臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭
111年度訴字第772號
114年7月16日辯論終結

原　　告　陳景嵩（原告○○○之繼承人）

訴訟代理人　陳祥彬　律師
　　楊宗翰　律師
原　　告　陳景遠（原告○○○之繼承人）

被　　告　臺北市政府
代　表　人　蔣萬安（市長）

訴訟代理人　黃旭田　律師
　　游國棟　律師
　　蕭郁潔　律師

上列當事人間確認法律關係存在（不存在）事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

㈠被告代表人於訴訟進行中，由柯文哲變更為蔣萬安，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷一第303頁），另原告於訴訟進行中，由○○○變更為陳景嵩、陳景遠，茲據陳景嵩具狀聲明承受訴訟（本院卷一第469頁），以上核無不合，應予准許，陳景遠部分並經本院依職權裁定命其承受訴訟（本院卷二第93至95頁）。

㈡原告陳景遠受合法通知，無正當理由未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條各款所列情形，爰依被告聲請，由其一造辯論而為裁判。

㈢原告於起訴後，復於民國114年7月16日言詞辯論期日，將原本訴之聲明「確認被告依法完成『行政院台（77）內地字第607447號函，核准臺北市政府興辦污水處理場濱江街維護場工程，徵收臺北市中山區濱江段四小段686地號等69筆土地』上，原告所有之土地改良物一併徵收程序前，原告得本於土地改良物（即建築改良物及農作改良物）所有權人地位繼續無償占有使用所坐落之土地（均以實際測量為準）。」變更為「確認被告依法完成『行政院台（77)內地字第607447號函，核准臺北市政府興辦污水處理場濱江街維護場工程，徵收臺北市中山區濱江段四小段686地號等69筆土地』上，原告所有如臺灣高等法院109年重上更一字第95號民事判決，所附臺北市中山地政事務所土地複丈成果圖所示（其中：如附圖所示AB、AC、AD、AE、AF、AG、AH、Y1、Y3、Z之土地改良物《即系爭地上物》一併徵收程序前，原告得本於土地改良物所有權人地位繼續無償占有使用所坐落之土地。」（本院卷二第329頁），核其雖有變更，然其請求之基礎不變，且被告表示無意見（本院卷二第330頁），故其此部分訴之變更應予准許。

二、事實概要：

○○○（下稱陳君）及訴外人○○○、○○○就訴外人○○○、○○○及○○○○（下稱○○○等3人）所共有之臺北市中山區大佳段二小段761、761-1、765、765-1、765-2、801及801-1等地號土地（原地號為濱江段四小段761、765及801地號土地，下稱系爭土地），訂有耕地三七五租約（下稱系爭耕地租約），嗣被告於77年間為興辦污水處理場濱江街維護場工程，申請徵收系爭土地，經行政院以77年6月15日台（77）內地字第607447號函核准，被告於77年11月30日以北市地四字第54058號函公告徵收，○○○等3人並於78年1

月25日領取土地徵收補償費，陳君亦於78年1月14日領取佃農補償費完畢，原耕地三七五租約則由被告於78年1月19日逕為辦理註銷登記。後因系爭土地位於飛航限建區內，被告重新檢討後認無徵收之必要，經行政院以78年10月2日台（78）內地字第742812號函核准撤銷徵收，被告乃先後通知原土地所有權人及承租人繳回所領取之補償費，俾憑辦理回復所有權登記事宜，然土地所有權人並未依限繳回，被告遂以徵收為原因，於87年9月23日就系爭土地辦理登記為臺北市所有；被告並於89年2月1日以北市地四字第8920169902號函通知陳君等人亦毋需繳還佃農補償費，並依內政部87年訂頒之撤銷土地徵收作業規定，不予回復耕地租約。94年間，陳君以行政院為被告，就系爭土地提起「確認徵收關係不存在」之行政訴訟，經本院及最高行政法院分別以94年度訴字第526號判決、97年度判字第338號判決駁回陳君之訴；陳君復於104年間對被告提起「請求一併徵收系爭土地之土地改良物（下稱系爭土地改良物）」之行政訴訟，先後經本院104年度訴字第625號及最高行政法院105年度判字第191號判決駁回陳君之訴。惟陳君等人持續占有系爭土地，系爭土地之管理機關即被告所屬工務局衛生下水道工程處（下稱衛工處）遂於103年間向陳君等人提起「拆屋還地」之民事訴訟（下稱拆屋還地訴訟），經最高法院以111年度台上字第316號判決衛工處勝訴定讞，原告應將系爭土地改良物拆除返還系爭土地。原告乃主張，被告當初僅徵收系爭土地，未徵收該土地上之改良物，其得依原徵收關係，繼續無償占有系爭土地，遂提起本件訴訟。

