

# 釋字第 772 號解釋協同意見書

林俊益大法官 提出

## 壹、前言

本件解釋係【**人民申請讓售國有財產爭議審判權歸屬案**】。

本件原因事件原告何景、何敏陽依國有財產法第 52 條之 2 規定：「非公用財產類之不動產，於民國 35 年 12 月 31 日以前已供建築、居住使用至今者，其直接使用人得於民國 104 年 1 月 13 日前，檢具有關證明文件，向財政部國有財產局或所屬分支機構申請讓售。經核准者，其土地面積在 500 平方公尺以內部分，得按第一次公告土地現值計價。」向財政部國有財產署申請讓售非公用財產類之國有土地，經該署以不符讓售法令規定，以 101 年 1 月 20 日台財產北處字第 1014000118 號函註銷其申購案，**否准其申請**（下稱**系爭決定**）。原告對系爭決定不服，提起訴願，財政部訴願決定認屬私權事件而為不受理決定，原告不服，向臺北高等行政法院提起行政訴訟，經該院以 101 年度訴字第 995 號裁定認系爭申購事件係行政機關因國庫行政行為與人民發生之私權爭執，屬民事訴訟範疇，乃移送臺灣臺北地方法院審理。原告不服，提起抗告，經最高行政法院以 101 年度裁字第 2218 號裁定認系爭決定屬行政處分，應由行政法院審判，乃廢棄原裁定，發回臺北高等行政法院更為裁判。臺北高等行政法院以 101 年度訴更一字第 141 號判決認原告之訴為無理由而駁回其訴。原告不服提起上訴，最高行政法院以 104 年度判字第 396 號判決援引該院 104 年度 6 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議（二），認

系爭申購事件屬私法上爭執，應提起民事訴訟，故廢棄原判決，移送臺灣臺北地方法院。

聲請人臺灣臺北地方法院民事第五庭金股法官就其受理之 104 年度訴字第 3243 號申請讓售國有土地事件，認應屬公法事件，經詢問兩造意見，原告不同意由普通法院審理系爭事件，聲請人以其就本件有無受理訴訟權限與系爭判決之見解歧異為由，依民事訴訟法第 182 條之 1 規定聲請本院解釋。

本件聲請解釋之主要爭點如下：國有財產署，就人民依國有財產法第 52 條之 2 規定，**申請讓售國有非公用財產類不動產之准駁決定**，是否屬公法性質？人民如有不服而提起訴訟，是否應由行政法院審判之？

本席協力完成之多數意見認為，國有財產署就人民依國有財產法第 52 條之 2 規定，申請讓售國有非公用財產類不動產之准駁決定，屬公法性質，人民如有不服，應依法提起行政爭訟以為救濟，其訴訟應由行政法院審判。

對於本件聲請之解釋結論，本席敬表支持，然因本件解釋與本院釋字第 695 號及第 448 號解釋有其相同或相異之處，殊值區辨及補充說明，爰提出協同意見書，以為補充。

## 貳、本件解釋與釋字第 695 號解釋之比較

本件解釋與釋字第 695 號解釋雷同，均係就人民向政府機關申購國有土地或申請訂立租地契約，人民對政府機關所為准駁之決定，有所不服之救濟途徑爭議，茲比較說明如下：

	釋字第 772 號解釋	釋字第 695 號解釋
解釋文	財政部國有財產署或所	行政院農業委員會林務

	<p>屬分支機構，就人民依國有財產法第 52 條之 2 規定，申請讓售國有非公用財產類不動產之准駁決定，屬公法性質，人民如有不服，應依法提起行政爭訟以為救濟，其訴訟應由行政法院審判</p>	<p>局所屬各林區管理處對於人民依據國有林地濫墾地補辦清理作業要點申請訂立租地契約未為准許之決定，具公法性質，申請人如有不服，應依法提起行政爭訟以為救濟，其訴訟應由行政法院審判</p>
有公權力行使職權	<p>國家實施土地總登記，將上開土地登記為國有，為國家統治權之行使。系爭規定許人民向國家申請讓售已登記為國有之土地，具有強烈之政策色彩，國有財產署審查確認是否合於系爭規定，以決定是否准駁之事，係公權力之行使，為行政處分，而非國庫行為，人民如有不服，應依法提起行政爭訟以為救濟，其訴訟應由行政法院審判</p>	<p>按補辦清理之目的在於解決國有林地遭人民濫墾之問題，涉及國土保安長遠利益（森林法第五條規定參照）。故林區管理處於審查時，縱已確認占用事實及占用人身分與系爭要點及有關規定相符，如其訂約有違林地永續經營或國土保安等重大公益時，仍得不予出租。是林區管理處之決定，為是否與人民訂立國有林地租賃契約之前，基於公權力行使職權之行為，仍屬公法性質，申請人如有不服，自應提起行</p>

		政爭訟以為救濟，其訴訟應由行政法院審判
--	--	---------------------

### 參、本件解釋與釋字第 448 號解釋之比較

本件解釋與釋字第 448 號解釋，亦均係國家機關與人民間就處理土地所生之爭議，何以本件解釋認為公法性質，其訴訟應由行政法院審判，釋字第 448 號解釋則認為私法性質，其訴訟應由普通法院審判。為釐清觀念避免誤解，特說明如下：

