

裁判字號：高雄高等行政法院 100 年度訴字第 612 號 行政判決

裁判日期：民國 101 年 08 月 23 日

案由摘要：有關土地登記事務事件

高雄高等行政法院判決

100 年度訴字第 612 號

民國 101 年 8 月 9 日辯論終結

原 告 財政部國有財產局

代 表 人 張佩智

訴訟代理人 吳宗明

複代理人 何旭苓 律師

被 告 高雄市政府地政局前鎮地政事務所

代 表 人 孫昆祥

訴訟代理人 謝政昌

吳玉蓮

上列當事人間有關土地登記事務事件，原告不服高雄市政府中華民國 100 年 9 月 15 日高市府四維法訴字第 1000102161 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

緣原告所屬財政部國有財產局臺灣南區辦事處（下稱南區辦事處）於民國 100 年 3 月 10 日持憑最高法院 96 年 2 月 1 日 96 年度台上字第 271 號民事裁定及 96 年 3 月 8 日民六 96 台上 271 字第 0960000002 號最高法院民事裁定確定證明書，向被告申請塗銷高雄市○○區○○段 1091、1492、1494、1496 地號等 4 筆土地（下稱系爭土地）預告登記，並辦理所有權回復登記，經被告依土地登記規則第 50 條、土地登記規費及其罰鍰計收補充規定第 8 點規定，扣除訴外人財團法人中華基督教衛理公會（下稱衛理公會）提起再審、南區辦事處辦理對待給付價金提存法院及就土地增值稅繳納法令適用疑義之釐清等不可歸責於原告之期間後，核認原告就 97 年 4 月 28 日至 98 年 2 月 3

日申請土地權利變更登記日期，尚逾法定申請登記期間9個月以上之事實明確，乃依土地法第73條第2項規定處應納登記費額9倍罰鍰，計新臺幣（下同）1,639,557元，原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

(一)按土地法第73條規定所指之土地權利變更時點，依文義解釋，應係土地權利實質上發生移轉變動效力時，惟有土地權利真正發生變動，始得開始起計1個月之登記期限。而依附有對待給付條件之司法判決所生之土地權利變更，參最高法院80年度台上字第276號裁判要旨：「．．．被上訴人依此判決所為對待給付，為其請求上訴人移轉系爭房地所有權之停止條件，此項停止條件繫於被上訴人一方為對待給付即告成就．．．，被上訴人苟為對待給付，即得依強制執行法第130條規定，單獨向地政機關申請辦理登記．．．。」可知，需俟債權人履行對待給付後，原判決所定之土地權利移轉方生效力，而得由債權人向地政機關申請辦理土地權利變更登記，若債權人遲未履行對待給付，縱使判決業經確定，土地權利亦將因尚未移轉而無法持向地政機關申請辦理變更登記。是以，依上開最高法院所認對待給付乃土地權利變動之停止條件之見解，於附有對待給付條件之土地移轉登記判決，須債權人履行對待給付完畢後方生實質上土地權利變動之效力，而可起計土地法第73條所指之1個月登記期間，亦即此時土地法第73條規定之土地權利變更時點，應係指債權人履行對待給付義務完畢之時，如此方為土地法第73條規定之合法適用，並得與最高法院之見解相符。本件原告所屬南區辦事處與衛理公會之民事訴訟確定判決為：原告所屬南區辦事處於衛理公會將系爭土地辦理所有權移轉登記之同時，應給付衛理公會5,296,963元，為一附有對待給付條件之土地所有權移轉登記判決，故該判決所定之土地權利移轉生效之時點，應係以原告履行對待給付完畢時。是以，原告於98年2月4日履行對衛理公會之對待給付，則應自98年2月4日起，因對待給付此一停止條件成就而發生土地權利變更之效力，而可由原告檢具已為履行對待給付之證明文件，向被告申請

土地所有權變更登記，亦即自 98 年 2 月 4 日起，方可起算土地法第 73 條所定之 1 個月期限。是以，自 98 年 2 月 4 日後之 1 個月期間，均屬土地法第 73 條之合法申請登記期間，原告得向被告申請辦理土地所有權變更登記而毋庸受罰。綜上可知，原處分認定 98 年 2 月 4 日以前之 97 年 4 月 28 日至 98 年 2 月 3 日間，為原告之逾期期間並據以裁處鉅額罰鍰，實已違背土地法第 73 條所定「權利變更之日後 1 個月內」之規定，而有不適用法規及適用法規不當之違誤，原處分應予撤銷。況且，被告亦於本訴訟中自承，類此附有對待給付之土地變更登記判決，申請人需檢附已為對待給付之證明文件，以為憑辦，足見被告顯然亦認為需原告履行對待給付完畢後，土地權利方生變更之效力而可為權利變更登記，否則縱使判決已經確定，被告亦將因對待給付未經履行而駁回原告之申請，由此更足證明於附有對待給付條件之土地變更判決中，土地權利是否產生變更乃繫於債權人是否履行對待給付條件，而與判決是否確定無涉，故於尚未履行對待給付以前，土地權利即尚未變更，而不應起計土地法第 73 條「土地權利變更後 1 個月」之申請登記期限，且不得計收逾期罰鍰。至於土地登記規則第 33 條規定：「（第 1 項）申請土地權利變更登記，應於權利變更之日起 1 個月內為之。．．．（第 2 項）前項權利變更之日，係指下列各款之一者：．．．二、法院判決確定之日。．．．。」乃將所有因判決所生之土地權利變動者，一律將判決確定之日視為土地權利變更之日，惟如上述，於附有對待給付條件之土地權利變更判決，其土地權利變動乃繫於對待給付條件是否履行，而與判決是否確定無關，上開規則顯然未慮及此，率將所有因判決所生之土地權利變動時點，不分是否附有對待給付判決一律以判決確定之日視為土地權利變更之日，該規定顯然違背土地法第 73 條應以「土地權利變動」之日為準之規定，而有子法違背母法之違誤。故於附有對待給付之土地權利變動判決之情形，實不得直接適用土地登記規則第 33 條，否則即有違母法土地法第 73 條之規定以及前開最高法院之見解。是以，本件原告與衛理公會間附有對待給付之土地權利變更判決，亦不得直接

援引土地登記規則第 33 條第 2 款之規定，逕以判決確定之日作為土地權利變更之日並起計 1 個月之申請登記期間，原處分之認定實有違誤。

(二)退步言之，縱認附有對待給付之土地變更判決仍須以判決確定之日視為土地權利變更日而開始起計土地法第 73 條之 1 個月登記期間，惟本件被告據以裁罰之 97 年 4 月 28 日至 98 年 2 月 3 日之逾期期間，乃原告所屬南區辦事處為申請經費履行對待給付所依法進行必要行政程序所耗費之期間。是以，此一期間實屬土地登記規費及其罰鍰計收補充規定第 8 點第 2 款所稱之「其他情事」而不應計入逾期期間。況且，被告亦認本案需原告檢附已為履行之證明方得辦理變更登記，則原告依法、依上級機關之命令取得經費履行對待給付之期間，當然屬於補充規定所稱之「其他情事」而無疑義，否則一方面要求檢附已履行之證明，一方面又將依法申請經費之期間視為逾期期間核課罰鍰，則被告之行政行為豈非自相矛盾？再者，原告所屬南區辦事處均遵照上級機關即行政院之指示，俟 98 年度預算案公布後隨即進行對待給付事宜，其間並無任何延宕，且下級機關本應服從上級機關之命令，是以原告並無任何過失且無可歸責，依上開土地登記規則第 50 條規定，該期間所生之罰鍰依法亦應予扣除，若認原告所屬南區辦事處依法行政之作為猶屬可以歸責，豈非鼓勵下級機關違抗上級機關之命令？如此顯非法之本意。再參本案 101 年 3 月 20 日開庭筆錄：「法官：若原告沒有提出已為對待給付之證明文件，但一再於法定期間內提出登記申請，經被告一再以原告未提出對待給付證明為由駁回申請，如此循環直到原告取得預算為對待給付為止，則被告是否處罰？」「被告訴訟代理人：被告會將這些申請受理時間予以扣除。」則依被告訴訟代理人上開陳述，似以為該些遲未申請經費履行對待給付者，雖實質上未取得已履行之證明文件，然只要不斷提出登記申請，待被告以未檢附相關文件予以駁回後，被告即自行扣除該次申請受理之期間而不計入逾期期間、不計收逾期罰鍰，如此該些遲不履行對待給付者，即可藉由不斷重複申請及駁回之行政程序，躲避因實質上未履行對待給付而無法於 1 個

