

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第739號

上 訴 人 上巴陵有限公司

代 表 人 連玉華

訴訟代理人 楊志航 律師

被 上 訴 人 桃園市政府

代 表 人 鄭文燦

上列當事人間原住民保留地事件，上訴人對於中華民國110年10月7日臺北高等行政法院108年度原訴字第8號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、爭訟經過：

(一)上訴人前經被上訴人(民國103年改制前為○○縣政府)於94年9月15日函准續租坐落○○市○○區(即改制前○○縣復興鄉)巴陵段1537-5、1537-7、1537-9至1537-12、1537-14、1537-15、1537-17、1537-19、1537-23至1537-25地號共13筆土地(面積共9,729平方公尺，下分別以地號簡稱，並合稱系爭土地)，由○○市○○區公所(改制前為○○縣復興鄉公所，下稱復興公所)於94年9月28日與上訴人訂立租賃契約，租期自94年9月15日起至103年9月14日止。租期屆滿前，上訴人於103年8月21日向復興公所提出續租申請書，經復興公所派員會勘後，提報○○市○○區原住民保留地土地權利審查委員會審查結果，認其中1537-15、1537-19及1537-23地號(下稱1537-15等3地號)土地使用分區為保護區，宜造林使用，故審查不通過，其餘土地審查通過。復興公所據於105年6月30日發函通知上訴人配合將可辦理續租之土地列入興辦事業計畫，並檢還申請書。

01 (二)上訴人於105年8月9日再提出續租申請書(下稱系爭續租申請
02 書)，表示放棄續租1537-15等3地號土地，並申請續租其餘
03 10筆土地及另案原承租同段1530-4、1530-6地號(下稱1530-
04 4等2地號)共12筆土地(面積共7,043平方公尺、下合稱系爭
05 12筆土地)。復興公所將申請書件陳報被上訴人核定，經被
06 上訴人審認上訴人檢具文件缺少開發事業主管機關核准證明
07 文件，函請復興公所通知上訴人補正後再報核；復興公所據
08 於105年10月12日發函通知上訴人補正。嗣上訴人委請律師
09 於107年9月26日提出律師函，主張系爭續租申請書應適用原
10 住民保留地開發管理辦法(下稱原民地開發辦法)第25條規
11 定，得免檢送相關書件及免予公告等語，經復興公所以107
12 年10月3日復區農經字第1070026354號函(下稱系爭函)復知
13 略以：系爭續租申請書經被上訴人審認尚缺漏目的事業主管
14 機關核准開發或興辦證明文件，請上訴人於文到1個月內補
15 正完竣再報被上訴人審核等語。

16 (三)上訴人不服，提起訴願，經被上訴人將訴願書檢送原住民族
17 委員會(下稱原民會)，原民會認上訴人係不服復興公所所為
18 系爭函，將該訴願案移請被上訴人辦理，經被上訴人為不受理
19 決定後，上訴人以復興公所、被上訴人為被告提起行政訴訟，
20 請求判決：1. 先位聲明：(1)訴願決定撤銷。(2)被上訴
21 人、復興公所應依系爭續租申請書，作成准予上訴人續租系
22 爭12筆土地之行政處分。2. 備位聲明：(1)訴願決定及系爭函
23 均撤銷。(2)被上訴人、復興公所應依系爭續租申請書，作成
24 准予上訴人續租系爭12筆土地之行政處分。經原審法院以上
25 訴人對復興公所之訴為被告不適格；對被上訴人之請求為無
26 理由，判決駁回其訴後，上訴人提起上訴，就被上訴人部分
27 聲明：1. 原判決廢棄。2. 訴願決定及系爭函均撤銷。3. 被上
28 訴人應依系爭續租申請書，作成准予上訴人續租系爭12筆土
29 地之行政處分(至上訴人對復興公所提起上訴部分，本院另
30 以裁定駁回之)。

