高雄高等行政法院判決

111年度訴字第43號
民國112年2月21日辯論終結

原　　告　台灣糖業股份有限公司

代　表　人　陳昭義
訴訟代理人　張瑋漢　律師
被　　告　高雄市政府
代　表　人　陳其邁
訴訟代理人　黃鐘乾
　　曾祥耿
　　李振宇

上列當事人間重測事件，原告不服內政部中華民國110年12月20日台內訴字第1100421159號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

一、按「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。（第2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條第1項、第2項及第3項第2款分別定有明文。

二、查原告起訴時訴之聲明為：「被告於民國110年6月7日所為高市府地發字第11070691001號公告之行政處分及內政部110年12月20日所為台內訴字第1100421159號之訴願決定均予撤銷。」（見本院卷第11頁）嗣於訴狀送達後，於111年5月24

日準備程序時變更其聲明為：「訴願決定及原處分（被告110年6月7日高市府地發字第11070691001號公告關於高雄市○○區○鎮段201-0、201-2、201-3、201-5、201-6地號土地部分）均撤銷。」（見本院卷第221頁）復於112年2月21日言詞辯論時變更其聲明為：「訴願決定及原處分（被告110年6月7日高市府地發字第11070691001號公告關於高雄市○○區○鎮段201-0、201-2、201-3、201-5、201-6地號土地部分及異議複丈結果通知書）均撤銷。」（見本院卷第304頁、第305頁）核其訴訟標的之請求範圍雖有變更，然其請求之基礎不變，且被告對於原告所為上開變更並無異議而為本案言詞辯論，依前揭規定，自應准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

（一）原告為高雄市小港區店鎮段（下稱店鎮段）201、201-2、201-3、201-5、201-6地號等5筆土地（下稱系爭土地）之所有權人。因民眾向高雄市政府地政局（下稱地政局）陳情同段201-5、201-6、201-7、201-8地號等4筆土地（66年度地籍圖重測區）與北側相鄰之高雄市小港區鳳宮段（下稱鳳宮段）220-1、221-1、222-1、223-1、223-2地號等5筆土地（69年度地籍圖重測區）發生地籍重疊疑義。地政局前鎮地政事務所（下稱前鎮地政）經調閱相關函文、地籍資料及實地擴大檢測結果，初判店鎮段184地號等22筆土地與鳳宮段122地號等26筆土地地籍有重疊情形。前鎮地政乃以109年8月20日高市○鎮測字第10970729100號函（下稱109年8月20日函）報請地政局土地開發處（下稱土地開發處）協助釐清。地政局為此先後於109年9月26日、109年10月30日、109年12月18日召開3次研商會議，繼於110年1月28日邀集相關土地所有權人召開地籍重疊說明會後，於110年2月23日函請前鎮地政辦理撤銷系爭土地之地籍圖重測成果，另定該案重測成果失其效力日期為100年8月24日，並通知各該土地所有權人。

（二）嗣被告為辦理前揭地籍重疊範圍內土地地籍圖重測作業而於110年4月8日發函通知原告及其他土地所有權人，於110年4月23日到場指界辦理地籍調查作業。原告委託代理人於110年4月26日到場並同意協助指界結果。被告乃於續行相關地籍圖重測作業後依土地法第46條之1至第46條之3、地籍測量實施規則第199條至第203條規定，以110年6月7日高市府地發字第11070691000號函（下稱110年6月7日函）請前鎮地政辦理店鎮段184地號等13筆土地及鳳宮段122地號等24筆土地補辦地籍圖重測成果公告作業及寄發地籍圖重測土地標示變更結果通知書予各該土地所有權人。被告並以110年6月7日高市府地發字第11070691001號公告（下稱原處分）補辦地籍圖重測成果圖冊，公告期間自110年6月21日至110年7月21日止。原告不服原處分，以110年7月5日高資字第1100090293號函（下稱110年7月5日函）提出異議複丈，經前鎮地政複丈後以110年8月3日高市地政測字第11070587600號函（下稱110年8月3日函）通知原告複丈結果並無違誤。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、原處分應屬多階段行政處分，作成程序就瑕疵種類混淆認定，顯有適用法令矛盾之違法：

⑴被告係以土地開發處110年1月14日高市地發測字第11070053300號函（下稱110年1月14日函）、110年1月28日「小港區店鎮段184地號等13筆土地與鳳宮段122地號等24筆土地地籍重疊疑義說明會簽到表及紀錄」及前鎮地政之實地檢測結果為依據，經由不同行政機關本於各自職權參與，作成地籍圖重測成果撤銷之「先階段行為」，嗣再作成補辦及公告地籍圖重測結果之「後階段行為」，前後二階段行為相互具拘束力，故整體行政行為屬多階段行政處分。

