臺中高等行政法院判決

110年度訴字第352號
111年10月12日辯論終結

原　　告　何明杰
被　　告　臺中市政府地政局

代　表　人　吳存金
訴訟代理人　盧星志

上列當事人間有關土地事務事件，原告不服臺中市政府中華民國110年10月28日府授法訴字第1100276431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：

㈠按行政訴訟法第111條規定：「（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：一、訴訟標的對於數人必須合一確定，追加其原非當事人之人為當事人。二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。三、因情事變更而以他項聲明代最初之聲明。四、應提起確認訴訟，誤為提起撤銷訴訟。五、依第197條或其他法律之規定，應許為訴之變更或追加。」

㈡本件原告起訴時狀載訴之聲明第1、2項為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。2.被告官署應給付原告110年7月30日申請被告影印105年4月25日，大甲地政事務所1050081333號函，說明三內相關土地歷年複丈圖。」（見本院卷第17頁），期間經過數次變更，嗣於民國111年10月12日言詞辯論期日將

訴之聲明第1、2項變更為：「一、訴願決定及原處分關於否准影印大甲區文化段218、141及216地號土地歷年複丈成果圖，及該土地位移至鄰地面積計算表均撤銷。二、被告就原告申請影印大甲區文化段218、141、216地號土地歷年複丈成果圖，及該土地位移到鄰地面積計算表，應作成准許影印的行政處分。」（見本院卷第461頁）。

㈢查本件原告所指之「原處分」，係被告對於原告申請影印臺中市大甲地政事務所（下稱大甲地政事務所）依臺中市政府105年4月25日（按：原告誤繕為105年4月5日)府授地測一字第1050081333號函（下稱臺中市政府105年4月25日函）回報之資料所為准否之答覆（見本院卷第324頁，及甲證5）。有關上開土地位移至鄰地面積計算表部分，原告自承此部分係其希望地政單位重新測量並製作之文書，被告亦陳稱並無此一文書存在（見本院卷第469頁），顯非基於同一請求基礎，被告亦表示不同意原告之追加，經本院審酌後，認原告追加有關「該土地位移至鄰地面積計算表」部分顯有礙訴訟終結，並不適當，故不應准許。

㈣至其餘部分原告變更聲明前後請求之基礎，均為被告否准原告申請影印大甲區文化段218、141及216地號土地歷年複丈成果圖是否違法，其請求基礎並未變更，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，且無礙被告之防禦及延滯本案訴訟進行與終結，符合行政訴訟法第111條第3項第2款規定之情形，故原告此部分訴之變更應予准許。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

緣原告於110年7月27日至臺中市政府陳情整合平台(府收文號1100188831號)申請臺中市政府105年4月25日府授地測一字第1050081333號函請大甲地政事務所回報市府(被告承辦業務)之相關資料，經被告於110年7月30日透過「臺中市政府陳情整合平台-回覆信件」回覆（下稱110年7月30日電子

回函)略以：經查大甲地政事務所函報資料包括重測土地界址爭議案移送調處書、調處圖說及分析表、地籍調查表及土地複丈分割原圖等，其中地籍調查表冊資料請向轄管大甲地政事務所提出申請；土地複丈分割原圖部分，依據「辦理土地複丈與建物測量補充規定」第18點規定係不得核發，另移送調處書與調處圖說及分析表，得依檔案法第17條規定向被告提出申請等語。原告不服被告110年7月30日電子回函，提起訴願，經臺中市政府於110年10月28日以府授法訴字第1100276431號訴願決定（下稱訴願決定）駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告所有臺中市大甲區文化段218地號土地(重測前為山腳段下山腳小段17-6地號，下稱218地號土地）因被他人無權占有，原告提起訴訟，經臺灣臺中地方法院（下稱臺中地院）於84年7月18日函囑咐大甲地政事務所測量218地號土地面積為631平方公尺。85年度大甲地籍圖重測區土地界址糾紛協調會調處會參照舊地籍圖為界，仲裁面積為623.05平方公尺。惟於108年4月30日確定界址事件臺中地院判決確定為619.88平方公尺。原告所有之218地號土地自地號設編後，不曾變更過，土地面積由672平方公尺，減至619.88平方公尺，減少52.12平方公尺，而鄰地文化段216地號土地(重測前為山腳段下山腳段17-5地號），85年重劃時自動將右上角土地割給鄰地214地號，土地仍由541平方公尺增至556.31平方公尺，增加15.31平方公尺。訴訟中發現地政人員利用85年土地重測，位移地籍圖經界線，致面積減少很多，疑位移地籍圖經界線次數有多次，因此申請相關土地歷年複丈圖資料影本，加以判讀，以了解土地面積減少之確實原因及地政人員違法之新事實、證據。被告否准原告之申請，爰依政府資訊公開法第20條規定提起行政救濟。

2.土地複丈鑑界原圖與土地複丈分割原圖似屬同一性質文件，且該文件於性質上亦似屬行政決定前之擬稿，依政府資訊公開法第18條規定，可不對外印發。然查土地歷年複丈圖是確定並存檔數十年以上之案件，非屬行政決定前之擬稿，不適用政府資訊公開法第18條規定而拒絕提供。

