高雄高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第一庭
115年度訴字第186號

原　　告　詹大為

被　　告　屏東縣里港地政事務所

代　表　人　董志仁
訴訟代理人　劉政導
　　陳俊廷
　　林建全

上列當事人間有關土地登記事務事件，原告不服屏東縣政府中華民國114年8月28日屏府訴字第61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，審判長應先定期間命補正：……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款定有明文。同法第6條第1項規定：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。……。」可知依此規定提起之確認訴訟，除確認公法上法律關係成立或不成立者外，係以「行政處分」為對象，如以非行政處分為對象，訴請確認無效，即屬起訴不備要件，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應以裁定駁回之。

二、確認民國106年3月13日地籍圖重測地籍調查表及106年8月25日地籍圖重測地籍調查（界址標示補正）表無效部分：

(一)原告訴請確認106年3月13日地籍圖重測地籍調查表（本院114年度訴字第399號卷，下稱前審卷，第97頁）及106年8月25日地籍圖重測地籍調查（界址標示補正）表（前審卷第99頁）無效的理由為：原告於84年2月27日向被告請領地籍圖謄本，發現坐落00縣00鄉000段0000地號(重測後為00段0000地號，下稱系爭土地)附近的土地和道路，106年重測後的地籍圖和84年被告發的地籍圖謄本不符，原本圖裡面沒有部分，被告把它加上去，這部分有登載不實，106年3月13日地籍圖重測地籍調查表所示重測前系爭土地相鄰土地1370地號，84年的地籍圖謄本並沒有這個地號，這個地號不知道從那裡來的，該地號向下延伸出很多地號，都不知道從那裡冒出來的，106年8月25日地籍圖重測地籍調查（界址標示補正）表也是有相同的情形，因此要確認上述地籍圖重測地籍調查表及地籍圖重測地籍調查（界址標示補正）表無效等語（本院卷第72-74頁原告到庭陳述的理由）。

(二)土地法第46條之1、第46條之2、第46條之3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。」「（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。」「（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。」依土地法第46條之1至第46條之3執行要點第4點、第7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，並依下列方式辦理：㈠土地所有權人同意該協助指界之結果者，視同其自行指

界。㈡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。㈢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。」「重測土地地形特殊，實地無法設立界標者，應於地籍調查表空白處註明其原因。」又依地籍測量實施規則第79條規定：「（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。」

(三)綜上法令規定意旨，可知於重新實施地籍圖重測作業程序中，應先進行地籍調查作業，關於土地界址之調查，係以土地所有權人之指界為準，倘土地所有權人不到場指界或到場不願指界情形，地籍調查測量人員始能依土地法第46條之2第1項規定之法定順序認定界址逕行施測。又倘鄰地所有人間指界不一致而發生界址爭議時，地籍調查人員基於中立性地位，無權認定界址施測，應先進行調處程序，依調處結果辦理。是以，地籍調查人員應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，作為地籍界址測量之依據。倘地籍調查表經審核後，認有不完備而須補正者，則應辦理地籍調查表之補正，就補正調查之結果，填載地籍調查補正表再行送請審核。由此可知，地籍調查表及地籍調查（界址標示補正）表係地籍調查人員就特定土地之界址等相關資料實地調查後，登載其調查結果之書面記錄，經審核後，交由地籍測量人員據以重新實施測量，完成地籍圖重測結果，始得依土地法第46條之3第1項對外為公告。就地籍測量結果公告之多階段程序而論，地籍調查表及地籍調查（界址標示補正）表僅係地籍圖重測作業之內部先行準備行為而已，尚不對外發生公法上任何具體之法律效果。

(四)原告訴請確認106年3月13日地籍圖重測地籍調查表及106年8月25日地籍圖重測地籍調查（界址標示補正）表無效，核上述調查表略圖部分記載之意旨，係單純將其辦理系爭土地地籍調查之界址標示相關位置作成略圖，作為地籍測量人員測量地籍圖之事實依據，參照前述規定及說明，應係實施地籍圖重測作業之先行內部準備行為，並非最終就地籍圖測量結果之對外意思表示，尚無因此對外直接發生具體公法上效果，性質上並非行政處分。原告對之提起確認無效訴訟，起訴即非合法。

