臺中高等行政法院判決

109年度訴字第17號

109年7月9日辯論終結

原　　告　張鈴珠

訴訟代理人　沈泰基　律師

　　楊淳淯　律師

被　　告　臺中市政府

代　表　人　盧秀燕

訴訟代理人　陳漢洲　律師

　　柯瑞源　律師

上列當事人間有關土地事務事件，原告不服內政部中華民國108年12月25日台內訴字第1080079841號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

按行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」原告起訴時狀載訴之聲明原為「1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告臺中市政府應作成將原告所有之重劃○○○區○○段○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○號土地之105年、106年、107年、108年土地公告現值，調整為104年公告現值即每平方公尺新臺幣（

下同）24,000元之行政處分。3.被告臺中市政府00000
00000○○○區○○段○○○○○○○○號土地之民國105年、106年、107年、108年土地公告現值，調整為104年公告現值即每平方公尺22,961元之行政處分。4.被告臺中市政府應作成原告所有之重劃○○○區○○段第443-2、443-7、443-8、378-1地號土地之105年、106年、107年、108年土地公告地價，應調整為104年公告地價即每平方公尺2,100元之行政處分。」嗣於本院審理中變更聲明為：「1.原處分關於原告所有之重劃○○○區○○段第387-1、443-2、443-7、443-8等地號土地之部分撤銷。2.訴願決定撤銷。3.被告應將原告所有之重劃○○○區○○段第443-2、443-7、443-8等地號土地之105年、106年、107年、108年土地公告現值，送請臺中市地價暨標準地價評議委員會（下稱臺中市地價評議會）評議後辦理更正為104公告現值即每平方公尺24,000元之行政處分。4.被告應將原告所有之重劃○○○區○○段第378-1地號土地之105年、106年、107年、108年土地公告現值，送請臺中市地價評議會評議後辦理更正為104公告現值即每平方公尺22,961元之行政處分。5.被告應將原告所有之重劃○○○區○○段第443-2、443-7、443-8、378-1地號土地之105年、106年、107年、108年土地公告地價，送請臺中市地價評議會評議後辦理更正為104公告地價即每平方公尺2,100元之行政處分。」因其請求之基礎不變，依據上述規定，應予准許。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

㈠緣原告所有重劃前臺中市○○區○○段○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○號等4筆土地（下稱系爭土地）位於臺中市長春

自辦市地重劃區範圍內，重劃後預定分配為南興段第166地號土地。被告以原告重劃後土地（南興段166地號土地）於土地分配結果公告期間內，經原位次土地所有權人提出異議及訴訟，該部分公告尚未確定為由，於108年8月9日以府授地劃一字地00000000000號函予以暫緩登記，原告對於被告暫緩登記處分，另案提起訴願，經內政部以109年3月23日台內訴字第1090011027號訴願決定駁回（本院卷第299-308頁）。

㈡原告另於108年6月17日提出申請書（本院卷第379頁），向臺中市政府地政局請求凍漲系爭土地公告現值，並請儘速核發南興段166地號土地，經臺中市政府地政局於108年6月25日以中市地劃一字第1080020477號函（下稱地政局108年6月25日函）復原告略以：「……說明：……三、旨揭地號土地於重劃前分配結果公告期間，由原位次土地所有權人王君依法提出異議，進而提起訴訟，故該宗土地尚未確定，……，仍應暫緩登記為宜。……六、副本抄送臺中市中正地政事務所：有關本案申請人針對公告現值調整之意見，請錄案並研擬處理意見，提本市地價及標準地價評議委員會於評議109年度公告現值時參考。」原告不服臺中市政府地政局108年6月25日函，提起訴願，請求：⑴臺中市政府地政局108年6月25日函應撤銷，⑵系爭土地之105年至108年土地公告現值及公告地價應調整為104年之土地公告現值及公告地價。其中，⑴原告訴願請求撤銷臺中市政府地政局108年6月25日函部分，經被告以108年12月26日府授法訴字第1080239996號訴願決定不受理（本院卷第223-228頁，此部分非本件審理範圍）；至於⑵原告訴願請求將系爭土地之105年至108年土地公告現值及公告地價調整為104年之土地公告現值及公告地

價部分，經內政部訴願審議委員會認為原告係不服系爭土地之105年至108年土地公告現值及公告地價，而系爭土地105年至108年土地公告現值及公告地價分別經被告以104年12月28日府授地價一字第1040286065、00000000000號、105年12月27日府授地價一字第1050277007號、106年12月29日府授地價一字第1060285642、00000000000號、107年12月22日府授地價一字第1070312820號公告（下稱系爭公告）在案，爰以系爭公告為訴願標的進行審議，並以系爭公告非屬行政處分為由，於108年12月25日以台內訴字第1080079841號訴願決定不受理。原告不服內政部訴願決定，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告以108年6月17日申請書，請求斟以未凍漲公告現值之聲請，惟被告未予回覆，實質上同對原告為消極處分。且原告已將系爭土地出賣，是關於土地現值及公告地價之公告，對原告之權利發生立即之損害，應屬行政處分，本件應得提起訴願及行政訴訟以求救濟：

⑴最高行政法院96年度判字第1926號判決意旨闡明：「土地現值經公告後，即成為課稅與核定徵收補償地價之依據，將直接影響人民財產利益之負擔以及損失之填補，可認為其屬於發生具體法律效果之行政行為。就此行政行為作用之對象而言，雖非針對人民擁有之個別土地現值有所決定，而係就各該地價區段之土地現值決定之，但各○○○區段內個別地號土地歸屬何人所有，均可透過登記簿冊查得，是以其發生效力之範圍係由一般性特徵可得確定其範圍者，依行政程序法第92條第2項前段規定，土地現值公告

之法律性質應為行政處分中之一般處分。則當地政機關公告土地現值時，權利受影響之人民即應於公告時起或知悉時起，於法定期間內循行政救濟途徑表示不服。本件觀諸原判決認為上訴人既對於系爭土地之94年土地公告現值不服，請求更正，經被上訴人以原處分予以否准，上訴人經訴願程序後，提起本件行政訴訟，請求判命被上訴人就系爭土地之94年公告現值應為更正，係請求被上訴人作成更正行政處分，應屬行政訴訟法第5條規定請求應為行政處分之訴訟，即課予義務訴訟。」。

⑵最高行政法院55年判字第223號判例意旨闡釋：「關於被告官署所為地價之公告，固不能認為對原告之行政處分，但原告以陳情書請求被告官署修改地價，被告官署據以拒絕其請求之通知，則不能不認係對原告所為之消極處分，當非不可提起行政爭訟。受理訴願官署自應就該項通知之是否合法適當，就實體上審查而為決定，方為正辦。乃訴願決定及再訴願決定，遽認為無行政處分之存在，而依程序上之理由，先後駁回原告之一再訴願，實有不合。」。

⑶就此爭議，最高行政法院106年度判字第414號判決則提出「權利保護之即時性」觀點，依個案性質分別論之是否屬行政處分。其判決意旨略以：「2.在前述法律觀點下，檢視實證法對行政處分所作之定義（即「訴願法第3條第1項所定、中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為」），立即會發現，實證法對『行政處分』與『法規命令』之定義中，皆有『發生法律效果』規定之明文。此時如何分辨法規命令或行政處分所生『法律效果』之內容差異，即成為區分二者之關鍵，就此議題本院認為：……⑸法院

