

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

114年度訴字第162號

原告 鄒運發

被告 臺中市政府地政局

代表人 曾國鈞

訴訟代理人 徐仲弘

上列當事人間因公地放領事件，原告不服臺中市政府中華民國114年5月28日府授法訴字第1140104606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、爭訟概要：

原告於民國114年1月9日向被告申請臺中市太平區頭汴坑段2231地號國有土地（重測後為新頭汴段370地號，下稱系爭土地）放領證書，經被告以114年1月23日中市地權字第1140002353號函（下稱系爭函文）復略以：該案前經本府113年8月23日府授地權字第1130238334號及113年9月30日中市地權字第1130039659號函（下稱113年8月23日函及113年9月30日函）復在案，另被告並未答應辦理，並請原告自行上網查詢停辦公地放領資料。原告不服系爭函文，提起訴願，經訴願決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

貳、原告起訴主張及聲明：

一、起訴意旨略以：

（一）臺灣自37年起至65年止先後辦理公地放領，65年間奉行政院指示停止辦理放領後，臺中縣示範林場、南投縣瑞竹、頂林、大鞍三林業生產合作社承租地及台大實驗林等三處土地

承租戶陳情要求放領，經通盤研究後，內政部於78年間函頒「專案辦理臺中縣示範林場等三處放領工作要點」（下稱工作要點），以作為該三處土地專案辦理放領之法令依據。

(二)但在65年以前已有租賃關係之○○市○○區公有宜農、牧、林山坡地及都市計畫地區外適當之公有耕地，得有條件的辦理放領，內政部遂於83年11月7日及83年11月23日分別發布「公有山坡地放領辦法」及「國有耕地放領實施辦法」以為辦理公地放領之依據。

(三)系爭土地原告於83年4月7日已繳納租金，有82年度全期臺中縣示範林場經管國有林地徵收使用費調定底冊可稽，原告依據上揭工作要點規定，於114年1月2日及9日向被告申請系爭土地放領證書(訴願卷第53、58頁)，經被告以114年1月23日函復原告否准所請。

二、聲明：

(一)訴願決定及原處分(被告114年1月23日函)均撤銷。

(二)被告對於原告114年1月9日的申請，應作成准予放領證書的行政處分。

參、被告答辯及聲明：

一、答辯意旨略以：

(一)原告申請承領系爭土地，係78年辦理臺中縣示範林場等三處專案放領，原告83年3月28日申請承領，經臺中縣示範林場審查結果：欠租，故未能核准。原告於113年1月26日向臺中市政府農業局(下稱農業局)申請土地放領，該局以113年2月2日函請被告依權責逕復，被告以113年2月6日函向原告說明仍請依109年9月15日中市地權一字第1090034955號函辦理回復在案。

(二)原告另於113年4月1日申請書向農業局申請原承租系爭土地租金是否繳清疑義，該局以113年4月10日函查復：臺中縣示範林場經管國有林地徵收使用費調定底冊內登載資料。因函內尚無審認是否租金均已繳清，經被告一再函請該局釐清，該局以113年5月31日中市農林字第1130021227號函復：464

元租金於83年4月7日繳納無誤。確認無欠繳租金，繳租資料可稽後，被告以113年6月13日函請臺中市政府水利局辦理水土保持檢查，被告以113年7月1日函核發水土保持檢查合格證明書在案。

(三)經上述查調結果，並依臺灣土地銀行豐原分行106年11月30日豐補字第1065005380號函：「經查閱本行留存太平區農戶清冊並無該農戶資料」，查明系爭土地因欠租而未能放領，雖於113年查明並無欠租，且水土保持檢查合格，惟依內政部107年10月12日內授中辦地字第1070062039號函表示：行政院基於國土保安及復育政策，已分別於91年及94年間指示公有山坡地之宜林地不辦理放領，以及南、中、低海拔山區、海岸地區、嚴重地層下陷地區的公有土地應優先作為保育用途，禁止放領，並於96年及97年間核示公有平地耕地及養殖用地不辦理放領，已無法再補辦放領。

