裁判字號：高雄高等行政法院 99 年度訴字第 266 號 行政判決
裁判日期：民國 99 年 08 月 26 日
案由摘要：地政士法事件

高雄高等行政法院判決　　99 年度訴字第 266 號
民國 99 年 8 月 12 日辯論終結

原　　告　陳慕生(Mr. CHEN M.S.)
被　　告　臺南市政府
代 表 人　許添財
訴訟代理人　羅玉萍

上列當事人間地政士法事件，原告不服內政部中華民國 99 年 3 月 25 日台內訴字第 0990238170 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

緣原告因移居國外，於民國 94 年間出售其所有土地，經買方委由三貴地政士事務所黃麗蓉地政士辦理土地所有權移轉登記，嗣買方尾款經由林三貴交付原告，原告於價款外額外支付新台幣（下同）10 萬元與林三貴。原告以林三貴於取得買方尾款支票後，堅持原告必須另付林三貴於土地買賣過程中所付出之心力報酬 10 萬元，始願交付尾款支票，原告為儘速終結土地買賣並離開台灣，忍痛交付 10 萬元支票，惟原告嗣後以「黃麗蓉有違背地政士法第 17 條、第 27 條第 2 款與第 5 款規定」為由，以 96 年 12 月 14 日函請被告查處。被告即以 96 年 12 月 21 日南市地籍字第 09614047300 號函請黃麗蓉提出書面說明，嗣被告據黃麗蓉 97 年 1 月 3 日陳報書以 97 年 1 月 8 日南市地籍字第 09714500660 號函，請原告依據地政士法第 46 條規定，列舉事實，提出證據，報請台南市地政士懲戒委員會處理。原告則以 97 年 2 月 19 日函及不具日期申請書（被告 98 年 6 月 16 日收文），檢具證據，向被告申請懲處非地政士林三貴

冒充執業及地政士黃麗蓉違法執業，案經被告提報台南市地政士懲戒委員會，並於 98 年 7 月 23 日召開地政士懲戒委員會會議，經決議被付懲戒人黃麗蓉無違反地政士法第 13 條、第 17 條及第 27 條第 2 款與第 5 款規定，被告遂以 98 年 8 月 4 日南市地籍字第 09814517790 號函檢送懲戒決定書予黃麗蓉。至於非地政士林三貴冒充執業部分，被告另以 98 年 8 月 20 日南市地籍字第 09814518950 號函復原告，因無法證明林三貴係以地政士為業，依據法務部 83 年 3 月 19 日法 83 律決 05573 號函釋，尚難僅以固定之件數為認定標準，請原告另列舉具體事實證據，再予報請辦理。原告不服，提起訴願，請求撤銷原處分，並作成對林三貴應依地政士法第 49 條規定予以裁罰及對地政士黃麗蓉違法執業作出成懲戒之行政處分，經訴願決定不受理，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張：

（一）依行政訴訟法第 9 條規定，於法律有特別規定者，為維護公益，得提起行政訴訟。而地政士法第 46 條規定「地政士有第 44 條各款情事之一時，委託人、利害關係人、各級主管機關、地政事務所或地政士公會得列舉事實，提出證據，報請地政士登記之直轄市或縣(市)主管機關所設懲戒委員會處理。」此乃行政訴訟法第 9 條所稱之特別規定。準此法律特別規定，委託人、利害關係人、各級主管機關、地政事務所或地政士公會自得依據行政訴訟法第 9 條，提起行政訴訟，請求判命主管機關對於違法執業之地政士予以懲戒處分以及對於非地政士冒充執業予以罰鍰處分（原告嗣於言詞辯論期日經審判長闡明後，改依行政訴訟法第 4 條、第 5 條規定提起撤銷及課予義務訴訟）。又黃麗蓉地政士違反地政士法第 27 條第 2 款禁止規定，不法允諾林三貴假藉其名義冒充執業，即民間所謂借牌營業，致使原告誤信林三貴為真地政士，而委其經辦土地買賣登記事宜，並使林三貴得以利用冒充執業之機會，恐嚇原告 10 萬元得逞。依地政士法第 17 條(地政士應自己處理受託事務)之規定以及民法第 184 條(違反保護他人之法律，致生損害於他人者，負賠償責任)之規定，原告為直接委託人，亦為冒

