臺中高等行政法院判決

109年度訴字第258號
110年12月9日辯論終結

原　　告　胡佑嘉

　　胡苾芬

　　胡宜芬

　　胡佑旗

共　　同
訴訟代理人　涂國慶　律師
被　　告　苗栗縣苗栗市公所

代　表　人　邱鎮軍
訴訟代理人　饒斯棋　律師
複代理人　　甘真綋　律師
被　　告　苗栗縣政府
代　表　人　徐耀昌
訴訟代理人　蔡松穎

上列當事人間有關土地事務事件，原告不服內政部中華民國109年8月24日台內訴字第1090420411號、109年11月6日苗栗縣政府109年苗府訴字第62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、程序事項：

一、按「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。」行政訴訟法第111條第1項定有明文。而變更或追加他訴是否適當，則應就訴訟資料利用之可能、當事人利益、訴訟經濟等具體情事加以衡量。

二、本件原告起訴時狀載訴之聲明為：「一、被告苗栗縣政府與被告苗栗縣苗栗市公所應將苗栗縣苗栗市嘉福段1415地號土地總面積3208.42平方公尺、苗栗縣苗栗市嘉福段1416地號土地總面積319.10平方公尺、苗栗縣苗栗市嘉福段1417地號土地總面積0.81平方公尺土地，為回復原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記之處分。二、原處分及訴願決定均撤銷。三、訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷一第15頁至第17頁），嗣於民國（下同）110年2月2日以行政訴訟變更聲明狀將訴之聲明更正為：「一、原處分（按：為被告苗栗縣政府109年6月1日府地劃字第1090106720號函，見本院卷二第82頁第10行至第11行）及訴願決定（按：為內政部109年8月24日台內訴字第1090420411號訴願決定）均撤銷。二、被告苗栗縣○○市○○○○○○○○○○○○○○○段224-29、224-10地號胡晉輝因重劃所減少之面 積457平方公尺以縣○○○市同地目之縣有地為所有權移轉原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記之處分、苗栗縣苗栗市嘉福段1415地號土地總面積3208.42平方公尺、苗栗縣苗栗市嘉福段1416地號土地總面積319.10平方公尺、苗栗縣苗栗市嘉福段1417地號土地總面積0.81平方公尺土地，為回復原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記之處分。三、訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷一第381頁至第383頁）。

三、另原告復於110年6月23日以行政訴訟變更聲明狀將訴之聲明再次變更追加為：「一、被告苗栗縣政府109年6月1日府地劃字第1090106720號函處分及被告苗栗縣○○市公所109年5

月25日苗市財行字第1090011736號函、109年7月3日苗市財行字第1090015127號函處分及訴願決定均撤銷。二、被告苗栗縣○○市公所應將被告苗栗縣○○市公所所有之苗栗縣○○市嘉福段1415地號土地總面積3208.42平方公尺土地、苗栗市公所所有之苗栗縣○○市嘉福段1416地號土地總面積319.10平方公尺之土地、苗栗市公所所有之苗栗市嘉福段1417地號土地總面積0.81平方公尺、苗栗市公所所有之苗栗市嘉福段1422地號土地總面積497.39平方公尺之土地為回復原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記。三、被告苗栗縣政府應將其所有之苗栗市嘉福段1418地號面積72.52平方公尺之土地為回復原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記。四、被告苗栗縣○○市公所應將已為第三人所有之苗栗市嘉福段1377地號土地面積103.06平方公尺土地、苗栗市嘉福段1377-2地號土地面積5.89平方公尺土地、苗栗市嘉福段1376地號土地面積123.29平方公尺土地、苗栗市嘉福段1375地號土地面積128.15平方公尺土地、苗栗市嘉福段1374地號土地面積132.14平方公尺土地向第三人買回為回復原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記之處分或以苗栗市所有之任一土地同上開土地同面積492.53平方公尺非公共設施可為一般建築土地移轉為原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記。五、被告苗栗縣○○市公所應將其所有之任一非公共設施可為一般建築土地苗栗市土地137.73平方公尺面積土地（依據：苗栗縣○○市公所68苗鎮財字第10500號說明二0.01425甲）為給付原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有之土地移轉所有權登記。六、訴訟費用由被告各自負擔。」（見本院卷二第221頁至第223頁），經核上揭訴之聲明一、二（除苗栗市公所所有之苗栗市嘉福段1422地號土地總面積497.39平方公尺之土地為回復原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記外）部分，乃本於相同基礎事實，將原為未臻妥

適之訴之聲明更正使符合法定程式，且與原已起訴部分可共用相同訴訟程序及訴訟資料，符合訴訟經濟原則，本院認原告上開訴之變更尚屬適當，應予准許，並就此部分予以審理。至於所追加被告苗栗市公所所有之苗栗市嘉福段1422地號土地總面積497.39平方公尺之土地為回復原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記及三、被告苗栗縣政府應將其所有之苗栗市嘉福段1418地號面積72.52平方公尺之土地為回復原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記。四、被告苗栗縣○○市公所應將已為第三人所有之苗栗市嘉福段1377地號土地面積103.06平方公尺土地、苗栗市嘉福段1377-2地號土地面積5.89平方公尺土地、苗栗市嘉福段1376地號土地面積123.29平方公尺土地、苗栗市嘉福段1375地號土地面積128.15平方公尺土地、苗栗市嘉福段1374地號土地面積132.14平方公尺土地向第三人買回為回復原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記之處分或以苗栗市所有之任一土地同上開土地同面積492.53平方公尺非公共設施可為一般建築土地移轉為原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記。五、被告苗栗縣○○市公所應將其所有之任一非公共設施可為一般建築土地苗栗市土地137.73平方公尺面積土地（依據：苗栗縣○○市公所68苗鎮財字第10500號說明二0.01425甲）為給付原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有之土地移轉所有權登記部分。核其訴之追加，溢脫於原本之法律關係與事實，且原告之起狀繕本乙於109年11月2日送達於被告（見本院卷一第127頁至第129頁之送達證書），被告亦不同意原告之追加變更（見本院卷二第382頁第3行至第15行、第403頁至第404頁），對此部分訴之追加或變更，本院不予准許。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

㈠緣本件訴外人胡晉輝所有重劃前苗栗縣苗栗市芒埔段224-10及224-29（分割自224-10地號）地號土地（下稱系爭土地）面積共4,599平方公尺，參加苗栗縣59年度維祥農地重劃，因無人提出異議，被告苗栗縣政府以59年2月23日栗府文地劃字第12316號公告重劃前後土地分配結果，苗栗縣苗栗地政事務所據以辦理重劃登記。系爭土地於59年10月2日重劃後登記為嘉盛段1583、1583-1及1583-2地號土地，面積共4,142平方公尺，於62年8月1日合併登記為嘉盛段1583地號土地，並於72年5月13日繼承登記為胡國忠所有。嗣胡國忠主張被告苗栗縣苗栗市公所（下稱被告苗栗市公所）於48年間，與其先人胡晉輝簽訂土地交換使用契約（下稱系爭契約），約定將其私有之芒埔段224-10地號與當時之苗栗鎮公所所有之同段224-9、226地號土地交換使用，並分別於108年10月21日、108年11月19日、108年12月13日、109年4月29日對重劃後土地面積減少提出陳情，經被告苗栗縣政府以108年11月4日府地劃字第1080211617號函復胡國忠略以：「……查胡晉輝君重劃前所有苗栗市芒埔段224-29及224-10地號土地面積共4,599平方公尺，……扣除重劃負擔457平方公尺後分配為嘉盛段1583、1583- 1及1583-2地號土地面積共4,142平方公尺。四、次查維祥農地重劃區土地業經重劃公告程序並已辦理登記完竣，且查對本案重劃前、後土地登記簿與重劃清冊土地面積均屬相符。」及以108年11月28日府地劃字第1080360363號函、108年12月23日府地劃字第1080377242號函、109年5月7日府地劃字第1090080724號函復同旨在案。胡國忠復於109年5月14日向被告苗栗縣政府陳情，經被告苗栗縣政府以109年6月1日府地劃字第1090106720號函（下稱109年6月1日函）復胡國忠略以：「……查胡晉輝所有芒埔段224-29、224-10地號土地於59年參加維祥農地重劃截止記載，重劃分配情形業經109年5月7日府地劃字第1090080724號函、108年11月28日府地劃字第1080360363號函、108年11月4日府地劃字第1080211617號函復在案。」。

