

裁判字號：臺中高等行政法院 102 年度訴字第 319 號 行政判決

裁判日期：民國 103 年 04 月 03 日

案由摘要：公地放領事件

臺中高等行政法院判決

102 年度訴字第 319 號

103 年 3 月 27 日辯論終結

原 告 林建興

林墨滿

被 告 臺中市政府農業局

代 表 人 蔡精強

訴訟代理人 徐文良

上列當事人間因公地放領事件，原告不服臺中市政府中華民國 102 年 6 月 25 日府授法訴字第 1020111980 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原處分（即被告 102 年 2 月 1 日中市農林字第 1020003467 號函）及訴願決定關於前揭處分部分均撤銷。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由被告負擔二分之一，餘由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告以民國（下同）102 年 1 月 24 日陳情書，主張其為合法租用人，請求被告按專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點規定，將臺中市○○區○○○段第 1380、1382、1383、1384、1385 地號等 5 筆土地（以下並稱系爭土地）放領予原告，經被告審認系爭土地業經編定為「國有保安用地」，與上開要點第 2 點第 1 項所訂要件不符，以 102 年 2 月 1 日中市農林字第 1020003467 號函（下稱原處分）否准所請。其後，原告再以 102 年 3 月 22 日陳情書，向被告為相同之請求，案經被告以 102 年 3 月 27 日中市農林字第 1020009057 號函（下稱系爭函文）復原告，以系爭土地非屬農牧用地或林業用地，不符合上開要點第 2 點第 1 項規定之要件等語。原告不服，提起訴願，並主張：（一）系爭土地係原告及原告林建興之父

林獅象（已歿）向政府租用，有支付甘藷租金，亦為現使用人。系爭土地當年政府已列入專案辦理臺中縣示範林場等三處公有土地放領區域，並於78年完成清理測量承租筆數在案，且依78年度政府舉辦示範林場清理時其地籍調查表記載，係由當時之使用人林獅象親自指界認章1380、1382、1383地號土地，其餘1384、1385地號土地是由原告林建興去指界認章。系爭土地業經改制前臺中縣政府公告為78年度臺灣省國有原野地與區外保安林解除地，已列入清理測量區域範圍之內，並接受現使用人申報清理在案，當年既已解除國土保安地，理應依78年當時所公告的法令。（二）內政部100年1月31日函釋只對100年1月31日以後發生效果，對於改制前臺中縣政府78年之公告應無適用之餘地，本件按行政程序進行，早就應該完成放領作業，乃是改制前臺中縣示範林場負責地籍清理之承辦人員漏列使用人清冊所造成，致影響系爭土地之放領作業云云。惟經訴願機關將原處分部分訴願駁回，系爭函文部分訴願不受理，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

- （一）查原告陳情放領國有旱地目之系爭土地，是屬於改制前臺中縣示範林場之公有土地，係78年8月17日內政部臺78內地字第732224號函所頒定專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領之涵蓋範圍，經改制前臺中縣政府77年10月7日77府農林字第178144號公告辦理放領工作前置作業，公告於一定期間內接受土地現使用人申報清理測量土地，並經原告林建興及原告之父林獅象到場指界認章在案。此項公告闡明臺中縣78年度臺灣省國有原野地與區外保安林解除地之清理測量區域並接受現使用人申報清理測量，原告2人陳情系爭旱地當然為此次公告之原野地與區外保安林解除地之區或範圍內。
1. 系爭土地早期是種植香茅與樹甘藷兩種旱種植物，50年代至60年代時，臺灣經濟困頓，種植香茅是為搾取精油，並將精油外銷以充實外匯，而種植樹甘藷則為代替麵粉作為果腹之用，以解決民生問題，現在仍有香茅搾取設備器具

