高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
113年度訴字第470號
民國114年8月6日辯論終結

原　　告　林智樑
訴訟代理人　法力尤斯・彌將　律師
　　楊富強　律師
被　　告　高雄市政府
代　表　人　陳其邁
訴訟代理人　陳琪苗　律師

上列當事人間徵收補償事件，原告不服內政部中華民國113年9月24日台內法字第1130137311號訴願決定，提起行政訴訟，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價額部分均撤銷。
二、被告對於原告民國112年12月11日異議之申請，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、事實概要：

緣交通部公路局（更名前為交通部公路總局，下稱公路局）為辦理「國道10號里港交流道至新威大橋新闢道路（0k+000~9k+860）工程（美濃路段）」（下稱系爭工程），由交通部報請內政部以民國112年11月13日台內地字第0000000000號函（下稱112年11月13日函）核准徵收，並經被告以112年11月15日高市府地徵字第00000000000號公告徵收（公告期間自112年11月16日起至112年12月15日止），並以同日高市府地徵字第00000000000號函通知各土地所有權人。原告所有○○市○○區○○段（下稱成功段）1241-2地號土地（下稱系爭土地）位於上開徵收範圍內，補償價格為每平方公尺

新臺幣（下同）2,100元。原告不服該補償價格，於112年12月11日書面提出異議，經被告查處後，以113年1月19日高市府地徵字第00000000000號函復原告維持原徵收補償價格。原告不服查處結果，於113年2月5日書面提出復議。案經被告提交高雄市地價及標準地價評議委員會（下稱地評會）113年5月6日113年第2次會議審議，決議維持原補償價格。被告據以113年5月15日高市府地徵字第00000000000號函（下稱原處分）通知原告復議結果。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、協議價購程序違法：

(1)土地徵收的協議價購程序中，原告持續向需用土地人公路局協談價購金額，並未表示拒絕，詎公路局未踐行實質協議價購程序，即發函通知終止協議價購程序，顯有違反土地徵收條例（土徵條例）第11條第1項規定，則被告所為徵收處分、原處分均有違誤。

(2)於協議價購程序之查估作業，估價師違反內政部101年10月11日台內地字第1010328533號函釋及「中華民國不動產估價師公會全國聯合會第十號公報－土地徵收前協議價購估價指引」意旨，未依不動產估價技術規則（下稱估價規則）第13條第1項規定現場勘察勘估標的及比較標的，及同規則第8條第8款、不動產估價師法第19條第2項規定製作估價報告書，逕依市價查估辦法規定辦理調查估價，適用法令依據錯置，其查估程序即有違誤。

2、依估價規則第12條第2款、第2條第11款規定，距離系爭土地僅約1公里、屬於同一工程徵收土地之屏東縣里港鄉定國段（下稱定國段）53-5、55-1地號土地，位屬該規定之「同一供需圈之鄰近地區或類似地區」，且依最高行政法院107年度判字第736號判決意旨，不因和勘估標的土地坐落於不同鄉鎮市而逕予排除。上述2筆定國段土地於「里港段」工程

之徵收補償案，協議價購之查估市價每平方公尺3,300元，系爭土地應依此價格核給徵收補償價格。

3、被告選為比較標的之實例編號2即成功段311地號土地，係遭盜濫採土石遺留坑洞之重大瑕疵土地，且現遭傾倒廢土石堆，無法達到農牧效用，但被告未依市價查估辦法第7條第13款「其他特殊交易」情形及但書規定不予採用，反而據以查估徵收補償價格，核有違誤。至於選取為比較標的之實例編號3即美濃區新吉洋段（下稱新吉洋段）1086地號土地，荒煙蔓草，與供精緻農業耕作且有臨路之系爭土地間性質差異甚大，被告未作適當調整，亦有違誤。

4、被告製作之徵收土地宗地市價估計表，關於系爭土地為「非臨街地」、「嫌惡設施-美濃區第八公墓」距離系爭土地1,000公尺、距離其他徵收宗地如成功段254(1)、397(1)地號等數筆土地40至290公尺，均有錯誤，導致系爭土地與條件較差之成功段254(1)地號等土地之嫌惡設施個別因素調整率同為0%，徵收補償市價因此遭受低估。

