臺北高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第四庭
113年度停字第68號

聲　請　人　周吉祥
　　鄭振志
　　劉秋鈴

　　盧王欵
　　陳李夏枝
　　姜仁樹
　　汪秀珠
　　李宗錠
　　葉玫蓉
　　陳吳阿玉
　　黃勝仁

　　周啟通
共　　同
訴訟代理人　詹順貴　律師
　　熊依翎　律師
　　李柏寬　律師
相　對　人　內政部
代　表　人　劉世芳（部長）

上列當事人間聲請停止執行事件，本院裁定如下：

主　文

聲請駁回。

聲請訴訟費用由聲請人負擔。

理　由

一、事實概要：

臺北市政府為辦理濱江水資源再生中心新建工程(下稱系爭工程)，需用臺北市中山區大佳段(下稱大佳段)二小段686地號等46筆土地(下稱系爭土地)，合計面積1.18860918公頃，檢附徵收土地計畫書及圖等有關資料(下稱系爭徵收計畫書)，報經相對人以民國112年10月27日台內地字第1120050633號函(下稱原處分)核准徵收，並一併徵收其土地改良物。上開46筆土地，除695地號土地1筆依所有權人同意辦理協議價購外，其餘45筆土地經臺北市政府於112年11月6 日以府地用字第11260271631號公告(下稱112年11月6日公告)徵收(公告期間自112年11月7日起至同年12月6日止)，土地改良物俟勘估完竣後依規定辦理，同日以府地用字第11260271634號函通知各所有權人辦理發放徵收土地補償費；土地改良物部分經臺北市政府於113年5月27日以府地用字第11360121641號公告徵收(公告期間自113年5月28日起至同年6月26日止)，同日以府地用字第11360121644號函通知各所有權人辦理發放徵收建築改良物補償費等。聲請人為徵收範圍內大佳段二小段686地號等12筆土地及坐落其上同小段19建號等13筆建築改良物（下稱系爭建物）之所有權人（詳如附表所示），渠等對原處分不服，循序提起訴願及行政訴訟（本院另案以113年訴字第1142號土地徵收事件審理中，下稱本案行政訴訟），並依行政訴訟法第116條第2項規定向本院提起停止執行之聲請。

二、聲請意旨略以：

㈠原處分顯然違法，聲請人於本案訴訟勝訴蓋然性相當高：

觀諸原處分及臺北市政府112年11月6日公告可知，系爭工程徵收案於報請核准徵收前，未完成所有土地改良物補償費之查估並記載於徵收計畫書，有「徵收在先、查估在後」之情形，而有關土地改良物徵收補償費用，是在核准徵收及徵收公告後之113年3月4日至113年3月6日間，才由臺北市政府委託之不動產估價師補辦查估，原處分顯與司法院釋字第425號、釋字第516號、釋字第652號解釋意旨不符，且違反土地

徵收條例有關土地改良物之補償費用應事先查估，並記載於徵收計畫書送主管機關審查之規定。又徵收計畫書，形式上雖有記載土地改良物補償及遷移費總金額分別為新臺幣（下同）368,454,468元及94,463,425元，但於徵收計畫書附件中，卻完全未附具金額查估依據及證明文件，也未載明每筆土地改良物之徵收補償費用為何、補償金額總數是如何加總得出、如何分配予各該土地改良物所有權人，自無從由相對人審查補償費是否合理相當。相對人在未查估徵收補償款之情形下，就先行核准徵收，事後再來補行查估且不用送審核？又在尚未估定建築改良物之補償費用、營業損失補償前，相對人要如何審查確認被徵收人於徵收後確實可獲得補償，且其補償款應屬合理相當，進而作成核准徵收之處分？顯見原處分已有行政程序法第111條第7款所定一望即知之「重大明顯瑕疵」，應屬無效。退步言之，臺北市政府112年11月6日公告一併徵收土地改良物，公告期間自112年11月7日起至112年12月6日止，惟該公告並無土地改良物清冊及其補償金額，亦未依土地徵收條例第20條規定，於公告期滿後15日內，即112年12月21日前，向土地改良物所有權人發給徵收補償費。臺北市政府雖於113年5月27日再度依原處分，對於土地改良物部分重新辦理徵收公告，然因本件一併徵收土地改良物之處分既然自112年12月21日起失其效力，即便嗣後對其再次公告，也無法治癒已經失效之行政處分。綜上，本件原處分就一併徵收附表所列建築改良物部分，無待調查審理，從相對人原處分、臺北市政府二次徵收公告為形式審查，即知顯然違法，不具公益性，應予停止執行。

