花蓮縣政府訴願決定書　　111 年訴字第 26 號

訴願人：○○○

出生年月日：○○年○○月○○日

住：花蓮縣○○鄉○○村○○路○○巷○○號

國民身分證統一編號：○○○○○○○○○○

訴願代理人：林秉嶔律師

設：花蓮縣花蓮市華西路 123 號圖書館 4 樓

訴願人因申請公有土地增編原住民保留地事件，不服花蓮縣瑞穗鄉公所(下稱原處分機關) 111 年 3 月 17 日瑞鄉原行字第 1110004188 號函所為處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主　　文

訴願駁回。

事　　實

一、緣訴願人於 103 年 10 月 14 日向原處分機關申請本縣○○鄉○○段○○、○○及○○等 3 筆地號土地補辦增編原住民保留地(下稱原保地)，其中○○段○○地號土地(重測前為○○段○○內地號土地，下稱系爭土地)原處分機關於 104 年 6 月 18 日會同土地管理機關財政部國有財產署進行會勘，並於會勘結論紀載為「相符；經林乾發配偶陳阿妹表示未使用該筆土地」等語，惟原處分機關遲未作成是否同意之初審意見。

二、後訴外人林○○(已歿，下稱林君)之女兒陳○○(下稱陳君)於 109 年 5 月 6 日向原處分機關申請釐清系爭土地使用範圍，經原處分機關於 109 年 5 月 15 日函請訴願人及陳君於 109 年 6 月 5 日辦理系爭土地會勘，並作成系爭土地屬雙方糾紛重疊使用之會議紀錄，又陳君後於 109 年 6 月 10 日向原處分機關申請系爭土地之原保地糾紛調處，經原處分機關於 109 年 7 月 16

日召開109年度第五次原保地土地權利審查委員會會議，會議決議為調處結果不成立；至109年7月31日訴願人檢附航照圖、稅籍證明、照片、證明書、舊戶籍謄本、門牌證明等佐證資料並供原處分機關審查，惟原處分機關以109年8月27日瑞鄉原行字第1090013784號函復訴願人略以，系爭土地業奉行政院97年2月18日院臺建字第0970003562號函(下稱97年2月18日函)核定漏報增編原保地，核定人為林君，核定使用面積為0.042公頃，並表示系爭土地既經行政院核定為原保地，即推定原核定人林君自民國77年2月1日前即已使用，訴願人無法推翻前述已受推定之權利與事實云云，致使系爭土地對訴願人與陳君仍屬使用範圍重疊之糾紛狀態，嗣原處分機關以111年3月17日瑞鄉原行字第1110004188號函(下稱原處分)，以訴願人申請不符公有土地增劃編原住民保留地審查作業規範第5條第5項(應為第5點第5款之誤)有關「無涉及其他糾紛」之規定，核予不予受理處分，訴願人不服爰於111年4月19日提起訴願，復於111年7月11日及111年9月26日補充訴願理由，並經原處分機關檢卷答辯到府。

三、訴願意旨略以：

(一)依訴願人提供之航照圖、稅籍證明、生活照片、舊戶籍謄本、四鄰證明書及門牌證明等，可知訴願人及其爺爺陳阿清、父親陳文福等人於70年2月11日即已在系爭土地上生活之事實。

(二)原處分機關以不符「無涉及其他糾紛」之規定為由，駁回(不受理)訴願人之請求，不但誤解公有土地增劃編原住民保留地審查作業規範關於實體要件之規定，更重要的是訴願人在申請時即已提出必要之文件，原處分適用法令顯有違誤。

(三)從104年6月18日之會勘紀錄可見，當時林君之配偶陳阿妹即表示未使用系爭土地，且管理機關亦確認現使用人為吳玉寶(即訴願人之母親)，可證明系爭土地之使用並無糾紛存

在，縱使有「97年核定林乾發漏報」之記載，該糾紛也已經被釐清；且原處分機關援用行政院97年2月18日函根本無從推定訴外人林君針對系爭土地任何「權利」或「事實」，亦顯無理由。

(四)原處分機關答辯書援用臺北高等行政法院108原訴字第4號判決之內容，係該案件被告(即花蓮縣豐濱鄉公所)之主張，並非法院之見解，相反地，該法院判決理由已指出第三人是否有使用爭議土地之事實，要屬鄉(鎮、市、區)公所職權調查事項，原處分機關答辯理由顯屬無據；另原處分機關答辯書亦援用臺北高等行政法院106年度原訴字第5號裁定，主張其訴訟事實乃與本件訴願事實相同云云，惟上開案件之判決結果與理由完全與原處分機關之主張相反，其答辯顯屬無據。

