臺中高等行政法院裁定

）FKT64W1Z1X5L0;@110年度訴字第

原　　告　徐添耀

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　莊耀中

　　林彥宏

上列當事人間因承租國有土地事件，原告不服財政部中華民國110年6月4日台財法字第11013917180號訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主　文

本件移送至臺灣苗栗地方法院。

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。數法院有管轄權而原告有指定者，移送至指定之法院。」行政訴訟法第2條、第12條之2第2項分別定有明文。是行政法院審判權對象乃公法性質之爭議，個案爭議如屬私法性質，則應循民事訴訟程序請求救濟，始為適法。又「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。」業經司法院釋字第448號解釋闡述在案。再「官署依據法令管理公有財產，雖係基於公法處理公務，但其與人民間就該項公有財產所發生之租賃關係，則仍屬私法上之契約關係。人民與官署因租用公有土地所發生爭執，屬於私權之糾紛，非行政爭訟所能解決。而官署基於私法關係所為之

意思通知，亦屬私法上之行為，不得視為基於公法上權力服從關係所為之處分，而對之為行政爭訟。本件原告要求租用系爭公有土地，管理該項土地之被告官署拒絕原告此項要約之意思通知，既不得認為行政處分，不問其形式如何，原告要不得對之提起行政爭訟」（最高行政法院53年判字第234號判例要旨參照）。

二、緣原告以承租國有耕地申請書，向被告苗栗辦事處（下稱苗栗辦事處）申請承租苗栗縣○○鎮○○段○○○○號國有耕地（下稱系爭土地）。苗栗辦事處查對結果，系爭土地使用分區及使用地類別屬於放租之耕地，另依土地登記謄本，原告為毗鄰同段549、550、553地號土地所有權人，經於108年12月20日派員至現場勘查結果，系爭土地現況為種植楓香使用，爰以109年3月3日台財產中苗二字第10927004060號函（下稱系爭函文）復原告略以：「……台端……申請承租旨述國有土地。經查台端雖為毗鄰同段549、550、553地號3筆耕地之所有權人，惟依……108年12月20日勘查結果所示……554地號……地上物……為楓香，地上物用途皆為林作使用……。又查台端案附申請書所載略以，欲承租本案土地係因配合林務局造林政策……爰毗鄰耕地現況為林作非耕地使用，核予放租規定未合，爰申租案無法受理……」等語。原告不服，提起訴願，經決定不受理，遂向本院提起本件行政訴訟。

三、原告主張略以：原告於108年5月2日據承租國有耕地申請書，以符合國有耕地放租實施辦法第6條第1項第3款規定之資格要件為由，原告為坐落549、550、553地號土地所有人與系爭土地相毗鄰，自101年5月起由林務局配播經濟林苗木，持續於549、550、553地號耕地上種植從事農作等語，並提出土地謄本影本（本院卷第25-39頁）、種植現況照片（本院卷第41-47頁

）、申請補助明細（本院卷第49-53頁）、薪高農場短期經濟林（菇蕈類）契作合作書影本（本院卷第55-59頁），申請承租系爭土地，經苗栗辦事處審查後，認定系爭土地使用分區及使用地類別屬於放耕之耕地，顯見原告所有的毗鄰土地使用目的為造林，即非實際耕作，核予國有耕地放租實施辦法放租規定不符而駁回原告之申請。惟原告種植楓香亦為耕作之使用，被告之認定顯無理由。又依臺灣苗栗地方法院109年度苗簡字第440號及109年度簡抗字第10號民事裁定意旨，按司法院釋字第540號解釋理由，對於國庫行政中之行政私法行為，採所謂雙階理論，亦即關於行政私法行為，以人民已否與行政機關進入訂約程序，分別適用行政爭訟與民事訴訟程序作為解決雙方爭議之救濟途徑。而國有耕地之申租案，係符合國有耕地放租實施辦法所定一定資格之申請人，請求國有財產署依法核准申請人承租國有耕地之申請，並與之訂立放租契約，國有財產署關於申請人資格之審查認定，暨申租之准駁與否，均有國有耕地放租實施辦法、國有耕地放租作業注意事項等相關法令為其依據。故國有財產署就其轄管國有耕地申租案之資格審查及是否核定放租，顯係基於職權，就國有耕地放租之特定具體事件，對外所為發生公法上效果之單方行政行為，則申請人與國有財產署就申租案之准駁與否發生爭執，自屬公法上爭議，而非單純私法關係之範疇無疑。本件未進入訂約階段，應屬公法上之爭議等語。

四、本院查：

㈠本件原告請求承租系爭國有耕地所生之爭議，乃行政機關代表國庫出租公有財產之私法關係所生之爭執，又被告以系爭函文註銷原告等之申租案並退還原申請所附證件，係基於私法關係，以出租人之地位拒絕承租人所為要約之意思表示，