㈡本案之徵收倘繼續執行，將使聲請人受有難以回復之損害，且有急迫情事，而有停止執行之必要：

1.臺北市政府工務局衛生下水道工程處於113年8月26日已發函通知，要求聲請人必須於113年9月3日至同月6日辦理地上改良物點交事宜，將房屋騰空交還該處興建系爭工程，嗣於同年10月9日再次發文表示後續將依土地徵收條例第28條第3項

及行政執行法第27條、第28條規定辦理強制執行，如聲請人於1個月內自動搬遷騰空點交，則仍可領取自願騰空點交獎勵金。如此催逼甚急，依行政機關行政流程，預期約1個月左右時間將面臨斷水斷電予強制拆遷之行政執行，顯已有明確顯著之急迫情事。

2.系爭建物1樓均是經營汽車維修保養業務，坐落位置係臺北市郊汽車維修保養業群聚，而極具商機價值地點，且均已於現址經營逾50餘年，就營業地點而言具有不可替代性，倘遭強制斷水斷電與拆除，縱聲請人之本案訴訟未來獲得勝訴判決，不僅建物之重建所費不貲，勢將導致國家賠償，衍伸耗費社會資源等不必要之訴訟。何況，縱使建築物重建，從設計、申請建照、施工興建，到完工勘驗、請領使用執照，至少恐需2至3年時間，其間員工生計難以為繼，停業2至3年亦將使原本穩定之客戶群轉至他處維修保養，聲請人也將面臨營業萎縮之窘境，而臺北市政府給予之土地及建築物補償金，根本不足以於鄰近地區購置建築物條件接近之營業場所。至臺北市政府查估之營業補助費過低，不足以彌補營業損失，聲請人反過來需負擔目前高年資員工加總之鉅額資遣費，對聲請人而言，實屬難以負擔之沉重損害，之後縱使將營業場所建築物重建，重新僱工、重新培訓，尚需花費時間與心力，才能培養出技術嫻熟、客戶新賴的維修師傅，此部分已該當難以回復之損害，且金額難以估算，加上導致22名員工失業，其家庭成員頓失穩定收入依賴，徒增社會問題，其中有關工作權、生存權之損害，均涉及人性尊嚴，難以全用金錢衡量與補償。其他居住於現址內（皆為2樓）之聲請人，也將因其居住之建築物遭拆除迫遷後，不知與家人能遷居何處之困境，縱使靠有限之補償金能覓他處，是否能滿足生活尊嚴的適足居住權，也充滿不確定性，已嚴重影響其等之居住權（遷徙自由）及建築物存續狀態自由使用之權益，亦應認為屬難以金錢計算補償之損害。

㈢停止核准徵收系爭建物處分之執行，於本件徵收案所欲創造或維持之公益並無重大影響：

臺北市政府徵收系爭建物及其坐落土地，其目的乃為興建濱江水資源再生中心，處理臺北市部分生活污水。惟細查系爭工程土地使用計畫圖之設施配置示意圖及景觀配置示意圖，系爭建物全數皆位於基地北側鄰濱江街地帶，而徵收後規劃竟是用來作為植栽移植，而非位於污水處理設施之主體工程（生物處理單元，施作於地下，上方規劃為景觀公園）範圍內，不符土地徵收條例第3條本文後段「徵收之範圍，應以其事業所必須者為限」所揭示之徵收最小面積原則（比例原則中之最小侵害原則）。況且系爭建物之基地面積僅0.268公頃，占系爭工程面積僅5.3%，非在污水設施主體工程範圍，只要稍加改變工程配置，仍可在無需徵收土地及土地改良物之情況下，完成興建並進行營運，達成處理生活污水之目的。退而言之，縱使暫時停止執行，對於原處分所欲創造或維持之公益，顯然不至於有所影響。因此依行政訴訟法第116條第2項規定，聲請：原處分及其後續之強制點交、斷水斷電、拆遷等行政執行為行為，就聲請人附表所列建築改良物部分，於本案行政訴訟判決確定前停止執行等語。

三、相對人陳述意旨略以：原處分具徵收公益性及必要性，且無合法性顯有疑義情事。又本案原處分既具公益性及必要性，經臺北市政府依法完成徵收公告及補償費發給程序，原土地所有權人對其土地或土地改良物之權利義務已告終止，臺北市政府本於權責辦理後續通知遷移作業，依法並無不妥，且依一般社會通念，並無其執行將發生難以回復之損害，且無急迫情事，及為維護重大公共利益而有停止必要之情事，故本案聲請停止執行原處分，核無必要。另相對人核准徵收後之實際執行作業係屬需地機關權責，臺北市政府依土地徵收條例第28條規定辦理通知遷移作業，目前處點交階段，尚未依行政執行法執行等語。

