

## 行政法判解

## 徵收處分失效應提確認法律關係不存在之訴 最高行政法院100年度1月份第1次庭長法官聯席會議(-)

## 【關鍵字】

確認訴訟、補充性原則、確認法律關係不存在之訴。

## 【事實摘要】

民國89年前發生土地徵收無效之爭議，當時行政訴訟制度僅有撤銷訴訟之類型，嗣後，當事人於民國93年依據現行行政訴訟法之規定，提起「確認土地徵收法律關係不存在之訴」，是否逾越起訴期間發生爭議。

## 【決議內容節錄】

當事人某甲所有土地，於民國44年間經主管機關核准徵收，並經該管縣政府公告徵收，且辦妥所有權登記完竣。但某甲於93年間主張本件徵收未於法定期間內發給補償費致徵收失效，依土地徵收條例施行細則第22條第1項規定，向該管縣政府申請，經該管縣政府於94年間查明報原核准徵收機關核定後函復甲：無徵收失效。甲旋即以該管縣政府未於法定期間內發放補償費，該土地徵收失效為由，向管轄高等行政法院提起確認土地徵收法律關係不存在訴訟，其訴是否合法？

(一) 甲說：甲起訴不合法。

理由：行政訴訟法於89年修正施行前，僅有撤銷訴訟，對於人民權益之保障欠周，現行行政訴訟法乃增加「確認行政處分無效之訴訟」、「確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟」、「確認已執行完畢或因其他事由而消滅之行政處分為違法之訴訟」及「公法上給付之訴訟」等行政訴訟種類。因此，修正行政訴訟法增加行政訴訟種類之目的，在於彌補人民原來不得提起撤銷訴訟，致無其他救濟途徑之公法上爭議事件，得提起其他訴訟救濟，以保障其權益，並非提供人民對於法定救濟期間經過後，形式上已經確定之行政處分，再有翻案爭訟之機會。如人民於行政訴訟法修正施行前，對於行政處分之違法性有爭議，本得提起撤銷訴訟而不提起，基於「法律不溯及既往」及「避免浪費訴訟資源」之考量，自不允許再行提起「確認訴訟」。次按行政訴訟法第6條第1項、第3項亦明白規定：「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。其確認已執行完畢

或因其他事由而消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」「確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，於原告得提起撤銷訴訟者，不得提起之。」依此規定，「確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟」於原告得提起「撤銷訴訟」者，不得提起。準此，當事人於行政訴訟法修正施行前，對於行政處分之違法性有爭議，本得提起訴願及撤銷訴訟而不提起者，自不得事後再提起確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟。又土地法第233條規定：「徵收土地應補償之地價及其他補償費，應於公告期滿後15日內發給之。……」於行政訴訟法修正施行前，依本院歷來之見解，對於上開規定之徵收處分之適法性之爭議，被徵收土地之所有權人均得經訴願程序後，依法向行政法院提起撤銷訴訟救濟。本件係行政訴訟法修正施行前，土地徵收之行政處分失效與否之爭議，甲本得提起訴願及撤銷訴訟而不提起，事後始提起本件確認訴訟，即不合法。

