臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@110年度訴字第

110年10月20日辯論終結

原　　告　張慶村

訴訟代理人　林福興　律師

被　　告　國立臺灣大學生物資源暨農學院實驗林管理處

代　表　人　蔡明哲

訴訟代理人　陳榮昌　律師

上列當事人間承租國有土地事件，原告不服教育部中華民國110年6月2日臺教法（三）字第1100059942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。

理　由

一、爭訟概要：原告於民國109年12月10日以承租國有非公用不動產申請書向被告申請承租南投縣○○○○區0000000號一般林地（南投縣○○鄉○○段○○○○號內，下稱系爭林地），被告以109年12月17日實管字第1090006683號函覆原告略以：系爭林地為被告所管理之國有公用財產，依森林法、臺灣森林經營管理方案、國土計畫法等法令及政策，已不再辦理放租、放領，故歉難同意辦理原告之申請（下稱原處分）。原告不服，提起訴願經駁回後，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告父親張贊丁在日據時代，就在系爭林地耕作，直至台灣政府來台後，把南投縣信義鄉漢人所有耕作土地劃歸被

告管理，並由原告父親承租系爭林地，並與被告合作造林。又系爭林地於82年7月21日前已存在原告建物（包含設施），依現行行政院農業委員會林務局（下稱農委會林務局）林地政策，該局109年3月4日林政字第1091720197號函意旨，建物只要符合82年7月21日以前存在，不論有無租約，經過相關單位的審認，無礙國土保安，就可以辦理保安林解除事宜，並於解除後將土地移交國有財產署接管，保安林地解除以後，就變成國有非公用土地，且國有財產署係「帶建物現況接管」，82年7月21日以前存在之建物即可以獲得合法租約，惟被告同為林地主管機關，管理實驗林，基於行政一體原則，國家林地政策應無不同，即亦應採與農委會林務局相同林地政策，即如該實驗林地上有82年7月21日以前存在之建物，不論有無租約，經過相關單位的審認，無礙國土保安，就可以辦理實驗林解除事宜，並於解除後將土地移交國有財產署接管實驗林地，解除以後，就變成國有非公用土地，且國有財產署係「帶建物現況接管」，82年7月21日以前存在之建物即可獲得合法租約。本件原處分未依上開林地政策精神辦理，亦未說明其差別待遇之正當理由，顯然違反行政程序法第6條平等原則。

2.被告及訴願機關均認為系爭林地係國有非公用財產，惟系爭林地於82年7月21日前已存在原告建物（包含設施），且原告父親與被告就系爭林地，曾合作造林，即系爭林地並非係國有財產法第4條第1項規定之國有公用財產，而係同條第2項規定之國有非公用財產，被告及訴願機關認定事實有誤。又現行上開農委會林務局林地政策，係依據國有財產法第42條第1項第2款主動辦理，而非依據森林法第

8條及臺灣森林經營管理方案第10條辦理，本件原告係依國有財產法第42條第1項第2款向被告申請承租國有非公用不動產，惟被告卻以森林法第8條及臺灣森林經營管理方案第10條規定，駁回原告申請；另立法委員已擬具森林法第8條之1草案「（第1項）國有或公有林地於民國82年7月21日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者，得逕予出租。（第2項）前項出租辦法由管理機關訂定之。」此外，臺灣森林經營管理方案第10條係行政程序法第159條規定之行政規則，並無法律授權，被告駁回原告申請，不僅違反行政程序法第6條平等原則，且增加法律所無限制，而訴願決定未予以撤銷，認事用法亦有違誤。

㈡聲明：訴願決定及原處分均撤銷，被告應作成出租南投縣○○○○區000000000號一般林地予原告之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告明知系爭林地為被告管理之國有林區土地，竟未經主管機關之同意，於107年7月起擅自占用系爭林地並利用地上既存之建物經營「龍谷茶園」，違反水土保持法，並經臺灣南投地方法院以108年度訴字第227號判決在案。至原告所稱其所以有使用系爭林地之權利，係繼承自父親張贊丁，張贊丁曾向訴外人戴順添購買建物所在土地等語，然在上開違反水土保持法案件中，戴順添之孫戴玉明證稱：係伊父戴傳立將土地出賣予張贊丁，不知道該出賣之土地地號，也沒有訂立契約等語；證人魏臺均則證稱：建築物本來是信義鄉農會在921地震後要興建，但後來經費不夠，所以是由被告自己出錢興建，伊也不知道有無其他公家機關參與興建等語，可見原告稱本件土地與被告曾有「合

作造林」並非事實，原告無權占用為實在。

2.又原告於上開違反水土保持法案件中，雖提出62、79及80年度臺大林管處合作造林果實暨其他特種作物分收代金繳款收據聯，以資證明張贊丁與被告就系爭林地確有合作契約存在，惟上開收據聯上註記之系爭林地，自46年1月陸續接受林農訂立合作造林契約並公告限期受理，惟張贊丁僅登記為系爭林地之登記人並未前來辦理訂約，且因有部分林農遲未訂約，為免造成不定期契約損害公共利益，已於88年停止徵收果實分收代金，目前並未與原告或張贊丁就系爭林地訂約，亦無任何合作造林契約關係，原告所有之上開62、79及80年度收據聯為無權占用之損害金，況被告就系爭林地於88年間已停止徵收任何代金，且為配合國有財產法公務用財產不出租之保育國有土地規定，依現行森林法、台灣森林經營管理方案、國土計畫法等法令及政策，政府早已不再辦理放租，是原告之訴無理由。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、本件爭議關鍵即為：本件屬公法事件或私法事件？系爭林地究為國有公用財產或非公用財產？原告依國有財產法第42條第1項第2款規定向被告申請承租系爭林地，是否有理由？