⑵109年10月30日會議紀錄：「六、結論：本案店鎮段與鳳宮段地籍重疊疑義，因兩地段相關毗鄰地號之重測地籍調查表所載界址不一致，有重大瑕疵，依行政程序規定已達撤銷重測成果程度……。」109年12月18日會議紀錄（第三次會議）：「六、結論：（一）有關本案店鎮段與鳳宮段地籍重疊事宜，經查該兩地段相關毗鄰地號間重測地籍調查表所載界址有不一致情形，係屬重大瑕疵，應撤銷有瑕疵地籍線之重測成果。……本案之處理方式原則依行政程序法第111條及118條等規定辦理相關重測撤銷作業，並請本局土地開發處擇期會同本局前鎮地政事務所，通知土地所有權人於實地辦理說明會後簽辦撤銷及補辦地籍圖重測事宜……。」土地開發處110年1月14日函說明二載明：「查本案店鎮段（66年度地籍圖重測區）與鳳宮段（69年度地籍圖重測區）相關毗鄰地號間重測地籍調查表所載界址不一致，且依前鎮地政事務所實地檢測結果，店鎮段184地號等13筆土地與鳳宮段122地號等24筆土地確有地籍重疊之情形，需辦理地籍圖重測成果撤銷及補辦地籍圖重測程序」嗣於110年1月28日說明會簽到表及會議紀錄記載：「查本案店鎮段（66年度地籍圖重測區）與鳳宮段（69年度地籍圖重測區）相關毗鄰地號間重測地籍調查表所載界址不一致，係屬重大瑕疵，本案處理方式原則依行政程序法第111條及第118條等規定辦理相關重測撤銷作業，撤銷有瑕疵地籍線之重測成果，並於本次說明會後依相關規定簽辦撤銷及補辦地籍圖重測事宜。」復於地政局110年2月23日高市地政發字第11070210600號、第11070210601號函主旨明確表示將進行行政處分之撤銷，然說明二就撤銷所持之法令依據，卻適用無法同時併用之行政程序法第111條、第117條及第118條。原處分於作成程序中既認店鎮段66年度地籍圖重測與鳳宮段69年度地籍圖重測因毗鄰地號間具有重測地籍調查表所載界址不一致、地籍重疊等瑕疵，應依行政程序法第117條、第118條撤銷，又認該瑕疵

已達行政程序法第111條重大瑕疵之無效程度，就其瑕疵究竟係屬得撤銷，或是已達重大無效之程度，前後混淆認定，顯有適用法令違法之處。

2、原處分除對瑕疵究屬得撤銷或無效，混淆認定且適用法令矛盾外，於通知處分相對人之函文中，就處分作成之事實、理由及法令依據等要項均欠缺明確記載，甚至相互矛盾，無法使人民瞭解其受處分之原因事實及其法令依據，顯不符行政行為明確性及理由明確性之要求。如認該瑕疵已達重大瑕疵之無效程度，行政程序法第111條明文之重大瑕疵種類計有7款之多，本案之瑕疵究屬其中哪一款，未見明確記載，顯不符合行政行為明確性之要求。如認該瑕疵僅達得撤銷之程度，惟就如何達到得撤銷之理由，僅有簡略記載「地籍調查表所載界址不一致」「確有地籍重疊之情形」，前鎮地政110年1月11日高市○鎮測字第11070028700號函、土地開發處110年1月14日函等就其所稱不符之經界物與不一致之界址，究竟係全部界址不一致或部分界址不一致？如係部分界址不一致又係位於何處之界址有不一致？如何不一致？所稱地籍重疊，究竟係如何重疊？重疊面積多寡？所稱前鎮地政實地檢測結果為何？就此等細節項目，以及其所憑之具體證據為何，都未見詳細說明，致原告無法明確瞭解原行政處分作成之法規根據、事實認定基礎，無法進一步判斷被告之行政行為是否合法妥當，足認原處分顯有理由不備之違法，不符行政行為明確性原則之要求。

3、原處分作成基礎之系爭土地原界址標示已明顯改變，與現況全然不同：

⑴土地測量之目的在於呈現土地之原貌，即施測土地與鄰地界址、土地面積等之數據，而非單純以地籍調查表為據，此觀土地法第46條之2、地籍測量實施規則第79條、第83條等規定測量土地時需參諸指界外，尚得參考鄰地界址、現使用人之指界、參照舊地籍圖及地方習慣等呈現土地真

實狀況之參數即明，故實施地籍測量或土地複丈時，測量人員應按照施測土地實際狀況測量土地，不能僅以地籍調查表所載內容或到場之人指界結果逕予實施測量，否則恐失土地測量之真實目的與意義。倘地籍調查表本有錯誤，施測人員又以此違誤之地籍調查表進行測量，其結果定係錯誤，土地測量若有錯誤，必定導致人民之土地面積短少而侵害人民之財產權。

⑵店鎮段土地於66年度地籍圖重測時（系爭土地當時為高雄縣○○鄉○○○段），地籍調查表之界址標示記載B-C、C-D、D-E等3段界址連接線，實地調查情形均為「水溝」，使用現況為「溝地」，然該段界址連接線現今均已鋪設水泥，原作為水溝之溝地早已不復存在，土地真實現況已相差甚遠，顯見地籍調查表所載之界址已與現況不符，本於此違誤之基礎再進行測量，其測量結果定有錯誤，進而導致原告土地面積短少，侵害原告之財產權益重大，足認原處分顯非適法。

