臺中高等行政法院判決

111年度訴字第312號
112年5月10日辯論終結

原　　告　梁木川
　　梁奕淼
共　　同
訴訟代理人　許鴻闈律師
被　　告　彰化縣彰化地政事務所

代　表　人　林浚煦
訴訟代理人　蔡文峰
　　許正信
被　　告　○○縣政府
代　表　人　王惠美
訴訟代理人　蔡協益
　　曾再宏

上列當事人間因有關土地事務事件，原告不服○○縣政府中華民國111年10月17日府行訴字第1110303786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：

按行政訴訟法第111條第1項規定：「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。」查原告梁木川、梁奕淼訴之聲明原為：「1.撤銷被告對告訴人所為土地重測面積增減地價找補之行政處分。2.被告應無償發給告訴人所有土地民國109年地籍重測後新面積與新地號之所有權狀。3.被告應賠償告訴人所受損害共計新台幣（下同）87,620元及自111年1月1日起每

月所失利益共計176,346元至損害中止時止。」（見本院卷第16頁），嗣後變更訴之聲明為：「1.確認被告○○縣政府對原告梁木川坐落○○縣秀水鄉秀福段1153、1152、1151、1076、1078、1069、1075、1074地號土地（即如附表一「重測後地號（秀福段）」欄所示者）、原告梁奕淼坐落○○縣秀水鄉秀福段1154、1117、1116、1068地號土地（即如附表二「重測後地號（秀福段）」欄所示者）之重測面積增減差額地價找補之法律關係不存在。2.被告彰化地政事務所應無條件給付原告梁木川所有之○○縣秀水鄉秀福段1153號、1152號、1151號、1076號、1078、1069、1075、1074地號土地所有權狀。3.被告彰化地政事務所應無條件給付原告梁奕淼所有之○○縣秀水鄉秀福段1154、1117、1116、1068土地所有權狀。4.被告○○縣政府、彰化地政事務所應共同給付原告梁奕淼87,620元及自111年1月1日起至清償日止，按月給付原告梁木川23,750元，按月給付原告梁奕淼152,596萬元。」（見本院卷第631、632頁），本院認為適當，應予准許。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

㈠緣原告分別所有如附表一、二「重測前地號（西興段）」欄所示之12筆土地（以下合稱系爭土地），為被告○○縣政府於民國56年辦理安東二期農地重劃區交換分合之土地。嗣被告○○縣政府於109、110年度辦理地籍整理及地籍圖重測，而被告彰化地政事務所（下稱彰化地政）於109年辦理地籍整理作業時，發現系爭土地實地面積與登記面積不符，報經被告○○縣政府以110年5月12日府地劃字第1100168082號函（下稱110年繳納處分）附差額地價繳納現金通知書令原告限期繳納差額地價，原告不服，提起訴願，經內政部以110年10月25日台內訴字第1100053339號訴願決定（下稱內政部訴願決定）撤銷110年繳納處分在案。後經被告○○縣政府與彰化地政召開研商會議後，認因辦理109年重測之過程存

有瑕疵，遂由被告彰化地政以110年12月20日彰地二字第1100010862號函（下稱110年12月20日函）撤銷系爭土地之重測成果，而使重測後之秀福段地號土地及登記面積均回復為重測前之西興段地號土地及登記面積（重測後土地地號如附表一、二「重測後地號（秀福段）」欄所示）。

㈡嗣原告於111年4月28日向被告彰化地政請求恢復原狀或發予重測後地號，經被告彰化地政以111年5月12日彰地二字第1110004241號函（下稱甲函）復原告略以：「……本所尚須依據農地重劃相關規範辦理地籍整理作業，於重劃差額地價找補完竣後，再辦理地籍圖重測程序……。」又為重新辦理差額地價找補事宜，爰由被告彰化地政以111年5月13日彰地二字第1110004623號函（下稱乙函）檢送面積更正及差額地價繳領同意書予原告。原告不服甲、乙函，提起訴願，經○○縣政府以111年10月17日府行訴字第1110303786號訴願決定不受理。原告猶未甘服，遂提起本件行政訴訟。惟被告彰化地政業以112年3月30日彰地二字第1120002714號函（下稱112年3月30日函）撤銷乙函。

二、原告主張及聲明：

㈠依據土地法第46條之1至第46條之3執行要點第1點規定，系爭土地可否重測以及是否適用農地重劃條例及其相關法規，而應繳納差額地價，尚非無疑：

1. 系爭土地依土地法第46條之1至第46條之3執行要點第1點規定「已辦理土地重劃地區不列入重測範圍」。又農地重劃條例於69年12月19日公布日實施，於71年上開土地已納入秀水鄉都市計畫區內而○○市○○○○區，已非屬農地。基此，系爭土地能否重測以及有無農地重劃條例及其相關法規適用餘地，尚非無疑。又系爭土地不符農地重劃條例第6條規定之情形，被告將都市計畫區內建地匡列為農地重劃區或適用農地重劃條例於法有違。

