臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
112年度原訴字第2號
114年6月11日辯論終結

原　　告　高榮欽
訴訟代理人　王晨瀚　律師
　　廖國憲　律師
被　　告　南投縣政府
代　表　人　許淑華
訴訟代理人　江志培

上列當事人間原住民保留地事件，原告不服原住民族委員會中華民國112年8月24日原民訴字第11200429543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

一、事實概要：

原告就坐落○○縣○○鄉平靜段348地號原住民保留地(原登記面積27,450平方公尺，地籍測量更正後面積為27,238平方公尺，下稱系爭土地)，於民國67年1月18日設定耕作權登記，並於85年5月31日因耕作權存續期間屆滿取得土地所有權登記在案（下稱85年所有權移轉登記處分)。嗣訴外人吳香蘭（下稱訴外人）於110年12月16日向○○縣○○鄉公所（下稱仁愛鄉公所)陳情系爭土地範圍內有部分為其祖先留下之耕地，其並自82年起即於其上開墾、耕作，及興建工寮使用迄今，惟系爭土地卻於85年間由原告取得整筆土地所有權，乃請求塗銷部分系爭土地所有權登記。仁愛鄉公所於111年3月11日會同被告、原告及訴外人於系爭土地辦理會勘，確認系爭土地上有訴外人所有之工寮1棟及溫室鐵架，為確定訴外人使用位置，仁愛鄉公所乃函請○○縣○里地政事務

所（下稱埔里地所）辦理預為分割作業，經埔里地所111年7月27日埔地二字第0000000000號函附複丈成果圖所示，平靜段348⑵地號部分，面積1,857平方公尺，為訴外人使用位置（下稱系爭土地⑵部分）。被告乃以111年9月22日府授原產字第0000000000號函請原告陳述意見後，審認系爭土地所有權移轉登記違反85年所有權移轉登記處分作成時原住民保留地開發管理辦法第8條第2項規定，以112年1月9日府授原產字第0000000000號函(下稱原處分)撤銷系爭土地⑵部分之所有權移轉登記。原告不服，提起訴願，經原住民族委員會以112年8月24日原民訴字第00000000000號訴願決定(下稱訴願決定)駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告依85年所有權移轉登記處分取得系爭土地所有權登記，有信賴保護原則之適用，且原告信賴利益顯然大於被告撤銷原處分所欲維護之公益：

⑴系爭土地自50年間即由原告耕作使用，且於66年12月31日依臺灣省山地保留地管理辦法第16條第1項規定申請，並經鄉公所提交鄉土地權利審查委員會審查屬實，核准原告就系爭土地之耕作權登記，此乃原告信賴國家之法規而申請，具有信賴基礎。原告基於前開耕作權登記所形成之信賴，持續耕作直至85年5月31日因耕作權存續期間屆滿，依當時原住民保留地開發管理辦法第8條規定，經查明屬實後，申請辦理系爭土地之所有權移轉登記，此亦為原告因信賴國家之法規而為辦理移轉登記，具有信賴表現。無論係申請耕作權或移轉所有權登記，原告均無以詐欺、脅迫或賄賂之方式為之，且未對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，又非明知行政處分違法或因重大過失而不知者，故無行政程序法第119條信賴不值得保護之情形。原告申請耕作權及所有權移轉登記，前後兩次均透過主管機關實地審核查明認

定原告符合自行經營或自用之要件，而通過審查，自應受信賴原則之保護。

⑵被告以原處分撤銷85年所有權移轉登記處分，自應提出於85年間究如何作成同意原告取得系爭土地所有權之相關文件，否則訴外人自稱早在82年即開始利用系爭土地⑵部分，惟主管機關於85年實地審核時竟完全未發現其利用狀況，而作成85年所有權移轉登記處分，顯與常理未合。且訴外人僅單方面之主張，提出之相關現地拍攝照片上亦未記載時間，其所述真實性令人存疑。遍查原處分及訴願決定，均未見被告提出85年間原告取得系爭土地所有權相關文件，故被告自應就其85年所有權移轉登記處分係屬違法，且原告有行政程序法第119條之情形，而撤銷之公益大於原告之信賴利益，負舉證責任，若確為當時主管機關疏未調查而為違法之處分，此一不利益實不應由無辜之原告獨自承擔。

