臺中高等行政法院判決

110年度訴字第330號
112年7月20日辯論終結

原　　告　林子貴

訴訟代理人　簡文鎮　律師
被　　告　臺中市政府
代　表　人　盧秀燕
訴訟代理人　楊榮富　律師

上列當事人間因有關行政執行事務事件，原告不服內政部中華民國110年11月12日台內地字第1100266334號聲明異議決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

□原告之訴駁回。

□訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

□爭訟概要：

緣被告為辦理「臺中市烏日前竹地區區段徵收案」（下稱系爭徵收案），報經內政部以民國107年8月28日內授中辦地字第0000000000號函（下稱內政部107年8月28日函即徵收處分）核准區段徵收○○市○○區○○○段（下同）7-1地號等2,119筆土地，並一併徵收區段徵收範圍內公、私有土地上之私有土地改良物。嗣經被告以107年10月2日府授地區二字第0000000000號公告在案（下稱被告107年10月2日公告，公告期間：自107年10月8日起至107年11月7日止），並以同日府授地區二字第0000000000號函（下稱被告107年10月2日函）函知土地所有權人及土地改良物所有權人各項權利義務（包含建築改良物自動拆遷期限至108年8月31日止）。原告所有之44之1、44之25、44之42及44之43地號等4筆土地上建築改良物（下稱系爭建築改良物）位於上開區段徵收範圍內，而本件徵收公告所定區段徵收範圍內之建築改良物自動拆遷期限至108年8月31日止，原告

所有之系爭建築改良物逾期未拆除，經被告多次限期函請原告自行拆除，原告仍未完成拆除，被告以110年9月17日府授地工字第00000000000號函（下稱原處分），限期命原告自行拆除系爭建築改良物，逾期未履行者即強制拆除。原告不服，依行政執行法第9條第1項規定聲明異議，經內政部以110年11月12日台內地字第0000000000號聲明異議決定（下稱聲明異議決定）駁回後，原告遂提起本件行政訴訟。

□原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.依行政執行法第27條第1項規定，行政機關對民眾之強制執行，必須以所依據之行政處分係「依法令或本於法令」為合法之前提要件。本件原處分及聲明異議決定，其「依法令或本於法令」之依據為內政部107年8月28日函及被告107年10月2日公告。然上揭內政部107年8月28日函，因違反都市計畫法及土地徵收條例，非法納入非都市土地，且未依法進行環境影響評估，並完成協議價購程序，原告等反對系爭徵收案之民眾，主張係屬違法之行政處分。是以原處分非「依法令或本於法令」，應依法撤銷。原告及其他反對前竹區段徵收之民眾，就內政部107年8月28日函及被告107年10月2日公告，所提起之撤銷訴訟。現繫屬於本院有2件，其案號分別為111年度訴更二字第19號、111年度訴字第292號，而環境影響評估案現上訴於最高行政法院。

2.內政部107年8月28日函，被告並未依法事先履行協議價購之程序，且尚有依都市計畫法市地重劃之方法可讓被告合法收得土地作區域開發，以兼顧地主與大眾之權益，並非僅有土地徵收此一傷害民眾權益之激烈手段不可，此違反土地徵收條例第11條、行政程序法第7條、第10條之規定，係違法之行政處分，應予撤銷。依土地徵收條例第11條第1、2項規定，被告僅以單一遠低於市價之價格，對民眾表示收購土地，並未一一個別議價，並未事先履行協議

價購之程序，即先行區段徵收，顯非適法。再土地徵收嚴重傷害民眾之財產權益，為激烈之強制手段，必須要有法律之依據，如上所述，所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議且無法以其他方式取得者，始得依本條例申請徵收。本件尚有依都市計畫法市地重劃之合法方法，被告等即無先行區段徵收之行政裁量權，其違法行政裁量，係違法之行政處分，應予撤銷或確認無效，最高行政法院109年度上字第816號判決，就個人上訴部分，即以系爭徵收案被告未依法履行協議價購程序為由，發回本院更為審理（即本院111年度訴更二字第19號案件），可為明證。

