臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
114年度原訴更一字第1號
114年11月27日辯論終結

原　　告　林岱
訴訟代理人　黃重鋼律師
　　林詠嵐律師
被　　告　桃園市政府
代　表　人　張善政
訴訟代理人　吳兆原律師
參　加　人　林家嫻

上列當事人間原住民保留地事件，原告不服原住民族委員會民國110年2月3日原民訴字第11000071845號訴願決定（原處分：桃園市政府109年7月31日府原產字第1090175437號函），提起行政訴訟，經本院以110年度原訴字第3號判決後，復經最高行政法院以112年度上字第873號判決發回更審，本院判決如下：

主　　文

原告之訴駁回。

第一審及發回前上訴審訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

林枝梅以其自民國56年8月21日起，在桃園市復興區竹頭角段631地號土地耕作為由，於57年2月15日登記為耕作權人，繼以其耕作權期間於66年8月21日屆滿10年，依臺灣省山地保留地管理辦法（下稱保留地辦法，嗣於80年4月10日廢止）第7條第1項第1款規定，於69年5月10日以法定取得之原因登記為所有權人（下稱系爭所有權移轉登記）；迨林枝梅死亡後，前開土地由林世昌於78年8月31日辦理繼承登記，復由參加人於107年間再轉繼承取得，並於108年間將前開土地售與原告。俟被告以前開土地自58年間起即由林德財（即

原告與釋宗妙父親）占有使用，林枝梅未自行耕作使用，不符保留地辦法第7條關於耕作權登記後應繼續耕作滿10年規定為由，遂依行政程序法第117條規定，於109年7月31日以府原產字第1090175437號函，撤銷系爭所有權移轉登記，並囑託桃園市大溪地政事務所辦理塗銷登記（下稱原處分）。惟原告不服原處分提起訴願，經原住民族委員會於110年2月3日以原民訴字第11000071845號訴願決定，訴願駁回；但原告猶不服訴願決定，故向本院提起行政訴訟，前經本院以110年度原訴字第3號判決後，復經最高行政法院以112年度上字第873號判決，發回更審在案。

二、原告主張：

釋宗妙早於106年3月1日即向被告陳情，載明「林枝梅於54年將土地讓售與楊美影，楊美影在58年將土地讓售與陳情人之父林德財，土地並於買賣當時即時交付林德財占有使用，登記名義人（即林枝梅）並無實際耕作使用」、「林枝梅及其後代（即林世昌）自始未有開墾耕作事實，不具申請登記土地之資格」等撤銷原因存在之情事，可認被告該時即已得知系爭所有權移轉登記有得撤銷原因；復被告至遲於107年2月7日，收受臺灣高等法院106年度原上易字第2號民事確定判決，確實知悉前開土地自58年間起即由林德財占有使用，林枝梅不可能於57年2月15日登記為耕作權人，不符合取得耕作權登記後持續耕作滿10年之登記要件，被告依憑現有證據，亦可調取民事卷宗查核，於「2年內」輕易判斷有撤銷原因存在。則被告直迨109年7月31日，始以原處分撤銷系爭所有權移轉登記，已逾越行政程序法第121條所定之2年除斥期間，自屬違法而應予撤銷。另依土地法第43條、民法第759條之1等規定，具有絕對真實之公信力，原告因信賴系爭所有權移轉登記，相信林枝梅為合法之所有權人，於108年間向林枝梅之繼承人即參加人買受前開土地，屬善意之第三人，其變動之效力自不因原登記物權之系爭所有權移轉登記之不實而受影響；且另案民事事件（臺灣高等法院106年度

原上易字第2號）爭點在於林德財在前開土地蓋建物及栽種作物是否為有權占有，並非否定林枝梅為適法之所有權人，原告無從知悉或判斷林枝梅並非適法所有權人等語。併為聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告則以：

