

裁判字號：最高行政法院 109 年大字第 1 號裁定

裁判日期：民國 109 年 06 月 12 日

裁判案由：徵收補償

最 高 行 政 法 院 裁 定

109 年度大字第 1 號

上 訴 人 台灣糖業股份有限公司

代 表 人 陳昭義

訴訟代理人 邱○凌 律師

廖○堅 律師

被 上 訴 人 屏東縣政府

代 表 人 潘孟安

訴訟代理人 黃○倫 律師

本院大法庭就第三庭於中華民國 109 年 1 月 20 日 109 年度裁提字第 1 號徵收補償事件所提案之法律爭議，裁定如下：

主 文

被徵收土地所有權人對徵收補償價額不服，依土地徵收條例第 22 條第 2 項規定以書面提出異議，經主管機關為維持原補償價額之查處，如有不服，循序提起行政訴訟，其訴訟種類應為行政訴訟法第 5 條第 2 項規定之課予義務訴訟。

理 由

一、提交事件之基礎事實

緣被上訴人為辦理「大潮州地下水補注湖第 1 期工程實施計畫第二階段工程」，報經內政部於民國 105 年 6 月 7 日台內地字第 1051305277 號函核准徵收上訴人所有屏東縣○○鄉○○段 0 小段 323、325 地號 2 筆土地（下稱系爭土地），由被上訴人以 105 年 6 月 28 日屏府地權字第 10521051401 號公告徵收在案。上訴人對系爭土地之徵收補償價額分別為每平方公尺新臺幣 490 元、592 元不服，於 105 年 7 月 20 日提出異議，經被上訴人以 105 年 8 月 30 日屏府地價字第 10527073600 號函復土地徵收補償市價查估過程及評議結果並無不符。上訴人不服前開查處結果，被上訴人遂依土地徵收條例第 22 條第 3 項規定提請屏東縣地價及標準地價評議委員會 106 年 1 月 12 日 106 年第 1 次會議復議，經決議維持原評定徵收補償價額，被上訴人乃以 106 年 2 月 16 日屏府地價字第 10604273300 號函通知上訴人復議結果。上訴人仍不服，循序提起行政訴訟，並聲明：1. 訴願決定及原處分均撤銷，2. 被上訴人應另為適法之處分。經高雄高等行政法院 106 年度訴字第 274

號判決駁回後，上訴人不服，提起上訴。受理上訴事件之合議庭認採為裁判基礎之法律見解，先前裁判間（本院 96 年度判字第 1351 號、100 年度判字第 1555 號判決，以及 105 年度判字第 76 號判決）之法律見解歧異，而為本件提案。

二、提案之法律爭議

被徵收土地所有權人對主管機關所核定之徵收補償價額不服，認補償價額過低，依土地徵收條例第 22 條第 2 項規定以書面提出異議，經主管機關為維持原補償價額之查處，如仍不服，循序提起行政訴訟，其應提起之訴訟種類為何？

三、本院大法庭裁定如主文所示之統一法律見解，理由如下：

（一）國家徵收私有土地，人民應享有補償請求權

1. 憲法第 15 條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態，行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。國家因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，惟對被徵收財產之所有權人而言，其係為公共利益而受有特別犧牲，國家自應給予合理之補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失，方符憲法第 15 條規定人民財產權應予保障之意旨，故國家徵收私有土地時，對於被徵收土地之所有權人應負有補償義務。
2. 土地徵收條例第 30 條第 1 項規定：「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。」上開規定既已明定主管機關就被徵收土地有補償所有權人之義務，反面而言，即是土地所有權人對主管機關有補償請求權，如此解釋始符憲法保障人民財產權之意旨，司法院釋字第 747 號解釋理由指明：「國家如徵收土地所有權，人民自得請求合理補償因喪失所有權所遭受之損失」，亦是此意。又上開見解是以土地被徵收後為立論基礎，而認土地所有權人就被徵收土地有補償請求權，此與人民有無主動請求國家徵收土地之請求權無涉。
3. 由於土地徵收係國家因公用或其他公益目的之必要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪，故規範此項徵收及其程序之法律必須符合必要性原則，並應於相當期間內給予合理之補償，且因土地徵收對被徵收土地之所有權人而言，係為公共利益所受特別犧牲，是補償費之發給不宜遷延過久，而應儘速發給（司法院釋字第 425 號、第 516 號、第 652 號解釋參照），此即迅速補償原則。本此意旨，土地法第 233 條乃明定：「征收土地應補償之地價及其他補償費，應於公告期滿後 15 日內發給之。」逾期未發給者，其徵收土地核准案應從此失其效力（司法院釋字第 110 號解釋參照）。嗣 89 年 2 月 2 日制定之土地徵收條例第 20 條第 1 項本文及第 3 項本文規定：「徵收土地或土地改良物應發給之補償費，應於公告期滿後 15 日內發給之。……」「需用土地人未於公告期滿 15 日內將應補償地價及其他補償費額繳交該管直轄市或縣（市）主管機關發給完竣者，該徵收案從此失其效力。……」（上開規定嗣於 101 年 1 月 4 日刪除第 2 項，原第 3 項移列為第 2 項），亦