牌地政士林三貴恐嚇取財之直接受害人。內政部訴願決定不適用法規，遽認直接委託人或直接受害人為非利害關係人，而當事人不適格，程序上不受理，於法有違。另地政士法第 46 條之規定，具有維護公益之意涵，輔助被告發現違法執業。被告若涉庇違法執業或懲戒處分不符法律規定，委託人、利害關係人自得提出訴願，此項訴願權尤為憲法第 16 條所保障。訴願決定謂原告訴願當事人不適格，顯然沒有斟酌原告提起訴願之法律依據。

（二）訴願決定謂訴願法第 18 條所稱之利害關係，係指法律上之利害關係而言，涵義晦澀，有欠明確。按法律上利害關係，兼指過去存在之事實以及未來發生之事實，已使或將使當事人權益引起變動者而言。訴願決定解釋法律上利害關係，排除過去存在且已損害當事人權益之事實，無非在於限制原告基於地政士法第 46 條規定提出之訴願權；其將法律上利害關係限縮於未來發生而影響當事人權益之事實，則顯然在於准許被告註銷已經發生之違法執業事實，形同認可被告吃案，包庇違法執業。又林三貴冒充地政士執業，內政部訴願決定以原告列舉事實，報請被告懲處，核屬舉發性質。既屬舉發性質，則被告為維持社會秩序與增進公共利益，自有予以罰鍰之職權與義務。否則，被告豈非形同吃案，放任各行各業冒充橫行。地政士主管機關非僅監督登記執業之地政士，即使非地政士冒充執業亦在其行政裁罰範圍之內。

（三）行政命令之發布必以法律授權為依據，且不得逾越主管機關之職權範圍。法務部 83 年 3 月 19 日法 83 律決 05573 號函釋，其授權依據有待行政法院釐清疑惑。又行政院分設部會，各職所司，地政事務隸屬內政部職權範圍。國家機關之職權，必由憲法或法律予以明定，在職權範圍內行使職權，始生法定效力，權限外之行為，無效力之可言，此乃當然之法理。有關地政事務之法律，於適用上發生疑義時，自應由內政部基於職權範圍，為必要之釋示，以供本機關或下級機關行使職權之依據。法務部僅止於提供行政院所屬各部、會、行、處、局、署之法規諮商事項，且地政士

法第 3 條明定主管機關為內政部，是法務部對地政士法第 49 條所為上揭函釋，明顯逾越權限，侵犯內政部職權，應屬無效。另 78 年 12 月 29 日增設土地法第 37 條之 1，授權內政部制定土地登記專業代理人管理辦法，對於冒充地政士執業者，處以行政罰鍰。且 83 年 6 月 17 日司法院公布釋字第 352 號解釋，嚴格解釋專門職業人員執業資格，應依法考選銓定。從此次第建立各種職業證照制度，公示專門職業執業人員之專門知識，果有冒充執業之行為，即予處罰，期以保障社會交易安全。

（四）違法行為有受行政處罰者，有受刑事處罰者，悉以法律明文規定為據。尚無僅一違法行為不予處罰，反覆違法行為始予處罰，尤無僅僅業餘而違法不予處罰，藉以維生而違法始予處罰之理由。又司法院釋字第 275 號解釋宣示，人民應受行政罰之行為，僅須違反禁止規定或作為義務，而不以發生損害或危險為其要件者，推定為有過失，於行為人不能舉證證明自己無過失時，即應受處罰。是法務部上揭函釋姑不論有無授權依據，是否侵犯內政部職權，亦明顯違反不法行為應受處罰之一般社會通念，以及司法院釋字第 275 號解釋之意旨，而應屬無效。另立法院為因應時代變遷所面臨的專門知識，並保障交易安全與維護人民財產權益，遂有地政士法之公布施行。且司法院釋字第 352 號解釋既已確認地政士屬於專門職業，則依 88 年 12 月 29 日修正公布之專門職業及技術人員考試法第 2 條規定:「本法所稱專門職業及技術人員，係指依法規應經考試及格領有證書始能執業之人員・・・」及後法優於前法、法律優於命令之法規適用原則，83 年發布且屬命令位階之法務部上揭函釋，能否引為冒充專業人員執業免受行政裁罰之法規依據，自非無可疑。

（五）承辦專業知識業務之冒充行為，其違法性與可罰性應為冒充行為人得以預知，不因偶一冒充而得主張免受裁罰。地政士法第 49 條以行政罰鍰處罰冒充詐騙行為，顯為維持社會秩序與增進公共利益所必要，不得以任何理由予以限縮解釋。又地政士法第 49 條規定:「未依法取得地政士證書

