臺中高等行政法院裁定

110年度訴字第54號

原　　告　蔡賢忠
　　詹素芬
　　梁黃雪美
　　柯瑞旺
　　姚雪玉
　　謝忠和
　　謝梅玲
　　謝惠美
　　莊太郎
　　曾再傳
　　陳家和
　　徐有楠
　　王清
　　吳文彬
共　　同
訴訟代理人　梁徽志　律師
被　　告　彰化縣政府
代　表　人　王惠美
訴訟代理人　黃雅慧

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109年12月25日台財法字第10913943120號訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主　文

本件移送至臺灣彰化地方法院。

理　由

一、按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12條之2第2項定有明文。

二、本件原告起訴主張：

㈠原告等使用坐落彰化縣中華段1117、1117-1、1117-2、1120、1121等縣有土地（下稱系爭土地），遭被告訴請拆屋還地，經民事法院判決確定原告等應拆除占用建物、返還系爭土地，被告並聲請民事強制執行。經原告等於民國（下同）109年9月24日向被告申請承租系爭土地，被告則以109年9月26日府財產字第1090349823號函覆歉難同意（下稱原處分），經原告提起訴願後不受理，遂提起本件行政訴訟。

㈡「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，屬公法性質，人民如有不服，應依法提起行政爭訟以為救濟，其訴訟應由行政法院審判。」大法官釋字772號解釋在案。又「行政院農業委員會林務局所屬各林區管理處對於人民依據國有林地濫墾地補辦清理作業要點申請訂立租地契約未為准許之決定，具公法性質，申請人如有不服，應依法提起行政爭訟以為救濟，其訴訟應由行政法院審判。」大法官釋字695號解釋在案。故申請讓售國有非公用財產類不動產及依據國有林地濫墾地補辦清理作業要點申請訂立租地契約等均屬公法性質，由行政法院審判；本件原告等申請承租國有非公用財產類不動產之系爭土地，其准駁決定若認定非屬公法性質，恐有割裂適用法律之疑問，且違反憲法平等原則。

㈢原告等均係自日據時期前開始使用系爭土地，且參照水電申登資料，原告等確實係於82年7月21日前已實際使用，並已

繳清歷年使用補償金。

㈣揆諸前揭法律說明，原告於82年7月21日前已實際使用，並繳清歷年使用補償金，依前揭司法院大法官釋字第540號就公私法區別之「雙階理論」，原告申請承租國有非公用不動產，係本於「國有非公用不動產出租管理辦法」作審查，此為公法事件；至於確定有承租權後如何訂立租賃契約，則屬私法事件。原處分未及採取前揭「雙階理論」認定原告公法上之承租請求權，且原告等公法上之承租請求權於本事件中確實亦未受到保障，為此提起訴訟撤銷原處分及訴願決定，並請求作成適當之處分。

三、被告則以：

㈠查系爭土地所有權人為彰化縣，管理者為被告，屬縣有土地，並非國有土地，故不適用國有財產法及國有非公用不動產出租管理辦法等規定，合先敘明。

㈡縣有土地之出租屬私經濟行為，有契約自由原則之適用，彰化縣縣有財產管理自治條例第37條第1項第2款規定係就申請承租縣有土地之資格、要件予以限制，使符合資格、要件之人取得請求承租縣有土地即為要約之地位而已，至於是否出租，被告仍有審酌及決定之權限，非謂一經申請，被告即負有承諾出租之義務。復依司法院釋字第448號解釋意旨，本件非屬行使公權力對外發生法律上效果之單方行政行為，亦即非為行政處分，是訴願決定不受理，洵屬無誤。

㈢另司法院釋字第540號解釋係指國民住宅條例中申請承購、承租或貸款者，經主管機關認定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；司法院釋字第695號解釋理由則係以國有林地濫墾地補辦清理作業要點，或涉安定國民生活、增進社會福祉之目的，或涉國土

保安之重大公益之情形；司法院釋字第772號解釋理由係指國有財產法第52條之2規定具有強烈之政治色彩。因而，前述各該情形與本件單純為公有土地之申租不同，原告逕予援引適用，實有誤解。

㈣又被告已循民事訴訟程序對原告等（無權占有人）提起拆屋還地訴訟，經法院裁判勝訴確定，並聲請強制執行拆屋還地，自無可能同意原告等之申租案件，請求駁回原告之訴。

四、本件爭議關鍵即為：本件原告等請求承租系爭土地，是否係屬公法事件，而應由行政法院管轄？經查：

㈠按司法院釋字第466號解釋之意旨：「憲法第十六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。」次按「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，行政訴訟與民事訴訟分由不同性質之行政法院及普通法院審理。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，各有所司，不容混淆。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號解釋有案。

㈡原告等主張按司法院釋字第540號、第695號及第772號解釋

，申請承租系爭土地應屬公法性質等語。經查，釋字第540號解釋意旨，係認國民住宅條例之政策目的涉及安定國民生活及增進社會福祉，而關乎解決收入較低家庭之居住問題之公益目的；釋字第695號解釋文則針對國有林地之使用，認為基於復育造林、提高林地國土保安等公益功能及解決國有林地遭人民濫墾問題，涉及國土保安長遠利益之公益目的；釋字第772號解釋則因土地登記為國有，本為國家統治權之行使，國有土地允許人民向國家申請讓售已登記為國有之土地，亦具有強烈之政策色彩。可見上述大法官解釋係基於「國民住宅條例」、「國有林地使用」及「國有土地讓售」等具有公益目的及政策取向，故認係屬公法事件。然查，系爭土地係屬縣有土地，原告等請求承租系爭土地之爭議，並無如同「國民住宅條例」、「國有林地使用」或「國有土地讓售」事件之公益目的或政策取向，而係涉屬財產管理之私權爭議，無論被告是否同意出承系爭土地，均非基於公權力之高權作用，而係立於私法地位，契約自由之原則所為決定，核與公權力之作用無涉。揆諸釋字第448號解釋意旨，自屬私權爭議，應循民事訴訟程序解決。從而，被告所為拒絕締約之函文通知，係屬私法上之意思表示，並非基於公權力所為之行政處分。

五、綜上，本件依行政訴訟法第12條之2第2項之規定，應將本件移送至有受理訴訟權限之臺灣彰化地方法院，爰裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　6　　月　　2　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　王　德　麟

法　官　林　靜　雯

法　官　張　升　星

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　　6　　月　　2　　日

書記官　凌　雲　霄