臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭
111年度訴字第925號
115年5月13日辯論終結

原　　告　王斯民
訴訟代理人　陳建州　律師
原　　告　王貞凱
共　　同
訴訟代理人　許永展　律師
被　　告　行政院
代　表　人　卓榮泰（院長）

訴訟代理人　楊翕翺　律師
被　　告　國防部空軍司令部

代　表　人　劉任遠（司令）

共　　同
訴訟代理人　林志宏　律師
複 代理 人　楊翕翺　律師

上列當事人間土地徵收事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

確認被告國防部空軍司令部於民國44年6月6日就50年2月28日登記時之地號臺北市大安區下內埔段第211-1地號土地之協議價購契約關係不存在。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔2分之1，餘由被告國防部空軍司令部負擔。

事實及理由

一、程序事項：

㈠本件原告起訴時，被告行政院代表人為蘇貞昌，嗣於訴訟程序進行中變更為陳建仁、卓榮泰，茲據陳建仁、卓榮泰先後具狀聲明承受訴訟（本院卷一第451、553頁），核無不合，應予准許。

㈡原告於起訴後，遞經數次訴之變更追加，復於115年4月9日準備程序期日，將原本訴之聲明變更為「一、確認被告行政院44年6月6日就50年2月28日登記時之地號臺北市大安區下內埔段第211-1地號土地之徵收處分（下稱系爭徵收處分）及其所生之徵收法律關係不存在。二、確認被告國防部空軍司令部（95年組織變革前為空軍總司令部，下稱空令部）44年6月6日就50年2月28日登記時之地號臺北市大安區下內埔段第211-1地號土地之協議價購契約（下稱系爭價購）關係不存在。」（本院卷二第290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290頁），故其此部分訴之變更應予准許。

二、事實概要：

原告等祖父高阿書所有之重測前臺北市大安區下內埔段第211-1地號土地（下稱系爭土地），因被告空令部為辦理所屬四四五五部隊軍協營房工程需用，於44年5月16日呈請國防部檢送相關文件函由內政部轉請被告行政院核准辦理徵收。嗣由臺北市大安區公所於44年5月31日召開協商會議，因高阿書等人要求價格過高而協議不成，國防部乃依據前開被告空令部呈請函文，以44年6月4日（44）梁梧字第2699號函檢送征收土地計畫書等相關文件予內政部，請內政部轉請被告行政院准予徵收。其後復因臺北市政府於44年6月6日下午3時召開協商會議成立系爭價購，並經被告空令部於44年6月22日報奉國防部於同年7月7日准予發放價款，以及請國防部准予轉請撤銷原徵收申請。原告等不服，主張系爭土地未經合法徵收或協議價購程序，乃提起本件確認訴訟。

三、原告主張略以：

㈠系爭土地之土地登記簿記載登記原因為「徵收」，然被告於本件訴訟主張係基於「協議價購」取得系爭土地，是系爭土地究係經「徵收」取得，抑或基於「協議價購」取得，甚或根本不存在任何合法取得之法律關係，為兩造所爭執之核心爭點，已使原告在法律上持續處於財產權受侵害且地位不安定之狀態，並直接影響原告對系爭土地之處分、繼承及權利主張，是本件訴訟顯具有即受確認判決之法律上利益。

㈡被告空令部未經依44年6月6日施行之土地法規範徵收或協議價購之法定程序，即違法強佔原告祖父高阿書之系爭土地，期間完全未經核准機關即被告行政院，以及應公告、發給補償費之市縣地政機關之參與；本件「徵收」案完全缺乏徵收核准處分、徵收計畫書、徵收土地圖說、土地使用計畫圖、徵收公告，及發給補償費等相關文件。

㈢被告所提證據不足證明本件有系爭價購關係存在：

1.被告雖主張系爭土地係經由協購價購方式取得，然所提出之重測前臺北市大安區下內埔段204、205、211地號土地辦理徵收程序之相關資料、國防部44年6月4日（44）梁梧字第2699號函暨征收土地計畫書、四四五五部隊軍協營房平面位置圖、被告空令部征收台北市下內埔段土地地價補償清冊、被告空令部征收臺北市下內埔段土地地上物補償清冊、四四五五部隊征購營房基地會議紀錄、內政部44年10月27日台(44)內地第70803號函稿、國防部44年11月7日(44)梁梧5591號令、國防部44年12月5日(44)梁梧6128號函，以及被告空令部11月22日(44)紉地發字第4048號呈，僅為國防部與下屬機關、其他機關間之往來公文，其性質僅屬行政內部溝通或程序處理之紀錄，從未送達原告，無法直接證明系爭價購法律關係成立。至被告空令部留存之軍用土地清冊（下內埔段235等地號土地）並非正本，僅為非經認證之影本，其提出不符法定方式，該資料亦無載明作成機關、填寫機關或填寫時間，故不具備證據法則之形式證據力，自檔案管理局所調得資料內亦查無該清冊；且仍欠缺實質證據力予以證明被告等