㈡於上開期間，胡國忠（以原告胡佑嘉為代理人）依據監察院109年4月22日作成之院台內字第1091930414號函文調查報告，於109年4月29日向被告苗栗市公所要求被告苗栗市公所歸還舊地號苗栗縣苗栗鎮芒埔段224-29地號土地。被告苗栗市公所於109年5月25日以苗市財行字第1090011736號函復原告胡佑嘉略以：「二、……苗栗鎮芒埔段224-29地號土地現為苗栗市嘉福段1382地號土地，所有權人為胡國忠，非本市所有。三、又該筆土地本所及啟文國小目前並無使用或占用情形，爰無涉歸還土地事項。」胡國忠（以原告胡佑嘉為代理人）又於109年6月12日行文被告苗栗市公所表示不服，被告苗栗市公所復於109年7月3日以苗市財行字第1090015127號函復原告胡佑嘉略以：「……經查本所及苗栗縣苗栗市啟文國民小學確實無占用台端所有苗栗市嘉福段1382地號土地，因此無涉歸還情事。」。

㈢胡國忠不服被告苗栗縣政府109年6月1日函及被告苗栗市公所109年5月25日苗市財行字第1090011736號函、109年7月3日苗市財行字第1090015127號函，提起訴願。關於不服被告苗栗縣政府109年6月1日函之部分，經內政部以被告苗栗縣政府109年6月1日函非屬行政處分為由，於109年8月24日以台內訴字第1090420411號訴願決定不受理。另關於不服被告苗栗市公所109年5月25日苗市財行字第1090011736號函及109年7月3日苗市財行字第1090015127號函之部分，經被告苗栗縣政府以被告苗栗市公所109年5月25日苗市財行字第1090011736號函及109年7月3日苗市財行字第1090015127號函非屬行政處分為由，於109年11月6日以109年苗府訴字第62號訴願決定不受理。胡國忠於109年9月23日死亡，由繼承人即原告胡佑嘉、胡苾芬、胡宜芬、胡佑旗等人於109年10月26日提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.本件訴外人胡晉輝所有重劃前苗栗縣苗栗市芒埔段224-10（後分割出224-29）地號土地（即系爭土地）面積共4,599平方公尺，上開地號部分土地即現在苗栗縣苗栗市嘉福段（以下均簡稱嘉福段）1415地號土地總面積3,208.42平方公尺、嘉福段1416地號土地總面積319.10平方公尺、嘉福段1417地號土地總面積0.81平方公尺土地，被告苗栗縣政府取得土地未與胡晉輝完成合法行政契約行為，即登記予被告苗栗市公所。依據監察院109年4月22日院台內字第1091930414號調查報告，被告苗栗市公所明知有系爭契約，應依約定「本鎮所有芒埔段224-9、226號貳筆面積0.2260甲與台端所有芒埔段224-10號壹筆內面積0.1925甲交換使用，契約第2條所訂依往例加一成之面積與他人土地使用，按加一成面積依台端所有面積計算即0.1925甲，因此本所所有多出面積0.0335甲扣抵一成（0.01925甲）後尚有0.01425甲即將補償台端之地上物及犁工等依契約第2條訂定且彼此均按契約履行」，然被告苗栗市公所及被告苗栗縣政府卻不欲履行加成土地給付胡晉輝，而於多年後假藉農地重劃名目，以公權力減少胡晉輝土地面積並以前苗栗鎮公所68年7月9日六八苗鎮財字第10500號函（乙證1-5）主張原「交換使用案因雙方之參加重劃而原因消滅」。然被告苗栗市公所與被告苗栗縣政府既然主張系爭土地交換消滅，被告苗栗縣政府又使其地政處登記如監察院109年4月22日院台內字第1091930414號調查報告（甲證2）之嘉福段1415、1416、1417等地號土地為被告苗栗市所有，而非原地主胡晉輝所有，顯有登記錯誤之事實。被告如非履行上開加給土地面積予原告，亦應將原告所有系爭土地登記錯誤為被告苗栗市公所所有之嘉福段1415、1416、1417等地號土地更正登記為原告所有。

2.次查，胡國忠於109年5月14日之申請書（甲證3）就上開事項雖未如監察院調查報告清楚，然從主旨「苗栗縣舊芒埔段224-29地號土地取得存疑」，申請範圍並未侷限於爭議後半段之農地重劃，然被告苗栗縣政府卻主張「訴外人胡晉輝參

加苗栗縣59年度維祥農地重劃，因無人提出異議，原處分機關以59年2月23日栗府文地劃字第12316號公告重劃前後土地分配結果，苗栗地政事務所據以辦理重劃登記。系爭土地於59年10月2日重劃後登記為嘉盛段1583、1583-1及1583-2地號土地，面積共4,142平方公尺，於62年8月1日合併登記為嘉盛段1583地號土地，並於72年5月13日繼承登記為胡國忠所有」。胡國忠生前就被告苗栗縣政府109年6月1日函怠為處分，於109年7月7日提出訴願書（甲證5）提起訴願，訴願聲明主張如監察院調查報告查得事項範圍，然內政部訴願審議委員會於109年8月24日以內政部台內訴字第1090420411號訴願決定不受理，爰原告提起撤銷訴訟。

3. 原告於110年6月23日以行政訴訟變更聲明狀就原告胡佑嘉不服被告苗栗市公所109年5月25日苗市財行字第1090011736號函及109年7月3日苗市財行字第1090015127號函提起訴願、被告苗栗縣政府110年6月11日109年苗府訴字第62號訴願決定駁回，提起追加起訴撤銷，並變更聲明如下（按：此次訴之追加與變更，被告均表不同意）：

⑴被告苗栗縣政府109年6月1日函及被告苗栗市公所109年5月25日苗市財行字第1090011736號函、109年7月3日苗市財行字第1090015127號函及訴願決定均撤銷。

⑵被告苗栗市公所應將其所有之嘉福段1415地號土地總面積3208.42平方公尺土地、被告苗栗市公所所有之嘉福段1416地號土地總面積319.10平方公尺之土地、被告苗栗市公所所有之嘉福段1417地號土地總面積0.81平方公尺、被告苗栗市公所所有之嘉福段1422地號土地總面積497.39平方公尺之土地為回復原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記。

⑶被告苗栗縣政府應將其所有之嘉福段1418地號面積72.52平方公尺之土地為回復原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記。

