臺中高等行政法院判決

111年度訴字第54號

原　　告　李州勳
　　李晉仲
　　毛林珺
被　　告　財政部國有財產署中區分署

代　表　人　趙子賢
訴訟代理人　蔣志明　律師
複 代 理人　楊榮富　律師

上列當事人間確認公法上法律關係不存在事件，原告不服財政部110年12月29日台財法字第11013946120號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

按行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款分別規定：「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」本件起訴時原告為李晉仲、毛林珺，狀載訴之聲明為：「一、該『101年6月6日台財產中投二字第1012001367號函』公文法律關係不存在(撤銷該行政處分)。二、訴訟費用由被告負擔。」(見本院卷第15頁)；嗣於民國111年7月20日具狀追加原告李州勳，原告毛林珺部分雖記載為輔佐人，惟並未以書狀或於期日以言詞表示撤回起訴，仍為本件原告，先予敘明。並變更及追加訴之聲明為：「一、訴願決定及原處分101年6月6日函均撤銷、並課予國有財產法第52條之2讓售義務。二、訴訟費用由被

告負擔。」（本院卷第193頁）。至追加原告李州勳及訴之聲明部分，經查起訴狀業已載明係對財政部110年12月29日台財法字第11013946120號訴願決定，提起行政訴訟（見本院卷第15頁），且因101年6月6日台財產中投二字第1012001367號函係屬駁回申請讓售國有土地之行政處分（詳下述），原告據以追加請求被告作成讓售處分之課予義務訴訟，核其所為訴之變更及追加乃本於相同之基礎事實，被告亦未表示不同意，本院認為其上開聲明之變更及追加，應予准許。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

㈠訴外人李清沂、李清月於100年3月3日委由原告毛林珺為代理人，提出承購國有非公用不動產申請書，向被告所屬南投辦事處(改制前為財政部國有財產局臺灣中區辦事處南投分處，下稱南投辦事處)申購南投縣中寮鄉先驅段226地號土地（重測為後平段471地號，下稱系爭土地）。經南投辦事處認定與國有財產法第52條之2規定不符，乃以101年6月6日台財產中投二字第1012001367號函（下稱101年6月6日函）通知訴外人李清沂、李清月申購案應予註銷，並副知代理人即原告毛林珺，原告毛林珺於101年7月7日以函文就101年6月6日函向南投辦事處陳述意見，惟訴外人李清沂、李清月並未提起行政爭訟以為救濟。訴外人李清月嗣於110年3月14日死亡，原告李州勳、李晉仲為其繼承人。

㈡原告毛林珺於110年6月25日繕具檔案應用申請書，向南投辦事處申請複製101年6月6日函，經南投辦事處於110年7月2日以台財產中投二字第11006047540號函請原告毛林珺依限繳納複製費用。原告毛林珺於110年9月8日至南投辦事處繳納複製費用新臺幣(下同)2元後，以所提供之101年6月6日函複製品其上無公文程式條例第3條規定之印信或簽署而未領取。再經南投辦事處以110年9月13日台財產中投二字第11025031240號函(下稱110年9月13日函)知原告毛林珺領取複製

品並繳納複製費78元整。原告毛林珺不服，提起訴願，經財政部以110年12月29日台財法字第11013946120號訴願決定（下稱訴願決定）不受理。原告毛林珺遂與原告李州勳、李晉仲提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告李州勳、李晉仲之祖厝南投縣○○鄉頂坑巷33號建物，自35年12月前即坐落於系爭土地上，原告李州勳、李晉仲之父親李清月依國有財產法第52條之2規定向被告申請讓售，經被告於94年8月16日現場勘查認符合國有財產法第52條之2讓售規定，並計價在案，因當時被告計價方式未按該法以500平方公尺、第1次公告地價讓售有違規定，嗣後經南投辦事處以101年6月6日函註銷系爭土地承購案。