月內為變更登記所產生之逾期罰鍰，無異為迴避土地法第73條規定之適用，而以迂迴方法達成該條所欲禁止之相同效果之脫法行為；而如同原告所屬南區辦事處依上級機關指示取得經費後履行對待給付並檢附相關證明文件向被告申請變更登記者，反將因未耗費上開無意義之行政程序而遭計收逾期罰鍰，亦即依法律程序、依上級機關命令申請變更登記者，遭裁罰大筆罰鍰，而利用被告作業程序逃避罰鍰者，反而無任何裁罰，足見原處分顯然輕重失衡，有失公允。且如此無異要求原告應自判決確定至對待給付履行完畢將近2年之期間內，每個月均應不斷提出文件不備之變更登記申請由被告駁回，駁回後再由被告將此些申請受理期間自逾期期間內扣除而不計收罰鍰，如此不但使行政程序空轉，亦虛耗行政資源且甚無意義。

(三)又南區辦事處代理人係於96年3月12日始收受最高法院裁定確定證明書，而南區辦事處於96年3月15日即將97年度歲出概算先期表格呈報予原告，其間相隔僅3日，而自南區辦事處知悉系爭對待給付確定後，尚需踐行諸多行政程序始得將之編入97年度歲出概算，區區3日實未及完成。是以，客觀上南區辦事處根本無法將該筆對待給付金額編入97年度概算並呈報原告，而南區辦事處既未編入，原告自無從知悉該筆支出，故原告於根本不知該筆對待給付存在之情形下，自無從將之編入97年度歲出概算。因此，被告及原訴願決定主張原告得編入而未編入97年度預算等語，不啻強令原告及南區辦事處於無法遵守義務之情況下，就不得已違背義務之行為，背負行政上之不利益，實已違反行政法上之「期待可能性原則」，而不足採信。縱使南區辦事處得及時將該筆對待給付列入其97年度概算呈報原告，然因衛理公會旋於96年3月27日提出再審，致該筆對待給付因再審而陷入不確定狀態，斯時原告又尚未將97年度歲出概算呈報財政部，故於此筆金額是否支出及支出數額均不確定之情形下，原告亦會將對待給付金額自97年度歲出概算中予以剔除而不予編入，並俟該筆支出確定後，再向上級機關申請經費。既然該筆對待給付無論是否編入97年度歲出概算，最終均會因再審訴訟而遭剔

除，可知是否編入概算即與嗣後原告因申請經費而層層上報之行政程序無關，換言之並不改變嗣後行政院要求原告待 98 年度預算案公布後再為執行之最終結果。是以，原告是否將之編入 97 年度歲出預算，與該筆經費最終係由 98 年度預算中取得之結果並無關聯，被告及原訴願決定所持上揭理由，與其欲達成之行政目的—即要求南區辦事處應於 97 年 4 月 28 日至 98 年 2 月 4 日間申請土地移轉登記—實無正當合理之關聯，已違反「不當聯結之禁止」原則，不足採信。

(四)另按國立台北大學會計學系莊振輝副教授所著之「預算法逐條釋論及案例解析(上冊)」，其中就有關預算法第 7 條「未來承諾之授權」之論述如下：「．．．本條條文所稱之『承諾』，其意為行政機關向相對人承諾，例如內政部向廠商承諾購買商品．．．。本條係定義預算專有名詞『未來承諾之授權』，其意為立法院於審議預算時，授權行政機關得在執行預算之當年度，可與相對人(例如廠商)締結某一項合約，並且向當事人承諾於以後會計年度付款．．．。」而得以「未來承諾之授權」之方式編列預算，係指對行政機關對中程施政計畫事項(如中、大型之公共工程施政計畫)，屬未來 4 個年度所須支用之經費，可預見國庫就該等中程施政計畫必定有中長期之債務負擔，乃得依預算法第 39 條規定以未來 4 個會計年度所須支用之經費預先予以編列，經立法機關審議通過後而獲得立法機關為未來承諾之授權。是以，所謂「未來承諾之授權」應係用於：行政機關於與他人締結一個使行政機關負擔一項中長期債務之契約時，得請求立法院授權其得就未來會計年度內已可預知之確定支出，向他人承諾付款之情形。惟本案原告與衛理公會間之爭議是為土地移轉登記糾紛，與上開所稱「因成立契約所為之未來給付承諾」已不相符合；況且，於斯時原告對衛理公會是否必定負擔該筆對待給付之債務亦猶待再審法院判決確定方可確定。換言之，原告就該對待給付債務並非因欲締結契約而承諾債務所生，亦非一可得預見且未來必定實現之債務，自無所謂依預算法第 7 條以「未來承諾之授權」方式編列預算之適用餘地，原訴願決定機關實不得就預算法第 7 條有關「未來承諾

之授權」方式編列預算之規定逕為望文生義。再參上開「預算法逐條釋論及案例解析（上冊）」中之說明：「預算之未來承諾授權雖立意甚佳，然應有相關配套措施，或訂定施行細則，或訂定執行辦法，或以行政規則訂之。行政院主計處似乎不在意此種預算新制，迄今未訂定任何相關規定，致本條迄今仍未實施。」經查，有關「未來承諾之授權」之相關法規目前確實僅有預算法第7條、第8條、第13條及決算法第4條第2項之規定，尚查無其他相關之施行細則或執行辦法，可知所謂「未來承諾之授權」至今空有原則性規定而無相關之實際執行規範。是以，被告及原訴願決定機關僅憑法條規定有「未來承諾之授權」等條文內容，未詳究其適用之要件亦未說明原告有何合於「未來承諾之授權」之要件，即憑空臆測本案中原告得以「未來承諾之授權」之方式編列預算，實係望文生義，其主張顯不足採。

(五)至被告一再主張其認定原告非無過失之理由乃：原告未積極於申請經費之公文中揭露提醒該對待給付不得恐有鉅額罰鍰疑慮等警示文字云云。惟查，經費之核撥本屬上級機關基於主管機關之權責而依法自主決定處理之事項，並非南區辦事處及原告可得置喙，縱使原告於函文中加註警示文字，亦不生任何實質效力，故原告是否加註罰鍰事宜，實與上級機關最終決定是否核撥以及自何項目下核撥該筆款項無實質關聯，財政部及行政院當不至受其下級機關有無於函文內加註罰鍰事宜而生不同認定。被告一再執此主張原告非無過失，顯然再度違反「不當聯結禁止」原則，且被告據此即草率認定原告非無過失，亦未免過於主觀恣意，其主張實不足採。

(六)另按最高行政法院94年度判字第1530號裁判要旨謂：「平等原則，乃指相同之事情應為相同之處理，不同之事情，應為不同之處理。建立此原則無非係為禁止恣意行為，而非全然要求不得為差別處理。」原告所屬南區辦事處乃一行政機關，本質上與一般民間團體或自然人顯然不同，就財務運用而言，一般私人得隨時處分、移轉其私有財產，於資金不足時尚得四處告貸，反觀行政機關為實行政務所需之經費，均以當年度之預算為其來源，而年度預算總額又係於會計年度開

