高雄高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@民國109年9月16日辯

原　　告　台灣糖業股份有限公司
代　表　人　陳昭義
訴訟代理人　涂嘉益　律師
被　　告　臺南市政府
代　表　人　黃偉哲
訴訟代理人　楊丕銘　律師

上列當事人間協議價購事件，原告提起給付訴訟，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

一、爭訟概要：

緣被告為辦理「國道1號永康交流道聯絡道路工程-安南區4-11-40M都市○○道路工程」（下稱系爭工程），召開公聽會，並於民國107年8月1日邀集土地所有權人，召開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），該次會議結論略以：「所有權人若接受本案之協議市價及同意協議價購者，請於107年8月13日前出具協議價購同意書，未在規定期限內出具者，視為不同意協議價購，由本府續辦徵收作業」等語。原告與被告復於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○○○區○○段○○○號等6筆土地按每平方公尺新臺幣（下同）33,000

、36,700元計價，和館段59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」等語。嗣後，原告以108年1月16日南善資字第10848000672號函知被告同意讓售；惟被告以108年1月18日府工新三字第1080081077號函覆略以：「貴公司所有……和館段59地號等16筆土地……非道路新闢拓寬，故歉難核發用地補償費用……另貴公司其餘和農段6筆土地係位於現況道路20公尺內，屬本次道路拓寬範圍，本府仍將續向貴公司辦理協議價購作業事宜」等語。原告不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、被告為取得系爭工程用地，召開2次公聽會及107年8月1日協議價購會議。被告107年7月20日府工新三字第0000000000A號開會通知單及協議價購說明資料明載：「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，為利本工程順利進行，本府得依土地徵收條例規定申請徵收」；107年8月1日協議價購會議紀錄結論記載：「所有權人若接受本案之協議市價及同意協議價購者，請於107年8月13日前出具協議價購同意書，未在規定期限內出具者，視為不同意協議價購，由本府續辦徵收作業」等語。本件土地價購協議應屬需用土地人於即將申請徵收之際，為替代徵收行政處分之目的所為協議，依最高行政法院102年裁字第1319號裁定意旨，本案牽涉之協議價購契約屬行政契約，若當事人對之有爭議，可依行政訴訟法第8條規定提起給付訴訟。

2、被告舉行107年8月1日協議價購會議，並提出地價表詳載擬價購土地之地段、地號、面積、持分、協議市價、所有權人姓名及其住、居所、事務所或營業所等資料，故被告針對臺南市○○區○○段○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○號土地（下稱系爭和農段6筆土地），和館段59、61、64至66、69至71、75至77、80至82、85、87地號土地（下稱系爭和館段16筆土地），共計22筆土地（下合稱系爭22筆土地），已明確依地價表所載金額向原告購買土地之要約。惟因原告公司土地出售作業程序規定，須由原告所屬臺南區處先與被告完成協議內容，再報經董事會核准同意，故原告先以107年10月29日南善資字第1074805806號函知被告上情，雙方再召開107年11月1日協議價購會議，並依上述地價表所載擬價購之土地及價款等內容作成會議紀錄。原告所屬臺南區處將107年11月1日會議紀錄及相關資料報請董事會核准後，即以108年1月16日南善資字第10848000672號函知被告同意出售。由上述雙方往來文件，可知原告以108年1月16日南善資字第10848000672號函通知被告同意出售後，雙方對於系爭22筆土地係依照被告所提出系爭地價表所載金額協議價購，即互相意思表示一致，本件契約應已有效成立。則依行政程序法第147條準用民法第153條第1項、第154條第1項、第158條，被告應受其前所提出價購原告所有系爭22筆土地之要約拘束。

3、107年11月1日協議價購會議紀錄結論第（六）點雖載有「本協議紀錄需俟雙方陳報上級核准後生效」等文字，惟本件土地價購係由被告提出，且有關價購土地範圍、面積、地價款均依據被告於107年8月1日協議價購會議提出之資料填載，被告實無任何不同意之理由。且107年11月1日協

議價購會議係因原告先以107年10月29日南善資字第1074805806號函知被告，有關協議價購土地案須由原告所屬臺南區處先與被告完成協議內容，再陳報董事會核准同意始得辦理，故所謂該條款實係指俟原告所屬臺南區處陳報董事會核准之意。

4、被告雖稱「本協議紀錄需俟雙方陳報上級核准後生效」係附條件之法律行為云云，惟：

(1)被告於106年12月1日、107年2月9日公聽會，及107年8月1日協議價購會議所提供之書面資料，均明白記載被告擬價購之土地包括系爭和館段16筆土地，且價款明確。107年11月1日協議價購會議之協議事項，與上述會議內容完全相同，原告有正當合理之信賴被告所欲價購者為系爭22筆土地。詎被告嗣後方稱「和館段59號等16筆土地道路現況已40公尺，屬道路養護範疇，非道路新闢拓寬，礙難核發用地補償費用」云云，甚至於108年3月27日發函將公聽會說明資料及會議紀錄之用地範圍、面積筆數以誤繕為由片面更正，拒絕價購系爭和館段16筆土地，有違行政程序法第8條誠信原則。

(2)被告對其他既成道路之私人土地，均以協議價購之方式處理，卻對原告所有系爭和館段16筆土地以上述理由拒絕價購，違反行政程序法第6條平等原則，且與司法院釋字第400號解釋意旨相違。準此，縱認107年11月1日協議價購會議記錄結論第（六）點係附停止條件之法律行為，惟被告以上述理由拒絕核准價購系爭和館段16筆土地，違反平等原、誠信原則及司法院釋字第400號解釋意旨，顯係以不正當行為阻止條件之成就，則依民法第101條第1項規定，應視為條件已成就。故系爭22筆土地之協議價購契約，應

認為已因雙方意思表示一致而成立生效，原告自得據此請求被告給付土地價購款619,541,135元。

5、被告主張系爭和館段16筆土地應以區段徵收開發，不得以協議價購及徵收之方式取得，即使被告核准該16筆土地之協議價購，亦屬違反強制禁止規定而無效云云。惟：

(1)臺南市○○○道○號永康交流道聯絡道路工程-安南區4-11-40M都市○○道路工程徵收土地有無妨礙都市計畫證明書（下稱徵收土地有無妨礙都市計畫證明書），雖記載系爭和館段16筆土地應以區段徵收開發，惟該證明書所載之「102年10月變更臺南市安南區都市計畫（細部計畫）通盤檢討案」，該檢討案第六章第九節「表六-13公共設施用地事業及財務計畫表」，並無公共設施道路用地應以區段徵收方式取得之記載。而上述證明書所載之「106年變更臺南市主要計畫（第五次通盤檢討）（第一階段）案」，其中關於「4-11-40M道路用地」之土地取得方式，記載以一般徵收方式取得，亦無以區段徵收方式取得之記載，故被告前揭主張顯與事實不符。

