

臺北高等行政法院裁定

110年度訴字第1315號

111年10月13日辯論終結

原告 賴碧珍

訴訟代理人(法扶律師)

黃昱中 律師

被告 行政院農業委員會農田水利署

代表人 蔡昇甫 (署長) 住同上

訴訟代理人 黃捷琳 律師

張玲綺 律師

上列當事人間有關農田水利事務事件，原告提起行政訴訟，本院裁定如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告所有之建築物，坐落於新北市○○區○○段000、000、000-0、000、000-0地號等5筆土地（下稱系爭某地號土地，合稱系爭土地），上開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100年辦理以現況公開標售，經直選第二屆第七次會務委員會（提議第十七號案）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年辦理讓售，經直選第二屆第八次會務委員會（提議第十一號案）審議通過後，報請當時改隸後之主管機關行

01 政院農業委員會（下稱農委會）備查，並經農委會於101年6
02 月8日以農水字第1010723082號函（下稱系爭函2，與系爭函
03 1合稱系爭函）備查在案。嗣原告主張其已公然和平占用系
04 爭5筆土地多年，應有承租權、優先購買權等權利，認為瑠
05 公農田水利會逕為公開標售及讓售，致原告上開等權利受侵
06 害，遂以110年8月20日陳情書向被告請求確認系爭函無效，
07 經被告以110年10月14日農水企字第1106015500號函通知原
08 告，表示系爭函非屬行政處分，無法提請確認無效等語。原
09 告不服，遂提起本件行政訴訟，請求確認系爭函1即臺北市
10 政府100年11月18日府產業農字第10034961200號函有關瑠公
11 農田水利會第二屆第七次會務委員會提議第十七號案決議部
12 分及系爭函2即行政院農業委員會101年6月8日農水字第1010
13 723082號函有關瑠公農田水利會第二屆第八次會務委員會提
14 議第十一號案決議部分均無效。

15 二、按行政訴訟法第26條規定：「被告機關經裁撤或改組者，以
16 承受其業務之機關為被告機關；無承受其業務之機關者，以
17 其直接上級機關為被告機關。」。查100年11月18日系爭函1
18 作成時之99年4月30日農田水利會組織通則第4條規定：「本
19 通則所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市
20 為直轄市政府。」；101年6月8日系爭函2作成時之101年1月
21 30日農田水利會組織通則第4條規定：「本通則之主管機關
22 為行政院農業委員會。」第35條第2項規定：「本通則中華
23 民國101年1月19日修正之條文施行前，原由直轄市主管機關
24 主管之農田水利會，繼續適用原直轄市主管機關依本通則所
25 定組織、人事、財務、會計等法令至103年5月31日止。但各
26 該法令中規定屬主管機關權責事項者，均改由本通則之主管
27 機關辦理。」。是本件系爭函1之主管機關原為台北市政
28 府，但經農田水利會組織通則修正後，其業務已於101年1月
29 30日移轉至農委會；而系爭函2作成時之主管機關即為農委
30 會。又農委會於109年8月12日發布（同年10月1日施行）之
31 行政院農業委員會農田水利署暫行組織規程第1條規定：

01 「行政院農業委員會為辦理農田水利業務，特設農田水利
02 署……。」及109年8月12日發布（同年10月1日施行）之行
03 政院農業委員會農田水利署辦事細則第6條第8款規定：「綜
04 合企劃組掌理事項如下：……八、農田水利相關訴願、訴
05 訟、國家賠償案件之諮詢及處理。」。是有關於農田水利業
06 務，於109年10月1日起即由被告即行政院農業委員會農田水
07 利署（下稱農田水利署）承受農田水利業務，並由其綜合企
08 劃組執掌農田水利相關訴訟案件之諮詢及處理。準此，本件
09 原告為確認系爭函1及系爭函2有關適用臺北市農田水利會不
10 動產處理要點第8點辦理公開標售及讓售決定是否涉及行政
11 處分無效之爭議，核屬前述農田水利相關案件，被告農田水
12 利署於承受業務後，已具備本件被告之當事人適格。又本件
13 原告主張系爭函1及系爭函2屬於行政處分，以110年8月20日
14 陳情函向被告請求確認無效，遭被告以110年10月14日農水
15 企字第1106015500號函否認（本院卷第67頁原證5），原告
16 不服，提起本件行政訴訟，已踐行行政訴訟法第6條第2項所
17 規定之前置程序，合先敘明。

