最 高 行 政 法 院 裁 定

108年度裁字第546號

抗　告　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
相　對　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（不存在）事件，對於中華民國107年6月21日臺北高等行政法院106年度訴字第518號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主　文

原裁定廢棄，應由臺北高等行政法院更為裁判。

理　由

一、抗告法院認為抗告為有理由者，應廢棄或變更原裁定；非有必要，不得命原法院或審判長更為裁定，行政訴訟法第272條準用民事訴訟法第492條規定甚明。

二、抗告人起訴主張略以：

㈠兩造間就新北市○○區○○段570-1、658、658-3、658-4、752、752-1、752-2、752-3、752-4、1371地號土地（以下合稱系爭土地；又658-3、658-4地號係自658地號分割而出，752-1、752-2、752-3、752-4地號係自752地號分割而出，前開570-1地號及分割前658、752地號土地以下合稱原3筆土地）有作價轉讓之公法上法律關係存在：

1.國防最高委員會民國35年3月18日第185次常務會議決議，決議通過「國民黨所辦之新聞出版電影廣播事業所接收之敵偽產業應請交主管機關估值後以各該事業機構戰時損失由黨部併案向政府結算轉帳」，嗣國防最高委員會36年3月26日第225次及36年4月11日第227次常務會議決議核准將系爭土地作價轉讓予抗告人之前身中央廣播事業處，前開第227次會議第27案決議通過將政府原應給予中央廣播

事業處之補助費及戰時損失補償換算成土地價值之議案，隨即由國防最高委員會通知國民政府據以執行。惟光復後辦理土地總登記時，誤登記所有權屬「國有」，以致抗告人對於前揭經核准作價轉讓之系爭土地無法取得所有權，嗣經多次交涉，始於70年間辦理系爭土地管理機關變更登記，再由相對人於74年7月25日以作價轉讓為原因移轉登記為抗告人所有，並於同年8月5日登記完畢。

2.國防最高委員會為政府機關，其將政府原應給予抗告人前身中央廣播事業處之補助費及戰時損失補償，換算成土地價值給付，為國家公權力之行使，並有戰後重建行政效率之要求，尚非一般私人所能履行，且補償戰時損失更有公益上之目的，而系爭不動產原為日本人所占有，在對日抗戰勝利後由政府委託抗告人接收，亦必須結合國家高權之行使，抗告人所受戰時損失補償費及補助費之性質，尤屬公法性質，以上各法律關係均為公法上之法律關係，各公法上之法律關係形成相對人將系爭土地移轉過戶登記予抗告人之法律上原因。

㈡上開作價轉讓之法律關係為相對人所否認，而抗告人目前之權利或法律上利益，有因該法律關係成立或不成立侵害之危險，得以確認判決除之：

相對人於93年主張前開作價轉讓之土地應為國有，對抗告人提起確認土地所有權訴訟（該訴訟不包括系爭土地中之752-1及1371地號土地），案經最高法院103年度台上字第1675號確定判決認定抗告人並未取得所有權。判決確定後，相對人就不在確定判決範圍內之752-1及1371地號土地，起訴請求抗告人返還出售該2筆土地之不當得利，另就前開判決範圍內之土地，起訴請求抗告人返還無權占有期間之不當得利，上開案件目前均由民事法院審理中。今若兩造間就系爭土地有作價轉讓之法律關係存在，抗告人出售或占有系爭土地均可認有法律上原因，相對人無從主張不當得利返還請求權，是抗告人自有確認利益。

