解釋字號	釋字第540號
解釋公布院令	中華民國 91年03月15日
解釋爭點	國宅條例收回國宅強執事件之審判權？
解釋文	國家為達成行政上之任務，得選擇以公法上行為或私法上行為作為實施之手段。其因各該行為所生爭執之審理，屬於公法性質者歸行政法院，私法性質者歸普通法院。惟立法機關亦得依職權衡酌事件之性質、既有訴訟制度之功能及公益之考量，就審判權歸屬或解決紛爭程序另為適當之設計。此種情形一經定為法律，即有拘束全國機關及人民之效力，各級審判機關自亦有遵循之義務。 1 中華民國七十一年七月三十日制定公布之國民住宅條例，對興建國民住宅解決收入較低家庭居住問題，採取由政府主管機關興建住宅以上述家庭為對象，辦理出售、出租、貸款自建或獎勵民間投資興建等方式為之。其中除民間投資興建者外，凡經主管機關核准出售、出租或貸款自建，並已由該機關代表國家或地方自治團體與承購人、承租人或貸款人分別訂立買賣、租賃或借貸契約者，此等契約即非行使公權力而生之公法上法律關係。上開條例第二十一條第一項規定：國民住宅出售後有該條所列之違法情事者，「國民住宅主管機關得收回該住宅及基地，並得移送法院裁定後強制執行」，乃針對特定違約行為之效果賦予執行力之特別規定，此等涉及私權法律關係之事件為民事事件，該條所稱之法院係指普通法院而言。對此類事件，有管轄權之普通法院民事庭不得以行政訴訟新制實施，另有行政法院可資受理為理由，而裁定駁回強制執行之聲請。 2 事件經本院解釋係民事事件，認提起聲請之行政法院無審判權者，該法院除裁定駁回外，並依職權移送有審判權限之普通法院，受移送之法院應依本院解釋對審判權認定之意旨，回復事件之繫屬，依法審判，俾保障人民憲法上之訴訟權。 3
理由書	國家為達成行政上之任務，得選擇以公法上行為或私法上行為作為實施之手段。其因各該行為所生爭執之審理，屬於公法性質者歸行政法院，私法性質者歸普通法院。惟立法機關亦得依職權衡酌事件之性質、既有訴訟制度之功能及公益之考量，就審判 1

權歸屬或解決紛爭程序另為適當之設計。此種情形一經定為法律，縱事件屬性在學理上容有推求餘地，其拘束全國機關及人民之效力，並不受影響，各級審判機關自亦有遵循之義務，本院釋字第四六六號解釋亦同此意旨。

2 國民住宅條例係為統籌興建及管理國民住宅，以安定國民生活及增進社會福祉之目的而制定（該條例第一條），並由政府機關取得土地興建及分配住宅，以解決收入較低家庭之居住問題（同條例第二條、第六條），其具體之方法係由政府主管機關取得土地、籌措資金並興建住宅，以收入較低家庭為對象辦理出售、出租、貸款自行建築或獎勵民間投資興建（同條例第二條、第六條、第十四條、第十六條、第二十三條及第三十條等參照）。除其中獎勵民間投資興建之國民住宅，承購人與住宅興建業者屬於單純之私法關係，並無疑義外，主管機關直接興建及分配之住宅，先由有承購、承租或貸款需求者，向主管機關提出申請，經主管機關認定其申請合於法定要件，再由主管機關與申請人訂立私法上之買賣、租賃或借貸契約。此等契約係為推行社會福利並照顧收入較低國民生活之行政目的，所採之私經濟措施，並無若何之權力服從關係。性質上相當於各級政府之主管機關代表國家或地方自治團體與人民發生私法上各該法律關係，尚難逕謂政府機關直接興建國民住宅並參與分配及管理，即為公權力之行使。至於申請承購、承租或貸款者，經主管機關認為依相關法規或行使裁量權之結果（參照國民住宅出售、出租及商業服務設施暨其他建築物標售標租辦法第四條）不符合該當要件，而未能進入訂約程序之情形，既未成立任何私法關係，此等申請人如有不服，須依法提起行政爭訟，係另一問題。

3 在八十九年七月一日行政訴訟法新制實施前，若干性質上屬於公法之事件，因行政訴訟欠缺適當之訴訟種類，而法律又未就其另行設計其他訴訟救濟途徑，遂長期以來均循民事訴訟解決，例如公務人員保險給付事件（參照本院釋字第四六六號解釋）、釋字第五二四號解釋公布前之全民健康保險法第五條被保險人與保險醫事服務機構間之爭議事件等，均其適例，此類事件嗣後自無再由民事法院審理之理由。若雖具公法性質，但法律已明確規定其歸屬於其他審判權時，不因行政訴訟改制擴張訴訟種類，而成為行政法院管轄之公法事件，例如選舉無效事件、當選無效事件（公職人員選舉罷免法第一百零一條）、交通違規事件（道路交通管理處罰條例第八十八條、第八十九條）、行政罰事件（社