(2)又被告108年5月「國道1號永康交流道聯絡道路工程-安南區4-11-40M都市○○道路」徵收土地計畫書第3頁雖記載：「本案（安南區4-11-40M都市○○道路）拓寬南向路段，現況為既成道路長和路一段，道路中段已全線拓寬（40M），為和順寮農場區段徵收案範圍，非屬一般徵收取得方式，故不納入用地範圍」等語。惟和順寮農場區段徵收案係於85年12月16日至86年1月15日公告，土地分配成果亦於90年6月20日公告完成。原告曾於和順寮農場區段徵收案辦理期間（86年1月）陳請將已被闢為道路之和館段土地納入區段徵收範圍，惟當時臺灣省政府地政處以86年

1月15日86地6字第2123號函覆無法一併辦理區段徵收；原告函請被告儘速辦理一般徵收，業經被告以86年2月23日86南市地權字第57821號函覆：「本案原則依貴公司意見辦理，但請體恤目前本府財政困難，俟財源再依法辦理徵收」，足見系爭和館段16筆土地並非和順寮農場區段徵收案範圍，且被告同意以一般徵收方式辦理。故被告主張系爭和館段16筆土地應以區段徵收方式開發，不得以協議價購及一般徵收之方式取得云云，並非事實。

6、本件縱依被告所稱系爭和館段16筆土地不得以協議價購之方式取得，則除去該部分外，其餘系爭和農段6筆土地之協議價購，依民法第111條規定，仍有效成立。被告雖援引最高法院30年上字第160號判例、72年度台上字第2915號判決、70年度台上字第3472號判決，主張系爭和農段6筆土地與系爭和館段16筆土地具給付不可分，並指稱原告不欲使系爭和農段6筆土地部分有效，導致全部無效云云。惟上開最高法院裁判內容均屬牽涉多數債權人或債務人之個案法律關係所為論述，與本件屬單一債權人與單一債務人之情形不同，被告援引上開實務見解為依據，應不足採。又被告於雙方協商往來公文中，僅表示「和館段59號等16筆土地道路現況已40公尺，屬道路養護範疇，非道路新闢拓寬，礙難核發用地補償費用」云云，未曾提及系爭和館段16筆土地若以協議價購方式取得有違法無效之情形，而原告相關回覆亦僅係向被告表示兩造間之協議價購契約已有效成立，且除系爭和農段6筆土地外，系爭和館段16筆土地亦在雙方協議價購之列。被告既未表示協議價購取得系爭和館段16筆土地屬違法無效，則原告無法針對此一雙方未曾爭論之問題為任何表示。因此，被告以雙方往

來公文主張原告堅持系爭和農段6筆土地與系爭和館段16筆土地不可分割，拒絕接受單獨就系爭和農段6筆土地之協議價購云云，並不可採。

7、被告主張其已以徵收程序之啟動，對原告表示解除系爭和農段6筆土地之協議價購。惟兩造若已就系爭和農段6筆土地之協議價購達成意思合致，契約即已有效成立，則依土地徵收條例第11條規定，被告就該部分不得再申請徵收，故被告主張以徵收程序之啟動解除系爭和農段6筆土地之協議價購云云，互相矛盾。被告對系爭和農段6筆土地違法辦理徵收，原告就此部分亦已提起相關救濟程序。

（二）聲明：被告應給付原告619,541,135元。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、由於被告從未將原告所有之系爭和館段16筆土地列為擬欲徵收或擬欲協議價購之範圍（詳如後述），依最高行政法院102年度裁字第1319號裁定見解，兩造就系爭和館段16筆土地，不論是否有效成立所謂之協議價購契約，均應屬私法上之買賣契約爭議，並非公法上之行政契約爭議，故原告依法不得提起行政給付訴訟，其訴為不合法。

2、依107年11月1日協議價購會議紀錄，該次會議之協議內容需經雙方陳報上級核准後始能生效。因該次會議係由被告所屬工務局之約用人員黃謙蓁、李麗雪前往與原告協議（均係約用人員致無職級及職稱，其中黃謙蓁係承辦、李麗雪係陪同前往），黃謙蓁及李麗雪兩人就協議價購內容均無終局決定權，故於該次協議價購會議紀錄第六（六）點約定所謂「上級」，係指被告具有決行權限之層級，而本件之決行層級係指市長。原告辯稱其係僅指「需俟原告乙

方陳報上級核准後生效」云云，乃曲解真意，顯無足取。

3、被告原即不擬就「道路現況已40公尺全寬開闢之部分（即系爭和館段16筆土地）」為協議價購：

(1)依106年12月1日公聽會會議紀錄第2頁第2段、107年2月9日公聽會會議紀錄第2頁第2段記載：「本案為連續性道路拓寬及開闢工程，本次工程範圍拓寬安南區都市○○道路4-11-40M路段。現況為既成道路長和路一段，分為2段拓寬開闢，北側由長和路2段12巷路口（安南醫院）至長和路一段823巷止，道路長度為450公尺，道路中段已全線拓寬（40M），南側由東和橋至永安橋止，道路長度為550公尺，總計需辦理拓寬之道路長度約1,000公尺」，可見本件為辦理道路拓寬而協議價購之範圍，原僅限於北側及南側合計1,000公尺，不含中段業已40公尺寬之既成道路。又被告108年3月27日府工新三字第0000000000B號函，已將106年12月1日第1場公聽會、107年2月9日第2場公聽會原列之用地部分剔除，其中系爭和館段16筆土地因屬區段徵收範圍，無法以一般徵收方式辦理而予以剔除，其餘東和段356-2、356-5地號土地則因屬市地重劃範圍，無法以一般徵收方式辦理而予以剔除，被告所有之公有34筆土地因已辦理道路開闢而予剔除

