高雄高等行政法院判決

111年度訴更一字第20號
民國111年12月20日辯論終結

原　　告　台灣糖業股份有限公司

代　表　人　陳昭義
訴訟代理人　黃裕中　律師
被　　告　嘉義縣政府
代　表　人　翁章梁
訴訟代理人　陳世勳　律師
　　周佩儀

上列當事人間徵收補償事件，原告不服內政部中華民國108年6月28日臺內訴字第1080420231號訴願決定，提起行政訴訟，前經本院108年度訴字第312號判決後，原告不服，提起上訴，經最高行政法院以109年度上字第689號判決廢棄，發回本院更為審理，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分關於否准增加徵收補償地價部分均撤銷。
二、被告對於原告異議之申請，應依本判決之法律見解另為適法之處分。
三、原告其餘之訴駁回。
四、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

㈠緣被告為辦理「嘉義縣○○○○○○區第一期開發案」，申請徵收嘉義縣鹿草鄉馬稠後段豐稠小段（下稱豐稠小段）92地號等28筆土地，經內政部以民國103年10月16日臺內地字第1030309842號函（下稱103年10月16日函）核准徵收，並由被告以103年10月21日府地權字第10301983865號公告在案（下稱103年公告），公告期間自103年10月22日起至同年11月21日止。原告所有坐落豐稠小段92、93、95、97、98、9

9、100、101、102、103、104、108、111、114、115、115-1、116、117、118、119、158-3、158-5、173-2、174地號等24筆土地（下稱系爭土地）位於上開徵收範圍內，因認補償地價過低，遂以103年11月11日雲嘉蒜資字第1037802836號函提出異議，經嘉義縣水上地政事務所（下稱水上地政事務所）參酌宗地條件、道路條件、市價變動幅度等因素，並審酌周邊土地之交易價格後，認系爭土地每平方公尺補償價格分別為如附表所示「原補償價格欄」之價格（下稱原補償價格），應屬合理，被告乃據以103年12月30日府地權字第1030244452號函通知原告查處結果（下稱前案查處結果）。原告不服，於104年1月16日以雲嘉蒜資字第1037804155號函向被告提出異議，案經被告提交嘉義縣地價及標準地價評議委員會（下稱地評會）104年第1次會議復議，經決議維持原補償價格（下稱前次地評會決議），被告遂以104年3月31日府地權字第1040056912號函通知原告復議結果（下稱前處分）。原告不服，循序提起行政訴訟，經本院104年度訴字第534號判決（下稱前案確定判決）：「訴願決定及原處分關於否准增加徵收補償地價部分均撤銷。被告對於原告103年11月11日就徵收補償地價異議之申請應依本判決之法律見解另為適法之處分。原告其餘之訴駁回。」且因兩造均未提起上訴而告確定。

㈡嗣被告委任客觀不動產估價師事務所（下稱估價事務所）重新查估系爭土地徵收補償價格，並提交地評會106年第4次評議會評議，評定徵收補償地價每平方公尺分別為如附表所示「新補償價格」之價格（下稱新補償價格），被告並以106年12月11日府地權字第1060244216號函（下稱106年12月11日函）通知原告各筆土地之新補償價格及系爭土地合計應補發新臺幣（下同）416,360元差額地價。原告不服，以106年12月22日雲嘉蒜資字第10678066362號函提出異議，主張系爭土地其中18筆土地新補償單價較原補償單價低，致系爭土地每平方尺平均單價下降，且重新選取比準地豐稠小段103

地號土地評定價格明顯低於市場價格。經被告函轉估價事務所查明後，以107年3月26日府地權字第1070038807號函（下稱查處結果）向原告說明查處情形，原告不服，續提出復議，被告乃提請地評會107年第2次會議復議，經決議維持原補償價額（下稱本次地評會決議）。被告遂以108年1月21日府地權字第1080011937號函通知原告復議結果（下稱復議結果，與上開查處結果合稱為原處分）。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂向本院提起行政訴訟，聲明訴願決定及原處分均撤銷；被告應依原告異議之申請，作成增加徵收補償地價113,619,788元之行政處分。本院以108年度訴字第312號判決（下稱前審判決）駁回後，原告不服，提起上訴，經最高行政法院109年度上字第689號判決（下稱發回判決）將前審判決廢棄，發回本院審理。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1. 兩造於前案合意以豐稠小段100地號為比準地，並經前案確定判決肯認合於土地徵收補償市價查估辦法（下稱查估辦法）第18條規定，惟被告本次估價係將原徵收補償程序完全捨棄，即將前案確定判決未指摘違法之比準地選取恣意撤銷，致原告處於法律狀態可能隨時變動之不安，違反行政程序法第117條規定。又地評會106年第4次會議就比準地變更乙節，完全未討論，肇因於被告錯誤曲解前案確定判決撤銷範圍所致。況且被告本次推翻前次比準地選擇，違反不利益變更禁止原則。