2.原告李州勳、李晉仲再於110年9月7日申請讓售系爭土地，經被告之胡股長當面告知該案已撤銷，然被告當初就101年6月6日函，未依行政程序法第76條規定製作送達證書予訴外人李清沂、李清月，致原告毛林珺無從於101年7月7日函文中加註，然其意思表示係維護李家權益應有國有財產法第52條之2承購權，已符收受翌日30日內進行訴願之規定，惟被告未對101年7月7日函回覆，應視為原告毛林珺已在法定期間內提起訴願。原告毛林珺依訴願法第14條規定提起訴願，請求撤銷101年6月6日函，被告卻以原告毛林珺係不服其110年9月13日函為訴願標的為答辯，顯然有誤。

3.原告毛林珺自92年間為李清沂、李清月之代理人，於110年9月7日申請書載明申請人李州勳、李晉仲，代理人毛林珺，並提出訴願書，倘訴願機關認不合訴願程序，應依訴願法第62條規定通知訴願人20日內補正，然訴願機關未定期命其補止，原告提起本件行政訴訟符合規定。又送達之程序及方式，以行政文書依法寄存送達完畢時作為發生送達效力之時點，被告自不能僅稱原告毛林珺有書寫101年7月7日函，即代表被告有合法送達該公文書，足認被告違反公務員應注

意、能注意，而未注意，致損害原告承購權、財產權，101年6月6日函具重大明顯瑕疵，為無效行政處分，自始當然不生效力，應予撤銷。

4.訴外人李清月之申請案，經原告陳情監察院，被告命原告先繳5年不當得利，才能辦理國有財產法第52條之2讓售。而被告以內政部公告災區地籍位移屬實，行不實手段，再以效力未定之地籍經界線註銷國有財產法第52條之2承購權，然國有財產法第52條之2讓售並無以鑑界為要件。南投縣政府於109年11月10日完成該區土地重測土地界址爭議案件「不動產糾紛調處紀錄」在案，再經南投縣南投地政事務所於111年1月20日再公告至111年3月8日進行補辦公告程序完成，被告均為正本收受者，知悉地籍位移屬實，自難認101年6月6日函之註銷理由符合法律事實。

5.依內政部公告「該區地籍因九二一大地震位移屬實」地籍暫不受理複丈屬實、106年6月23日府地測字第1060130324號、南投縣南投地政事務所108年9月12日檢送土地協調紀錄、南投縣政府108年12月3日召開該區地籍重測區土地界址爭議案，被告皆為正本收受者、遲至109年11月10日府地測字第1090253533號函南投縣政府完成土地重測仲裁。基此，其時效進行中，有與時效基礎相反之事實發生，依民法第129條第1項規定，使已進行之期間全歸無效之謂為時效中斷，依南投縣南投地政事務所111年1月20日地籍圖重測成果於111年3月8日進行補辦公告程序，原告李州勳、李晉仲於110年9月7日續向被告申請讓售系爭土地符合時效，故原告符合國有財產法第52條之2申購權。地籍位置經南投縣南投地政事務所實施測量正確後，101年6月6日函即應撤銷無疑，以符行政程序法第111條第6項、第115條之土地專屬管轄認定，且今法律事實原因經土地目的主管機關重測，已排除該問題，其審核要件為出具35年12月31日前之戶籍相關證明，前經被告審認符合，被告應依國有財產法第52條之2規定辦理

讓售予原告，以確保原告世代居住之土地居住正義原始取得之權益等語。

㈡聲明：訴願決定及101年6月6日函均撤銷、並課予國有財產法第52條之2讓售義務。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.被告確實已將101年6月6日函寄送予訴外人李清沂、李清月，並為其等2人之代理人即原告毛林珺所知悉，此參原告毛林珺於101年7月7日之函文主旨記載：「有關貴處函退南投縣中寮鄉先驅段226地號國有土地申購乙案」，及說明一、載明：「依101年6月6日台財產中投字第1012001367號函辦理」等語自明。是原告主張101年6月6日函未送達訴外人李清沂、李清月，顯然悖於事實，其主張101年6月6日函因未送達，不生公法上法律關係，亦屬無據。

