臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@108年5月29日辯

原　　告　臺塑汽車貨運股份有限公司
代　表　人　陳勝光（董事長）
訴訟代理人　陳錦隆　律師
　　黃雪鳳　律師
　　黃聖展　律師
被　　告　桃園市政府
代　表　人　鄭文燦（市長）
訴訟代理人　鄭華合　律師

上列當事人間徵收補償事件，原告不服內政部中華民國107年1月23日台內訴字第1060093502號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

(一)緣內政部為辦理機場捷運A7站地區（第一期）區段徵收開發案，申請徵收桃園縣○○鄉○○○段埤坡小段等土地，共計1,412筆，徵收面積合計163.979997公頃，並擬一○○○區段徵收範圍內公、私有土地上之私有土地改良物，報經行政院以100年8月8日院授內中地字第1000725159號函核准徵收土地及土地改良物，並經改制前桃園縣政府（下稱桃園縣政府）於民國100年11月7日以府地區字第10004486582號函辦理私有土地上之私有土地改良物徵收公告（下稱100年11月7

日公告），公告期間自100年11月9日至100年12月9日止。原告所有坐落桃園市○○區○○○路00號及00號（其地號為：桃園市○○區○○○○段後厝小段1-4、1-6、1-7、15、16、17等6筆土地，下稱系爭土地）之車輛營運站營業用地（下稱系爭停車場）位於徵收範圍內。前原告就系爭停車場被告所為營業損失補償費新臺幣（下同）1,882,200元價額不服提起行政救濟，經本院103年度訴字第927號判決（下稱另案原審判決）駁回其訴，原告提起上訴，仍為最高行政法院於104年7月9日以104年度判字第389號判決（下稱另案確定判決）上訴駁回確定。

(二)期間原告於100年11月30日就系爭土地之地上物查估補償提起異議，經桃園縣政府工務局以101年8月16日桃工土字第10010030299號函知原告本案將提請桃園縣地價及標準地價評議委員會（下稱地價評議委員會）復議，並請原告與會陳述意見。嗣桃園縣政府工務局依前開評議委員會會議紀錄，另覓桃園縣建築師公會重新辦理地上物查估作業，並經桃園縣政府以103年9月23日府地區字第10302346743號函辦理土地改良物（第39次複估）公告（下稱複估公告），複估公告期間自103年9月25日起至10月25日止，相關補償費於103年10月28日領訖。原告仍於104年8月26日請求被告就系爭停車場地坪補償費回覆查處結果，就此事項，最後由桃園市政府工務局（下稱工務局）以105年5月6日桃工用字第1050011206號函請原告明確提供異議項目工程之改良土地費用證明書等佐證資料，再依土地徵收條例相關規定辦理。惟原告未提出前開資料，於106年5月4日就停車場之土地改良費用查估補償提出異議補充理由（六）書，經被告以106年7月3日府地區字第1060153592號函（下稱原處分）復原告略以：「……說

明：……二、有關貴公司前揭補充理由書陳述，停車場所為之土地改良費用證明書，並非證明土地改良費用之法定文件一節，按本府工務局上開號函略以，依據內政部94年4月8日台內地字第0940068834號函，平均地權條例施行細則第11條及第12條其目的係為租稅之核課，如無申請土地改良費用認證之需，自無須依上開規定提出申請；辦理農地改良時除依租稅之核課目的，須依上開規定辦理外，仍須符合其他相關法令之規定，故本案仍須符合桃園縣興辦公共設施拆遷建築改良物補償自治條例（下稱建改補償自治條例）第14條規定，建築改良物基地曾經施工土地改良者，應依平均地權條例有關規定處理，拆遷建築改良物部分，所有權人不得請求其補償改良費用。……」。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，仍不服，提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：

(一)原告就本件補償之公告，業已遵期提出異議、訴願，提起本件訴訟係屬合法：

1.原告請求之建築改良物補償，經被告以100年11月7日公告（公告範圍包括本件請求之系爭停車場與非本件請求之地上物鋼骨結構等項目）後，原告即以100年11月30日異議申請書就前開公告涉及原告所有6筆土地之地上物查估之全部提出異議，此觀原告所提前開申請書之主旨即明，是原告並未排除任何一部分地上物之查估公告。再者，徵收補償之異議，依土地徵收條例第22條規定僅明定應以書面提出，未有其他限制，被告並未敘明其主張異議之書面當中應具體詳列各請求項目之法令依據為何，逕自以原告於申請書之說明中未明白提及系爭停車場，增加法令所無之限制，遽以主張原告異議範圍並不包括系爭停車場云云，應無可採。又被告於原告

提出上開異議後，並未就停車場部分先行發放補償費，且參被告所提被證4即兩造於原告提出異議後之相關往來函文，被告亦曾就系爭停車場部分要求原告補送資料，足證被告業肯認原告前開異議範圍包括系爭停車場在內，被告辯稱原告未遵期就100年11月7日公告提出異議云云，洵屬無據。

2.其次，原告於100年11月30日所提出異議，係就地上物查估之全部提出異議，其範圍包括系爭停車場與地上物鋼骨結構等項目，然被告卻僅就地上物鋼骨結構部分送交地價評議委員會復議，而漏未就系爭停車場建築改良物部分進行復議，此觀被告所製作之複估公告土地改良物補償費、救濟金個人歸戶清冊備註欄已載：「1.原查估依據建改補償自治條例之『重量鐵骨造』補償，係因所有權人申請異議複查與實施施作所用建材內容不符，故依土地徵收條例第22條及本縣地價評議委員會101年9月7日決議，重新經桃園縣建築師公會鑑定其土方、鋼筋、混凝土、鋼骨、外牆、防火材等建物結構重建價格，計算其補償費。……。」等語即明。抑且，上開複估公告就停車場地坪之補償與被告100年11月7日公告之內容相同，又依負責本件徵收補償測量業務之鴻富測量工程股份有限公司（下稱鴻富公司），其106年11月8日106鴻測字第1060110003號函所檢附之建築改良物調查估價表載明調查日期為99年8月10日等情，可知被告就系爭停車場部分並未重新進行複估或調查，僅是為統計全部徵收補償金額，故仍將系爭停車場地坪部分，列於複估公告之中，非可逕自認定被告已就系爭停車場辦理複估。是被告就系爭停車場部分漏未進行複估補償，嗣並以原處分否准原告之請求，原告據此提起訴願及本件訴訟，洵屬合法。

3.退步言之，倘若法院認定被告103年第39次複估就系爭停車

場部分並無漏為複估之情形，惟依土地徵收條例第22條第2項規定立法理由之意旨，異議僅是賦予主管機關自我檢視是否有查估錯誤之機會，非屬必要之訴願先行程序，原告提出本件請求之程序，亦屬合法。抑且，被告於答辯狀亦主張「有關徵收補償價額之異議及復議程序於101年1月4日修正土地徵收條例第22條第2項、第3項後，已不再是訴願前之法定必要先行程序……」等語。

(二)另案確定判決認定系爭停車場不符合建築改良物一節，並無爭點效：

1.按「爭點效」之適用，除理由之判斷具備「於同一當事人間」、「非顯然違背法令」及「當事人未提出新訴訟資料足以推翻原判斷」等條件外，必須該重要爭點，在前訴訟程序已列為足以影響判決結果之主要爭點，經兩造各為充分之舉證，一如訴訟標的極盡其攻擊、防禦之能事，並使當事人適當而完全之辯論，由法院為實質上之審理判斷，前後兩訴之標的利益大致相同者，始應由當事人就該事實之最終判斷，對與該重要爭點有關之他訴訟負結果責任，以符民事訴訟上之誠信原則，此有最高行政法院104年判字第101號判決及最高法院96年台上字第307號民事判決可資參照。