18 三、本件原告請求確認無效之系爭函1及系爭函2，經查並非行政
19 處分，原告提起本件確認無效之訴，為不合法。茲說明如
20 下：

21 (一)按「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立
22 之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起
23 之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之
24 行政處分為違法之訴訟，亦同。」行政訴訟法第6條第1項定
25 有明文。準此，提起確認行政處分無效之訴訟，自以對「行
26 政處分」為限，非行政處分不得對之提起確認行政處分無效
27 之訴訟，以之為確認無效訴訟之對象，不備起訴要件，應以
28 裁定駁回之（最高行政法院99年度裁字第3578號裁定意旨可
29 參）。又人民以非屬行政處分之函文為程序標的，依行政訴
30 訟法第6條第1項前段規定，訴請確認無效，屬不備起訴合法

01 之程序要件，且無從命補正，行政法院應以裁定駁回之（最
02 高行政法院111年度抗字第80號裁定意旨可參）。

03 (二)次按行政程序法第92條第1項規定：「本法所稱行政處分，
04 係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
05 施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」；地方制度
06 法第2條第4、5款規定：「核定：指上級政府或主管機關，
07 對於下級政府或機關所陳報之事項，加以審查，並作成決
08 定，以完成該事項之法定效力之謂。」、「備查：指下級政
09 府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，
10 陳報上級政府或主管機關知悉之謂。」。因此，除法規另有
11 規定外，倘下級機關（或組織）就其得全權處理之業務，如
12 處分自有財產之私權行為，因屬私經濟活動事項，於依法完
13 成法定效力後，陳報主管機關知悉，主管機關表示備查之函
14 文，其性質應屬觀念通知，並非行政處分。有關於此，最高
15 行政法院103年9月份第1次、105年1月份第2次庭長法官聯席
16 會議決議，亦持相同之見解。

17 (三)本件原告所有之建築物，坐落於瑠公農田水利會所有之新北
18 市○○區○○段000、000、000-0、000、000-0地號等5筆系
19 爭土地，嗣因鄰地所有權人申請承購系爭000、000地號土
20 地，瑠公農田水利會遂於100年辦理以現況公開標售，經直
21 選第二屆第七次會務委員會（提議第十七號案）審議通過
22 後，報請當時之主管機關臺北市政府備查，並經臺北市政府
23 於100年11月18日以系爭函1同意備查（本院卷第23至32
24 頁）。其後因鄰地所有權人又申請承購系爭000、000-0及00
25 0-0地號土地，瑠公農田水利會復於101年辦理讓售，經直選
26 第二屆第八次會務委員會（提議第十一號案）審議通過後，
27 報請當時改隸後之主管機關農委會備查，並經農委會於101
28 年6月8日以系爭函2備查（本院卷第33至41頁、第99頁）在
29 案。原告雖主張系爭函1及系爭函2屬於行政處分，本件原告
30 提起確認無效之訴，應屬適法云云，惟查，本件依行為時應
31 適用之相關法規，觀察解釋系爭函1及系爭函2之法律關係，

01 應屬觀念通知，並非行政處分，原告對之提起確認無效訴
02 訟，不備起訴合法之程序要件，為不合法，說明如下。

03 (四)查瑠公農田水利會所有之系爭土地，屬於行為時臺北市農田
04 水利會不動產處理要點（103年5月31日廢止）第8點規定之
05 「會有土地有妨礙都市發展且依省市畸零地使用規則規定屬
06 於畸零地之非事業用土地」一節，為兩造所不爭（參見本院
07 卷第447頁準備程序筆錄、第535頁言詞辯論筆錄），堪信為
08 實。依該處理要點第8點第1項第1款、第2款規定：「八、會
09 有土地有妨礙都市發展且依省市畸零地使用規則規定屬於畸
10 零地之非事業用土地，依下列方式處分：（一）面積在165
11 平方公尺以下者，以不低於當年期公告土地現值再加一定百
12 分比方式讓售鄰接地所有權人；鄰接地所有權人未於規定時
13 間內申購，或不願申購，或有數人爭購無法協調時，應以公
14 開標售方式辦理處分。（二）面積在165平方公尺以上者，
15 應依公開標售方式處分，並通知鄰接地所有人參與投標。」
16 本件瑠公農田水利會辦理公開標售北宜段000、000
17 地號土地，係因100年9月22日接獲鄰接地(137、138地號土
18 地)之全體所有權人申請承購之申請書，然因其等所申購之
19 前述2筆土地面積合計227.46平方公尺，依前開處理要點第8
20 點第1項第2款規定：「面積在165平方公尺以上者，應依公
21 開標售方式處分，並通知鄰接地所有人參與投標。」，因此
22 啟動公開標售程序，經直選第二屆第七次會務委員會（提議
23 第十七號案）審議通過後，報請當時之主管機關臺北市政府
24 備查；至於瑠公農田水利會辦理讓售北宜段000、000-0及00
25 0-0地號土地，係因前述3筆土地面積合計137.13平方公尺，
26 依前開處理要點第8點第1項第1款規定：「面積在165平方公
27 尺以下者，以不低於當年期公告土地現值再加一定百分比方
28 式讓售鄰接地所有權人……」，案經直選第二屆第八次會務
29 委員會（提議第十一號案）審議通過後，報請當時改隸後之
30 主管機關農委會備查，並經農委會於101年6月8日以系爭函2
31 備查。而瑠公農田水利會處分自有財產之系爭土地，其處理

