

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

112年度訴字第1147號

113年度訴字第336號

113年12月26日辯論終結

原告 徐成林

訴訟代理人 張義祖 律師

被告 國防部

代表人 顧立雄（部長）

被告 國防部空軍司令部

代表人 劉任遠（司令）

共同

訴訟代理人 陳君漢 律師

上列當事人間眷舍事件，原告提起行政訴訟，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、程序事項：本件原告徐成林起訴後，被告國防部之代表人變更為顧立雄，茲據變更後之代表人具狀聲明承受訴訟（本院112年度訴字第1147號卷【下稱1147號卷】第133頁、第137頁至第139頁；113年度訴字第336號【下稱336號卷】第77頁至第80頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

（一）原告之父徐孔修（於民國106年3月3日死亡）前於民國56年間經配住「崇仁新村」（屏東縣○○市○○路○○號）眷舍（下稱系爭眷舍），嗣因列管單位（空軍第四三九混合聯隊）至現場會勘證實有違規出租給訴外人黃海潮營商之情事，經限期改善而未改善，被告國防部空軍司令部（下稱空司令部）乃以95年3月29日突眷字第0950001453號呈請被告國

01 防部准予辦理原眷戶權益註銷作業，經被告國防部以95年4
02 月21日勁勢字第0950005616號令復被告空令部略以：原眷戶
03 徐孔修因違反眷舍管理規定，其居住權益應予註銷等語，被
04 告空令部爰以96年3月15日宙眷字第0960003545號書函（下
05 稱96年3月15日書函）撤銷徐孔修之眷舍居住憑證及居住
06 權。

07 (二)原告以徐孔修早於91年2月間與黃海潮解約退房，自即日起
08 停止出租營商，無於5年後再受處分為由，於112年5月15日
09 向被告空令部陳情請求撤銷96年3月15日書函，經被告空令
10 部以112年6月13日國空政眷字第1120128546號函復原告略
11 以：臺端已多次以令先慈（按：即原告之母王明玉）名義陳
12 情，本部亦均函復在案，爾後陳情倘無新事證，將不再回復
13 等語（下稱112年6月13日函）。原告不服，提起訴願，經國
14 防部以112年8月11日112年決字第241號訴願決定書為訴願不
15 受理之決定。原告復以被告空令部無視系爭眷舍誤遭查封拍
16 賣，全憑徐孔修付出精神、財力排除拍賣效力，96年3月15
17 日書函應屬無效為由，於112年7月28日向被告國防部陳情承
18 受徐孔修原眷戶權益。經被告國防部以112年8月10日國政眷
19 服字第1120212542號函復原告略以：空令部業已撤銷徐孔修
20 眷舍居住憑證及居住權並收回眷舍，故徐孔修已不具國軍老
21 舊眷村改建條例（下稱眷改條例）原眷戶資格，依法無從依
22 該條例第5條辦理權益承受等語。原告不服，提起訴願，經
23 行政院以113年1月25日院臺訴字第1135000569號訴願決定書
24 駁回其訴願。原告仍不服，乃提起本件行政訴訟。

25 三、原告起訴主張及聲明：

26 (一)徐孔修於56年間入住系爭眷舍（即B部房屋），後搭蓋C、D
27 部房屋，76年間搭蓋A部房屋，故A、B、C、D部房屋均為被
28 告空令部列管之眷舍。屏東縣政府於86年清查土地時，發現
29 土地上之建物早已改建成十二樓餐廳並作為商業使用，遂依
30 法向建物所有人追繳相當於租金之使用補償費，而黃海潮對
31 於其為建物所有人亦無異議，並繳納使用補償金。屏東縣政