(2)另由105年8月可行性評估報告及預算編列、對照106年12月1日及107年2月9日公聽會會議紀錄關於「徵收費用及各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形」之說明，亦可知被告協議價購始終不含原告所有之系爭和館段16筆土地在內。依被告105年8月「生活圈道路交通系統建設計畫國道1號永康交流道聯絡道工程可行性評估報告」第2頁示意圖及第3頁說明（可對照第15頁示意圖及第17

頁平面圖），示意圖中：①「南133線道路」至「長和路二段（安南醫院）」擬拓寬為20公尺致示意圖乃以虛線標示（即3-60-20M道路、長度約為2360公尺）；②「長和路二段（安南醫院）」至「環館北路」擬拓寬為40公尺致示意圖乃以虛線標示（即4-11-40M道路北側、長度約為450公尺）；③「環館北路」至「慶和路二段（鹽水溪大排及東和橋）」現況已為40公尺道路而無需拓寬致示意圖乃以實線標示（即4-11-40M道路中段且即原告所有之和館段16筆土地）；④「慶和路二段（鹽水溪大排及東和橋）」至「鹽水溪（永安橋）」擬拓寬為40公尺致示意圖乃以虛線標示（即4-11-40M道路南側、長度約為550公尺）；⑤「鹽水溪（永安橋）」至「中正北路」擬拓寬為40公尺致示意圖乃以虛線標示（長度約為1450公尺）（以上①至⑤段長度合計4810公尺）。基上，被告在105年8月可行性評估報告中，無意為辦理道路拓寬而徵收或協議價購前開第③段之系爭和館段16筆土地。被告於106年12月1日及107年2月9日之協議價購公聽會，係就上開第②及第④兩段道路（兩段合計長度1000公尺）為辦理拓寬之需要而協議價購。因此，本案在編列開闢用地總預算時，未計列前開第③段系爭和館段16筆土地之徵收或協議價購經費，致中央補助款及地方配合款乃均未及上開第③段系爭和館段16筆土地；而且，即使不含前開第③段系爭和館段16筆土地，其補償總費用亦已高達12億9272萬1810元，較諸中央補助款及地方配合款合計8億6800萬元預算，已超逾4億2472萬1810元，益見被告始終無意且無力協議價購第③段系爭和館段16筆土地。106年12月1日公聽會會議紀錄第5至6頁及107年2月9日公聽會會議紀錄第5頁均已表明：「評估項目／

經濟因素／徵收費用及各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形：……徵收土地費用由內政部營建署編列預算支付，徵收補償費來源無虞」，本件在先前之可行性評估報告及預算編列時既未包含前開第③段系爭和館段16筆土地，故被告始終無意且無力協議價購系爭和館段16筆土地。

4、系爭和館段16筆土地屬「應以區段徵收開發」之土地，依法不得以協議價購及徵收之方式取得，即使被告事後核准，將因違反強制禁止規定而依民法第71條規定而為無效：

(1)和順寮農場地區自86年7月17日之擬定臺南市安南區（和順寮農場地區）細部計畫案書、圖時起，依其第五節事業及財務計畫之「一、開發事業計畫」即規定「1、開發○○○區段○○○○道路）」。其後，102年10月21日發布實施之「變更臺南市安南區都市計畫（細部計畫）通盤檢討案」，仍沿續上述細部計畫，並於第6-158頁載稱：「區內各項公共設施用地依都市計畫法規定，開發方式採徵收、市○○○○區段徵收及獎勵私人投資等方式」「安南區都市計畫範圍內，按原細部計畫規定，共指定有28處整體開發地區，應採市地重劃（計26處）及區段徵收（計2處）方式」；於第6-159頁載稱：「A11：為配合興建歷史博物館及周邊公共設施用地，擬以區段徵收方式辦理本計畫區之開發／備註：維持原計畫規定」（所謂維持原計畫規定即係維持前一小段所述之細部計畫之區段徵收方式）。此參徵收土地有無妨礙都市計畫證明書第13至14頁，就系爭和館段16筆土地之「有無指定以聯合開發、市○○○○區段徵收或其他方式整體開發」欄均記載：「應以區段徵收開發」，備考欄均記載：「102.10.21發布實施『變

更台南市安南區都市計畫（細部計畫）通盤檢討案』」者，瞭然無疑。再者，「106年變更台南市主要計畫（第五次通盤檢討）（第一階段）案」並未包含4-11-40M道路之中間部分，即未含系爭和館段16筆土地，此觀徵收土地有無妨礙都市計畫證明書即明。原告之主張係將「106年變更台南市主要計畫（第五次通盤檢討）（第一階段）案」所採用之一般徵收方式，誤植於系爭和館段16筆土地，其主張顯無足取。

(2)依內政部85年1月5日台內地字第8575540號函、88年8月31日台八八內營字第8874380號函釋意旨，應以區段徵收之土地、及都市計畫規劃為市地重劃之土地，均不得以徵收方式取得，亦不得以「經土地所有權人同意徵收（按：含協議價購）」方式取得。系爭和館段16筆「應以區段徵收開發」之土地既依法不得以協議價購及徵收之方式取得，故被告約用人員於與原告協議時自須書面註明「本協議紀錄需俟雙方（之承辦人員）陳報上級核准後生效」，無從自為終局決定。甚至，縱使被告核准系爭和館段16筆土地之協議價購，該核准亦因違反強制禁止規定而依民法第71條規定而無效。

(3)原告質疑倘若系爭和館段16筆土地確應以區段徵收方式辦理，為何往來函文未曾提及。然107年11月1日協議價購會議紀錄確實記載「本協議紀錄需俟雙方陳報上級核准後生效」，則被告逕以上級不予准許之事由對原告為主張最為直接、簡明，故未多生事端特別提及區段徵收之問題，原告質疑尚無足取。

(4)至於臺灣省政府地政處86年1月15日八六地六字第2123號函，乃原告所有之系爭和農段211地號等15筆土地（包含

本件關涉之和農段6筆土地）未被列入和順寮農場案一併辦理區段徵收，原告卻將「和農段211地號等15筆土地」與「和館段16筆土地」混為一談。其次，原告嗣於86年1月28日發函被告略謂：「和農段211地號等15筆土地未納入和順寮農場○○○區○○○區段徵收範圍，請台南市政府儘速「依法」辦理一般徵收」，然此處實際上所涉及者應係系爭和館段16筆土地，且若依法不能一般徵收時，原告當不應強求。被告於86年2月13函覆原告略謂：「本案原則依貴公司意見辦理，但請體卹目前本府財政困難，俟財源再依法辦理徵收」。所謂「依法」辦理徵收，係指合於法令之情況下始能辦理一般徵收，並非確認就系爭和館段16筆土地依法已可辦理一般徵收，且原告未舉證證明被告之財源業已許可辦理徵收。尤其，一般人民並無請求徵收土地之公法上請求權，被告亦無核准徵收之權力。本件確實不得認定被告於86年2月13日函覆中業已合法、有效同意對原告所有之和館段16筆土地辦理一般徵收，更未成立協議價購契約。

