最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第388號

上　訴　人　中國廣播股份有限公司
代　表　人　趙少康
訴訟代理人　李永裕　律師
複　代理人　楊上德　律師
被　上訴人　交通部
代　表　人　林佳龍
訴訟代理人　陳鵬光　律師
　　曾毓君　律師

上列當事人間確認法律關係存在事件，上訴人對於中華民國106年12月21日臺北高等行政法院106年度訴字第530號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、本件被上訴人代表人由賀陳旦，先後變更為吳宏謀、王國材及林佳龍，茲據其等聲明承受訴訟，均核無不合，應予准許。

二、本件的經過：

㈠、被上訴人為上訴人八里建台，擬徵收改制前臺北縣○○鄉○○○○段○○○小段246、246-1、246-2、246-3、246-4、246-5、246-6、246-7、246-8、246-9、246-10、266-3、267、267-3、267-4、267-5、267-6地號計17筆土地（下以地號稱之，其中246-9地號分割自246-3地號，重測後地號為新北市○○區○○段○○○○號，民國93年3月以買賣為原因，移轉登記予第三人），作為興建電台之用，以55年1月10日交總(55)152號呈請行政院核示，經行政院以55年9月5日台55內6530號令（下稱55年9月5日令）核准徵收，嗣以徵收為原因，登記為上訴人所有。之後，被上訴人就除869地號（即246-9地號，下稱869地號）土地以外之16筆土地，對上訴人提起

民事訴訟，請求「確認中華民國對該16筆土地之土地所有權存在，上訴人並應將該16筆土地，以徵收為原因取得所有權之登記塗銷」，歷經臺灣士林地方法院93年度重訴字第296號民事判決、臺灣高等法院97年度重上更㈠字第111號民事判決、最高法院99年度台上字第2345號民事裁定，被上訴人獲判勝訴確定。

㈡、上訴人認為其係當時系爭17筆土地徵收案的需用土地人，聲請國家徵收該等土地，於徵收補償費發放完竣後，當然取得土地所有權，兩造間存在徵收法律關係，依行政訴訟法第6條第1項規定提起確認訴訟，請求確認兩造間關於系爭17筆土地有函請徵收之公法上法律關係存在，經原審法院106年度訴字第530號判決（下稱原判決）駁回後，提起本件上訴。

三、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯，均引用原判決所載。

四、原判決駁回上訴人在原審之訴，係以：

㈠、上訴人主張其於54年間函請徵收，為被上訴人否認，自應就其主張負舉證責任，然依所提行政院54年8月2日台54內5472號令及55年9月5日令內容，被上訴人基於監督上訴人經營電信事業之主管機關地位，為上訴人申請徵收土地，未能證明所稱函請徵收屬實，上訴人復未提出函請徵收函文以實其說，難認主張為真實。況函請徵收是事實行為，並非公法上法律關係，人民函請徵收只是促使國家發動徵收程序，與被申請機關不發生任何公法上法律關係，此事實行為不得作為確認訴訟之標的。

㈡、確認法律關係成立或不成立之訴，以確認現在之法律關係為限，如已過去或將來應發生之法律關係，則不得為此訴之標的。上訴人訴請確認「函請徵收」之事實，發生於00年間，自非法所許，欠缺權益保護必要而無訴之利益。又依行為時土地法第209、222、223、224條規定，可知上訴人不具備規定之需用土地人資格，亦未依規定擬具詳細徵收計畫書，聲

請核辦徵收之情事，縱上訴人函請被上訴人以需用土地人之身分申請徵收，上訴人亦不當然成為徵收關係之需用土地人，亦不當然有權出售及占用系爭17筆土地。且未說明何以若函請徵收，即有權出售及占用系爭17筆土地，就被上訴人對上訴人請求返還不當得利，無從藉本件確認判決除去，自無受確認判決之法律上利益，應判決駁回等為論據。

五、上訴意旨略以：

㈠、需用土地人與徵收核准機關間，為函請徵收關係，徵收核准機關就需用土地人提出之徵收土地計畫書等文件，為形式及實質審核，此一申請與審核之關係，為需用土地人之法律上地位，非僅係促請機關徵收而已。上訴人為系爭17筆土地之需用土地人，經民事訴訟之最高法院、臺灣高等法院一再確認，兩造及原審應受拘束，乃原判決未附任何理由，即認上訴人非需用土地人，自有可議。原審若認為民事判決不足以證明，應依行政訴訟法第125條規定闡明，原判決未行闡明義務，更未明說明不採民事判決之理由，未附理由為相反認定，不免速斷。

㈡、上訴人一再說明目前的權利或法律上利益，有因函請徵收法律關係成立或不成立侵害之危險，得以確認判決除去，原判決未置一詞，徒以確認的是54年間之法律關係，認無確認利益，於法未合。上訴人對當然取得系爭17筆土地所有權，自有權出售或占用之情，已敘述甚詳，原判決未置一詞，有認定事實不憑證據之違誤。

