

裁判字號：臺中高等行政法院 107 年度簡上字第 15 號 行政判決

裁判日期：民國 107 年 08 月 23 日

案由摘要：徵收補償

臺中高等行政法院判決

107 年度簡上字第 15 號

上訴人 龔昆龍

被上訴人 雲林縣政府

代表人 李進勇

上列當事人間徵收補償事件，上訴人對於中華民國 107 年 2 月 12 日臺灣雲林地方法院 106 年度簡字第 11 號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

甲、程序方面：

一、按行政訴訟之上訴審原則上為法律審，僅審查原第一審之判決有無違背法令，性質上不宜為新訴之審判，而且其判決基礎之事實，應以原第一審判決所確定者為依據，故行政訴訟法第 238 條第 2 項規定「於上訴審程序，不得為訴之變更、追加……」；同法第 254 條第 1 項規定「除別有規定外，最高行政法院應以高等行政法院判決確定之事實為判決基礎。」上開規定依行政訴訟法第 236 條之 2 第 3 項之規定，於簡易訴訟程序之上訴審準用之。又訴訟類型之變更涉及聲明及訴訟標的之變更，其事實上及法律上之主張亦必將隨之變更，依據上開規定自不應准許。

二、上訴人就本件簡易訴訟程序事件向本院提起上訴，其上訴聲明第 2 項為：「請求准許變更訴訟類型為課予義務訴訟，並命行政機關作成上訴人申請補償費之行政處分。」亦即上訴人係提起上訴後始請求變更訴訟類型，如前所述因涉及訴訟標的之變更，及其事實上及法律上主張之變更，而本院為法律審，依據前段說明自不能准許上訴人於上訴審為訴訟類型之變更，先予敘明。

乙、實體方面：

一、事實概要：

緣訴外人雲林縣北港鎮公所（下稱北港鎮公所）為辦理「北港鎮太平路道路拓寬工程（新南路以南至文化路以北）徵收案」，經被上訴人報由內政部以民國 98 年 10 月 1 日台內地字第 0980183664 號函核准徵收雲林縣○○鎮○○段 21 至 32 地號內等 57 筆土地及其土地改良物，並經被上訴人以 98 年 10 月 30 日府地權字第 09807032871 號公告（下稱系爭徵收公告，其公告期間自 98 年 11 月 4 日起至 98 年 12 月 4 日止）徵收在案，並將各項補償費清冊公告陳列於北港鎮公所、北港地政事務所公開閱覽，且經被上訴人另以 98 年 10 月 30 日府地權字第 09807032872 號函通知上訴人各在案。上訴人及其子龔俊明分別對於系爭徵收公告中有關地上物之徵收補償費及遷移費不服，於 98 年 11 月 27 日提起訴願，經內政部審認應視為異議申請，並以 98 年 12 月 18 日台內訴字第 0980234706 號、第 0980234705 號函請被上訴人依據土地徵收條例第 22 條規定辦理異議查處。上訴人嗣於 105 年 6 月 24 日向被上訴人提出陳情書，經被上訴人以 105 年 7 月 19 日府工運二字第 1050058565 號函（下稱 105 年 7 月 19 日函）予北港鎮公所略以：「主旨：有關龔昆龍君陳情北港鎮太平路道路拓寬工程案土地被徵收補償金迄未發放乙案……經查本府前於 103 年 4 月 17 日……請貴公所針對該案用地地上物查估案、建築物及遷移費補償印領清冊、人口遷移補償清冊檢附丈量照片與尺寸、說明計算方式及查明……土地加發救濟金係屬何種項目，迄今尚未收到貴公所回覆。三、本案已延宕多年，影響陳情人權益，請貴公所儘速釐清案情狀況並函報本府」等語，並同時副知上訴人。上訴人及龔俊明不服共同提起訴願，遭決定不受理，乃共同提起行政訴訟，復經原審判決駁回其訴。上訴人仍有不服，遂提起本件上訴（龔俊明未上訴，該部分已告確定，不在上訴審理範圍）。

二、上訴人起訴及訴之聲明、被上訴人於原審之答辯及聲明、原審判決認定之事實及理由，均引用原審判決書所載。

三、上訴人上訴意旨略謂：(一)本件縱認上訴人選擇訴訟類型錯誤

，此乃原審法院未予闡明，且上訴人法學素養不精所致，原判決逕以訴訟類型選擇錯誤為由駁回本案，認事用法有所違誤。再者，若訴訟類型錯誤，依法應即為不受理之判決，但本案業經多次言詞辯論，顯已啟動訴訟調查程序，上訴人訴訟程序應係合法。(二)被上訴人發放補償金係依受補償人之社會學經歷、地位決定補償費之發放，顯已違反平等原則。(三)本案系爭建物經判定為合法，徵收補償費發放與否已臻明確，肇因被上訴人與用地機關北港鎮公所互相推諉，致人民權益受損。上級機關內政部接獲上訴人陳情，閱卷後知悉上訴人所請依法有據，乃函文督促被上訴人盡速發放補償費，惟被上訴人仍置之不理，僅因訴訟類型錯誤，即駁回本案，顯然逾越憲法保障人民財產權之比例原則等語。聲明：(一)原判決廢棄。(二)請求准許變更訴訟類型為課予義務訴訟，並命行政機關作成上訴人申請補償費之行政處分。(三)自 99 年 8 月 2 日起至本案補償金清償日止，按年息百分之 5 計算之利息。

