最　高　行　政　法　院　裁　定

114年度抗字第84號

抗　告　人　顏清水
　　顏國治
　　王存勝
　　李國雄
　　蔡福在
　　王存敬
　　顏榮寶
　　蔡登文
　　李致侑
　　李王清水
　　葉王素鶯
　　顏清傳

共　　同
訴訟代理人　陳宗賢　律師
　　林宏耀　律師
　　陳彥彣　律師

上列抗告人因與相對人高雄市政府地政局間地籍清理條例事件，對於中華民國113年12月24日高雄高等行政法院113年度訴字第468號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主　文

一、抗告駁回。

二、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、高雄市鼓山區桃源里（下稱桃源里）辦公處前以該里柴山全體居民名義，向相對人提出民國113年1月24日高市桃源地字第1130124-1號行政請願書（下稱系爭請願書），請求比照

金門、馬祖歸還廢棄及已不適合軍事用途的土地，依地籍清理條例，歸還桃源里柴山世居居民之居住土地暨果園土地（下稱系爭土地）。經相對人以113年2月7日高市地政籍字第11330549900號函（下稱113年2月7日函）復以，桃源里柴山全體居民其世居土地，非屬地籍清理條例應清理之土地，無從依該條例申請發還土地等語。嗣桃源里辦公處於113年5月27日以高市鼓區桃源里字第1130527-1號函送其里民提出之異議書，主旨以依地籍清理條例第3條、第5條第3款、第5章、第32條及第9條規定提出異議，請相對人查明國有財產署於73年強行登記柴山地區土地產權一事。嗣經相對人以113年6月4日高市地政籍字第11332112500號函（下稱113年6月4日函）復略以，73年間柴山地區經依法登記為國有土地，非屬地籍清理條例規定清理土地，自無地籍清理條例修正案相關規定之適用等語。抗告人不服，提起訴願，經高雄市政府113年9月19日高市府法訴字第11330690000號訴願決定書決定不受理，抗告人仍不服，向高雄高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，訴請撤銷訴願決定及113年6月4日函，經原審以113年度訴字第468號裁定（下稱原裁定）駁回，遂提起本件抗告。

三、原裁定略以：㈠依系爭請願書及相對人113年2月7日函可知，系爭請願書係向相對人表達桃源里柴山全體居民請求可否依地籍清理條例將其於柴山居住土地發還，因未見其檢具相關申請文件，顯非屬桃源里居民個別就其先祖居住於柴山之特定土地請求相對人依地籍清理條例規定發還之申請案，應認其僅係就行政法令之查詢或行政上權益之維護而提起之陳情事件，則相對人以113年2月7日函予以回復，僅係就地籍清理條例之說明，尚無就申請個案為准駁之意思表示，核屬觀念通知。㈡抗告人主張其提出之異議書係針對113年2月7日函所提出之異議，惟113年2月7日函並非行政處分，則對該函提出之異議所為之回復亦非屬行政處分。且抗告人提出該異議書亦未檢具相關申請文件，並就個別抗告人之土地向

相對人提出申請，則相對人113年6月4日函之回復，並非對於抗告人依法申請之案件予以駁回之行政處分，亦非對於公法上具體事件所為直接發生法律效果之單方行政行為，抗告人自不得對之不服而提起行政爭訟。是抗告人並未依法提出申請，且113年6月4日函僅為觀念通知，非屬相對人就申請個案所為具有規制性之准駁表示，訴願決定以相對人113年6月4日函並非行政處分而不予受理，並無不合等語，裁定駁回抗告人在原審之訴。

四、抗告意旨略以：

㈠依地籍清理條例與其施行細則健全地籍管理、確保土地權利、促進土地利用之立法目的，主管機關對於清查權利內容不完整或與現行法令規定不符之地籍登記，相對應之權利人（含括原權利人、其繼承人、土地權利人或利害關係人等）得向該管登記機關申請更正登記、申報、登記機關公告後逕為塗銷登記、發給證明書等相關權利規定之事項，足見上開規定應屬保護規範。抗告人先祖於日據時期之前已居住於柴山地區土地，為真正權利人，抗告人請求相對人發還系爭土地，依地籍清理條例相關規定應具有公法上請求權，原裁定未敘明抗告人是否無公法上請求權之理由，逕認相對人113年6月4日函屬觀念通知，已有可議。