及樹甘藷磨粉機械存在於系爭土地上。

2. 查系爭土地於 80 年 5 月 14 日之原因發生日，編定地目為旱地，依 81 年 11 月 2 日內政部臺內地字第 8186829 號函，自耕能力證明書之申請及核發注意事項第 3 點：「本注意事項所稱農地係指左列之土地：一、依區域計畫法編定之農牧用地。二、依都市計畫法編為農業區、保護區之田、旱地目土地。三、實施區域計畫地區尚未編定用地別或未實施都市計畫、區域計畫地區之田、旱地目土地。」另農業發展條例第 3 條第 1 項第 10 款規定：「本條例用辭定義如下：…
…農業用地：指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地：（一）供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者。（二）供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地。」查系爭土地早在 80 年 5 月 14 日就已經編為旱地，且在系爭土地上已建有與供農業不可分離之農舍（戶政事務所亦已編定門牌號碼：臺中市○○區○○里○○路○○號）。故不論依自耕能力證明書之申請及核發注意事項或依農業發展條例所規定之農牧用地之內容均完全符合，且早在 80 年 5 月 14 日編定地目為旱地，即農牧用地，係不爭的事實。至於被告所指摘使用地類別是國土保安用地，與放領要件不符等語。其係改制前臺中縣政府 89 年 7 月 28 日府地用字第 205999 號非都市土地使用分區調整公告，僅該府紙上作業，並未到現場勘查，且無視 80 年 5 月 14 日已早在 9 年前便已編定為旱地目之事實，此乃其怠惰所致。此 89 年 7 月 28 日之非都市土地使用分區調整對於 80 年 5 月 14 日已編定為旱地目，前後相距 9 年之久，應無適用之餘地，故應適用當時規定之舊法規。中央法規標準法第 18 條明定：「舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。」
3. 依系爭土地所繳之甘藷租金、系爭土地早期即建有農舍及 80 年 5 月 14 日系爭土地之地目即被編定為旱地，足證系爭土地為旱地，屬農牧用地而非國土保安用地。況系爭土地於 78 年間列入臺灣省國有原野地與區外保安林「解除地」之

測量範圍，並已接受原告林建興及原告之父林獅象申報清理測量在案，焉有林地爭議存在，系爭土地當屬農業用地。

- (二) 系爭土地，現使用人自 57 年起繳至 81 年止，政府停止繳納林地使用費係根據改制前臺中縣政府 80 縣示業字第 2731 號函通知，自 80 年 7 月 1 日停徵林地使用費基準日後，所繳納林地使用費請准予退還之空白申請書，隨函並附有承領證明書影本，有當時之空白通知函影本。查臺中縣政府上列通知函及政府主動停止繳納林地使用費，並發給現使用人承領證明書空白影本，即是准予放領之核定，其中當然包括系爭土地在內，無庸質疑。
- (三) 系爭土地，既然已被改制前臺中縣政府核定停止繳納林地使用費，亦未通知原告轉辦放領，而拖延至今超過 20 年。如按標準行政程序，早應完成放領作業，如今延宕，乃是改制前臺中縣示範林場第 10 組劉錦源與吳秀燈負責地籍清理漏列現使用人清冊所造成，致未能提報中央主管機關，政府接受陳情後又怠惰不作為，而影響系爭土地配合放領作業，此乃縣政府內部人員之過失所致，當由現在臺中市政府主動補正才是。
- (四) 依據臺灣省土地權利清理辦法第 9 條規定：「不論已未登錄地，在前臺灣總督府時代未經許可而繼續占有，其占有人現乃自任耕作者，應即限期向縣市政府依法辦理承領或承租手續，否則喪失其占有之權利。」本案依法辦理承領，據前開法令規章，當然是依法有據，非空口白話，僅在爭取原告，於法律之應受保障下，取回承領應有的權利而已。
- (五) 系爭土地於 80 年 5 月 14 日第一次登記以前早已編定為旱目，於 78 年 8 月 17 日 78 內地字第 732224 號函頒定「專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點」當時，並沒有所謂區域計畫法「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」之規定。仍是改制前臺中縣政府 89 年 7 月 28 日府地用字第 205999 號非都市土地使用分區調整公告之便宜措施而已。退一步言，89 年所公告之非都市使用分

區調整與 78 年頒定的「專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點」之時程，兩者相差 11 年之久，這 11 年之間，對於公地放領作業，是政府行政怠惰，應作為而不作為所造成。被告縱然按 89 年「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用土地作業須知」規定編定為土地使用管制之依據云云，但對於 80 年以前已編定為旱地目及 78 年內政部頒「專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點」要難適用，前已敘明。是故被告所辯「旱」為地目，係依土地使用現況銓定為課徵土地賦稅之用，為辯飾之詞、卸責之語。

