臺中高等行政法院判決

109年度訴字第34號

原　　告　蕭楠湧

被　　告　財政部國有財產署中區分署

代　表　人　趙子賢

訴訟代理人　鄭晃奇　律師

上列當事人間請求讓售國有土地事件，原告不服財政部中華民國108年9月25日台財法字第10813932980號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意，或行政法院認為適當者，不在此限。……（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」經查，原告於起訴狀記載之聲明原為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、臺中市○○區○○○路○○○○號房屋，未設房屋稅籍資料，為原告蕭楠湧所有。三、臺中市○○區○○○路○○○○號房屋基地坐落：臺中市○○區○○段○○○○號土地，應依民國35年12月31日以前已使用國有非公用不動產者，讓售價購。四、訴訟費用由被告負擔。」（本院卷第17頁）。因其聲明第2項及第3項不明確，於109年4月14日準備程序時，經本院受命法官闡明後，原告將其聲明變更為：「一、訴願

決定及原處分均撤銷。二、被告就臺中市○○區○○○路○○○○號房屋（基地坐落：臺中市○○區○○段○○○○號土地），應依國有財產法第52條之2(民國35年12月31日以前已使用國有非公用不動產者），將臺中市○○區○○段○○○○號土地讓售予原告。三、訴訟費用由被告負擔。」（本院卷第88頁），因其請求之基礎不變，且被告並未表示不同意，本院認為其上開聲明之變更，應予准許。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

㈠原告於103年7月18日代理其父蕭永川（即申購人）依國有財產法第52條之2規定，檢附臺中市○○區○○村○○○路○○號（嗣於106年間更改為17之1號）房屋所有權切結書等相關證件，向被告申購臺中市○○區○○段○○○○號國有土地。因申購人與鄰地同段598地號他人使用範圍有疑義，被告於104年8月6日重新辦理會勘，並據以分割蕭永川申購範圍為下土城段597、598-7地號，蕭永川切結門牌原為土城南路17號，惟蕭永川已於100年8月26日將土城南路17號房屋贈與蕭祐丞（蕭永川之孫，原告之子），致生本案房屋所有人疑義；又土城南路17號房屋門牌於75年3月門牌初編，無35年12月31日以前設籍情形，致生本案是否於35年12月31日以前已使用國有土地疑義。其後，經被告分別以104年12月3日台財產中處字第10440032620號函及105年4月12日台財產中處字第10540011700號函（下稱104年12月3日及105年4月12日函）通知蕭永川及原告辦理補正，原告於105年12月13日至被告詢問該申購案相關疑義，經被告說明後，請其於105年12月25日前補正「土城南路17號」於35年12月31日以前已供建築，居住使用迄今之證明文件。蕭永川及蕭祐丞又於106年1月11

日製作土城南路17號及17之1號建物使用範圍之分管協議圖送至被告，蕭永川並同時更改原103年7月18日所附房屋所有權切結書門牌為土城南路17之1號，被告依此範圍再送地政機關辦理分割，依被告107年7月26日勘查成果，分割後下土城段597地號地上物門牌為土城南路17之1號，使用人為蕭永川，下土城段597-1地號地上物門牌為土城南路17號，使用人為蕭祐丞。又依臺中市外埔區戶政事務所104年12月30日內證字第0000361號門牌證明書載「土城南路17之1號」於35年10月1日初編，尚符國有財產法第52條之2規定。

㈡被告嗣查得蕭永川於106年10月7日死亡，其繼承人全數拋棄繼承，因無人繼承蕭永川所有土城南路17之1號房屋，即無繼承人得承受本件申購案，乃以108年6月17日台財產中處字第10840016180號函（下稱原處分）通知蕭永川之代理人即原告略以：「主旨：臺端代理蕭永川君申請依國有財產法第52條之2規定承購臺中市○○區○○○段○○○○號國有土地乙案，因無繼承人承受本申購案，故申購案已失附麗，依國有非公用不動產讓售作業程序第24點第1項第1款規定予以註銷……說明：……三、本案103年向本分署申購時，係由蕭永川君切結旨揭國有土地於民國35年12月31日以前已供其所有房屋建築、居住使用至今，據以審辦。惟查蕭君已於106年10月7日死亡，……蕭永川君之繼承人已全數拋棄繼承在案，無繼承人承受本申購案，故申購案已失所附麗……無法據以辦理讓售……。」等語，註銷蕭永川申購案。原告不服，主張其為土城南路17之1號房屋實際使用人，並以原告本人名義提起訴願，經財政部於108年9月25日以原告非屬相對人或利害關係人為由，以台財法字第10813932980號訴願決定不受理。原告仍不服，於108年11月18日向臺灣臺中地方法院

