

裁判字號：臺中高等行政法院 92 年度訴字第 115 號 行政判決

裁判日期：民國 92 年 05 月 01 日

案由摘要：有關土地事務

臺中高等行政法院判決

九十二年度訴字第一一五號

原 告 林阿明

訴訟代理人 林惠貞

被 告 苗栗縣政府

代 表 人 傅學鵬

訴訟代理人 伍鳳麟

賴燕華

右當事人間因有關土地事務事件，原告不服內政部中華民國九十一年十二月十日台內訴字第○九一○○○七六六九號（案號第 0000000000 號）訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事 實

甲、事實概要：原告主張：原告於民國八十九年八月三日向財政部國有財產局臺灣中區辦事處申請坐落苗栗縣後龍鎮○○○段九四之五六四地號非都市國有土地之登錄，經該處向苗栗縣竹南地政事務所申請登錄，並經該地政事務所於八十九年十月二十一日登錄完竣，系爭土地之使用分區為「特定農業區」，使用地類別為「農牧用地」。原告乃請領系爭土地之土地登記簿謄本，於九十年五月一日郵遞向財政部國有財產局臺灣中區辦事處新竹分處申請承租系爭土地。嗣被告於九十一年二月七日府地用字第九一○○○一二三八五號函核定使用地類別更正為「國土保安用地」，苗栗縣竹南地政事務所於九十一年二月十五日更正使用地類別為「國土保安用地」，財政部國有財產局臺灣中區辦事處新竹分處乃以九十一年四月十六日台財產中新二字第○九一○○○二八七一號函復原告不同意出租系爭土地。原告不服被告該更正處分，經提起訴願，復經訴願機關以原告非系爭土地之所有權人，非該土地更正編定之對象，且非合法承租人，無從認定該更正編定致其法律上直接具體之權益受損，其訴願不合法，而為不受理之決定。原告不服，乃提起本件行政訴訟。

乙、兩造爭點及陳述：

壹、原告方面：

一、聲明：求為判決：(一)訴願決定及更正編定系爭土地為國土保安用地之行政處分均撤銷，並回復系爭土地為原農牧用地編定之行政處分。(二)訴訟費用由被告負擔。

二、陳述：

(一)原告之妻林吳月美及友人張美女於八十二年五月十一日，向趙武忠購入系爭土地（地號：苗栗縣後龍鎮○○○段 0094—0564）之地上物，買賣當時，趙武忠已在該地養雞多年，含養雞場數棟及平房一棟，並簽有一土地／建築改良物買賣所有權契約書，即在系爭土地繼續養殖雞隻並居住於平房內。

(二)原告因身為臺灣省養雞協會會員，於八十九年間接受該會輔導，申辦畜牧場登記作業，乃於八十九年七月間向苗栗縣竹南地政事務所詢問登記畜牧場之作業，方知系爭土地係為一國有未登記土地，原告即於八十九年八月三日以國有未登記土地登記通知書向財政部國有財產局臺灣中區辦事處申請系爭土地之補登記，又因申請當時系爭土地所在土地並無確定地號，故以其相鄰而已有確定地號之農牧用地描述系爭土地，而暫以「苗栗縣後龍鎮○○○段 94-556 地號附近毗鄰」稱之，原告隨即向苗栗縣竹南地政事務所申請系爭土地之土地登記謄本，案經該所於八十九年十月二十一日核定，系爭土地之使用分區為「特定農業區」；使用地類別為「農牧用地」。原告即以此土地登記謄本為附件之一，及承租國有耕地申請表於九十年五月一日以郵寄方式向財政部國有財產局臺灣中區辦事處新竹分處提出系爭土地之申請。

(三)原告於九十一年四月十八日接獲「財政部國有財產局臺灣中區辦事處新竹分處」來函，駁回上述之申請承租案並退回相關之承租附件，其理由係因苗栗縣竹南地政事務所經苗栗縣政府指示，於九十一年二月十五日，更正編定系爭土地為森林區國土保安用地，依「國有耕地放租實施辦法」第三條第三款規定，認定保安林地不得辦理放租，故該申租案應予註銷，而駁回原告之申請承租。