㈡聲明：

1.訴願決定及原處分關於否准影印大甲區文化段218、141及216地號土地（下稱系爭土地）歷年複丈成果圖部分均撤銷。

2.被告就原告申請影印大甲區文化段218、141、216地號土地歷年複丈成果圖，應作成准許影印的行政處分。

3.訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.程序部分：

按訴願之提起，以有行政處分存在為前提，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，訴願法第1條及第3條規定甚明。如為事實敘述及理由說明之觀念通知，並未對人民之請求有所准駁，則該敘述或說明不發生法律上效果，自非屬行政處分（最高行政法院62年裁字第41號判例參照）。經查被告110年7月30日電子回函內容，僅係依據「辦理土地複丈與建物測量補充規定」第18點規定，說明土地複丈分割原圖不得對外印發，並說明地籍調查表冊資料為轄管大甲地政事務所管理保存，應向該所提出及移送調處書與調處圖說及分析表，得依檔案法第17條規定向被告提出申請，核其性質為觀念通知，僅為單純的事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果，並非對原告所為之行政處分，原告對之提起訴願，繼而提起行政訴訟，依前揭規定及判例意旨，自非法之所許。原告之訴為無理由，應不予受理。

2.實體部分：

⑴本案原告所申請複印相關土地歷年複丈圖一事，查土地複丈圖類別包含土地複丈鑑界原圖及土地複丈分割圖等資料，按「辦理土地複丈與建物測量補充規定」第18點規定明定土地複丈分割原圖不得對外印發；又依內政部92年11月28日台內地字第0920016400號函示意旨：「……關於民眾申請土地複丈鑑界原圖影本乙節，本部同意貴府所擬『土地複丈鑑界原圖與土地複丈分割原圖似屬同一性質文件，且該文件於性質上亦似屬行政決定前之擬稿，可不對外印發。』之意見。」且土地複丈圖係由所轄地政事務所依地段地號、收件年字號等系統分類編案管理保存，非被告權責業務範疇，原告依規應向檔案管理機關提出申請。

⑵另按政府資訊公開法第18條第1項第3款規定，政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業得不予提供，及參照最高行政法院100年度判字第2222號判決：「……無論行政機關是否已作成意思決定，凡屬行政機關意思決定前，做為其參考之內部擬稿、意見、討論或與他機關之意見交換等準備作業資訊，應限制公開或不予提供，以避免行政機關於作成決定前遭受干擾，有礙最後決定之作成，或於決定作成後，因之前內部討論意見之披露，致不同意見之人遭受攻訐而生困擾。……」於土地複丈實務作業中，土地複丈圖係由測量人員實地施測現況及可靠界址點，從而套圖分析其於地籍圖上相對位置關係，以決定正確土地界址之原始作業圖說，是土地複丈圖應屬機關內部作業準備稿，如將原圖對外提供，恐造成民眾有所誤解而徒增行政機關業務執行困擾。

⑶又依法務部103年3月4日法律字第10303500500號函略以，有關「公益」之認定，依實務見解，係指社會不特定之多數人可以分享之利益而言（最高行政法院100年度判字第1350號判決參照）；所謂「對公益有必要」係不確定法律概念，除應符合「公益」外，尚須「有必要」。然依據「地籍測量實施規則」第205條規定，申請土地複丈僅得

由土地所有權人、管理人或其他特定人基於私權或地籍管理之需求向登記機關申辦，即特定之人方可申辦土地複丈，且複丈係地政機關為申請人所提供之測量專業技術，亦無所謂可分享之利益，與上述「公益」之認定顯有未合，是以本案土地歷年複丈圖不符政府資訊公開法第18條第1項第3款後段「但對公益有必要者，得公開或提供之。」之但書條件。

㈡聲明：

1.駁回原告之訴。

2.訴訟費用由原告負擔。

四、爭點：

㈠被告110年7月30日電子回函是否為行政處分？

㈡被告否准原告申請影印大甲地政事務所依臺中市政府105年4月25日函文提出予被告之系爭土地歷年複丈圖，是否適法？

五、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5、7；乙證1至3、7至8。本件相關證據之編號詳附表），此部分事實堪以認定。

㈡被告110年7月30日電子回函係就原告於110年7月27日申請影印大甲地政事務所依臺中市政府105年4月25日函回報市府(被告承辦業務)資料乙案，所為之否准，其性質應屬行政處分：

1.應適用的法令：

按「本法所稱行政處分，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。」行政程序法第92條第1項定有明文。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政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異（司法院

釋字第423號解釋意旨參照）。另按「具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民及其所設立之本國法人、團體，得依本法規定申請政府機關提供政府資訊。持有中華民國護照僑居國外之國民，亦同。」政府資訊公開法第9條第1項亦有明文規定。