三、本件原告主張略以：

㈠系爭土地改良物已完成拆遷，原告無從提起撤銷訴訟，惟此涉及被告一併徵收系爭土地改良物並發給補償費前，原告繼續無償占有、使用系爭土地之權利，並攸關民事法院所為之審判是否適法，亦即若確認原告有繼續使用系爭土地之權利，即不構成不當得利，堪認原告具即受確認判決之法律上

利益，為貫徹憲法第16條所保障之訴訟基本權，仍應允由原告提起本件確認訴訟。而原告提起本件訴訟所欲確認者，係得本於土地改良物所有權人之地位，繼續無償占有、使用系爭土地之權利，依最高行政法院109年度判字第128號判決意旨，針對本件徵收法律關係之存在而派生之獨立權利（亦即原告得繼續無償占有使用系爭土地之權利）及義務（亦即被告應一併徵收地上物之義務），皆得作為確認訴訟之對象。

㈡依土地徵收條例第21條第2項、第28條第1項等規定賦予被告應一併徵收系爭土地改良物之義務，並使原告於被告完成一併徵收作業前，獲得於系爭土地上為繼續從來之使用、收益之權利，前開規定固未創設新的占有權利，惟該等規定係在要求徵收機關未辦理土地改良物之徵收並發給補償費前，容任改良物所有權人繼續使用土地，此與改良物所有權人是否有權占有該土地無涉。又原告於系爭土地上所搭建之建物，縱未依法申請取得建築執照及使用執照，本件應適用對原告有利之78年12月29日修正公布前之土地法，被告仍有徵收之義務，於被告依法辦理系爭土地改良物一併徵收並發給補償費前，原告自得本於系爭土地改良物所有權人之地位，繼續無償占有、使用系爭土地等語。

㈢並聲明：確認被告依法完成「行政院台（77)內地字第607447號函，核准臺北市政府興辦污水處理場濱江街維護場工程，徵收臺北市中山區濱江段四小段686地號等69筆土地」上，原告所有如臺灣高等法院109年重上更一字第95號民事判決，所附臺北市中山地政事務所土地複丈成果圖所示（其中：如附圖所示AB、AC、AD、AE、AF、AG、AH、Y1、Y3、Z之土地改良物《即系爭地上物》一併徵收程序前，原告得本於土地改良物所有權人地位繼續無償占有使用所坐落之土地。」

四、本件被告答辯略以：

㈠本件原告起訴請求確認者係其就系爭土地是否屬有權占用，進而否認衛工處得向其請求拆屋還地、相當於租金之不當得

利，此訴訟標的法律關係應屬私法上之爭議，非屬公法上爭議，提起本件訴訟並非適法；且原告已自行將系爭土地上之建物拆除完畢，系爭土地上僅留有拆除建物後之廢棄物，則原告自無從本於改良物所有權人之地位，繼續占有系爭土地，本件起訴請求確認其基於改良物所有權人之身分而與被告間有特定法律關係存在，欠缺受確認判決之實益及法律上利益。

㈡縱認原告得依行政訴訟法第6條第1項提起本件訴訟，然系爭土地上之土地改良物均為違章建築，被告自無將其一併徵收、發放徵收補償費抑或拆遷補償費之必要，且在原耕地三七五租約因原告未自任耕作而無效後，即喪失系爭土地之占有權源，自不會因系爭土地被徵收反而變有權占有，原告稱其依憲法、土地法、土地徵收條例等規定，得在被告一併徵收系爭土地上之改良物、發放徵收補償費前，有權占有系爭土地云云，顯無理由等語，資為抗辯。

