

臺灣屏東地方法院民事判決

113年度訴字第540號

原告 鄭春暉
訴訟代理人 李詩皓律師
被告 屏東縣政府

法定代理人 周春米
訴訟代理人 魏妙芳
陳有勝

當事人間請求不動產所有權移轉登記事件，本院於民國114年2月17日言詞辯論終結，判決如下：

主 文

原告之訴駁回。
訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、原告起訴主張：

(一)、原告為屏東縣○○市○○○段○○段00000○000000地號土地之所有權人，被告則為同段122-18地號土地(下稱系爭合併畸零地)之所有權人，上開土地依屏東縣畸零地使用規則第3條規定均屬畸零地，原告因有合併使用需求依法向被告申請畸零地合併使用證明書，並經被告核准發放。嗣系爭合併畸零地於民國110年12月15日經屏東縣議會同意財產處分，復於111年1月10日經內政部准予被告依屏東縣縣有財產管理自治條例(下稱屏東縣財產管理條例)予以標售辦理。惟依屏東縣財產管理條例第50條第5款、屏東縣縣有畸零地處理作業要點(下稱屏東縣畸零地處理要點)第3條第1項第1款規定，被告於系爭合併畸零地出售時，應先依建築法第45、46條規定辦理，且於原告申購時被告無自由裁量是否讓售之餘地，僅於「鄰地所有權人不願申購或有數人爭購」之情形下，地方政府無法認定時始得為標售。本件被告於將系爭合併畸零地出售前，未審查是否有鄰地所有權人願意申

01 購，即違法標售，則其標售行為應屬無效。又原告已於112
02 年11月8日向被告提出畸零地合併使用證明書申購系爭合併
03 畸零地，屬為投標應買之要約，被告有義務為讓售承諾，兩
04 造就系爭合併畸零地之買賣契約即為成立生效。退步言之，
05 縱認被告將系爭合併畸零地予以標售為有效，依建築法第45
06 條之立法意旨，為實現增進土地使用、健全都市發展及提高
07 土地利用效率，公產主管機關應將公有畸零地優先讓售予鄰
08 地有合併使用必要之所有權人，無自由裁量之餘地。為此，
09 爰依建築法第45、46條、屏東縣財產管理條例第50條第5
10 款、屏東縣畸零地處理要點第3條第1款、民法第348條第1項
11 規定提起本訴。並聲明：被告於原告給付系爭合併畸零地之
12 專案提估售價價款後，應將系爭合併畸零地所有權移轉原
13 告。

14 二、被告則以：

15 (一)、屏東縣畸零地處理要點第3條第1項第1款規定乃縣有畸零地
16 「予以讓售」而非「應予讓售」，故被告對畸零地之處分方
17 式具有一定之裁量權，並非強制性規定。此外，符合屏東縣
18 財產管理條例第50條第5款規定固應予標售，但不得反面推
19 論不符合該規定時，被告有義務讓售，被告仍可依職權選擇
20 標售或讓售。原告提出之其餘法規及函釋亦並未強制要求被
21 告必須讓售。被告考量公共利益等眾多因素，依據法定程序
22 進行標售並無不當，亦無權利濫用之情事。

23 (二)、公有不動產讓售屬私經濟行為，上開規定僅係規定得申請讓
24 售不動產之條件、資格，使符合條件、資格之人，取得請求
25 讓售公有不動產要約之地位而已，至於是否讓售，管理機關
26 仍有審酌及決定之權限，始符契約自由原則。縱認被告標售
27 程序不當，被告就系爭合併畸零地辦理標售，並未就標售者
28 之身份予以限制，原告仍得以標售之方式申購，並未損及原
29 告利益。並聲明：原告之訴駁回。

30 三、兩造不爭執事項（見本院卷第120頁）

31 (一)、原告同段122-5、122-44地號土地之所有權人，被告為系爭

01 合併畸零地之所有權人，且上開土地均屬屏東縣畸零地使用
02 規則第3條之畸零地。

- 03 (二)、被告於112年7月24日核發畸零地合併使用證明書予原告。
04 (三)、系爭合併畸零地於110年12月15日經屏東縣議會同意財產處
05 分，並於111年1月10日經內政部准予被告依屏東縣財產管理
06 條例予以標售處理。
07 (四)、原告於112年11月8日向被告提出畸零地合併使用證明書申購
08 系爭合併畸零地，被告則於112年11月23日財稅公字第11205
09 81030號函覆略以「數人表達承購」為由，否准原告申購。
10 (五)、原告於111年3月間方取得同段122-4、122-5地號土地之所有
11 權，而被告於110年12月開始處分系爭合併畸零地時，原告
12 尚非系爭合併畸零地相鄰地所有權人。