01 府圖利黃海潮之行為，已違反眷改條例第9條第3項前段規
02 定。又軍方眷舍遭法院查封拍賣，乃世所罕見，故一般買方
03 均望而卻步，致頻頻流標，若非地主屏東縣政府律師陳世明
04 出面相挺，魏美雪斷無可能出價投標。嗣屏東縣政府已承認
05 其代理人陳世明律師指封（指封範圍包括包括A、B、C、D部
06 房屋）及投標違法，故以市價購回房屋。自屏東縣政府於86
07 年間免拆黃海潮新違建，又免其繳納房屋稅起，即不能再歸
08 責徐孔修；陳世明律師違法指封系爭眷舍，請求法院拍賣，
09 係其「以其他方法由他人魏美雪使用房屋」之明證。因陳世
10 明律師及屏東縣政府之介入，已使徐孔修與系爭眷舍間之一
11 切因果關係中斷。本件違反房屋稅條例第4條第1項前段及其
12 他強制規定，一望即知，具有重大明顯之瑕疵，被告空令部
13 96年3月15日書函雖經國防部96年決字第085號訴願決定變更
14 撤銷事由，惟形式上仍然存在，依行政程序法第111條第7款
15 規定，應歸於無效。

16 (二)原告於112年5月15日陳稱：「蓋因被拍賣之A部房屋於民國1
17 03年間，由債權人屏東縣政府以民事補償，出鉅資向拍定人
18 魏美雪贖回。嗣於105年12月8日，屏東縣政府邀集貴司令部
19 所屬屏東六聯隊代表吳佩芬之見證下，經徵得原眷戶徐孔修
20 長子徐成林之同意下，准許將A部房屋交付違建拆除，已拆
21 除完畢。」等語，被告空令部、國防部針對吳佩芬簽名見證
22 之新事證，空言聲稱原告未提新事證，自屬行政處分，而非
23 觀念通知。

24 (三)原告之父親徐孔修、母親王明玉先後於106年3月3日、112年
25 2月9日過世，依眷改條例第5條規定，原眷戶過世，由配偶
26 優先承受，原眷戶與配偶均過世，由子女協商，共同推舉一
27 人聲明承受，並於6個月期限內向被告國防部陳報，故原告
28 業已於112年8月1日向被告國防部陳遞原眷戶徐孔修之6名子
29 女認證同意書，被告國防部自應作成就系爭眷舍權益由原告
30 承受之處分。

31 (四)聲明：(1147號卷第320頁、336號卷第148頁)

01 1.就被告國防部部分：被告國防部應依原告112年7月28日陳
02 情書，作成就系爭眷舍權益由原告承受之處分。

03 2.就被告空令部部分：

04 (1)確認被告空令部96年3月15日書函無效。

05 (2)國防部112年決字第241號訴願決定及被告空令部112年6
06 月13日函均撤銷。

07 四、被告答辯及聲明：

08 (一)徐孔修前曾針對被告空令部96年3月15日書函提出訴願，經
09 被告國防部96年決字第085號訴願決定予以駁回，徐孔修當
10 時並未再提出行政訴訟，故上開書函已告確定，依訴願法第
11 95條前段規定，被告空令部、國防部均應受拘束，不得再為
12 相反認定，徐孔修或主張承受其權益之原告，亦不得再為爭
13 執，否則訴願決定即無任何意義可言，是徐孔修之眷舍居住
14 憑證及眷舍居住權，業經被告空令部撤銷確定。原告雖請求
15 確認被告空令部96年3月15日書函為無效，並主張因陳世明
16 律師與屏東縣政府之介入，已使徐孔修與系爭眷舍間之一切
17 因果關係中斷，96年3月15日書函違反房屋稅條例及其他強
18 制規定，應自始無效等語，然是否違反房屋稅條例及其他強
19 制規定，尚須事實認定與法律適用之過程，始能確知，無論
20 是否有違反原告所稱之強制規定，顯然並未達「如同寫在額
21 頭上，任何人一望即知」之程度，自非具有重大明顯瑕疵之
22 情形而無效。

23 (二)原告以112年5月15日陳情書，要求撤銷早已確定之96年3月1
24 5日書函，被告空令部因認關於徐孔修眷舍爭議案，無論徐
25 孔修、王明玉前已多次提出陳情、訴願與訴訟，遂以112年6
26 月13日函覆爾後陳情倘再無新事證，即不再回覆等語，核屬
27 單純之事實陳述與理由說明，並非行政處分，國防部112年
28 決字第241號訴願決定為不受理決定，亦無違誤。