- (六) 被告辯稱系爭土地屬臺中市境內編號第 1406 號保安林，於民國 3 年編入保安林，此係被告為自圓其說，合理化不作為之卸責之詞。查當時為日本占據臺灣統治臺灣時期，並非中華民國政府有效統治所編號制度，國民政府尚未有效統治臺灣，應依法無據；況且假設依法有據，為何 78 年 8 月 17 日仍專案列入辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點之範圍內，又經改制前臺中縣政府 77 年 10 月 7 日 77 府農林字第 178144 號公告於一定期間內接受土地現使用人申報清理測量，並經原告林建興及原告之父林獅象到場指界認章在案，豈非自相矛盾？
- (七) 被告所辯「78 年間改制前臺中縣政府為專案土地放領，曾提出解除申請，惟經中央主管機關（行政院農業委員會）評估後，未同意解除保安林。」其行政院農業委員會林務局於 102 年 11 月 14 日林政字第 1021723210 號函，事隔 24 年才答覆，是否太沒行政效率，可見被告是重複推諉塞責。系爭土地係現使用人自 57 年起至 81 年止連續 24 年繳納租金，故非屬保安林，按保安林之土地自始都是免繳租金且不得為超過 10 年期間之租賃，例如政府所訂 9 年租約，即是保安林地。參見土地法第 25 條：「省市縣政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔，或為超過 10 年期間之租賃。」系爭土地已繳 24 年土地使用費之租金，不屬 9 年租約之約定免租金之所屬保安林，因此不受保安林之約制。

(八) 系爭土地於 80 年 5 月 14 日登記原因發生日至 80 年 7 月 2 日登記完成日期所有權第一次登記為國有（中華民國所有），此前係屬「未登錄」之土地，而 78 年之專案土地放領（內政部 78 年 8 月 17 臺 78 內地字第 732224 號函頒定）工作要點，是在 80 年 5 月 14 日之前就公布實施，因此系爭土地屬「未登錄」之土地，不辯自明，此有財政部國有財產局臺灣中區辦事處 85 年 12 月 4 日臺財產中二字 85031106 號函可證。

(九) 原告依法申請辦理放領，政府不依法行政，怠惰不作為致使人民權利受損。本件從 57 年起至 81 年止連續繳租金 24 年，又從 81 年政府停繳租金至今又是 21 年，兩者相加共 45 年，從原告林建興先父到原告，為放領土地爭取權利，仍不得其門而入。為此，原告依據行政訴訟法第 5 條第 2 項提起課予義務訴訟，並聲明求為判決：

1. 訴願決定及原處分、系爭函文均撤銷。
2. 應命被告就系爭土地作成同意放領予原告之行政處分。
3. 訴訟費用由被告負擔。

三、被告則以：

- (一) 按內政部頒訂之「專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點」第 2 點第 1 項規定，必須編定為農牧用地或林業用地之公有土地，合先敘明。
- (二) 卷查原告所謂原臺中縣政府公告，係接受土地現使用人申報清理測量之公告，為辦理放領工作之前置作業，並已於公告事項中載明，申報資料僅為清理測量期間召開墾民座談會、地籍調查、戶地測量及查定等工作之參考。承領專案放領土地，仍應依內政部頒訂之「專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點」辦理。
- (三) 另原告主張，系爭土地早在 80 年 5 月 14 日已登記為「旱」地目，即屬農牧用地，已符合專案放領土地要件乙節，純屬誤解；查土地之編定，應依內政部訂定之「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」規定辦理，系爭土地迄 88 年 6 月 30 日專案放領工作辦理完竣，仍未依規編定為農牧用地或林業用地，自不屬專案放領對象。
- (四) 有關土地登記簿謄本內載「旱」與編定為「農牧用地」之

區別疑義，查「旱」為地目，係依土地使用現況釐定，為課徵土地稅賦之用；「農牧用地」係依區域計畫法按「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」規定編定，為土地使用管制之依據，內政部頒訂之「專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點」第2點第1項明訂編定農牧用地或林業用地為土地放領要件，系爭土地未編定為農牧用地或林業用地，自不屬專案放領對象。

