

司法院釋字第五四〇號解釋

中華民國 91 年 3 月 15 日

院台大二字第 07070 號

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。

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。

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。

解釋理由書

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。

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。

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 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

部分不同意見書 大法官 陳計男

本號解釋文第三段關於：「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」及其解釋理由部分，本席難予贊同，其理由如下：

- 一、按司法院大法官固有解釋憲法，並統一解釋法律及命令之權（憲法第七十八條），惟對於解釋案件之審理，本於司法權行使應遵守不告不理之原則，仍須依聲請為之（參照司法院大法官審理案件法第八條）；解釋之範圍，亦應受所聲請範圍之限制。就解釋憲法事件，基於闡明憲法真義以維護憲政秩序之目的，本院雖認「解釋範圍得及於該具體事件相關聯且必要法條內容有無抵觸憲法情事而為審理」（參照釋字第四四五號、第五三五號解釋）擴張解釋之範圍，但於法律及命令之統一解釋，既與維護憲政秩序無關，應無其適用。本件聲請人臺北高等行政法院第五庭，以國民住宅條例第二十一條第一項第七款所定應由法院裁定事項是否屬私權紛爭而應由普通法院審判，與普通法院之見解發生歧異，聲請統一解釋，本院依其聲請解釋謂：該條項之規定，為涉及私權法律關係之事項，為民事事件，

應由普通法院審判等語，固為吾人所贊同。惟解釋文第三段關於應由普通法院審判之事件，如為普通法院以無審判權為由裁定駁回確定時，應如何救濟、處理之部分，並非本件聲請人聲請統一解釋之事項，縱依解釋意旨該確定民事裁定確有適用法規顯有錯誤之違背法令情事，既非所適用之法律或命令發生牴觸憲法問題，更不生因其與具體事件聲請解釋之事項有重要關聯性之疑義，而有統一解釋之必要，即非本院得行使解釋權之範圍。本號解釋關於第三段部分，依上說明難謂非對未聲請之事項而為解釋，即非適當。矧違法之確定裁判如何救濟，就民事事件言，如屬民事訴訟事件，民事訴訟法第五編，原即設有再審程序之救濟規定；如屬非訟事件，因非訟事件之裁判不涉及實體法律關係之判斷，非訟事件法未設再審程序，除法律有特別規定外，並不當然準用民事訴訟法關於再審程序之規定（註一），且此項非訟裁定並無既判力，法院如認為其裁定不當時，尚得因聲請撤銷或變更之（非訟事件法第二十三條），亦不受一事不再理之拘束，而非不得再事聲請（註二）；當事人更得循民事訴訟程序請求救濟。本件引起疑義之民事確定裁定，縱有違法情事，基於民事事件採當事人進行主義，自應由當事人向普通法院請求之。本號解釋謂「該（行政）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」云云，係創設現行民事訴訟法及行政訴訟法所無之制度。再者，訴訟救濟應循之審級制度及相關程序如何訂定，係立法機關之職權（參照本院釋字第四四二號解釋），除法律制定之制度或程序違背憲法，大法官依職權得宣告其違背憲法使其失效外，對於制度或程序之不完備，尚無得以解釋代替法律予以補充之職權。從而縱認外國法（註三）所定「移送」制度有資參考之處，大法官至多亦僅能於解釋理由中附帶說明供立法者參考，似不能依解釋創設新制度。上開部分解釋，有以解釋替代立法之嫌，並有踰越大法官職權之疑問，殊無必要。