13 四、得心證之理由

14 原告主張被告應讓售系爭合併畸零地給原告，被告以前揭情
15 詞置辯，是本件爭點厥為：原告依(1)建築法第45條、46
16 條、屏東縣縣有財產管理自治條例第50條第5款規定；或依
17 (2)屏東縣縣有畸零地處理作業要點第3條第1款，及民法第
18 348條第1項之規定，請求被告於其給付專案提供之估價價
19 款後，將系爭合併畸零地所有權移轉原告，是否有理由？茲
20 分敘如下：

- 21 (一)、原告依建築法第45條、46條、屏東縣財產管理自治條例第50
22 條第5款規定，請求被告讓售系爭合併畸零地，並於原告給
23 付系爭合併畸零地之專案提估售價價款後，移轉所有權予原
24 告，有無理由？

- 25 1.按直轄市、縣（市）（局）政府應視當地實際情形，規定建
26 築基地最小面積之寬度及深度；建築基地面積畸零狹小不合
27 規定者，非與鄰接土地協議調整地形或合併使用，達到規定
28 最小面積之寬度及深度，不得建築。前條基地所有權人與鄰
29 接土地所有權人於不能達成協議時，得申請調處，直轄市、
30 縣（市）（局）政府應於收到申請之日起一個月內予以調
31 處；調處不成時，基地所有權人或鄰接土地所有權人得就規

01 定最小面積之寬度及深度範圍內之土地按徵收補償金額預繳
02 承買價款申請該管地方政府徵收後辦理出售。徵收之補償，
03 土地以市價為準，建築物以重建價格為準，所有權人如有爭
04 議，由標準地價評議委員會評定之。第一項範圍內之土地，
05 屬於公有者，准照該宗土地或相鄰土地當期土地公告現值讓
06 售鄰接土地所有權人。直轄市、縣（市）主管建築機關應依
07 照前二條規定，並視當地實際情形，訂定畸零地使用規則，
08 報經內政部核定後發布實施。建築法第44條、45條第1項、
09 第3項及、第46條固定有明文。然查：

10 (1)原告主張之請求權基礎為建築法45條第1項、第3項、46條，
11 惟上開法令係授權縣市政府制定該縣得建築基地之最小面
12 積、深度，不合規定不得建築之法源，及建築基地面積畸零
13 與鄰接土地之人無法協議調整合併使用時，可申請調處，調
14 處不成，得徵收辦理出售，並規定徵收補償之標準，暨鄰接
15 土地屬公有，可以依照該土地或鄰接土地當期公告現值讓
16 售，並未課予本件被告有將系爭合併畸零地出售予原告之義
17 務等情，是原告據此主張被告應將系爭合併畸零地讓售原告
18 一節，自乏所據。

19 (2)原告復主張其已取得被告核發之畸零地合併使用證明書，足
20 認其有取得系爭合併畸零地之必要，被告應讓售系爭合併畸
21 零地予原告云云。惟由上開規定互相參照以觀，可知凡合於
22 建築法第44條、第46條之規定，且經當地主管建築機關依法
23 核發畸零地合併使用證明書者，該鄰接土地之所有權人申請
24 購買公有土地時，除公產管理機關同意讓售者外，仍須經協
25 議、調處及審議之程序。建築法第45條第3項規定：「第一
26 項範圍內之土地，屬於公有者，准照該宗土地或相鄰土地當
27 期土地公告現值讓售鄰接土地所有權人」。其修正理由記
28 載：「公有畸零地以該宗土地或相鄰土地當期土地公告現值
29 讓售鄰接土地所有權人，以示公私有畸零地處理方式並無二
30 致」，而內政部87年1月11日台78內營字第662422號函亦
31 謂：公地管理機關自應「依程序」辦理讓售，其地價依第45

01 條第3項之規定，准照當期公告現值計算云云，益見建築法
02 第45條第3項之規定非即賦予取得公私有畸零土地合併使用
03 證明書之鄰地所有權人，有請求公產管理機關讓售公有土地
04 之權利；公產管理機關於該鄰地所有權人申購時，亦不負有
05 與其訂立買賣契約，讓售公有土地之義務（最高法院81台上
06 字1479號判決意旨參照）。揆諸上開判決意旨，本件原告持
07 有畸零地合併使用證明書，僅係證明原告所有同段112-5、1
08 12-44地號土地若與系爭合併畸零地合併使用，符合屏東縣
09 畸零地使用規則，取得據以向被告申請讓售縣有非公用不動
10 產之資格，其功能僅係促使被告依職權發動縣有財產讓售程
11 序而已，至於被告於受理申請後，對於申請讓售縣有土地具
12 有審核及決定權。準此，原告持被告核發之畸零地合併使用
13 證明書申請被告讓售系爭合併畸零地，而該出售行為屬私經
14 濟行為，被告仍有依相關規定，為通盤考量後，決定讓售與
15 否之自由，並非原告提出專案讓售之申請，被告即有承諾出
16 售之強制締約義務。

