

臺灣臺北地方法院民事判決

113年度訴更一字第17號

01
02
03 原 告 楊信雄
04 楊太郎
05 楊文忠
06 楊東寶
07 楊東兵

08 共 同

09 訴訟代理人 陳為元律師

10 被 告 財政部國有財產署北區分署

11
12 法定代理人 郭曉蓉

13 訴訟代理人 吳嘉榮律師

14 上列當事人間請求讓售土地事件，經臺灣高等法院發回更審，本
15 院於民國113年12月20日言詞辯論終結，判決如下：

16 主 文

17 原告之訴駁回。

18 訴訟費用由原告負擔。

19 事實及理由

20 一、原告楊信雄、楊太郎、楊文忠、楊東寶、楊東兵（下合稱原
21 告，如單指其一，則各以姓名稱之）起訴時訴之聲明第1項
22 為：被告應將新北市○○區○○段○○○○段0000○○0000○
23 0000地號土地讓售於原告。嗣於民國113年12月20日言詞辯
24 論期日以言詞變更上開聲明為：被告應將坐落新北市○○區
25 ○○○段○○○○段0○○0○○00地號土地及同段6之37地號
26 如附圖標示為「6之37（A）」部分、面積為101平方公尺之
27 土地（下合稱系爭土地，如單指其一，則各以地號稱之），
28 讓售於原告全體（本院卷第137頁），核屬減縮應受判決事
29 項之聲明，依民事訴訟法第255條第1項第3款，應予准許。
30 二、原告主張：系爭土地由伊祖先居住耕作傳承百年之久，伊亦
31 從民國65年向林務局承租，至90年起向國有財產署承租至

01 今，每年都有固定繳納租金，已符合國有財產法之規定；且
02 國有財產法第49條第3項立法目的係為促進公私有土地有效
03 利用，配合鄰地所有人建築需要，並增強讓售依據而簡化作
04 業程序，故於適用時應為目的性限縮解釋，就本條之「得」
05 解釋上應限制文義，非賦予被告得以援引私法契約自由之
06 意。再者，對比伊久居此地，被告無其他公共利益考量，亦
07 無特殊使用目的，系爭土地地處偏僻、零散破碎，無法作充
08 分使用，宜由伊承購始符合系爭土地之最佳使用；就6-37地
09 號土地部分，已被分隔為A、B兩部分，伊亦僅就其中A部分
10 主張被告應予讓售，爰依國有財產法第49條第1項、第3項規
11 定及被告（以改制前財政部國有財產署北區分署名義）之93
12 年10月12日之協議書（下稱系爭協議書）提起本件訴訟等
13 語，並聲明：被告應將系爭土地讓售於原告。

14 三、被告則以：伊未於93年10月12日與原告簽訂系爭協議書，且
15 兩造間就6-37地號土地無租賃關係存在，已不符合國有財產
16 法所定之要件，而6-10、6-11地號土地則係因豢養家禽所
17 需，並非有建築改良物坐落於土地上，原告亦未於毗鄰系爭
18 土地之所有地上申請興建建築物或取得地方政府核發合併使
19 用證明書，均不符國有財產法第49條第1項、第3項要件，況
20 伊對於是否讓售系爭土地有審酌及決定權限，無讓售系爭土
21 地之義務等語，資為抗辯，並聲明：駁回原告之訴。

22 四、兩造不爭執之事項（見本院卷第123頁，部分文字依本判決
23 用語修正）：

24 （一）系爭土地為被告所管理之國有土地。

25 （二）原告前依國有財產法第52條之2規定向被告提出申購，經被
26 告審查後，以110年6月9日售字第102AEA00168號其他案件繳
27 款通知書，核定讓售新北市三峽區東眼段金敏子小段6-5、6
28 -15、6-16、6-17、6-22、6-31、6-32、6-36、6-48、6-49
29 等10筆土地，面積共326平方公尺，售價為新臺幣9,780元。

30 （三）被告以系爭土地非屬「辦理國有財產法第52條之2讓售案件
31 注意事項」第4點所規定之居住使用場所或附屬設施實際使

01 用範圍而決定不予讓售。

02 五、原告另主張被告應將系爭土地讓售予原告等節，則為被告所
03 否認，並以前詞置辯。茲將本院之判斷分述如下：

04 (一)原告得否依系爭協議書請求被告讓售系爭土地？

05 1.按解釋意思表示，應探求當事人之真意，不得拘泥於所用之
06 辭句，此觀民法第98條規定自明。所謂探求當事人之真意，
07 應從其意思表示所根基之原因事實、經濟目的、一般社會之
08 理性客觀認知、經驗法則及當事人所欲使該意思表示發生之
09 法律效果而為探求，並將誠信原則涵攝在內，藉以檢視其解
10 釋結果，對兩造之權利義務是否符合公平正義（最高法院11
11 2年度台上字第2467號判決意旨參照）。