(二)聲明：

1、訴願決定及原處分關於不利原告部分均撤銷。

2、被告對原告於112年12月11日申請之徵收補償，應就原告所有之系爭土地，依每平方公尺3,300元之價額，作成准予核給原告土地徵收補償費6,360,156元之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、協議價購會議時，公路局已依估價師之估價而提出價購金額，但原告表明不同意，並數次提出書面陳述意見或異議，經公路局詳盡回覆說明後，原告仍未接受價購金額，顯見雙方未能達成協議，始依土徵條例第11條第1項規定，交由被告進行徵收補償程序。

2、被告委託之客觀不動產估價師聯合事務所（下稱查估單位）已在系爭工程徵收土地之高雄市美濃區內，針對和系爭土地相同條件之「一般農業區農牧用地」蒐集買賣實例6件，全

數填寫買賣實例調查估價表，尚無須擴大蒐集範圍至屏東縣里港鄉，此和最高行政法院107年度判字第736號判決所示缺乏與比準地條件相同或相似案例之情形不同。況定國段53-5、55-1地號土地，既非位於系爭工程徵收範圍內，且於估價基準日前1年內之案例蒐集期間，未見買賣交易之事實，無從蒐集作為買賣實例。

3、查估單位於一般農業區農牧用地蒐集之6件買賣實例，其中①編號6即成功段529、530地號土地（交易日期111年12月8日）為兩筆不相鄰土地之交易；②編號7即新吉洋段1084地號土地（交易日期111年10月22日）為持分交易；③編號8即新吉洋段1084地號土地（交易日期112年1月14日）為持分交易且含農作物之交易；④編號9即新吉洋段1290、1291、1292、1293地號土地（交易日期111年11月15日）為現況作溫室使用之交易等4件，均有市價查估辦法第7條第13款「特殊交易」情形，且無法有效掌握及量化調整，爰依據該條但書規定，不作修正且不予採用。被告乃選取其餘2件買賣實例為比較標的，即位於P002-00地價區段內編號2成功段311地號土地（交易日期112年1月5日）及位於P102-00地價區段內編號3新吉洋段1086地號土地（交易日期111年9月20日）。經調整至估價基準日、與比準地進行區域因素及個別因素調整，得出其各自試算價格，經推估比準地地價，再據以估計宗地市價並提交地評會評定徵收補償價格為每平方公尺2,100元。

4、估價單位現場調查時所拍攝照片，未見有坑洞，僅較為低窪而已，被告已依高雄市政府地政局影響農業用地地價個別因素評價基準明細表「宗地條件-地勢」項目，於比較法調查估價表填載「低窪」調整5%以提高估算比準地價格，且經提交地評會委員決議通過。至於美濃區公所於113、114年現場勘驗照片之坑洞，可能係交易日期之後始遭開挖形成之坑洞。況編號2土地及其相毗鄰地均屬濫採土石遭列管之土地，亦無法證明照片所示坑洞存在於編號2土地，亦有可能

僅存在毗鄰土地上。縱認交易日期即存在坑洞，買賣雙方均有知悉，依雙方同意之價格成交，且未於內政部實價登錄資料申報登載為特殊交易之瑕疵物件，即非市價查估辦法第7條各款規定之特殊交易情形。

5、市價查估辦法第19條第2項雖規定同一地價區段內無法選取或不宜選取比較標的者，得於其他地區選取，但未明文禁止選取其他地價區段之標的，且選取較多比較標的，其估價結果較為客觀合理。被告於比準地同一地價區段P002-00選取編號2後，復於其他地區之P102-00地價區段選取正常單價較高之編號3實例，對原告並無不利。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

被告選取買賣實例編號2為比較標的，有無違反市價查估辦法規定之查估程序？被告依此查估結果作成否准原告申請增加徵收補償價格之原處分，是否適法？

五、本院的判斷：

(一)前提事實：

如事實概要欄所載等情，經兩造分別陳述在卷，並有被告112年11月15日高市府地徵字第11234298801號公告（第99頁）、被告112年11月15日高市府地徵字第11234298802號函（第33頁）、原告申請異議函（第105頁）、被告113年1月19日高市府地徵字第11330280300號函（第115頁）、原告申請復議函（第119頁）、地評會113年第2次會議紀錄節本（第128頁）、原處分（第61頁）及訴願決定書（第145頁）附本院卷1、內政部112年11月13日函（本院卷2第227頁）為證，可信為真實。