面對上述『邊界案型』，在界定其屬性為『法規命令』或『行政處分』時，背後實有『成本效益』之權衡，一方面要考量人民權利救濟之即時性，不能讓其太晚獲得救濟，以致失其救濟實益。但另一方面也要考量司法資源有限，如果讓還不成熟之爭議獲得爭訟機會，事後卻因時空變遷，爭訟需求不復存在，即會造成有限司法資源之浪費。在此等對立價值之權衡基礎下，目前行政法院對『邊界案型』之定性判準，是以『權利救濟』之即時性作為判準。如果依案型事實之實證特徵，具有即時救濟之必要性者，即認其行政處分，非有即時救濟需求者，則認其為法規命令。……5.上訴意旨所引本院96年度判字第1926號判決，其案例事實之實證特徵為『年度（94年）土地公告現值有爭議之土地，已在該年度經徵收（94年3月28日核准徵收處分公告）』，在此實證特徵下，應得肯定該案具有『權利保護之即時性』，有例外承認其屬『行政處分』之必要。」

⑷查原告前於108年6月17日提出申請書，即主張：「……本人未獲通知，即領取重劃後土地權狀時，土地重劃扣抵費用證明，已無法負荷土地增值稅之調漲，懇請臺中市政府針對尚未領狀之所有權人，斟以凍漲公告現值……」等語。原告既已請求被告應凍漲公告現值，顯然係請求就公告土地現值及公告地價請求不予調漲並回復為調漲前，應認係就調漲後之地公告土地現值及公告地價聲明不服並請求撤銷該公告之行政處分，以及另行作成更正之行政處分。惟被告不僅未有回覆，反而由其所轄之地政局逕以108年6月25日函復原告，顯然已未准更正系爭土地之公告現值及公告地價而已有拒絕人民申請之意。則承前揭最高行政法

院55年判字第223號判例及96年度判字第1926號判決意旨，自應認被告已對原告為消極處分，自得准予提起行政訴訟。又原告於106年7月21日即與第三人簽署土地買賣契約書，依土地稅法第49條規定，原告本應於訂定契約之日起30日內向主管稽徵機關申報其土地移轉現值，並由主管稽徵機關核定應納土地增值稅額。是客觀上系爭土地本已立即將計算土地增值稅，是被告逐年調高之公告現值，則較高之公告現值可能會提高其對應之土地增值稅，而對原告之權利生立即之損害，是若依最高行政法院106年度判字第414號判決所提出「權利保護之即時性」觀點論之，本件應有即時救濟之必要性，仍應認其為行政處分。

2.原告無法登記取得重劃後南興段第166地號土地，且重劃前地籍雖形式上存在，惟事實上無法就土地為使用收益，自與同一街廓已登記之重劃後南興段第168、175、176、177等地號土地情況不同。惟被告竟將之劃為同一地價區段，並同步調漲公告現值，則其基於此錯誤之事實認定或不完全之資訊所為之判斷，顯有恣意濫用之違法情事時，自應予撤銷或變更：

⑴按平均地權條例第46條規定：「直轄市或縣（市）政府對於轄區內之土地，應經常調查其地價動態，繪製地價區段圖並估計區段地價後，提經地價評議委員會評定，據以編製土地現值表於每年1月1日公告，作為土地移轉及設定典權時，申報土地移轉現值之參考；並作為主管機關審核土地移轉現值及補償徵收土地地價之依據。」

⑵再按地價調查估計規則第18條第1項規定：「劃○○○區段時，應攜帶地籍圖、地價分布圖及地價區段勘查表實地勘查，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、發展趨勢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。」

⑶次按最高行政法院103年度判字第66號判決意旨闡明：「對行政機關之判斷餘地，於行政機關之判斷有恣意濫用或其他違法情事時，得予撤銷或變更，其情形包括：1.行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。2.法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。3.對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。4.行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。5.行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量。6.行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。7.作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。8.行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，例如平等原則等。上開例示法院可審查之情形，大部分以存在行政機關進行判斷作成結論之理由時，法院始有可能審查。此理由存在之要求，可以在法院降低對行政機關判斷餘地審查密度之同時，擔保行政機關判斷之正確性。苟行政機關進行判斷僅有結論而無理由，法院根本無從審查該判斷有無上開例示或其他恣意違法情事，舉輕以明重，此際自應認行政機關之判斷出於恣意濫用而違法。」

⑷經查：

①原告因被告暫緩登記土地，而無法取得重劃後之南興段166地號土地。且重劃前之長春段第443-7、378-1等地號土地，重劃後為道路用地，現經施作公共設施工程而

鋪設為道路，並經被告驗收完工；長春段第443-2、443-8地號土地，則位於住宅區街廓範圍內，現經整地完成而僅待辦理實地埋設界樁點交予土地所有權人。是原告所有土地之重劃前及重劃後之狀態，均因被告之暫緩登記，而事實上無法使用收益，處於休憩狀態。

②再本重劃區其他土地所有權人受分配之南興段第168、175、176、177等地號土地（均與原告受分配之南興段第166地號土地位於同一街廓內），其105年、106年之公告現值分別為每平方公尺25,500、26,000元。此揭土地均早已經權利變更登記並由新所有權人取得所有權後自由使用收益。

③又被告分別於105年、106年間，將重劃○○○區○○段443-2、443-7、443-8等地號土地之公告現值分別調漲為每平方公尺25,500元、26,000元，而將原告重劃前長春段443-2、443-7、443-8等地號土地，與前揭南興段第168、175、176、177等地號土地劃為同一地價區段。惟原告所有之系爭土地，現仍事實上無法使用收益，與前揭南興段第168、175、176、177等地號土地已可使用收益之情形相較，兩者之自然條件、土地利用現況顯非相同。又原告有之系爭土地迄今仍未能辦理權利變更登記，而無法取得土地所有權狀，於市場上無法買賣移轉，且受到第三人王君訴訟之影響，其權利可實際行使之日期遙遙無期，顯然影響市場交易者之意願，而使地價低落無法隨同街廓之其他已登記土地共同上漲，而有不利地價因素存在，發展趨勢亦仍不明，本於「等者等之，不等者不等之」平等原則，自應考量其特殊性，而獨立為一地價區段，惟地價評議機關未就此地價之差異特

別斟酌，仍然認定情況類似，顯然已有違平等原則之一般公認之價值判斷標準。

④再系爭重劃○○○區○○段○○○○○○○號土地，為公共設施用地，且已開闢為計劃道路，現況已可供路人通行使用，其非位於住宅區街廓範圍內，其土地使用管制及土地利用現況顯然完全不利，本於「等者等之，不等者不等之」平等原則，自應考量其特殊性，而獨立為一區。惟地價評議委員會竟將之與住宅區街廓同等視之，其所持之事實已有誤認，且判斷上違平等原則之一般公認之價值判斷。

⑤綜上，臺中市地價評議會未就原告所有土地之特殊性為斟酌，顯然誤將情況不相同且不相近之土地，將不同性質事物視為同一事務，而與重劃後南興段第168、175、176、177等地號土地劃為同一地價區段，亦有違平等原則之一般公認之價值判斷，顯然有違地價調查估計規則第18條第1項規定，且行政機關基於此錯誤之事實認定或不完全之資訊所為之判斷，顯有恣意濫用之違法情事時，故關於105、106年間之公告現值應予撤銷，並調整為104年之公告現值。

⑥臺中市政府地政局就前情未察，逕以108年6月25日中市地劃一字第1080020477號函略以重劃後南興段第166地號土地應暫緩登記為宜，及系爭土地應各年度依該整體開發區之土地交易市場價格核實反映地價云云，亦同有違誤，應一併撤銷。