(四)原告因信賴苗栗縣竹南地政事務所於八十九年間對系爭土地所核發之土地登記謄本上之資料，而在系爭土地上種植林木數株，為該地做水土保持，但因系爭土地於九十一年間經苗栗縣政府指示苗栗縣竹南地政事務所更正編定為森林區國土保安用地，而致原告因此而觸犯了森林法，遭提起公訴之無妄之災，然而，經苗栗地方法院之調查及審判，於九十一年十二月十日獲判無罪。

(五)原告因苗栗縣政府對系爭土地更正編定之處分而受重大損害，於接獲財政部國有財產局臺灣中區辦事處新竹分處所為之不准承租之處分後，隨即向內政部提起訴願聲明。

(六)本案之訴訟標的係為被告更正編定系爭土地地目之行為：

原告於苗栗縣竹南地政事務所對系爭土地進行測量且登記後查證，得知系爭土地經編定為「使用分區：特定農業區，使用地類別：農牧用地」，原告基於信賴苗栗縣竹南地政事務所之處分，且原告因該處分已成為系爭土地承租權之適格申請人，而向財政部國有財產局臺灣中區新竹分處提出對系爭土地之承租申請。然原告遭財政部國有財產局臺灣中區新竹分處處分不准承租之原因，係因系爭土地已遭苗栗縣政府指示苗栗縣竹南地政事務所更正編定為國土保安林地。查本案事實之發生前後順序及過程，係因苗栗縣政府之更正編定行為，才造成原告無法獲得承租之結果，是以，原告對本案提出爭議之標的係在於苗栗縣政府之更正編定行為，而非因其衍生之承租行為，請明查。

(七)苗栗縣政府對系爭土地之更正編定處分有重大瑕疵顯然無效：

原告向苗栗縣竹南地政事務所申請測量系爭土地，且該所於首次測量系爭土地時，亦曾發通知要求原告協助及了解其測量作業，原告亦於指定之時間內，全程協助及指界，方完成初次測量作業。於該作業完成後，原告並未被告知將有重測之作業或原因，亦不見相關單位對此重測有任何實際上之行為，苗栗縣政府指示苗栗縣竹南地政事務所逕行將系爭土地之使用地類別由「農牧用地」變更為「保安林地」，顯已違反「行政程序法」第三十九及一百零二條規定，未給予當事人陳述意見機會，該變更處分有重大瑕疵，依「行政程序法」第一百十一條規定，自始無效，依法應撤銷之。

(八)苗栗縣政府對系爭土地之更正編定處分未送達或通知原告亦有重大瑕疵：

依「行政程序法」第一百十條規定，行政處分自合法送達當事人發生效力，苗栗縣政府變更原處分，攸關原告權利至鉅，嗣後造成原告無法承租該系爭土地，卻未依法通知原告，致使原告無由知悉依法救濟機會。

(九)原告之信賴值得保護：

苗栗縣竹南地政事務所已於八十九年間核定系爭土地之使用分區為「特定農業區」，使用地類別為「農牧用地」，原告基於對該處分之信賴，申請承租系爭土地。嗣後未經任何程序，苗栗縣政府指示苗栗縣竹南地政事務所逕行變更系爭土地之使用地類別為「保安林地」，致原告蒙受重大損失。查原告自始為善意，不知前手有違法行為，依法購買該土地上之工作物。依「行政程序法」第一百十七條但書規定：「但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」又，根據「行政程序法」第八條規定：「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」，原告既無隱瞞重要事證等信賴不值得保護行為，且原告在系爭土地

上，買入趙武忠之地上物（買賣當時，趙武忠已在該地養雞多年，含養雞場數棟及平房一棟，致原告認其為合法事業），繼續從事養雞事業多年，並無故意違事情事，被告及苗栗縣竹南地政事務所於八十九年經實質審查，核予該系爭土地為農牧用地之行政決定後，未經正當法定程序，逕予變更原行政決定，致原告蒙受重大損失，其所欲維護之公益，與原告之重大權益相較，顯失衡平，罔顧原告信賴保護利益，是以，應維持原行政處分（即認定系爭土地為農牧用地）。