2.經查，另案係兩造間關於系爭停車場營業損失補償事件之訴訟，其訴訟標的與系爭停車場之性質無關，且被告於另案就原告主張系爭停車場係屬建築改良物之性質一節，始終不曾有所爭執，此觀下列事證即明：

(1)觀諸被告於另案原審103年9月2日準備程序補充說明：「依桃園縣政府興辦公共設施拆遷建築改良物補償自治條例第13條規定，係以營業使用之建築物實際拆除部分之營業面積為核算基礎，系爭停車場屬建築改良物實際拆除部分

之營業面積，與桃園縣政府興辦公共設施拆遷建築改良物補償自治條例所規範之補償範圍不符，原告主張營業損失補償費應以建築改良物實際被徵收之營業面積核算（包含系爭停車場及附屬設備等建築改良物），核無理由」等語，足徵被告就系爭停車場係屬建築改良物顯無爭執，其有爭執者，僅係上開自治條例應適用於建築物，而不適用於建築改良物。

(2)上開判決載明：「兩造主要之爭執點在於被告否准原告徵收營業損失補償之申請，有無違法？原告請求被告應就系爭徵收開發案有關營業損失之補償費再作成補付原告87,750,846元之行政處分是否有理由等問題」、「然查依行為時補償自治條例第13條規定可知，係以營業使用之建築物實際拆除之營業面積為核算基準，茲以本件原告所請求者係系爭停車場之營業損失補償，惟系爭停車場屬建築改良物，核非建築物，是其此部分主張，自與上揭補償自治條例第13條規定不符。故原告主張營業損失補償應依建築改良物實際被徵收之營業面積計算，包括系爭停車場及附屬設備等建築改良物，核屬無據」等語。雖另案確定判決固認定系爭停車場不符合建築改良物之定義一節，惟原告不服另案原審判決提起上訴之範圍，並未及於所認定之同系爭停車場係屬建築改良物，且被告就系爭停車場之屬性亦無爭執，是另案確定判決就系爭停車場性質之上開認定，洵屬其依職權於上訴範圍外所為者，並非其就兩造業於另案訴訟程序極盡攻擊、防禦能事且為完全辯論之重要爭點所為之論斷。

(3)再者，另案確定判決認定系爭停車場不符建築改良物定義一節，尚有下列事項，有待進一步釐清：所認定土地法第

5條第2項規定所稱「工事」，指建築物以外之一切工作物，如牆垣、橋樑、隧道、紀念碑、游泳池等語，並未具體敘明其認定依據何在。又所載牆垣、橋樑、隧道、紀念碑、游泳池等事例，核其性質，應屬大法官會議第93號解釋理由書所闡明民法第66條第1項所謂之「定著物」，惟上開判決亦未具體闡明土地法第5條第2項規定所稱「工事」是否僅限定著物？抑且，上開認定若意謂土地法第5條第2項規定所稱「工事」僅限於定著物，即與內政部92年8月7日台內地字第0920064759號函（下稱內政部92年8月7日函）闡釋鹽灘大小蒸發池、結晶池之土盤，係屬附著於土地之工事，構成建築改良物等情，顯有歧異，復未見上開判決具體敘明其不採信原告於另案以內政部上開函釋所為主張之心證理由。依上所述，因上開判決容有上開事項有待釐清，本件尚難僅以上開判決之認定，即遽認系爭停車場非屬建築改良物。揆諸上開說明，系爭停車場之屬性是否為建築改良物，並非兩造於另案訴訟程序已極盡攻擊、防禦能事且為完全辯論之重要爭點，上開判決認定系爭停車場不符建築改良物定義一節，並未發生確定判決之爭點效，自不得拘束本院、訴願機關或兩造。訴願機關不查，逕以上開認定為基礎，於法自有未洽。

(三)依土地法第5條規定及內政部相關函釋，系爭停車場性質應屬土地改良物之建築改良物：

1.按內政部92年8月7日函釋意旨謂：「案經本部於92年7月23日邀集經濟部、交通部公路總局、財政部國有財產局、嘉義縣政府、臺南縣政府、高雄縣政府及臺鹽實業股份有限公司等會商並獲致結論以：『按土地法第5條規定：本法所稱土地改良物，分為建築改良物及農作改良物二種。附著於土地

之建築物或工事，為建築改良物。附著土地之農作物及其他植物與水利土壤之改良，為農作改良物。』，復依本部88年3月25日台內地字第8803732號函釋以：『查土地法第5條第2項規定附著於土地之建築物或工事，為建築改良物。漁塭堤岸係附著於土地之工事，應屬土地法第5條所稱之建築改良物，其被徵收時，應依土地法第241條規定辦理。』，合先敘明。本案有關大小蒸發池及結晶池等，依臺南縣政府提供之參考資料所示，其中結晶池之築造翻修程序為運土，將選好砂、粘比例七比三之蓋面土，平舖於結晶池後，進行翻晒、進水、打漿、整平、晒乾滾壓、進水調整水平後排水、晒乾再滾壓、養鹹再滾壓等作業，至大小蒸發池築造翻修程序為運土、翻耕、打漿、滾壓、養鹹再滾壓等，故有關大小蒸發池、結晶池之土盤等，其性質應屬附著於土地之工事。……。綜上所述，本案所稱鹽灘大小蒸發池、結晶池之土盤，屬土地法第5條所稱之建築改良物，故徵收土地時，應依土地徵收條例規定辦理徵收補償。」

2.原告興建系爭停車場係為供平均載重量43噸之大型運輸車輛停放使用，其所需施作之土地改良工程，顯與一般道路之鋪設不同。經查，原告係屬汽車運輸業，經營各項貨品之運送業務，運送之貨品係以汽柴油、液化石油（丙烯、丁二烯、LPG）、PVC、HDPE、DOP、EG、MA、PA及低溫氣體（02、N2、AR）等項為主要運送物，運送範圍遍及全台，遂分別於仁武、新港、林口、麥寮等地設置集散場，並基於經營業務之需求，選定鄰近林口工五工業區之農業區土地，依相關法令申請設置系爭停車場，供曳引車、全拖車、大卡車、油罐槽車、板櫃車、進出口貨櫃板車等各類大型運輸車輛停放之使用，因而系爭土地向被告提出「林口特定區農業請設置汽車

運輸業停車場案」興辦事業計畫書，嗣於97年4月間申請第一次變更設計，獲被告核准申請並核定上開興辦事業計畫書定稿本在案後，即就上開農業區土地進行土地改良，用以作為停放上開各類大型車輛之停車場。次查，系爭停車場之土地使用配置規劃為停車場、貨櫃車保養廠區、轉運理貨台區、出入廠門區、辦公暨員工宿舍區及其他附屬設施與綠化植栽等6部分，其中停車場部分，主要須設置77個板台停車位、13個曳引車停車位等停車位；貨櫃車保養廠區須能放置貨櫃車及各種搬運機具、裝備，以進行貨櫃車之維修與保養之工作；轉運理貨台區須有轉運理貨流程之作業區域；出入廠門區須設置圍牆以區隔基地之外；其他附屬設施則包括地磅、加油站、洗車場等貨櫃車營運相關設施，以及基地周圍非臨道路部分尚有應架設2公尺以上之實體隔音牆等。又查，原告興建系爭停車場為供大型車輛、大型機具設備使用，而於原告所有之前揭大型運輸車輛載重噸數平均為43噸，較諸一般載重噸數僅有3.5噸之小貨車，重達十餘倍，以及系爭停車場之基地，本屬農業區農業用地等情形下，為達到營業所需功能及效用，不僅應於系爭停車場之土地施作相關之機電工程、土建工程、廠房工程及彩鋼工程等工事，而且於施作土建工程時，尚須以特別級配方施作砂石比例並反覆滾壓完成鋪面，方能使系爭停車場之承重強度符合營運車輛噸數需求及安全標準，以確保駕駛人員、載運貨品及車輛之安全。是以，原告施作前揭工事興建系爭停車場所進行之土地改良，自非鋪設一般道路或一般小客車停車場所能比擬。承上所述，原告為管理調度車輛載運貨物所為附著系爭土地上之工事，顯與前開函釋所稱臺鹽實業股份有限公司為獲取食鹽所為蒸發池及結晶池之土地工事施作之性質，並無二致。準

