# 最　高　行　政　法　院　判　決

112年度上字第392號

上　訴　人　陳敬潭

訴訟代理人　涂惠民　律師

被 上訴 人　臺南市政府

代　表　人　黃偉哲

上列當事人間地上物徵收補償事件，上訴人對於中華民國112年4月18日高雄高等行政法院111年度訴字第57號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、本件係修正行政訴訟法施行前已繫屬於本院，而於施行後尚未終結之事件，依行政訴訟法施行法第19條第1項規定，應由本院依舊法即民國112年8月15日修正施行前行政訴訟法(下同)規定審理。

二、事實概要：

㈠被上訴人辦理「易淹水地區水患治理計畫-麻豆排水治理工程（下營區段）（非都市土地）」，申請徵收○○市○○區○○段1295-4地號等109筆土地，並一併徵收其土地改良物，經內政部以102年11月6日台內地字第1020343117號函核准徵收，被上訴人爰就土地及土地改良物分別以102年11月14日府地用字第1020999273A號（公告期間自102年11月15日起至102年12月16日止）、103年9月1日府地用字第1030791579A號（下稱103年9月1日公告，公告期間自103年9月2日起至103年10月1日止）公告在案。

㈡上訴人所有坐落○○市○○區○○○段（下稱ＯＯＯ段）4528地號土地及其上門牌號碼為○○市○○區○○里ＯＯ35之43號建物（下稱系爭建物）位在前揭用地範圍，經被上訴人

以103年9月1日府地用字第1030791579D號函（下稱103年9月1日函，該函與前開103年9月1日公告，關於上訴人應領補償費部分下稱前處分）通知上訴人領取系爭建物補償費，系爭建物經評定為加強磚造（上級）、138.75平方公尺、每平方公尺補償費新臺幣(下同)10,815元，合計1,500,581元。嗣因民眾檢舉系爭建物為磚造而非加強磚造，經被上訴人調閱系爭建物之建物登記謄本、建造執照（下稱建照）及使用執照(下稱使照)等資料後，認有查估錯誤情事，遂以105年7月14日府地用字第1050732330A號公告更正（下稱105年7月14日公告，公告期間自105年7月15日起至105年8月15日止。更正後系爭建物之補償費為磚造【上級】、137.26平方公尺、每平方公尺補償費8,300元，合計1,139,258元），並以105年7月14日府地用字第1050732330C號函（下稱105年7月14日函，並與105年7月14日公告合稱原處分）通知上訴人。上訴人不服，提起異議，經被上訴人查處維持上開補償費，並以105年8月26日府地用字第1050885033號函（下稱異議查處結果）通知上訴人。上訴人不服，提起復議，經被上訴人依土地徵收條例第22條第3項規定，提請臺南市地價及標準地價評議委員會（下稱地評會）110年8月11日110年第4次會議復議，決議維持系爭建物上開補償金額，爰由被上訴人以110年9月6日府地用字第1101068854號函（下稱復議結果）通知上訴人。上訴人不服，提起訴願，經內政部以110年12月20日台內訴字第1100057628號訴願決定書駁回後，遂向原審提起行政訴訟，聲明：1.訴願決定、復議結果、異議查處結果及原處分均撤銷。2.被上訴人就103年9月1日徵收系爭建物案，應作成如原審卷第475頁附件所示內容之建築改良物補償清冊予以公告，及作成估定其拆遷補償費價額為1,500,581元，與連同「水泥地坪」、「磚造圍牆（二分之一B磚厚）」項目，合計拆遷補償費價額為1,559,080元之行政處分等語。經原審判決駁回，乃提起本件上訴。