(二) 乙說：甲起訴合法。

1. 甲係主張系爭土地徵收處分失效，且自系爭土地徵收處分失效時起，兩造間就系爭土地之徵收關係不存在，甲就此無從提起撤銷訴訟，且行政訴訟法第6條就確認公法上法律關係存在或不存在之訴訟，並無起訴期間之限制，甲提起確認訴訟，訴請確認兩造間就系爭土地之徵收關係不存在，尚不得遽以甲怠於提起撤銷訴訟，不得於行政訴訟法修正施行後，提起確認訴訟。
2. 徵收土地應補償之地價及其他補償費，應於公告期滿後15日內發給之，需用土地人不於公告完畢後15日內，將應補償地價及其他補償費額繳交主管地政機關發給完竣者，徵收土地核准案應從此失其效力（司法院釋字第110號解釋(二)參照）。此「徵收土地核准案失效」之法律性質，類同附解除條件之行政行為，於該失效之基礎事實（需用土地人不於公告完畢後15日內，將應補償地價及其他補償費額繳交主管地政機關發給完竣）成就時，當然發生該徵收案從此失其效力之法律效果，原核准徵收機關所為函復不生徵收失效情事，僅屬說明徵收是否失效之意見而已，並非行政處分。是以此種主張徵收土地核准案失其效力，提起確認土地徵收法律關係不存在之訴，並非爭執土地徵收處分之適法性，反而是以土地徵收處分合法為前提，故非屬對土地徵收處分適法性之爭議。再於行政訴訟法修正施行前，土地所有權人主張徵收土地核准案失其效力，要收回土地，似是向民事法院提起確認土地所有權存在之訴，並排除需用土地人之侵害，而非得經訴願程序後，向行政法院提起撤銷訴訟救濟。因此，不得以甲於行政訴訟法修正施行前本得提起訴願及撤銷訴訟而不提起為由，認其於該法修正施行後始

提起確認訴訟，即不合法。對於此種主張於行政訴訟法修正施行前之土地徵收失效，惟於該法修正施行後始提起確認土地徵收法律關係不存在之訴案件，本院大多數判決並未以如甲說之理由，而認其訴不合法。

(三) 決議：應可提起確認法律關係不存在之訴

民國89年7月1日行政訴訟法修正施行前，土地經徵收並完成所有權登記。嗣原所有權人主張該管地政機關未於法定期限內發給補償費致徵收失效，依修正後行政訴訟法第6條第1項規定，提起確認徵收法律關係不存在訴訟。按法律既無確認訴訟起訴期間之限制，且徵收失效類同附解除條件之行政行為，於失效之基礎事實發生時，當然發生徵收失效之法律效果，核與徵收處分違法得請求撤銷之情形不同，尙無行政訴訟法第6條第3項規定之適用，是不能以其得提起或可得提起撤銷訴訟為由，認為起訴不合法。

【決議意見評析】

民國89年修正後行政訴訟法，訴訟類型非常繁多，不僅是學說上可能有不同見解，法院實務運作也面臨許多爭議，有待一一解決。本次決議有效解決，過去最高行政法院囿於舊制行政訴訟類型，誤將「已失效之行政處分」的法律關係，以撤銷訴訟救濟之不當，並有效釐清確認法律關係成立存否之訴要件。同時，對於待確認法律關係不限於「現在」法律關係，也朝向吻合多數學說見解看法。

【學說速覽】

一、確認法律關係不存在訴訟之要件：

本決議涉及爭議乃是土地徵收處分「因逾期未發放補償金而失其效力」，應提起「撤銷訴訟」或「確認法律關係不存在之訴」。若要提起確認「公法上關係存在不存在」之訴，依據民國89年修正後行政訴訟法第6條第1項中段：「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。」其要件可分析為：<sup>81</sup>

(一) 確認的對象是公法上法律關係成立不成立、或存在不存在：

行政訴訟法條文雖使用「成立不成立」，但長久以來法院實務上皆認為包含法律關係「存在不存在」之類型，並不加以區分。<sup>82</sup>因此只要基於公法上的法律關係，不論因行政處分、行政契約或事實行為所發生，嗣後產生因該法律關係存否或成立與否發生爭議，即可提起本訴訟。