(二)應適用的法令：

1、土徵條例

(1)第11條第1項：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他

方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議且無法以其他方式取得者，始得依本條例申請徵收。」

(2)第30條：「（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。」

2、市價查估辦法

(1)第3條：「（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。」

(2)第4條：「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。」

(3)第6條第1項：「依第4條第2款調查實例，以蒐集市場買賣實例為主，並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法調查估價表。」

(4)第7條：「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法調查估價表。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、急買急賣或急出租急承租。

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。」

(5)第10條第1項：「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，原則以鄉（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、環境污染、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。」

(6)第17條：「（第1項）依第13條估計之土地正常單價或第14條採用之收益實例租金或權利金應調整至估價基準日。（第2項）前項估價基準日為每年9月1日者，案例蒐集期間以當年3月2日至9月1日為原則。估價基準日為3月1日者，案例蒐集期間以前1年9月2日至當年3月1日為原則。（第3項）前項案例蒐集期間內無適當實例時，得放寬至估價基準日前1年內。」

(7)第18條：「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。」

(8)第19條第1、2項：「（第1項）比準地比較價格之查估，應填載比較法調查估價表，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或不宜選取比較標的者，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。」

(三)按土徵條例第11條規定，需用土地人應先行踐行協議價購程序，以取得公共事業所需土地，始得申請徵收；是協議價購程序之踐行，乃核准徵收處分合法成立之要件。倘未踐行協議價購程序，即逕為核准徵收之處分，自屬違法。然徵收處分與補償處分，係二個獨立之行政處分，雖在功能上密切關聯，然各自具有不同之程序要件及法律效果，應各別審查其處分適法性。是以，未踐行協議價購程序或有程序上瑕疵，雖構成徵收處分違法之事由，然不因此直接影響徵收補償處分之效力，蓋補償價額核定之作成，並非以協議價購之踐行為要件。又在多階段行政程序中，補償處分以徵收處分之合法作成為前提，倘徵收處分遭撤銷而失效，補償處分即失所依據。然依行政程序法第110條第3項規定意旨，行政處分除自始無效外，在未經撤銷、廢止或未因其他事由而失其效力前，其效力仍繼續存在。有效之先前行政處分成為後行政處分之構成要件事實之一部分時，該先前行政處分即因其存續力而發生構成要件效力。若當事人僅以後行政處分為訴訟客體，而未對先前之有效行政處分提起爭訟，則該先前行政處分之實質合法性，並非法院審理範圍。經查，內政部112年11月13日函徵收處分作成，被告業於112年11月15日公告徵收並發函通知各土地所有權人，因原告未遵期於公告期滿次日30日內提起行政救濟程序，則該徵收處分已發生行政處分之存續力，拘束該法律關係之當事人，以及對該法律關係為處置之法律主體，亦拘束原處分機關以外之其他國家機關，包括行政機關及法院，產生所謂構成要件效力。原告主張系爭土地徵收案未踐行實質協議價購程序、形成協議價購金額之查估程序有瑕疵，作為訴請撤銷原處分之理由之一。是原告未以內政部所為徵收處分為本件訴訟客體，則徵收處分之實質合法性，並非訴訟審理之範圍，基於前述構成要件效力，本院尚無從反於徵收處分之效力，據以認定徵收處分因協議價購程序瑕疵而違法應予撤銷，進而作成原處分失所依據而構成違法之判斷。從而，原告所主張協議價購程序之瑕疵，

