高雄高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第二庭
113年度訴字第403號

原　　告　李禹葳

訴訟代理人　謝易澄　律師
被　　告　澎湖縣政府
代　表　人　陳光復
訴訟代理人　周美嬋
　　李龍冠
被　　告　國防部全民防衛動員署後備指揮部

代　表　人　劉協慶
訴訟代理人　林志宏　律師
被　　告　海洋委員會海巡署

代　表　人　張忠龍

上列當事人間眷舍事件，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主　文

一、原告之訴關於訴之聲明第1項部分移送臺灣澎湖地方法院。

二、原告之訴關於訴之聲明第2項部分移送臺北高等行政法院。

三、原告之訴關於訴之聲明第3項部分駁回；該部分訴訟費用由原告負擔。

理　由

一、原告起訴主張及聲明：

（一）原告之父李昆（民國82年10月19日死亡）生前任職臺灣警備總司令部少校情報官，於51年入住門牌號碼澎湖縣馬公市忠孝路22號之房屋（下稱系爭房屋），系爭房屋坐落澎湖縣馬公市馬公段1753-11地號土地（下稱系爭土地；所有權人澎湖縣，管理者澎湖縣政府）；配偶李莊百合、其他家眷及原告等7人長期居住系爭房屋。

（二）76年至77年及86年至87年間，馬公市43號道路2次拓寬均波及系爭房屋致部分拆除，李昆均領取澎湖縣政府發放補償金，可見澎湖縣政府確已承認李昆全家為系爭房屋合法住民。

（三）李昆因系爭房屋居住面積縮小而於79年7月27日申請增建，獲臺灣警備總司令部函轉眷管單位承諾在許可範圍內協調註銷該地上物，俾可增建安居。後澎湖縣團管區司令部於80年9月5日發函表示擬依國軍在台軍眷業務處理辦法第143條第4款規定辦理眷舍註銷，俾辦理申請國宅或將建物產權讓渡李昆，俾向縣府承購剩餘基地，向上加蓋1層，解決住所問題。蓋李昆生前多次向臺灣警備總司令部及後備司令部協商，以放棄配發其他眷舍及放棄申請國宅之機會為條件，得前開機關承諾將系爭房屋產權撥發給李昆。詎未待完成產權移轉承諾，李昆即於82年10月死亡。李昆死亡後，遺眷持續居住系爭房屋並持續與管理機關溝通協商，依舊無法獲得系爭房屋產權。

（四）澎湖縣政府於111年5月24日發函原告全家稱系爭房屋經民眾檢舉屋頂塌陷、外牆斷裂，將依法拆除，且阻止原告全家修繕系爭房屋，並將系爭房屋結構悉數拆除，要求原告全家遷離。澎湖縣政府所為違反司法院釋字第469號解釋並傷害原告權利。故請求確認臺灣軍管區司令部81年4月20日（81）篤坐字第154號令（下稱臺灣軍管區司令部81年令）無效。

（五）李昆居住在馬公市忠孝路16號之同袍已於86年收到澎湖縣政府所寄發之承租、購地通知，並成功承購基地，惟李昆遺眷卻無法承購系爭房屋。澎湖縣政府以澎湖縣縣有財產管理自治條例第38條第1項第2款及第51條第1項第2款規定非法限縮承租要件而逕為排除原居住者之使用、收益及處分權，致鄰舍承購人蔣慶昌與原告有差別待遇，被告澎湖縣政府與有過失。故原告主張就系爭土地有優先購買權，

臺灣軍管區司令部81年令之行政行為及被告澎湖縣政府拒絕承租系爭土地予李昆遺屬之行政行為均無效。

（六）聲明：

1、確認原告就系爭土地（權利範圍1分之1）有優先購買權。

2、確認臺灣軍管區司令部81年令之行政行為無效。

3、被告澎湖縣政府拒絕承租系爭土地（權利範圍1分之1）予李昆遺屬之行政行為無效。

二、本院之判斷：

（一）關於訴之聲明第1項部分

1、按「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」「法院認其無審判權者，應依職權以裁定將訴訟移送至有審判權之管轄法院。」行政訴訟法第2條、行政法院組織法第47條準用法院組織法第7條之3第1項本文分別定有明文。次按「我國關於行政訴訟與民事訴訟之審判，依現行法律之規定，係採二元訴訟制度，分由不同性質之法院審理。關於因公法關係所生之爭議，由行政法院審判，因私法關係所生之爭執，則由普通法院審判。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。」司法院釋字第448號解釋闡述甚明。

2、查原告主張其就系爭土地具有優先購買權，無非係以其父及家眷長久居住系爭房屋且曾經被告澎湖縣政府發放補償金承認為合法住民為由，據以主張澎湖縣政府以澎湖縣縣有財產管理自治條例第38條第1項第2款及第51條第1項第2款規定非法限縮承租要件而逕為排除原居住者之使用、收益及處分權，致其與鄰舍承購人有差別待遇云云。惟觀諸澎湖縣縣有財產管理自治條例第38條第1項第2款規定：「非公用不動產之出租依下列規定辦理：……二、在民國82年7月21日前被占建房屋，如不妨礙區域計畫或都市計畫，追收占用期間使用補償金後予以出租。出租土地面積