⑷被告苗栗市公所應將已為第三人所有之嘉福段1377地號土地面積103.06平方公尺土地、嘉福段1377-2地號土地面積5.89平方公尺土地、嘉福段1376地號土地面積123.29平方公尺土地、嘉福段1375地號土地面積128.15平方公尺土地、嘉福段1374地號土地面積132.14平方公尺土地向第三人買回為回復原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記之處分或以被告苗栗市所有之任一土地同上開土地同面積492.53平方公尺非公共設施可為一般建築土地移轉為原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記。

⑸被告苗栗市公所應將其所有之任一非公共設施可為一般建築土地苗栗市土地137.73平方公尺面積土地（依據：苗栗縣苗栗市公所68苗鎮財字第10500號說明二0.01425甲）為給付原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有之土地移轉所有權登記。

⑹訴訟費用由被告各自負擔。

4.按行政訴訟法第8條第1項明定「人民與中央或地方機關，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同」。如「前項給付訴訟之裁判，以行政處分為據者，應於依第4條第1項或第3項提起撤銷訴訟時，併為請求。原告未為請求者，審判長應告以得為請求」（行政訴訟法第8條第2項參照），請求鈞院給予原告訴訟之程序保障等語。

㈡聲明：

1.被告苗栗縣政府109年6月1日函及被告苗栗市公所109年5月25日苗市財行字第1090011736號函、109年7月3日苗市財行字第1090015127號函及訴願決定均撤銷。

2.被告苗栗市公所應將其所有之嘉福段1415地號土地總面積3208.42平方公尺土地、被告苗栗市公所所有之嘉福段1416地號土地總面積319.10平方公尺之土地、被告苗栗市公所所有

之嘉福段1417地號土地總面積0.81平方公尺、被告苗栗市公所所有之嘉福段1422地號土地總面積497.39平方公尺之土地為回復原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記。

3.被告苗栗縣政府應將其所有之嘉福段1418地號面積72.52平方公尺之土地為回復原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記。

4.被告苗栗市公所應將已為第三人所有之嘉福段1377地號土地面積103.06平方公尺土地、嘉福段1377-2地號土地面積5.89平方公尺土地、嘉福段1376地號土地面積123.29平方公尺土地、嘉福段1375地號土地面積128.15平方公尺土地、嘉福段1374地號土地面積132.14平方公尺土地向第三人買回為回復原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記之處分或以被告苗栗市所有之任一土地同上開土地同面積492.53平方公尺非公共設施可為一般建築土地移轉為原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記。

5.被告苗栗市公所應將其所有之任一非公共設施可為一般建築土地苗栗市土地137.73平方公尺面積土地（依據：苗栗縣苗栗市公所68苗鎮財字第10500號說明二0.01425甲）為給付原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有之土地移轉所有權登記。

6.訟費用由被告各自負擔。

三、被告苗栗縣政府答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告110年6月23日之行政訴訟變更聲明狀內關於本件變更及追加訴之聲明，被告苗栗縣政府不同意原告之變更追加。

2.查59年被告苗栗縣政府辦理維祥農地重劃前芒埔段224-9地號土地為苗栗鎮（現苗栗市）所有，於59年分割為芒埔段224-9地號1,944平方公尺及芒埔段224-95地號4,244平方公尺。芒埔段224-95（重劃清冊記載為224-9內）地號土地參

加維祥農地重劃分配為嘉盛段1584地號土地。嘉盛段1584地號土地於67年8月7日分割為嘉盛段1584、1584-1、1584-2地號土地，後於87年5月30日重測為嘉福段1415、1417、1416地號土地（乙證2-2）。依胡晉輝參加維祥農地重劃對照清冊所載，胡晉輝重劃前土地為芒埔段224-29、224-10地號土地面積共4,599平方公尺，扣除農水路用地負擔206平方公尺及劃餘地負擔251平方公尺，重劃後分配嘉盛段1583、1583-1及1583-2地號土地面積共4,142平方公尺（乙證2-3）。

3. 本件原告之訴理由略謂：原告不服被告苗栗縣政府109年6月1日函（乙證2-4）及內政部109年8月24日台內訴字第1090420411號訴願決定；另主張應將苗栗市嘉福段1415、1416及1417地號土地回復所有權登記為原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有云云。惟查：

⑴被告苗栗縣政府109年6月1日函係對原告查詢案件所為之回復，僅為單純的事實敘述或理由說明，非對人民請求有所准駁，無生法律上之效果，屬觀念通知非行政處分。次查本案胡晉輝重劃前所有芒埔段224-29及224-10地號土地面積共4,599平方公尺，參加維祥農地重劃並無異議，經被告苗栗縣政府59年2月23日栗府文地劃字第12316號公告確定土地分配結果，由苗栗地政事務所於59年10月2日辦理重劃登記。胡晉輝重劃前土地扣除重劃負擔457平方公尺後分配為嘉盛段1583、1583-1及1583-2地號土地面積共4142平方公尺，經逐筆土地核對重劃前、後土地登記簿面積記載與分配清冊重劃前、後土地面積記載均屬相符，並無短少。

⑵另查芒埔段224-9地號土地分割出224-95地號，參加維祥農地重劃後分配嘉盛段1584地號土地，經分割為嘉盛段1584、1584-1、1584-2地號，再經重測為嘉福段1415、1417、1416地號土地，土地所有權為苗栗市所有，並無疑義（乙證2-2）。

4.查59年被告苗栗縣政府辦理維祥農地重劃區係依重劃當時土地法第135條、土地重劃辦法等規定辦理，重劃面積為749公頃，重劃後地段名為嘉盛段、芒埔段、維祥段、田寮段，土地所有權人依重劃分配清冊所載逾960人。因重劃迄今已逾50年，被告苗栗縣政府查無土地所有權人同意書。經查對重劃前地籍圖（乙證2-5）及重劃當時土地法第135條、土地重劃辦法（乙證2-1）、行政院56年1月5日台56訴7831號令（乙證2-6）等規定，維祥農地重劃區之耕地確有土地法第135條不適合於農事工作、不利於排水灌溉等得辦理農地重劃情形。

5.依臺灣省地政局51年11月2日地戊字第2429號函附件臺灣省各縣政府辦理農地重劃工作程序表，辦理規劃設計前需辦理土地權利及使用調查、使用人經營狀況調查（乙證2-7），惟因年代久遠查無重劃當時土地使用調查資料。依土地重劃辦法第15條規定：「重劃費用之分擔應依重劃後各宗土地價值比例定之。」行政院56年1月5日台56訴7831號令（五）關於重劃土地交換分合差額地價之補償方面，係以輪區為單位計算應分配耕地面積（乙證2-6）。經查對苗栗鎮及胡晉輝重劃分配清冊，負擔比例均相同為9.9%並整理為重劃負擔列表（乙證2-8）。

6.胡晉輝參加重劃土地為芒埔段224-10及224-29地號共2筆土地合計面積為0.4599公頃，重劃後扣除負擔分配為嘉盛段1583、1583-1、1583-2地號共3筆土地合計面積為0.4142公頃。胡晉輝參加重劃面積不到維祥農地重劃區總面積之千分之一，且重劃後依法規扣除負擔分配土地予胡晉輝，原告將被告苗栗縣政府農地重劃與原告及被告苗栗市公所間交換使用契約連結並無理由。次查60年7月1日苗栗擴大都市計畫始發布實施，上開計畫相關土地使用分區及公共設施（如文三學校用地）之配置係依都市計畫相關法令及原則規劃。本件原告將被告苗栗縣政府59年農地重劃、60年擴大都市計畫、

