最　高　行　政　法　院　判　決

114年度上字第107號

上　訴　人　李果澄

訴訟代理人　蔡如媚　律師

被 上訴 人　臺中市清水地政事務所

代　表　人　吳金昇

訴訟代理人　黃炳光

　　邱交一

上列當事人間申請重開行政程序事件，上訴人對於中華民國113年12月5日臺中高等行政法院112年度訴字第324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、臺中市清水區朝天段767地號土地（下稱系爭土地，重測前四塊厝段82地號）之登記名義人原為李生、李乞、李樓等3人（下稱李樓等3人），於土地登記簿住址均為空白，經被上訴人（改制前為臺中縣清水地政事務所）依地籍清理條例第5條前段規定，函詢改制前臺中縣地方稅務局沙鹿分局，該局函復指其地價稅納稅義務人為使用人「李延雲」，住址為清水鎮○○里○○路00-0號。改制前臺中縣政府（嗣合併改制為臺中市政府）以民國99年8月25日府地籍字第09902683002號公告（下稱99年8月25日公告），公告系爭土地屬地籍清理「土地總登記時登記名義人姓名、名稱或住址記載不全或不符者」之土地。被上訴人依地籍清理條例第5條後段規定，於99年9月9日另以清地登字第0990014516號函（下稱99年9月9日函），雙掛號通知土地使用人「李延雲」有關上述地號經改制前臺中縣政府依地籍清理條例第3條第1項第2款辦理公告，而由其子李培林於同年月13日簽收。系爭土地

因屆期無人申請登記，臺中市政府以108年12月20日府授地籍二字第1080307733號公告（下稱108年12月20日公告）代為標售地籍清理未能釐清權屬土地，並由被上訴人張貼於佈告欄3個月。被上訴人另以109年2月3日清地一字第1090000928號函（下稱109年2月3日函）通知同名同姓被繼承人李樓等3人之繼承人李金江、李聰振、任文淵，並至系爭土地上設置標售告示牌，公示標售之地號、土地面積、標售底價、公告文號及聯絡電話。系爭土地嗣依地籍清理程序辦理標售，於109年6月1日標售完成並移轉他人辦理登記完畢在案。上訴人主張其為系爭土地使用人，於112年6月6日（收文日）向被上訴人申請地籍清理程序重開（下稱系爭申請案），前經被上訴人以112年6月13日清地一字第1120005866號函（下稱原處分1）否准之，上訴人隨於112年6月28日（收文日）向臺中市政府提起訴願。案經被上訴人重新審查，因認其非權責機關，爰以112年7月17日清地一字第1120007324號函（下稱原處分2）撤銷原處分1，嗣臺中市政府亦以112年8月29日府授法訴字第1120245024號訴願決定書（下稱訴願決定1）以原處分1經撤銷已不存在，作成訴願不受理之決定。上訴人於112年8月2日因原處分2提起訴願，經臺中市政府112年10月31日府授法訴字第1120297438號訴願決定書（下稱訴願決定2）駁回。上訴人不服，遂向原審提起行政訴訟，聲明：㈠原處分1、2及訴願決定1、2均撤銷。㈡被上訴人應依上訴人系爭申請案，作成准予重開系爭土地地籍清理行政程序之行政處分。原審就上訴人訴請撤銷訴願決定2、原處分2及聲明㈡部分，以112年度訴字第324號判決（下稱原判決）駁回，上訴人遂提起本件上訴（其他聲明部分，原審以113年12月5日112年度訴字第324號裁定駁回，上訴人就此提起抗告，本院另以114年度抗字第105號裁定駁回）。

二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯及原判決理由，均引用原判決之記載。

三、本院按：

㈠行政訴訟法第5條規定：「（第1項）人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於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受損害者，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訟。（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訟。」是可知，課予義務訴訟以曾向中央或地方機關提出依法申請之案件，且經合法訴願程序，為其起訴合法要件。課予義務訴訟所須具備之訴願程序，自應視申請人所為申請案件之主管機關，而定其應為處分之機關及不服之訴願管轄機關。

㈡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128條規定：「（第1項）行政處分於法定救濟期間經過後，具有下列各款情形之一者，相對人或利害關係人得向行政機關申請撤銷、廢止或變更之。但相對人或利害關係人因重大過失而未能在行政程序或救濟程序中主張其事由者，不在此限：一、具有持續效力之行政處分所依據之事實事後發生有利於相對人或利害關係人之變更者。二、發生新事實或發現新證據者，但以如經斟酌可受較有利益之處分者為限。三、其他具有相當於行政訴訟法所定再審事由且足以影響行政處分者。（第2項）前項申請，應自法定救濟期間經過後三個月內為之；其事由發生在後或知悉在後者，自發生或知悉時起算。但自法定救濟期間經過後已逾五年者，不得申請。（第3項）第一項之新證據，指處分作成前已存在或成立而未及調查斟酌，及處分作成後始存在或成立之證據。」第129條

