

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

113年度訴字第528號

114年12月29日辯論終結

原告 邱詩婷

訴訟代理人 鍾明達律師

被告 新竹市政府

代表人 高虹安

訴訟代理人 蔡伊雅律師

上列當事人間土地徵收事件，原告不服內政部中華民國113年3月26日台內法字第1130010364號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴及追加之訴均駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

(一)被告代表人於訴訟進行中，依序變更為邱臣遠、高虹安，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟(見本院卷第215至217、347至351頁)，核無不合，應予准許。

(二)按訴之變更或追加係於訴訟繫屬後始發生，對訴訟之其他當事人及法院均造成負擔，其合法性應於一定條件下始得肯認，避免被告疲於防禦致訴訟延滯。行政訴訟法第111條第1項規定：「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。」並於同條第3項規定：「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。」以兼顧

當事人之利益，促進訴訟經濟。原告於113年5月2日提起本件訴訟(見本院卷第11頁)，迄114年1月13日始具狀追加訴之聲明第三項：「三、被告應給付新台幣3,899,800元，及自行政訴訟追加書狀繕本送達被告之日起，至被告准予協議價購原告所有坐落新竹市福林段937之1地號土地或徵收之日止按月給付原告新台幣64,997元。」(見本院卷第253頁)。惟被告明確表示不同意(見本院卷第315頁)，並稱原告追加公法上不當得利返還請求涉及私法法律關係，依法不得於本件行政訴訟程序中追加等語(見本院卷第269至270頁)。本院審酌本件追加之請求，核無行政訴訟法第111條第3項所列各款法定應准許情形，衡情亦有礙本件訴訟之終結與程序經濟，不屬行政法院得依前條第1項認為適當之情形，原告此部分訴之追加，不應准許。

二、事實概要：原告所有坐落○○市○○段937-1地號土地(下稱系爭土地)，於民國42年劃設為○○市○○路，73年經公告編定為特定農業區交通用地(見本院卷第357至361頁)，迄今持續作為公眾通行之既成道路，由新竹市政府負責養護管理，並部分劃設停車格供公眾使用。原告自109年起多次向被告申請就系爭土地辦理協議價購，均未獲具體回應。嗣原告以鍾明達律師事務所112年12月14日112律明字第00121401號函，向被告申請協議價購或辦理徵收補償(見本院卷第145至148頁)，被告則以112年12月22日府工土字第0000000000號函復稱：「說明：…三、鑑於本市財政困難，本府在有限資源下，不能在短期內全面性取得既成道路，故參照財政部訂定之『中央補助直轄市及縣(市)取得既成道路試辦計畫』漸進取得是項用地，以彌補其損失。本府於102年起逐年編列預算，以競標方式辦理採購本市私有既成道路土地，…五、土地徵收條例第13條規定：『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，…送由核准徵收機關核准，…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。…」爰已供公眾通行之既成道路其申請徵收之公益性、必要性、適當與合理性顯不足構成徵收要件。六、本府明年度仍有辦理既成道路採購招標作業，仍請邱小姐能夠參與投標。」等語(見本院卷第149至150頁，下稱系爭函文)。原告認系爭函文實已拒絕其協議價購及徵收補償之請求，對之提起訴願，經內政部113年3月26日台內法字第0000000000號訴願決定以系爭函文非行政處分為由不受理(見本院卷第129至133頁，下稱訴願決定)，原告不服，關於請求協議價購部分，提起本件行政訴訟。

三、原告主張下列等語，並聲明：(一)訴願決定及系爭函文均撤銷。(二)被告應依原告112年12月14日(收文日期：112年12月15日)協議價購之申請，准予協議價購原告所有之○○市○○段937之1地號土地(見本院卷第336頁)。

(一)原告依土地徵收條例第11條規定，向被告申請辦理協議價購系爭土地。原告多次申請，被告不僅未依法進行任何實質協議，反而要求原告以競標方式參與私有既成道路土地採購招標，以採購程序取代法律所定協議價購機制。協議價購係以市價為基礎，由需用土地人與所有權人進行對等協商，與政府採購性質之競標招標，在法律關係、程序保障及權利義務上均不同，被告系爭函文實已拒絕原告協議價購請求，對原告財產權產生不利影響，系爭函文自屬具規制效果之行政處分，原告得提起行政救濟。

(二)司法院釋字第400號解釋關於既成道路及公用地役關係之真正意旨，並非為正當化公眾無償通行私有土地，而係揭示當私人土地長期無償供公眾通行，已達既成道路程度時，該土地所有權人已承受因公益所生特別犧牲，國家即有依法徵收並給予補償之充分性及必要性，縱因財政困難無法即時徵收，至少應訂定合理期限，逐年籌措財源或以其他方式補償。系爭土地位於新竹空軍基地門前，屬新竹市主要幹道，被告長期將其作為公共道路使用，卻拒絕協議價購或補償，