2.本件有當事人不適格問題，101年6月6日函係以訴外人李清月為當事人，原告均非原處分之相對人，不得對之提起訴願，另原告李州勳與李晉仲亦未曾提起訴願程序，本件起訴不合法。又101年6月6日函駁回訴外人李清沂、李清月之申購案，與原告毛林珺並無任何法律上利害關係，其得否提起本件訴訟亦有疑問。而訴外人李清月之申購案已經被告註銷，註銷後未有人提起訴願。至於原告李州勳、李晉仲於110年9月7日另提出申請書申購係另一申購案，與本件無關，是原告應就110年之申購案處理，而非爭執101年6月6日函等語。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠原告李州勳、李晉仲及毛林珺訴請撤銷101年6月6日函，並請求被告作成准其申購系爭土地之行政處分，其起訴是否合法？

㈡原告毛林珺訴請撤銷訴願決定，是否合法？

㈢原告李州勳、李晉仲訴請撤銷訴願決定，有無提起訴訟之權能，當事人是否適格？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

前揭爭訟概要之事實，除前列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，並分別有如附表所示各項資料可查（甲證1、3、4至7；乙證1至5。本件相關證據之編號詳附表），此部分事實堪以認定。

㈡原告李州勳、李晉仲及毛林珺訴請撤銷101年6月6日函，並請求被告作成准其申購系爭土地之行政處分，其起訴不合法：

1.應適用的法令：

按行政程序法第92條第1項規定：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」行政訴訟法第5條規定：「（第1項)人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向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。(第2項)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。」準此，依行政訴訟法第5條規定提起之課予義務訴訟，須人民依法申請之案件，遭行政機關予以駁回處分或怠為處分，且經訴願程序後，始得提起行政訴訟。倘未經過訴願程序，逕行提起行政訴訟，即屬起訴不合程式，且無法補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定裁定駁回。

2.經查，101年6月6日函核其內容係被告就訴外人李清沂、李清月於100年3月3日委由原告毛林珺為代理人，提出承購國有非公用不動產之申請案，認與國有財產法第52條之2規定

不符，無法辦理讓售而註銷此申購案之否准處分（見甲證3即乙證2）。該行政處分之相對人為訴外人李清沂、李清月，並非原告李州勳、李晉仲及毛林珺。且訴外人李清沂、李清月於收受上開函文後並未提起訴願。嗣訴外人李清月於110年3月14日死亡，原告李州勳、李晉仲為其繼承人，另於110年9月7日向南投辦事處申請承購系爭土地(見甲證1)，經南投辦事處以於110年9月22日以台財產中投二字第11025032820號函駁回其申請(見甲證7)。惟原告李州勳、李晉仲亦未對之提起訴願，原告毛林珺則未曾以自己名義申請承購系爭土地，其等逕行提起本件課予義務訴訟，欠缺起訴要件，且無從補正，依上開規定及說明，應以裁定駁回之。

㈢原告毛林珺訴請撤銷訴願決定，其起訴為不合法：

1.應適用的法令：

訴願法第3條第1項規定：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」行政訴訟法第4條第1項規定：「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，得向行政法院提起撤銷訴訟。」行政訴訟法第107條第1項第10款規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」

2.依上述法律規定規定可知，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3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，始得向高等行政法院提起撤銷訴訟。而所謂行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。至行政機關所為單純事實之敘

述或事實通知或理由之說明，既不因該項敘述或通知或說明而生何法律上之效果者，自非行政處分。故提起行政訴訟法第4條之撤銷訴訟，須人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為其權利或法律上利益受損害者，經依合法訴願程序後，始得向法院提起之，若無此種情形，而向行政法院提起撤銷訴訟，其起訴即認不備要件；對於原告起訴不合程式或不備其他要件者，行政法院應以裁定駁回之。

3.經查，原告毛林珺提起訴願之標的為：南投辦事處110年9月13日函（見甲證4即乙證4）。該函主旨略為：台端申請複製本處101年6月6日函，請繳納郵遞費用（掛號寄發）實支數額28元、處理費用50元，共計78元，並將收據影本寄回本處等語。說明三略以：台端110年9月8日來辦事處繳納複製費用2元，惟未領取上開函文，若需由本處郵遞，請依旨述規定辦理；或親自來辦事處領取等語（見丁證1）。核其內容係就前已准許原告毛林珺申請檔案應用惟因原告毛林珺未領取複製品部分，通知原告毛林珺如予郵寄之相關費用，或可親自領取，性質上為單純之事實通知，並不對外發生准駁之法律上效果，非屬行政處分。訴願決定以上開110年9月13日函並非行政處分，而決定不受理，經核並無不合。原告毛林珺提起撤銷訴訟，於法未合，且無從補正，其起訴自屬不備其他要件，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應以裁定駁回之。

