臺中高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第三庭
114年度訴字第41號

原　　告　李增賢

　　李耀煌
　　李遠明
共　　同
訴訟代理人　陳惠伶　律師
被　　告　財政部國有財產署中區分署

代　表　人　趙子賢
訴訟代理人　楊榮富　律師

上列當事人間承租國有土地事件，原告不服財政部中華民國113年12月20日台財法字第11313947930號訴願決定，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。

事實及理由

一、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。」行政訴訟法第2條定有明文。次按法院組織法第7條之3第1項前段、第4項規定：「（第1項）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。……（第4項）法院為第1項及前項裁定前，應先徵詢當事人之意見。」依行政法院組織法第47條規定，於行政法院亦準用之。準此以論，我國關於民事訴訟與行政訴訟審判權之劃分，目前係採二元訴訟制度，本應由立法機關通盤衡酌爭議案件之性質及既有訴訟制度之功能（諸如法院組織及人員之配置、相關程序規定、及時有效之權利保護等）決定之。法律未有規定者，則應依爭議事件之性質並考量既有訴訟制度之功能定其救濟途徑。其因私法關係所生之爭議者，由普通

法院審判，必須因公法關係所生之爭議，且未經法律明定其審判權歸屬者，始由行政法院審判（司法院釋字第466號、第691號、第695號、第758號、第759號及第772號解釋理由意旨參照）。故人民就私法上爭議事件未向普通法院（民事庭）提起民事訴訟救濟，而誤向行政法院起訴者，行政法院自應依職權裁定移至有審判權之法院管轄。

二、原告起訴意旨略以：

㈠原告於民國113年8月21日向被告提出申請書就坐落○○市○○區○○○段上水底寮小段（下稱同段）332-61地號國有土地中，現為原告占有仍未訂定造林地租約之土地面積7,668平方公尺部分（被告前於110年9月2日進行勘查，第3錄號面積6,828平方公尺、第4錄號面積840平方公尺，合計7,668平方公尺，下稱系爭土地），依國有財產法第42條第1項第2款及國有非公用不動產出租管理辦法第19條規定，向被告申請承租以作為造林使用（下稱系爭申請案）。案經被告以113年9月2日台財產中租字第00000000000號函(下稱系爭函文)復無法同意核辦出租。

㈡原告曾與改制前○○縣○○○○○段332-58、332-61、332-98、332-104地號土地簽訂「台灣省國有林事業區外保安林濫墾地清理出租造林契約書」（租賃期間原自71年7月1日至81年6月30日，嗣後延長為自81年7月1日至90年6月30日），均已完成造林有案。被告承接前開國有土地之租賃業務，原告依國有財產法第42條、國有非公用不動產出租管理辦法第19規定自享有向被告申請承租系爭土地之公法上請求權。且被告係負責處理解除保安林地之國有土地（使用編定為農牧用地）出租作業之權責機關，自應依法將原告原承租之系爭土地全部面積出租予原告。

㈢參據司法院釋字第695號及第772號解釋意旨，系爭申請案應屬公法性質，爰提起行政爭訟以為救濟等語。並聲明：1.訴願決定及系爭函文均撤銷。2.被告就系爭申請案，應作成准

予將系爭土地與原告訂定國有土地（造林)租賃契約之行政處分。

三、本院判斷：

㈠按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，已據司法院釋字第448號解釋在案。準此以論，關於行政機關代表國庫出租公有財產所生之爭議，除因具有公法性質，業據司法院解釋應由行政法院行使審判權外，均屬私法上之爭議，人民對之如有爭執，應循民事訴訟程序解決。

㈡次按國有財產法第4條第1項規定：「國有財產區分為公用財產與非公用財產兩類。」同法第5章「收益」第1節「非公用財產之出租」中第42條第1項及第4項規定：「（第1項）非公用財產類不動產之出租，得以標租方式辦理。但合於左列各款規定之一者，得逕予出租：一、原有租賃期限屆滿，未逾6個月者。二、民國82年7月21日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者。三、依法得讓售者。……（第4項）前項期限及非公用財產類不動產出租管理辦法，由財政部擬定報請行政院核定後發布之。」國有財產法第5章「收益」第1、2節即第42條至第48條之規定，係就有關國有非公用財產以出租、放租、放領、改良利用等方式而產生收益之規範內容，由國有財產管理機關基於非公用財產管理之需要，代表國家與私人間成立租賃、買賣、改良利用等法律關係。僅為國家對非公用之國有財產為使用、收益之私經濟行為，並無為公共利益之目的。財政部依國有財產法第42條第4項授權訂定之國有非公用不動產出租管理辦法，內容係就有關國有非公用不動產出租事項所為之細部規範，則國家機關依該辦法處理有關國有非公用不動產之出租事宜，與人民發生之爭執，性質亦應屬私權爭執。上開辦法中固然指出國有非公用不動產出租時須審查申請租用土地是否屬於原住民保留地，或位於特定水土保持區，或位於水庫蓄水範圍……等有關公