此，系爭停車場係原告為供前述大型運輸車輛停放使用之營業目的所為附著於系爭土地之工事，應屬土地法第5條第2項所稱之「建築改良物」，至為明確。

3.原告係請求建築改良物之徵收補償，非請求土地改良費用，應予辨明。原告自始即就土地改良物補償費用查估內容不服，依法提出異議，並於異議補充理由（一）書敘明異議之理由，主張停車場為建築改良物，要求被告依法補償，並非主張就土地改良費用為補償，然被告承辦人卻以102年3月26日府工程字第1020065539號函請原告提出改良土地費用證明書，原告遂依被告要求提出相關證明文件。然嗣後被告仍認定系爭停車場為建築改良物，並以一般道路之柏油地坪價值及面積15,925平方公尺為基準，核發補償費477萬7,500元。因與系爭停車場之面積及原告興建系爭停車場所需工程之費用，顯不相當，原告再行爭執，詎料被告卻反以建改補償自治條例第14條關於請求土地改良費用之規定，否准原告請求。職是，被告顯然曲解原告請求之內容，誤認原告係依土地徵收條例第31條請求補償土地改良費用云云，委無可採。

4.被告主張原告未依「臺灣省都市計畫保護區農業區設置汽車運輸業停車場（站）客貨運站及其附屬設施土地使用審查要點」（下稱省土地使用審查要點）之規定申請設置系爭停車場云云，並不可採。按土地使用審查要點，係內政部於88年9月23日訂定發布，惟內政部嗣於90年2月16日業以內政部（90）台內中營字第77B-0000000號函廢止上開審查要點，並溯及自90年1月1日起停止適用。次按，原告申請時之都市計畫法臺灣省施行細則第29條第1項規定：「農業區為保持農業生產而劃定，除保持農業生產外，僅得申請建築農舍，並依下列規定辦理。但經縣（市）政府審查核准之農業產銷必

要設施、休閒農場相關設施、公用事業設施、營建剩餘土石方資源堆置場、廢棄物資源回收貯存場、汽車運輸業停車場（站）、客（貨）運站與其附屬設施、社會福利事業設施、幼稚園、加油（氣）站及第30條所規定者，不在此限……」依此，經縣（市）政府審查核准者，即得於農業區設置汽車運輸業停車場（站）、客（貨）運站與其附屬設施。經查，原告係於91年1月16日依都市計畫法臺灣省施行細則之規定向被告申請設置系爭停車場獲准。是原告於91年1月16日申請設置系爭停車場時，上開審查要點既已廢止適用，本無適用上開審查要點之餘地。次查，依桃園縣政府91年7月12日府成都字第0910150272號函之說明六內載「本案係於91年3月29日本府公告訂定『桃園縣都市計畫保護區、農業區土地使用審查要點』前之申請案，故沿用省土地使用審查要點審查。」及桃園縣政府97年7月22日府交運字第097036378號函之說明二載明「本案前經本府91年7月12日府成都字第0910150272號函依省土地使用審查要點審查同意通過在案」各等語，足證原告申請設置系爭停車場時，並不適用上開審查要點，惟因被告當時尚未訂定都市計畫保護區、農業區土地使用審查之相關規範，故沿用省土地使用審查要點之規定，審查並核准原告之申請案。承上所述，原告申請設置系爭停車場時，並不適用省土地使用審查要點。又原告依都市計畫法臺灣省施行細則第29條規定向被告申請設置系爭停車場，惟被告因無相關審查規範，而沿用上開審查要點進行審查並核准原告之申請。準此，系爭停車場係經被告審查核准設立之合法停車場，至為明確。被告事後翻異，反稱原告未依上開審查要點規定申請設置系爭停車場云云，應無可採。

5.系爭停車場補償費之計算，應以徵收當時該建築改良物之重

建價格為準。按土地法第5條第2項規定，附著於土地之建築物或工事，為建築改良物。惟依建築改良物徵收補償費查估基準（下稱建改補償查估基準）第4條規定，建築改良物重建價格之核算以拆除面積乘以重建單價計算，而拆除面積之計算，係以建物各層「外牆」或「外柱面以內」面積計算之等情，足見建改補償查估基準所規範建築改良物之標的，僅及於建築物，顯未包含附著於土地之工事在內。至於被告改制前之建改補償自治條例，既係依內政部訂頒建改補償查估基準第7條規定所訂定，則該自治條例所規定補償之標的，僅及於附著於土地之建築物，而未包括附著於土地之工事，亦屬當然；再者，系爭停車場係原告為供大型運輸車輛停放使用之營業目的所為附著於系爭土地之工事，核屬土地法第5條第2項規定之建築改良物。而被告上開自治條例之補償標的，既未包含附著於土地之工事，則系爭停車場補償之核算，自應回歸適用土地徵收條例第31條第1項之規定，應依「徵收時」附著於土地之工事之重建價格估定之，故被告主張本件應依建改補償自治條例第4條第1項規定估定補償之金額云云，自無可採。末查，關於系爭停車場之查估標準，被告業於108年1月3日準備程序表明其並未設有細部查估標準，僅是按重建價格估定，故被告當時就系爭停車場之補償，即係以參與招標之4家廠商預估之重建市價均值作為計算標準，詎上開計算標準竟僅以一般柏油地坪估定其價值，顯然漏未審酌原告為經營貨物運輸業務所有之大型運輸車輛，其載重噸數平均為43噸，一般柏油路面並無法提供原告營業時停放前揭大型運輸車輛之功能及效用，要非與系爭停車場相適合之補償標準。再者，原告為使各型營運重車之保養、修理及貨物運輸作業順暢，於施作「環境圍牆工程」、「雨庇基

礎工程」、「保養廠工程」及「理貨台工程」等工程興建系爭停車場時，就各該工程之土建部分（包括地坪、基樁、排水通道、打底級配等）所支出建造費用共計23,876,180元，分別係保養廠工程部分683萬7,257元、理貨台工程部分1,269萬2,972元、環境圍牆工程部分387萬1,710元、雨庇基礎工程部分47萬4,242元。至於原告所主張補償價格之計算，則請參見原告在異議程序中於異議補充理由（五）書所檢附之各工程承攬契約關於工程內容與工程單價之說明，以及於異議補充理由（二）書所彙整之土建工程費用總表。

(四)被告未依土地徵收條例第31條規定，按原告就系爭停車場進行土地改良工事所需支出之重建費用，核算徵收補償費，反以原告未提出土地改良費用證明書，否准原告之請求，亦應為法所不許：

