

司法院釋字第四四八號解釋

中華民國 87 年 2 月 27 日

院台大二字第 04831 號

解 釋 文

司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒，憲法第七十七條定有明文，可知民事與行政訴訟之審判有別。又依憲法第十六條人民固有訴訟之權，惟訴訟應由如何之法院受理及進行，應由法律定之，業經本院釋字第二九七號解釋在案。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，分由不同性質之法院審理。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。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。行政法院五十八年判字第二七〇號判例及六十一年裁字第一五九號判例，均旨在說明行政機關代表國庫出售或出租公有財產所發生之爭議，應由普通法院審判，符合現行法律劃分審判權之規定，無損於人民訴訟權之行使，與憲法並無牴觸。

解釋理由書

司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒，憲法第七十七條定有明文，可知民事與行政訴訟之審判有別。又依憲法第十六條人民固有訴訟之權，惟訴訟應由如何之法院受理及進行，應由法律定之，業經本院釋字第二九七號解釋在案。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。行政法院五十八年判字第二七〇號判例謂：「行政機關代表國庫處分官產，係私法上契約行為，人民對此有所爭執，無論主張租用抑或主張應由其優先承購，均應提起民事訴訟以求解決，不得藉行政爭訟程序，請求救濟」；又同院六十一年裁字第一五九號判例謂：「查行政官署依臺灣省公有耕地放租辦法，將公地放租與人民，雖係基於公法為國家處理公務，但其與人民間就該公有土地所發生之租賃關係，仍屬私法上之契約關係，如被告官署因查明原告未自任耕作，經以通知撤銷原告承租權，解除原租賃契約，即係基於私法關係以出租人之地位向原告所為之意思表示，並非基於公法關係以官署地位向原告所為之行政處分，不得循行政爭訟程序以求救濟」，均旨在說明行政機關代表國庫出售或出租公有財產所發生之爭議，應由普通法院審判，符合現行法律劃分審判權之規定，無損於人民訴訟權之行使，與憲法並無牴觸。

大法官會議 主 席 施啟揚

大法官	翁岳生	劉鐵錚	吳 庚	王和雄
	王澤鑑	林永謀	施文森	城仲模
	孫森焱	陳計男	曾華松	董翔飛
	楊慧英	戴東雄	蘇俊雄	

抄蘇〇明聲請書

茲依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項之規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如下。

案 由：為聲請人受行政法院八十四年度裁字第六十二號裁定確定，其適用違憲判例之結果，違反憲法第七條、第十六條及第一百七十二條規定，侵害聲請人受憲法保障之法律平等權及訴訟權，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定，聲請 大院大法官解釋前揭行政法院裁定所引用之同院五十八年判字第二七〇號判例牴觸憲法之疑義。

。

說明：

一、聲請解釋憲法之目的：

按訴願法第一條：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願、再訴願。」又行政訴訟法第一條第一項亦開宗明義：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利，經依訴願法提起再訴願而不服其決定，得向行政法院提起行政訴訟。」

緣本件聲請人前因依法申請與嘉義縣朴子市公所之公有畸零地合併使用，為該公所處分不予合併，該行政處分顯係違反臺灣省省有財產管理規則第四十八條第一項第五款、土地法第一百三十七條、建築法第四十四條、第四十五條、臺灣省畸零地使用規則第二條、第三條、第九條、第十一條。聲請人是依法提起訴願、再訴願及行政訴訟，惟均遭以裁定駁回。揆其理由，無非以行政法院五十八年判字第二七〇號判例，認定聲請人無公法上之權利，嚴重侵及人民受憲法第十六條所保障之訴訟權，致聲請人無法立於法律上平等之地位主張合法權益，亦牴觸憲法第七條平等原則之精神。爰依法聲請釋憲，俾確保憲法賦予人民之基本權得以伸張。

二、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文：

(一)疑義之性質：

聲請人依建築法第四十四條、第四十五條，持嘉義縣政府核發之「公有畸零地合併使用證明書」，請求將所有畸零地與鄰接嘉義縣朴子市所有之公有畸零地合併成為最小建築面積，俾土地價值充分利用，美化市容觀瞻並健全都市計畫發展，詎公有畸零地所有機關拒絕合併。惟關於公有畸零地之合併及讓售，甚至土地價格之決定完全繫於法規之規定，故朴子市公所之拒絕行為應屬行政處分，聲請人前依行政爭訟程序請求救濟並非無理由，訴願、再訴願機關及行政法院不察，逕認係私權糾紛，似有違憲之