並非構成補償處分違法之事由，核與原處分違法之判斷無涉，自無為進一步論究之必要，先予敘明。

(四)依土徵條例第30條第1項規定意旨，被徵收土地應按徵收當期之市價補償其地價，而中央主管機關內政部依同條例第30條第4項授權訂定之市價查估辦法，係就有關徵收土地之補償市價之地價調查估計程序、方法及應遵行事項所為之技術性及細節性規定，符合授權範圍及目的，自得予以適用（最高行政法院111年度上字第407號判決意旨參照）。準此，地方徵收主管機關辦理土地徵收地價補償，自應遵守市價查估辦法所定之查估程序，據以核算徵收當期市價之補償價額。倘有違反市價查估辦法規定之程序瑕疵，則可能影響補償價額核定之合法性判斷，故有無此程序瑕疵存在、其結果有無影響處分合法性之可能，即為司法審查之所在。又依行為時地價及標準地價評議委員會組織規程（現更名為地價及標準地價評議委員會組織及運作辦法）第3條第1、5、6款規定意旨，關於「地價區段之劃分及各區段之地價」「土地徵收補償市價及市價變動幅度」「依法復議之徵收補償價額」等事項之評議，係歸屬地評會之任務；再依同規程第4條規定意旨，地評會係以各行業專家學者、各公部門主管人員所組成，是有關地價及徵收補償地價之判斷，係經由為合議組織之該委員會依一定法律程序獨立行使職權所作成，係本於其專業知識所作成之決定，應認享有判斷餘地（最高行政法院111年度上字第407號判決意旨參照）。惟在判斷餘地範圍內，其所為之判斷倘係出於錯誤之事實認定或不完全之資訊、對法律概念之解釋有明顯違背解釋法則等情形，且有影響徵收補償處分之結果者，仍得予以撤銷。被告委託查估單位辦理調查、劃分地價區段、蒐集買賣實例及查估比準地地價、宗地補償地價，並提交送請地評會113年5月6日會議評議通過，據以作成原處分，故本件應就其有無違反市價查估辦法規定之查估程序，有無影響市價徵收補償價格之結果予以司法審查。

(五)系爭土地地價區段之劃分、比準地之選取，尚無違誤：

1、被告依市價查估辦法第10條第1項規定，斟酌各項影響地價因素，將美濃區區道高103線以西、里港鄉以北、龜山圳第二支線以東、特定農業區土地以南之一般農業區劃為P002-00地價區段。系爭土地於徵收時屬都市計畫外一般農業區農牧用地，土地使用性質符合該區段範圍，被告將之劃歸P002-00地價區段，有土地登記謄本（本院卷2第146頁）、「表3-地價區段勘查表」（本院卷1第157頁）、地價全區區段圖（本院卷1第241頁）為證，於法尚無不合。

2、被告依市價查估辦法第18條規定，綜合考量P002-00地價區段內各宗徵收土地之條件，以成功段198-2地號土地形狀為方形、單面臨街、地勢平坦、臨農路，就該地價區段土地具有相當代表性，遂選取為比準地，有「表4-比較法調查估價表」（本院卷1第189頁）所載土地資訊為證，並無違誤。

(六)被告蒐集買賣實例、選取比較標的，部分有所違誤：

1、被告依市價查估辦法第17條第2項規定，於估價基準日（112年3月1日）前半年內（111年9月2日至112年3月1日止）之案例蒐集期間，共蒐集11件買賣實例，均逐筆填載買賣實例調查估價表。其中5件屬一般農業區丁種建築用地、特定農業區農牧用地之買賣實例（編號1、4、5、10、11），與系爭土地之使用分區不同，使用管制有別，未列入比較標的選取範圍。另6件（編號2、3、6、7、8、9）與系爭土地屬相同之一般農業區農牧用地，其中4件（編號6、7、8、9）均位於比準地地價區段P002-00以外，且經查估單位調查後，認有市價查估辦法第7條但書「無法有效掌握及量化調整」情形而不予採用，經載明於調查估價表，遂選取其餘2件（編號2、3）為比較標的。即位於比準地同一之P002-00地價區段內買賣實例編號2成功段311地號土地（交易日期112年1月5日，正常單價為每平方公尺1,751元）及位於其他地區之P102-00地價區段內買賣實例編號3新吉洋段1086地號土地（交易日期111年9月20日、正常單價為每平方公尺2,192元），