㈢並聲明：駁回原告之訴。

五、本件如事實概要欄所示事實，除下述所示爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有系爭耕地租約（本院卷一第51至57頁）、行政院77年6月15日台（77）內地字第607447號函（本院卷二第221至222頁）、被告77年11月30日北市地四字第54058號函（本院卷一第59至61頁）、○○○等3人領取土地徵收補償費之收據（本院卷二第228至236頁）、陳君領取佃農補償費之收據（本院卷一第295頁）、行政院78年10月2日台（78）內地字第742812號函（本院卷一第79頁）、系爭土地土地登記第二類謄本（本院卷一第37至49頁）、被告89年2月1日北市地四字第8920169902號函（本院卷一第93至94頁）、本院94年度訴字第526號判決（本院卷一第97至109頁）、最高行政法院97年度判字第338號判決（本院卷一第113至117頁）、本院104年度訴字第625號判決（本院卷一第185至190頁）、最高行政法院105年度判字第191號判決（本院卷一第191至196頁）、臺灣高等法院109年度重上更一字

第95號民事判決及附圖（本院卷二第291至323頁）、最高法院111年度台上字第316號民事判決（本院卷一第197至200頁）影本等件在卷可稽，堪認與事實相符。而兩造既以前詞爭執，則本件所應審究之主要爭點厥為：㈠原告有無提起本件確認訴訟之法律上利益？㈡原告主張具有得使用、占有系爭土地之公法上法律關係存在，有無理由？

六、本院之判斷如下：

㈠本件應適用之法令及法理：

1.行政訴訟法第6條第1項規定：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」

2.土地法第215條第1項規定：「徵收土地時，其改良物應『一併』徵收。」

3.土地徵收條例第5條第2項：「前項應徵收之土地改良物，得視其興辦事業計畫之需要，於土地徵收公告之日起『三年內』徵收之。……」第21條規定：「（第1項）被徵收土地或土地改良物之所有權人，對於其土地或土地改良物之權利義務，於應受之補償費發給完竣時終止。（第2項）前項補償費未發給完竣前，得繼續為從來之使用。……」第27條規定：「需用土地人應俟補償費發給完竣或核定發給抵價地後，始得進入被徵收土地內工作。但國防、交通及水利事業，因公共安全急需先行使用者，不在此限。」第28條第1項規定：「被徵收土地或土地改良物應受之補償費發給完竣或核定發給抵價地後，直轄市或縣市主管機關應通知土地權利人或使用人限期遷移完竣。」

㈡本件原告應無提起確認之訴之利益:

1.行政訴訟法第6條第1項：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能

之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」是以行政訴訟法之一般確認訴訟，應以法律關係為訴訟標的，且以原告有即受確認判決之法律上利益者，否則不得提起，此觀行政訴訟法第6條第1項規定自明。所謂即受確認判決之法律上利益，係指因公法上法律關係之存否不明確，原告主觀上認其在法律上之地位有不安之狀態存在，且此種不安之狀態，能以確認判決將之除去者而言（最高行政法院判決111年度上字第933號判決意旨參照）。是如原告所主張之危害，不能以對被告之確認判決將之除去，不能有即受確認判決之法律上利益。

2.原告固主張被告另曾對原告提告返還不當得利訴訟，所以若確認原告有繼續使用系爭土地之權利，就不會變成不當得利，應有即受確認判決之法律上利益等語。然查，原告本係基於系爭耕地租約占有使用系爭土地，惟相關耕地三七五租約，在系爭土地經被告辦理徵收後，於土地徵收補償費、佃農補償費發給完竣後，已由被告於78年1月19日逕為辦理註銷登記，其後被告雖曾重新檢討後核准撤銷徵收，仍因土地所有權人並未依限繳回所領取之補償費，被告仍以徵收為原因，於87年9月23日就系爭土地辦理登記為臺北市所有，通知陳君等人亦毋需繳還佃農補償費，並依內政部87年訂頒之撤銷土地徵收作業規定，不予回復系爭耕地租約，陳君更曾於94年間以行政院為被告，就系爭土地提起「確認徵收關係不存在」之行政訴訟，先後經本院94年度訴字第526號及最高行政法院97年度判字第338號判決，認定系爭土地之撤銷徵收處分尚未生效，原土地徵收關係仍然存在，駁回陳君之訴，是系爭耕地租約，顯於系爭土地徵收，陳君等人領取佃農補償費後，即已經註銷，此除為兩造到庭所不否認（本院卷二第330至331頁）外，並有經被告註銷之系爭耕地租約（本院卷二第237至242頁）及前開相關行政法院判決在卷可佐，況其後系爭土地之管理機關衛工處，於103年間向陳君等人提起「拆屋還地」之民事訴訟，更先後經臺灣高等法院