2. 被告先後多次提出調查估價表，然而就何表單內容資料確實係經地評會審查使用，被告不僅說詞反覆，且恣意變更資料內容，顯係專業性不足。另發回判決指摘被告提出之買賣實例調查估價表，僅5份表格於「備註欄」記載有查估辦法第7條之情形，足見被告查估調查未逐筆就買賣實例有無查估辦法第7條規定之情形詳細記載，且該5筆非正常交易買賣實

例，亦無相關證據可供調查，則地評會106年第4次決議有本於不完全資訊為判斷之瑕疵。

㈡聲明：

1.訴願決定及原處分（即查處結果及復議結果）均撤銷。

2.被告應依原告異議之申請，作成增加徵收補償地價113,619,788元之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.豐稠小段103地號宗地條件為單面臨街、道路條件為臨6米農路，與系爭土地中之14筆條件相近，較具代表性，本次查估選取該地作為比準地，較符合查估辦法第18條規定。本次地評會106年第4次、107年第2次會議固然未具體討論比準地從豐稠小段100地號變更為103地號乙節，惟比準地之變更為依法行政之必然結果，且被告於地評會評議前，已將相關資料提供審查委員，並以簡報方式呈現，內容不乏空照圖、相對位置圖、比較圖表等，更於「徵收土地宗地市價評議表」備註欄分別記載100地號土地為方形、路角地；103地號土地為比準地、不規則形、單面臨街，可明確區別該2筆土地條件之異同，及與其他宗地相似程度，足見本次地評會決議係在有完整及正確之事實基礎下而認同變更比準地。又原告不服查處結果提起復議，其理由單純認為比準地103地號土地價格過低，反係對於變更比準地為103地號土地乙節並無意見，本於禁反言原則，應無事後於訴訟中再事爭執之理。

2.本件17筆買賣實例中，只有5筆具有查估辦法第7條之情形，買賣實例調查估價表「備註欄」僅於該買賣實例有查估辦法第7條、第8條之情形始有填載之必要，若該買賣實例無此事由則無需記載。本次就比較標的選取之結果即鹿東小段653地號、海豐小段92地號、鹿東小段839地號等土地，該3筆土地每平方公尺單價均逾1,100元，被告已就正常價格土地中，選取單價最高之3筆土地作為比較標的，而為原告有利之處分。

3.依不動產估價師法第16條第1項規定不動產估價師受委託辦理各項業務，負有公正誠實之義務，故其所製作之查估結果資料，應有相當之公信力，在提交地評會審查時，不可能交付所有資料，只將相關資料匯整成各類書表，以供判斷，是被告交付之文書資料已足可作為地評會決議之依據。又前後2次查估結果有異，是估價師本於客觀調查結果所作成之判斷，用以判斷價格等客觀證據資料，如買賣實價登錄查詢資料等，並不會因時間經過而有所變動，不管何時查估，均是依據相同資料辦理，而被告將前次錯誤查估結果予以糾正，乃是本於依法行政原則，應無違誤。至於系爭土地個別宗地雖有低於前次查估補償價格之結果，惟系爭土地之徵收補償費總額增加，且本次查估係經由專業估價師所為評價，較符合市價，在依法行政原則之下，不利益變更禁止原則應被限縮。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠被告本次重新評定系爭土地徵收補償地價，是否適法？□

㈡原告請求被告依原告異議之申請，作成增加徵收補償地價113,619,788元之行政處分，有無理由？

五、本院之判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要欄所示之事實，有內政部103年10月16日函（本院卷一第279頁）、被告103年公告（本院卷一第281頁）、原告103年11月11日異議函（前案卷一第25至26頁）、前案查處結果（前案卷一第37至40頁）、原告104年1月16日異議函（前案卷一第41至42頁）、地評會104年第1次會議紀錄（本院卷二第86至91頁）、前處分（前案卷一第184至187頁）、前案確定判決（本院卷二第5至24頁）、地評會106年第4次會議紀錄（本院卷一第255至257頁）、被告106年12月11日函（本院卷一第283至284頁）、原告106年12月22日異議函（本院卷一第287至288頁）、查處結果（本院卷一第28

9至291頁）、原告107年4月9日復議函（本院卷一第293至294頁）、地評會107年第2次會議紀錄（本院卷一第384至388頁）、復議結果（前審卷第71至75頁）、訴願決定（前審卷第77至88頁）、前審判決（本院卷一第35至72頁）、發回判決（本院卷一第15至33頁）等附卷可稽，應堪認定。

㈡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……」第13條之1第1項規定：「前條所稱徵收計畫書，應記載下列事項，並檢附相關證明文件：……二、徵收土地或土地改良物所在地範圍及面積。……十六、應需補償金額總數及其分配。……」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20條規定：「(第1項)徵收土地或土地改良物應發給之補償費，應於公告期滿後15日內發給之。但依第22條第5項規定發給應補償價額之差額者，不在此限。(第2項)需用土地人未於公告期滿15日內將應發給之補償費繳交該管直轄市或縣（市）主管機關發給完竣者，該部分土地或土地改良物之徵收從此失其效力。但有下列各款情形之一者，不在此限：一、於公告期間內因對補償之估定有異議，而由該管直轄市或縣（市）主管機關依第22條規定提交地價評議委員會復議。……。」第22條規定：「(第1項)權利關係人對於第18條第1項之公告事項有異議者，得於公告期間內向該管直轄市或縣（市）主管機關以書面提出。該管直轄市或縣（市）主管機關接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知權利關係人。(第2項)權利關係人對於徵收補償價額有異議者，得於公告期間屆滿之次日起30日內以書面向該管直轄市或縣（市）主管機關提出異議，該管直轄市或縣（市）主管機關於接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知權利關係人。(第3項)權