48年胡晉輝及苗栗鎮公所（現為苗栗市公所）間土地交換使用私法契約3件獨立事件連結顯無理由。

7. 查苗栗市嘉福段1418地號（重測前為嘉盛段1587-30地號）土地所有權人為苗栗縣，管理者為被告苗栗市公所，地目為道，登記原因為土地重劃（乙證2-9），係重劃後規劃為供耕地通行之農路，現為苗栗都市計畫範圍內道路（豐年路），無登記予原告之理由。

8. 另監察院109年4月22日院台內字第1091930414號調查報告有關農地重劃部分，被告苗栗縣政府前以109年6月24日府商都字第1090124546號函（乙證2-10）說明重劃當時原告及苗栗鎮參加重劃及負擔情形，並無疑義等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、被告苗栗市公所答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1. 原告110年6月23日之行政訴訟變更聲明狀內關於本件變更及追加訴之聲明，被告苗栗市公所不同意原告之變更追加。

2. 本件原告110年2月2日變更訴之聲明一係請求撤銷對被告苗栗縣政府109年6月1日函及內政部訴願決定，惟該函非被告苗栗市公所作成，原告逕將苗栗市公所列為聲明一被告，有被告不適格之違誤。

3. 原告於110年2月2日變更訴之聲明二係主張嘉福段1415、1416、1417等地號土地為作成回復原告4人公同共有所有權登記之處分；惟原告並未就此部分先行提起課予義務訴願，有起訴不備要件之情事，鈞院應以裁定駁回之。

4. 茲將兩造系爭契約交換之土地（芒埔段224-9地號、芒埔段226地號、芒埔段224-10地號）之所有權移轉及地號變更歷程整理如下:

⑴芒埔段224-9地號（被告苗栗市公所所有）：

44年：原所有權人為王森炎、王松炎。

52年：前苗栗鎮公所以買賣方式取得土地所有權，自此產權未曾移轉。

59年：分割為芒埔段224-9地號（面積1944平方公尺）及224-95地號（面積4244平方公尺）；同年，224-95地號因參加維祥農地重劃而分配為嘉盛段1584地號。

67年：嘉盛段1584地號分割為嘉盛段1584地號、嘉盛段1584-1地號、嘉盛段1584-2地號。

87年：因地籍圖重測，嘉盛段1584地號現為嘉福段1415地號、嘉盛段1584-1地號現為嘉福段1417地號、嘉盛段1584-2地號現為嘉福段1416地號。

⑵芒埔段226地號（被告苗栗市公所所有）：

42年：原所有權人為劉貴雲。

52年：前苗栗鎮公所以買賣方式取得土地所有權，自此產權未曾移轉。

⑶芒埔段224-10地號（原告所有）：

42年：因耕者有其田政策，胡晉輝取得所有權。

56年：由芒埔段224-10地號分出同段224-29地號。

59年：芒埔段224-10地號及224-29地號共4,599平方公尺參與維祥農地重劃，扣除農水路用地負擔206平方公尺及劃餘地負擔251平方公尺，重劃後分配為嘉盛段1583地號（面積1170平方公尺）、1583-1地號（面積220平方公尺）、1583-2地號（面積2,752平方公尺）。

62年：嘉盛段1583、1583-1、1583-2地號合併移載於嘉盛段1583地號，並分割增加嘉盛段1583-3至1583-22地號。

67年：分割增加嘉盛段1583-24至1583-26地號。

87年：因地籍圖重測，現為苗栗縣苗栗市嘉福段1382地號。

5.系爭契約僅約定胡晉輝應將其私有之芒埔段224-10地號與當時之苗栗鎮公所所有之同段224-9、226地號土地相互交換供對方使用，並未約定被告苗栗市公所須將其所有之土地移轉

所有權予胡晉輝之義務，而系爭契約顯屬私權糾紛，原告應依民事訴訟程序，訴請民事法院審判，原告執此私法契約逕行提起本件行政訴訟，自無理由：

⑴按「……互換土地使用，係一方以自己所有或有使用權之土地，換與他方使用為對價，而使用向他方換來之土地，其性質與租賃無殊。」、「……交換土地使用，係一方以自己所有或有權使用之土地換與他方使用為對價，而使用向他方換來之土地，其性質屬於互為租賃關係。」、「……又按土地之約定交互使用，並非無償，其性質應屬於互為租賃之關係，在此交換使用土地關係存續中，一方將其已換與他方使用之土地移轉登記予第三人所有，應有修正前民法第425條之適用，不得主張該第三人為無權占有而請求其拆屋還地。」最高法院86年度台上字第347號民事判決要旨、最高法院88年度台上字第2805號民事判決要旨、最高法院102年度台上字第479號民事判決要旨闡釋甚明。

⑵經查，原告提出之系爭契約固得證明被告苗栗市公所與胡晉輝曾訂有土地交換使用契約乙事，然參照系爭契約內容:「一、甲方現在啟文國民學校管理使用土地苗栗鎮芒埔段224-9號內及226號內面積計約0.2260甲與乙方所有同段224-10號內面積約0.1925甲自即日起交換使用。二、查學校依例以加一成之面積與他人土地使用，但因乙方土地上現有地上植物，故上條交換土地面積尚比往例超過0.01425甲給與乙方使用，此為經雙方同意作為與地上物補償以及犁工費等抵銷之。三、甲方經由啟文國民學校管理使用同段224-4號內0.0580甲及144-1號0.0263甲雜地現尚未開墾完成以前，為便利墾成，計自訂約之日起在上列兩條乙方所有土地未賣給與甲方之前給與乙方開墾使用，如經過兩年亦未成立買賣時，該兩筆土地則另行商議條件（但學校如因本身須要使用時除外）。又第1條所列交換土地在甲方尚未使用部分准許乙方無租暫時使用，但至學校須

要使用時乙方應即無條件交還學校使用。四、乙方所有土地坐落苗栗鎮芒埔224-10號面積0.4697甲對政府提前繳納地價稅核定時，即甲、乙雙方應訂定買賣議價，同時甲方應需先行墊付款新台幣壹萬元正交與乙方為定頭金。……」云云，系爭契約僅約定被告苗栗市公所所有之芒埔段224-4號內0.0580甲及144-1號0.0263甲雜地、第1條所列交換土地在被告苗栗市公所尚未使用部分准許胡晉輝使用。

⑶再參酌系爭契約「……自訂約之日起在上列兩條乙方所有土地未賣給與甲方之前給與乙方開墾使用，如經過兩年亦未成立買賣時，該兩筆土地則另行商議條件（但學校如因本身須要使用時除外）。又第1條所列交換土地在甲方尚未使用部分准許乙方無租暫時使用，但至學校須要使用時乙方應即無條件交還學校使用。……」之內容，並未約定被告苗栗市公所就上開地號土地負移轉所有權予胡晉輝之義務。從而，依據系爭契約內容兩造係各自以自己所有之土地，換與他方使用作為對價而使用從他方換來之土地，是系爭契約當時應屬租賃性質無誤，被告既無移轉原芒埔段224-9地號及226地號土地之所有權予胡晉輝之義務，原告自無公法上之權利請求被告依系爭契約請求移轉之權利，此顯屬私權糾紛，原告應依民事訴訟程序，訴請民事法院審判，原告執此私法契約逕行提起本件行政訴訟，自無理由，尤有甚者，系爭契約業因兩造參與59年維祥農地重劃後分配完畢時即消滅；縱認系爭契約未消滅（純屬假設，非表自認），原告分配之土地並未減少，且原告主張之契約請求權亦早已罹於民法第125條所定之15年時效，被告苗栗市公所自得行使時效抗辯拒絕履行。

