

行政法判解

地政機關於土地登記簿上之註記非行政處分 最高行政法院99年度3月第1次庭長法官聯席會議

【事實摘要】

某土地原地目為「田」，經所有權人申請變更地目為「建」，嗣地政事務所認該地目變更係屬違法，請示縣政府如何處理，俟縣政府決議後，該地政事務所乃依縣政府決議之原則，維持「建」地目之登記，惟於該筆土地之土地登記簿標示部其他登記事項欄註記：「本土地涉及違法地目變更，土地使用管制仍應受原『田』地目之限制」（以下稱系爭註記），並通知土地所有權人。土地所有權人如不服該項註記，是否得循行政訴訟途徑，請求救濟？

【決議要旨】

本決議認為，地政事務所在土地登記簿標示部其他登記事項欄註記：「本土地涉及違法地目變更，土地使用管制仍應受原『田』地目之限制」，法律並未規定發生如何之法律效果，實際發生效果者為土地登記簿之地目、使用分區等內容；故前述註記未對外直接發生法律效果，非行政處分。故地政事務所拒絕土地所有權人註銷系爭註記之要求，係拒絕作成事實行為之要求，該拒絕行為亦非行政處分。

而前述註記僅對於土地所有人之所有權產生事實之影響，故為事實行為，如土地所有人欲除去者，此項侵害事實即屬行政訴訟法第8條第1項所稱之「公法上原因」，受害人民得主張該行政事實行為違法，損害其權益，依行政訴訟法第8條第1項規定提起一般給付訴訟，請求行政機關排除前述造成損害之事實行為。

【關鍵字】

行政處分、觀念通知、事實行為、一般給付訴訟、結果除去請求權。

【相關法條】

行政程序法第92條、行政訴訟法第8條。

【學說速覽】

一、實務見解：本決議中，對於「註記」之性質，最高行政法院有二不同之見解：

(一) 行政處分說

1. 此說首先認為系爭註記實際上限制當事人使用土地，已實際產生規制效果，應屬行政處分。
2. 行政處分之判斷，重點不在於名稱或是否有法律依據，乃在於是否已產生法律效果。原先土地已改變為「建」地目，結果因為系爭註記之緣故而無法依「建」地目之使用方式利用土地，顯然可見系爭註記已產生法律效果。

(二) 乙說：系爭註記為土地登記機關將系爭土地有違法變更地目之事項告知第三人，以免生損害之行爲。本件土地使用所受到之限制，乃因依土地使用管制法令作成之行政處分為之，非因系爭註記造成，故系爭註記並非行政處分。

二、重點提要

(一) 行政處分要素之判斷：判斷行政行爲性質是否為行政處分時，必須觀察該行爲是否具備行政處分之要素。如有欠缺，則可能變成另一種行政行爲。而本件中，可能欠缺之要素應為「規制性」，故分析時應著重於此判斷之。

(二) 規制性之意義：規制性者，乃區別行政處分與事實行爲之要素。規制者，即指「以設定法律效果為目的，具有法律拘束力之意思表示」，其重點在於行政機關基於公權力而單方設定、變更、消滅人民之權利義務關係。其目的在於，行政機關之行爲如欠缺規制效果且亦無法律效果者，即屬事實行爲中之觀念通知；倘若係欠缺規制效果但具有法律效果者，即屬行政機關立於與人民相對等之地位做成之公法上意思表示。行政處分之作成，即屬行政機關單方設定、變更、消滅人民之權利義務關係。

(三) 判斷之標準：司法院釋字第423號解釋理由書謂：「……所謂行政處分係指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爲，不因其用語、形式以及是否有後續行爲或記載不得聲明不服之文字而有異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，諸如載明應繳違規罰款數額、繳納方式、逾期倍數增加之字樣，倘以仍有後續處分行爲或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。遇有行政機關依據法律製發此類通知書，相對人亦無異議而接受處罰時，猶不認其為行政處分性質，於法理尤屬有悖。……」由此觀之，行政處分是否具有規制性、法律效果，應自客觀角度觀察之，而非行政機關做成行政行爲之主觀角度判斷之。學者

吳庚則進一步細緻化其判斷流程，認為：1、首先應探求行政機關之真意，自客觀第三人角度出發審查行政機關當初作成之行政行為之意義究竟為何；2、判斷是否有後續處置，如有後續處置，則可能非行政處分，僅為觀念通知之性質。3、如其性質有疑，則本身即得作為行政訴訟之標的。

- (四) 救濟途徑：本決議結論認為，系爭註記之性質並非行政處分，而係事實行為。然而事實行為仍有可能造成人民損害，故應賦予人民救濟之權利。本決議認為應提起行政訴訟法第8條一般給付訴訟。實則，此時人民所行使者，即屬「結果除去請求權」，即行政機關違法造成人民之損害，而人民向行政機關請求排除該干涉，而回復到其權利未受干涉前之「原有狀態」。本件中土地登記機關以事實行為對土地所有權人之財產權為干涉，如認此時實際產生損害，而該註記又屬得以排除而回復原有狀態，則土地所有人自得提起一般給付訴訟，行使實體法上之結果除去請求權，請求行政機關將該註記註銷，以保障其財產權。

【考題分析】

台北市政府環境保護局取締汽車排放廢氣，查獲某甲駕駛其車輛所排放之廢氣，超過法定標準，遂開出違規舉發通知書將甲舉發。通知書上載明應罰金額新台幣1,500元、繳納期限及繳納方法，但特別附加註明：「本通知書非行政處分，汽車所有人或駕駛人不得聲明不服。」試從觀念通知與行政處分之區別，說明上開通知書之性質。……

(99司①)(節錄)

◎答題關鍵

請參照上述分析，自行作答。

主管機關依據環境影響評估法第7條、第8條作成之「審查結論」，是否為一行政處分？……

條文附錄

環境影響評估法

第7條

開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

主管機關應於收到前項環境影響說明書後五十日內，作成審查結論公告之，並通知目的事業主管機關及開發單位。但情形特殊者，其審查期限之延長以五十日為限。

前項審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會。

第8條

前條審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者，開發單位應辦理下列事項：

- 一、將環境影響說明書分送有關機關。
- 二、將環境影響說明書於開發場所附近適當地點陳列或揭示，其期間不得少於三日。
- 三、於新聞紙刊載開發單位之名稱、開發場所、審查結論及環境影響說明書陳列或揭示地點。

開發單位應於前項陳列或揭示期滿後，舉行公開說明會。（99司②）（節錄）

◎答題關鍵

請參照上述分析，自行作答。

【參考文獻】

1. 李建良，〈行政處分與觀念通知〉，《月旦法學雜誌》，第47期，1999年4月，頁18-19。
2. 林三欽，〈公法上「結果除去請求權」之研究〉，收錄於：《當代公法新論——翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集（下）》，元照，2002年7月，頁252。
3. 程明修，〈公法上回復原狀請求權的實現管道——最高行政法院98年度判字第334號判決v.s.臺灣高等法院花蓮分院98年度上國易字第2號判決〉，《臺灣法學雜誌》，公法特刊，2010年8月，頁159-173。