㈡抗告人以系爭請願書、異議書，向相對人請求返還系爭土地，係因地籍清理條例於112年有申請發還經囑託登記國有土地之相關修正，系爭土地亦有足以請求相對人返還系爭土地之事實，主客觀上均足認抗告人有向相對人依地籍清理條例請求之意思，原裁定未實質探求抗告人真意，尚有未洽。又相對人於113年6月4日函亦認定，系爭土地於73年間已依法登記為國有土地，非屬地籍清理條例之清理土地範圍，客觀上相對人已進行地籍清理條例第6條之審查，並產生同條例第7條書面駁回之法律效果，直接對抗告人發生效力，非僅單純回復抗告人行政法令之查詢，或對其行政上權益維護之說明，此為實質認定，不因113年6月4日函未載有法令依

據或駁回之文字而有不同。本件應屬依法申請之案件，其經相對人以113年6月4日函駁回抗告人之申請，抗告人之請求未獲滿足，依法提起訴願亦未獲救濟，自應准許抗告人提起課予義務訴訟加以救濟。

㈢本件是否屬於行政處分之性質仍有爭議，原審認為抗告人之聲明及陳述，顯有不明瞭或不完足之處，自應向當事人發問或告知，令其敘明或補充。抗告人並無專業法律人士之代理協助，法院更應強化闡明之行使，以保障當事人訴訟權，縱認113年6月4日函非行政處分，亦應闡明是否變更訴之聲明及標的，使抗告人完全陳述或變更，以符合法律規定及當事人真意，原審逕予不合法裁定駁回抗告人之訴，有消極不適用行政訴訟法第125條、第131條之違背法令。

五、本院查：

㈠按「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。」為行政訴訟法第5條第2項所明定。上開規定所稱「依法申請之案件」，係指法令有賦予人民請求主管機關作成行政處分或特定內容行政處分之公法上請求權。是人民依此規定提起課予義務訴訟，係以依其所主張之事實，法令上有賦予請求主管機關作成行政處分或特定內容行政處分之公法上請求權，經向主管機關申請遭駁回為要件。倘對非屬「依法申請之案件」提起課予義務訴訟，即屬不備起訴合法要件，且其情形無從補正，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應以裁定駁回之。又我國行政訴訟係以保障人民之主觀公權利為宗旨，個人是否具有公法上權利，以保護規範理論為界定之基準。如法律已明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人利益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所

欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，受該法律保護之人，始具有公法上請求權（司法院釋字第469號解釋理由書參照）。所謂「行政處分」，依行政程序法第92條第1項及訴願法第3條第1項規定，則係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。故若僅為行政機關之單純事實敘述、觀念通知、理由說明或行政指導，並不因該項敘述或說明而生法律上效果，即非行政處分。

㈡地籍清理條例第3條第1項規定：「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4條規定：「直轄市或縣（市）主管機關應於一定期間內清查轄區內第十七條至第三十三條規定之土地地籍；其清查之期間、範圍、分類、程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」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：……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6條規定：「登記機關受理申請登記後，應即開始審查，經審查應補正者，通知申請人於六個月內補正。」第7條第1項規定：「有下列各款情形之一者，登記機關應以書面駁回：一、依法不應登記。二、登記之權利人、義務人或其與權利關係人間涉有私權爭執。三、不能補正或屆期未補

