臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭
110年度訴字第689號
114年4月10日辯論終結

原　　告　劉仲傑（兼劉振強遺囑執行人）

　　劉念華
　　劉念芸
共　　同
訴訟代理人　林鳳秋律師
被　　告　內政部
代　表　人　劉世芳（部長）

訴訟代理人　陳彥妃
　　張容華
參　加　人　臺北市政府
代　表　人　蔣萬安（市長）
訴訟代理人　張珮琦律師
　　陳俊豪律師

上列當事人間土地徵收事件，原告不服行政院中華民國110年4月14日院臺訴字第1100170729號訴願決定，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

一、程序事項：

㈠本件原告起訴後，被告代表人於訴訟進行中依序由徐國勇變更為花敬群、林右昌、劉世芳，並具狀聲明承受訴訟（本院卷二第91至92、113至114、307至308頁）：參加人之代表人

由柯文哲變更為蔣萬安，並具狀聲明承受訴訟（本院卷二第99頁），核無不合，應予准許。

㈡按行政訴訟法第111條規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。……（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：一、訴訟標的對於數人必須合一確定，追加其原非當事人之人為當事人。二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。三、因情事變更而以他項聲明代最初之聲明。四、應提起確認訴訟，誤為提起撤銷訴訟。五、依第197條或其他法律之規定，應許為訴之變更或追加。」揆其立法意旨在於訴狀送達於被告後，為免被告疲於防禦，導致訴訟延滯，原則上不許原告為訴之變更或追加。除非被告同意變更追加或行政法院認為適當，或有行政訴訟法第111條第3項規定之情形者，始無禁止之必要。查原告起訴時訴之聲明原為：「訴願決定及原處分均撤銷。」嗣於114年4月10日言詞辯論程序追加備位聲明：「備位聲明：確認原處分違法。」（本院卷二第391至393頁）經查，原告上開訴之追加，核其追加之訴與原起訴請求之基礎相同，本院亦認屬適當，是揆諸前揭規定，於法並無不合，爰予准許，合先敘明。

二、事實概要：依據「臺北都會區大眾捷運系統萬大－中和－樹林線第一期工程之研究規劃報告書暨周邊土地發展計畫案」，參加人為辦理「臺北都會區大眾捷運系統萬大-中和-樹林線第一期工程LG01站捷運開發區四」工程（下稱系爭工程），需用劉振強（歿於民國106年1月23日）所有坐落臺北市中正區南海段四小段110地號土地（面積0.0117公頃，下稱系爭土地），乃檢附徵收土地計畫書及圖等有關資料，報經被告以109年11月10日台內地字第1090266154號函核准徵收（下稱原處分），並一併徵收其土地改良物（門牌號碼為臺北市○○區○○路0段0巷0號、0號2樓至4樓），參加人據以109年11月12日府地用字第10960278511號公告徵收補償

（公告期間自109年11月13日起至109年12月12日止，下稱109年11月12日公告），並以109年11月12日府地用字第10960278514號函（下稱109年11月12日函）通知劉振強之繼承人即原告、莊梅、劉仲文等人辦理發放補償費。原告不服原處分，提起訴願，經行政院110年4月14日院臺訴字第1100170729號訴願決定駁回（下稱訴願決定），原告仍不服，遂提起本件行政訴訟（另原告不服徵收補償費部分，循序提起異議、行政訴訟，經本院110年度訴字第1557號判決後，現由最高行政法院受理中）。

三、原告主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.被告以參加人陳報因系爭土地所有人劉振強之繼承人尚不確定或繼承人不明，無法協議價購及聯合開發之理由，而為原處分，然劉振強生前立有公證遺囑（下稱系爭公證遺囑），並指定遺囑執行人即原告劉仲傑，故依民法第1215、1216條規定並無繼承人尚不確定或繼承人不明，而無法協議價購及聯合開發等情。又參加人以劉振強之繼承人即原告、莊梅、劉仲文所出具之系爭工程捷運開發區用地土地所有權人選擇辦理方式回覆表（下稱系爭回覆表）意見不一，故無法進行協議價購，然系爭回覆表並非不同意協議價購，且系爭土地即便沒有辦理繼承登記，亦可為協議價購或聯合開發，因協議價購或聯合開發之約定是債權契約，而債權契約成立是可以個別履行的與繼承登記無關。基上，參加人不為協議價購程序，逕行報請徵收系爭土地，並經被告以原處分核准徵收，已嚴重侵害原告權益，是原處分之作成與事實不符，且違反行政程序法第9條規定應就有利及不利之情形一律注意及土地徵收條例第11條應先行協議價購之規定，故原處分即有違法。