6.縱認系爭契約當時係有效存在，惟因兩造參與59年維祥農地重劃後分配完畢時即消滅，原告不得再依系爭契約請求被告移轉原芒埔段224-9地號土地之所有權：

⑴按土地法第136條規定：「土地重劃後，應依各宗土地原來之面積或地價，仍分配於原所有權人。但限於實際情形，不能依原來之面積或地價妥為分配者，得變通補償。」。而行為時（行政院35年10年31日訂頒）土地重劃辦法第1條規定：「土地重劃除法令別有規定外依本辦法之規定。」第10條第1項規定：「有關之土地所有權人半數以上對於重劃地段之分配費用之負擔及地價之補償如有異議時，應在公告期間內提出修正意見呈請主管地政機關核定之。」、第15條第1項規定：「重劃費用之分擔應依重劃後各宗土地價值比例定之。」、第20條第1項規定：「土地重劃後重行分配於土地所有權人之土地除另有規定外，自分配決定之日起視為其原有之土地。」

⑵經查，本件兩造於59年參與農地重劃時，係按照行政院35年10年31日訂頒之土地重劃辦法辦理，該辦法第20條第1項規定：「土地重劃後重行分配於土地所有權人之土地除另有規定外，自分配決定之日起視為其原有之土地。」依據前開法律規定及臺灣臺中地方法院89年度重訴字第661號民事判決要旨、臺灣高等法院97年度重上字第133號民事判決要旨、臺灣臺中地方法院103年度訴字第2726號民事判決要旨參照之實務見解，土地重劃後，重行分配與原土地所有人之土地於分配結果確定之日起，視為其原有之土地，亦即因土地重劃取得土地所有權者，性質上屬「原始取得」，即重劃前之土地所有權人不得對重劃後之土地原始取得人主張任何權利。換言之，本件原告按照系爭契約雖有權使用原芒埔段224-9地號及同段226地號之土地，惟原芒埔段224-9地號參與農地重劃後，已由被告苗栗市公所原始取得，原有權使用原芒埔段224-9地號土地之胡晉輝已不得再行對該地號土地主張任何權利。是以，系爭契約之締約目的已因59年維祥農地重劃之故而不達，故系爭契約消滅，原告自不得據系爭契約向被告主張任何權利。

7. 又縱認系爭契約未因農地重劃而消滅（純屬假設，非表自認），原告主張之契約請求權亦早已罹於民法第125條所定之15年消滅時效，自締約日期48年2月25日起迄今已逾61年，原告之請求權早已因時效經過而消滅，被告自得為時效抗辯，故原告以系爭契約，請求被告苗栗市公所將嘉福段1415、1416、1417等地號回復原告所有權登記，顯無理由。

8. 本件原告主張其於59年參與維祥農地重劃後所分配之部分土地，於60年7月1日經苗栗擴大都市計畫中被劃為道路係被告以擴大都市計畫與農地重劃規避公法契約行政義務之履行云云。惟原告若有對各該次都市計畫結果不服，應依當時有效之都市計畫法向該管主管機關提起救濟，原告逕將苗栗市公所列為被告，顯有被告不適格之違誤：

⑴經查，原告陳稱其於59年維祥農地重劃後所分配之部分土地，於60年之苗栗擴大都市計畫中被劃為道路用地，而認被告苗栗市公所藉由農地重劃及都市計畫名目規避公法契約行政義務之履行云云；惟按行為時之都市計畫法第16條之規定，都市計畫擬定之後，應逐層報內政部對提報之都市計劃進行審查，並作成核定，用以完成該都市計畫之法定效力，依據實務見解，內政部對於個別都市計畫之內容有實質決定權限，從而使都市計畫向外發生法律效力之行政機關，應為內政部，人民如對都市計畫結果不服，應以內政部為被告。就本件而言，實質審查並使「苗栗擴大都市計畫」向外發生法律效力之行政機關，並非苗栗市公所，原告如對該次都市計畫結果不服，應向有實質決定權限之行政機關提起救濟，原告逕將於該次都市計畫無決定權限之苗栗市公所列為被告，顯未符合行政訴訟中當事人適格之權利保護要件而有被告不適格之情形，難認原告之起訴合法。

⑵次查，原告辯稱被告苗栗市公所應履行之公法契約，係指被告苗栗市公所與原告先人胡晉輝於48年2月25日所締結之土地使用交換契約；然系爭契約所簽訂之內容，並未涉

及公權力之行使，而係當時被告以私人地位，向胡晉輝約定雙方交換土地使用；換言之，系爭契約為民事契約，若原告對系爭契約有所請求，應訴請民事法院為審判，而非以此作為公法上之權利基礎請求被告作成回復土地所有權之登記行政處分，是以原告提起本訴，在法律上顯無理由，應予以駁回。

9. 本件60年7月1日之苗栗擴大都市計畫結果與系爭土地交換使用契約之履行係屬二事，針對二者救濟之訴訟類型、請求權依據亦不相同，原告如對該次都市計畫結果不服，應按都市計畫之相關規定為權利救濟：

⑴查原告提起本件訴訟係基於其先人胡晉輝與被告苗栗市公所訂定之土地使用交換契約而主張被告苗栗市公所應履行系爭契約並將被告苗栗市公所所有之嘉福段1415、1416、1417等地號土地作成回復原告4人公同共有所有權登記之處分；而本件原告於起訴後又主張：「其於民國59年參與維祥農地重劃後所分配之部分土地，於60年7月1日經苗栗擴大都市計畫中被劃為道路係被告機關以擴大都市計畫與農地重劃規避公法契約行政義務之履行」云云，惟系爭契約之履行與原告家族之土地於農地重劃分配確定後遭都市計畫劃為道路用地係屬二事，兩者之間並無關聯性，原告倒果為因，以不同時間、不同行政機關所作成之個別行為進行不當聯結，將農地重劃後始發生之都市計畫結果反推前一年度之農地重劃違法，而指摘系爭契約尚未消滅，被告苗栗市公所應履行系爭契約並將系爭土地為回復原告4人公同共有所有權登記之處分顯屬無據。

⑵次查，60年7月1日之苗栗擴大都市計畫將原告家族所有之土地劃為道路用地是否構成直接限制原告權利或增加原告負擔之行政處分，尚有疑義，且依據實務歷來見解，認定「都市計畫之發布」屬法規命令，人民尚無公法上權利得逕對都市計畫之發布結果為救濟；即便各該次都市計畫結果業已直接具體對原告產生法律效力而具行政處分性質

（純屬假設，非表自認），然原告之前未曾於都市計畫發佈後對各該次都市計畫結果不服提起訴願，卻逕行再於本件訴訟主張違法云云，顯屬無據，若原告仍執意對此為追加或變更（按本件原告自始不同意原告為追加或變更），此部分亦於法未合，構成起訴不合程式之情事，鈞院應以裁定駁回之。綜上所述，系爭契約業於59年農地重劃土地分配結果確定後而消滅，是以原告以都市計畫將其所分配之土地劃為道路用地為由，辯稱被告係透過農地重劃及都市計畫規避契約履行，明顯與事實不相符，係將與本件無關之事由進行不當聯結而任意指摘被告苗栗市公所有違反行政法上義務，實屬無理由等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

五、爭點：

㈠被告苗栗縣政府109年6月1日函是否為行政處分，原告請求撤銷，是否合法？

㈡被告苗栗縣○○市公所109年5月25日苗市財行字第1090011736號函、109年7月3日苗市財行字第1090015127號函是否為行政處分，原告請求撤銷，是否合法?