有買賣實例調查估價表11份(本院卷1第169-179頁)、前述「表4-比較法調查估價表」、地價全區區段圖在卷為證。

2、被告選取實例編號2為比較標的，核有違誤：

(1)依市價查估辦法第7條規定意旨，倘蒐集之買賣實例有該條第1款至第13款情形，致價格顯然偏高或偏低者，應先行適當修正，並記載於買賣實例調查估價表；若其影響交易價格之情況無法有效掌握及量化調整時，則不予採用。核其規範目的在於確保徵收補償估價結果，能貼近正常市場交易價格，並排除異常交易因素之干擾，使徵收補償金額得以反映一般正常市場行情，以符合補償公平原則。又依同辦法第6條第1項規定，於調查市場實例時，應蒐集市場買賣實例為主，並填寫買賣實例調查估價表，俾完整反映交易內容，以作為估價之基礎；同條第3項規定應參採多元資訊來源，以確保調查資訊之客觀與周全。從而，估價機關蒐集之買賣實例，倘確有市價查估辦法第7條各款情形，卻未詳實記載於調查估價表，即有違反詳實調查記載義務。而地評會無從知悉此等資訊，不知有此情形存在，則就其對買賣實例交易價格所生影響、是否符合「無法有效掌握及量化調整」而應不予採用之判斷，即有出於「不完全之事實」作成判斷之瑕疵。

(2)編號2實例交易日期，土地上存有濫採土石遺留之巨大坑洞，足認有市價查估辦法第7條第12款、第13款特殊交易之情形：

①經查，編號2土地（成功段311地號土地）於94年間，因遭濫採土石（違規面積約0.2644公頃），形成大坑洞，遇豪雨塌陷嚴重，致鄰地農民掉落及農路排水溝斷裂，情節重大，違反區域計畫法第15條第1項規定，經改制前高雄縣政府以94年9月19日府地用字第00000000000號違反區域計畫法案件處分書，對行為人裁處罰鍰30萬元，並限期於94年10月20日恢復原狀。嗣因迄未回填土石，高雄市政府經濟發展局（下稱經發局）依「陸上盜濫採土石坑洞善後處理計畫」予以編號

列管，並以105年2月19日高市經發公字第00000000000號函通知高雄市政府地政局美濃地政事務所（下稱美濃地政）登錄「盜濫採土石土地相關資訊」，美濃地政乃依囑託於土地謄本之注意事項，註記相關參考資訊，有上開處分書（本院卷2第423頁）、經發局函（本院卷2第375頁）、土地登記謄本（本院卷1第350頁）為證。直至113年間，系爭土地之坑洞開始回填部分面積，有111年11月11日至114年4月14日間之前後不同時間之7份空拍影像（本院卷2第495-501頁）為證。嗣高雄市政府地政局查知113年間回填坑洞，係以營建剩餘土石方回填，核認違規範圍包括成功段311、312、313地號土地等3筆，違規面積達2,500平方公尺以上，未達5,000平方公尺(編號2即成功段311地號整筆面積0.2644平方公尺、編號2即成功段312地號整筆面積0.1605平方公尺、編號2即成功段313地號整筆面積0.0281平方公尺），以113年12月25日高市地政用字第00000000000號裁處違反區域計畫法案件處分書，對受處分人賴○○裁處罰鍰並限期恢復農業使用；高雄市政府環境保護局則以114年5月19日高市環局廢處字第41-114-050568號執行違反廢棄物清理法案件裁處書，對受處分人賴○○裁處罰鍰，有上述2份裁處書（本院卷2第419、515頁）在卷可證。此期間，美濃區公所於113年、114年間多次前往現場勘查，發現編號2土地附近除有回填之營建土石材外，尚有迄未回填之明顯可見坑洞存在，此有美濃區公所114年6月10○○市○區民字第00000000000號函檢送之113年8月15日、114年2月21日、114年4月23日現勘照片20餘幀（第253-294頁）、高雄市非都市土地現況使用查報表（第293頁）附本院卷2為證，核與原告提出於113年9月29日、114年3月13日現地實況照片7幀（本院卷1第339-340頁）大致相符。綜合上述證據資料，於編號2土地交易日期112年1月5日，土地登記謄本已註記盜濫採土石相關資訊，足以公示周知，且土地上確有濫採土石所遺留之巨大坑洞，雖嗣後於113年間曾經回填部分土石，然尚不足以填滿，仍存

