最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第425號

上　訴　人　王永振（原名王定邦）

訴訟代理人　薛智友　律師
　　王琬華　律師
被 上訴 人　臺東縣海端鄉公所

代　表　人　胡金至
訴訟代理人　傅爾洵　律師

上列當事人間地上權登記事件，上訴人對於中華民國113年5月29日高雄高等行政法院112年度原訴字第1號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、緣坐落臺東縣海端鄉○○段740地號土地（下稱系爭土地，面積530平方公尺）為原住民保留地，上訴人於民國86年間依行為時（84年3月22日修正發布）原住民保留地開發管理辦法（下稱原保地管理辦法）第12條規定，以系爭土地上原有自住房屋為由，申請設定地上權，業經被上訴人核准在案（下稱原核定處分），並於86年6月13日辦竣登記，嗣於地上權登記期間屆滿後，上訴人於91年8月15日取得系爭土地所有權，繼於99年7月19日因贈與而移轉登記予訴外人廖建興。嗣因訴外人王明德自108年7月起陸續向被上訴人陳情，指稱其父王來秋所使用之建物（門牌號碼：臺東縣海端鄉○○村0鄰○○3號，下稱○○3號）於86年間即已存在於系爭土地上，經被上訴人調查後認原核定處分有違誤，以111年6

月16日海鄉農觀字第1110008014號函（下稱原處分）自行撤銷原核定處分。上訴人不服，循序向高雄高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經原審以112年度原訴字第1號判決（下稱原判決）駁回後，爰提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，略以：㈠上訴人於86年申請當時係設籍於門牌號碼臺東縣海端鄉○○村0鄰○○4號（下稱○○4號），惟被上訴人於110年7月20日前往系爭土地會勘，經臺東縣關山地政事務所（下稱關山地政所）110年7月26日東關地測字第1100003674號函（下稱110年7月26日函）檢送土地複丈成果圖，發現實際坐落於系爭土地上之建物為○○3號。復觀諸臺東縣多目標GIS系統、國土測繪圖資服務雲系統及全國土地使用分區資料查詢系統之影像資料，並與前臺灣省政府農林廳林務局農林航空測量所（下稱前航測所，現改制為農業部林業及自然保育署航測及遙測分署）85年4月18日、86年10月14日航照圖及被上訴人手繪套圖相互參照，足認○○3號建物於85年即坐落系爭土地上。且上訴人亦於起訴狀自承○○3號建物為王明德等人的房屋、○○4號則為上訴人所有等語。是上訴人於86年申請設定地上權時，於系爭土地上並無自住房屋，核與原保地管理辦法第12條第1項規定不符，原核定處分自有違誤。㈡上訴人於86年間申辦地上權登記時，系爭土地利用現況欄記載為「房屋」，可知上訴人當時係依原保地管理辦法第12條第1項「原有自住房屋」之規定辦理地上權登記，然其並未於系爭土地原有自住房屋，足見上訴人對重要事項提供不正確資料，上訴人之信賴即不值得保護。縱認上訴人當時執以申請地上權登記之房屋為一無門牌號碼之黑色瓦房，然該黑色瓦房僅使用系爭土地一小部分面積，惟上訴人卻就系爭土地全部面積申請設定地上權，亦見其對重要事項為不完全陳述，

致使被上訴人依該陳述作成原核定處分，上訴人之信賴亦不值得保護。又被上訴人撤銷原核定處分，未對公益有重大危害，並無行政程序法第117條但書所示不得撤銷之情事。㈢被上訴人於108年7月起陸續接獲王明德陳情，指稱其父王來秋所使用之○○3號建物於86年間即已存在於系爭土地上。嗣被上訴人於110年7月20日前往系爭土地會勘，發現○○3號建物戶長為王明德，實際居住者為王明德、王邱櫻花及王明輝等3人，其後關山地政所於110年7月26日函復面積測量結果，被上訴人於110年7月27日收文在案。足認被上訴人應於110年7月27日收受關山地政所來函時，確實知曉「上訴人自86年申請設定地上權時起，迄今未在系爭土地上有自住房屋」等情，是被上訴人主張其於110年7月20日到場會勘後始知悉原核定處分具有瑕疵等情，堪予採信。被上訴人得行使撤銷權之2年除斥期間，應自此時起算，則被上訴人於111年6月16日以原處分撤銷違法之原核定處分，未逾行政程序法第121條第1項所定之2年除斥期間等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