㈢原告請求「被告苗栗縣苗栗市公所應將被告苗栗縣苗栗市公所所有之苗栗縣苗栗市嘉福段1415地號土地總面積3208.42平方公尺土地、苗栗市公所所有之苗栗縣苗栗市嘉福段1416地號土地總面積319.10平方公尺之土地、苗栗市公所所有之苗栗市嘉福段1417地號土地總面積0.81平方公尺（苗栗市公所所有之苗栗市嘉福段1422地號土地總面積497.39平方公尺部分除外）之土地為回復原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記。」其訴訟類型為課予義務訴訟，其請求有無理由？

六、本院的判斷：

㈠前提事實：前揭爭訟概要之事實，除前列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，並分別有如附表所示各項資料可查（甲

證1至7、甲證10；乙證1-1至1-5、乙證2-1至2-10。本件判決相關證據之編號詳附表）。

㈡被告苗栗縣政府109年6月1日函是否為行政處分？原告請求撤銷，是否合法？

1.按行政訴訟法第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，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」第107條第1項第10款規定：「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。……□起訴不合程式或不備其他要件者。」所謂行政處分，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。人民對非行政處分提起撤銷訴訟，其起訴不備要件，且無從命補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，以裁定駁回其訴。

2.本件訴外人胡晉輝所有重劃前苗栗市○○段224-10及224-29地號土地（即系爭土地）面積共4,599平方公尺，參加苗栗縣59年度維祥農地重劃，因無人提出異議，被告苗栗縣政府以59年2月23日栗府文地劃字第12316號公告重劃前後土地分配結果，苗栗地政事務所據以辦理重劃登記。系爭土地於59年10月2日重劃後登記為嘉盛段1583、1583-1及1583-2地號土地，面積共4,142平方公尺，於62年8月1日合併登記為嘉盛段1583地號土地，並於72年5月13日繼承登記為胡國忠所有。嗣胡國忠分別於108年10月21日、108年11月19日、108年12月13日、109年4月29日對重劃後土地面積減少提出陳情，經被告苗栗縣政府以108年11月4日府地劃字第1080211617號函復胡國忠略以：「……查胡晉輝君重劃前所有苗栗市○○段224-29及224-10地號土地面積共4,599平方公尺，……扣除重劃負擔457平方公尺後分配為嘉盛段1583、1583-1及1583-2地號土地面積共4,142平方公尺。四、次查維祥農地重劃區土地業經重劃公告程序並已辦理登記完竣，且查

對本案重劃前、後土地登記簿與重劃清冊土地面積均屬相符。」及以108年11月28日府地劃字第1080360363號函、108年12月23日府地劃字第1080377242號函、109年5月7日府地劃字第1090080724號函復在案。胡國忠復於109年5月15日向被告苗栗縣政府陳情，經被告苗栗縣政府109年6月1日函復胡國忠略以：「……查胡晉輝所有芒埔段224-29、224-10地號土地於59年參加維祥農地重劃截止記載，重劃分配情形業經109年5月7日府地劃字第1090080724號函、108年11月28日府地劃字第1080360363號函、108年11月4日府地劃字第1080211617號函復在案。」胡國忠不服被告苗栗縣政府109年6月1日函，提起訴願，經內政部109年8月24日台內訴字第1090420411號訴願決定不受理，而提起本件行政訴訟。

3.經查胡國忠被繼承人胡晉輝所有重劃前苗栗市芒埔段224-10及224-29地號等2筆土地，參加苗栗縣59年度維祥農地重劃，經被告苗栗縣政府公告重劃前後土地分配清冊，胡晉輝於公告期間均未表示異議，上開重劃土地分配結果因此確定並於59年10月2日辦畢重劃登記在案。胡國忠於109年5月15日以重劃後土地面積減少向被告苗栗縣政府陳情，被告苗栗縣政府以109年6月1日函復，僅係就重劃後土地分配之事實敘述及理由說明，核其性質應屬觀念通知，尚不對外發生准駁之法律效果，難謂其屬行政處分性質，訴願決定以上開函非屬行政處分，不予受理，並無不合，原告提起行政訴訟，顯非合法，縱認原告對於已確定之農地重劃分配結果不服，請求依行政程序法第128條申請程序重開，該109年6月1日函復固可認為係否准處分，但原告請求撤銷，亦屬無理由，理由詳後說明。

㈢被告苗栗縣苗栗市公所109年5月25日苗市財行字第1090011736號函、109年7月3日苗市財行字第1090015127號函是否為行政處分，原告請求撤銷。是否合法?

1.行政訴訟法第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，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」第5條第2項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」據此，須人民所不服者係行政處分，始得循經訴願程序提起行政訴訟法第4條及行政訴訟法第5條第2項規定之撤銷或課予義務訴訟。而所謂行政處分，依行政程序法第92條第1項規定係指行政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。至行政機關所為單純事實敘述（或事實通知）或理由說明，既不因該項敘述或說明而直接發生任何法律效果，自非行政處分（最高行政法院44年判字第18號判例參照）。

2.原告之被繼承人胡國忠於109年4月29日、109年6月12日向被告苗栗市公所要求歸還舊地號苗栗縣苗栗鎮芒埔段224-29地號土地（現為苗栗市嘉福段1382號土地），經被告苗栗市公所分別以109年5月25日市財第1090011736號函復以：「……二、經向苗栗縣苗栗地政事務所調查，原舊地號苗栗縣苗栗鎮芒埔段224-29地號土地現為苗栗市嘉福段1382地號土地，所有權人為胡國忠，非本市所有（詳如附件）。三、又該筆土地本所及啟文國小目前並無使用或占用情形，爰無涉歸還土地事項。」、109年7月3日苗市財行字第1090015127號函復以：「……二、有關台端針對歷年來農地重劃及地籍圖重測提出質疑一事，其非本所權責，建請向主管機關苗栗縣政府提出申請，三、經查本所及苗栗市啟文國民小學確無占用台端所有苗栗市嘉福段1382地號土地，因此無涉歸還情事。四、隨文檢附苗栗縣苗栗市啟文國民小學109年5月11日苗啟國總字第1090001552號函影本參閱。」（見乙證1-3、乙證1-4）。經核僅係就該原

舊地號苗栗縣苗栗鎮芒埔段224-29地號土地現為苗栗市嘉福段1382地號土地，所有權人為胡國忠，被告苗栗市公所並無使用及占用之事實敘述及理由說明，核其性質應屬觀念通知，尚不對外發生准駁之法律效果，難謂其屬行政處分性質，苗栗縣政府109年苗府訴字第62號訴願決定以上開函非屬行政處分，訴願不受理，並無不合，原告提起行政訴訟，顯非合法，應本應以裁定駁回，併以判決駁回。

㈣原告請求「被告苗栗縣苗栗市公所應將被告苗栗縣苗栗市公所所有之苗栗縣苗栗市嘉福段1415地號土地總面積3208.42平方公尺土地、苗栗市公所所有之苗栗縣苗栗市嘉福段1416地號土地總面積319.10平方公尺之土地、苗栗市公所所有之苗栗市嘉福段1417地號土地總面積0.81平方公尺（苗栗市公所所有之苗栗市嘉福段1422地號土地總面積497.39平方公尺部分除外）之土地為回復原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記。」其請求有無理由？

