

臺灣澎湖地方法院民事判決

113年度訴字第81號

原告 伊昌預拌混凝土有限公司

法定代理人 謝榮懷

訴訟代理人 陳嘉蓉

陳沛琳

吳奕璇律師

卓映初律師

被告 澎湖縣政府

法定代理人 陳光復

訴訟代理人 林宜德

許薰予

桂祥晟律師

上列當事人間請求確認土地使用同意等事件，本院於民國114年1月23日言詞辯論終結，判決如下：

主 文

被告應就坐落澎湖縣○○鄉○○○段0000○0000地號土地出具如附件所示之土地使用權同意書予原告。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由被告負擔百分之五十，餘由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

按訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴；不變更訴訟標的，而補充或更正事實上或法律上之陳述者，非為訴之變更或追加。民事訴訟法第255條第1項前段、第256條分別定有明文。查本件原告起訴時先位聲明原為：確認原告得以如民事起訴狀附件一所示「縣有非公用財產委託經營契約」作為向目的事業主管機關申請核准使用、許可開發、籌設或設置之土地同意使用證明文件或土地使用權利證明；嗣原告

01 於民國114年9月25日將其先位聲明改為：確認原告得以如民  
02 事起訴狀附件一所示「縣有非公共財產委託經營契約」作為  
03 申請建造執照、雜項執照、開工申請、保存登記行政許可之  
04 土地同意使用證明文件或土地使用權利證明（見本院卷一第  
05 17頁、本院卷二第53頁），核原告所為，係就其聲明內容為  
06 具體陳述補充，非屬訴之變更，應予准許。

07 貳、實體方面

08 一、原告主張略以：

09 (一)被告為澎湖縣○○○鄉○○○段0000○0000地號土地（下稱  
10 系爭二地）管理機關，茲原告為在系爭二地及同段1259、12  
11 62、1323地號土地上經營砂石碎解暨附設預拌混凝土事業  
12 （下稱系爭事業），於111年7月14日，依國有非公用財產委  
13 託經營實施要點第5點第1項第2款規定，就系爭二地與被告  
14 簽立「縣有非公用財產委託經營契約」（下稱系爭契約）；  
15 嗣原告為經營系爭事業，向被告申請在系爭二地及同段125  
16 9、1262、1323地號土地上新建建物，經被告同意原告以系  
17 爭契約作為申請建造執照、雜項執照之土地使用權同意書，  
18 於111年11月2日核發澎湖縣政府(111)澎府建許(外)字第359  
19 號建造執照及(111)澎府雜許字第007號雜項執照（下合稱  
20 系爭建雜照），依系爭契約第3條但書約定，原告已取得以  
21 系爭契約作為申請建造執照、雜項執照、開工申請、保存登  
22 記行政許可（下稱系爭行政文書）之土地同意使用證明文件  
23 或土地使用權利證明之權利，被告有容忍原告以系爭契約作  
24 為申請系爭行政文書之土地同意使用證明文件或土地使用權  
25 利證明義務，乃被告竟否認上情，於114年3月3日以原告逾  
26 期未補系爭二地之土地使用權同意書為由，撤銷系爭建雜  
27 照，致原告前開權利陷於法律上不安定之狀態，爰提起本件  
28 先位訴訟請求確認原告得以系爭契約作為申請系爭行政文書  
29 之土地同意使用證明文件或土地使用權利證明；又如認原告  
30 不得逕以系爭契約作為申請系爭行政文書之土地同意使用證  
31 明文件或土地使用權利證明，則備位依系爭契約第1條、第8

01 條，請求被告履行其出具系爭二地土地使用權同意書之主給  
02 付義務；再如認被告無前開主給付義務，因系爭契約之目的  
03 係由被告提供系爭二地供原告經營系爭事業用，倘被告不出  
04 具系爭二地土地使用權同意書，原告將因無法經營系爭事業  
05 而無法達成系爭契約之目的，應認被告依系爭契約有出具系  
06 爭二地土地使用權同意書之從給付義務，爰依系爭契約請求  
07 被告出具系爭二地之土地使用權同意書等語。

08 (二)先位聲明：確認原告得以系爭契約作為申請系爭行政文書之  
09 土地同意使用證明文件或土地使用權利證明。

10 (三)備位聲明：被告應出具如附件所示之土地使用權同意書。

## 11 二、被告抗辯略以：

12 (一)先位聲明部分：本件確認之標的涉及被告為履行系爭契約所  
13 需作成之行政處分之審核、作成及合法性之判斷，此部分應  
14 由行政法院審判，普通法院並無審判權；又縱認本件普通法  
15 院有審判權，本件確認之標的為法律關係之基礎事實，而原  
16 告非不得提起其他訴訟以實現其訴訟目的，此與確認訴訟之  
17 補充性質有違，已非合法；另被告未曾同意原告以系爭契約  
18 作為申請系爭行政文書之土地同意使用證明文件或土地使用  
19 權利證明，故縱認本件先位之訴合法，依系爭契約第3條本  
20 文約定，本件實體上亦無理由。

