

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第190號

上 訴 人 嘉義縣政府

代 表 人 翁章梁

訴訟代理人 陳世勳 律師

被 上 訴 人 台灣糖業股份有限公司

代 表 人 楊明州

訴訟代理人 黃裕中 律師

上列當事人間徵收補償事件，上訴人對於中華民國112年1月17日高雄高等行政法院111年度訴更一字第20號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決關於主文第二項命上訴人應依原判決之法律見解另為適法之處分部分廢棄。

廢棄部分，上訴人就被上訴人徵收補償異議之申請，應依本判決之法律見解作成決定。

其餘上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人為辦理「嘉義縣○○○產業園區第一期開發案」，申請徵收○○縣○○鄉○○○段(下同)○○○段(下稱○○○段)00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號函核准徵收，並由上訴人以103年10月21日府地權字第10301983865號公告在案。被上訴人認其所有位於上開徵收範圍內之○○○段00、00、00、00、00、00、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000、000地號等24筆土地(下稱系爭土地)之補償地價過低，於103年11月11日提出異議，經嘉義縣○○地政事務所認系爭土地每平

01 方公尺補償價格分別為如原判決附表所示「原補償價格欄」
02 之價格(下稱原補償價格)，應屬合理，繼由上訴人函知被上
03 訴人查處結果。被上訴人不服，以104年1月16日雲嘉蒜資字
04 第1037804155號函向上訴人提出異議，案經上訴人提交嘉義
05 縣地價及標準地價評議委員會(下稱地評會)104年第1次會
06 議復議(下稱前次地評會)，經決議維持原補償價格，上訴人
07 遂以104年3月31日府地權字第1040056912號函通知被上訴人
08 復議結果(下稱前處分)。被上訴人不服，循序提起行政訴
09 訟，經原審104年度訴字第534號判決(下稱前案確定判決)將
10 訴願決定及前處分關於否准增加徵收補償地價部分均撤銷；
11 並命上訴人對於被上訴人之申請應依該判決之法律見解另為
12 適法之處分，因兩造均未提起上訴而告確定。嗣上訴人重新
13 查估系爭土地徵收補償價格，提交地評會106年9月27日106
14 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
15 如原判決附表所示「新補償價格」之價格(下稱新補償價
16 格)，並以106年12月11日府地權字第1060244216號函通知被
17 上訴人各筆土地之新補償價格及系爭土地合計應補發新臺幣
18 (下同)416,360元差額地價。被上訴人不服，提出異議，主
19 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
20 爭土地每平方公尺平均單價下降，且重新選取比準地○○○
21 段000地號土地評定價格明顯低於市場價格，經上訴人以107
22 年3月26日府地權字第1070038807號函向被上訴人說明查處
23 情形，被上訴人不服，上訴人乃提請地評會107年12月4日10
24 7年第2次會議復議，經決議維持新補償價格(下稱本次地評
25 會決議)後，以108年1月21日府地權字第1080011937號函通
26 知被上訴人復議結果(下稱復議結果)。被上訴人不服，循
27 序提起行政訴訟，經原審108年度訴字第312號判決(下稱前
28 審判決)駁回後，被上訴人乃提起上訴，經本院109年度上
29 字第689號判決將前審判決廢棄，發回原審更為審理。經原
30 審111年度訴更一字第20號判決(下稱原判決)：「訴願決定
31 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

01 原告異議之申請應依本判決之法律見解另為適法之處分。原
02 告其餘之訴駁回。」

03 二、被上訴人起訴主張、上訴人在原審之答辯及聲明，均引用原
04 判決所載。

05 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，略以：前案確定判
06 決撤銷之範圍，僅及於否准被上訴人請求增加徵收補償地價
07 之部分，其餘部分(含比準地)未經認定違法而撤銷，其規制
08 效力仍存在，上訴人未提出具體違法事由，逕予變更比準
09 地，並無理由。上訴人將前次查估選取之○○○段000地號
10 土地比準地變更為同小段000地號土地，惟本次地評會未就
11 此部分做討論，地評會有未依完整資訊作成認定本次比準地
12 之違誤。又本次上訴人雖有填寫其蒐集到的17筆買賣實例調
13 查估價表，惟本次買賣實例是否為正常交易價格，有前次認
14 為非正常交易價格者，但本次認為正常者，亦有前次認為正
15 常價格者，本次認為非正常者，且不採用之5件買賣實例，
16 復與訴願卷附之實價登錄買賣案件調查綜理表記載之情形有
17 異，上訴人亦未提出事證釐清及說明二者之差異及意涵；關
18 於比較標的之選取，前次及本次地評會決議之認定顯有歧
19 異，且除買賣實例調查綜理表外，上訴人並未提出具體事證
20 足資勾稽、核對其正確性，則本次地評會之判斷自有本於不
21 完全資訊而為判斷之瑕疵等語。

