臺中高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第二庭
114年度訴字第103號

原　　告　洪秝蓉

被　　告　臺中市政府地政局

代　表　人　曾國鈞
訴訟代理人　王耀賢　律師

上列當事人間有關土地事務事件，原告提起行政訴訟，本院裁定如下：

主　文

本件移送至臺灣臺中地方法院。

理　由

一、按行政訴訟法第2條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」法院組織法第7條之3第1項規定：「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。但其他法律另有規定者，不在此限。」另司法院釋字第448號解釋：「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒，憲法第77條定有明文，可知民事與行政訴訟之審判有別。又依憲法第16條人民固有訴訟之權，惟訴訟應由如何之法院受理及進行，應由法律定之，業經本院釋字第297號解釋在案。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。行政法院58年判字第270號判例及61年裁字第159號判例，均旨在說明行政機關代表

國庫出售或出租公有財產所發生之爭議，應由普通法院審判，符合現行法律劃分審判權之規定，無損於人民訴訟權之行使，與憲法並無牴觸。」及釋字第466號解釋：「憲法第16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。至於訴訟救濟究應循普通訴訟程序抑或依行政訴訟程序為之，則由立法機關依職權衡酌訴訟案件之性質及既有訴訟制度之功能等而為設計。我國關於民事訴訟與行政訴訟之審判，依現行法律之規定，分由不同性質之法院審理，係採二元訴訟制度。除法律別有規定外，關於因私法關係所生之爭執，由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，則由行政法院審判之。……」準此，得依行政訴訟法提起行政訴訟者，限於公法上之爭議；至私法上之爭執，行政法院並無受理訴訟權限。行政機關代表國庫出售或出租公有財產，如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，應循民事訴訟程序解決。行政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。

二、緣臺中市（下同）太平區育賢段255地號土地（下稱系爭土地）原屬未登錄地，前經內政部於民國92年11月12日核准辦理太平新光地區區段徵收案，並於92年11月13日公告區段徵收。而該地於辦理區段徵收時，由改制前臺中縣政府（下稱臺中縣政府）納入統籌規劃開發，嗣依土地徵收條例第43條規定於92年10月7日召開太平新光地區區段徵收業務公有土地管理機關協調會議獲致共識，原區段徵收範圍內公有土地，除依土地徵收條例第43條規定應無償撥供部分外，其餘公有土地管理機關均一致同意以領回土地方式辦理。隨後亦於96年10月15日、97年10月20日分別召開公有土地管理機關領回土地分配協調會議，依協調結果由財政部國有財產局（現為財政部國有財產署）配回系爭土地，編號暫定為C4[1]-2，後經地籍整理編為太平區育賢段255地號土地，並登

記所有權人為中華民國。嗣於104年4月30日因辦理土地調整分配，經被告函囑臺中市太平地政事務所以區段徵收為登記原因，變更登記系爭土地所有權人為臺中市。又系爭土地經被告出售太平新光地區區段徵收配餘地，於108年5月28日決標售出，並於同年8月14日移轉登記於第三人所有。