雖被告曾於107年2月5日收受臺灣高等法院106年度原上易字第2號民事判決，仍無從確知林枝梅有無存在授益處分之撤銷原因，自待調查審認；而上揭民事判決所指「林世昌本人或其家人於58年後並沒有在桃園市○○區○○里○○鄰○號居住，亦未在前開土地上耕作使用」，與林枝梅有無登記耕作權後未繼續耕作滿10年，是否合致保留地辦法第7條第1項第1款要件仍有不同，亦無載明林枝梅有登記耕作權後未繼續耕作滿10年情事，被告實無從確知系爭所有權移轉登記有撤銷之原因存在。況原告應自始即知悉前開土地自58年間起即由其父林德財占有，林枝梅並無自行耕作使用之事實，自無從以耕作權屆滿10年為由，登記取得所有權；且前開土地爭議存在已久，原告於買受時，亦得顯而查見土地登記人與現行土地使用人不一致，其又為前開土地現況使用人釋宗妙之兄長，實難推諉不知情，自非善意第三人，屬行政程序法第119條第3款「明知行政處分違法或因重大過失而不知者」，其信賴不值得保護等語置辯。併為聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠按山地人民對其所使用之山地保留地，農地登記耕作權，於登記後繼續耕作滿10年時，無償取得土地所有權；山地人民依前條規定取得或使用之土地及權利暨基地林地上之土地改良物，除合法繼承或贈與於得為繼承之人外，不得讓與轉租或設定其他負擔，並不得在取得耕作權、地上權期間內預期轉讓所有權，（55年1月5日修正）保留地辦法第7條第1項第1款、第8條第1項定有明文。而違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上

級機關，亦得為之，但有下列各款情形之一者，不得撤銷：1.撤銷對公益有重大危害者，2.受益人無第119條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者；受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：1.以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者，2.對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者，3.明知行政處分違法或因重大過失而不知者；第117條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起2年內為之，復為行政程序法第117條、第119條、第121條第1項所明定。

㈡再行政程序法第121條第1項，法文明示「知」為撤銷權除斥期間之起算點，在授益行政處分之撤銷，且其撤銷純係因法律適用之瑕疵時，尚非僅以原處分機關或其上級機關可得知悉違法原因時，為除斥期間之起算時點，仍應自有權撤銷之機關確實知曉原作成之授益行政處分有撤銷原因時，起算2年之除斥期間；又是否確實知曉有撤銷原因者，乃事實問題，自應具體審認（最高行政法院102年度2月份第2次庭長法官聯席會議決議可參）。由於我國行政程序法第121條第1項制定，未若德國聯邦行政程序法第48條第4項，設有但書之例外規定，致有論者認為該規定無視於信賴不受保護之各種事實類型，其可歸責性與惡性仍明顯有程度之分事實，冶於一爐，同等看待，難得事理之平；尤其是因相對人行使詐術而獲取之授益行政處分，法安定性之考量比重似乎未必需要過高。則行政程序法第121條第1項關於行使撤銷權除斥期間之規定，其目的在於調和「依法行政原則」與「信賴保護原則」對峙狀態，二者位階及價值原無軒輊，惟在相對人係基於詐欺、脅迫或賄賂而獲得授益行政處分之情形，機關適用法律之正確性係由其所破壞，相對人毫無值得保護之信賴可言；此際，其實並無法之正確性與安定性相抗衡之疑義，蓋已無值得保護之信賴，自應依法行政，是不論行政機關知