三、確認110年屏里土測字第000000號、第000000號及114年屏里土測字第000000號複丈成果圖無效部分：

(一)原告訴請確認110年屏里土測字第000000號（前審卷第203頁）、第000000號（前審卷第205頁）及114年屏里土測字第000000號複丈成果圖（前審卷第207頁）無效的理由為：上述110年屏里土測字第000000號、第000000號複丈成果圖所示坐落00縣00鄉00段0000地號，84年的地籍圖謄本並沒有這個地號，114年屏里土測字第000000號複丈成果圖所示坐落00縣00鄉00段0000地號及一直延伸到0000地號，84年的地籍圖謄本也都沒有這些地號等語（本院卷第74-75頁原告到庭陳述的理由）。

(二)地籍測量實施規則第204條第1款規定：「土地有下列情形之一者，得申請土地複丈（以下簡稱複丈）：一、因自然增加、浮覆、坍沒、分割、合併、鑑界或變更。」第221條規定：「（第1項）鑑界複丈，應依下列規定辦理：一、複丈人員實地測定所需鑑定之界址點位置後，應協助申請人埋設界標，並於土地複丈圖上註明界標名稱、編列界址號數及註明關係位置。二、申請人對於鑑界結果有異議時，得再填具土地複丈申請書敘明理由，向登記機關繳納土地複丈費申請再鑑界，原登記機關應即送請直轄市或縣（市）主管機關派員辦理後，將再鑑界結果送交原登記機關，通知申請人及關係人。三、申請人對於再鑑界結果仍有異議者，應訴請法院

裁判或以訴訟外紛爭解決機制處理，登記機關不得受理其第3次鑑界之申請。（第2項）前項鑑界、再鑑界測定之界址點應由申請人及到場之關係人當場認定，……複丈人員應在土地複丈圖及土地複丈成果圖載明其事由。（第3項）關係人對於第1項之鑑界或再鑑界結果有異議，並以其所有土地申請鑑界時，其鑑界之辦理程序及異議之處理，準用第1項第2款及第3款之規定。」可知，複丈成果圖本身並非行政處分，人民因鑑界得申請土地複丈，申請人或關係人對鑑界結果有異議時，得申請再鑑界，土地登記機關即應送請縣市主管機關派員辦理再鑑界，倘對縣市主管機關所為再鑑界結果仍有不服，則不能提起行政訴訟，而僅能訴請民事法院確認界址。復因人民相互間因土地界址發生糾紛，係屬不動產所有權之私權爭執，而非公法上爭議，應提起民事訴訟（確認經界之民事訴訟須以相關土地所有權人為兩造當事人，非以地政主管機關為當事人），由普通法院受理審判，行政法院並無受理之權限。

(三)土地複丈或地政機關所為之測量及釘樁行為，純係基於職權提供土地測量技術上之服務，性質上應屬鑑定行為之一種，為該機關就系爭土地界址何在所為的專業上意見，並無發生權利義務內容變動之法律上效果，並非行政處分。是依前揭規定及說明，原告如不服鑑界結果，得提出再鑑界申請，對於再鑑界之結果仍有異議者，應向普通法院提起民事訴訟，而不得就土地複丈機關繪製之土地複丈成果圖或界址檢測之函覆提起行政訴訟。上述110年屏里土測字第000000號、第000000號及114年屏里土測字第000000號複丈成果圖，係被告依地籍測量實施規則第204條規定辦理鑑界，其內容僅係將鑑定界址結果，依法通知當事人，核屬觀念通知，尚非行政處分。當事人對上述複丈成果圖鑑界成果有異議，依地籍測量實施規則第221條第1項第2款、第3款規定，應申請再鑑界，或向司法機關訴請處理（即應以相關土地所有權人為當事人而提起確認經界之民事訴訟，非以地政主管機關為當事

人），是上述被告辦理鑑界複丈據以繪製之土地複丈成果圖，對土地所有權人或利害關係人之權利義務關係不生規制效力。從而，原告對性質上非屬行政處分之上述複丈成果圖提起確認無效訴訟，核屬起訴不備要件，且性質上無法補正，應予駁回。