- (五) 有關「保安林」與編定為「國土保安用地」之疑義，查「保安林」係為國土保安目的，依森林法第22條規定由中央主管機關編入；「國土保安用地」係依區域計畫法按「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第8點第16款規定編定。系爭土地屬本市境內編號第1406號保安林，於民國3年編入保安林，78年間改制前臺中縣政府為專案土地放領，曾提出解除申請，惟經中央主管機關（行政院農業委員會）評估後未同意解除保安林，故無法依區域計畫法編定為農牧用地或林業用地列入專案土地放領。
- (六) 綜上所述，原告主張無理由等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、上揭事實概要欄所載之事實，除後列之爭點事項外，其餘兩造所不爭執，並有原處分書、系爭函文、被告101年8月8日中市農林字第1010021501號函、102年1月24日中市農林字第1020002910號函、內政部100年1月31日內授中辦地字第1000041080號函、行政院農業委員會林務局102年11月14日林政字第1021723210號函、國有財產局臺灣中區辦事處85年12月4日臺財產中二字第85031106號函、臺中市政府77年10月7日77府農林字第178144號函、臺中市政府地政局102年1月28日中市地權一字第1020003991號函、102年10月23日中市地權二字第1020041815號函、臺中市政府農業局101年8月8日中市農林字第1010021501號函、改制前臺中縣政府92年3月7日府地用字第09205434400號函、改制前臺中縣示範林場80年12月17日縣示業字第0004209號函、公有土地租金繳款書、原告2人102年1月24日、102年3月22日陳情書、戶籍謄本、承

領後繳納使用費退還清冊、臺中縣示範林場經管林地 78 年清理測量現使用土地標示及承租筆數面積清冊、專案辦理原臺中縣示範林場經管林地放領退費清冊、臺中縣境內保安林地資料、保安林查詢資料、系爭土地土地登記簿、土地登記第一類謄本、土地建物查詢資料、改制前臺中縣霧峰鄉○○○段 1027-70 地號土地登記謄本、改制前臺中縣辦理 78 年度國有原野地及區外保安林解除地暨臺中縣示範林場土地清理測量、調查工作人員編組表、臺中市○○區○○里○○路○○號現場照片影本、原告於地政科所攝照片、門牌證明書等件附卷可稽，為可確認之事實。

五、歸納兩造上述主張，本件之爭執重點厥為：原處分及系爭函文性質上是否為行政處分？臺中市政府所執行之專案辦理臺中縣示範林場公有土地放領工作係自治事項或委辦事項？又被告就此事項有無管轄權？茲分述如下：

- (一) 按「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。……」
「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。」及「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，得向高等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。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，得向高等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。」訴願法第 1 條第 1 項、第 2 條及行政訴訟法第 5 條分別定有明文。可知，人民依法請求行政機關作成特定行政處分，如行政機關駁回其申請或未於法定期間內作成准駁之處分，該申請人認為損害其權利或利益者，自得循序提起訴願及課予義務訴訟請求救濟。而課予義務訴訟制度之設計，旨在對於人民依法向行政機關申請而未獲核准之案件提供救濟之管道，故其所著重者，在於人民之申請最終能否獲得滿足，即行政機

關是否作成人民所申請內容之行政處分，而達權利保護之功能。因此，對於人民依法申請而開始行政程序之案件，無論行政機關係駁回其請求或逾期未作成准駁處分、或以退件或命補正或其他方式等未直接表示准駁之情形，均屬申請未獲得滿足，則申請人均得依上述訴願法第 1 條第 1 項、第 2 條之規定，對於行政機關之否准處分提起訴願；或以行政機關怠為處分而提起訴願。又「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。」業經司法院釋字第 423 號解釋闡釋在案。故行政機關作成之函文是否為行政處分，不應拘泥於該公文書所使用之文字，而應探求行政機關之真意，若行政機關對於人民請求作成行政處分之事項，雖未為具體准駁之表示，但如自其說明之內容，已足認其有准駁之表示，而對人民發生法律上效果者，即應認屬行政處分。又行政處分內容之解釋，應以其整體內容為之。本件原告於 102 年 1 月 24 日向被告提出陳情書主張略以：「主旨：請求准予依據內政部 78 年 8 月 17 日臺（78）內地字第 732224 號函頒訂：專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點，另依據內政部 81 年 4 月 2 日（81）內地字第 8104075 號函修訂專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點第 4、5、7、9 條條文之規定，按土地放領工作要點所屬臺中縣示範林場公有土地，臺中市○○區○○○段第 1380、1382、1383、1384、1385 地號等 5 筆土地，其面積分別為 1380 地號面積 10,336m²、1382 地號面積 10,530m²、1383 地號面積 7,691m²、1384 地號面積 2,091m²、1385 地號面積 12,210m²……請貴府體恤民情及函示規定依法列冊通知土地管理機關行政院農業委員會林務局，以維陳情人及陳情人先父林獅象之繼承人等之合法權益。」（參見訴願卷第 120 頁），經被告調閱相關資料查明後，以原處分函覆略以：「說明：……二、查依『專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點』第 2 點第 1 項規定，專案放領土地，必須編定為農牧用地或林