㈢訴之聲明：確認抗告人與相對人間關於系爭土地有作價轉讓之公法上法律關係存在。

三、原裁定以本件屬私權爭議，將訴訟移送至臺灣臺北地方法院，是以：㈠抗告人於民事所有權訴訟時主張作價轉讓屬於原因關係之債權契約，關於當事人間就系爭土地價款抵充之合意，其性質等同買賣或互易，即作價轉讓應係民（私）法上之法律關係，非公法上法律關係。依抗告人前開「等同買賣」「抵充達成合意」等主張，可認其所主張之作價轉讓，政府機關並非基於公權力地位，而是在平等地位下，與抗告人簽訂之私法契約。㈡系爭土地中之原3筆土地，於74年間係以「作價轉讓」為登記原因，移轉所有權登記予抗告人，嗣因75年發布「登記原因標準用語」，地政機關轉錄為電子謄本後，原3筆土地移轉登記原因即登記為買賣；至於658-3、658-4、752-1、752-2、752-3、752-4地號土地均係在電子謄本實施後始行分割，是該等土地登記在抗告人名下之登記原因亦記載為「買賣」。此與抗告人於民事案件主張作價轉讓乃屬原因關係之債權契約，當事人間就系爭土地價款抵充之合意，實質即為買賣之意相符，可見本件純屬私法關係，而非公法關係。再者，國防最高委員會第227次會議通過之第27案（即農林部等機關追加35年度歲入歲出預算），其中追加歲出關於「政權行使支出（中央黨部所屬單位事業費）」總額，與該預算案追加歲入「財產及物資『售價』收入（各區接收敵偽資產撥交中央黨部所屬單位估價）」相符，由上開追加歲入「財產及物資『售價』收入（各區接收敵偽資產撥交中央黨部所屬單位估價）」之科目，足認抗告人於民事案件前開主張，與證據及事實相符。㈢國家處於與私人相當之地位，並在私法支配下所為之私經濟行為，適用私法之規定，相關爭執應循民事訴訟途徑處理，尚難以國防最高委員會係政府機關，即得推論本件作價轉讓係公法上之關係。抗告人雖主張係政府先行積欠其補助費及戰時補償，然此與作價轉讓發生之原因不同，時間亦相隔甚遠，實係另一債權

債務關係。再者，本件買賣契約既係以系爭土地作價，則必經估定價格後，始得作價，而依前揭國防最高委員會第227次會議通過之第27案（即農林部等機關追加35年度歲入歲出預算），系爭土地預算數係由抗告人「自估（自行估定）」，本件作價（預算數）之估定既係由抗告人為之，自無抗告人所稱政府單方以高權自行估定金額，抗告人只得被迫接受作價之情形。㈣抗告人請求確認兩造間關於系爭土地之作價轉讓法律關係，為私法上之法律關係，本件請求私權爭議，應由民事法院審判。因相對人所在地在臺北市中正區，乃將本件移送至有受理訴訟權限之管轄法院即臺灣臺北地方法院等理由，作為其判斷的論據。

四、本院的判斷：

㈠我國關於行政訴訟與民事訴訟的審判，依現行法律規定，是採二元訴訟制度，分別由不同性質的法院審理。依行政訴訟法第2條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」關於因公法關係所生爭議，是由行政法院審判。而當事人所訟爭者，究竟是公法或私法爭議，屬法院依職權調查的事項，應綜合起訴狀所載訴之聲明、訴訟標的及其原因事實（行政訴訟法第105條第1項第1款、第3款），以解明訟爭事項及範圍，資為審判權歸屬的認定。

㈡本件依抗告人起訴狀所載訴之聲明、訴訟標的及其原因事實，並抗告人於原審所為陳述：「（原告聲明所稱的作價轉讓係何公法上法律關係？）原告於對日抗戰時期受有戰爭損失，戰後由政府估算原告所受損失，且委託原告接收日本人手中之系爭土地，由政府估算系爭土地之價額，將土地移轉為原告所有，以作為補償原告之戰爭之損失與補助，上開所述就是公法上法律關係。」「（作價轉讓的法律關係成立於何時？）是在36年4月23日，但理論上應該是依據36年4月11日國防最高委員會第227次會議通過決議的那一天」（原審卷第237頁、第699頁至第700頁），可知抗告人訴請確認與相對人間就系爭土地有作價轉讓之法律關係存在，所指「作價

轉讓之法律關係」是依據行憲前之訓政時期國防最高委員會決議而成立，其緣由則是因抗告人於對日抗戰期間受有戰爭損失，政府允予補償，乃將系爭土地作價轉讓抗告人，用以抵付原應給付抗告人之戰爭損失補償款。