5、本件既非強制徵收而為協議價購，司法院釋字第400號解釋僅言及強制徵收，未及於協議價購，可見該號解釋不適用於本件狀況。何況，基於契約自由原則，兩造各就要否訂約、要與何人訂約、要就何標的訂約、要訂立如何內容之契約、契約中要附加如何之條件等事項，基於自身情況自由決定，而內容復於合致者，其協議價購契約始能有效成立。原告不能在被告不願協議價購「道路現況已40公尺全寬開闢」部分之情況下，擬制兩造間就上述土地已成立協議價購之合意。尤其，一般人民並無請求徵收土地之公法上請求權，而被告亦無核准徵收之權力。故原告援引司

法院釋字第400號解釋為其主張及請求依據，顯無理由。

6、原告堅持主張系爭和農段6筆土地及系爭和館段16筆土地，係屬不可分割之整體而必須一併協議價購（兼論被告不得不啟動系爭和農段6筆土地之徵收程序及徵收業已完成，工程亦已發包致已無法協議價購）：

(1)本件協議價購中之標的即系爭和農段6筆土地及系爭和館段16筆土地，具有給付不可分性（且以系爭和館段16筆土地為主），致被告拒絕核准系爭和館段16筆土地者，依給付之不可分性，即係拒絕核准全部而使全部不生效力。上開協議價購中之標的，依原告之主觀意思，兩者係屬不可分割之整體而須一併協議價購（甚至系爭和館段16筆土地始為原告所在意之主要部分，系爭和農段6筆土地則僅係次要部分，另詳後述），則依最高法院30年上字第160號判例、72年度台上字第2915號判決、70年度台上字第3472號判決見解，系爭和農段6筆土地及系爭和館段16筆土地即具有給付之不可分性。且107年8月1日協議價購會議紀錄，經被告承辦人員陳報後，被告已拒絕核准系爭和館段16筆土地部分（主要部分），致該部分業已確定不生效力，則具有給付不可分性之系爭和農段6筆土地之部分（次要部分），亦應一併不生效力。本件由於原告不欲使其他部分即系爭和農段6筆土地之部分有效，導致依民法第111條規定，全部皆為無效。

(2)原告堅持主張系爭和農段6筆土地及和館段16筆土地係屬不可分割之整體，必須一併協議價購：

A.原告於108年1月23日函覆被告，堅持主張：「本案經貴府提出以總價計6億1954萬1135元擬價購本公司所○○○區○○段暨和館段等22筆土地，業經本公司承諾同意，依民

法第153條規定，雙方買賣契約即已成立……。另據貴府函示難以核發已作為既成道路使用之和館段59地號等16筆地補償費用乙節，恐與大法官釋字第400號解釋……之意旨有違」等語；兩造於108年1月30日再召開協議價購會議，會中原告仍明確表示：「有關臺南市00000000
0000000段000號等6筆土地協議價購，另和館段59號等16筆土地則剔除本次協議價購等意見，台糖公司業於108.1.23南善資字第1084800296號函復不同意」等語，足見原告確實堅持主張系爭和農段6筆土地及和館段16筆土地，係屬不可分割之整體而必須一併協議價購。

B.被告108年4月10日函知原告，重申系爭和館段16筆土地之協議價購已因被告之拒絕核准而確定不生效力。被告於108年4月24日函知原告（及其他協議價購之對象），請依所定日期（108年5月2日前）攜帶相關證明文件及印鑑章前來辦理土地過戶及土地改良物領取手續（原告僅有系爭和農段6筆土地而不含系爭和館段16筆土地）。原告108年5月2日函覆被告表示：「今貴府通知僅領取其中之和農段482號等6筆地價款，顯有錯誤……仍請貴府依本區處108.4.25南善資字第1084801969號函示於文到20日內一併辦理和農段暨和館段等22筆土地產權移轉相關書件用印事宜暨後續繳款及產權移轉事宜」，益徵原告確實主張「和農段6筆土地及和館段16筆土地係屬不可分割之整體而必須一併協議價購」。

C.被告因原告屢以系爭和館段16筆土地綁架和農段6筆土地，影響系爭工程進度，於108年5月17日函知原告：「（本府）於108.4.24府工新三字第1080473743號函通知貴公司於所定日期內辦理和農段482地號等6筆土地過戶及協議價

購補償款領取手續，為配合內政部營建署辦理本案工程進度，未能達成協議價購者將依土地徵收條例相關規定辦理徵收」。原告於108年5月28日函覆：「查本案貴府既執意不依法核○○○區○○段暨和館段等22筆土地計6億1954萬1135元地價款及辦理產權移轉，為維護本公司權益，當另循其他法律途徑救濟……爰貴府今倘擬僅就和農段482地號等6筆土地申請徵收，確屬有違前揭規定，本公司保留抗辯異議權」。可見原告確實堅持主張系爭和農段6筆土地及系爭和館段16筆土地係屬不可分割之整體而必須一併協議價購。

D.因原告堅持將系爭和農段6筆土地及系爭和館段16筆土地必須一起協議價購，導致107年11月1日系爭22筆土地之協議價購全部不生效力，並致被告不得不啟動對系爭和農段6筆土地之徵收程序。該徵收程序業已完成，系爭和農段6筆土地於108年9月25日經核准徵收，並於108年11月14日至12月13日予以公告，原告於108年12月18日亦已具領徵收補償費，系爭工程於109年1月完成發包，109年（被告誤載為108年）3月16日開工，預計110年12月完工。從而，本件就系爭和農段6筆土地之部分，已無協議價購之可能。

7、縱認兩造間就系爭和農段6筆土地之協議價購部分曾達成合意，該部分亦經解除：被告縱然曾經同意單獨就系爭和農段6筆土地之協議價購，惟因原告再三明確表示拒絕接受單獨就系爭和農段6筆土地之協議價購，且在被告以最後表示倘原告拒絕接受單獨就和農段6筆土地之協議價購而不依限完成協議價購手續者則被告將啟動對和農段6筆土地之徵收程序後，原告仍堅持拒絕。則被告上述最後通