疑。

(二)事實經過：

- 1.緣聲請人所有坐落嘉義縣朴子市00段六五地號土地，地目田，面積0.0四七九0六公頃，都市計畫編定為住宅區，該筆土地寬約四十二公尺面臨該市文化南路二十公尺寬道路，最小深度為不及半公尺之非正方地形。聲請人前於八十二年二月間申請合併嘉義縣朴子市所有之同段六四號公有畸零地，面積0.0五一九六四公頃，地目墓，都市計畫編定為住宅區。案經嘉義縣政府依「臺灣省畸零地使用規則」第三條附表一及同規則第七條第一項規定，以八十二年四月二十九日府建都字第四二一九八號函併核發「公有畸零地合併使用證明書」乙紙，准予合併深度為八公尺（相關文書請詳附件一）。
- 2.嗣聲請人於八十二年十二月十六日持上開函文暨證明書，向朴子市公所申請承購朴子市00段六四號公有畸零地，俾助合併。朴子市公所以八十三年三月二十二日八三市財字第三一二三號函，覆以本案應依「臺灣省省有畸零地處理作業要點」第五條第五款之規定，由申購人與市公所協議調整地形。聲請人亦與之協議，結果市公所要求以其裡地換聲請人之路邊地，維持各自原有面積。惟聲請人認為，依前揭作業要點第二條第一項第一款明定本件無需調整地形，且嘉義縣政府已核准合併使用，其要求非以對聲請人最有利方式為之，協議尚難成立。是朴子市公所復於八十三年四月十三日以八三市財字第三六七二號函知聲請人，略以「因台端拒絕調整地形，市公所為維護本市利益，拒絕讓售」等語（相關文書請詳附件二）。
- 3.聲請人經依法向嘉義縣政府、臺灣省政府分別提起訴願及再訴願，惟決定機關均未加深究，逕以本件係屬私法上契約行為，分別由嘉義縣政府以嘉府訴字第四

七〇一六號決定書、臺灣省政府以八三府訴字三字第一六二六六四號決定書予以駁回（詳附件）。聲請人認訴願決定、再訴願決定或以行政法院五十八年判字第二七〇號判例，不予受理本件，悖於法律平等原則及行政先例，其認事用法顯有違誤，乃於法定期間內依法提起行政訴訟。詎行政法院疏於詳查，亦依上開同一判例，裁定駁回聲請人之訴確定在案，致無法主張法律賦與人民之合法權益，聲請人受憲法保障之基本權因之被侵害（相關文書請詳附件三）。

(三)涉及憲法之條文：

1. 憲法第七條 - - 法律平等原則

人民處於相同之情狀、具有相同之原因事實時，行政機關即不得在法律上為差別之待遇，否則即與平等原則有違。

朴子市公所及他地不乏市民申請公有畸零地合併使用讓售之案件，例如「黃金百萬城」、「布袋鎮新生段土地」等皆屬之，渠等申購合併公有畸零地之面積均大於聲請人本件所求，惟從未聽聞市公所以交換土地調整地形加諸申請人。

2. 憲法第十六條 - - 人民依法訴訟權

判例者，裁判之先例具有解釋或補充法律，而為一般之法理原則謂也。惟判例仍須與時俱進，以因應日新月異、瞬息萬變之現代社會。受訴機關未說明理由，逕認本件之原因事實形式上應為二十六年之判例所拘束，而疏未探究其實質上的差異，致剝奪人民經由訴訟獲得公平正義的權利。

3. 憲法第一百七十二條。

三、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解：

(一)聲請釋憲之理由：

按中華民國人民在法律上一律平等，係我國憲法第七條所保障之權利；又同法第十六條亦明文規定人民有

訴訟之權。核行政院五十八年判字第二七〇號判例：「行政機關代表國庫處分官產，係私法上契約行為，人民對此有所爭執，無論主張租用抑或主張應由其優先承購，均應提起民事訴訟以求解決，不得藉行政爭訟程序，請求救濟。」要係主張所有行政機關處分官產皆屬私經濟行政，遂不許聲請人請求行政救濟。惟現代行政事務日趨繁複，加以高度抽象性及多樣性，出現難於判斷究係公權力行政，抑或私經濟行政之情形，並非罕見；時則因立法政策之考慮，由法律逕行規定某種行政事務為公法事件抑私法事件，而未顧及此等事件本質上應有之歸屬，致使判別更加困難（上見大法官吳庚先生著「行政法之理論與實用」第十四頁）。茲舉二例如下：

