

最 高 行 政 法 院 裁 定

111年度抗字第408號

抗 告 人 賴 碧 珍

訴訟代理人 黃昱中 律師

上列抗告人因與相對人行政院農業委員會農田水利署間有關農田水利事務事件，對於中華民國111年11月3日臺北高等行政法院110年度訴字第1315號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主 文

抗告駁回。

抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理 由

一、按抗告法院認抗告為不合法或無理由者，應為駁回抗告之裁定。

二、抗告人所有之建築物，坐落於○○市○○區○○段000、000、000-0、000、000-0地號等5筆土地（下稱系爭土地），系爭土地原為臺北市瑠公農田水利會（下稱瑠公農田水利會）所有，嗣因鄰地所有權人申請承購系爭000、000地號土地，瑠公農田水利會遂於民國100年間辦理以現況公開標售，經直選第2屆第7次會務委員會（提議第17號案）審議通過後，報請當時之主管機關臺北市政府備查，並經臺北市政府於100年11月18日以府產業農字第10034961200號函（下稱系爭函1）同意備查。其後因鄰地所有權人又申請承購系爭000、000-0及000-0地號土地，瑠公農田水利會復於101年間辦理讓售，經直選第2屆第8次會務委員會（提議第11號案）審議通過後，報請當時改隸後之主管機關行政院農業委員會（下稱農委會）備查，並經農委會於101年6月8日以農水字第1010723082號函（下稱系爭函2，與系爭函1下合稱系爭函）備查在案。嗣抗告人主張其已公然和平占用系爭土地多年，應有承租權、優先購買權等權利，認為瑠公農田水利會逕為公開標售及讓售，致抗告人上開等權利受侵害，遂以11

01 0年8月20日陳情書向相對人請求確認系爭函無效，經相對人
02 以110年10月14日農水企字第1106015500號函（下稱110年10
03 月14日函）通知抗告人，表示系爭函非屬行政處分，無法提
04 請確認無效等語。抗告人不服，遂提起行政訴訟，並聲明：
05 確認系爭函1有關瑠公農田水利會第2屆第7次會務委員會提
06 議第17號案決議部分及系爭函2有關瑠公農田水利會第2屆第
07 8次會務委員會提議第11號案決議部分均無效。

08 三、原裁定略以：抗告人以110年8月20日陳情書向相對人請求確
09 認系爭函無效，經相對人110年10月14日函否認後提起行政
10 訴訟，已踐行行政訴訟法第6條第2項規定之前置程序。瑠公
11 農田水利會處分自有財產之系爭土地，核屬財務之事項，其
12 處理有關財務之程序，應適用行為時之相關法規及法律關
13 係，於本件100年、101年之行為時，仍應適用「臺北市農田
14 水利會財務處理辦法」及「臺北市農田水利會不動產處理要
15 點」等相關規定，即提經會務委員會審議通過後，報請主管
16 機關「備查」即可。依行政程序法第92條第1項、地方制度
17 法第2條第4、5款規定，瑠公農田水利會不待主管機關作成
18 決定，以完成該事項之法定效力報請主管機關之「備查」，
19 性質屬觀念通知，非行政處分。準此，抗告人對於非屬行政
20 處分之系爭函，提起確認無效之訴，乃起訴不備要件，應裁
21 定駁回。另抗告人主張系爭函未審查抗告人享有優先購買
22 權、承租權等權益等云，惟行為時「臺北市農田水利會財務
23 處理辦法」及「臺北市農田水利會不動產處理要點」，並無
24 其他農田水利會所適用台灣省農田水利會會有被占用之非事
25 業用土地處理原則第3點、第4點規定使占用人享有優先購買
26 權、承租權等權益，系爭函予以備查並無不合。至於監察院
27 調查報告雖有認瑠公農田水利會「未訂定」使占用土地之房
28 屋所有人得承租土地及使其有優先購買權之規範「難為允
29 當」一節，但調查報告並未認定瑠公農田水利會處分系爭土
30 地有違法之處，亦不足證明系爭函有無效情事等語。