⑦另原告所有之重劃前長春段第378-1地號土地，亦與前揭土地之情況相同，且亦已開闢為道路而現供一般民眾通行使用，惟被告亦與前揭情形相同，而與鄰近街廓之

已登記土地共同調整公告現值，亦與前揭情形有相同之違誤，故關於105、106年間之公告現值亦應予撤銷，並調整為104年之公告現值。

3.被告應將原告所有之系爭土地，其105年、106年公告現值及公告地價，調整為104年間之公告現值及公告地價：

⑴按地價調查估計規則第18條第3項、第4項規定：「非建築用地中經依法允許局部集中作建築使用且其地價有顯著差異時，應就該建築使用之土地單獨劃分地價區段。非都市土地及都市計畫農業區、保護區之零星建築用地，或依規定應整體開發而未開發之零星已建築用地，在同一區段範圍內，得將地價相近且使用情形相同而地段不相連之零星建築用地，視為一〇〇〇區段〇〇區段號。公共設施保留地應單獨劃分地價區段。」及臺中市實施地價調查估計作業規定第6條第㈠項第2款第⑷點記載：「公共設施保留地應單獨劃分地價區段。」此乃因個別案件上導致負擔顯失公平，而違反憲法上之比例原則，故准予納稅義務人以較低之財產價值作為估價基礎，以進行稅法規定之合憲性解釋。

⑵經查：

①重劃後南興段第166地號土地於106年間之公告現值為26,000元，若原告於當時取得系爭土地，則計算土地增值稅之稅額為0。惟臺中市地價評議會仍基於錯誤之事實，將南興段第166地號土地與相鄰之南興段第168、175、176、177等地號土地共同視之，並劃於同一地價區段範圍內，則原告重劃後之南興段第166地號土地，若於108年取得土地時，當時公告現值將被調漲為52,000元，則將來計算土地增值稅則應納1,311,554元，則被告

無法律上依據暫緩登記，並錯誤調漲公告現值及公告地價，顯然將損害原告之權利或利益甚大。

②綜前，本件原告所有之土地情況特殊，若與該街廓之他宗土地劃為同一地價區段，顯然於個案上負擔顯失公平。就此特別之情況，應參酌前揭規定之立法意旨，將其個別單獨劃分為獨立之地價區段。又被告已公告105年、106年之土地公告現值及公告地價，原告既因被告無法律上依據即命暫緩登記，自應將系爭土地之公告現值及公告地價，回復為公告時之狀態（即104年1月），故應回復為訴願聲明請求所列之金額，以符公平。

4.原告所有之系爭土地，此重劃前地籍僅形式上存在。又此揭土地於重劃後分配為南興段第166地號土地，則因被告命暫緩登記，而事實上無法使用收益，其使用現況顯有特殊性。惟被告仍將之與相鄰之他宗土地劃為同一地價區段，顯已違地價調查估計規則第18條第1項規定：

⑴按地價調查估計規則第18條第1項規定：「劃分地價區段時，應攜帶地籍圖、地價分布圖及地價區段勘查表實地勘查，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、發展趨勢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。」

⑵被告提出之內政部107年2月9日研商「地價查估精進作業」會議紀錄則記載：「㈢整體開發區之重劃計畫書公告或區段徵收公告後，至土地重劃或回抵價地登記完畢前，此階段應考量開發進度、土地使用現況及管制條件、重劃前

後地價或區段徵收前後地價，逐年核實調整地價。」足見土地使用現況為土地重劃登記完畢前，應考量調整之要素之一。

⑶又本件原告重劃前之長春段第443-7、378-1等地號土地，重劃後為道路用地，現經施作公共設施工程而鋪設為道路；長春段第443-2、443-8地號土地，則位於住宅區街廓範圍內，現經整地完成而僅待辦理實地埋設界樁點交予土地所有權人，足見重劃前土地原有位置已無法利用。又因被告暫緩登記重劃後土地，原告雖形式受重劃土地之分配公告，惟事實上無法使用收益。故是否已取得土地登記，顯涉及土地所有權人對於重劃後土地得否使用收益，而影響土地使用現況。原告略以是否完成權利變更登記，不影響土地客觀價值等語，應不可採。

⑷惟被告所劃分之地價區段，原告所有之系爭土地，並未將之獨立為一地價區段，而仍然將前揭土地，與他宗已取得重劃後土地登記而得自由使用收益之相鄰土地畫為同一地價區段，顯然未考量「土地使用現況」之要素，亦違反「等者等之，不等者不等之」平等原則。

5.原告所有之378-1、443-7等地號土地，屬道路用地，受都市計畫法管制，僅能供平面通行使用，而不得作為建築使用。其與鄰近可供建築使用之住宅區等土地相較，土地使用管制、土地利用現況等影響地價因素有明顯差異。則依地價調查估計規則第18條第1項規定，自非屬得劃為相同區段地價之情形，自不得依同法第18條第4項但書規定，將道路用地併入非公共設施保留地而劃為同一地價區段：

⑴依地價調查估計規則第18條第1項、第4項規定，關於公共設施保留地，原則應單獨劃分地價區段為原則。僅於有地

價調查估計規則第18條第1項「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」之情形時，始得將公共設施保留地，併入非公共設施保留地而劃為同一地價區段。

⑵查原告所有之378-1、443-7等地號土地，屬道路用地，且現仍為原告所有，於被告辦理105年、106年、107年、108年公告土地現值及公告地價作業時，被告尚未依法取得，屬公共設施保留地，則依地價調查估計規則第18條第4項規定，自應將該宗土地單獨劃為一地價區段。

⑶然原告所有之378-1、443-7等地號土地，被告則未予區分，仍與周圍街廓範圍內之住宅區土地，劃為同一地價區段，此有105年、106年、107年地價區段圖套地籍圖可佐。惟都市計畫法臺中市施行自治條例第3條規定：「本自治條例用詞，定義如下：一、道路，指合於下列規定之一者：㈠經主要計畫或細部計畫規定發布之計畫道路。㈡依法指定或認定建築線之巷道。」是道路用地受都市計畫法管制，僅能供平面通行使用，不得作為建築使用。其與鄰近可供建築使用之住宅區等土地相較，土地使用管制、土地利用現況、發展趨勢及其他影響地價因素等均有明顯差異。則依地價調查估計規則第18條第1項規定，自非屬得劃為相同區段地價之情形，自不得依同法第18條第4項但書規定，將道路用地併入非公共設施保留地而劃為同一地價區段。被告略以將378-1、443-7地號土地與非公共設施保留地土地劃設為同一地價區段係依法規意旨而為云云，顯有誤解。

6.被告無法律上依據即暫緩登記原告所有之重劃後南興段第166地號土地，並錯誤調漲公告現值及公告地價，致原告應負

擔本不需負擔之稅捐，顯然將損害原告之權利或利益甚大：

⑴系爭重劃後南興段第166地號土地，於104年12月10日即已公告分配結果，且未經原告提出異議或提起訴訟。現已經原告於106年間將系爭土地出賣，是若被告辦理權利變更登記，於106時公告現值僅為26,000元，計算土地增值稅之稅額僅為0。

⑵惟由被告提出乙證5地價區段圖套地籍圖可知，被告並未區分公共設施用地及非公共設施用地，亦未區分實際未取得重劃土地之土地使用現況之不同，而概略將重劃區內地價均劃為同一地價區段範圍。則將來原告若取得土地時，顯然將與相鄰之南興段第168、175、176、177等地號土地共同視之，並劃於同一地價區段範圍內，並將公告現值立刻調漲為52,000元，則將來計算土地增值稅則應納1,311,554元。