⑶原告雖於111年3月11日與訴外人、被告及仁愛鄉公所一同會勘系爭土地，並簽名於簽到處上，然此應單純解釋為原告當天確實有會勘現場之書面記錄而已，至於現況記載是否為事實，仍有待商榷，實不得因原告當天署名即生自認現況之記載並應受其拘束之法律效果。原告於取得系爭土地所有權前，實因不知須辦理土地鑑界，且被告未主動告知須辦理確認土地界址等相關程序，致原告無法清楚知悉系爭土地⑵部分土地亦為原告所有範圍，而未就訴外人擅自占有使用之行為進行制止，顯見被告確未善盡調查之責，造成原告僅能被迫接受土地收回之局面，此一不利益自無由原告獨自承擔。退萬步言之，縱原告清楚知悉系爭土地之界址為何，依法亦未規定土地所有權人應就土地之任何一處一角均應完全利用，否則倘土地所有權人未能及時察覺自己之部分土地遭他人無權占用，即可能出現該部分土地嗣後反遭無權

占用之人取得所有權之怪異現象，此無異使土地所有權人就土地使用、利用規劃上缺乏彈性。

⑷考量原處分距85年所有權移轉登記處分作成後已長達17年之久，被告方確實知曉撤銷原因，則原告實質上之信賴利益，顯然大於被告僅基於正確性而撤銷85年所有權移轉登記處分所欲維護之公益，而85年所有權移轉登記處分之撤銷全歸責於原告亦顯違反信賴保護原則。

⑸被告測量確認系爭土地⑵部分土地實際為原告所有後，原告主動告知訴外人，其亦表示同意歸還，原告便於108年將系爭土地⑵部分土地收回耕作，直至111年收受公文始停止，顯見原告乃因被告怠於實際測量地界，始致其未能加以耕作該地，而非刻意不為，此一程序瑕疵實應歸責於被告，而無由使原告獨自承擔此一不利益。

⑹若認被告撤銷原處分欲維護之公益顯然大於原告之信賴利益，因原告並無信賴不值得保護之情形，依行政程序法第120條規定，被告應就原告未能繼續使用收益系爭土地⑵部分土地之損失，給予合理適當之補償。

2.85年所有權移轉登記處分早已逾行政程序法第121條第1項2年之除斥期間：

被告及其所屬機關人員最早應於原告85年申請所有權移轉登記，於實地訪查時即知悉系爭土地上存有訴外人興建之鐵皮屋等，自斯時即應開始計算2年之除斥期間，故原處分作成時顯逾除斥期間，而屬違法。退步言之，自被告准予原告就系爭土地為所有權移轉登記至訴外人向仁愛鄉公所申請調處已時隔15年之久，被告期間僅須指派相關人員到場實地訪查即可輕易得知此一情事，然被告卻遲至110年始加以調查，而作成原處分，此早已逾除斥期間而屬違法等語。

㈡聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告自承未使用部分土地，即與行為時原住民保留地開發管理辦法之規定有違，85年所有權移轉登記處分確屬違法：

⑴依據84年3月22日修正之原住民保留地開發管理辦法第8條第2項規定，耕作權登記後繼續自行經營滿5年經查明屬實者，由省（市）政府民政應（局）會同耕作權人向當地機關申請辦理所有權移轉登記。易言之，取得耕作權之土地須符合申請人自行經營使用之部分，倘非屬其使用部分則無法取得所有權。本案在訴外人陳情後，經仁愛鄉公所於111年3月11日會同被告辦理會勘，確認系爭土地上有訴外人所有之工寮1棟及溫室鐵架，原告亦承認訴外人約自82年間使用迄今，並表示該工寮搭建與使用時即知悉，為確認訴外人使用位置，仁愛鄉公所函埔里地所預為分割作業，並於111年6月30日辦理複丈分割，依據埔里地所111年7月27日埔地二字第0000000000號函附複丈成果圖，系爭土地⑵部分面積1,857平方公尺為訴外人使用位置。