悉處分違法之時點為何，仍得隨時依職權予以撤銷，不受除斥期間之限制，予以「目的論縮減」填補之，方符合立法解釋本旨。

㈢查林枝梅以其自56年8月21日起，在桃園市復興區竹頭角段631地號土地耕作為由，於57年2月15日登記為耕作權人，繼以其耕作權期間於66年8月21日屆滿10年，依保留地辦法第7條第1項第1款規定，於69年5月10日以法定取得之原因登記為所有權人，惟前開土地自58年間起即由林德財（即原告與釋宗妙父親）占有使用，林枝梅未自行耕作使用，不符保留地辦法第7條關於耕作權登記後應繼續耕作滿10年規定，被告乃依行政程序法第117條規定，於109年7月31日以原處分，撤銷系爭所有權移轉登記，並囑託桃園市大溪地政事務所辦理塗銷登記等情，有土地登記謄本、地籍異動索引暨原處分等在卷可參（見前審卷第21頁至第23頁、第217頁至第218頁、第381頁至第385頁），足以信實。準此，依保留地辦法第7條第1項第1款規定，申請主管機關核定無償取得土地所有權，並辦理土地所有權移轉登記者，係取得山地保留地農地耕作權登記後繼續耕作滿10年之耕作權人；亦即，依行政程序法第117條撤銷授益行政處分，其撤銷權除斥期間之計算，除應分辨相對人是否係基於詐欺、脅迫或賄賂而獲得授益處分之情形外，應自有權撤銷機關確實知曉該耕作權人未於耕作權登記後繼續耕作滿10年之撤銷原因起算。至於，嗣後該耕作權人（即無償取得土地所有權人）受讓或繼承土地之所有權人，其有無繼續耕作之事實，與原始耕作權人無償取得所有權之核定處分有無撤銷原因無關，自非所問；故系爭所有權移轉登記有無得撤銷事由，端視林枝梅有無符合保留地辦法第7條關於耕作權登記後應繼續耕作滿10年規定，究是否屬惡性而獲得授益行政處分之情形，亦應以林枝梅為判斷對象。

㈣則本院調取林世昌與釋宗妙間請求拆屋還地等民事事件（臺灣高等法院106年原上易字第2號），細繹該案確定判決理由

觀之，據證人楊次隆證稱：林枝梅與伊母親楊美影是好朋友，都在一起工作，後來林枝梅叫伊母親購買前開土地，伊母親需要這片土地插秧，所以就向林枝梅購買，後來伊母親於58年間以新臺幣（下同）3,000元將前開土地出售與林德財，之後都是由林德財在使用等語；故林枝梅於54年間將前開土地出售與楊美影，及楊美影於58年間出售與林德財時，雖未移轉前開土地之所有權，而僅交付占有，惟楊美影本得基於其與林枝梅間之買賣關係，向林枝梅主張有占有之合法權源，楊美影其後將前開土地出售並將其直接占有移轉與林德財，林德財亦得本於其所受讓之占有，對前開土地所有人主張其有占有之權利等節，足認林德財自58年間起即有占有使用前開土地之事實。是林枝梅早於54年間已將前開土地出售與楊美影，及楊美影於58年間出售與林德財，林枝梅當無可能於耕作權登記後（56年8月21日）繼續耕作滿10年，不得依保留地辦法第7條第1項第1款規定，登記為所有權人；則林枝梅既無於耕作權登記後（56年8月21日）繼續耕作滿10年之事實，其取得前開土地之系爭所有權移轉登記，自屬惡性而獲得授益行政處分之情形，已無值得保護之信賴，當不論行政機關知悉處分違法之時點為何，仍得隨時依職權予以撤銷，亦即被告基此調查認定，依行政程序法第117條規定，於109年7月31日以原處分，撤銷系爭所有權移轉登記，並囑託桃園市大溪地政事務所辦理塗銷登記，當屬適法，不受第121條第1項關於行使撤銷權除斥期間之限制。

㈤雖原告以另案民事事件（臺灣高等法院106年度原上易字第2號）爭點在於林德財在前開土地蓋建物及栽種作物是否為有權占有，並非否定林枝梅為適法之所有權人；且釋宗妙早於106年3月1日即向被告陳情，可認被告該時即已得知系爭所有權移轉登記有得撤銷原因，而逾越行政程序法第121條第1項所定之2年除斥期間為據。固兩造均非林世昌與釋宗妙間請求拆屋還地等民事事件之當事人，本不受該案判決效力之拘束；然依該案證人楊次隆證言暨相關事證可知，林枝梅早

