

調 查 意 見

壹、案由：據訴，花蓮縣花蓮市公所就坐落該市林森段 1122-1 地號市有土地讓售案，百般刁難、拒絕援用該縣縣有財產管理自治條例第 58 條之 1 規定辦理，涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

有關據訴，花蓮縣花蓮市公所就坐落該市林森段 1122-1 地號市有土地讓售案，百般刁難、拒絕援用該縣縣有財產管理自治條例第 58 條之 1 規定辦理，涉有違失等情乙案，案經調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、花蓮縣花蓮市公所受理坐落該市林森段 1122-1 地號市有土地讓售案，經該所審核該申請讓售案與法定要件不符，爰予否准，尚非屬無據，難認有違誤之處。

(一)陳訴人係於民國(下同)84年間因拍賣取得花蓮縣花蓮市中山路○號房屋(下稱系爭房屋)及其坐落之林森段 1121 地號私有土地。系爭房屋原坐落基地為私有之林森段○及花蓮市有之 1122 地號等 4 筆土地，花蓮市公所前於 79 年間徵收 1120 及 1121-1 地號土地作為道路使用，徵收後系爭房屋坐落私有基地僅剩 1121 地號，土地面積 26 平方公尺。嗣於 87 年間，陳訴人向花蓮市公所申購系爭房屋坐落之林森段 1122 地號市有土地，因該筆土地上另有其他使用人，花蓮市公所遂於 88 年間將系爭房屋占用林森段 1122 地號市有地部分，辦理土地分割，新增為林森段 1122-1 地號，土地面積為 54 平方公尺，合先敘明。

(二)陳訴人前於 89 年 8 月，向花蓮市公所申請比照行

為時國有財產法第 58 條之 2 規定¹讓售林森段 1122-1 地號花蓮市有土地，經花蓮市公所以 89 年 9 月 2 日 89 花市財字第 18488 號函復略以，申購該地應照專案提估（即參照市價查估）方式計價，並不適用國有財產法之相關規定，陳訴人不服，循序提起訴願及行政訴訟，均遭駁回（花蓮縣政府（89）訴字第 11 號訴願決定書、臺北高等行政法院 90 年度訴字第 1939 號判決、最高行政法院 92 年度判字第 640 號判決），業經判決確定。

（三）陳訴人嗣於 92 年 10 月至 93 年間，陸續向花蓮市公所申請依行為時花蓮縣縣有財產管理自治條例第 58 條之 1 規定²讓售林森段 1122-1 地號花蓮市有土地，因讓售申請屢遭駁回，陳訴人爰以花蓮市公所為被告，提起民事訴訟，訴請花蓮市公所應為上開地號土地所有權移轉登記，並應依上開自治條例第 58 條之 1 規定，將該土地以第一次公告現值，即 53 年公布時之現值，每平方公尺新台幣（下同）105.1 元，乘以面積 54 平方公尺，合計 5,676 元讓售予陳訴人。上開訴訟案件，迭經臺灣花蓮地方法院 94 年度訴字第 44 號判決、臺灣高等法院花蓮分院 95 年度上字第 40 號判決、最高法院 96 年度台上字第 468 號民事裁定駁回確定。陳訴人復

¹ 按國有財產法於 89 年 1 月 12 日修正增訂第 58 條之 2：「非公用財產類之不動產，於民國三十五年十二月三十一日以前已供建築、居住使用至今者，其直接使用者得於本法修正施行日起三年內，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，其土地面積在五百平方公尺以內部分，得按第一次公告土地現值計價。」

² 花蓮縣縣有財產管理自治條例於 92 年 8 月 1 日修正增訂第 58 條之 1：「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自治條例修正施行日起三年內，檢具有關證明文件，向本府申請讓售。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算。」

