

公法判解

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之不動產經否准所生爭議，其訴訟應由普通法院或行政法院審判？

司法院大法官解釋第772號

【實務選擇題】

依國有財產法規定，非公用財產類之不動產，基於國家建設需要，不宜標售者，得專案報經行政院核准為如何之處分？

- (A) 讓售
- (B) 交換
- (C) 撥用
- (D) 設定地上權

答案：A

【裁判要旨】

按我國目前係採二元訴訟制度，關於民事訴訟與行政訴訟審判權之劃分，應由立法機關通盤衡酌爭議案件之性質及既有訴訟制度之功能（諸如法院組織及人員之配置、相關程序規定、及時有效之權利保護等）決定之。法律未有規定者，應依爭議之性質並考量既有訴訟制度之功能，定其救濟途徑。亦即，關於因私法關係所生之爭議，原則上由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，原則上由行政法院審判（本院釋字第466號、第691號、第695號、第758號及第759號解釋參照）。

系爭規定僅明定：「向財政部國有財產局或所屬分支機構申請讓售。經核准者……」並未規定因不核准所生之爭議，究應由普通法院抑或行政法院審判。參酌前揭本院解釋先例，應依爭議之性質定審判權之歸屬。

國有財產法於89年1月12日修正公布時，增訂第52條之2明定：「非公用財產類之不動產，於民國35年12月31日以前已供建築、居住使用至今者，其直接使用者得於本法修正施行日起3年內，檢具有關證明文件，向財政部國有財產局或所屬

分支機構申請讓售。經核准者，其土地面積在500平方公尺以內部分，得按第一次公告土地現值計價。」嗣於92年2月6日經修正公布為系爭規定，延長人民申請讓售之期間至104年1月13日。究其立法旨意，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（立法院第5屆第2會期第17次會議議案關係文書討86頁參照）。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。系爭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，國有財產署審查確認是否合於系爭規定，以決定是否准駁，為公權力之行使。再佐以申請讓售國有土地事件之雙方當事人，必然係國家與一般人民之關係，一般人民間不可能成為該法律關係之權利義務主體；另一方面，申請人暨所申請讓售之不動產若均符合規定，主管機關即應准許其申請，並以法律規定之計估方法決定讓售價格，並不適用私法上契約自由原則。足徵國有財產署依系爭規定為準駁與否之決定，核係對外直接發生法律效果之單方行政行為，為行政處分，而非國庫行為，具有公法性質。

綜上，國有財產署或所屬分支機構就人民依系爭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。

至聲請人併聲請補充解釋本院釋字第371號及第572號解釋部分，查上開解釋並無文字晦澀或論證不周之情形，核無補充解釋之必要。另其聲請解釋系爭決議部分，因系爭決議乃最高行政法院為統一法令上之見解所表示之法律意見，並非法律，非屬法官得聲請解釋之客體，是此部分之聲請與法官聲請解釋之要件不符。上開二聲請解釋部分，均應予不受理，併此敘明。

【爭點說明】

一、公法與私法區分之相關理論

目前學說上有關公法與私法區分的重要理論，有利益說、權力說、主體說及修正主體說。惟以上各說皆有其可能欠缺或無法全面涵蓋之處，故於判斷有爭議之問題時，通常無法僅單獨適用其一即可獲得正確之結果，而應針對具體個案，綜合運用上述全部理論解決之。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

二、系爭規定所欲保護之利益為公共利益

誠如本號解釋之解釋理由書所示，系爭規定之立法目的，旨在為解決因人民不諳法律，以致甚多人民世代居住之不動產被登記為國有，而形成占用國有不動產之情形，以「低廉」之價格讓售予長期建築、居住使用迄今之直接使用人，及延長土地直接使用人申請讓售之時間觀之，足見系爭規定立法目的為還地於民及實現居住正義，並藉此解決早期因政權交替所造成之土地糾紛。是系爭規定具有重要公共利益，應屬無疑。

三、申請讓售之否准行為具有權力服從關係

換言之，國有財產署於人民依系爭規定申請讓售時，應審查申請人及申請讓售之不動產，與系爭規定、國有財產法施行細則、系爭注意事項及系爭補充規定等相關條文，係屬相符，始得核准讓售之申請。系爭申購事件即必須經過國有財產局之准許，始有可能與國家締結買賣契約。反之，國有財產局若依相關法令之規定，認不符合要件而註銷申購案，申請人即無從進入訂定讓售契約之程序。在否准申購案之判斷上，申請人無從介入，與國有財產局並非處於對等之權利義務關係；而國有財產局毋寧係居於有權力之一方，且以單方作成有拘束力之決定。依權力說之觀點，此准駁之決定應屬公法性質。

四、系爭規定所涉權利義務之歸屬主體為國家

系爭規定乃為處理申請讓售「國有」不動產事件而制訂之規範。本件申請讓售國有土地之法律關係成立與否，係由國有財產局審查申請人是否符合相關規定後，予以准否。就該法律關係之雙方當事人觀之，必然係一方為國有財產局，他方為屬一般人民之原因案件原告，依主體說之觀點，因其有一方為公權力主體，故具公法性質。又依新主體說之觀點，本件法律關係權利義務之歸屬主體，亦僅限於國家或其他高權主體，而非任何人，故亦屬具公法性質。

【相關法條】

國有財產法第52條之2、大法官審理案件法第7條

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！