高雄高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第三庭
111年度訴字第275號
民國113年8月8日辯論終結

原　　告　林治民
訴訟代理人　吳炳輝　律師
被　　告　臺南市政府地政局

代　表　人　陳淑美
訴訟代理人　黃冠程
　　吳宗翰
被　　告　臺南市政府都市發展局

代　表　人　徐中強
訴訟代理人　黃迪南
　　張聰德
　　王雅亭
被　　告　臺南市政府工務局

代　表　人　陳世仁
訴訟代理人　王政杰
　　翁順衍

上列當事人間土地重劃事件，原告不服臺南市政府中華民國111年8月5日府法濟字第1110945624號訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

理　由

一、按「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正：

……十、起訴不合程式或不備其他要件。」行政訴訟法第107條第1項第10款規定明確。又同法第4條第1項規定：「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……者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」而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（行政程序法第92條第1項、訴願法第3條第1項規定參照）。至於行政機關所為之措施，若係單純之事實敘述、通知或理由之說明，既不因該項敘述、通知或說明而發生法律效果，自非行政處分（最高行政法院62年裁字第41號判例意旨參照）。是行政訴訟法之撤銷訴訟須以「行政處分」為撤銷之對象，倘當事人對非行政處分提起撤銷訴訟，自非法之所許，即屬不備起訴合法要件，且其情形無從補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，以裁定駁回之。

二、次按訴願法第14條第1項及第2項規定：「訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起30日內為之。」「利害關係人提起訴願者，前項期間自知悉時起算。但自行政處分達到或公告期滿後，已逾3年者，不得提起。」第77條第2款規定：「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：……二、提起訴願逾法定期間……。」上開規定為訴願法就提起訴願程序所為之特別規定，即提起合法訴願應於行政處分到達之次日起30日內為之，若逾越此30日之不變期間而提起訴願，即為法所不許，縱利害關係人知悉時，迄其提起訴願，未逾30日，然如已逾行政處分送達後3年，仍不得提起，俾得維持法秩序之安定；又訴願合法提起之法定不變期間計算，以原處分機關或訴願機關「收受」訴願書之日期為準。準此，倘原告於起訴前並未提起訴願或其先行所提起之訴願，已逾法定期間，經訴願機關以逾法定期間為由而為不受理決定，則原告所提起之撤銷訴訟，顯然不備須經合法

訴願程序之起訴要件，其起訴即為不合法，且無法補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定裁定駁回之。

三、事實概要：

㈠緣訴外人林武治、林修齊等人前於民國81年間，擬就坐落重測前○○市○○段（下稱安順段）413-1、413-2、413-3地號等3筆土地合併共同規劃興建房屋(下稱林修齊等14戶)，惟因該地區屬都市計畫規定應以市地重劃方式取得公共設施用地地區，林武治等人遂切結，於辦理重劃以前，為求重劃負擔公平，並避免重劃負擔轉嫁糾紛，切結人同意留取本人等整體合併後之總面積40％空地公所合併申請之建築基地抵繳重劃費用。即以「預付捐贈共同負擔公共設施用地」方式向被告臺南市政府工務局（下稱被告工務局）取得建造執造及使用執照（系爭土地對應之建造執照為81年7月29日南工造字第28號至第41號、使用執照為82南工字第533號至第546號，下稱系爭建照使照），並留設重測前安順段413-1、413-3、413-5、413-8等抵費地，且於竣工圖上就建物所在總基地抵費地部分加以套繪管制在案。