二、次查大法官解釋憲法，統一解釋法律或命令，係對憲法或法令

為抽象的審查解釋，而非就發生聲請緣由之具體個案為審判。本院對於本件個案所生疑義，對「國民住宅條例第二十一條第一項所定裁定之法院，應為普通法院」所作之解釋，原即有拘束各法院之效力，各法院自不得再事審查，而應遵守，本不待解釋，惟仍無對該個案之裁判效力，宣告其「具有重大瑕疵，應不受拘束」之職權。本院釋字第一一五號解釋，雖謂「普通法院對此事件所為之相反判決，不得執行」，亦僅在宣示該判決欠缺執行名義之實質要件，無執行力，故不得執行而已，如欲除去判決之效力，仍須依再審程序等救濟之，觀本院釋字第一三五號解釋即明，否則若如本解釋謂該裁判應不受拘束，則當事人即可據本號解釋之公布，要求普通法院繼續審判，而不待行政法院之移送，浪費司法資源。本件當事人就國民住宅條例第二十一條第一項裁定事件之疑義，在行政訴訟中，係依行政訴訟法第一百零五條規定提起之訴訟事件，該事件之性質，依本號解釋雖認係民事事件性質，但其提起訴訟之程式，仍係依行政訴訟法所為，行政法院自應依行政訴訟法第一百零七條第一項第一款規定以裁定駁回之，本號解釋亦謂「行政法院除裁定駁回之」云云，是該事件，不論當事人所提起者為民事訴訟事件或行政訴訟事件均已因駁回裁定之確定而消滅其訴訟繫屬，則該均已消滅訴訟繫屬而屬民事事件性質之事件，如何又因行政法院之移送而使之回復繫屬普通法院（註四）？大法官是否有權對已確定之事件，宣告「民事確定裁定具有重大瑕疵應不受拘束」，不待受訴法院依法定程序廢棄該確定裁判，即使原程序回復？創設訴訟法上所無之制度（註五）？衡諸本院釋字第四四二號解釋意旨，亦不無侵害立法權之嫌。況德國法院組織法第十七條a第二項亦僅規定移送裁定，對受移送之法院有「拘束力」，而不得再以無管轄權為由不予受理而已。並非因移送即當然回復原程序之訴訟繫屬。是否回復原程序，尚須待受移送法院之裁判，是本號解釋第三段難免有干涉受移送法院裁判（如果應回復原訴訟繫屬）之疑慮。蓋受移送法院如認合再審要件，亦須廢棄原確定裁定後，始有回復原程序之可

能，尚非移送即可逕為回復原程序而為審判也。

三、本號解釋第三段，固有維護當事人訴訟權之用意，亦為本席所感受，惟訴訟之進行，須遵守法定之程序，始克實現程序之正義，司法機關自不可只為實現正義之理由，而置法定程序於不顧，況就本件言，當事人已有多途徑得以救濟，詳如一、所述，司法權之行使，更應自制，不宜以解釋代替立法，創設新制度，此乃本席所耿耿於懷者。再解釋理由又謂「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，有關機關應依照本解釋意旨，通盤檢討妥為設計」乙節，查民事訴訟法修正草案（已經本院院會通過並曾於上一會期送立法院）第一百八十二條之一第一項前段，已有與行政訴訟法第一百七十八條相同之「普通法院應停止訴訟程序聲請大法官解釋」之規定，此項規定，實則僅在使法院有聲請大法官統一解釋之適格，對於審判權衝突經大法官解釋後，如何處理（即本號解釋第三段）並無助益，有無列入解釋理由之必要，亦值商榷。

綜上理由，本席認本號解釋第三段，並無必要且屬不當，爰提出不同意見書如上。

註 一：參照最高法院六十六年台抗字第二四八號判例，及九十年十一月十三日第十三次民事庭會議紀錄。

註 二：參照本院院字第二七七六號解釋(四)。

註 三：例如德國法院組織法第十七條 a 規定（參照吳大法官庚於本院釋字第五三三號解釋之協同意見書最後一段意見及其註六），但仍須考量本國與外國法制、社會背景之不同，由立法機關裁量立法，始能發揮其功能。

註 四：行政訴訟制度研究修正委員會為解決上述審判權之衝突，於第五次會議（九〇、五、四）及第八次（九〇、六、一五）會議決議，修正行政訴訟法第十二條，其修正草案為：「法院認其有受理訴訟權限而為裁判經確定者，其他法院受該裁判之羈束。法院認其無受理訴訟權限者，應依職權以裁定將訴訟移送至有受理訴訟權限之管轄法院。數法

