最　高　行　政　法　院　判　決

111年度上字第706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　內政部

代　表　人　林右昌

參　加　人　臺南市政府

代　表　人　黃偉哲

訴訟代理人　楊丕銘　律師

上列當事人間土地徵收事件，上訴人對於中華民國111年7月13日高雄高等行政法院110年度訴字第366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、參加人為辦理「國道1號永康交流道聯絡道工程-安南區4-11-40M都市計畫道路」（下稱系爭工程），申請徵收臺南市○○區（下稱○○區）○○段0地號等62筆土地，經被上訴人以民國108年10月9日臺內地字第1080265619號函核准徵收（下稱108年10月9日函），並經參加人以108年11月13日府地用字第1081257176A號公告，公告期間自108年11月14日起至同年12月13日止，並以108年11月13日府地用字第1081257176F號函通知土地所有權人領取徵收補償費。上訴人以其所有坐落徵收範圍內之○○區○○段000、000、000、000、0000、0000-0地號等6筆土地（下稱系爭○○段6筆土地）業經與參加人成立協議價購契約，被上訴人108年10月9日函核准

徵收系爭○○段6筆土地(下稱原處分)，於法有違等由，循序向原審提起行政訴訟。聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、上訴人起訴主張及被上訴人在原審答辯及參加人之陳述，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參加人為取得系爭工程用地，分別於106年12月1日及107年2月9日召開2場公聽會，並於107年8月1日舉行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)，並請同意協議價購之所有權人於107年8月13日前出具協議價購同意書，逾期視為不同意。參加人於上開協議價購會議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資料等相關資料供土地所有權人參考，目的係為瞭解土地所有權人對於用地取得，包含協議價購、徵收或以其他取得方式等之意見，並提供土地所有權人有陳述意見之機會。倘土地所有權人參考參加人提出之地價表及價金後，會後向參加人出具協議價購同意書，仍需待參加人作成同意與否之決定，參加人提出之系爭工程道路地價表及參考價金，性質上並非要約之意思表示。

㈡上訴人為系爭○○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。」上訴人台南區處雖以108年1月16日南善資字第10848400672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；惟參加人以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。足認上訴人與參加人間107年11月1日之協議紀錄並未獲參加人上級核准。從而，依該次會議紀錄結論第㈥點之約定，107年11月1日協議價購會議之協議內容尚未發生效力，自難認上訴人及參加人對協議價購系爭22筆土地已達意思合致。至於上訴人與參加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。

㈢參加人以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，經參加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、平等原則及誠信原則無違。上訴人與參加人就系爭○○段6筆土地既未達成協議價購系爭○○段6筆土地之意思合致，則被上訴人以原處分核准參加人申請徵收該6筆土地，並無違法等語，駁回上訴人於原審之訴。

五、本院按：

㈠土地徵收條例第11條規定：「(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。(第2項)前項協議之內容應作成書面，並應記明協議之結果。如未能達成協議，應記明未達成協議之理由，於申請時送交中央主管機關。(第3項)第1項協議價購，依其他法律規定有優先購買權者，無優先購買權之適用。(第4項)第1項協議價購，應由需用土地人依市價與所有權人協議。……」

㈡按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。是需用土地人於未能與所有權人達成協議價購之情形下，自得申請徵收土地。

㈢查參加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，可見參加人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。參加

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㈥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日函知參加人，其董事會已核定同意讓售，參加人則以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，參加人僅辦理系爭○○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，參加人陸續以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號函復參加人，略以參加人僅通知領取系爭○○段6筆土地地價款，顯有錯誤，參加人不依法核發系爭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，並就參加人擬就系爭○○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。足見上訴人與參加人之工務局於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，自難解為參加人於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參加人為承諾之意思表示。嗣

上訴人雖以108年1月16日函知參加人讓售系爭22筆土地之要約，惟參加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，兩造間就系爭○○段6筆土地既未達成價購之協議，參加人乃擬具徵收計畫書報請被上訴人徵收，經被上訴人以原處分核准徵收，即屬有據，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。又本件係因上訴人與參加人就價購土地範圍有所歧見致未能達成價購之協議，並非因市價之爭議而協議不成，是上訴人主張其對於參加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。上訴論旨復執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日將此情函知參加人，而參加人既未於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日函知參加人同意讓售時，系爭22筆土地之協議價購契約已有效成立，不受參加人後續毀約致有兩造後續函文往來爭議之影響，參加人拒絕價購系爭○○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