(五)原處分機關以「行政資源豈非無端耗費」作為答辯理由，推卸自身作為公有土地增劃編原保地審查作業執行機關之權責，已違反公有土地增劃編原住民保留地審查作業規範第七點之審查義務。

(六)原處分機關主張行政院核准系爭土地增編原保地之行政處分具有構成要件效力云云，惟該處分是否生效、是否具有重大明顯瑕疵而無效，以及其效力範圍等，均有疑義，其主張並不可採。

1. 依公有土地增編原住民保留地處理原則之規定，增編原保地尚須依法定程序辦理移交和登記，增編原保地之行政處分始生效力。系爭土地尚未完成移交和登記，原處分機關所稱的行政處分尚未發生效力。

2. 行政院97年2月18日函就系爭土地之核定內容(位置和範圍)並不明確，自始不生效力。

3. 訴外人林君於86年死亡，行政院則係在97年作成核准系爭土地增編原保地之行政處分，該處分因相對人死亡而欠缺行

政程序之當事人能力，已無法發生效力，具重大明顯之瑕疵，應為無效。

(七)退步言之，就算認為行政院所為之核定處分有效(假設語氣)，但是當原處分機關已知悉林君未使用系爭土地，且林君早於 86 年即已過世，原處分機關卻未依職權撤銷「初審」同意林君申請增編原保地之行政處分，也未請求上級機關依職權撤銷同意林君申請增編原保地之行政處分，其行政顯屬怠惰，違反行政程序法第 8 條之誠實信用原則、山坡地保育條例第 37 條第 1 項之輔導義務甚明。

四、答辯意旨略以：

(一)系爭土地由訴願人與陳君同時表述符合申請資格，何人於 77 年 2 月 1 日前即已使用其祖先遺留且迄今仍繼續使用之系爭土地，係屬民事私權糾紛，應透過司法機關裁判訴訟予以確認，此有臺北高等行政法院 108 年原訴字第 4 號判決及 106 年度原訴字第 5 號裁定可參；且案經原處分機關於 109 年 7 月 16 日召開調處會議，訴願人與陳君雙方對於系爭土地使用權利亦未達成共識。

(二)依行政程序法第 110 年第 3 項規定、最高行政法院 109 年判字第 374 號行政判決及臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1488 號判決意旨，行政院為核定原保地增劃編之權限法定機關，原保地審查作業主管機關為原住民族委員會，本所為執行機關，基於行政處分構成要件效力應為既成事實，原處分未經法定程序撤銷前，對於行政機關本身仍有拘束力，基於構成要件效力仍依法不能否定該處分之效力。

(三)依公有土地增劃編原住民保留地審查作業規範第 5 點規定，系爭土地因訴願人及林君之女陳君雙方糾紛重疊使用，亦不符合自用及無轉租轉賣或無涉及其他糾紛等情形，爰依規定不予核定申請。

(四)依 104 年 6 月 18 日系爭土地會勘紀錄，該會勘記錄結論雖記

載經林君配偶陳阿妹表示未使用該筆土地，惟陳阿妹並未陳述林君從未使用系爭土地，僅自己意思表示未使用該筆土地並簽名，並不代表林君77年2月1日前未有種植或使用系爭土地之情事。

理　　由

一、按訴願法第1條第1項前段規定：「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。」而行政機關對於申請之復函，是否為行政處分，應探求行政機關之真意，從實質上認定，不得拘泥於所使用之文字，苟其內容足認係對人民依公法申請之案件為否准之表示者，不論係基於何種理由，既屬就特定具體之公法事件，為行使公權力之單方行政行為，並已對外發生其不准所請之法律上效果，即應認係行政處分(最高行政法院91年度裁字第1421號裁定意旨參照)。本件原處分機關以111年3月17日瑞鄉原行字第1110004188號函核予不予受理處分，核係原處分機關否准訴願人就系爭土地補辦增劃編之申請，應認該函為行政處分，合先敘明。

二、按公有土地增編原住民保留地處理原則(以下稱處理原則）第3點第1項規定：「原住民於七十七年二月一日前即已使用其祖先遺留且迄今仍繼續使用之公有土地，……檢附相關證明文件，向土地所在地之鄉（鎮、市、區）公所申請增編為原住民保留地。」第5點規定：「鄉(鎮、市、區)公所應於完成現地會勘及審查後一個月內，除不符合規定者以書面通知不予受理外，應將符合第三點規定之土地繕造清冊，按土地權屬分別依土地法、國有財產法及相關公產管理法規徵得同意後，層報原住民族委員會轉陳行政院核定。」公有土地增劃編原住民保留地審查作業規範(下稱本作業規範)第4點規定：「(第一項)原住民於中華民國七十七年二月一日前即使用其祖先遺留且目前仍繼續使用之公有土地，得於自公布實施之日起，申請增編或劃編原