(二) 須有即受確認判決的法律上利益：

<sup>81</sup> 吳庚，行政爭訟法論，自刊，元照，4版，174頁以下。

<sup>82</sup> 參見最高法院60年度台上字第4816號判例。

所謂有「受確認判決的法律上利益」是指因為原告處於不確定的法律狀態，若不確認法律關係存否或成立與否，將受到不利益結果，但須注意確認利益不包括事實上利益或反射利益。

(三) 必須已經不得提起其他訴訟－補充性原則：

行政訴訟法第6條第3項規定：「確認訴訟，於原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不得提起之。但確認行政處分無效之訴訟，不在此限。」學理上稱為確認訴訟的「補充性原則」，因為若可以提起撤銷之訴，原法律關係已經撤銷原處分後就不存在，因此提起撤銷之訴即可以達到「確認法律關係不存在」的效果，而不須提起確認訴訟後任由違法行政處分繼續存在，導致行政處分效力處於不確定的狀態。該決議案件之爭議關鍵即在於「已失效之行政處分」應提起「撤銷訴訟」以為救濟，或可提「確認法律關係不存在之訴」，如甲說認為「未發放補償金」之徵收處分只是「違法」行政處分，但即使採甲說之分析，仍不應提起撤銷之訴，而是行政訴訟法第6條第1項末段所稱「確認已消滅之行政處分為違法」，亦即學理上所稱「確認行政處分違法之訴」，<sup>83</sup>仍舊是屬於確認訴訟之類型而非撤銷訴訟。因此，就案件事實部分觀之，已失效之徵收行為，顯然無法提起撤銷訴訟，已經符合確認訴訟補充性之要求。

二、得提起確認之法律關係

至於得請求確認之法律關係，是否限於「現在」的法律關係，學理上有不同見解：<sup>84</sup>

(一) 必須限於「現在」法律關係：

過去早年見解認為確認公法上法律關係，必須限於「現在」的法律關係。

(二) 現在、過去、將來之法律關係皆可請求：

晚進學說上大多認為基本上，只要影響到目前的相關權利事項，即使是過去成立、或存否有爭議之事實，只要持續作為現在法律關係之基礎，皆可提起。甚至原告在通常情況下，目前或可預見的將來，有確認某一個公法上法律關係成立或存否之需要即可，確認訴訟的必要性只要與原告權益相關即可，不必然一定要主張權利受侵害。<sup>85</sup>如請求確認將來法律關係，具備提起「預備性確認

<sup>83</sup> 學說上亦有稱為「續行確認之訴」，李震山，行政法導論，三民，8版，2009年9月，594頁以下。

<sup>84</sup> 劉宗德、彭鳳至，行政訴訟制度，收錄於翁岳生編，行政法（下），元照，2006年10月，447頁。

<sup>85</sup> 蔡志方，行政救濟法新論，元照，3版，2007年11月，300頁。

訴訟」之確認利益者，亦同。<sup>86</sup>因此，本決議之事實，雖然是民國44年間徵收處分未於法定期間發放補償金所產生之爭議，但已作成土地所有權移轉登記，該徵收法律關係持續成為土地所有權移轉狀態的基礎法律關係，因此，仍可提起確認法律關係存否之訴。

### 【考題分析】

甲為乙國立大學之專任教授，獲乙聘任兼任該校圖書館館長，聘期一年。詎料乙於聘期開始前函告甲，以另聘他人暫兼代圖書館館長為由，註銷聘函。甲認為該函未附任何理由，即註銷前聘函，依法不合，且於聘期年度每日阻止其擔任該校圖書館館長上班權利及領取該職之主管加給，遂提起請求確認上述聘任甲為乙校圖書館館長之法律關係存在，並要求乙給付新台幣30萬元之一年主管加給及其法定利息之行政訴訟。甲之訴求是否得獲救濟，試依司法實務裁判分析之。

(96高考三等②)

### ◎答題關鍵

請參考上述確認訴訟補充性原則，需注意本題不得提起確認館長身分法律關係存在，應該針對註銷聘函行為提起撤銷訴訟，依據行政訴訟法第7條合併請求公法上金錢給付（主管加給）。

### 【相關法條】

行政訴訟法第6、107、125條。

### 【參考文獻】

1. 陳淑芳，確認訴訟之提起與類型，月旦法學教室，2009年4月，第78期，第18-19頁
2. 劉建宏，二〇〇九年行政訴訟法修法評釋，月旦法學雜誌，2010年4月，第179期，第202-213

<sup>86</sup> 劉宗德、彭鳳至，前揭文，447頁。