2. 退步言之，縱認本件可重測及適用農地重劃條例等相關法規，然於109年土地「重測」發現面積有增減情形，其原因

若是測量技術及儀器設備之精度較56年辦理農地重劃時期優良，現今測量計算所得面積較為精確，致與原登記面積不符，此為重測後必然結果，不宜辦理地價找補（最高行政法院109年度上字第199、509號判決意旨參照）。準此，被告請求原告應為地價之找補，須證明本件係56年農地重劃分合時分配作業疏失所造成，且找補請求權亦至今尚未罹於時效（公法上請求權採消滅主義非抗辯主義），方得為之。被告○○縣政府所為110年繳納處分既經內政部訴願決定撤銷在案，被告彰化地政復以110年12月20日函撤銷109年土地重測結果，再以乙函令原告辦理繳納差額地價，卻未見被告舉證證明本件係於56年農地重劃分合所導致分配作業疏失所造成，且找補差額請求權尚未消滅，其行政行為顯然違法粗疏。

㈡乙函生有不得移轉土地之法律效果，性質上為行政處分且違法，非處分前之準備行為：

農地重劃條例第36條規定：「重劃分配之土地，在農地重劃工程費用或差額地價未繳清前不得移轉。但承受人承諾繳納者，不在此限。」經查，乙函告知將於原告之土地謄本之所有權部加註「本筆土地有差額地價移轉前請繳清」之記載，依上開規定，乙函已生有不得移轉土地之法律效果無疑。又原告等若未繳交差額地價被告即拒絕更正重測後地號面積，將生無法取得重測後地號所有權狀之效果，合於行政程序法第92條第1項所定行政處分要件，非如被告所稱乙函僅屬處分前之準備行為或準備作業，是乙函自屬行政處分。又乙函命原告自動繳納找補之差額，違反司法實務之見解，已如前述，應屬違法之行政處分。

㈢依○○縣○○○○區地籍不符處理原則（下稱處理原則），○○縣政府有被告適格：

處理原則第11條規定：「本縣各地政事務所於所轄農地重劃區辦理地籍整理，因地籍不符產生登記面積差異更正，須辦理差額地價繳領作業，有關差額地價繳領通知委○○縣各地

政事務所以本府名義為之……」乙函令原告檢附面積更正及差價繳領同意書至被告彰化地政5樓第2課辦理差額地價繳領事宜，依上開規定，自應以被告○○縣政府名義為之，被告○○縣政府既為名義人，即有被告適格。縱乙函未以被告○○縣政府名義為之，亦違反處理原則第11條規定，應予撤銷。

㈣土地法第46條之1規定賦予土地所有權人有公法上請求權：地籍重測旨在使土地現況與登記簿記載內容一致，俾保障相關土地所有權人之權益，非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限自明。又土地法第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。」經查，被告因地籍圖使用頻繁而多有折皺、磨損情形，遂報經內政部同意辦理109、110年度○○縣○○鄉自籌經費辦理地籍整理即地籍圖重測實施計畫，該次重測之其他地主已因繳納差額，取得重測後地號及面積之土地所有權狀，此情更符合土地法46條之1所定「其他重大原因」之要件，原告既為系爭土地之所有權人，當為土地法第46條之1規定之保護對象，依該條自有公法上之請求權（司法院釋字第469號解釋意旨參照）。被告稱原告依土地法第46條之1並無公法上請求權，顯屬錯誤。

㈤原告起訴並附帶合併請求損害賠償及請求給付重測後地號所有權狀之財產給付：

1. 原告對109年土地重測成果之重測後地號及面積，並無意見，因重測後面積數字比重測前面積數字大，有意見的是繳納差額地價部分，先行說明。內政部訴願決定所指摘僅係：「有關地籍圖重測前後土地面積增問題，不宜辦理地價找補。原處分機關（按被告○○縣政府）以系爭土地於地籍圖重測後面積增減為由，以系爭通知函（按110年繳納處分）命訴願人繳納差額地價，核有違誤。」等理由，說明被告進行地籍測量並無瑕疵違誤，有違誤之處僅係命原告等繳納差額而已。未料被告彰化地政竟以110年12月20日

函撤銷系爭土地109年重測成果，此可比對測量結果面積與之後同意書記載面積，所增加的數字完全一樣，益證測量結果應無錯誤。

2.行政訴訟法第7條規定：「提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」其中損害賠償部分：

①原告梁奕淼為了主張核發重測後地號權狀所付出勞力、時間、費用合計87,620元損失，如〈附表三〉所示。

②原告梁木川於110年6月11日以被告彰化地政提供之重測後秀福段1076地號出租於豐樂鋪商行（便利商店），並提供該土地於豐樂鋪商行申請建照等。被告彰化地政撤銷重測成果回復重測前地號西興段，又命繳地價之差額否則產生無法過戶及拒給重測後地號權狀，致原告梁木川無法依約提供秀福段所有權狀供豐樂鋪商行申請使用執照而毀約，造成原告梁木川租金收入每月23,750元損害及未如期興建便利商店，造成原告梁奕淼於該便利商店旁獨資經營多年寶贊安養中心之生活機能損失每月3萬元。

