最　高　行　政　法　院　裁　定

114年度抗字第397號

抗　告　人　林家賢

訴訟代理人　林伊柔　律師

上列抗告人因與相對人財政部國有財產署北區分署間請求讓售國有土地事件，對於中華民國114年8月31日臺北高等行政法院113年度訴字第855號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主　文

一、抗告駁回。

二、抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理　由

一、抗告法院認抗告為無理由者，應為駁回抗告的裁定。

二、事實概要：抗告人主張其所有○○市○○區○○段二小段（下同）326地號土地及其上000建號建物（門牌號碼：○○市○○區○○○路0段00巷0弄0號，下稱系爭建物）為其曾祖父林丁玉於民國48年間向臺灣省政府財政廳購得，系爭建物除坐落在326地號土地上，還占用於111年9月29日收歸國有的327地號土地（下稱系爭土地）。抗告人於112年9月7日繕具承購國有非公用不動產申請書向相對人申購系爭土地（下稱系爭申請）。相對人以112年12月29日臺財產北處字第11240023870號函復：系爭建物非屬實施建築管理後的合法建物，不符合國有財產法（下稱國產法）第52條之1第1項第6款暨同法施行細則第55條之1第1項第6款及第3項第1款得予讓售的規定，所請歉難同意辦理等等（下稱系爭函）。抗告人不服，經訴願不受理後，向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，請求判決：系爭函及訴願決定均撤銷；相對人應依抗告人系爭申請，作成准許抗告人申購系爭土地的行政處分。原審認為系爭土地的申購事宜屬於國庫行為，非屬行政爭訟事項，行政法院無審判權，以113年度訴字第855號裁定（下稱原裁定）將抗告人所提訴訟移送至有受理訴

訟權限的管轄法院即臺灣臺北地方法院。抗告人不服原裁定，提起抗告。

三、抗告意旨：申請專案核准讓售國有非公用不動產的規定，具有促進國有土地合理有效利用或疏減訟源的公益目的，且主管機關於審核是否提供利用時，應基於公共利益等原則予以認定，具有強烈的政策色彩，於人民依國產法第52條之1規定申請核准讓售已登記為國有的土地時，主管機關的審查及准駁決定即寓有公益實踐的目的，為公權力的行使，並非單純的私法契約可比擬，司法院釋字第695號及第772號解釋可以參照，實務上也有肯認屬公法上爭議的裁判見解，學者亦認為判斷爭議事項為公權力行使或私經濟活動，應按個別情況，就行政作用的內容及外觀加以推求，如有疑義，應推定行政機關的作為屬公權力行使，以保護人民權利。因此，抗告人依國產法第52條之1第1項第2款及第6款等規定提出系爭申請，遭相對人否准，致無法進入訂約程序，應適用二階段理論，優先推定並肯認屬公法上爭議等等。

四、本院判斷如下：

㈠我國關於行政訴訟與民事訴訟的審判，依現行法律規定，採二元訴訟制度，分由不同性質的法院審理。關於因公法關係所生的爭議，由行政法院審判，因私法關係所生的爭執，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的單方行政行為，即非行政處分，而屬私法上契約行為，當事人若有爭執，應循民事訴訟程序解決，無損於人民訴訟權的行使，司法院釋字第448號解釋參照。

㈡國產法第52條之1第1項規定：「非公用財產類之不動產，有左列各款情形之一者，得專案報經財政部核准讓售：一、使用他人土地之國有房屋。二、原屬國有房屋業已出售，其尚未併售之建築基地。三、共有不動產之國有持分。四、獲准整體開發範圍內之國有不動產。五、非屬公墓而其地目為『墓』並有墳墓之土地。六、其他不屬前五款情況，而其使