四、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，茲就上訴意旨補充論述如下：

㈠按行為時（75年1月10日修正公布）山坡地保育利用條例第37條規定：「山坡地範圍內山地保留地，輔導山胞開發並取得耕作權、地上權或承租權。其耕作權、地上權繼續經營滿五年者，無償取得土地所有權，除政府指定之特定用途外，如有移轉，以山胞為限；其開發管理辦法，由行政院定之。」原保地管理辦法第2條第3項規定：「本辦法之執行機關為鄉（鎮、市、區）公所。」第12條規定：「（第1項）原住民於原住民保留地內得就原有自住房屋基地申請設定地上權，其面積以建築物及其附屬設施實際使用者為準。（第2項）為適應居住需要，原住民並得就依法得為建築使用之原住民保留地申請設定地上權。（第3項）前二項土地面積合計每戶不得超過○・一公頃。（第4項）第一項及第二項

之地上權，應由原住民會同省（市）政府民政廳（局）向當地登記機關申請設定地上權登記。……」行為時原住民保留地各種用地申請案授權事項及申請作業要點第4點規定：「依原住民保留地開發管理辦法第十二條第四項規定，原住民會同本會向當地登記機關申請設定地上權登記之申請案件，由鄉（鎮、市、區）公所核定；其作業程序除填具申請書外，免附位置圖。但申請非整筆土地時應檢附申請位置範圍圖，並由鄉（鎮、市、區）公所審查核定。」依上開規定可知，原住民如依原保地管理辦法第12條第1項規定，於原住民保留地內就原有自住房屋基地申請設定地上權，面積應以建築物及其附屬設施實際使用者為準，且不得超過同條第3項所規定前2項土地面積合計每戶0.1公頃之上限。惟此非指凡申請設定地上權面積未逾0.1公頃者即屬合法，仍應視其原有無自住房屋，始得以其建築物及附屬設施實際使用面積作為申請範圍。

㈡又按行政程序法第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、受益人無第一百十九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條第2款規定：「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：……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。」第121條第1項規定：「第一百十七條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起二年內為之。」可知違法授益行政處分之受益人，如有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之情事，其信賴不值得保護，無信賴利益可言，原處分機關或其上級機關得於撤銷對公益並無重大危害之情形下，依職權撤銷該違法行政處分之全部或一部分。依行政程序法

第117條行使之撤銷權，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。

㈢經查，原審係依系爭土地建物查詢資料、臺東縣海端鄉山胞保留地林地設定地上權登記申請及審查清冊、被上訴人86年3月21日財經字第1983號函、系爭土地異動索引、戶籍登記簿、110年7月20日會勘紀錄表及現場房屋照片、土地複丈成果圖等證據，斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，而認系爭土地為原住民保留地，上訴人於86年間係設籍於○○4號（並非坐落系爭土地），依原保地管理辦法第12條規定，以系爭土地上原有自住房屋為由，申請以系爭土地全部面積530平方公尺設定地上權，經被上訴人作成原核定處分核准在案，業於86年6月13日辦竣登記。惟被上訴人於110年7月20日前往系爭土地會勘，並經關山地政所複丈結果，發現實際坐落系爭土地並使用大部分面積之建物為○○3號，面積達391平方公尺（包括初來3之1號），復觀諸前航測所85年4月18日、86年10月14日航照圖及被上訴人手繪套圖相互參照，系爭土地上之建物，無論坐落方位、外觀、建物與土地之比例大小，抑或鄰近樹木所處位置，今昔相比幾乎無異，足見該會勘所見之○○3號建物於85年已坐落系爭土地上。又查○○3號早於52年7月12日已設有戶籍，當時創立新戶之戶長為王清發，嗣同戶籍之王來水（王清發之長子）於74年4月15日住址變更為初來3之1號，而原同住初來3之1號之王來秋（王清發之次子、王明德之父）則於74年4月17日住址變更為○○3號，被上訴人於110年7月20日前往系爭土地會勘時，○○3號建物之戶長為王明德，實際居住者為其與王邱櫻花及王明輝等3人；且查○○3號建物自65年1月起即申報