29 (三)按未持有權責機關所發給之居住憑證，或雖持有居住憑證，
30 然因違規使用眷舍而遭權責機關註銷居住憑證並收回其居住
31 權者，自非眷改條例第3條第2項所稱之原眷戶，亦當然無法

享有眷改條例所給予原眷戶之一切權益。如前所述，徐孔修之眷舍居住憑證及眷舍居住權，業經被告空令部以96年3月15日書函撤銷確定，徐孔修即非眷改條例第3條第2項所稱領有主管機關或其所屬權責機關核發之國軍眷舍居住憑證或公文書之國軍老舊眷村住戶，亦當然不得再享有原眷戶資格，主張承受其權益之原告，更不可能承受早已不存在之權益。

(四)聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

(一)關於原告訴請確認被告空令部96年3月15日書函無效部分：

1.按所謂行政處分，依行政程序法第92條第1項及訴願法第3條第1項規定，乃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。其中，「對外直接發生法律效果」（即所謂「法效性」）乃指行政機關就具體事件，以設定法律效果為目的，所為具有法律拘束力的意思表示，其規制之法律效果在於設定、變更或廢棄權利及義務，或對權利義務為有拘束力之確認，或對人民之請求有所准駁。次按眷改條例第3條第2項規定：「本條例所稱原眷戶，係指領有主管機關或其所屬權責機關核發之國軍眷舍居住憑證或公文書之國軍老舊眷村住戶。」第5條第1項規定：「原眷戶享有承購依本條例興建之住宅及由政府給與輔助購宅款之權益。…」可知原眷戶享有承購依眷改條例興建之住宅及由政府給與輔助購宅款之權益，乃法律直接賦予具有原眷戶資格者之公法上權益，而此項公法上權益以具有同條例第3條第2項所定「原眷戶」資格（此資格之取得實由於主管機關配住而來）為其要件，是原領有之眷舍居住憑證經主管機關或其所屬權責機關撤銷者，除具有終止該配住宿舍私法關係之法律效果外，亦足致「原眷戶」資格喪失並進而影響該眷戶無法享有前述承購住宅、獲取輔助購宅款之公法上權益，就此而言應屬行政處分之性質。準此，被

01 告空令部以96年3月15日書函撤銷徐孔修眷舍居住憑證（1
02 147號卷第47頁），自應認係行政處分。

03 2.又按「確認行政處分無效之訴訟，須已向原處分機關請求
04 確認其無效未被允許，或經請求後於三十日內不為確答
05 者，始得提起之。」行政訴訟法第6條第2項定有明文。本
06 件原告於112年5月15日向被告空令部所提「陳情函」（11
07 47號卷第19、21頁），其主旨欄固載為：「懇請貴部『撤
08 銷』96年3月15日宙眷字第0960003545號函。」等語（雙
09 引號部分為本院所加），然原告於該函中援引行政程序法
10 第113條規定（其中第1項規定：「行政處分之無效，行政
11 機關得依職權確認之。」），而主張被告空令部96年3月1
12 5日書函處於失效狀態等語，堪認原告已有向被告空令部
13 請求確認該書函無效之意。嗣被告以112年6月13日函復略
14 以：臺端已多次以令先慈名義陳情，本部亦均函復在案，
15 爾後陳情倘無新事證，將不再回復等語（1147號卷第23
16 頁），可認被告就原告確認96年3月15日書函無效之請
17 求，顯未予允許，則原告訴請確認上開書函無效，核與上
18 開要件並無不合，此合先敘明。