用情形或位置情形確屬特殊者。」其立法理由表示：「國有非公用不動產之出售，對於使用情形或位置情形特殊（如私有土地上之國有房屋)……不宜標售，而有辦理讓售必要者，尚乏具體規定，而此類土地或房屋之提供使用，確可促進國有土地合理有效利用，或疏減訟源。為增強其讓售之法律依據，爰予增訂。」國有財產法施行細則第55條之1規定：「（第1項）依本法第52條之1第1項辦理讓售，其讓售對象如下：一、他人土地上之國有房屋，為該土地所有權人。二、原屬國有房屋業已出售，其尚未併售之建築基地，為該房屋現所有人。三、共有不動產之國有持分，為他共有人。四、獲准整體開發範圍內之國有不動產，為開發人。五、非屬公墓而其地目為『墓』並有墳墓之土地，為該墳墓之墓主。六、其他使用情形或位置情形確屬特殊者，為實際需用人。（第2項）前項所稱之獲准整體開發，應經各目的事業主管機關或直轄市、縣（市）主管機關核准。（第3項）本法第52條之1第1項第6款所稱之使用情形或位置情形確屬特殊，係指下列情形之一：一、已被私有合法建築物使用之土地，收回有困難者。二、與私有土地交雜，無法單獨利用者。三、經目的事業主管機關認定為興辦公用事業需要者。四、經相關主管機關認定有提供使用必要者。五、經財政部就事實狀況認定情形特殊者。」據此可知，國產法第52條之1第1項規定是針對不具公務、公共使用及國營事業使用目的之非公用財產（國產法第4條規定參照）的處分為規範，主要是為處理不動產的共有關係或避免土地、建物所有權人不一致，可能衍生訴訟紛爭，以及不利於土地利用等經濟效益的考量，故規範在特定情況下，國有財產署得專案報經財政部核准後，不以標售，而是以讓售的方式處分非公用財產類的國有不動產，尚無涉何行政任務的履行，自無變更司法院釋字第448號解釋所揭示國庫行政的私法屬性。又國有財產署專案報請財政部核准，財政部所為的准駁決定，僅是上下級機關間的內部管理、監督措施，並非直接對外發生

法律效果的行政處分。國有財產署拒絕讓售的意思表示，性質上仍是對申購人所提要約為拒絕承諾的私法上意思表示，亦非行政處分。

㈢本件當事人就申購系爭土地所生爭議，依上開規定及說明，為相對人代表國庫出售公有財產所生的爭議，並非公權力行使，與人民公法上權利義務的實現無關，與一般民事買賣契約關係亦無本質上差異，核屬私權爭議。抗告人對相對人所為系爭函有所爭執，應循民事訴訟程序解決，行政法院無受理訴訟的權限。原裁定依行政法院組織法第47條規定準用法院組織法第7條之3第1項本文規定，將本件訴訟移送至有受理訴訟權限的臺灣臺北地方法院，結論並無不合。又系爭申請與司法院釋字第695號解釋有關主管機關依國有林地濫墾地補辦清理作業要點准駁人民承租國有林地，所涉國土保安長遠利益的公益實踐不同，也與司法院釋字第772號解釋就人民依國產法第52條之2規定申請讓售國有非公用財產類不動產，所涉人民世代居住的土地遭土地總登記為國有而許其向國家申請讓售的規定，具有強烈的政策色彩不同，均無從據以援用。至上訴意旨援引臺灣高等法院110年度重上更二字第161號民事判決、臺灣臺中地方法院111年度中簡字第3157號民事裁定及本院111年度上字第40號判決，均是針對國產法第52條之2規定為敘述，與抗告人是依國產法第52條之1規定提出系爭申請不同，亦無法比附援用。另上訴意旨引用臺中高等行政法院103年度訴字第502號判決、108年度訴字第19號判決、高雄高等行政法院108年度訴字第349號判決及臺北高等行政法院111年度全字第23號裁定，以及有關雙階理論的學術文獻等，核屬下級審行政法院的個案見解或學說上的主張，對本院均無拘束性效力。抗告人據以主張本件屬公法上爭議，仍不足採，其對原裁定提起抗告，為無理由，應予駁回。

五、結論：本件抗告為無理由。依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第95條第1項、第78條，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　1　　月　　29　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　高　愈　杰

法官　林　秀　圓

法官　李　明　益

法官　楊　坤　樵

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　1　　月　　29　　日

書記官　高　玉　潔