牒之真意，即係以徵收程序之啟動做為解除協議價購之意思表示。原告事後拒絕接受單獨就系爭和農段6筆土地之協議價購而未依限完成協議價購手續，致被告乃以徵收程序之啟動對原告表示解除「單獨就和農段6筆土地之協議價購」，甚至原告已具領徵收補償費完成徵收程序（尚可認定原告亦同意解除「單獨就和農段6筆土地之協議價購」）。從而，本件縱退而認定兩造間單獨就系爭和農段6筆土地之協議價購部分曾經達成意思之合致者，然其契約亦經解除。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

（一）本件兩造之爭議究為公法關係抑或私法關係，本院是否具有審判權？

（二）原告主張本件協議價購契約已成立生效，並據此請求被告給付價款，有無理由？

五、本院之判斷：

（一）本件原告之訴，本院是否具有審判權？

1、應適用之法令：

(1)土地徵收條例第11條：「（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。（第5項）前項所稱市價，指市場正常交易價格。」

(2)行政程序法第135條規定：「公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之。但依其性質或法規規定不得締約者，不在此限。」

2、按行政程序法第135條規定，行政機關基於其法定職權，為達之特定之行政上目的，於不違反法律規定之前提下，自得與人民約定提供某種給付，並使接受給付者負合理之負擔或其他公法上對待給付之義務，而成立行政契約關係。依上述土地徵收條例第11條規定，協議價購乃徵收之法定先行且必經之程序，倘需地機關與土地所有權人依上述規定所為之價購，係為達成行政目的而在徵收前所為之價購，且該協議價購在徵收程序發動後或即將發動之際，並在徵收行政處分作成前，需用土地人申請或即將申請徵收之際，為替代徵收處分之目的與土地所有權人達成協議，則該協議價購之契約，自屬行政契約性質（最高行政法院102年度裁字第1319號裁定意旨參照）。

3、經查，被告為辦理系爭工程，前於106年12月1日、107年2月9日分別辦理2次公聽會，並邀集土地所有權人召開107年8月1日協議價購會議，107年8月1日協議價購會議紀錄略以：「伍、說明事項：……四、協議價購之價格：（一）依土地徵收條例第11條規定，由需用土地人依市價與所有權人協議，所稱市價，指市場正常交易價格。……七、所有權人拒絕參加與協議或經開會未能達成協議且無法以其他方式取得者，為利本工程順利進行，本府得依土地徵收條例規定申請徵收……」（本院卷第101頁、第102頁）

「玖、結論：所有權人若接受本案之協議市價及同意協議價購者，請於107年8月13日前出具協議價購同意書，未在規定期限內出具者，視為不同意協議價購，由本府續辦徵收作業」等語（本院卷第105頁），有上述2次公聽會之公告及會議紀錄（本院卷第19至46頁、第47至90頁）、107年8月1日協議價購會議之開會通知單及會議紀錄（本院卷第91至95頁、第97至105頁）附卷可佐。又原告基於其公司土地出售作業程序規定，與被告另訂於107年11月1日進行系爭工程用地取得協議價購會議，此為被告所不爭執，並有原告107年10月29日南善資字第1074805806號函（本院卷第107頁）附卷可稽。而107年11月1日協議價購會議紀錄明確記載：「五、協議事項：臺南市0000000道0號永康交流道聯絡道路工程-安南區4-11-40M都市○○道路』用地取得，擬價購台糖公司台南區處經○○○區○○段○○○號等6筆、和館段59號等16筆，合計22筆土地面積13,250平方公尺。六、結論：（一）土地價款：雙方同○○○區○○段○○○號等6筆土地按每平方公尺新臺幣33,000、36,700元計價，和館段59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）……」等語（本院卷第110頁）。嗣後被告以108年1月18日府工新三字第1080081077號函知原告，因系爭和館段16筆土地非道路新闢拓寬，故歉難核發用地補償費，僅就其餘系爭和農段6筆土地續辦協議價購作業等語（本院卷第115頁）；復於108年5月17日以府工新三字第1080576581號函知原告略以：「三、另於108年4月24日府工新三字第1080473743號函通知貴公司於所定日期內辦理和農段482地號等6筆土地過戶及協議價購補償款領

取手續，為配合內政部營建署辦理本案工程進度，未能達成協議價購者將依土地徵收條例相關規定辦理徵收」（本院卷第285頁）。由上可知，被告係為辦理系爭工程，依土地徵收條例第11條規定，於發動土地徵收之際，為代替徵收行政處分之目的而進行本件協議價購，依上述規定及說明，該協議價購契約應屬行政契約。是以，原告就其與被告間有關系爭22筆土地之協議價購，是否有效成立、得否請求被告給付價款等協議價購契約之法律關係，有所爭執，性質上即屬公法上之爭議，本院依法有審判權。

4、被告雖主張系爭和館段16筆土地自始未列為擬欲徵收或協議價購之範圍，故就系爭和館段16筆土地協議價購契約是否有效成立，僅屬私法上買賣契約爭議，原告不得提起行政訴訟云云。惟查：

(1)上述107年11月1日協議價購會議紀錄已明確記載，被告與原告協議價購之標的為系爭和農段6筆土地及系爭和館段16筆土地。且依兩造108年1月30日系爭工程用地取得協議架構會議紀錄所示：「五、出席人員發言：（一）臺南市000000000000○○○區○○段○○○號等22筆面積13,250平方公尺土地，因預算編列請同意僅辦○○○區○○段○○○號等6筆土地按每平方公尺33,000、36,700元計價，總地價新台幣50,898,359元協議價購」（本院卷第273頁），足以證明被告確曾將系爭和館段16筆土地列為標的，向原告進行本件協議價購。

(2)被告主張系爭和館段16筆土地自始未列為擬欲徵收或協議價購之範圍，無非係以106年12月1日、107年2月9日公聽會會議紀錄，及105年8月「生活圈道路交通系統建設計畫國道1號永康交流道聯絡道工程」可行性評估報告，為其論據