五、本院的判斷：

㈠按司法院釋字第540號解釋理由書載明：「申請承購、承租或貸款者，經主管機關認為依相關法規或行使裁量權之結果不符合該當要件，而未能進入訂約程序之情形，既未成立任何私法關係，此等申請人如有不服，須依法提起行政爭訟。」司法院釋字第695號解釋理由書亦指明：「至於人民依行政法規向主管機關為訂約之申請，若主管機關依相關法規須基於公益之考量而為是否准許之決定，其因未准許致不能進

入訂約程序者，此等申請人如有不服，應依法提起行政爭訟。」由司法院釋字第540、695號解釋之精神可知，各林區管理處審查時，如訂約有違林地永續經營或國土保安等重大公益時，仍得不予出租。故各林區管理處之決定，為是否與人民訂立國有林地租賃契約前，基於公權力行使職權之行為，屬公法性質。本件原告主張依國有財產法第42條第1項第2款規定向被告申請承租系爭林地，系爭林地為被告所管理之實驗林地，是否予以出租，均涉及國土保安、國家資源利用分配及國有林地永續經營等重大公益事項，且受森林生態保育、管理等相關政策影響，而被告於尚未訂定租約前，以原處分向原告表示歉難同意辦理，乃係基於公權力行使所為之否准處分，應屬公法事件，本院對此即有審判權。

㈡按國有財產法第4條規定：「（第1項）國有財產區分為公用財產與非公用財產兩類。（第2項）左列各種財產稱為公用財產：一、公務用財產：各機關、部隊、學校、辦公、作業及宿舍使用之國有財產均屬之。二、公共用財產：國家直接供公共使用之國有財產均屬之。三、事業用財產：國營事業機關使用之財產均屬之。但國營事業為公司組織者，僅指其股份而言。（第3項）非公用財產，係指公用財產以外可供收益或處分之一切國有財產。」第11條規定：「公用財產以各直接使用機關為管理機關，直接管理之。」第12條規定：「非公用財產以財政部國有財產局（現改制為財政部國有財產署）為管理機關，承財政部之命，直接管理之。」第42條第1項第2款規定：「非公用財產類不動產之出租，得以標租方式辦理。但合於左列各款規定之一者，得逕予出租：……二、民國82年7月21日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者。……」查系爭林地係國有林地，依國有財產法第11

條規定，「公用財產」以各直接使用機關為管理機關；第12條規定，「非公用財產」以財政部國有財產署為管理機關。系爭林地係由被告直接管理，非由管理「非公用財產」之財政部國有財產署所管理，是依上開規定可知，系爭林地屬「公用財產」，自無同法第42條第1項非公用財產出租之適用，原告據此申請承租，應無理由。

㈢次按森林法第3條第2項規定：「森林以國有為原則。」第5條規定：「林業之管理經營，應以國土保安長遠利益為主要目標。」第6條第2項前段規定：「經編為林業用地之土地，不得供其他用途之使用。」第8條第1項規定：「國有或公有林地有左列情形之一者，得為出租、讓與或撥用：一、學校、醫院、公園或其他公共設施用地所必要者。二、國防、交通或水利用地所必要者。三、公用事業用地所必要者。四、國家公園、風景特定區或森林遊樂區內經核准用地所必要者。」臺灣森林經營管理方案第10點規定：「國有林事業區之林地，除依森林法第8條規定辦理，配合政策之推行經行政院專案核准，及已出租林地另案檢討者外，不再放租、解除或交換使用。」是國有林地係以國有為原則，而林業之管理經營，應以國土保安長遠利益為主要目標，國有或公有林地需有森林法第8條第1項各款規定之情形，方得為出租。查系爭林地並無森林法第8條第1項各款所列得予以出租之情形，依上開規定即不得再辦理放租、解除或交換使用。原告雖主張依農委會林務局109年3月4日林政字第1091720197號函及現行林地政策，保安林內建物於符合82年7月21日前已存在，不論有無租約，經審認無礙國土保安，即可辦理保安林解除事宜，並於解除後將土地移交國有財產署接管，於解除後即屬非公用財產，原告得申請承租等語。然查上述函釋既非

法律規定，並無拘束效力，且其內容附加多種條件，核與森林法上述規定未盡相符，自難據為判斷依據。倘若系爭林地嗣後改列「非公用財產」而由財政部國有財產署管理，亦應由原告另向財政部國有財產署承租，亦與本件原告向被告申請承租系爭林地之爭議無涉。

㈣原告另稱現有森林法第8條之1修正案規定：「國有或公有林地於民國82年7月21日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者，得逕予出租。前項出租辦法由管理機關訂定之。」等語，請求為其有利之認定。然查上述規定既係「修正草案」，顯見依據現有法規，並無逕予出租公用財產之國有林地規定。從而，原處分否准原告申請，於法並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷訴願決定、原處分及請求作成准予原告承租系爭林地之行政處分，均無理由，應予駁回。

㈤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：原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　11　　月　　3　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　陳　文　燦

法　官　楊　嵎　琇

法　官　張　升　星

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。

（續上頁）

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　　110　　年　　11　　月　　3　　日

書記官　凌　雲　霄