⑶被告無法律上理由命原告暫緩登記系爭土地，致原告本已喪失土地之使用收益權，且無法辦理所有權移轉，日後又將負擔高額稅捐，顯然被告認定事實之錯誤，原告嚴重損害原告之權利，是本件乃因被告之違誤致原告應負擔原不應負擔之稅捐，原告始提起本件訴訟以為救濟。被告答辯略以原告係為降低賦稅，不應刻意低估土地客觀價值云云，顯有誤解。

7.依被告提出之內政部會議紀錄可知，於土地重劃或領回抵價地登記完畢前，其調整地價之因素，僅為「開發進度、土地使用現況及管制條件」等。惟於土地登記完畢後，調整地價之之因素則為「土地交易市場價格」，兩者考量之調整要素顯然完全不同。原告所有之系爭土地，尚未辦理土地登記，惟被告主張其地價區段位於臺中市北屯區888地價區段，而

與土地登記完畢後之土地劃為同一地價區段，顯已有違地價調查估計規則第18條第1項規定，其地價區段範圍劃分顯有錯誤：

⑴被告提出之內政部107年2月9日研商「地價查估精進作業」會議紀錄則記載：「㈢整體開發區之重劃計畫書公告或區段徵收公告後，至土地重劃或領回抵價地登記完畢前，此階段應考量開發進度、土地使用現況及管制條件、重劃前後地價或區段徵收前後地價，逐年核實調整地價。㈣土地登記完畢後，土地即可移轉，故於土地登記完畢後隔年度之公告土地現值應即反映重劃後或區段徵收後之地價，往後各年度應依該整體開發區之土地交易市場價格核實反映。」是由前揭會議紀錄可知，土地登記前，其調整地價之因素，僅為「開發進度、土地使用現況及管制條件」。惟於土地登記完畢後，調整地價之之因素則為「土地交易市場價格」，兩者考量之調整要素顯然完全不同，自不應將尚未辦理土地登記及辦畢土地登記者劃為同一地價區段。

⑵原告所有之系爭土地重劃後分配於南興段第166地號土地，迄今無法辦理登記，自應劃為一獨立地價區段。惟被告竟認定於107年、108年度之公告地價及公告現值應以重劃後南興段第166地號土地認定，並位於臺中市北屯區888地價區段，而與土地登記完畢後之土地劃為同一地價區段，顯已有違地價調查估計規則第18條第1項規定，○○○區段範圍劃分顯有錯誤。

8.自被告勘查日期往前之最近1年，顯然於「區段編號199」、「區段編號888」有多筆買賣交易，應屬「有買賣或收益實例估計正常單價之區段」，應以買賣或實益實例調整至估價

基準日之實例土地正常單價，求其區段地價。惟被告竟認定該區段屬無買賣及收益實例之區段，而另以其他地價區段作為基準地價區段，顯然未遵守平均地權條例第15條第1款、第2款、地價調查估計規則第3條、第4條第1項、第6條第1項、第21條第1款規定，查估程序有瑕疵，且足以影響查估之合法性，堪認本件區段地價計算顯有錯誤：

⑴按平均地權條例第15條第1款、第2款規定：「直轄市或縣（市）主管機關辦理規定地價或重新規定地價之程序如左：一、分區調查最近1年之土地買賣價格或收益價格。二、依據調查結果，劃○○○區段○○○區段地價後，提交地價評議委員會評議。」及地價調查估計規則第3條、第4條第1項、第6條第1項、第21條第1款規定：「地價調查估計之辦理程序如下：二、調查買賣或收益實例、繪製地價區段草圖及調查有關影響區段地價之因素。」、「地價調查應以買賣實例為主，無買賣實例者，得調查收益實例。」、「調查買賣或收益實例時，應依買賣或收益實例調查估價表之項目調查並填寫之。前項調查得採用不動產成交案件申報登錄之實際資訊……」、「估計區段地價之方法如下：一、有買賣或收益實例估計正常單價之區段，以調整至估價基準日之實例土地正常單價，求其中位數○○○區段○區段地價。」

⑵次按最高行政法院108年度判字第539號判決意旨闡明：「按辦理土地徵收補償市價查估，應先調查案例蒐集期間之買賣實例，如買賣實例之價格明顯偏高或偏低，則應視有無土地徵收補償市價查估辦法第7條及第8條規定之特殊情況，而就實例作價格修正，並將之記載於買賣實例調查估價表，以估計實例土地之正常單價，於影響交易價格之情

況無法有效掌握及量化調整時，始得不予採用作為買賣實例。又同一地價區段內之買賣實例作為比較標的不適當，係指該買賣實例土地所具備之條件，與比準地間存有差異，且經進行宗地條件、道路條件、接近條件、週邊環境及行政條件等個別因素調整後，仍無法藉由該買賣實例之交易價格，推估比準地之市場正常交易價格，而不適合作為認定比準地比較標的而言，尚不得僅因宗地條件或道路條件不同，即謂該買賣實例不宜選取為比較標的，而逕於其他地區選取比較標的，以推估比準地試算價格，故同一地價區段內，如確有買賣實例，且無不宜選取之事由，然未選取作為比較標的，應認查估程序有瑕疵，且足以影響市價查估之合法性。」。地價調查估計規則與土地徵收補償市價查估辦法同有相同之規定，故關於前揭判決所闡法律見解，應得適用於地價調查估計規則。

⑶經查：

①關於臺中市○○區000號地價區段：原告所有之臺中市○○段○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○號土地，依被張係係位於臺中市○○區000號地價區段。被告所提出臺中市○○區000號地價區段之105年度區段地價估價報告表，其上記載：「（無買賣或收益實例）……基準地價區段：A北屯區0200、區段地價39,500；B北屯區0390、區段地價69,200……」。及106年度區段地價估價報告表，其上記載：「（無買賣或收益實例）……基準地價區段：A北屯區0621、區段地價49,500；B北屯區0059、區段地價40,200……」。是被告顯然係認定○○○區段屬「無買賣及收益實例之區段」，故未以買賣或收益實例估計，而逕以其他地價區段作為基準地價區段計算

。惟前揭105年度區段地價估價報告表之勘查日期為104年8月31日、106年區段地價估價報告表之勘查日期則為105年8月31日，自勘查日期往前之最近1年，依內政部不動產實價查詢服務網之查詢結果，顯然於臺中市○○區000號地價區段確實有多筆買賣交易。

②關於臺中市○○區000號地價區段：原告所有重劃後臺中市○○段○○○○○號土地，均係位於臺中市○○區000號地價區段。被告所提出臺中市○○區000號地價區段之107年度區段地價估價報告表，其上記載：「（無買賣或收益實例）……基準地價區段：A北屯區08○○○區段地價90,000；B北屯區0857、區段地價75,100……」。及108年度區段地價估價報告表，其上記載：「（無買賣或收益實例）…基準地價區段：A北屯區08○○○區段地價70,900；B北屯區0282、區段地價83,200……」。是被告顯然係認定該地價區段屬「無買賣及收益實例之區段」，故未以買賣或收益實例估計，而逕以其他地價區段作為基準地價區段計算。然前揭107年度區段地價估價報告表之勘查日期為106年8月31日、108年區段地價估價報告表之勘查日期則為107年8月31日，自勘查日期往前之最近1年，依內政部不動產實價查詢服務網之查詢結果，顯然於臺中市○○區000號地價區段確實有多筆買賣交易。