。然依106年12月1日及107年2月9日公聽會會議紀錄「柒、興辦事業計畫」記載：「二、本案為連續性道路拓寬及開闢工程，本次工程範圍拓寬安南區都市○○道路4-11-40M路段。現況為既成道路長和路1段，分為2段拓寬開闢，北側由長和路2段12巷路口（安南醫院）至長和路1段823巷止，道路長度為450公尺，道路中段已全線拓寬（40M），南側由東和橋至永安橋止，道路長度為550公尺，總計需辦理拓寬之道路長度約1000公尺」等語（本院卷第22頁、第59頁）；被告105年8月「生活圈道路交通系統建設計畫國道1號永康交流道聯絡道工程」可行性評估報告記載：「貳、計畫概述：本計畫道路第一段……；長和路2段與長和路2段12巷口至長和路1段與環館北路口道路拓寬為40公尺。」（本院卷第223頁）「肆、計畫內容：一、計畫路線規劃……長和路2段與長和路2段12巷口至長和路1段與環館北路口道路拓寬為40公尺……」等語（本院卷第235頁），及有圖1-1「國道1號永康交流道聯絡道路工程位置示意圖」圖4-1「本計畫路線位置示意圖」（本院卷第222頁、第235頁）所示，雖就系爭工程之路段、長度、位置、道路拓寬為40公尺等內容為說明及示意，惟系爭工程用地實際座落範圍、地籍及面積資訊並非精確，需輔以現場公告地價表及地籍資料為準，尚難僅以上述文字認定系爭和館段16筆土地是否未列為擬欲徵收或協議價購之範圍。

(3)再者，被告以108年3月27日府工新三字第0000000000C號函（本院卷第121頁），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15

5筆（本院卷第127頁、第128頁），更正為137筆（本院卷第135頁、第136頁），而該更正縮減之18筆私有土地業經被告陳明，其中16筆土地即系爭和館段16筆土地○○○區段徵收範圍，無法以一般徵收方式辦理，致予剔除，此有被告109年8月6日行政訴訟陳報狀（本院卷第473至477頁）為憑。可以證明被告於106年12月1日及107年2月9日公聽會會議說明資料，確實曾將系爭和館段16筆土地列為用地範圍內，並據此續行土地徵收條例第11條所定協議價購程序，嗣後方為更正剔除，否則被告承辦人員自無可能於107年11月1日協議價購會議，自行將系爭和館段16筆土地列為價購標的，並作成土地價款之協議結論。是被告辯稱系爭和館段16筆土地為40公尺寬之既成道路，自始未列為擬欲徵收或協議價購之範圍云云，顯與事實不符，則其主張兩造就系爭和館段16筆土地協議價購是否有效成立，僅屬私法上買賣契約爭議云云，不足憑採。

（二）本件協議價購契約尚未成立，原告據此請求被告給付價款，為無理由：

1、應適用之法令：

(1)行政程序法第139條規定：「行政契約之締結，應以書面為之。但法規另有其他方式之規定者，依其規定。」

(2)行政程序第149條規定：「行政契約，本法未規定者，準用民法相關之規定。」

(3)民法第153條規定：「（第1項）當事人互相表示意思一致者，無論其為明示或默示，契約即為成立。（第2項）當事人對於必要之點，意思一致，而對於非必要之點，未經表示意思者，推定其契約為成立，關於該非必要之點，當事人意思不一致時，法院應依其事件之性質定之。」

(4)民法第154條第1項規定：「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，可認當事人無受其拘束之意思者，不在此限。」

2、經查，依107年11日1日協議價購會議紀錄所示，兩造原係以系爭和農段6筆土地及系爭和館段16筆土地為標的進行協議價購，並訂有土地買賣契約書之草約（本院卷第253至255頁）、系爭地價表（本院卷第257至259頁），惟該次協議價購會議紀錄結論第六點載明「本協議紀錄需俟雙方陳報上級核准後生效」（本院卷第110頁）。嗣後，原告所屬台南區處雖以108年1月16日南善資字第108484000672號函知被告，其董事會已核定同意辦理讓售（本院卷第113頁），然被告108年1月18日府工新三字第1080081077號函覆略以：「二、本府前於107年11月1日與貴公司辦理本路段○○區○○段暨和館段等22筆土地協議價購會議，合計用地補償費計6億1,954萬1,135元，其中貴公司所有位於環館北路至慶和路二段之和館段59地號等16筆土地，其道路現況已40公尺全寬開闢，本府僅辦理道路車道配置調整及既有設施維護改善，是屬道路養護範疇，非道路新闢拓寬，故歉難核發用地補償費用。三、另貴公司其餘和農段6筆土地係位於現況道路20公尺內，屬本次道路拓寬範圍，本府仍將續向貴公司辦理協議價購作業事宜。」等語（本院卷第115頁）。足認107年11月1日之協議紀錄未獲被告上級核准，從而，依該次會議紀錄結論第六點之約定，107年11月1日協議價購會議之協議內容尚未發生效力，自難認兩造對協議價購系爭22筆土地已達意思合致。

3、次查，兩造於108年1月30日再次召開系爭工程用地取得協議價購會議，依該次會議紀錄所示：「六、會議紀錄：（

一）台糖公司同意依臺南市政府107年8月1日協議價購會000000000000○○○區○○段○○○號等22筆面積13,250平方公尺土地予臺南市政府，並依作業程序將通知臺南市政府辦理繳款及產權移轉等事宜。（二）有關臺南市000000000000○○○區○○段○○○號等6筆土地協議價購，另和館段59號等16筆土地則剔除本次協議價購等意見，台糖公司業於108年1月23日南善資字第1084800296號函復不同意，臺南市政府倘仍有意見，應於收到本文後15日內以書面提出，台糖公司將依法依規定辦理」等語（本院卷第273頁）。被告雖曾以108年4月24日府工新三字第1080473743號函（本院卷第275至278頁）、108年5月17日府工新三字第1080576581號函（本院卷第285頁），請原告限期辦理系爭和農段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。惟原告前後以108年5月2日南善資字第1084802322號函覆：「……今貴府通知僅領取其中○○○區○○段○○○號等6筆土地地價款（5,089萬8,359元），顯有錯誤……」等語（本院卷第279頁）、108年5月28日南善資字第1084802925號函覆：「二、查本案貴府既執意不依法核○○○區○○段暨和館段等22筆土地計6億1,954萬1,135元地價款及辦理產權移轉，為維本公司權益，當另循其他法律途徑救濟……三、……爰貴府今倘擬僅就該和農段482號等6筆土地申請徵收，確屬有違前揭規定，本公司保留相關抗辯異議權」等語（本院卷第287至288頁），可見原告與被告雙方因對協議價購之標的範圍存有歧異，遲未能達成意思合致。再參以原告所屬台南區處以108年4月25日南善資字第1084801969號函，請求