始前即經立法院審議通過，為一固定數額，行政機關並無得隨意增減，故於財務之運用上，政府機關必定受制於年度預算之限制，與一般民間團體及自然人亦迥然相異，行政機關動支預算須經層層把關，無法任意為之，與一般私人可隨時隨地隨意運用私有財產或另行向他人借支運用不同，二者實相去甚遠。因行政機關與一般民間團體及自然人間，無論本質上或財務之運用上，均有顯著之不同而不可相互比擬，故遇有相同之因資金不足而生逾期罰鍰之情事，實應考量行政機關之本質及財務運用之法令限制，而為與一般民間團體或自然人不同之處理，始符合平等原則之真義。而原處分所謂被告現行尚無採認申請人因資金不足致生逾期罰鍰得屬不能歸責事由之前例等語，顯係將一般民間團體及自然人資金不足之通常情形，套例至本件申請人為行政機關經費不足之事例上，參酌行政機關經費支出受有法令限制及須踐行繁瑣之行政程序，與一般民間團體或自然人可隨意運用資金之情形大不相同，被告實不應恣意以齊頭式之平等遽將二者等同視之。是以，被告顯然違反不同事件應不同處理之平等原則內涵，任意課予鉅額罰鍰，有悖行政訴訟法第6條平等原則之規定，原處分應予撤銷。

- (七)末按最高行政法院92年度判字第57號判決要旨謂：「惟查逾越權限或濫用權力之行政處分以違法論，行為時行政訴訟法第1條第2項定有明文。又法律既明定罰鍰之額度，授權行政機關依違規之事實情節為專業上判斷，就各案分別為適當之裁罰，此乃法律授權主管機關裁量權之行使，如主管機關未依各案分別為適當之裁罰，一律依罰鍰之上限裁罰，縱令其罰鍰之上限未逾越法律明定得裁罰之額度，仍有違比例原則，與法律授權主管機關行政裁量之目的不合，係行政裁量權之濫用。」查本件原告所屬南區辦事處為一行政機關，與一般民間團體及自然人性質上極為不同，財務之運用亦受限於相關法規而無法任意支用，均須以事先編定之預算或上級機關之決策為之，因此被告實應衡酌上情而為免予裁罰之處分始為合法正當。退步言，縱認被告得課予罰鍰，惟其仍不應不附理由，僅以「無可扣除之相關函令解釋」以及「無採認

申請人以資金不足致生逾期罰鍰得屬不能歸責事由之前例」為由，遽以法定單月最高裁罰額度1倍，連續處以9月共9倍之罰鍰，依上開最高行政法院92年度判字第57號判決之意旨，被告未依個案為適當之裁罰，一律依罰鍰之上限裁罰，已有違比例原則，與法律授權主管機關行政裁量之目的不合，屬於行政裁量權之濫用，原處分應予撤銷。況如前述，原處分所持之「無可扣除之相關函令解釋」及「無採認申請人以資金不足致生逾期罰鍰得屬不能歸責事由之前例」之裁罰理由，均有事實認定之錯誤以及不適用法規之違法，均不足以作為支持原處分合法適當之理由等情。並聲明求為判決訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告則以：

- (一)卷查原告所陳衛理公會於96年3月8日判決確定後提起再審之訴，經最高法院97年4月17日97年度台聲字第331號裁定駁回並於同年月28日繕發裁定正本期間（含衛理公會提起再審訴訟期間），核與內政部訂頒「土地登記規費及其罰鍰計收補充規定」第8點第2款規定尚符，予以扣除，當無疑義；而98年2月4日至同年3月16日辦理對待給付價金提存法院期間及98年6月22日至100年3月10日所涉土地增值稅繳納等法令適用疑義上之釐清等之逾期期間，雖亦查無相關函令解釋得予扣除規定，考量法令適用之疑義釐清確非為原告所能自行掌控，且被告前亦有類似案件所涉法令疑義請示期間得予扣除之前例，是被告秉持行政程序法第6條平等原則之規定，同意採認扣除前開逾期期間；惟所訴97年4月28日至98年2月3日逾期末辦期間，查為原告未履行對待給付而逾期申辦系爭土地權利變更登記所致，被告認原告僅以申請預備金不得作為無法支應之理由，似可有更積極籌措資金之作為，加上現行確無採認申請人以資金不足致生逾期罰鍰得屬不能歸責事由之前例，爰持行政行為平等對待原則核算逾期罰鍰。
- (二)原告主張因本案尚有對待給付衛理公會之停止條件未予成就，與一般無附有對待給付之判決不同，土地登記規則第33條第2項第2款規定「法院判決確定之日」，依土地法第73條規定之真意，應限縮解釋為「請求權人履行對待給付之日」部

分云云。經查，土地登記規則第 33 條規定之土地權利變更之日，係指土地權利登記主體確定之日，且該規定係採正面明確時點表列方式，尚無其他但書除外說明，並若依原告說明，則舉凡買賣移轉登記，是否均可主張前開契約成立之日應限縮解釋至交付價金完竣之日，被告以為前開登記規則明確規定權利變更日之時點認定及進一步限制應於權利變更之日起一定期間申辦登記，係為縮短土地權利登記主體不安定期間，以為社會秩序安定，並土地法第 73 條第 2 項規定已考量申辦登記前尚須報稅等其他事宜，配合前開事宜賦予適當辦理期間，即便本案純係對待給付未及於法定時間 1 個月內履行進而造成逾期申辦登記，核與原告所訴權利變更日之認定疑義無涉，是原告主張本案應以「請求權人履行對待給付之日」為權利變更之日起算部分，尚難採憑。復按民事訴訟法第 398 條第 2 項規定及最高法院 54 年台上字第 2391 號民事判例意旨，應於法院判決確定時，始能發生權利變更之效力。復按內政部 100 年 10 月編印之土地登記審查手冊第 192 頁規定，法院判決登記案件應備文件有法院判決確定證明文件，惟備註另有說明：「最高法院之判決書免附確定證明書。判決書內載有不得上訴者亦同。」查本案係屬最高法院民事裁定，依前揭規定得免附確定證明書，且最高法院民事裁定確定證明書已載明本案於 96 年 2 月 1 日所為裁定業經確定，即本案應係 96 年 2 月 1 日確定，非如原告所陳殆至 96 年 3 月 8 日始確定。又本案係屬最高法院民事裁定，當屬不得上訴之判決，則前開法院判決確定之日，是否得限縮解釋為「請求權人履行對待給付之日」，不言而喻；另參內政部 87 年 9 月 4 日台（87）內地字第 8793374 號函釋要旨，依法院確定判決申辦土地所有權移轉登記，義務人得主張時效抗辯及異議，若依原告所訴，權利變更之日應係「債權人履行對待給付之日」，則因債權人何時履行對待給付時程未定，將造成民法第 125 條規定之請求權時效計算疑義，是原告之訴，容有誤解，不足參採。

(三)次查原告主張被告逕以法定單月最高處罰額度 1 倍作為罰鍰標準，有裁量濫用之違法乙節。經查，土地法第 73 條第 2 項

規定：「前項聲請，應於土地權利變更後1個月內為之。·
·聲請逾期者，每逾1個月得處應納登記費額1倍之罰鍰。
但最高不得超過20倍。」本條之裁罰目的主要在於促使利害
關係人儘速申辦登記，針對其逾期登記而違反行政法上義務
行為之制裁，又最高法院90年12月份第2次庭長法官聯席會
議決議亦載有，行政罰鍰係國家為確保行政秩序之維持，對
於違規之行為人所為之財產上制裁。又該法條乃一明確裁罰
規定，非如區域計畫法第21條第1項規定，賦予處分機關一
定範圍額度之行政裁量空間，至「得處應納登記費額1倍之
罰鍰」之「得」字，應係配合土地登記規則第50條及土地登
記規費及其罰鍰計收補充規定就不能歸責申請人期間應予扣
除之裁量規定，非原告所訴之被告於登記費額1倍以內額度
亦有裁量空間，亦即本案並無原告所訴之違反比例原則或濫
用行政裁量之事實，是原告之訴顯係誤解法令，不足參採。