（二）聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、原告所述店鎮段201地號土地地籍圖重測調查表所載界址「水溝內」之水溝現雖已不復存在，然該土地毗鄰鳳宮段253地號至258地號土地上現有建物皆為重測前建築完成之合法建物，且上述地號之重測地籍調查表相鄰界址皆記載為牆壁中心（3中），土地開發處與前鎮地政依上述界址及其他可靠界址檢測結果，確認店鎮段201地號土地所屬之店鎮段與鳳宮段確有地籍重疊情形，並無如原告所述「本於此一違誤之基礎下再進行測量，其測量結果定有錯誤，進而導致原告土地面積短少甚鉅，侵害原告之財產權益重大，足認原行政處分顯非適法」之情形。

2、店鎮段201地號土地係於66年完成重測（店鎮段201-2、201-3、201-5、201-6地號土地為重測後自201地號土地分割

出），其毗鄰鳳宮段於69年完成重測。惟因店鎮段184地號等22筆土地與鳳宮段122地號等26筆土地地籍圖重測地籍調查表所載界址不一致，係屬明顯重大瑕疵，符合行政程序法第117條規定。為維持地籍正確性及維護公益或為避免受益人財產上之損失，由地政局依分層負責規定及行政程序法第117條等相關規定辦理撤銷店鎮段184地號等13筆土地與鳳宮段122地號等24筆土地有瑕疵地籍線之地籍圖重測成果，並於110年2月23日以高市地政發字第11070210600號函送達原告等相關土地所有權人，惟當事人均未於30日內繕具訴願書提起訴願，而完成撤銷地籍圖重測成果之法定程序，進而續辦地籍圖重測作業。

3、被告於110年4月23日與同年月26日至土地坐落現場辦理地籍調查作業，並依土地法第46條之1至第46條之3執行要點第4點規定辦理協助指界且向原告及其他相關土地所有權人說明補辦重測後各地號面積增減情形，原告與毗鄰土地之土地所有權人皆同意協助指界之結果，並於地籍圖重測地籍調查表簽名或蓋章，未有界址爭議之情形。依土地法第46條之1至第46條之3執行要點第4點規定，重測地籍調查時，到場之土地所有權人不能指界者，地籍調查及測量人員得參照舊地籍圖及其他可靠資料，協助指界，並依「土地所有權人同意該協助指界之結果者，視同其自行指界」等方式辦理。被告依地籍測量實施規則第79條、第82條、第83條及第191條等規定，辦理相關地籍圖重測作業程序，並無違誤，原處分公告之結果完備。原告上開主張，並不可採。

4、被告於110年補辦系爭土地地籍圖重測作業，係依據內政部107年12月10日台內字第1071306907號函修正之數值法地籍圖重測作業手冊辦理地籍圖重測相關業務。依地籍圖重測作業程序，測量人員按土地所有權人指界結果逐宗施測並繪製地籍圖，宗地面積係由重測後地籍圖之各筆宗地之四至界址計算而得。若原告於重新辦理地籍圖重測之地

籍調查時，與毗鄰土地之土地所有權人仍皆同意前次協助指界之界址，則無界址爭議產生，系爭土地及其毗鄰相關土地之面積亦將與原處分結果相同；又若依原告主張系爭土地之面積不減少，則原告需於重新辦理地籍圖重測之地籍調查時，對於系爭土地另行指界與原協助指界之位置向毗鄰鳳宮段平移約30公分至130公分不等，始可滿足原告所有系爭土地面積不減少之主張。惟該指界結果將與毗鄰之鳳宮段221-1地號等14筆土地產生界址爭議，依土地法第46條之2第2項及第59條第2項規定，應由該管直轄市或縣（市）地政機關予以調處，不服調處者，應於接到調處通知後15日內，向司法機關訴請處理，逾期不起訴者，依原調處結果辦理之。

5、前開撤銷系爭土地原66年度地籍圖重測成果與本件補辦地籍圖重測作業係屬不同行政處分。被告110年2月23日高市地政發字第11070210600號函之說明內容明確記載係依據行政程序法第117條（共2處），內政部90年3月7日台(90)內地字第9003870號函釋內容述及重大瑕疵（行政程序法第111條），因此該函顯示該條文僅為示意本案屬重大瑕疵而依行政程序法第117條予以撤銷地籍圖重測成果。原告與其他當事人對該撤銷系爭土地及毗鄰相關地號之地籍線地籍圖重測成果之函文未於送達30日內繕具訴願書提起訴願，則被告已完成撤銷原66年度地籍圖重測部分成果之法定程序。被告進而依地籍測量實施規則第79條、第82條、第83條及第191條等規定，循地籍圖重測作業程序續辦系爭土地之地籍圖重測作業，並無違誤。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：被告所作成原處分關於系爭土地部分，是否適法？

五、本院之判斷：

（一）爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有前鎮地政109年8月20日函（見本院卷第93頁）、110年8月3日函（見訴願卷第60頁至第65頁）、地政局109年9月26日、10

9年10月30日、109年12月18日、110年1月28日地籍重疊疑義會議紀錄（見本院卷第97頁至第98頁、第100頁、第102頁至第104頁、第45頁至第46頁）、地政局110年2月23日高市地政發字第11070210600號（見本院卷第115頁至第116頁）、第11070210601號函（見本院卷第113頁）、系爭土地地籍圖重測地籍調查表（見本院卷第119頁至第130頁）、被告110年4月8日高市府地發字第11070426002號函（見本院卷第117頁）、110年6月7日函（見本院卷第131頁）、地籍圖重測土地標示變更結果通知書（見本院卷第27頁）、原處分（見本院卷第133頁至第134頁）、地籍圖重測結果清冊（見本院卷第233頁至第236頁）、原告110年7月5日函（見訴願卷第59頁）及訴願決定（見本院卷第29頁至第34頁）等附卷可稽，自堪認定。