1.平均地權條例及施行細則相關規定之土地改良費用證明書，並非證明土地改良費用之法定應備文件，且原告就系爭停車場進行土地改良工程所需之費用，業已提出施作各項工程之雜項執照、建造執照、使用執照、施作竣工書圖及各項費用彙總表等相關佐證資料在案。查內政部94年4月8日台內地字第0940068834號函釋，平均地權條例施行細則第11條及第12條所列舉土地改良項目及其驗證登記之申請及查勘程序，係為將來土地所有權移轉或設定典權核課土地增值稅時，核計其改良土地費用及土地漲價總數額，其目的係為租稅之核課，民眾如無申請改良土地費用認證之需，自無須依上開規定提出申請。是土地改良費用證明書申請之目的係為租稅之核課，應依人民將來處分資產需求而定，尚非屬土地改良工程完成後即應強制申請之核備文件。次查，被告就系爭停車場土地改良物異議案，雖曾以102年3月26日府工程字第102006

5539號函請原告提出系爭停車場之土地改良費用證明書，惟原告就此以102年6月6日異議補充理由(二)書說明土地改良證明書非屬人民於土地改良完成後應申請之核備文件，亦非證明系爭停車場進行土地改良施工費用支出之法定文件等情，並提出原告興建系爭停車場為土地改良而施作「環境圍牆工程」、「雨庇基礎工程」、「保養廠工程」及「理貨台工程」等工程之費用支出彙總表後，被告即以102年6月26日桃工程字第1020038685號函之說明四載明「另停車場部分，建請貴公司提供就該工程施作竣工書圖及相關費用等資料，本府將依本縣興辦公共設施拆遷建築改良物補償自治條例第4條查估補償。」等語，回覆原告。又依被告以103年7月17日府工程字第1030171007號函所檢送103年6月26日被告工務局會議紀錄之結論事項載明「本案異議人（原告）已於本（103）年6月23日提供異議之相關土地改良佐證資料，惟查估廠商鴻富公司初步審查尚缺雜項執照等竣工資料，故請異議人儘速提供其他相關資料請查估廠商確認異議人之複估佐證資料，再行報局參照，以利辦理後續作業。」等語。由被告之上開函文及作為，足徵被告業肯認土地改良費用證明書並非證明改良土地費用應備之法定文件，原告得以系爭停車場土地改良施作工程之竣工書圖及相關費用等資料，作為土地改良費用之相關證明文件。

2.又查，原告業依被告102年6月26日桃工程字第1020038685號函及103年6月26日於被告工務局工程科會議結論就系爭停車場進行土地改良施作「環境圍牆工程」、「雨庇基礎工程」、「保養廠工程」及「理貨台工程」等工程所支出之費用，分別以被告卷存102年6月6日異議補充理由（二）書、102年11月12日異議補充理由（三）書、103年5月30日異議補充理

由（四）書、103年6月26日致工務局承辦人戴銘震先生之電子郵件、105年9月1日異議補充理由（五）書及105年9月30日函，陸續提出下列各項工程施作竣工書圖及相關費用彙總表等佐證資料：系爭停車場土地改良施作上開工程之相關費用彙總表影本、「環境圍牆工程」之雜項執照申請書暨工程圖樣等相關文件影本、「雨庇基礎工程」及「理貨台工程」之建造執照申請書暨工程圖樣等相關文件影本、「保養廠工程」之使用執照申請書暨工程圖樣等相關文件影本，依103年當時之現行人工及材料價格為基準，重建系爭停車場施作上開各項工程之材料採購進度表、土地改良費用彙總表及上開4項工程費用明細彙總表之影本、雜項使用執照及被告核發使用執照函文之影本、系爭停車場「保養廠土建工程」之工程承攬書及工程承攬變更同意書影本、系爭停車場「理貨台結構體工程」之工程承攬書及工程承攬變更同意書影本、系爭停車場「環境圍牆工程」之工程承攬書及工程承攬變更同意書影本、系爭停車場「雨棚基礎工程」之工程承攬書及工程承攬變更同意書影本。抑且，被告地政局承辦人因其卷宗查無被告已於102年11月13日收件之上開異議補充理由（三）書及其證物3至證物5之影本，嗣於105年9月間以電話通知原告協助再次檢送上開異議補充理由（三）書及其證物3至證物5之影本，原告亦已以105年9月30日函檢送之。

3.另原告於系爭停車場施作上開改良工程實際支出之費用23,876,180元，以及依現今人工及材料價格計算，重建系爭停車場所需之費用，至少36,787,816元等情，業已提出相關佐證資料，被告自應依土地徵收條例第31條第1項及建改補償自治條例第4條等規定，按原告就系爭停車場進行土地改良工程所需之重建費用，核算補償費。詎被告未按原告就系爭停

車場進行前揭土地改良工程所需之重建費用核發補償，反依其建改補償自治條例第14條規定，逕以原告未提出土地改良費用證明書為由，否准原告請求，亦有違誤。

(五)並聲明：1.訴願決定暨原處分均撤銷。2.被告應按原告於桃園市○○區○○○○段後厝小段1-4、1-6、1-7地號等3筆土地（門牌號碼為桃園市○○區○○○路00號）徵收當時施作土地改良物所需工程之重建費用，扣減已發放之補償費477萬7,500元後，作成補償原告1,909萬8,680元之處分。

三、被告抗辯略以：

(一)原告未遵期異議及訴願：

1.有關100年11月7日公告，文內說明二有載明：「公告期間自100年11月9日起至100年12月9日」說明十五有教示載明：「……對公告事項如有異議，應在公告期間內……，檢附有關文件以書面向本府提出，逾期不予受理。……土地改良物權利關係人對徵收補償價額查處情形不服者，應於本府查處通知送達之日起30日內以書面敘明不服查處之事實及理由，經本府審查後，得提請地價及標準地價評議委員會複議。土地改良物權利關係人如不服複議結果，得依訴願法第14條及第58條規定，於複議結果送達之次日起30日內繕具訴願書經本府向內政部提起訴願；……」。然原告於100年11月30日之申請書中，並未針對地坪或停車場異議，至102年3月15日始於「異議補充理由（一）書」中提出有關停車場之異議，其異議顯不合法。

2.有關103年9月23日之複估公告，文內說明二有載明：「公告期間自103年9月25日起至103年10月25日」說明四有教示載明：「……對公告事項如有異議，應在公告期間內……，檢附有關文件以書面向本府提出，逾期不予受理。權利關係人

對於徵收補償價額有異議者，得於公告期間屆滿之次日起30日內以書面向本府提出異議。……權利關係人對徵收補償價額查處情形不服者，應於本府查處通知送達之日起30日內以書面敘明不服查處之事實及理由，經本府審查後，得提請地價及標準地價評議委員會複議。權利關係人如不服複議結果，得依訴願法第14條及第58條規定，於複議結果送達之次日起30日內繕具訴願書經本府向內政部提起訴願；……」。然原告至105年9月1日始於「異議補充理由（五）書」針對該公告中之停車場異議，故原告並未於公告期間內（103年9月25日起至103年10月25日）對公告事項或於103年10月26日起30日內對於徵收補償價額提出異議，其異議顯然不合法。準此，該兩次公告有關地坪或停車場部分，原告均未於法定期限內異議，且原告又未於公告期滿之次日起30日內依據訴願法第14條規定提出訴願，則103年9月23日之公告處分業已確定，原告並已於103年10月28日依此確定公告處分領取補償金（包含系爭停車場地坪之補償金），原告至106年8月1日又提起本件訴願及行政訴訟，均不合法，應予駁回。

(二)據另案確定判決意旨可知，原告所主張之系爭停車場根本不屬於土地徵收條例所指之「土地改良物」，亦不屬於土地法所指附著於土地之「建築物」或「工事」（即建築改良物），依法自無依「建築改良物」予以查估補償之適用：