(四)再查原告主張政府機關與一般民間團體或自然人不同，並因
編制屬行政院轄管機關，本應遵行行政院函示辦理，聲明不
應裁處罰鍰云云。惟查，高雄市政府訴願決定書之決定理由
第5點及第6點已有詳列原告之訴不足參採之說明，在此不予
贅述，惟重申被告確係考量原告所屬單位尚有標售土地、土
地出租或違法占用罰鍰等多項收入，而一般民眾財務困難尚
不得以貸款款項遲延取得或無其他收入可得挪支，為逾期申
請登記之理由，更遑論原告定期標售之土地收入動輒破千上
億萬元，原告僅以申請預備金不得作為無法支應之理由，似
可有更積極籌措資金之作為，加上現行確無採認申請人以資
金不足致生逾期罰鍰得屬不能歸責事由之前例，爰持行政行
為平等對待原則核算逾期罰鍰。次查，預算法第30條僅規定
行政院應於年度開始9個月前，訂定下年度之施政方針，復
於同法第31條規定，中央主計機關應遵照施政方針，擬訂下
年度預算編製辦法，呈報行政院核定，分行各機關依照辦理
。再查97年度中央政府總預算編製辦法第34條亦規定，中央
政府總預算案編製日程表等，由主計處定之，按97年度該編
製日程表可得中央各機關應於5月15日前依據97年度中程歲
出概算額範圍內編妥概算，行政院所屬各機關應於6月22日

前編成 97 年度施政計畫報院，行政院主計處應於 7 月 20 日前核定中央各機關歲出預算額度，中央各機關應於 7 月 26 日前根據核定歲出預算額度編擬單位預算送主管機關，最後行政院應於 8 月 31 日前函送總預算案予立法院審議，則原告所陳依預算法第 30 條規定須於 97 年 3 月底前編妥預算部分，對照前開編製日程表所示，顯與事實不符，且依預算法第 13 條規定，政府債務之償還，均應編入預算，並得編列會計年度內可能支付之現金及所需未來承諾之授權，而最高法院 96 年 2 月 1 日以 96 年度台上字第 271 號裁定衛理公會上訴駁回確定在案，以預算編製之期程而言，按理原告就本案民事訴訟勝訴確定後應同時為對待給付之債務，似得於 96 年編妥 97 年度預算以資執行，詎原告竟未及編列，亦未依上開規定編列會計年度內可能支付之現金及所需未來承諾之授權以資因應，致無預算可資辦理土地權利變更登記，誠難謂無過失之責。

- (五)再查原告主張所屬南區辦事處因遵照行政院指示，俟 98 年預算案公布後即進行對待給付事宜，均為依法行政並無任何過失云云。惟按國有財產法第 9 條規定，原告既為綜理國有財產事務之權責機關，負責國有房地糾紛、爭訟案件之處理等事務，對土地法第 73 條第 2 項應遵期申辦土地權利變更登記及逾期申請將受處罰之規定，理應知之甚詳，惟揆諸原告 97 年 6 月 19 日台財產局管字第 0974000848 號函請財政部准予辦理庫退或動支預備金支因應本案對待給付價額，並無揭露提醒該對待給付不得恐有鉅額罰鍰疑慮等警示文字，甚就行政院 97 年 9 月 1 日院授主忠三字第 0970004683 號函核復「
· · 本案仍請俟該局 98 年度預算案完成法定程序後據以執行。
。」部分，亦未見再另函上級機關警示說明本案恐因未履行對待給付而有逾期罰鍰云云疑慮，則該主管機關是否因罰鍰資訊未有完整充分之傳達，造成如是核復結果，是否完全不能歸責原告，應有疑義。
- (六)至原告所陳若本案一再於法定期間內提出登記申請，經被告一再以原告所備文件不齊要求補正，進而駁回等循環程序等，按土地登記規費及其罰鍰計收補充規定第 8 點：「逾期申請土地權利變更登記者，其罰鍰計算如下：· · · (二)可扣除

期間之計算：申請人自向稅捐稽徵機關申報應繳稅款之當日起算，至限繳日期止及查欠稅費期間，及行政爭訟期間得視為不可歸責於申請人之期間，予以全數扣除；其他情事除得依有關機關核發文件之收件及發件日期核計外，應由申請人提出具體證明，方予扣除。．．．」是以倘屬被告審查期間，當得扣除，惟若如原告所陳持續以同一原因補正、駁回、再重行申請等循環，屆時是否仍永無止盡受理收件及扣除申辦期間，因迄今尚無類此取巧申請，僅得查復現行法無明文禁止，併予陳明等情。並聲明求為判決原告之訴駁回。

四、本件如事實概要欄所載之事實，業經兩造分別陳明在卷，並有南區辦事處 100 年 3 月 10 日台財產南處字第 1005000574 號函、被告 100 年 5 月 30 日高市地鎮價字第 1000005023 號函及訴願決定書附於訴願卷可稽，洵堪信實。兩造爭點在於：(一)土地法第 73 條規定，土地權利變更登記應於土地權利變更後 1 個月內為之。而所謂土地權利變更之日，於經法院判決之情形，土地登記規則第 33 條第 2 項第 2 款僅稱「法院判決確定之日」。則在附有對待給付之確定判決，應自何時起算聲請登記期限？應以債權人提出對待給付為準？或不論有無對待給付，一律從文義所定之「判決確定之日」為準？(二)原告於 97 年 4 月 28 日（即最高法院駁回衛理公會再審之聲請，書記官製作正本日期，見本院卷第 217 頁）至 98 年 2 月 3 日（即原告所屬南區辦事處通知衛理公會領取對待給付之前 1 日，見本院卷第 44 頁）之籌措系爭對待給付經費期間，是否屬不可歸責於原告之期間，而得依土地登記規費及其罰鍰計收補充規定第 8 點第 2 款規定予以扣除？(三)被告按原告應納登記費額處原告 9 倍罰鍰，有無裁量濫用並違反比例原則？

五、本件被告處罰原告之理由，係以：①原告所屬南區辦事處與衛理公會間請求不動產移轉登記事件，業經臺灣高等法院 94 年度重上更(二)字第 5 號判決原告勝訴，復經最高法院 96 年 2 月 1 日 96 年度台上字第 271 號裁定駁回衛理公會之上訴；雖衛理公會聲請再審，亦經最高法院 97 年度台聲字第 331 號於 97 年 4 月 17 日裁定聲請駁回並於 97 年 4 月 28 日繕發裁定正本。在此訴訟期間，核屬不可歸責於原告之事由，於計算原告辦理土

地變更登記期間，可以扣除。②98年2月4日提出對待給付，98年3月16日辦理提存價金，以及98年3月25日申辦登記遭駁回補正及至100年3月10日再次申辦登記前所涉土地增值稅繳納等法令適用疑義等期間，核亦非原告所能掌控而不可歸責於原告，於計算原告辦理土地變更登記期間，亦可扣除。③