院有管轄權而原告有指定者，移送至指定之法院。」「移送之裁定確定時，受移送之法院認其亦無受理訴訟權限者，應以裁定停止訴訟程序，並聲請司法院大法官解釋。」「受移送之法院經司法院大法官解釋無受理訴訟權限者，應再移送至有受理訴訟權限之法院。」「當事人就法院有無受理訴訟權限有爭執者，法院應先為裁定。」「法院為第二項及第五項之裁定前，應先徵詢當事人之意見。」均在說明不得先駁回再移送，以維持訴訟之繫屬，設行政訴訟法第一百零七條第一項第一款應裁定駁回之例外規定，受移送之法院亦非當然受移送法院裁定之拘束，如有爭執，尚可聲請大法官解釋。而大法官之解釋，則僅在決定何法院有審判權而已，可資參考。

註 五：按裁定經宣示後，為該裁定之法院、審判長、受命法官或受託法官受其羈束；不宣示者，經送達後受其羈束。但關於指揮訴訟或別有規定者，不在此限（民事訴訟法第二百三十八條、行政訴訟法第二百零八條參照）。法律並無「確定裁定有重大瑕疵，即可不受拘束」之規定。故仍須由為裁定之法院，依法「廢棄原裁定」後，始能不受羈束。大法官解釋可否宣示其不受拘束？值得商榷。

部分不同意見書 大法官 孫森焱

一、本院解釋並無當然消滅法院確定裁判之效力

當事人依國民住宅條例第二十一條第一項規定向民事法院聲請強制執行，經民事法院誤認為無審判權，裁定駁回者，其事件之繫屬即歸消滅。當事人嗣就同一事件向臺北高等行政法院聲請裁定准予強制執行，案經臺北高等行政法院依行政訴訟法第一百七十八條聲請統一解釋。本解釋認為上開事件應屬民事事件，臺北高等行政法院無審判權，則臺北高等行政法院應以裁定駁回當事人之聲請，固屬當然，然依本院釋字第一三五號解釋，民、刑事法院之判決雖有重大違背法令而不生效力之

情形，惟既具有判決之形式，得分別依上訴、再審、非常上訴及其他法定程序辦理。於判決有重大違背法令而不生效力之情形，猶未宣告其無效而當然消滅；就統一解釋之效力而言，釋字第一八八號解釋謂中央或地方機關就其職權上適用同一法律或命令發生見解歧異，因處理引起歧見之該案件，經確定終局裁判適用法令所表示之見解，經本院解釋為違背法令之本旨時，是項解釋自得據為再審或非常上訴之理由。釋字第二〇九號復補充解釋提起上開民事訴訟再審之訴或聲請再審之法定不變期間，參照民事訴訟法第五百條第二項但書規定，應自該解釋公布當日起算，惟民事裁判確定已逾五年者，依同條第三項規定，仍不得以其適用法規顯有錯誤而提起再審之訴或聲請再審。可見本院解釋，並無當然消滅法院確定裁判之效力。

二、當事人對於違背法令之裁定有請求救濟途徑

釋憲機關之功能要在法律或命令之違憲審查以及統一解釋法律與命令，並非與立法機關共享制定法律之權限。民事法院認事件不屬普通法院之權限（無審判權）而駁回聲請之裁定，不因本院解釋認為違背法令之本旨而當然消滅，已如前述。原來在民事法院之事件繫屬，因遭駁回聲請之裁定確定而消滅者，亦不因當事人嗣後就同一事件向臺北高等行政法院聲請裁定遭駁回而當然回復。就民事非訟事件之法院裁定而言，非訟事件法因無再審及準用民事訴訟法關於再審之規定，固不得對之聲請再審（參看最高法院六十六年台抗字第二四八號判例），惟法院於非訟事件以程序上之理由駁回聲請之裁定，並未就訴訟標的之法律關係為裁判，自無民事訴訟法第四百條第一項規定之既判力（參看最高法院二十七年上字第一六八八號、六十七年台上字第四〇四六號判例），再依非訟事件法第二十三條規定，法院為裁定後，認為其裁定不當時，得撤銷或變更之。矧依院字第二七七六號解釋(四)，聲請法院裁定，並無一事不再理原則之適用，法院認後之聲請有理由者，得為與前裁定相反之裁定。是當事人對違背法令之裁定，已設有救濟途徑。

