臺北高等行政法院新聞稿

發稿日期：109年4月8日
發稿單位：庭長兼發言人
聯 絡 人：庭長　張國勳
連絡電話：02-28333822＃406　編號：109-011

本院受理原告中國廣播股份有限公司與被告交通部間有關確認法律關係存在（不存在）事件（106年度訴字第1358號），經審理結果判決原告敗訴，簡要說明如下：

一、判決主文：

（一）原告之訴駁回。

（二）訴訟費用由原告負擔。

二、事實概要:

國防最高委員會（民國28年2月7日正式成立，為抗戰期間統一黨政軍指揮的最高決策機構）於35年3月18日第185次常務會議第10案決議通過：「中國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。」又於36年3月26日第225次及36年4月11日第227次常務會議決議通過各機關追加35年度歲入歲出等預算案，原告主張其中包含核准將花蓮縣花蓮市民勤段1367、1367-1、1367-2地號等土地（1367地號土地於93年3月11日因重測分割1367 -1、1367-2地號土地，下合稱系爭土地）作價轉讓予原告的前身中央廣播事業管理處（下同），並以政府應支付原告的補助費及戰時損失補償，換算成系爭土地價值的對價給付，於光復後接收時，系爭土地在辦理土地總登記時，前交通部台灣郵政電信管理局（下稱台管局）一併辦竣囑託登記所有權屬「國有」、管理機關為「台管局」，經原告與台管局多次交涉，被告於

74年同意將系爭土地的管理權移轉予原告，經花蓮地政事務所審核無誤後，以「買賣」為原因，於76年12月31日登記完畢，原告正式取得登記所有權。被告嗣於95年主張系爭土地應屬國有，對原告提起確認土地所有權訴訟，案經臺灣高等法院花蓮分院103年度重上更(三)字第4號判決認定系爭土地於76年的移轉登記，雖源自國防最高委員會於36年間第225次及第227次常務會議決議作價轉讓與原告，然未完成轉讓程序，行政院等政府機關函准原告辦理該土地的所有權移轉登記，違反國有財產法相關規定，自不生效力，故判命原告應將系爭土地的所有權移轉登記塗銷，並回復所有權登記為中華民國所有。上開判決確定後，被告以原告在前開判決確定後，未立即拆除地上物仍無權占有系爭土地為由，於105年起訴請求原告返還無權占有期間的不當得利，經臺灣臺北地方法院105年度訴字第1476號判決原告敗訴，應給付相當於租金的不當得利，金額合計為新臺幣（下同）549萬468元，原告不服，提起上訴，目前由高等法院以106年上字第1277號事件審理中。原告以上開作價轉讓的法律關係為被告所否認，而原告目前的權利或法律上利益，有因該法律關係成立或不成立侵害的危險，得以確認判決除去之，遂提起本件確認行政訴訟。

三、理由要旨：

(一)本院對系爭事件應有審判權：

原告取得系爭土地所有權，是源自我國訓政時期統一黨政軍指揮的最高決策機構即國防最高委員會於 36 年間的常務會議決議，隨即通知國民政府據以執行，涉及國家統治權的行使，且依其主張內容，原告獲取土地所有權的原因，是政府將原應給予原告前身中央廣播事業管理處的補助費及戰時損失補償，換算成系爭土地價值抵償之，顯具有強烈的政策考量色彩，另佐以該等戰時補

助費關係的雙方當事人，必然是國家與一般人民的關係，一般人民之間不可能成為該法律關係的權利義務主體，無私法上契約自由原則的適用，縱原告的主張因無法充分舉證證明，而使判定本件爭議有無涉及公權力行使的性質存有疑義，但這屬於原告請求有無理由的問題，且為使其權益能獲得較多的保障，應認本件訴訟具有公法爭議性質，故本院應有審判權。

(二)原告有即受確認判決的法律上利益：

原告主張關於系爭土地有作價轉讓的公法上法律關係存在，原因關係為政府對其戰爭期間損失的補償，而允諾將系爭土地作價轉讓予原告，但被告否認原告就系爭土地有任何公法上的法律關係可資主張，並對其提起相當於租金的不當得利訴訟，故原告主張其對系爭土地有前揭原因關係，且作價轉讓的公法上法律關係迄今仍存在，其占有系爭土地有法律上的原因，被告對於原告無從主張不當得利返還請求權，是以，從原告主張的內容觀之，其確有可能因作價轉讓法律關係存在與否，陷於不明的狀態，使其權利或法律上利益有受侵害的危險，而得以確認判決除去，原告提起本件訴訟，足認有確認利益。