違反釋字第400號所揭示憲法意旨，不符憲法第15條保障人民財產權之要求。

(三)被告於83年以前即對系爭土地實施道路拓寬工程，並於113年間再拓寬為左右各2線之4線道路，另挖掘溝渠並劃設停車格，相關工程未通知土地所有權人，亦未取得同意，已嚴重侵害原告所有權。縱使承認系爭土地成立既成道路，範圍僅限於62年11月26日以前最早期航照圖所示之左右各1線2線道路，被告不得恣意擴張公用地役關係之範圍，更不得在未補償之情形下任意鋪設柏油或劃設停車格收費，法院對於私人土地上成立之公用地役關係，應採取嚴格審查標準，否則將導致人民財產權實質空洞化，違反憲法保障之本旨。

四、被告則以下列等語置辯，並聲明：原告之訴駁回。

(一)按土地徵收條例第11條第1項、第13條第1項、第14條規定，公用徵收僅國家為徵收權之主體，一般人民除法律別有規定外（如土地徵收條例第8條及第58條），並無請求國家徵收其所有土地之公法上請求權。土地徵收條例第11條及第13條所規定，僅係規範需用土地人於有徵收需求時，應踐行之程序規定，並非賦予土地所有權人得請求政府協議價購或申請徵收之權利。原告於112年12月14日申請協議價購或徵收，僅屬促請被告考量是否發動裁量權，並非基於公法上請求權。被告系爭函文僅屬事實性說明及政策回應，未對原告權利義務發生直接規制效果，自非行政處分。

(二)系爭土地如以市價估算，協議價購經費需約新臺幣（下同）1.2億元，該路段整體用地經費高達約5.95億元，因財源籌措不易及市府財政並非寬裕，無法於短期內全面辦理價購或徵收補償，為兼顧公平原則及公共利益，被告參照財政部訂定之「中央補助直轄市及縣（市）政府取得既成道路試辦計畫」，自102年起逐年編列預算，並以競標方式辦理私有既成道路土地採購，且多次通知原告參與投標，已盡力彌補其損失，並非消極不作為。

01 (三)系爭土地上向來即為4線車道，停車格亦於108年間設置，11
02 3年間僅進行道路刨鋪復舊工程及車道配置調整，未新增占
03 用原告土地，依司法院釋字第440號解釋理由書意旨，主管
04 機關於尚未完成徵收或價購前，仍得依法使用既成道路或都
05 市計畫用地，是否徵購應視侵害程度及公共利益需求而定。
06 另依停車場法第15條規定，地方主管機關得為整頓交通及停
07 車秩序，依法劃設停車位。系爭土地雖尚未完成補償程序，
08 被告仍得於已鋪設柏油且寬度符合規劃既成道路，適度劃設
09 路邊停車格，並未違法。

10 五、本院之判斷：

11 (一)憲法第15條規定人民財產權應予保障；又人民依法取得之土
12 地所有權，應受法律之保障與限制，亦為憲法第143條第1項
13 所明定。是國家因公用或其他公益目的之必要，尚非不得經
14 由法定程序徵收人民之土地。土地徵收條例第1條第2項規
15 定：「土地徵收，依本條例之規定，本條例未規定者，適用
16 其他法律之規定。」第2條規定：「本條例所稱主管機關：
17 在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣
18 （市）政府。」第3條規定：「國家因公益需要，興辦下列
19 各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必
20 須者為限：…」第10條第1項規定：「需用土地人興辦之事
21 業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土
22 地改良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許
23 可。」第13條第1項規定：「申請徵收土地或土地改良物，
24 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
25 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
26 准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。」第14條規
27 定：「徵收土地或土地改良物，由中央主管機關核准之。」
28 第19條規定：「徵收土地或土地改良物應發給之補償費，由
29 需用土地人負擔，並繳交該管直轄市或縣（市）主管機關轉
30 發之。」由上可知，土地徵收係國家基於公共利益之需要，
31 為興辦特定公共事業，依法律所定要件及程序，對人民受憲

01 法第15條保障之財產權予以剝奪，並以相當補償填補人民所
02 承受之特別犧牲，土地徵收係以國家公權力之行使為核心，
03 而非以土地所有權人之意思為發動基礎，因此，依土地徵收
04 條例之規定，徵收權之主體僅限於國家，並由需用土地人依
05 其事業需要，擬具徵收計畫，循法定程序向主管機關申請核
06 准，顯見徵收程序之發動，係屬行政機關基於公共事業需要
07 之職權行使，而非土地所有權人所得主動請求之權利。土地
08 所有權人於徵收制度中之法律地位，係於徵收處分作成後，
09 成為受處分之相對人，並依法享有補償請求權，而非於徵收
10 程序發動前，即享有請求國家徵收其土地之公法上請求權。
11 準此，土地所有權人於無法律明文授權之情形下，向需用土
12 地人或主管機關請求辦理徵收，其法律性質僅屬促請行政機
13 關考量是否行使徵收職權，尚不足構成行政法上之請求權
14 （最高行政法院112年度上字第214號判決意旨參照）。