規定：「行政機關認前條之申請為有理由者，應撤銷、廢止或變更原處分；認申請為無理由或雖有重新開始程序之原因，如認為原處分為正當者，應駁回之。」

㈢地籍清理條例第2條規定：「（第1項）本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。（第2項）本條例所稱登記機關，指土地所在地之直轄市或縣（市）地政事務所；未設地政事務所者，指直轄市或縣（市）主管機關辦理土地登記之機關。」第3條規定：「（第1項）主管機關為清查權利內容不完整或與現行法令規定不符之地籍登記，經釐清權利內容及權屬後，應重新辦理登記；其未能釐清權利內容及權屬者，應予標售或處理；除本條例另有規定外，其清理程序如下：一、清查地籍。二、公告下列事項：㈠應清理之土地。㈡受理申報或受理申請登記之機關。㈢申報或申請登記之期間。三、受理申報。四、受理申請登記。五、審查及公告審查結果。六、登記並發給權利證書。七、異動或其他之處理。（第2項）前項第二款之公告，由直轄市或縣（市）主管機關為之，其期間為九十日；申報或申請登記之期間，除本條例另有規定外，為期一年。」第5條規定：「有下列各款情形之一者，直轄市或縣（市）主管機關依第三條第一項第二款公告應清理之土地前，應向稅捐、戶政、民政、地政、法院等機關查詢；其能查明土地權利人或利害關係人者，應於公告時一併通知：一、以日據時期會社或組合名義登記。二、以神明會名義登記。三、土地總登記時或金門馬祖地區實施戰地政務終止前，登記名義人姓名或住址記載不全或不符。」第10條規定：「申請登記事項於公告期滿無人異議、經調處成立或法院判決確定者，應即依其結果辦理登記。」第11條規定：「（第1項）第十七條至第二十六條、第三十二條及第三十三條規定之土地，有下列情形之一者，除公共設施用地外，由直轄市或縣（市）主管機關代為標售：一、屆期無人申報或申請登記。二、經申報或申請登記而被駁回，且屆

期未提起訴願或訴請法院裁判。三、經訴願決定或法院裁判駁回確定。（第2項）前項情形，相關權利人有正當理由者，得申請暫緩代為標售。（第3項）前二項代為標售之程序、暫緩代為標售之要件及期限、底價訂定及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」依上開規定可知，在直轄市，地籍清理條例之主管機關為直轄市政府，登記機關則指土地所在地之直轄市地政事務所。系爭土地坐落於臺中市清水區，地籍清理程序之管轄機關為臺中市政府（改制前為臺中縣政府），其並未將地籍清理條例主管機關之權限委任所屬機關，被上訴人僅為登記機關，其辦理地籍清理調查、通知等行為，係協助主管機關代為標售系爭土地前之準備或事實行為。

㈣經查，改制前臺中縣政府以99年8月25日公告，公告系爭土地屬地籍清理「土地總登記時登記名義人姓名、名稱或住址記載不全或不符者」之土地。系爭土地因屆期無人申請登記，臺中市政府以108年12月20日公告代為標售地籍清理未能釐清權屬土地，並由被上訴人張貼於佈告欄3個月。系爭土地嗣依地籍清理程序辦理標售，於109年6月1日標售完成並移轉他人辦理登記完畢在案。上訴人於112年6月6日向被上訴人申請地籍清理程序重開，前經被上訴人以原處分1否准，上訴人隨向臺中市政府提起訴願。被上訴人重新審查，因認非權責機關，爰以原處分2撤銷原處分1，嗣臺中市政府以訴願決定1作成訴願不受理之決定。上訴人因原處分2提起訴願，經臺中市政府以訴願決定2駁回，上訴人爰於原審以被上訴人為被告，提起課予義務訴訟等情，為原審依法確定之事實，核與卷證相符。本件地籍清理程序之管轄機關，依上開規定及說明，為改制前臺中縣政府即合併後之臺中市政府，其並未將地籍清理條例主管機關之權限委任所屬機關，99年8月25日公告及108年12月20日公告分別由主管機關即改制前臺中縣政府及合併後之臺中市政府依法作成，上訴人申請重開上開地籍清理程序，自應向原處分機關即主管機關臺