並非基於公法關係以官署地位向人民所為之行政處分，核其性質為私權爭執之民事事件，非公法上之爭議事件，原告如對之不服，應循民事訴訟程序解決，不得提起行政爭訟。

㈡行政機關代表國庫出租公有財產，係基於準私人之地位所為之國庫行為，屬於私法行為，並非行使公權力對外發生法律效果之行政處分。因此，行政機關代表國庫出售或出租公有財產，如與人民發生爭執，則屬於民事訴訟範圍，應向普通法院訴請裁判，非屬行政爭訟範疇，此為最高行政法院一貫之法律見解（最高行政法院99年度裁字第2879號裁定、110年度抗字第218號裁定意旨參照）。次按國有財產法第5章第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、改良利用等方式而收益之規範內容，即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，並無為公共利益之目的，僅為國家對非公用之國有財產為使用、收益之私經濟行為（最高行政法院110年度抗字第218號裁定意旨參照）。又依國有財產法第46條第1項授權訂定之國有耕地放租實施辦法，內容亦屬處理有關國有耕地之放租事項，則國家機關依該辦法處理有關國有耕地之放租事宜，與人民發生之爭執，性質亦應屬私權爭執。

㈢查本件被告系爭函文，以原告申請承租系爭土地內部分國有耕地一案，核與放租規定不符，申租案予以註銷等語。參照首開說明、最高行政法院53年判字第234號判例及司法院釋字第448號解釋理由書意旨，乃行政機關代表國庫出租公有財產之私法關係所生之爭執，其性質應為私權爭執之民事事件，而非公法上爭議事件，不屬於行政法院之權限，屬於民事訴訟審判之範圍，應向普通法院訴請裁判。從而原告向本

院提起本件行政訴訟，難謂合法。爰依行政訴訟法第12條之2第2項前段規定，依職權將本件訴訟移送於有審判權之臺灣苗栗地方法院審理。

㈣至原告主張依司法院釋字第540號解釋意旨，應適用「雙階理論」，以人民已否與行政機關進入訂約程序為準，分別適用行政爭訟或民事訴訟程序，本件未進入訂約階段，應屬公法上之爭議云云。經查，司法院釋字第540號解釋理由雖稱：「……至於申請承購、承租或貸款者，經主管機關認為依相關法規或行使裁量權之結果不符合該當要件，而未能進入訂約程序之情形，既未成立任何私法關係，此等申請人如有不服，須依法提起行政訴訟……。」惟該號解釋係對於國民住宅條例所為之闡釋，而國民住宅之爭議以政府機關與人民訂立契約前後作為行政與民事救濟之分界點，乃係基於政府興建國民住宅乃國家為安定國民生活及增進社會福祉，負有統籌興建、管理國民住宅、推行社會福利並照顧收入較低國民生活之行政目的，與國家單純基於經濟上目的出售、出租或借貸者之私經濟行為，有所不同，故有關是否符合國民住宅承購資格者，對該申購者之公法上權利有重大影響，均與公益息息相關，為慎重其事，有必要適用雙階理論。至於本件國有耕地之申租，單純為行政機關代表國家對於非公用之公有財產為收益使用之私經濟行為，自無適用雙階理論之餘地，要難比附援引。是原告上開主張，並無可採。

㈤查原告係起訴主張依國有財產法第46條第1項規定及國有耕地放租實施辦法第6條第1項第3款規定申請承租系爭土地，故依原告主張可知，本件係因原告與被告間，原告就申請承租系爭土地所生之爭議。依前引規定及說明，原告就系爭土地與被告間承租國有耕地之行為，無為公益之目的，應屬私

法上行為，雙方就系爭土地出租與否所生爭執，屬私權爭議，與公益目的無涉。系爭函文並非行使公權力對外發生法律上效果之單方行政行為，並非行政處分，而屬私法上意思表示（最高行政法院110年度抗字第218號裁定意旨參照），核與司法院釋字第540號解釋係關於國民住宅條例基於統籌興建及管理國民住宅，以安定國民生活及增進社會福祉之目的，並由政府機關取得土地興建及分配住宅，以解決收入較低家庭之居住問題，而由政府主管機關取得土地、籌措資金並興建住宅，供收入較低家庭申請承購、承租或貸款之情形不同；亦與司法院釋字第695號解釋係就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，涉及國土保安長遠利益之公益實踐者有別。至司法院釋字第772號解釋係國有財產署或所屬分支機構就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，涉及該法立法旨意，係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，才增訂上開規定，讓人民得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，前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，因認國有財產署審查確認是否符合前開規定，以決定是否准駁，為公權力之行使，並以法律規定之計估方法決定讓售價格，不適用私法上契約自由原則，而非國庫行為，具有公法性質（司法院釋字第772號解釋理由書參照），上開解釋所指情形亦與本件係有關國有耕地之出租予私人者，本質不同（最高行政法院110年度抗字第218號裁定意旨參照

）。本件原告與被告因承租系爭土地所生爭議，如前所述，為私權爭議，應向普通法院訴請裁判，本院對之並無審判權。復查系爭土地位置在苗栗縣，從而，本院依前揭規定將本件裁定移送有管轄權之臺灣苗栗地方法院審理。

五、依行政訴訟法第12條之2第2項前段規定，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　10　　月　　21　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　莊　金　昌

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）。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　10　　月　　21　　日

書記官　李　孟　純