17 (3)次按畸零空地依建築法有關規定辦理，鄰地所有權人不願申
18 購或有數人爭購，地方政府無法認定時，應予標售。屏東縣
19 財產管理條例第50條第5款雖有明文。惟此規定係指符合
20 「鄰地所有權人不願申購」或「有數人爭購」之要件，地方
21 政府無法認定時，應予標售。細鐸此條文內容僅係列舉該當
22 此情形，課予地方政府應予採行標售之法定程序，不得反面
23 推論，不符合上開要件時，原告即可申請讓售系爭合併畸零
24 地，被告當然必須讓售予原告，是原告此部分主張恐有誤
25 解，而非可取。又原告主張被告於標售前，未依法審查鄰地
26 所有權人有無意願申購，該標售程序違法無效。惟系爭合併
27 畸零地於110年12月15日經屏東縣議會同意財產處分，並於1
28 11年1月10日經內政部准予被告依屏東縣財產管理條例予以
29 標售處理，原告於111年3月間方取得同段122-4、122-5地號
30 土地之所有權，而被告於110年12月開始處分系爭合併畸零
31 地時，原告尚非系爭合併畸零地相鄰地所有權人等情，為兩

01 造所不爭執（見不爭執事項(三)），是被告開始處分系爭合併
02 畸零地為調查時，原告非相鄰地所有權人，自無向其為調查
03 之可能，原告之主張，亦非有理。

04 2. 基上，原告主張被告應依上開建築法45、46條、屏東縣財產
05 管理條例第50條第5款規為讓售之承諾，並於原告給付系爭
06 合併畸零地之專案提估售價價款後，移轉所有權予原告，乃
07 曲解法令，委無可取。

08 (二)、原告依屏東縣縣有畸零地處理作業要點第3條第1款，及民
09 法第348條第1項之規定，請求被告於其給付專案提供之估
10 價價款後，將系爭合併畸零地所有權移轉原告，是否有理
11 由？

12 1. 按以非公用財產類之不動產，於民國35年12月31日以前已供
13 建築、居住使用至今者，其直接用人得於民國104年1月13
14 日前，檢具有關證明文件，向財政部國有財產局或所屬分支
15 機構申請讓售。經核准者，其土地面積在五百平方公尺以內
16 部分，得按第一次公告土地現值計價。國有財產法第52之2
17 條固定有明文。惟國有土地之出售屬私經濟行為，上開條文
18 僅係規定得申請讓售土地之資格、要件，使符合資格、要件
19 之人，取得請求讓售國有土地之地位（即為要約）而已，至
20 是否讓售，管理機關財政部國有財產局或所屬分支機構仍有
21 審酌及決定之權限，得自行決定是否為承諾之意思表示，並
22 不負有應與申購人訂立買賣契約，讓售國有土地之義務（最
23 高法院102年台上字第630號判決意旨參照）。

24 2. 縣有土地屬畸零地範圍，除有保留必要者外，依下列規定辦
25 理出售：擬合併部分土地在縣畸零地使用規則規定最小建築
26 基地面積內，經申購人承諾願照專案提估售價承購者，予以
27 讓售。屏東縣畸零地處理要點第3條第1項第1款雖有明文。
28 而前揭規定係被告機關辦理畸零地出售時，於申購人同意照
29 專案提估售價承購，得予採取讓售方式，然並非課予地方機
30 關必須有讓售之義務。換言之，若縣有土地出售，申購人願
31 照專案提估售價承購，地方政府可以考慮依此讓售，但非一

01 經申購人提出照專案提估售價承購，地方機關即需讓售，否
02 則即有違私經濟之性質。

03 3.本件系爭合併畸零地雖為屏東縣縣有土地，惟其性質與國有
04 土地類似，自應採與國有土地相同處理之方式。是以，本件
05 系爭合併畸零地讓售時，依上開102年度台上630號判決要
06 旨，具申請讓售土地之資格要件之原告亦僅得請求讓售之地
07 位，被告仍保有決定是否出售之權利，非因具取得讓售之資
08 格，被告即當然負有訂約義務，而本件原告未說明其依據何
09 規定符合讓售之要件，又縱認其符合讓售資格，而被告仍有
10 審酌、決定之權；況且，本件屏東縣畸零地處理要點係被告
11 對於出售土地之要件或程序，所頒發予之應行注意之內部規
12 範，此係因讓售縣有非公用財產類之土地有其特殊性、或一
13 致性之需求，為使執行單位有依法行政之準則規定，並非原
14 告得據以主張被告負擔出賣義務之民法上請求權基礎，是原
15 告主張被告有讓售之義務，亦非有理。