③前揭「區段編號199」、「區段編號888」有多筆買賣交易，應屬「有買賣或收益實例估計正常單價之區段」，應以買賣或收益實例調整至估價基準日之實例土地正常單價，求其區段地價。惟被告竟認定該區段屬無買賣及收益實例之區段，另取自其他地價區段作為基○○○區

段，顯然未遵守平均地權條例第15條第1款、第2款、地價調查估計規則第3條、第4條第1項、第6條第1項、第21條第1款規定，顯然查估程序有瑕疵，且足以影響查估之合法性，堪認本件區段地價計算顯有錯誤。

9.縱鈞院認定本件估計區段地價屬無買賣及收益實例之區段（假設語氣，非原告自認），惟被告所提出關於「區段編號199」、「區段編號888」之「區段地價估價報告表」，並未檢附有基準地價區段之相關資料，仍難認被告選取之該基準地價區段符合地價調查估計規則第21條第1款、第2款所規定「有買賣或收益實例估計正常單價之區段」及「使用分區或編定用地相同」，堪認本件區段地價計算顯有錯誤。

10.地政機關提送地價評議會評議區段地價之議案前，應先行舉辦公開說明會，以作為地價評議會作為評議之參考。惟被告所提出之評議資料，未附有法律所明文列舉之「地價調查」、「區段劃分」、「地價估計作業情形」及「最近1期地價動態情況」、「當地民眾意見」等舉辦公開說明會之資料，顯不符合地價及標準地價評議委員會評議會議作業規範第3點、地價調查估計規則第24條第1項第1款及臺中市實施地價調查估計作業第2點、第10點之規定，而應認臺中市地價評議會之程序有瑕疵，其決議自不合法。

11.本件「地價評議表」中關於「本期擬評公告地價區段地價」欄，未見被告提出任何資料，自不足認定本件公告地價之評定，符合平均地權條例第14條第1款、第2款規定，而應認臺中市地價評議會之程序有瑕疵，其決議自不合法。

12.原告於108年6月17日所提出之申請書，已載明：「……懇請臺中市政府針對尚未領狀之所有權人，斟以凍漲公告現值……」等語，已表明事件管轄機關應為被告，則依行政程序

法第17條規定，應視為已向被告臺中市政府提出申請。

13.被告所公告之公告地價及公告現值，其所依據之地價區段範圍劃分及區段地價計算均顯然違背法令，且臺中市地價評議會之程序亦有瑕疵，則該公告自屬不合法。訴願機關未以訴願程序予以更正，使原告等受有損害，為此依法提起訴訟，請求撤銷原處分及訴願決定並准予原告訴之所請，以符法治等語。

㈡聲明：

1.原處分（即系爭公告）關於原告所有之重劃○○○區○○段第387-1、443-2、443-7、443-8等地號土地之部分撤銷。

2.訴願決定撤銷。

3.被告應將原告所有之重劃○○○區○○段第443-2、443-7、443-8等地號土地之105年、106年、107年、108年土地公告現值，送請臺中市地價評議會評議後辦理更正為104年公告現值即每平方公尺24,000元之行政處分。

4.被告應將原告所有之重劃○○○區○○段第378-1地號土地之105年、106年、107年、108年土地公告現值，送請臺中市地價評議會評議後辦理更正為104年公告現值即每平方公尺22,961元之行政處分。

5.被告應將原告所有之重劃○○○區○○段第443-2、443-7、443-8、378-1地號土地之105年、106年、107年、108年土地公告地價，送請臺中市地價評議會評議後辦理更正為104年公告地價即每平方公尺2,100元之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.程序部分：

⑴原告訴之聲明第3項、第4項及第5項係請求被告將原告所

有重劃前長春段第378-1地號、443-2地號、443-7地號、443-8地號土地之105年、106年、107年、108年土地公告現值及公告地價均調降回104年之數值，此應屬行政訴訟法第5條課予義務訴訟類型。惟課予義務訴訟係以人民有公法上請求權為前提，而公告地價及公告現值係直轄市或縣（市）政府依職權辦理，人民並無指定公告特定數值之請求權。

⑵依最高行政法院100年度判字第808號判決意旨，地價及現值之公告非屬行政處分。又最高行政法院106年度判字第414號判決清楚闡述土地現值公告性質應為法規命令，非屬行政處分，例外如有即時權利保護之必要時，方會被法院實務認定為行政處分，例如最高行政法院96年度判字第1926號判決係因面臨徵收而例外有即時救濟必要，並非通案適用，對土地現值公告提起課予義務訴訟係爭訟類型選擇錯誤。本件原告對系爭公告欠缺權利保護必要，並無例外定性為行政處分之必要，原告所出售以及預定日後移轉之標的為系爭重劃後南興段166地號土地，然而該土地尚未登記，甚至分配結果是否確定，相關登記之行政爭訟才剛繫屬鈞院（109年度訴字第112號），原告是否以及何時取得該166地號土地登記並得辦理後續移轉，現此時根本無法判斷。按「已規定地價之土地，於土地所有權移轉時，應按其土地漲價總數額徵收土地增值稅。……」為土地稅法第28條規定，縱假若原告日後確定受分配該166地號土地，則辦理移轉時也無可能依照105-108年度土地公告現值進行核課增值稅，原告爭執105、106、107、108年度公告現值根本無任何救濟實益，實無必要將系爭公告定性為行政處分進行爭訟。

⑶本件原告並無公法上請求權，又對非屬行政處分之公告地價及公告現值提起爭訟，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應予駁回。

2.實體部分：

⑴依平均地權條例第35條及46條規定，公告土地現值係作為土地所有權人申報土地移轉現值、主管機關審核土地移轉現值以徵收土地增值稅或辦理徵收補償之依據。又依平均地權條例第15、16、17條及土地稅法第14條規定，公告地價係作為申報地價之參考以及徵收地價稅之用。

⑵原告主要爭執係因系爭土地尚未完成權利變更登記，固認為與周遭已完成權利變更土地，不得為同一地價區段云云，以及主張系爭土地中重劃前長春段第378-1地號及443-7地號土地坐落於都市○○道路，不應與週遭土地為同一地價區段云云，此主張係屬誤解：

①隨重劃作業進行，重劃區內土地客觀價值已逐步上漲，是否已完成權利變更登記，並不影響該土地客觀價值，因此有○○○區○○○○段地價查估，依據內政部107年2月9日研商「地價查估精進作業」會議結論，於「尚未開發前」合理反映地價、「重劃計劃書公告後至登記完畢前」逐年核實調整地價、及「土地登記完畢後」各年度依該整體開發區之土地交易市場價格核實反映。

②重劃前土地因都市計畫緣故劃設為道路等公共設施保留地，對於該等公共設施保留地之估價，係參照週遭非公共設施保留地估價，此有平均地權條例施行細則第63條、地價調查估計規則第18條第4項等規定可參，是以將系爭土地中重劃前長春段第378-1地號及443-7地號土地與周遭非公共設施保留地土地劃設為同一地價區段係依

法規意旨而為。

③原告提起本件訴訟主要係為降低賦稅之目的，然而立法政策上已另以土地稅法第39條第4項「經重劃之土地，於重劃後第1次移轉時，其土地增值稅減徵百分之40。」及土地稅減免規則第17條「區段徵收或重劃地區內土地，於辦理期間致無法耕作或不能為原來之使用而無收益者，其地價稅或田賦全免；辦理完成後，自完成之日起其地價稅或田賦減半徵收2年。」處理，實不應為此刻意低估土地客觀價值。