於54年間已將前開土地出售與楊美影，並交付占有，當無可能於耕作權登記後（56年8月21日）繼續耕作滿10年，系爭所有權移轉登記有得撤銷原因，如前所述，被告基此調查認定，而作成原處分，核無不合。且被告前於106年3月1日接獲釋宗妙提出陳情之時，雖有提出里長使用居住證明為憑（見前審卷第161頁至第170頁），惟該時另案民事事件二審尚未裁判（106年9月27日判決），充其量此僅為釋宗妙或里長個人意見，究林枝梅有無於耕作權登記後繼續耕作滿10年，仍待調查相關事證，要難謂被告業已確實知曉本件有撤銷原因存在；至釋宗妙於該案民事事件二審裁判後，委由律師於107年2月5日再次向被告提出陳情，並檢附該案判決為證（見前審卷第187頁至第218頁），因此一撤銷理由存否，尚待勾稽該案判決理由暨所憑證據，應待被告進一步查證後方足謂確實知曉有撤銷原因。雖被告未依權責審認系爭所有權移轉登記有無撤銷原因，容有未洽；但經監察院先於108年11月11日發函被告，派員前往現場履勘，復於109年1月21日作成調查意見，認林枝梅於57年2月15日取得前開土地耕作權及69年5月10日取得所有權是否適法，仍待查明，原住民族委員會允應督同被告查明後為適當之處置，並於109年1月30日發函原住民族委員會辦理（見前審卷第61頁至第62頁、第65頁至第70頁），此際方可謂被告確實知曉原作成之授益行政處分有撤銷原因，迨被告於109年7月31日以原處分，撤銷系爭所有權移轉登記，亦無逾越行政程序法第121條第1項所定之2年除斥期間，原告自無由認原處分有違誤之處。

㈥至原告猶以土地法第43條、民法第759條之1等規定，謂其於108年間向林枝梅之繼承人即參加人買受前開土地，變動之效力自不因系爭所有權移轉登記之不實而受影響一節；查原處分主旨已經載明「撤銷系爭所有權移轉登記之授益行政處分，並囑託桃園市大溪地政事務所辦理塗銷登記」意旨，復在說明四為同此記載，效力當僅限於69年間核准林枝梅無償

取得前開土地所有權之行政處分，而不及於後續之登記、繼承登記及買賣登記。雖被告在原處分說明五併敘明：「原告係釋宗妙之兄長，顯知悉本案爭議仍取得現土地所有權，該移轉登記非屬善意取得，不足以作為土地法第43條規定之信賴基礎」部分；因原告乃繼受林枝梅法定取得前開土地所有權之公法上權利，而為原處分之相對人，其效力僅限撤銷系爭所有權移轉登記之授益行政處分，不及其他，已如前述，被告贅載此段文句，自不生何法律上之效果，本院自無庸審究原告取得前開土地所有權有無信賴保護事由存在，附此敘明。

㈦是綜合證人楊次隆在另案民事事件（臺灣高等法院106年度原上易字第2號）證言暨相關事證，足認林枝梅就前開土地，並無於耕作權登記後（56年8月21日）繼續耕作滿10年之事實，其取得系爭所有權移轉登記，屬惡性而獲得授益行政處分之情形，被告自得隨時依職權，依行政程序法第117條規定，予以撤銷。且因被告未依權責審認系爭所有權移轉登記有無撤銷原因，直迨監察院於108年11月11日發函通知，方確實知曉原作成之授益行政處分有撤銷原因，其後於109年7月31日始作成原處分，亦無逾第121條第1項行使撤銷權除斥期間，要無違誤。復本件有無繼續耕作之事實，應以原始耕作權人即林枝梅為判斷對象，不及其他，且原處分效力僅限於69年間核准林枝梅無償取得前開土地所有權之行政處分，而不及於後續之登記、繼承登記及買賣登記，即無庸審酌原告取得前開土地所有權有無信賴保護事由存在；故原告所述各節，皆屬無據，不足採信。

五、綜上所述，被告以林枝梅就桃園市復興區竹頭角段631地號土地，未自行耕作使用，不符保留地辦法第7條關於耕作權登記後應繼續耕作滿10年規定為由，遂依行政程序法第117條規定，於109年7月31日以原處分，撤銷系爭所有權移轉登記，並囑託桃園市大溪地政事務所辦理塗銷登記，核無違

誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。從而，原告訴請將訴願決定及原處分均撤銷，為無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及舉證，經本院審酌後，認對於判決結果不生影響，爰不一一論述，併此敘明。

七、依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　30　　日

審判長法　官　楊得君

法　官　高維駿

法　官　黃翊哲

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
㈠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。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　30　　日

書記官　陳玟卉