係本於上述迅速補償原則之意旨。準此，土地徵收條例第 20 條第 2 項所稱「徵收案從此失其效力」，其立法目的，實係基於貫徹憲法保障人民財產權之意旨及財產權之程序保障功能，就徵收補償發給期限而為之嚴格要求，非謂被徵收土地所有權人因此對主管機關無請求發給補償費之公法上請求權。況且，需用土地人如已依土地徵收條例第 20 條第 1 項規定於法定期間發給補償費，或依同條例第 26 條第 1 項將未受領之補償費繳存專戶保管時，即已補償完竣，縱被徵收土地所有權人認補償價額不足，其徵收處分亦不因此失其效力，於此情形，被徵收土地所有權人如無請求補償價額差額之權利，顯有違憲法對財產權之積極保護功能。

4. 又土地徵收條例第 23 條第 1 項規定：「被徵收之土地或土地改良物自公告日起，除於公告前因繼承、強制執行或法院之判決而取得所有權或他項權利，並於公告期間內申請登記者外，不得分割、合併、移轉或設定負擔。土地權利人或使用人並不得在該土地為建築改良物之新建、增建、改建或採取土石、變更地形或為農作改良物之增加種植。其於公告時已在工作中者，應即停止。」是土地經公告徵收後，所有權人即不得自由使用、收益及處分該土地，致受有損失，因此被徵收土地所有權人應自公告時起即有補償請求權。惟需用土地人倘未於公告期滿 15 日內將應補償地價及其他補償費額繳交該管直轄市或縣（市）主管機關發給完竣者，就未發給完竣部分之土地，其徵收處分即失其效力，則所有權人已無損失須補償，如被徵收土地所有權人已行使補償請求權，而提起行政救濟，此時，其行政救濟會因事後事實狀態變更而請求無理由，然此與被徵收土地所有權人應否享有補償請求權核屬二事。何況本法律爭議是關於主管機關依徵收公告發給有補償費，只是土地所有權人認其價額不合理有所不足，而請求再發給其所認為不足之差額，在未經復議、行政救濟程序確定補償有所不足前，土地徵收不會失其效力。因此我國法制就主管機關未於法定期間內將補償費發放完竣之法律效果，採取失效說即徵收失其效力，與本件法律爭議無涉，自不能以該失效說否定人民就被徵收土地有補償請求權。

5. 依司法院釋字第 652 號解釋意旨，原補償處分已確定，且補償費業經發給完竣後，主管機關始發現其據以作成原補償處分之地價標準認定錯誤，原發給之補償費短少，致原補償處分違法者，認其應於相當期限內，依行政程序法第 117 條前段之規定職權撤銷該已確定之違法補償處分，另為適法之補償處分，並核發補償費差額，逾期未發給補償費差額，原徵收土地核准案即應失其效力，核係就主管機關依職權撤銷違法之補償處分所為解釋，而非人民申請補償事件，且該解釋意旨係在落實儘速給予合理補償之憲法要求，自不能以此推論被徵收土地所有權人並無補償請求權。

(二) 對土地徵收補償價額不服，得依法循序提起課予義務訴訟

1. 土地徵收補償係用以填補土地所有權人財產權被剝奪或其權能受限制之損失，故補償與損失必須相當，如主管機關已依土地徵收條例第 18 條第 1 項及土地徵收條例施行細則第 21 條規定公告土地徵收補償價額，被徵收土地所有權人認為補償價額過低，而與損失並不相當，自得依法提起相應之行政救濟。