21 (二)備位聲明部分：系爭契約為行政契約，且原告請求被告出具  
22 之土地使用權同意書為行政處分，故原告依系爭契約備位請  
23 求被告出具土地使用權同意書，亦屬行政法院之審判範圍，  
24 非得由普通法院審判；又縱認普通法院有審判權，觀諸系爭  
25 契約第3條本文即可知，被告依系爭契約並無出具土地使用  
26 權同意書之主給付義務或從給付義務。

27 (三)答辯聲明：1.原告之訴駁回。2.如受不利判決，願供擔保請  
28 准宣告免為假執行。

## 29 三、不爭執事項：

30 查被告為澎湖縣有系爭二地之管理機關，原告為在系爭二地  
31 及同段1259、1262、1323地號土地上經營系爭事業，於111

01 年7月14日，依國有非公用財產委託經營實施要點第5點第1  
02 項第2款規定，就系爭二地與被告簽立系爭契約；嗣原告為  
03 經營系爭事業向被告申請在系爭二地及同段1259、1262、13  
04 23地號土地上新建建物，經被告於111年11月2日核發系爭建  
05 雜照；其後被告於114年3月3日以原告逾期未補系爭二地土  
06 地使用權同意書為由，撤銷系爭建雜照等情，有系爭契約、  
07 系爭建雜照、澎湖縣政府114年3月3日府建管字第114001251  
08 11號函等件在卷可憑（見本院卷一第49至67、81至83、385  
09 頁），且為兩造所不爭執（見本院卷二第177頁），首堪認  
10 定。

#### 11 四、本院之判斷：

##### 12 (一)本件審判權歸屬：

- 13 1.按訴訟事件是否屬普通法院之權限，應以原告起訴主張為訴  
14 訟標的之法律關係是否屬於私法上之爭執為斷，倘原告所訴  
15 請裁判之法律關係屬私法上之爭執，普通法院即有審判權  
16 （最高法院104年度台抗字第962號、113年度台抗字第272號  
17 裁定同旨）。
- 18 2.本件原告先位訴訟係確認訴訟，則其所主張之訴訟標的法律  
19 關係即原告所主張確認之法律關係或法律關係之基礎事實，  
20 是以原告之先位聲明確認其得以系爭契約為申請系爭行政文  
21 書之土地同意使用證明文件或土地使用權利證明，既經被告  
22 否認，核諸原告先位聲明之主張，係以系爭契約第3條但書  
23 所定要件已實現為其依據，觀諸系爭契約內容：甲方（即被  
24 告）為依「國有非公用財產委託經營實施要點」第5點第1項  
25 第2款規定委託乙方（即原告）經營，經雙方協議條款如  
26 下：一、…甲方提供乙方使用之財產（即系爭二地）…作為  
27 砂石碎解暨附設預拌混凝土廠使用…四、…乙方應支付甲方  
28 下列訂約權利金、經營權利金及履約保證金，並自負經營盈  
29 虧等語（見本院卷一第49頁），可知系爭契約之主要內容及  
30 目的，係由被告提供系爭二地予原告經營系爭事業使用，並  
31 由原告支付訂約權利金、經營權利金為使用對價，此乃被告

01 基於系爭二地管理機關之身分，就系爭二地所為之使用收益  
02 及管理，既無涉及公權力之行使，亦與兩造公法上之權利義  
03 務關係無關，僅屬行政機關對非公用財產為使用、收益、處  
04 分之私經濟行為，依上說明，系爭契約自屬私法契約。準  
05 此，原告先位訴訟所訴請裁判之爭執，即系爭契約第3條但  
06 書所定要件之實現與否，系爭契約既屬私法契約，先位訴訟  
07 自屬私法上之爭執，參諸前揭說明，本院自有審判權。

08 3.原告主張其備位訴訟之訴訟標的法律關係係系爭契約之約定  
09 及從給付義務，系爭契約為私法上契約，已如前述，所衍生  
10 之從給付義務亦屬私法契約性質，本院就此私法上爭執亦有  
11 審判權。

12 4.因此，被告辯稱系爭契約為行政契約，原告先位聲明內容涉  
13 及嗣後行政處分之作成或審核，備位聲明請求之土地使用權  
14 同意書為行政處分，均係行政法院之審理範圍，本院無審判  
15 權等語，尚無可採。