惟97年4月28日最高法院繕發97年度台聲字第331號駁回衛理公會再審聲請裁定書至98年2月3日即原告所屬南區辦事處通知衛理公會領取對待給付價金之前1日，此9個月期間，乃可歸責原告之期間，應按其遲誤期間處罰原告。蓋土地登記規則第33條第2項第2款針對法院判決確定者，明定以「法院判決確定之日」為權利變更之日，自無捨文義不從，另於對待給付判決之情形，附加以債權人提出對待給付之時為權利變更之日。況依內政部87年9月4日台(87)內地字第8793374號函釋意旨，依法院確定判決申辦土地所有權移轉登記，義務人得主張時效抗辯及異議，若依原告所訴，則將因債權人何時履行對待給付時程未定，造成民法第125條規定之請求權時效計算疑義。又依預算法第13條規定，政府債務之償還，均應編入預算，並得編列會計年度內可能支付之現金及所需未來承諾之授權；本件原告所屬南區辦事處於最高法院96年2月1日以96年度台上字第271號裁定駁回衛理公會之上訴後，似得於96年編妥97年度預算以支應系爭對待給付，乃竟未及編列，而僅以陳報行政院動用預備金之方式因應，難認有積極籌措資金之作為；抑且未於行文財政部及行政院請求辦理庫退或動支預備金之函文內，揭露提醒上級機關若未履行對待給付恐有本案逾期罰鍰之警示文字，致行政院未獲充分資訊而諭知本件應俟原告98年度預算案完成法定程序後再予執行，未准原告動支預備金之請求，則系爭對待給付遲至98年2月4日方始提出，實乃可歸責原告之事由致逾期。原告既有標售土地、土地出租或對違法占地者之罰鍰收入，其中標售土地收入動輒破上千億萬元，卻未積極提出對待給付，加以被告查無申請人以資金不足致生逾期罰鍰屬不能歸責事由之前例，依平等原則仍應處原告系爭逾期罰鍰。從而，被告依土地法第

73 條第 2 項規定按每逾 1 個月處應納登記費額 1 倍罰鍰，核計原告逾期 9 個月處其應納登記費額 9 倍罰鍰，並無裁量濫用及違反比例原則等語，固非無見。

六、惟查：

(一)按土地法第 73 條規定：「(第 1 項)土地權利變更登記，應由權利人及義務人會同聲請之。其無義務人者，由權利人聲請之。其係繼承登記者，得由任何繼承人為全體繼承人聲請之。但其聲請，不影響他繼承人拋棄繼承或限定繼承之權利。(第 2 項)前項聲請，應於土地權利變更後 1 個月內為之。其係繼承登記者，得自繼承開始之日起，6 個月內為之。聲請逾期者，每逾 1 個月得處應納登記費額 1 倍之罰鍰。但最高不得超過 20 倍。」又土地法第 37 條第 2 項授權訂定之土地登記規則第 26 條規定：「土地登記，除本規則另有規定外，應由權利人及義務人會同申請之。」第 27 條第 4 款規定：「下列登記由權利人或登記名義人單獨申請之：．．．四、因法院、行政執行處或公正第三人拍定、法院判決確定之登記．．．。」第 33 條規定：「(第 1 項)申請土地權利變更登記，應於權利變更之日起 1 個月內為之。繼承登記得自繼承開始之日起 6 個月內為之。(第 2 項)前項權利變更之日，係指下列各款之一者：一、契約成立之日。二、法院判決確定之日。三、訴訟上和解或調解成立之日。四、依鄉鎮市調解條例規定成立之調解，經法院核定之日。五、依仲裁法作成之判斷，判斷書交付或送達之日。六、產權移轉證明文件核發之日。七、法律事實發生之日。」第 50 條第 2 項規定：「(第 1 項)逾期申請登記之罰鍰，應依土地法之規定計收。(第 2 項)土地權利變更登記逾期申請，於計算登記費罰鍰時，對於不能歸責於申請人之期間，應予扣除。」又土地登記規費及其罰鍰計收補充規定第 8 點第 2 款規定：「逾期申請土地權利變更登記者，其罰鍰計算方式如下：…(二)可扣除期間之計算：申請人自向稅捐稽徵機關申報應繳稅款之當日起算，至限繳日期止及查欠稅費期間，及行政爭訟期間得視為不可歸責於申請人之期間，予以全數扣除；其他情事除得依有關機

關核發文件之收件及發件日期核計外，應由申請人提出具體證明，方予扣除。但如為一般公文書及遺產、贈與稅繳（免）納證明等項文件，申請人未能舉證郵戳日期時，得依其申請，准予扣除郵遞時間 4 天。」

(二)揆諸土地法第 73 條之所以規定土地權利變更登記，應於土地權利變更後 1 個月內為之，無非促使權利人及義務人儘早聲請登記，俾使法律關係及時反應土地登記，以維護物權之公示性。而土地權利變更登記，依土地法第 73 條第 1 項規定，本應由權利人及義務人會同聲請之；惟若債務人拒不履行，債權人惟有透過法院取得勝訴判決，始能解決。於此情形，倘若債務人仍不依判決意旨會同債權人辦理土地權利變更登記，應如何處理？當然無許債務人以此方式阻撓債權人權利之實現！故強制執行法第 130 條第 1 項規定：「命債務人為一定之意思表示之判決確定或其他與確定判決有同一效力之執行名義成立者，視為自其確定或成立時，債務人已為意思表示。」從而債權人即得持法院判令債務人應辦理所有權移轉登記之確定判決，單獨向地政機關申請辦理登記，並無開始強制執行程序之必要。亦因此故，土地登記規則第 27 條第 4 款及第 33 條第 2 項第 2 款，乃本此法理，規定有關法院判決確定之登記，由權利人單獨申請即可，並以法院判決確定之日作為土地法第 73 條第 2 項應辦理登記之「土地權利變更」基準日。換言之，債權人於確定判決後，既可單獨並立即持向地政機關辦理權利變更登記，則課予債權人應於判決確定之日起 1 個月內申請土地權利變更登記之公法上義務，切合土地法第 73 條第 2 項所稱之「土地權利變更」之意義，實屬衡平。故此情形，土地登記規則第 33 條第 2 項第 2 款以「法院判決確定之日」作為土地權利變更之基準日，據以起算申請人應辦土地權利變更登記之期間，核與土地法第 73 條第 2 項規定意旨相符，自屬合理。然而，於對待給付判決之情形，強制執行法第 4 條第 3 項則規定：「執行名義有對待給付者，以債權人已為給付或已提出給付後，始得開始強制執行。」另第 130 條第 2 項規定：「前項意思表示有待於對待給付者，於債權人已為提存或執行法院就債權人已為對待給付給予證明書

時，視為債務人已為意思表示。．．．。」參以內政部 81 年 2 月 27 日台（81）內地字第 8178260 號函要旨：「．．．（二）於法院依兩造之分割協議契約命為應協同辦理共有物分割登記之判決，．．．如主文諭示應同時提出對待給付之條件，且申請人為依該判決應負金錢給付義務之共有人者，應檢附其已為對待給付之證明文件，依土地登記規則第 81 條規定受理登記；．．．。」（本院卷第 199 頁），易言之，必待債權人提出對待給付證明，方能以其提出對待給付證明之時視為債務人已為意思表示，據以辦理土地權利變更登記，足見其與一般確定判決之登記要件，有所差別，自應作不同處理。況判決所附之對待給付，並非訴訟標的，債務人不得以該對待給付判決向債權人聲請強制執行，其如欲對債權人加以執行，應於訴訟中對債權人提起反訴獲勝訴確定，始得為之。因此，債權人獲得之確定判決如附有對待給付為條件，既以債權人提出對待給付方能視為債務人已提出意思表示，才有單獨向地政機關申請土地權利變更登記獲准之可能，故於此情形，自應解為債權人提出對待給付時方符土地法第 73 條第 2 項所稱之「土地權利變更」之基準時。否則，若不論債權人已否提出對待給付，一律以判決確定日為「土地權利變更」之基準日，並即刻起算債權人依土地法第 73 條第 2 項所負申辦登記之法定期限，無異以公法之手段介入私人間債權債務之實現。而倘若債權人未及於 1 個月內提出對待給付，將面臨未依限申辦登記之公法制裁，國家之制裁淪為債務人實現私法請求權之工具，具有強制債權人向債務人提出對待給付，省卻債務人另行提起訴訟請求及聲請強制執行之現實效果，顯非土地法第 73 條立法之本意。而土地登記規則第 33 條第 2 項係主管機關為認定事實，針對土地法第 73 條第 2 項之構成要件所為之規定，不應拘泥于法文字，反成違背母法意旨，加重人民公法上義務之規定。被告徒以土地登記規則就法院判決之情形，於第 33 條第 2 項第 2 款僅明定以「法院判決確定之日」為「權利變更之日」，此外別無針對其他特殊情形加以規定，故凡經法院判決確定者，不論該判決有無附加對待給付之條件，應