(十)內政部訴願決定違法無效：

內政部因原告未能承租系爭土地，且非土地所有權人，認原告具體法定權益未受影響一節，經查原告原意買入系爭土地地上物（為國有未編定土地），據以合法從事養雞事業，系爭土地既經變更為保安林地，原告對於養雞事業所投入心血、設備投資及購入地上物投資，一夕之間化為烏有，原告具體法定權益已蒙受重大損失，且原告雖非土地所有權人，但為本案系爭土地變更地目處分相對人，自得對本案提起訴願及行政訴訟，內政部訴願決定顯然違法。至原告未能承租系爭土地，係因前階段系爭土地變更為森林區國土保安林地後之當然結果，內政部訴委會倒果為因，其決定違法無效。

貳、被告方面：

一、聲明：求為判決駁回原告之訴。

二、陳述：

(一)本案土地坐落後龍鎮○○○段九四之五六四地號，本縣竹南地政事務所辦理更正編定為「特定農業區國土保安用地」係依據該土地管理機關財政部國有財產局臺灣中區辦事處新竹分處九十一年一月三十一日台財產中新一字第○九一○○○○八六四號函要求略以主旨：「……：惟依苗栗縣政府九十年九月十一日九○府農林字第九○○○○八三五五四號函示本筆土地位置係屬編定一三○五號內保安林土地，爰請竹南地政事務所查明後辦理更正編定為同區「國土保安用地」……：」。

(二)本案既經目的事業主管機關認定該筆土地用地類別係屬「國土保安用地」，本府竹南地政事務所依規定隨即於九十一年二月四日以（九一）南地所四字第○一○○七號函陳報本府辦理更正編定，將該筆土地特定農業區農牧用地更正編定為同區國土保安用地，並經本府九十一年二月七日府地用字第九一○○○一二三八五號函同意照案辦理，該所依規定辦理異動更正後，並於九十一年二月十五日（九一）南地所四字第○一二六五號函報府備查（本府收到函文處理原則，如資料異動正確，簽報存查不予發文；如資料更正錯誤，本府則函文通知不予備查，重新更正正確後再予備查。）案經竹南地政事務所於九十一年二月十五日登記完畢。

(三)查本案土地為國有（非都市）土地，在未取得承租前，任何人並無權利使用該筆土地，如擅自使用即屬侵占，應屬違法。訴訟人私下頂讓取得土地使用及地上物，並未合法，況且本案土地未有任何租賃關係，縱有租賃關係，依照「國有耕地實施事項」第十四條規定略以「…承租不得對租賃耕地全部或一部轉讓或轉租他人使用…」，故本案在該筆國有土地上搭建雞舍、工寮等其他設施，業已違反規定。

(四)按訴願法第十八條及第七十七條規定：「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理決定一、…三、訴願人不符合第十八條之規定者。…」又「人民提起訴願，須以行政機關之處分致損害其權利或利益為前提。所謂損害其權利或利益，係指原處分所生具體的效果，致損害其確實的權利或利益而言。」行政法院五十六年度判字第二一八號著有判例。本案苗栗縣後龍鎮○○○段九四之五六四地號土地，其土地管理機關財政部國有財產局臺灣中區辦事處新竹分處函原處分機關略以：「…惟依苗栗縣政府九十年九月十一日九○府農林字第九○○○○八三五五四號函示本筆土地位置係屬編定一三○五號內保安林土地，爰請貴所查明後辦理更正編定為同區『國土保安用地』…」，苗栗縣竹南地政事務所即以九十一年二月四日南地所四字第○一○○七號函陳報本府，辦理更正編定，將該筆土地由特定農業區農牧用地更正編定為同區國土保安用地，案經本府九十一年二月七日府地用字第九一○○○一二三八五號函同意照案辦理。原告未取得土地承租權，私下頂讓取得土地使用及地上物（雞舍、工寮），認該項土地更正編定為國土保安用地，致其無法承租土地，造成重大損失，有違信賴保護原則、平等原則，辦理更正編定，未通知訴訟人，該行政處分對訴訟人不生效力，該變更地目處分無效，乃提起訴訟。查原告並未合法承租土地，自無從認定因其土地變更編定為特定農業區國土保安用地而致其法律上直接具體之權益受損，且原告並非土地所有權人，並無權利申請土地更正編定。又依內政部八十八年九月十六日台內中地字第八八八四七六二號函示，有關辦理更正編定，應通知申請人（土地所有權人）或管理機關，同時副知當地稅捐稽徵機關；因原告非土地所有權人，非地政單位通知之對象，自不生因未通知原告致該行政處分無效之情事。原告之主張顯無理由，請判決駁回原告之訴，以維法紀。