1. 依臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法，因將公有耕地放領於人民所生之爭執究為公權力行政，抑私經濟行政，最高法院認屬前者，行政法院判為後者，最後由司法院大法官作成釋字第八十九號解釋，爭執始告解決。
2. 耕地三七五減租條例對於租佃爭議，第十九條各款規定之情形不甚明顯，司法院釋字第一二八號解釋認係公權力行政。另第二十六條之情形，最高法院四十八年台上字第七〇七號判例及行政法院五十年判字第七〇號判例，則解為民事事件。

職是之故，判斷一種事項為公權力行使，抑或私經濟活動之際，難有絕對周延之準則，仍須按個別情況，就行政作用之內容及外觀加以推求確定（上見吳大法官庚前揭書第十五頁）。

本件行政法院八十四年度裁字第六十二號裁定，並未依個案性質、法律關係詳為推敲，逕依前開判例程序駁回聲請人所請，剝奪聲請人受法律上利益之機會，侵及憲法賦予人民之權利，依憲法第一百七十二條應屬無效，聲請人為提出本件釋憲聲請。

(二)聲請人之立場與見解：

1. 朴子市公所八三市財字第三六七二號函，係以拒絕聲請人申請公有畸零地合併使用為內容之處分通知。此一公務文書具備公文程式條例所規定之法定程式，依司法院釋字第九十七號解釋例之精神，當為行政處分之通知，殆無疑義。又按嘉義縣政府訴字第四七〇一六號訴願決定書之案由欄內，亦自承：「上訴願人因申購畸零地事件不服原行政處分機關八十三年四月十三日八三市財字第三六七二號函所為處分，」。是朴子市公所之拒絕行為應認係行政處分，其理至明。
2. 按土地法第一百三十七條、建築法第四十四條、第四十五條規定，畸零地所有人得主張與鄰地合併使用，倘相鄰土地所有權人無法就合併使用達成協議時，畸零地所有人得藉由行政機關實施徵收程序，以達地盡其用之目的，先此敘明。惟畸零地之合併係依照臺灣省畸零地使用規則辦理，核本件聲請人所有之土地依該規則第二條、第三條定義，應屬畸零地並無疑義，是聲請人復依同規則第十六條取得嘉義縣政府核發之公有畸零地合併使用證明書，前向朴子市公所申請合併使用，係完全依法行使權利。又朴子市公所八十二年八月二十八日八二市工字第六六四八號函表示短期內無開闢利用計畫，依臺灣省省有土地管理規則第四十八條第一項第五款之解釋，公有畸零地即應讓售，殆無疑問。職是，朴子市公所拒絕合併讓售係屬違法行政處分，並侵害聲請人權利，至為明顯。
3. 又朴子市公所與聲請人所有畸零地合併與否，應依臺灣省省有畸零地處理作業要點決之，依該要點第四點第五款、第五點第五款皆明文規定應辦理讓售，洵無任何法令依據足以支持市公所，因協議不成即得為拒絕讓售公有畸零地之處分；且其讓售與否、價格決定

盡係法所明定，已足使公物關係發生得喪變更之效果，依訴願法第二條第一項，更可資證明朴子市公所拒絕合併讓售之行為誠屬行政處分，聲請人據以提起行政訴訟並無不當。

4. 行政法院八十四年度裁字第六十二號裁定，其案由欄誤以本件為公有土地配售事件，是以引用同院五十八年判字第二七〇號判例為理由，在主觀上即生邏輯之謬誤，客觀上該判例係因國庫處分官產時，應由人民租用或優先承購發生爭執之援用，核與本件容有未洽。行政法院逕認為私法行為，並未針對本件與引用上開判例間之關連性，附解釋及理由，侵害人民權利甚鉅。
5. 綜前所陳，行政法院五十八年判字第二七〇號判例確已牴觸憲法，不法侵害人民於憲法上所保障之權利。命令與憲法牴觸者無效，憲法第一百七十二條定有明文，因此聲請人爰狀請大院大法官解釋，宣告行政法院五十八年判字第二七〇號判例為無效。

四、關係文件之名稱及件數：

附件一：公有畸零地合併使用證明申請書、嘉義縣政府公有畸零地合併使用證明書影本各乙份。

附件二：聲請人與朴子市公所因公有畸零地合併使用申請事件，依時間先後順序所有往來函文書表影本各乙份。

附件三：訴願書、朴子市公所答辯書及訴願決定書，再訴願書及再訴願決定書，行政訴訟起訴狀及行政法院裁定書，以上皆為影本各乙份。

附件四：所有相關法條。

此 致

司法院

聲請人：蘇〇明

中 華 民 國 八 十 四 年 七 月 十 日

(附件三 - (三))