2. 課予義務訴訟與撤銷訴訟，雖均以行政處分為訴訟之程序標的，惟前者係在於請求作成授益處分，以貫徹人民對行政機關之請求權，並使人民取得強制執行之名義，後者則在於除去已作成之行政處分，以排除行政機關強制執行之可能性。於被徵收土地所有權人認補償價額不足而提起行政訴訟之情形，其自當提起課予義務訴訟請求主管機關另作成給付補償差額之授益處分，或變更原補償處分另為補償價額較高之授益處分，方可取得對主管機關強制執行之名義，以達成其提起訴訟之目的，而非提起撤銷訴訟，請求撤銷對其授益之補償處分。縱然行政法院依行政訴訟法第 200 條第 4 款作成主管機關應依照判決之法律見解對原告作成決定，此部分亦可以強制執行之科息金方式（本院 106 年 1 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議參照）促使主管機關作成核發補償價額差額之處分，同時也不會發生如以撤銷訴訟判決撤銷原補償處分，在未作成新補償處分前，土地所有權人原受領之補償費失其法律上原因之不當結果。

3. 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。」此規定之「申請」係因人民是否行使其公法上請求權為其自由，主管機關自不得在其申請前為給付。惟在主管機關依法應主動為給付之情形，既不以人民申請作為主管機關始得為給付之要件，在主管機關不為給付時，人民自得循序提起課予義務訴訟，而不以先向主管機關申請為必要。依土地徵收條例第 30 條規定之解釋，可認被徵收土地所有權人有申請補償之公法上權利，已如前述，國家徵收私有土地時，主管機關如未於徵收公告期滿後 15 日內發給補償費，其徵收處分將因此失效，故於徵收土地之同時，依法即應主動作成處分發給補償，不待被徵收土地所有權人提出申請。然國家既有補償義務，且被徵收土地所有權人有補償請求權，自不因主管機關主動作成補償處分，即謂被徵收土地所有權人就補償價額不服之情形，因欠缺「依法申請」之程序，而不得提起課予義務訴訟。況被徵收土地所有權人如已依土地徵收條例第 22 條第 2 項規定，就徵收補償價額以書面向主管機關提出異議，而經主管機關為維持原補償價額之查處通知時，該查處通知本質上即屬否准被徵收土地所有權人補償價額差額請求之處分，自得循序提起行政訴訟法第 5 條第 2 項之課予義務訴訟以為救濟。至本院 98 年 6 月份第 1 次庭長法官聯席會議雖認為「……土地徵收條例第 22 條第 1 項、第 2 項規定，必須於公告期間內提出異議，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……」，然土地權利關係人提出異議係促請主管機關自我檢視補償價額是否因查估錯誤而有不足，縱屬行政救濟之先行程序，亦無礙於此行為之性質實係向主管機關申請補償價額之差額。

- 4.土地徵收條例第 22 條第 5 項規定：「徵收補償價額經復議、行政救濟結果有變動或補償費經依法發給完竣，嗣經發現原補償價額認定錯誤者，其應補償價額差額，應於其結果確定之日起 3 個月內發給之。」上開規定所稱「行政救濟結果有變動」，係包括法院裁判認定原補償價額認定錯誤，而直接變動徵收補償價額之情形，如謂被徵收土地所有權人並無補償請求權，亦不得請求法院命主管機關作成補償價額差額之處分，而僅得請求撤銷原補償處分，俟主管機關重為處分後，復得再行爭訟，即難以於訴訟結果確定之日起 3 個月內發給補償價額差額，而有違「儘速發給補償」之憲法要求。
- 5.土地徵收條例第 30 條第 1 項及第 2 項規定：「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。」是被徵收土地之補償價額，須經主管機關提交地價評議委員會評定其徵收當期之市價，並據以核定補償處分後，始得確定人民之給付請求權，尚非得由人民直接向主管機關請求金錢給付，則被徵收土地所有權人對補償價額不服，尚不得逕依行政訴訟法第 8 條提起一般給付訴訟，請求主管機關發給補償費。

中 華 民 國 109 年 6 月 12 日

最高行政法院大法庭

審判長法官 藍 ○ 林
法官 侯 ○ 昇
法官 吳 ○ 都
法官 吳 ○ 鴻
法官 鄭 ○ 康
法官 劉 ○ 中
法官 帥 ○ 寶
法官 胡 ○ 新
法官 林 ○ 蓉

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 109 年 6 月 12 日

書記官 劉 ○ 君

吳法官○鴻提出，鄭法官○康及劉法官介中加入不同意見書如附件一。

侯法官○昇提出協同意見書如附件二。