（二）應適用之法令：

1、土地法

⑴第46條之1：「已辦地籍測量之地區，因地籍原圖破損、滅失、比例尺變更或其他重大原因，得重新實施地籍測量。」

⑵第46條之2：「（第1項）重新實施地籍測量時，土地所有權人應於地政機關通知之限期內，自行設立界標，並到場指界。逾期不設立界標或到場指界者，得依左列順序逕行施測：一、鄰地界址。二、現使用人之指界。三、參照舊地籍圖。四、地方習慣。（第2項）土地所有權人因設立界標或到場指界發生界址爭議時，準用第59條第2項規定處理之。」

⑶第46條之3：「（第1項）重新實施地籍測量之結果，應予公告，其期間為30日。（第2項）土地所有權人認為前項測量結果有錯誤，除未依前條之規定設立界標或到場指界者外，得於公告期間內，向該管地政機關繳納複丈費，聲請複丈。經複丈者，不得再聲請複丈。（第3項）逾公告

期間未經聲請複丈，或複丈結果無誤或經更正者，地政機關應即據以辦理土地標示變更登記。」

⑷第47條：「地籍測量實施之作業方法、程序與土地複丈、建物測量之申請程序及應備文件等事項之規則，由中央地政機關定之。」

⑸第59條：「（第1項）土地權利關係人，在前條公告期間內，如有異議，得向該管直轄市或縣（市）地政機關以書面提出，並應附具證明文件。（第2項）因前項異議而生土地權利爭執時，應由該管直轄市或縣（市）地政機關予以調處，不服調處者，應於接到調處通知後15日內，向司法機關訴請處理，逾期不起訴者，依原調處結果辦理之。」

2、地籍測量實施規則

⑴第1條：「本規則依土地法第47條規定訂定之。」

⑵第68條：「（第1項）戶地測量得以地面測量或航空攝影測量為之。（第2項）地面測量以數值法為主，並得視實際情形採圖解法為之。（第3項）航空攝影測量以解析法為主，並得視實際情形採類比法為之。」

⑶第79條：「（第1項）地籍調查，係就土地坐落、界址、原有面積、使用狀況及其所有權人、他項權利人與使用人之姓名、住所等事項，查註於地籍調查表內。（第2項）前項所有權人之土地界址，應於地籍調查表內繪製圖說，作為戶地界址測量之依據。」

⑷第82條：「（第1項）地籍調查，應通知土地所有權人於一定期限內會同辦理。（第2項）前項調查情形應作成地籍調查表，由指界人簽名或蓋章。」

⑸第83條：「（第1項）土地所有權人，應於地籍調查時到場指界，並在界址分歧點、彎曲點或其他必要之點，自行設立界標。（第2項）到場之土地所有權人不能指界者，得由測量員協助指界，其經土地所有權人同意者，應由土地所有權人埋設界標。（第3項）土地所有權人逾前條第1

項期限未設立界標或到場指界者，得依土地法第46條之2第1項各款之規定逕行施測，其依第3款及第4款規定辦理者，並應埋設界標。（第4項）界址有爭議時，直轄市或縣（市）主管機關應依土地法第59條第2項規定處理之。」

⑹第84條：「土地所有權人因故不能到場指界、設立界標時，得出具委託書委託他人辦理。」

⑺第201條第1項：「土地所有權人認為重測結果有錯誤，除未依土地法第46條之2之規定設立界標或到場指界外，得於公告期間內，以書面向直轄市或縣（市）主管機關提出異議，並申請複丈。複丈結果無誤者，依重測結果辦理土地標示變更登記；其有錯誤者，應更正有關簿冊圖卡後，辦理土地標示變更登記。」

3、土地法第46條之1至第46條之3執行要點

⑴第4點：「重測地籍調查時，到場之土地所有權人不能指界者，地籍調查及測量人員得參照舊地籍圖及其他可靠資料，協助指界，並依下列方式辦理：（一）土地所有權人同意該協助指界之結果者，視同其自行指界。（二）土地所有權人不同意協助指界之結果且未能自行指界者，應依土地法第46條之2第1項規定予以逕行施測。（三）土地所有權人不同意協助指界之結果而產生界址爭議者，應依土地法第46條之2第2項規定予以調處。」

⑵第14點：「重測公告期間，土地所有權人因面積增減提出異議時，應依土地法第46條之3第2項及第3項辦理。」

⑶第15點第1項：「重測異議複丈案件，應依地籍調查表所載界址辦理複丈。」

⑷第20點：「土地標示變更登記完竣後，發現原測量錯誤者，依地籍測量實施規則第232條辦理測量成果更正後，再辦理土地標示更正登記，並通知土地所有權人及他項權利人。土地所有權人及他項權利人如有異議，應向司法機關訴請裁判。」