01 有關財務之程序，應適用行為時之相關法規及法律關係如何，茲說明之。依行為時99年4月30日修正之農田水利會組織通則（下稱99年農田水利會組織通則）第4條規定：「本通則所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府。」第34條規定：「農田水利會會計制度及財務處理辦法，主管機關為直轄市主管機關者，由直轄市主管機關訂定，並報中央主管機關核備；其他各農田水利會，由中央主管機關定之。」，臺北市瑠公農田水利會有其應特別適用之法規，自應優先適用「臺北市農田水利會財務處理辦法」（91年8月16日發布，105年3月2日廢止）及「臺北市農田水利會不動產處理要點」（97年2月5日修正，103年5月31日廢止）。依行為時臺北市農田水利會財務處理辦法第8條規定：「水利會不動產之處理應注重時效性及收益性，其不動產處理規定，由本府定之。」，又依行為時臺北市農田水利會不動產處理要點第20點規定：「二十、（第1項）會有非事業用不動產處分作業，依下列程序辦理：（一）水利會應設查估小組，查估出售會有不動產之價格。（二）擬處分之會有不動產，應編造處分清冊，提經會務委員會審議通過，報產業發展局備查，但依第七點方式處理之案件，應報市府核定後辦理。（三）標售不動產時，應於七日前登報公告二日以上，並在門首公告五日以上。（四）標售畸零地時，應以雙掛號通知鄰接地所有權人。（第2項）查估小組設置要點由水利會擬訂，提報會務委員會審定後，報請產業發展局核定。」觀之，其第1項第2款本文規定，擬處分之會有不動產，應編造處分清冊，提經會務委員會審議通過，報產業發展局「備查」即可，同款但書規定依該要點第7點方式處分之會有不動產，應報市府（即主管機關）「核定後始得辦理」，本件系爭土地均屬該處理要點第8點規定之「會有土地有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事業用土地」，已如前述，依同款本文規定，提經會務委員會審議通過後，報產業發展局（即主管機關）「備

01 查」即可，並不待主管機關作成決定，以完成該事項之法定
02 效力，即主管機關之「備查」，並非行政處分。另觀行為時
03 農田水利會財產處理要點（91年12月13日修正）第16點第1
04 項規定：「十六、（第1項）會有非事業用不動產處分作
05 業，依下列程序辦理：（一）擬處分之會有不動產，應編造處
06 分清冊，提經會務委員會審議通過並經查估小組查估出售價
07 格後，檢齊有關文件報農委會核辦。（二）標售時，應於標售
08 七日前在水利會所在地刊登日報公告二日以上，並在水利會
09 門首公告五日以上。（三）議價時，應以雙掛號通知符合本要
10 點規定之議價人，其住址以土地登記簿所載為準。」，係規
11 定臺北市以外之農田水利會，於處理各自所有之非事業用不
12 動產所應遵循之規範，就相關程序要件，與前揭處理要點大
13 致相同，惟該條文係規定報農委會（即主管機關）「核
14 辦」，而非備查，顯係就不同地區之農田水利會，對其處分
15 財產之程序，有意區分，而為不同之規定。況上開農田水利
16 會財產處理要點，於103年6月17日修正後，移至第24點第1
17 項規定：「二十四、（第1項）會有非事業用不動產處分作
18 業，依下列程序辦理：（一）將擬處分之會有不動產編造清
19 冊，提經會務委員會審議通過並經查估小組查估出售價格
20 後，檢附有關文件報主管機關核定。」，更明文規定，應經
21 主管機關「核定」，益證本件臺北市瑠公農田水利會於100
22 年、101年處分系爭土地時，依相關法規，僅需報主管機關
23 「備查」即可。又101年1月30日修正之農田水利會組織通則
24 第35條第2項規定：「本通則中華民國101年1月19日修正之
25 條文施行前，原由直轄市主管機關主管之農田水利會，繼續
26 適用原直轄市主管機關依本通則所定組織、人事、財務、會
27 計等法令至103年5月31日止。但各該法令中規定屬主管機關
28 權責事項者，均改由本通則之主管機關辦理。」。而瑠公農
29 田水利會處分自有財產之系爭土地，核屬財務之事項，其處
30 理有關財務之程序，依據前開規定，於103年5月31日之前，
31 即本件100年、101年之行為時，仍應適用「臺北市農田水利