22 四、本院按：

23 (一)憲法第15條規定人民之財產權應予保障，國家因公用或公益
24 目的之必要，依法徵收私人土地，對於被徵收土地所有權人
25 因公共利益所受之特別犧牲，應給予合理之補償。為符公平
26 合理及補償相當之憲法要求，土地徵收條例第30條規定，被
27 徵收土地應按徵收當期之市價補償其地價；地方主管機關查
28 估被徵收土地補償地價，應遵守該條第4項授權內政部訂定
29 之土地徵收補償市價查估辦法(下稱查估辦法)規範，並提交
30 地評會具體評定之，以保障被徵收土地所有權人能依徵收當
31 期之市價獲得適法補償。另查估辦法第3條明定，地方主管

01 機關得委託不動產估價師辦理土地徵收補償市價查估程序，
02 且不動產估價師受託查估土地徵收補償市價者，亦應遵循該
03 辦法辦理。而依查估辦法第4條、第6條至第9條、第13條、
04 第17條至第20條等規定可知，辦理土地徵收補償市價查估，
05 應先調查案例蒐集期間之市場買賣實例，案例蒐集期間原則
06 上為估價基準日(含當日)前6個月，案例蒐集期間內無適當
07 實例時，始得放寬至估價基準日前1年內；而蒐集之買賣實
08 例如有查估辦法第7條、第8條規定之特殊情況者，應就實例
09 價格為修正，並將之記載於買賣實例調查估價表，作為估計
10 買賣實例之土地正常單價。再以此為基礎，於預定徵收土地
11 範圍之地價區段，就具代表性之土地分別選取比準地；並以
12 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
13 擇1至3件比較標的，就其價格進行個別因素調整，以推估比
14 準地試算價格，進而估計徵收土地宗地單位市價，提交地評
15 會評定。是以，買賣實例、比準地及比較標的之選取，構成
16 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
17 相扣，相互牽動，均在達成查估辦法具體化土地徵收條例第
18 30條所定按照徵收當期市價補償之目的。其中，關於比較標
19 的之選擇，依查估辦法第19條第1項規定，原則上應於比準
20 地之同一地價區段內選擇1至3件買賣實例為比較標的，但在
21 同一地價區段內無法選取比較標的者，依同條第2項規定，
22 得於「其他地區」選取，並進行區域因素及個別因素調整；
23 而「其他地區」之選定，內政部本於職權訂定之土地徵收補
24 償市價查估作業手冊規定：「『其他地區』得以與比準地屬
25 同一供需圈之相似條件或同一或鄰近鄉、鎮、市、區土地為
26 考量。」核符查估辦法第19條規定意旨，查估機關自應援為
27 依上開規定選取「其他地區」之準據。又查估機關應遵循查
28 估辦法規定辦理徵收補償市價查估，並提供完整圖資供地評
29 會審驗各地價區段之相對關係、查估機關填寫之表格內容是
30 否正確；暨其選擇比較標的是否經過充分衡量，而非僅出於
31 查估者之恣意。地評會如未獲完整資訊，僅以查估機關填寫

01 之表格為其判斷基礎，即有基於不完整事實為判斷之違法。

02 (二)經查，上訴人將前次查估選取之○○○段000地號土地比準
03 地變更為同小段000地號土地，惟其所提之地評會106年第4
04 次及107年第2次會議提案、簡報資料、會議紀錄、評議會議
05 紀錄、發言紀錄等，未有隻字提及有何前次比準地為違法而
06 應撤銷、變更之完整理由及具體證據，復據上訴人於原審審
07 理時陳明本次重新評估的過程，確實沒有把○○○段000地
08 號及000地號土地拿出來做比較、討論，所以地評會決議相
09 關資料及討論過程，只有將上訴人委任之估價師查估結果認
10 為最適合的○○○段000地號土地拿來討論，沒有將2次比準
11 地的差別做比較，本次地評會確實未就此部分做討論；又上
12 訴人本次雖有填寫其蒐集到的17筆買賣實例調查估價表，惟
13 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
14 價格者，但本次認為正常者，亦有前次認為正常價格者，本
15 次認為非正常者，且不採用之5件買賣實例，復與訴願卷附
16 之實價登錄買賣案件調查綜理表記載之情形有異，上訴人亦
17 未提出事證釐清及說明二者之差異及意涵；又其中○○○段
18 000地號土地，前次選為比較標的，本次卻認屬查估辦法第7
19 條應不予採用之買賣實例；○○○段000地號土地，前次認
20 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
21 比較標的；上訴人雖有對該17件市場買賣實例重為調查，惟
22 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
23 異，且除買賣實例調查綜理表外，上訴人並未提出具體事證
24 足資勾稽、核對其正確性等情，為原判決合法確定之事實。
25 依此，顯見本次地評會就本次比準地、比較標的及土地徵收
26 補償市價之評議，仍係在欠缺完整資訊之事實基礎下所作
27 成，上訴人據以作成原處分，以及地評會維持原處分之復議
28 結果，即有基於錯誤或不完整事實為判斷之瑕疵，而屬違
29 法。