1.依上開判決針對本件系爭之同一停車場之見解，可知原告於起訴狀主張「系爭停車場性質應屬土地改良物之建築改良物」云云及「原告為管理調度車輛載運貨物所為附著農業用地上之工事，顯與前開函釋所稱臺鹽實業……之土地工事施作之性質無二致……應屬土地法第5條第2項所稱之建築改良物，至為明確。」云云，均顯然無據。申言之，系爭停車場，

根本「不屬於」土地徵收條例所指之「土地改良物」，亦「不屬於」土地法所指附著於土地之「建築物」或「工事」（即建築改良物），依法自無依「建築改良物」予以查估補償之適用。

2.縱使上開判決對本件無爭點效，本院仍非不得參酌其判決意旨認定系爭停車場確實非建築改良物，原告亦未舉證證明系爭停車場有何工事（建築物以外之一切工作物，如牆垣、橋樑、隧道、紀念碑、游泳池）存在，原告徒欲以臺鹽公司之不同案例（有具體之蒸發池及結晶池之築造工事存在），作不當類比，顯然無從認定其為建築改良物。被告縱使未於上開判決事件中爭執停車空間非建築改良物，並不影響於本件中爭執，系爭停車場既然無建築物及工事存在，自應如前揭最高行政法院之見解認定不屬於建築改良物。又「所謂工事，即民法所稱之工作物，指建築物以外之一切具有工程設施之構造物而言，如橋樑、牆垣、鐵路等」之見解，並非僅有上開判決採用，實務上早經諸多判決所審認（臺中高等行政法院89年訴字第326號判決、最高行政法院92年判字第701號判決、臺中高等行政法院105年度訴字第82號判決、臺中高等行政法院106年度訴更一字第2號確定判決參照）。

3.況原告於起訴前之訴願程序，一再主張請求「土地改良」費用，此詳觀原告訴願程序歷次書狀可明。又若原告行政訴訟準備書（一）狀所稱其乃係主張請求「建築改良物」之徵收補償，然有關原告位於系爭土地範圍內之建築改良物徵收補償，業於103年公告確定，並經原告領訖，原告並未於公告期間針對該公告提出異議，故該行政處分顯已確定，應不容原告於105年之後再予爭執。原告於起訴前之訴願程序，一再主張系爭停車場下方土地有進行相關「土地改良」，並提

出改良土地之相關合約書或支出費用資料，而請求「土地改良」費用，此詳觀原告於訴願程序中之歷次書狀可明。然依據建改補償自治條例第14條規定，土地改良不得請求補償改良費用。另有關原告於起訴狀所陳位於系爭土地範圍內領有雜項執照、建造執照或使用執照之「環境圍牆工程」、「雨庇基礎工程」、「保養廠工程」及「理貨台工程」等，因該等工程領有相關執照，乃屬於建築改良物無誤，故均已依據建築改良物（包含建築改良物相關執照圖說上之附連地坪柏油鋪面）予以查估補償完成，即於103年9月23日為複估公告。如原告行政訴訟準備書（一）狀所稱其係主張請求「建築改良物」之徵收補償，即係指上開建築改良物相關執照圖說上之附連地坪柏油鋪面而言，則原告並未於前開複估公告之公告期間提出異議，該行政處分顯已確定，原告相關訴願及行政訴訟顯不合法。

(三)原告主張系爭停車場應依據土地徵收條例第31條第1項及第3項之規定，按照該建築改良物徵收當時之重建價格估定之云云，顯無可採：

1.土地徵收條例第31條第1項及第3項規定，係以「建築改良物」方有此條文之適用。承上，系爭停車場既非「建築改良物」，則無土地徵收條例第31條第1項及第3項規定之適用。又建改補償自治條例係依據內政部訂頒之建改補償查估基準而訂定，亦係以「建築改良物」為查估補償標的，因此建改補償自治條例第4條規定，亦係以「建築改良物」為查估補償之基本要件。原告主張之所謂停車場，依據另案確定判決見解，既非屬「建築改良物」，則亦無該自治條例之適用。準此，原告主張應依建改補償自治條例第4條等規定進行查估重建費用補償，亦無理由。至於該自治條例第14條明定：「

建築改良物基地曾經施工土地改良者，應依照平均地權條例有關規定處理，拆遷建築改良物部分，所有權人不得請求其補償改良費用。」即係清楚規定有關「改良土地」之費用，應依照平均地權條例之相關機制處理（諸如平均地權條例第32條規定將改良土地費用併入照價收買之土地地價內計算；同條例第36條規定於課徵土地增值稅時，於計算土地漲價總數額時應減去改良土地已支付之全部費用等），不得於拆遷建築改良物時要求補償土地改良費用。申言之，不問原告是否能提出「土地改良費用之證明書」或其他改良土地之費用支出資料，依據該自治條例第14條之規定，均不得就「土地改良費用」請求補償。又此條文之規定乃針對「建築改良物」之「基地」所明定，針對建築改良物之基地尚且如此，更何況原告主張之停車空間根本非「建築改良物」，其「土地改良」部分，當然更無依據該自治條例請求補償之理。進而言之，縱使原告針對「保養廠」、「理貨台」、「環境圍牆工程」及「雨棚基礎工程」之「基地」曾有進行土地改良並花費若干之費用，依據建改補償自治條例第14條之規定，不得請求土地改良費用之補償。

2.原告所稱停車場乃係沿用省土地使用審查要點而設置，但依據該要點第2條明定：「……二、都市計畫保護區、農業區設置汽車運輸業停車場（站）、客貨運站及其附屬設施，除都市計畫說明書另有規定或其他法令另有禁、限建或使用之規定應從其規定外，應依本要點規定申請核發可作設置汽車運輸業停車場（站）、客貨運站及其附屬設施土地使用證明，並俟當地縣（市）政府發給土地使用證明書後，向當地公路監理機關申請設置。」亦即依據此要點申設之合法停車場，除必須「取得當地縣（市）政府發給土地使用證明書」外

，並須再「向當地公路監理機關申請設置」，始為適法。按100年訂立之「桃園市申請都市計畫保護區及農業區設置汽車運輸業停車場（站）及客貨運站及附屬設施土地容許使用審查要項」亦同樣有此「都市計畫保護區、農業區內設置汽車運輸業停車場（站）、客貨運站及附屬設施應俟本府審查核發土地容許使用函後，再向所在地公路監理機關申請設置。」規範。本件經被告向交通部公路總局函詢後，經交通部公路總局高雄區監理所函覆：「交通部公路總局公路監理資訊系統，查『無』臺塑汽車貨運股份有限公司於桃園市龜山區（原桃園縣龜山鄉）坪頂山尾1-4、1-6、1-7、15、16及17等六筆地號申請設置停車場紀錄。」準此，原告若猶欲主張其為合法停車場，應另舉證證明有「向當地公路監理機關申請設置」之相關證明。原告於起訴狀所陳位於系爭土地範圍內領有雜項執照、建造執照或使用執照之「環境圍牆工程」、「雨庇基礎工程」、「保養廠工程」及「理貨台工程」等，因該等工程領有相關執照，乃屬於建築改良物無誤，故均已依據建築改良物（包含建築改良物相關執照圖說上之附連地坪柏油鋪面）予以查估補償完成，被告即為複估公告，原告已於103年10月28日領訖補償費。原告既稱其係主張請求「建築改良物」之徵收補償，即係指上開建築改良物相關執照圖說上之附連地坪柏油鋪面而言。又原告稱複估公告「未包含系爭停車場面積補償部分」云云，並非事實。

3.又原告所謂停車場面積之柏油地補償面積應為15,925平方公尺，並非原告所稱之20,836平方公尺，蓋被告依據查估當期全區地籍圖、地形測繪圖，依圖面測量土地面積23,569平方公尺，扣除（1）辦公暨員工宿舍區之面積2,733平方公尺；（2）北側道路、西側道路、南側圍牆外土地共2,185.03平