三、上訴人起訴主張、被上訴人在原審之答辯及原判決理由，均引用原判決之記載。

四、經核原判決駁回上訴人在原審之訴，結論尚無違誤，茲就上訴意旨補充論述如下：

㈠土地徵收條例第2條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第5條第1項前段規定：「徵收土地時，其土地改良物應一併徵收。」第31條第1項、第3項規定：「(第1項)建築改良物之補償費，按徵收當時該建築改良物之重建價格估定之。……。（第3項）建築改良物及農作改良物之補償費，由直轄市或縣（市)主管機關會同有關機關估定之；其查估基準，由中央主管機關定之。」內政部依此授權所訂定發布之建築改良物徵收補償費查估基準第2點規定：「本基準所稱之建築改良物(以下簡稱建物)係指依法興建或建築管理前興建完成之建物。」第3點規定：「建物之勘查，應由需用土地人洽請直轄市或縣(市)政府會同有關機關查明下列事項，以作為查估補償費之依據：㈠建物門牌號碼。㈡建物所有權人之姓名及住址。㈢建物構造、面積及用途。㈣建築年月或其他相關佐證資料。㈤附屬設施。㈥建築基地地號、所有權人及土地使用權利。㈦建物他項權利登記情形。」第4點規定：「建物重建價格之核算以拆除面積乘以重建單價計算。其拆除面積之計算，以建物各層外牆或外柱面以內面積計算，重建單價依建物主體構造材料及裝修材料由直轄市或縣(市)政府另定之。」第7點規定：「直轄市或縣(市)政府應依本基準並參酌當地實際狀況，自行訂定該直轄市或縣(市)辦理建物徵收補償費查估之依據。」而臺南市為辦理興辦公共工程之土地改良物補償費、遷移費、救濟金及獎勵金之發給所制定公布之臺南市興辦公共工程土地改良物補償自治條例（下稱補償自治條例）第2條規定：「本自治條例之主管機關為臺南市政府。」第3條第1項規定：「主管機關為查估公共工程用地範圍內之土地改良物，必要時得委任區公

所或委託專業機構辦理。」第5條第1項規定：「本自治條例所稱合法房屋，指下列情形之一者：一、依建築法領有使用執照之建築改良物。二、實施建築管理前已建造完成之建築改良物。三、領有所有權狀之建築改良物。」第6條第1項規定：「合法房屋按重建價格查估補償；其重建價格依下列規定計算：一、重建價格以拆除面積乘以重建單價計算。二、拆除面積以建築改良物各層外牆或外柱面以內面積計算；屬共同壁（柱）者，以中心線以內面積計算。三、重建單價依建築改良物主體構造材料及裝修材料查估，不予折舊（如附表一合法房屋之重建單價補償標準表）。」徵收當時即104年12月4日修正發布前補償自治條例第6條第1項之「附表一」，明訂房屋構造為「磚造(上)」之平房，其補償費為每平方公尺8,300元。

㈡按法規適用乃係將抽象法規涵攝於具體社會事實之過程，正確的事實認定為合法適用法規的前提，故行政機關作成行政處分所根據之事實，如與事實真象不符者，即有認定事實錯誤之情形，則該行政處分之合法要件即有欠缺，而構成得撤銷之原因。本件被上訴人係以其前就系爭建物之構造物種類及數量(按：即面積)的查估結果有所錯誤，而以原處分將原估定之系爭建物補償費金額1,500,581元予以變更為1,139,258元。原處分固將此變更記載為「更正」，然觀諸被上訴人於異議查處結果之函文所載：被上訴人所屬水利局(下稱水利局)委託查估公司查估時，因內外牆已裝修外觀，無法精確判定構造物種類，且上訴人陳情其為加強磚造，爰誤以加強磚造查估造冊補償，其後經調閱相關資料查證本案應為磚木造，為符合公平原則，爰按實重予查估等語，可見本件系爭建物補償費之變更，係因被上訴人認其事實認定（系爭建物之構造物種類及面積）有所錯誤而為，其情形並非屬誤寫、誤算或其他可隨時予以更正之顯然錯誤；而被上訴人既以上開事實認定之違誤致其錯誤適用法規而影響補償費估定之正確性，其以原處分「更正」系爭建物之補償費，應認其