業用地之土地，臺端所陳土地編定為『國有保安用地』，與專案放領規定不符……」等語（參見本院卷第 25 頁）。經查，本件原告依專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點規定申請公地放領，可認本件應為依法申請之案件，而被告針對原告之上開申請，以原處分函回覆原告系爭土地編定為國有保安用地，非編定為農牧用地或林業用地，係屬駁回之意思表示，並對原告直接發生公法上法律上效果，應認為行政處分。從而，原告經訴願程序後，自得提起本件課予義務訴訟。

- (二) 次按，地方制度法第 2 條規定：「本法用詞之定義如下：……二、自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。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。」又憲法第 108 條第 1 項第 16 款規定：「左列事項，由中央立法並執行，或交由省縣執行之：……三、森林、工礦及商業。……一六、移民及墾殖。……」是可知公有土地之放領屬該條所稱之中央立法並執行，或交由省縣執行之事項。惟憲法第 10 章關於中央與地方權限之劃分，並非如上開地方制度法規定，二分為委辦事項及自治事項，而係分別於第 107 條規定：「左列事項，由中央立法並執行之……」、第 108 條規定：「左列事項，由中央立法並執行，或交由省縣執行之……」、第 109 條規定：「左列事項，由省立法並執行之，或交由縣執行之……」及於第 110 條規定：「左列事項，由縣立法並執行之……」採三分說予以劃分，是本件究屬委辦事項或自治事項，即有探究之必要。而地方制度法明文規定自治事項及委辦事項，係因該法係針對地方之事情或中央所交辦於地方之事情而立論，並無排除中央立法並執行之事項。換言之，地方制度之整體構想，係繼受憲法而採三分說，僅因中央立法並執行之事項，本即不在地方制度法得以規範之範圍以內，故僅見二分為自治事項及委辦事

項。查內政部以 78 年 8 月 17 日臺(78)內地字第 732224 號函頒訂專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點，該要點係內政部為專案辦理「臺中縣示範林場」、「南投縣臺大實驗林場」及「南投縣瑞竹、頂林、大鞍林業生產合作社」三處公有土地放領事務所訂定之命令。由於該要點係授予人民申請公有土地放領之權利，並非對人民自由及權利有所限制，故非以法律定之為必要，而該要點亦未記載法律授權，性質上應屬主管機關內政部依其法定職權，按照中央法規標準法第 7 條規定所訂頒之職權命令。又該要點之制定與前揭憲法第 108 條規定之由中央立法及由中央或由省縣執行之精神相符，亦與前揭地方制度法所為之依上級法規，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之意旨相符，是改制前臺中縣政府依該要點之規定，專案辦理臺中縣示範林場之公有土地放領工作，乃係執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而屬委辦事項，非自治事項。

- (三) 另按，「專案放領土地，應由縣政府列冊分別通知土地管理機關，其中屬於國有者，由管理機關層報行政院核准；屬於縣有者，應依土地法第 25 條規定辦理。」「縣政府辦理專案放領程序如左：(一) 調查得專案放領土地並編造放領清冊。(二) 依第 8 點規定程序列冊通知土地管理機關報請核准。(三) 公告並通知現使用承租農民於公告期間內申請承領，公告期間 30 日。(四) 審定承領。(五) 編造專案放領土地農戶清冊報請內政部備查，並副送土地管理機關、地價經收行庫、該管地政事務所及縣政府水土保持課。……」「專案放領土地檢查作業，以本部為主管機關，臺中縣政府及南投縣政府為執行機關。」分別為內政部 88 年 12 月 31 日臺內中地字第 8825622 號函修正公布之專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點第 8 點、第 9 點及專案辦理臺中縣示範林場等三處放領土地檢查作業要點第 3 點所明定。依上開要點，改制前臺中縣政府執行臺中縣示範林場之公有土地放領工作，應將該公有土