⑵為釐清原告於耕作權存續期間之使用情形及為何訴外人於系爭土地有工作權人狀態下，得以搭建工寮並使用至今，其整用過程原告皆知悉且未阻擋，被告乃以111年9月22日府授原產字第0000000000號函請原告提出意見，經原告於111年11月15日提出陳述意見，原告自承因取得系爭土地耕作權後，未申請鑑界及測量，致不知系爭土地⑵部分為系爭土地範圍內，故未有制止行為。本案因原告於取得系爭土地所有權移轉登記前皆不知道系爭土地⑵部分為其已設定耕作權登記之土地，即無使用該位置之事實，以致明知訴外人使用，並搭建工寮使用迄今，皆未有制止及阻擋行為。是以，原告自設定耕作權至取得所有權，皆未知悉系爭土地⑵部分屬於系爭土地範圍內，該部分土地未符合耕作權登記後繼續自行經營

滿5年之所有權移轉要件，故被告撤銷系爭土地⑵部分之所有權移轉登記，符合相關法令規定。

2.訴外人有無繼續使用系爭土地與系爭土地所有權移轉登記有無符合規定無關：

原告指稱訴外人自92年起即未使用系爭土地⑵部分，而係出租於第三人云云，惟其所提供之租賃契約書內出租土地為平靜段405地號土地，該筆土地為訴外人所有，其出租於他人無違法之處。本案係審查85年所有權移轉登記處分有無違反行為時原住民保留地開發管理辦法規定，即審查所有權移轉當下有無符合移轉要件，至訴外人占用系爭土地⑵部分之使用情形，不在所問，且被告會同仁愛鄉公所於111年3月11日辦理現地會勘，系爭土地⑵部分上之工寮仍為訴外人所有，並由訴外人拿鑰匙開啟門鎖，帶領會勘人員進入屋內，原告於該次會勘亦無表示該部分土地已出租予第三人之情事，原處分並無違誤等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、本院判斷：

㈠前提事實：

前揭事實概要所載事實，有系爭土地土地登記簿、訴外人於110年12月16日土地糾紛調處申請書、111年3月11日南投縣仁愛鄉平靜段348地號陳情案會勘紀錄表及照片、埔里地所111年7月27日埔地二字第0000000000號函附複丈成果圖、被告111年9月22日府授原產字第0000000000號函、原告111年11月5日陳述意見書、原處分、訴願決定等各項證據資料影本存卷可查（見本院卷第21至28頁、第79至80頁、第85至91頁、第103至112頁、第123至131頁），堪認為真實。

㈡按85年所有權移轉登記處分作成時之原住民保留地開發管理辦法（84年3月22日修正）第8條第2項規定：「耕作權登記後繼續自行經營滿5年經查明屬實者，由省（市）政府民政廳（局）會同耕作權人向當地登記機關申請辦理所有權移轉登記。」其權限機關原為省（市）政府民政廳（局），嗣上

開辦法歷多次修正，權限機關改為省（市）政府原住民事務委員會（87年3月18日修正）、行政院原住民委員會（89年2月16日修正）、中央主管機關（96年4月25日修正），至原處分作成時同辦法第2條第1項規定：「本辦法所稱主管機關：在中央為原住民族委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府」、第17條第1項、第2項規定（108年7月3日修正）：「（第1項）原住民符合下列資格條件之一者，得申請無償取得原住民保留地所有權：一、原住民於本辦法施行前使用迄今之原住民保留地。二、原住民於原住民保留地內有原有自住房屋，其面積以建築物及其附屬設施實際使用者為準。三、原住民依法於原住民保留地設定耕作權、地上權或農育權。（第2項）前項申請案由鄉（鎮、市、區）公所提經原住民保留地土地權利審查委員會擬具審查意見，並公告30日，期滿無人異議，報請直轄市、縣（市）主管機關核定後，向土地所在地登記機關辦理所有權移轉登記。」由直轄市、縣（市）政府承接此部分之業務而為作成所有權移轉登記處分之權限機關，是亦有撤銷前由省（市）政府民政廳（局）所作成違法所有權移轉登記處分之權限。又85年所有權移轉登記處分作成時之原住民保留地開發管理辦法第8條第2項既已明定於耕作權登記後繼續自行經營滿5年為申請辦理所有權移轉登記之要件，自應有繼續自行經營之事實，倘並無該事實存在，則所作成之所有權移轉登記處分即屬違法。

