

臺北高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@108年度原訴字

) FKT64W1Z1X5L0;@110年9月16日辯

04 原 告 上巴峻有限公司

05 代 表 人 連玉華（董事）

06 訴訟代理人 楊志航律師

07 複 代理人 雅蒨恩·伊勇律師

08 被 告 桃園市政府

09 代 表 人 鄭文燦（市長）

10 訴訟代理人 劉慕萱

11 被 告 桃園市復興區公所

12 代 表 人 游正英（區長）

13 訴訟代理人 謝憲愷律師

14 朱駿宏律師

15 陳孟暄律師

16 複 代理人 潘俊廷律師

17 上列當事人間原住民保留地事件，原告不服桃園市政府中華民國

18 108年7月9日府法訴字第1080099886 號訴願決定，提起行政訴訟

19 ，本院判決如下：

20 主 文

21 原告之訴駁回。

22 訴訟費用由原告負擔。

23 事實及理由

24 一、事實概要：

25 原告前經被告桃園市政府（即民國103年12月25日改制前桃

26 園縣政府）以94年9月15日府原經字第0940250301 號函准予

27 續租桃園市復興區（即改制前桃園縣○○鄉○○○段1537-5

、1537-7、1537-9、1537-10、1537-11、1537-12、1537-14
、1537-15、1537-17、1537-19、1537-23、1537-24及1537-
25地號共13筆土地（面積共9,729平方公尺，以下分別以地
號簡稱，並合稱為系爭土地），並於94年9月28日訂立租約
，租期自94年9月15日起至103年9月14日止。原告於租期屆
滿前的103年8月21日檢附有關文件向被告桃園市復興區公所
（即103年12月25日改制前桃園縣復興鄉公所，下稱被告復
興區公所）申請續租系爭土地。被告復興區公所派員於103
年9月11日會勘後，於104年5月4日提報桃園市復興區原住民
保留地土地權利審查委員會（下稱土審會）審查，認1537-1
5、1537-19及1537-23地號3筆土地的土地使用分區為保護區
，宜造林使用，故審查不通過。被告復興區公所乃以105年6
月30日復區農經字第1050013036號函（下稱105年6月30日函
）通知原告配合將可辦理續租的土地列入興辦事業計畫，並
檢還申請書。原告於105年8月9日再提出申請書，表示放棄
續租1537-15、1537-19及1537-23地號3筆土地，並申請續租
其餘土地及桃園市○○區○○段1530-4、1530-6地號（以下
分別以地號簡稱）共12筆土地（面積共7,043平方公尺）。
被告桃園市政府以105年10月4日府原產字第1050240902號函
請被告復興區公所依原住民保留地開發管理辦法（下稱原保
地管理辦法）第24條規定通知原告補正開發事業主管機關核
准證明文件（下稱105年10月4日函）。於是被告復興區公所
以105年10月12日復區農經字第1050024608號函通知原告補
正（下稱105年10月12日函）。原告不服，委請律師主張應
適用原保地管理辦法第25條規定，免檢送相關書件等等。被
告復興區公所再以107年10月3日復區農經字第1070026354號
函通知原告補正目的事業主管機關核准開發或興辦證明文件

（下稱系爭函）。原告不服，提起訴願，經訴願決定不受理後，提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）有關先位訴訟即怠為處分之訴部分：原住民保留地出租與非原住民時，由鄉（鎮、市、區）公所為出租人，原住民族委員會已依行政程序法第15條規定，將原住民保留地出租及管理的執行權限委任被告復興區公所辦理。申請時原住民保留地各種用地申請案授權事項及申請作業須知（下稱原保地申請作業須知）第7點雖規定，申請人依原保地管理辦法第24條承租原住民保留地，由鄉（鎮、市、區）公所審查後陳報直轄市、縣（市）政府核定。然原住民保留地的出租，是由申請人向鄉（鎮、市、區）公所提出申請，經審查後，依其性質陳報縣（市）政府核定，或層轉原住民族委員會核定，於接獲核定公文後，再由鄉（鎮、市、區）公所函知申請人，並以出租人名義辦理租約簽訂。依最高行政法院前91年判字第2319號判例有關多階段行政處分的見解，被告復興區公所為有權作成行政處分的機關，原告以復興區公所為被告提起本件訴訟應為合法。又原告提起訴願後，被告桃園市政府曾將訴願書移送原住民族委員會審理，惟該會認定訴願管轄機關為被告桃園市政府，始由被告桃園市政府作成訴願決定，應認原告已經合法訴願程序。