地列冊分別通知土地管理機關，並依所定程序辦理專案放領工作，是改制前臺中縣政府就臺中縣示範林場放領工作之執行，具有法定權限。又臺中縣市合併改制為直轄市臺中市，業於99年12月25日施行，原臺中縣政府業務應由臺中市政府承受。因此，原由臺中縣政府主管之上開公有土地放領業務，自99年12月25日起，即由臺中市政府承受。故原告欲依該要點之規定，請求將系爭土地放領予原告，原則上應向臺中市政府申請，此參照國有財產局臺灣中區辦事處85年12月4日臺財產中二字第85031106號函所載：「主旨：關於林獅象君申請放領臺中縣示範林場臺中縣霧峰鄉萬斗六未登陸地乙案，查係屬貴府（改制前臺中縣政府）權責，請逕復陳情人並副知本處，請查照」意旨自明（參見本院卷第35頁）。

- （四）復按，「行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。」為行政程序法第15條第1項所明定。地方制度法第62條第1項、第2項及第4項規定訂定之「地方行政機關組織準則」第5條第1項第1款則規定：「地方行政機關依下列規定，分層級設機關：一、直轄市政府所屬機關以分二層級為限，其名稱如下：（一）局、處、委員會：一級機關用之。處限於輔助兼具業務性質之機關用之。……」足見「局」為直轄市之所屬機關之名稱。而臺中市政府組織自治條例第6條第1項第10款規定：「本府設下列各局、處、委員會：……十、農業局。……」足認被告為臺中市政府之所屬行政機關，而非僅為內部單位，被告亦據此訂有「臺中市政府農業局組織規程」。又「本局設下列科、室，分別掌理各有關事項：……二、林務自然保育科：……林道管理、林業行政及配合專業放領後續作業……等事項。」則為臺中市政府農業局組織規程第3條第2款所明定。另臺中市政府組織自治條例第14條授權所定之臺中市政府農業局分層負責明細表（乙表）中，亦明定林務自然保育科之林地管理公務項目內容包括「配合林地放領業務」。依據該組織規程及分層負責明細表，被告雖實際負責配合林地放領之業務，但該組織規程僅係依臺

中市政府組織自治條例第6條第2項之規定，就被告之業務執掌事項為明確規範，屬臺中市政府內部組織規定；另該分層負責明細表則係依臺中市政府組織自治條例第14條之規定，就其執行事項擬定授權各層主管決定，由被授權者負其決定責任之分層負責，均不符合行政程序法第15條所規定權限委任程序。

- (五) 再按，「(第1項)行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。……(第5項)管轄權非依法規不得設定或變更。」「(第1項)行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。……(第3項)前2項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」則為行政程序法第11條第1項、第5項及第15條第1項、第3項所明定。依此規定，行政程序法要求行政機關之管轄權，須依其組織法規或其他行政法規規定之，非依法規不得擅自設定或變更，然行政機關亦非不得將其權限一部分委任所屬下級機關執行之，惟須遵守「依法規」、「將委任之事項及法規依據公告」及「刊登政府公報或新聞紙」等程序要件。據此，臺中市政府既有臺中縣示範林場之公有土地放領工作之執行權限，自得依上開規定，將其權限一部分委任被告執行之，而被告亦須經臺中市政府依行政程序法第15條第3項規定委任程序後，始就該事務取得管轄權。而上開規定所稱之「法規」，包括憲法、法律、法規命令及自治規章在內，臺中市政府基於內部業務分工之所需，依據地方制度法第62條、地方行政機關組織準則第5條第1項第1款、臺中市政府組織自治條例第6條第1項第10款及臺中市政府農業局組織規程第3條第2款之規定，就執行臺中縣示範林場之公有土地放領工作之委辦事項後續作業委任被告辦理。至於，上開規定關於「應將委任或委託事項及法規依據公告之」，係明定公告之內容應載明「委任事項及法規依據」之謂，而所稱之「公告」，依公文程式條例第2條第1項第5款規定，係指行政機關向公眾或特定之對象宣布時使用，至其公告之方式如何？法律尚乏明文規定，依現行實務之作法，有將