與高阿書間有系爭價購關係。又被告未能提出任何「協議價購」開會通知、開會記錄、資金給付記錄、補償清冊、補償費領取領據、留存帳冊資料、編列預算等實質證據予以證明有系爭價購、買賣等關係存在。

2.被告提出之文件雖稱臺北市政府於44年6月6日召開協商會議並成立系爭價購，然在僅數日前之44年5月31日「445部隊徵購營房基地會議記錄」中，已明確載示兩造就土地價格高阿書需「每坪95元」而「協議不成」，此至被告單方宣稱6月6日「成立系爭價購」之間僅相隔6日，而被告未提出任何證據證明6日內土地價格何以發生變動、高阿書如何被通知參與新的協商，以及新的協議條件即「每坪80元」如何合法達成，是上開各節已明顯違背交易常情及經驗法則。

3.系爭土地之土地登記簿上原因明確記載「徵收」，而非「買賣」或「協議價購」，是被告既主張最終以「協議價購」取得土地，並稱原徵收申請已撤銷，則登記原因應為相應之私法契約關係，然登記簿上明確記載為「徵收」，此即與被告所主張之事實及程序明顯背離，更無法作為證明系爭價購成立之依據。

㈣依原告所知，當時軍方人員曾向原告祖父高阿書表示，系爭土地僅係因軍事需求而「暫時使用」，並承諾「反攻大陸後即會返還」。又44年前後正值戒嚴體制及白色恐怖時期，軍事機關權力高度膨脹，法治秩序尚未完備，客觀上難以期待人民能透過行政或司法途徑主張權利，基此，原告祖父高阿書當時未採取法律行動，係受限於歷史背景下之不可歸責事由，實不應徒以「原告提起本件訴訟之時點」逕為推定被告行為即屬合法等語。

㈤並聲明：

1.確認被告行政院於44年6月6日就系爭土地之系爭徵收處分及其所生之徵收法律關係不存在。

2.確認被告空令部於44年6月6日就系爭土地之系爭價購契約關係不存在。

四、被告答辯略以：

㈠本件原告就44年間之徵收、系爭價購事件，於67年後方為確認訴訟之提起，相關徵收資料均因年代久遠而有佚失之情事，應考量舉證之困難可採間接資料佐證為認定，兼顧公益為宜。

㈡本件系爭土地係經系爭價購取得，並非徵收取得:

1.依國防部44年6月4日（44）梁梧字第2699號函暨征收土地計畫書、四四五五部隊軍協營房平面位置圖、被告空令部征收台北市下內埔段土地地價補償清冊、被告空令部征收台北市下內埔段土地地上物補償清冊、四四五五部隊征購營房基地會議紀錄（本院卷一第269至315頁），內政部44年10月27日台(44)內地第70803號函稿（本院卷一第317頁），國防部44年11月7日(44)梁梧5591號令（本院卷一第319至321頁）、國防部44年12月5日(44)梁梧6128號函（本院卷一第323至325頁）、被告空令部44年11月22日(44)紉地發字第4048號呈（本院卷二第247頁）等證據資料，可知被告空令部辦理所屬四四五五部隊軍協營房工程需用，雖曾於44年5月16日呈請國防部檢送相關文件函由內政部轉請被告行政院核准辦理徵收，然期間復因臺北市政府於44年6月6日下午3時召開協商會議成立系爭價購，並經被告空令部於44年6月22日報奉國防部於同年7月7日准予發放價款，以及請國防部准予轉請撤銷原徵收申請，系爭土地因系爭價購完成，無再為徵收之必要，國防部即撤銷徵收申請。

2.再依系爭土地土地登記簿（本院卷一第489頁）所登載之原因發生時點為44年6月6日，亦核與前開函文所載成立系爭價購之日期與相符，亦足見系爭土地取得原因確係因系爭價購等語，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，並有原告王貞凱之戶籍謄本（本院卷一第347頁）、原告王斯民與王貞凱之遺產稅免稅證明書及遺產稅逾

