

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭

115年度訴字第624號

原告 殷 強

訴訟代理人 吳展旭 律師

連星堯 律師

被告 內政部國家公園署陽明山國家公園管理處

代 表 人 張順發（處長）

訴訟代理人 黃旭田 律師

羅元秀 律師

陳銘凱 律師

上列當事人間國有不動產撥用事件，原告不服內政部中華民國115年4月24日台內法字第1150400922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、爭訟概要：

坐落新北市三芝區巴拉卡段1124地號（重測前為同市區北新庄子段車埕小段827地號）國有公用土地（面積35,9042.08平方公尺，下稱系爭土地），位屬陽明山國家公園遊憩區，由被告管理。原告以民國115年1月13日申請函，稱於95年間買賣取得系爭土地上建物，請求依內政部88年12月14日台88內營字第8878250號函（下稱88年12月14日函）訂定之「陽明山國家公園範圍內國有土地被占用案處理原則」（下稱系爭處理原則），將系爭土地撤銷撥用、變更為國有非公用土地，並移交財政部國有財產署（下稱國產署）接管，以辦理出租、價購事宜。經被告以115年1月22日陽企字第1150000275

號函（嗣以115年2月4日陽企字第1150000630號函更正受文者，下合稱系爭函文）通知原告略以：「……說明：……二、臺端來函主張本案應依內政部88年12月14日……函核定之『陽明山國家公園範圍內國有土地被占用案處理原則』作為處理依據一節，查該處理原則係於當時相關法規尚未明文訂定前，所採行之階段性處理方式。嗣後本處已於101年12月5日公告訂定『陽明山國家公園範圍內國有土地被占用處理要點』，……本案自應依現行有效之處理要點辦理，尚無再行適用前揭88年函示處理原則之餘地，合先敘明。三、再查本案土地位於本園遊憩區，依前揭本處被占用處理要點第2點規定，土地被非政府機關占用且位於『遊憩區』者，應命占用戶限期交還土地。……四、復依國有非公用不動產出租管理辦法第18條第1項第6款規定，經國家公園主管機關認定影響國家公園經營管理之遊憩區土地，不得辦理出租。是以，本案土地……自難變更為國有非公用土地並移交國有財產署管理辦理承租事宜。……」原告不服，提起訴願，經內政部以115年4月24日台內法字第1150400922號訴願決定書決定訴願不受理（下稱訴願決定），原告仍不服，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

原告所有門牌號碼新北市○○區0000-0號建物及地上物（下稱系爭建物及地上物），坐落現由被告撥用管理之系爭土地（詳如附圖所示），係原告借用女兒殷婉玲名義，於95年7月間購入自住，並斥資修繕及整建水溝護坡而成。系爭建物早在54年1月14日即已興建完成，並有人設籍居住，且由原屋主於61年3月1日，向台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）申請裝表供電，屬於在74年9月1日「國家公園計畫」公布前合法建築使用之建築物，前經原告申請辦理撤銷撥用，變更為非公用土地進行承租、價購等事宜，被告承辦人員卻一再延宕，未依法辦理，嗣雙方協議由原告向被告承租使用

01 系爭土地，期間長達17年，早已符合內政部88年12月14日函
02 訂定之系爭處理原則方案一之承租或價購條件，詎被告竟於
03 114年間向臺灣士林地方法院（下稱士林地院）提起拆屋還
04 地之民事訴訟（案號：114年度訴字第591號），原告為澈底
05 解決系爭土地占用爭議，乃於115年1月13日以申請函檢附98
06 年6月1日設籍居住證明函、申請裝表用電證明、台電公司台
07 北北區營業處函、航照影像圖及工業技術研究院歷史航照影
08 像加值成果說明影像圖、電費單等證明文件，向被告申請依
09 內政部88年12月14日函訂定之系爭處理原則方案一及國有財
10 產法第39條等規定，將系爭建物及地上物占用之土地撤銷撥
11 用、變更為非公用土地移交財政部國有財產署，以辦理出
12 租、價購等程序，經被告以系爭函文予以否准，已違反憲法
13 信賴保護原則、禁止法律溯及既往原則及行政程序法依法行
14 政等相關規範。系爭原則方案一具有保護既存合法房屋繼續
15 居住使用之規範目的，其規範意旨在表彰憲法對人民財產
16 權、居住權及信賴利益之保障，依法可推衍出被告負有撤銷
17 撥用義務，而權利遭受侵害之原告則得據此而享有請求被告
18 辦理撤銷撥用之公法上權利，訴願決定率認原告「尚無公法
19 上之請求權」，即有違誤。