空地部分不得超過基層建築面積之1倍。」同條例第51條第1項第2款規定：「依前條規定出售之不動產，其處理方式如下：……二、出租土地承租人建有房屋者，讓售予承租人。承租人不依規定承購者，得照現狀標售。未建有房屋者一律標售。但承租人有依得標價優先購買之權。」堪認原告此部分主張係與被告澎湖縣政府間因承租系爭土地所生爭議，核屬於私權爭執而非公法上爭議事件，依前揭說明，應循民事訴訟程序解決。從而，原告訴之聲明第1項部分，行政法院並無受理訴訟之權限，原告向無審判權之本院起訴，即有未合，應依前揭規定將本件移送有受理訴訟權限之管轄法院，爰依職權裁定如主文第1項。

（二）關於訴之聲明第2項部分：

1、按「對於公法人之訴訟，由其公務所所在地之行政法院管轄。其以公法人之機關為被告時，由該機關所在地之行政法院管轄。」「訴訟之全部或一部，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。」行政訴訟法第13條第1項、同法第18條準用民事訴訟法第28條第1項分別定有明文。

2、查行政院於89年1月28日納編原國防部海岸巡防司令部（下稱海巡部）、內政部警政署水上警察局（下稱水警局）及財政部關稅總局（下稱關稅局）緝私艦艇等任務執行機關成立「行政院海岸巡防署」；嗣因配合行政院組織調整於107年4月28日成立海洋委員會，「行政院海岸巡防署」改隸為「海洋委員會海巡署」，有該機關沿革資料在卷可稽，對照原告起訴狀內容意旨，就「海洋委員會海岸巡防署」起訴部分應係誤載機關全銜，且其列海洋委員會海巡署作為被告，無非係以臺灣軍管區司令部81年令之作成機關為海洋委員會海巡署之前身。惟臺灣軍管區司令部於81年間全銜改為「軍管區司令部兼海岸巡防司令部」，後於89年1月28日行政院納編原海巡部、水警局及關稅局緝私艦艇等任務執行機關成立「行政院海岸巡防署」時，

則恢復銜稱為「軍管區司令部」，後其銜稱迭有變更，迄111年起改隸國防部全民防衛動員署等情，此觀卷附機關沿革資料即明。依89年1月26日制定公布之海岸巡防法第4條規定，當時行政院海岸巡防署並未執掌眷舍相關事項，顯見原告所主張臺灣軍管區司令部81年令相關眷籍事項應係由被告國防部全民防衛動員署後備指揮部（下稱國防部後指部）承接業管。原告起訴狀已列適格之被告國防部後指部，又贅列海洋委員會海巡署為被告，其公務所所在地均設於臺北市，且原告訴之聲明第2項訴請確認臺灣軍管區司令部81年令（見本院卷第43頁）無效，係與該機關內部准予註銷系爭房屋之眷籍列管以及李昆向軍方申請配舍或輔導購宅資格相關爭議，依前揭行政訴訟法規定，自應由臺北高等行政法院管轄，原告就此部分向無管轄權之本院起訴，尚有未合，爰依職權裁定如主文第2項。

（三）關於訴之聲明第3項部分：

1、行政訴訟法第6條第1項規定：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」準此，提起行政訴訟法上確認訴訟之態樣僅以行政處分無效，或行政處分違法，或公法上法律關係成立與否為限。所謂行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。所謂公法上法律關係，係指公法上主體之一方與他方間就具體事件之公法上權利義務關係，或權利主體基於物之利用所產生之公法上權利義務關係，且基於法令規定或行政處分或行政契約或事實行為發生具體之權利義務效果者，始足當之。至於法規、行政行為及事實行為並非法律關係之本身，無從作為確認訴訟之程序標的。故當事人提起確認訴訟之程序標的，若非行政

訴訟法第6條所許者，其起訴即不備程序要件且無從命其補正，應以裁定駁回。

2、查原告固主張被告澎湖縣政府無明確指示其應如何申請承租系爭土地及優先承購系爭土地，乃以訴之聲明第3項請求確認被告澎湖縣政府「拒絕出租系爭土地予李昆遺屬之行政行為」無效云云。然查，原告曾向被告澎湖縣政府詢問承租系爭土地相關事宜，經承辦人員告知申請承租系爭土地須檢具澎湖縣縣有非公用不動產租賃處理要點第4點所列文件，並請原告提出系爭房屋所有權狀等證明文件以確定系爭房屋為82年7月21日以前占建之房屋等情，此據被告澎湖縣政府陳明在卷（見本院卷第71頁）。而被告澎湖縣政府承辦人員告知其申請承租系爭土地須檢附相關文件僅係單純就澎湖縣縣有非公用不動產租賃處理要點所定申請承租縣有非公用不動產要件之事實敘述或理由說明，尚不發生任何法律效果，自非行政處分。故原告訴之聲明第3項所提起確認訴訟，核非行政訴訟法第6條所許，依前揭說明，此部分起訴即不備程序要件且無從補正，自應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定裁定駁回。

三、結論：原告之訴一部為無審判權，一部為無管轄權，一部為不合法。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　16　　日

審判長法官　孫　國　禎

法官　林　韋　岑

法官　曾　宏　揚

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本裁定，應於送達後10日內，向本院高等行政訴訟庭提出抗告狀並敘明理由（須按他造人數附繕本）。

三、抗告時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為	所需要件

訴訟代理人之情形	
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.抗告人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.抗告人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，抗告人應於提起抗告或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　16　　日

書記官　林　幸　怡