(四)故此，臺中市政府以113年8月23日府授地權字1130238334號函否准原告承領申請。其後，原告仍一再向被告申請，被告乃以系爭函文復說明「本府無承諾辦理」並告知「行政院不放領資料網路揭露位置」，此函文並非行政處分，僅係不放領及辦理承諾之澄清，核其性質屬觀念通知，並非對原告之請求有所准駁。

(五)又依上揭內政部107年10月12日函意旨，行政院已政策決定全面停辦放領業務，原告申請系爭土地放領證書為無理由。

二、聲明：原告之訴駁回。

肆、本院的判斷：

一、本件爭訟概要欄所載之事實，業經兩造各自陳述在卷，並有下列證據足佐：原告於114年1月2日及9日申請書(訴願卷第53、58頁)，被告114年1月23日函(本院卷第13頁)、訴願決定(本院卷第17-20頁)。

二、行政訴訟法第107條第3項第1、2款規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：

一、除第2項以外之當事人不適格或欠缺權利保護必要。
二、依其所訴之事實，在法律上顯無理由。」同法第5條第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。」其所謂「依法申請之案件」係指人民依據法令規定，有向該行政機關請求就特定具體事件為一定處分之權利者；其所謂「應作為而不作為」則係指該機關對於人民之申請負有法定作為義務，卻違反此作為義務者而言。

三、被告具事務管轄權限

(一)行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。管轄權非依法規不得設定或變更，此為行政程序法第11條規定之管轄權法定及管轄權恆定原則。至於行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之，則為行政程序法第15條第1項所規定權限委任之管轄權移轉機制，而為管轄權恆定原則之例外，容許原管轄機關基於行政作業需要，在不修正設定管轄權之原始法規之前提下，依法規將原法定賦予之管轄權，以權限移轉之法律行為移轉至所屬下級機關行使。依地方制度法第62條第1項、第2項及第4項規定授權訂定之地方行政機關組織準則第2條規定，可知直轄市之地方行政機關指直轄市政府；另依該準則第5條第1項第1款規定：「直轄市政府所屬機關以分二層級為限，其名稱如下：（一）局、處、委員會：一級機關用之。處限於輔助兼具業務性質之機關用之。（二）處、大隊、所、中心：二級機關用之。」因此，直轄市自治團體若已於自治法規為團體權限之劃分者，原無再依行政程序法第15條第1項規定為權限委任之必要；反之，若未為權限劃分者，直轄市政府基於業務需要，自得依行政程序法第15條規定之要件及程序以權限委任行為將其管轄權移轉至所屬下級機關行使(最高行政法院111年度上字第696號判決參照)。