㈡嗣於98年6月間，原告買賣取得○○市○○區○○段（下稱長安段）938地號（重測前安順段413-2地號）、939地號（重測前安順段413-1地號）等2筆權利範圍二分之一土地(下稱系爭土地）。因107年1月23日臺南市第146期長安(二)自辦重劃區重劃會(下稱系爭重劃會)成立，同年原告即就系爭土地向被告臺南市政府都市發展局（下稱被告都發局）申請分區使用證明。被告都發局於107年8月20日核發系爭土地使用分區證明，並於「地號暨土地使用分區（或公共設施用地）名稱」欄記載：「系爭土地屬『住四』住宅區。」「現行都市計畫名稱及發布實施日期」欄記載：「103/10/06變更○○市○○區細部計畫(新寮、溪心寮、總頭寮、十三佃地區及原農漁區變更為住宅區部分)通盤檢討。」「都市計畫說明書中之特殊土地使用管制規定」欄中「有關整體開發之規定」記載：「『住四』屬應以市地重劃方式開發。」

㈢系爭土地雖位於系爭重劃區內，然系爭土地於重劃後可否分配土地，存有爭議。臺南市政府於108年12月9日召開「長安(二)自辦市地重劃區預付捐贈土地後續處理會議」並作成3項結論：「一、建築基地及切結預付捐贈之空地如仍均為原切結人或繼承之繼受人所有，則辦理重劃時仍應履行其切結義務，即以切結預付捐贈之土地抵付重劃負擔。二、已移轉予第三者之部分，由重劃會協調處理，並依105年12月12日『討論<變更安南區細部計畫（新寮、溪心寮、總頭寮、十三佃地區及原農漁區變更為住宅區部分><配合單元一自辦市地重劃>』案會議結論三，『由籌備會（重劃會）釐清繼受者與原地主之關係，辨明是否為善意第三者。』如為善意第三者，則應依平均地權條例第60條之1規定分配土地。如協調不成或日後分配有爭議時，則循司法途徑解決。三、於使用分區證明註記並無法規範依據，請都發局研議在都市計畫書註記說明之可行性。」據此，系爭重劃會以110年11月19日第146期重劃字第110023號函（下稱系爭重劃會110年11月19日函）復原告上情，並謂系爭土地依規定應無償提供作為公共設施用地，且系爭土地案經地政事務所辦理特殊建號管制中。

㈣原告就系爭重劃會110年11月19日函有異議，乃於110年12月13日向被告臺南市政府地政局（下稱被告地政局）提出存證信函。被告地政局以111年1月3日南市地劃字第0000000000號書函(下稱被告地政局111年1月3日函)略以：「二、經查臺端旨揭地號土地為81年間所切結之預付捐贈公共設施先行開發建築之土地，……。四、……。另108年12月9日由本府王副秘書長所主持『長安(二)○○市○○○區預付捐贈土地後續處理會議』結論第2項：……。五、綜上，有關臺端對於旨揭地號重劃疑義，仍請重劃會依上開會議決議與臺端協調辦理。」則原告不服被告地政局111年1月3日函、被告都發局107年8月20日核發系爭土地使用分區證明、被告工務局81年7月29日核發之系爭建照及使照，提起訴願，經臺南市

政府111年8月5日府法濟字第0000000000號訴願決定不受理（下稱訴願決定），原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。並求為判決：原處分（被告地政局111年1月3日函、被告都發局107年8月20日函、被告工務局81年7月29日南工造字第28至41號建造執照及82年南工字第533至546號使用執照）及訴願決定均撤銷。

四、原告主張略以：被告未盡實質審查重劃列管範圍，逕以系爭重劃會申報之土地使用同意書內容有捐贈系爭土地為由，即予列管系爭土地，違反善良第三人保護原則。且系爭土地使用同意書上「林武治」簽名，非其本人所簽署，顯見被告未盡實質審查責任。故而被告工務局81年7月29日核發系爭建照使照、被告工務局107年8月20日核發系爭土地使用分區證明，率予認列系爭土地為限制範圍，未經原告同意，殊屬違法而有行政瑕疵存在，應予撤銷。又被告地政局111年1月3日函及訴願決定均未就原告要求將系爭土地塗銷註記登記為任何積極作為，即率予駁回，亦有違法，應併予撤銷。