（二）有關備位訴訟即拒為處分之訴部分：依原保地管理辦法第24條規定，租用原住民保留地每一租期不得超過9年，期滿後須向主管機關申請辦理續租，經許可續租始得繼續使用。故使用原住民保留地須經申請許可，主管機關許可與否，關乎原住民保留地租用的安定，並非觀念通知。系爭函已實質審認原告申請事由的不足，具有否准原告請求的意涵，自屬駁

01 回申請的處分。故原告提起課予義務訴訟，得一併主張撤銷
02 系爭函。

03 (三)原告為經營事業，配合地方發展觀光，於77年起向被告復興
04 區公所申請，並經臺灣省政府核准承租系爭土地。原告始終
05 基於同一承租目的及使用計畫辦理續租，於103年申請續租
06 時，已經被告復興區公所辦理會勘無誤，並經土審會通過續
07 租申請，符合依法續租的要件，依原保地管理辦法第24條及
08 第25條規定，原告得辦理簡易續租流程，無須提出目的事業
09 主管機關核准開發或興辦證明文件。況被告桃園市政府核准
10 原告續租系爭土地的處分屬羈束處分，無裁量空間，被告桃
11 園市政府有依法同意續租的義務。再者，77年間准予租用的
12 處分既未經廢止或撤銷，存續力持續存在，被告桃園市政府
13 應受准予租用的處分效力拘束。原告在系爭土地上興辦事業
14 ，建有地上物，僱用原住民勞工參與經營，配合政府政策辦
15 理活動，具有信賴利益。基於信賴保護原則，原告申請續租
16 有原保地管理辦法第25條規定的適用，不應比照新辦租約的
17 申請案進行審查。被告復興區公所雖主張：原告105年8月9
18 日申請承租的土地範圍與94年准予續租的土地範圍不同，且
19 1530-4及1530-6地號土地非原核准範圍，不符合原保地管理
20 辦法第25條規定等等。惟原告是因被告復興區公所105年6月
21 30日函乃自願放棄申請1537-15、1537-19及1537-23地號土
22 地的續租，減縮申請範圍。至1530-4及1530-6地號土地是被
23 告復興區公所95年12月25日經核准後另同意承租，原告申請
24 續租該2筆土地仍屬原核准開發或興辦的範圍，自得依原保
25 地管理辦法第25條規定辦理續租。

26 (四)聲明：

27 1.先位聲明：

01 (1) 訴願決定撤銷。

02 (2) 被告應依原告105年8月9日的申請，作成准予原告繼續租
03 用1537-5、1537-7、1537-9、1537-10、1537-11、1537-1
04 2、1537-14、1537-17、1537-24、1537-25、1530-4、153
05 0-6地號等12筆土地的行政處分。

06 2. 備位聲明：

07 (1) 訴願決定及系爭函均撤銷。

08 (2) 被告應依原告105年8月9日的申請，作成准予原告繼續租
09 用1537-5、1537-7、1537-9、1537-10、1537-11、1537-1
10 2、1537-14、1537-17、1537-24、1537-25、1530-4、153
11 0-6地號等12筆土地的行政處分。

12 三、被告答辯及聲明：

13 (一) 被告桃園市政府：

14 1. 原保地管理辦法第25條雖規定申請續租得免檢送相關書件，
15 惟需申請續租範圍係屬原核准開發或興辦範圍及開發或興辦
16 方式，且其申請續租應檢附的文件與原申請開發或興辦承租
17 檢附的文件相同，並於申請書中敘明參用原文件者，始有適
18 用。依申請時原保地申請作業須知第7點規定，申請租用面
19 積未達10公頃案件及續租案件，由直轄市、縣（市）政府核
20 定。被告復興區公所就本件申請並無作成核准處分的權限，
21 其報經被告桃園市政府審核，被告桃園市政府以105年10月4
22 日函知應依原保地管理辦法第24條規定辦理後，被告復興區
23 公所以105年10月12日函及系爭函通知原告補正目的事業主
24 管機關核准開發或興辦文件，難謂有應作為而不作為的情事
25 。原告逕提起課予義務訴願，程序自有未合。