利關係人對於前項查處不服者，該管直轄市或縣（市）主管機關得提請地價評議委員會復議，權利關係人不服復議結果者，得依法提起行政救濟。(第4項)直轄市或縣（市）主管機關依第20條規定發給補償費完竣後，徵收計畫之執行，不因權利關係人依前3項規定提出異議或提起行政救濟而停止。(第5項)徵收補償價額經復議、行政救濟結果有變動或補償費經依法發給完竣，嗣經發現原補償價額認定錯誤者，其應補償價額差額，應於其結果確定之日起3個月內發給之。」又內政部為利審查土地徵收案件，訂定「申請土地徵收注意事項」之行政規則，供申請土地徵收之行政機關作業之遵循，依該規則第8點第19款規定：「……徵收土地需補償金額總數，應注意所編列預算是否足敷支應。如已列入年度預算，應附該年度預算書，並檢附已提送直轄市、縣（市）政府地價評議委員會評定之徵收土地宗地市價清冊或市價變動幅度表等相關證明文件……。」綜上可知，內政部雖係對需用土地人報核之徵收計畫書對外為核准徵收之表示，然實係對徵收計畫內所列土地所有權人各筆土地之個別徵收，而集合以一個核准之行政處分外觀對外表示，同理，直轄市或縣（市）政府基於內政部核准徵收處分所為對外之補償處分，亦係就各筆土地為之。各筆土地之補償處分是否合法，應就各筆土地分別觀察，而得分別對各別土地之補償費處分單獨提起行政救濟。

㈢憲法第15條規定，人民之財產權應予保障。國家因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償，且應儘速發給。倘原補償處分已因法定救濟期間經過而確定，且補償費業經依法發給完竣，嗣後直轄市或縣（市）政府始發現其據以作成原補償處分之地價標準認定錯誤，原發給之補償費短少，致原補償處分違法者，自應於相當期限內依職權撤銷該已確定之補償處分，另為適法之補償處分，並通知需用土地人繳交補償費差額轉發原土地所有權人，以符補償應相當之憲法要求。逾期未發給補償費差額

者，原徵收土地核准案即應失其效力(司法院釋字第652號解釋及其理由書參照)。是以，直轄市或縣（市）政府對攸關徵收效力之補償費，如認其原作成之補償處分違法者，自應提出證據證明其違法事由之存在致必須加以撤銷，否則難認其自為撤銷之處分為合法。

㈣土地徵收條例第30條規定：「（第1項）被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均市價補償其地價。（第2項）前項市價，由直轄市、縣（市）主管機關提交地價評議委員會評定之。（第3項）各直轄市、縣（市）主管機關應經常調查轄區地價動態，每6個月提交地價評議委員會評定被徵收土地市價變動幅度，作為調整徵收補償地價之依據。（第4項）前3項查估市價之地價調查估計程序、方法及應遵行事項等辦法，由中央主管機關定之。」同條例施行細則第30條第1項規定：「本條例第30條第1項所稱徵收當期之市價，指徵收公告期滿次日起算第15日經地價評議委員會評定之當期市價。」又內政部依據土地徵收條例第30條第4項規定之授權，訂定查估辦法，作為相關機關在具體化「徵收當期之市價」時應遵守之規範。查估辦法第2條規定：「本辦法用詞定義如下：一、市價：指市場正常交易價格。二、比準地：指地價區段內具代表性，以作為查估地價區段內各宗土地市價比較基準之宗地，或作為查估公共設施保留地毗鄰非公共設施保留地區段地價之宗地。」第3條規定：「(第1項)直轄市或縣（市）主管機關依本辦法規定辦理土地徵收補償市價查估時，得將查估程序全部或一部委託不動產估價師辦理，委託費用由需用土地人負擔。(第2項)不動產估價師受託查估土地徵收補償市價者，應依本辦法辦理。」第4條規定：「土地徵收補償市價查估之辦理程序如下：一、蒐集、製作或修正有關之基本圖籍及資料。二、調查買賣或收益實例、繪製有關圖籍及調查有關影響地價之因素。三、劃分或修正地價區段，並繪製地價區段圖。四、估