（三）被告所作成原處分關於系爭土地部分，核無違法：

1、按「已辦地籍測量之地區，因地籍原圖破損、滅失、比例尺變更或其他重大原因，得重新實施地籍測量。」土地法第46條之1定有明文。地籍原圖破損、滅失、比例尺變更或其他重大原因既均為地政機關在已辦地籍測量之地區重新實施地籍測量之法定原因，則於前揭法定原因發生時，地籍圖重測程序即得以合法啟動。次按「依土地法第46條之1至第46條之3之規定所為地籍圖重測，純為地政機關基於職權提供土地測量技術上之服務，將人民原有土地所有權範圍，利用地籍調查及測量等方法，將其完整正確反映於地籍圖，初無增減人民私權之效力。故縱令相鄰土地所有權人於重新實施地籍測量時，均於地政機關通知之期限內到場指界，毫無爭議，地政機關依照規定，已依其共同指定之界址重新實施地籍測量。則於測量結果公告期間內即令土地所有權人以指界錯誤為由，提出異議，測量結果於該公告期間屆滿後即行確定，地政機關應據以辦理土地標示變更登記。惟有爭執之土地所有權人尚得依法提起民事訴訟請求解決，法院應就兩造之爭執，依調查證據之結果予以認定，不得以原先指界有誤，訴請另定界址為顯無理由，為其敗訴之判決。」司法院釋字第374號解釋闡釋甚詳。足見地籍圖重測之結果僅係將人民原有土地所有權範圍，利用地籍調查及測量等方法，將其完整正確反映於地籍圖，並無增減人民私權之效力；惟依前揭土地法第46條之1、第46條之2、第46條之3、第59條第2項規定，土地所有權人對於重新實施地籍測量之結果認有錯誤有所不服，如已於公告期間內申請複丈，在複丈結果通知前，重測結果之公告尚未確定；土地所有權人對於複丈結果如猶不服，則係賡續其對於重測結果公告之不服，自得以重測結果公告及複丈結果之處分為對象，依法提起訴願及行政訴訟。

2、查被告於110年間辦理本件店鎮段184地號等13筆土地及鳳宮段122地號等24筆土地補辦地籍圖重測作業，係起因於民眾向地政局陳情表示店鎮段201-5、201-6、201-7、201-8地號等4筆土地（66年度地籍圖重測區）與北側相鄰之鳳宮段220-1、221-1、222-1、223-1、223-2地號等5筆土地（69年度地籍圖重測區）發生地籍重疊疑義；前鎮地政經地政局函轉民眾陳情而調閱相關函文、地籍資料及實地擴大檢測結果，初判店鎮段184地號等22筆土地與鳳宮段122地號等26筆土地地籍有重疊情形，乃以109年8月20日函報請土地開發處協助釐清；地政局為此先後於109年9月26日、109年10月30日、109年12月18日召開3次研商會議，繼於110年1月28日邀集相關土地所有權人召開地籍重疊說明會後，於110年2月23日函請前鎮地政辦理撤銷系爭土地之地籍圖重測成果，另定該案重測成果失其效力日期為100年8月24日，並通知各該土地所有權人等情，此觀前鎮地政109年8月20日函（見本院卷第93頁）、地政局109年9月26日、109年10月30日、109年12月18日、110年1月28日地籍重疊疑義會議紀錄（見本院卷第97頁至第98頁、第100頁、第102頁至第104頁、第45頁至第46頁）、110年2月23日高市地政發字第11070210600號（見本院卷第115頁至第116頁）、第11070210601號函（見本院卷第113頁）、系爭土地地籍圖重測地籍調查表（見本院卷第119頁至第130頁）、66年度重測區鳳宮段122地號等土地地籍圖重測地籍調查表（見本院卷第145頁至第162頁）、69年度重測區鳳宮段253、254地號地籍圖重測地籍調查表（見本院卷第165頁至第166頁）即明。而原高雄縣○○鄉於68年高雄市改制直轄市時併入高雄市成為小港區，此為眾所周知之事實，前揭店鎮段與鳳宮段土地地籍重疊肇因於兩地段相關毗鄰地號之重測地籍調查表分別於66年度（當時隸屬小港鄉）及69年度（當時已改隸小港區）製作且所載界址存有不一致情形，堪認坐落在66年度及69年度分別已辦地籍測

量地區內之前揭土地確因地籍重疊之結果將衍生與地籍原圖破損、滅失、比例尺變更等相類之地籍爭議，性質上自屬土地法第46條之1所定「其他重大原因」，依前揭說明，地政機關自得依該規定重新實施地籍測量。故被告於110年間辦理本件店鎮段184地號等13筆土地及鳳宮段122地號等24筆土地補辦地籍圖重測作業，其程序之發動自屬適法。