・・・，而擅自以地政士為業者，處新臺幣 5 萬元以上 25 萬元以下罰鍰」。是行政主管機關只須確認有未依法取得地政士證書而擅自以地政士為業者之冒充詐騙事實，即已符合司法院釋字第 275 號解釋之構成要件，而應予行政罰鍰。被告行政監督地政士，本來就有義務與責任，主動防範管轄範圍內有黑牌代書的詐騙行為。本件原告業已提出證據而黑牌代書林三貴所僱傭之地政士黃麗蓉亦提出證據，證明林三貴冒充地政士執業，且為林三貴於 98 年 7 月 23 日懲戒委員會陳述時所不否認，是林三貴冒充執業，堪信為真實，即應予以行政裁罰。惟被告非但拒予裁罰，竟然引用法務部上揭函釋，解讀為原告尚須舉證證明林三貴對多數人(反覆)冒充詐騙，而獲取報酬藉以維生，才能符合行政裁罰之構成要件。另原告既無行政調查權，更無司法偵查權，證明林三貴對不特定之第三人有反覆冒充地政士之執業行為，依經驗法則與論理法則，乃是不可能之舉證。是被告明顯在地政士法第 49 條規定之外，增加條文所無之舉證條件，有意包庇冒充詐騙之虞，殊非法之所許。

（六）個人名片所記載的是該個人特定屬性的公示，通常表明其社會地位與工作職務，使第三人無須調查而產生某種程度的認識與確信。黃麗蓉名片記載為「三貴土地代書事務所黃麗蓉」，並不記載其為「三貴土地代書事務所的負責人地政士」，依社會一般通念，非但不能引起他人信其為地政士，反而使第三人認其僅是三貴土地代書事務所內的雇員。況林三貴以執業代書的姿態介紹其助理黃麗蓉，而黃麗蓉亦以林三貴代書助理的姿態出示名片。所以，在客觀交易上，黃麗蓉並非三貴土地代書事務所的負責人地政士，林三貴才是負責人地政士。黃麗蓉違反地政士法第 13 條「地政士事務所名稱，應標明地政士之字樣」之規定甚明。又地政士法第 2 條規定，地政士應依法誠信執行業務。黃麗蓉申請核准，自 83 年 12 月 31 日起為三貴土地代書事務所的負責人地政士。然而，黃麗蓉以其名片的記載，故意使交易第三人不認其為負責人地政士，故意引誘交易第三人誤信三貴土地代書事務所的負責人地政士就是林三貴，

使林三貴達到冒充詐騙的目的。按專門職業人員執業攸關公共利益，屬於國家特許行業，所以特別要求誠實信用。黃麗蓉名片的記載，明顯違反誠實信用原則，已然喪失作為專門職業人員的適格基本要件。

（七）地政士法第 17 條規定:「地政士應自己處理受託事務。但經委託人同意、另有習慣或有不得已之事由者，得將業務委由其他地政士辦理。」本件土地買賣，從收受所有權狀，擬定買賣契約等等一連串文稿，無一而非林三貴所書寫，無一而非林三貴冒充地政士的執業行為。可見黃麗蓉委棄地政士業務，將自己應處理之事務，任由非地政士林三貴冒充處理，已然明顯重大違反地政士法第 17 條規定。又交付土地買賣價金支票由出賣人親自簽收，應當是地政士最重要而必須自己處理的事務。惟黃麗蓉於 94 年 11 月 2 日收受買方尾款 145 萬元支票後，並不直接交給出賣人原告簽收，反而轉交林三貴遂行恐嚇取財，自有故意侵害原告財產權益之不法行為。再上列事實，表明黃麗蓉並非三貴土地代書事務所的執業地政士，而是在土地登記文件上提供地政士印章，允諾林三貴假藉其名義執行業務的三貴土地代書事務所雇員。黃麗蓉違反地政士法第 27 條第 2 款規定，不得允諾他人假藉其名義執行業務之職業倫理與禁止規定，足堪認定，依法應受停止執業或除名之懲戒處分，自為黃麗蓉所得預知(司法院釋字第 295 號解釋及第 432 號解釋參照)。另黃麗蓉違反職業倫理，提供地政士印章，使(黑牌代書)林三貴得以假藉其名義冒充執業。事後林三貴在法定酬金 42,346 元之外，以扣留尾款支票 145 萬元作為要脅，恐嚇索取 10 萬元，依地政士法第 27 條第 5 款規定，地政士不得要求、期約或收受規定外之任何酬金。黃麗蓉既然允諾林三貴假藉其名義執行業務，則林三貴因執行業務所為恐嚇取財之不法行為，依民法第 224 條規定，應視同黃麗蓉自己之所為，而依法應受懲戒處分，自為黃麗蓉所得預見。

