臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭

112年度訴字第1466號

原告 傅從年

訴訟代理人

兼送達代收人 湯文章 律師

被告 花蓮縣政府

代表人 徐榛蔚（縣長）

上列當事人間有關土地事務事件，原告不服內政部中華民國112年10月23日台內法字第1120402274號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

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：

緣原告承租國有財產署（下稱國產署）所有之花蓮縣玉里鎮玉東段237地號，屬一般農業區農牧用地「旱」地目土地（面積30,154.53平方公尺，重測前玉里段501-0075地號，下稱系爭土地）。原告於民國112年5月15日向花蓮縣玉里地政事務所（下稱玉里地政所），提出「非都市土地更正編定申請書（下稱聲請書）」，申請將系爭土地更正編定為甲種建築用地（下稱系爭申請），嗣玉里地政所以112年6月7日玉地價字第1120003194號函轉被告辦理。經被告審認，以系爭申請實際上應係由原告代系爭土地管理機關國產署申請（國產署已於嗣後向被告補正申請書）。以112年7月19日府地用字第1120114106號函正本送達國產署，並以副本通知原告，略以：經玉里地政所於112年5月25日邀集相關單位現地勘查，系爭土地核與內政部107年1月23日內授中辦地字第1071300969號函釋（下稱內政部107年1月23日函釋）規定辦理更正編定為一般建築用地案件應具備編定前已為合法房屋之證明文

01 件、實地勘查確有合法建築物存在等要件不符，歉難辦理等
02 語，否准系爭申請（下稱原處分）。原告不服，以其係原處
03 分利害關係人身分提起訴願，經內政部訴願決定不受理（下
04 稱訴願決定），原告遂提起本件行政訴訟。

05 二、原告主張要旨及聲明：

06 (一)被告就土地更正編定無相關規範，惟參照臺中市土地更正編
07 定作業要點第3點，申請更正土地登記者，非以土地所有權
08 人為限，若具有合法之使用權並經土地所有人同意者，亦得
09 申請之。原告就系爭土地與國產署訂有租賃契約，屬合法之
10 使用權人，並經國產署同意辦理系爭土地更正編定，是原告
11 當得作為更正登記申請之申請人而有法律上利害關係。

12 (二)辦理更正編定之主要目的，係避免行政機關因疏失或其餘情
13 況下，誤將編定前已建築房屋之土地，編定為建地以外之土
14 地，而有害人民對系爭土地之使用權利，故給與人民請求行
15 政機關為更正。因房屋本會隨時間日漸敗壞，房屋所有權人
16 基於保障自身居住安全等原因，自會對於房屋進行改建、新
17 建，若即否准申請，顯未合理。實地勘查確有合法建物存在
18 之要件，應以「是否於實施建管前或編定公告前即有合法建
19 物存在，而有編定錯誤之情形」為據，原告於74年11月16日
20 前即已於系爭土地興建合法房屋，被告增訂法所無之限制，
21 原處分於法未合等語。

22 (三)原告聲明：

23 1.訴願決定及原處分均撤銷。

24 2.被告應作成核准對系爭土地及變更為建築用地之行政處分。

25 三、被告答辯要旨及聲明

26 (一)原告並非原處分之受處分人，亦非法律上利害關係人，就本
27 件訴訟無實施權能。

28 (二)系爭土地經玉里地政所於112年5月25日邀集相關單位現地勘
29 查，系爭土地上原建物已拆除完竣，目前正新建建物，且參
30 照73年、92年、107年、110年及112年所測位置與73年航照
31 圖所拍攝之建物相較，發現系爭土地上拆除前建物與73年建

01 物之位置及範圍大小不盡相同，無法認定合法房屋之位置與
02 面積，核與內政部107年1月23日函釋規定辦理更正編定為一
03 般建築用地案件，應具備編定前已為合法房屋之證明文件、
04 實地勘查確有合法建築物存在意旨不符，原告主張顯無理
05 由。

06 (三)被告聲明:原告之訴駁回。

07 四、本院判斷:

08 (一)按行政訴訟法第107條第3項規定：「原告之訴，有下列各款
09 情形之一者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。
10 但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：一、除第
11 二項以外之當事人不適格或欠缺權利保護必要。二、依其所
12 訴之事實，在法律上顯無理由。」又按「人民因中央或地方
13 機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上
14 利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請
15 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。
16 」行政訴訟法第5條第2項定有明文。是人民根據此項規定
17 提起課予義務訴訟，係以依其所主張之事實，法令上有賦
18 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
19 請求權，經向主管機關申請遭駁回為其要件。如果對於人民
20 申請遭駁回之事件，法令上並未賦予第三人有為其申請之公
21 法上請求權，第三人即不可能因主管機關之駁回該項申請而
22 有權利或法律上利益受損害之情形（最高行政法院109年度
23 判字第120號判決意旨參照）。另不服中央或地方機關之行
24 政處分而循行政訴訟程序謀求救濟之人，固非專以受處分人
25 為限，尚包括利害關係人。惟所謂利害關係乃指其權利或法
26 律上利益，因行政處分而直接受損害之法律上利害關係而
27 言，並不包括經濟上、情感上或其他事實上之利害關係在內
28 （最高行政法院99年度判字第85號判決意旨參照）。又欠缺
29 當事人適格之要件，屬於狹義的「訴的利益」之欠缺，此要
30 件是否欠缺，常須審酌當事人之實體上法律關係始能判斷，

01 以判決方式為之，較能對當事人之訴訟程序權為周全之保障
02 （最高行政法院90年6月份庭長法官聯席會議決議參照）。

03 (二)又按區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施
04 後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）
05 政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用
06 分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實
07 施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定
08 之。」又按「經編定使用之土地，如土地所有權人檢具確於
09 公告編定前或公告編定期間已變更使用之合法證明文件，依
10 照第九點第二款編定原則表及說明辦理更正編定。」製定非
11 都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知（下稱作業
12 須知）第23條亦有明文。而該作業須知，經核為區域計畫法
13 第23條、區域計畫法施行細則第14條第1項規定授權訂定，
14 為執行母法之細節性、技術性事項授權主管機關以法規命令
15 所為必要規範，該規範亦無逾越法律授權或與法律規範牴觸
16 之情形，本件自有其適用。由上開規定可知，經編定使用之
17 土地，如有確切之證明文件證明於公告編定前或公告編定期
18 間已變更使用者，土地所有權人得申請更正編定。至於土地
19 之承租人，如因土地使用編定受有損害，僅為經濟上之利害
20 關係，並無對行政機關請求更正土地使用編定之公法上請求
21 權。

22 (三)經查，系爭土地為一般農業區農牧用地，所有權人為中華民
23 國，管理機關為國產署，此有系爭土地登記第一類謄本（訴
24 願卷第94頁）在卷可證。而原告雖於112年5月15日以自己名
25 義為申請人，向玉里地政所提出申請書，申請將系爭土地更
26 正編定為甲種建築用地，玉里地政所函轉被告，經被告審認
27 系爭申請實際上應係原告代系爭土地管理機關國產署申請，
28 遂以實際上申請人國產署為處分相對人，於112年7月19日作
29 成原處分否准國產署系爭申請，並以副本送達原告，國產署
30 於嗣後向被告提出申請書予以補正上開申請程序等情，有玉
31 里地政所112年6月7日玉地價字第1120003194號函、申請書2

01 件（分別為原告、國產署所出具）、原處分（本院卷第81至
02 82頁、第85頁、第87頁、第23至25頁）等資料在卷可稽；且
03 由原告於訴願程序中曾提出補正訴願書（訴願卷第19頁），
04 表明其係以原處分「利害關係人」身分提起訴願，並進而提
05 起本件訴訟，足認原告業已清楚知悉其並非原處分之相對
06 人，況系爭申請案縱以原告為申請人名義提出，亦僅能說明
07 其為系爭土地之承租人，於該更正編定之行政程序中係居於
08 協助之角色所為之行為，尚難認其為該更正編定案之申請人
09 （即當事人）甚明。系爭申請經被告否准後，原告既非當事
10 人，其雖為系爭土地之承租人，依前揭說明，如因土地編定
11 受有損害，亦僅為經濟上之損害，並非法律上利害關係人，
12 原告於租約期滿後仍得再與國產署續約承租系爭土地，並不
13 影響原告之承租權，自無請求被告更正土地使用編定之公法
14 上請求權，故原告不服原處分，而提起本件課予義務訴訟，
15 自屬當事人不適格，顯無理由，且無從補正，闡明已無實
16 益，是爰不經言詞辯論，逕以判決駁回之。又原告之訴既因
17 欠缺當事人適格而應予駁回，兩造就本件之事實認定及法律
18 適用等實體事項提出之攻擊防禦方法及舉證，與判決結果不
19 生影響，爰不分別斟酌論述，併此敘明。

20 五、結論：本件原告之訴為無理由。

21 中 華 民 國 114 年 1 月 23 日

22 審判長法官 鍾啟煌

23 法官 林家賢

24 法官 蔡鴻仁

25 一、上為正本係照原本作成。

26 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
27 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
28 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
29 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
30 繕本）。

01 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
02 逕以裁定駁回。

03 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
04 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
05 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
06

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

07 中 華 民 國 114 年 1 月 23 日
08 書記官 萬可欣