

調 查 報 告

壹、案由：據訴：坐落新竹市新興段○地號土地，早年經新竹市政府闢建為道路使用，非屬既成道路，詎該府迄未依法辦理徵收補償，又未按內政部訴願決定書意旨為適法之處分，損及權益等情乙案。

貳、調查意見：

一、陳訴人等共有之新竹市新興段○地號土地，坐落於該市食品路上，非屬公用地役關係之既成道路，新竹市政府僅就該道路工程範圍內之部分私有土地辦理徵收補償，陳訴人共有之上述土地等其他 10 餘筆私有土地卻未辦理，顯失公平正義。

(一)按行政程序法第 6 條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」；土地法第 208 條規定：「國家因左列公共事業之需要，得依本法之規定徵收私有土地。但徵收之範圍，應以其事業所必需者為限：…二、交通事業…。」；都市計畫法第 42 條規定：「都市計畫範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道路…。」、第 48 條規定：「依本法指定之公共設施保留地公公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」；土地徵收條例第 3 條規定：「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，應以其事業所必需者為限：…二、交通事業…。」又按司法院大法官釋字第 400 號解釋：「既成道路成立公用地役關係，首須為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；其次

，於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；其三，須經歷之年代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖不必限定其期間，但仍應以時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，僅能知其梗概（例如始於日據時期、八七水災等）為必要。」故所稱具有公用地役關係之「既成道路」，係指私有土地長久經不特定公眾通行使用而自然形成者而言，此與政府機關介入或闢建私有土地作為道路使用之情形顯不相同，合先指明。

(二)查本案陳訴人翁○○等人共有之新竹市新興段○地號土地(下稱系爭土地)，坐落於該市食品路上(西大路至明湖路路段以及食品路 260 巷巷道，下稱系爭道路)，都市計畫土地使用分區為道路用地。現況為已供公眾通行之 15 公尺道路。詢據新竹市政府表示，系爭道路(西大路至明湖路路段)，係於新竹縣、市分治前由該府前身(新竹市公所時代)辦理徵收開闢；因年代久遠，無法查證確實完成之闢建日期。另依該市稅捐稽徵處提供之坐落系爭道路 311 號等 5 戶房屋稅籍證明書內所載建物折舊年數予以推論，系爭道路約於 67 年間即已供作道路使用。據此，系爭土地既經政府機關徵收並開闢作為道路使用，非因民眾通行自然形成道路，即與上開釋字第 400 號解釋所稱具有公用地役關係之「既成道路」有間，新竹市政府認定系爭道路為既成道路，顯有未當。

(三)次查系爭道路前段路段工程用地範圍內新竹市竹蓮段○地號等 5 筆土地，以及後段路段工程用地範圍內新興段○地號等 2 筆土地，皆於 68 年間已辦理徵收並移轉登記為新竹市所有在案。惟同一工程用地範圍內除了系爭土地迄今尚未辦理徵收補償外，尚

有竹蓮段○地號及新興段○地號等 10 餘筆私有土地，均未辦理徵收補償。詢據新竹市政府表示，無法查明該等私有土地係因何原因而未辦理徵收補償事宜，僅推測系爭道路路段係於該市 71 年升格以前，既已有存在之事實。另該府因礙於經費不足，前於 69 年間，曾先徵詢系爭道路工程用地範圍內之土地業主，同意由該府先行開闢為道路，並經系爭土地原所有權人翁 0 崙等人提供土地予該府做為道路使用。

- (四) 綜上，陳訴人翁○等人共有系爭土地所坐落之系爭道路（西大路至明湖路路段），既屬都市計畫道路用地，且於新竹縣、市分治前經新竹市政府前身（新竹市公所時代）業已辦理徵收開闢供作道路使用，自非屬上開釋字第 400 號解釋之既成道路，該道路工程範圍內之私有土地，本應依上開土地法、都市計畫法及土地徵收條例等相關規定辦理徵收補償，惟新竹市政府僅就同一工程範圍內之部分私有土地辦理徵收補償，陳訴人共有之系爭土地等其他 10 餘筆私有土地卻未辦理，業已違反上開釋字第 400 號解釋所揭示之平等原則及行政程序法第 6 條規定之禁止差別待遇原則，顯失公平正義。

二、新竹市政府多年以來，始終以「系爭道路為既成道路」、「財源短絀」為由否准陳訴人請求徵收補償，又未依內政部訴願決定意旨，提出確實可行之取得計畫與期限，以彌補陳訴人之損失，罔顧人民權益，顯有怠失。

- (一) 按憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」；訴願法第 1 條規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但

法律另有規定者，從其規定。」、第 81 條規定：「訴願有理由者，受理訴願機關應以決定撤銷原行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，逕為變更之決定或發回原行政處分機關另為處分。但於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分。前項訴願決定撤銷原行政處分，發回原行政處分機關另為處分時，應指定相當期間命其為之。」、第 95 條規定：「訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力；就其依第 10 條提起訴願之事件，對於受委託行使公權力之團體或個人，亦有拘束力。」、第 96 條規定：「原行政處分經撤銷後，原行政處分機關須重為處分者，應依訴願決定意旨為之，並將處理情形以書面告知受理訴願機關。」