（八）根據被告 97 年 1 月 23 日函，三貴土地代書事務所 83 年 12 月 31 日起，在林三貴的住家開業，負責人地政士是黃麗蓉。

，依社會一般通念，自然使人認為林三貴就是三貴土地代書事務所內以代書為業的執業代書。這種 10 幾年的表見事實，豈是被告所能否認？林三貴又有何理由否認自己是執業代書？又專門職業與國民生命健康財產有重大關係，屬於國家特許行業。基於公共利益之維護，其執業資格應受嚴格之法律規範。本件系爭法務部函釋扭曲專門職業執業資格之意涵，使借牌營業冒充詐騙有了法源依據，交易相對人非無遭受不測損害之之虞。另依中央法規標準法第 7 條規定，各行政機關發布行政函釋，應以其法定職權或法律授權為據。且法務部組織法第 10 條第 2 款規定，法務部對於行政院所主管法律事務及其所屬各部、會、行、處、局、署提供法規諮商事項。法務部組織法之規定已極明確，法務部對於非其法定職權事項，並無發布抽象函釋之權限。否則，法務部豈非取代立法院立法。本件系爭法務部函釋違背憲政體制無須贅述等情，並聲明求為判決：⑴黃麗蓉部分：訴願決定及被告就訴外人黃麗蓉地政士所為 98 年 8 月 4 日南市地籍字第 09814517790 號不付懲戒之決定應予撤銷；被告應依原告之申請，對訴外人黃麗蓉依地政士法第 44 條規定作成懲戒處分。⑵林三貴部分：訴願決定及被告 98 年 8 月 20 日南市地籍字第 09814518950 號函應予撤銷；被告應依原告之申請，對於訴外人林三貴依地政士法第 49 條規定作成裁罰處分。

三、被告則以：

（一）原告於 98 年 6 月 16 日列舉事實提出證據，函請被告提報被告地政士懲戒委員會懲處地政士黃麗蓉。被告提報被告地政士懲戒委員會受理懲戒案件，並依地政士法第 47 條規定通知被懲處人黃麗蓉地政士提出答辯書，被告地政士懲戒委員會於 98 年 7 月 23 日召開，會中委員陳述理由並決議「被付懲戒人經決議，無違反地政士法第 13 條、第 17 條及第 27 條第 2 款與第 5 款規定」，被告並以 98 年 8 月 4 日南市地籍字第 09814517790 號函送懲戒決定書予被付懲戒人地政士黃麗蓉。是以，原告所陳被告對地政士黃麗蓉違法執業，業經 2 次申請予以懲處，逾越 2 個月不為是否懲處之行政處

分一案，實為不然，被告確依地政士法規定辦理。

（二）原告於前開 98 年 6 月 16 日申請懲處地政士函文內，併同申請依地政士法第 49 條規定，處以非地政士林三貴冒充執業罰鍰乙案，被告於上開地政士懲戒委員會議上，明確告知原告，林三貴冒充執業罰鍰案非地政士懲戒委員會會議議題，被告將另行辦理後函知原告。被告地政處特於不定期至三貴地政士事務所勘查，該招牌及事務所內牆壁掛立之開業執照及考試證書等等皆能讓一般人一目了然地政士為黃麗蓉。又依據內政部 92 年 3 月 24 日內授中辦地字第 09200 81579 號函援法務部 83 年 3 月 19 日法 83 律決 05573 號函釋略以：「地政士法第 49 條・・・，條文內述及『為業』，依據法務部 83 年 3 月 19 日法 83 律決 05573 號函釋『係指以反覆同種類之行為為目的，獲取報酬並藉以維生之義，尚難僅以固定之件數為認定標準』。準此，有關是否以地政士為業，應以上開法務部函釋意旨，以事實認定為原則。」故被告於 98 年 8 月 20 日以南市地籍字第 09814518950 號函復原告略以「台端申請以地政士法第 49 條懲處林三貴乙案，敬請台端依據上開規定，列舉具體事實證據，再予報請辦理。」是為通知原告，被告行政調查結果並不足以證明林三貴有違地政士法，敬請原告再提列事實證據予被告俾便辦理，於法並無為誤等語，資為抗辯，並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、本件事實概要欄所載之事實，有被告 98 年 8 月 20 日南市地籍字第 09814518950 號函、96 年 12 月 21 日南市地籍字第 0961404 7300 號函、黃麗蓉 97 年 1 月 3 日陳報書、原告 97 年 2 月 19 日函、98 年 6 月 16 日申請書、台南市政府懲戒決定定書及訴願決定書等附本院卷及原處分卷可稽，應堪認定。茲就兩造之爭執分述如下：