26 2. 興辦事業計畫並非僅是圖說，仍應經目的事業主管機關核准
27 後付諸實現，倘未依核准項目開發或施作，已失原租用目的

，自不符申請租用的要件。經檢視原告申請範圍的土地現況，未有具體依核准項目開發或施作的事實。被告桃園市政府無從將原告申請的12筆土地核准原告繼續租用。原告不得以先前曾租用土地的事實，即以該事實為信賴基礎，認行政機關應允准其續租申請。

(二)被告復興區公所：

1.依現行原保地申請作業須知第4點第1項規定，申請租用原住民保留地，最終應由該管直轄市、縣（市）政府核定，並非該管的鄉鎮市區公所。原告雖向被告復興區公所申請租用土地，惟申請案件的准駁是由被告桃園市政府作成核定的行政處分。原告前於94年間申請租用原住民保留地，也是由被告桃園市政府94年9月15日府原經字第0940250301號函核定准許，被告復興區公所並無作成處分的權責與義務。原告以復興區公所為被告，應非適法。

2.依原保地管理辦法第24條第2項規定可知，續租申請需經權責機關審查，作出核准處分後，始得締結租約。申請人不得以先前曾租用土地的事實，即以該事實為信賴基礎，主張行政機關應允准續租申請。又原告105年8月9日申請續租的範圍與其先前94年租用的土地範圍並不一致，難認原告得以續租方式申請租用，應依新的申請案件審理。縱認原告的申請屬續租，而非新的申請案，也無任何法規規定被告應依原告申請准予續租，被告仍可能因事實或法規的變更，而作出否准處分，原告無從主張信賴保護。

(三)均聲明：原告之訴駁回。

四、前開事實概要欄所載事實，為兩造所不爭執，且有94年9月28日訂立的原住民保留地租賃契約（本院卷1第119-127頁）、原告103年8月21日申請書（本院卷1第71-77頁）、被告復

興區公所103年9月11日會勘紀錄（本院卷1第133-149頁）、土審會104年5月4日審查會議簽到簿及審查資料表（本院卷1第155-159頁）、被告復興區公所105年6月30日函（本院卷1第189頁）、原告105年8月9日申請書及興辦事業計畫書（本院卷1第191-197頁）、被告桃園市政府105年10月4日函（本院卷2第143頁）、被告復興區公所105年10月12日函（本院卷1第199頁）、志航法律事務所107年9月26日107航律桃字第0101015號函（本院卷1第201-209頁）、系爭函（本院卷1第213-215頁）及訴願決定（本院卷1第217-222頁）等可以佐證，足認定為真實。

五、本件爭點為：

（一）原告提起課予義務訴訟是否具備被告適格及經合法訴願的法定要件？

（二）原告105年8月9日的申請是否符合原保地管理辦法第24條及第25條規定？

六、本院的判斷：

（一）原告對被告復興區公所提起課予義務訴訟，屬被告不適格，起訴不合法：

1. 依山坡地保育利用條例第37條第6項規定授權訂定，107年6月28日修正發布的原保地管理辦法第2條第1項及第3項規定：「（第1項）本辦法所稱主管機關：在中央為原住民族委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。……（第3項）本辦法之執行機關為鄉（鎮、市、區）公所。」第24條第1項、第2項及第4項規定：「（第1項）為促進原住民保留地礦業、土石、觀光遊憩、加油站、農產品集貨場倉儲設施之興建、工業資源之開發、原住民族文化保存、醫療保健、社會福利、郵電運輸、金融服務及其他經中央

主管機關核定事業，在不妨礙原住民生計及推行原住民族行政之原則下，優先輔導原住民或原住民機構、法人或團體開發或興辦。（第2項）原住民或原住民機構、法人或團體為前項開發或興辦，申請租用原住民保留地時，應檢具開發或興辦計畫圖說，申請該管鄉（鎮、市、區）公所提經原住民保留地土地權利審查委員會擬具審查意見，層報中央主管機關核准，並俟取得目的事業主管機關核准開發或興辦文件後，租用原住民保留地；每一租期不得超過9年，期滿後得依原規定程序申請續租。……。（第4項）原住民機構、法人或團體以外企業或未具原住民身分者（以下簡稱非原住民）申請承租開發或興辦，應由鄉（鎮、市、區）公所先公告30日，公告期滿無原住民或原住民機構、法人或團體申請時，始得依前2項規定辦理。」原告105年8月9日申請時所適用，即96年4月25日修正發布原保地管理辦法第24條第1項、第2項及第4項規定：「（第1項）為促進原住民保留地礦業、土石、觀光遊憩、加油站、農產品集貨場倉儲設施之興建、工業資源之開發、原住民文化保存或社會福利事業之興辦，在不妨礙國土保安、環境資源保育、原住民生計及原住民行政之原則下，優先輔導原住民開發或興辦。（第2項）原住民為前項開發或興辦，申請租用原住民保留地時，應檢具開發或興辦計畫圖說，申請該管鄉（鎮、市、區）公所提經原住民保留地土地權利審查委員會審查通過，層報中央主管機關核准，並俟取得目的事業主管機關核准開發或興辦文件後，租用原住民保留地；每一租期不得超過9年，期滿後得依原規定程序申請續租。……。（第4項）公、民營企業或未具原住民身分者（以下簡稱非原住民）申請承租開發或興辦，應由鄉（鎮、市、區）公所先公告30日，公告期滿無原住