一律自確定之日 1 個月內申請土地權利變更登記，倘有逾期，均屬違反土地法第 73 條第 2 項之公法上義務而加以處罰云云，並非可採。

(三)又債權人取得所有權移轉登記之確定判決，依民法第 137 條規定，其因起訴而中斷之時效，自受確定判決，或因其他方法訴訟終結時，重行起算。上開規定不因該確定判決有無附加對待給付而異。惟此請求權時效重行起算之規定及債務人得否為時效抗辯，要與如何計算土地法第 73 條第 2 項辦理土地權利變更登記之法定期限如何解釋無涉，二者法理不同，自難相提併論，亦不生彼此相互影響，致難以計算請求權時效之問題。被告主張依內政部 87 年 9 月 4 日台(87)內地字第 87 93374 號函釋意旨，依法院確定判決申辦土地所有權移轉登記，義務人得主張時效抗辯及異議，若依原告所訴，則將因債權人何時履行對待給付時程未定，將造成民法第 125 條規定之請求權時效計算疑義云云，亦無可採。

(四)經查，原告為中央機關，其歲入歲出均應經法定預算程序。本件所應支付之對待給付，業由其所屬南區辦事處以 98 年 2 月 4 日台財產南處字第 0985000155 號函請衛理公會領取，惟未獲辦理，原告乃於 98 年 3 月 16 日向法院辦理提存，進而於 98 年 3 月 25 日向被告申辦系爭土地所有權移轉登記，然因涉及公寓大廈管理條例第 4 條第 2 項規定及土地增值稅等補正疑義，遭被告以 98 年 6 月 22 日前登駁字第 000053 號駁回通知書駁回；嗣經多方協商並函請各法規主管機關及法務部釋示，方得再於 100 年 3 月 10 日提出登記申請等情，為兩造所不爭，並有被告 100 年 4 月 19 日高市地鎮價字第 1000003589 號函附卷(訴願卷第 153-156 頁)可參。查，98 年 3 月 16 日既為原告向法院辦理提存之提出對待給付證明日，依強制執行法第 130 條第 2 項規定，該日方得視為債務人已為移轉登記之意思表示，則如前所述，自應解為此日才屬土地法第 37 條第 2 項所稱「土地權利變更」之基準日。因此，原告旋於 98 年 3 月 25 日提出相關證明文件向被告申辦土地權利變更登記，並未逾越土地法第 73 條第 2 項所定之 1 個月期間，堪予認定。又原告之後歷經法規疑義檢討及土地增值稅繳納等繁瑣程序，迨至 10

0年3月10日終能解決而再次提出申請，為被告所不爭，並因此段期間，被告亦認為不可歸責於原告之可扣除期間，則本件原告主張其提出申請土地權利變更登記，並未違反土地法第73條第2項之規定，堪予採信。被告徒以前詞主張原告違反土地法第73條第2項及土地登記規則第33條第2項第2款規定應於判決確定之日起1個月內申辦登記之作為義務云云，並無可採。

(五)退而言之，縱認債權人取得對待給付判決，仍應於「法院判決確定之日」起1個月內辦理土地權利變更登記。惟債權人籌措對待給付之必要期間，應認屬不可歸責債權人之期間，應予扣除：

1、按「中華民國中央政府預算之籌劃、編造、審議、成立及執行，依本法之規定。預算以提供政府於一定期間完成作業所需經費為目的。預算之編製及執行應以財務管理為基礎，並遵守總體經濟均衡之原則。」預算法第1條定有明文。可見預算乃國家原則上於一會計年度內以收入與支出為中心所定立之財政計畫，經議會議決而成，授權並課政府以執行義務之制度。換言之，預算在形式上為執行支出乃至收入之依據，尤其政府能否支出往往以有無預算為憑。實質上，即為政府在一個會計年度內所需之經費以及充當經費之財源對照配合，並將其種類與金額做系統性、組織性地集計、編纂而成的計畫，其成立須經法定之民主程序，一旦成立即有拘束執行機關不得任意違背、變更的效力，與私人預算及財務籌措屬可任意作成、任意變更，乃自由不具強行拘束力者不同。復因預算週期可約略分為預算編製、審議、執行（審計）與決算等4階段；其中預算編製程序，始於政策之制度，其次為概算之編製，最後到彙整總預算案送請立法院審議。而各主管機擬編單位概算，必須依照行政院核定之歲出限額，分別轉知所屬機關依行政院核定之預算籌編原則及預算編製辦法，擬編歲出、歲入概算，送行政院主計處審核，由該處提出審核報告，並送行政院核定，此觀預算法第28條、第30條、第31條、第32條、第35條、第36條及第43條等規定自明。足見預算編製不僅受限歲出限額限制，且程

序費時甚長，由每一流程接續完成，相互牽動，尤須遵照相關預算法規及編製原則辦理，無任由各機關隨性、任意的訂定或變更之餘地。

- 2、又依國庫法第 11 條規定：「中央政府各機關之收入，除本法及其他法律另有規定外，均應歸入國庫存款戶，由繳款人直接向國庫代理機關繳納，或由國庫代理機關派員駐在收入機關經收之。」換言之，各歲入機關所為者係實際發生歲入效果之命令，或為課稅處分、或為罰鍰處分，或為財產出售行為等，不一而足，均僅為發生歲入效果之法律上原因，至於所獲取之收入，則應依國庫法第 11 條規定歸入國庫，各機關並無擅自動用之權。是被告主張原告為國有財產機關，有龐大的租售土地收入，足以因應系爭對待給付云云，顯係對各機關收入運用之誤解，並非可採。
- 3、茲應審究者，為原告未於 97 年 4 月 28 日至 98 年 2 月 3 日間提出對待給付（即最高法院 97 年 4 月 28 日繕發 97 年度台聲字第 331 號駁回衛理公會再審聲請裁定書至 98 年 2 月 3 日即原告所屬南區辦事處通知衛理公會領取對待給付價金之前 1 日），是否為可歸責於原告之期間，而不得自原告應辦理權利變更登記之法定期間扣除？經查：
 - (1)、按行政法律關係之相對人因行政法規、行政處分或行政契約等公權力行為而負有公法上之作為或不作為義務者，均須以有期待可能性為前提。是公權力行為課予人民義務者，依客觀情勢並參酌義務人之特殊處境，在事實上或法律上無法期待人民遵守時，上開行政法上義務即應受到限制或歸於消滅，否則不啻強令人民於無法期待其遵守義務之情況下，為其不得已違背義務之行為，背負行政上之處罰或不利益，此即所謂行政法上之「期待可能性原則」，乃是人民對公眾事務負擔義務之界限。而「中央或地方機關或其他公法組織違反行政法上義務者，依各該法律或自治條例規定處罰之。」行政罰法第 17 條定有明文。是上開期待可能性原則於行政機關為行政法上義務人時，亦有適用。
 - (2)、經查，訴外人衛理公會前於 51 年 11 月 16 日出具切

