最　高　行　政　法　院　判　決

109年度上字第1159號

上　訴　人　台灣糖業股份有限公司

代　表　人　楊明州

訴訟代理人　涂嘉益　律師

被 上訴 人　臺南市政府

代　表　人　黃偉哲

訴訟代理人　楊丕銘　律師

上列當事人間協議價購事件，上訴人對於中華民國109年9月30日高雄高等行政法院108年度訴字第340號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、上訴人代表人原為陳昭義，嗣變更為楊明州，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合。

二、被上訴人為辦理「國道1號永康交流道聯絡道路工程-安南區4-11-40M都市計畫道路工程」（下稱系爭工程），於民國107年8月1日邀集土地所有權人，召開系爭工程用地協議價購會議（下稱107年8月1日協議價購會議），該次會議結論略以：「所有權人若接受本案之協議市價及同意協議價購者，請於107年8月13日前出具協議價購同意書，未在規定期限內出具者，視為不同意協議價購，由本府續辦徵收作業」等語。上訴人為臺南市○○區（下同）○○段000至000、000、0000、0000-0地號土地（下稱系爭○○段6筆土地）及○○段00、00、00至00、00至00、00至00、00至00、00、00地號土地（下稱系爭○○段16筆土地，以下與系爭○○段6筆土地合稱系爭22筆土地）之所有權人，其基於公司土地出售作業程序規定，與被上訴人另訂於107年11月1日進行系爭工

程用地取得協議價購會議（下稱107年11月1日協議價購會議），該次會議結論略以：「（一）土地價款：雙方同意○○區○○段000號等6筆土地按每平方公尺新臺幣（下同）33,000、36,700元計價，○○段00號等16筆按每平方公尺46,300、47,800、47,900、50,900元計價，合計總地價619,541,135元。（詳附表）……（六）本協議紀錄需俟雙方陳報上級核准後生效。」等語。嗣後，上訴人台南區處雖以108年1月16日南善資字第108484000672號函（下稱108年1月16日函）知被上訴人，其董事會已核定同意辦理讓售；惟被上訴人以108年1月18日府工新三字第1080081077號書函（下稱108年1月18日函）復略以，系爭○○段16筆土地非道路新闢拓寬，歉難核發用地補償費用，另系爭○○段6筆土地位屬本次道路拓寬範圍，仍將續向上訴人辦理協議價購作業事宜等語。上訴人不服，遂向原審提起行政訴訟，聲明：被上訴人應給付上訴人619,541,135元。經原審判決駁回，上訴人遂提起上訴。

三、上訴人起訴主張及被上訴人在原審答辯，均引用原判決所載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

㈠土地所有權人如參考被上訴人107年8月1日協議價購會議之地價表及價金表而於會後提出同意書，仍需得被上訴人作成同意與否之決定，被上訴人107年8月1日協議價購會議提出之地價表及參考價金並非要約之意思表示。被上訴人參與107年11月1日協議價購會議之出席人員，為所屬工務局之約用人員，就協議價購內容均無決定權限，上述會議協議內容真意，係約定需經雙方各自具決定權限層級核准後始生效力，並非僅需上訴人單方陳報董事會核准即可。依該會議紀錄結論第6點之約定，該協議價購會議紀錄未獲被上訴人上級核准，協議內容尚未發生效力。雙方對協議價購之標的範圍存有歧異，遲未能對協議價購系爭22筆土地達成意思合致，被上訴人亦未對系爭22筆土地簽定書面契約，與土地徵收條例

第11條第2項及行政程序法第139條規定之行政契約書面要式不符，兩造間對系爭22筆土地之協議價購契約並未有效成立。至於上訴人與被上訴人另行召開協議價購會議及往來函文，僅屬協商過程，亦難謂上訴人有何信賴表現，與信賴利益保護之要件不符。

㈡被上訴人以108年3月27日府工新三字第1080350270C號函，將106年12月1日及107年2月9日公聽會會議紀錄之「事業計畫之公益性、必要性、適當性及合理性評估報告」關於系爭工程涉及之私有土地，由原155筆更正為137筆，其中16筆土地即系爭○○段16筆土地因屬區段徵收範圍；其餘○○段000-0、000-0地號2筆土地，因屬市地重劃範圍，均無法以一般徵收方式辦理，致予剔除。系爭○○段16筆土地雖坐落在安南區4-11-40M都市計畫道路範圍內，然因土地開發方式屬區段徵收之限制及道路現況已40公尺全寬開闢，經被上訴人認定不具徵收土地之妥適性及必要性，未能同意協議價購系爭○○段16筆土地，核屬正當，並非恣意對上訴人為差別待遇，與司法院釋字第400號解釋（下稱400號解釋）意旨無違。系爭○○段6筆土地業經內政部以108年10月9日臺內地字第1080265619號函核准徵收，上訴人主張系爭○○段6筆土地之協議價購已有效成立，顯不可採等語，駁回上訴人於原審之訴。

五、本院按：

㈠公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之；行政契約之締結，除法規另有其他方式之規定外，應以書面為之；又行政程序法如就行政契約未有規定者，係準用民法相關之規定，分別為行政程序法第135條前段、第139條及第149條所規定。又需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，依土地徵收條例第11條規定與所有權人達成價購之合意而訂定之協議價購書面契約，其性質為行政契約。而契約之要約人，因要約而受拘束。但要約當時預先聲明不受拘束，或依其情形或事件之性質，可認當事人無受拘束之意思者，不在此限，

