

臺北市政府 88.11.25. 府訴字第八八〇四〇六六四〇一號訴願決定書

訴 願 人 〇〇〇

〇〇〇

代 理 人 〇〇〇

原處分機關 臺北市政府捷運工程局

右訴願人因請求發給救濟補償金事件，不服原處分機關八十八年五月三十一日北市捷權字第八八二一二〇一七〇〇號函所為之處分，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

訴願駁回。

事 實

- 一、緣臺北縣永和市〇〇段〇〇及〇〇地號等十一筆土地（於八十二年九月二十一日合併為同段〇〇地號），因臺北都會區大眾捷運系統中和線工程隧道需穿越使用，原處分機關於八十一年間，依修正前大眾捷運系統路線使用土地上空或地下處理及審核辦法第二條之規定辦理圖說公告，並通知土地所有權人及他項權利人。並續依該辦法第八條規定，以八十一年十二月十四日北市捷權字第一二九五〇三號函通知臺北縣中和市地政事務所辦理註記（該所於八十一年十二月十七日辦理註記）。依上開辦法第十一條第一項第一款規定，穿越得建築使用土地，其補償費之計算以因穿越所減少之樓地板面積之比率乘以公告土地現值，因上開土地並未減少樓地板面積，依該公式計算結果，補償費為零，故本案系爭土地並無補償金可領。
- 二、嗣因上開大眾捷運系統路線使用土地上空或地下處理及審核辦法於八十五年四月十七日修正，凡是穿越土地無論取得地上權或註記均應補償，對於該辦法修正前已註記之土地所有權人，因前已到處陳情要求補償，原處分機關乃依照交通部八十四年六月六日召開研商上開辦法修正草案相關事宜第三次會議結論：「至臺北市政府捷運局建議增訂，規定本辦法之補償得『溯及既往』乙節，因其涉及人民權利義務，應以法律定之較妥，為免徒增困擾，故不予增訂，另請臺北市政府捷運工程局研究相關案件是否得循行政救濟程序辦理。」原處分機關乃依交通部之建議，對大眾捷運系統穿越土地上空或地下已辦理設定地上權或註記於土地登記簿之土地，決定比照上開辦法之補償標準以救濟金名義發放，以資救濟。
- 三、本案系爭土地因已辦理註記，經原處分機關專案簽報，奉〇前市長於八十五年七月二十二日核定發給救濟金。惟發放對象，依照本府法規委員會八十五年九月十二日北市法二字第2448號函釋示略以：「……本案補償金為使用土地之代價，按其性質應屬債

權之一種，並不具有對世之效力，因此設定地上權之後，若土地所有權為移轉，除非當事人間就此補償金債權有讓與之合意，否則並不當然隨同移轉，因此補償費應發給設定地上權當時之土地所有權人.....有關於土地登記簿上為註記，其救濟金之發放似應與設定地上權之處理方法相同，即以註記當時之土地所有權人為發放對象.....」原處分機關乃再專案簽報，奉陳前市長於八十五年十二月十九日核定在案。原處分機關乃參酌上開辦法第九條規定，通知註記當時之土地所有權人領取。

四、訴願人等於八十六年五月十七日共同委任○○○為代理人，主張大眾捷運系統中和線工程穿越渠等二人之土地，向原處分機關請求救濟補償金（即要求合併後之○○段○○地號土地持分十萬分之三四九一「合併前為○○段○○地號土地全部」、○○地號土地持分五分之一、及合併後○○段○○地號土地，持分十萬分之六八五應補償予訴願人○○○，合併後之○○段○○地號土地，持分十萬分之一五三六應補償予訴願人○○○）；案經原處分機關以八十六年五月二十三日北市捷權字第八六二一二七二五○○號書函復知代理人○○○略以：「.....二、有關.....請求救濟補償乙案，其中○○、○○（地）號土地註記當時○○○女士持有之持分土地救濟金，本局當依規定發放予○女士。三、至○○（地）號（合併前）土地之救濟，因臺端所提供委建契約之債權係土地所有權，並非穿越救濟或補償金受領之讓與證明，又○○公司八十一年四月十七日領建築執照後分別出售，該預售之行為係私人債權關係，不產生物權效力，依民法第七百五十八條規定『不動產物權，依法律行為而取得設定、喪失及變更者，非經登記不生效力』，且大眾捷運系統中和線工程穿越該土地，一旦註記於土地登記簿內即有公示效果，故臺端若無提供該救濟或補償金受領之讓與證明文件，本局仍須依八十六年五月一日北市捷權字第八六二〇九九四二〇〇號書函第二點辦理。」惟訴願人並未依上開書函所示提供相關證明文件憑辦。