(三)原告主張與被告間關於系爭土地有作價轉讓的公法上法律關係存在，難認有據：

1.國防最高委員會常務會議的決議尚不足以直接形成「作價轉讓」的法律關係：

於訓政時期雖是「以黨領政」，但依訓政時期約法規定，中國國民黨與國家非屬單一體，而仍存在政權與治權的分際，國防最高委員會雖有行使中央統治權的權力，但其決議尚待秘書廳通知各相關行政機關執行，始可能由國民政府代表中華民國對外為行政

行為，進而與原告間產生公法上的法律關係。其次，觀察上述國防最高委員會預算案通過的內容，似可見國防最高委員會通過的預算案，是將政府於戰後所接收的日產（含括系爭土地），用以支付政權行使的支出，但該預算案並無一語提及原告受有何戰爭的損失，以及可供「結算轉帳」損失金額的多寡；又於政府接收日產後，系爭土地於 36 年 9 月 20 日辦理土地總登記時，並未將系爭土地移轉登記或「作價轉讓」予原告，而是由前台管局辦竣囑託登記所有權屬「國有」、管理機關為「台管局」，如屬不符預算案的執行而為登記錯誤，理應即時辦理更正，原告卻毫無異議，及至 76 年 12 月 31 日始以「買賣」為由，完成移轉系爭土地登記為原告所有。故原告援引國防最高委員會前開決議，主張有所謂「作價轉讓」的法律關係存在，已難遽信。況且訓政時期結束後，國防最高委員會既已失去其統一黨政軍指揮的地位，並早已於 36 年 4 月 23 日停止運作，其所為決議自無從繼續作為行政機關行政行為的基礎，且國民政府下五院原有的法定職權，均應於依憲法產生的各該院改組完成之日，即行停止。從而，國防最高委員會常務會議的前開預算相關決議均應於當年度實施完畢，於訓政時期結束前既均未經國民政府據以執行，自無可能使中華民國與原告間產生任何公法上的法律關係。

2.原告未盡「作價轉讓」法律關係存在的舉證責任：

(1)原告關於作價轉讓法律關係形成的原因，究竟是基於原告與中華民國間的合意或中華民國單方片面的行政決定，原告前後所述顯不相同，自難遽信。

(2)嗣於 36 年 12 月 25 日進入憲政時期後，國防最高委員會常務會議決議的效力能否續存，則應取決於其是否符合憲政時期的

法律秩序。按「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」為中華民國憲法第 7 條所明定，行憲後，原告亦已由中央廣播事業管理處更名為中國廣播公司，為私法人。縱認隸屬於中國國民黨中央執行委員會的國防最高委員會曾於訓政時期決議「作價轉讓」系爭土地於同屬中國國民黨的中央廣播事業管理處即原告，然而國防最高委員會於訓政時期結束後，既已失去其統一黨政軍指揮的地位，倘繼續援引其前開決議作為行政行為的基礎，在無其他法律依據下獨厚中國國民黨的黨營事業，顯有牴觸憲法第 7 條，而無法見容於憲政時期的法律秩序，原告仍執此作為主張「作價轉讓」公法上法律關係迄今仍存在的依據，實非可採。

(3)原告援引行政院等機關的函文為憑，然而觀諸該等函文的內容，可知原告於 73 年間持國防最高委員會第 225 次、第 227 次常務會議決議核准作價轉讓為由，請求被告補辦系爭土地的所有權移轉登記，除被告 74 年 3 月 20 日、同年 6 月 5 日函文外，其餘均為被告、行政院及財政部等機關間，就原告申請准予補辦系爭土地所有權登記一事，所為陳報或行政上的指示，性質實屬被告、財政部與行政院間的內部指示及職務上表示，而為一般、抽象性的指示，不因此對原告直接發生任何法律效果，顯非被告就具體事件所為的決定或其他公權力措施，而對外直接發生法律效果的單方行政行為，非屬行政處分，自無從據此與原告間產生任何公法上法律關係。

(四)結論：原告主張各節，均無可採。原告訴請確認原告與被告間關於系爭土地有作價轉讓之公法上法律關係存在，為無理由，應予駁回。

四、判決日期：中華民國109年4月8日

五、合議庭成員：審判長法官林惠瑜、法官洪遠亮、法官鄭凱文

（本判決得上訴）