最 高 行 政 法 院 判 決

114年度上字第579號

上　訴　人　羅美惠

訴訟代理人　陳樹村　律師
　　吳宛霖　律師

被　上訴人　嘉義市政府財政稅務局

代　表　人　洪彩燕

訴訟代理人　黃筱婷
　　顏麗珍

上列當事人間土地稅法事件，上訴人對於中華民國114年7月22日高雄高等行政法院114年度訴字第5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、緣訴外人翔和建設有限公司(下稱翔和公司，原判決理由第一項誤植為祥和公司)所有之○○市○○段0000地號土地（面積3,666平方公尺，下稱系爭土地），原經被上訴人課徵田賦在案，嗣被上訴人辦理110年度地價稅稅籍及使用情形清查，發現系爭土地使用分區為工業區，未作農業使用，不符土地稅法第22條第1項第1款規定，乃以民國110年8月24日嘉市財土字第1100651830號函（下稱系爭處分1），核定系爭土地自110年起改按一般用地稅率課徵地價稅。上訴人於113年5月17日，主張翔和公司與其父羅清水就系爭土地訂有三七五租約，租期至115年12月31日，因羅清水死亡，由其與羅清水之另4名繼承人繼續耕作，被上訴人認定系爭土地未作農業使用，以系爭處分1核定改課地價稅，致翔和公司以其非因不可抗力繼續1年不為耕作為由，終止租約，影

響該租約之存續，乃申請撤銷系爭處分1，經被上訴人以113年5月22日嘉市財土字第1137005559號函（下稱系爭處分2）復稱：上訴人非系爭土地之地價稅納稅義務人，所請礙難辦理。上訴人對系爭處分1、2提起訴願經決定不受理，乃提起行政訴訟，聲明：訴願決定、系爭處分1、2均撤銷，經高雄高等行政法院（下稱原審）114年度訴字第5號判決（下稱原判決）駁回。上訴人仍不服，遂提起本件上訴，求為廢棄原判決，發回原審。

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與調查證據之結果，以：系爭土地為翔和公司所有，上訴人雖與翔和公司就系爭土地訂有三七五租約，租約至115年12月31日，惟上訴人既非土地稅法第3條第1項所定納稅義務人，自不受被上訴人以系爭處分1就系爭土地改課地價稅之規制。上訴人就系爭土地有無耕地三七五減租條例第17條第1項第3款「地租積欠達2年之總額」、第4款「非因不可抗力繼續1年不為耕作」等爭點，核屬翔和公司得否收回及上訴人得否繼續承租系爭土地之關鍵，與被上訴人認定系爭土地未作農業使用無關，是被上訴人以系爭處分1就系爭土地對翔和公司改課地價稅，亦不會導致上訴人之權利或法律上利益受損害，上訴人請求程序重開及撤銷系爭處分1，非屬適格當事人而欠缺權利保護必要。又系爭處分2係被上訴人就上訴人於113年5月17日申請撤銷系爭處分1，告知上訴人非系爭處分1之相對人或利害關係人及相關法律依據，僅係單純事實敘述或理由說明，為觀念通知。上訴人對系爭處分2提起撤銷訴訟，起訴要件即有未合。是上訴人於原審之訴為一部顯無理由、一部不合法，爰不經言詞辯論，併以判決駁回等語，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第一審之訴，結論尚無違誤，茲補充論述如下：

㈠按行政程序法第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3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5年者，不得申請。(第3項)第1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。」行政處分於法定救濟期間經過後，已生形式上之存續力，原則上不得再予爭訟，惟於具有上開行政程序法第128條第1項所列3款事由之一之特殊情形，相對人或利害關係人得於同條第2項規定之法定期間內，向行政機關申請重開行政程序以撤銷、廢止或變更該已確定之行政處分。行政程序重開之決定可分為兩個階段，第1階段准予重開（具相對人或利害關係人身分，並未逾越法定期間，且有重新開始程序之原因），第2階段重開之後作成終局決定，或將原處分撤銷、廢止、變更，或仍維持原處分；上述2不同階段之終局決定，均對外直接發生一定法律效果，性質上皆是新的行政處分。又行政程序法第128條第1項所稱利害關係人，係指法律上之利害關係人，即因行政處分致其權利或法律上利益遭受損害之人；如非該行政處分之相對人或利害關係人，所為程序重開之申請於法自有未合，行政機關在第1階段即應認為申請重開不符合法定要件，不予准許，無庸進入第2階段，

論斷該行政處分應否撤銷、廢止或變更。另按行政訴訟法第5條第2項規定：「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。」是以，依行政程序法第128條規定申請原處分機關就已確定之行政處分重啟行政程序，請求撤銷原處分而經駁回，如認其權利或法律上利益受違法侵害，經提起訴願未獲救濟，而向行政法院起訴尋求救濟者，應提起課予義務訴訟，聲明請求判命訴願決定及駁回處分均撤銷，被告應依其申請撤銷原處分。

㈡次按「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。」行政訴訟法第107條第3項第1款定有明文。又行政訴訟法第5條第2項所定課予義務訴訟，目的在對人民依法向行政機關申請作成行政處分而未獲准許之事件提供救濟。因此，提起此類型訴訟之原告，須主張其申請之案件，經行政機關予以駁回，認為其權利或法律上利益遭受損害，且依其主張陳述足以顯現權利或法律上利益有受侵害之可能者，方為適格，尚不能僅因其申請遭拒絕，即認其具有提起課予義務訴訟之訴訟權能。蓋若起訴者所主張之申請案件，非屬其依法得申請者，行政機關自不可能依其申請作成行政處分，則行政機關就該申請案予以駁回，並無可能造成其權利或法律上利益之直接侵害，該起訴者自不具備提起課予義務訴訟之訴訟權能，非屬適格之原告，且其情形不能補正，行政法院得不經言詞辯論，逕予判決駁回其訴。