四、本院判斷如下：

- (一)按內政部就興辦公益事業所為徵收之申請予以核准後，應通知該管直轄市或縣(市)主管機關，由該機關就核准徵收處分及徵收補償價額併為公告，權利關係人如有不服，自得對之分別請求救濟，此觀土地徵收條例第 17 條、第 18 條、土地徵收條例施行細則第 21 條規定自明。至於相關之程序，土地徵收條例第 22 條第 1 項至第 3 項分別規定：「(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。」(上開

條文係 101 年 1 月 4 日修正公告，其第 2 項係新增，第 3 項係原條文第 2 項修正移列) 對於徵收補償價額不服之異議、復議程序，究係必要或任意先行程序？如何提起訴願及行政訴訟始符合法定程序？最高行政法院 98 年 6 月份第 1 次庭長法官聯席會議(一)決議略以：土地徵收條例第 22 條規定之異議、復議程序，乃立法者為土地權利關係人對於徵收補償價額不服時，在依通常救濟程序提起訴願前所增設之救濟程序。由於各該程序皆有法定期間之限制，且不服復議結果者，復得依法提起行政救濟，於此情形，如解釋為土地權利關係人對於徵收補償價額不服時，得隨意進行其他救濟程序，譬如於異議、復議程序終結前，尚得先行或同時進行訴願及行政訴訟程序，將造成同一事件之法律救濟途徑重疊、併行甚至結果歧異；如解釋為土地權利關係人「選擇」一種救濟程序後排除其他救濟途徑者，不僅法無明文而且「選擇」並無法定期間、次數之限制，亦可能造成同一事件之法律救濟途徑，無止境的中斷與接續，凡此皆顯然違反程序明確、程序安定與有效法律保護之法治國家基本原則。是以土地權利關係人對於徵收補償價額不服時，依土地徵收條例第 22 條規定，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。次按人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟，固為行政訴訟法第 8 條第 1 項前段所明定，惟依行政訴訟法第 8 條規定提起一般給付之訴，請求金錢給付者，必須以該訴訟可直接行使給付請求權時為限。人民對行政機關為公法上給付請求，其前提如須行政機關審查核定作成行政處分者，即應於行政處分作成之後再為請求；或者在法律賦予人民有權申請行政機關作成行政處分之前提下，經依法提起訴願後，於課予義務訴訟中併為請求。上開情形倘當事人逕行提起一般給付訴訟，因無請求權存在，其訴即屬無理由，法院應以判決駁回其訴。

(二)本件上訴人於98年11月27日對於系爭徵收公告中其所有地上物徵收補償費及遷移費不服，提起訴願，經內政部審認應視為異議申請，並函請被上訴人依土地徵收條例第22條規定辦理異議查處。被上訴人乃轉函請北港鎮公所本於權責查明處理，惟迄未依前揭土地徵收條例第22條第2項規定完成查處，並將查處處分以書面通知上訴人。其後上訴人屢次向被上訴人陳情，其中105年6月24日陳情書主張系爭徵收補償案中其所有之○○鎮○○路0號、0-0號及00號3戶及磚木造屋等建物係合法建物，原查估作業誤認係違法建物，經先後以查估補償金額50%、30%發放，自應再依查估補償金額20%發放等情。經被上訴人以105年7月19日函通知送北港鎮公所（並副知上訴人）略以：「主旨：有關龔昆龍君陳情北港鎮太平路道路拓寬工程案土地被徵收補償金迄未發放乙案……經查本府前於103年4月17日……請貴公所針對該案用地地上物查估案、建築物及遷移費補償印領清冊、人口遷移補償清冊檢附丈量照片與尺寸、說明計算方式及查明……土地加發救濟金係屬何種項目，迄今尚未收到貴公所回覆。三、本案已延宕多年，影響陳情人權益，請貴公所儘速釐清案情狀況並函報本府。」上訴人乃據以提起訴願、行政訴訟，請求被上訴人發放補償金，而龔俊明則請求發放遷移費，並均請求給付利息等情，為原判決依調查證據之辯論結果所確定之事實，經核與卷證並無不符。可見上訴人自98年11月27日表示不服徵收公告之地上物補償價額經視為異議時起，迄今已近9年，被上訴人仍未為查處處分，嚴重違反行政程序法第51條處理期間之規定，自應切實檢討改進，速予查明事實作成查處處分函復上訴人，以維護程序正義。其實，此一異議程序中應予查明確定者不外下列事項：(一)上訴人98年11月27日「訴願書」所不服之標的是否包含雲林縣○○鎮○○路0號、0-0號及00號3戶及磚木造屋等建物之徵收補償費？(二)系爭徵收公告之徵收處分所徵收之土地改良物是否包含上開建物？（土地徵收條例第5條第1項參照）(三)上訴人主張徵收補償價額錯誤，補償處分違法是否有理由？凡此均係