㈡聲明：

聲明異議決定及原處分均撤銷。

□被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告應領土地徵收補償，未依土地徵收條例所定應發給補償費之期限即107年7月22日屆滿次日起3個月領取，經被告依法存入土地徵收補償費保管專戶，即視同補償完竣。又原告因於區內無合法之土地改良物，故其救濟金無須存入保管專戶，併予敘明。被告已依法完成補償費存入專戶保管之徵收補償程序，鑑於全區工程均已完成發包，原告所有之建築改良物坐落於第一標工程範圍內，該標工程已於109年7月1日開工，系爭非合法興建之建築改良物已逾自動拆除期限仍尚未完成拆除，嚴重影響工程進度及區內公17用地範圍整地工程施作，經被告多次函請原告於一定期限內就系爭建築改良物拆除完畢，惟原告均置之不理。被告乃以原處分再次通知原告於110年9月30日前自行拆除完竣，逾期未完成並訂於110年10月1日上午9時執行地上物拆除作業，除與土地徵收條例第5條第3項之規定並無不合外，亦合於行政執行法第27條之規定，其所為執行方法與應遵守之程序均屬合法妥適，原告對此提出聲明異議，實屬無據。

2.內政部107年8月28日函，固經訴訟現繫屬於本院，然並不因此影響本件區段徵收處分之效力，且因本件係屬拆除地上物之執行，在一般觀念上，能以金錢補償，要與停止執行之要件不符。況且，本件限期原告拆除之違章建物，現無人居住，係屬廢棄狀態，此復有現場照片可參，原告並不因該建物之拆除而受有鉅大之損害，亦無停止執行之必要。再者，本件區段徵收係屬合法妥適。原告徒以本件區段徵收之處分，現繫屬於本院，而謂其徵收處分之撤銷指日可待，不應以強制手段拆除原告之地上物云云，亦無足取。

㈡聲明：

原告之訴駁回。

□爭點：

被告依行政執行法第27條規定，以原處分限期命原告拆除系爭建築改良物，如逾期未履行即強制拆除，有無違法？

□本院之判斷：

㈠前提事實：如爭訟概要欄所示之事實，除上列爭點外，為兩造所不爭執，並有內政部107年8月28日函（本院卷第91-102頁）、被告107年10月2日公告（本院卷第103-109頁）、被告107年10月2日函（本院卷第111-116頁）、原處分（本院卷第151-152頁）、聲明異議決定（本院卷第57-58頁）附卷可稽，應堪認定。

㈡應適用之法令：

1.行政程序法第110條第3項、第4項規定：「（第3項）行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。（第4項）無效之行政處分自始不生效力。」

2.土地徵收條例：

⑴第5條第1項第3款及第3項規定：「（第1項）徵收土地時，其土地改良物應一併徵收。但有下列情形之一者，不在此限：……三、建築改良物依法令規定不得建造。……（第3項）第1項第3款及第4款之土地改良物，於徵

收土地公告期滿後，由該管直轄市或縣（市）主管機關通知其所有權人或使用人限期遷移或拆除之，不予補償；屆期不拆遷者，由該管直轄市或縣（市）主管機關會同有關機關逕行除去。」

⑵第28條規定：「（第1項）被徵收土地或土地改良物應受之補償費發給完竣或核定發給抵價地後，直轄市或縣（市）主管機關應通知土地權利人或使用人限期遷移完竣。（第2項）應受領遷移費人無可考或所在地不明，致其應遷移之物件未能遷移者，直轄市或縣（市）主管機關應公告30日限期遷移完竣。（第3項）徵收範圍內應遷移之物件逾期未遷移者，由直轄市或縣（市）主管機關或需用土地人依行政執行法執行。」

3.行政執行法：

⑴第9條規定：「（第1項）義務人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議。（第2項）前項聲明異議，執行機關認其有理由者，應即停止執行，並撤銷或更正已為之執行行為；認其無理由者，應於10日內加具意見，送直接上級主管機關於30日內決定之。（第3項）行政執行，除法律另有規定外，不因聲明異議而停止執行。但執行機關因必要情形，得依職權或申請停止之。」

⑵第27條規定：「（第1項）依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。（第2項）前項文書，應載明不依限履行時將予強制執行之意旨。」

⑶第28條第2項第2款：「前條所稱之直接強制方法如下：……二、進入、封閉、拆除住宅、建築物或其他處所。」

4.臺中市辦理公共工程拆遷建築改良物補償自治條例第10條第1項規定：「第3條各款建物以外之其他建物，配合工程施工日前自動拆遷者，得按本自治條例所定建物補償標準百分之42發給拆遷處理費。但中華民國99年12月25日前已發布實施都市計畫並規定應辦理市地重劃或區段徵收之整體開發地區，於本自治條例中華民國107年8月23日修正施行後始公告實施市地重劃或區段徵收計畫，並於上開修正日前興建完成之建物，得按本自治條例所定建物補償標準百分之70發給救濟金，配合工程施工日前自動拆遷者，並得按該建物救濟金百分之30發給拆遷處理費。」