③原告梁奕淼原預計將坐落系爭土地獨資經營多年之寶贊老人養護中心（坐落地號：○○縣○○鄉○○段1906-3地號、建號：○○縣○○鄉○○段1679建號），由過去原立案之29床，向主管機關○○縣衛生局申請擴床至40床，報備核准在案，於向○○縣建設處申請室內裝修時，卻因被告彰化地政擅將系爭土地之地號重測與移除，先是造成無重測後地段號與面積提供主管機關審核而遭退件，致遲遲無法擴床，每月減少收入12萬元。

④原告梁奕淼本於111年3月8日將養護中心屋頂出租予吉維光電有限公司，每月租金2,596元，卻因無法取得重測後地號土地所有權狀，而無法經主管機關審核，每月減少上開金額之收入。經查，原告依②至④所述，每月損失合計176,346元（計算式：2萬3,750+3萬+12萬+2,596）。

⑤甲函令原告無法取得重測後地號權狀，致興建中的新建物（便利商店）無法申請使用執照、太陽光電系統無法建置、養護中心無法擴大經營等，侵害原告取得重測後地號權狀之權利，致無法如期收取租金及營業等損害，構成侵權行為，原告遂依民法第184條第1項前段及第216條請求所受損害及所失利益。

3.又本件苟如被告所辯適用農地重劃條例，辦理地籍測量必須換發權利證書。且辦理地籍測量為人民主觀公權利，已如前所述，是原告得依農地重劃條例第34條請求給付重測後地號權狀。況本件測量僅為地籍測量非農地重劃之測量，無論何種型態測量，依信賴保護原則，測量錯誤責任係行政機關並非人民，系爭土地既為原告所有，原告依上開規定請求發予新所有權狀，亦是行政機關義務。又重測後地號權狀所示之土地所有權既屬原告所有，原告亦得依民法第767條第1項前段所有物返還請求權，請求返還重測後地號權狀。上開兩請求權競合，原告等合併行使之。是原告依農地重劃條例第34條、民法第767條第1項前段，請求被告彰化地政給付重測後地號面積所有權狀應有理由。再原告依重測後地號及面積出租他人興建便利商店，出租養護中心之屋頂予光電公司及申請該中心擴床，若提供重測前地號，無法取得使用執照及無法審核通過，附此一提。

㈥綜上，系爭土地重測案乃一般地籍整理之重測，應無農地重劃條例所訂地價找補規定適用之餘地；被告則認該土地重測案係農地重劃條例所訂之農地重劃案，依主張有利於己之事實應自負舉證責任及基於武器對等原則被告等為土地專業應負較高舉證責任，以免舉證責任顯失公平；另系爭土地面積增加地價找補費之收取處分是否合法一事，因內政部訴願決定撤銷在案，原告亦未提起行政訴訟予以救濟，依法並不得再為爭執，是本件重測因面積增加之地價補償費收取事宜業已確定，被告不得就此續為爭執與反駁；此外，內政部訴願

決定非認重測後地號及面積與法有所違誤，故基於依法行政原則，依該訴願決定，被告應給予原告重測後地號與面積之所有權狀始符合上級機關之指示；退步言之，倘被告堅認原告仍應繳納地價差額，大可依公權力進行強制執行作業即可，被告卻捨此不為而侵害原告土地所有權之之不法侵權行為，以未納差額地價拒絕給重測後地號新面積所有權狀方式為要脅，實有違行政上級指示及依法行政原則。

㈦變更聲明後補充：

1.被告以繳納差額地價作為發給新地號所有權狀之條件，違法限制原告就系爭土地所有權之行使。即便已撤銷違法行政處分，難認未來不再命繳納差額地價，故有請求確認地價找補之法律關係存否及請求核發新地號所有權狀之必要：

①原告於訴願時主張被告欠缺重測面積增減差額地價找補法律依據，非主張重測行為成果無效：

原告於訴願程序先聲明：「先位請求撤銷農地重劃區面積增加所需繳納重劃差額地價；備位請求按56年農地重劃區地價計算並繳納增加所需繳納重劃差額地價」；第二次訴願聲明：「1.被訴人應撤銷訴願人所有土地重測面積增減地價找補之行政處分。2.被訴人應恢復訴願人所有土地重測後所得之新面積與新地號。3.被訴人應發給訴願人所有土地重測後新面積之土地所有權狀。」有附卷訴願卷宗可參，並無質疑或訴請撤銷重測成果，基於禁止訴外裁判法理，109年重測成果所得該案地段號與面積仍為有效，況被告已自承第2次重測所得面積與第1次所得面積皆相同，則發佈恢復第1次重測成果的處分並無困難且可收迅速效果，且原告等損害有立即停止之效益。