（下稱臺中地院）提起行政訴訟，經該院以109年1月2日108年度簡字第84號裁定移送本院審理。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.土城南路17之1號房屋係35年12月31日以前建築，由原告等全家子孫居住使用至今。第1次供電以原告名義申請裝表供電，因該房屋無房屋稅籍資料，應以第1次供電人為房屋實際使用人，即原告所有。

2.原告之父親蕭永川高齡98歲（00年00月00日生，106年10月7日亡），被告要求以蕭永川為本案之申購人，非以房屋所有人原告為申購人，實與事實不符。又被告依35年12月31日以前已使用國有非公用不動產者予以讓售價購，為政府之德政，應准由原告為申購人並依相關程序辦理承購等語。

㈡聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告就臺中市○○區○○○路○○○○號房屋（基地坐落：臺中市○○區○○段○○○○號土地），應依國有財產法第52條之2（35年12月31日以前已使用國有非公用不動產者），將臺中市○○區○○段○○○○號土地讓售予原告。3.訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.程序部分：

原告於原處分之身分為申請人蕭永川之代理人，從原處分主旨記載：「臺端代理蕭永川君申請依國有財產法第52條之2規定承購臺中○○○區○○○段○○○○號（按被告誤繕為315地號）國有土地乙案，……」即可判明。另從臺中市○○區○○○段○○○○號國有土地申購書之記載，亦可明確知悉申購人為蕭永川，原告為代理人。是以，被告僅係基於原告於

蕭永川申購時列名為代理人，而告知申購之審查結果，但原處分之相對人為蕭永川並非原告。再者，原告與蕭永川雖有親子關係存在，然原告已拋棄對蕭永川之繼承權，有臺中地院家事法庭之函文可證。是原告亦無可能因繼承人之身分而承受原處分之效力。則原告既非原處分之相對人，亦未因繼承而承受原處分之效力，又未舉證因原處分之效果有何權利或利益直接遭受損害，當非得對原處分提起行政救濟之適格當事人。訴願程序作出訴願不受理之決定，並無違誤。

2.實體部分：

⑴國有財產法第52條之2規定：「非公用財產類之不動產，於民國35年12月31日以前已供建築、居住使用至今者，其直接使用人得於民國104年1月13日前，檢具有關證明文件，向財政部國有財產局或所屬分支機構申請讓售。……。」又國有財產法施行細則第55條之3第2、3項規定：「本法第52條之2所稱直接使用人，指本法中華民國89年1月14日修正生效前已使用，至讓售時仍繼續使用之下列各款之人：一、國有土地，其地上已有私有建築物，包括主體建物及併同主體建物居住使用之場所或附屬設施者，為主體建物所有人或實際分戶使用人。二、國有房地，為設有戶籍之現居住使用人。前項第1款之實際分戶使用人，以屬建物所有人遺產之法定繼承人，且依事實狀況有分戶使用必要者為限。其分戶使用必要情形，及前項第1款，併同主體建物居住使用之場所或附屬設施範圍之認定基準，由財政部國有財產局定之。」

⑵查原告為00年0月00日生，自無可能於35年12月31日前在臺中市○○區○○○段○○○○號國有土地上起造建物而為建物所有權人。又原告拋棄對蕭永川之繼承權，亦無從因

繼承之原因而取得建物之權利而為實際分戶使用人。原告復未舉證有基於其他事由而取得建物權利之事實。是原告不符合國有財產法第52之2規定申購國有土地之要件，毫無疑義等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、爭點：