20 (二)聲明：

21 1.先位聲明（一般給付訴訟）：

22 請求命被告就其經營原告所有坐落系爭土地上之系爭建物及
23 地上物，所占用如附圖所示符號A（面積：145.14平方公
24 尺）、B（面積：138.26平方公尺）、C1（面積：0.26平方
25 公尺）、C2（面積：0.36平方公尺）、D（面積：500.86平方
26 公尺）、E1（面積：24.56平方公尺）、E2（面積：6.15平
27 方公尺）、E3（面積：4.73平方公尺）、F（面積：80.06平
28 方公尺）等，合計900.38平方公尺之土地，辦理土地撤銷撥
29 用，變更非公用土地，移交國產署接管依法處理。

30 2.備位聲明（課予義務訴訟）：

31 (1)訴願決定及系爭函文均撤銷。

01 (2)請求命被告就其經管原告所有坐落系爭土地上之系爭建物及
02 地上物，所占用如附圖所示符號A（面積：145.14平方公
03 尺）、B（面積：138.26平方公尺）、C1（面積：0.26平方
04 公尺）、C2（面積：0.36平方公尺）、D（面積：500.86平方
05 公尺）、E1（面積：24.56平方公尺）、E2（面積：6.15平
06 方公尺）、E3（面積：4.73平方公尺）、F（面積：80.06平
07 方公尺）等，合計900.38平方公尺之土地，辦理土地撤銷撥
08 用，變更非公用土地，移交國產署接管依法處理。

09 三、被告答辯及聲明：

10 (一)答辯要旨：

11 系爭土地為國有土地，位於陽明山國家公園內，土地使用分
12 區為遊憩區，被告為系爭土地之管理機關。系爭土地遭原告
13 以系爭建物及地上物無權占用多年，兩造前於101年8月21日
14 辦理現場會勘確認原告占用情形，並測量其確切占用面積
15 後，被告在占用未排除以前，參照各機關經管國有公用被占
16 用不動產處理原則、被占用處理要點等規定，逐年發函向原告
17 收取其占用期間之「土地使用補償金」，兩造間從未就系
18 爭土地成立租賃關係，被告更從未向原告收取任何租金，被
19 告基於維護國家公園園區內土地資源及土地利用狀態，就原
20 告無權占用之國有土地，自有權依照民法第767條規定請求
21 原告拆屋還地，並已於114年3月21日向士林地院訴請拆屋還
22 地並獲勝訴判決，原告占用系爭土地面積合計為1,020.8平
23 方公尺（詳如附圖所示）；又被告針對原告於115年1月13日
24 所為之申請書，以系爭函文依現行有效施行之法規為法令說
25 明之函復，亦無違法不當。系爭處理原則僅為相關法規尚未
26 明文訂定前，內政部對被告就陽明山國家公園被占用國有土
27 地所研提三方案，以作為階段性處理方式，屬非直接對外發
28 生法規範效力之行政規則，其規範內容係作為行政機關內部
29 職權行使之依據，並未賦予原告對被告有公法上請求權；國
30 有財產法第39條規定亦僅係規範財政部於財產撥用後，仍有
31 查明是否存在該條所列廢止撥用事由，及據以呈請行政院廢

01 止撥用之權限，屬行政機關就國有財產之管理為職權行使之
02 規定，並未賦予人民有請求行政機關為特定作為之公法上權
03 利，亦未賦予原告得申請就系爭土地撤銷撥用作成行政處分
04 之請求權存在。是原告先位主張依照行政訴訟法8條規定提
05 起一般給付之訴，請求被告辦理土地撤銷撥用，於法自屬無
06 據；其備位主張依照行政訴訟法第5條規定提起課予義務訴
07 訟，應屬起訴不備其他要件，均應予駁回。

08 (二)聲明：原告之訴駁回。

09 四、本院的判斷：

10 (一)按「(第1項)人民因中央或地方機關對其依法申請之案
11 件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律
12 上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求
13 該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。