理 由

一、按「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」、「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理決定一、…三、訴願人不符合第十八條之規定者。…」分別為訴願法第十八條、第七十七條所

明定。又「人民提起訴願，須以行政機關之處分致損害其權利或利益為前提。所謂損害其權利或利益，係指原處分所生具體的效果，致損害其確實的權利或利益而言。」（最高行政法院五十六年度判字第二一八號判例參照）。

二、本件坐落苗栗縣後龍鎮○○○段九四之五六四地號國有非都市土地，原係未登錄國有土地，經管理機關財政部國有財產局臺灣中區辦事處新竹分處於八十九年向苗栗縣竹南地政事務所申請登錄，並經該地政事務所於八十九年十月二十一日登錄完竣，系爭土地之使用分區登記為「特定農業區」，使用地類別為「農牧用地」。嗣被告於九十一年二月七日府地用字第九一○○○一二三八五號函核定（同意）使用地類別更正為「國土保安用地」，苗栗縣竹南地政事務所於九十一年二月十五日更正使用地類別為「國土保安用地」，財政部國有財產局臺灣中區辦事處新竹分處乃以九十一年四月十六日台財產中新二字第○九一○○○二八七一號函復原告不同意出租系爭土地等情，分別有各該函文及土地登記簿謄本附原處分卷，堪信為真實。

三、原告雖主張苗栗縣竹南地政事務所對系爭土地之登錄，系爭土地係編定為「使用分區：特定農業區，使用地類別：農牧用地」，原告基於信賴苗栗縣竹南地政事務所之處分，且原告因該處分已成為系爭土地承租權之適格申請人，而向財政部國有財產局臺灣中區新竹分處提出對系爭土地之承租申請。然因被告指示苗栗縣竹南地政事務所更正編定為國土保安林地，致財政部國有財產局臺灣中區新竹分處處分不准原告承租。自本件事實之發生始末，顯係苗栗縣政府之更正編定行為，始造成原告無法獲得承租之結果，是以，原告對本件提出爭議之標的係在於苗栗縣政府之更正編定行為，而非因其衍生之承租行為，財政部國有財產局臺灣中區新竹分處處分不准原告承租亦屬行政處分，其係以政府公權力審核原告不符承租要件，而本件係多階段處分，故原告係更正編定行政處分之相對人云云。

四、惟「所謂多階段行政處分指行政處分之作成，須有二個以上機關本於各自職權共同參與而言，此際具有行政處分性質者乃屬最後階段之行為，亦即直接對外生效之部分，至於先前階段之行為則仍為內部意見之交換……在例外情形，如法規明定其他機關之參與行為為獨立之處分，或其參與行為（許可或同意），依法應單獨向相對人為之者，則亦視為行政處分。」（見吳庚著行政法之理論與實用第七版第三〇七頁），則姑不論財政部國有財產局臺灣中區辦事處新竹分處是否出租系爭土地，應僅屬私經濟行政，已難認係行政處分，且依原告所提財政部國有財產局臺灣中區辦事處新竹分處九十一年四月十六日台財產中新二字第○九一○○○二八七一號函載：「查本案土地前經苗栗縣政府會同林務局查明屬保安林，且案經地政機關於民國九十一年二月十五日更正編定為『森林區國土保安用地』在

案，是本案土地編定使用種類既已更正為森林區國土保安用地，則依『國有耕地放租實施辦法』第三條第三款規定，經認定為保安林之土地不得放租，故申租案應予註銷，附件退還。」以觀，財政部國有財產局臺灣中區辦事處新竹分處是否出租系爭土地，如地政機關之土地登記簿使用地類別原已正確登錄為「農牧用地」，則該處逕依該登錄事項再參照國有耕地放租實施辦法之相關規定，即可自行決定是否出租甚明，而本件該處於函復原告是否出租之前，亦經該管地政機關更正相關之登錄（地政機關之登錄，並非在於與國產機關共同作成出租之決定），乃依國有耕地放租實施辦法之相關規定不予同意出租，均非須該財政部國有財產局臺灣中區辦事處新竹分處與被告共同參與始克完成該出租，自與所謂多階段處分不同，尚難引據該理論，以其為系爭土地之申請承租人，遽謂其為本件核定更正編定之相對人或利害關係人。