01 (二)內政部以78年8月17日臺(78)內地字第732224號函頒訂「專
02 案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點」，依該要
03 點第8點規定：「專案放領土地，應由縣政府列冊分別通知
04 土地管理機關，其中屬於國有者，由管理機關層報行政院核
05 准；屬於縣有者，應依土地法第25條規定辦理。」、第9點
06 規定：「縣政府辦理專案放領程序如左：（一）調查得專案
07 放領土地並編造放領清冊。（二）依第8點規定程序列冊通
08 知土地管理機關報請核准。（三）公告並通知現使用承租農
09 民於公告期間內申請承領，公告期間30日。（四）審定承領。
10 （五）編造專案放領土地農戶清冊報請內政部備查，並副送
11 土地管理機關、地價經收行庫、該管地政事務所及縣政府水
12 土保持課。……」（訴願卷第50頁）。復按專案辦理臺中縣示
13 範林場等三處放領土地檢查作業要點第3點規定「專案放領
14 土地檢查作業，以本部為主管機關，臺中縣政府及南投縣政
15 府為執行機關。」依上開要點，改制前臺中縣政府就臺中縣
16 示範林場放領工作之執行，具有法定權限。又臺中縣市合併
17 改制為直轄市臺中市，業於99年12月25日施行，原臺中縣政
18 府業務應由臺中市政府承受。再臺中市政府組織權限劃分自
19 治條例第2條第1項規定：「中央法規明定直轄市政府為地方
20 主管機關，而使本市取得地方自治團體管轄權者，本府得以
21 組織自治條例及相關機關組織規程為權限劃分。」臺中市政
22 府地政局組織規程第3條第4款規定：「地政局設下列科、
23 室，分別掌理各有關事項：四、地權科：私有耕地三七五租
24 約登記案件之備查、租佃爭議調處、國有耕地代管、市有耕
25 地放租與管理、公地放領；……」，另由臺中市政府地政局
26 擬定、報請臺中市政府核定之地政局分層負責明細表(甲
27 表)，明定「公地放領」公務項目有關「公告公地放領」內
28 容，係由係由股長、科長/主任、局長分別審核後，再送交
29 市長核定決行。核臺中市依行為時上開臺中市政府組織權限
30 劃分自治條例、臺中市政府地政局組織規程等規定，基於地
31 方自治團體之自主組織權及團體管轄權限，對於公地放領事

務等業務，劃歸被告掌理之權責事項，自對公地放領事務具管轄權限。至縱「公告公地放領」內容，係由係由股長、科長/主任、局長分別審核後，再送交市長核定決行，要屬地方自治團體基於行政整體之考量分工，最終仍須歸屬最高行政首長統籌指揮監督，惟尚難據此否定被告對公地放領事務業務之事務管轄權限。

四、經查

(一)原告曾於113年1月26日申請承領系爭土地，經臺中市政府以113年8月23日府授地權字第1130238334號函復：「二、查本案依據上述申請書，本府地政局查復：業以109年9月15日中市地權一字第1090034955號函說明在案(審核結果未繳租金未准予承領)。故臺端於113年4月1日申請書向本府農業局申請原承租本市太平區頭汴坑段2231地號土地租金是否繳清疑義，本府農業局113年4月10日函知：臺中縣示範林場經管國有林地徵收使用費調定底冊內登載資料，惟無審認是否租金均已繳清，經本府地政局一再函請該局釐清，該局於113年5月31日回函，確認並無欠繳租金。三、本府地政局續於113年6月13日函請本府水利局辦理水土保持檢查，該局於113年7月1日核發水土保持檢查合格證明書在案。四、次查，本府地政局曾於106年11月3日以中市地權一字第1060039861號函請臺灣土地銀行豐原分行協助查明臺端是否有繳納放領地價，該行以106年11月30日豐補字第1065005380號函查復：經查閱本行留存太平區農戶清冊並無該農戶資料。五、綜上，本市太平區頭汴坑段2231地號土地，於80年經調查並編造於得放領清冊內，經公告承租農戶申請承領，臺端於83年提出申請，經當時示範林場審定尚有租金未繳清，並以83年5月31日縣示業字第1671號函催繳，是本案經原臺中縣政府審定未准予承領，而未列入專案放領之農戶清冊。六、雖經查明原臺中縣政府未准予臺端承領旨揭土地原因已釐清，惟依據內政部107年10月12日內授中辦地字第1070062039號函表示：行政院基於國土保安及復育政策，已分別於91年及94

01 年間指示公有山坡地之宜林地不辦理放領，以及高、中、低
02 海拔山區、海岸地區、嚴重地層下陷地區的公有土地應優先
03 作為保育用途，禁止放領，並於96年及97年間核示公有平地
04 耕地及養殖用地不辦理放領。故目前公有土地不論是否符合
05 放領要件，行政院已政策決定全面停辦放領。七、本案依內
06 政部上開號函規定，駁回臺端承領本市太平區新頭汴段370
07 地號（重測前：太平區頭汴坑段2231地號）土地申請，臺端
08 如有不服本處分者，請依訴願法第14條規定……及第58條第
09 1項規定……經由本府向內政部提起訴願。」否准所請，有
10 其申請書及臺中市政府否准函附卷可稽（訴願卷第24頁、第1
11 -3頁）。