被告就協議價購系爭22筆土地限期檢送產權移轉相關書件至原告所屬台南區處用印（本院卷第281至283頁），更加證明被告未對協議價購系爭22筆土地簽定書面契約，作成協議價購契約。是兩造間就系爭22筆土地之協議價購契約，並未達成意思合致而成立，且與土地徵收條例第11條第2項及行政程序法第139條規定之行政契約書面要式不符，兩造間對系爭22筆土地之協議價購契約並未有效成立，應堪以認定。

4、原告雖稱被告於107年8月1日協議價購會議，係以系爭地價表所載金額，提出購買系爭22筆土地之要約，且107年11日1日協議價購會議結論第六點約定，實係指俟原告所屬台南區處陳報董事會核准之意，主張原告以108年1月16日南善資字第10848000672號函知被告其董事會核定同意出售時，雙方即達成意思合致云云。惟查：

(1)依106年12月1日及107年2月9日公聽會會議紀錄記載：「壹、事由：因臺南市○道0號永康交流道聯絡道工程-安南區4-11-40M都市○○道路工程需要，擬聽取土地所有權人及利害關係人意見，並廣納各界意見，審慎衡酌徵收土地之公益性及必要性」等語（本院卷第21頁、第50頁），可知被告辦理上述2場公聽會，係為就系爭工程徵收土地之必要性及公益性，廣納各界意見。次依被告107年8月1日協議價購會議紀錄記載：「伍、說明事項：一、開會目的：擬與本工程範圍內之所有權人協議以價購或其他方式取得土地及土地改良物，並說明價購內容及作業程序，若所有權人願意以其他方式提供工程所需之土地，也請於會議中提出，本府將考量相關法令規定及現實狀況，竭誠與土地所有權人協議，各位如有任何問題，或對於協議內容有

任何意見，均歡迎於會中提出。二、協議價購範圍及面積：（一）詳地價表（記載下列事項）1.地段、地號、面積、持分、協議市價。2.所有權人姓名及其住、居所、事務所或營業所。3.徵收土地之概況。……三、以其他方式取得用地之概述：（一）設定地上權……（二）聯合開發……（三）捐贈……（四）公私有土地交換（以地易地）……四、協議價購之價格：（一）依土地徵收條例第11條規定，由需用土地人依市價與所有權人協議，所稱市價，指市場正常交易價格。（二）本府請地政機關提供一般正常交易價格並委請不動產估價師查估市價，經綜合評估後，作成協議價購之標準。（三）本案協議價購土地市價之評估作業，詳後附之估價案例說明表……」（本院卷第101頁）「柒、出（列）席單位致詞：……請不動產估價師事務所對於協議價購會簡報說明，簡報結束後，若各位對用地取得或工程設計有任何疑問都可提出，本府將於現場回覆或會後以正式公文回覆」（本院卷第103頁）「玖、結論：所有權人若接受本案之協議市價及同意協議價購者，請於107年8月13日前出具協議價購同意書，未在規定期限內出具者，視為不同意協議價購，由本府續辦徵收作業」等語（本院卷第105頁）。可見被告邀集土地所有權人召開107年8月1日協議價購會議，並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被告提出之地價表及價金後，會後向被告出具協議價購同意書，仍需待被告作成同意與否之決定。故被告於107

年8月1日協議價購會議提出之系爭地價表及參考價金，性質上並非要約之意思表示。

(2)又107年11日1日協議價購會議結論第六點業已明示：「本協議紀錄需俟『雙方』陳報上級核准後生效」，依其文義即需陳報原告及被告上級，均經核准後始生效力。原告自承其係因公司土地出售作業之程序規定，需由原告所屬台南區處先與被告完成協議，方可報奉公司核定處理，有原告107年10月29日南善資字第1074805806號函（本院卷第107頁）為憑；而被告參與107年11月1日協議價購會之出席人員黃謥蓁、李麗雪（本院卷第111頁），為被告所屬工務局之約用人員，就協議價購內容均無決定權限等情，亦經被告陳述甚明（本院卷第262頁）。則依系爭會議結論之文義及雙方與會人員身份綜合觀之，上述107年11月1日協議價購會議之協議內容真意，應係約定需經雙方各自具決定權限層級核准後始生效力之要件，並非僅需原告單方陳報董事會核准即可。從而，原告主張被告於2場公聽會、107年8月1日協議價購會議所提地價表及參考價金，係提出協議價購系爭22筆土地之要約，且於原告以108年1月16日南善資字第10848000672號函知被告其董事會核定同意出售時，雙方即已達成意思合致云云，均不足採。

5、原告復以被告違反誠信原則、司法院釋字第400號意旨及平等原則等由，主張被告係以不正當行為阻止條件成就，依民法第101條第1項規定，應視為條件成就，雙方意思合致而契約成立生效云云，然查：

(1)原告主張被告於2場公聽會、107年8月1日協議價購會議所提書面資料，均包含系爭和館段16筆土地，且價款明確，被告嗣後拒絕價購有違行政程序法第8條誠信原則云云。

然按行政法上信賴保護原則之適用，須具備下列要件始足當之：首先，須有信賴基礎，即須有一個足以引起當事人信賴之國家行為（含行政機關之行政處分或其他行為）。其次，須有信賴表現，即當事人因信賴該國家行為而展開具體之信賴行為（包括運用財產及其他處理行為），且信賴行為與信賴基礎間須有因果關係，而如嗣後該國家行為有變更或修正，將使當事人遭受不能預見之損失。查本件被告邀集土地所有權人召開2場公聽會及107年8月1日協議價購會議，並提供系爭地價表等相關資料，目的僅在瞭解土地所有權人關於系爭工程及需用土地取得方式之意見，而被告提出之地價表及參考價金，並非要約之意思表示，已如前述。被告召開公聽會及107年8月1日協議價購會議所提相關資料，既無要約或承諾必然與原告就系爭22筆土地成立協議價購契約，原告自無與被告成立協議價購契約之信賴基礎；至於原告與被告另行召開協議價購會議及往來函文，僅屬協議價購系爭22筆土地之協商過程，亦難謂原告有何信賴表現，即與信賴利益保護之要件不符。故原告僅以上述公聽會、協議價購會議說明文件，及雙方協商往來書函，主張被告違反誠信原則云云，尚不足採。