三、查原告於107年12月3日向被告提出主旨為「有關臺中市太平區育賢段255地號所有權登記在貴局，請返還原耕作佔用人洪秣蓉（後改名為溶）」之陳情書，主張系爭土地原於日治時期為臺中洲大屯區大平庄大平百號番地，當時為訴外人陳金龍所有，後由其子訴外人陳坤榮繼承，當時委託訴外人江連興填補流失土地，而江連興因無施工機具，再轉委託由原告之營造公司及施工機具進行填土，後原地主陳坤榮及江連興無力支付工程款，而將系爭土地讓渡給原告，卻於104年4月15日由被告在未經實地查訪之情況下，將系爭土地登記為市有財產，故向被告請求返還系爭土地。被告乃以107年12月12○○市○區二字第0000000000號函復原告說明系爭土地經套繪徵收前地籍圖，徵收前系爭土地之土地權屬為未登錄地，後臺中市政府依法辦理「太平新光地區區段徵收案」取得剩餘可供建築之土地即包含系爭土地，系爭土地所有權人為「臺中市」，管理者則為「臺中市政府地政局」等語。原告不服，向臺中市政府提起訴願，請求返還系爭土地，經臺中市政府以112年9月27日府授法訴字第0000000000號訴願決定書決定不受理。原告仍不服，提起行政訴訟，經本院分別以113年5月24日112年度訴字第301號（下稱112訴301號）判決駁回及裁定移送臺灣臺中地方法院，原告復提起上訴及抗告，因上訴及抗告均不合法而遭駁回，本院亦已依職權調閱112訴301號卷宗。原告再次提起本件行政訴訟，茲因其所聲明、陳述或訴訟類型有不明瞭及不完足情形，經本院於114年5月27日準備程序期日闡明令其敘明及補充後，原告遂更正聲明：「㈠被告臺中市太平地政事務所將臺中市太平區育賢段255地號土地於99年11月30日登記為中華民國（收件字

號99年平普資字第108040號）、104年4月30日登記為臺中市（收件字號104年普登字第038430號）之登記處分均撤銷，並於撤銷後回復原狀登記為原告所有。㈡被告臺中市政府地政局將臺中市太平區育賢段255地號土地於108年5月28日標售予第三人之行政處分應予撤銷。」，被告對原告訴之聲明更正亦表示無意見（見本院卷第180-182頁），其中第1項聲明請求撤銷臺中市太平地政事務所所為相關登記處分部分，因屬公法事件，本院有審判權，將另以裁判審結；而第2項聲明部分則屬私權關係之爭執，為民事訴訟範圍，應向普通法院起訴，理由如下：

㈠按臺中市政府為明定區段徵收取得之剩餘可供建築土地辦理標售、標租或設定地上權之作業方式、程序、底價估定標準，及臺中市政府與得標人雙方之權利義務等事項，爰依土地徵收條例第44條第6項規定之授權，以100年4月29日府授法規字第0000000000號函訂定發布○○市區段徵收土地標售標租及設定地上權辦法，其第1條規定：「臺中市政府（以下簡稱本府）為辦理臺中市（以下簡稱本市）區段徵收土地標售、標租及設定地上權，特依土地徵收條例（以下簡稱本條例）第44條第6項規定訂定本辦法。」第2條規定：「本辦法之主管機關為本府地政局（以下簡稱地政局）。」第3條規定：「（第1項）本辦法所稱區段徵收土地，指本條例第44條第1項第5款規定得予標售、標租或設定地上權之可供建築土地。（第2項）本市區段徵收土地依促進民間參與公共建設法及相關法規辦理出租或設定地上權者，不適用本辦法之規定。」第5條規定：「（第1項）辦○○市區段徵收土地之標售、標租或設定地上權時，應以公開招標方式為之。（第2項）公開招標公告依標售、標租或設定地上權方式之不同，載明下列事項：一、法令依據。二、土地標示。三、土地使用分區及其使用管制。四、土地開發建設期限。五、租賃或設定地上權期限。六、土地使用限制。七、投標資格。八、受理投標期間。九、標售、標租或地上權權利金底

價。十、押標金金額。十一、領取投標須知、標單時間及地點。十二、投標應備書件。十三、開標時間及場所。十四、價款、租金、租賃擔保金、地上權權利金、地租之繳交期限及方式。十五、土地點交方式及期限。十六、標租、設定地上權契約書。十七、其他必要事項。（第3項）前項公告期間不得少於14日，除於本府及土地所在地之區公所公告欄或土地所在地之公共場所公告外，並應刊登本府公報或新聞紙。」第9條規定：「（第1項）公開招標以投標價金最高價且不低於底價者為得標人。最高價有二標以上時，當場以公開抽籤方式決定之。（第2項）為促進產業創新，改善產業環境，引進策略性產業，提升產業競爭力，經專案報請本府核准者，得於投標須知訂定評選方式及標準，擇優評定之，不受前項規定之限制。」