計實例土地正常單價。五、選取比準地及查估比準地地價。六、估計預定徵收土地宗地單位市價。七、徵收土地宗地單位市價提交地價評議委員會評定。」第6條第1項規定：「依第4條第2款調查實例，以蒐集市場買賣實例為主，無市場買賣實例者，得蒐集市場收益實例。調查實例應填寫買賣實例調查估價表或收益實例調查估價表。」第7條規定：「買賣或收益實例如有下列情形之一，致價格明顯偏高或偏低者，應先作適當之修正，記載於買賣實例或收益實例調查估價表。但該影響交易價格之情況無法有效掌握及量化調整時，應不予採用：一、急買急賣。二、期待因素影響之交易。三、受債權債務關係影響之交易。四、親友關係人間之交易。五、畸零地或有合併使用之交易。六、地上物處理有糾紛之交易。七、拍賣。八、公有土地標售、讓售。九、受迷信影響之交易。十、包含公共設施用地之交易。十一、人為哄抬之交易。十二、與法定用途不符之交易。十三、其他特殊交易。」第8條規定：「（第1項）買賣或收益實例除依前條規定辦理外，並應就下列事項詳予查證確認後，就實例價格進行調整，並記載於買賣實例或收益實例調查估價表：一、交易價格及各項稅費之負擔方式。二、有無特殊付款方式。三、實例狀況。」第9條規定：「（第1項）土地徵收補償市○○○○○○○○○區域因素，包括土地使用管制、交通運輸、自然條件、土地改良、公共建設、特殊設施、工商活動、房屋建築現況、土地利用現況及其他影響因素之資料等。（第2項）前項影響區域因素之資料，應依地價區段勘查表規定之項目勘查並填寫。」第10條第1項規定：「劃分地價區段時，應攜帶地籍圖及地價區段勘查表實地勘查，以鄉（鎮、市、區）為單位，斟酌地價之差異、當地土地使用管制、交通運輸、自然條件、土地改良、公共建設、特殊設施、工商活動、房屋建築現況、土地利用現況及其他影響地價因素，於地籍圖上將地價相近、地段相連、情況相同或相近之土地劃為同一地價區段。」第13條第1款、第2款規定：

「以買賣實例估計土地正常單價方法如下：一、判定買賣實例情況，非屬特殊情況者，買賣實例總價格即為正常買賣總價格；其為特殊情況者，應依第7條及第8條規定修正後，必要時並得調查鄰近相似條件土地或房地之市場行情價格，估計該買賣實例之正常買賣總價格。二、地上無建築改良物（以下簡稱建物）者，計算土地正常買賣單價。其公式如下：土地正常買賣單價＝正常買賣總價格÷土地面積。」第17條規定：「（第1項）依第13條或第14條估計之土地正常單價應調整至估價基準日。（第2項）前項估價基準日指每年9月1日，案例蒐集期間為當年3月2日至9月1日。但屬第27條第1項但書規定者，估價基準日指3月1日，案例蒐集期間為前1年9月2日至當年3月1日。」第18條規定：「比準地應於預定徵收土地範圍內各地價區段，就具代表性之土地分別選取。都市計畫區內之公共設施保留地毗鄰之地價區段，亦同。」第19條規定：「（第1項）比準地地價之查估，應填載比準地地價估計表，其估計方法如下：一、就第17條估價基準日調整後之土地正常單價中，於同一地價區段內選擇1至3件比較標的。二、將前款比較標的價格進行個別因素調整，推估比準地試算價格。三、考量價格形成因素之相近程度，決定比準地地價。（第2項）地價區段內無法選取比較標的者，得於其他地區選取，估計時應進行區域因素及個別因素調整。（第3項）第1項第2款及前項區域因素及個別因素調整，分別依影響地價區域因素評價基準表及影響地價個別因素評價基準表之最大影響範圍內調整。」第20條規定：「（第1項）預定徵收土地宗地市價應以第18條選取之比準地為基準，參酌宗地條件、道路條件、接近條件、周邊環境條件及行政條件等個別因素調整估計之。但都市計畫範圍內之公共設施保留地，不在此限。（第2項）前項宗地條件、道路條件、接近條件、周邊環境條件及行政條件等影響地價個別因素依影響地價個別因素評價基準表之最大影響範圍內調整。（第3項）依前2項估計預定徵收土地宗地市價，應填

寫徵收土地宗地市價估計表。（第4項）第1項預定徵收土地其範圍內各宗地個別因素資料及地籍圖，以需用土地人函文通知直轄市、縣（市）主管機關者為準。」第27條規定：「(第1項)需用土地人依第20條第4項所為之通知，應於每年9月1日前送達直轄市、縣（市）主管機關，作為次年土地徵收補償查估之依據。但屬當年具急迫性或重大公共建設推動之需者，得於當年3月1日前送達。(第2項)需用土地人未及於前項期限前提供直轄市、縣（市）主管機關辦理徵收範圍市價查估作業所需資料者，應提供查估之市價予直轄市、縣（市）主管機關，或協調直轄市、縣（市）主管機關查估市價，提交地價評議委員會評定，所需費用並得由需用土地人負擔。」