16 4.至於原告主張若被告就系爭合併畸零地採行標售程序為合
17 法，然依照行政院、財政部國有財產局、財政部等函令解
18 釋，辦理標售國有不動產尚未脫標前，如符合依法得出租、
19 讓售或其他處理者，免予逐案陳報。本件系爭合併畸零地尚
20 未脫標，被告自應先審查辦理原告之讓售，且應讓售予原
21 告，並無裁量權云云。然查：

22 (1)已奉准辦理標售尚未脫標之國有不動產，如其符合依法得予
23 出租、讓售或其他處理方式之規定者，同意逕依規定另予處
24 理，免予逐案陳報變更處理方式。爰尚未公告標售之國有非
25 公用不動產案件，經受理民眾申購，先審辦理申購案件，俟
26 經審查不符讓售規定或申購人未繳款註銷申購案件後，再續
27 處標售案件，固有行政院93年6月17日院授人住字第0930304
28 589號函、財政部國有財產局90年5月2日臺財產局管字第09
29 00010907號函、財政部110年3月8日台財產管字第109004086
30 00號函文在卷可參（見本院卷第81、83頁、85頁）。而上開
31 函文揭釋之重點在於，機關辦理申購及標售同一範圍之國有

01 非公用不動產審核之順序，及機關已進行標售之國有非公用
02 不動產若認有其它合法處理方式者，勿庸再向上級主管機關
03 變更處理方式，僅係免除機關再次向上級主管機關陳報之程
04 序，並未剝奪地方機關之裁量權，此由函釋明文揭示「經審
05 查不符讓受規定」即知。

06 (2)本件系爭合併畸零地已進入標售程序，原告申請讓售，被告
07 亦已先行審查原告之申請，並於112年11月23日屏東縣政府
08 屏府財稅公字第1120581030號否准（見屏東縣政府訴願卷宗
09 第43頁），是被告有先行審查原告申請系爭合併畸零地，並
10 認定不符合規定予以否准，繼續進行標售程序，本院認已符
11 合上開函釋先審理申購案件之程序。再觀之屏東縣財產管理
12 條例第50條第1款本文規定空屋、空地應予標售。但國營事
13 業機構或地方公營事業機構因業務上所必需者，「得予讓
14 售」、第2款出租土地承租人建有房屋者，「讓售」與承租
15 人…未建有房屋者，一律標售、第6款則規定依其他法令
16 「得辦理讓售」之土地，其餘各款均規定應予標售。由此可
17 知，屏東縣財產管理條例係明確例舉應標售、得讓售之要
18 件，全然未有「應予讓售」之規定。此外，原告未提出其有
19 符合上開第6款得辦理讓售之情形，則被告以有數人表示承
20 購意願否准原告申請讓售，乃於法有據，自屬適法。否則，
21 依原告所主張，其申請讓售，被告即應承諾，顯係強制要求
22 被告締約，與出售土地屬私經濟性質有違。

23 (3)本件系爭合併畸零地之標售程序，被告並未就標售者之身分
24 予以限制，原告仍得以標售之方式申購，未損及原告權益，
25 併予敘明。

26 5.原告再主張被告否准其讓售之申請，係故意不當阻止契約條
27 件成就，符合民法第101條之規定，視為買賣契約於112年11
28 月23日屏東縣政府屏府財稅公字第1120581030號否准時即成
29 立，兩造間就系爭合併畸零地已成立買賣契約，被告應予履
30 行云云。惟被告就本件系爭合併畸零地是否讓售予原告有裁
31 量權，業經認定如上，自無故意不當阻止買賣契約條件成

01 就，自無原告所述兩造間已就系爭合併畸零地成立買賣契
02 約，被告應負移轉所有權之義務，是原告此部分主張，亦非
03 有理，洵無足取。

04 五、綜上所述，原告依(1)建築法第45條、46條、屏東縣縣有財產
05 管理自治條例第50條第5款規定；(2)屏東縣縣有畸零地處理
06 作業要點第3條第1款，及民法第348條第1項之規定被告
07 讓售系爭土地，及其給付專案提供之估價價款後，將系爭合
08 併畸零地所有權移轉原告，為無理由，應予駁回。

09 六、本件事實已臻明確，兩造其餘之攻擊或防禦方法，及所援用
10 之證據，經本院斟酌後，認為與判決基礎之事實並無影響，
11 均不足以影響本裁判之結果，自無庸一一詳予論駁之必要，
12 併此敘明。

13 七、訴訟費用負擔之依據：民事訴訟法第78條。

14 中 華 民 國 114 年 3 月 7 日

15 民事第一庭 法官 陳怡先

16 正本係照原本作成。

17 如對判決上訴，須於判決送達後20日內向本院提出上訴狀，其未
18 表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書狀
19 （均須按他造當事人之人數附繕本）。

20 如委任律師提起上訴者，應一併繳納上訴審裁判費。

21 中 華 民 國 114 年 3 月 7 日

22 書記官 鍾小屏