方公尺；（3）油槽112.56平方公尺；（4）地磅60平方公尺；（5）車棚71.66平方公尺；（6）主建物2,725.31平方公尺，實際柏油地面面積為15,925平方公尺，並非原告所稱之20,836平方公尺。

4.另土地徵收條例第30條係針對土地部分徵收補償，第31條係針對土地改良物徵收補償，第32條係針對土地改良部分徵收補償。土地改良與土地改良物不同，土地改良物分成農作物及地上建築物，土地改良係指土地下方改良，而平均地權條例施行細則第11條針對土地改良部分即有明確定義。且從土地徵收條例第31、32條以不同條號針對不同標的辦理徵收亦可知兩者確實不同。原告一開始係針對土地改良，訴願歷次書狀絕大部分述及土地改良，訴訟中始改主張土地改良物，然僅上面地坪部分屬土地改良物，而鋪面以下屬建築基地之改良。至有關營業損失部分可參土地徵收條例第33條，於另案確定判決後業已補償。是以，本件全部標的均已補償。詳言之，土地徵收條例第31條之補償標的為「建築改良物之補償」，並不及「土地改良所花費之費用」。而土地地價補償費部分，被告以100年9月29日府地區字第10003940611號公告辦理土地徵收，地價補償費金額以地價評議委員會評定之土地公告現值加4成補償，補償價額共2億2,989萬4,420元，於100年11月22日核准原告申領發給抵價地。土地改良物之補償費部分，以100年11月7日公告辦理土地改良物徵收，其中建築改良物補償金額為1億1,762萬5,684元、農林作物補償金額為8萬5,931元。原告於100年11月30日就系爭土地之地上物查估補償提起異議，經地價評議委員會復議並辦理重新查估作業後，以複估公告補償，新增建築改良物補償金額為6,923萬4,574元，相關補償費已於103年10月28日領訖，

原告並未於前開複估公告之公告期間提出異議，亦未於法定之期間內提起訴願，應已告確定。土地改良費用補償部分，依徵收當時土地徵收條例第32條及施行細則第32、33條規定，徵收土地公告前已領有建築執照或於農地上為合法改良土地，依第23條第1項規定停止工作者，其已支付之土地改良費用，應依平均地權條例施行細則第12條規定申請驗證登記，並持憑主管機關發給之改良土地費用證明書，向直轄市或縣（市）主管機關領取之。另依據司法實務見解，土地徵收條例第32條須以「徵收公告時正在工作中，因徵收公告而停止工作者為要件（立法理由參照），若非屬此一情形，尚不得因徵收之土地曾經土地改良，而據此要求補償」。因原告土地於徵收公告時並無上開要件事實，無法提出由主管機關發給之改良土地費用證明書，故並無發給土地改良費用補償。營業損失補償費部分，因被告100年11月7日公告辦理土地改良物徵收時，未就系爭停車場之工廠機械設備拆遷及營業損失補償費予以查估公告，經原告提起異議及複查申請後，分別以被告101年1月11日府地區字第10100119261號公告及101年5月28日府地區字第10101290741號公告在案，機具設備拆遷補償費為194萬2,864元，營業損失補償價額為268萬5,856元，已分別於101年3月21日及101年6月29日領訖。惟原告不服依法提起行政救濟，已經另案確定判決。

5.原告主張建築改良物包括「地面上鋪設之柏油地坪」及「往下之結構」，顯然與法不合。平均地權條例施行細則第11條明定：「本條例所稱改良土地，指左列各款而言。一、建築基地改良：包括整平或填挖基地、水土保持、埋設管道、修築駁嵌、開挖水溝、舖築道路等。二、農地改良：包括耕地整理、水土保持、土壤改良及修築農路、灌溉、排水、防風

、防砂、堤防等設施。三、其他用地開發所為之土地改良。」可知就「建築物之基地改良（即下層填挖基地結構）」、「土壤材料之更換」及其他用地開發所為之土地改良，定義為「土地改良」，顯與地上以水泥或柏油鋪設之地坪不相同，並非原告逕行切割區分。原告本件所主張之「以水泥材料夯實，再覆蓋各級級配後夯實」及「將停車場整個挖掉」等，顯然係平均地權條例施行細則第11條所規定之「基地整平或填挖」、「土壤材質更換改良」或「其他用地開發所為之土地改良」無誤，故其雖強辯稱基地內土質材料之更換屬於「建築改良物」非「土地改良」云云，與法不合。

(四)並聲明：駁回原告之訴。

四、上開事實概要欄，除下列爭點外，為兩造所不爭執，並有系爭停車場照片、行政院100年8月8日院授內中地字第1000725159號函、100年11月7日公告、工務局101年8月16日桃工土字第1010030299號函、地價評議委員會101年第3次會議紀錄、桃園縣政府103年9月23日府地區字第10302346743號函暨複估公告（見訴願卷二第193-200、211-237頁）、原告100年11月30日申請書、102年3月15日異議補充理由（一）書、102年6月6日異議補充理由（二）書、102年11月12日異議補充理由（三）書、103年5月30日異議補充理由（四）書及105年9月1日異議補充理由（五）書（見原告陳報二狀檢送卷）、桃園縣政府100年12月20日復原告申請書、102年3月26日函復異議補充理由（一）書及102年6月26日函復異議補充理由（二）書、103年5月8日桃園縣建築師工會結構體重建價格鑑價報告書、桃園縣政府103年6月13日函復異議補充理由（四）書、103年6月26日研商機場捷運A7站地區區段徵收開發案範圍內土地改良物補償疑義會議、原告於103年10月2

8日領取複估公告拆遷補償費47,747,983元之清冊、鴻富公司104年6月15日函、被告104年6月23日復原告函、原告104年8月6日予被告函、被告104年10月13日復原告函、原告104年12月2日予被告函、被告所屬機關於104年12月10日、15日暨被告於23日復原告函、原告105年3月18日、4月7日予被告函、被告105年4月13日予鴻富公司函暨鴻富公司回函、工務局105年5月6日及被告105年5月13日復原告函、被告106年2月22日函復異議補充理由（五）書、原告106年5月4日異議補充理由（六）書、被告106年7月3日函復異議補充理由（六）書（即原處分）、原告106年8月1日訴願書、訴願決定書等（以上可見本院卷二第19-305頁）在卷可稽，應可認定。經核原告請求被告就系爭停車場基地改良所支出之費用作為重建費用予以補償乙節，固業經被告以柏油地坪補償4,777,500元，然原告認曾支出土地改良費用23,876,180元，被告之補償不符其所需重建之費用而繼續請求，經被告以原處分否准其請求，則原告所提起本件行政訴訟是否合法？被告否准原告請求是否有誤？乃本件爭點所在。

五、本院之判斷

(一)程序事項：

1.按「（第1項）權利關係人對於第18條第1項之公告事項有異議者，得於公告期間內向該管直轄市或縣（市）主管機關以書面提出。該管直轄市或縣（市）主管機關接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知權利關係人。（第2項）權利關係人對於徵收補償價額有異議者，得於公告期間屆滿之次日起30日內以書面向該管直轄市或縣（市）主管機關提出異議，該管直轄市或縣（市）主管機關於接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知權利關係人。（第3

項）權利關係人對於前項查處不服者，該管直轄市或縣（市）主管機關得提請地價評議委員會復議，權利關係人不服復議結果者，得依法提起行政救濟。」土地徵收條例第22條第1項至第3項定有明文。是土地權利關係人對於徵收補償公告或價額不服時，依土地徵收條例第22條第1項、第2項規定，必須於法定期間內提出異議，並經復議程序，始得提起行政救濟，該異議、復議程序自屬土地權利關係人對於徵收補償價額不服時，提起行政救濟前之必要先行程序（最高行政法院98年6月份第1次庭長法官聯席會議（一）決議意旨參照）。