㈣原告李州勳、李晉仲訴請撤銷訴願決定，其當事人不適格：

1.應適用的法令：

行政訴訟法第4條第3項規定：「訴願人以外之利害關係人，認為第一項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」

2.最高行政法院90年6月份庭長法官聯席會議決議略以：「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。本院69年4月30日庭長評事聯席會議關於此部分決議應予維持。」

3.原告請求撤銷之訴願決定，其訴願人為原告毛林珺，並非原告李州勳及李晉仲（見甲證4即乙證4）。原告李州勳、李晉仲既非訴願決定之訴願人，且就該訴願決定之標的即110年9月13日函，亦難認有何損害其權利或法律上之利益，欠缺訴請撤銷之訴訟權能，此部分應屬當事人不適格，依據上開規定及說明，在法律上顯無理由，爰不經言詞辯論逕以判決駁回之，且就上開起訴不合法本應以裁定駁回之部分，基於訴訟經濟之原則，亦一併以判決駁回之。

㈤本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併此敘明。

六、結論：原告之訴為一部不合法，一部顯無理由，爰併予判決駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　11　　月　　29　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　陳　文　燦

法　官　張　鶴　齡

法　官　黃　司　熒

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；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。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　11　　月　　29　　日

書記官　詹靜宜

==========強制換頁==========

附表、證據編號對照表

證號	證據名稱	所附卷宗	頁次
甲證1	原告110年9月7日承購國有非公用不動產申請書影本	本院卷	19
甲證2	系爭土地地籍圖、空照圖影本	本院卷	21-25
甲證3	南投辦事處101年6月6日函影本(同乙證2)	本院卷	27-28
甲證4	原告毛林珺110年10月22日訴願書影本(同乙證4)	本院卷	29-30
甲證5	被告110年11月12日訴願答辯書影本	本院卷	33-64
甲證6	財政部110年12月29日台財法字第11013946120號訴願決定書影本(同乙證5)	本院卷	67-70
甲證7	被告110年9月22日台財產中投二字第11025032820號函	本院卷	144-145
甲證8	內政部88年10月6日台(88)內地字第8885518號開會通知單(稿)	本院卷	146-147
甲證9	南投縣政府106年6月23日府地測字第1060130324號函	本院卷	149
甲證10	南投縣南投地政事務所108年9月12日投地二字第1080005696號	本院卷	150
甲證11	南投縣政府108年12月3日府地測字第1080273270號函	本院卷	151
甲證12	南投縣109年11月10日府地測字第1090253533號函	本院卷	153-155
甲證13	南投縣南投地政事務所111年1月20日投地二字第1110000358號函	本院卷	156-158
甲證14	李清月之戶籍謄本(除戶全部)、日據時代戶籍謄本、○○○○○○○	本院卷	159-166

	○○○○92年11月5日投中戶字第0920001961號函、南投縣○○鄉公所93年9月27日中鄉建字第0930012051號函		
甲證15	原告94年8月11日向被告申請讓售收據	本院卷	167
甲證16	被告111年4月1日台財產中投三字第11135013640號函	本院卷	168-169
甲證17	工業技術研究院62年11月14日-72年6月13日航照圖及106年1月23日地籍圖	本院卷	170-174
甲證18	原告毛林珺之戶籍謄本	本院卷	201
乙證1	李清沂、李清月100年3月3日承購國有非公用不動產申請書影本	本院卷	95
乙證2	南投辦事處101年6月6日函影本(同甲證3)	本院卷	97-98
乙證3	原告101年7月7日函影本	本院卷	99-100
乙證4	原告毛林珺110年10月22日訴願書影本(同甲證4)	本院卷	101-102
乙證5	財政部110年12月29日台財法字第11013946120號訴願決定書影本(同甲證6)	本院卷	103-106
丁證1	南投辦事處110年9月13日函	訴願卷	6