②被告應無條件給付原告新地號所有權狀，係基於憲法及民法保障土地財產所有權人，位階高於法律或行政命令：

按法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得牴觸上級機關之命令。此為中央法規標

準法第11條所明定，由是可知我國法規可大別為憲法、法律與命令，其位階係憲法高於法律高於命令，而命令又以上級命令之效力高於下級命令。憲法第15條規定人民之財產權應予保障，旨在使財產所有人得依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，免於遭受公權力或第三人之侵害，以確保人民所賴以維繫個人生存及自由發展其人格之生活資源（司法院院釋字第596、709及第732號解釋參照）。又民法767條規定所有人對於無權占有或侵奪其所有物者，得請求返還之。對於妨害其所有權者，得請求除去之。有妨害其所有權之虞者，得請求防止之。本件原告依上開憲法與民法暨中央法規標準法意旨，主張被告應發給原告新地號土地所有權狀，係行使有效重測所得新地段號面積之土地所有權，並排除妨害，此乃基於憲法與民法所定，其餘行政命令若與之相牴觸，依法無效。是若以原告無公法上請求權為由而拒却發予重測成果之新地號之所有權狀，則違法並無理由。

③被告依法應發系爭土地新地號所有權狀予原告：

所謂公法上請求權，實務上係指公法上權利義務主體相互間，基於公法，一方得請求他方為特定給付之權利，包括人民對行政機關之公法上請求權及行政機關對人民之公法上請求權兩種情形。本件因原告已依訴願法於遭受行政機關駁回處分後提起行政救濟，則顯係基於權利主體相互間之公法所定；又按公法（Publiclaw）是指規範政府與人民之間關係的法律，特色在於其規範的是國家權力一方對人民下命式的關係。而在更精確的定義下，只要適用法律一方的主體（公權力主體），利用它不對等的「高權」行使其權利時，那麼規範這個行為的法律便是公法。又土地法第62條規定：「聲請登記之土地權利，公告期滿無異議，或經調處成立或裁判確定者，應即為確定登記，發給權利人以土地所有權狀或他項權利證明書」，土地登記規則第25條明定：「土地或建物所有權狀及他項權利證明書，應蓋

登記機關印信及其首長職銜簽字章，發給權利人」。本件原告主張被告應依重測成果依上揭規定無條件發給原告系爭土地新地號所有權狀，應屬有據。

④又110年重測後原告即對被告彰化地政命繳面積增加繳納差額地價之處分，向內政部提起訴願，該訴願審理中，被告彰化地政辯稱其所為重測係農地重劃之重測，並無獲得內政部認同，依行政一體及一事不再理原則，應服從上級機關，被告彰化地政並無就此再作爭執之實益，因上級機關撤銷致其再次相同處分並無必要，無涉及公法上請求權存否，因內政部所撤銷者係繳納面積增加差額地價適法性而已（內政部僅撤銷繳納差額地價該部處分，無撤銷重測成果），故無論重測性質屬地籍重測或農地重劃重測，皆可借由恢復先前所重測成果發給原告等新地號所有權狀，無涉及重測或依程序發予所有權狀等之公法請求權問題；退步言之，本件原告自訴願以來係訴請撤銷繳納重測面積增加差額地價之部分，從未質疑系爭重測面積增減正確性，並請求被告等應依法發予新地號所有權狀，被告辯稱重測後才能發予新地號所有權狀，此乃係行政機關內部行政規則或業務執行程序，與本件原告等基於憲民法與土地法所有權人請求發給新地號所有權狀，毫無關聯，應無公法請求權之爭議。況被告既自承重測後取得較精確地號面積，原告並無質疑，內政部訴願決定對重測成果亦無意見，是被告若認重測所得地段號與面積無錯誤，僅就重測成果有無涉及農地重劃分配作業疏失而已，可自行再依行政程序法117條再撤銷該不當之「撤銷重測成果」。換言之，撤銷之撤銷，即回復先前重測後所編新地段號面積，而立即發給原告等新地段號所有權狀，無被告所稱礙於無重測或公告等作業程序無法發給新地號面積之法規障礙事由，即無請求地籍測量公法上請求權之問題。

⑤被告彰化地政雖已撤銷系爭違法行政處分，然被告彰化地政與○○縣政府就系爭重測案是否屬於農地重劃分配疏失

所致，涉及是否應無條件給付原告新地段號所有權狀一事，涉及眾多○○縣民要求繳納土地增減差額地價是否合法，人民財產權有無遭受違法侵害，原告因被告未發給新地號所有權狀所遭受損害仍存在，日後被告○○縣政府再命未繳面積增加差額地價即不發予新地號所有權狀，原告等有訴請確認繳納差額地價法律關係存否之必要性及請求請核發新地號所有權狀。

2. 若認，本件涉及公法上請求權，本件原告等就地籍測量，享有公法上請求權：

地籍重測旨在使土地現況與登記簿記載內容一致，俾保障相關土地所有權人之權益，非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，此觀○○縣桃園地政事務所地籍圖重測問與答第一問：「（Q：為什麼要辦理地籍圖重測？）A：……因此政府為了建立新地籍測量成果，以切實釐整地籍，保障人民合法產權及配合今後經濟建設規劃種種需要，即採用最新測量儀器，配合高科技的技術，正確的方法辦理地籍圖重測，重新測製地籍圖，計算面積，以使每宗土地的位置、形狀、地號、面積等與地籍圖、登記簿記載內容一致。」自明。本件原告既為系爭土地所有權人，當為土地法第46條之1規定之保護對象，依該條自有公法上之請求權，被告謂原告依土地法第46條之1並無公法上請求權，即顯屬錯誤。