12 2.原告雖主張：兩造業以系爭協議書載明將繼續辦理分割讓售
13 事宜而達成讓售系爭土地之合意云云，並提出系爭協議書為
14 憑。經查，依系爭協議書（見本院卷第99至101頁）上所記
15 載之「一、依貴處...函所作回覆，請貴處予以憑辦後續」
16 等語，且由原告等人蓋章於末，而未見被告簽名、蓋印等
17 情，足見系爭協議書為原告單方向被告所為之意思表示，自
18 難憑此認被告有為讓售系爭土地之要約或承諾。復細譯系爭
19 協議書之內容，二之部分係表明原告楊信雄與陳契銘等人於
20 93年10月12日進行調解時所達成協議內容，即「所申購臺北
21 縣三峽鎮(按：現改制為新北市○○區○○段○○○○段○
22 地號國有土地部分，續辦理分割讓售事宜，任何人不得異議
23 及主張界線外之任何權利」乙事，且續載有「三、依貴處函
24 說明二中所述，要吾等全體申購人於30日期限內檢附全體申
25 購人使用範圍協議書，共同協議個人使用國有土地之範圍；
26 但依貴處依據辦理國有財產法第52條之2讓售案件注意事項
27 規定。於93年10月12日在調解會議上全體申購人共同協議達
28 成共識之協議書上簽名蓋章，於此，希望貴處能依據調解會
29 議所達成之共識，續辦理土地分割及讓售事宜」等語，足見
30 係被告要求原告辦理申購時需檢附全體申購人使用範圍協議
31 書，始能續行辦理，然原告僅提供前揭調解筆錄，而該調解

01 筆錄僅約定不得異議及主張界線外之任何權利，且未見被告
02 就系爭協議書再行回覆，即難憑此即認已補正被告要求之文
03 件，更難推認被告已同意讓售系爭土地。

04 3.又按國有財產法第52條之2規定：「非公用財產類之不動
05 產，於35年12月31日以前已供建築、居住使用至今者，其直
06 接使用人得於104年1月13日前，檢具有關證明文件，向財政
07 部國有財產局或所屬分支機構申請讓售。經核准者，其土地
08 面積在500平方公尺以內部分，得按第1次公告土地現值計
09 價。」究其立法旨意，係鑑於政府辦理土地總登記時，因當
10 時資訊不發達，人民未必熟悉法律，以致甚多人民世代居住
11 之土地被登記為國有，而形成占用國有土地之情形，為解決
12 該等人民之問題，才增訂上開規定，讓人民得以申請讓售其
13 已長期居住使用而經登記為國有之土地（司法院釋字第772
14 號解釋意旨參照）。故國有財產法第52條之2規定，係為解
15 決35年間臺灣辦理土地總登記時，原得登記為私有卻登記為
16 國有非公用不動產，而形成占用國有不動產之情事，基於還
17 地於民及實現居住正義之公益考量，讓35年12月31日以前已
18 在此類不動產上建築、居住使用至今之直接使用人，得以低
19 價向國家申請讓售該不動產，並藉此解決早期因政權交替所
20 造成之土地糾紛。準此，該法所保障之對象應係國人於政府
21 辦理土地總登記前長期居住使用土地之權利，避免人民於政
22 權交替期間因不諳國家土地登記法令致權利受損所為之特別
23 立法。又按惟國有土地之出售屬私經濟行為，上開條文僅係
24 規定得申請讓售土地之資格、要件，使符合資格、要件之
25 人，取得請求讓售國有土地之地位（即為要約）而已，至是
26 否讓售，管理機關財政部國有財產局或所屬分支機構仍有審
27 酌及決定之權限，得自行決定是否為承諾之意思表示，並不
28 負有應與申購人訂立買賣契約，讓售國有土地之義務（最高
29 法院102年度台上字第630號判決參照）。則國有土地之出售
30 既屬私經濟行為，基於契約自由及意思自主之原則，當事人
31 得在理性思考與自由經濟市場機制下，立於相互平等之基

01 礎，斟酌情況，權衡損益，選擇締約之對象、方式及內容，
02 以追求其締約之經濟目的，縱原告曾向被告依國有財產法第
03 52條之2申請讓售系爭土地，被告基於契約自由原則，仍有
04 審酌及決定是否與原告成立買賣契約之權限，並不當然負有
05 與原告訂立買賣契約之義務；原告既未舉證證明兩造間已成
06 立買賣契約，被告即無移轉系爭土地之所有權予原告之義
07 務。