設立房屋稅籍迄今，納稅義務人為王來秋，足見上訴人並未曾占有使用○○3號建物。至於上訴人所主張之無門牌號碼黑色瓦房，觀諸110年7月20日會勘紀錄表及現場房屋照片，可知實際上僅使用系爭土地一小部分面積等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。原判決並論明：上訴人於86年間申辦地上權登記時，系爭土地利用現況欄記載為「房屋」，可知上訴人當時係依原保地管理辦法第12條第1項「原有自住房屋」之規定辦理地上權登記，然上訴人當時並未於系爭土地原有自住房屋，足見上訴人對重要事項提供不正確資料，致使被上訴人作成原核定處分，其信賴即不值得保護。縱以上訴人所舉與其父王來順於86年2月8日書立房屋轉讓契約書及110年7月至112年7月電費繳費證明，主張其當時執以申請地上權登記之房屋係系爭黑色瓦房，而非○○3號建物。然查該黑色瓦房僅使用系爭土地一小部分面積，並非全部，上訴人卻就系爭土地全部面積申請地上權，自與原保地管理辦法第12條第1項所定要件不符，亦見其對重要事項為不完全陳述，致使被上訴人作成原核定處分，其信賴亦不值得保護。又被上訴人撤銷原核定處分，未對公益有重大危害，並無行政程序法第117條但書所示不得撤銷之情事。被上訴人係於110年7月27日收受關山地政所函送土地複丈成果圖，確實知曉「上訴人自86年申請設定地上權時起，迄今未在系爭土地上有自住房屋」，則其主張係110年7月20日現場會勘後始知悉原核定處分瑕疵，至111年6月16日作成原處分撤銷原核定處分，並未逾越2年除斥期間，洵屬適法等語，業已敘明其判斷之依據及得心證之理由，就上訴人在原審之論據，何以不足採取，分別予以指駁，並無違反證據法則、經驗法則、論理法則或理由不備等情事，原審據而駁回上訴人在原審之訴，認事用法並無違誤，核無判決違背法令之情形。

㈣依行政程序法第119條第2款：「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」之受益人信賴不值得保護之規定，係考量行政處分之違法，乃因受益人提供不正確資料或為不完全陳述所致者，客觀上可歸屬於受益人之「責任範圍」，故排除信賴保護，自不以受益人就此有故意或過失為必要，亦不論處分機關對申請事項是否有實質審查權限及義務，或是否因欠缺周慮而與有過失，均無礙於受益人信賴不值得保護之認定；易言之，受益人對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，如影響處分機關調查證據認定事實之結果，致處分機關據以作成違法授益處分，即有該款之適用。本件上訴人86年間申請地上權登記時，係提出與其父王來順所書立之房屋轉讓契約書，依原保地管理辦法第12條第1項規定，以系爭土地上原有自住房屋，就系爭土地全部申請設定地上權，經被上訴人原核定處分核准在案。惟依原審前揭確認之事實，實際占有使用系爭土地大部分面積之房屋係○○3號建物，且依52年起所設戶籍、65年起設立房屋稅籍及110年7月20日會勘紀錄表所載，足認該○○3號建物原即非上訴人之自住房屋。縱如上訴人所主張其當時係據系爭黑色瓦房為申請，然該黑色瓦房僅使用系爭土地一小部分面積，即使系爭土地面積未逾0.1公頃，上訴人就系爭土地全部面積530平方公尺申請設定地上權，亦與原保地管理辦法第12條第1項限於建築物及附屬設施實際使用面積之規定不符，被上訴人前作成之原核定處分，應有違誤，上訴人對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，其信賴即不值得保護。又系爭土地地上權設定案，縱經土地權利審查委員會審查通過，亦非得以其業經核定為由，即不容質疑上訴人有無自住房屋之事實。亦即關於系爭土地原有無自住房屋之認定，如於事後證明與客觀事實不符，則原核定處分仍屬違法，因而被上訴人作成原處分撤銷之，原判決予以維持，即無不合。是上訴意旨主張：上訴人於86年間原係前往地政機關辦理轉讓黑色瓦房，經其主動告知始辦理申請地上權事宜，相關資料亦由其代為填寫，當時係以黑色瓦房申請設定地上權，並非○○3號或○○4號建

