

公法判解

國家機關為達成公行政目的，以私法形式所為之借貸行為之性質為何？

臺北高等行政法院裁定106年度訴字第300號

【實務選擇題】

行政機關之下列行為，何者不屬於私經濟行政？

- (A) 國家舉辦全民健康保險
- (B) 行政機關標售超過保管年限的民眾遺失物品
- (C) 中央銀行買賣外匯
- (D) 行政機關公務車輛至加油站之購油行為

答案：A

【裁判要旨】

- 一、查原告於81年9月23日經被告空軍司令部核准配住由其所屬空軍軍官學校經營之系爭眷舍，享有系爭眷舍居住權。嗣空軍軍官學校以原告於系爭眷舍內私設建物，經通知改善達3次，均未配合改正等情，依職權陳報被告空軍司令部，該司令部乃依軍眷業務作業要點第10條第1項第3款規定，以94年2月22日令准予撤銷原告眷舍居住權，並經空軍軍官學校以94年3月8日函通知原告。嗣因原告未於期限內遷離眷舍，被告空軍司令部、政治作戰局提起民事訴訟請求遷讓房屋、拆除地上物、返還房地，並請求相當租金之不當得利，經臺灣高雄地方法院100年度重訴字第343號民事判決（下稱高雄地院確定民事判決）原告應遷出系爭眷舍、土地返還予被告空軍司令部、政治作戰局，並應按月給付不當得利之款項；原告不服提起上訴，惟嗣後自行撤回上訴而確定。另原告及其家屬因不履行上開義務，經被告空軍司令部、政府作戰局向高雄地院民事執行處聲請強制執行，扣押原告於臺灣銀行岡山分行帳戶之存款並由債權人收取。原告復對被告空軍司令部、政治作戰局提起民事訴訟，訴請確認其與空軍司令部就系爭眷舍使用借貸關係不存在，經臺灣橋頭地方法院（下稱橋頭地院）106年度訴字第568號裁定認定原告主張之原因事實與

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

訴訟標的，為高雄地院民事確定判決效力所及，違反一事不再理，認其起訴不合法。原告不服提起抗告，經臺灣高等法院高雄分院107年度抗字第120號民事裁定（下稱高雄高分院民事裁定）駁回其抗告；至於被告政治作戰局部分因原告未為聲明，原審判決卻一併駁回其訴，遂以裁定廢棄發回等情，此有被告上開函文、高雄地院民事確定判決、高雄高分院民事裁定等件附卷可稽（見本院卷第18、19頁、第25至57頁、第462至467頁）。是原告與被告空軍司令部、政治作戰局間之民法上使用借貸關係已經終止，洵勘認定。

二、本件原告主張系爭眷舍於96年9月間改建時，被告明知撤銷居住權與撤銷原眷戶權益係屬二事，仍向民事法庭訴請拆屋還地及給付不當得利，造成原告權益受損，被告應賠償其財產上及精神上之損害，因此訴請被告空軍司令部應與被告政治作戰局應連帶給付原告1,801,302元及利息，另連帶給付原告300萬元之精神補償金及利息云云。核係被告終止與原告間使用借貸關係，原告所為財產上及精神上損害賠償之請求，涉及因配住眷舍所生之私法關係，而非公法上爭議事件，與行政訴訟法第8條、第196條、第199條有關一般給付訴訟、撤銷訴訟回復原狀及情況判決之賠償等公法上處置措施無涉。原告對被告空軍司令部、政府作戰局提起本件損害賠償請求，未有其他行政訴訟主張合法繫屬於本院，揆諸前開規定及說明，自應依民事訴訟程序向普通法院民事庭請求救濟，本院並無受理訴訟之權限。又本件被告所在地均係在臺北市中山區，民事訴訟法第2條第1項之規定，自應屬臺灣臺北地方法院管轄，爰將本件移送至有受理訴訟權限之管轄法院。

【爭點說明】

一、該借貸關係之性質：

系爭使用借貸關係，究屬行政契約、私法契約或行政處分，首先必須判斷此等事件之性質為公權力行政抑或私經濟行政？其次，必須探究此一使用借貸關係究屬單方行為抑或雙方行為。

(一) 此一使用借貸關係應屬私法事件

關於公私法事件之區分，依通說見解，該事件若有法律依據，則可藉由綜合公私法區別學說（利益說、主體說、權力說與特別法規說）解釋該法律之公私法屬性而得知事件之公私法歸屬；若無法律依據，再藉由事物本質的觀察以為判斷。國家將國有農場土地配耕予榮民，此一土地的使用借貸，係雙方立於平等地位所成立，並無若何權力服從關係；且土地的使用借貸任何人皆

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

可為之，並非國家的特別職務，從而應將其歸屬私法事件。

(二) 除此之外，亦可從國家從事經濟補助的「雙階理論」（司法院釋字第540號解釋參照）做進一步的檢證。所謂雙階理論，係將國家經濟補助行政的過程區分為兩個階段，前一階段決定是否核准經濟補助時屬行政處分，之後為實際履行補助與人民締結之契約，則為私法契約之性質，故依此理論，本案之使用借貸關係當屬私法上的使用借貸契約無疑。

(三) 小結：綜上所述，此一使用借貸關係既然係私法上的雙方行為，應屬私法契約。

二、國家為達成公行政目的以私法形式所為之行為，是否應受基本權直接拘束：此一問題牽涉到「基本權利對國庫行為拘束力」之問題。

(一) 對此，學說上有無拘束力說、間接適用說、全面直接適用說以及部分直接適用說（又可分為行政私法理論、個案區分理論）的對立。國內多數說採部分直接適用說的行政私法理論，蓋行政私法性質的國庫行為，實係履踐憲法規定的方式來滿足人民的受益權，採私法形式不過是行政的「市場化」，而與依行政需要投入既有市場的其他國庫行為有其本質的不同。

(二) 在釋憲實務上，大法官於釋字第457號解釋宣示：「中華民國人民，無分男女，在法律上一律平等；國家應促進兩性地位之實質平等，憲法第七條暨憲法增修條文第十條第六項定有明文。國家機關為達成公行政任務，以私法形式所為之行為，亦應遵循上開憲法之規定。」似亦採取與學界相同之立場，亦需受到基本權利之拘束。

(三) 結論：

雖然該借貸關係屬於「私法契約」，但本質上是國家為達成公行政目的以私法形式所為之行為，亦應受基本權直接拘束。

【相關法條】

行政程序法第92條、第135條

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！