民申請時，始得依前2項規定辦理。」就租用原住民保留地應經中央主管機關核准及取得目的事業主管機關核准開發或興辦文件部分，修正前、後並無差異，依中央法規標準法第18條規定，被告應適用107年6月28日修正發布後的規定，以下未有特別指明者，均指107年6月28日修正發布後原保地管理辦法第24條規定，先予敘明。√第43條之1規定：「第24條由中央主管機關核准承租原住民保留地事項，得委辦地方自治團體辦理。」（本條於107年6月28日修正新增，並於108年7月3日酌作文字修正如上。）又地方制度法第2條第3款規定：「本法用詞之定義如下：……三、委辦事項：指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。」依上述規定可知，申請租用原住民保留地為觀光遊憩的開發或事業興辦，是以鄉（鎮、市、區）公所為申請窗口，提經土審會擬具審查意見後，層報原住民族委員會核准，惟原住民族委員會得委辦地方自治團體辦理。

2. 原住民族委員會為辦理原住民保留地各種用地的申請案件及授權，並簡化作業程序，訂有原保地申請作業須知。依原保地申請作業須知第4點規定：「（第1項）依原住民保留地開發管理辦法第24條規定，原住民或公、民營企業或非原住民申請承租開發原住民保留地礦業、土石、觀光遊憩、加油站、農產品集貨場倉儲設施之興建、工業資源之開發、原住民族文化保存、醫療保健、社會福利、郵電運輸、金融服務及其他經中央主管機關核定事業之申請案件，由鄉（鎮、市、區）公所審查後陳報直轄市、縣（市）政府核定。但申請面積為10公頃以上應層報本會核定。（第2項）前項各種用地

之續租案件，由直轄市、縣（市）政府核定；其作業程序應填具申請書，並檢具應附文件，由鄉（鎮、市、區）公所審查後陳報直轄市、縣（市）政府核定。」原告105年8月9日申請時所適用，即100年5月13日修正發布原保地申請作業須知第7點規定：「（第1項）依原住民保留地開發管理辦法第24條規定，原住民或公、民營企業或非原住民申請承租開發原住民保留地礦業、土石、觀光遊憩、加油站、農產品集貨場倉諸設施之興建、工業資源之開發、原住民文化保存或興辦社會福利事業之申請案件，由直轄市、縣（市）政府核定。但申請面積為10公頃以上應層報本會核定；其作業程序應填具申請書，並檢具上開辦法第24條第3項所列有關文件，由鄉（鎮、市、區）公所審查後陳報直轄市、縣（市）政府核定或核轉本會核定。（第2項）前項各種用地之續租案件，由直轄市、縣（市）政府核定；其作業程序應填具申請書，並檢具前項條文所列有關文件，由鄉（鎮、市、區）公所審查後陳報直轄市、縣（市）政府核定。」就申請面積未達10公頃的承租及續租，均由直轄市、縣（市）政府核定部分，修正前、後並無差異，一併說明。V原住民族委員會已將申請面積未達10公頃的原住民保留地承（續）租開發，委由直轄市、縣（市）政府核定。依此，對原告本件105年8月9日的申請，因其申請面積未達10公頃，有權限作成准駁決定的行政機關應為被告桃園市政府，而非被告復興區公所。原告以不具准駁權限的復興區公所為被告，訴請被告復興區公所應就其105年8月9日的申請，作成准予續租的行政處分，有被告不適格，起訴不合法的情形，就原告此部分起訴，自應予以駁回。