五、嗣訴願人以八十六年九月十九日「申請函」再次向原處分機關提出異議，主張其已於八十三年六月三十日經由買賣關係取得○○地號土地之持分，依民法第六十六條第二項等規定，當然即取得該土地穿越補償持分債權云云。原處分機關因對本案救濟金之發放對象是否仍應為註記當時之土地所有權人法令適用尚有疑義，乃再函請本府法規委員會釋示，經該會以八十六年十月一日北市法二字第八六二〇四〇〇七〇〇號函復略以：「.....土地權利之移轉並不表示救濟金債權當然移轉，從而有關本案救濟金之發放對象，仍應依本會八十五年九月十二日北市法二字第二四四八號函釋辦理。」原處分機關乃據以八十六年十月六日北市捷權字第八六二二四八七六〇〇號書函復知訴願人代理人○○○略以：「.....三、本案.....臺端若無提供該救濟或補償金受領之讓與證明文件，本局則依本府法規委員會函釋辦理，應將救濟金發給註記當時之所有權人。.....」

六、訴願人不服，於八十六年十月二十七日第一次向本府提起訴願，經本府以訴願人所不服

之原處分機關上開八十六年十月六日北市捷權字第八六二二四八七六〇〇號書函僅係理由說明，非屬行政處分，認訴願人提起訴願為程序不合，乃以八十七年二月二十七日府訴字第八六〇八四八二二〇一號訴願決定：「訴願駁回。」訴願人仍不服，提起再訴願，經交通部以八十七年六月十九日交訴字第〇二八七六一號再訴願決定：「原決定撤銷，由決定機關另為適法之決定。」理由欄敘明「……本案捷運局雖未為具體准駁之表示，但其敘述之事實及理由之說明內容，確已含有否准再訴願人請領救濟金之表示，自難謂非行政處分，今原決定機關未為實體審查，逕以程序未合不予受理，自有不妥，……」本府爰依上開再訴願決定意旨，以八十七年八月二十六日府訴字第八七〇四八三四四〇〇號訴願決定：「訴願駁回。」

七、訴願人仍不服，提起再訴願，經交通部以八十八年三月四日交訴字第〇一五〇七號再訴願決定：「原處分及原決定均撤銷，由原處分機關另為適法之處分。」理由欄敘明：「……參照行政法院八十五年度判字第三〇三八號判決：『……所謂註記僅係就土地登記中不涉權利義務關係之其他應行採酌之事實情況予以加註公示，藉以提醒權利關係人或土地登記業務之公務人員在衡量利害或審理案件時之注意，其本身並未使原告現存之權利義務關係發生任何得、喪、變更之效力。……故土地登記中之註記與其他具有創設或變更法律關係效力之一般所謂之土地登記，在本質上自不宜等量齊觀……』。是註記僅係一種事實關係之陳述，……本質上並未發生任何權義得、喪、變更之效果，應不具有物權之效力，經註記之土地仍得依其他法律原因為移轉登記。準此，再訴願人〇〇〇於八十三年三月十日因合併取得系爭土地所有權，及再訴願人〇〇〇於八十三年八月二十六日因買賣取得系爭土地所有權，均經依土地法規定登記有案，此有土地登記謄本影本可稽。原處分機關仍以八十一年十二月『註記當時之土地所有權人』（〇〇公司）為救濟補償金發放對象，顯與土地法第四十三條：『依本法所為之登記，有絕對的效力。』之規定有違，又與本辦法第九條「註記之土地」應給予補償費之本旨是否相符亦有疑義；又該條文明文規定無設定地上權之必要者，應由需地機構（即原處分機關）通知土地、建築物所有權人或管理機關會同他項權利人共同領取補償費，原處分機關八十五年七月間核定發放補償費時，系爭土地之權利主體已移轉登記為再訴願人，〇〇公司既已非權利人，原處分機關仍以之為核發對象，再訴願理由執以指摘已影響其權益，並非全然無據。訴願決定機關雖認註記後土地所有權若再行移轉者，其繼受人因可由土地登記簿上得知捷運系統穿越之事實，因而就價金方面即會有所考量，故穿越救濟金應發給註記當時之土地所有權人。按再訴願人有否考量系爭土地買賣價金與再訴願人是否符合發放標準係屬二事，註記土地支付補償費之本旨應係對權利受損害之土地所有權人所為之補償，本件若以再訴願人因知悉系爭土地有大眾捷運系統穿越，可以較低價金購買而予排除補償，顯失事理之平；另據再訴願答辯書理由稱大眾捷運系統穿越之空間