(2)又查，被告以108年3月27日府工新三字第0000000000C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（本院卷第127頁、第128頁），更正為137筆（本院卷第135頁、第136頁），該更正縮減之18筆私有土地經被告陳明，其中16筆土地即系爭和館段16筆土地係因屬區段徵收範圍，無法以一般徵收方式辦理，致予剔除；其餘東和段356-2、356-5地

號2筆土地，則因屬市地重劃範圍，無法以一般徵收方式辦理，致予剔除，此有被告109年8月6日行政訴訟陳報狀（本院卷第473至477頁）為憑，並有107年12月13日府都管字第1071390895號系爭工程徵收土地有無妨礙都市計畫證明書（本院卷第325至329頁）、及102年10月變更臺南市安南區都市計畫（細部計畫）通盤檢討案及86年7月17日擬定之臺南市安南區（和順寮農場地區）細部計畫案書圖可以佐證。依102年10月變更臺南市安南區都市計畫（細部計畫）通盤檢討案，第六章第九節事業及財務計畫記載：「安南區都市計畫範圍內，按原細部計畫規定，共指定有28處整體開發地區，應採市地重劃（計26處）及區段徵收（計2處）方式……其整體開發規定及其應辦整體開發範圍詳如下表六-12及圖六-26所示」，表六-12「安南區應辦整體開發地區規定一覽表」之編號A11則記載：「配合興建歷史博物館及周邊公共設施用地，擬以區段徵收方式辦理本計畫區之開發，請詳事業及財務計畫表」「維持原計畫規定」（本院卷351至352頁）；而被告所提86年7月17日擬定之臺南市安南區（和順寮農場地區）細部計畫案書、圖（本院卷第451至457頁）顯示，該計畫區包含部分4-11-40M都市○○道路段落部分，皆應以區段徵收，足徵安南區4-11-40M都市○○道路確有部分段落用地需以區段徵收方式取得。且106年12月1日及107年2月9日公聽會會議計畫關於興辦事業計畫均已載明：「二、本案為連續性道路拓寬及開闢工程，本次工程範圍拓寬安南區都市○○道路4-11-40M路段。現況為既成道路長和路一段，分為2段拓寬開闢，北側由長和路2段12巷路口（安南醫院）至長和路一段823巷止，道路長度為450公尺，道路中段已

全線拓寬（40M），南側由東和橋至永安橋止，道路長度為550公尺，總計需辦理拓寬之道路長度約1000公尺，道路土地現況為部分鐵皮建築物，部分閒置農地」（本院卷第22頁、第59頁），可見系爭工程並非全段連貫拓寬安南區4-11-40M都市○○道路，而是分為南北兩段共計1000公尺之範圍，並不含道路中段現已拓寬為40公尺部分。而被告所屬工務局108年2月18日簽呈說明欄略以：「三、本案安南區4-11-40M都市○○道路已於107年8月召開協議價購會議完竣，土地補償總費用計12億9,272萬1,810元（不含土地改良物費用），已超出本工程編列用地費總預算，為撙節經費，針對案內臺糖公司共22筆土地，計總徵收費用6億1,954萬1,135元，本府與台糖公司協調過程如下：……（二）惟本案用地總費用已超過中央補助款上限，賸餘用地款項皆須地方自行負擔，鑑此，考量本府財政負擔及開闢之必要性，本府於108年1月18日函文台糖公司其所有位於環館北路至慶和路二段之和館段59地號等16筆土地，其道路現況已40公尺全寬開闢，僅需辦理車道配置調整及既有設施維護改善，非新闢拓寬工程，故不予核發和館段16筆土地補償費用5億6,864萬2,776元……」等語（本院卷第249頁）。綜上可知，系爭和館段16筆土地雖坐落在安南區4-11-40M都市○○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，經被告認定不具徵收土地之妥適性及必要性。則被告據此未能同意協議價購系爭和館段16筆土地，應核屬正當。原告指摘被告對其他既成道路之私人土地，皆以協議價購方式處理，僅拒絕與原告協議價購系爭和館段16筆土地，違背司法院釋字第400號解釋意旨及行政程序法第6條平等原則云云

。惟如前述，被告係因土地開發方式之限制及道路現況等由，而未同意協議價購之，並非恣意對原告為差別待遇，與司法院釋字第400號解釋意旨無違。原告執前詞指摘被告拒絕協議價購系爭和館段16筆土地，違反誠信原則、司法院釋字第400號解釋意旨及平等原則，並據此主張被告係以不正當行為阻止條件成就，應依民法第101條第1項規定視為條件成就，契約成立生效云云，均無可採。

6、至於原告主張除去系爭和館段16筆土地外，其餘系爭和農段6筆土地之協議價購，依民法第111條規定，仍有效成立云云。查原告與被告間就協議價購標的之範圍存有歧異，就系爭22筆土地或系爭和農段6筆土地之協議價購契約，遲未達成意思合致而成立，並依土地徵收條例第11條第2項及行政程序法第139條規定訂定書面契約，前已詳述。且系爭和農段6筆土地業經內政部以108年10月9日臺內地字第1080265619號函核准徵收，有內政部上述函文、被告108年11月13日府地用字第0000000000A號公告（本院卷第289至291頁）及系爭工程用地徵收土地地價補償清冊（本院卷第293至299頁）附卷可參。是原告於訴訟中主張系爭和農段6筆土地之協議價購已有效成立云云，顯不可採。

7、綜上所述，107年11日1日協議價購會議之協議內容因未獲被告上級核准同意，依該次協議價購會議結論第（六）點約定，並未發生效力，且兩造間亦未簽訂協議價購之書面契約，自難認雙方已意思合致，並依土地徵收條例第11條第2項及行政程序法第139條規定成立系爭22筆土地協議價購之行政契約。是原告起訴請求被告給付協議價購系爭22筆土地之價金619,541,135元，即屬無據，為無理由。

六、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，一併說明。

七、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　9　　月　　30　　日

高雄高等行政法院第一庭

審判長法官　蘇　秋　津

法官　邱　政　強

法官　孫　國　禎

以上正本係照原本作成。

一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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）

三、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
（一）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。
（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　　9　　月　　30　　日

書記官　蔡　玫　芳