三、依現制行政法院之移送裁定無羈束普通法院之效力

本解釋謂：「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」，「回復事件之繫屬，依法審判」云云，查臺北高等行政法院既以裁定駁回當事人之聲請，則臺北高等行政法院之事件繫屬亦歸消滅，又有何職權得裁定將事件移送普通法院？普通法院又有何理由非受臺北高等行政法院移送裁定之羈束不可？臺北高等行政法院裁定駁回聲請於先，事件繫屬因而消滅，其移送之裁定已無當事人之聲請意旨為基礎，欠缺當事人之意思表示，事件如何繫屬於普通法院？普通法院又應如何進行審判程序？

四、訴訟程序之設計為立法裁量問題

按憲法第十六條規定人民有訴訟之權，旨在確保人民得依法定程序提起訴訟及受公平之審判。釋字第二五六號解釋理由已有闡釋，並經釋字第四六六號解釋採為解釋文。是人民之訴訟權，經由制度上設計之訴訟程序而獲保障。非訟事件法之設計，亦同此意旨。訴訟權應依如何之程序行使，使司法訴訟程序之利用臻於合理，屬立法裁量問題，應由立法機關以法律妥為規定（參看釋字第三〇二號解釋理由）。依民事訴訟法規定，對於管轄權錯誤之起訴，和審判權不存在之訴訟，法院應為之訴訟行為，其設計之制度迥異。依同法第二十八條第一項規定，訴訟之一部或全部，法院認為無管轄權者，依原告聲請或依職權以裁定移送於其管轄法院。法院不得以對於事件無管轄權為由，裁定駁回原告之訴。因此，移送訴訟之裁定確定時，依第三十一條第一項規定，視為該訴訟自始即繫屬於受移送之法院，蓋原告起訴之意思表示未曾經法院駁回，仍繼續存在之故。反之，法院認訴訟事件不屬普通法院之權限（無審判權）者，依民事訴訟法第二百四十九條第一項第一款規定，法院應以裁定駁回之。訴訟繫屬於焉消滅，自不發生裁定移送問題。本解釋謂臺北高等行政法院（應）依職權將事件移送有審判權限之普通法院，回復事件之繫屬，依法審判云云，於民事訴訟法毫無依據，即依非訟事件法之法理，亦無從自圓其說。

五、統一解釋不能增加法律所無之規定

本件係臺北高等行政法院依行政訴訟法第一百七十八條聲請統一解釋，是釋憲機關就其聲請事項：依國民住宅條例第二十一條第一項規定聲請裁定強制執行事件，究應由普通法院審理，抑由臺北高等行政法院裁定一節，經探求立法意旨，將二法院歧異之法律見解為統一解釋即足，不應逾越此範圍，修正法律，創造非訟事件法所無之制度，使原來嚴謹的訴訟制度及非訟制度，在法理上發生矛盾，違背當事人進行主義，侵犯立法權，無異與立法機關共享制定法律之權，有失司法權應有之定位，尚難謂合。爰提出部分不同意見書如上。

抄臺北高等行政法院函 中華民國九十年十二月十九日
(九十)北高行百文字第〇一七四三五號

受文者：司法院

主旨：檢送本院第五庭中華民國九十年十二月六日統一解釋法律聲請書暨附件一份，請鑒核。

說明：依據「司法院大法官審理案件法」第七條第一項第一款、第八條第二項規定辦理。

院長 葉百修

統一解釋法律聲請書

壹、聲請統一解釋之目的

本院認為依國民住宅條例第二十一條第一項第七款規定為收回國民住宅及基地得移送法院裁定後強制執行之事件，乃解除國民住宅買賣契約所生之私權紛爭，應屬普通法院審理權限，惟普通法院認為其乃公法爭議，應循行政訴訟程序解決，本院與普通法院適用上揭法律所持見解發生歧異，爰依行政訴訟法第一百七十八條聲請統一解釋，以確認此等事件究應由何法院審理。