針對上開確定判決提起再審之訴，亦經最高法院 96 年度台聲字第 423 號裁定及 96 年度台聲字第 718 號裁定，予以駁回。

(四)近年來，陳訴人又先後於 99 年 9 月 23 日、99 年 12 月 31 日及 100 年 2 月 8 日向花蓮市公所申請依花蓮縣縣有財產管理自治條例第 58 條之 1 規定讓售林森段 1122-1 地號土地，惟分經花蓮市公所 99 年 10 月 8 日花市財字第 0990022560 號函、100 年 1 月 12 日花市財字第 0990032055、100 年 3 月 9 日花市財字第 1000002816 號函、100 年 3 月 11 日花市財字第 1000005505 號函復略以，案經最高法院 96 年度台聲字第 718 號判決，所請歉難辦理。許君不服，提起訴願，經花蓮縣政府 100 訴字第 7 號訴願決定書認為，花蓮市公所 100 年 3 月 9 日花市財字第 1000002816 號函及 100 年 3 月 11 日花市財字第 1000005505 號函，顯有處分理由不備之瑕疵，違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款之規定，爰訴願決定：原處分撤銷，並發回原處分機關，於二個月內另為適法處分。

(五)花蓮市公所嗣於 101 年 3 月 5 日，仍以花市財字第 1010002460 號函否准陳訴人上開讓售之申請，陳訴人不服，提起訴願，經花蓮縣政府訴願審議委員會審議認為，本件花蓮市公所得自行決定準用或不準用花蓮縣縣有財產管理自治條例之規定，准駁陳訴人之申請；本件申請不符該自治條例第 58 條之 1 第 1 項規定之構成要件；本件不符國有財產法第 52 條之 2 規定之立法目的，且花蓮市公所並無依該自治條例第 58 條之 1 規定核准讓售之公告、自治規則或前例，爰以花蓮縣政府 101 訴字第 5 號訴願決定書予以駁回。陳訴人不服，提起行政

訴訟，經臺灣花蓮地方法院 101 年度簡字第 3 號行政訴訟裁定，移送該院民事庭；陳訴人不服，提起抗告，經臺北高等行政法院 102 年度簡抗字第 2 號裁定抗告駁回。

(六)上開事件經移送臺灣花蓮地方法院民事庭審議認為，陳訴人起訴即 101 年 10 月 23 日時，系爭土地之公告現值為每平方公尺 63,403 元，本件訴訟標的金（價）額應以系爭土地起訴時之交易價額（公告現值）為準，核定為 3,423,762 元（ $63403 \times 54 = 3423762$ ），應徵第一審裁判費 34,957 元，扣除已繳納之 2,000 元後，尚應補繳 32,957 元，爰以該院 102 年度訴字第 102 號裁定，限期補繳，逾期不繳，即駁回其訴。陳訴人不服，提起抗告，經臺灣高等法院花蓮分院 102 年度抗字第 33 號民事裁定抗告駁回，以及最高法院 102 年度台抗字第 754 號民事裁定再抗告駁回。

(七)按花蓮縣縣有財產管理自治條例於 92 年 8 月 1 日修正增訂第 58 條之 1 規定後，嗣經多次修正，現行規定略以：「（第 1 項）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，其直接使用人得於民國 104 年 1 月 30 日前，檢具有關證明文件，向本府申請讓售。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。超過 500 平方公尺部分，依第 58 條規定辦理。…（第 4 項）第一項之審查依中央相關法規為之。」據花蓮市公所表示，其否准陳訴人依上開規定申請讓售林森段 1122-1 地號市有土地之理由，包括：

- 1、依據花蓮縣縣有財產管理自治條例第 86 條第 1 項規定，鄉（鎮、市）公所未訂財產管理自治條

例者，「得」比照該自治條例規定辦理。又地方制度法第 20 條規定，鄉（鎮、市）財產之經營及處分為鄉（鎮、市）自治事項，按鄉（鎮、市）與縣（市）係同為獨立之地方自治公法人，非為縣（市）政府之下級機關，而花蓮縣縣有財產管理自治條例第 86 條第 1 項規定「得」比照而非「應」比照，該所依據「花蓮縣縣有財產管理自治條例」第 86 條第 1 項所賦與之行政裁量權可「得不比照」。又國有財產法第 2 條第 2 項規定，凡不屬於私有或地方所有之財產，除法律另有規定外，均應視為國有財產，花蓮市公所（地方）所有之財產，自非國有財產，自無適用國有財產法第 52 條之 2 之相關規定。