行政法院裁定

八十四年度裁字第六十二號

原告 蘇 〇 明

被告 嘉義縣朴子市公所

上當事人間因公有土地配售事件，原告不服臺灣省政府中華民國八十三年十月五日八三府訴三字第一六二六六四號再訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主 文

原告之訴駁回。

理 由

按「行政機關代表國庫處分官產，係私法上契約行為，人民對此有所爭執，無論主張租用抑或主張應由其優先承購，均應提起民事訴訟以求解決，不得藉行政爭訟程序請求救濟。」本院五十八年判字第二七〇號著有判例。本件原告向被告申購被告所有之嘉義縣朴子市〇〇段六四號畸零地，經被告與原告協議調整地形讓售土地無結果後，被告乃函復原告拒絕讓售上開土地，則該行為係屬被告之私法行為，揆諸首揭判例意旨，核屬民事問題，並非行政機關之違法處分，不屬本院職掌範圍，其請求自未便受理，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為不合法，爰依行政訴訟法第十四條第一項，裁定如主文。

中 華 民 國 八 十 四 年 一 月 十 三 日

(本件聲請書其餘附件略)

抄鄭〇成聲請書

茲依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項之規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如下。

聲請人鄭〇成為就行政法院八十四年度裁字第一一〇二號裁定，所適用行政法院六十一年裁字第一五九號判例，禁止人民循行政爭訟以求救濟，限制人民之訴訟權，有違憲法第十六條保障人民訴

訟權之旨，依法聲請解釋。

一、聲請解釋憲法之目的：

聲請人自民國六十五年，承租耕作臺灣省南投縣草屯鎮牛屎崎段 0 - 0 地號土地，迄民國六十六年間經南投縣草屯鎮公所報省政府核准撥用做為示範公墓用地，並辦理管理機關變更登記完成。惟系爭土地上聲請人原有之平房建物，經草屯鎮公所邀集相關單位研商決議，在未依規定為公墓使用前，讓聲請人繼續使用。

今草屯鎮公所為興建應急垃圾場，強欲徵收聲請人所有之平房建物，聲請人為恐財產損害，已提訴願、再訴願及行政訴訟，均遭以程序駁回，其理由謂「查行政官署依臺灣省公有耕地放租辦法，將公地放租與人民，雖係基於公法為國家處理公務，但其與人民間就該公有土地所發生之租賃關係，仍屬私法上之契約關係，如被告官署因查明原告未自任耕作，經以通知撤銷原告承租權，解除原租賃契約，即係基於私法關係以出租人之地位向原告所為之意思表示，並非基於公法關係以官署地位向原告所為之行政處分，不得循行政爭訟程序以求救濟。」為行政法院六十一年裁字第一五九號著有判例。禁止人民循行政爭訟以求救濟，限制人民之訴訟權，有違憲法第十六條保障人民訴訟權之旨，依法聲請解釋以求保障。

二、疑義或爭議之性質與經過及涉及之憲法條文

本件聲請人經訴願、再訴願、行政訴訟，經行政法院依該院六十一年裁字第一五九號判例，裁定駁回。按憲法第十六條，所謂人民有訴訟之權，乃人民在司法上之受益權，指人民於其權利受侵害時，有提起訴訟之權利，法院亦有依法審判之義務而言，業經司法院釋字第一五四號解釋理由釋明在案。

行政法院六十一年裁字第一五九號判例「不得循行政爭訟程序以求救濟」，乃侵害人民在司法上之受益權。人民訴請法院請求救濟之權利為訴訟權之核心內容，不容剝奪。本案若未能由行政爭訟程序獲得救濟，則聲請人僅可能獲得金錢賠償，不可能繼續維持放租耕地之原狀，有違臺灣省公有耕地放

租辦法，照顧現耕農之立法意旨，而且將造成聲請人無處可居、流離失所。

三、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

(一)司法院釋字第一五四號解釋理由書明白表示：「最高法院及行政法院之判例，在未變更前，有其拘束力，可為各級法院裁判之依據，如有違憲情形，自應有司法院大法官會議法第四條第一項第二款之適用，始足以維護人民權益」。

(二)國家與人民之關係，如國家投入原有市場，按市場規則辦事，則得與其他民事私行為作相同的法律定位，若是把市場範圍擴大到行政領域，因此而限制人民權利時，實無由不許人民藉行政爭訟請求救濟。