3、按「地籍圖重測，應依下列程序辦理：一、劃定重測地區。二、地籍調查。三、地籍測量。四、成果檢核。五、異動整理及造冊。六、繪製公告圖。七、公告通知。八、異議處理。九、土地標示變更登記。十、複（繪）製地籍圖。」此觀地籍測量實施規則第185條即明。其中地籍調查程序，係就重測區範圍內全部土地及與重測區毗鄰測區外未辦過重測之已登記土地，依據土地登記資料及有關資料，逐宗編造地籍調查表後，定期通知土地所有權人前往土地現場，就土地權利狀況、土地標示、土地界址及土地使用現況等事項予以調查後，查註於地籍調查表內，作為界址測量之依據。土地所有權人應於地政機關通知辦理地籍調查時到場指界，並在界址分歧點、彎曲點或其他必要之點，會同鄰地所有權人共同認定，自行設立界標。惟事實上亦可能發生土地所有權人於地籍調查程序到場而不能指界之情形。故土地法第46條之1至第46條之3執行要點第4點第1款規定：「重測地籍調查時，到場之土地所有權人不能指界者，地籍調查及測量人員得參照舊地籍圖及其他可靠資料，協助指界，並依下列方式辦理：（一）土地所有權人同意該協助指界之結果者，視同其自行指界。」準此，協助指界程序，係指土地所有權人於地籍調查程序時均到場而不能指界時，地籍調查及測量人員得參照舊地籍圖及其他可靠資料協助指界，於協助指界之宗地界址點位成果經套繪面積分析檢核定後，由測量人員會同地籍調查人員另行排定協助指界日期，並由地籍調查人員填發協助

指界定期通知書，通知土地所有權人屆時到場認定及完成地籍調查補正手續，其經土地所有權人同意協助指界之結果者，即視同其自行指界之結果。查被告為辦理本件地籍圖重測作業而於110年4月8日發函通知原告及其他相關土地所有權人，於110年4月23日到場指界辦理地籍調查作業；原告則委託代理人於110年4月26日到場並同意協助指界結果等情，有被告110年4月8日高市府地發字第11070426002號函（見本院卷第117頁）及系爭土地110年度地籍圖重測地籍調查表（見本院卷第119頁至第130頁）在卷可稽。其中被告於110年4月26日辦理系爭土地之地籍調查程序時，原告委託代理人朱光保到場，而地籍調查表就系爭土地之各界址標示均於備註欄註明「同意協助指界之結果」，且原告代理人朱光保亦均於各該地籍調查表蓋章等情，此觀系爭土地之110年度地籍調查表即明，足見原告於被告辦理系爭土地之地籍調查程序時，其委託代理人朱光保到場而有不能指界之情形，乃由地籍調查及測量人員參照舊地籍圖及其他可靠資料協助指界，原告代理人朱光保則蓋章同意協助指界之結果，則依前揭土地法第46條之1至第46條之3執行要點第4點第1款規定，視同原告自行指界。且被告因與系爭土地毗鄰土地之土地所有權人亦皆同意協助指界之結果，未有界址爭議之情形，被告乃於地籍調查程序後即續行辦理地籍測量實施規則第185條第3款所定地籍測量程序（外業界址測量），依原告及毗鄰土地所有權人同意協助指界之範圍，測定各宗地土地位置、形狀、大小，其面積即為界址範圍決定之結果，並據以辦理經界調整、面積計算、土地標示變更登記事宜，核與土地法第46條之2、地籍測量實施規則第79條、第82條、第83條、第84條、第95條、第151條、第191條及土地法第46條之1至第46條之3執行要點第4點、第8點等規定相符。嗣被告於110年6月7日函請前鎮地政補辦系爭土地之地籍圖重測成果公告作業及寄發地籍圖重測土地標示變更結果通知

書予原告，並另以原處分補辦公告地籍圖重測成果圖冊；原告於公告期間以110年7月5日函提出異議複丈，經前鎮地政派員會同原告至系爭土地依重測地籍調查表所載界址實地複丈結果並無錯誤，前鎮地政乃以110年8月3日函檢送異議複丈結果通知書通知原告複丈結果等情，有原告110年7月5日函（見訴願卷第59頁）、被告110年6月7日函（見本院卷第131頁）、地籍圖重測土地標示變更結果通知書（見本院卷第27頁）、原處分（見本院卷第133頁至第134頁）、地籍圖重測結果清冊（見本院卷第233頁至第236頁）、前鎮地政110年8月3日函暨異議複丈結果通知書（見訴願卷第60頁至第65頁）在卷可憑。核與土地法第46條之3、地籍測量實施規則第199條、第201條第1項及土地法第46條之1至第46條之3執行要點第14點、第15點第1項等規定相符。而複丈結果既無錯誤，則依土地法第46條之3第3項規定，地政機關即應據以辦理土地標示變更登記。從而，被告所為地籍圖補辦重測結果公告關於系爭土地部分，難認有何違法。

4、原告固主張：被告係以土地開發處110年1月14日函、110年1月28日「小港區店鎮段184地號等13筆土地與鳳宮段122地號等24筆土地地籍重疊疑義說明會簽到表及紀錄」及前鎮地政之實地檢測結果為依據，經由不同行政機關本於各自職權參與，作成地籍圖重測成果撤銷之「先階段行為」，嗣再作成補辦及公告地籍圖重測結果之「後階段行為」，前後二階段行為相互具拘束力，故整體行政行為屬多階段行政處分；而109年10月30日會議紀錄、109年12月18日會議紀錄（第三次會議）、土地開發處110年1月14日函說明二、110年1月28日說明會簽到表及會議紀錄、地政局110年2月23日高市地政發字第11070210600號、第11070210601號函主旨明確表示將行政處分撤銷，然說明二就撤銷所持之法令依據，卻適用無法同時併用之行政程序法第111條、第117條及第118條。原處分於作成程序中既認店