01 二、上訴人起訴之主張、被上訴人於原審之答辯均引用原判決所
02 載。

03 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

04 (一)依原民地開發辦法第2條及原住民保留地各種用地申請案授
05 權事項及申請作業須知(下稱原民地申請須知)第4點(108年
06 修正前為第7點)規定可知，上訴人申請續租系爭12筆土地之
07 核定機關為被上訴人，復興公所僅是執行機關，上訴人以該
08 公所為被告提起本件課予義務訴訟，為被告不適格，上訴人
09 此部分起訴，自應予駁回。如上所述，上訴人申請續租系爭
10 12筆土地之核定機關為被上訴人，上訴人以被上訴人怠為處
11 分提起本件課予義務訴訟，符合被告適格要件。而經審酌上
12 訴人起訴前已提起訴願，雖其訴願書誤以復興公所為處分機
13 關，然經復興公所指明應以被上訴人為處分機關，轉請被上
14 訴人將訴願書檢陳原民會辦理，惟因原民會未探究上訴人訴
15 願真意及依訴願法第62條規定通知上訴人補正，逕以其不服
16 標的為系爭函，將該訴願案移回被上訴人辦理，始由被上訴
17 人作成不受理決定。核此一訴願程序之處置瑕疵，可視為原
18 民會怠為訴願決定，上訴人自得類推適用行政訴訟法第4條
19 第1項後段規定，逕向行政法院提起課予義務訴訟。

20 (二)惟依原民地開發辦法第24條及第25條規定可知，僅於符合：
21 申請續租範圍屬原核准開發或興辦範圍、方式；且申請續租
22 應檢附文件與原申請承租檢附文件相同，可直接參用原申請
23 文件者，始得免檢送相關書件及公告程序，以第25條規定之
24 簡易程序提出續租申請。經檢視系爭續租申請書內容，上訴
25 人申請續租系爭12筆土地，其範圍已與94年9月28日承租系
26 爭土地範圍不同；且依其提出之興辦事業計畫書記載：
27 「一、前言：本公司現有房子皆為30年前所建，不能符合現
28 在法規安全標準，也達不到旅客要求，現計畫把舊房子打掉
29 重建及內外重新拉皮翻修，計畫建80間套房，大餐廳，原住
30 民山地舞表演場地、會議室等……。」顯示上訴人規劃拆除
31 舊有房屋，重新建造具有一定規模之旅社，其開發或興辦方式

01 已與原承租系爭土地以維持既有旅社的經營不同，難認符合
02 原民地開發辦法第25條規定要件，自不得直接參用其於94年
03 間或更早之前提出之申請文件，以較為簡易的程序提出續租
04 申請，而應回歸原民地開發辦法第24條第2項、第3項規定辦
05 理。上訴人無法提出開發核准證明文件，自不得主張被上訴
06 人應作成准予承租系爭12筆土地之行政處分。

07 (三)上訴人雖主張其受信賴保護，被上訴人已無裁量空間，應作
08 成准予租賃之處分等語。惟查，原民地開發辦法第24條及第
09 25條僅是規定申請承(續)租原住民保留地的程序及應備文
10 件，並無限制權責機關之審查權限，亦非使承租人當然取得
11 永久、沒有期限之租賃權。上訴人申請續租系爭12筆土地，
12 其中1530-4等2地號與其餘10筆土地租期分別於104年9月28
13 日及103年9月14日期滿。上訴人使用該等土地之權源既附有
14 期限，並應於期限屆滿前依原民地開發辦法第24條或第25條
15 規定提出申請，經被上訴人審查核准後，始得與復興公所締
16 結租賃契約，自無租期屆滿後必然獲得准予續租之處分之信
17 賴基礎，難認有信賴保護原則之適用。又檢視上訴人分別於
18 94年9月28日、95年12月25日就系爭土地、1530-4等2地號土
19 地與復興公所訂立之租賃契約，均記載係依原民地開發辦法
20 第28條規定出租，核該規定已與同辦法第24條、第25條規定
21 之承租類型不同。上訴人自不得主張系爭續租申請書應檢附
22 文件與原申請承租時所檢附之文件相同，而可直接參用原申
23 請文件，故系爭續租申請書不符合原民地開發辦法第25條規
24 定明確。

25 (四)原民地開發辦法自79年3月26日訂定發布施行以來(84年修正
26 名稱前為山胞保留地開發管理辦法)，有關原住民保留地之
27 開發或事業興辦，均以開發核准證明文件為申請承租審核必
28 要文件；至在此之前臺灣省山地保留地管理辦法(80年4月10
29 日廢止)雖未明定此一要件，但於原民地開發辦法自79年3月
30 26日發布施行，且上訴人向復興公所承租原住民保留地之租
31 期屆滿後，接下來續租之申請及准駁，自應適用新法規定要

01 件審查，此無涉法律之溯及適用，惟上訴人於84年、90年辦
02 理續租時，均未提出開發核准證明文件，被上訴人疏於查
03 證，准允上訴人續租多年，直至94年、95年辦理續租時，被
04 上訴人改依原民地開發辦法第28條規定准予續租，上訴人自
05 不得主張繼續享有免提出開發核准證明文件之不法利益等
06 語，而判決駁回上訴人之訴。