01 四、抗告意旨略謂：(一)司法院釋字第628號、第518號解釋已闡
02 明，人民與農田水利會關於餘水使用費此等私權爭議，性質
03 仍具公權力行使，如有爭議可藉由行政爭訟提起救濟。且農
04 田水利會基於法律授權，對申請人發生得否直接使用或得否
05 為次階段申請行為之此等決定，即屬行政程序法第92條規範
06 意旨之行政處分。系爭函1係同意瑠公農田水利會第2屆第7
07 次會務委員會提議第17案通過標售系爭000、000地號土地之
08 決議；系爭函2係同意瑠公農田水利會第2屆第8次會務委員
09 會提議第11案通過讓售系爭000、000-0、000-0地號土地之
10 決議。且當年瑠公農田水利會均係獲系爭函之同意「備查」
11 後，才得以進行後續得公告標售、讓售系爭土地之行為，並
12 影響系爭土地占有人（即抗告人）及鄰地所有人之法律上權
13 利，故此等同意「備查」性質顯屬行政處分，抗告人自得對
14 之提起爭訟。原裁定認系爭函性質僅觀念通知，以起訴不備
15 合法要件裁定駁回抗告人之訴，顯有違誤。(二)又系爭函均記
16 載瑠公農田水利會「擬處分」並報請臺北市政府及農委會表
17 示同意，顯見即便系爭函用語為同意「備查」，不改須經臺
18 北市政府及農委會同意後才發生效力之事實。本院103年9月
19 份第1次庭長法官聯席會議針對「備查」之解釋，亦為若受
20 行政機關監督之事項，其效力受行政機關「備查」左右而影
21 響人民權利者，亦屬行政處分。是系爭函係臺北市政府及農
22 委會針對瑠公農田水利會會務委員會決議標售、讓售系爭土
23 地之行為，為準否之決定，可見瑠公農田水利會需獲臺北市
24 政府及農委會同意後才得處分系爭土地，系爭函性質自為行
25 政處分。另本院105年1月份第2次庭長法官聯席會議係針對
26 「核備」為解釋，強調核備僅是建立資料之用，不具法律效
27 果，非行政處分，其效力與事實與系爭函之同意「備查」得
28 影響瑠公農田水利會得否讓售、標售系爭土地之效力，顯不
29 相當。況系爭函是否為行政處分，自不因其用語為「備查」
30 或「核備」或「核定」為斷，應以此等「備查」是否發生公
31 法上法律效果而定。(三)退步言，縱認系爭函僅係事後追認瑠

01 公農田水利會決議標售、讓售系爭土地決議之效力，然基於
02 行政自我拘束、依法行政原則要求，系爭函係瑠公農田水利
03 會請求臺北市政府及農委會表示是否同意其決議標售、讓售
04 系爭土地之決議，則系爭函記載同意「備查」，實已發生確
05 認瑠公農田水利會決議標售、讓售系爭土地之決議有效之法
06 律效果，自屬行政處分，原裁定之判斷應有錯誤等語。

07 五、本院按：

08 (一)行政訴訟法第26條規定：「被告機關經裁撤或改組者，以承
09 受其業務之機關為被告機關；無承受其業務之機關者，以其
10 直接上級機關為被告機關。」查系爭函1作成時之農田水利
11 會組織通則（99年4月30日修正公布）第4條規定：「本通則
12 所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直
13 轄市政府。」系爭函2作成時之農田水利會組織通則（101年
14 1月30日修正公布）第4條規定：「本通則之主管機關為行政
15 院農業委員會。」第35條第2項規定：「本通則中華民國101
16 年1月19日修正之條文施行前，原由直轄市主管機關主管之
17 農田水利會，繼續適用原直轄市主管機關依本通則所定組
18 織、人事、財務、會計等法令至103年5月31日止。但各該法
19 令中規定屬主管機關權責事項者，均改由本通則之主管機關
20 辦理。」是系爭函1作成時之主管機關原為臺北市政府，農
21 田水利會組織通則修正後，其業務已於101年1月30日移轉至
22 農委會；而系爭函2作成時之主管機關即為農委會。又109年
23 8月12日發布、同年10月1日施行之行政院農業委員會農田水
24 利署暫行組織規程第1條規定：「行政院農業委員會為辦理
25 農田水利業務，特設農田水利署……。」從而相對人依上開
26 規定承受業務後，已具備本件相對人之當事人適格，先予敘
27 明。

28 (二)行政訴訟法第6條第1項規定：「確認行政處分無效……非原
29 告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已
30 執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違
31 法之訴訟，亦同。」對於非行政處分，人民自不得提起確認

01 處分無效訴訟，否則其起訴應認欠缺特別實體判決要件，行
02 政法院應依行政訴訟法第107條第1項第10款所規定不備其他
03 要件而不能補正者，以裁定駁回其訴。而所謂行政處分，係
04 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
05 而對外直接發生法律效果之單方行政行為（行政程序法第92
06 條第1項、訴願法第3條第1項參照）。故行政處分須是行政
07 機關所為直接發生法律效果的法律行為，亦即須產生導致權
08 利或義務發生、變更、消滅或確認之規制效力。依地方制度
09 法第2條第4款、第5款規定，「核定」指上級政府或主管機
10 關，對於下級政府或機關所陳報之事項，加以審查，並作成
11 決定，以完成該事項之法定效力之謂；而「備查」是指下級
12 政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力
13 後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂。從而，人民向行政
14 機關陳報之事項，如僅供行政機關事後監督之用，不以之為
15 該事項之效力要件者，為「備查」，並未對受監督事項之效
16 力產生影響，其性質應非行政處分（本院103年9月份第1次
17 庭長法官聯席會議決議、105年1月份第2次庭長法官聯席會
18 議決議意旨參照）。故主管機關就人民此等事項請求備查所
19 為之函復，因未對外直接發生任何法律效果，該函復自非行
20 政處分。