2.系爭工程未考量其他可選擇之方案，使系爭土地之徵收達最小限度範圍，及就對原告等權益損害最少之方式進行評估，當有違反比例原則。

3.參加人逕以市價查估報告作為協議價購之標準，完全未就地價與原告進行協議價購程序，顯違反行政自我拘束原則，亦違反行政程序法第6條、第7條1項第2款、第8、9條規定。況系爭土地之地價查估違反不動產估價技術規則，未為土地建物聯合貢獻估價，又系爭土地並無土地徵收補償市價查估辦法第7、8條規定特殊之情況，卻將系爭土地以素地視之，並以查無素地之「土地直接收益」，而不以收益法為查估，均有違誤，足見原處分之作成確已違法，應予撤銷。倘認原處分已執行完畢，亦有確認原處分違法之確認利益。

㈡先位聲明：訴願決定及原處分均撤銷。備位聲明：確認原處分違法。

四、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.參加人為辦理系爭工程用地取得，除舉行公聽會外，並召開土地開發協議會暨土地價購及地上物拆遷補償協議會議（下稱系爭會議）。經參加人通知劉振強全體繼承人參與協議，因繼承人意見分歧未能達成共識。參加人遂以109年8月12日府授捷規字第1093018910號函（下稱109年8月12日函）函通知全體繼承人，於109年8月25日前完成繼承登記並辦理系爭土地所有權移轉登記，然全體繼承人逾上開期限仍未完成將報請徵收。而參加人考量整體通車時程及捷運設施共構結構施工，必須於109年12月31日前完成土地及地上物所有權人搬遷事宜，確有取得所有權之急迫性，爰依大眾捷運法第7條第4項及土地徵收條例規定向被告申請徵收。案經被告土地徵收審議小組以109年11月4日第213次會議決議「准予徵收」，被告乃以原處分核准徵收，於法並無不合。

2.系爭工程之勘選，係依據「臺北都會區大眾捷運系統萬大－中和－樹林線第一期工程之研究規劃報告書暨周邊土地發展計畫案」並考量周邊居民意願，選定本案基地位置。參加人對於本案用地範圍之勘選、有無達必要最小限度範圍及其他可替代地區，係經充分考量民眾意願及捷運工程設計需求結

果，且用地取得採土地開發方式辦理，除得以協議價購方式取得用地外，亦提供所有權人得依臺北市臺北都會區大眾捷運系統開發所需土地協議價購優惠辦法（下稱系爭優惠辦法），選擇不領取土地價款參與開發或領取土地價款將來保有優先承租承購權之機會。是原告主張原處分未審酌各情對土地所有權人損失最小方式，違反比例原則乃為誤指。

3. 參加人依土地徵收條例第11條規定，委託3家不動產估價師事務所分別依「不動產估價技術規則」及「土地徵收補償市價查估辦法」兩套估價模式進行查估，估價報告書並先由轄區臺北市不動產估價師公會完成初審，續經邀請專家學者召開協議市價審查委員會審查通過，並簽准擇取土地總值最高者（依不動產估價技術規則查估之結果）為協議市價。故原告認本案以土地徵收補償之市價查估報告作為協議價購之標準，實屬誤解。

㈡聲明：原告之訴駁回。

五、參加人陳述及聲明：

㈠陳述要旨：

1. 原告與參加人就系爭土地不論是協議價購或聯合開發，依民法第828條第3項規定，應經劉振強繼承人全體同意，始能與參加人就系爭土地達成協議。原告劉仲傑固為遺囑執行人，惟依民法第1215條規定，遺囑執行人職務範圍僅限於管理遺產，不包含遺產之處分，且系爭公證遺囑亦未載明系爭土地得與參加人進行協議價購，並選定協議價購方案，是原告稱劉仲傑為劉振強之遺囑執行人，依法得代理全體繼承人進行協議價購程序，於法無據。況依大眾捷運法第7條第1項及其立法意旨觀之，要求主管機關辦理大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之開發，係以全部取得並變更為公有土地方式，以主導辦理開發事宜，參加人核定之臺北都會區大眾捷運系統開發所需土地協議價購協議書第1條第1項、第4項亦有明定，是原告稱在未辦理繼承登記下，參加人仍

可個別與繼承人協議價購云云，與大眾捷運法第7條及其立法意旨不符。

2. 參加人多次函請劉振強繼承人儘速辦理繼承登記，惟繼承人均無法辦畢繼承登記，且就協議價購之方式亦無法達成共識，參加人遂定109年8月25日為完成繼承登記之期限，逾期仍未完成，即報請徵收，然繼承人迄未能辦畢繼承登記，就協議價購之方式亦未能達成共識。參加人考量系爭工程施工需要且有取得土地所有權登記之急迫性，鑒於達成協議價購確有其困難性，爰依大眾捷運法第7條第4項、土地徵收條例第13條及第13條之1規定，擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖說及土地使用計畫圖等，送交被告審核後以原處分核准徵收系爭土地，並一併徵收其土地改良物，故原告陳稱協議價購程序不合法且違反比例原則云云，與事實不符，亦於法無據。