07 四、本院經核原判決於法無違，茲就上訴意旨論述如下：

08 (一)原民地開發辦法第1條規定：「本辦法依山坡地保育利用條
09 例第37條第6項規定訂定之。」第2條規定：「(第1項)本辦
10 法所稱主管機關：在中央為原住民族委員會；在○○市○○
11 市政府；在縣(市)為縣(市)政府。……。(第3項)本辦法之
12 執行機關為鄉(鎮、市、區)公所。」第24條規定：「(第1
13 項)為促進原住民保留地礦業、土石、觀光遊憩、加油站、
14 農產品集貨場倉儲設施之興建、工業資源之開發、原住民族
15 文化保存、醫療保健、社會福利、郵電運輸、金融服務及其
16 他經中央主管機關核定事業，在不妨礙原住民生計及推行原
17 住民族行政之原則下，優先輔導原住民或原住民機構、法人
18 或團體開發或興辦。(第2項)原住民或原住民機構、法人或
19 團體為前項開發或興辦，申請租用原住民保留地時，應檢具
20 開發或興辦計畫圖說，申請該管鄉(鎮、市、區)公所提經原
21 住民保留地土地權利審查委員會擬具審查意見，層報中央主
22 管機關核准，並俟取得目的事業主管機關核准開發或興辦文
23 件後，租用原住民保留地；每一租期不得超過9年，期滿後
24 得依原規定程序申請續租。……(第4項)原住民機構、法人
25 或團體以外企業或未具原住民身分者……申請承租開發或興
26 辦，應由鄉(鎮、市、區)公所先公告30日，公告期滿無原住
27 民或原住民機構、法人或團體申請時，始得依前2項規定辦
28 理。」第25條規定：「依前條申請續租範圍係屬原核准開發
29 或興辦範圍及開發或興辦方式，且其申請續租應檢附之文件
30 與原申請開發或興辦承租檢附之文件相同，於申請書並敘明
31 參用原申請文件者，得免檢送相關書件，並免依前條第4項

規定辦理。」第43條之1規定：「第24條由中央主管機關核准承租原住民保留地事項，得委辦地方自治團體辦理。」原民會為辦理原住民保留地各種用地之申請案件及授權，並簡化作業程序，於108年9月6日修正發布之原民地申請須知第4點規定：「(第1項)依原住民保留地開發管理辦法第24條規定，原住民或公、民營企業或非原住民申請承租開發原住民保留地礦業、土石、觀光遊憩、……之申請案件，由鄉(鎮、市、區)公所審查後陳報○○市、縣(市)政府核定。但申請面積為10公頃以上應層報本會核定。(第2項)前項各種用地之續租案件，由○○市、縣(市)政府核定；其作業程序應填具申請書，並檢具應附文件，由鄉(鎮、市、區)公所審查後陳報○○市、縣(市)政府核定。」(108年修正前原民地申請須知第7點與上開規定實質內容相同)

(二)依上開規定可知，原民地開發辦法第24條係為促進原住民保留地開發利用及扶助原住民經濟發展目的所設，故該條第1項、第4項明定，應優先輔導原住民或原住民機構、法人或團體辦理原住民保留地開發或興辦事業；不具上開身分者申請承租原住民保留地開發或興辦事業，應由鄉(鎮、市、區)公所先公告30日，公告期滿無原住民或原住民機構、法人或團體申請時，始得依該條規定程序辦理。而為確保國土安全及環境保育，依同條第2項規定，租用原住民保留地開發或興辦事業，應取得目的事業主管機關核准開發或興辦文件，且每一租期不得超過9年，期滿後得依原規定程序申請續租。惟為簡化作業程序，同辦法第25條規定，依第24條規定申請續租範圍屬原核准開發或興辦範圍、方式，且申請續租應檢附文件與原申請承租檢附文件相同，並敘明參用原申請文件者，得免檢送相關書件及依第24條第4項規定辦理公告程序。又租賃關係於租賃契約約定期限屆滿時即消滅，原民地開發辦法第24條第2項後段乃規定承租人於租期屆滿後得依原規定程序申請續租；至同辦法第25條規定，係植基於承租人原申請承租原住民保留地已符合同辦法第24條規定要

01 件，故於其申請續租範圍屬原核准開發興辦範圍、方式之情
02 形下，容許承租人得敘明參用原申請文件，以簡化作業程
03 序，並非限制主管機關之審查權限，而使原屬違規承租原住
04 民保留地者，得藉此規定無限期續租土地。因此，主管機關
05 對於申請續租原住民保留地案件，仍應審查承租人原申請承
06 租原住民保留地是否符合原民地開發辦法第24條規定要件，
07 始得依同辦法第25條規定辦理，否則即應回歸適用同辦法第
08 24條規定程序辦理，方符上開法令規定意旨。