㈢按行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」故提起撤銷訴訟，係以經合法訴願為前提。再者，所謂行政處分，依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。次按最高行政法院107年4月份第1次庭長法官聯席會議：「……對具行政處分性質之執行命令不服，經依行政執行法第9條之聲明異議程序，應認相當於已經訴願程序，聲明異議人可直接提起撤銷訴訟。……」經查，被告依行政執行法第27條規定，以原處分限期命原告拆除系爭建築改良物，如逾期未履行即強制拆除，係一執行命令且係被告就本案行政執行事項命原告限期履行所為之單方行政行為，對原告發生規制力，依前揭說明應為行政處分。原告於110年9月24日收受原處分後（本院卷第153頁），於110年9月27日提出緊急訴願書（訴願卷第117頁），經被告依行政執行法第9條規定認原告應係提出聲明異議之程序，審認後為聲明異議決定無理由。是以，原告已對具行政處分性質之原處分提起行政執行法第9條之聲明異議程序，相當於已經

訴願程序，則原告提起本件行政爭訟，程序上應認已合法踐行救濟程序，先予敘明。

㈣內政部107年8月28日函及被告107年10月2日公告及函文對於被告作成原處分具有構成要件效力：

1.按行政處分除非具有無效之事由而無效外，於未經撤銷、廢止或未因其他事由而失其效力前，其效力繼續存在（行政程序法第110條第3項、第4項參照）。又一有效之行政處分，如未經相對人於法定期間內提起行政爭訟，或曾經行政爭訟程序確定後獲得維持，即已因不得再行爭訟而發生形式確定力（不可爭力），則原處分機關以外之國家機關，包括法院，除非是有權撤銷機關，均應尊重該行政處分，並以之為行為之基礎，此即所謂「行政處分之構成要件效力」。是以，一有效行政處分（前行政處分）之存在及其內容，成為作成他行政處分（後行政處分）之前提要件時，當前行政處分具有構成要件效力時，後行政處分即應以前行政處分為其構成要件作為決定之基礎。從而，當事人如以後行政處分為訴訟客體，而非以具有構成要件效力之前行政處分為訴訟客體，提起行政訴訟時，則該前行政處分之實質合法性，即非受訴行政法院審理之範圍，否則不啻就已具形式確定力之前行政處分重啟爭訟程序，而有害於法秩序之安定（最高行政法院106年度判字第217號判決參照）。準此，觀諸行政執行法第27條第1項規定：「依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。」可知，受處分人即義務人若經處分機關作成「依法令或本於法令之行政處分」而負有行為義務，該行政處分即為行政執行之執行名義，而屬前行政處分，此一處分存在及其內容，之後將成為處分機關作成相關處罰之後行政處分之前提要件，則當前行政處分具有構成要件效力時，後行政處分即應以前行政處分為其構成要件作為決定之基

礎，受處分人如以後行政處分為訴訟客體，而非以具有構成要件效力之前行政處分為訴訟客體，提起行政訴訟時，則該前行政處分之實質合法性，即非受訴行政法院審理之範圍，否則不啻就已具形式確定力之前行政處分重啟爭訟程序，而有害於法秩序之安定。

2.本件原告主張因原告及其他反對系爭徵收案之民眾，就內政部107年8月28日函之徵收處分及被告107年10月2日公告，業已提起之撤銷訴訟，現繫屬於本院，則原處分非「依法令或本於法令」云云，惟查，原告所有之系爭建築改良物，在內政部107年8月28日函即徵收處分准予區段徵收範圍內，經被告以107年10月2日公告徵收，公告期間自107年10月8日起至107年11月7日止，公告事項第21點載明略以：「本區段徵收範圍內之建築改良物自動拆遷期限至108年8月31日止……。」（本院卷第107-108頁），並以107年10月2日函第19點「本區段徵收範圍內之建築改良物自動拆遷期限至108年8月31日止，建築改良物所有權人於上開期限內完成自動拆遷作業，得依『臺中市辦理公共工程拆遷建築改良物補償自治條例』規定向本府申請發給自動拆遷獎勵金或拆遷處理費」（本院卷第115頁）通知原告，並經原告收受該函文，有送達證書附卷可稽（本院卷117頁）。又按「本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」「徵收土地或土地改良物，由中央主管機關核准之。」「申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。」分別為土地徵收條例第2條、第14條、第13條第1項所明定。另參照司法院釋字第425號解釋所示土地徵收係國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之意旨，可知土地徵收之核准權限係專屬中央主管機關即內政部，