12 （二）原告嗣復於114年1月2日及1月9日向被告申請承領證書，經
13 被告以114年1月23日函復略以：「二、本案前經本府於113
14 年8月23日以府授地權字第1130238334號函及本局113年9月3
15 0日以中市地權字第1130039659號函回復在案。另有關上開
16 申請書臺端指稱『承辦人知道申請人申請承領證書資料證據
17 齊全』及『答應辦理土地放領』一節，查非實情，承辦人並
18 無答應辦理，請臺端勿作不實陳述。三、又關於『行政院不
19 放領資料』，請自行上網查閱。（地政司網站查詢路徑如
20 下：地政司/地政學堂/公地行政/公地放領）」（本院卷第13
21 頁）。經查：

- 22 1、按「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不
23 當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。……」
24 「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間
25 內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴
26 願。」及「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於
27 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
28 受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關
29 應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。人民因中
30 央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利
31 或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法

01 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
02 之訴訟。」訴願法第1條第1項、第2條第1項及行政訴訟法第
03 5條分別定有明文。可知，人民依法請求行政機關作成特定
04 行政處分，如行政機關駁回其申請或未於法定期間內作成准
05 駁之處分，該申請人認為損害其權利或利益者，自得循序提
06 起訴願及課予義務訴訟請求救濟。而課予義務訴訟制度之設
07 計，旨在對於人民依法向行政機關申請而未獲核准之案件提
08 供救濟之管道，故其所著重者，在於人民之申請最終能否獲
09 得滿足，即行政機關是否作成人民所申請內容之行政處分，
10 而達權利保護之功能。因此，對於人民依法申請而開始行政
11 程序之案件，無論行政機關係駁回其請求或逾期未作成准駁
12 處分、或以退件或命補正或其他方式等未直接表示准駁之情
13 形，均屬申請未獲得滿足，則申請人均得依上述訴願法第1
14 條第1項、第2條第1項之規定，對於行政機關之否准處分提
15 起訴願；或以行政機關怠為處分而提起訴願。又「行政機關
16 行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效
17 果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及
18 是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。」業經
19 司法院釋字第423號解釋闡釋在案。故行政機關作成之函文
20 是否為行政處分，不應拘泥於該公文書所使用之文字，而應
21 探求行政機關之真意，若行政機關對於人民請求作成行政處
22 分之事項，雖未為具體准駁之表示，但如自其說明之內容，
23 已足認其有准駁之表示，而對人民發生法律上效果者，即應
24 認屬行政處分。

- 25 2、核被告上開函復其內容僅係說明原告前曾申請承領證書業經
26 臺中市政府駁回在案，及說明承辦人未承諾辦理土地放領及
27 行政院不放領等相關網站查詢資料等，核其性質固係屬事實
28 敘述及理由說明，然上開函復仍係以113年8月23日府授地權
29 字第1130238334號否准函為據，自其說明之內容，已足認其
30 有否准原告申請之意思表示，並對原告直接發生公法上法律
31 效果，應認為行政處分。