2.查原告所有系爭土地之土地改良物補償，經被告以100年11月7日公告（公告範圍包括本件請求之系爭停車場）在案，原告於公告之100年11月9日至100年12月9日期間，以100年11月30日申請書，就系爭土地之地上物查估提出異議，嗣經地價評議委員會101年9月7日第3次會議決議提請工務局另覓一家具有公信力之專業機構重新辦理地上物查估作業再議。原告遂以102年3月15日異議補充理由（一）書表示系爭停車場基地為土地改良物之工事，應依土地徵收條例第31條規定，按停車場面積及重建價格估定補償等語，又於102年6月6日異議補充理由（二）書、102年11月12日異議補充理由（三）書說明施作系爭停車場「環境圍牆」、「雨庇基礎工程」、「保養廠工程」及「理貨台工程」共支出23,876,180元等語，嗣經工務局另覓桃園縣建築師公會重新辦理地上物查估，由該公會103年5月8日完成鑑定保養場及理貨台基礎、地上1層至屋頂結構體重建價格，原告再於103年5月30日異議補充理由（四）書重申前旨後，工務局於103年6月26日召開會議，結論：原告已提供異議相關之土地改良佐證資料，

尚缺雜項執照等竣工資料，請速提供等語。嗣被告雖於103年9月23日為複估公告，就主建物重量鐵骨造三層、位於建築改良物內雜項設施構造及位於建築改良物外雜項設施構造（包括鋼架烤漆浪型板頂、柏油地坪、紅磚、塑膠暨RC圍牆及抽水馬達遷移等）予以補償，然未明確向原告查處說明柏油地坪即係就系車停車場之重建價格估定補償。雖原告於103年10月28日已領畢上開複估公告之土地改良物補償費，仍續於104年8月26日向被告表示漏未就前開異議之系爭停車場查估補償，經被告於104年10月13日回復稱複估公告有包含停車場部分，原告又於104年12月2日向被告稱複估公告未包括系爭停車場土地施作工事所進行之土地改良，被告於104年12月23日回復稱實體隔音牆業於複估之調查表以RC牆項目予以補償，原告再於105年3月18日、4月7日向被告表示系爭停車場土地改良補償異議部分迄未查核複估，複估公告是否包含此部分認知有歧異，工務局經向鴻富公司函詢後於105年5月6日復原告稱：柏油地坪補償單價以道路鋪設厚度計算，一般道路可供重型車輛行使之路面進行評估；其主張停車面積應為20,836平方公尺，惟依鴻富公司所示之拆遷範圍總面積為20,836平方公尺，停車場柏油地坪面積為15,925平方公尺，其餘辦公室、廠房、倉庫、機房、樓梯間地板部分，則由建築改良物範圍查估補償之；地上建物經異議後複查，重新經桃園縣建築師公會鑑定重建價格計算補償費，亦經複估在案等語。被告則於105年5月13日復原告提出工程改良土地費用證明書相關佐證資料，原告復於105年9月1日以異議補充理由（五）書表示被告應就系爭停車場所為之土地改良依土地徵收條例第32條之規定補償，被告於106年2月22日復稱提供改良土地費用證明書相關佐證資料，原告末於106年5

月4日提出異議補充理由（六）書向被告表示已提出相關佐證資料，土地改良費用證明書非屬證明土地改良費用法定應備文件，被告最後於106年7月3日明確以原處分否准原告請求稱：依建改補償自治條例第14條規定，建築改良物基地曾經施工土地改良者，應依照平均地權條例有關規定處理，拆遷建築改良物部分，所有權人不得請求其補償改良費用，並敘明對此查處不服，應於通知送達次日起30日內提起訴願等語，原告已於106年7月5日收受原處分，至遲於30日內之106年8月2日已繕具訴願書提起訴願（以上見本院卷二第19-305頁）。

3.綜上等情以觀，原告就遭徵收之系爭土地之土地改良物補償價格最早於公告期間內之100年11月30日即提出異議，而上開土地改良物公告範圍確實包括系爭停車場，亦為兩造所不爭執，則於被告103年9月23日複估公告前，原告針對土地改良物不管是建築物抑或建築物外之停車場補償價格都有意見，惟被告雖有對系爭停車場之柏油地坪補償價額為複估並公告，然並未針對原告就系爭停車場補償價格異議部分明確查處回復，尚難認原告就系爭停車場補償價格異議部分之程序已經確定，況前述原告於複估後仍就此部分迭以書面爭執，被告亦持續回應，甚被告復以原告提出相關佐證資料，直至被告以原處分否准原告系爭停車場補償請求並就此查處情形為得提起訴願之教示記載，始得謂被告已就原告前已異議之系爭停車場補償價格為查處並通知原告，是以，原告就原處分所為查處已於30日內循序提起訴願，並於期間內提起行政訴訟，程序上並無不合，本院自應予以實體審理。被告抗辯原告未遵期異議及訴願云云，並無可採，合先敘明。

(二)實體事項：

1.按行為時土地徵收條例第30條規定：「（第1項）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。（第2項）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。（第3項）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。（第4項）前3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。」第31條規定：「（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2項）農作改良物之補償費，於農作改良物被徵收時與其孳息成熟時期相距在一年以內者，按成熟時之孳息估定之；其逾1年者，按其種植及培育費用，並參酌現值估定之。（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。」第32條規定：「徵收土地公告前已領有建築執照或於農地上為合法改良土地，依第23條第1項規定停止工作者，其已支付之土地改良費用，應給予補償。」第33條規定：「（第1項）土地或土地改良物原供合法營業之用，因徵收而致營業停止或營業規模縮小之損失，應給予補償。（第2項）前項補償基準，由中央主管機關定之。」可知土地徵收條例第30條係針對「土地」本身為徵收補償，應按徵收當期之市價補償其地價，而第31條係針對「土地改良物」為徵收補償，應按徵收時之重建價格估定，第32條係針對「土地改良」已支付之費用予以補償，僅補償因徵收公告而停止改良工作所已支付之土地改良費用，第33條則是針對「營業損失」為補償，

補償對象、方式與條件各有不同。復參照土地法第5條規定：「（第1項）本法所稱土地改良物，分為建築改良物及農作改良物二種。（第2項）附著於土地之建築物或工事，為建築改良物，附著於土地之農作物及其他植物與水利土壤之改良，為農作改良物。」土地改良物又分為「建築改良物」及「農作改良物」，而所謂「建築改良物」，係指附著於土地之建築物或工事。又所謂「附著」，乃固定附著於土地不易變更其之位置之謂；所謂「建築物」指定著於土地上或地面下，具有頂蓋、樑柱或牆壁，供個人或公眾使用之構造物或雜項工作物（如房屋）；所謂「工事」指建築物以外之一切工作物（如牆垣、橋樑、隧道、紀念碑、游泳池等），因此，「建築改良物」乃「建築物」及「工事」之上位概念，而「建築物」與「工事」係不同之概念（最高行政法院104年度判字第389號判決意旨參照）。