㈢經查，抗告人就其前開主張已提出載有「陳委員果夫等提議本黨所辦之新聞出版電影廣播等事業所接收之敵偽產業應請交主管機關估值後准以各該事業機構戰時損失由黨部併案向政府結算轉帳，決議通過」等語之國防最高委員會36年3月18日第185次常務會議決議（原審卷第55頁）、國防最高委員會核定各機關追加35年度歲入歲出預算案之36年3月26日第225次、36年4月11日第227次常務會議決議（原審卷第56頁至第136頁），以及國防最高委員會秘書廳將前開決議核定之預算表（關於各區接收敵偽資產撥交中央黨部所屬單位估價者，各以「財產及物資售價收入」、「政權行使支出」項目，分別於「追加歲入部分」及「追加歲出部分」列計，參原審卷第300頁至第302頁、第330頁）轉知國民政府的36年4月23日公函（原審卷第281頁至第282頁），資為佐證。稽之國防最高委員會第185次常務會議上開決議內容，並審酌訓政時期是由中國國民黨全國代表大會代表國民大會行使中央統治權，中國國民黨全國代表大會閉會時，其職權由中國國民黨中央執行委員會行使之（中華民國訓政時期約法第30條參看），國防最高委員會是經中國國民黨中央執行委員會第5屆第5次全體會議決議設置，作為抗戰期間統一黨政軍指揮的最高決策機構（國防最高委員會組織大綱第1條參看，原審卷第285頁至第289頁），則抗告人以政府將系爭土地作價轉讓抗告人，用以抵繳對其所負戰爭損失補償債務，而主張與政府間就系爭土地有作價轉讓法律關係，即可解為係主張抗告人因政府允予戰爭損失補償而對政府有一債權，政府就此原應以金錢給付之債務，作成以系爭土地作價轉讓抵繳負欠抗告人前開債務的決定，而成立一種公法上與民法代物清償概念類似的法律關係。據此，依抗告人所陳事由，無

論債權的成立是基於政府對其戰爭損失的補償，抑或政府為清償上開債務而作成以實物抵繳（以系爭土地估價轉讓抗告人）的決定，均涉及國家公權力之作用（事實是否存在及法律上是否成立係實體問題），因此所生抗告人主張之「作價轉讓法律關係」的爭議，自屬因公法關係所生爭議，應由行政法院審判，此尚不因為消滅債之關係而為系爭土地所有權移轉登記的行為具有私法性質而受影響，更不因抗告人於民事另案所有權事件不同主張而異其判斷。至於有無違反禁反言原則，乃實體有無理由之問題。是以，抗告人向有審判權之管轄法院即原審法院提起本件訴訟，程序上並無不合。相對人辯稱抗告人是爭執其取得系爭土地之法律上原因存否及其履行，其性質與國家和人民間就公有土地買賣、出租或讓售等爭議並無差異，屬私經濟行為範疇云云，非屬可採。原審法院未察明本件訟爭性質，逕以抗告人於民事所有權案件主張此作價轉讓為私權法律關係，系爭土地登記抗告人名下亦是以買賣為登記原因，且國防最高委員會核定各機關追加35年度歲入歲出預算案之預算表備註欄關於系爭土地預算數註記「自估」即抗告人自行估定為由，而認系爭土地作價轉讓是抗告人與政府間成立的私法契約，本件屬私法爭議，非公法爭議，以裁定移送至臺灣臺北地方法院，亦有所誤。抗告論旨執此指摘原裁定違誤，求予廢棄，為有理由，爰將原裁定廢棄，發回原審法院調查後更為裁判。

五、據上論結，本件抗告為有理由。依行政訴訟法第272條、民事訴訟法第492條，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　3　　月　　29　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　吳　東　都

法官　胡　方　新

法官　陳　秀　嫈

法官　張　國　勳

法官　程　怡　怡

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 108 年 3 月 29 日

書記官 莊 子 誼