21 (三)臺北市政府為使臺北市各農田水利會有效處理及運用其不動
22 產（土地及建築改良物），並保障其權益，於本件行為時訂
23 有臺北市農田水利會不動產處理要點（已於103年5月31日廢
24 止）。該要點第8點第1項第1款、第2款規定：「會有土地有
25 妨礙都市發展且依省市畸零地使用規則規定屬於畸零地之非
26 事業用土地，依下列方式處分：(一)面積在165平方公尺以下
27 者，以不低於當年期公告土地現值再加一定百分比方式讓售
28 鄰接地所有權人；鄰接地所有權人未於規定時間內申購，或
29 不願申購，或有數人爭購無法協調時，應以公開標售方式辦
30 理處分。(二)面積在165平方公尺以上者，應依公開標售方式
31 處分，並通知鄰接地所有人參與投標。」第20點第1項規

01 定：「會有非事業用不動產處分作業，依下列程序辦理：(一)
02 水利會應設查估小組，查估出售會有不動產之價格。(二)擬處
03 分之會有不動產，應編造處分清冊，提經會務委員會審議通
04 過，報產業發展局『備查』，但依第7點方式處理之案件，
05 應報市府『核定』後辦理。(三)標售不動產時，應於7日前登
06 報公告2日以上，並在門首公告5日以上。(四)標售畸零地時，
07 應以雙掛號通知鄰接地所有權人。」上開規定已明確區別
08 「備查」及「核定」之不同處理方式。因此，瑠公農田水利
09 會所有之非事業用不動產，其處分原則上由會務委員會審議
10 通過即可，「備查」僅係陳報主管機關即臺北市政府產業發
11 展局知悉，以供事後監督之用；至依該要點第7點所規範
12 「會有可單獨供建築使用之土地」部分，其處分經會務委員
13 會審議通過後，尚應報臺北市政府「核定」後始生效力。

14 (四)經查，瑠公農田水利會所有之系爭土地，屬於前述行為時臺
15 北市農田水利會不動產處理要點第8點規定之「會有土地有
16 妨礙都市發展且依省市畸零地使用規則規定屬於畸零地之非
17 事業用土地」，為兩造所不爭執（見原審卷第447頁之準備
18 程序筆錄、第535頁之言詞辯論筆錄）。又瑠公農田水利會
19 因鄰地所有權人申請承購系爭000、000地號土地，該會遂於
20 100年間辦理以現況公開標售，經直選第2屆第7次會務委員
21 會（提議第17號案）審議通過後，報請當時之主管機關臺北
22 市政府備查，並經該府以系爭函1同意備查。其後因鄰地所
23 有權人又申請承購系爭000、000-0及000-0地號土地，瑠公
24 農田水利會復於101年間辦理讓售，經直選第2屆第8次會務
25 委員會（提議第11號案）審議通過後，報請當時改隸後之主
26 管機關農委會備查，並經該會以系爭函2備查等情，有卷附
27 瑠公農田水利會會務委員會議事錄、系爭函1、系爭函2等資
28 料可稽（見原審卷第23至41頁、第99頁）。參照前揭說明，
29 系爭函無非係行為時之主管機關臺北市政府、農委會，表示
30 知悉瑠公農田水利會先後公開標售及讓售系爭土地之意，為
31 不生法律效果之觀念通知，已非行政處分。且系爭函記載瑠

01 公農田水利會「擬處分案」，源自該水利會提案擬請會務委
02 員會審議（見原審卷第28、40頁），其對象並非水利主管機
03 關，自難以此作為有利於抗告人之認定。抗告意旨主張系爭
04 函均記載瑠公農田水利會「擬處分」並報請臺北市政府及農
05 委會表示同意，顯見瑠公農田水利會獲系爭函之同意「備
06 查」後，始得進行後續之公告標售、讓售行為；又系爭函記
07 載同意「備查」，實已發生確認瑠公農田水利會決議標售、
08 讓售系爭土地之決議有效之法律效果，自屬行政處分云云，
09 核係其一己主觀之見解，自無可採。至抗告人雖主張依司法
10 院釋字第518號、第628號解釋意旨，人民與農田水利會間之
11 私權爭議，性質仍具公權力行使，如有爭議可藉由行政爭訟
12 提起救濟，農田水利會在法律授權範圍內對外發生具法效性
13 之決定屬行政處分云云。惟農田水利會之決定屬公法事件，
14 與水利主管機關之決定是否為行政處分係屬二事，抗告人上
15 開主張，亦無可採。原裁定以抗告人對系爭函提起本件行政
16 訴訟，請求確認無效，屬不備起訴要件，且其情形無從補
17 正，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，駁回抗告人之
18 訴，核無不合。抗告意旨仍執前詞，指摘原裁定違法，並無
19 可採，本件抗告為無理由，應予駁回。

20 六、據上論結，本件抗告為無理由。依行政訴訟法第104條、民
21 事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

22 中 華 民 國 112 年 1 月 31 日

23 最高行政法院第一庭

24 審判長法官 吳 東 都

25 法官 許 瑞 助

26 法官 王 俊 雄

27 法官 鍾 啟 煒

28 法官 侯 志 融

29 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

30 中 華 民 國 112 年 1 月 31 日