結書（下稱切結書）擔保其所承購國有土地，將來僅供公益事業使用，而向原告所屬南區辦事處申請轉報行政院核准以「專案讓售」方式，購買包括系爭土地在內之坐落重測前為高雄市

○○區戲○○段 1 之 17 地號土地等 42 筆國有土地，並於 52 年 4 月 9 日辦理所有權移轉登記予衛理公會所有。嗣衛理公會於重測前之 63 年間，將其中重測前為高雄市○○區○○○段 18 之 2 地號等 16 筆土地轉賣訴外人張復成及薛國樑興建「三多高級公寓」，經原告所屬南區辦事處發現報請上級主管機關即原告轉呈行政院核示結果，同意衛理公會就已出賣之上開 16 筆土地，以補繳差額地價方式結案，且就未出賣之同地段 1 之 17 地號等 26 筆土地，向地政機關申請辦理預告登記，並於 67 年 9 月 20 日辦理地籍圖重測後，合併登記為系爭 4 筆及同段 1491、1489-1、1550 地號等土地。惟衛理公會卻要求居住於該處之難民及貧民遷讓，而將上開土地規劃為 A（1550 地號）、B（1496 地號）、C（1494 地號）、D（1492 地號）、E 區（1491、1489-1 地號），與訴外人宏巨建設股份有限公司（下稱宏巨公司）簽訂合建契約，或委由訴外人奇育營造工程有限公司（下稱奇育公司）合作興建商業住宅大樓，將該大樓為出租之營利行為，甚且成立預告登記塗銷小組，規劃排除土地之預告登記。嗣因塗銷登記未果，復任由訴外人皇雄建設股份有限公司（下稱皇雄公司）以 1,000 萬元之小額債權聲請臺灣高雄地方法院（下稱高雄地院）強制執行，由宏巨公司負責人另行設立之皇普建設股份有限公司（下稱皇普公司）拍定取得現值高達 10 億元以上之 1550 地號土地所有權，藉以排除該地號土地預告限制移轉登記之效力。又衛理公會於要求當初收容之難民、貧民遷離後，更將系爭土地原供難民住宅謀生工廠使用之建物拆除，並就系爭 1091 地號土地申請高雄市政府核發建造執照，擬興建辦公大樓，其餘土地則任由荒廢，違反當時購買系爭土地之切結書。原告

所屬南區辦事處乃向衛理公會表示解除彼此間就上開 6 筆土地買賣契約之意思表示，並向民事法院起訴請求衛理公會應將系爭土地及同段 1491、1489-1 地號等 6 筆土地所有權移轉登記予中華民國（管理人原告）之判決。

- (3)、案經臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）89 年 10 月 17 日 88 年度重訴字第 1664 號第一審判決後，衛理公會不服，循序提起上訴，經最高法院第二次發回更審，經臺灣高等法院 95 年 8 月 8 日 94 年度重上更(二)字第 5 號判決原告衛理公會應將前述包含系爭土地在內之 6 筆土地辦理所有權移轉登記予中華民國（管理人為原告，由所屬南區辦事處為訴訟當事人）；並以兩造間土地買賣契約既已解除，兩造均負回復原狀之義務，則依衛理公會所簽切結書第 2 條約定：「保證依照建築圖樣建築難民住宅及工廠之用決不轉售轉租或作其他用途否則聽憑貴處撤銷買賣關係『無息領回已繳款項』不作任何要求」之內容，衛理公會並無先將系爭土地所有權移轉登記予原告所屬南區辦事處之義務，因此，衛理公會就此回復原狀義務為同時履行抗辯之主張，即屬有據，自應為對待給付判決。乃審酌 52 年 4 月間之新臺幣幣值相當於目前新臺幣幣值之 5.8761 倍，加總計算原告所屬南區辦事處應返還衛理公會對待給付之買賣價金，應以 5,296,963 元（ $901,442 \times 5.8761 = 5,296,963$ 元）為適當，爰判決：「原告所屬南區辦事處於衛理公會將該案判決附表（即系爭土地及 1489-1、1491 地號）土地辦理所有權移轉登記之同時，應給付衛理公會 5,296,963 元」等情，有該份民事判決書影本附卷（本院卷第 119-136 頁、訴願卷第 179-209 頁）可稽。
- (4)、衛理公會不服，提起上訴，經最高法院 96 年 2 月 1 日 96 年度台上字第 271 號裁定駁回其上訴確定，裁定書記載書記官製作裁定書正本為 96 年 2 月 12 日。原告所屬南區辦事處委任之訴訟代理人於 96 年 2 月 26

日收受上開裁定書正本，旋於 96 年 2 月 27 日向最高法院聲請發給確定證明書，經最高法院於 96 年 3 月 8 日核發確定證明書，於 96 年 3 月 12 日送達原告所屬南區辦事處訴訟代理人等情，為兩造所不爭，並有最高法院 96 年度台上字第 271 號裁定書影本、明道聯合法律事務所 96 年 2 月 27 日 (96) 明輝字第 960064 號函、請求付與確定證明書聲請書、最高法院民事裁定確定證明書等附卷 (訴願卷第 177-178、176 頁、本院卷第 218、219 頁) 可佐。

- (5)、衛理公會仍不服，於 96 年 3 月 27 日對臺灣高等法院 94 年度重上更(二)字第 5 號判決提起再審之訴，並對最高法院 96 年度台上字第 271 號裁定聲請再審；前者經臺灣高等法院於 97 年 1 月 8 日以 96 年度重再字第 13 號判決再審之訴駁回 (衛理公會仍不服，提起上訴)，後者則經最高法院於 97 年 4 月 28 日繕發 97 年度台聲字第 331 號駁回衛理公會再審聲請之裁定，為兩造所不爭，並有衛理公會之再審訴狀、最高法院 97 年度台聲字第 331 號裁定書影本及原告所屬南區辦事處 97 年 3 月 31 日台財產南處字第 0975000732 號函附卷 (本院卷第 213-217 頁、訴願卷第 223-225 頁) 可稽。
- (6)、原告所屬南區辦事處之民事訴訟代理人 (律師) 係於 96 年 3 月 12 日收受最高法院核發之確定證明書，已如前述，在其轉知原告所屬南區辦事處銜接之際，原告所屬南區辦事處已完成歲出概算表格程序而未及將系爭對待給付編入 97 年度歲出概算，故其 96 年 3 月 15 日向原告陳報之 97 年度歲出概算，並無編列是項概算。而原告收到下級機關之概算先期表格後，旋彙整陳送財政部彙辦。復因衛理公會對民事裁判提起再審，致系爭給付仍存有不確定因素，故原告所屬南區辦事處或原告亦未追加增列該筆對待給付之概算等情，有原告所屬南區辦事處 96 年 3 月 15 日臺財產南會字第 096001 1355 號函、原告 96 年 4 月 30 日台財產局會字第 09600129530 號函附卷 (本院卷第 264-265 頁) 可稽。