四、本院查：

㈠按行政訴訟法第116條第2項規定：「行政訴訟繫屬中，行政法院認為原處分或決定之執行，將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，得依職權或依聲請裁定停止執行。但於公益有重大影響，或原告之訴在法律上顯無理由者，不得為之。」準此，倘因原處分或決定之執行，對聲請人將發生難於回復之損害且情況急迫，並其停止於公益無重大影響且當事人之訴在法律上非顯無理由者，始合於停止執行之要件。又行政訴訟法第116條第2項規定雖未如同訴願法第93條第2項、第3項所規定，將「行政處分合法性顯有疑義」，列為訴訟繫屬中得向行政法院聲請裁定停止執行之事由，然而訴願法第93條第2項以行政處分之合法性顯有疑義作為停止執行之類型，係仿自德國行政法院法第80條第4項第3句規定，德國通說認為該規定在行政法院審理停止執行之聲請時，亦得類推適用。而且同樣向行政法院聲請停止執行，只因聲請時點不同（訴訟繫屬前後）而異其得准許之事由，並無實質理由。何況當行政處分之合法性顯有疑義時，仍聽令其執行，實與法治國之依法行政原則大相違背。在此情形，原處分並無立即執行之公益。因此，於訴訟繫屬後始向行政法院聲請停止執行者，應可類推適用訴願法第93條第3項、第2項規定，可以「原行政處分之合法性顯有疑義」作為獨立停止執行之事由（參見翁岳生主編，行政法下冊，西元2020年，增訂4版，第583頁）。而所謂「難於回復之損害」，是指損害不能回復原狀，或依一般社會通念，如為執行可認達到回復困難的程度，而且其損害不能以相當金錢填補者而言，至於當事人主觀認知上難於回復的損害，並不屬於該條所指難於回復的損害。所謂「急迫情事」，則指原處分已開始執行或隨時有開始執行之虞，其執行將發生難於回復之損害且情況緊急，非即時由行政法院予以處理，則難以救濟而言(最高行政法院113年度停字第40號裁定意旨參照)。

㈡依土地徵收條例第13條第1項規定：「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18條規定：「（第1項）直轄市或縣（市）主管機關於接到中央主管機關通知核准徵收案時，應即公告，並以書面通知土地或土地改良物所有權人及他項權利人。（第2項）前項公告之期間為30日。」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。」由上規定可知，土地徵收係經需用土地人提出申請，由中央主管機關內政部核准徵收土地及其改良物，再由直轄市或縣（市）政府執行。而內政部於核准徵收之標的後，通知直轄市或縣（市）政府請其辦理公告徵收及通知手續，其所為核准之徵收處分始對外發生效力。是以，相對人固為土地或土地改良物之徵收核准機關，惟並非系爭徵收計畫後續之強制點交、斷水斷電、拆遷等行政執行行為之權責機關，且聲請意旨亦載稱：臺北市政府工務局衛生下水道工程處已於113年8月22日通知聲請人辦理會勘點交建築物、騰空私人物品、移除水電管線設施及繳交鑰匙等語，此有其提出之113年8月22日會勘通知在卷足憑，益徵相對人並非強制點交、斷水斷電、拆遷等行政執行行為之權限機關，而非為本案訴訟之適格被告。據此，相對人即非停止執行所欲保全本案之適格當事人，遑論臺北市政府依前開條例第28條第1項規定辦理通知遷移作業程序，目前僅處於點交階段，尚未依行政執行法執行，亦無任何相關行政處分作成，聲請人自不得依行政訴訟法第116條第2項之規定，對相對人聲請後續之強制點交、斷水斷電、拆遷等行政執行行為之停止執行。

㈢再者，聲請停止執行程序為緊急程序，法院是依即時可調查的事證為調查以認定事實。聲請人雖以前開情詞主張原處分

有諸多違法瑕疵云云，惟其主張業經訴願機關逐一論駁而為訴願駁回之決定在案，此經本院依職權調取本案訴訟卷宗核閱無訛，且有113年9月13日院台訴字第1135010721號訴願決定書影本附卷可按，是依兩造於本案訴訟書狀所執理由及其提出的現有資料，尚各執一詞，難以立即判斷，仍須經由相當的證據調查程序始能認定，即無從依聲請人的主張逕認原處分的合法性顯有疑義或本案訴訟勝訴蓋然性甚高。另聲請人主張系爭徵收計畫將使系爭建物1樓經營之汽車維修保養業務營業中斷，考量所造成之營業損失、員工資遣費及拆除重建所需之人力、物力，損害金額難以估算，其他居住在現址2樓之聲請人也因系爭建物遭拆除迫遷，已嚴重影響其等之居住權（遷徙自由）及建築物存續狀態自由使用之權益等語。然查，經濟社會文化權利國際公約第11條第1項揭示適足生活條件之權（the right to adequate standard of living）中，固包括適足居住權：「本公約締約各國承認人人有權為其自己與家庭獲得相當的生活水準，包括足夠的食物、衣著與住房，並能不斷改進生活條件。各締約國將採取適當之步驟保證實現此一權利，並承認為此而實行基於自願同意的國際合作的重要性。」另針對「適足居住權」所公布之第7號一般意見進一步闡釋涉及強制驅離家園之人權保障，重點包含：「所有人均應擁有一定程度的安全保障，以確保免遭強迫驅離、騷擾及其他威脅」、「適當的法律程序上保護與正當的法律程序為所有人權所不可或缺的要素；在強迫驅離問題上尤為重要；因為其涉及兩個國際人權公約所承認的一系列權利。故對強迫驅離所適用的法律程序保護，應包括：（a）使受影響者享有真正磋商之機會；（b）在預定驅離日期前，使受影響者享有充分、合理之通知；……（g）應提供法律救濟機會；（h）儘可能對有需要者提供法律上協助。」據此可知，「適足居住權」有關對房屋與土地的居住者提供使用權的保障，係要求一定程序的使用保障必須以法律保護之，其方式包括給予適當、合理且即時之補