範圍設定地上權者，若土地所有權為移轉，除非當事人間就此補償金有讓與之合意，否則並不當然隨同移轉，因此補償費應發給設定地上權當時之土地所有權人，故有關於土地登記簿上為註記，其救濟金之發放亦應與設定地上權之處理方法相同，即以註記當時之土地所有權人為發放對象云云一節。按註記與地上權之法律效果不同，本辦法第十一條第一款僅係規定註記之土地補償標準依地上權補償費之百分之五十辦理，至於本件註記後土地所有權移轉，原處分機關核定發放救濟金仍以註記當時之土地所有權人為發放對象之法律依據為何？未據說明，容有再酌之必要，原決定機關未予釐清，亦有未洽，……」

八、案經原處分機關依上開再訴願決定意旨，邀集本府相關單位研析及依現場實務狀況詳加審酌，咸認穿越救濟金仍應依本府法規委員會函釋發給註記當時之土地所有權人為當，乃以八十八年五月三十一日北市捷權字第八八二一〇一七〇〇號函復訴願人之代理人〇〇〇，仍否准訴願人所請。訴願人仍表不服，於八十八年六月八日向本府提起訴願；七月七日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯到府。

#### 理 由

一、按修正前大眾捷運法第十九條規定：「大眾捷運系統主管機關因路線工程上之必要，得穿越公、私有土地之上空或地下，其土地所有人、占有人或使用人不得拒絕，必要時得就其需用之空間範圍協議取得地上權，協議不成時，準用徵收規定取得之。但應擇其損害最少之處所及方法為之，並支付相當之補償。……前二項土地上空或地下使用之程序、使用範圍、界線之劃分、登記、設定地上權、徵收、補償之審核辦法，由交通部會同內政部定之。」

修正前大眾捷運系統路線使用土地上空或地下處理及審核辦法第二條規定：「大眾捷運系統地方主管機關於確定捷運路線工程需穿越公私有土地之上空或地下時，應將穿越部分使用之空間範圍以適當之圖說公告之，並通知土地所有權人及他項權利人。」第八條規定：「大眾捷運系統路線穿越之空間範圍雖無設定地上權之必要，亦應由主管機關列冊送交管轄土地登記機關註記於土地登記簿內。」第十一條第一項第一款規定：「地上權之補償依左列規定辦理：一、於穿越依法得建築使用之土地，其補償標準計算公示如下：

$$\text{公告土地現值} \times \frac{\text{因穿越所減少之樓地板面積}}{\text{法定最高樓地板面積}} = \text{地上權補償費} \dots\dots\dots。$$

二、本件訴願及補充理由略以：

(一) 訴願人〇〇〇所有永和市〇〇路〇〇段〇〇巷〇〇號〇〇、〇〇樓房屋，及〇〇號〇〇

、○○、○○、○○樓房屋均在捷運中和線穿越之○○、○○地號等土地上，訴願人○○原有持分十萬分之三四九一（○○地號合併○○地號應有持分），八十三年六月三十日○○○購買持分十萬分之六八五，連同原有合計持分十萬分之四一七六，訴願人○○持分十萬分之一五三六，均係二五二地上房屋應有基地持分，捷運中和線穿越○○地號地下，應有損害補償。八十一年十二月十七日穿越地被註記，八十六年穿越該地，八十七年三月發放損害補償，自應發給發放時土地登記持分所有權人。

(二) 因捷運中和線穿越訴願人所有土地之下，使訴願人房屋地基下沉，致訴願人所有○○路○○段○○巷○○號○○、○○樓及○○號○○至○○樓房屋之地坪、牆壁樑、頂板裂縫、水溝不通等項損害，如地下道爆炸者，生命財產均無限損害，原處分機關竟捏詞不予補償，不僅罔顧事實，且公然侵害所有權，依憲法第十五條規定，殊屬不合。捷運中和線穿越訴願人所有土地，穿越補償金應發放土地登記之所有權人，原處分機關竟發給土地權利已移轉之案外人，損害訴願人之權益。

(三) 土地權利之取得、喪失、變更，以土地登記為準，民法第七百五十八條及土地法第七十二條定有明文，土地買賣移轉登記後，出賣人之土地一切權利，均由買受人取得，系爭土地八十三年買賣，出賣人已喪失一切土地權利，註記穿越之補償權，當已喪失，自應發給發放時土地所有權人，原處分機關發給註記時之土地所有權人，不僅違法，亦失公平正義。