物。況斯時就申請程序，被上訴人須到現場會勘，並經土地審查會議決議通過，則對於上訴人係執黑色瓦房申請地上權乙事，豈能諉為不知，至於何以設定為系爭土地全部面積，是否為承辦人員之行政疏失，實非上訴人可得而知。原判決未察，指為上訴人刻意不完全陳述，實有判決理由不備及理由矛盾之違背法令云云，核屬以主觀一己之見解再予爭執，洵無可採。

㈤上訴意旨又主張：被上訴人從未以「黑色瓦房占有系爭土地之面積僅一小部分」作為原處分理由，至上訴人提起本件訴訟，說明是以黑色瓦房申請系爭土地地上權後，被上訴人始稱「上訴人僅能申請黑色瓦房建物坐落系爭土地上的一小部分」，其非屬合法之處分理由追補，顯有礙上訴人之防禦，原審未依職權予以闡明調查，有判決不適用法規或適用不當及判決理由不備之違背法令云云。惟按行政程序法第5條規定行政行為之內容應明確，於行政機關作成行政處分之情形，係指行政處分應明確表示處分機關、相對人及所規制之法律效果，使處分相對人得以立即知悉其規制內容。如行政處分規制內容明確，僅係處分所依據之事實上及法律上理由未記明或記載不完全，尚不構成違反行政程序法第5條規定情形。又行政處分作成後，行政機關得否於行政訴訟中補充行政處分理由，目前實務採取「有條件肯定說」，亦即行政法院基於職權調查原則及訴訟（程序）經濟原則，於「未改變行政處分之本質與結果（同一性）」、「須屬於裁判基準時已存在之理由」、「無礙當事人之攻擊防禦（程序保障權利）」及「須由行政機關自行追補理由」之前提下，允許行政機關於行政訴訟中追補行政處分之理由。經查，原處分主旨已載明係撤銷前核定上訴人申請系爭土地地上權之原核定處分，理由則記載地上權之設定，係以原有自住房屋基地或居住需要為限，上訴人就系爭土地既無支配使用，是原核定處分未符原保地管理辦法之規定，係屬違法之行政處分，應依行政程序法第117條予以撤銷等語，已足使處分相對人即

上訴人瞭解其受處分之原因事實及所依據之法令。又上訴人於原審起訴後，提出112年5月22日行政準備狀指明其係以110年7月20日會勘紀錄表上所載無門牌號碼黑色瓦房申請地上權等語（原審卷第205、206頁），被上訴人隨於112年5月25日原審第一次準備程序期日追補理由謂：系爭土地上主要是○○3號，即使上訴人所述屬實，依規定亦僅能申請黑色瓦房坐落系爭土地的一小部分，但上訴人申請系爭土地全部，這點就錯了等語（原審卷第211至216頁），原審當庭即請上訴人就此爭點陳述意見，嗣亦續行調查上訴人所指黑色瓦房坐落位置及使用狀況，並於113年5月15日言詞辯論期日提示相關證據予兩造辯論（原審卷第348至350頁），足見原審已就此踐行調查證據及適當完全之辯論。且查前航測所85年4月18日、86年10月14日航照圖、被上訴人110年7月20日會勘紀錄表與現場房屋照片，及關山地政所110年7月26日函檢送之土地複丈成果圖，均係原處分作成前即存在之事證，被上訴人此部分理由之追補，並未改變原處分撤銷原核定處分之同一性，亦未妨礙上訴人之攻擊防禦，依上開說明，難認有何違誤。上訴意旨指摘原判決違背法令云云，自非可採。

㈥綜上所述，上訴人之主張均無可採，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

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

中　　華　　民　　國　　114　　年　　6　　月　　5　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　簡　慧　娟

法官　蔡　如　琪

法官　林　麗　真

法官　高　愈　杰

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　6　　月　　5　　日

書記官　章　舒　涵