- 2、依國有財產法施行細則第 55 條之 3 第 2 項及辦理國有財產法第五十二條之二讓售案件注意事項第 5 點均規定，該國有財產法第 52 條之 2 所稱直接使用人，係指該條施行（89 年 1 月 14 日）前已使用，至讓售時仍繼續使用之下列各款之人：（一）國有土地，其地上已有私有建築物，包括主體建物及併同主體建物居住使用之場所或附屬設施者，為主體建物所有人或實際分戶使用人。（二）國有房地，為設有戶籍之現居住使用人。陳訴人雖於 84 年 3 月拍賣取得系爭房屋，惟直至 89 年 4 月 29 日方將戶籍遷入該址，又系爭房屋於 89 年迄今之用水、用電資料多數為零度，顯示陳訴人並未「持續」、「直接」居住使用系爭房屋，不符上開自治條例第 58 條之 1 規定「居住使用至今」之要件。
- 3、況且 94 年 10 月龍王颱風侵襲，系爭房屋受創，花蓮市公所於 94 年 12 月 27 日會同管區、里長

至現場會勘，發現坐落於林森段 1122-1 地號上之原系爭房屋已不存在，部分土地已在搭建簡易鐵架，原系爭房屋既已不存在，其後之建築物與工作物，與原木造房屋並不具有「同一性」，自不符合花蓮縣縣有財產管理自治條例第 58 條之 1 規定之要件，陳訴人之主張無理由。

(八)另經本院分別函請花蓮縣政府及財政部國有財產署（下稱國產署）就其主管法規表示意見略以：

- 1、據花蓮縣政府表示，花蓮縣縣有財產管理自治條例第 58 條之 1 規定，係為維申請人土地使用權益，爰參照國有財產法第 52 條之 2 規定，增訂於 35 年 12 月 31 日以前已供建築、居住使用至今者申請讓售方式。該府依花蓮縣縣有財產管理自治條例第 58 條之 1 執行讓售案件審核，係參照辦理國有財產法第五十二條之二讓售案件注意事項及審查國有財產法第五十二條之二讓售案件補充規定辦理。又按花蓮縣縣有財產管理自治條例第 86 條第 1 項規定略以：「鄉（鎮、市）公所未訂財產管理自治條例者，得比照本自治條例規定辦理。…」，基於尊重地方自治，縣內各鄉鎮市公所可自行裁量是否適用法令。
- 2、據國產署表示，國有財產法第 52 條之 2 規定，係針對甚多世代居住在經登記為國有土地上之民眾，其居住時間雖然久遠，且該等土地本即為使用人祖產或由其向原地主受讓而來，但於光復後政府辦理土地總登記時，因早年資訊不發達，且民智未開，許多居住在該土地上民眾並未辦理登記，以致土地被登記為國有，而形成占用國有土地之情形；為解決民怨乃增訂該條文。對於 35 年 12 月 31 日以前已使用國有非公

用不動產者，給予直接使用人申請讓售並給予優惠售價的機會。依國有財產法第52條之2、國產法施行細則第55條之3及辦理國有財產法第52條之2讓售案件注意事項第5點規定，除抵稅不動產、公共設施用地、依法不得私有之不動產、原屬宿舍、眷舍性質之不動產外，國有非公用不動產於35年12月31日以前已供建築、居住使用至今者，其直接使用人得於104年1月13日前申請讓售，所稱直接使用人，指該法條89年1月14日修正生效前已使用，至讓售時仍繼續使用之下列各款之人：(1)國有土地，其地上已有私有建築物，包括主體建物及併同主體建物居住使用之場所或附屬設施者，為主體建物所有人或實際分戶使用人。(2)國有房地，為設有戶籍之現居住使用人。又依地方制度法第14條規定，直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)為地方自治團體；第18條、第19條、第20條第2款第4目規定，直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)財產之經營及處分為其自治事項。爰各級地方政府經管土地之處分是否比照、參照、適用該法條規定辦理，屬地方自治事項。