作成查處處分之重要依據。此外，考量本件業已延宕多年，爭議迄未釐清，被上訴人如認上開土地改良物中有應依雲林縣辦理公共工程建築改良物拆遷補償救濟自治條例發給救濟金之方式處理者，亦宜一併查明函知上訴人。

(三) 依前述最高行政法院 98 年 6 月份第 1 次庭長法官聯席會議(一)

決議意旨，上訴人對於徵收補償價額不服，提起行政救濟前應依法完成異議、復議等先行程序，不能逕行訴願、行政訴訟。換言之，上訴人異議之主張果能在先行程序獲得滿足，即無提起訴訟之必要；倘其經先行程序仍未獲滿足，始有提起撤銷訴訟或課予義務訴訟，以進行救濟之必要，在先行程序未完結前，如其逕行提起撤銷訴訟或課予義務訴訟即屬起訴不合程式，訴訟不合法；如其僅提起一般給付訴訟，則因系爭徵收公告補償金之給付，須以被上訴人審查核定作成行政處分為前提（詳下述），在未經核定補償金處分前，上訴人並無補償金請求權存在，其訴請上訴人給付補償金，即無理由。詳言之，依土地徵收條例第 18 條、第 31 條第 3 項授權訂定之建築改良物徵收補償費查估基準第 7 點及雲林縣辦理公共工程建築改良物拆遷補償救濟自治條例第 6 條第 3 項之規定，被徵收土地之土地改良物補償費、或就非合法建物之所發給之救濟金均應經權責機關作成處分後始得發放。本件上訴人係主張系爭徵收公告關於其所有建物之補償價額估定錯誤，應以「合法建物」估定金額全額給付，故應再加發 20% 予上訴人。依上開說明，本件補償金爭議尚在異議處理程序中，須俟被上訴人作成新的補償處分後，始能基於行政處分請求被上訴人給付補償費。就被上訴人方面觀之，其基於主管機關之立場，就上訴人所提之異議或復議，相關查處情形及復議結果，亦應以行政處分之方式為之。本件上訴人率以被上訴人未依查估清冊所載之補償費全額給付，逕行訴請被上訴人給付其差額及按法定利率計算之利息，除違反土地徵收條例第 22 條之規定外，亦欠缺請求權基礎，其訴為無理由。原判決以上訴人誤用訴訟類型，無法達成訴訟目的，欠缺權利保護要件，而駁回上訴人在原審之訴，理由雖與本

院前開論述不符，但其結論尚無不合，依行政訴訟法第 25 條第 2 項之規定，仍應予維持。

(四) 上訴意旨雖主張原審未闡明正確之訴訟類型，其判決違背法令云云，惟按行政訴訟法第 125 條雖課行政法院依職權調查事實及審判長闡明之義務，但該條第 3 項規定：「審判長應向當事人發問或告知，令其陳述事實、聲明證據，或為其他必要之聲明及陳述；其所聲明或陳述有不明瞭或不完足者，應令其敘明或補充之。」其立法之目的，乃是欲防止當事人因缺乏法律知識而敗訴，藉以保障其依法聽審之權利。換言之，審判長闡明之主要目的在於使法院之判決兼顧合法性、正確性及公平性。就本件情形而言，上訴人既已依法就系爭徵收公告之補償處分為異議，則在先行程序被上訴人作成新核定處分前，上訴人無再另以訴訟請求救濟之可能與必要。故原審法院於審理時，對上訴人於原審所為聲明，經闡明確定上訴人係依行政訴訟法第 8 條所提起之一般金錢給付訴訟，並對之為判決，尚難認原審有未盡闡明義務之違法，上訴人執以指摘原判決違背法令，並無足採。

(五) 綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，理由雖有不同，但其結論尚無不合，仍應予維持。上訴論旨，復執前詞，求予廢棄原判決，難認有理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 236 條之 2 第 3 項、第 255 條第 2 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 107 年 8 月 23 日

臺中高等行政法院第一庭

審判長法 官 許 金 釵

法 官 蔡 紹 良

法 官 陳 文 燦

以上正本證明與原本無異。

本判決不得上訴。

中 華 民 國 107 年 8 月 29 日

書記官 莊 啟 明

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（107 年版）第 409-417 頁