鎮段66年度地籍圖重測與鳳宮段69年度地籍圖重測因毗鄰地號間具有重測地籍調查表所載界址不一致、地籍重疊等瑕疵，應依行政程序法第117條、第118條撤銷，又認該瑕疵已達行政程序法第111條重大瑕疵之無效程度，就其瑕疵究竟係屬得撤銷，或是已達重大無效之程度，前後混淆認定，顯有適用法令違法之處；且就處分作成之事實、理由及法令依據等要項均欠缺明確記載，甚至相互矛盾，無法使人民瞭解其受處分之原因事實及其法令依據，顯不符行政行為明確性及理由明確性云云。然按多階段行政處分係指行政處分之作成依其法定程序須由2個以上機關本於各自職權先後參與，而最後階段直接對外發生法律效果之行政行為始具行政處分性質者而言。對照前述土地法第46條之1規定：「已辦地籍測量之地區，因地籍原圖破損、滅失、比例尺變更或其他重大原因，得重新實施地籍測量。」再參照地籍測量實施規則第185條規定：「地籍圖重測，應依下列程序辦理：1.劃定重測地區。2.地籍調查。3.地籍測量。4.成果檢查。5.異動整理及造冊。6.繪製公告圖。7.公告通知。8.異議處理。9.土地標示變更登記。10.複（繪）製地籍圖。」足見地政機關因地籍原圖破損、滅失、比例尺變更或其他重大原因即得在已辦地籍測量之地區重新實施地籍測量；地政機關依據土地法及地籍測量實施規則等有關辦理地籍圖重測之程序規定循序實施，土地所有權人應於地政機關通知之限期內，自行設立界標並到場指界。測量人員則依所有權人一致之指界界址，應用測量儀器與技術測定各宗土地位置、形狀、大小及計算面積，並依計算之成果辦理重測成果公告、土地標示變更登記及繪製地籍圖。依此地籍圖重測之法定程序以觀，地政機關實際上並無須先將重測前之舊有地籍撤銷始得辦理後續地籍圖重測之實施程序，從而，地政局110年2月23日高市地政發字第11070210600號、第11070210601號函將系爭土地先前之地籍圖重測成果撤銷，實際上並非被

告辦理本件地籍圖重測之必要程序，被告僅需基於土地法第46條之1所定法定原因即得啟動地籍圖重測程序，並於新的重測結果之公告確定後，即由新的重測結果取代舊有地籍圖，其法定程序並不符合前述多階段行政處分之概念特徵，自無原告所主張地籍圖重測成果撤銷之「先階段行為」與補辦及公告地籍圖重測結果之「後階段行為」相互具拘束力之情形。且學理上所稱「違法性承繼理論」係指行政處分之作成應以他行政處分之合法存在為基礎時，如為基礎之前處分違法，則後處分之合法性即受影響而言。惟若兩行政處分間不存在前開關係，則仍非「違法性承繼理論」所適用之對象。依前揭說明，被告實施本件地籍圖重測僅以法定原因具備即得啟動，既不以將系爭土地重測前之地籍圖重測成果撤銷處分為必要且亦不以其合法存在為基礎，則原處分與該撤銷處分間即非「違法性承繼理論」所適用對象。地政局110年2月23日將系爭土地先前之地籍圖重測成果撤銷之行政處分有無瑕疵、是否合法，實際上均不影響被告本件所辦理地籍圖重測之效力，只要被告本件辦理地籍圖重測基於法定原因啟動且依法定程序實施，其重測結果公告即無違法之疑義。況按當事人如以後行政處分為訴訟客體，而非以有效之先前行政處分為訴訟客體，提起行政訴訟時，則該先前行政處分之實質合法性，並非該受訴行政法院審理之範圍。地政局於110年2月23日以高市地政發字第11070210600號函送達原告等相關土地所有權人時，已教示法定救濟期間及途徑（見本院卷第116頁），各處分相對人及利害關係人均未於30日內就該處分繕具訴願書提起訴願，顯然已非屬本件訴訟客體，依前揭說明，該撤銷處分之適法性亦非本院審理之範圍。故原告主張地政局補辦及公告地籍圖重測結果整體行政行為屬多階段行政處分云云，容有誤解，並不可採。復按書面行政處分所記載之事實、理由及其法令依據，已足使受處分之相對人瞭解該處分所由之原因事實及其依據之法

令，且不影響處分之結果者，縱其事實與理由之記載較為簡略，仍難認其違反行政行為內容之明確性原則。查原處分之主旨欄記載：「公告本市○○區○鎮段184地號等13筆土地與小港區鳳宮段122地號等24筆土地之補辦地籍圖重測結果圖冊（含地籍公告圖及地籍調查表、重測各種清冊），列於高雄市政府地政局前鎮地政事務所供閱覽。」其依據則載明：「土地法第46條之1、2、3暨地籍測量實施規則第199條至第203條之規定。」公告事項敘明：「一、公告土地：高雄市○○區○鎮段……201、201-1～201-6地號等13筆土地……。二、公告期間：自民國110年6月21日至第110年7月21日止，計30日。三、凡重測區內上開公告土地所有權人，於公告期間內，可攜帶重測結果通知書、國民身分證、私章等，前往高雄市政府地政局前鎮地政事務所閱覽地籍圖重測結果。」（見本院卷第133頁至第134頁）等語，且附有地籍圖重測結果清冊（見本院卷第233頁至第236頁），則原處分既已分別記載主旨、公告事項及其法令依據，自已足使原告得以瞭解被告作成原處分補辦地籍圖重測結果圖冊之內容及其法令依據，難認被告作成原處分有何不明確情事。從而，原告前揭主張，亦無從作為其有利認定之佐憑。