會秩序維護法第五十五條以下）等，除仍分別由民事法院及刑事法院審判外，其審級及救濟程序與通常民、刑事案件，亦不盡相同。此類事件即行政訴訟法第二條所稱公法事件法律別有規定，而不屬於行政法院審判之情形。如前所述，本件國民住宅之買賣既屬私法關係，國民住宅之所有人或居住人有國民住宅條例第二十一條第一項所列各款：「一、作非法使用者。二、積欠貸款本息三個月，經催告仍不清償者。三、出售、出典、贈與或交換未經國民住宅主管機關同意者。四、同一家庭有政府直接興建或貸款自建之國民住宅超過一戶者。五、變更為非居住使用或出租，經通知後逾三十日未予回復或退租者。六、承購後滿三個月經催告仍未進住者。七、積欠管理費達六個月者。」依同條項前段規定：「國民住宅主管機關得收回該住宅及基地，並得移送法院裁定後強制執行」，乃針對特定違約行為之效果賦予執行力之特別規定，此等涉及私權法律關係之事件為民事事件，該條所稱之法院係指普通法院而言。對此類事件有管轄權之普通法院民事庭不得以行政訴訟新制實施，另有行政法院可資受理，而裁定駁回強制執行之聲請。

本件係行政法院就繫屬中個案之受理權限問題，依行政訴訟 4
法第一百七十八條向本院聲請解釋，為貫徹法律規定之意旨，本院解釋對該個案審判權歸屬所為之認定，應視為既判事項，各該法院均須遵守，自不得於後續程序中再行審究。而事件經本院解釋係民事事件，普通法院先前以無審判權為由駁回之裁定，係屬對受理事件之權限認定有誤，其裁判顯有瑕疵，應不生拘束力（參照本院釋字第一一五號解釋）。向本院聲請解釋之行政法院除裁定駁回外，並依職權將該民事事件移送有審判權限之普通法院，受移送之法院應遵照本院解釋對審判權認定之意旨，回復事件之繫屬，依法審判，俾保障人民憲法上之訴訟權。又普通法院就受理訴訟之權限與行政法院之見解有異時，相關法律並無相當於前述行政訴訟法第一百七十八條解決審判權衝突之規定，有關機關應依本解釋之釋示，通盤檢討妥為設計，均併此指明。

大法官會議主席　院　長　翁岳生

大法官　劉鐵錚　吳　庚　王和雄　王澤鑑
林永謀　施文森　孫森焱　陳計男
曾華松　董翔飛　楊慧英　蘇俊雄
黃越欽　謝在全

意見書、抄本等文件	540抄本(含解釋文、理由書及陳大法官計男、孫大法官森焱分別提出之部分不同意見書、聲請書及附件) 540孫大法官森焱提出之部分不同意見書 540陳大法官計男提出之部分不同意見書
聲請書/ 確定終局裁判	臺北高等行政法院函
相關法令	憲法第16條(36.01.01) 司法院釋字第115號解釋 司法院釋字第466號解釋 司法院釋字第524號解釋 行政訴訟法第2條、第178條（87.10.28.修正公布）(87.10.28) 公職人員選舉罷免法第101條(91.01.25) 社會秩序維護法第55條(80.06.29) 全民健康保險法第5條(90.01.30) 國民住宅條例第1條、第2條、第6條、第14條、第16條、第21條第1項、第23條、第30條(71.07.30) 道路交通管理處罰條例第88條、第89條(90.01.17)　國民住宅出售、出租及商業服務設施暨其他建築物標售標租辦法第4條
相關文件	事實摘要(大法官書記處整理提供) 臺北市民祁０凱於民國七十五年間與主管機關臺北市政府訂立契約購買國宅一戶，並辦妥所有權移轉登記。依國民住宅條例第十八條等規定，承購人應繳納管理費，惟自八十九年九月起至九十年十月止，祁君積欠管理費逾六個月，主管機關臺北市政府遂依同條例第二十一條第一項第七款規定，向台灣士林地方法院聲請裁定准予強制執行收回祁志凱所承購之國民住宅及基地，經該院以本事件屬公法上原因所發生財產上給付之請求，具公法性質，應循行政訴訟程序解決，而裁定駁回。臺北市政府不服，向台灣高等法院提起抗告，該院維持原裁定，駁回其抗告確定。臺北市政府轉向臺北高等行政法院〈本案聲請人〉聲請裁定准予強制執行收回上開國宅及基地，受理該案之臺北高等行政法院第五

庭認該事件屬私權爭執，應由普通法院加以審理，遂依行政訴訟法第一百七十八條向本院大法官聲請解釋。