2.原告於110年7月27日至臺中市政府陳情整合平台(府收文號0000000000)提出陳情，其申請主旨為：「本人申請105年4月5日府授地測一字第1050081333號函，大甲地政事務所回報市府資料。」，事由為：「本人位於大甲區文化段218地號土地與鄰地216地號土地界址爭議，市府以上字號公文要求大甲地政事務所陳報之資料，本人申請影印1份，以了解如公文說明三內相關土地歷年複丈圖等資料（見乙證1）。核其意旨，係請求被告依政府資訊公開法提供政府資訊。其申請經被告以110年7月30日電子回函（見甲證5、乙證3)略以：「……土地複丈分割原圖部分，依據『辦理土地複丈與建物測量補充規定』第18點規定係不得核發……」等語，經核其內容乃係對原告申請影印上開資料已有否准原告請求之意思，自屬行政處分。

㈢被告並無原告請求提供之資料，其否准原告之申請，尚無不合：

1.應適用的法令：

政府資訊公開法第3條規定：「本法所稱政府資訊，指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息。」依此等定義可知，得依政府資訊公開法申請交付的文書，限於政府機關自行製作或取得且仍存在的訊息。換言之，人民申請的政府資訊須客觀上為政府機關持有或管領中。倘該資料機關並未曾取得或持有，事實上即無提供可能，自無法強命機關提出。

2.經查，本院於111年4月14日以中高行應信110訴000352字第1110000888號函請被告提供臺中市政府105年4月25日函之系爭土地歷年複丈成果圖，經被告於111年4月19日以中市地測一字第1110016517號函覆略以：大甲地政事務所以105年5月3日甲地二字第1050003189號函送相關資料內並無檢附歷年複丈成果圖等語，並檢附大甲地政事務所105年5月3日甲地二字第1050003189號函影本，據該函主旨記載，大甲地政事務所僅提供該所85年度系爭土地界址爭議未決調處書、調處圖說及分析表、試調協議書各1份，並未提供系爭土地複丈成果圖（見丁證1）。足證被告並未曾因臺中市政府105年4月25日函自大甲地政事務所取得或持有系爭土地歷年複丈成果圖，則被告對於原告於110年7月27日申請大甲地政事務所依臺中市政府105年4月25日函回報市府的資料關於系爭土地歷年複丈成果圖之部分，事實上無提供予原告影印之可能。被告110年7月30日電子回函雖以土地複丈分割原圖部分，依據「辦理土地複丈與建物測量補充規定」第18點規定係不得核發為由駁回原告之申請，其理由雖有不同，然結果並無二致，依上開規定與說明，並無違誤。

㈣綜上所述，被告並未曾自大甲地政事務所取得或持有依臺中市政府105年4月25日函檢送之系爭土地歷年複丈成果圖，自無法供原告影印，被告以110年7月30日電子回函否准原告所請，核無違誤；訴願決定以被告110年7月30日電子回函非屬行政處分為由而不受理，其理由雖有未洽，然結果並無二致，仍應維持。原告主張各節，均無可採，其訴請撤銷及判決如訴之聲明所示，為無理由，應予駁回。

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。

六、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　11　　月　　2　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　陳文燦

法　官　張鶴齡

法　官　黃司熒

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　　111　　年　　11　　月　　2　　日

書記官　詹靜宜

附表、證據編號對照表

證號	證據名稱	所附卷宗	頁次
甲證1	臺中市政府110年10月28日府授法訴字第1100276431號訴願決定書影本(同乙證8)	本院卷	25-28
甲證2	原告訴願書影本	本院卷	31-35
甲證3	被告訴願答辯書影本	本院卷	39-47
甲證4	線上聲明訴願受理通知影本	本院卷	49
甲證5	被告110年7月30日回覆信件影本(即110年7月30日函)(同乙證3)	本院卷	51
甲證6	被告110年8月3日回覆信件影本(同乙證6)	本院卷	53
甲證7	臺中市政府105年4月25日府授地測一字地1050081333號函影本(同乙證2)	本院卷	55
甲證8	218地號土地相關爭訟資料影本	本院卷	57-181
乙證1	陳情整合平台案件交辦單影本(府收文號：0000000000)(原告110年7月27日至陳情整合平台陳情)	本院卷	205
乙證2	臺中市政府105年4月25日府授地測一字地1050081333號函影本(同甲證7)	本院卷	209
乙證3	被告110年7月30日回覆信件影本(即110年7月30日函)(同甲證5)	本院卷	213
乙證4	陳情整合平台案件交辦單影本(府收	本院卷	217

	文號：0000000000)(原告110年8月2日至陳情整合平台陳情)		
乙證5	內政部92年11月28日台內地字第0920016400號函釋	本院卷	221
乙證6	被告110年8月3日回覆信件影本(同甲證6)	本院卷	225
乙證7	被告訴願答辯書函影本	本院卷	229-239
乙證8	臺中市政府110年10月28日府授法訴字第1100276431號訴願決定書影本(同甲證1)	本院卷	245-248
乙證9	被告引用之法令與相關裁判	本院卷	251-281
丁證1	被告111年4月19日中市地測一字第1110016517號函	本院卷	333-338
丁證2	臺中市大甲地政事務所111年7月12日甲地二字地1110005455號函(檢送大甲區文化段141、216及218地號土地複丈成果圖)	本院卷	357-363