01 (三)次按，被徵收土地所有權人認補償價額不足而提起行政訴訟
02 之情形，應提起課予義務訴訟請求主管機關另作成給付補償
03 差額之授益處分，或變更原補償處分另為補償價額較高之授
04 益處分，方可取得對主管機關強制執行之名義，以達成其提
05 起訴訟之目的，而非提起撤銷訴訟，請求撤銷對其授益之補
06 償處分(本院109年度大字第1號裁定參照)。經查，被上訴人
07 於前案確定判決主張系爭土地之補償價額不足，而依行政訴
08 訟法第5條第2項規定提起課予義務訴訟，請求上訴人另作成
09 給付差額而另為補償價額較高之授益處分，案經前案確定判
10 決認定前次地評會關於買賣實例之蒐集、比較標的之選擇，
11 有基於錯誤或不完整事實之違誤，從而作成命上訴人另為適
12 法處分之判決等情，有原判決引用之前案確定判決可憑。是
13 前案確定判決調查審認之範圍，為被上訴人請求上訴人針對
14 系爭各筆土地分別作成增加土地補償地價之行政處分，是否
15 合法有據，要與上訴人原已核發之補償費無關。又買賣實
16 例、比準地及比較標的之選取，構成查估辦法估計預定徵收
17 土地宗地單位市價之決定因素，環環相扣，相互牽動，故如
18 認前次選取○○○段000地號土地為比準地係屬有誤且有併
19 同比較標的予以變更之必要，應經地評會本於完整資訊審議
20 後說明變更之理由。從而本次變更是否合法，即尚待地評會
21 本於完整資訊為整體審議，決議結果猶未可定。原判決一方
22 面認為上訴人未提出本次變更比準地之具體事由，並認定本
23 次地評會有如前所述未依完整資訊作成認定本次決議之違
24 誤，尚待其重新判斷，另一面卻謂前案確定判決撤銷之範圍
25 不及於比準地，故○○○段000地號土地乃業經前案確定判
26 決確定之原比準地，且有部分土地之原補償價格已受前案確
27 定判決予以維持確定在案，上訴人均應受其拘束，不得變
28 更，核其判決理由已有矛盾，且未究明被上訴人提起者，乃
29 請求主管機關另作成給付補償差額之授益處分，或變更原補
30 償處分另為補償價額較高之授益處分之課予義務訴訟，而非
31 提起撤銷訴訟請求撤銷原來對其作成之授益補償處分，並不

01 生原判決所稱原比準地之選定並未經前案確定判決予以撤
02 銷，及原補償價格亦經前案確定判決予以維持，且因兩造均
03 未對該判決提起上訴而告確定之問題，則原判決就此部分認
04 上訴人應受前案確定判決有關原比準地及原補償價格判決效
05 力之拘束之法律見解，即有違誤。是以原判決關此部分判令
06 上訴人應依其上述法律見解作成決定，即有適用法規不當之
07 違法。

08 (四)綜上，地評會就本次比準地、比較標的及土地徵收補償市價
09 之評議，仍係在欠缺完整資訊之事實基礎下所作成，上訴人
10 據以作成原處分，以及地評會維持原處分之復議結果，即有
11 基於錯誤或不完整事實為判斷之瑕疵，且足以影響市價查估
12 之合法性，原判決撤銷訴願決定及原處分，結論並無違誤，
13 上訴意旨指摘此部分原判決違背法令，求予廢棄，為無理
14 由，應予駁回。另原判決關於命上訴人依原判決法律見解另
15 為適法之處分（即原判決主文第二項）部分，既有如前述適
16 用法規不當之違法，且與判決結論有影響，上訴意旨就原判
17 決此部分，求予廢棄，雖有理由；惟依上述，被上訴人提出
18 之申請，尚待上訴人踐行查估辦法所定程序，提供完整資訊
19 供地評會為徵收補償價格之評定，本案事證因未臻明確，爰
20 判令上訴人對於被上訴人之申請，應依本判決之法律見解作
21 成決定。

22 五、據上論結，本件上訴為一部有理由、一部無理由。依行政訴
23 訟法第255條第1項、第256條第1項、第259條第1款、第98條
24 第1項前段、第104條、民事訴訟法第79條，判決如主文。

25 中 華 民 國 113 年 6 月 18 日

26 最高行政法院第二庭

27 審判長法官 陳 國 成

28 法官 林 淑 婷

29 法官 蔡 如 琪

30 法官 陳 文 燦

31 法官 簡 慧 娟

01 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
02 中 華 民 國 113 年 6 月 18 日
03 書 記 官 蕭 君 卉