㈢次按行政程序法第117條規定：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。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119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。」第119條規定：「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。

二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」第120條第1項規定：「授予利益之違法行政處分經撤銷後，如受益人無前條所列信賴不值得保護之情形，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應給予合理之補償。」第121條第1項規定：「第117條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起2年內為之。」是可知違法行政處分於法定救濟期間經過後，除有行政程序法第117條但書所列各款之情形外，原處分機關原則上仍得依職權為全部或一部之撤銷。至撤銷之除斥期間，自「知有撤銷原因」起算，而所謂「知有撤銷原因」，係指有權撤銷機關確實知曉行政處分有違法而應予撤銷之原因，包括因事實認定錯誤所致適用法令錯誤之瑕疵情形。又最高行政法院102年度2月份第2次庭長法官聯席會議決議：「行政程序法第121條第1項規定：『第117條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起2年內為之。』法文明示『知』為撤銷權除斥期間之起算點，在授益行政處分之撤銷，且其撤銷純係因法律適用之瑕疵時，尚非僅以原處分機關或其上級機關可得知悉違法原因時，為除斥期間之起算時點，仍應自有權撤銷之機關確實知曉原作成之授益行政處分有撤銷原因時，起算2年之除斥期間。又是否確實知曉有撤銷原因者，乃事實問題，自應具體審認。」旨在說明除斥期間之起算時點，仍應自有權撤銷之機關確實知曉原作成之授益行政處分有撤銷原因時起算，而所謂確實知曉原作成之授益行政處分有撤銷原因，則並未將因事實認定錯誤所致適用法令錯誤之瑕疵情形排除在外（最高行政法院112年度上字第759號判決意旨參照）。

㈣經查：

1.本件經訴外人於110年12月16日向仁愛鄉公所陳情系爭土地範圍內有部分為其使用迄今，請求塗銷部分系爭土地所有權登記後，仁愛鄉公所於111年3月11日會同被告、原告

及訴外人於系爭土地辦理會勘，會勘結論為：「陳情人使用之部分有一棟工寮及溫室，於82年開始使用…」，並經原告簽名確認；嗣原告陳述意見略以：其於80年取得他項權利前，因認知不足未申請土地鑑界測量，致不知系爭土地⑵部分亦為其得使用範圍，因此未有制止行為等語；復於訴願時陳稱：就訴外人之占用行為，係因其對所有權實際範圍有不確定性，故未出面阻止等語，有111年3月11日南投縣仁愛鄉平靜段348地號陳情案會勘紀錄表及照片、原告111年11月5日陳述意見書、112年2月8日陳述意見書（視為提起訴願）等在卷可佐(分見本院卷第177至179頁、第129至145頁、第81至84頁)，足證原告既已自承於設定耕作權時，即因不知系爭土地⑵部分亦在耕作權範圍內而任由訴外人占有使用，原告就系爭土地⑵部分土地顯無自耕作權登記後繼續自行經營滿5年之事實，而與85年所有權移轉登記處分作成時之原住民保留地開發管理辦法第8條第2項規定之要件不符，85年所有權移轉登記處分以系爭土地全部為移轉標的，即屬違法，而得由承接此部分業務之被告依行政程序法第117條規定，撤銷系爭土地⑵部分之所有權移轉登記。

