

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

112年度訴字第54號

原告 林秀香

被告 農業部林業及自然保育署南投分署

代表人 李政賢

訴訟代理人 鄭廷萱 律師

上列當事人間承租國有土地事件，原告不服行政院農業委員會中華民國112年1月10日農訴字第1110727936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：

本件原告林秀香起訴時狀載訴之聲明為：「先位訴之聲明：一、原處分機關發文日期中華民國111年10月21日投政字第114110621號函之行政處分應予撤銷；行政院農業委員會林務局南投林區管理處應同意林秀香承租門牌號碼南投縣魚池鄉水社村中興路12巷10號所坐落之國有林地明潭段488地號土地（面積184.24平方公尺）。二、行政院農業委員會林務局南投林區管理處應全部暫停停止對林秀香所提南投地方法院110年埔簡字第187號矩股遷讓房屋訴訟之訴訟行為（包含上訴審）。備位訴之聲明：一、行政院農業委員會林務局南投林區管理處應對柯偉恭、施丹鳳及王君堯提出遷讓房屋訴訟。二、程序費用由柯偉恭、施丹鳳及王君堯負擔。」（見本院卷第15頁），嗣於言詞辯論期日撤回備位訴之聲明部分，並將先位訴之聲明更改為：一、原處分及訴願決定均撤銷。二、被告行政院農業委員會林務局南投林區管理處（於112年8月1日改制為農業部林業及自然保育署南投分署）就原

告以111年10月11日之申請書及陳請書申請承租門牌號碼南投縣魚池鄉水社村中興路12巷10號所坐落之國有林地明潭段488地號土地（面積184.24平方公尺），應作成准許之行政處分。」（見本院卷第288頁），核其撤回備位訴之聲明，及本於相同基礎事實，更正原為未臻妥適之先位訴之聲明，以符合法定程式，於程序上並非法所不許，本院自應以其於本院言詞辯論期日所為之訴之聲明為程序標的予以審判，合先敘明。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

原告因其與他人共有之門牌號碼○○縣○○鄉○○村○○路00巷00號房屋1棟（下稱系爭建物）占用被告轄管位於巒大事業區第15林班地（下稱第15林班地）內坐落南投縣魚池鄉明潭段488地號國有林地部分面積之土地（下稱系爭土地），乃於111年10月11日提出書面向被告申請承租所占用之系爭土地（下稱系爭申請案件），經被告以111年10月21日投政字第0000000000號函（下稱原處分）復否准其所請。原告不服，提起訴願，經行政院農業委員會（已改制為農業部）以112年1月10日農訴字第0000000000號訴願決定（下稱訴願決定）不受理，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

系爭土地係由原告公公柯秋麟承租，並於其上建造系爭建物供後續子孫使用迄今。被告與訴外人施丹鳳、王君堯、柯偉恭等人間有關承租第15林班地之租地造林契約期限已於105年6月24日屆滿，惟被告並未對施丹鳳、王君堯、柯偉恭等人提出遷讓房屋訴訟，僅對原告提出遷讓房屋訴訟，疑有不公不法情事。原告因經濟拮据且身體欠佳，前於111年10月11日向被告申請比照施丹鳳、王君堯、柯偉恭等人之承租條件承租系爭土地，暫緩拆屋還地，以減輕經濟負擔，然被告以原處分駁回，其合法性容有疑義等語。

01 (二)聲明：

02 1.原處分及訴願決定均撤銷。

03 2.被告就原告以111年10月11日之申請書及陳請書申請承租
04 系爭土地，應作成准許之行政處分。

05 三、被告答辯及聲明：

06 (一)答辯要旨：

07 1.系爭土地及其上之系爭建物位於被告前於42年間奉准與訴
08 外人楊增地就巒大事業區第15林班地訂定租地造林契約之
09 租地範圍內，依臺灣南投地方法院（下稱南投地院）110
10 年度埔簡字第187號民事簡易判決所載，楊增地係於69年1
11 1月25日簽訂贈送書，將承租地內面積30坪地贈與原告之
12 公公柯秋麟，由其興建系爭建物。該贈送書僅係楊增地與
13 柯秋麟間之權利義務關係，不得以之對抗第三人即被告。
14 再者，該租約之租地造林人幾經變更名義，被告現與楊增
15 地間已無租賃關係。柯秋麟並未取得合法使用權源，南投
16 地院業於111年9月13日以上開民事簡易判決命柯秋麟之繼
17 承人（含原告）應將系爭建物拆除，並將系爭土地返還予
18 被告。

