

釋字第 772 號解釋協同意見書

詹森林大法官提出

本號解釋旨在處理人民依國有財產法第 52 條之 2（下稱系爭規定）申請讓售國有非公用財產類不動產被註銷申購之審判權爭議。

原因事件之原告因不服國有財產局（已改制為國有財產署）對其依上開規定申購予以註銷之決定，提起訴訟，卻始終徘徊應由普通法院民事庭或行政法院審理之爭議中。嗣由受理之臺灣臺北地方法院以其有無受理訴訟之權限，與最高行政法院移送本原因案件至臺北地方法院審判之裁判見解歧異為由，聲請解釋。

本號解釋認國有財產局（署）之決定，具公法性質，故系爭爭議應由行政法院審判。對本號解釋上開結論，本席敬表贊同。茲就本案審判權應歸屬於行政法院，補充理由於後。

一、公法與私法區分之相關理論

目前學說上有關公法與私法區分之重要理論，有利益說、權力說、主體說及修正主體說。惟以上各說皆有其可能欠缺或無法全面涵蓋之處，故於判斷有爭議之問題時，通常無法僅單獨適用其一即可獲得正確之結果，而應針對具體個案，綜合運用上述全部理論解決之。

二、系爭規定所欲保護之利益為公共利益

誠如本號解釋之解釋理由書第 5 段所示，系爭規定之立法目的，旨在將民國 35 年間臺灣辦理土地總登記時，原得登記為私有卻登記為國有之非公用不動產，以低價讓售予早於民國 35 年 12 月 31 日以前已在此類不動產上建築、居住使用至今之直接使用人。嗣後並鑑於申請期限即將屆滿，遂修法延長直接使用人得依系爭規定申請讓售之期間。

申言之，從系爭規定為解決因人民不諳法律，以致甚多人民世代居住之不動產被登記為國有，而形成占用國有不動產之情形，以「低廉」之價格讓售予長期建築、居住使用迄今之直接使用人，及延長土地直接使用人申請讓售之時間觀之，足見系爭規定立法目的為還地於民及實現居住正義，並藉此解決早期因政權交替所造成之土地糾紛。是系爭規定具有重要公共利益，應屬無疑。

三、申請讓售之否准行為具有權力服從關係

依據系爭規定，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（署）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。此外，國有財產法施行細則第 55 條之 3 乃有關「得為讓售標的之非公用財產類不動產之範圍」、「得為讓售申請人之直接使用人」，及「讓售價之計估方式」等之補充規定。又，國有財產署亦於 90 年 1 月 11 日訂定發布「辦理國

有財產法第 52 條之 2 讓售案件注意事項」(下稱系爭注意事項)，並於 93 年 9 月 3 日制定發布「審查國有財產法第 52 條之 2 讓售案件補充規定」(下稱系爭補充規定)以為執行系爭規定之相關依據。

換言之，國有財產署於人民依系爭規定申請讓售時，應審查申請人及申請讓售之不動產，與系爭規定、國有財產法施行細則、系爭注意事項及系爭補充規定等相關條文，係屬相符，始得核准讓售之申請。系爭申購事件即必須經過國有財產局之准許，始有可能與國家締結買賣契約。反之，國有財產局若依相關法令之規定，認不符合要件而註銷申購案，申請人即無從進入訂定讓售契約之程序。在否准申購案之判斷上，申請人無從介入，與國有財產局並非處於對等之權利義務關係；而國有財產局毋寧係居於有權力之一方，且以單方作成有拘束力之決定。依權力說之觀點，此准駁之決定應屬公法性質。

四、系爭規定所涉權利義務之歸屬主體為國家

系爭規定乃為處理申請讓售「國有」不動產事件而制訂之規範。本件申請讓售國有土地之法律關係成立與否，係由國有財產局審查申請人是否符合相關規定後，予以准否。就該法律關係之雙方當事人觀之，必然係一方為國有財產局，他方為屬一般人民之原因案件原告，依主體說之觀點，因其有一方為公權力主體，故具公法性質。又依新主體說之觀點，本件法律關係權利義務之歸屬主體，亦僅限於國家或其他高權主體，而非任何人，故亦屬具公法性質。