15 (二)土地徵收條例第11條第1項規定：「需用土地人申請徵收土
16 地或土地改良物前……應先與所有權人協議價購或以其他方式
17 取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議且無
18 法以其他方式取得者，始得依本條例申請徵收。」依前揭文
19 義而言，協議價購制度係土地徵收制度中之先行程序，其立
20 法目的在於要求需用土地人於申請徵收前，優先嘗試以合意
21 方式取得土地，以降低對人民財產權之侵害，並促進行政效
22 率與社會和諧。是以，協議價購規範重點，在於約束需用土
23 地人行使徵收權時所應遵循之程序義務，而非賦予土地所有
24 權人得以請求政府必然進行協議或必然達成價購之權利。另
25 就法規體系觀之，協議價購係作為徵收程序之一環，其存在
26 與否，完全繫於需用土地人是否有申請徵收之計畫及必要，
27 亦即協議價購並非獨立存在之土地取得制度，而係以可能進
28 入徵收程序為前提之附隨程序，倘需用土地人尚未認有申請
29 徵收之必要，或基於整體政策及財政考量，暫不啟動徵收程
30 序，自難認其依法即負有應土地所有權人請求而進行協議價
31 購之義務。因此，土地所有權人請求協議價購，其法律性質

01 與請求徵收相同，均屬促請行政機關行使其裁量權之行為，
02 而非行政法上所稱依法申請即應准駁之案件，行政機關就此
03 所為之回覆，僅屬政策說明或行政立場之告知，非對人民權
04 利義務發生直接規制效果，尚難認屬行政處分。是以，原告
05 於112年12月14日所為請求(見本院卷第145至148頁)，依上
06 開規定及說明，僅係促請被告斟酌是否發動辦理協議價購或
07 徵收程序，性質上屬行政陳情，而非依法申請應作成准駁之
08 行政申請案件。被告就此所為系爭函文(見本院卷第149至15
09 0頁)，僅係就現行政策、財政狀況及既成道路取得方式為事
10 實說明與行政立場之告知，並未就原告權利義務作成具體規
11 制，核非屬行政處分，訴願機關據此作成不受理之決定，並
12 無不合；原告猶對之提起撤銷訴訟，於法自屬無據。

13 (三)原告主張：被告對其依土地徵收條例第11條所為之請求，無
14 意啟動協議價購程序，應作為而不作為，且被告以參與既成
15 道路用地競標方式，取代法定之協議價購程序，已侵害土地
16 所有權人應有權益等語(見本院卷第342至343、346頁)。
17 惟原告此項主張之前提，在於其對被告享有請求協議價購或
18 徵收程序之公法上請求權，然如前所述，土地徵收及其前置
19 之協議價購程序，係立法者賦予需用土地人為確保公共事業
20 推動所設，非土地所有權人得據以請求行政機關之權利。是
21 以，被告是否啟動協議價購或後續徵收程序，本質上仍屬行
22 政裁量事項，尚難謂其對原告負有必須作為之公法上義務。
23 再者，系爭函文說明三明確記載：「鑑於本市財政困難，本
24 府在有限資源下，不能在短期內全面性取得既成道路，故參
25 照財政部訂定之『中央補助直轄市及縣(市)政府取得既成
26 道路試辦計畫』，採取漸進方式取得是項用地，以彌補其損
27 失。本府自102年起逐年編列預算，並以競標方式辦理採購
28 本市私有既成道路土地…」等語(見本院卷第149頁)，並有
29 被告111年8月29日府工土字第1110129701號函及其招標公
30 告、112年4月14日府工土字第1120060862號函及招標公告、
31 112年8月17日府工土字第1120126454號函及招標公告，以及

111年9月13日府工土字第1110139575號函、112年8月16日府工土字第1120121180號函、112年9月11日府工土字第1120137242號函等資料附卷可稽（見本院卷第151至167頁），足認被告係基於整體財政負擔與公平性考量，長期依循中央政策指引，透過編列預算並公開招標方式，逐步取得既成道路用地，而非消極怠於處理相關用地問題。被告以競標方式取得既成道路用地，僅屬提供土地所有權人另一出售管道，性質上係自願參與之行政措施，並未對原告加諸必須出售土地之義務，亦未剝奪原告待日後於被告財政狀況改善，另行編列預算後再行辦理協議價購或徵收，倘原告不願參與投標，仍得選擇持有土地以俟被告於經費充裕時依法辦理用地取得事宜，此有被告111年9月13日府工土字第1110139575號函在卷可參（見本院卷第93頁），尚難認被告係以投標方式取代或排除協議價購制度。原告此部分主張，尚不足採。

六、綜上所述，原告所訴各節，均無可採，其請求判決如聲明(一)、(二)所示，為無理由，應予駁回。訴之追加部分於法未合，不應准許，併以判決駁回之。

七、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決不生影響，無逐一論述必要，併予敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 115 年 1 月 22 日

審判長法官 蘇嫻娟

法官 林季緯

法官 鄧德倩

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
(一)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。
(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. 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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

01 中 華 民 國 115 年 1 月 22 日
02 書記官 黃品蓉