④綜上所述，被告辦理本案土地公告土地現值及公告地價之地價區段段劃分及區段地價訂定等相關作業均依規辦理，尚無違誤。

⑶公告現值及公告地價制度係為課稅目的並採取區段地價方式，並不會就各筆土地逐筆單獨估價，亦不考量原告所提重劃分配爭議問題。是以本件事實部分並無爭執而無調查必要，而是原告所主張公告現值及公告地價制度是否須因重劃分配緣故而暫停調整之法規解釋問題。公告現值及公告地價制度係為課稅目的並採取區段地價方式，並不會就各筆土地逐筆單獨估價，亦不考量原告所提重劃分配爭議問題。是以本件事實部分並無爭執而無調查必要，而是原告所主張公告現值及公告地價制度是否須因重劃分配緣故而暫停調整之法規解釋問題。

⑷系爭土地周圍地價區段圖如乙證4所示，系爭長春重劃區土地分配公告於105年1月11日公告期滿，於106年1月12日開始辦理第1批土地登記，是以自107年度重新劃設○○區段。經詢問轄區地政事務所，原告並無另外申報地價，也無依土地法第154條提起異議情事。

⑸原告提起本件訴訟欠缺權利保護必要，並無救濟實益：

①原告起訴爭執重劃前長春段第378-1、443-2、443-7、443-8地號土地之105、106、107、108年度公告現值及公告地價，並主張應調降為104年度公告現值及公告地價云云。

②惟按「區段徵收或重劃地區內土地，於辦理期間致無法耕作或不能為原來之使用而無收益者，其地價稅或田賦全免；辦理完成後，自完成之日起其地價稅或田賦減半徵收2年。」為土地稅減免規則第17條規定，則原告所預定受分配之重劃後土地既尚未登記，本無須繳交地價稅，則原告起訴爭執重劃前土地之公告地價，並無實益。

③另查原告所欲達成之目的，係重劃後土地於登記後再辦理所有權移轉時，減少土地增值稅負擔，惟查原告本件訴訟所爭執者乃重劃前土地之公告現值，顯然無從達成其目的。

④綜上所述，原告提起本件訴訟爭執重劃前土地之公告地價及公告現值根本欠缺權利保護必要。

⑹被告劃分地價區段係依據地價調查估計規則所為作業，並無違法情事：

①依地價調查估計規則第18條第1項規定，公告現值以及公告地價之區段地價的估計係採取區段地價方法，並未要求完全反映各宗土地地價差異，僅是要求將地價大致相近之土地劃為同一地價區段，以便作為課稅參考基礎。

②至於原告主張將尚未登記完畢之系爭土地獨立劃出系爭地價區段云云，與上開規定並不相符，蓋系爭重劃區內

土地業經重劃完成，土地客觀價值早已大幅增加，豈可能如原告主張停留於104年度地價標準。至於尚未完成登記因素，僅是土地價值歸屬予何人之主體因素，並非該土地客觀價值有明顯差異，是以原告所主張此項因素並不至於須獨立劃設地價區段。

③另按「地價區段之界線，應以地形地貌等自然界線、道路、溝渠或使用分區、編定使用地類別等使用管制之界線或適當之地籍線為準。繁榮街道路線價區段，應以裡○○○區段○○○路線價區段之界線，應以距離臨街線適當深度範圍為準。」為地價調查估計規則第19條所規定，原告之主張將使地價區段圖形呈現破碎零落情形，亦顯然與該規定不合。

④是以，被告所劃分地價區段係依地價調查估計規則作業，並無違法，原告主張之尚未登記因素，並非劃分地價區段所應考慮之因素。

⑤內政部106年2月9日會議結論第㈢點旨在說明重劃開發過程中應逐年核實調整地價，以避免重劃過程中都未調整，卻於重劃完成後瞬間大幅調漲之不合情形，第㈣點旨在說明重劃後應即反映地價。估價原則仍須依地價調查估計規則作業，上開會議結論並無被告所稱不應將尚未辦理土地登記及辦畢土地登記者劃為同一地價區段之限制。

⑺被告估計區段地價係依地價調查估計規則所為作業，並無違法情事：

①按「估計區段地價之方法如下：一、有買賣或收益實例估計正常單價之區段，以調整至估價基準日之實例土地正常單價，求其中位數○○○區段○區段地價。二、無

買賣及收益實例之區段，應於鄰近或適當地區選取2個以上使用分區或編定用地相同，且依前款○○○區段○○○區段，作為基準地價區段，按影響地價區域因素評價基準表及影響地價區域因素評價基準明細表，考量價格形成因素之相近程度，修正估計目○○○區段○區段地價。無法選取使用分區或編定用地相同之基○○○區段者，得以鄰近使用性質類似或其○○○區段○區段地價修正之。」為地價調查估計規則第21條第1項規定，另按「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，記載於買賣或收益實例調查估價表。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：……二、期待因素影響之交易。……十一、人為哄抬之交易。…」為地價調查估計規則第7條規定。

②查重劃前臺中市○○區○○段○○○

價區段、編號26屬886地價區段、編號35屬887地價區段，並非系爭888地價區段案例。B：編號9（107年7月）屬108年度案例、編號10（107年7月）屬108年度案例、編號14（107年5月）屬108年度案例。C：編號34（106年8月）屬107年度案例。

④上開案例固然位於系爭地價區段，惟重劃區內投資投機預期因素濃厚，此參相關新聞報導即明，上開案例依地價調查估計規則第7條但書不予採用，改依第21條第1項第2款以臨近區段地價修正求得。且若採用原告所列上開案例恐將是調增地價，舉例而言系爭88○○○區段○○區段地價107年度每平方公尺55,000元、108年度每平方公尺57,600元，但原告甲證14所列案例編號9、10價格已達每坪33萬元（約每平方公尺99,849元）。

⑤至於原告所聲請調查重劃前105年度199地價區段（應是200）、390地價區段，106年度621地價區段、059地價區段，107年度872地價區段、857地價區段，108年度807地價區段、282地價區段資料，均非系爭地價區段，應無調查必要。

⑻原告援引土地徵收案件法規及判決，顯不適用於本案：

①按「本規則依土地法施行法第40條規定訂定之。依本規則所為之地價調查估計，應符合平均地權條例有關規定。」為地價調查估計規則第1條第1項規定，另按「地價調查估計及土地建築改良物估價之估價標的、估價方法、估價作業程序、估價報告書格式及委託估價等事項之規則，由中央地政機關定之。」為土地法施行法第40條（土地稅編）規定，是以地價調查估計規則係作為課徵土地稅之目的而設計。

②另按「本辦法依土地徵收條例（以下簡稱本條例）第30條第4項規定訂定之。」為土地徵收補償市價查估辦法第1條規定、「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。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。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。前三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。」為土地徵收條例第30條規定，是以土地徵收補償市價查估辦法係作為土地徵收之目的而設計。

③再按「估計區段地價之方法如下：一、有買賣或收益實例估計正常單價之區段，以調整至估價基準日之實例土地正常單價，求其中位數○○○區段○區段地價。」為地價調查估計規則第21條第1項第1款規定；然按「二、比準地：指地價區段內具代表性，以作為查估地價區段內各宗土地市價比較基準之宗地，或作為查估公共設施保留地毗鄰非公共設施保留地區段地價之宗地。」、「預定徵收土地宗地市價應以第18條選取之比準地為基準，參酌宗地條件、道路條件、接近條件、周邊環境條件及行政條件等個別因素調整估計之。但都市計畫範圍內之公共設施保留地，不在此限。」為土地徵收補償市價查估辦法第2條第2款、第20條第1項規定。是以，地價調查估計規則與土地徵收補償市價查估辦法兩者目的、制度均有不同，原告逕行引用，顯屬不當。