實質上乃係依職權撤銷前處分，並以原處分取代前處分，原判決因此認定被上訴人依職權撤銷103年9月1日對系爭建物所為之補償處分，尚無違誤，合先敘明。

㈢經查，本件原判決係依被上訴人103年9月1日公告、103年9月1日函、水利局104年9月30日南市水工字第1040968827號函暨所附建築改良物補償清冊、自動搬遷獎勵金清冊、105年7月14日公告、105年7月14日函等資料，認定系爭建物為上訴人所有，該建物前經被上訴人認定為加強磚造(上級)、138.75平方公尺，而估定其補償費為1,500,581元，並於103年9月1日通知上訴人領取。嗣因民眾檢舉，經被上訴人調閱系爭建物建物登記謄本、建照及使照等資料後，認有查估錯誤情事，乃重新認定系爭建物為磚造(上級)、137.26平方公尺，補償費估定為1,139,258元之事實，並敘明由證人李啓禎、馬士傑之證述內容可知，系爭建物拆除當時現場照片所示堆置在機具旁地上之鋼筋係拆除系爭建物旁舊水門所產生之餘料，並非拆除系爭建物所生；且鋼筋與H型鋼、C型鋼等鋼材屬於不同之建材與結構設計，由拆除現場照片以觀，系爭建物拆除中之牆面及樑柱均無任何殘餘鋼筋露出，靠近系爭建物所堆置拆除下之碎塊均為磚造而亦無任何殘餘鋼筋露出，足見系爭建物之結構並未符合「磚結構牆上下均有鋼筋混凝土過梁或基礎，且左右均有鋼筋混凝土加強柱」之要件(建築技術規則建築構造編第165條第1項規定參照)，堪認系爭建物僅屬「磚造」而非「加強磚造」建物等語，核與卷內證據相符，其判斷亦無違反論理法則或經驗法則。上訴意旨主張衡諸建築常理常情，系爭建物既以H型鋼作為房屋直柱結構並以磚結構圍繞包覆H型鋼於磚牆，應非僅單純灌沙漿於孔隙內，證人李啓禎不無可能因年代稍遠，誤將灌混凝土水泥認知為灌沙漿。又證人李啓禎既證稱系爭建物地板下面結構物是獨立基腳，是鋼筋混凝土等語，則系爭建物結構並非無鋼筋成分，於拆除系爭建物時勢必須挖出地下結構鋼筋混凝土，實難遽認照片所示堆置之鋼筋非由拆除系爭建物所

生。另依營造業慣例，並無排除其他鋼結構或H型鋼、C型鋼混凝土構造之加強柱與磚牆密接，亦屬加強磚造建築物。原審復未斟酌天下不動產估價師事務所（下稱天下事務所）辦理地上物查估而製作之系爭建物補償清冊、查估調查表上均已記載系爭建物為「加強磚造（上）」，僅依上開證人證詞而為不利於上訴人之認定，有違經驗法則、論理法則等節，均係以其主觀之見解，就原審認定事實、證據取捨之職權行使，指摘原判決違法，自無可採；其進而指摘原審未向建築師公會或土木技師公會函詢加強磚造結構鋼樑未必須以鋼筋混凝土為之，亦得以H型鋼、C型鋼混凝土替代而有應調查證據未予調查、判決不備理由、違反行政訴訟法第209條第3項規定等違法，以及原審未通知證人王世榕、葉俊宏、張峯嘉、江麗玲到庭作證，以查明本件查估情形、查估相關依據、江麗玲與天下事務所人員聯絡內容及系爭建物修建情形等事項，違反證據法則及有判決理由不備之違法、違反行政訴訟法第176條準用民事訴訟法第286條前段規定等語，亦均非有理由。

㈣又依69年4月14日（69）南建局（下）自用農舍使字第181號實施區域計畫地區自用農舍使照所載，訴外人陳繁雄於69年間新建之農舍係坐落ＯＯＯ段4519、4520地號土地、建築面積為165.256平方公尺、建造種類為磚木造，嗣因建築地點為ＯＯＯ段4528地號土地，與前開使照不符，遂於96年1月4日重新申領建照，並記載建築面積為134.38平方公尺、構造種類為磚木造，復於96年2月2日以相同之建築地點、面積及構造種類申領得（96）南縣（下）使字第3號使照，而上訴人於96年2月12日買受系爭建物，並於96年3月27日辦理建物測量後，始於同年4月26日完成建物所有權第一次登記，主要建材為磚造，其建物標示部登記之建物總面積為137.26平方公尺等事實，亦經原審認定明確，核屬適法有據，原判決因而論斷由前揭申辦過程及建築面積迭有變更以觀，96年1月申請建照之設計圖說並非沿用69年農舍申照圖說之建物構