貳、法律見解發生歧異之經過及涉及之法律條文

一、法律見解發生歧異之經過

國宅承購人祁〇凱於民國（下同）七十五年四月二十四日購得台北市內湖區〇〇里二十鄰〇〇街〇〇巷〇〇號〇樓之國宅一戶，並辦妥所有權移轉登記，而依國民住宅條例第十八條等規定，承購人應繳納管理費，惟自八十八年九月起至九十年十月止，計二十六個月承購人均未依法繳納，積欠管理費早已逾六個月，國宅主管機關台北市政府遂依國民住宅條例第二十一條第七款之規定，向臺灣士林地方法院聲請裁定准予強制執行收回祁〇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，應循行政爭訟程序提起公法上一般給付訴訟解決，而裁定駁回。台北市政府不服該裁定，向臺灣高等法院提起抗告，該院亦認為本事件具公法性質，應循行政訴訟程序解決，而駁回台北市政府之抗告確定。台北市政府遂轉而向本院聲請裁定准予強制執行收回上開國宅及基地，本院認為系爭裁定強制執行收回國宅之事件，乃解除國民住宅買賣契約所生之私權紛爭，故此類裁定事件應以普通地方法院為審理法院。因兩院適用法律所持見解有異，爰聲請統一解釋。

二、涉及之法律條文

按國民住宅條例第二十一條第一項第七款規定：「政府興建之國民住宅出售後，有左列情事之一者，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：……七、積欠管理費達六個月者。」本院認為該規定「得移送法院裁定後強制執行」，所指之「法院」係普通地方法院民事庭，非高等行政法院。惟普通法院認為該等事件應由高等行政法院審理，與本院適用國民住宅條例上揭規定之見解發生歧異，為此特聲請對前揭國民住宅條例規定為統一解釋。

參、聲請解釋之理由及聲請人對本案所持立場與見解

一、按「政府興建之國民住宅出售後，有左列情事之一者，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：……七、積欠管理費達六個月者。」固為七十一年七月三十日修正公布之國民住宅條例第二十一條第一項第七款所明定。惟按國家為達成其行政上之目的，得處於與私人相當之法律地位，並在私法支配下為各種行為，此謂為私經濟行政（亦可稱為國庫行政），即政府為達成行政上之任務，所採取之私法形態之行為。查政府為照顧收入較低家庭之住居生活，經政府計畫，由其直接興建、提供貸款予人民自建或以獎勵投資之方式興建國民住宅，而以出售、出租或貸款自建等方式，提供住宅予人民之行為，除行政機關決定何人是否有資格接受國宅補助（承購、承租或貸款）時，屬公法關係外，於決定之後「如何」履行補助則為私法關係（參見大法官吳庚著，行政法之理論與實用，增訂六版，第十二至十四頁）。故依上開條項收回國宅之爭議，乃解除國民住宅買賣契約所生之私權紛爭，此觀同上法條第二項有關應按房屋之剩餘價值收回國宅（即收回國宅之同時亦應按房屋之剩餘價值返還價款）之規定自明。則同條項規定「得移送法院裁定後強制執行」所指之「法院」自係普通地方法院民事庭，並非高等行政法院。

- 二、退而言之，縱認本件情形係公法爭議，基於立法考量，非不得交由普通法院審理，蓋國民住宅條例於七十一年七月三十日修正公布施行時已有行政法院，但立法者仍將之授權普通法院審理，且行之多年，是該條例第二十一條第一項所定之「法院」係指普通地方法院，並無疑義。雖新制行政訴訟法於八十九年七月一日施行，然立法者之授權並未改變，此即行政訴訟法第二條所謂法律別有規定公法上之爭議應由普通法院審理之情形，故此類裁定事件自仍應以普通地方法院為審理法院。
- 三、何況行政講究主動、積極與效率，於法律許可之多種作為方式中，行政機關基於行政效率之考慮，及自我實現行政