民法第154條第1項定有明文。是依客觀情形判斷，當事人就其表示並無受拘束之意思，即不應解為要約，相對人自無對之為承諾而使契約成立可言。

㈡查被上訴人為辦理系爭工程所需用之土地，於106年12月1日及107年2月9日辦理公聽會，繼於107年8月1日邀集土地所有權人召開協議價購會議，該次會議資料檢附協議價購土地地價表、地上物查估清冊及協議價購說明書等係供所有權人參考，旨在瞭解所有權人對用地取得方式之意見，後續仍待雙方就標的與價格磋商。上訴人自承依上訴人出售土地作業之程序規定，其台南區處之協議，需報奉上訴人公司核定處理，並以107年10月29日南善資字第1074805806號函通知被上訴人另訂107年11月1日協議價購會議，可見被上訴人107年8月1日提出之地價表及參考價金並非要約之意思表示。被上訴人所屬工務局人員雖於107年11月1日協議價購會議與上訴人就系爭○○段6筆土地與系爭○○段16筆土地為標的進行協議價購程序，預計以每平方公尺33,000、36,700元價購系爭○○段6筆土地，及以每平方公尺46,300、47,800、47,900、50,900元價購系爭○○段16筆土地，合計總地價619,541,135元，然於該會議紀錄結論第6點約定上開協議紀錄需俟雙方陳報上級核准後生效；嗣上訴人台南區處以108年1月16日函知被上訴人，其董事會已核定同意讓售，被上訴人則以108年1月18日函知上訴人僅就系爭○○段6筆土地與上訴人續辦協議價購作業；雙方繼於108年1月30日召開協議價購會議，上訴人於會議中表示其係同意讓售系爭22筆土地，被上訴人僅辦理系爭○○段6筆土地協議價購，並剔除系爭○○段16筆土地一節，業經上訴人前於108年1月23日南善資字第1084800296號函復不同意在案。其後，被上訴人陸續以108年4月24日府工新三字第1080473743號函、108年5月17日府工新三字第1080576581號函請上訴人限期辦理系爭○○段6筆土地過戶及協議價購補償款領取手續，並告知如未達成協議價購者將依土地徵收條例相關規定辦理徵收，惟遭上訴人

先後以108年5月2日南善資字第1084802322號函、108年5月28日南善資字第1084802925號函復被上訴人，略以被上訴人僅通知領取系爭○○段6筆土地地價款，顯有錯誤，被上訴人不依法核發系爭22筆土地計619,541,135元地價款及辦理產權移轉，當另循法律途徑救濟，並就被上訴人擬就系爭○○段6筆土地申請徵收，表達有違土地徵收條例第11條規定等語，以及兩造始終未簽定系爭22筆土地協議價購書面契約等事實，為原判決合法所認定。足見上訴人與被上訴人之工務局於107年11月1日協議價購會議之表示，僅係交換雙方意見，並均預先聲明不受該會議紀錄拘束，仍待一方提出要約，並待另一方決定是否接受該要約而為承諾之意思表示，自難解為被上訴人於107年11月1日已由其工務局對上訴人為價購系爭22筆土地之要約，並經上訴人同時於當日對被上訴人為承諾之意思表示。嗣上訴人雖以108年1月16日函知被上訴人讓售系爭22筆土地之要約，惟被上訴人表示僅願價購系爭○○段6筆土地，此亦再遭上訴人表示其讓售標的為系爭22筆土地，拒絕僅讓售其中即系爭○○段6筆土地，則兩造就契約內容並無合致之意思表示可言，原判決因認兩造並未達成協議價購之合意，亦無簽定符合行政程序法第139條之書面要式協議價購契約，上訴人主張之協議價購契約並未成立，其請求被上訴人給付其讓售系爭22筆土地價款619,541,135元，要屬無據，而為上訴人敗訴之判決，經核於法並無違誤。至原判決贅列之其他理由，無論當否，要與裁判之結果無影響。又本件係因兩造就價購土地範圍有所歧見致未能達成價購之協議，並非因市價之爭議協議不成，是上訴人主張其對於被上訴人提出之協議市價無討價還價之餘地，本件有使土地徵收條例第11條第1項規定形同具文之不適用法規情形云云，並不可採。上訴論旨猶執107年8月1日協議價購會議紀錄，主張如土地所有權人同意為承諾之意思表示，協議價購契約應即成立生效，雖因類此協議價購案件，均需待其董事會同意始接續進行相關價購事宜，致未依期限於107

年8月13日出具同意書，但上訴人已先在107年10月29日將此情函知被上訴人，而被上訴人既未於107年11月1日召開之協議價購會議撤回其前於107年8月1日所提價購資料之要約，故本件於上訴人台南區處以108年1月16日函知被上訴人同意讓售時，系爭22筆土地之協議價購契約已有效成立，不受被上訴人後續毀約致有兩造後續函文往來爭議之影響，被上訴人拒絕價購系爭○○段16筆土地，違反行政程序法第6條及第8條之平等原則、誠信原則及400號解釋意旨，且系爭○○段16筆土地何以應循區段徵收而非一般徵收，均未見原審詳加調查等詞及其他與判決基礎無涉之理由，復就原審取捨證據、認定事實之職權行使等節，指摘原判決違背法令，聲明廢棄，為無理由，應予駁回。

六、結論：本件上訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　10　　月　　26　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　陳　國　成

法官　王　碧　芳

法官　蔡　如　琪

法官　陳　文　燦

法官　簡　慧　娟

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　112　　年　　10　　月　　26　　日

書記官　蕭　君　卉