㈢經查，系爭土地為翔和公司所有，原經被上訴人課徵田賦在案，被上訴人嗣因辦理110年度地價稅稅籍及使用情形清查，發現系爭土地使用分區為工業區，未作農業使用，不符土地稅法第22條第1項第1款規定，以系爭處分1核定系爭土地自110年起改課地價稅。上訴人於113年5月17日，主張翔

和公司原與其父羅清水就系爭土地訂有三七五租約，租期至115年12月31日，嗣羅清水死亡，由上訴人與羅清水之另4名繼承人繼續耕作；惟翔和公司以上訴人非因不可抗力持續1年不為耕作且積欠租金為由，主張終止租約，雙方於113年5月10日至嘉義市政府耕地租佃委員會就此租佃爭議進行調處，因翔和公司不服該委員會決議租約應予存續，致調處不成立，現移由臺灣嘉義地方法院審理，是被上訴人以系爭處分1認定系爭土地未作農業使用，已影響該租約之存續，乃申請撤銷系爭處分1，經被上訴人以系爭處分2復稱上訴人非系爭土地之地價稅納稅義務人，所請礙難辦理等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。又上訴人於原審聲明：訴願決定、系爭處分1、2均撤銷，原審受命法官於準備期日曾詢問上訴人訴訟代理人：本件係上訴人於113年5月17日申請撤銷系爭處分1及程序重開，經被上訴人以系爭處分2否准，上訴人訴訟代理人答稱「是」（原審卷第86頁），足見上訴人起訴之真意，係請求原審判命被上訴人應依其申請重開行政程序以撤銷系爭處分1，正確之訴訟類型應為課予義務訴訟。惟上訴人並非系爭處分1之相對人，亦非土地稅法第3條第1項規定土地所有人以外之其他地價稅納稅義務人，自非系爭處分1所規制之對象。另系爭處分1對系爭土地核定改課地價稅，係以系爭土地使用分區為工業區，未作農業使用，與土地稅法第22條第1項第1款所定「依都市計畫編為農業區及保護區，限作農業用地使用者」之課徵田賦要件不符，為其理由，至上訴人有無翔和公司所指「非因不可抗力」而「繼續1年」就系爭土地不為耕作，構成耕地三七五減租條例第17條第1項第4款所定得由出租人於租佃期限未屆滿前終止租約之事由，單憑系爭處分1所載系爭土地未作農業使用等語，並無從判斷，尚待審理其間租佃爭議事件之民事法院查明認定。故上訴人以系爭處分1認定系爭土地未作農業使用，影響該租約之存續，主張其權利或法律上利益受系爭處分1侵害，自非可採。從而，系爭處分1既未導致上訴

人之權利或法律上利益遭受侵害，上訴人即非系爭處分1之法律上利害關係人，其依行政程序法第128條第1項規定申請被上訴人撤銷系爭處分1，因不具備「相對人或利害關係人」之申請資格，並非合法，則被上訴人以系爭處分2駁回上訴人對系爭處分1所提程序重開之申請，並無對上訴人之權利或法律上利益造成侵害之可能性，上訴人主張被上訴人以系爭處分2否准其申請為違法，應予撤銷，並請求被上訴人應依其申請重開行政程序撤銷系爭處分1，即欠缺原告適格，且其情形無從補正，依行政訴訟法第107條第3項第1款規定，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回。原審誤認上訴人係對系爭處分1、2均提起撤銷訴訟，未行使闡明權，令上訴人為正確之課予義務訴訟聲明，復將被上訴人否准上訴人就系爭處分1所提程序重開申請、性質上屬行政處分之系爭處分2，錯認為單純陳述事實及說明理由之觀念通知，而以上訴人非系爭處分1之相對人或法律上利害關係人，對系爭處分1欠缺請求程序重開並申請撤銷之原告適格，起訴顯無理由，對系爭處分2所提撤銷訴訟則不備起訴要件，並非合法，乃不經言詞辯論，併以判決駁回，固有未洽，惟以判決駁回之結論並無不合，仍應維持。至原判決論及系爭土地經被上訴人認定屬「公共設施已完竣」地區，不符土地稅法第22條第1項第2款所定課徵田賦之要件，其是否作農業使用，不影響被上訴人改課地價稅之正確性等語，核屬贅述，無論當否，對於判決結果皆不生影響。上訴意旨主張：被上訴人以系爭處分1認定系爭土地未作農業使用，將侵害法律保障上訴人在系爭土地上耕作之權利，故其雖非系爭處分1之相對人，卻為法律上利害關係人，原判決竟以系爭處分1完全未提及之系爭土地公共設施業已完備為由，反推上訴人並非系爭處分1之利害關係人，將上訴人起訴於程序上是否合法與實體上有無理由混為一談，認事用法與邏輯推演顯有違誤；又原審未依行政訴訟法第107條第3項第1款規定命其補正程序上瑕疵，復未依同法第188條第1項規定踐行言詞辯

論程序，逕以判決自程序上駁回其訴，有判決不適用法規或適用不當之違法云云，無非其一己主觀意見，或重述其在原審已提出而為原判決論駁不採之主張，及就原審贅論而不影響判決結果之事項而為爭議，均無足取。

五、綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，結論尚無違誤。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。

六、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　　10　　月　　30　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　王　碧　芳

法官　王　俊　雄

法官　陳　文　燦

法官　羅　月　君

法官　鍾　啟　煒

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　30　　日

書記官　廖　仲　一