㈤承上可知，內政部核准徵收人民土地時，對應補償人民之金額總數及其分配是否相當，為其必需審查事項，其徵收始為合法。而辦理土地徵收補償市價查估，係由直轄市或縣(市)主管機關先調查案例蒐集期間之買賣實例，並以是否有查估辦法第7條或第8條規定情形，就實例價格為修正，並將之記載於買賣實例調查估價表，作為估計實例土地之正常單價。再以此為基礎，於預定徵收土地範圍之地價區段，就具代表性之土地分別選取比準地；並以估價基準日調整後之土地正常單價中，於同一地價區段內選擇1至3件比較標的；如預定徵收土地範圍內無買賣實例則於其他地區選取，就其價格進行個別因素及區域因素之調整，以推估比準地試算價格，進而估計徵收土地宗地單位市價，提交地價評議委員會評定。是以比準地、比較標的、買賣實例，構成查估辦法估計預定徵收土地宗地單位市價之決定因素，環環相扣，相互牽動，均在達成查估辦法具體化土地徵收條例第30條所定按照徵收當期市價補償之目的。依查估辦法第18條規定，比準地應在預定被徵收土地範圍之地價區段，就具代表性者選取，則若無該地價區段內各宗地類型與條件之充分資訊，難以審查在地價區段眾多宗地中，如何評選出「具代表性之比準地」。

又依查估辦法第19條第1項第1款之規定，必須作為買賣實例之土地已得知其正常單價，並經調整至估價基準日後，始為比較標的之選擇，故於買賣實例之正常單價決定前，無從知悉何買賣實例，將被選為「比較標的」。再依查估辦法第4條、第5條及第20條第4項等規定，可知蒐集、製作或修正有關徵收補償市價之基本圖籍及資料、繪製有關圖籍、調查有關影響地價及預定徵收範圍內各宗地個別因素等資料，均為填寫各項查估表格所憑依據。換言之，包括宗地個別清冊、比準地地價估計表、買賣實例調查估價表等，僅係綜合各項圖資等證據資料加以調查後，而以表格及文字呈現之彙整結果。是查估機關即應完整揭露相關圖資供地評會驗證審查各宗地之相對關係，及查估機關填寫之表格內容是否正確，暨其選擇比準地、比較標的是否經過充分衡量，而非僅出於查估者之恣意。地評會如未獲完整資訊，僅以查估機關填寫之表格為其判斷基礎，即有基於不完整事實為判斷之違法。

㈥經查：

1.前案確定判決已確定部分暨其法律見解，被告應受拘束：

系爭土地地價區段位在鹿草鄉P001-00地價區段，被告原選取該地價區段內之豐稠小段100地號為比準地，因本案市價查估之估價基準日為103年3月1日，該地價區段內於102年9月2日至103年3月1日期間內並無買賣實例，依查估辦法第10條、第13條及第20條規定，應於鹿草鄉同一供需圈近鄰相類似地區選取比較標的，即以P006-00地價區段（鹿東小段）、P011-00地價區段（鹿草小段）及P049-00地價區段（海豐小段） 作為「其他地區」，蒐集17筆買賣實例供作比較標的之選擇，經前次地評會審議通過，有前處分、地評會104年第1次會議紀錄在卷可稽（前案卷一第59至61頁、本院卷二第86至91頁），兩造對此亦無爭執，復經前案確定判決審查此部分並無違誤在案。而前案確定判決係以：被告僅就採用之3件買賣實例填寫買賣實例調查估價表，其餘未經採用者則未填寫，又自我限制於該3個地價區段分別選擇1件

比較標的，而非以蒐集到的17筆買賣實例相互評比，從中選擇比較標的，且漏未就各買賣實例各宗地之個別案例情況依查估辦法第7條、第8條規定加以調查確認並列入比較標的加以考量等由，認為被告關於買賣實例之蒐集、比較標的之選擇，有基於錯誤或不完整之事實、違反正當法律程序、違反一般有效之價值判斷標準之違法，故該判決主文：「訴願決定及原處分『關於否准增加徵收補償地價部分』均撤銷。被告對於原告103年11月11日就徵收補償地價異議之申請應依本判決之法律見解另為適法之處分。原告其餘之訴駁回。」，並因兩造均未上訴而告確定等情，此有前案確定判決附卷可稽（本院卷二第5至24頁），復經本院依職權調取前案卷宗核閱無訛。足見前處分經前案確定判決撤銷之範圍，僅及於否准原告請求增加徵收補償地價之部分，其餘部分（含比準地）既未經認定違法而遭撤銷，其規制效力仍繼續存在，被告應受拘束；且被告應依前案確定判決之上揭法律見解，以原比準地為據，詳實調查17筆買賣實例，逐筆填寫買賣實例調查估價表，並將該17筆買賣實例充分評比後，選取適當比較標的，按查估辦法第7條、第8條等規定，依據各買賣實例各宗地個別因素及參照市場行情，審酌現行經權重調整後之單價是否合理，有無調整之必要，據以辦理補償。