19 2.司法院釋字第695號解釋係就農委會林務局所屬各林區管
20 理處對於人民依據「國有林地濫墾地補辦清理作業要點」
21 （下稱濫墾地補辦作業要點）申請訂立租地契約，未為准
22 許之決定所生之爭訟而為之解釋，申請人如有不服，應依
23 法提起行政爭訟以為救濟，其訴訟應由行政法院審判。惟
24 原告並非依濫墾地續辦作業要點（性質同濫墾地補辦作業
25 要點）第3點規定，填具申請書並檢附證明文件提出申請
26 ，顯與上開司法院釋字第695號解釋之情形不同，本件非
27 屬公法事件，原告不得提起行政訴訟。且依濫墾地續辦作
28 業要點第2點第1項規定：「在國有林地內，於中華民國58
29 年5月27日以前，已占用墾植竹木、果樹、茶樹、蔬菜或
30 其他農作物，或興設建物、水池、水田等，能提出相關證
31 明文件，並以第一版航空照片判釋確認於早年即已使用，

並輔以歷年航空照片認定有持續使用迄今之事實，且無使用糾紛亦無法令規定禁止為上開使用或不得出租者，得依本要點辦理清理，訂定租約。但有下列情形之一者，不適用本要點：……(二)申請範圍屬已訂租約之租地範圍內。(三)原訂租約業經終止、解除或不再續租……」及第8點第1項第1款規定：「依本要點申請清理放租之案件，有下列情形之一者，應由林區管理處予以駁回，並退還原申請所附證件：(一)屬第2點不予辦理清理之情事。」觀諸第2點規定，除有但書不適用要點之情形外，尚須符合「在國有林地內，於58年5月27日以前，已占用墾植竹木、果樹、茶樹、蔬菜或其他農作物，或興設建物、水池、水田等，能提出相關證明文件，並以第一版航空照片判釋確認於早年即已使用，並輔以歷年航空照片認定有持續使用迄今之事實，且無使用糾紛，亦無法令規定禁止為上開使用或不得出租者」，始得依該要點辦理清理，訂定租約。惟柯秋麟係於69年11月25日始受贈系爭土地興建建物，原告為柯秋麟之繼承人，因繼承取得事實上處分權而占有系爭建物，尚無從認定符合58年5月27日前即已濫墾占用之要件。況原告亦未能提出相關證明文件，並以第一版航空照片判釋確認其於早年即已使用。又依但書規定已明定申請範圍倘已訂有租約，無論租賃關係是否存續，均不得辦理清理。是以，原告亦未符合濫墾地續辦作業要點之要件。退萬步言之，縱使系爭土地符合濫墾地續辦作業要點，依臺北高等行政法院101年度訴字第242號判決意旨，濫墾地續辦作業要點為農委會為達成森林法宗旨所擬定之行政計畫，非為滿足個別人民之利益而存在，個別人民並無執行計畫請求權，亦不因此取得就濫墾建地訂立租約之公法上權利。

3.原告雖申請比照施丹鳳、王君堯、柯偉恭等人之承租條件承租系爭土地，惟施丹鳳、王君堯、柯偉恭等人係依「國有林事業區出租造林地管理要點」（下稱出租造林地管理要點），就巒大事業區第15林班地共同與被告訂定國有林

01 地出租造林契約，租賃期間至105年6月24日止。其後被告
02 與施丹鳳間就其分管之範圍換約，租賃期間延長至114年6
03 月24日止。施丹鳳、王君堯、柯偉恭係有合法承租權源，
04 與楊增地係擅自將部分租地贈與柯秋麟之行為有間，原告
05 所請於法無據。

06 4.按臺灣森林經營管理方案第10條規定：「國有林事業之林
07 地，除依森林法第8條規定辦理，配合政策之推行經行政院
08 專案核准，及已出租林地另案檢討者外，不再放租、解
09 除或交換使用。」亦即除符合該條除外規定，國有林事業
10 區之林地原則上均不得再放租，惟原告並未符合上開例外
11 規定：

12 (1)森林法第8條第1項規定：「國有或公有林地有左列情形
13 之一者，得為出租、讓與或撥用：一、學校、醫院、公
14 園或其他公共設施用地所必要者。二、國防、交通或水
15 利用地所必要可者。三、公用事業用地所必要者。四、
16 國家公園風景特定區或森林遊樂區內經核准用地所必要
17 者。」原告申請承租系爭土地，係為保留系爭建物供經
18 自住，顯與森林法第8條第1項規定之各款情形不符。