3. 參加人以109年11月12日函通知全體繼承人於109年12月25日辦理發放徵收補償費手續。系爭土地之徵收補償費因劉振強之繼承人逾期未領，參加人依土地徵收條例第26條規定以110年保管字第0001、0002號保管於「臺北市政府一土地徵收補償費301專戶」。

㈡聲明：原告之訴駁回。

六、上開事實概要欄所述之事實經過，為兩造所不爭執，並有原處分（本院卷一第21至22頁）、訴願決定書（本院卷一第55至64頁）、被告土地徵收審議小組109年11月4日第213次會議紀錄（本院卷一第23至27頁）、系爭工程用地徵收土地計畫書（外放卷）、系爭回覆表（本院卷一第647至655頁）等件在卷可憑，應可採信。

七、本院之判斷：

㈠土地徵收條例第3條第2款規定:「國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限：……二、交通事業。」第3條之1規定:「(第1項)需用土地人興辦公益事業，應按事業性質及實際需要，

勘選適當用地及範圍，並應儘量避免耕地及優先使用無使用計畫之公有土地或國營事業土地。(第2項)對於經依都市計畫法、區域計畫法或國家公園法劃設或變更後，依法得予徵收或區段徵收之農業用地，於劃設或變更時，應經目的事業主管機關考量徵收之公益性及必要性。」第11條規定：「(第1項)需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；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。(第2項)前項協議之內容應作成書面，並應記明協議之結果。如未能達成協議，應記明未達成協議之理由，於申請時送交中央主管機關。(第3項)第1項協議價購，依其他法律規定有優先購買權者，無優先購買權之適用。(第4項)第1項協議價購，應由需用土地人依市價與所有權人協議。(第5項)前項所稱市價，指市場正常交易價格。」大眾捷運法第7條第1、2項規定:「（第1項）為有效利用土地資源，促進地區發展，主管機關得辦理大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之開發。……（第2項）大眾捷運系統路線、場、站及其毗鄰地區辦理開發所需之土地，得依有償撥用、協議價購、市地重劃或區段徵收方式取得之；其依協議價購方式辦理者，主管機關應訂定優惠辦法，經協議不成者，得由主管機關依法報請徵收。」

㈡土地徵收條例第13條第1、2項規定：「(第1項)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。(第2項)中央主管機關為前項之審核，應審查下列事項：一、是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理。二、需用土地人是否具有執行該事業之能力。三、該事業計畫申請徵收之土地是否符合現行都市計畫、區域計畫或國土

計畫。四、該事業計畫是否有助於土地適當且合理之利用。五該事業計畫之財務評估是否合理可行。六、依本條例第34條之1提出之安置計畫是否合理可行。七、其他依法應為或得為審查之事項。」

㈢依「臺北都會區大眾捷運系統萬大－中和－樹林線第一期工程之研究規劃報告書暨周邊土地發展計畫案」，參加人為辦理系爭工程，必須使用系爭土地，採土地開發方式辦理，嗣舉行公聽會，於協議價購不成後，檢附徵收土地計畫書及圖等有關資料，報請被告以原處分徵收等情，有徵收土地計畫書（外放）、參加人105年2月2日府捷權字第10530158800號函、參加人105年6月14日府捷權字第10531229500號函、參加人109年10月5日府地用字第1096024205號函等在卷，應堪信為真。則於被告土地徵收審議小組109年11月4日第213次會議審查認為符合徵收之公益性及必要性，決議准予徵收（見本院卷一第23至27頁)後，被告以原處分函核准，洵然有據。

㈣原告主張參加人不為協議價購程序，違反土地徵收條例第11條應先行協議價購之規定；用地選址違反比例原則等節。經查：

1.依土地徵收條例第11條規定，需用土地人在申請徵收土地前，原則上應先與所有權人協議價購，所稱協議價購，係由需用土地人與土地所有權人雙方就價購進行磋商，並非由需用土地人以行政處分單方決定。換言之，價購的協議必須建立在雙方的共識基礎，無法強迫，若需用土地人已就協議價購已充分表達意見，仍因價格等與所有權人無法達成共識，應足認已踐行實質協議價購程序，而無法達成協議，非屬不為協議價程序。是以，觀原告所提出之系爭回覆表（本院卷一第651至655頁）其等雖同意依系爭優惠辦法與參加人簽訂「臺北市都會區大眾捷運系統開發所需土地協議價購」協議書，然劉仲文、莊梅所提出之系爭回覆表（本院卷一第647至649頁）則係同意依「土地徵收條例第11條辦理協議價