㈠原告訴之聲明第1項訴請撤銷原處分部分，有無提起訴訟之權能，當事人是否適格？

㈡原告訴之聲明第2項訴請被告准其申購土城段597地號土地部分，其起訴是否合法？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

上揭事實概要欄所載之事實，除前列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，並有蕭永川103年7月18日申購書影本（本院卷第67頁）、臺中地院家事法庭107年3月7日中院麟家家106司繼2995字第1070027453號函影本（本院卷第69-75頁）、訴願書影本（本院卷第49-51頁）、訴願決定書影本（本院卷第53-61頁）、原處分影本（本院卷63-65頁）等附卷可稽，此部分事實堪以認定。

㈡關於原告訴之聲明第1項部分，原告並非受處分之相對人，亦非法律上之利害關係人，欠缺訴請撤銷原處分之權能，應屬當事人不適格：

1.行政訴訟法第4條第1項及第3項規定：「（第1項）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。（第3項）訴願人以外之利害

關係人，認為第1項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」第107條第3項規定：「原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。」

2.最高行政法院90年6月份庭長法官聯席會議決議略以：「行政訴訟法第107條第1項各款係屬廣義之訴的利益要件，由於各款具有公益性，應由法院依職權調查，如有欠缺或命補正而不能補正者，法院應以裁定駁回之。至於欠缺當事人適格、權益保護必要之要件，屬於狹義的『訴的利益』之欠缺，此等要件是否欠缺，常須審酌當事人之實體上法律關係始能判斷，自以判決方式為之，較能對當事人之訴訟程序權為周全之保障。本院69年4月30日庭長評事聯席會議關於此部分決議應予維持。」

3.按「因不服中央或地方機關之行政處分而循訴願或行政訴訟程序謀求救濟之人，依現有之解釋判例，固包括利害關係人而非專以受處分人為限，所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內……。」最高行政法院著有75年判字第362號判例（108年7月4日大法庭新制實施後，該判例效力等同裁判）可資參酌。可知，須因法律上利益受到侵害之人，始能以利害關係第三人資格就他人之行政處分提起撤銷之訴。若僅有事實上利害關係，而不具備法律上利害關係，自不得任意主張他人行政處分違法侵害其權益而提起行政爭訟。又「法律上利害關係」之判斷，係以「新保護規範理論」為界定利害關係第三人範圍之基準。如法律已明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為

公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，即應許其依法請求救濟，此觀司法院釋字第469號解釋理由書自明。準此，非處分相對人起訴主張其所受侵害者，若可藉由保護規範理論判斷為其法律上利益受損害，固可認為具有訴訟權能，而得透過行政訴訟請求救濟；但若非法律上利益，而僅係單純政治、經濟、感情上等反射利益受損害，則不許提起訴願或行政訴訟（最高行政法院102年度判字第554號判決意旨參照）。

4.經查，原告於103年7月18日代理其父蕭永川（即申購人）依國有財產法第52條之2規定，向被告申購臺中市○○區○○段○○○○號國有土地（分割後為597之1地號，其上有蕭永川所有土城南路17之1號房屋），嗣後蕭永川於106年10月7日死亡，其繼承人（包括原告在內）全數拋棄繼承，因無人繼承蕭永川所有土城南路17之1號房屋，即本件申購案無繼承人承受，被告乃於108年6月17日以原處分函知原告該申購案註銷，依原處分之主旨記載：「臺端代理蕭永川君申請依國有財產法第52條之2規定承購臺中○○○區○○○段○○○○號國有土地乙案，……」（本院卷第63頁），足以證明原告於原處分之身分為申購人蕭永川之代理人，被告係基於原告為蕭永川之代理人，而通知申購之審查結果，但原處分之受處分人為蕭永川並非原告。又原告與蕭永川雖有親子關係存在，然原告已拋棄其對蕭永川之繼承權，此有臺中地院家事法庭107年3月7日中院麟家家106司繼2995字第1070027453號函影本可佐（本院卷第69-75頁）。是以，原告自無法以繼承人之身分而承受原處分之效力，原告自非原處分之相對人。

