臺灣高等法院花蓮分院民事判決

112年度上字第13號

上　訴　人　鄭重亮
　　林美華
共　　同
訴訟代理人　林　之
被　上訴人　財政部國有財產署北區分署
000000000000000000
法定代理人　郭曉蓉
訴訟代理人　吳順龍律師

上列當事人間請求申租公有土地事件，上訴人對於中華民國111年12月30日臺灣花蓮地方法院111年度訴字第230號第一審判決提起上訴，本院於112年7月19日言詞辯論終結，判決如下：

主　文

上訴駁回。

第二審訴訟費用由上訴人負擔。

事實及理由

壹、程序方面

上訴人原起訴聲明：被上訴人應將花蓮縣○○鎮○○○段000地號土地面積79,012.77平方公尺出租與鄭重亮；將花蓮縣○○鎮○○○段000地號土地面積2,989.99平方公尺、000地號土地面積76,022.76平方公尺出租與林美華（下稱起訴聲明）。嗣上開土地因辦理分割增加000-0、000-0地號（以下合稱系爭國有地），因此於本院將上開聲明變更為：被上訴人應將000地號土地面積79,012.77平方公尺出租與鄭重亮；將000地號土地面積2,726.27平方公尺、000-0地號土地面積263.72平方公尺、000地號土地面積70,101.47平方公尺、000-0地號土地面積5,921.29平方公尺出租與上訴人林美華（下稱二審聲明）。此為民事訴訟法第256條更正事實上及法律上之陳述，非為訴之變更或追加，自無不可。

貳、實體方面

一、上訴人主張：伊等於民國82年7月21日前，已在系爭國有地畜牧，嗣於107年末進行整地、開挖水塘及養鴨。109年間，被上訴人以上訴人鄭重亮竊占系爭國有地，移請臺灣花蓮地方檢察署(下稱花蓮地檢署)偵辦，伊等始知應依法申租並暫停畜牧行為。嗣伊等申租並經被上訴人通知繳納使用補償金，已具備訂約資格，且無國有非公用不動產出租管理辦法（下稱出租管理辦法）所稱不予出租情形，依出租管理辦法第16條規定，被上訴人應即辦理訂約程序。詎被上訴人以伊等使用有中斷情事，不符出租要件，而註銷申租案等情。爰依國有財產法第42條第1項第2款規定（下稱系爭規定），求為如起訴聲明所示之判決。

二、被上訴人則以：伊向上訴人追徵使用補償金之性質乃占用土地之不當得利，非謂上訴人符合出租規定；再國有財產法第42條第1項僅規定「得」逕予出租，伊有審查及決定是否締約權限，基於契約自由原則，伊無當然應予出租之義務；上訴人鄭重亮曾切結表示願將系爭國有地返還，承諾不再續行占用，上訴人非系爭國有地現使用人，自無依系爭規定申請承租，依出租管理辦法第7條第2項第1、2款規定，被上訴人亦不得辦理出租等語，資為抗辯。

三、原判決為上訴人全部敗訴之判決，上訴人不服，提起上訴，聲明：㈠原判決廢棄；㈡其餘如二審聲明所示。被上訴人答辯聲明：駁回上訴。

四、兩造經本院協議不爭執事項（見本院卷第234頁至第236頁），並調整及酌修文字如下：

㈠系爭國有地為被上訴人管領之農牧用地。

㈡被上訴人以鄭重亮擅自在系爭國有地上整地、開挖水塘、養鴨，竊佔系爭國有地，訴由花蓮地檢署偵辦。偵查中鄭重亮將圍籬及鴨子清空，並切結同意被上訴人收回系爭國有地，日後不再續行占用，該署檢察官於110年1月6日以鄭重亮自白犯行，已繳納使用補償金並將土地回復原狀，而以109年度偵字第4408號予以緩起訴處分。

㈢上訴人依系爭規定，於109年9月16日提出承租國有非公用不動產申請書，由鄭重亮申租分割前000地號面積155035.53平方公尺、林美華申租分割前000地號、000地號面積合計158025.52平方公尺，並均檢附當地里長吳添龍所出具證明上訴於82年7月21日前在系爭國有地農作、畜牧之證明書。

㈣被上訴人於110年1月27日、10月29日至系爭國有地勘查，現況均為雜草土石地。

㈤上訴人於110年8月向被上訴人說明略以：伊等於60年間早午於系爭國有地放養野牧牛隻，後80年間颱風作大水潰堤河流改道流經系爭國有地，地形、地貌改變，形成2條水道，後經堤防陸續修築為現今模樣；被上訴人於100年間通知繳交5年佔用金334,300元，並告知未辦妥租用前勿再使用，故回復原狀，無人管理，始而荒蕪，雜草叢生迄今。

㈥上訴人於110年12月間檢附上開竊佔案件緩起訴處分書等資料，向被上訴人說明略以：「於107年『未』既依地形整地，開挖水塘、養鴨，並經貴署000年0月00日○○○○○字第00000000000號函及附件移送花蓮地檢署偵辦」、「貴署有關人員告知未經租用前，不能飼養使用，並應恢復原狀，故至今無人管理，地上雜草叢生」。鄭重亮於110年12月27日聲請將上開說明文「於107年『未』」，更正為「於107年『末』」。

㈦被上訴人於000年00月00日以○○○○○○字第00000000000號及第00000000000號函略以：上訴人雖以82年7月21日前已實際耕作使用，並以現耕作人身分申請承租系爭國有地，然系爭國有地為雜草土石地，上訴人亦表示至今無人管理，地上雜草叢生，確已涉及使用中斷之情事。依出租管理辦法第25條第7款(不符法令規定之出租要件)及第8款(申請書或所附文件記載內容與事實不符)註銷申租案。