造及面積等語，並無違誤。上訴意旨主張陳繁雄於96年1月間申請建照時，系爭建物面積即為138.75平方公尺，且96年使照申請書之原核發執照字號欄記載「（69）南建局下自用農舍使字第181號」，開工日期欄空白，竣工日期欄空白；96年2月2日使照、96年1月4日建照之建物概要均記載「重新領照」，故96年1月申請建照之設計圖說應係沿用69年申照之設計圖說等語，無非係以其主觀臆測之見，就原判決已為論駁之事項，復執陳詞而為爭議，自無可採。另建築改良物徵收補償費查估基準第4點或補償自治條例第6條第1項第1款、第2款所規定建物重建價格以「拆除面積」乘以重建單價計算、「拆除面積」以建物各層外牆或外柱面以內面積計算，乃係指建物經部分拆除時，應按拆除面積計算重建價格，如建物係經全部拆除且其面積有登記資料足憑者，自不得以上開規定即限制主管機關採認不動產登記資料之職權行使，而謂仍應以建物實際遭拆除之面積為準。是上訴人主張上開規定係以建物外牆或外柱面以內面積計算，而非建物登記面積計算，天下事務所既實地測量系爭建物面積為138.75平方公尺，自應以此作為補償費計算基礎，不能逕以建物登記謄本等文件之記載，遽認合法建物面積僅137.26平方公尺，如此方符徵收補償與損失相當原則等語，自無可採。至上訴人對於原審依卷附所有權移轉契約書而認定上訴人於96年2月12日向陳繁雄買受系爭建物之事實，以其係於95年9月16日向陳繁雄購買系爭建物及其基地土地，並非96年2月2日，而指摘原審未審酌不動產買賣契約書，將債權買賣日期與物權契約日期混淆，自屬違誤不當等語，核與本件所涉爭議無關，此部分自無從為有利於上訴人之認定。

㈤上訴人復主張原處分並未說明變更前處分之法令上依據，違反行政程序法第96條第1項第2款規定，被上訴人縱使於原審補正原處分法令上依據，亦違反行政程序法第114條第2項前段規定，遑論被上訴人於原審審理中仍未說明其可更正前處分之法令上依據。原判決竟以被上訴人於原處分、異議查處

結果、復議結果、訴願答辯及原審答辯已說明法令上依據，顯有判決理由矛盾之違法及違反證據法則等語。然按行政行為之內容應明確，故行政程序法第96條第1項第2款乃規定行政處分以書面為之者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據。但觀諸該規定之目的，乃在使行政處分之相對人及利害關係人得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會，並非課予行政機關須將相關之法令、事實或採證認事之理由等鉅細靡遺予以記載，始屬適法。又按違法之行政處分於確定後，原則上原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷，亦為行政程序法第117條前段所明定。如前所述，本件系爭建物補償費之變更，係因被上訴人認其事實認定（系爭建物之構造物種類及面積）有所錯誤而為，被上訴人以上開事實認定之違誤致其錯誤適用法規而影響補償費估定之正確性，爰以原處分「更正」系爭建物之補償費，實質上乃係依職權撤銷前處分，並以原處分取代前處分。是原處分固未明確記載其為「更正」之法律上依據，然就其實質上已撤銷前處分之部分而言，核與行政程序法第117條前段之規範意旨，並無不符，尚難認原處分有違反行政法上明確性原則之情，至原判決贅論理由追補部分無論是否有當，均不影響原判決之結論。另土地法第247條係規定對於補償費之估定價額有異議時，主管地政機關應提交地評會評定，依司法院釋字第110號解釋：「需用土地人及土地所有人對於被徵收土地之應補償費額，均未表示異議者，主管地政機關不得援用土地法第二百四十七條逕自廢棄原公告之估定地價，而提交標準地價評議委員會評定之。」意旨，尚不包括因補償費據以計算之建物構造物種類、面積等事實之認定錯誤，主管機關依職權撤銷原估定補償費之情形；且參照司法院釋字第652號解釋理由：「……倘原補償處分已確定，且補償費業經發給完竣，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，原發給之補償費較之依法應發給之補償費短少，而致原補償處分違法者，依行政程序法第一百十七條前段之規定，直轄市或縣（市）政府固得依職權決定是否撤銷原補償處分、另為適法之處分並發給補償費差額。……。」亦闡述在原補償處分違誤之情形，得依行政程序法第117條前段規定，由直轄市或縣（市）政府依職權撤銷違法之補償處分。本件上訴人主張前處分早已於公告30日期滿或上訴人領取補償費時，需用土地人及上訴人未提出異議而告確定，被上訴人應不得自行變更已確定處分而為原處分等語，而指摘原判決違法，容屬對法規之誤解，並無可採。