四、確認屏東縣政府95年1月25日屏府地徵字第00000000000號公告事項第2項詹00及詹00切結書無效部分：

(一)我國關於行政訴訟與民事訴訟的審判，依現行法律規定，採二元訴訟制度，分由不同性質的法院審理。關於因公法關係所生的爭議，由行政法院審判，因私法關係所生的爭執，則由普通法院審判。行政機關代表國庫贈與公有財產，並非行使公權力對外發生法律上效果的單方行政行為，即非行政處分，而屬私法上契約行為，當事人若有爭執，係屬不動產所有權之私權爭執，而非公法上爭議，應提起民事訴訟（須以相關土地所有權人為兩造當事人，非以地政主管機關為當事人），由普通法院受理審判，行政法院並無受理之權限。

(二)原告訴請確認屏東縣政府95年1月25日屏府地徵字第00000000000號公告（本院地方行政訴訟庭115年度簡字第34號卷，下稱地行卷，第107頁）事項第2項詹00及詹00切結書（地行卷第23頁）無效的理由為：坐落00縣00鄉000段0000地號土地原為原告祖父詹00所有，詹00死亡後由原告父親詹00、詹00（原告三叔）及詹00（原告堂兄弟）繼承，因上述土地屬大陳義胞配耕贈與繼承農地，詹00及詹00於94年11月18日書立切結書，同意撤銷贈與，因此該土地現已登記在財政部國有財產署，依00縣00鄉000、00堤防省有新生地處理作業程序第4點第4款第2目第2小目及土地登記規則第119條第1項第5款第2目規定，繼承開始時在74年6月5日以後者，應檢附法院准予備查之證明文件，詹00及詹00於94年11月18日以書立切結書的方式，未檢附法院准予備查之證明文件，同意撤銷贈與，已違反上述法令的規定而無效等語（本院卷第75-79頁原告到庭陳述的理由）。

(三)詹00及詹0094年11月18日書立的切結書內容為：同意將大陳義胞配耕贈與繼承農地即00縣00鄉000段0000地號土地撤銷贈與。而屏東縣政府95年1月25日屏府地徵字第00000000000號公告主旨：「公告大陳義胞詹00等11人申請受贈000、00堤防國有新生地，坐落00鄉000段0000、0000地號等2筆土地贈與事宜。」該公告說明二至四 項：「二、詹00及詹00二人放棄坐落00鄉000段0000地號土地乙筆受贈權利。三、公告期滿無人異議或異議事件經協調確定後，函報財政部國有財產局台灣南區辦事處賡續辦理贈與事宜。公告期間：30日（自民國95年1月25日起至95年2月24日止）」則由上述公告及切結書內容觀之，該切結書係對000段0000地號土地為撤銷贈與，屬合意解除贈與契約之行為（受贈人無單獨撤銷贈與的權利），上述公告將該切結書作為公告事項的內容，仍不影響其為私法契約的性質。原告就上述切結書所生爭議，依上述規定及說明，核與人民公法上權利義務的實現無關，與一般民事契約關係並無本質上差異。原告對上述切結書有所爭執，應以屏東縣政府或財政部國有財產署為被告（非以地政主管機關為當事人），循民事訴訟程序解決，行政法院無受理訴訟的權限，亦無從逕為移送管轄的法院。退萬步言，縱認上述公告事項已引用系爭切結書的內容，而為公告內容的一部分，因而所產生的爭議，屬公法上爭議，原告若有不服，亦應於95年2月24日之前提出異議，方能提起行政爭訟，而非逕行提起確認無效訴訟。從而，原告對性質上非屬行政處分之上述切結書提起確認無效訴訟，核屬起訴不備要件，且性質上無法補正，應予駁回。

五、綜上所述，原告訴請確認無效的程序標的，即上述重測地籍調查表、複丈成果圖、切結書等均非屬行政處分，不得對之提起確認無效訴訟。原告提起本件訴訟，核屬起訴不備其他要件，且其情形不能補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款後段規定裁定駁回。至原告之訴既經不合法裁定駁回，

則兩造關於實體事項之爭執，本院即無從審酌，附此敘明。

六、原告請求：訴願決定及原處分（即被告114年5月13日裁處書）均撤銷部分，本院另以判決駁回之，附此敘明。

七、結論：原告之訴不合法。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　7　　月　　27　　日

審判長法官　孫　國　禎

法官　吳　文　婷

法官　李　協　明

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，經最高行政法院認	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。

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　　115　　年　　7　　月　　27　　日

書記官　蔡　玫　芳