土地徵收行政處分乃內政部所為，直轄市或縣（市）主管機關即直轄市或縣（市）政府乃補償機關，至需用土地人則為土地徵收之申請人。是土地徵收之法律關係，除法律另有規定外，僅屬國家與需用土地人間之申請土地徵收關係，以及國家與原土地所有權人（即被徵收人）間徵收私有土地之二面關係，需用土地人與原土地所有權人無徵收法律關係存在之可言。查被告107年10月2日公告，乃被告接到徵收處分即內政部107年8月28日函後，依土地徵收條例第18條通知土地或土地改良物所有權人及他項權利人業經公告之函文，依前揭論述，被告107年10月2日公告關於徵收處分部分雖非行政處分，然其餘公告事項如建築改良物自動拆遷等既對原告發生規制力，即具有行政處分之性質，原告若有爭執，即需經訴願程序，而對該公告提起撤銷訴訟，是同日被告所為107年10月2日函文，亦同樣對原告發生建築改良物應自動拆遷等之規制力，同具有行政處分之性質，原告若有爭執，亦需經訴願程序，對該函文提起撤銷訴訟，惟查原告於107年10月4日收受被告107年10月2日函後，並未於法定期間提起救濟，任由被告107年10月2日公告及函對其產生形式確定力及執行力，則原告依據被告107年10月2日公告及函即負有拆遷系爭建築改良物之義務。嗣因原告未於期限內完成拆遷，被告復以109年11月24日府授地區二字第0000000000號函、110年4月30日府授地區二字第0000000000號函、110年6月11日府授地區二字第00000000000號函及110年6月11日府授地區二字第0000000000號公告，有內政部107年8月28日函（本院卷第91頁）、被告107年10月2日公告（本院卷第103-109頁）、被告107年10月2日函（本院卷第111-116頁）、被告109年11月24日府授地區二字第0000000000號函（本院卷第143-144頁）、被告110年4月30日府授地區二字第0000000000號函（本院卷第145-146頁）、被告110年6月11日府授地區二字第00000000000號函及被告110年6月11日府授地區

二字第0000000000號公告（本院卷第147-150頁）在卷可稽，均限期命原告拆除完畢，則依前述規定及說明，該被告107年10月2日公告及函關於命原告負有拆遷系爭建築改良物部分，被告即得據以為作成原處分之構成要件基礎。本件原告既係以原處分為訴訟客體，而非以具有構成要件效力之內政部107年8月28日函、被告107年10月2日公告及函即前行政處分為訴訟客體，則該內政部107年8月28日函、被告107年10月2日公告及函之實質合法性，即非本件之審理範圍，是原告執前主張所爭執有關內政部107年8月28日函、被告107年10月2日公告及函仍有爭訟等情節，均難憑採。

3.又查，原告所有之系爭建築改良物非屬合法興建之建築改良物，被告業依「臺中市辦理公共工程拆遷建築改良物補償自治條例」第10條第1項但書規定核發救濟金及拆遷處理費，並於公告徵收期間以107年11月2日府授地區二字第0000000000號函通知原告領取（本院卷第119-122頁），因原告未予領取及配合於徵收公告規定期限內（自動拆遷期限至108年8月31日止），拆除系爭建築改良物，嗣經被告多次函請原告於一定期間內拆除，惟原告仍未拆除。被告考量系爭建築改良物已嚴重影響區內工程進度及公共設施用地範圍之整地工程施作，依行政執行法第27條規定以原處分命原告於一定限期內自行拆除完竣，逾期未完成即依法執行強制拆除作業等情，經核並無違誤。

㈤綜上所述，原告之主張，均不足採。被告依行政執行法第27條規定，以原處分限期命原告拆除系爭建築改良物，如逾期未履行即強制拆除，於法有據，並無違誤，聲明異議決定遞予維持，亦無不合。原告訴請撤銷聲明異議決定及原處分，為無理由，應予駁回。

□本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併予敘明。

□結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　8　　月　　10　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官　劉　錫　賢

法官　楊　蕙　芬

法官　林　靜　雯

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

	4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　112　　年　　8　　月　　10　　日

書記官　黃　毓　臻