

臺灣彰化地方法院民事判決

115年度簡上字第13號

上訴人 丁守企業股份有限公司

法定代理人 黃丁守

訴訟代理人 張順豪律師

蔡梓詮律師

被上訴人 財政部國有財產署中區分署

法定代理人 卓翠雲

訴訟代理人 趙惠如律師

上列當事人間請求確認法律關係基礎事實等事件，上訴人對於中華民國114年11月28日本院員林簡易庭第一審判決（114年度員簡字第548號）提起上訴，經本院於115年5月5日言詞辯論終結，判決如下：

主 文

上訴駁回。

第二審訴訟費用由上訴人負擔。

事實及理由

壹、上訴人主張：

一、本件爭議核其性質，純屬國家機關基於非公用財產管理之需要，與人民間就財產權利用對價所生之私法關係爭執，被上訴人就系爭土地出租與否之決定，係立於準私人之地位，受私法上契約自由原則之支配，非行使公權力對外發生法律上效果之單方行政處分，是以與司法院釋字第772號解釋所指涉之「讓售」國有土地具備強烈政策色彩與公權力行使之情形迥然有別，實屬私權爭執，並非公法上爭議，合先敘明。

二、國有非公用不動產之申租審查程序，明確可區分為兩階段：第一階段為「法定申租資格審查（事實認定）」；第二階段為「是否出租之行政裁量決定」。原判決徒以被上

01 訴人擁有第二階段之最終決定權，即全盤否定上訴人之確  
02 認利益，顯係倒果為因，不啻預先假定被上訴人於第二階  
03 段必然且絕對會做成不予出租之決定，完全排除被上訴人  
04 經衡酌政策與公共利益後依法核准之可能性。上訴人所欲  
05 追求之確認利益，正是獲得適法裁量進而獲准承租之機  
06 會，目的在於排除因行政機關事實認定錯誤，導致上訴人  
07 喪失獲准承租機會之不安狀態。依原審見解，無異使人民  
08 對於國有土地申租之前階段事實爭議，縱行政機關於事實  
09 認定上發生重大瑕疵，人民亦無任何司法救濟之可能，嚴  
10 重侵害人民之訴訟權利。

11 三、原判決僅以兩造間並無租賃關係存在，承租資格亦非租賃  
12 法律關係之發生原因為由，認定承租資格並非法律關係基  
13 礎事實云云，顯係將法律關係基礎事實限縮為直接、必然  
14 發生權利義務之原因事實，惟民事訴訟法第247條第1項修  
15 正後明文擴大允許當事人以法律關係基礎事實作為確認訴  
16 訟之標的，旨在使當事人於法律關係之發生面臨基礎事實  
17 存否之爭執時，能藉由法院之確認，除去法律地位之不安  
18 定，基此，就法律關係基礎事實之解釋，即不應限縮於直  
19 接、必然發生權利義務法律關係之原因事實之情形。倘為  
20 此限縮解釋，則當事人逕為請求確認該法律關係存在即  
21 可，修法新增得確認基礎事實之目的即無從達成。

22 四、按國有財產法第42條第1項第2款所定之「民國82年7月21  
23 日前已實際使用」乃是被上訴人得行使出租裁量權之法律  
24 關係基礎事實，若無此事實存在，被上訴人依法即絕對不  
25 得出租；反之，若具備此一客觀事實，當事人即可取得合  
26 法申請承租之資格地位。本件上訴人所欲請求確認之承租  
27 資格，涉及雙方間之法律權利義務關係，自屬得為確認訴  
28 訟標的之法律關係基礎事實。

29 五、依照上訴人申租彰化縣○○市鎮○段000000000地號土地  
30 （下稱系爭土地）時所提供81年10月12日與82年6月13日  
31 之航照圖，已足可見系爭土地上該區域之地貌與周遭未經

01 開發之原始樹叢明顯有別。再比對上訴人所提出自79年起  
02 至82年間之多張連續航照圖，更可清晰顯示該處地貌從自  
03 然樹叢演變為人工鋪裝地面，乃至出現貨櫃堆置之過程，  
04 此等客觀之人為使用跡證，已充分證明系爭土地於82年7  
05 月21日前早有實際開發使用之事實。是被上訴人之彰化辦  
06 事處徒以航照圖之影像模糊無法判讀為由作為駁回申租之  
07 論據，顯與客觀事實證據相悖，欠缺合理理由，其裁量有  
08 嚴重瑕疵，上訴人起訴請求確認就系爭土地，存在依國有  
09 財產法第42條第1項第2款所定，於82年7月21日前已實際  
10 使用，並願繳清歷年使用補償金者，得逕予出租之法律關  
11 係基礎事實，均與事實相符，洵屬有據。並於原審聲明：  
12 確認上訴人就彰化縣○○市鎮○段000000000地號土地，  
13 具備國有財產法第42條第1項第2款所定「於民國82年7月2  
14 1日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金」得逕予出  
15 租之法律關係基礎事實。

16 貳、被上訴人抗辯：

17 本件上訴人提出確認上訴人就系爭土地，具備國有財產法第  
18 42條第1項第2款所定於82年7月21日前已實際使用，並願繳  
19 清歷年使用補償金者，得逕予出租之法律關係基礎事實，惟  
20 就提出確認法律關係基礎事實存在之訴訟，必須兩造間已存  
21 在一定之法律關係，方得就該法律關係基礎事實有關者，提  
22 起確認訴訟，並非所有之事實皆可提起確認之訴（最高法院  
23 52年度台上字第1240號民事判決意旨參照）。本件兩造間並  
24 無租賃關係存在，「承租資格」亦非租賃法律關係之發生原  
25 因，亦不得做為確認之訴標的，故上訴人提起本件確認訴  
26 訟，與法不合。且退步言之，縱認上訴人為系爭土地之現使  
27 用人，而合於國有財產法第42條第1項第2款之規定，並已依  
28 該條款規定申請租用，惟相關法令既未強制被上訴人必須與  
29 上訴人成立租賃，被上訴人仍有斟酌准駁之權，則縱上訴人  
30 取得本件勝訴判決，被上訴人並無締約義務，故上訴人並無  
31 確認訴訟之訴訟利益。況且系爭土地屬農業用地，僅得作為