目的之職能，有義務選擇最有效能之行政作為手段，以達成其施政目標。而行政法院存在之目的，主要係提供人民於其權利受侵害時救濟之管道，而非代替行政機關為行政處分。國民住宅條例第二十一條第一項既規定：「政府興建之國民住宅出售後，有左列情事之一者，國民住宅主管機關得收回該住宅及基地」，如認系爭收回國宅之爭議屬公法事件，則國宅主管機關於此法條之授權下，自得以行政處分命國宅承購人交回其住宅及基地，並依行政執行法之規定予以執行，達到收回國宅之目的，而人民如不服則可循訴願及行政訴訟程序救濟，殊無向行政法院起訴或聲請裁定強制執行之必要，併此敘明。

四、綜上所述，本件聲請裁定強制執行收回國民住宅事件，本院並無審理權限，台北市政府原向臺灣士林地方法院提出聲請，應無不合，惟臺灣士林地方法院卻認為本件應提起公法上一般給付訴訟解決，該院無審理權限而裁定駁回其聲請，案經確定。與本院適用國民住宅條例第二十一條第一項規定之見解發生歧異，為此特聲請對前揭規定之適用為統一解釋。

肆、關係文件之名稱及件數

本院卷宗影本壹件（內附臺灣高等法院民事裁定影本壹件、臺灣士林地方法院民事裁定影本壹件）。

此 致

司 法 院

聲請人：臺北高等行政法院第五庭

審判長 姜素娥

法 官 帥嘉寶

法 官 林文舟

中 華 民 國 九 十 年 十 二 月 六 日

（附件一）

臺灣高等法院民事裁定

九十年抗字第三〇八號

抗 告 人 台北市府 （設略）

法定代理人 馬 英 九 （住略）

代 理 人 張 〇 齡 （住略）

上列抗告人因與祁〇凱間請求收回國宅事件，對於中華民國八十九年十二月四日臺灣士林地方法院八十九年度宅聲字第一二號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主 文

抗告駁回。

抗告費用由抗告人負擔。

理 由

- 一、本件抗告意旨略以：系爭事件，國民住宅條例第二十一條第一項第七款並未規定應向行政法院提起給付訴訟，且若向行政法院提起，則相對人將遭剝奪一個審級之利益。又參照司法院釋字第四一八號解釋及行政訴訟法第二條規定，法律允許將本件公法上之爭議由行政法院以外之其他法院審理云云。
- 二、按訴訟事件不屬普通法院之權限者，法院應以裁定駁回之，民事訴訟法第二百四十九條第一項第一款定有明文。而民事訴訟乃當事人私法關係所生之爭執，請求普通法院依法裁判所實施之程序。至於人民與中央或地方機關，因公法上原因發生財產上之給付，自民國八十九年七月一日行政訴訟法修正條文施行後，則屬於行政訴訟法第八條第一項所規定公法上之一般給付訴訟，自應由行政法院審判之，普通法院對之無審判權，此觀諸司法院釋字第四六六號解釋意旨自明。次按國家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，特制定國民住宅條例，政府依該條例直接興建之國民住宅，係由政府取得土地、規劃設計、施工、分配並管理。政府就其直接興建之國民住宅所為之分配及管理，屬公權力之行使，具公法性質，是關於因此所生之爭議，自應循行政爭訟程序解決。又按政府興建之國民住宅出售後，積欠管理費達六個月者，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，國民住宅條例第二十一條第一項第七款定有明文。而國民住宅

主管機關如以國宅買受人積欠管理費達六個月為由，而依上開規定請求法院裁定准予強制執行收回該國宅及基地，應屬因公法上原因而發生物之交付義務之強制執行（行政執行法第三十三條參照），該管機關自應依行政訴訟法第八條第一項提起一般給付訴訟。