1.應適用的法令：

⑴土地法第136條規定：「土地重劃後，應依各宗土地原來之面積或地價，仍分配於原所有權人。但限於實際情形，不能依原來之面積或地價妥為分配者，得變通補償。」

⑵行為時(行政院35年10年31日訂頒)土地重劃辦法第1條規定：「土地重劃除法令別有規定外依本辦法之規定。」第10條第1項規定：「有關之土地所有權人半數以上對於重劃地段之分配費用之負擔及地價之補償如有異議時，應在公告期間內提出修正意見呈請主管地政機關核定之。」第15條第1項規定：「重劃費用之分擔應依重劃後各宗土地價值比例定之。」第20條第1項規定：「土地重劃後重行分配於土地所有權人之土地除另有規定外，自分配決定之日起視為其原有之土地。」

2.經查依原告書狀所載（見本院卷一第21頁），係以農地重劃分配結果有誤為由，請求如聲明二所示之回復原狀，即應以該分配結果處分違法，經撤銷為前提，故退萬步言之，縱認

原告有對於已確定之處分依行政程序法第128條申請程序重開之意，其訴訟類型亦屬課予義務訴訟，其主張提請行政訴訟法第8條一般給付訴訟，容有訴訟類型選定錯誤之問題。惟系爭農地重劃分配處分業已確定逾5年，原告亦不得有所請求。況且，即便原告就此聲明事項可提起一般給付之訴，惟被告苗栗市公所與訴外人胡晉輝於48年2月25日所簽定之土地交換使用契約書（見本院卷二第411頁至第415頁）載明：「一、甲方現在啟文國民學校管理使用土地苗栗鎮芒埔段224-9號內及226號內面積計約0.2260甲與乙方所有同段224-10號內面積約0.1925甲自即日起交換使用。二、查學校依例以加一成之面積與他人土地使用，但因乙方土地上現有地上植物，故上條交換土地面積尚比往例超過0.01425甲給與乙方使用，此為經雙方同意作為與地上物補償以及犁工費等抵銷之。三、甲方經由啟文國民學校管理使用同段224-4號內0.0580甲及144-1號0.0263甲雜地現尚未開墾完成以前，為便利墾成，計自訂約之日起在上列兩條乙方所有土地未賣給與甲方之前給與乙方開墾使用，如經過兩年亦未成立買賣時，該兩筆土地則另行商議條件（但學校如因本身須要使用時除外）。又第1條所列交換土地在甲方尚未使用部分准許乙方無租暫時使用，但至學校須要使用時乙方應即無條件交還學校使用。四、乙方所有土地坐落苗栗鎮芒埔224-10號面積0.4697甲對政府提前繳納地價稅核定時，即甲、乙雙方應訂定買賣議價，同時甲方應需先行墊付款新台幣壹萬元正交與乙方為定頭金。……」之內容，並未約定被告苗栗市公所就上開地號土地負移轉所有權予胡晉輝之義務。而僅是依據系爭契約內容兩造係各自以自己所有之土地，換與他方使用作為對價而使用從他方換來之土地。

3.本案胡晉輝重劃前所有芒埔段224-29及224-10地號土地面積共4,599平方公尺，參加維祥農地重劃並無異議，經被告苗栗縣政府59年2月23日栗府文地劃字第12316號公告確定土地分配結果，由苗栗地政事務所於59年10月2日辦理重劃登

記。胡晉輝重劃前土地扣除重劃負擔457平方公尺後分配為嘉盛段1583、1583-1及1583-2地號土地面積共4,142平方公尺，經逐筆土地核對重劃前、後土地登記簿面積記載與分配清冊重劃前、後土地面積記載均屬相符，即59年間芒埔段224-10地號及224-29地號共4,599平方公尺參與維祥農地重劃，扣除農水路用地負擔206平方公尺及劃餘地負擔251平方公尺，重劃後分配為嘉盛段1583地號（面積1170平方公尺）、1583-1地號（面積220平方公尺）、1583-2地號（面積2,752平方公尺），62年間嘉盛段1583、1583-1、1583-2地號合併移載於嘉盛段1583地號，並分割增加嘉盛段1583-3至1583-22地號，至67年間分割增加嘉盛段1583-24至1583-26地號。87年間因地籍圖重測，現為苗栗縣苗栗市嘉福段1382地號，此有土地登記簿謄本、重劃分配清冊及地籍圖等附卷可稽（見乙證2-3），系爭土地並無短少之情事。而芒埔段224-9地號土地為被告苗栗市公所所有，於59年間分割出224-95地號，參加維祥農地重劃後分配嘉盛段1584地號土地，經分割為嘉盛段1584、1584-1、1584-2地號，再經重測為嘉福段1415、1417、1416地號土地，土地所有權為被告苗栗市所有，此亦有土地登記簿謄本及重劃分配清冊在卷可佐（見乙證2-2），是原告向被告苗栗市公所請求短少之457平方公尺土地之主張並無依據，並非可採。

4.本件兩造上開土地於59年參與農地重劃時，係按照行政院35年10年31日訂頒之土地重劃辦法辦理，該辦法第20條第1項規定：「土地重劃後重行分配於土地所有權人之土地除另有規定外，自分配決定之日起視為其原有之土地。」依據前開規定，土地重劃後，重行分配與原土地所有人之土地於分配結果確定之日起，視為其原有之土地，亦即因土地重劃取得土地所有權者，性質上屬「原始取得」，即重劃前之土地所有權人不得對重劃後之土地原始取得人主張任何權利。是本件原告按照系爭契約雖有權使用原芒埔段224-9地號及同段226地號之土地，惟原芒埔段224-9地號參與農地重劃後，已

由被告苗栗市公所原始取得，原有權使用原芒埔段224-9地號土地之胡晉輝已不得再行對該地號土地主張任何權利，是以，系爭契約之締約目的已因59年維祥農地重劃之故而不達，原告自不得據系爭契約向被告主張任何權利。

5.原告另主張其於59年維祥農地重劃後所分配之部分土地，於60年之苗栗擴大都市計畫中被劃為道路用地，而認被告苗栗市公所藉由農地重劃及都市計畫名目規避公法契約行政義務之履行部分；經查按行為時之都市計畫法第16條之規定，都市計畫擬定之後，應逐層報內政部對提報之都市計劃畫行審查，並作成核定，上開「苗栗擴大都市計畫」及農地重劃結果迄今均未經撤銷或變更，自有一定規制效力，是原告上開主張即難認有理由。

㈤本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併此敘明。

七、至於原告所追加「被告苗栗市公所所有之苗栗市嘉福段1422地號土地總面積497.39平方公尺之土地為回復原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記」及「三、被告苗栗縣政府應將其所有之苗栗市嘉福段1418地號面積72.52平方公尺之土地為回復原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記。四、被告苗栗縣苗栗市公所應將已為第三人所有之苗栗市嘉福段1377地號土地面積103.06平方公尺土地、苗栗市嘉福段1377-2地號土地面積5.89平方公尺土地、苗栗市嘉福段1376地號土地面積123.29平方公尺土地、苗栗市嘉福段1375地號土地面積128.15平方公尺土地、苗栗市嘉福段1374地號土地面積132.14平方公尺土地向第三人買回為回復原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記之處分或以苗栗市所有之任一土地同上開土地同面積492.53平方公尺非公共設施可為一般建築土地移轉為原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記。五、被告苗栗縣苗栗市公所應將其