益事項，始能為是否出租之決定；惟此無非提示國庫機關為上開私權行為時，不得違反公益之強制規定，而非賦予國庫機關作成出租決定與否時，須衡量上開公益之實踐而授予裁量權限，自非得以上開規定推認國庫機關就國有非公用不動產出租承諾與否乃具公益性，更無從以此推認出租承諾與否乃公法行為。是以，國有財產管理機關受理人民適用國有財產法第42條第1項第2款及同條第4項授權訂定之國有非公用不動產出租管理辦法等規定申請承租國有非公用財產事宜，乃基於非公用財產管理之需要，本於私法上之出租人地位與人民處理租賃事宜，若因此與人民發生之爭執，無論為租約應否成立，如何履行，是否解除或終止，性質上均屬私權爭執，非公法上之爭議，不屬行政法院之審判權限（最高行政法院105年度裁字第945號及111年度抗字第180號裁定意旨參照）。

㈢查332-61地號國有土地原由前臺中縣政府代管，並與原告簽訂台灣省國有林事業區外保安林濫墾地清理出租林契約書，將其中面積6,670平方公尺出租予原告，嗣經行政院農業委員會林務局以89年8月7日林治字第891615351號函將上開土地解除保安林性質，變更編定為農牧用地。被告接管後，就上開原承租之範圍，與原告換訂國有土地（造林）租賃契約書。另就原告李遠明於332-61地號國有土地內長期作為房屋、庭院使用之面積200平方公尺部分，訂定國有基地租賃契約書。而原告申請承租系爭土地係332-61地號國有土地中非屬兩造已成立租賃關係範圍之其他部分土地即第3錄號、第4錄號面積合計7,668平方公尺部分等情，有台灣省國有林事業區外保安林濫墾地清理出租林契約書、1402號區外保安林解除部分新舊對照表、國有土地（造林）租賃契約書、國有基地租賃契約書、原告113年8月21日申請書、被告土地勘查表等影本附卷可稽(見本院卷第207至213頁、第217至226頁、第271至283頁、訴願卷2第22至23頁)。

㈣經核系爭土地既已不具保安林性質，屬於應適用國有財產法第42條及國有非公用不動產出租管理辦法第19條規範之國有非公用不動產，原告以上開規定作為申請承租系爭土地之法令依據，依諸前引司法院釋字及最高行政法院判決意旨，本件訴訟性質自屬私權爭執事件，應循民事訴訟程序解決。

㈤原告雖援引司法院釋字第695號及第772號解釋意旨，資為本件訴訟係屬公法上之爭議云云。惟：

1.觀諸司法院釋字第695號解釋文及解釋理由書所載，足見該解釋係基於行政院農業委員會為接續清理前依臺灣省政府令頒「臺灣省國有林事業區內濫墾地清理計畫」尚未完成清理之舊有濫墾地，而訂定之國有林地濫墾地補辦清理作業要點暨國有林地濫墾地補辦清理實施計畫，將違法墾植者導正納入管理，以進行復育造林，提高林地國土保安等公益功能。主管機關受理人民依據上開要點申請訂立租地契約係為達成補辦清理之目的，以解決國有林地遭人民濫墾之問題，涉及國土保安長遠利益，所為申請要件符合與否之審查決定，係基於公權力行使職權之行政行為，具公法性質，乃定性人民對否准申請決定之爭議係屬行政訴訟。故上開解釋應限於適用國有林地濫墾地補辦清理作業要點之爭議，始得適用餘地（最高行政法院104年度裁字第382號、第1777號裁定意旨參照）。

2.至於司法院釋字第772號解釋乃鑑於政府辦理土地總登記時，因當時資訊不發達，人民未必熟悉法律，以致甚多人民世代居住之土地被登記為國有，而形成占用國有土地之情形，為解決該等人民之問題，始增訂國有財產法第52條之2予以規範，俾人民得據以申請讓售其已長期居住使用而經登記為國有之土地。國家實施土地總登記，將上開土地登記為國有，為國家統治權之行使。上開規定許人民向國家申請讓售已登記為國有之土地，具有強烈之政策色彩，國有財產署審查確認是否合於國有財產法第52條之2規定，以決定是否准駁，為公權力之行使，核係對外直接

發生法律效果之單方行政行為，為行政處分，而非國庫行為，具有公法性質，乃定性人民依國有財產法第52條之2規定申請讓售國有非公用財產類不動產之准駁決定，具公法性質，應依法提起行政爭訟救濟，由行政法院行使審判權。

3.本件原告提出系爭申請案件應適用之法令，既非司法院釋字第695號及第772號解釋之法規範，申請承租之標的亦有別，其訴訟性質自無從比附援引各該司法院解釋定性為公法爭議事件。是原告此部分之主張，於法容欠允洽，不能採取。

㈥綜上所述，本件兩造間因承租系爭土地所生爭議，為私權爭議，應向普通法院訴請裁判，本院不具審判權限。又本件爭議屬於民事訴訟法第10條第2項所稱「其他因不動產涉訟」之事件，慮及將來受訴法院如有履勘現場必要之便捷性，爰依職權將本件移送於有受理訴訟權限之系爭土地所在地之臺灣臺中地方法院審理。

四、依行政訴訟法第47條準用法院組織法第7條之3第1項前段規定，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　8　　月　　21　　日

審判長法官　蔡紹良

法官　陳怡君

法官　黃司熒

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	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

為訴訟代理人。	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　　8　　月　　21　　日

書記官　詹靜宜