16 (二)本件先位訴訟部分：

17 1.按確認法律關係基礎事實存否之訴，以原告有即受確認判決  
18 之法律上利益，且不能提起他訴訟者為限，始得提起之，此  
19 觀民事訴訟法第247條第1項、第2項規定自明。是以確認之  
20 訴，係原告請求法院確定一定法律關係存否、證書真偽或法  
21 律關係基礎事實存否之訴訟。所謂法律關係，乃指人與人間  
22 或人與物間之法律關係。絕對權或相對權均得為確認之訴之  
23 標的，單純之事實或狀態，並非法律關係；因要件是否完備  
24 所生之法律上效力，屬法律效果，亦非法律關係（最高法院  
25 109年度台上字第2958號、108年度台上字第2606號、106年  
26 度台上字第1898號判決意旨參照）。另所謂法律關係之基礎  
27 事實，乃指法律關係所由生之原因事實，限於特定法律行為  
28 之成立要件或生效要件之相關事實，方屬之。

29 2.本件原告固主張：系爭契約第3條但書約定之要件已實現，  
30 原告已取得以系爭契約作為申請系爭行政文書之土地同意使  
31 用證明文件或土地使用權利證明之「權利」，被告有容忍原

01 告以系爭契約作為申請系爭行政文書之土地同意使用證明文件  
02 或土地使用權利證明之「義務」，本件請求確認之標的為  
03 前開權利義務之法律關係等語。

04 (1)然核諸系爭契約第3條約定內容：「三、禁止規定：乙方不  
05 得以本契約作為向目的事業主管機關申請核准使用、許可開  
06 發、籌設或設置之土地同意使用證明文件或土地使用權利證  
07 明。但依委營要點第5點第1項第2款規定辦理，乙方為經營  
08 同一興辦事業需向目的事業主管機關申請核准下一階段許可  
09 開發、籌設或設置，經甲方同意者，不在此限」（見本院卷  
10 一第49頁），僅係表明禁止原告以系爭契約作為向目的事業  
11 主管機關申請所示文書或行為之土地同意使用證明文件或土  
12 地使用權利證明之原則，及例外於該條但書所定要件實現時  
13 排除前開禁止規定適用之意思而已，與兩造法律關係即權利  
14 義務之得、喪、變更全然無涉。

15 (2)析言之，原告得否以系爭契約作為申請系爭契約第3條所列  
16 文書或行為之土地同意使用證明文件或土地使用權利證明乙  
17 命題，繫諸於該條但書所定要件之實現與否，係因該條但書  
18 所定要件之實現，將生排除該條本文禁止規定之「法律效  
19 果」，非謂原告因而取得以系爭契約作為申請系爭行政文書  
20 之土地同意使用證明文件或土地使用權利證明之「權利」，  
21 或謂被告因之負有容忍原告以系爭契約作為申請系爭行政文  
22 書之土地同意使用證明文件或土地使用權利證明之「義  
23 務」。

24 (3)準此，原告請求確認其得以系爭契約作為申請系爭行政文書  
25 之土地同意使用證明文件或土地使用權利證明，本質上僅係  
26 請求確認特定法律效果之存否而已；又此法律效果之存否，  
27 縱或涉及被告作成系爭行政文書之審核標準，然究非具體私  
28 法法律關係之成立要件或生效要件之相關事實，當屬單純之  
29 事實狀態，揆諸前揭說明，非得為確認訴訟之標的。

30 3.從而，原告主張本件先位之訴確認之標的為法律關係，難認  
31 有據。本件先位訴訟，於法未合，應予駁回。

01 (三)備位訴訟部分：

02 1.按當事人間債之關係類型，胥以主給付義務定之，該等義務  
03 係債之關係固有、必備之要素，用以確定及規範債之關係類  
04 型。當事人所負債務，另尚有從給付義務及附隨義務，從給  
05 付義務旨在準備、確定、支持及完全履行主給付義務，基於  
06 法律明文或當事人約定，或基於誠信原則及補充之契約解  
07 釋，以確保債權人之給付利益獲得最大可能之滿足，債權人  
08 得以訴請求履行，於債務人不履行時，債權人得否解除契  
09 約，應視該從給付義務對契約目的之達成是否必要、不可或  
10 缺而定（最高法院112年度台上字第2370號判決意旨參  
11 照）。