所有之任一非公共設施可為一般建築土地苗栗市土地137.73平方公尺面積土地（依據：苗栗縣苗栗市公所68苗鎮財字第10500號說明二0.01425甲）為給付原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有之土地移轉所有權登記」部分。係起訴狀繕本送達後所為追加，本院認為其追加不適當，已如前述，自無庸予以審理。

八、結論：被告苗栗縣○○○○○○○市公所所為之函復均非行政處分，原告提起行政訴訟，訴請撤銷顯非合法，縱認被告苗栗縣政府109年6月1日函復為否准處分，但仍無理由，應予駁回，另原告請求「被告苗栗縣苗栗市公所應將被告苗栗縣苗栗市公所所有之苗栗縣苗栗市嘉福段1415地號土地總面積3208.42平方公尺土地、苗栗市公所所有之苗栗縣苗栗市嘉福段1416地號土地總面積319.10平方公尺之土地、苗栗市公所所有之苗栗市嘉福段1417地號土地總面積0.81平方公尺（苗栗市公所所有之苗栗市嘉福段1422地號土地總面積497.39平方公尺部分除外）之土地為回復原告胡佑嘉、胡苾芬、胡佑旗、胡宜芬4人公同共有所有權登記。」部分，為無理由，亦應予以駁回。

中　　華　　民　　國　　110　年　　12　　月　　23　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　林　靜　雯

法　官　莊　金　昌

以上正本證明與原本無異。

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）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠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。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　110　　年　　12　　月　　23　　日

書記官　許　騰　云

附表、證據編號對照表

證據編號	證據名稱或內容	所附卷宗	頁碼
甲證1	芒埔段224-10地號登記簿影本、嘉福段1415地號、1416	本院卷一	31-41

	地號、1417地號之土地登記第二類謄本		
甲證2	監察院109年4月22日院台內字第1091930414號函及調查意見影本	本院卷一	43-95
甲證3	申請書影本	本院卷一	97-99
甲證4	胡國忠繼承系統表及戶籍資料影本	本院卷一	101-105
甲證5	訴願書影本	本院卷一	107-109
甲證6	內政部109年8月24日台內訴字第1090420411號訴願決定影本	本院卷一	113-117
甲證7	前苗栗鎮公所與胡晉輝於48年2月25日所簽訂之土地交換使用契約書影本	本院卷一	331-335
甲證8	苗栗擴大都市計畫圖影本	本院卷一	535
甲證9	苗栗擴大都市計畫圖與校地套繪圖影本	本院卷一	541-543
甲證10	苗栗縣維祥農地重劃圖影本	本院卷二	93-97
甲證11	監察院給予申請人之地籍測量原圖影本	本院卷二	105-111
甲證12	嘉福段1418、1422、1377、1377-2、1376、1375、1374、1415、1416、1417等地號之第二類土地登記謄本影本(原告重複編號為甲證11)	本院卷二	237-259
甲證13	原告追加訴訟之苗栗縣政府109年苗府訴字第62號訴願決定書、申請書、被告苗栗市公所109年5月25日苗市財	本院卷二	261-287

	行字第1090011736號函、109年7月3日苗市財行字第1090015127號函、訴願書等影本(原告編號甲證12)		
乙證1-1	被告苗栗市公所訴願答辯書影本	本院卷一	247-250
乙證1-2	被告苗栗市公所108年12月10日苗市財行字第1080025592號函及附件影本	本院卷一	251-266
乙證1-3	被告苗栗市公所109年5月25日苗市財行字第1090011736號函及附件影本	本院卷一	267-280
乙證1-4	被告苗栗市公所109年7月3日苗市財行字第1090015127號函及附件影本	本院卷一	281-282
乙證1-5	被告苗栗市公所68年7月9日六八苗鎮財字第10500號函影本	本院卷一	283-285
乙證1-6	苗栗縣苗栗市嘉福段1415地號、苗栗縣苗栗市嘉福段1416地號、苗栗縣苗栗市嘉福段1417地號土地使用現況之航照圖套繪地籍圖	本院卷一	439-441
乙證2-1	土地法第136條、土地重劃辦法、臺灣省政府51年8月18日府民地戊字第10918號令影本	本院卷一	143-153
乙證2-2	芒埔段224-9、224-95、嘉盛段1584(嘉福段1415)、1584-1(嘉福段1417)、1584-2(嘉福段1416)等地號登記簿影本。苗栗鎮重劃分配清冊	本院卷一	155-167

乙證2-3	芒埔段224-10、224-29、嘉盛段1583、1583-1、1583-2地號土地登記簿影本。胡晉輝重劃分配清冊、維祥農地重劃前地籍圖、維祥農地重劃後地籍圖影本	本院卷一	169-185
乙證2-4	被告苗栗縣政府109年6月1日府地劃字第1090106720號函(即原處分)、109年5月7日府地劃字第1090080724號函、108年12月23日府地劃字第1080377242號函、108年11月28日府地劃字第1080360363號函、108年11月4日府地劃字第1080211617號函等影本	本院卷一	187-196
乙證2-5	維祥農地重劃區重劃前地籍圖	本院卷一	347
乙證2-6	行政院56年1月5日台56訴7831號令影本	本院卷一	349
乙證2-7	臺灣省地政局51年11月2日地戊字第2429號函影本	本院卷一	351
乙證2-8	重劃負擔列表	本院卷一	353-357
乙證2-9	嘉福段1418地號土地登記資料、套繪於重劃後地籍位置圖與現況地籍圖影本	本院卷二	301-305
乙證2-10	被告苗栗縣政府109年6月24日府商都字第1090124546號函影本	本院卷二	307-312
丙證1	被告苗栗縣政府110年1月28日府地劃字第1100020054號函及檢附之苗栗縣○○市啟	本院卷一	337-339

	文國民小學110年1月27日苗啟國總字第1100000287號函影本		
丙證2	被告苗栗縣政府110年2月25日府地劃字第1100036828號函及檢附之都市計畫圖籍影本	本院卷一	529-532
丙證3	苗栗縣苗栗地政事務所110年4月14日苗地一字第1100002253號函及檢附之嘉福段754建號、豐年段309、310建號之建物測量成果圖及相關資料影本	本院卷二	133-167
丙證4	被告苗栗縣政府110年4月19日府商建字第1100073260號函(檢送豐年段308、309、310、1570等建號、嘉福段754建號之建造執照與使用執照卷宗)	本院卷二	171-172
丙證5	被告苗栗縣政府110年5月28日府商建字第1100102839號函	本院卷二	191
丙證6	苗栗縣苗栗地政事務所110年5月27日苗地一字第1100003431號函及檢送之豐年段523地號土地、豐年段308、309、310、1570等建號、嘉福段754建號之第一類公務用謄本	本院卷二	193-207
丙證7	被告苗栗縣政府110年6月11日府訴字第1100112602號函及檢送之109年苗府訴字第6	本院卷二	213-218

	2號返還土地事件訴願決定書		
丙證8	被告苗栗縣政府110年7月12日府地劃字第1100130218號函	本院卷二	347-348
丙證9	苗栗縣苗栗地政事務所110年7月6日苗地二字第1100004310號函及附件	本院卷二	349-356
丙證10	被告苗栗縣政府110年5月5日府地劃字第1100085589號函	本院卷二	357-358