5.原告雖另主張：其為土城南路17之1號房屋之實際使用人，

該房屋為其所有，應准其為申購人依相關程序辦理承購云云，然查：

⑴國有財產法第52條之2規定：「非公用財產類之不動產，於民國35年12月31日以前已供建築、居住使用至今者，其直接使用人得於民國104年1月13日前，檢具有關證明文件，向財政部國有財產局或所屬分支機構申請讓售。……。」國有財產法施行細則第55條之3第2、3項規定：「（第2項）本法第52條之2所稱直接使用人，指本法中華民國89年1月14日修正生效前已使用，至讓售時仍繼續使用之下列各款之人：一、國有土地，其地上已有私有建築物，包括主體建物及併同主體建物居住使用之場所或附屬設施者，為主體建物所有人或實際分戶使用人。二、國有房地，為設有戶籍之現居住使用人。（第3項）前項第1款之實際分戶使用人，以屬建物所有人遺產之法定繼承人，且依事實狀況有分戶使用必要者為限。其分戶使用必要情形，及前項第1款，併同主體建物居住使用之場所或附屬設施範圍之認定基準，由財政部國有財產局定之。」

⑵原告係47年8月10日始出生，並非於35年12月31日前於下土城段570地號土地上起造土城南路17之1號房屋之建物所有權人，且原告已拋棄對蕭永川之繼承權，自無從因繼承之原因而取得土城南路17之1號房屋之權利而為國有財產法施行細則第55條之3第3項之「實際分戶使用人」，不符合國有財產法第52條之2所規定「直接使用人」之要件。原告提出之台灣電力公司台中區營業處函（臺中地院卷第17頁），至多僅能證明土城南路17之1號房屋有供電使用，原告縱使實際使用該房屋，核屬「經濟上之利益關係」，而非「法律上之利益關係」，並非屬原處分之「法律上

利害關係人」。

6.綜上所述，原告既非原處分之相對人，亦非原處分之「法律上利害關係人」，欠缺訴請撤銷原處分之訴訟權能，此部分應屬當事人不適格，訴願決定予以不受理，並無不合。原告仍執前詞訴請撤銷訴願決定及原處分，揆之前揭規定及說明，在法律上顯無理由，爰不經言詞辯論逕以判決駁回之。

㈢關於原告訴之聲明第2項訴請被告准其申購土城段597地號土地部分，因原告迄未依法「以自己名義」向被告申請讓售該土地，不符合課予義務訴訟之合法要件，原告逕行起訴，為不合法：

1.行政訴訟法第5條規定：「（第1項）人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。（第2項）人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」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，審判長應定期間先命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」

2.依上開規定，提起課予義務訴訟之要件，須人民「依法申請」之案件，行政機關於法定期間內怠為處分或為否准處分，人民認為權利或法律上利益受損害，經過訴願程序後，方得提起課予義務訴訟。若人民並無「依法申請」之案件經行政機關否准或怠為處分，自無權利或法律上利益受損害之問題，人民逕行提起課予義務訴訟，自屬於法不合。

3.經查，原告於103年7月18日係以蕭永川代理人身分，代理蕭永川向被告申購國有地，並非以自己本人名義申請讓售，被告所為原處分亦係以原告為代理人身分函知，原告不服，以其本人名義提起訴願，經訴願決定不受理，已詳如前述。此外，原告並無以其本人名義，向被告「依法申請」讓售土城段597地號土地，自不得逕行提起課予義務訴訟，故其訴之聲明第2項部分，顯於法未合，應依行政訴訟法第107條第1項第10款裁定駁回。

㈣本件判決基礎已經明確，兩造其餘的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，無一一論述的必要，併此敘明。

六、結論：原告提起本件訴訟，一部分顯無理由，一部為不合法，就不合法部分，本應裁定駁回，惟為期卷證齊一，並避免裁判矛盾，本院併以判決駁回之。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　4　　月　　27　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官　莊　金　昌

法　官　楊　嵩　琇

法　官　陳　文　燦

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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.上訴人或其法定代理人具備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。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　4　　月　　27　　日

書記官　林　昱　妏