3. 土地法第46條之1並非賦予被告裁量權之規定，原告符合該條所定「其他重大原因」要件，被告自應依原告請求辦理地籍圖重測：

①按「法條中使用『得』字者，固然常屬裁量之規定；但並非謂凡有『得』字，即屬裁量授權，不少情形『得』字用於賦予行政機關以某種權限，與裁量無關。」有吳庚所著「行政法之理論與實用」第12版第115頁可參。故觀土地法第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。」可知該條係立法者賦予主管機關辦理地籍圖重測

時之權限規定，並非謂主管機關對當事人符合該條規定要件而申請重測時，主管機關仍有裁量之權限。此觀該條之立法理由：「現行土地法對於地籍圖重測未予規定，以致地政機關辦理地籍圖重測時，缺乏法律依據，爰增訂本條文」即明。

②被告彰化地政因地籍圖使用頻繁多有折皺、磨損情形，就原告所有系爭土地於109月間辦理地籍測量，未究明該等土地面積增減是否係因農地重劃分配時未詳予核算圖籍面積所致，後亦未依處理原則依法辦理面積更正等事宜，即續以辦理地籍重測之程序，辦理過程存有瑕疵，而以110年12月20日撤銷系爭土地重測成果，復於111年5月13日以彰化地政自己名義函（即乙函）知原告面積更正及差額地價同意書，再於112年4月6日本件準備程序進行中當庭自承確有踰越行政職權之違法，撤銷111年5月13日系爭違法處分，但除地籍圖磨損外，本件尚有重測結果生有土地面積增加差異及違誤之重大原因，符合土地法第46條之1重大原因要件，享有請求重測之公法上請求權。

4.被告所為系爭違法處分，侵害原告之權利，所造成損害及所失利益，依行政訴訟法第7條規定合併依國家賠償法第2條前段及民法第184條第1項前段、216條請求所受損害及所失利益：

①被告彰化地政109年間辦理地籍測量，先給原告新地號，之後未究明系爭土地面積增減是否係因農地重劃分配時未詳予核算圖籍面積所致，後亦未依處理原則辦理面積更正事宜，即續以辦理地籍重測之程序，辦理過程存有瑕疵，而於110年12月20日撤銷測土地重測成果，復於111年5月13日以被告彰化地政自己名義函（即乙函）知原告面積更正及差額地價同意書，並於謄本上註記「本筆土地有差額地價移轉前請繳清」，已生原告就系爭土地無法移轉之規制效果，系爭違法行政處分，侵害原告等財產權利，所造成損

害，不因被告於112年4月6日本件準備程序進行中當庭自承確有踰越行政職權之違法撤銷系而治癒，已屬當然。

②被告起初給予原告新地號，原告基於信賴原則，以新地號進行相關事業經營謀利，之後被告彰化地政撤銷測量成果，又於111年5月13日越權而為系爭違法處分（即乙函），雖事後撤銷系爭違法處分，然而損害已造成，則違法行使公權力行為，侵害原告權利，原告爰依國家賠償法第2條前段、民法第184條第1項前段、216條請求所受損害及所失利益。

㈧聲明：

1.確認被告○○縣政府對原告梁木川如附表一、原告梁奕淼如附表二「重測後地號（秀福段）」欄所示地號土地之重測面積增減差額地價找補之法律關係不存在。

2.被告彰化地政事務所應無條件給付原告梁木川所有之如附表一「重測後地號（秀福段）」欄所示地號土地所有權狀。

3.被告彰化地政事務所應無條件給付原告梁奕淼所有之如附表二「重測後地號（秀福段）」欄所示地號土地所有權狀。

4.被告○○縣政府、彰化地政事務所應共同給付原告梁奕淼87,620元及自111年1月1日起至清償日止，按月給付原告梁木川23,750元，按月給付原告梁奕淼152,596萬元。

三、被告答辯及聲明：

㈠被告彰化地政部分：

1.系爭土地應繳納差額地價：

依農地重劃條例第2條、農地重劃條例施行細則第49條第6款、第51條及處理原則第3點、第7點第2款、第11點規定暨內政部93年4月1日內授中辦地字第0930723465號函釋、105年3月18日內授中辦地字1051302617號函及所送會議紀錄意旨可知，當複丈發現土地面積有錯誤時，如係因技術引起之測量錯誤或抄錄錯誤，此時得由登記機關逕行辦理更正