核課期間證明書（本院卷一第349、351頁）、臺北市大安地政事務所（下稱大安地政）114年5月13日北市大地籍字第1147005137號函暨函附土地登記謄本、地籍圖謄本及內政部地籍圖資網路便民服務系統查詢結果（本院卷二第189至209頁）、系爭土地土地登記簿（本院卷一第489頁）、國防部44年6月4日（44）梁梧字第2699號函暨征收土地計畫書、四四五五部隊軍協營房平面位置圖、被告空令部征收台北市下內埔段土地地價補償清冊、被告空令部征收台北市下內埔段土地地上物補償清冊、四四五五部隊征購營房基地會議紀錄（本院卷一第269至315頁）、內政部44年10月27日台(44)內地第70803號函稿（本院卷一第317頁）、國防部44年11月7日(44)梁梧5591號令（本院卷一第319至321頁）、國防部44年12月5日(44)梁梧6128號函（本院卷一第323至325頁）、被告空令部44年11月22日(44)紉地發字第4048號呈（本院卷二第247頁）、內政部115年2月12日台內地字第1150104371號函（本院卷二第275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原告訴請確認被告行政院44年6月6日就系爭土地之徵收處分及其所生之系爭徵收法律關係不存在，是否具有即受確認判決之法律上利益？㈡被告空令部是否經由系爭價購程序取得系爭土地，而具有系爭價購之法律上關係存在？

六、本院之判斷如下：

㈠關於原告訴請確認系爭徵收處分之徵收法律關係不存在部分（被告為行政院）：

1.行為時(即64年7月24日修正前)土地法第222條規定：「征收土地為左列各款情形之一者，由行政院核准之。一、需用土地人為國民政府五院及其直轄機關省政府或院轄市市政府者。二、舉辦之事業屬於中央各院部會直接管轄或監督者。三、土地面積跨連兩省以上者。四、土地在院轄市區域內者。」第224條規定：「征收土地，應由需用土地人擬具詳細征收計畫書，並附具征收土地圖說及土地使用計畫圖，依

前二條之規定分別聲請核辦。」第227條規定：「市縣地政機關於接到行政院或省政府令知核准征收土地案時，應即公告，並通知土地所有權人及土地他項權利人。前項公告之期間為三十日。」第233條規定：「征收土地應補償之地價及其他補償費，應於公告期滿後十五日內發給之。但因實施國家經濟政策，或舉辦第二百零八條第一款第二款或第四款事業征收土地，得呈准行政院以土地債券搭發補償之。」第236條規定：「征收土地應給予之補償地價補償費及遷移費，由該管市縣地政機關規定之。前項補償地價補償費及遷移費，均由需用土地人負擔，並繳交該管市縣地政機關轉發之。」

2.按「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。」行政訴訟法第6條第1項定有明文。其立法理由載明：「一、…。為防止濫訴，爰規定限於原告之權利或法律上利益有受侵害之危險，且得以確認判決除去者，始得提起之。」是依上揭規定，確認訴訟種類包含確認行政處分無效、確認公法上法律關係成立或不成立（存在或不存在）、確認已執行而無回復原狀可能的行政處分或已消滅的行政處分為違法等3種。而且提起前開確認訴訟，為防止濫訴，爰規定限於原告之權利或法律上利益有受侵害之危險，得以確認判決除去者，始得提起之。而所謂即受確認判決之法律上利益，須因法律關係存否不明確，致原告在公法上之地位有受侵害之危險，而此項危險得以確認判決除去之者，始為存在，倘不能以確認判決除去其危險，即不得提起確認之訴（最高行政法院111年度上字第922號判決意旨參照）。

3.查系爭土地於44年間雖曾因軍事機關需用興建營房，由被告空令部於同年5月16日，呈請國防部檢送相關文件函由內政部轉請行政院核准辦理徵收，並經臺北市大安區公所於44年