三、本件抗告人雖舉系爭事件，國民住宅條例第二十一條第一項第七款並未規定應向行政法院提起給付訴訟及參照司法院釋字第四一八號解釋及行政訴訟法第二條規定，法律允許將本件公法上之爭議由普通法院審理云云。惟查依新修定之行政執行法第三十三條規定，系爭情形應屬因公法上原因而發生物之交付義務之強制執行，該管機關自應依行政訴訟法第八條第一項提起一般給付訴訟，且法並無明文其係屬行政訴訟法第二條所謂法律另為規定本件公法上之爭議應由普通法院審理之情形，故原法院並未逾越法條文義而為裁定；至抗告人又舉若向行政法院提起，則相對人將遭剝奪一個審級利益云云，顯為立法院就各個訴訟事件所為之立法裁量，非本院所得置酌，至抗告人另舉司法院秘書長（八七）秘台廳民三字第二三九五七號函、本院八十二年度抗字第二一二五號裁定，因上揭函令及裁定均作成於民國八十九年七月一日行政訴訟法修正條文施行前，自難據以適用於本件。

四、綜上所述，本件抗告人係以相對人即政府直接興建之國宅買受人積欠管理費已逾六個月為由，聲請裁定准予強制執行收回國宅及基地，惟揆諸前揭規定及說明，關於此項收回國宅強制執行之爭議，既屬因公法上原因發生財產上給付之請求，自應循行政訴訟程序解決，普通法院對之無審判權，抗告人向原法院聲請，於法尚有未合，應予駁回。

五、據上論結，本件抗告為無理由，爰依法裁定如主文。

中 華 民 國 九 十 年 八 月 十 七 日

（附件二）

臺灣士林地方法院民事裁定

八十九年度宅聲字第一二號

聲 請 人 台北市政府 (設略)

法定代理人 馬 英 九 (住略)

代 理 人 張 〇 齡 (住略)

相 對 人 祁 〇 凱 (住略)

上列當事人間請求收回國宅事件，本院裁定如下：

主 文

聲請駁回。

程序費用由聲請人負擔。

理 由

一、按訴訟事件不屬普通法院之權限者，法院應以裁定駁回之，民事訴訟法第二百四十九條第一項第一款定有明文。而民事訴訟乃當事人私法關係所生之爭執，請求普通法院依法裁判所實施之程序。至於人民與中央或地方機關，因公法上原因發生財產上之給付，自民國八十九年七月一日行政訴訟法修正條文施行後，則屬於行政訴訟法第八條第一項所規定公法上之一般給付訴訟，自應由行政法院審判之，普通法院對之無審判權，此觀諸司法院釋字第四六六號解釋意旨自明。次按國家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，特制定國民住宅條例，政府依該條例直接興建之國民住宅，係由政府取得土地、規劃設計、施工、分配並管理。政府就其直接興建之國民住宅所為之分配及管理，屬公權力之行使，具公法性質，是關於因此所生之爭議，自應循行政爭訟程序解決。又按政府興建之國民住宅出售後，積欠管理費達六個月者，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，國民住宅條例第二十一條第一項第七款定有明文。而國民住宅主管機關如以國宅買受人積欠管理費達六個月為由，而依上開規定請求法院裁定准予強制執行收回該國宅及基地，應屬因公法上原因而發生物之交付義務之強制執行（行政執行法第三十三條參照），該管機關自應依行政訴訟法第八條第一項提起一般給付訴訟。

二、本件聲請人係以相對人即政府直接興建之國宅買受人積欠管理

費已逾六個月為由，聲請裁定准予強制執行收回國宅及基地，惟揆諸前揭規定及說明，關於此項收回國宅強制執行之爭議，既屬因公法上原因發生財產上給付之請求，自應循行政訴訟程序解決，普通法院對之無審判權，聲請人向本院聲請，於法尚有未合，應予駁回。

三、依非訟事件法第八條第二項，民事訴訟法第七十八條裁定如主文。

中 華 民 國 八 十 九 年 十 二 月 四 日