登記。又倘該土地係屬農地重劃之土地，如發現重劃後實際分配之土地面積超過應分配之面積時，土地所有人應就其超過部分，依查定重劃地價繳納差額。

2.被告彰化地政非農地重劃主管機關亦未作成最終處分：

①系爭土地屬參加交換分合之面積增加之土地，被告彰化地政依處理原則第7點第2款規定函文通知原告檢附面積更正及差額地價繳領同意書，俟接獲同意書，始造冊函報被告○○縣政府核備，經被告○○縣政府同意後，再依據原告同意書辦理更正登記面積，另依更正前後面積差值，繕造差額地價清冊函報被告○○縣政府，由被告○○縣政府通知差額地價繳納事宜，俟差額地價繳納後，由被告彰化地政續辦地籍圖重測作業，待程序完備，辦理地籍圖重測結果公告，賦予重測後地段、地號並辦理標示變更登記。故有關農地重劃差額地價繳納之最終決定權限機關應為被告○○縣政府，地政事務所應僅係負責協助被告○○縣政府為造冊、繳領等事實行為。

②系爭乙函係彰化地政及○○縣政府為重新辦理面積更正及差額地價繳領事宜，爰先由彰化地政檢送面積更正及差額地價繳領同意書予原告，此僅係於彰化地政作成面積更正登記及○○縣政府最終實際作成命原告繳納差額地價之處分前之行政程序流程（目前尚未作成終局處分），屬於在行政機關作成處分前所為之準備行為，因其並非完全、終局之規制，為程序經濟，不得對其單獨進行行政爭訟，而應與其後之終局決定（亦即土地更正登記及命繳納差額地價）時，一併聲明不服。

③況且系爭乙函業經被告彰化地政112年3月30日彰地二字第1120002714號函之後處分撤銷在案，則原告提起撤銷訴訟之目的已無庸藉由訴訟達成，此部分已無訴之利益，難認合法，應予駁回。另原告附帶提起損害賠償部分，參照最高行政法院98年6月份第1次庭長法官聯席會議決議意旨，因訴訟並非合法，應一併駁回。

3.原告並無申請辦理地籍圖重測之公法上請求權：

①被告○○縣政府所為110年繳納處分固經內政部訴願決定以未查明是否屬重劃分配作業疏失為由撤銷在案。嗣經被告○○縣政府與彰化地政召開研商會議後，被告彰化地政認定因先前於辦理地籍整理作業時，未先辦理面積更正事宜，即續以辦理地籍圖重測之程序，辦理重測之過程存有瑕疵，經報請被告○○縣政府同意後，乃以110年12月20日函撤銷系爭土地重測成果。從而，本件差額地價繳領及重測結果經撤銷後，系爭土地目前係回復至「農地重劃後，面積尚未更正，且未有地籍圖重測」之狀態。

②至有關原告主張應發與重測後地號乙節，系爭土地原重測成果，如前所述，業經110年12月20日函撤銷系爭土地重測成果並送達原告在案，然原告並未於法定訴願期間內提起訴願，該處分業已確定。從而本件依原告真意，應係申請就系爭土地重新辦理地籍圖重測之意，惟依最高行政法院100年度判字第96號判決意旨，原告並無申請辦理地籍圖重測之公法上請求權。

4.系爭土地因撤銷地籍圖重測成果，其登記情形已回復為西興段地號、登記面積（面積更正前），登記簿土地標示部註記：「依地籍圖計算之面積與登記面積不符，尚在處理中，實際面積以土地複丈結果為準。」登記簿加註並未限制原告土地利用，僅為保護善意第三者，附此敘明。

5.聲明：原告之訴駁回。

㈡被告○○縣政府部分：

1.被告○○縣政府被告不適格：

依行政訴訟法第24條、行政程序法第92條第1項、第174條規定意旨可知，經訴願程序之行政訴訟，應以駁回訴願時之原處分機關為被告，如以「訴願決定機關」為被告，提起撤銷訴願之訴，必以該機關係作成「撤銷或變更原處分」決定之情形，方得為之。否則，依行政訴訟法第107條第2項準用第1項之規定，原告於訴狀誤列被告機關者，應

由審判長裁定命其補正，如逾期未予補正，應其不具備被告適格之實體判決要件，其起訴不合法，法院應以裁定駁回之。又如欲提起撤銷訴訟，須以行政處分為對象，並踐行合法之訴願程序，始具備實體判決要件，否則，其起訴即屬不備要件，且無從命補正，法院亦應以裁定駁回之。經查，本件訴願機關即被告○○縣政府，且未撤銷或變更原告不服之函文，依前開規定，應以被告彰化地政為撤銷訴訟被告即為已足，惟原告誤列被告○○縣政府為被告，為當事人不適格，起訴不備要件且無從補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10項規定駁回之。

2.其餘答辯同被告彰化地政。

3.聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠原告訴請確認被告○○縣政府對其重測後地號土地之重測面積增減差額地價找補之法律關係不存在，有無理由？