5月31日召開協商會議，與地主高阿書等三人就系爭價購價格協議不成，其後復由臺北市政府於同年6月6日下午3時召開協商會議，成立系爭價購，復經國防部於同年7月7日令准發放價款，被告空令部並函請國防部准予轉請撤銷原徵收申請，此有卷附國防部44年6月4日（44）梁梧字第2699號函暨征收土地計畫書、四四五五部隊軍協營房平面位置圖、被告空令部征收台北市下內埔段土地地價補償清冊、被告空令部征收台北市下內埔段土地地上物補償清冊、四四五五部隊征購營房基地會議紀錄（本院卷一第269至315頁）、內政部44年10月27日台(44)內地第70803號函稿（本院卷一第317頁）、國防部44年11月7日(44)梁梧5591號令（本院卷一第319至321頁）、國防部44年12月5日(44)梁梧6128號函（本院卷一第323至325頁）、被告空令部44年11月22日(44)紉地發字第4048號呈（本院卷二第247頁）、內政部115年2月12日台內地字第1150104371號函（本院卷二第275頁）影本等資料在卷可佐。復經本院函詢內政部後回復，查無有關系爭土地撤銷徵收，改為系爭價購等相關資料等情，此除為被告等到庭所不否認（本院卷二第292頁）外，亦有內政部115年2月12日台內地字第1150104371號函在卷可查。是顯無證據證明系爭徵收處分確屬存在，並因而成立徵收法律關係，甚或其後曾經撤銷徵收之情形，此亦為被告行政院自承在卷（本院卷二第85頁、第98至99頁、第164頁、第232頁），從而，原告被繼承人高阿書所有系爭土地，自始未見行政院作成系爭徵收處分，本件系爭土地並無徵收法律關係存否不明確，致原告在公法上之地位有受侵害之危險，而必須訴請法院為確認判決始得除去之情，揆諸前揭法律規定及說明，原告就此部分，尚不得提起確認訴訟，應予駁回。

4.至原告雖以系爭土地之土地登記簿記載登記取得原因為「徵收」，故確有即受確認判決之法律上利益等語，然土地登記簿登載之取得原因縱有錯誤或遺漏，亦非必然影響系爭土地所有權歸屬登記之法律關係，應由原告另循土地法第69條等

相關法規，請求地政機關更正，亦難據此即認原告就系爭土地有無徵收法律關係存否不明確，致原告在公法上之地位有受侵害之危險，原告上開主張，尚有誤會。

㈡關於原告訴請確認系爭價購法律關係不存在部分(被告為空令部)：

1. 依行政訴訟法第125條第1項、第133條等規定，行政訴訟採職權調查主義，行政法院應依職權調查事實，不受當事人主張之拘束，且應依職權調查證據，不受當事人證據聲明之拘束。惟法院依職權調查事實非毫無限制，仍可能存有事實真偽不明之情形，有賴於依舉證責任解決，行政訴訟法第136條準用民事訴訟法第277條前段規定：「當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任。」即為解決事實真偽不明時之客觀舉證責任分配問題，採取客觀舉證責任分配學說上所稱之「規範理論」，亦即，當事人就法律規範中對其有利之要件事實，負客觀舉證責任；當該要件事實存否陷於真偽不明時，當事人負擔其不利益，即發生與該要件事實不存在相同之法律效果（最高行政法院111年度上字第714號判決參照）。又按確認法律關係不存在之訴，如被告主張其法律關係存在時，固應由被告負舉證責任，然所謂「證據」，並不以直接證據為限，尚包括間接證據。而是否已盡舉證責任，應視各別事件情形之不同而為具體之認定（最高行政法院109年度判字第235號判決意旨參照）。

2. 查國家因公用或其他公益目的之必要，經由法定程序徵收人民之土地及土地改良物時，屬對人民財產權最嚴重之侵害手段，基於憲法正當程序之要求，國家自應踐行最嚴謹之程序。此程序保障不僅及於徵收前（例如於徵收計畫確定前，國家應聽取土地所有權人及利害關係人之意見），並及於徵收時（例如辦理徵收時，應嚴格要求國家踐行公告及書面通知之程序，以確保土地或土地改良物所有權人及他項權利人知悉相關資訊，俾適時行使其權利）；徵收之補償應儘速發給，否則徵收土地核准案即應失其效力（司法院釋字第763