(二)原告對被告桃園市政府提起怠為處分之訴，符合被告適格及

經訴願程序的要件，起訴適法，本院應為實體有無理由的判斷：

1.課予義務訴訟是人民因中央或地方機關對其依法申請的案件，予以駁回或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，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特定內容行政處分的訴訟。訴訟目的在於取得人民依法申請的行政處分或特定內容的行政處分，而非在於撤銷否准處分或訴願決定，故其訴之聲明通常除請求判命被告機關應作成原告所申請內容的行政處分外，另附屬聲明請求將訴願決定及否准處分均撤銷，惟並不構成撤銷訴訟與課予義務訴訟的合併。當原告提起的課予義務訴訟具備訴訟成立要件，行政法院即應先實體審理課予義務訴訟本案聲明有無理由，並以原告所主張的請求權基礎於裁判時是否有效存在為斷，當課予義務訴訟有理由時，則行政法院判決主文除依情形分別適用行政訴訟法第200條第3款或第4款規定的方式判決外，因其亦具有排除否准處分及訴願決定的效力，實務上併諭知將其附屬聲明的訴願決定及否准處分均撤銷，以求法律關係明確，避免存在一個與判決主旨不符的否准處分及訴願決定。易言之，課予義務訴訟並非先行審究附屬聲明即否准處分及訴願決定的合法性，如僅因否准處分或訴願決定違法，即逕行認定課予義務訴訟為有理由，而適用行政訴訟法第200條第3款或第4款規定為判決，卻未審理課予義務訴訟本案聲明有無理由，遽為判決課予義務訴訟全部勝訴或部分勝訴，即有將課予義務訴訟的本案聲明與附屬聲明混淆或倒置之嫌（最高行政法院107年度判字第63號判決見解參照）。

2.原告提起本件行政訴訟的目的在於取得原保地管理辦法第24

條及第25條規定核准開發或興辦的處分，如上所述，有權就原告申請作成准駁決定的權責機關為被告桃園市政府，故原告對桃園市政府提起課予義務訴訟，符合被告適格的要件。

3. 原告主張：其於105年8月9日提出申請後，被告桃園市政府怠為處分，於法令所定期間內應作為而不作為，故提起行政訴訟法第5條第1項怠為處分之訴等等。就此，原告本應參照訴願法第4條第5款規定，向原住民族委員會提起課予義務訴願，經訴願決定駁回後，始得以桃園市政府為被告，提起怠為處分之訴。原告雖誤以被告復興區公所為作成准駁決定的權責機關，向被告復興區公所提出訴願書（訴願卷第150頁以下），然被告復興區公所已正確指出應以被告桃園市政府為原處分機關，並以108年3月13日復區農經字第1080006660號函將原告的訴願書轉呈給被告桃園市政府辦理（訴願卷第132-133頁），被告桃園市政府亦以108年4月1日府原產字第1080061108號函檢陳訴願書給原住民族委員會（訴願卷第138頁以下）。惟原住民族委員會未實質探究原告提起訴願的真意，並依訴願法第62條規定通知原告補正，而是形式性地以原告不服的程序標的為系爭函，且被告桃園市政府未作出核駁處分為由，再以108年4月22日原民訴字第1080026958號函將原告提起的訴願移回被告桃園市政府辦理（訴願卷第148頁）。被告桃園市政府始通知被告復興區公所答辯，並作成本件訴願不受理的決定。審酌原告已提出訴願，僅因不解機關權責範圍，原住民族委員會亦未通知補正，始由被告桃園市政府作成訴願決定。此一訴願程序的處置瑕疵，可視為原住民族委員會受理被告桃園市政府108年4月1日府原產字第1080061108號函檢送原告的訴願書後，怠為作成訴願決定，原告得類推適用行政訴訟法第4條第1項後段規定，於提起

訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定時，逕向行政法院提起課予義務訴訟，而不應以原告未經合法訴願，逕認原告起訴不合法。至被告桃園市政府所為訴願不受理決定的合法性，參酌前述法律見解，尚非課予義務訴訟首要的審查重點，本院仍應實體審理課予義務訴訟本案聲明有無理由。