㈧上訴人不服被上訴人註銷申租決定，向財政部提起訴願，財政部以000年0月00日○○○字第00000000000號訴願決定，認上訴人申租系爭國有土地屬私權事件，應循民事訴訟程序

救濟，而為不受理之決定。

五、本案爭點為：上訴人依系爭規定，請求被訴人出租系爭國有地，有無理由？茲分述如下：

㈠按民法第940條規定對於物有事實上管領之力，為占有人；所謂對於物有事實上管領之力，如對於物已有確定及繼續之支配關係，或者已立於得排除他人干涉之狀態者，方可謂對於物已有事實上之管領力（最高法院95年度台上字第1124號判決意旨參照）。查上訴人係於107年間在系爭國有地進行整地、開挖水塘及養鴨事實，業據鄭重亮於刑事竊佔案件中陳明在卷（見本院卷第155頁），並有上訴人110年12月說明及更正函載「於107年末既依地形整地，開挖水塘、養鴨」內容可稽（見不爭執事項㈥）。依上訴人於110年8月說明函自承：伊等於60年間「早午」於系爭國有地「放養野牧牛隻」使用方式（見不爭執事項㈤），足知上訴人107年養鴨前未有實際管領系爭國有地、排除他人使用之占有事實，並未符非公用財產類不動產之出租，於82年7月21日前已「實際使用」，並願繳清歷年使用補償金者，得逕予出租之系爭規定。上訴人主張伊等自82年7月21日前，已實際使用系爭國有地，迄至109年9月16日申租時，仍持續使用系爭土地之事實，即難憑採。

㈡上訴人另主張被上訴人通知伊等繳納使用補償金，堪認被上訴人承認伊等持續占用系爭國有地乙節，及伊等繳納使用補償金後，被上訴人應即訂約辦理出租。惟查：

1.國有非公用財產以出租方式而為收益，乃國有財產署基於非公用財產管理之需要，代表國家與私人間成立租賃契約，屬私經濟行為，應受契約自由原則之支配，管理機關就非公用國有土地占用人所為承租之要約，有決定承諾出租與否之自由，並不負承諾出租之義務。又系爭規定為「非公用財產類不動產之出租，於82年7月21日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者，『得』逕予出租」，並非應予出租，合於該條款規定之實際使用人雖得據此申

請承租，但法既未強制管理機關必須與之成立租約，管理機關非無斟酌准駁之權，非謂一經申請，即須負出租之義務。

2. 至財政部依國有財產法第42條第4項規定授權訂定出租管理辦法，僅為財政部國有財產署於辦理非公用不動產標租或出租作業程序時之相關規範，當無逾越國有財產法第42條第1項「得」逕予出租規定，認管理機關有強制締約之義務。又財政部國有財產署為執行國有非公用不動產租賃事宜，依國有財產法施行細則第74條規定訂定「國有非公用不動產租賃作業程序」（下稱租賃作業程序）及訂頒「國有非公用不動產租賃作業注意事項」（下稱租賃作業注意事項），僅係管理機關「內部」審查之參考依據，因出租國有非公用不動產屬私法契約，並無特定行政目的或公益色彩，自應受契約自由原則之支配，管理機關就申請核准與否，應保有決定之權利。

3. 查上訴人鄭重亮於刑事竊佔案件偵查中，曾切結同意被上訴人收回系爭國有地，承諾日後不再續行占用，檢察官並以鄭重亮自白犯行，已繳納使用補償金並將土地回復原狀，而給予緩起訴處分確定，此據本院調取上開刑事卷證確認無訛。而被上訴人於上訴人承租申請收件後，先後於110年1月27日、10月29日兩度至系爭國有地勘查，亦確認現況均為雜草土石地（見不爭執事項㈣），據上訴人110年8月及110年12月說明函表示系爭國有地「至今無人管理，地上雜草叢生」等情（見不爭執事項㈤、㈥），可知上訴人確實於刑事竊佔案件偵查後已中斷占有，非系爭國有地之現使用人，是以被上訴人依出租管理辦法第25條第7款(不符法令規定之出租要件)及第8款(申請書或所附文件記載內容與事實不符)註銷申租案，應無不合。

4. 又被上訴人向上訴人追繳之使用補償金性質係無權占用之不當得利，此觀被上訴人寄發之通知書上載明「您使用下列國有土地無合法使用權源，依民法第179條規定應給付

不當得利」等語可證（見原審卷第45頁至第52頁）。上訴人繳交歷年用補償金雖為被上訴人決定是否出租系爭國有地之其一條件，然因上訴人並未符合82年7月21日前已實際使用系爭國有地之要件，已如前述，則被上訴人審查後註銷上訴人承租申請，並無違反出租管理辦法、租賃作業程序、租賃作業注意事項等規定。上訴人認被上訴人於收件、勘查、審查後，通知伊等繳交歷年使用補償金，依出租管理辦法第16條條列式規定，應即辦理訂約程序，已無出租與否之裁量權，顯悖於契約自由之原則，而無可取。

六、綜上所述，上訴人依系爭規定，請求被上訴人將系爭國有地出租，為無理由，不應准許。原審為上訴人敗訴之判決，並無不合。上訴意旨指摘原判決不當，求予廢棄改判，為無理由，應駁回其等上訴。

七、兩造其餘之攻擊或防禦方法及所用之證據，經本院斟酌認為均不足以影響本判決之結果，爰不逐一論列，附此敘明。

八、據上論結，本件上訴為無理由，爰判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　8　　月　　2　　日

民事第二庭 審判長法　官　陳真真

法　官　林慧英

法　官　劉雪惠

以上正本係照原本作成。

本件不得上訴。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　8　　月　　2　　日

書記官 徐錦純