⑼綜上，本案重劃前長春段第378-1地號、443-2地號、443-7地號、443-8地號土地公告現值及公告地價查估作業，皆依平均地權條例及地價查估等規定辦理，並無違誤，本件訴訟並無理由等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、爭點：

㈠系爭公告是否屬行政處分？原告起訴請求撤銷系爭公告關於原告所有系爭土地之部分，是否合法？

㈡原告起訴請求被告將系爭土地105年至108年度之公告現值及公告地價，送臺中市地價評議會評議後辦理更正為104年度之公告現值及公告地價，是否有理由？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

上揭事實概要欄所載之事實，除前列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，且有系爭土地之土地登記第二類謄本影本（本院卷第61-68頁）、原告108年6月17日申請書影本（本院卷第73頁、第379頁）、臺中市地政局108年6月25日函影本（本院卷第75-76頁）、系爭公告（本院卷第237-248頁）、原告108年9月26日訴願書影本（本院卷第281-295頁）、內政部109年3月23日台內訴字第1090011027號訴願決定書影本（本院卷第299-308頁）、內政部108年12月25日台內訴字第1080079841號訴願決定書影本（本院卷第69-72頁）等附卷可稽，此部分事實堪以認定。

㈡系爭公告性質非屬行政處分，原告請求撤銷系爭公告關於原告所有系爭土地之部分，於法不合：

1.應適用的法令：

⑴行政程序法第92條第1項規定：「本法所稱行政處分，係

指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」訴願法第3條第1項規定：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」

⑵行政訴訟法第4條規定：「（第1項）人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。（第2項）訴願人以外之利害關係人，認為第1項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」第107條第1項第10款規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」

⑶土地稅法第2條第1項規定：「本法之主管機關：在中央為財政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第3條第1項第1款規定：「地價稅或田賦之納稅義務人如左：一、土地所有權人。……」第14條規定：「已規定地價之土地，除依第22條規定課徵田賦者外，應課徵地價稅。」第15條規定：「（第1項）地價稅按每一土地所有權人在每一直轄市或縣（市）轄區內之地價總額計徵之。（第2項）前項所稱地價總額，指每一土地所有權人依法定程序辦理規定地價或重新規定地價，經核列歸戶冊之地價總額。」

⑷平均地權條例第15條規定：「直轄市或縣（市）主管機關

辦理規定地價或重新規定地價之程序如左：一、分區調查最近1年之土地買賣價格或收益價格。二、依據調查結果，劃○○○區段○○○區段地價後，提交地價評議委員會評議。三、計算宗地單位地價。四、公告及申報地價，其期限為30日。五、編造地價冊及總歸戶冊。」第16條規定：「舉辦規定地價或重新規定地價時，土地所有權人未於公告期間申報地價者，以公告地價百分之80為其申報地價。土地所有權人於公告期間申報地價者，其申報之地價超過公告地價百分之120時，以公告地價百分之120為其申報地價；申報之地價未滿公告地價百分之80時，得照價收買或以公告地價百分之80為其申報地價。」第17條第1項規定：「已規定地價之土地，應按申報地價，依法徵收地價稅。」第35條規定：「為實施漲價歸公，土地所有權人於申報地價後之土地自然漲價，應依第36條規定徵收土地增值稅。但政府出售或依法贈與之公有土地，及接受捐贈之私有土地，免徵土地增值稅。」第46條規定：「直轄市或縣（市）政府對於轄區內之土地，應經常調查其地價動態，繪製地價區段圖並估計區段地價後，提經地價評議委員會評定，據以編製土地現值表於每年1月1日公告，作為土地移轉及設定典權時，申報土地移轉現值之參考；並作為主管機關審核土地移轉現值及補償徵收土地地價之依據。」

⑸土地法第149條規定：「直轄市或縣（市）地政機關辦理地價申報之程序如左：一、查定標準地價。二、業主申報。三、編造地價冊。」第154條規定：「（第1項）土地所有權人對於標準地價認為規定不當時，如有該區內同等級土地所有權人過半數之同意，得於標準地價公布後30日內

，向該管直轄市或縣（市）政府提出異議。（第2項）直轄市或縣（市）政府接受前項異議後，應即提交標準地價評議委員會評議之。」

2.直轄市或縣（市）政府辦理公告地價及申報地價之目的，係供其課徵地價稅之依據，屬規範行政機關內部運作之基準及提供土地所有權人等相關土地權利人之參考，因而於其公告時，尚未對特定土地所有權人或可得確定之權利人發生法律效果，其性質非屬行政處分或一般處分。對於公告地價如有不服，除依土地法第154條規定，經該區內同等級土地所有權人過半數之同意，得於標準地價公布後30日內，向該管直轄市或縣（市）政府提出異議外，個別土地所有權人僅能對依該公告地價作成之課稅處分不服時，一併主張，由救濟機關一併審查該公告地價是否合法（最高行政法院55年判字第223號判例、107年度判字第702號判決意旨參照）。在稅捐爭訟法制上，所有關於稅捐成立要件事項之各項爭議，原則上均須在核課處分作成後，於後續之行政爭訟程序一併為主張，不容許在核課處分作成前，先就稅捐成立要件中之部分要件要素預為爭執。

3.又公告土地現值係作為土地所有權人申報土地移轉現值、主管機關審核土地移轉現值以徵收土地增稅或辦理徵收補償之依據。「土地公告現值之年度公告」係依平均地權條例第46條規定之明確授權，一旦公告完成，即成為土地所有權在未來1年內申報土地移轉現值之參考，更是土地或稅捐主管機關，核定土地移轉現值及徵收補償金額之重要參考基準點。在土地權利沒有變動之情況下，土地公告現值對土地權利人未來之利弊影響，尚屬未定（如果土地未來要被徵收之情況下，較高之公告現值對土地權利人有利；但如果土地未來要

出售時，較高之公告現值可能會提高其對應之土地增值稅，而對其不利）等因素，其權利保護之即時性尚不具體，此時土地公告現值不將定性為「行政處分」，應定性為已產生抽象規制作用之外部法律效果之「法規命令」，僅在權利保護具備即時性時，例外定性為「行政處分」以為救濟（最高行政法院106年度判字第414號判決意旨參照）。

4.經查，原告請求撤銷之訴訟標的為系爭公告關於系爭土地部分，包含104年12月28日府授地價一字第1040286065號公告（105年公告現值）、104年12月28日府授地價一字第10402860651號（105年公告地價）、105年12月27日府授地價一字第1050277007號公告（106年公告現值）、106年12月29日府授地價一字第1060285642號公告（107年公告現值）、106年12月29日府授地價一字第10602856421號公告（107年公告地價）、107年12月22日府授地價一字第1070312820號公告（108年公告現值）（本院卷第237-248頁），然被告105年至108年公告現值及公告地價作業，乃依據平均地權條例第46條、第15條及第16條規定辦理，並經臺中市地價評議會合法評定及經被告合法公告。又原告對105年及107年度公告地價不服，並未依土地法第154條第1項規定：「土地所有權人對於標準地價認為規定不當時，如有該區內同等級土地所有權人過半數之同意，得於標準地價公布後30日內，向該管直轄市或縣（市）政府提出異議。」經該區內同等級土地所有權人過半數之同意，於標準地價公布後30日內，向被告提出異議，為原告所不否認，且105至108年間系爭土地並無課徵地價稅，亦為兩造所不爭執。原告為個別土地所有權人，上開105年及107年度土地地價公告，尚未對原告發生法律效果，其性質非屬行政處分。其次，系爭土地因暫緩分配迄今尚未移