(二)原告105年8月9日的申請不符合原保地管理辦法第24條及第25條規定：

1. 依前引原保地管理辦法第24條規定，以及同辦法第25條規定：「依前條申請續租範圍係屬原核准開發或興辦範圍及開發或興辦方式，且其申請續租應檢附之文件與原申請開發或興辦承租檢附之文件相同，於申請書並敘明參用原申請文件者，得免檢送相關書件，並免依前條第4項規定辦理。」可知，僅於符合：(1)申請續租範圍屬原核准開發或興辦範圍及開發或興辦方式；且(2)申請續租應檢附的文件與原申請開發或興辦承租檢附的文件相同，可直接參用原申請文件者，始得免檢送相關書件及公告程序，以較為簡易的程序提出續租申請。然而，檢視原告105年8月9日原住民保留地續租申請書（本院卷1第191頁），其申請續租的土地包括1537-5、1537-7、1537-9、1537-10、1537-11、1537-12、1537-14、1537-17、1537-24、1537-25、1530-4及1530-6地號等12筆土地，範圍已與94年9月28日承租的系爭土地範圍不同（減少1537-15、1537-19及1537-23地號3筆土地，並增加1530-4及1530-6地號2筆土地）；且原告105年8月9日申請時提出的興辦事業計畫書記載：「一、前言：本公司現有房子皆為30年前所建，不能符合現在法規安全標準，也達不到旅客要求，現計畫把舊房子打掉重建及內外重新拉皮翻修，計畫建80間套

房，大餐廳，原住民山地舞表演場地、會議室等……。」（本院卷1第193頁）顯示原告規劃拆除舊有房屋，重新建造具有一定規模的旅社，其開發或興辦方式已與94年9月28日承租系爭土地以維持既有旅社的經營不同，難認符合原保地管理辦法第25條規定要件，自不得直接參用其於94年間或更早之前提出的申請文件，以較為簡易的程序提出續租申請，而應回歸原保地管理辦法第24條第2項及第3項規定辦理。原告無法提出經目的事業主管機關核准開發或興辦的文件，自不得主張被告桃園市政府應作成准予承租的行政處分。

2. 原告雖主張：被告桃園市政府已無裁量空間，應作成准予租賃的行政處分，且原告應受信賴保護等等。然而，原告105年8月9日提出的申請與原保地管理辦法第25條規定文義不符，亦欠缺原保地管理辦法第24條第2項規定目的事業主管機關核准開發或興辦的文件，難認原告享有請求被告桃園市政府作成准予續租處分的權利。又原保地管理辦法第24條及第25條僅是規定申請承（續）租原住民保留地的程序及應備文件，並無限制權責機關的審查權限，亦非使承租人當然取得永久、沒有期限的租賃權。原告105年8月9日申請續租的12筆土地中，1530-4及1530-6地號2筆土地與其餘10筆土地的租期分別於103年9月14日及104年9月28日期滿，有各該租賃契約可以證明（本院卷1第55-63頁、第65-69頁）。原告使用該等土地的權源既然附有期限，並應於期限屆滿前依原保地管理辦法第24條或第25條規定提出申請，經被告桃園市政府審查核准後，始得與被告復興區公所締結租賃契約，自無租期屆滿後必然獲得准予續租之處分的信賴基礎，難認有信賴保護原則的適用。

3. 檢視原告分別於94年9月28日及95年12月25日與被告復興區

公所訂立的原住民保留地租賃契約，均記載是依原保地管理辦法第28條規定出租（本院卷1第55、65頁）。而原保地管理辦法第28條規定：「（第1項）非原住民在本辦法施行前已租用原住民保留地繼續自耕或自用者，得繼續承租。（第2項）因都市計畫新訂、變更或非都市土地變更編定為建築用地之已出租耕作、造林土地於續訂租約時，其續租面積每戶不得超過零點零3公頃。（第3項）非原住民在轄有原住民保留地之鄉（鎮、市、區）內設有戶籍者，得租用該鄉（鎮、市、區）內依法得為建築使用之原住民保留地作為自住房屋基地，其面積每戶不得超過零點零3公頃。」已與原保地管理辦法第24條及第25條有關原住民保留地開發或興辦的承租類型不同。原告自不得主張其105年8月9日申請續租應檢附的文件與94、95年間原申請開發或興辦承租檢附的文件相同，而可直接參用原申請文件，故原告105年8月9日的申請不符合原保地管理辦法第25條規定明確。