應公告之事項張貼於機關之佈告欄者、有刊載於政府公報或新聞紙者，亦有刊載於行政機關之資訊網站者，如能達到使相關民眾知悉之方式，於法即無不合（最高行政法院 93 年度判字第 1407 號判決參照）。又行政程序法第 156 條第 1 項規定：「行政機關為訂定法規命令，依法舉行聽證者，應於政府公報或新聞紙公告。」故刊登於政府公報或新聞紙亦屬行政程序法中踐行公告程序之一種方式。惟臺中市政府 100 年 12 月 16 日府授農秘字第 10002172141 號公告所公告被告所執行各該法規之主管機關權限中（參見本院卷第 174 頁），並不包含本件所涉及之認定系爭土地是否符合專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點規定之事務，且臺中市政府更以 103 年 1 月 28 日府授地權一字第 1030016815 號明示並未將該要點第 9 點所規定辦理放領權限委託所屬下級機關執行等語（參見本院卷第 200 頁），足認臺中市政府並無將上開事務之辦理權限委任被告，更無將該等事項公告及刊登政府公報或新聞紙之事實，故難認已符合行政程序法第 15 條規定之委任程序，依同法第 11 條規定，被告就本件事務並無管轄權。雖被告主張「依據內政部 100 年 1 月 31 日內授中辦地字第 1000041080 號函，專案放領工作已經在 88 年 6 月 30 日辦理完成不再展期。行政程序法是在 90 年 1 月 1 日實施，故本案無行政程序法規定委任的問題。」云云。經查，原告為本件申請所依據之專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點，迄今仍有效存在，並未被廢止，人民仍有該工作要點第 2 點所規定申請放領公有土地之權利，雖內政部 100 年 1 月 31 日內授中辦地字第 1000041080 號函示專案放領工作於 88 年 6 月 30 日辦理完竣後，不再展期等語（參見本院卷第 65 頁），然此僅屬申請有無理由之問題，並非表示人民已無此權利。況且，該函文亦表示：「……其不符合該專案放領規定，或雖符合規定因故未能於期限內辦理者，如符合民國 83 年 11 月 7 日訂頒之『公有山坡地放領辦法』規定者，列入該續辦放領作業併予處理。……」顯見，內政部上開函文所稱 88 年 6 月 30 日期限屆滿後，仍應列入續辦放領作業，人

民並非已無申請權利自明。是被告上開主張並不能作為被告已合法取得系爭事務之管轄權或臺中市政府已合法委任被告辦理系爭事務之依據。

- (六) 又按「行政處分有下列各款情形之一者，無效：一、不能由書面處分中得知處分機關者。二、應以證書方式作成而未給予證書者。三、內容對任何人均屬不能實現者。四、所要求或許可之行為構成犯罪者。五、內容違背公共秩序、善良風俗者。六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」行政程序法第 111 條定有明文。其中第 6 款所謂違反專屬管轄規定，邏輯上當然屬於缺乏事務管轄權限，而欠缺事務管轄權限若只從字面上理解，勢必造成與該條立法本意完全相反之結局。蓋因欠缺事務管轄權限之行政處分，充其量為違法，違法不外撤銷而非無效，甚至在例外情形，連撤銷皆非必要，此觀同法第 18 條規定：「行政機關因法規或事實之變更而喪失管轄權時，應將案件移送有管轄權之機關，並通知當事人。但經當事人及有管轄權機關之同意，亦得由原管轄機關繼續處理該案件」自明，欠缺權限既可因補正而非失效，自非當然無效之行為，故該款須作體系解釋，亦即欠缺事務管轄權限應限縮於重大明顯之情事。必至違背權力分立等憲法層次之權限劃分基本原則，如由議會代替行政機關作成處分行為，或如教育行政機關核發建築執照、由衛生行政機關發給駕駛執照，這類瑕疵「如同寫在額頭上」，任何人一望即知，已達重大明顯程度，方屬無效（參照吳庚，行政法之理論與實用，增訂 10 版，頁 410）。故同條第 7 款規定：「其他具有重大明顯之瑕疵」之無效事由，既屬概括規定，更指明該瑕疵必至明顯違反法律規定之意旨，特別是指違反公權力行使限制而造成人民權益嚴重侵害者而言，司法院釋字第 425 號、第 513 號解釋可資參照，且所謂「重大明顯」，係指行政處分瑕疵達於重大，且依一般人合理之判斷甚為明顯而一目了然者，若僅屬通常瑕疵而未達重大明顯者亦視為無效，第 6 款與第 7 款將出現難予解釋之矛盾（亦有最高行政法