- 五、查原告並非系爭土地之所有人、管理機關，亦非承租人或其他合法有權占有人，已如前述，其並非被告為本件核定更正編定之相對人或利害關係人甚明，地政機關第一次登錄測量時，縱曾通知原告到場協助指界，俾利測量範圍之確定，與更正編定之利害關係，尚屬無涉。則被告於九十一年二月七日以府地用字第九一〇〇〇一二三八五號函核定使用地類別更正為「國土保安用地」時，未給予原告陳述意見機會，或該核定更正編定之函文未送達原告，即難指為有違反「行政程序法」第三十九條、第一百零二條及第一百十條之規定，而應屬無效或應予撤銷。
- 六、原告雖又以在系爭土地上，買入趙武忠之地上物，買賣當時，趙武忠已在該地養雞多年，含養雞場數棟及平房一棟，致原告認其為合法事業，而繼續從事養雞事業多年，並無故意違法情事。查被告所屬苗栗縣竹南地政事務所已於八十九年間核定系爭土地之使用分區為「特定農業區」，使用地類別為「農牧用地」，原告基於對該處分之信賴，申請承租系爭土地。嗣後未經任何程序，苗栗縣政府指示苗栗縣竹南地政事務所逕行變更系爭土地之使用地類別為「保安林地」，致原告蒙受重大損失。查原告自始為善意，不知前手有違法行為，依法購買該土地上之工作物，應有信賴保護原則之適用云云。惟查本件並非多階段處分，已如前述，已無原告所指信賴更正處分而致不准承租之關聯問題；且姑不論原告係主張其妻林吳月美及友人張美女向趙武忠購入系爭土地之地上物，而非原告本人所購，又所購僅係地上物並非購入土地，原告復稱「趙武忠亦非土地承租人」、「（原告）請求國產局向地政事務所辦理土地第一次登錄」、「當時向國產局中區辦事處申請辦理時說的理由是申請承租九四之五六四號土地」（見本院言詞辯論筆錄），足見購地時原告已悉趙武忠係無權占用系爭土地，原告向財政部國有財產局臺灣中區新竹分處處分申租系爭土地時，已悉系爭土地係未登錄之國有地，而被告

依目的事業主管機關之編定更正本件系爭土地之使用地類別編定，既在原告承租之前，均已無所謂信賴保護之問題，況原告稱系爭土地關係原告一家之生計，但國有保安地，更關涉國土保安，其公益之亟待保護尤甚於一家生計之私益，原告主張信賴保護益非可取。至於鄰地是否編為農牧用地，應依該地之實際狀況以資編定與本件系爭土地有無誤編應予更正，亦無關涉，況被告亦已指明原告所指與系爭土地同地段九四之五五六、九四之五五七號土地其使用地類別亦已更正為「國土保安用地」（見本院言詞辯論筆錄，又該二筆土地最新已更正之登記簿謄本，嗣亦經被告補提，原告所提者為舊謄本），要無原告所謂有違平等原則之可言。

七、從而，本件原告既非系爭土地之所有人、管理機關，亦非承租人或其他合法有權占有人，其並非被告為本件核定更正編定之相對人或利害關係人，已如前述，且被告復係依據目的事業主管機關之正確資料，而更正系爭土地之使用地類別編定，非但更正內容並無不確，程序亦無不合，無違一般行政原則，並無違誤，訴願決定以原告並非本件核定更正編定之相對人或利害關係人，依首揭規定而為不受理之決定，亦無不合，原告請求予以撤銷，並請求回復系爭土地為「農牧用地」之原編定，核無理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第一百九十五條第一項後段、第九十八條第三項前段，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 二 年 五 月 一 日
臺 中 高 等 行 政 法 院 第 三 庭

審 判 長 法 官 王 茂 修
法 官 莊 金 昌
法 官 許 金 釵

右正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於判決送達後二十日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後二十日內向本院提出上訴理由書（須依對造人數附具繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後二十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。

提起上訴應預繳送達用雙掛號郵票拾份（每份三十四元）。

中 華 民 國 九 十 二 年 五 月 一 日
法 院 書 記 官 李 述 堯

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（92年版）第一期 586-600 頁