01 會財務處理辦法」及「臺北市農田水利會不動產處理要點」
02 等相關規定，即提經會務委員會審議通過後，報請主管機關
03 「備查」即可，並不待主管機關作成決定，以完成該事項之
04 法定效力，即主管機關之「備查」，其性質應屬觀念通知，
05 並非行政處分。本件原告對於系爭函1及系爭函2非屬行政處
06 分之備查函，提起確認無效之訴，為不合法，應以裁定駁回
07 之。

08 (五)本件原告主張其所有之建築物，坐落於系爭土地，享有長久
09 居住在系爭土地上之權益，應適用農田水利會財務處理辦
10 法、農田水利會財產處理要點及農田水利會會有被占用之非
11 事業用土地處理原則（第3點、第4點）等規定，享有優先購
12 買權、承租權等權益，系爭函1及系爭函2未依法審查，予以
13 備查，應屬無效之行政處分等云，核係對於瑠公農田水利會
14 所有之系爭土地，依101年1月30日修正之農田水利會組織通
15 則第35條第2項規定，於103年5月31日之前，即本件100年、
16 101年之行為時，仍應適用「臺北市農田水利會財務處理辦
17 法」及「臺北市農田水利會不動產處理要點」等相關規定，
18 即處分系爭土地，提經會務委員會審議通過後，報請主管機
19 關「備查」即可，其情形並不適用前述農田水利會會有被占
20 用之非事業用土地處理原則等規定一節，有所誤解所致。而
21 觀之行為時「臺北市農田水利會財務處理辦法」及「臺北市
22 農田水利會不動產處理要點」等相關規定，並無其他農田水
23 利會所適用之農田水利會會有被占用之非事業用土地處理原
24 則（第3點、第4點），使占用人享有優先購買權、承租權等
25 權益之規定，故瑠公農田水利會處分自有之系爭土地，報請
26 當時之主管機關臺北市政府、農委會，先後依行為時之相關
27 規定，以系爭函1及系爭函2予以備查，於法並無不合，自無
28 無效之情形。至於原告所稱監察院之調查報告有所指摘一
29 節，查監察院110年財調字第0013號調查報告，雖認瑠公農
30 田水利會「未訂定」使占用土地之房屋所有人得承租土地及
31 使其有優先購買權之規範，「難為允當」（參見本院卷第56

01 頁倒數第7行)，但該調查報告並未認定瑠公農田水利會處分
02 系爭土地有違法之處，該調查報告已敘明：「該會100年9月
03 22日、101年2月17日受理鄰地所有權人申請，依當時法令規
04 定辦理系爭土地處分事宜，尚非無據。」等語(參見本院卷
05 第51頁第5至8行)，故原告所舉監察院之調查報告，亦不足
06 證明系爭函1及系爭函2有無效之情事，附此敘明。

07 四、從而，本件原告訴請確認系爭函1及系爭函2無效，不備起訴
08 合法之程序要件，為不合法，應予駁回。本件訴訟費用，由
09 原告負擔。

10 五、本件之事證及法律關係，已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方
11 法，經審酌對於本件裁定結果並不生影響，爰不予逐一論
12 列，附此敘明。

13 據上論結，本件原告之訴為不合法，依行政訴訟法第107條第1項
14 第10款、第104條，民事訴訟法第95條、第78條之規定，裁定
15 如主文。

16 中 華 民 國 111 年 11 月 3 日
17 臺北高等行政法院第一庭

18 審判長法 官 蕭忠仁

19 法 官 林秀圓

20 法 官 林麗真

21 上為正本係照原本作成。

22 如不服本裁定，應於送達後10日內向本院提出抗告狀（須按他造
23 人數附繕本）。

24 中 華 民 國 111 年 11 月 3 日
25 書記官 李承翰