5、原告另主張：店鎮段土地於66年度地籍調查表之界址標示記載B-C、C-D、D-E等3段界址連接線，實地調查情形均為「水溝」，使用現況為「溝地」，然該段界址連接線現今均已鋪設水泥，已與現況不符，本此違誤基礎進行測量之結果定有錯誤，進而導致其土地面積短少，顯非適法云云。惟按實施地籍圖重測作業程序中地籍調查作業，關於土地界址之調查，原則上係以土地所有權人之指界為準，若土地所有權人間因指界不一致發生界址爭議時，依土地法第46條之2第2項準用同法第59條第2項規定，須先進行調處程序，如土地所有權人不服調處結果時，則應於收到調處通知後15日內，向司法機關訴請審理，逾期不起訴

者，地籍調查人員即依原調處結果辦理測量。若土地所有權人係對於地籍測量之結果認有錯誤而有所不服，依土地法第46條之3規定，則應於公告期間內聲請複丈，如仍未獲救濟，則得循訴願及行政訴訟請求救濟。足見土地法第46條之2第2項所定「土地所有權人因設立界標或到場指界發生界址爭議」，與同法第46條之3第2項所定「土地所有權人認為前項測量結果有錯誤」，二者爭執之對象不同，救濟方法亦屬相異。前者係就土地界址而為爭議，涉及私權，準用同法第59條第2項規定，由主管地政機關予以調處，不服調處者，向民事法院提起訴訟以為救濟；後者係就地籍重測結果而為爭議，由土地所有權人先向地政機關申請複丈，不服複丈結果者，則循序提起訴願及行政訴訟以為救濟。且土地重測既係因地籍原圖破損、滅失、比例尺變更等重大原因而開啟之行政程序，則地政機關即係應用最新測量技術至實地尋找適切之界址點為其主要施測手段，並於按宗施測確認界址點時，以施測地所有人及相鄰地所有人已設立之界標、經其到場指界相互確認之經界線作為執行測量之重要準據，至於舊地籍圖、實地鄰近相關參考點，如既有界樁、房屋、圍牆、田埂、道路、水溝等物，均僅供作地政機關施測時之輔助參考資料。觀諸系爭土地之地籍圖重測地籍調查表（見本院卷第119頁至第130頁），已就重測區範圍內全部土地與毗鄰測區土地，依土地登記及有關資料逐宗編造地籍調查表後，定期通知土地所有權人前往現場就土地權利狀況、土地標示、土地界址及土地使用現況等事項加以調查，其宗地界址均予編號，並賦予點位座標查註於地籍調查表內，作為界址測量之依據，且原告於地籍調查期日委託代理人朱光保到場而有不能指界之情形，乃由地籍調查及測量人員參照舊地籍圖及其他可靠資料協助指界，原告代理人朱光保則蓋章同意協助指界之結果，則依前揭土地法第46條之1至第46條之3執行要點第4點第1款規定，視同原告自行指界，業如前述，

則被告因與系爭土地毗鄰土地之土地所有權人亦皆同意協助指界之結果而未有界址爭議之情形，被告自得依原告及毗鄰土地所有權人同意協助指界之範圍，續行辦理地籍測量實施規則第185條第3款所定地籍測量程序（外業界址測量），重測後戶地測量採數值法測繪，測定各宗地土地位置、形狀、大小，其面積即為界址範圍決定之結果，並據以辦理經界調整、面積計算、土地標示變更登記事宜，故原告自難執土地界址現況與66年度地籍調查表界址標示有異指摘原處分關於系爭土地部分違法。況依前揭說明，如施測地所有人與相鄰地所有人間倘發生界址爭議，此際地政機關於重測期間依土地法第46條之2第2項準用同法第59條第2項規定，在對系爭經界線（或界址點）有爭議之土地所有權人間以地政機關施測者之專業判斷立於類似仲裁者之角色進行調處，而對界址有爭議之人若仍不服調處結果者，得限期向普通法院之民事庭起訴；重測程序則於公告期滿、複丈成果無誤或更正後，經地政機關依重測結果辦理土地標示變更登記後即告完成。原告上開主張核係就土地界址而再為爭議，已屬私權糾葛範疇，自應另循民事訴訟程序救濟，無從作為主張原處分違法之佐憑。

六、綜上所述，被告於110年間辦理本件地籍圖重測作業，其程序之發動及相關實施程序核屬適法。原告前揭主張均不足以動搖原處分關於系爭土地部分之合法性，自難認原處分關於系爭土地部分有何違法；訴願決定予以維持，亦無不合。從而，原告訴請撤銷訴願決定及原處分關於系爭土地部分，為無理由，應予駁回。

七、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料，經斟酌後均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

八、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　3　　月　　24　　日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官　孫　國　禎

法官　林　韋　岑

法官　曾　宏　揚

以上正本係照原本作成。

一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

三、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1項但書、第2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. 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　　112　　年　　3　　月　　25　　日

書記官　林　幸　怡