19 (2)農委會為加強管理國有林事業區出租之造林地，訂定出
20 租造林地管理要點，其第20條第1項前段規定：「租地
21 造林成林後，租地造林人擬變更名義或將其權利轉讓他人
22 時，應敘明理由聯名向林管處申請核准，並報請林務
23 局核備。」系爭土地位於第15林班地內，第15林班地原
24 由楊增地承租，嗣變更為楊明山，於96年間再經施丹
25 鳳、王君堯、柯偉恭等人與原租地造林人聯名向被告申
26 請轉讓，經核准後取得合法承租權源。楊增地於其承租
27 期間，並未曾依前開規定轉讓相關權利予柯秋麟。

28 (3)施丹鳳有於前開造林契約書租賃範圍內蓋有建物，該建
29 物位於造林契約書之租賃範圍內且契約仍存續中，應屬
30 合法；柯偉恭於前開造林契約書租賃範圍內分管土地之
31 建物即為原告占有之系爭建物，柯偉恭並未搭蓋建

01 物；王君堯亦有於前開造林契約書範圍內蓋有建物。然
02 因其等應屬臺灣森林經營管理方案第10條規定「已出租
03 林地另案檢討」之情形，尚難速斷論其等之占有合法與
04 否。況被告內部就各案件均有列管排序處理，是否對王
05 君堯、柯偉恭依法提起訴訟請求，乃法律賦予被告之正
06 當權利行使，無從作為原告合法占有權源之依據。

07 (4)被告為避免林地細分增加行政管理成本，除為管理經營
08 出租造林地所需得個案審認外，出租造林地不同意分割
09 轉讓。且原告申請承租系爭土地係供興建房屋居住之用
10 ，顯與出租造林使用之約定用途有違。

11 (5)臺灣森林經營管理方案第10條既然明定除法條所述之例
12 外情形，國有林事業區之林地原則上均不得再行放租。
13 施丹鳳等人原為前開租地之承租人，故被告得依臺灣森
14 林經營管理方案第10條評估續租與否之適用。然原告從
15 未與被告有任何租賃關係，自不符合該條「已出租林地
16 另案檢討」之情形，無從與施丹鳳等人之情形比附援
17 引。

18 (二)聲明：駁回原告之訴。

19 四、本件兩造主要爭執之點為：

20 (一)本件為公法事件或私權爭執範疇？本院有無審判權？

21 (二)原告是否得向被告請求承租系爭土地？

22 五、本院判斷：

23 (一)前提事實：

24 前揭爭訟概要所載事實，除上開爭點事項外，餘者為兩造所
25 不爭執，並有系爭土地位置圖（見本院卷第139頁及141頁）
26 、原告111年10月11日申請書及陳情書（見本院卷第143至14
27 4頁）、原處分及訴願決定影本（分見本院卷第145至146頁
28 及第27至29頁）等書件在卷可憑，堪認為真正。

29 (二)按司法院釋字第540號解釋理由書載明：「國家為達成行政
30 上之任務，得選擇以公法上行為或私法上行為作為實施之手
31 段。其因各該行為所生爭執之審理，屬於公法性質者歸行政

01 法院，私法性質者歸普通法院。……申請承購、承租或貸款
02 者，經主管機關認為依相關法規或行使裁量權之結果不符合
03 該當要件，而未能進入訂約程序之情形，既未成立任何私法
04 關係，此等申請人如有不服，須依法提起行政爭訟……」司
05 法院釋字第695號解釋理由書亦指明：「至於人民依行政法
06 規向主管機關為訂約之申請，若主管機關依相關法規須基於
07 公益之考量而為是否准許之決定，其因未准許致不能進入訂
08 約程序者，此等申請人如有不服，應依法提起行政爭訟。」
09 由上開解釋之精神可知，對於人民就林地提出承租申請，如
10 訂約有違林地永續經營或國土保安等重大公益時（森林法第
11 5條規定參照），而為否准之決定，具有公法性質，申請人
12 如有不服，應依法提起行政爭訟以為救濟，其訴訟應由行政
13 法院審判。本件原告向被告申請承租系爭土地，為被告所管
14 理之林地，是否予以出租，涉及國土保安、國家資源利用分
15 配及國有林地永續經營等重大公益事項，且受森林生態保
16 育、管理等相關政策影響，而被告於尚未訂定租約前，以原
17 處分向原告表示歉難同意辦理，乃係基於公權力行使所為之
18 否准處分，應屬公法事件，本院對此即有審判權。