01 (三)按「公有宜農、牧、林山坡地，放租或放領予農民者，其承
02 租、承領面積，每戶合計不得超過20公頃。但基於地形限制
03 ，得為百分之十以內之增加。」、「公有山坡地放租、放領
04 辦法，由內政部會同有關機關擬訂，報請行政院核定之。」
05 山坡地保育利用條例第20條第1項、第2項後段定有明文。次
06 按「辦理公有山地放領前，應先依左列程序辦理先期作業：
07 一、公產管理機關應清查中華民國65年09月24日以前已有租
08 賃關係至本辦法發布時仍出租之公有土地，造具清冊，送交
09 第2條規定之主辦機關查註意見後，檢討評估，就符合第3條
10 規定得予放領之土地，造具擬辦公地放領清冊（含土地及承
11 租人資料）並附具相關圖說，送請內政部公地放領審議委員
12 會審議。二、內政部公地放領審議委員會審議決定後，應將
13 清冊送回各該公產管理機關。三、前款清冊中所列擬放領之
14 土地屬於國有者，由財政部核准；屬於直轄市或縣（市）有
15 者，依土地法第25條規定辦理；屬於鄉（鎮、市）有者，由
16 該管鄉（鎮、市）公所送經鄉（鎮、市）民代表會審議同意
17 後，報經該管縣（市）政府核准。四、公產管理機關依法完
18 成處分程序後，應將公地放領清冊送交土地所在地直轄市或
19 縣（市）政府辦理放領。」公有山坡地放領辦法第9條第1項
20 定有明文。從而關於公有山坡地放領處分之程序，依上述規
21 定，應依公有山坡地放領辦法之規定為之；而公有山坡地放
22 領應由管理機關就得予放領之土地，造具擬辦公地放領清冊
23 （含土地及承租人資料）並附具相關圖說，送請內政部公地
24 放領審議委員會審議決定後，該清冊中所列擬放領之土地屬
25 於國有者，尚須經財政部核准，其屬於公有土地則由直轄市
26 或縣（市）政府核准，管理機關依法完成處分程序後，應將
27 公地放領清冊送交土地所在地直轄市或縣（市）政府辦理放
28 領。再專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點第
29 1點規定：「為專案辦理『臺中縣示範林場』、『南投縣臺
30 大實驗林場』及『南投縣瑞竹、頂林、大鞍林業生產合作
31 社』三處公有土地放領，特訂定本要點。」第2點規定：

「專案放領土地指第1點所列三處林場範圍內之山坡地，供農業使用，經依法完成總登記，編定為農牧用地或林業用地，並經依法放租之公有土地。與前項專案放領土地之農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、晒場、池沼使用之土地，得一併放領。」第3點規定：「專案放領土地有左列情形之一，不予放領。（一）政府機關計畫供公共使用或自行開發利用者。（二）政府計畫開發為新市區、新社區、新港口、風景區、工業區或其他非供農業使用者。（三）為山地保留地者。（四）為學產土地者。（五）其他依法令規定不得放領者。」第4點規定：「專案放領土地放領對象以該土地之現使用承租農民為限。……」及第5點規定：「專案放領土地放領面積應依山坡地保育利用條例第20條第1項規定，並以申請承領人原租約面積為準。……」。

（四）內政部107年10月12日內授中辦地字第1070062039號函略以：行政院基於國土保安及復育政策，已分別於91年及94年間指示公有山坡地之宜林地不辦理放領，以及南、中、低海拔山區、海岸地區、嚴重地層下陷地區的公有土地應優先作為保育用途，禁止放領，並於96年及97年間核示公有平地耕地及養殖用地不辦理放領，已無法再補辦放領（本院卷第107、108頁），是公有山坡地既經函明示不再繼續辦理放領，則原告聲請承領系爭土地，即無實施之可能性，原告聲明請求被告應作成准予放領證書的行政處分，即無訴之利益，欠缺權利保護要件。

五、綜上，原告之訴，依其所訴之事實，既欠缺權利保護之必要，在法律上顯無理由，徵諸首揭說明，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回。另本件訴訟因欠缺權利保護必要既經駁回，其實體上之主張即無庸審酌，併此敘明。

伍、結論：原告之訴顯無理由。

中 華 民 國 115 年 1 月 29 日

審判長法官 劉錫賢

法官 林靜雯

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。

01

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。

02

中 華 民 國 115 年 1 月 29 日

03

書記官 林昱紋