㈢、上訴人有確認利益：

⑴、被上訴人以869地號土地係國有，於105年對上訴人訴請返還出售該筆土地之不當得利，目前由臺灣臺北地方法院105年度重訴字第567號事件審理；另以上訴人無權占有10筆土地即246、246-2、246-3、246-5、266-3、267、267-3、267-4、267-5、267-6等地號，於104年起訴請求無權占有期間之不當得利，上訴人於臺灣臺北地方法院104年度重訴字第724號判決敗訴後上訴，目前由臺灣高等法院106年度重上字第2

27號事件審理。兩造間之徵收關係如屬存在，上訴人基於需用土地人地位，當然取得869地號土地所有權，出售自己土地，自不負不當得利之返還義務；對上開10筆土地，當然係有權占有，亦不負不當得利之返還義務。

㈡、系爭17筆土地原係以徵收為原因，登記為上訴人所有，足見登記機關已形式審查該囑託登記合於徵收要件，兩造間確有徵收關係存在。又上訴人非行政機關，函請徵收過程，不可能是行政事實行為，原判決遽認上訴人請求確認者為事實行為，有認定事實不憑證據之違誤。

六、本院查：

㈠、土地徵收是國家對人民受憲法保障之財產權經由法定程序予以剝奪，除應以公共利益為目的外，尚須有法律之依據。行為時土地法第208條規定：「國家因左列公共事業之需要，得依本法之規定，征收私有土地。但征收之範圍，應以其事業所必需者為限。一、國防設備。二、交通事業。三、公用事業。四、水利事業。五、公共衛生。六、政府機關地方自治機關及其他公共建築。七、教育學術及慈善事業。八、國營事業。九、其他由政府興辦以公共利益為目的之事業。」雖未明文私人為興辦上開規定所示之公共事業時，是否得以需用土地人之地位申請徵收土地，但依行政院44年2月11日(44)台內字第873號令「現行土地法第208條所規定得依法徵收私有土地之公共事業，應以屬於政府機關及地方自治機關者為限，無須擴充解釋為私人興辦教育、慈善等公共事業及投資經濟建設，亦得由政府代為徵收土地，以免徵收之擴張適用，現行土地法有關土地徵收部分之條文亦無須修改」之意旨可知，本件行為時，除法律有特別規定外，私人興辦公共事業原則上不得申請徵收他人之土地。又土地徵收的當事人，有需用土地人、徵收人及被徵收人，所稱徵收人，基於土地徵收權之行使，只可由國家或代表國家之行政機關為之，即國家為徵收權之主體，國家對需用土地人而言，是處於被請求人之地位，對被徵收人而言，是處於徵收權行使人之地位；所稱被徵收人

，是指因徵收而喪失權利之人；所稱需用土地人亦稱徵收請求權人，指為興辦公共事業或實施國家經濟政策需要徵收土地以供使用之人。政府機關於徵收私有土地後，基於特定目的，將土地提供予民間機構使用，不會改變徵收請求權人之原需用土地人地位，也不會使該實際使用土地的民間機構變成是土地徵收關係中的需用土地人，至於似此情形，是否有違反徵收目的，乃係另一問題。

㈡、系爭17筆土地，於民國55年間，經行政院以55年9月5日令核准徵收乙節，為原審依法確定之事實，雖當時的電信法第20條規定：「電信事業所需之土地，依土地法之規定徵收之。」惟衡酌行政院55年9月5日令（受文者為交通部，副本收受者為內政部，見原審卷第91頁）「一、該部55年1月10日交總(55)152號呈為中國廣播公司八里建台依電信法申請征收土地請核示一案。二、經交據內政部議復稱：『查本案交通部呈為中廣公司擬徵收……等22筆土地作為興建電台之用，既經呈奉鈞院令示該公司需用土地得依電信法規定徵收之，且與土地法第222、224條及同法施行法第50條等規定尚合，似應予照准。……三、應依議辦理，並於征收地價補償完畢後，應將辦理經過情形呈院核備」之內容，已說明被上訴人為向行政院申請徵收之需用土地人，即使其申請徵收之目的，是為了提供土地予上訴人作為興建八里電台使用，依前開規定及說明，上訴人仍非系爭17筆土地徵收關係中之需用土地人甚明，其以此為由訴請確認兩造間關於系爭17筆土地有函請徵收之公法上法律關係，洵然無據。原判決以上訴人並非系爭17筆土地徵收案之需用土地人，復未證明函請徵收為由，駁回其訴，並無違誤，上訴意旨執前詞指摘違誤，求予廢棄，為無理由，其上訴應予駁回。至原判決關於函請徵收不發生公法上法律關係，不能作為確認訴訟之標的；函請徵收之事實發生在民國54年，提起確認訴訟，非法所許且欠缺權利保護要件等論述，雖有未洽，惟不影響判決之結論，附此敘明。

七、結論，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第

98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　7　　月　　31　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　侯　東　昇

法官　蕭　惠　芳

法官　沈　應　南

法官　陳　秀　媖

法官　蘇　嫊　娟

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　108　　年　　7　　月　　31　　日

書記官　莊　子　誼