中市政府為之。是上訴人於112年6月6日誤向登記機關之被上訴人申請重開，其申請自屬管轄錯誤。被上訴人前誤以原處分1否准系爭申請案，經上訴人提起訴願，被上訴人即發現地籍清理程序辦理標售公告及代為標售處分，均非其權限，爰依行政程序法第117條規定以原處分2撤銷原處分1，並指明上訴人申請重開地籍清理程序應向臺中市政府為之。上訴人因原處分2而提起訴願，經臺中市政府作成訴願決定2駁回，上訴人遂於原審以被上訴人為被告而提起課予義務訴訟。然則，被上訴人既非系爭土地地籍清理程序之權責機關，上訴人對之提起上開課予義務訴訟，自屬被告不適格，其訴應予駁回。附帶訴請撤銷之原處分2及訴願決定2，亦無理由。又依行政訴訟法第107條第2項規定，原告有誤列不適格被告機關時，固應由審判長行使闡明權加以釐清。然上訴人於原審非僅誤列不適格被告，而是自始向欠缺管轄權限之被上訴人提出申請，縱於原審訴訟中補正臺中市政府為被告，系爭申請案自始未經有事件管轄權限之臺中市政府審查並作出決定，亦致其無從合法踐行訴願程序而未符合提起課予義務訴訟應備之要件。是原審即使向上訴人闡明其訴被告不適格，判決結果亦無不同，原判決駁回上訴人於原審之訴的結論仍應維持。

㈤至於上訴意旨主張：改制前臺中縣政府99年8月25日公告已將地籍清理條例第3條及第5條權限授予被上訴人，依被上訴人99年9月9日函、109年2月3日函及被上訴人署名之送達證書，可證被上訴人應為系爭土地地籍清理程序之原處分機關，原判決認其非屬地籍清理之權責機關，有判決違背法令之情事云云。惟查，改制前臺中縣政府99年8月25日公告系爭土地屬地籍清理「土地總登記時登記名義人姓名、名稱或住址記載不全或不符者」之土地，並無將主管機關權限授予被上訴人，被上訴人99年9月9日函僅是將改制前臺中縣政府依地籍清理條例第3條第1項第2款辦理公告之上開事實，以雙掛號通知土地使用人「李延雲」；又被上訴人以109年2月

3日函將臺中市政府公告代為標售系爭土地之事實，通知同名同姓被繼承人李樓等3人之繼承人，並至系爭土地上設置標售告示牌，亦是以臺中市政府108年12月20日公告為依據。原判決業論明：依被上訴人99年9月9日函及109年2月3日函內容，可知臺中市（縣）政府始為地籍清理條例清理土地及建物及代為標售未能釐清權屬土地之權責機關，被上訴人僅受理相關申請登記，或於代為標售前之準備或事實行為。上訴人顯係對上開函文及法規適用之誤解，其申請重開地籍清理程序，應向臺中市政府為之，被上訴人並無管轄權限等語，經核並無不合。上訴人上開主張，自無可採。

㈥上訴意旨又以：被上訴人雖以原處分2撤銷原處分1，仍係否准上訴人之申請，並非有利於上訴人，應由訴願機關續行訴願程序，對其後續處分一併處理，訴願機關逕以訴願決定1為不受理，應非適法。上訴人提起本件課予義務訴訟，聲明涵蓋原處分1、2及訴願決定1、2，系爭申請案為同一申請事件，具有一體性。原審未盡調查義務，就上訴人請求重開地籍清理程序併作成7項行政處分之內容置若未聞，割裂為原判決及另件裁定，已有判決違背法令之情事等語。惟按本件係因上訴人向無地籍清理程序權限之被上訴人提出申請重開行政程序，原判決因而駁回上訴人於原審之訴，與上訴人所舉本院101年度2月份庭長法官聯席會議前決議及101年度判字第306號判決、101年度判字第492號判決、104年度裁字第1828號裁定之事實基礎均有不同，無從逕予比附援引。原審將上訴人因系爭申請案所提課予義務訴訟，以原判決及另112年度訴字第324號裁定分別駁回，而生上訴人所指摘其割裂同一申請事件所提課予義務訴訟之疑義，然上訴人系爭申請案既係誤向無管轄權限之被上訴人提出，被上訴人仍未移送有管轄權限之臺中市政府審查及作成決定（行政程序法第17條參照），上訴人依其聲明所提課予義務訴訟經原審全部審理並駁回，對原判決結論即不生影響，自無予以廢棄之必要。是上訴人上開主張，應非可採。

㈦綜上所述，原判決駁回上訴人之訴的理由，雖與本院未盡相同，然其駁回之結論既無不合，仍應予以維持。上訴意旨，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。至原審前110年度訴字第99號地籍清理事件，係上訴人訴請撤銷被上訴人109年9月21日清地一字第1090009943號函、臺中市政府地政局109年12月24日中市地籍二字第1090052563號函及臺中市政府110年3月3日府授法訴字第1100046538號訴願決定，與本件訴訟標的不同，非屬同一訴訟事件，尚無原審法官應自行迴避之情事，附此敘明。

四、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第2項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　11　　月　　6　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　林　秀　圓

法官　楊　坤　樵

法官　李　明　益

法官　高　愈　杰

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　11　　月　　6　　日

書記官　章　舒　涵