住民保留地……。(第三項)第一項土地使用因下列情形之一而中斷者，亦得增劃編為原住民保留地：……（四）因土地使用人之糾紛而有中斷情形，經釐清糾紛。」第 7 點規定：「(第一項)鄉(鎮、市、區)公所完成現地會勘後，應就下列事項審查之：……(四)須符合公有土地增編原住民保留地處理原則或公有土地劃編原住民保留地要點之規定。」及第 11 點第 7 款規定：「（七）辦理公有土地增劃編原住民保留地審查作業程序如下：本會代擬代判院稿核定增劃編原住民保留地，並函知直轄市、縣政府辦理下列事項：1.將核定結果通知申請人。2.直轄市、縣政府原住民行政機關（或單位）將核定土地清冊送地政機關（或單位）辦理排除劃入不得私有土地範圍之作業。」

三、次按「行政處分具有構成要件效力，即有效之行政處分，處分機關以外之國家機關，除非是有權撤銷機關，應尊重該行政處分，並以之為行為之基礎，因而一有效行政處分之存在及內容，成為作成他行政處分之前提要件時，前行政處分作成後，後行政處分應以前行政處分為其構成要件作為決定之基礎。至前行政處分之合法性應由以前行政處分為程序對象或訴訟對象之訴願機關或行政法院審查之。」最高行政法院 105 年度判字第 214 號判決參照。

四、末按原住民族委員會(下稱原民會)105 年 11 月 28 日原民土字第 1050067584 號函(下稱 105 年 11 月 28 日函)略以，「二、另有關山地保留地使用清冊或土地歸戶表原始清冊所載之使用人死亡，受理原住民申請原住民保留地設定耕作權、農育權或地上權登記時，該清冊係作為重要之審查參考依據，惟因該清冊所載使用人尚未取得法律上之權利，故亦無需循繼承方式辦理，仍應依原住民保留地開發管理辦法相關規定辦理申請設定他項權利事宜，並審酌有實際使用情形者辦理為宜。」原民會 109 年 7 月 24 日原民土字第 1090039309 號函(下稱 109 年 7 月 24 日函)說明三略以，「……爰此，如增劃編原住民保留地清冊、

山地保留地使用清冊及土地歸戶表證明或相關可資證明土地清冊所載之使用人死亡，未取得土地權利(他項權利或所有權)前，皆屬尚未取得法律上之權利，其繼承人依原開辦法第17條規定申請無償取得原住民保留地所有權，故不以各該清冊所載使用人之各繼承人均為分配對象，仍請依原開辦法及本會105年11月28日上揭函示等相關規定，審酌實際使用情形辦理為宜。」

五、卷查，訴願人於103年10月14日向原處分機關申請系爭土地補辦增編原保地，原處分機關於104年6月18日會同土地管理機關財政部國有財產署進行現地會勘，並於會勘結論紀載為「相符；經林○○配偶陳○○表示未使用該筆土地」等語，惟原處分機關遲未作成是否同意之初審意見，嗣林君之女兒陳○○於109年5月6日向原處分機關申請釐清系爭土地使用範圍，經原處分機關於109年5月15日函請訴願人及陳君於109年6月5日辦理系爭土地會勘，並作成系爭土地屬雙方糾紛重疊使用之會議紀錄，又陳君於109年6月10日向原處分機關申請系爭土地之糾紛調處，經原處分機關於109年7月16日召開原保地土地權利審查委員會會議，會議決議為調處結果不成立；至109年7月31日訴願人檢附航照圖、稅籍證明、照片、證明書、舊戶籍謄本、門牌證明及四鄰證明等佐證資料並供原處分機關審查，惟經原處分機關審酌系爭土地既為行政院以97年2月18日函核定增編原保地，即審認林君自77年2月1日前即有使用系爭土地之事實，遂以訴願人申請不符本作業規範第5點第5款有關「無涉及其他糾紛」之規定，駁回訴願人所請。

六、按辦理公有土地增劃編原住民保留地之審查作業程序須歷經多個不同機關且涉及事實認定，依作業規範第2點規定，原民會為主辦機關，直轄市或縣政府及鄉（鎮、市、區）公所為執行機關，行政院為核定公有土地增劃編原住民保留地後，由原民會依作業規範第11點規定函知直轄市、縣政府並將核定結果通