院 95 年度判字第 1554 號判決可參)。是本件被告欠缺管轄權限是否即該當於上開第 6 款之規定，而歸於無效，即有先行釐清之必要。既然，行政程序法對於有關行政處分之無效係採重大明顯之理論，是就該第 6 款之規定應作體系解釋，該款後段所稱缺乏事務權限，自當限於諸如違背權力分立等憲法層次之權限劃分基本原則方屬之。本件原處分雖因臺中市政府未依行政程序法第 15 條規定完成委任程序，致原處分因欠缺管轄權限而違法，但此欠缺管轄權限之違法，就社會一般大眾而言難謂一望即知，該權限之欠缺亦不至重大明顯應歸於無效之程度，自應以撤銷之方式消滅其效力。而原處分既有上開欠缺管轄權限之瑕疵，雖其瑕疵並非重大明顯而應歸於無效之程度，然仍屬違法應予撤銷，又訴願決定未予糾正，亦有違誤。

- (七) 末按，「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，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」「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，得向高等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。」行政訴訟法第 4 條第 1 項、第 5 條第 2 項分別定有明文。所謂行政處分係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言，此觀行政程序法第 92 條第 1 項及訴願法第 3 條第 1 項之規定自明。又人民對同一事實先後提出申請，行政機關對於人民請求事項，於核駁後，對於其後重複提出之請求，答覆申請人時，僅重申先前所為之確定處分，而未為實體決定，因其性質僅屬觀念通知，而非行政處分，自不得對之爭訟。經查，系爭函文記載：「主旨：臺端陳情放領坐落霧峰區萬斗六段第 1380、1382、1383、1384、1385 地號等 5 筆國有土地乙案，請查照。說明：一、復臺端 102 年 3 月 22 日陳情書。二、臺端所陳原臺中縣政府公告乙節，經查公告係

接受土地現使用人申報清理測量，並於公告事項中載明，申報資料僅為清理測量期間召開墾民座談會、地籍調查、戶地測量及查定等工作之參考，合先敘明。三、有關旨揭土地之放領，係依據內政部頒訂之『專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點』辦理，其放領對象於該要點第2點第1項明定，需編定為農牧用地或林業用地，所陳土地非屬農牧用地或林業用地，為符合放領對象。」乃係針對原告102年3月22日陳情書所為之回覆，經比對原處分及系爭函文所載內容，可知系爭函文僅是重申原處分之意旨，未再為實體決定而創設、變更或消滅任何法律關係，亦無對人民之請求重為准駁之決定，顯非屬行政處分，依上開規定及說明，自不得提起撤銷訴訟或課予義務訴訟，是其提起此部分訴訟，顯非合法。

六、綜上所述，本件系爭函文僅係觀念通知，並非行政處分，原告之起訴顯非合法，應予駁回；另原處分既有上開欠缺管轄權限之瑕疵，雖原告未為相關之指摘，但事務權限有無是本院應職權調查之事項，自不受當事人主張之拘束，原處分既有瑕疵，而訴願決定未予糾正，即應由本院予以撤銷之。而被告既無辦理系爭土地專案放領之管轄權，已如前述，則原告聲明被告應就系爭土地作成同意放領予原告之行政處分部分，即屬無據，應另予駁回。至於原告於102年1月24日陳情書，主張其為合法租用人，請求被告按專案辦理臺中縣示範林場等三處土地放領工作要點規定，將系爭土地放領予原告部分，事屬臺中市政府之權限，因原處分業經本院撤銷，即屬尚未終結，仍應由該府依權責辦理，附此敘明。

七、兩造其餘陳述於判決結果不生影響，無庸一一論列，併予敘明。

據上論結，本件原告之訴為一部不合法，一部無理由，一部有理由，爰依行政訴訟法第104條、第107條第1項第10款，民事訴訟法第79條、第85條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 103 年 4 月 3 日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官 林秋華

法官 莊金昌
法官 劉錫賢

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 103 年 4 月 3 日

書記官 杜秀君

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（103年版）第507-529頁