109年度重上更一字第95號、最高法院以111年度台上字第316號判決確定，認系爭耕地租約原即有因陳君不自任耕作，依耕地三七五減租條例第16條第2項規定，系爭耕地租約於系爭土地徵收前已屬無效，更無法為原告占有系爭土地之正當權源，且系爭地上物不因系爭徵收，反而變成有權占有等情，此均有前開相關判決書附卷可查，是縱認在系爭土地改良物徵收及補償費發給完竣前，原告得依土地徵收條例第21條第2項規定「得繼續為從來之使用」，亦僅係回復原來使用狀態而已，倘原告占有系爭土地原屬無權占有，政府依法徵收而原始取得土地所有權後，屬於無權占有之系爭地上物，不因土地之被徵收反而變成有權占有，此觀前開拆屋還地民事訴訟，相關最高法院108年度台上字第1003號民事判決（理由欄第三段倒數第11至14行），亦同此見解。是原告前開主張亦難認可採。

3.本件系爭土地改良物，業因管理機關衛工處向民事法院，訴請拆屋還地訴訟，經最高法院111年度台上字第316號判決確定後，衛工處遂聲請強制執行，原告即於112年12月12日自行拆除完畢，而無回復可能，此除為兩造到庭所不否認外（本院卷二第49頁），並有前開判決書（本院卷一第197至200頁）、民事強制執行聲請狀、臺灣臺北地方法院民事執行處（下稱北院民事執行處）112年2月10日、112年5月13日北院忠112司執智字第4583號、臺北市中山地政事務所土地複丈成果圖、陳請狀、民事聲請續行執行狀、拆除前後照片（本院卷一第313頁、第315至323頁、第325頁、第327頁、第329頁、卷二第277至287頁），是縱原告得提起本件確認繼續占有系爭土地，使用土地改良物之法律關係訴訟，並獲致勝訴判決，其亦無從回復從來使用而占有系爭土地，繼續使用土地改良物之利益，更無法以對原告之確認判決將之除去，故原告自無從以本件判決排除其法律上不安定之地位，應無提起本件確認之訴之即受確認判決之法律利益存在。

㈢退步言，如認原告具有提起確認之訴利益，亦難認具有所指法律關係存在

1.原告固主張依土地徵收條例第21條第2項、第28條規定，於系爭改良物經被告徵收並發給補償費完竣前，原告應有得繼續為系爭改良物之使用權利等語。然查，土地徵收條例係於89年2月2日經總統公佈施行，且該條例第60條規定：「本條例施行前，已公告徵收但尚未辦竣結案者，除本條例另有規定外，應依其公告徵收時所依據之法律規定，繼續辦理結案。」；及第63條規定：「本條例自公布日施行。」而系爭土地係於77年11月30日公告完成徵收補償程序之土地徵收案件，業如前述，依法律不溯既往原則，本件自無上開土地徵收條例之適用。

2.況原告既僅為系爭土地改良物之所有權人，而系爭土地改良物更曾因陳君於104年間對被告提起「請求一併徵收系爭土地之土地改良物」之行政訴訟，經本院104年度訴字第625號及最高行政法院105年度判字第191號判決駁回一併徵收系爭土地改良物之請求，此均有前開相關判決附卷可查，而系爭土地改良物其後更經前開拆屋還地訴訟相關臺灣高等法院109年度重上更一字第95號民事判決，認系爭土地之地上物既屬違章建築，被告自無將其一併徵收、發放徵收補償費抑或拆遷補償費之必要（判決理由貳四（二）4，本院卷二第301至302頁），則系爭土地改良物既未經徵收，原告自非屬「被徵收土地改良物」之所有權人，是其請求亦與前開土地徵收條例第21條規定「（第1項）被徵收…土地改良物之所有權人，對於土地或土地改良物之權利義務，於應受之補償費發給完竣時終止。（第2項）前項補償費未發給完竣前，得繼續為從來之使用。」第28條第1項規定：「被徵收…土地改良物應受之補償費發給完竣或核定發給抵價地後，直轄市或縣市主管機關應通知土地權利人或使用人限期遷移完竣。」之要件不合，故原告援引上開規定而為本件請求，在法律上亦無理由。

七、從而，本件原告主張各節，均無可採，原告仍執前詞，訴請確認如訴之聲明所示，為無理由，應予駁回。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙本院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　30　　日

審判長法　官　鍾啟煌

法　官　林家賢

法　官　蔡鴻仁

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依

	法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　30　　日

書記官　萬可欣