

土地法裁判精選

公有土地之撥用

——最高行政法院111年度上字第640號 判決解說



陳立夫

政治大學地政學系講座教授

月旦經典裁判庫研究室

導 讀

壹、前 言

按公有土地（不動產）之撥用，於公有財產管理行政或土地法學研究上，係值得關注之重要法律議題，但相關規定卻簡略，甚至過時（例如：土地法第26條），且研究文獻亦屬少見¹。是本期土地法裁判精選，以「公有土地之撥用²」為題，選錄關於國有土地撥用事件之最高行政法院

DOI: 10.53106/27889866050504

¹ 實務上，有關公有土地撥用之亂象，得參閱鍾麗娜，另類之國土亂象——公地撥用何去何從？，台灣法學雜誌，409期，2021年2月，17頁以下。

² 關於土地，以權屬區分，得分為私有土地與公有土地兩類。土地法第10條規定：「中華民國領域內之土地，屬於中華民國人民全體，其經人民依法取得所有權者，為私有土地。」準此之反面解釋，凡未經人民依法取得所有權之土地，即屬公有土地。又，同法第4條規定，本法所稱公有土地，為國有土地、直轄市有土地、縣（市）有土地或鄉（鎮、市）有之土地。另，依國有財產法第2條第2項規定，凡不屬於私有或地方所有之土地，除法律另有規定外，均應視為國有土地；準此，於同法規定意旨下之公有土地，亦僅有國有及地方所有。然20餘年來，政府陸續依法設置許多行政法人（例如：國家表演藝術中心、國家住宅及都市更新中心、國家運動科學中心）；如以土地權屬兩分法而言，於解釋上，行政法人所有（含其自有）之土地，於本質上亦應解為屬公有。雖是如此，但就現行公有土地管理行政實務以觀，得為撥用之標的，係僅限於土地法所定屬國家及地方自治團體〔直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）〕所管有者；是以本文所述公有土地撥用之標的，乃僅以此為限。再者，得為撥用之

本檔案僅供試閱，完整內容請見本刊或月旦知識庫。

111年度上字第640號判決，解說關於公有土地撥用之基本概念，以供參考。

貳、最高行政法院111年度上字第640號判決

一、事實概要

被上訴人臺灣大學為興建醫學院附設醫院輪值宿舍³，申請有償撥用坐落臺北市中正區中正段1小段438-3地號土地（下稱「系爭土地」）及同小段448-1地號等2筆國有土地，循序報經教育部函送財政部國有財產署申請撥用；經該署審查後，陳報財政部符合撥用規定，遂依被上訴人行政院授權，代擬行政院函稿陳報財政部代判核定，經以行政院函核准撥用後，臺大自2020年3月10日起登記為系爭土地之管理者。因上訴人張○鈞所有同小段1295建號建物附連之地上物（下稱「系爭增建物」）無權占有系爭土地，被上訴人（臺灣大學）爰對張○鈞提起訴請拆屋還地及按月給付相當租金不當得利之民事訴訟⁴。之後，上訴人張○堂遂以系爭地上物為其於2000年1月1日起興建，而於2014年移轉予張○鈞，其等為系爭地上物事實上處分權人，系爭撥用將損及其申請承租系爭土地之權利⁵，乃提起行政訴訟，聲明：（一）確認臺灣大學因行政院2019年12月2日函所生使用及管理權不存在。（二）行政院應廢止臺灣大學對系爭土地之撥用。經臺北高等行政法院110年度訴字第760號判決駁回，上訴人乃提起本件上訴。

二、判決要旨

「按國有土地之撥用，乃各級政府機關間，為公務或公共目的，有需

標的，並及於建築物；惟關於規範撥用制度重要基本規定之土地法第26條規定，其使用「公有土地」用語，故本文行文上爰亦以「公有土地」稱之，謹合先敘明。

³ 依國有財產法第38條第1項第2款規定，擬作為宿舍用途者，不得辦理撥用。但公產管理實務上，依國有非公用不動產撥供宿舍使用案件之處理原則第2點但書規定：「（一）供公立高中以上學校興建學生宿舍使用者。（二）供各機關、部隊、學校實施輪調及執行勤務興建宿舍或營舍使用者。（三）經中央主管部、會或省（市）政府核准供各機關、學校興建首長宿舍使用者。（四）其他經行政院專案核准者。」，則不在此限。是以，本件判決之被上訴人得因興建輪值宿舍之需，而申請撥用國有土地。

⁴ 按此民事訴訟，經臺灣臺北地方法院109年度重訴字第1083號判決臺灣大學勝訴；遞經臺灣高等法院110年度重上字第715號判決及最高法院111年度台上字第2653號裁定駁回張○鈞之上訴確定。

⁵ 上訴人曾就系爭增建物占用系爭土地部分，於2018年間向改制前國有財產局臺灣北區辦事處申請承租，惟經該處函復略以：該筆土地已有預定處理方式，無法辦理出租；並註銷退還原申租案（參閱臺灣臺北地方法院109年度重訴字第1083號判決）。