㈡查被告就系爭土地之「標售」行為，係依據土地徵收條例第44條及○○市區段徵收土地標售標租及設定地上權辦法等規定辦理，此觀被告所提出臺中市政府108年4月26日府授地區二字第0000000000號公告、臺中市太平新光地區區段徵收配餘地標售手冊、臺中市政府地政局區段徵收配餘地投標須知、臺中市太平新光地區區段徵收配餘地標售清冊、配餘地位置一覽圖、108年度配餘地得標清冊等件自明（112訴301號卷第274-286頁）。上開標售辦法針對區段徵收取得之剩餘可供建築土地已規定相關辦理標售、標租或設定地上權之作業方式、程序、底價估定標準，及臺中市政府與得標人雙方之權利義務等事項，依該租售辦法第5條第2項規定，公開招標公告依標售、標租或設定地上權方式之不同，應載明下列事項：法令依據、土地標示、土地使用分區及其使用管制、土地開發建設期限、租賃或設定地上權期限、土地使用限制、投標資格、受理投標期間、標售、標租或地上權權利金底價、押標金金額、領取投標須知、標單時間及地點、投標應備書件、開標時間及場所、價款、租金、租賃擔保金、地上權權利金、地租之繳交期限及方式、土地點交方式及期

限、標租、設定地上權契約書及其他必要事項等。惟依本件臺中市政府地政局區段徵收配餘地投標須知第1點「投標資格」記載：「凡法律上許可，在中華民國領土內有購置不動產權利之公私法人及自然人均可參加投標（未成年人標購土地應由法定代理人依法繳納贈與稅）。」其投標資格並無特殊限制。且依其餘內容觀之（112訴301號卷第278-279頁），亦未有經專案報請臺中市政府核准而於投標須知訂定特別評選方式及標準等情形，可知此標售案並非基於同辦法第9條第2項所規定為推動「促進產業創新，改善產業環境，引進策略性產業，提升產業競爭力」等行政目的而辦理，性質上應僅是單純出售因區段徵收所取得之剩餘土地，由行政機關代表國庫出售公有非公用財產，人民與行政機關間尚無任何權力服從關係，有如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買賣法律關係，應屬私經濟行為。從而，原告所爭執之被告將系爭土地於108年5月28日標售予第三人之決定，自非行政處分，其對該標售行為有所爭執，依照首揭說明，自應循民事訴訟程序解決。

四、原告提起本件訴訟，其中聲明應撤銷被告於108年5月28日將系爭土地標售予第三人之行為撤銷部分，核屬被告與承買人間私法關係上所生之爭執，非屬公法上之爭議，不得對之提起行政訴訟，原告向本院起訴，自有違誤，應由本院依職權將之移送至有受理權限之民事管轄法院。又依民事訴訟法第2條第1、2項規定：「（第1項）對於公法人之訴訟，由其公務所所在地之法院管轄；其以中央或地方機關為被告時，由該機關所在地之法院管轄。（第2項）對於私法人或其他得為訴訟當事人之團體之訴訟，由其主事務所或主營業所所在地之法院管轄。」同法第10條第2項規定：「其他因不動產涉訟者，得由不動產所在地之法院管轄。」同法第15條第1項規定：「因侵權行為涉訟者，得由行為地之法院管轄。」原告提起之本件訴訟，依其起訴意旨，被告公務所所在地、不動產所在地或其所聲稱侵害其權利之所在地等皆在臺中

市，爰將本件移送至有受理訴訟權限之臺灣臺中地方法院，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　7　　日

審判長法官　劉錫賢

法官　郭書豪

法官　林靜雯

以上正本證明與原本無異。

如不服本裁定，應於裁定送達後10日內以書狀敘明理由，經本院向最高行政法院提起抗告（須依對造人數附具繕本）。

抗告時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1. 當事人或其代表人、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。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、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。
㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4. 當事人為公法人、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。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起抗告或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　7　　日

書記官　黃毓臻