4. 法律不溯及既往原則，是基於法安定性及信賴保護原則所生，用以拘束法律適用及立法行為的法治國家基本原則，原則上禁止對於過去存在且已終結事實，訂定溯及性法律，改變原有的法律評價或法律效果。至若立法者訂定向將來發生效力的非溯及性法律，對於發生於法律生效前尚未終結而繼續存在的事實或法律關係予以規範或影響者，並非法律的溯及適用，故該法律適用於尚未終結而繼續存在的事實，並不違反法律溯及既往原則。又原保地管理辦法自79年3月26日訂定發布施行以來，有關原住民保留地的開發或事業興辦，均以開發事業主管機關核准證明文件為申請承租審核的必要文件（當時法規名稱為「山胞保留地開發管理辦法」，其第23條第2項第1款即規定：「山胞申請開發時，應分別按其申請

情形檢具下列文件，申請該管鄉（鎮、市、區）公所提經山胞保留地土地權利審查委員會通過，層報省（市）主管機關核准後，租用山胞保留地，每一租期不得超過9年，期滿後得續租。一、開發事業主管機關核准證明文件。」後來於84年3月22日修正名稱為原保地管理辦法，歷經87年3月18日、89年2月16日、90年12月12日、92年4月16日、96年4月25日、107年6月28日多次修正，均明定應取得目的事業主管機關核准開發或興辦文件。）即便在此之前的臺灣省山地保留地管理辦法（80年4月10日廢止）第34條規定：「（第1項）合法公、私營企業組織或個人，為開發礦產、採取土石、承採林木、施設交通、發展觀光事業、開設工廠、旅館、商店所需土地或合法團體所需建築用地，以不妨害山地人民生活及山地行政為限，得擬具詳細計畫向鄉公所申請，由鄉公所、縣政府勘查並加具處理意見層報民政廳核准租用或使用山地保留地。（第2項）前項用地，如屬申請續租者及合法公私營企業組織或個人為開發礦產、採取土石、施設交通、蓄木場等土地，屬於臨時性，租期在1年以內者，得由縣政府先行核准租用訂約後層報民政廳備查，但伐木業者作業上所必需之運材道路、貯木場、工寮等用地，得由鄉公所，以其許可採運林木期間為限，先行核准訂約層報民政廳備查。」第35條第1項及第3項規定：「（第1項）平地人民非經呈准不得使用山地保留地。但在本辦法公布前已向鄉公所租用者，得以依第9條規定限制面積內繼續承租，其租用期限為6年…。（第3項）第1項及第2項土地，均應依照前條第1項規定手續向鄉公所提出申請，增報民政廳核准租用或續租。但續租申請人土地地段、地號、地目、面積等均與原租約相同，且其地目符合區分用途及實際用途及租用自住建地，經查明

無妨害將來當地社區發展及交通者，得由鄉公所先行核准訂約層報民政廳備查。」並未明定此一要件，但於原保地管理辦法自79年3月26日發布施行，且原告向被告復興區公所承租原住民保留地的租期屆滿後，接下來續租的申請及准駁，即應適用新法規定要件審查，此無涉法律的溯及適用，惟原告於84年、90年辦理續租時均未提出目的事業主管機關核准開發或興辦的文件，被告亦疏於查證，准允原告續租多年，直至原告於94年及95年辦理續租時，被告改依原保地管理辦法第28條規定准予續租。原告自不得主張繼續享有免提出目的事業主管機關核准開發或興辦文件的不法利益。現原告於105年8月9日檢附興辦事業計畫書申請續租，自應適用原保地管理辦法第24條規定辦理，而無適用同辦法第25條免檢送相關書件規定的可能。

(四) 本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，認與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

七、結論：

原告對被告復興區公所提起課予義務訴訟部分，屬被告不適格，起訴不合法；對被告桃園市政府提起課予義務訴訟部分，不符合原保地管理辦法第24條及第25條規定要件，沒有請求被告桃園市政府作成准予續租之行政處分的權利，其先位及備位訴訟均無理由，應予駁回。

中華民國 110 年 10 月 7 日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法官 高愈杰

法官 李君豪

法官 楊坤樵

- 01 一、上為正本係照原本作成。
- 02 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表
03 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
04 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。
- 05 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
06 訟法第241條之1第1項前段）
- 07 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
08 條第1項但書、第2項）

09 得不委任律師為訴訟 10 代理人之情形	所 需 要 件
11 12 13 (一)符合右列情形之一 14 者，得不委任律師 15 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。
16 17 18 19 20 21 (二)非律師具有右列情 22 形之一，經最高行 23 政法院認為適當者 24 ，亦得為上訴審訴 25 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。

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10
11

	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 110 年 10 月 7 日
書記官 高郁婷