轉過戶，有土地登記第二類謄本影本附本院卷第61-68頁可佐，因其尚未有土地增值稅核課處分發生，即尚未有權利保護具備即時性之情況，故上開105年至108年度土地現值公告性質亦非屬行政處分。

5.至於原告主張已就系爭土地與第三人簽訂買賣合約，因被告遲不辦理權利變更登記，致使其權利受損，應有權利保護即時性之情況乙節。經查，原告分配後之南興段166號土地因有原位次土地所有權人提出異議及訴訟，該部分公告尚未確定，經被告於108年8月9日以府授地劃一字地00000000000號函予以暫緩登記，原告已另案提起訴願，經內政部109年3月23日以台內訴字第1090011027號訴願決定駁回（見本院卷第299-308頁），則系爭土地尚未移轉登記，尚未有土地增值稅處分核發之事實，為兩造所不爭執，原告於分配後土地尚未確定情形下，與第三人簽訂買賣合約而發生土地增值稅是否加重負擔之疑慮，係原告與第三人私權糾紛之問題，被告對於暫緩登記處分是否違法，亦由原告另案提起行政救濟，核與本件105年至108年土地現值公告或土地地價公告是否有權利保護即時性尚屬無涉。

6.從而，原告所不服之系爭土地105年至108年公告現值或公告地價，依上開判決見解及說明，核其性質均非屬行政處分，原告若有不服，應於嗣後主管機關依系爭公告之公告現值或公告地價所作成處分時一併主張。原告請求撤銷系爭公告關於原告所有系爭土地之部分，於法不合。

㈡原告起訴請求被告將系爭土地105年至108年度之公告現值及公告地價，送臺中市地價評議會評議後辦理更正為104年度之公告現值及公告地價，為無理由：

1.行政訴訟法第5條規定：「（第1項）人民因中央或地方機關

對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。（第2項）人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」

2.地價調查估計規則第7條規定：「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，記載於買賣或收益實例調查估價表。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：……二、期待因素影響之交易。……十一、人為哄抬之交易。…」第21條第1項規定：「估計區段地價之方法如下：一、有買賣或收益實例估計正常單價之區段，以調整至估價基準日之實例土地正常單價，求其中位數○○○區段○區段地價。二、無買賣及收益實例之區段，應於鄰近或適當地區選取2個以上使用分區或編定用地相同，且依前款○○○區段○○○區段，作為基準地價區段，按影響地價區域因素評價基準表及影響地價區域因素評價基準明細表，考量價格形成因素之相近程度，修正估計目○○○區段○區段地價。無法選取使用分區或編定用地相同之基準地價區段者，得以鄰近使用性質類似或其○○○區段○區段地價修正之。」

3.依平均地權條例第15條及第46條規定，公告地價及公告現值均係經地價評議委員會評定，而地價評議委員會之成員，依地價及標準地價評議委員會組織規程第4條規定：「（第1項）本會置委員15人或16人，其中1人為主任委員，由直轄市市長或副市長、縣（市）長或副縣（市）長兼任；1人為副

主任委員，由直轄市政府或縣（市）政府秘書長或副秘書長兼任；其餘委員，由直轄市或縣（市）政府就下列人員遴聘之：一、議員代表1人。二、地方公正人士1人。三、地政專家學者2人。四、不動產估價師2人或3人。五、法律、工程、都市計畫專家學者各1人。六、地政主管人員1人。七、財政或稅捐主管人員1人。八、工務或都市計畫主管人員1人。九、建設或農業主管人員1人。（第2項）本會委員任期3年，期滿得續聘之。但代表機關、團體出任者，應隨其本職進退。（第3項）第1項委員出缺時，直轄市或縣（市）政府應予補聘，其任期以至原委員任期屆滿之日為止。（第4項）直轄市、縣（市）議會未推派議員代表者，直轄市、縣（市）政府應另遴聘地政專家學者或不動產估價師擔任委員。但澎湖縣政府、福建省金門縣政府及連江縣政府得不另聘之，不受第1項總人數之限制。」包括議員代表、地方公正人士、對地價有專門知識之人士、建築師公會代表、銀行公會代表及地政、財政、工務或都市計畫、建設及農林機關主管等。顯見有關地價及徵收補償地價加成補償成數之判斷，係經由委員會所作成，而其特性在於經由不同屬性之代表，根據不同之見解，獨立行使職權，共同作成決定，應認享有判斷餘地。在判斷餘地範圍內，行政法院祇能就行政機關判斷時，有無遵守法定秩序、有無基於錯誤之事實、有無遵守一般有效之價值判斷原則、有無夾雜與事件無關之考慮因素等事項審查，其餘有關行政機關之專業認定，行政法院應予尊重（最高行政法院100年度判字第808號判決意旨參照）。

4.經查，被告辦理105年至108年度公告土地現值及公告地價調整作業，係由被告所屬各地政事務所依據平均地權條例第15、46條及地價調查估計規則等相關規定，分區經常調查地價

動態，依據調查結果，劃○○○區段○○○區段地價後，分區向民意代表及民眾召開公開說明會，彙整各界建議提交臺中市地價評議會審議後如期公告，有系爭公告附本院卷第237-248頁可佐，經核並無不合，原告未依土地法第154條第1項規定，對地價提出異議，嗣後另以108年6月17日申請書，請求凍漲系爭土地105年至108年度公告地價及公告現值，惟系爭土地105至108年度並無課徵地價稅，且系爭土地尚未移轉登記，亦尚無土地增值稅之核課處分，已如前述，故原告並未因任何行政處分而權利受有損害，其提起本件課予義務訴訟，核無權利保護必要，應予駁回。而且，原告並無請求凍漲土地公告現值與公告地價之公法上權利。

5.原告雖主張：系爭土地尚在重劃中，且被告暫緩系爭土地之登記，致原告喪失土地之使用收益權，應凍漲公告地價及公告現值等語。然查，依內政部106年2月9日研商「地價查估精進作業」會議紀錄（本院卷第153頁），其結論一、㈢記載：「整體開發區之重劃計畫書公告或區段徵收公告後，至土地重劃或領回抵價地登記完畢前，此階段應考量開發進度、土地使用現況及管制條件、重劃前後地價或區段徵收前後地價，逐年核實調整地價。」以避免重劃過程中都未調整，卻於重劃完成後瞬間大幅調漲之不合情形。而且，重劃之後系爭土地之價值顯然會提高，被告審酌開發進度及重劃前後地價等因素，逐年核實調整地價，實屬有據。

6.除了重劃期間不課徵地價稅之外，立法政策上已另給予重劃土地租稅優惠，於土地稅法第39條第4項規定：「經重劃之土地，於重劃後第1次移轉時，其土地增值稅減徵百分之40。」及土地稅減免規則第17條規定：「區段徵收或重劃地區內土地，於辦理期間致無法耕作或不能為原來之使用而無收

益者，其地價稅或田賦全免；辦理完成後，自完成之日起其地價稅或田賦減半徵收2年。」

㈣本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併此敘明。

六、結論：原告提起本件訴訟，一部為不合法，一部為無理由，就不合法部分，本應以裁定駁回，惟為期卷證齊一，並避免裁判矛盾，併以判決駁回之。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　7　　月　　23　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官　莊　金　昌

法　官　楊　嵩　琇

法　官　陳　文　燦

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨

委任律師為訴訟代理人	立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其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　　109　　年　　7　　月　　23　　日

書記官　林　昱　妏