有如上述現勘照片所示之坑洞，可見土地上坑洞體積巨大、範圍甚廣，對土地使用功能及水土保持之破壞性達到須編號列管之嚴重程度，非僅地勢低窪而已。

②被告雖主張依查估單位現場調查結果及所拍攝照片，編號2土地確有較為低窪，但未見有坑洞，不能排除係交易日期之後，於113年間始遭人挖成大坑洞。況濫採土石遭列管之土地，除編號2土地外，尚有毗鄰之成功段312、313地號土地，縱有坑洞存在，亦有可能僅存在毗鄰之2筆土地上云云。惟查，被告所提出查估單位拍攝之照片2幀（本院卷2第443頁、本院卷1第445頁），係特定角落之單方視角，且照片數量太少，不能顯示全部範圍，尚難推翻前述認定之事實，無從採為有利於被告判斷之依據。又前述改制前高雄縣政府94年9月19日處分書所載，濫採土石形成大坑洞之違規事實，係針對編號2土地，不包括其他土地，違規面積約0.2644公頃。又該土地遭經發局於105年間依「陸上盜濫採土石坑洞善後處理計畫」予以編號列管，迄今仍列管中，有經發局114年6月25日高市經發公字第00000000000號函（第369頁）、114年7月24日高市經發公字第00000000000號函（第543頁）附本院卷2為證，足認編號2土地於交易日期確實有濫採土石形成之坑洞存在，且迄今仍未全部回填。被告此部分主張，並無可採。

③依前述現地照片所示之坑洞，有相當深度，甚至積水成池，明顯影響土地之正常使用功能，在未回填適合農業用土前，尚難供作一般農業用途，顯非高雄市政府地政局影響農業用地地價個別因素評價基準明細表（本院卷2第435頁）所稱「地勢平坦為優、地勢高亢或低窪為劣」之優劣等級差別而已。再者，土地買受者基於土地所有人之狀態責任，將負有恢復原狀使用之行政法上義務，增加給付價金以外之法律風險負擔，顯非一般正常之土地交易，故經發局除編號列管外，並通知地政機關於土地登記謄本註記，即有公告周知以保障交易安全，並防免衍生交易糾紛之考量。綜合上述情

形，足認編號2實例具有市價查估辦法第7條第12款「與法定用途不符之交易」、第13款「其他特殊交易」之情形，且對土地交易價格產生明顯影響。被告主張編號2土地縱有坑洞，亦為買賣雙方所知悉，成交價格符合行情，未實價登錄申報為特殊交易，非屬市價查估辦法第7條各款規定之特殊交易情形，查估單位已將其採為比較標的，並於比較法調查估價表「宗地條件-地勢」項目填載「低窪」調整5%以查估比準地價格，經提交地評會委員決議通過，即無違誤云云，尚無可採。

(3)被告就此濫採土石遺留巨大坑洞之情形，未填載於編號2調查估價表，亦未向地評會報告，查估程序有所違誤：

①編號2固屬估價基準日前半年內、且屬比準地同一地價區段內之買賣實例，查估單位亦有填製調查估價表在案。惟依編號2調查估價表所示（本院卷1第170頁），其「備註欄」及「第7條、第8條修正說明及修正數」欄，均為空白，就其土地交易時現況存有巨大坑洞及經登錄「陸上盜濫採土石坑洞」予以編號列管等資訊，均漏未調查記載，即有違反市價查估辦法第6、7條規定詳實調查記載義務之瑕疵。

②被告既未將上情記載於調查估價表，且自承迄於準備程序時仍不知編號2實例有編號列管「陸上盜濫採土石坑洞」之情事，又否認編號2土地於交易日期存有坑洞（本院卷2第484頁筆錄），足認被告於地評會之口頭報告內容，至多僅提及地勢低窪情形，而無土地上存有坑洞或遭編號列管註記情事。從而，地評會在不知編號2實例有市價查估辦法第7條第12款、13款事實情形下，未就交易價格有無先作適當修正必要、或影響價格情況是否無法有效掌握及量化調整而應不予採用予以討論評議，逕作成採用編號2為比較標的之判斷，即有基於「不完全之事實」作成判斷之瑕疵，足認其查估程序有所違誤，且有影響補償價格形成之結果，被告依此作成之原處分即有違誤，應予撤銷。