2.被告未提出具體違法事由，逕予變更比準地，並無理由：

⑴被告本次重新委任估價事務所辦理查估，變更前次地評會審議通過之比準地由豐稠小段100地號變更為同小段103地號，其理由係以：系爭土地所屬P001-00地價區段內土地大部分為農牧用地，除豐稠小段100地號土地形狀方整，且為路角地外，其餘土地均為不規則形，且單面臨街；又該區段內多達15筆土地臨6公尺農路，除水利用地地勢低窪外，其餘土地均地勢平坦，而接近學校之程度約1,300～2,300公尺、接近市場之程度約4,900公尺、接近公園、廣場之程度約3,000公尺、接近車站之程度約7,000公尺、接近商圈之程度約2,2

00～3,700公尺、接近嫌惡設施之程度約400～1,300公尺。其中豐稠小段103地號土地形狀不規則形、單面臨街、地勢平坦、面臨6公尺寬農路、接近學校之程度約1,800公尺、接近商圈之程度約2,800公尺、接近嫌惡設施之程度約900公尺，其宗地條件、道路條件、接近條件、周邊環境條件及行政條件皆具代表性，故乃選取豐稠小段103地號土地為比準地，固據被告提出由估價事務所填寫之宗地個別因素清冊（前審答辯檢附資料卷第65至66頁）、地價區段勘查表（同上卷第67、69頁）、買賣實例調查估價表（同上卷第73至76頁）及被告製作之實價登錄買賣案件調查綜理表（前審卷第157頁）為憑。

⑵本次被告雖敘明選擇豐稠小段103地號土地為比準地，惟前次地評會決議已審議通過豐稠小段100地號土地為具代表性之比準地（本院卷二第89至90頁），且被告就其選取上揭比準地之理由亦陳明：依作業手冊及查估辦法，要選擇地形方正，位置適中，最具代表性，依據此原則，系爭28筆土地中，豐稠小段100號是方正、價格最優，且雙面臨路，園區最優，是第一區段地價，被告選擇該地為代表等語（前案卷一第133頁），原告對該比準地之選定並無爭執（前案卷一第132頁），前案確定判決亦未指摘此部分違法。又被告本次查估變更比準地，係依行政程序法第117條規定撤銷違法之補償處分，重新作成一新的補償處分，行政程序法第117條固許行政機關自為撤銷原處分，惟非謂即便原處分未違法，仍容任行政機關恣意撤銷，致處分相對人處於法律狀態可能隨時變動之不安。是前次地評會已決議通過豐稠小段100地號土地為具代表性之比準地，且前處分有關前次比準地部分亦未經前案確定判決撤銷，則本次地評會決議加以變更該比準地，自應提出證據及理由說明之前比準地之選擇，有違法事由而必須加以變更之必要。

⑶被告雖提出前後比準地差異對照表（本院卷二第49頁），主張因豐稠小段103地號土地與系爭土地多數宗地條件相似程

度較高、較具代表性，故本次查估後變更為新比準地云云。依前開說明，被告本次變更比準地之決定，應提出證據及理由說明前次比準地之選擇係處違法而應撤銷，然細觀被告前述比準地變更之理由，至多僅為適當性之判斷，無涉合法性之爭執，且前次比準地之選擇，並未經前案確定判決認定違法而應予撤銷，況遍觀本次被告所提之地評會106年第4次及107年度第2次會議提案、簡報資料、會議紀錄、評議會議紀錄、發言紀錄等（本院卷一第157至262頁、第270至277、323至394頁），均隻字未提有何前次比準地為違法而應撤銷、變更之完整理由及具體證據，復據被告陳明：本次重新評估的過程，確實沒有把豐稠小段100地號、103地號拿出來做比較、討論，所以地評會決議相關資料及討論過程，只有將估價師查估結果最適合的豐稠小段103地號拿來討論，沒有將2次比準地的差別做比較；本次地評會確實未就此部分做討論等語（本院卷二第62、97頁），足見被告並未向地評會充分提出比準地變更有何具體理由，地評會自有未依完整資訊作成認定本次比準地之違誤。至被告主張原告本次異議未對變更比準地乙節爭執，本於禁反言原則，應無事後於訴訟中再事爭執之理云云。經查，依原告異議函記載「貴府所選取之比準地豐稠小段100號地」（本院卷一第288頁），足見原告斯時尚不知被告重新查估已變更前次比準地之事實，嗣原告於復議書陳明：新比準地豐稠小段103地號價格過低，影響徵收補償價格等語（本院卷一第293至294頁），續於訴願書主張本次查估未遵循前案確定判決認定兩造均不爭執之比準地，恣為變更，自有違誤等情（訴願卷第234頁），原告實已對於被告變更比準地乙節表示不服，則被告此部分主張，自無可採。

3.被告對於買賣實例之認定缺乏具體事證：

⑴依查估辦法第6條第1項、第7條及第8條規定，為運作買賣實例比較法，明定就蒐集之市場買賣實例，應填寫買賣實例調查估價表，買賣實例調查估價表之應記載內容，包括影響價