購」並與參加人簽訂「土地買賣所有權移轉契約書」，故而參加人以渠等無法達成一致之選擇，且系爭土地尚未依民法第759條規定辦理繼承登記，陸續以107年12月3日府授捷聯字第1076011249號函、108年4月11日府授捷聯字第1083007006號函、108年6月27日府授捷聯字第1083013531號函、109年1月6日府授捷聯字第1093000150號函、109年9月28日府授捷聯字第1093022878號函，及參加人所屬捷運工程局陸續以107年12月6日北市捷規字第1076011801號函、108年6月25日北市捷規字第1083013277號函、109年1月2日北市捷規字第1083029388號函（被告答辯狀附件卷第24至42頁），通知原告及劉仲文、莊梅依大眾捷運法第7條第1、4項規定系爭土地須移轉所有權予主管機關，縱原告劉仲傑為遺囑執行人，仍應先就系爭土地辦理繼承登記，始能安排簽訂協議書及移轉契約書等情，足見參加人數度通知展延辦理協議期程，然因原告及劉仲文、莊梅仍未辦畢繼承登記，而無法進行協商等情，應可認定為真。嗣參加人以109年8月12日函（本院卷一第657至659頁）通知原告等人應於109年8月25日前完成繼承登記並辦理系爭土地所有權移轉登記，逾上開期限仍未完成將報請徵收；因原告等人未於上開期限內完成繼承登記並辦理所有權移轉登記，終未能達成協議價購之合意等情，亦堪予認定。基上可知，原告主張參加人不為協議價購云云，即無可採。至原告指摘參加人逕以市價查估報告作為協議價購之標準，完全未就地價與原告進行協議價購程序，顯違反行政自我拘束原則，亦違反行政程序法第6條、第7條1項第2款、第8、9條規定云云，然協議價購的適法性在於是否踐行實質議價，需地機關提出之金額僅供雙方協議參考，尚無拘束力，亦與原處分之適法性無涉。又原告所稱系爭土地之地價查估違反不動產估價技術規則，且無土地徵收補償市價查估辦法第7、8條規定特殊之情況云云，然此乃原告與參加人間之徵收補償費爭訟事項，與本件徵收處分有別，附此敘明。

2.需用土地人對於興辦公益事業所需土地之勘選，於不違反法律限制下，容有一定的裁量空間。「臺北都會區大眾捷運系統萬大－中和－樹林線第一期工程之研究規劃報告書暨周邊土地發展計畫案」為因應臺北都會區未來整體發展需求，建置捷運萬大-中和-樹林線以滿足萬華、中和、土城及樹林地區間旅運需求，並與捷運紅線、綠線及環狀線銜接轉乘，擴大捷運系統之服務範圍，發揮整體運輸效益。並考量提升服務品質與維護旅客進出車站安全及逃生動線需求，於捷運車站規劃時，原則均於道路兩側設置出入口，系爭工程之LG01站因位於南海路與南昌路1段下方，爰於南海路南北兩側分別規劃配置出入口A及出入口B，其中出入口B必須使用捷運開發區四用地，爰辦理系爭工程以設置捷運車站出入口、電梯、電扶梯及電氣室等捷運營運必要之設備。工程範圍內除5筆土地屬公有外，其餘皆屬私有，係採土地開發方式辦理，鑒於系爭土地規劃配置捷運進氣道、上方排氣管道、捷運維修樓梯及手扶梯等捷運必要設施。因捷運設施配置緊湊，且相關配置係依據臺北都會區大眾捷運系統中運量系統土建水環固定設施規劃手冊規定設置，無法再將出入口調整於其他鄰近同意協議價購或參與開發地主之土地，以免增加通道長度影響逃生時間，考量電扶梯及樓梯涉及逃生容量必要之通道數，致無可避免使用系爭土地，以考量事業所需用地範圍為限，並考量達必要最小限度範圍。此外，配合停車空間、捷運相關設施及管線配置及本基地大樓基本設計已定案，故系爭土地之捷運設施無法調整配置至土地基地其他範圍，此經參加人於系爭徵收土地計畫書載明，足見本案用地的勘選確具公益性及必要性。故原告執系爭工程未考量其他可選擇之方案，使系爭土地之徵收達最小限度範圍，及就對原告等權益損害最少之方式進行評估，有違反比例原則云云，即無可採。

八、綜上，原告所訴各節，均不可採。原處分認事用法並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請判決如聲明所

示，為無理由，應予駁回。

九、本案事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

十、結論：原告之訴為無理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　8　　日

審判長法　官　侯志融

法　官　張瑜鳳

法　官　傅伊君

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

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.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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　　114　　年　　5　　月　　8　　日

書記官　方信琇