㈡原告訴請被告彰化地政應給付原告所有之如附表一、二「重測後地號（秀福段）」欄所示地號土地所有權狀，有無理由？

㈢原告訴請被告賠償因無法取得重測後地號之土地所有權狀所受之損害，有無理由？

五、本院的判斷：

㈠原告訴請確認被告○○縣政府對其重測後地號土地之重測面積增減差額地價找補之法律關係不存在，並無理由：

1.經查，被告○○縣政府據109年重測結果，通知原告繳納面積增減所致之差額地價（即110年繳納處分），原告不服提起訴願，經內政部訴願決定以「有關地籍圖重測前後地面積增減問題，不宜辦理地價找補。則原處分機關以系爭土地於地籍圖重測後面積增減為由，以系爭通知含命訴願人繳納差額地價，核有違誤。」等語，撤銷上揭通知繳納差額地價之處分，有內政部訴願決定可按（見本院卷第245至250頁），而被告彰化地政與○○縣政府地政處110年11月1

5日協商後，以應「重新查明檢討本案相關地號之測量成果與重劃作業之關係，另行妥處。」為由，報經被告○○縣政府同意撤銷系爭土地109年重測結果，被告彰化地政遂以110年12月20日函：「……三、本所依行政程序法第111條第1項第7款規定，撤銷其土地重測成果，秀福段1068地號，登記面積：5.34平方公尺（撤銷後為西興段1915-2地號，登記面積：4平方公尺）；同段1069地號，登記面積：177.49平方公尺（撤銷後為西興段1916-2地號，登記面積：169平方公尺）；同段1074地號土地，登記面積：141.08平方公尺（撤銷後為西興段1916-4地號，登記面積：132平方公尺）；同段1075地號，登記面積：379.59平方公尺（撤銷後為西興段1916-3地號，登記面積：360平方公尺）；同段1076地號，登記面積：729.24平方公尺（撤銷後為西興段1916地號，登記面積：710平方公尺）；同段1078地號，登記面積：229.14平方公尺（撤銷後為西興段1916-1地號，登記面積：229平方公尺）；同段1116地號.，登記面積：121.59平方公尺（撤銷後為西興段1911-21地號，登記面積：121平方公尺）；同段1117地號，登記面積：547.83平方公尺（撤銷後為西興段1911-1地號，登記面積：542平方公尺）；同段1151地號，登記面積：590.05平方公尺（撤銷後為西興段1906-3地號，登記面積：584平方公尺）；【按缺同】段1152地號，登記面積：122.07平方公尺（撤銷後為西興段1906-2地號，登記面積：121平方公尺）；同段1153地號，登記面積：464.28平方公尺（撤銷後為西興段1906-1地號，登記面積：461平方公尺）；秀福段1154地號，登記面積：330.70平方公尺（撤銷後為西興段1906地號，登記面積：331平方公尺）。」等語，撤銷系爭土地109年重測成果，並送達予原告，有農地重劃區土地辦理重測前地籍整理程序及繳領差額地價疑義研商會議紀錄、被告○○縣政府110年12月14日府地測字第1100451418號函、110年12月20日函、送達證書國內快捷/掛號/包裹查

詢可佐（見訴願卷第31、33頁，本院卷第351至361頁），而系爭土地異動索引（見本院卷第539至575頁），亦載有上揭撤銷重測之異動，例如原告梁奕淼所有之西興段1906地號土地，於109年12月18日登記原因「地籍圖重測」，異動別為「刪除」，於111年2月8日登記原因為「撤銷」，異動別為「新增」即屬之。據此，可知系爭土地現已回復至「重劃後」、「109年重測前」及「無繳納差額地價處分」狀態甚明。至於原告主張內政部訴願決定並未提及重測結果為違法，被告彰化地政予以撤銷，係訴外裁判乙節，惟違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關本得依職權為全部或一部之撤銷（行政程序法第117條參照），被告彰化地政為釐清系爭土地面積增減是否為重劃作業疏失所致，而撤銷109年重測結果，並未違反行政程序法第117條之規定，亦未逾越2年除斥期間（行政程序法第121條第1項參照），自難指為違法，原告上揭主張，並非可採。

2. 又被告彰化地政前固以乙函通知原告：「旨揭宗地（即系爭土地）補辦地籍公告尚須先依據農地重劃相關規範辦理地籍整理作業，該宗地經本所實測、檢算後，台端所有坐落56年度安東二期重劃範圍內土地實地面積與登記面積不符，會請於111年6月21日前檢附（送回或寄回）面積更正及差額地價繳領同意書……辦理差額地價繳領事宜」等語，有乙函可憑（見本院卷第59至61頁），然被告彰化地政再以112年3月30日函以乙函有「逾越行政職權情事」，而撤銷乙函，有112年3月30日函可考（見本院卷第497頁）。據此可知本件已無令原告繳納系爭土地重劃所致面積增減之差額地價之行政處分存在。

3. 按行政訴訟法第6條確認訴訟所稱公法上法律關係，乃指特定生活事實之存在，因法規之規範效果，在兩個以上權利主體間所產生之權利義務關係，或產生人對權利客體間之利用關係（最高行政法院109年度裁字第186號裁定意旨參照）。又行政法上法律關係的成立，有直接基於法規規定