- (二)查系爭土地原所有權人之一翁 0 崙，曾於 87 年間向新竹市政府請求徵收補償，案經該府以 87 年 9 月 7 日府工土字第 65777 號函否准所請，翁 0 崙不服，提起訴願，前經臺灣省政府審認「…惟系爭土地前既已供公眾道路使用，訴願人對於系爭土地已無從自由使用收益，原處分機關雖非不予徵收，係目前上級機關未專案補助經費，而予以函復俟原處分機關財源許可或上級政府專案補助時，再予辦理徵收。然其究竟何時辦理徵收？則未訂定期限，揆諸首揭大法官會議解釋自有未洽。是原處分應予撤銷，由原處分機關另為處分，以資妥適。」，以 88 年 3 月 26 日 88 府訴二字第 149234 號決定：「原處分撤銷，由原處分機關另為處分。」，該府乃以 88 年 4 月 13 日府工土字第 21180 號函復翁 0 崙略以：「…將研究以市地重劃或區段徵收等方式取得，或訂定優先順序研擬長期計畫，積極規劃及籌措財源分年

辦理。」惟嗣後均未見辦理。

(三)嗣 91 年 4 月間翁 0 崙將其應有部分移轉予陳訴人，陳訴人即多次向新竹市政府請求徵收補償，該府均以其轄內現有類似供公眾通行之既成道路，仍屬私有土地之相同情形者為數甚多，因財源短絀無法在短期內辦理徵收補償為由，否准陳訴人之申請。陳訴人不服提起訴願，迭經內政部 96 年 5 月 31 日台內訴字第 0960038865 號、97 年 3 月 27 日台內訴字第 0960202462 號、97 年 10 月 2 日台內訴字第 0970135274 號及 98 年 7 月 20 日台內訴字第 0980040240 號及 98 年 12 月 23 日台內訴字第 0980223052 號訴願決定撤銷原處分在案，核其訴願決定理由：系爭土地既係由新竹市政府開闢為道路，非民眾通行自然形成道路，即與司法院釋字第 400 號解釋有間；又新竹市政府既曾辦理該市食品路道路前段及後段路段部分地號土地之徵收補償，何以未對系爭土地予以徵收補償，亦有違司法院釋字第 400 號解釋所揭示之平等原則；新竹市政府既已先將系爭私人土地開闢為道路利用，卻仍以財源短絀為由否准陳述人所請，亦未提出確實可行之期限及計畫彌補損失，顯與憲法第 15 條明文規定應保障人民財產權之意旨有違。

(四)按訴願法第 95 條規定，訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力。又原行政處分經撤銷後，原行政處分機關需重為處分者，應依訴願決定意旨為之，同法第 96 條亦定有明文。關於新竹市政府就陳述人因請求徵收補償事件所為處分經內政部訴願決定撤銷後，該府即應受其拘束，其重為處分應依該部訴願決定意旨為之。惟查，新竹市政府多次重為處分，並未針對該部訴願決定理由指摘事

項加以說明，仍以相同理由否准訴願人之申請，顯與訴願法上開規定有違。

(五)又據內政部表示：「系爭土地該府稱係於 69 年間取得翁 0 崙先生所出具同意書先行開闢，渠尚非同意土地所有權無條件移轉予新竹市。爰該府仍應確實本諸權責依都市計畫、地政等相關法令、整體開發、容積移轉、推動都市更新、獎勵投資、充裕地方財政收入等多元自償方式積極檢討辦理取得公共設施保留地，或訂定分年分期取得計畫，逐年編列預算循序取得有關用地，以確保所有權人之權益。」依新竹市政府提供之該市 95 年至 98 年核准道路工程用地徵收案，多為 10 公尺以下之新闢道路工程，亦有 15 公尺之既成道路（95 年辦理徵收之中央路都市計畫道路工程），惟系爭道路工程範圍內部分私有土地早經該府徵收補償，並開闢完成做為道路使用，尚未徵收之私有土地部分，於當時本應同時辦理徵收，縱經土地所有權人出具同意書先行開闢，亦應於事後積極籌措財源優先辦理徵收補償，惟多年以來，該府卻始終以「系爭道路為既成道路」、「財源短絀」為由否准陳訴人所請，該府雖以 99 年 9 月 7 日府工土字第 0990091942 號函復陳訴人略以：「…本府業已於 95 年 6 月 2 日發布實施『新竹市都市計畫容積移轉審查許可條件』，辦理都市計畫容積移轉予以補償…另本府辦理都市計畫私有公共設施保留地與公有非公用土地交換（即以地易地）…進行補償…臺端等人得依上開規定申請辦理…」惟上述容積移轉所得之補償金無法達一般徵收補償之金額，另該府亦未提供具體公有非公用土地之標的供陳訴人選擇交換（即以地易地）。

(六)綜上，新竹市政府多年以來，始終以「系爭道路為

既成道路」、「財源短絀」為由否准陳訴人請求徵收補償，又未依內政部訴願決定意旨，提出確實可行之取得計畫與期限，以彌補陳訴人之損失，罔顧人民權益，顯有怠失。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，提案糾正新竹市政府。
- 二、調查意見，函本案陳訴人。