知申請人，合先敘明。又最高行政法院 108 年度判字第 567 號判決意旨，依處理原則第 5 點及第 6 點規定，可見原住民保留地就是經指定保留給原住民使用的土地，當土地經核定增編為原住民保留地時，就發生該筆土地的移轉承受人必須以原住民為限而屬於原住民保留地之效果，至於核定增編為原住民保留地之後，在土地登記簿標示部的其他登記事項欄之註明，僅係該筆土地性質為原住民保留地之事實事項，並不是原住民保留地核定增編的生效要件。本案既由行政院以 97 年 2 月 18 日函核定同意系爭土地增編為原保地，就訴外人林君於 77 年 2 月 1 日前繼續使用至其申請增編時之構成要件事實，即因此核定處分而生規制效力，且行政院 97 年 2 月 18 日函作為原處分之前行為基礎，此具構成要件效力，即行政院核定處分函對原處分機關認定本案事實具有拘束力，故原處分機關後於 103 年 10 月 14 日就訴願人申請系爭土地補辦增劃編原住民保留地之同一事實，若以初審意見清冊同意所請，則致原處分機關對於本案系爭土地補辦增編為原住民保留地之同一事實認定為相異之決定，原處分應受行政院 97 年 2 月 18 日函之構成要件效力拘束，則訴願人申請核與作業規範第 4 點第 1 項規定「七十七年二月一日前即使用且仍繼續使用」之要件不合；又另依財政部國有財產局臺灣北區辦事處花蓮分處以 97 年 4 月 7 日台財產北花一字第 0970100174 號函轉原民會 97 年 3 月 20 日原民地字第 0970015766 號函，通知原處分機關儘速辦理管理機關變更登記及土地分割等相關事宜，依前開處理原則第 5 點及作業規範第 11 點規定，可知本案系爭土地已由行政院核定增劃編為原住民保留地，始有後續原處分機關辦理管理機關變更程序，此有行政院核定漏報第二批增劃編原住民保留地辦理情形一覽表及財政部國有財產局臺灣北區辦事處花蓮分處 97 年 4 月 7 日台財產北花一字第 0970100174 號函等影本可證，從而，原處分機關以訴願人不符合申請系爭土地增編要件否准所請，即屬有據。至

系爭土地尚未辦理移轉登記乃行政管理相關事宜，並非原保地核定增編的生效要件。

七、至訴願人主張行政院於作成 97 年 2 月 18 日函核定前林君已死亡，及系爭土地之核定內容並不明確具有重大明顯瑕疵而自始不生效力云云。惟，依作業規範第 11 點第 7 款規定，可知核定增劃編原保地係由原民會代擬代判院稿，並函知直轄市、縣市政府再將核定結果通知申請人，因此，本案行政院所核定漏報增編原保地之審查清冊函文，查其函文正本是函送原民會，原民會依前揭規定函知直轄市、縣市政府，故其函文核定效力應係拘束函送原保地審查清冊之各直轄市或縣市政府，而非直接對林君發生處分效力；且按原民會 105 年 11 月 28 日函及 109 年 7 月 24 日函意旨，奉行政院核定增劃編原住民保留地清冊所載之使用人死亡，未取得土地他項權利或所有權前，皆屬尚未取得法律上之權利，如受理原住民申請原住民保留地設定耕作權、農育權或地上權登記時，該清冊係作為重要之審查參考依據，仍應依原住民保留地開發管理辦法相關規定辦理申請設定他項權利事宜，是本案林君雖尚未取得系爭土地之權利，惟行政院 97 年 2 月 18 日函核定原保地清冊係可作為原處分機關審查訴願人申請增劃編系爭土地時參考之重要依據，且其核定函並不因林君死亡而當然無效，故訴願人主張尚難憑採。另如原處分機關審認該行政院 97 年 2 月 18 日核定系爭土地為原保地如有其他依法令得撤銷或廢止之事由，應依前揭規範之同一法理，即撤銷公有土地增劃編原保地之程序應循前揭處理原則及作業規範辦理，併此說明。

八、據上論結，本件原處分所憑理由雖屬不當，但依其他理由認為正當者，應以訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 2 項規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員　　顏　新　章(請假)

委員　危　正　美(代理)
委員　呂　玉　枝
委員　陳　建　村
委員　吳　泰　焜
委員　林　武　順
委員　林　國　泰
委員　許　正　次
委員　蔡　培　火
委員　蔡　雲　卿
委員　陳　品　妤

中　華　民　國　111　年　12　月　23　日

如對本決定不服者，得於收受本決定書之次日起 2 個月內向臺北高等行政法院（地址：111044 臺北市士林區福國路 101 號）提起行政訴訟，並抄副本送本府。