2.承前所述之原告異議不服情形觀之，原告就系爭停車場基地原主張係屬土地改良物之「工事」，應依土地徵收條例第31條規定，按重建價格估定補償，嗣又謂係依土地徵收條例第32條之規定請求土地改良費用補償，復於訴願書、起訴狀又稱系爭停車場性質係屬土地改良物之建築改良物，被告應依土地徵收條例第31條規定補償，非請求土地改良費用（本院卷二第275-279頁、卷一第16、24頁），前後請求之法律依據已不一致。又關於系爭「土地」（即原告所指系爭停車場基地）補償部分，被告以100年9月29日府地區字第10003940611號公告辦理土地徵收，地價補償費金額以地價評議委員會評定之土地公告現值加4成補償，補償價額共2億2,989萬4,420元，於100年11月22日核准原告申領發給抵價地確定，原告並未不服；「營業損失」補償部分，被告所屬工商發展

局為配合辦理機械設備拆遷及營業損失補償查估作業，委託天下不動產估價事務所進行查估，其中營業損失補償依建改補償自治條例第13條規定，以建築物實際拆除部分之營業面積核算出補償金額為1,882,200元，查估結果以被告101年5月28日府地區字第10101290742號函公告，原告不服營業損失補償費價額，向被告提出異議及複查申請，經被告提請地價評議委員會於102年11月20日召開102年第9次會議並作成決議，維持原核算之營業損失補償費，以102年12月20日府商輔字第1020313704號函原告復議結果，原告不服提起行政救濟，已經另案確定判決在案；以上均為兩造所不爭執，並有上開桃園縣政府公告暨抵價地清冊在卷可稽（本院卷一第229-233頁），復經本院依職權調取另案確定判決案卷查閱屬實，堪以認定。則本件原告請求被告就系爭停車場基地所為土地改良已支出之費用作為重建價格補償，不論係依土地徵收條例第31條或係依第32條請求，茲說明如下：

(1)關於土地徵收條例第31條部分：查原告請求被告給付曾支出之停車場基地土地改良費用23,876,180元，係以工五新停車場雨庇基礎工程土地改良費用彙總表47萬4,242元、保養廠工程土地改良費用彙總表683萬7,257元、理貨台工程土地改良費用彙總表1,269萬2,972元及環境圍牆工程土地改良費用彙總表387萬1,710元為據（本院卷一第99-103頁），而觀諸上開施工費用內容，係屬原告主張針對基地以水泥材料夯實再覆蓋各級級配後夯實，最後再以瀝青混凝土鋪平夯實（見本院卷一第283頁之準備書三狀）所進行挖土、填土、舖面所為之土地改良，實係土地徵收條例施行細則第32條規定第1款「建築基地改良：包括整平或填挖基地、水土保持、埋設管道、修築駁嵌、開挖水溝、

鋪築道路等。」或第3款「其他用地開發所為之土地改良。」及平均地權條例施行細則第11條規定：「本條例所稱改良土地，指左列各款而言。一、建築基地改良：包括整平或填挖基地、水土保持、埋設管道、修築駁嵌、開挖水溝、鋪築道路等。……三、其他用地開發所為之土地改良。」就「土地」本身所為之改良行為，是原告所請求者，係屬前揭土地徵收條例第32條之土地改良費用無訛。況依前揭說明，系爭停車場基地本身即土地部分，本屬土地徵收條例第30條規定之補償客體，被告業已就系爭土地為補償，原告亦領取補償未有不服而告確定。而就土地與土地改良物之建築改良物（包括建築物及工事）本屬不同之補償客體，則土地本身自非附著於系爭土地之「建築物」或「工事」，而不符合「建築改良物」之定義，根本非土地徵收條例第31條規定建築改良物，此亦經另案確定判決同此認定。遑論，被告就原告所有系爭土地拆遷範圍內之建築改良物（包括辦公室、廠房、倉庫、機房、樓梯間）及建築改良物以外之雜項設施構造（包括鋼架烤漆浪型板頂、柏油地坪、紅磚、塑膠暨RC圍牆及抽水馬達遷移等）均予以補償，系爭土地總面積扣除辦公室、廠房、倉庫、機房、樓梯間地板部分，為系爭停車場柏油地坪（面積為15,925平方公尺），被告業以建築改良物範圍查估補償之，此柏油地坪即為原告所指之停車場，且已以重建價格估定，柏油地坪補償單價以道路鋪設厚度計算，一般道路可供重型車輛行使之路面進行評估，此由複估公告之調查估價表、調查紀錄暨房屋丈量平面圖、鴻富公司105年4月19日105鴻測字第1050030005號函、106年11月8日106鴻測字第1060110003號函及工務局經向鴻富公司函詢後復原告之10

5年5月6日桃工用字第1050011206號函（本院卷一第297-299頁、卷二第173-188、225-229頁）足知，是原告再主張未以重建價格補償，自屬誤會。

(2)關於土地徵收條例第32條部分：查依前所述，原告主張之系爭停車場基地土地改良補償費用係以曾支出之土地改良費用23,876,180元為請求，惟此原告所請求者，實係前揭土地徵收條例第32條之土地改良費用，不因以土地徵收條例第31條之用語「重建價格」為包裝為請求，而可改變其為土地改良費用之本質。惟依土地徵收條例施行細則第33條規定，申請發給土地改良費用補償，應依平均地權條例施行細則第12條規定（規定內容略以：「土地所有權人為本條例所定改良須申請核發土地改良費用證明者，應於改良前先依左列程序申請驗證；於驗證核准前已改良之部分，不予核發土地改良費用證明：……。」）申請驗證登記，並持憑主管機關發給之改良土地費用證明書，向直轄市或縣（市）主管機關領取之。且土地徵收條例第32條須以徵收公告時正在工作中，因徵收公告而停止改良工作者為要件（立法理由參照），若非屬此一情形，尚不得因徵收之土地曾經土地改良，而據此要求補償（最高行政法院102年判字第699號判決參照）。又按「土地增值稅之徵收，應依照土地漲價總數額計算……。」「前項土地漲價總數額，應減去土地所有權人為改良土地已支付之全部費用。」為平均地權條例第36條第1項、第2項所明定，是以，「政府徵收私有土地依平均地權條例第10條規定本條例實施區域內之土地，政府於依法徵收時，應按徵收當期之公告土地現值補償其地價，此外並無另應補償土地所有人改良土地費用之規定，至土地所有權人實際上確有支付土地改

良費用者，依同條例第36條第2項規定，亦僅於徵收土地增值稅時，應自土地漲價總數額中減去土地所有權人為改良土地，已支付之全部費用而已，亦非土地所有權人所得據以請求補償。」「土地所有權人改良土地之費用，得於徵收土地增值稅時自土地漲價總數額中減除，非無取償之道，土地所有權人不得據以請求補償」「平均地權條例第36條之立法意旨已顧及土地所有權人為改良土地所支付之費用之損失，而以減徵土地增值稅方式以為補償。自不應再予另行發給補償費」，有最高行政法院70年度判字第535號、76年度判字第1080號、76年度判字第2233號、81年度判字第1252號判決意旨足資參照。查本件因原告所有系爭土地並不符合土地徵收條例第32條要件所指「徵收公告時正在工作中，因徵收公告而停止改良工作者」情事，且無法提出由主管機關發給之改良土地費用證明書，為原告所不爭執，故被告未發給原告土地改良費用之補償費，於法亦無不合。

六、綜上所述，原告之主張並不可採。從而，被告以原處分就原告請求核發系爭停車場基地進行土地改良之重建費用予以補償所為否准，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告提起本件訴訟，求為撤銷訴願決定及原處分，及請求被告應按徵收當時施作所需工程之重建費用，扣減已發放之補償費477萬7,500元後，作成補償原告1,909萬8,680元之處分，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘主張核與判決結果無影響，爰不逐一論述，併此敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　6　　月　　19　　日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法　官　林　玫　君

法　官　侯　志　融

法　官　羅　月　君

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	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。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行	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。

政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　108　　年　　6　　月　　19　　日

書記官　陳　又　慈