19 3.然按行政程序法第111條規定：「行政處分有下列各款情
20 形之一者，無效：一、不能由書面處分中得知處分機關
21 者。二、應以證書方式作成而未給予證書者。三、內容對
22 任何人均屬不能實現者。四、所要求或許可之行為構成犯
23 罪者。五、內容違背公共秩序、善良風俗者。六、未經授
24 權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。
25 七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」可知，關於行政處分
26 之無效，係採重大明顯瑕疵說，其中第1款至第6款乃重大
27 明顯瑕疵之例示規定，第7款則為重大明顯之概括規定。
28 所謂「重大明顯」之瑕疵，係指其瑕疵之程度重大一望即
29 知，倘行政處分之瑕疵未達到重大、明顯之程度者，僅屬
30 該行政處分是否違法而應予撤銷之問題，並非屬當然無效
31 之行政處分。

01 4.經查，被告空令部96年3月15日書函係以徐孔修原配住系
02 爭眷舍，經列管單位（空軍第四三九混合聯隊）至現場會
03 勘證實有違規出租給訴外人黃海潮營商之情事，經限期改
04 善而未改善，乃依行為時即111年4月1日修正前國軍軍眷
05 業務處理作業要點第9點第1項第3款規定（該款規定：
06 「有下列情形之一，經給予一個月改善期限，未予改善
07 者，撤銷其眷舍居住權收回眷舍。又限期改善後，再有相
08 同違規情節，經查證屬實者，得不給予改善期限，由列管
09 單位依權責及程序予以撤銷眷舍居住權，收回眷舍：…。
10 (三)將眷舍出租、出借、經營工、商業、私自頂讓等或以其
11 他變相方法由他人使用房屋者。」），撤銷徐孔修眷舍居
12 住憑證及眷舍居住權（1147號卷第47頁），核該96年3月1
13 5日書函並無任何人一望即知之重大明顯瑕疵，原告主張
14 該書函無效，自無可採。至原告於112年5月15日陳情函及
15 本件訴訟中所稱徐孔修早於91年2月間與A部房屋承租人
16 黃海潮解約退房而自即日起停止出租營商，無於5年後再
17 受處分（按：指96年3月15日書函）、屏東縣政府圖利黃
18 海潮、陳世明律師指封及投標違法、徐孔修並無積欠補償
19 金且應納稅金均由徐孔修繳納付清、屏東縣政府於105年1
20 2月8日徵得原告同意，已將A部房屋拆除、本件違反房屋
21 稅條例第4條第1項前段及其他強制規定等節，均須透過證
22 據調查始得判斷，且96年3月15日書函縱有原告所指前揭
23 情形，亦僅屬該書函是否違法而得否撤銷之問題，尚非屬
24 任何人一望即知之重大明顯瑕疵。是原告執上開情詞，訴
25 請確認96年3月15日書函無效，自屬無據。

26 (二)關於原告訴請被告國防部應依原告112年7月28日陳情書，作
27 成就系爭眷舍權益由原告承受之處分部分：

28 1.按眷改條例第1條規定：「為加速更新國軍老舊眷村，提
29 高土地使用經濟效益，興建住宅照顧原眷戶、中低收入戶
30 及志願役現役軍（士）官、兵，保存眷村文化，協助地方
31 政府取得公共設施用地，並改善都市景觀，特制定本條

01 例；本條例未規定者，適用其他有關法律之規定。」第2
02 條第1項規定：「本條例主管機關為國防部。」第3條規
03 定：「（第1項）本條例所稱國軍老舊眷村，係指於中華
04 民國69年12月31日以前興建完成之軍眷住宅，具有下列各
05 款情形之一者：一、政府興建分配者。二、中華婦女反共
06 聯合會捐款興建者。三、政府提供土地由眷戶自費興建
07 者。四、其他經主管機關認定者。（第2項）本條例所稱
08 原眷戶，係指領有主管機關或其所屬權責機關核發之國軍
09 眷舍居住憑證或公文書之國軍老舊眷村住戶。」第5條第1
10 項規定：「原眷戶享有承購依本條例興建之住宅及由政府
11 給與輔助購宅款之權益。原眷戶死亡者，由配偶優先承受
12 其權益；原眷戶與配偶均死亡者，由其子女承受其權益，
13 餘均不得承受其權益。」綜上規定可知，眷村改建目的之
14 一在於照顧原眷戶，原眷戶權益之享有，係基於眷改條例
15 賦予具有原眷戶資格者之公法上權益，應以具有該條例所
16 定之原眷戶資格為要件，欲享有眷改條例所稱之原眷戶權
17 益，應提出所領有主管機關或其所屬權責機關核發之國軍
18 眷舍居住憑證、公文書等為證明；如未領有居住憑證、公
19 文書，或前經領有上開文件，嗣經主管機關或其所屬權責
20 機關撤銷或註銷者，即不具有或喪失原眷戶資格而無從享
21 有原眷戶權益，自亦無死亡後由其配偶或子女承受權益之
22 可言。