19 (三)復按森林法第5條規定：「林業之管理經營，應以國土保安
20 長遠利益為主要目標。」第6條第2項前段規定：「經編為林
21 業用地之土地，不得供其他用途之使用。」第8條第1項規
22 定：「國有或公有林地有左列情形之一者，得為出租、讓與
23 或撥用：一、學校、醫院、公園或其他公共設施用地所必要
24 者。二、國防、交通或水利用地所必要者。三、公用事業用
25 地所必要者。四、國家公園、風景特定區或森林遊樂區內經
26 核准用地所必要者。」第12條規定：「（第1項）國有林由
27 中央主管機關劃分林區管理經營之；公有林由所有機關或委
28 託其他法人管理經營之；私有林由私人經營之。（第2項）
29 中央主管機關得依林業特性，訂定森林經營管理方案實施
30 之。」臺灣森林經營管理方案第10點規定：「國有林事業區
31 之林地，除依森林法第8條規定辦理，配合政策之推行經行

01 政院專案核准，及已出租林地另案檢討者外，不再放租、解
02 除或交換使用。」出租造林地管理要點第1點規定：「行政
03 院農業委員會（以下簡稱本會）為加強管理國有林事業區出
04 租之造林地（以下簡稱造林地），特訂定本要點。」第2點
05 規定：「造林地由本會林務局（以下簡稱林務局）為主管機
06 關，林區管理處（以下簡稱林管處）為執行機關。督導租地
07 造林人，依造林計畫限期完成造林。」依上開規定可知，國
08 有林地除依森林法第8條規定辦理，配合政策之推行經行政
09 院專案核准，及已出租林地另案檢討者外，不再放租、解除
10 或交換使用，而林地出租之目的亦係依造林計畫完成造林，
11 以達國土保安長遠利益之目標，而不得供其他用途使用。

12 (四)經查，系爭土地屬於國有林地巒大事業區第15林班地，有卷
13 附第15林班地出租造林契約書及系爭土地位置圖可按（見本
14 院卷第121至124頁、第139至141頁），而原告向被告申請承
15 租系爭土地，目的在繼續使用坐落系爭土地上之系爭建物供
16 自住使用，此觀原告之申請書及陳情書即明（見本院卷第14
17 3至144頁），顯與國有林地出租係以造林為目的之使用用途
18 不符。是被告以系爭土地為國有林地，以國土保安長遠利益
19 管理經營主要目標，而原告係以經濟拮据且身體欠佳，建物
20 拆除將損及個人經濟利益為由請求承租系爭土地，顯非正當
21 合理之理由，作成原處分予以否准，核屬適法有據。

22 (五)至原告另主張依濫墾地續辦作業要點之相關規定承租系爭土
23 地。按濫墾地續辦作業要點第2點第1項規定：「在國有林地
24 內，於中華民國58年5月27日以前，已占用墾植竹木、果樹
25 、茶樹、蔬菜或其他農作物，或興設建物、水池、水田等，
26 能提出相關證明文件，並以第一版航空照片判釋確認於早年
27 即已使用，並輔以歷年航空照片認定有持續使用迄今之事實
28 ，且無使用糾紛，亦無法令規定禁止為上開使用或不得出租
29 者，得依本要點辦理清理，訂定租約。但有下列情形之一
30 者，不適用本要點：……(二)申請範圍屬已訂租約之租地範圍
31 內。(三)原訂租約業經終止、解除或不再續租。……」查系爭

土地所位於之第15林班地，於42年6月25日即由楊增地承租造林，於78年9月8日改由楊明山續租，於96年10月15日改由施丹鳳、柯偉恭及王君堯共同承租，租期至105年6月24日止，有第15林班地出租造林契約書存卷可參（見本院卷第121至123頁、第137頁）。嗣施丹鳳就其分管範圍與被告續訂租約至114年6月24日，系爭土地位於柯偉恭原共同承租之分管範圍內，目前未再續租等情，亦據被告訴訟代理人陳明在卷（見本院卷第267至268頁）。依上開規定，亦無濫墾地續辦作業要點之適用，被告作成原處分以原告陳情承租之範圍已訂有租約作造林使用，無從另行出租供作房屋使用而否准原告所請，亦屬有據。六、綜上所述，原告上開主張各節，均非可取。被告以原處分否准原告所請，認事用法俱無違誤，訴願決定以本件屬私權爭執為由而不受理，其理由雖有未洽，然結論並無二致，仍應維持。原告訴請撤銷，並求為判命如訴之聲明所示，為無理由，應予駁回。

七、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，自無逐一論述之必要。

八、結論：原告之訴為無理由，應予駁回。

中 華 民 國 113 年 2 月 21 日

審判長法官 蔡 紹 良

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
(一)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。
(二)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(一)、(二)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(一)、(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	