09 (三)事實認定乃事實審法院之職權，證據之證明力如何或如何調
10 查事實，事實審法院有衡情斟酌之權，如事實之認定已斟酌
11 全辯論意旨及調查證據結果，未違背論理及經驗法則或證據
12 法則，縱證據之取捨與當事人所希冀者不同，致認定的事實
13 異於當事人之主張，亦不得謂原判決有違背法令之情形。經
14 查，原審依調查證據之辯論結果，論明：上訴人申請續租系
15 爭12筆土地，有權限作成准駁決定之主管機關為被上訴人，
16 復興公所僅是執行機關，而經檢視上訴人提出之興辦事業計
17 畫書記載內容，顯示上訴人規劃拆除舊有房屋，重新建造具
18 一定規模之旅社，其開發或興辦方式已與原承租系爭土地以
19 維持既有旅社之經營不同，難認符合原民地開發辦法第25條
20 規定要件；況且，上訴人分別於94年、95年間就系爭土地、
21 1530-4等2地號土地與復興公所訂立之租賃契約，均記載係
22 依原民地開發辦法第28條規定出租，核該規定已與同辦法第
23 24條、第25條規定之承租類型不同，上訴人亦無從主張系爭
24 續租申請書應檢附文件與原申請承租時所檢附之文件相同，
25 而可直接參用原申請文件，故系爭續租申請書不符合原民地
26 開發辦法第25條規定，而應適用原民地開發辦法第24條規定
27 程序辦理等情，已詳述得心證之理由及法律上意見，並就上
28 訴人援引信賴保護原則、法律不溯既往原則，主張其得依原
29 民地開發辦法第25條規定辦理續租等節，何以不足採取，分
30 別予以指駁甚明，經核與卷內證據尚無不合，亦無違反論理
31 法則、經驗法則或理由不備之情事。從而，原審以上訴人無

01 法提出目的事業主管機關核准開發或興辦文件，核與原民地
02 開發辦法第24條第2項規定不符，自不得請求被上訴人作成
03 准予續租系爭12筆土地之行政處分，判決駁回上訴人之訴，
04 揆諸上開規定及說明，即無不合。上訴意旨就原判決已經詳
05 為論駁之事項，復執陳詞為爭議，指摘原判決有認定事實不
06 憑證據及違反公益、誠信原則之違法，無非係其主觀見解及
07 就原審認定事實、證據取捨之職權行使事項為指摘，並無可
08 採。

09 (四)上訴意旨雖復主張上訴人於原事業計畫已有欲增資擴增設
10 備，以興建套房合計60間及包括餐廳附屬設施之申請，惟經
11 ○○縣政府函復需經該地○○市計畫通盤檢討修正後始能申
12 請，並非於本次申請始行主張，自未變更原事業計畫之內容
13 ，並提出增資開發事業計畫案及○○縣政府函為證。惟查，
14 原民地開發辦法第25條係植基於承租人原申請承租原住民保
15 留地已符合同辦法第24條規定要件，是以，承租人申請續租
16 原住民保留地，主張適用原民地開發辦法第25條規定免檢附
17 相關文件者，自應以其原承租原住民保留地開發或興辦事
18 業，已取得目的事業主管機關核准開發或興辦文件，且其申
19 請續租範圍屬原核准開發或興辦之範圍、方式，始足當之，
20 業經論述如前。上訴意旨既自承上開增資開發事業計畫案並
21 未取得目的事業主管機關核准開發或興辦文件，已與原民地
22 開發辦法第24條第2項規定不符；再者，上訴人亦未提出證
23 據證明上開增資開發事業計畫案即係其原申請承(續)租系爭
24 土地及1530-4等2地號土地所檢附之事業計畫書圖，上訴意
25 旨執以主張其本次申請續租檢附之興辦事業計畫書，並未變
26 更原興辦事業計畫內容，指摘原審不察，率爾推論已與原興
27 辦計畫之經營不同，顯屬臆測而不憑證據云云，亦無足採。

28 (五)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤，上訴
29 論旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理
30 由，應予駁回。

01 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
02 項、第98條第1項前段，判決如主文。

03 中 華 民 國 112 年 4 月 10 日

04 最高行政法院第三庭

05 審判長法官 胡 方 新

06 法官 曹 瑞 卿

07 法官 林 惠 瑜

08 法官 梁 哲 瑋

09 法官 蕭 惠 芳

10 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

11 中 華 民 國 112 年 4 月 10 日

12 書記官 高 玉 潔