14 (第2項)人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予
15 以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願
16 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
17 特定內容之行政處分之訴訟。」「人民與中央或地方機關
18 間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以
19 外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。」「人民與中
20 央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作
21 成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。
22 因公法上契約發生之給付，亦同。」「原告之訴，有下列各
23 款情形之一者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回
24 之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：……
25 二、依其所訴之事實，在法律上顯無理由。」行政訴訟法第
26 5條、第8條第1項及第107條第3項第2款分別定有明文。準此
27 可知，人民請求國家為一定之行為，必須以人民對國家享有
28 公法上之請求權（主觀公權利）為前提，始得為之。又國家
29 應為之行為，如屬行政處分者，係依行政訴訟法第5條之規
30 定，提起課予義務訴訟；如屬行政處分以外之法律行為或事
31 實行為者，則依行政訴訟法第8條規定提起一般給付訴訟。

01 若原告之訴，依其陳述之事實，顯無公法上請求權存在時，
02 其訴在法律上即屬顯無理由，依行政訴訟法第107條第3項第
03 2款規定，行政法院即得不經言詞辯論，逕以判決駁回之
04 （最高行政法院104年度判字第296號判決意旨參照）。

05 (二)內政部為陽明山國家公園範圍內被占用國有土地之處理事
06 宜，以88年12月14日函訂定系爭處理原則，共三方案，其方
07 案一為：「在顧及國家公園計畫及民眾居住事實之前提下，
08 陽明山國家公園管理處（以下簡稱陽管處）已撥用管理之國
09 有公用土地，若於74年9月1日陽明山國家公園計畫公布以前
10 即有合法建築使用之事實，致陽管處無法使用者，陽管處可
11 依國有財產法第39條規定辦理撤銷撥用，變更為非公用土地
12 移交財政部國有財產局接管依法處理；其餘未符本方案條件
13 之占用土地則依方案二、方案三執行。」方案二為：「給予
14 救濟金令其返還土地……。」方案三為：「循司法途徑處
15 理。」核乃內政部立於被告上級機關地位，依職權對陽明山
16 國家公園內被占用國有土地處理事宜，指示管理機關（被
17 告）有關處理方式及處理程序之規範，屬非直接對外發生法
18 規範效力之行政規則。系爭處理原則其規範內容係作為行政
19 機關內部職權行使之依據，並未規定人民對經管機關有行政
20 職權之法定請求權。占用該等土地之人民，縱合致上述方案
21 一所指「於74年9月1日陽明山國家公園計畫公布以前即有合
22 法建築」及有「使用之事實」要件時，亦僅生被告可依國有
23 財產法第39條規定辦理撤銷撥用，變更為非公用土地移交國
24 產署接管依法處理之效果；尚無從導出人民有依系爭處理原
25 則請求管理機關即被告辦理撤銷撥用、變更為非公用土地移
26 交國產署接管之公法上請求權。且國有公用土地之撤銷撥用
27 依國有財產法第39條規定：「非公用財產經撥為公用後，遇
28 有左列情事之一者，應由財政部查明隨時收回，交財政部國
29 有財產局（按：自102年1月1日起改由國產署管轄）接管。
30 但撥用土地之收回，應由財政部呈請行政院撤銷撥用後為

01 之：……」亦非被告之權限（最高行政法院100年度判字第2
02 050號判決意旨參照）。

03 (三)原告係依系爭處理原則方案一及國有財產法第39條規定據為
04 本件申請。然依上所述，系爭處理原則方案一並非法律，亦
05 未賦予原告就系爭已撥用予被告之國有公用土地得請求被告
06 撤銷土地撥用，並移由國產署接管之公法上請求權，或依其
07 申請作成撤銷土地撥用，並移由國產署接管之行政處分之請
08 求權，且被告依國有財產法第39條規定對於撤銷土地撥用亦
09 無准駁權限。則被告系爭函文所載，應僅係行政機關之單純
10 事實敘述或理由說明，未直接對原告發生任何法律效果，非
11 屬行政處分。是以，原告就其先位聲明所主張之行政行為不
12 具有公法上請求權，及對非依法申請之事件、非行政處分之
13 系爭函文，提起本件先位一般給付訴訟及備位課予義務訴
14 訟，訴請判決如其先位聲明及備位聲明所示，依上述規定及
15 說明，其起訴自屬顯無理由及不備要件，爰不經言詞辯論，
16 逕以判決駁回之。

17 五、結論：原告之訴顯無理由，並判決如主文。

18 中 華 民 國 115 年 8 月 25 日

19 審判長法官 洪慕芳

20 法官 周泰德

21 法官 孫萍萍

22 一、上為正本係照原本作成。

23 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
24 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
25 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
26 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
27 繕本）。

28 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，
29 逕以裁定駁回。

30 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
31 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不

01
02

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。	

03
04

中 華 民 國 115 年 8 月 25 日
書記官 林劭威