五、本院查：

㈠前提事實及本件審理範圍：

1.事實概要欄所載之事實，有林武治等人切結書及公證書（本院卷1第89-103、135-139頁）、105年12月12日討論「變更安南區細部計畫（新寮、溪心寮、總頭寮、十三佃地區及原農漁區變更為住宅區部分）（配合單元一自辦市地重劃）」案會議紀錄（本院卷1第75頁）、108年12月9日長安（二）○○市○○○區預付捐贈土地後續處理會議紀錄（本院卷1第67-69頁）、系爭重劃會110年11月19日函（訴願卷第19頁）、原告110年12月13日向被告地政局發存證信函（本院卷1第63頁）、地籍套繪圖（本院卷1第143頁）、系爭重劃會將系爭套繪管制之土地編列為預付共同負擔（保留地）且以無償提供作為公共設施用地之清冊（本院卷2第98頁）、系爭使照（本院卷1第141頁）、被告都發局107年8月20日函（訴願卷第18頁）、被告地政

局111年1月3日函（本院卷1第65-66頁）及訴願決定（本院卷1第21-29頁）等件附卷可稽，洵堪認定。

2.本件原告起訴時另以系爭重劃計畫書內有關系爭土地記載「預付負擔之保留地」「無償提供作為公共設施用地」分別源自被告地政局、工務局之註記及套繪，而為課予義務訴之聲明「被告地政局應就系爭土地違法錯誤註記予以塗銷、被告工務局應解除塗銷系爭土地之套繪管制」（本院卷2第165頁、第218頁）。嗣原告於113年8月8日言詞辯論時，經本院審判長闡明上揭訴之聲明與課予義務訴訟類型要件不合後，原告撤回此部分之訴（本院卷2第242-243頁），經核尚無礙於公益之維護，且被告工務局、地政局亦無異議。是原告撤回此部分之訴於法並無不合，則此爭執事項已不在本件審理範圍，應予說明。

㈡原告訴請撤銷被告地政局111年1月3日函及訴願決定部分：

經核被告地政局111年1月3日書函之內容（本院卷1第65-66頁），僅在告知原告有關預付捐贈公共設施保留地之繼受人得否參與市地重劃分配，應依108年12月9日「長安(二)○○市○○○區預付捐贈土地後續處理會議」結論第2項辦理（本院卷1第69頁），屬被告地政局就原告陳情內容所為單純的事實之敘述或理由之說明，即就原告所提疑義為系爭土地之時序及事實陳述，並就機關之處理方式予以說明，並未對原告發生額外法律效果及規制作用。依上述規定及說明，被告地政局111年1月3日書函僅為觀念通知，而非行政處分，原告以之為訴訟標的提起本件撤銷訴訟，其起訴即屬不備程序要件，為不合法且無從補正，應以裁定駁回。

㈢原告訴請撤銷被告都發局107年8月20日函（即核發系爭土地使用分區證明）及訴願決定部分：

1.按「（第1項）都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。（第2項）前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。」「市鎮計畫應先擬定主要

計畫書，並視其實際情形，就左列事項分別表明之：……四、住宅、商業、工業及其他土地使用之配置。」「主要計畫經核定或備案後，當地直轄市、縣(市)政府應於接到核定或備案公文之日起30日內，將主要計畫書及主要計畫圖發布實施，並應將發布地點及日期登報周知。」「細部計畫應以細部計畫書及細部計畫圖就左列事項表明之：一、計畫地區範圍。二、居住密度及容納人口。三、土地使用分區管制。……。」「細部計畫核定發布實施後，應於1年內豎立都市計畫樁、計算坐標及辦理地籍分割測量，並將道路及其他公共設施用地、土地使用分區之界線測繪於地籍圖上，以供公眾閱覽或申請謄本之用。」都市計畫法第32條、第15條第1項第4款、第21條第1項、第22條第1項及第23條第3項分別定有明文。依上揭條文可知，都市計畫得劃定土地使用分區，而各土地使用分區之範圍，係於都市計畫內予以確定。是都市計畫範圍內之各筆土地屬何使用分區，係因都市計畫之發布實施而發生及確認。至都市計畫範圍內分區使用證明書之核發，則係基於便利人民使用，就已經都市計畫發布實施而發生及確認之事實為通知。亦即土地究屬何使用分區，並非因分區使用證明書之核發而發生或確認。而屬何使用分區之法律效果，則係基於都市計畫結果依相關法規規定或其他行政行為而發生，並非因分區使用證明書之記載直接所致，故分區使用證明書之核發並未對外直接發生任何法律效果，即非行政處分。