格偏高或偏低而應適當價格修正或不予採用之13款情形，並應就「交易價格……及實例狀況」等相關事項，詳予查證確認後予以記載。足見填寫買賣實例調查估價表，應先為一定之事實調查，核實記載其內容，其功能係作為後續比較判斷之基礎資料。又買賣實例比較法之估價理論，須就一定期間、一定範圍內，依一定程序所蒐集之眾多市場買賣實例，就其中與比準地條件相同或相似者，選擇採用為比較標的，作為估算比準地地價之基礎。而為提高估算比準地價格之精確度，自須選取與比準地條件相同或最似之買賣實例為比較標的，始符採比較法之估價理論。

⑵被告辦理「嘉義縣○○○○○○區第一期開發案」徵收案屬於急迫性公共建設推動所需要者，且需地機關所為預定徵收土地範圍內各宗地資料之通知函，於102年9月1日後、103年3月1日前，始送達被告所屬地政機關（前案卷二第270頁），依照查估辦法第17條第2項但書、第20條第4項、第27條第1項但書規定，系爭土地之估價基準日定為103年3月1日，其案例蒐集期間應為102年9月2日至103年3月1日。系爭土地所在P001-00地價區段內於上揭案例蒐集期間無買賣實例，被告依查估辦法第19條第2項規定，於鄰近且與比準地相似之特定農業區農業用地，藉由實價登錄系統及不動產買賣成交案件實際資訊申報書相關資料，蒐集上開期間內之土地買賣實例共17件。然而，被告於前案關於買賣實例之蒐集、比較標的之選擇，有基於錯誤或不完整之事實、違反正當法律程序，經前案確定判決指摘違法，命被告應依該判決之法律見解另為適法之處分，嗣經被告本次重新調查買賣實例，並逐筆填寫買賣實例調查估價表（前審答辯檢附資料卷第73至90頁）。本次雖有填寫買賣實例調查估價表，惟買賣實例攸關比較標的之選擇，並為決定比準地地價及預定徵收土地之宗地市價，是以，買賣實例是否有查估辦法第7條但書不予採用及第8條應調整實例價格等事實，即須憑證據認定之。

⑶經查，本次未經選為比較標的之其餘買賣實例調查估價表，僅5份表格於「備註欄」記載有查估辦法第7條但書所訂之非正常價格交易情形，分別為鹿草小段587地號、鹿東小段248及249地號（合併）、鹿東小段1013地號、鹿草小段188地號、鹿草小段984地號，惟其中鹿草小段587地號、鹿東小段248及249地號（合併）、鹿草小段188地號前次調查表卻記載為「正常交易價格」，前後2次認定已有歧異，又除被告所提出其自行製作之買賣實例調查綜理表（本院卷一第131頁）記載「似有合併使用之情事」等語外，欠缺相關證據資料可供比對其是否確有查估辦法第7條第4款「親友關係人間之交易」、第5款「畸零地或有合併使用之交易」之情形，及各該影響交易價格之情形無法有效掌握及量化調整之理由，且上開不採用之5件買賣實例，復與訴願卷附之實價登錄買賣案件調查綜理表（訴願卷第103頁）記載共計「不採用」14件買賣實例有異，被告亦未提出事證釐清及說明二者之差異及意涵，難以採信。

⑷再系爭土地所在地價區段於102年9月2日至103年3月1日期間內並無買賣實例，被告依查估辦法第19條第2項規定，就與比準地屬同一供需圈內之類似地區，蒐集17筆買賣實例供作比較標的之選擇，已如前述，因此，被告應以上開17件市場買賣實例，全部列入同一比較選擇之範疇內，互相比較評比結果，從中選擇1至3件最適當之比較標的，以達成採比較法估價之目的。而關於本次買賣實例是否為正常交易價格，有前次認為非正常交易價格者，惟本次認為正常者，亦有前次認為正常價格者，本次認為非正常者（本院卷一第131頁），其中①鹿草小段587地號，前次選為比較標的，本次卻認屬查估辦法第7條應不予採用之買賣實例；②鹿東小段839地號，前次認屬查估辦法第7條但書應不予採用之買賣實例，本次卻選為比較標的。依水上地政事務所於地評會104年第1次會議時報告查處結果略以（本院卷二第86至91頁）：鹿草鄉第P011-00地價區段內坐落於鹿草段鹿草小段5