23 2.次按行政處分除非具有無效之事由而無效外，具有存續
24 力，在未經撤銷、廢止或未因其他事由失效前，其效力繼
25 續存在（行政程序法第110條第3項參照）。經查，徐孔修
26 就系爭眷舍之眷舍居住憑證及眷舍居住權，業經被告空令
27 部以96年3月15日書函撤銷，已如前述，徐孔修就該書函
28 提起訴願後，亦經國防部於96年7月24日以96年決字第085
29 號決定書駁回其訴願（1147號卷第31頁至第34頁），因徐
30 孔修未提起行政訴訟而告確定等情，亦為兩造所不爭執。
31 是徐孔修既經被告空令部96年3月15日書函撤銷眷舍居住

憑證致喪失原眷戶資格，而不得主張眷改條例第5條第1項所定之原眷戶權益，該書函復無經撤銷、廢止或因其他事由而失效等情，其效力仍繼續存在，原告自無從依同條項規定主張承受原眷戶權益之可言，是原告訴請被告國防部作成就系爭眷舍權益由原告承受之處分，亦無理由。

(三)關於原告訴請撤銷國防部112年決字第241號訴願決定及被告空令部112年6月13日函部分：

1.按行政訴訟法第107條第1項第10款規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：…。十、起訴不合程式或不備其他要件。」又人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟，亦為行政訴訟法第4條第1項所明定。而如前所述，行政處分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。凡行政機關之行為，未對外發生法律效果者，均應排除於行政處分之外。故行政機關所為單純事實之敘述(或事實通知)或理由之說明，既不因該項敘述或說明而生何法律上之效果者，自非行政處分，人民即不得對之提起行政爭訟。人民如對於非行政處分提起撤銷訴訟，其起訴自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。

2.本件原告於112年5月15日向被告空令部陳情請求撤銷96年3月15日書函（1147號卷第19、21頁），經被告以112年6月13日函復略以：臺端所陳事項業經最高行政法院98年2月5日98年度裁字第244號裁定予以駁回，本案臺端已多次以令先慈名義陳情，本部亦均函復在案，爾後陳情倘無新事證，將不再回復等語（1147號卷第23頁），無非針對原

告陳請之事項，所為單純事實之敘述及理由之說明，並不因之直接發生任何法律效果，自非行政處分；國防部112年決字第241號訴願決定為不受理之決定，亦無不合。從而，原告訴請撤銷上開函文及訴願決定，核與撤銷訴訟之要件不符，其訴為不合法，且無從補正，應予駁回。

(四)綜上所述，原告主張，均無足採，其請求除部分應以判決駁回外，固有本應以裁定駁回者，惟為使卷證合一，爰併以程序較為嚴謹之判決駁回之。又本件裁判基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，爰不逐一論列，附此敘明。

六、結論：本件原告之訴為一部無理由，一部不合法。

中 華 民 國 114 年 1 月 9 日

審判長法 官 楊得君

法 官 彭康凡

法 官 李明益

一、上為正本係照原本作成。

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提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

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，逕以裁定駁回。

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

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

	<p>公法學教授、副教授者。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
(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	<p>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。</p> <p>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
<p>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。</p>	

02 中 華 民 國 114 年 1 月 9 日
 03 書記官 范煥堂