者，亦有因行政處分、行政契約或事實行為而發生者。本件被告前對原告為繳納系爭土地重測或重劃之差額地價之行政處分業已撤銷，已如本院認定及說明如上，是原告與被告間，並無繳納差額地價之權利義務關係，則原告訴請確認被告○○縣政府對原告如附表一、二「重測後地號（秀福段）」欄所示地號土地之重測面積增減差額地價找補之法律關係不存在，即屬無據。

㈡原告訴請被告彰化地政事務所應給付原告所有之如附表一、二「重測後地號（秀福段）」欄所示地號土地所有權狀，亦無理由：

按土地法第46條之1之規定，依「保護規範理論」觀之，無論自法律制定原委、整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，均無令土地所有權人得請求地政機關啟動土地法第46條之1之地籍圖重測程序之意，是土地所有權人並無土地法第46條之1地籍圖重測之請求權，最高行政法院著有100年度判字第96號判決意旨可供參照。系爭土地現係於「重劃後」、「109年重測前」狀態（即附表一、二「重測前地號（西興段）」欄），已如本院認定及說明如上，參照上揭判決意旨，原告並無請求被告彰化地政啟動重測程序之公法上請求權，且系爭土地現已恢復重測前之西興段，則原告訴請被告彰化地政應給付如附表一、二「重測後地號（秀福段）」欄所示地號土地所有權狀，即無理由。

㈢原告訴請被告賠償因無法取得重測後地號之土地所有權狀所受之損害，並無理由：

1.按行政訴訟法第7條規定：「提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」依其立法意旨：「因行政機關之違法處分，致人民權利或法律上利益受損害者，經提起行政訴訟後，其損害有能除去者，有不能除去者。其不能除去者，自應准許人民於提起行政訴訟之際，合併請求損害賠償或其他財產上之給付，以保護人

民權利，並省手續重複之繁。」可知人民對於違法的行政處分，除依國家賠償法直接向民事法院請求國家賠償外，亦得利用對於違法行政處分的救濟（行政訴訟）程序，合併請求國家賠償。又行政訴訟法所以為第7條得合併請求損害賠償或其他財產上給付的規定，是因此等請求與其所合併提起的行政訴訟間，有一定的前提或因果關係，是基於訴訟資料共通，避免裁判歧異及訴訟手續重複的勞費所為的規範。故於當事人有依行政訴訟法第7條規定併為請求時，必其所據以合併的行政訴訟，已經行政法院實體審究且為勝訴的判決，行政法院始得就該當事人依行政訴訟法第7條所為請求，為實體審究並為勝訴的判決（最高行政法院97年度判字第988號判決意旨參照）。是若其訴無理由，其附帶請求國家賠償，自應併予駁回。

2.經查，系爭土地現係於「重劃後」、「109年重測前」狀態，原告復無土地法第46條之1地籍圖重測之請求權，故原告聲明2、3訴請被告彰化地政給付原告重測後地號之土地所有權狀並無理由，已如上揭㈡所述，則原告聲明4附帶合併訴請損害賠償之訴，依上所述，自應併予駁回。

㈣綜上所述，原告請求確認被告○○縣政府對其重測後地號土地之重測面積增減差額地價找補之法律關係不存在，及被告彰化地政應無條件給付其重測後地號土地之所有權狀為無理由，其依行政訴訟法第7條規定合併請求損害賠償，亦無理由，均應予駁回。

㈤本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，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　　112　　年　　5　　月　　24　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官　陳　文　燦

法官　黃　司　熒

法官　張　鶴　齡

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　　112　　年　5　　月　　24　　日

書記官　黃　靜　華

〈附表一〉

原告梁木川所有土地坐落地號（附註：109年重測成果業經彰化地政以「110年12月20日函」撤銷在案，即重測後之地號土地及登記面積經撤銷後，現已回復為重測前之地號土地及登記面積）

	重測前地號（西興段）	重測後地號（秀福段）
1	1906-1	1153
2	1906-2	1152
3	1906-3	1151
4	1916	1076
5	1916-1	1078
6	1916-2	1069
7	1916-3	1075
8	1916-4	1074

〈附表二〉

原告梁奕淼所有土地坐落地號（附註：同上）

	重測前地號（西興段）	重測後地號（秀福段）
1	1906	1154
2	1911-1（持分1/14）	1117
3	1911-21	1116
4	1915-2	1068

〈附表三〉原告主張消耗勞力時間費用所受之損害

	利益類型	內容	執行人	金額（元）

1	○○縣政府訴願	自行研究後擱寫	梁奕淼	2萬
2	內政部訴願	自行研究後擱寫	梁奕淼	4萬
3	測量課會議	交通費與勞務費	測量與地政處	520+750
4	主任會議	交通費與勞務費	彰化地政主任	520+750
5	申請謄本	交通費與勞務費與規費	彰化地政	520+750
6	政風室檢舉	自行撰文	○○縣政府政風室	2萬
7	縣長陳情	自行前往並擱文	○○縣政府	520+750
8	縣議會陳情	彰化地政與地政處等	縣議員涂淑媚	520+750
9	縣議會陳情	彰化縣長與建設處	縣議員涂淑媚	520+750