號解釋理由參照）。依行政程序法第135條前段規定：「公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之。」第139條規定：「行政契約之締結，應以書面為之。但法規另有其他方式之規定者，依其規定。」第149條規定：「行政契約，本法未規定者，準用民法相關之規定。」民法第153條規定：「（第1項）當事人互相表示意思一致者，無論其為明示或默示，契約即為成立。（第2項）當事人對於必要之點，意思一致，而對於非必要之點，未經表示意思者，推定其契約為成立……。」倘需地機關與土地所有權人在徵收程序發動後、補償費發給完竣前，就辦理徵收範圍內的土地改良物合意簽立協議價購書面契約，在達成協議係為替代徵收處分之行政目的情形，應屬行政契約性質，其後雙方權利義務原則上即應依該協議價購書面契約之內容而定（最高行政法院113年度上字第421號判決意旨參照）。經查，本件系爭土地係於44年間因軍事機關需用興建營房，原由被告空令部呈請國防部函由內政部轉請行政院核准辦理徵收，然其後因與地主成立系爭價購，由國防部於同年7月7日令准發放價款，並函請內政部撤銷原徵收申請等情，已如前述，並為被告到庭所不否認（本院卷二第165頁），則系爭價購契約之契約標的(即權利義務關係），固為系爭土地買賣，然其契約目的乃在於透過雙方當事人達成協議此一較為緩和之手段替代徵收處分，以遂行公共事務（興建軍事機關營房），是應可認系爭價購契約之性質屬行政契約，其系爭價購法律關係是否存在，自應依前開行政程序法、民法等規定，以行政契約雙方即被告空令部與原告祖父高阿書等就系爭土地協購價購彼此權利義務事項之意思表示是否曾達成合致，甚或有無就系爭價購契約訂定書面、款項確實發放給付或經地主領取之證明以為判斷。

3. 系爭土地依相關地籍資料曾以49年收件大安字第3070號案辦理徵收登記，此業經本院函詢大安地政後，以114年5月13日北市大地籍字第1147005137號函暨函附土地登記謄本、地籍

圖謄本及內政部地籍圖資網路便民服務系統查詢結果（本院卷二第189至209頁）函復在卷，是並無相關以系爭價購為取得原因之登載事實，系爭土地是否曾經被告空令部與原告等祖父即原地主高阿書達成系爭價購取得，已非無疑。

4.被告等雖主張系爭土地係於44年間因軍事機關需用興建營房，原由被告空令部於同年5月16日，呈請國防部函由內政部轉請行政院核准辦理徵收，然其後業經臺北市政府於同年6月6日下午3時召開協商會議，與地主成立系爭價購，由國防部於同年7月7日令准發放價款，函請內政部撤銷原徵收申請等情，並提出上開國防部44年6月4日（44）梁梧字第2699號函暨征收土地計畫書、四四五五部隊軍協營房平面位置圖、被告空令部征收台北市下內埔段土地地價補償清冊、被告空令部征收台北市下內埔段土地地上物補償清冊、四四五五部隊征購營房基地會議紀錄、內政部44年10月27日台(44)內地第70803號函稿、國防部44年11月7日(44)梁梧5591號令、國防部44年12月5日(44)梁梧6128號函、被告空令部44年11月22日(44)紉地發字第4048號呈影本等資料為證。然查，相關徵收土地計畫書等函稿，雖足證被告空令部曾報請行政院核准徵收系爭土地，其後並曾以與地主達成系爭價購為由報請國防部、內政部撤銷徵收，惟相關資料均屬國防部、內政部、被告空令部等行政機關單方面文書往來內部文件，並無相關系爭價購之開會通知、開會記錄、資金給付紀錄、補償清冊、補償費領據、留存帳冊資料、編列預算、價購契約或協議證明等，足資證明行政契約雙方即被告空令部與原告祖父高阿書等就協購價購意思表示曾達成合致，甚或系爭價購款項確實發放給付或經地主領取之證明，況經本院為求審慎依職權函詢內政部，亦查無有關系爭土地曾撤銷系爭徵收處分改為系爭價購等相關資料等情，亦已如前述，是亦難佐證被告空令部確曾與系爭土地原地主即原告等祖父高阿書達成系爭價購之合意，成立系爭價購之法律關係。

㈢綜上所述，原告訴請確認與被告行政院間之徵收法律關係不存在部分，並無即受確認判決之法律上利益；就訴請其與被告空令部間之系爭價購法律關係不存在部分，因查無系爭價購契約經原告等祖父高阿書，本於自由意志與被告空令部就價購系爭土地意思表示一致，並簽訂相關系爭價購契約甚或發放、領取價購款項之事證，被告就系爭價購存在之有利事實，復無法舉出相關事證供本院進一步查證其主張是否屬實，而未盡客觀舉證責任，應由其負擔其不利益，即不得認系爭價購存在，原告等訴請確認系爭價購法律關係不存在，自屬有據，應有理由。

七、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。

八、據上論結，本件原告之訴一部無理由，一部有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　17　　日

審判長法　官　鍾啟煌

法　官　林常智

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　　115　　年　　6　　月　　17　　日

書記官　萬可欣