㈥末按行政程序法第117條規定：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」第119條第2款規定：「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：……二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。」可知違法授益行政處分之受益人，如有對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分之情事，其信賴不值得保護，無信賴利益可言，原處分機關或其上級機關得於撤銷對公益並無重大危害之情形下，依職權撤銷該違法行政處分之全部或一部分。而上開第119條第2款之規定，係考量行政處分之違法，乃因受益人提供不正確資料或為不完全陳述所致者，客觀上可歸屬於受益人之「責任範圍」，故排除信賴保護，尚不因處分機關對申請事項有予以核實之可能性而不同；易言之，受益人對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，如影響處分機關調查證據認定事實之結果，致處分機關據以作成違法授益處分，即有該款之適用。本件原判決以上訴人既為系爭建物之

所有人，對於該建物之建物登記謄本所載之主要建材為磚造、建物總面積為137.26平方公尺，應知之甚詳，並依天下事務所111年10月24日天高復字第111102401號函(下稱111年10月24日函)及其附件之記載，認定上訴人於被上訴人辦理第一次核定時(按：指作成前處分時，下同)，未提出系爭建物謄本、建照與使照，並向查估單位陳稱系爭建物為加強磚造結構等語，致查估單位無法正確判定等事實，核屬適法有據，原審爰據此論斷被上訴人所為第一次核定乃因上訴人未於查估補償時提供完整資料或為完全之陳述，致使被上訴人作成與系爭建物客觀結構不符之補償處分，則前處分即屬違法之授益行政處分，依行政程序法第117條、第119條第2款等規定，上訴人並無信賴保護原則適用，被上訴人自得依職權將該違法之授益行政處分予以撤銷等語，於法並無違誤。上訴人猶執陳詞，主張其並無未提供完整資料或未為完全陳述之情事，且天下事務所從事地上物查估補償等服務，深受政府信賴，其就地上物查估作業應有專業性，不可能僅依受查估戶單方陳述，未查證相關資料與實地查估情形，即作為判定建築改良物構造物種類依據。是原判決違反證據法則、經驗法則並有判決不備理由之違法等語，無非執其主觀之見，就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，自無足採。另上訴人雖稱被上訴人或查估單位本應於實地查估前準備妥當，並可自行調取建照、使照，實無須要求上訴人提出系爭建物謄本等資料等語，惟本件上訴人就其支配範圍內之重要事項既未提供正確之資料或為完全之陳述，致使被上訴人無法掌握完整、正確的資訊以作成合法正確之授益行政處分，上訴人自非可據上開情詞而主張信賴保護，此不因被上訴人或查估單位是否可自行調取相關資料而有不同。是上訴人此部分之主張，尚無可採。至上訴人主張其並未在天下事務所111年10月24日函所附查估調查表手稿上簽名，無從憑此認定查估單位於查估系爭建物時，即已判定為磚造結構，原判決採信該手稿，違反證據法則且有判決不備

理由之違法一節，經查，原判決僅係依天下事務所111年10月24日函所載關於上訴人未提出系爭建物謄本、建照及使照，且到場聲稱系爭建物為有立鋼骨的「加強磚造」等內容，而認定因上訴人未提供完整資料或為完全陳述而無信賴保護原則之適用，至於原判決所載「該調查表亦經原告簽名」一語，只是摘引上開函文內容，且上開手稿乃查估人員依職權所製作，非須上訴人簽名始生效力。是上訴人上開主張，亦無從為其有利之認定。

㈦綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，上訴意旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　9　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　高　愈　杰

法官　林　秀　圓

法官　楊　坤　樵

法官　李　明　益

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　9　　日

書記官　林　郁　芳