(九)參照上開花蓮縣政府及國產署之說明，即便不論花蓮市公所究竟有無「得比照」或「得不比照」花蓮縣縣有財產管理自治條例之裁量權限，該申請案業經花蓮市公所審查認為，陳訴人雖於84年3月拍賣取得系爭房屋，惟直至89年4月29日方將戶籍遷入該址，又系爭房屋於89年迄今之用水、用電資料多數為零度，顯示陳訴人並未持續、直接居住使用系爭房屋，且原35年12月31日以前建築之木造房屋，業因94年10月間颱風侵襲毀損，目

前坐落系爭土地上之建築改良物，乃嗣後新建，是以陳訴人申請讓售林森段 1122-1 地號市有土地，核與花蓮縣縣有財產管理自治條例第 58 條之 1 所定要件不符。據此，花蓮市公所否准陳訴人依花蓮縣縣有財產管理自治條例第 58 條之 1 規定申請讓售林森段 1122-1 地號土地，尚非屬無據，難認有違誤之處。

- (十)另參照大法官釋字第 448、540 及 695 號解釋略以「…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。」行政院 58 年判字第 270 號判例及 61 年裁字第 159 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。」、「…主管機關直接興建及分配之住宅，先由有承購、承租或貸款需求者，向主管機關提出申請，經主管機關認定其申請合於法定要件，再由主管機關與申請人訂立私法上之買賣、租賃或借貸契約。此等契約係為推行社會福利並照顧收入較低國民生活之行政目的，所採之私經濟措施，並無若何之權力服從關係。性質上相當於各級政府之主管機關代表國家或地方自治團體與人民發生私法上各該法律關係，尚難逕謂政府機關直接興建國民住宅並參與分配及管理，即為公權力之行使。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（參照國民住宅出售、出租及商業服務設施暨其他建築物標售標租辦法第 4 條）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，須依法提起行政爭訟…」、「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。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（本院釋字第448號、第466號解釋參照）。至於人民依行政法規向主管機關為訂約之申請，若主管機關依相關法規須基於公益之考量而為是否准許之決定，其因未准許致不能進入訂約程序者，此等申請人如有不服，應依法提起行政爭訟（本院釋字第540號解釋參照）。」本件陳訴人與花蓮市公所間就請求比照國有財產法第52條之2規定讓售系爭土地事件、請求辦理系爭土地所有權移轉登記事件、請求比照花蓮縣縣有財產管理自治條例第58條之1規定讓售系爭土地事件，既經法院判決陳訴人敗訴確定，或因陳訴人逾期未補繳裁判費，經法院裁定駁回，陳訴人如仍有不服，得循司法途徑，謀求救濟。

二、花蓮市公所於92年10月至93年間，以及99年9月至100年2月間，多次受理該市林森段1122-1地號市有土地讓售案，惟對於其是否「比照」或「不比照」花蓮縣縣有財產管理自治條例？又縱使比照該條例之規定，該申請讓售案究竟有無滿足該條例第58條之1規定所定之要件？均未及時妥適認定或適用，並說明緣由，洵有未洽。

（一）按行政程序法第4、5、8條分別規定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」、「行政行為

之內容應明確。」、「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」同法第 96 條並規定書面行政處分應記載事項。