01 農業使用，不容上訴人違規將其用作工廠使用，被上訴人業  
02 已對上訴人提起拆屋還地訴訟，顯見被上訴人並無出租系爭  
03 土地之計畫，故上訴人提起本件確認之訴，縱經法院判決確  
04 認，亦無從除去其法律上不安之狀態，實欠缺即受確認判決  
05 之法律上利益，故原審判決並無違誤等語。並於原審聲明：  
06 上訴人之訴駁回。

07 參、原審經審理結果，判決上訴人全部敗訴，上訴人不服提起上  
08 訴，並聲明：(一)原判決廢棄。(二)上開廢棄部分，確認上訴人  
09 就彰化縣○○市鎮○段000000000地號土地，具備國有財產  
10 法第42條第1項第2款所定「於民國82年7月21日前已實際使  
11 用，並願繳清歷年使用補償金」得逕予出租之法律關係基礎  
12 事實。(三)第一、二審訴訟費用由被上訴人負擔。被上訴人則  
13 答辯聲明：(一)上訴駁回。(二)第一、二審訴訟費用由上訴人負  
14 擔。

15 肆、兩造爭執事項：

16 一、本件請求確認之事實，是否屬民事訴訟法第247條第1項之  
17 「法律關係基礎事實」？

18 二、上訴人就本件訴訟是否具有即受確認判決之法律上利益？

19 伍、本院判斷：

20 一、民事訴訟法於八十九年二月九日修正時，為發揮確認之訴  
21 預防及解決紛爭之功能，雖在第二百四十七條第一項後段  
22 及第二項增訂法律關係基礎事實存否，亦得作為確認之訴  
23 之客體，但限制須以原告不能提起他訴訟者，始得提起，  
24 否則應認原告無即受確認判決之法律上利益，以避免導致  
25 濫訴，觀諸其立法修正理由自明。此與確認法律關係存否  
26 之訴，不以原告不能提起他訴訟為必要，固有不同，惟參  
27 照確認法律關係存否之訴，僅限以確認現在之法律關係為  
28 其訴之標的之意旨，在解釋上，原告提起確認為法律關係  
29 基礎事實存否之訴，仍須其因該基礎事實所生之法律關  
30 係，為現在之法律關係，始可認為有即受確認判決之法律  
31 上利益，俾憑以判斷原告就該法律關係基礎事實之存否，

01 得否提起其他訴訟（最高法院102年度台上字第590號判決  
02 照）。

03 二、本件上訴人與被上訴人爭執是否使用系系土地達一定期間  
04 上訴人是否得依國有財產法第42條第1項第2款規定，於82  
05 年7月21日前已實際使用，並願交清歷年使用補償金者，  
06 得逕予出租之法律關係基礎事實，此觀實務見解「本件抗  
07 告人向相對人申租系爭土地，相對人係立於私人地位，代  
08 表國家決定是否將公有土地出租，雙方立於平等地位，與  
09 一般私人間土地出租事件之本質並無不同，揆諸前揭說  
10 明，相對人從未就抗告人之承租之要約作成為任何承諾，  
11 乃係基於私法關係所為之意思表示，並非基於公法關係以  
12 官署地位向人民所為之行政處分，抗告人如有爭執應循民  
13 事訴訟程序解決，行政法院並無受理權限」（最高行政法  
14 院109度裁字第1760號裁定參照）。果爾，上訴人告對被  
15 上訴人是否准許其承租系爭土地可提起民事訴訟，仍執意  
16 請求確認原告就彰化縣○○市鎮○段000地號土地，具備  
17 國有財產法第42條第1項第2款所定「於民國82年7月21日  
18 前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金」得逕予出租之  
19 法律關係基礎事實等語，即與民事訴訟法第247條第2項規  
20 定不符，不應准許。

21 三、綜上所述，因上訴人得提起一般民事訴訟之情形下，仍提  
22 起確認法律關係基礎事實存否之訴，即非可採。從而，上  
23 訴人依國有財產法第42條第1項第2款請求確認上訴人就彰  
24 化縣○○市鎮○段000地號土地，具備國有財產法第42條  
25 第1項第2款所定「於民國82年7月21日前已實際使用，並  
26 願繳清歷年使用補償金」得逕予出租之法律關係基礎事實  
27 等語，為無理由，不應准許。原審為上訴人敗訴之判決，  
28 理由雖屬不當，但依其他理由仍認為正當，是以上訴人之  
29 上訴仍為無理由，上訴意旨指摘原判決不當，求予廢棄改  
30 判，為無理由，應予駁回。

31 四、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述並所提出之證

01 據，經本院審酌後，認均與本件判斷結果無影響，爰不予  
02 一一論述，附此敘明。

03 五、據上論結，本件上訴為無理由，依民事訴訟法第436條之1  
04 第3項、第449條第2項、第78條，判決如主文。

05 中 華 民 國 115 年 5 月 19 日  
06 民事第四庭 審判長法官 王鏡明  
07 法官 謝仁棠  
08 法官 李言孫

09 以上正本系照原本作成。

10 不得上訴。

11 中 華 民 國 115 年 5 月 19 日  
12 書記官 廖涵萱