償，及正當法律程序之落實等。而我國關於土地或土地改良物的徵收，其徵收程序及相關補償均於土地徵收條例予以規範保障，人民因其財產徵收所為特別犧牲既經給予合理補償，而得另覓適當處所為安全、和平及尊嚴居住，在此情形下，聲請人並未釋明其等因原處分之執行究竟如何無法安全、和平及尊嚴居住，其等遷徙自由又係如何受到限制與侵害，致受有難以回復之損害，自難僅憑其等空言泛稱：「系爭建物遭拆除迫遷後，不知與家人能遷居何處，縱使靠有限之補償金能覓他處，是否能滿足生活尊嚴的適足居住權，也充滿不確定性」云云，為其有利之認定。此外，關於聲請人主張因原處分之執行而受有經營汽車維修保養業務之員工生計及財產上之損害乙節，從卷附系爭徵收計畫書以觀，其中之安置計畫已包含工廠及商家輔導措施及在地失業勞工之輔導措施（本院卷第153頁），得用以儘可能對有需要者提供法律及行政上之協助，縱令因原處分執行確致聲請人營業收入現況產生變動，在一般社會通念上，尚非不能以金錢賠償獲得救濟，亦難謂原處分之執行將發生難以回復之損害。

㈣綜上，依上述規定及說明，尚難認聲請人將因原處分之執行，而受有難於回復之損害。聲請人以此聲請停止原處分及後續之強制點交、斷水斷電、拆遷等行政執行行為之執行，核與首揭停止執行之要件不符，不應准許，應予駁回。又依系爭工程土地使用計畫圖之設施配置示意圖及景觀配置示意圖（本院卷第259至260頁），可知聲請人所有之土地及建物皆位於基地北側鄰濱江街之地帶，而系爭工程擬興建廠站周邊電力饋線正係位於北側濱江街上，為電力最短引入位置，鄰近本案必要設施台電受電室及主變電站；本案基地遭機場燈光區分割為南北2區塊，且有飛航高度之限制，故北側之重要處理單元，如污泥處理機房、台電受電室與變電設施等，需較高之高度無法南移，土地使用已非常緊縮，本案整體開發後廠區北側臨濱江街部分，依臺北市土地使用分區管制規則及臺北市建築管理自治條例至少須退縮3.64公尺作為

人行道，基地內高度較高需保留之喬木僅能移植配置於北基地西側及北側之人行道上，倘排除北基地北側建築物之土地，將影響本工程污水處理流程之整體規劃等情，此可觀諸系爭徵收計畫書所載即明（本院卷第126至129頁），足見相對人核准徵收聲請人所有土地及土地改良物之目的尚非僅止於用來作為「植栽移植」，倘允許停止原處分之執行，恐將無法因應臺北市污水處理量能之不足，及系爭工程相關前置作業有於112年前完成之急迫需求，亦難謂對公益無重大影響。惟依行政訴訟法第116條第2項規定，須已合致於該項前段之停止執行要件者，始須再考量是否於公益有重大影響，而不應准停止執行。是聲請意旨關於本件停止執行對公益並無重大影響之主張，核與本件之認定無影響，本院自無再予進一步論斷之必要。

五、結論：聲請為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　10　　月　　30　　日

審判長法　官　陳心弘

法　官　畢乃俊

法　官　鄭凱文

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本裁定，應於送達後10日內，向本院高等行政訴訟庭提出抗告狀並敘明理由（須按他造人數附繕本）。

三、抗告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
(一)符合右列情形之一者，得不委任律	1.抗告人或其代表人、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。

師為訴訟代理人	2. 稅務行政事件，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，抗告人或其代表人、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。
(二)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. 抗告人之配偶、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. 抗告人為公法人、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(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，抗告人應於提起抗告或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　10　　月　　30　　日

書記官　高郁婷