12 2.經查：

13 (1)系爭契約之內容及主要目的係由被告提供系爭二地予原告經  
14 營系爭事業使用，並由原告支付權利金為使用對價，已如上  
15 述，堪認被告及原告依系爭契約互負之主給付義務分為提供  
16 土地及給付權利金，至出具土地使用權同意書，固有支持被  
17 告提供土地之主給付義務之目的完整實現之功能，然此與提  
18 供土地，究屬二事，尚難認為被告依系爭契約所負之主給付  
19 義務。至系爭契約第8條雖約定：…（第2項）乙方增加之設  
20 施或既存設施補辦所有權第一次登記及修、改建需發給土地  
21 使用權同意書者，應以書面承諾於委託經營期間不得請求設  
22 定地上權，並檢附相關圖說，送甲方審核後發給。（第3  
23 項）前項土地使用權同意書，得供乙方申請建造執照、雜項  
24 執照或補辦建物所有權第一次登記等語（見本院卷一第53  
25 頁），然核其意旨，仍係以輔助、支持被告提供土地之主給  
26 付義務之目的之完整實現，使原告得在系爭二地上經營系爭  
27 事業為目的，原告憑此主張被告依系爭契約有出具系爭二地  
28 之土地使用權同意書之主給付義務，難認有據。

29 (2)然查，被告締約時既明知其委託原告經營之系爭二地，係供  
30 原告開發、經營系爭事業使用，原告為此當有興建建物之需  
31 要，亦明知除系爭契約第3條但書所列情形外，土地使用權

01 同意書為申請建造執照、雜項執照之必要文件，倘其既不同  
02 意原告逕以系爭契約作為申請建造執照、雜項執照之土地同  
03 意使用證明文件或土地使用權利證明，復不出具系爭二地之  
04 土地使用權同意書，將致原告無法在系爭二地興建經營系爭  
05 事業所需之建物，而無法達成經營系爭二地之目的，影響原  
06 告系爭契約履行利益及締約目的之實現，基於誠信原則及補  
07 充之契約解釋，被告當有協助出具系爭二地之土地使用權同  
08 意書供原告申請建造執照、雜項執照，使原告得完整使用系  
09 爭二地以經營系爭事業之從給付義務，以實現系爭契約訂約  
10 之經濟目的，始符系爭契約本旨。至被告固辯稱依系爭契約  
11 第3條約定，其並無出具系爭二地土地使用權同意書之義務  
12 等語，然查，系爭契約第3條雖明載：乙方不得以本契約作  
13 為向目的事業主管機關申請核准使用、許可開發、籌設或設  
14 置之土地同意使用證明文件或土地使用權利證明。但依委營  
15 要點第5點第1項第2款規定辦理，乙方為經營同一興辦事業  
16 需向目的事業主管機關申請核准下一階段許可開發、籌設或  
17 設置，經甲方同意者，不在此限等語（見本院卷一第49  
18 頁），然此僅係禁止原告未經被告同意，逕以系爭契約作為  
19 向目的事業主管機關申請所列文書或行為之土地同意使用證  
20 明文件或土地使用權利證明，並非意在免除被告協助出具土  
21 地使用權同意書之從給付義務。又被告雖於本院陳稱：之前  
22 遭遇居民陳情抗議，所以其他局處不願意再履行系爭契約，  
23 被告因而本於自己權利不發給土地使用權同意書等語，然被  
24 告此等基於政治層面之事實上考量，要與兩造契約法律關係  
25 無涉，自無從免除被告依系爭契約所負之義務。

26 3. 基上所述，本件被告既因系爭契約而有提供系爭二地予原告  
27 使用之主給付義務，且於締約時即知其提供之系爭二地係供  
28 原告開發、經營系爭事業使用，為使原告得在系爭二地開工  
29 興建經營系爭事業所需之建物，以達系爭契約訂立之經濟目  
30 的，自當認被告有協助出具如附件所示之土地使用權同意書  
31 之從給付義務，始符契約本旨。從而，原告依系爭契約請求

01 被告出具如附件所示之土地使用權同意書，於法有據，應予  
02 准許。

03 五、綜上所述，本件原告先位請求確認原告得以系爭契約作為申  
04 請系爭行政文書之土地同意使用證明文件或土地使用權利證  
05 明，於法未合，應予駁回。然原告依系爭契約備位請求被告  
06 出具如附件所示之土地使用權同意書，為有理由，應予准  
07 許。又原告備位聲明部分固另以系爭契約第8條為請求權基  
08 礎，然本院既已就此部分為原告勝訴判決，自無庸就此另行  
09 審酌，併此敘明。

10 六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提主張證  
11 據，經本院斟酌後，認與結果均無影響，爰不逐一論述，附  
12 此敘明。

13 七、訴訟費用之負擔：民事訴訟法第79條。

14 中 華 民 國 115 年 1 月 22 日

15 民事庭 審判長法官 楊智守

16 法官 陳順輝

17 法官 費品璇

18 以上正本係照原本作成。

19 如對本判決上訴，須於判決送達後20日內向本院提出上訴狀。如  
20 委任律師提起上訴者，應一併繳納上訴審裁判費。

21 中 華 民 國 115 年 1 月 22 日

22 書記官 杜依琰