#### 一、本院釋字第 448 號解釋之相關說明

- (一) 本院釋字第 448 號解釋謂：行政機關代表國庫出售或出租公有財產，並非行使公權力對外發生法律上效果之單方行政行為，即非行政處分，而屬私法上契約行為，當事人若對之爭執，自應循民事訴訟程序解決。行政法院 58 年判字第 270 號及 61 年裁字第 159 號判例，均旨在說明行政機關代表國庫出售或出租公有財產所發生之爭議，應由普通法院審判，符合現行法律劃分審判權之規定，無損於人民訴訟權之行使，與憲法並無牴觸。
- (二)、行政法院 58 年判字第 270 號判例要旨：「行政機關代表國庫處分官產，係私法上契約行為，人民對此有所爭執，無論主張租用，抑或主張應由其優先承購，均應提起民事訴訟以求解決，不得藉行政爭訟程序請求救濟。」原因事件之事實：原告於臺北市某地號國有土地上建築房

屋，經被告官署(國有財產局)函催辦理申租，原告嗣被告官署申請購(租)上開國有土地，經被告官署發函通知，「本案土地，因涉及巷道問題，業經呈奉本局令示，除現有巷道部分龍安坡段 141 之 13 號土地一筆應保留不予處理外，台端現已使用同段 141 之 12、241 之 11 地號共約計 19 坪，應依照國有財產處理辦法第 16 條後段規定，**辦理承租憑核**」等語。是原告與被告官署間純係因私權關係而發生爭執，乃屬民事訴訟範圍，依照首開判例說明，自應依民事訴訟程序，訴請該管法院審判。

【說明】本件係國有財產署與人民間就申請購(租)國有土地間就購(租)國有土地之範圍所生之爭議，性質上係本於購租契約私法關係所生之爭議，並無公權力之行使至明。

(三)、**行政法院 61 年裁字第 159 號判例要旨**：「查行政官署依臺灣省公有耕地放租辦法，將**公地放租與人民**，雖係基於公法為國家處理公務，但其與人民間就該公有土地所發生之租賃關係，**仍屬私法上之契約關係**，如被告官署因查明原告未自任耕作，經以通知撤銷原告承租權，**解除原租賃契約**，即係基於私法關係以出租人之地位向原告所為之意思表示，並非基於公法關係以官署地位向原告所為之行政處分，不得循行政爭訟程序以求救濟。」

【說明】本件臺中縣政府依臺灣省公有耕地放租辦法，將**公地放租與人民**，與人民間成立私法上租賃契約關係，嗣臺中縣政府認為承租人未自任耕作，違反土地法第 106 條耕地租用以自任耕作為目的及臺灣省公地放租辦法第 8 條限制耕地距離實際住所不得超過十華里之規定，予以撤銷

其公地租賃權之通知。此項撤銷通知，係依土地法第 106 條之規定撤銷租賃私法關係之意思表示，性質上屬於私法關係所生之爭議，並無公權力之行使至明。

## 二、本件釋字第 772 號解釋之特色

依本件解釋多數意見認為：按國有財產法於 89 年 1 月 12 日修正公布時，增訂第 52 條之 2 明定：「非公用財產類之不動產，於民國 35 年 12 月 31 日以前已供建築、居住使用至今者，其直接使用人得於本法修正施行日起 3 年內，檢具有關證明文件，向財政部國有財產局或所屬分支機構申請讓售。經核准者，其土地面積在 500 平方公尺以內部分，得按第一次公告土地現值計價。」嗣於 92 年 2 月 6 日經修正公布為系爭規定，延長人民申請讓售之期間至 104 年 1 月 13 日。究其立法旨意，係鑑於政府辦理土地總登記時，因當時資訊不發達，人民未必熟悉法律，以致甚多人民世代居住之土地被登記為國有，而形成占用國有土地之情形，為解決該等人民之問題，才增訂上開規定，讓人民得以申請讓售其已長期居住使用而經登記為國有之土地）。國家實施土地總登記，將上開土地登記為國有，為國家統治權之行使。系爭規定許人民向國家申請讓售已登記為國有之土地，具有強烈之政策色彩，國有財產署審查確認是否合於系爭規定，以決定是否准駁之事，具公權力之行使性質。

由上可知，本件人民申購之土地，有其特殊性，國家基於統治權之行使，於國家辦理土地總登記時，將甚多人民世代居住之土地，登記為國有，形成人民占用國有土地之特殊情形，為解決

該等人民之問題，爰依增訂國有財產法第 52 條之 2 之特殊規定，以處理特定期間內（89 年 1 月 12 日至 104 年 1 月 13 日止）於特殊時空背景下所產生之爭議問題，具有強烈之政策色彩。國有財產署對世代居住於上開土地之人民申請讓購上開國有土地，**所為准否之決定，自具有公權力行使，屬於公法性質，是以人民如有不服，應依法提起行政訴訟以為救濟，其訴訟應由行政法院審判。**

### 三、本件解釋與本院釋字第 448 號解釋之比較

經以上之分析，茲將二號解釋比較說明如下：

	釋字第 772 號解釋	釋字第 448 號解釋
解釋文	財政部國有財產局或所屬分支機構，就人民依國有財產法第 52 條之 2 規定，申請讓售國有非公用財產類不動產之 <b>准駁決定，屬公法性質</b> ，人民如有不服，應依法提起行政爭訟以為救濟，其訴訟應由行政法院審判	行政機關代表國庫出售或出租公有財產，並非行使公權力對外發生法律上效果之單方行政行為，即非行政處分，而屬 <b>私法上契約行為</b> ，當事人若對之爭執，自應循民事訴訟程序解決
法律依據	法律特別規定	一般租售規定
特殊背景	基於特殊時空背景	無特殊背景因素

國家統治權 之行使	有	無
申購審核	有准駁 申購審核是公權力之 行使	無所謂准駁 申購審核非公權力之 行使
爭議性質	公法關係所生之爭議	私法關係所生之爭議