08 4. 綜上，依系爭協議書之文義無從推認兩造間已達成讓售系爭
09 土地之合意，故原告依系爭協議書請求被告讓售系爭土地，
10 即屬無據。

11 (二) 原告得否依國有財產法第49條第1項、第3項規定請求被告讓
12 售系爭土地？

13 1. 按國有財產屬於全體國民之資產，所有權屬於國家，收益歸
14 於國庫，必須統一管理、嚴密維護，並為適當之管理，故有
15 國有財產法專法之制訂。凡國有財產之取得、保管、使用、
16 收益及處分，均應依國有財產法之規定，國有財產法未規定
17 者，適用其他法律辦理，始為合法有效。國有財產法於第42
18 條、第49條分別明揭國有非公用不動產之出租、讓售要件，
19 嚴格規範國有不動產之承租、承購對象及處理程序，以杜流
20 弊，乃國有財產處理之強制規定，倘出租、讓售之情形與上
21 開規定要件不合，即屬違反強制規定，依法無效。又非公用
22 財產類不動產之出租，得以標租方式辦理，但82年7月21日
23 前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者，得逕予出租；
24 非公用財產類之不動產，其已有租賃關係者，得讓售與直接
25 使用人；非公用財產類之不動產，其經地方政府認定應與鄰
26 接土地合併建築使用者，得讓售與有合併使用必要之鄰地所
27 有權人。國有財產法第42條第1項但書第2款、第49條第1
28 項、第3項分別定有明文。國有財產管理機關依上開規定，
29 代表國家出租、讓售國有非公用不動產予人民，而與私人間
30 成立租賃、買賣契約，並非行使公權力對外發生法律上效果
31 之單方行政行為，即非行政處分，而屬私法上之契約行為，

01 其成立、效力應依該契約關係定之（最高法院111年度台上
02 字第2822號判決參照）。惟按國有不動產之出售屬私經濟行
03 為，上開條文僅係規定得申請讓售不動產之條件、資格，使
04 符合條件、資格之人，取得請求讓售國有不動產要約之地位
05 而已，並非取得申購系爭國有不動產之權利，至是否讓售，
06 管理機關財政部國有財產署或所屬分支機構仍有審酌及決定
07 之權限，得自行決定是否為承諾之意思表示，並不負有應與
08 申購人訂立買賣契約，讓售國有不動產之義務（最高法院10
09 2年度台上字第830號判決參照）。末按依國有財產法第49條
10 第2項規定訂定之出租之國有非公用不動產得予讓售範圍準
11 則第2條規定：「（第1項）本法第49條第1項得予讓售之非
12 公用不動產，以符合下列各款情形之一者為限：一、依遺產
13 及贈與稅法抵繳稅款之出租建築基地或房屋。二、依本法第
14 42條第1項第1款、第2款規定出租或依同條第3項規定訂定書
15 面租約之建築基地，位於直轄市以外區域，且併計鄰接之國
16 有土地面積在330平方公尺以下。但屬公共工程拆遷戶遷建
17 基地範圍，不受本款區域及面積之限制。三、依本法第42條
18 第1項第1款、第2款規定出租或依同條第三項規定訂定書面
19 租約，坐落私有基地之房屋。（第2項）前項所稱建築基
20 地，指訂定基地租約之出租土地。

21 2.原告雖主張：其得依國有財產法第49條第1項、第3項規定請
22 求被告讓售系爭土地云云，惟均未能就其已檢具相關證明文
23 件向被告依國有財產法第49條第1項、第3項規定申請讓售乙
24 節為舉證，亦未提出證據證明被告已依該等規定同意讓售系
25 爭土地，則尚難認兩造已依國有財產法第49條第1項、第3項
26 達成讓售系爭土地之合意。再者，依前揭說明，被告有自行
27 決定是否為承諾之意思表示之權，雖應妥為裁量，然國有財
28 產法第49條第1項、第3項既規範被告「得」讓售非公用財產
29 類之不動產，即非使被告負有締約之義務，況被告於訴訟中
30 亦以6-37地號土地無租賃關係，6-10、6-11地號土地係養
31 家禽所需，而非有建築改良物坐落，原告亦未於毗鄰系爭土

01 地之所有地上申請興建建築物或取得地方政府核發合併使用
02 證明書而與要件不符為由，拒絕出售系爭土地予原告明確
03 （見本院卷第133至134頁）。則原告逕依國有財產法第49條
04 第1項、第3項規定請求被告讓售系爭土地，亦無理由。

05 六、從而，原告依國有財產法第49條第1項、第3項規定及系爭協
06 議書，請求被告應將系爭土地讓售於原告，為無理由，應予
07 駁回。

08 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及證據，核與判
09 決結果不生影響，爰不一一論列，併此敘明。

10 八、訴訟費用負擔之依據：民事訴訟法第78條。

11 中 華 民 國 113 年 12 月 31 日
12 民事第六庭 法官 劉宇霖

13 以上正本係照原本作成。

14 如對本判決上訴，須於判決送達後20日內向本院提出上訴狀。如
15 委任律師提起上訴者，應一併繳納上訴審裁判費。

16 中 華 民 國 113 年 12 月 31 日
17 書記官 洪仕萱

18 附圖：（臺北高等行政法院111年度訴字第506號卷第77頁之土地
19 複丈成果圖）