三、卷查本件臺北都會區大眾捷運系統中和線隧道工程穿越之土地予以註記，係依據修正前大眾捷運法第十九條及修正前大眾捷運系統路線使用土地上空或地下處理及審核辦法第八條規定辦理，其「註記」係為公示、公信作用，俾免第三人因不知大眾捷運系統路線之穿越而蒙受非預期之損害，且於註記後土地所有權若再行移轉者，其繼受人因可由土地登記簿上得知捷運系統穿越之事實，因而就價金方面即會有所考量，故穿越救濟金應發給註記當時之土地所有權人。因此，訴願人等雖於八十三年間即取得系爭○○地號土地之持分所有權，但因其係於八十一年十二月十七日註記之後，因此並非穿越救濟金發放之對象，先予敘明。

四、又以委建契約為例，其內容可能為互易契約，或承攬契約，抑或買賣或承攬之混合契約，惟不論性質為何，係屬地主與建築商就基地與房屋所有權益內容之分配，與救濟金債權為不同之內容，而土地權利之移轉並不表示救濟金債權之當然移轉。另依民法第二百九十七條規定，債權之讓與非經通知債務人，對債務人不生效力。本件訴願人雖經原處分機關以八十六年五月二十三日北市捷權字第八六二一二七二五○○號書函通知提供補償金之讓與證明，惟訴願人並未提供，原處分機關自不能變更救濟金之發放對象。

五、另就實務上言，如以發放時之土地所有權人為發放對象，將失所依據，因註記後之土地，部分土地已合併或分割，其標示、範圍、面積、所有權人等均會與註記時之情況不同

(受領人非註記時通知之所有權人)，而且所有權移轉不斷發生，所謂「發放時之所有權人」或「現所有權人」在時間點上無法界定，實務上處理確有其困難之處，且不具公示及公信力，勢將造成更大紛爭。

- 六、關於訴願人訴稱其所有位於系爭○○地號土地上房屋因捷運中和線穿越之關係，導致房屋地基下沉，致發生損害乙節，係屬施工損鄰之損害賠償問題，其與本件係使用土地下方空間註記之救濟補償為不同之二件事，亦與原處分機關八十八年五月三十一日北市捷權字第八八二一二〇一七〇〇號函所為之處分內容無關。(註：關於訴願人所有房屋受損部分，據原處分機關於答辯書敘明，已由原處分機關所屬工程處責成承商處理修復，並已與訴願人達成協議在案。)
- 七、按本案因係前開大眾捷運系統路線使用土地上空或地下處理及審核辦法八十五年四月十七日修正前之案件，而依當時之辦法註記之補償費經核算為零，為平息民怨及基於平等原則，原處分機關乃依照交通部之建議，專案簽報○前市長核定依修正之辦法標準核准發給救濟金以資救濟，依此對無設定地上權之必要者，以註記當時之土地所有權人為發放救濟金之對象，其目的係在補償註記當時之所有權人，因此將救濟金發給註記當時之土地所有權人，比較符合公平原則，此為行政機關之行政措施，為行政裁量權的行使範疇，並無違法不當情事。從而本件原處分機關依上開交通部再訴願決定意旨，重為研酌後，仍認穿越救濟金應發給註記當時之土地所有權人為當，以八十八年五月三十一日北市捷權字第八八二一二〇一七〇〇號函否准訴願人所請，揆諸首揭規定，並無不合，應予維持。
- 八、至交通部前開八十八年三月四日交訴字第〇一五〇七號再訴願決定，觀其撤銷理由內容，將修正前大眾捷運系統路線使用土地上空或地下處理及審核辦法第十一條第一項第一款規定之補償費，與本案系爭土地，經原處分機關依上開辦法核算並無補償金可領，嗣因該辦法於八十五年四月十七日修正，規定凡是穿越土地無論取得地上權或註記均應補償，原處分機關鑑於該辦法修正前已註記之土地所有權人，因到處陳情要求補償，基於平等原則，乃依據交通部八十四年六月六日召開之會議結論，專案簽准對大眾捷運系統穿越土地上空或地下已辦理設定地上權或註記於土地登記簿之土地，比照上開辦法之補償標準以救濟金名義發放，二者發放基礎不同，救濟金係行政機關之行政裁量而非法定補償，然上開再訴願決定撤銷理由，似已將補償費及救濟金混為一談，併予敘明。
- 九、綜上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第十九條前段之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張明珠  
委員 黃茂榮  
委員 楊松齡  
委員 王惠光

委員 陳 敏  
委員 曾巨威  
委員 黃旭田  
委員 劉興源  
委員 曾忠己

中 華 民 國 八 十 八 年 十 一 月 二 十 五 日

市長 馬英九

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行

如認原處分違法或不當而對本決定不服者，得於收受本決定書之次日起三十日內，向交通部提起再訴願，並抄副本送本府。

（交通部地址：臺北市長沙街一段二號）