（一）按「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」行政訴訟法第 4 條第 1 項定有明文。其中所謂之「權利」或

「法律上利益」，係指權利主體所感受的各式各樣主觀利益中以法規範之力量，來加以保障或提供實現手段（權利）的特定範圍利益；而所謂「利害關係人」，係指違法行政處分之結果致其現已存在之權利或法律上之利益受影響者而言，若僅具經濟上、情感上或其他事實上之利害關係者則不屬之。又提起行政訴訟之當事人不適格者為欠缺訴權之存在要件，應認其訴為無理由而以判決駁回其訴，最高行政法院（89 年 7 月 1 日改制前為行政法院）78 年度判字第 2320 號判決可資參照。準此，若非中央或地方機關之行政處分相對人，或非行政處分相對人以外之利害關係第三人，逕行提起提起行政訴訟法第 4 條第 1 項之撤銷訴訟，即屬當事人不適格，應認其訴為無理由而以判決駁回之。又按「行政訴訟法第 107 條第 1 項各款係屬廣義之訴的利益要件，由於各款具有公益性，應由法院依職權調查，如有欠缺或命補正而不能補正者，法院應以裁定駁回之。至於欠缺當事人適格、權益保護必要之要件，屬於狹義的『訴的利益』之欠缺，此等要件是否欠缺，常須審酌當事人之實體上法律關係始能判斷，自以判決方式為之，較能對當事人之訴訟程序權為周全之保障。」最高行政法院 90 年 6 月 19 日庭長法官聯席會議亦有決議在案。

（二）再按撤銷訴訟（課予義務訴訟亦同）之所以以權利或法律上利益受損害為起訴條件，其作用之一在於排除民眾訴訟，非主張個人利益受損害者，不得起訴，作用之二在於藉此區隔權利與法律規範之反射效果（即法規之目的在於保障公共利益而非個人私益，不過因法規有此規定對個人利益亦產生一種附隨效果）。當然，傳統上的權利與反射利益二分法，作為辨別撤銷訴訟之訴訟權能，固有其簡便之處，但對個人權益之保障則有欠周延，如何判斷法律所規範之目的純係為維護公益，或亦兼有保護個人權利之作用，可參考司法院釋字第 469 號解釋文：「法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依

此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地，猶因故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人得依國家賠償法第 2 條第 2 項後段，向國家請求損害賠償。」及該號解釋於理由書第 2 段就如何判斷法規規定之目的係為保護人民之法益與否，所為闡釋：「至前開法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。」，此係採客觀主義及整體關連性之體系解釋方法，即學說上所謂保護規範理論方法。

（三）另按「地政士應自己處理受託事務。但經委託人同意、另有習慣或有不得已之事由者，得將業務委由其他地政士辦理。」「地政士不得有下列行為：一、違反法令執行業務。二、允諾他人假藉其名義執行業務。三、以不正當方法招攬業務。四、為開業、遷移或業務範圍以外之宣傳性廣告。五、要求、期約或收受規定外之任何酬金。六、明知為不實之權利書狀、印鑑證明或其他證明文件而向登記機關申辦登記。」「地政士違反本法規定者，依下列規定懲戒之：一、違反第 9 條第 2 項、第 12 條第 1 項、第 13 條、第 14 條、第 15 條第 1 項、第 17 條、第 23 條至第 25 條或第 29 條第 3 項規定者，應予警告或申誡，並限期命其改正；屆期仍未改正者，得繼續限期命其改正，並按次連續予以警告或申誡至改正為止。二、違反第 12 條第 2 項、第 18 條、第 27 條第 3 款、第 4 款、第 28 條規定、違背地政士倫理規範或違反地政士公會章程情節重大者，應予申誡或停止執行業務。」「地政士有第 44 條各款情事之一時，委託人、利害關係人、各級主管機關、地政事務所或地政士公會得列舉事實，提出證據，報請地政士登記之直轄市或縣(市)主管