87地號（交易日期為103年1月11日），土地正常買賣單價為每平方公尺850元之買賣實例作為比較標的，並於103年6月9日被告地評會評定通過在案，並無不當等語，復經地評會104年第1次會議決議通過，足見鹿草小段587地號土地應無查估辦法第7條但書各款規定之情形，方得選為比較標的；嗣被告本次查估後以該地「似有合併使用之情事」而認屬非正常價格，惟被告並無提出相關事證可資佐憑，自難遽認其本次予以排除該地之查估結果為可採。另被告本次選取作為比較標的之鹿東小段839地號土地，於被告前次選取時認定非正常價格（前案卷二第289頁）：「前次交易年月為102年7月，交易單價每平方公尺1,142元，3個月內2次交易總價差達37萬元以上，有人為哄抬之嫌。實地勘查現況並電訪買方，買方回答：『係因投資有機農業，於急買情況下購買土地，並認為交易單價以不超過每平方公尺1,200元，方屬合理行情。』，……為非正常價格，……有查估辦法第7條第1款急買之嫌」等語，詎被告本次認定為正常價格，其理由為未偏離市場行情無哄抬價格之情事，102年7月交易單價每平方公尺1,227元，102年10月交易單價每平方公尺1,291元，交易價格皆在正常範圍等語（本院卷一第131頁），該地前後2次查估結果竟互相歧異，則102年7月交易單價合理區間究竟為何，均未見被告提出具體事證佐證，自難執為該地係屬正常價格之論據，更遑論選取該地為本次比較標的之一。是被告雖有對於該17件市場買賣實例重為調查，惟關於比較標的之選取，前次及本次地評會決議之認定顯有歧異，且除上開買賣實例調查綜理表外，被告並未提出相關證據資料足資勾稽、核對其自行製作之綜理表內資料正確性，難認已符合上揭查估辦法第7、8條詳實調查及篩選買賣實例之規定，則本次地評會之判斷自有本於不完全資訊而為判斷之瑕疵。

4.系爭土地各宗地補償價格，有不利益變更禁止之適用：

被告本次徵收補償查估作業，除重新選取比準地、比較標的外，亦重新查估系爭土地各宗地徵收補償價格，有宗地徵收

補償市價查估表及市價評議表（本院卷一第358至362頁）在卷可稽，對照附表所示各筆土地新舊補償價格，可知被告本次調升其中6筆土地補償價格、調降其中18筆土地補償價格，以106年12月11日函總計補發416,360元。又各筆宗地之補償均為獨立之補償處分，不因24筆宗地補償增減合計數為增加補償即謂係全部有利於上訴人之處分，業如上述；依前案確定判決主文所示，前處分僅關於否准增加徵收補償地價部分經撤銷，換言之，前處分所核定之系爭土地各宗地原補償價格部分，經前案確定判決予以維持，且因兩造均未上訴而確定在案，故前處分核定之系爭土地各宗地原補償價格既未經撤銷，被告應受其拘束，則被告本次對於附表所示土地其中18筆土地之新補償價格，調降使其低於原補償價格，有違不利益變更禁止原則，自有違誤。是被告主張本次重新查估結果，乃係依法行政之結果，且系爭土地之徵收補償費總額增加，自無不利益變更可言云云，核無可採。

六、綜上所述，被告所為原處分，就比準地之變更、比較標的之重新選取、新補償價格其中18筆土地竟較原補償價格低，有基於錯誤或不完整之事實、違反一般有效之價值判斷標準、違反不利益變更禁止原則，洵有違法。被告以原處分駁回原告就徵收補償地價異議之申請，即有違誤，訴願決定未予糾正，亦有未合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分關於否准增加徵收補償地價部分，為有理由，應予准許；至原告求為判決逕命被告應作成准予增加徵收補償地價113,619,788元之行政處分部分，因未經被告本於專業調查後並就徵收補償地價為第一次判斷，且事證亦有未明，本院無從自為判決，爰依行政訴訟法第200條第4款之規定，就此請求有理由部分，判命被告應依本判決之法律見解另為適法之處分，並就其請求未達全部有理由之部分，予以駁回。又本件為判決基礎之事證已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要。

七、結論：原告之訴為一部有理由，一部無理由。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　1　　月　　17　　日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官　孫　國　禎

法官　曾　宏　揚

法官　林　韋　岑

附表

編號	豐稠小段	平方公尺	原補償價格	新補償價格	差額金額
1.	92	6,539	890	（調降）800	-588,510
2.	93	1,727	820	（調降）760	-106,620
3.	95	110,061	890	940	5,503,050
4.	97	184,642	830	（調降）810	-3,692,840
5.	98	2,584	820	（調降）760	-155,040
6.	99	4,475	890	（調降）760	-581,750
7.	100原比準地	118,249	950	960	1,182,490
8.	101	2,512	880	（調降）860	-50,240
9.	102	4,341	880	（調降）760	-520,920
10.	103新比準地	112,128	830	（調降）810	-2,242,560
11.	104	5,076	880	（調降）760	-609,120
12.	108	3,172	880	（調降）810	-222,040
13.	111	2,058	880	（調降）860	-41,160
14.	114	100,217	900	920	2,004,340
15.	115	2,581	840	920	206,480
16.	115-1	2,581	840	920	206,480
17.	116	4,665	880	（調降）760	-599,800
18.	117	2,323	880	（調降）800	-184,840
19.	118	2,883	880	（調降）860	-57,660
20.	119	80,538	890	920	2,416,140
21.	158-3	40,671	830	（調降）810	-813,420
22.	158-5	6,815	830	（調降）810	-136,300
23.	173-2	24,285	830	（調降）810	-485,700
24.	174	2,805	820	（調降）800	-56,100
【被告106年12月11日函補發金額】合計					416,360

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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241條之1第1項前段）

三、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1項但書、第2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. 上訴人或其法定代理人具備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。	

中　　華　　民　　國　　112　　年　　1　　月　　17　　日

書記官　鄭　郁　萱