2.查，原告起先主張不服被告都發局107年8月20日107南市都管字第13840號函，卻經被告都發局查無所述文號公文紀錄可稽（本院卷1第243頁），後經本院112年1月19日、3月27日準備程序庭後，依原告陳述方知其是不服被告都發局107年8月20日核發系爭土地使用分區證明書（案件編號：00000000000，訴願卷第18頁）其中有關整體開發之規定欄位標示「『住四』屬應以市地重劃方式開發」部

分，有相關準備程序筆錄附本院卷（卷1第243頁、卷2第17-18頁）可稽。惟依前所述，被告都發局107年8月20日核發之使用分區證明書，其上註記內容係基於都市計畫依相關法規規定或其他行政行為而發生結果之記載，核其性質僅在忠實呈現都市計畫內容，非因原告請求所為個案單方具體對外規制效力之行政處分，故僅是一觀念通知，原告訴請撤銷，其要件尚有不合，應併予裁定駁回。

㈣原告訴請撤銷被告工務局81年7月29日核發之系爭建照、使照及訴願決定部分：

1.經查，被告工務局81年7月29日核發之系爭建照使照，係由訴外人林武治等人所申請，有相關重測前安順段413-1、413-2地號(含系爭土地範圍)之執照申請書等資料（外放卷宗）可稽。則系爭建照使照申請時，相關申請人、起造人或土地權利相關之當事人皆非為原告；原告僅因於98年買賣取得系爭土地，有系爭土地異動索引查詢資料可稽（本院卷2第112、114頁），故就系爭土地之系爭建照使照處分而言，原告僅是法律上利害關係人，先予敘明。

2.次查，原告於111年3月9日向臺南市政府就系爭建照使照提起訴願（訴願卷第12頁），經臺南市政府以原告之訴願，已逾訴願法第14條第2項規定之法定3年期間，因而認本件訴願之提起，已逾法定不變期間，從程序上予以駁回，揆諸首揭規定，核無不合。至原告雖主張曾有陳情系爭建照使照已影響其就系爭土地所有權人之權利云云，縱或屬實，亦因原告於98年取得系爭土地時，已逾系爭建照使照到達處分相對人林武治等人3年，仍不得對之提起訴願。原告復對之提起本件撤銷訴訟，即屬不備起訴要件，自為法所不許，仍應予裁定駁回此部分之訴。

六、綜上所述，被告地政局111年1月3日函、被告都發局107年8月20日函，均非就原告請求有所准駁，亦不因該敘述說明而生法律上之效果，性質上僅屬觀念通知，並非行政處分，訴願決定以上開函文非屬行政處分，而不予受理，尚無不合。

另原告訴請撤銷被告工務局81年7月29日核發之系爭建照使照，因原告提起訴願，已逾越法定期限，訴願機關以原告逾期提起訴願為由，依訴願法第77條第2款規定，決定不予受理，亦無違誤。是原告提起撤銷訴訟，為起訴不備要件，其訴顯非合法，應予裁定駁回之。

七、結論：本件原告起訴不合法。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　8　　月　　29　　日

審判長法　官　林　彥　君

法　官　廖　建　彥

法　官　黃　堯　讚

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本裁定，應於送達後10日內，向本院高等行政訴訟庭提出抗告狀並敘明理由（須按他造人數附繕本）。

三、抗告時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

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.抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，抗告人或其代表人、管理人、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	1.抗告人之配偶、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。

行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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.抗告人為公法人、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，抗告人應於提起抗告或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　8　　月　　29　　日

書記官　林　映　君