綜上，原告未及於 96 年將系爭對待給付編入 97 年度預算，有其客觀合理事由，應認不可歸責於原告。

- (7)、被告雖提出 97 年度中央政府總預算案編製日程表謂原告於 96 年 5 月 15 日前均得提出中程歲出概算而將系爭對待給付納入云云。惟查，被告既已認定原告在民事案件爭訟期間，即最高法院於 97 年 4 月 28 日繕發 97 年度台聲字第 331 號駁回衛理公會再審聲請之裁定前，均屬不可歸責於原告之可扣除期間，則其復謂原告似得於 96 年間編妥 97 年度預算將系爭對待給付納入，已屬矛盾。況從 97 年度中央政府總預算案編製日程表（本院卷第 190 頁）觀之，可知 96 年 4 月 13 日至 96 年 5 月 15 日乃中央各機關依據 97 年度中程歲出概算額度範圍內編妥概算之起訖時程；惟政府預算每年辦理一次，並須依踐行法定流程，原告所屬轄下各機關自應早於上開時限對原告提出概算，俾預留原告彙整及主管機關審核之時間。此觀如前所述，原告所屬南區辦事處係於 96 年 3 月 15 日向原告陳報 97 年度歲出概算，而原告則係於 96 年 4 月 30 日彙報財政部自明。是各機關概算既不僅受於歲出限額，且須如接力般的彙整至上級主管機關，環環相扣，一有變數，即相互牽動，影響次階段之進行。原告業於 96 年 4 月 30 日向財政部提出概算報表而進行下一階段之預算流程，且其未及將系爭對待給付編入之情形，已如前述，實難苛求原告應再於 96 年 5 月 15 日前變動其概算需求，將系爭對待給付列入。被告以此認定原告未盡力將系爭對待給付編入 97 年度預算，具有可歸責事由云云，並無可採。
- (8)、原告所屬南區辦事處於臺灣高等法院 97 年 1 月 8 日 96 年度重再字第 13 號判決駁回衛理公會再審之訴後，旋分析全案走向，即以 97 年 3 月 31 日台財產南處字第 0975000732 號函報原告核撥系爭對待給付（見本院卷第 39 頁）。
- (9)、原告獲悉後，研議認為本案土地於 52 年間以 901,442

元讓售價款繳庫，依「國庫收入退還支出收回處理辦法」第 2 條規定，僅得庫退原讓售價款，惟臺灣高等法院判決須對待給付 5,296,963 元，則本件應以何種方式支付系爭對待給付存有法律疑義；乃以 97 年 6 月 19 日台財局管字第 0974000848 號函研擬意見，報請財政部准予辦理全額 5,296,963 元庫退，如認本件僅得庫退原讓售價款 901,442 元，則不足之 4,395,521 元，因原告及所屬 97 年度預算「國有財產業務」中「國有財產管理處分」土地項下僅援往例編列備付性質 10 萬元（截至目前為止僅分配 36,000 元）不足支應，且年度尚在執行中，爰建議依預算法第 64 條及第 70 條第 3 款規定，准予動支第一預備金 60 萬元及第二預備金 3,795,521 元支應等語（見本院卷第 41-42 頁）。案經財政部轉呈行政院核定，經行政院 97 年 9 月 1 日院授主忠三字第 0970004683 號函覆財政部謂原告及所屬 98 年度預算已編列本案判決確定應給付衛理公會之價金 5,296,963 元，本案仍請俟原告 98 年度預算案完成法定程序後據以執行（見本院卷第 43 頁）。

- ()、又「預算應設預備金，預備金分第一預備金及第二預備金二種：一、第一預備金於公務機關單位預算中設定之，其數額不得超過經常支出總額百分之一。二、第二預備金於總預算中設定之，其數額視財政情況決定之。」「各機關執行歲出分配預算遇經費有不足時，應報請上級主管機關核定，轉請中央主計機關備案，始得支用第一預備金，並由中央主計機關通知審計機關及中央財政主管機關。」「各機關有左列情形之一，得經行政院核准動支第二預備金及其歸屬科目金額之調整，事後由行政院編具動支數額表，送請立法院審議：一、原列計畫費用因事實需要奉准修訂致原列經費不敷時。二、原列計畫費用因增加業務量致增加經費時。三、因應政事臨時需要必須增加計畫及經費時。」預算法第 22 條第 1 項、第 64 條及第 70 條所明定。是預備金既在濟事先編列科目無法預見之需求，則有權決定動支預備金之主管機關，自得視事務性質，裁

量是否准予動支預備金。本件既經行政院作成不以動支預備金之決定

，原告即應遵從，並無置喙餘地。由此亦見，原告亦已極盡籌措系爭對待給付之能事，其在國家財政及法定預算之拘束下，自難期待其於 97 年間提出系爭對待給付。

()、被告雖以原告未於相關函文上向上級機關提示本件可能有逾期登記罰鍰之警示文字，致遭駁回，認為原告有未積極作為之歸責事由云云。惟查，國家事務經緯萬端，尤需因應快速變遷事故，而預備金之性質既在因應臨時之重要需求，主管機關當視事務輕重緩急，並視年度財政支出狀況，評估動支與否。被告憑何認定倘若原告於函文內加註提示字語，即能使系爭對待給付提升為國家必應排入之優先辦理事項？本件既經行政院憑其對國家財政之認識及執行預算之專業考量，認為未達動支預備金方式支應之必要，自應加以尊重，自難期待原告在國家財政體系及預算權責之框架下，得於 97 年間籌得系爭對待給付之可能。則被告負應於判決確定後 1 個月內提出對待給付申辦土地權利變更登記之義務即應受到限制。是以原告主張原告直到取得 98 年度預算通知衛理公會領取之期間，屬不可歸責原告之應扣除期間，堪予採認。

(齐)、至被告稱原告得依預算法第 13 條規定未來承諾授權方式籌措系爭對待給方式乙節。經行政院主計總處 101 年 5 月 23 日主預經字第 1010101084 號函覆本院：「．．．說明：．．．二、．．．本案財政部國有財產局與高雄市政府地政局前鎮地政事務所間有關土地登記事務事件，並無涉及預算法第 7 條、第 8 條及第 13 條後段規定之未來承諾授權，且我國中央政府總預算目前尚未實施該項機制，爰無適用範圍、預算編列方式、要件及程序等相關規定及案例。」（見本院卷第 240 頁），是被告上開主張，亦無可取。

()、末查，人民或行政機關有無違反土地法第 73 條第 2 項之事由，應依個案事實認定其是否具備構成要件該當性、違法性及有責性，有無阻卻責任及阻卻違法事由，自難

一概而論，更不應以查無類似本件案例致生逾期罰鍰事由之前例，僅以平等原則為由，逕對人民或行政機關處罰。被告以其查無前例，故基於平等原則應處罰原告云云，要無可取。從而，被告認定 97 年 4 月 28 日至 98 年 2 月 3 日屬可歸責原告之不可扣除期間，此 9 個月應計入原告逾辦理登記之期間，並按土地法第 73 條第 2 條規定，以每逾 1 個月處應納登記費額 1 倍罰鍰，共處 9 個月罰鍰之處分，其認事用法即有違誤。

七、綜上所述，本件原告向被告申請辦理塗銷系爭土地之預告登記，並辦理所有權回復登記，並未違反土地法第 73 條第 2 項之規定。被告以原告申請土地權利變更登記逾法定申請登記期間達 9 個月，乃依土地法第 73 條第 2 項規定處應納登記費額 9 倍罰鍰計 1,639,557 元之處分，即有違誤，訴願決定未予糾正，亦有未合。原告執此指摘，請求將訴願決定及原處分均予撤銷，為有理由。爰由本院將訴願決定及原處分均予撤銷，以資適法。又本件事證已臻明確，故本件罰鍰額度是否違反比例原則及兩造其餘攻擊防禦方法，核與判決之結果不生影響，爰不逐一論列，併予敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 101 年 8 月 23 日
高雄高等行政法院第四庭

審判長法官 戴 見 草

法官 孫 國 禎

法官 簡 慧 娟

以上正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後 20 日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後 20 日內向本院提出上訴理由書（須按對造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後 20 日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

中 華 民 國 101 年 8 月 23 日
書記官 涂 瓊 純

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（101年版）第370-402頁