按臺灣省行政長官公署制定公布臺灣省公有耕地放租辦法，由於當時（民國三十五年）臺灣糖業接管委員會烏日糖廠對現耕種者中間圖利情形，乃擬將該地准予現耕種者繼續承租，免受中間利益之剝削。此觀本法第七條，以行政長官公署設計考核委員會常務委員、財政處長、農林處長、合作事業管理委員會為指導機關，更可看出本辦法中，政府與人民間之關係，非僅止於私法上租賃關係。

行政官署依臺灣省公有耕地放租辦法，將公地放租與人民，其間之法律關係有所爭議，不應脫離立法意旨而另為解釋。今遁公法關係於私法關係之中，遂使人民之訴訟權受限制，違反憲法保障人民訴訟權之基本權利，特向貴院大法官聲請違憲解釋。

四、所附關係文件之名稱及件數

(一)行政法院八十四年度裁字第一一〇二號裁定乙件。

(二)臺灣糖業接管委員會烏日糖廠民國三十五年十一月八日烏總字第一五〇號公函乙件。

臺中縣政府代電，民國三十五年十二月四日府地字第一二六四四號，乙件。

臺灣省行政長官公署民政處代電，民國三十五年十二月十九日亥（三五）民地(三)字第三〇一號，乙件。

(三)臺灣省行政長官公署制定公布臺灣省公有耕地放租辦法，乙件。

聲請人：鄭〇成

中華民國八十四年九月十一日

(附件一)

行政法院裁定

八十四年度裁字第一一〇二號

原告 鄭〇成

被告 南投縣草屯鎮公所

上當事人間因地上物拆除事件，原告不服臺灣省政府中華民國八十四年五月九日八四府訴一字第一五〇九四二號再訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主 文

原告之訴駁回。

理 由

按「查行政官署依臺灣省公有耕地放租辦法，將公地放租與人民，雖係基於公法為國家處理公務，但其與人民間就該公有土地所發生之租賃關係，仍屬私法上之契約關係，如被告官署因查明原告未自任耕作，經以通知撤銷原告承租權，解除原租賃契約，即係基於私法關係以出租人之地位向原告所為之意思表示，並非基於公法關係以官署地位向原告所為之行政處分，不得循行政爭訟程序以求救濟。」為本院六十一年裁字第一五九號著有判例。又行政院五十一年八月二十三日台五十一內字第五三一四號令釋：「出租公地奉准撥用終止租約時，對原承租人所應補償費用比照徵收補償規定辦理，其承租人如拒領補償時得予提存」有案。本件原告承租耕作臺灣省南投縣草屯鎮牛屎崎段〇-〇地號土地，迄民國六十六年間經被告報省政府核准撥用做為示範公墓用地，並辦理管理機關變更登記完竣。對系爭土地上農作物、果樹亦經被告依規定補償完畢。惟就系爭土地上原告原有之平房建物因應原告之請求，經原決定機關邀集相關單位研商決議：在被告未依規定為公墓使用前，讓原告繼續使用，致撥用當時未一併辦理補償事宜。迄八十三年七月間始經

被告提案追加系爭平房及水池等地上物之補償費新臺幣五十一萬六千三百五十九元，並經該鎮鎮民代表會決議通過予以補償在案。嗣被告以八十三年九月十三日八三草鎮清字第一八九九四號函請原告依限於八十三年九月三十日前洽領補償費，逾期即將該補償費提存法院，然原告未依限洽領補償費，並一再陳情暫緩將補償費提存法院，甚且請求被告將系爭建物移至鄰近承租地，被告復再以八十三年十月二十四日八三草鎮清字第二一六六九號函、八十三年十一月五日八三草鎮清字第二二五五六號函通知歉難辦理。查原告承租臺灣省省有土地，與私法上之租賃行為無異，人民倘就之發生爭執，自屬私權關係之爭執，應訴由普通民事法院審理裁判，不容以行政救濟程序請求救濟。原告請求續予承租使用或主張所有物返還請求權時效消滅抗辯，係屬私權關係之爭執，應向普通法院提起民事訴訟以求解決，原告逕提訴願、再訴願，揆諸上開判例及說明自有未合，訴願決定駁回之理由雖與再訴願決定有所不同，惟均以程序不合法而予以駁回之結果並無歧異。原告仍提起行政訴訟，亦難認為合法，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為不合法，爰依行政訴訟法第十四條第一項裁定如主文。

中華民國八十四年八月二十四日
(本件聲請書其餘附件略)