2.原告雖主張其並無行政程序法第119條所列各款信賴不值得保護之情形，被告不得撤銷85年所有權移轉登記處分等云。惟原告就85年所有權移轉登記處分，固無以詐欺、脅迫或賄賂方法，或對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述而使行政機關作成處分，或明知處分違法或因重大過失而不知等情形。然考量85年所有權移轉登記處分作成時原住民保留地開發管理辦法第3條已明揭原住民保留地之政策目的，係為保障原住民生計及推行原住民行政，故應輔導原住民取得承租使用之權利，並在經相當期間持續自行開墾使用之情形下，得無償取得保留地所有權之規範意旨，使原住民以開墾使用之事實換取無償取得保留地所有

權，而得以安生立命，具有強烈之公益目的，倘放任申請人在無實際經營之情形下仍得取得原住民保留地之所有權，不僅有違公平原則，亦剝奪實際上經營之人取得該部分土地之可能，而與規範目的相悖。原告就系爭土地⑵部分土地既不知在其得使用之範圍而未有實際經營，其對85年所有權移轉登記處分僅在於所有權登記範圍之抽象信賴，尚難認有顯然大於撤銷所欲維護之公益，而與行政程序法第117條但書第2款規定之要件不符，被告自仍得撤銷該部分違法之所有權移轉登記處分。

3.又被告係自原告於111年11月15日提出陳述意見後，始確知原告就系爭土地⑵部分並無自耕作權登記後繼續自行經營滿5年之事實，而知悉85年所有權移轉登記處分有撤銷原因，則被告於112年1月9日作成原處分自未罹於行政程序法第121條第1項規定2年之除斥期間。

㈤原告雖主張85年所有權移轉登記處分倘有經實地審核，惟主管機關卻未發現訴外人利用系爭土地⑵部分狀況，顯與常理未合；倘未經實地查核，則為主管機關之疏失，均不可歸責於原告等云。惟經被告洽詢仁愛鄉公所有關85年所有權移轉登記處分作成時之會勘紀錄乙事，經仁愛鄉公所表示85年間之權利申請案並無法令依據應辦理現勘程序，故於該期間尚無辦理現勘作業等語，而原住民保留地相關業務標準作業程序係於105年10月21日始頒布，並於其中規定應有會勘紀錄等情，有被告113年4月26日府授原產字第1130107268號函在卷可查（見本院卷第215至216頁），足證85年所有權移轉登記處分作成時，並無原告主張主管機關經實地查核未發現訴外人占用之情形，或有應實地查核而未實地查核之疏失。再者，當時原住民保留地開發管理辦法第8條第2項已明揭「繼續自行經營滿5年」之客觀事實為所有權移轉登記之要件，至原告就系爭土地⑵部分未有經營是否有可歸責性則非所問，原告此部分之主張，亦非可採。

㈥至原告主張被告應依行政程序法第120條第1項規定，補償其未能繼續使用收益系爭土地⑵部分土地之損失乙節，按該項規定應予補償之範圍乃以「因信賴該處分致遭受財產上之損失」為限，不包括該被撤銷之授益處分所授予之利益本身，亦不包括以該被撤銷之授益處分繼續存在為前提而得領受之期待利益，是以原告請求被告應補償其未能繼續使用收益系爭土地⑵部分之所失利益，亦屬無據。

五、綜上所述，原告上開主張各節，均非可取。被告作成原處分認事用法俱無違誤，訴願決定予以維持，亦核無不合。原告訴請判決如訴之聲明所示，於法未合，無從准許。

六、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，均核與判決結果不生影響，爰不逐一論述，併此敘明。至原告聲請向農業部林業及自然保育屬航測及遙測分署調取系爭土地⑵部分於82年至85年之航空影像即空照圖，並聲請原告親屬李明德到庭作證，待證事實均為訴外人是否於上開期間即占用系爭土地⑵部分等語（見本院卷第242至243頁）。惟原告既已自承於設定耕作權時，即因不知系爭土地⑵部分亦在耕作權範圍內而任由訴外人占有使用，原告就系爭土地⑵部分土地顯無自耕作權登記後繼續自行經營滿5年之事實，業據本院依卷內證據認定明確，原告此部分證據之聲請核無調查必要，亦附此敘明之。

七、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　9　　日

審判長法官　蔡紹良

法官　陳怡君

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. 當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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. 當事人為公法人、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，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　9　　日

書記官　詹靜宜