機關所設懲戒委員會處理。」地政士法第 17 條、第 27 條、第 44 條第 1、2 款及第 46 條分別定有明文。上開規定，其目的在於就地政士執行業務違反應當遵守之規定或倫理者予以處罰，以維持地政士執行業務之紀律。該法第 46 條雖規定「委託人」於地政士有同法第 44 條各款應付懲戒事由時，得列舉事實、提出證據，報請縣（市）主管機關所設懲戒委員會處理之，然此僅係懲戒程序之發動，委託人並不因其具有地政士懲戒程序之發動權即成為地政士懲戒委員會所為「懲戒處分」或「不付懲戒處分」之當事人，就本件而言，該懲戒案之當事人係黃麗蓉而非原告；且如前述，上開懲戒之目的既在維護地政士執業之紀律，原告之權利或法律上之利益並不因上開「懲戒處分」或「不付懲戒處分」而受損害，雖原告對之或有可能有事實上或情感上之利害關係，但仍非上開處分之利害關係人。是原告就被告所設地政士懲戒委員會對於黃麗蓉不予懲戒之處分，並非法律上之利害關係人，原告主張黃麗蓉有允諾林三貴冒充其名義執業，並有違地政士法第 2 條、第 13 條、第 17 條、第 27 條第 2 款、第 5 款及第 44 條第 3 款之規定，故意侵害原告財產權之利益，被告應撤銷 98 年 8 月 4 日南市字地籍字第 09814517790 號不付懲戒之決定並作成應予停止執業或是除名處分云云，並不足採。

（四）末按「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」行政訴訟法第 5 條第 2 項定有明文。可知，依本條提起課予義務訴訟，須法令上有賦予人民請求行政機關作成一定行政處分之請求權，否則其「申請」，即屬非「依法申請」，其因此提起之課予義務訴訟即屬起訴不備其他要件。查地政士法第 49 條「未依法取得地政士證書或地政士證書經撤銷或廢止，而擅自以地政士為業者，處新臺幣 5 萬元以上 25 萬元以下罰鍰。」之規定，旨在賦予主管機關對於不具地政士資格卻以地政士名義執行業務，破壞地政士專業制度之人予以裁

罰，以維護地政業務之專業性。亦即此條規定之目的，除為社會秩序之維護外，亦兼及整體地政公共利益之增進；但除受處分人外，一般人民則不因主管機關是否為此行政罰致其權利或法律上利益受影響，是應認法律並無賦予一般人民得請求主管機關對特定人為此等處罰之請求權。人民縱向主管機關為上開規定事項之主張，亦應認僅是促使主管機關為職權之發動。因此，原告以林三貴有冒充地政士職業，依地政士法第 49 條應予罰鍰處分，即非所謂「依法申請」。是原告以被告拒絕作為，依行政訴訟法第 5 條第 2 項規定提起本件訴訟，依上所述，此部分之訴亦屬起訴不備其他要件。

（五）綜上所述，原告提起本件行政訴訟，請求（一）黃麗蓉部分：「訴願決定及被告就訴外人黃麗蓉地政士所為 98 年 8 月 4 日南市地籍字第 09814517790 號不付懲戒之決定應予撤銷；被告應依原告之申請，對訴外人黃麗蓉依地政士法第 44 條規定作成懲戒處分」部分，並不具有法律上利害關係，應予判決駁回，訴願決定予以不受理，亦無違誤，應予維持。至於請求（二）林三貴部分：「訴願決定及被告 98 年 8 月 20 日南市地籍字第 09814518950 號函應予撤銷；被告應依原告之申請，對於訴外人林三貴依地政士法第 49 條規定作成裁罰處分」部分，因非屬「依法申請」，並不合法，應予駁回。又此部分原告之訴既因不合法而遭駁回，故兩造關於本件實體理由之爭執，本院即無再予論述之必要，且本件事證業臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法核均與判決之結果並無影響，茲不逐一論述，均附此敘明。

（六）據上論結，本件原告之訴為一部不合法、一部無理由，依行政訴訟法第 104 條、第 107 條第 1 項第 10 款、第 98 條第 1 項前段、民事訴訟法 95 條、第 79 條，判決如主文。

中　華　民　國　99　年　8　月　26　日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官　江　幸　垠

法官　簡　慧　娟

法官　吳　永　宋

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　　99　　年　　8　　月　　26　　日

書記官　李　昱

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（99 年版）第 237-251 頁