正。」第15條第1、2項規定：「依第十一條規定代為標售之土地，經二次標售而未完成標售者，由直轄市或縣（市）主管機關囑託登記為國有。」「前項登記為國有之土地，權利人自登記完畢之日起十年內，得檢附證明文件向直轄市或縣（市）主管機關申請發還原登記名義人全部權利範圍之土地；經審查無誤，公告三個月，期滿無人異議時，囑託登記為權利人所有。」第32條規定：「已登記之土地權利，除第十七條至第二十六條及第三十三條規定之情形外，土地總登記時或金門、馬祖地區實施戰地政務終止前，登記名義人之姓名、名稱或住址記載不全或不符者，土地權利人或利害關係人應於申請登記期間內檢附證明文件，申請更正登記。」第33條規定：「非以自然人、法人或依法登記之募建寺廟名義登記之土地權利，除第十七條至第二十六條、第三十五條及登記名義人為祭祀公業或具有祭祀公業性質及事實者之情形外，利害關係人應於申請登記期間內檢附足資證明文件，申請更正登記。」依上開規定可知，土地權利人或利害關係人得依地籍清理條例之規定，於申請登記期間為申報、申請登記或申請更正登記；土地如屬第15條第1項登記為國有之情形，亦得於登記完畢之日起10年內申請發還。於此範圍內，該法明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予其申請行政機關為一定作為之請求權。

㈢經查，桃源里辦公處113年1月24日系爭請願書，係以柴山全體居民名義，提出請願略以：地籍清理條例為處理日據時代以來地籍懸而未決之土地問題，而柴山部落居民自明、清時代迄今已逾400年以上，應屬原住民，柴山部落在軍事要塞嚴格管制下，被軍方以軍事用途列管，目前解除列管，當比照金門、馬祖對廢棄及已不適合軍事用途土地，歸還柴山居民，或以地籍清理條例之法律一體適用，請求歸還系爭土地等語。被上訴人以113年2月7日函復以，桃源里柴山全體居民其世居土地，非屬地籍清理條例應清理之土地，無從依該條例申請發還土地等語。嗣桃源里辦公處於113年5月27日以

高市鼓區桃源里字第1130527-1號函送該里里民提出有關地籍清理條例修正案相關規定之異議書，略以：有關「柴山地區」土地經於73年間囑託登記為國有，系爭土地登記有違國有財產法第2條規定，應適用地籍清理條例規定辦理清查及清理，並可申請發還原權利人等語。被上訴人以113年6月4日函復：「主旨：有關貴里里民提出『地籍清理條例修正案』相關規定異議書函請協助釋疑1案，請查照。說明：……三、查民國73年間柴山地區依法登記為國有之土地，非屬地籍清理條例規定清理土地，自無『地籍清理條例修正案』規定之適用。」依上開系爭請願書及異議書觀之，並無具體申請內容，顯非桃源里居民個別就其先祖居住於柴山之特定土地請求相對人依地籍清理條例發還之申請案，僅屬就行政法令之查詢或行政上權益之維護而提起之陳情事件。其上亦未見抗告人具名及指出應發還之特定土地，則無論地籍清理條例是否得為其主張之保護規範，抗告人既未為發還土地之具體申請，即與課予義務訴訟「依法申請之案件」之起訴合法要件未合。又相對人嗣分別以113年2月7日函及113年6月4日函予以回復，僅係就地籍清理條例之說明，並無准駁個案之意思表示，亦非就公法上具體事件所為對外直接發生何法律效果之單方行政行為，核屬觀念通知，而非行政處分。抗告人主張相對人已為地籍清理條例第6條之審查，並產生第7條書面駁回之法律效果，故113年6月4日函為行政處分云云，應無可採。

㈣綜上，抗告人並未依法提出申請，相對人113年6月4日函僅屬觀念通知，是無論抗告人本件係提起課予義務訴訟或撤銷訴訟，均屬不備起訴合法要件，且無從補正，原審未闡明使抗告人調整訴之聲明而逕予裁定駁回其訴，結論並無不合。抗告意旨仍執前詞，指摘原裁定違法，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件抗告為無理由。依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第95條第1項、第78條、第85條第1項前段，裁定如

主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　24　　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　　4　　月　　24　　日

書記官　章　舒　涵