

公法判解

土地徵收條例規定的「協議價購程序」之法律性質

臺北高等行政法院111年度訴字第825號判決

【實務選擇題】

下列有關行政契約之敘述何者正確？

- (A) 行政契約之締結，原則上須經締約機關之上級機關核准方屬有效
- (B) 行政契約，行政程序法未規定者，準用政府採購法相關之規定
- (C) 行政機關單方調整與人民簽訂之行政契約內容時，須補償相對人因此所受之財產損失
- (D) 未經公證之行政契約，如生爭執，僅能以仲裁解決之

答案：C

【裁判要旨】

1. 依土徵條例第11條第1項規定，協議價購乃徵收之法定先行且必經之程序，倘需地機關依該條之規定所為之價購，係為達成行政目的而在徵收前所為之價購，則需地機關與土地所有權人依上開條例規定達成價購之協議時，核其性質應屬行政契約。稽諸價購買賣契約明確記載「本案依土徵條例第11條完成協議價購作業，依雙方議價內容，續辦建築改良物（以下簡稱建物）相關登記（含預告登記）事宜。經雙方同意訂立以下條款，以共同遵守：……。」等語；復徵價購買賣契約係於系爭區段徵收已經開始，原處分業經開始公告後簽訂；再觀被告內政部以訴願答辯書所稱價購買賣契約既已訂定即無以原處分徵收必要等語，應足認價購買賣契約確係被告桃園市政府為達成替代徵收行政處分即原處分之行政目的，而與原告成立之契約，當屬行政契約，應遵守行政程序法第135條至第149條有關行政契約之相關規範無疑。
2. 土徵條例第11條規定得行協議價購程序之標的，應為未經申請徵收之土地或土地改良物，經核准徵收之系爭土地改良物，原即應非得行協議價購程序者。被告桃園市政府以經原處分徵收效力所及，禁止移轉之系爭土地改良物

為契約標的，訂定價購買賣契約，實係就「依其性質或法律規定不得締約者」成立行政契約，應有違反行政程序法第135條但書之情事，該等契約依行政程序法第141條第2項之規定，應為無效。

【爭點說明】

1. 行政程序法第135條：「公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之」。我國法院實務及通說採用契約標的說，其判別標準為：凡行政主體與私人締約，其約定內容
 - (1) 因執行公法法規，行政機關本應作成行政處分，而以契約代替
 - (2) 約定內容涉及人民公法上權益及義務者
 - (3) 行政法規明文授權行政機關締結行政契約者以上(1)(2)(3)者，凡具其中之一，及屬行政契約。
2. 按有爭議之協議價購之契約定性，法院實務有認為：必須在徵收程序發動後或即將發動之際，當事人為替代徵收行政處分而達成協議，始屬公法契約；反之，若需用土地人尚無任何徵收計畫，或開始徵收程序前，並無任何跡證證明隨之有緊密接連徵收程序之開始發動者，則僅屬私法契約。
3. 本文基於以下理由，認為土地徵收之協議價購應定性為行政契約：
 - (1) 協議價購之制度目的，是考量土地徵收為取得用地之最後、不得已手段，自比例原則出發，應優先採取較溫和之協議價購手段。可見，協議價購是取代行政處分(徵收、補償)的契約。
 - (2) 再者，若非土地徵收可能發動，則所有權人並無動機與需用土地人進行協議，不能因協議成立，即倒果為因，認為協議價購與徵收處分毫無關聯。
 - (3) 退一步言，即便認為協議價購不具取代高權行為之作用，而僅為移轉財貨的中性契約內容，然考量背後的公益理由與行政任務履行，仍應將其定性為行政契約。
 - (4) 從保障人民權利的角度，協議價購之一方往往為強勢之行政機關，因此人民往往居於劣勢而被迫接受不利條件，並非完全之契約自由。因此將其定性為行政契約(公法行為)，可使行政機關受到較高程度的依法行政原則之拘束，並使行政法院得介入審查其合法性，有利於人民權利之保障。

【相關法條】

行政程序法第135條