3、依市價查估辦法第17條第2、3項規定之文義及例外規定從嚴解釋意旨，倘估價基準日前半年內之案例蒐集期間，已有適當實例且經選取1至3件為比較標的者，即不符合市價查估辦法第17條第3項「無適當實例」之例外情形，自不能放寬至1年內而蒐集交易時間較遠之實例以供選取比較標的，此係蒐集買賣實例作為比較標的選取之時間順序規範。又依市價查估辦法第19條第2項規定意旨，須符合比準地同一地價區段內「無法選取或不宜選取比較標的」之要件，始得放寬至同一生活供需圈之其他地區選取比較標的，此係比較標的選取之空間區位順序規範。至所稱「無法選取或不宜選取比較標的」之案例蒐集期間，參照市價查估辦法第17條第2、3項規定之體系解釋，應包括放寬至估價基準日前1年內期間。故比準地同一地價區段於估價基準日前半年內，倘無法選取或不宜選取比較標的時，應先放寬至比準地同一地價區段於估價基準日前1年內蒐集之買賣實例為選取，不能逕行於其他地區蒐集為選取。惟有於比準地同一地價區段於估價基準日前半年、且放寬至1年內蒐集之實例，均「無法選取或不宜選取比較標的」時，始得擴張選取範圍至其他地區。依此解釋，始符合上開規定欲確保比較標的具備「時間近期性」「空間同質性」之制度設計，藉以合理反映徵收當期市價之立法目的。故編號2實例倘不予採用，因查估單位蒐集之其餘5件實例均非比準地同一地價區段P002-00範圍內，依前述說明，即符合市價查估辦法第17條第2、3規定半年蒐集期間內「無適當實例」之例外情形，被告應先放寬至估價基準日前1年內（111年3月2日至112年3月1日）於比準地同一地價區段內蒐集並選取，倘經調查結果有「無法選取或不宜選取比較標的」情形時，始得擴張範圍於其他地區蒐集並選取比較標的，否則，即有違反市價查估辦法第19條第2項規定，併予敘明。

4、被告未予採用原告主張之定國段53-5、55-1地號土地交易案例，尚無違誤：

原告雖主張○○縣○○鄉○○段53-5、55-1地號土地位於系爭工程（里港段）徵收範圍內，距離系爭土地僅約1公里，屬「同一供需圈之鄰近地區或類似地區」，徵收程序中經查估每平方公尺3,300元，應以此實例作為補償價格云云。惟查，依市價查估辦法第6條第1項規定意旨，辦理買賣實例之調查，應以蒐集市場買賣實例為主，並得蒐集市場收益實例。所謂市場買賣實例，係指真實發生且成立之市場交易，始足以反映土地於自由市場中之價格水準，作為市場價格之查估基礎。至於需地機關於協議價購程序提出之價額，僅屬議價過程之要約表示，尚未成立買賣契約，且未實際移轉土地所有權，欠缺反映市場價格之功能，難認屬上述規定所稱「市場買賣實例」。而成立協議價購之交易，雖可完成契約與移轉程序，但因土地所有權人係面對徵收壓力下接受協議價購條件，其交易背景、價格形成機制與市場性不足，價格反映功能不足，不具備市價查估所需之「市場代表性」，亦非屬上述規定所稱「市場買賣實例」，不能採用為比較標的。經查，原告所主張者，係協議價購階段之提議價格或屬於需用土地人協議價購取得之案例，依上述說明，性質上均非市價查估辦法所稱之買賣實例。況依內政部不動產交易實價查詢服務網站資料（本院卷1第165-167頁），111年1月至112年12月間，並無上述土地交易紀錄，原告復未提出上述土地交易日期、價格等資訊之證據，難認於案例蒐集期間有此筆交易之買賣實例存在。被告未予蒐集為買賣實例、選取為比較標的，此部分尚無違誤。

六、綜上所述，被告就編號2實例所為查估程序、選取為比較標的，有未依市價查估辦法第6、7條規定詳實調查記載之瑕疵，地評會依此資訊評定選取編號2為比較標的之決議，係對土地有上述特殊交易情形，在欠缺完整資訊之事實基礎下所為判斷，判斷之瑕疵足以影響市價查估合法性及正確性，被告據以作成原處分，即有違誤，聲明第1項即原告訴請撤銷訴願決定及原處分關於否准增加徵收補償價額部分，為有理

由，應予准許。至於聲明第2項即原告請求作成准予增加補償價格之行政處分部分，尚待被告踐行市價查估辦法所定程序，提供完整資訊供地評會為徵收補償價格之評定，事證尚未臻明確，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。另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　　114　　年　　8　　月　　27　　日

審判長法官　李　協　明

法官　邱　政　強

法官　孫　奇　芳

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	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

師為訴訟代理人	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。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　8　　月　　29　　日

書記官　周　良　駿