(二)查陳訴人前自 92 年 10 月起至 93 年間，即多次依當時花蓮縣縣有財產管理自治條例第 58 條之 1 規定向花蓮市公所申請讓售系爭林森段 1122-1 地號市有土地，惟當時花蓮市公所卻先後以：與專案查估價格相差甚鉅，擬再研議（該所 92 年 12 月 24 日花市財字第 0920031784 號函）、請逕至花蓮地政事務所申請土地位置測量（該所 93 年 8 月 12 日花市財字第 0930019438 號函）、系爭房屋建築完成日期於 89 年補登為民國 21 年，該所尚有疑義，所請歉難照辦（該所 93 年 9 月 20 日花市財字第 0930022598 號函）、依據門牌歷史資料尚難認定已符合自治條例第 58 之 1 條規定。目前尚無規劃出售系爭土地，所請欠難照辦（該所 93 年 10 月 7 日花市財字第 0930023604 號函）、占用系爭土地之建築物建築完成日，仍請起造人負責舉證（該所 93 年 11 月 19 日花市財字第 0930028131 號函）等理由，否准陳訴人當時讓售之申請。嗣因讓售申請屢遭駁回，陳訴人爰以花蓮市公所為被告，訴請花蓮市公所應為系爭土地之所有權移轉登記（訴訟結果，如前述）。惟當時花蓮市公所對於其是否「比照」或「不比照」花蓮縣縣有財產管理自治條例？又縱使比照該條例第 58 條之 1 之規定，陳訴人上開申請讓售案件究竟有無滿足該條文所定之要件？均未見及時妥適認定或適用，並說明緣由，洵有未洽。

(三)陳訴人嗣於 99 年 9 月至 100 年 2 月間，又多次向花蓮市公所申請依花蓮縣縣有財產管理自治條例

第 58 條之 1 規定讓售系爭土地，惟當時花蓮市公所對於上開事項仍未見釐清，僅復以案經最高法院 96 年度台聲字第 718 號判決，所請歉難辦理等語（參照花蓮市公所 99 年 10 月 8 日花市財字第 0990022560 號函、100 年 1 月 12 日花市財字第 0990032055、100 年 3 月 9 日花市財字第 1000002816 號函及 100 年 3 月 11 日花市財字第 1000005505 號函）。按陳訴人訴請花蓮市公所應為系爭土地之所有權移轉登記事件，雖經最高法院 96 年度台上字第 468 號裁定駁回及最高法院 96 年度台聲字第 718 號裁定再審之訴駁回，惟查法院審酌兩造間係對於應適用何法規決定系爭土地之價額尚無合意，又無民法第 346 條第 1 項之適用而可認為兩造間買賣契約已成立，爰駁回陳訴人請求土地所有權移轉登記之訴，非謂陳訴人不符申請讓售之要件，亦即花蓮市公所於決定讓售與否之過程中，究竟有無違反正當法律程序原則？有無怠於裁量、逾越裁量權限或恣意濫用裁量權限等情事？法院並未審酌。然而花蓮市公所卻屢以法院判決定讞為由否准陳訴人所請，未依法詳實審查，似有濫用法院判決之嫌。直至花蓮縣政府 100 年訴字第 7 號訴願決定書認為，花蓮市公所 100 年 3 月 9 日花市財字第 1000002816 號函及 100 年 3 月 11 日花市財字第 1000005505 號函，顯有處分理由不備之瑕疵，違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款之規定，爰將該處分撤銷，並發回原處分機關，於二個月內另為適法處分。花蓮市公所始以 101 年 3 月 5 日花市財字第 1010002460 號函復陳訴人，否准渠申請依照花蓮縣縣有財產管理自治條例第 58 條之 1 規定讓售系爭土地，並明確說明渠不符該條文所定要

件之原因。

- (四)綜上所述，花蓮市公所於 92 年 10 月至 93 年間，以及 99 年 9 月至 100 年 2 月間，多次受理該市林森段 1122-1 地號市有土地讓售案，惟該所對於其是否「比照」或「不比照」花蓮縣縣有財產管理自治條例？又縱使比照該條例之規定，該申請讓售案究竟有無滿足該條例第 58 條之 1 規定所定之要件？均未及時妥適認定或適用，並說明緣由，洵有未洽。

參、處理辦法：

一、調查意見二，函請花蓮縣花蓮市公所確實檢討改進見復。

二、調查意見，函陳訴人。

調查委員：沈美真

中 華 民 國 1 0 2 年 1 0 月 1 5 日