臺中高等行政法院判決

111年度訴字第47號
111年9月28日辯論終結

原　　告　賴陳花
訴訟代理人　劉建志　律師
　　陳俊安　律師
被　　告　臺中市中正地政事務所

代　表　人　林永成
訴訟代理人　林英華
　　江世宏

上列當事人間分割登記事件，原告不服臺中市政府中華民國111年1月3日府授法訴字第1100279463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、按行政訴訟法第111條第1、2、3項規定：「（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。」

二、關於原告追加臺中市政府或臺中市政府都市發展局（下稱都發局）為被告之部分：

依行政訴訟法第111條第1項，訴狀送達於被告後，為免被告疲於防禦，導致訴訟延滯，除經被告同意或行政法院認為適當者外，原則上不許原告為訴之追加。惟因行政訴訟法第41條規定：「訴訟標的對於第三人及當事人一造必須合一確定者，行政法院應以裁定命該第三人參加訴訟。」故訴訟標的對於數人必須合一確定者，依同法第111條第3項第1款規定，應准許追加原非當事人之人為當事人。而所謂「訴訟標的對於數人必須合一確定」，係指法院就為訴訟標的之法律關係，對於該數人之全體，在法律上必須為一致之判決而言。本件原告欲追加臺中市政府或臺中市政府都發局為被告之部分，被告並不同意，且不符合行政訴訟法第111條第3項各款情形，經本院審酌後，認原告追加被告部分顯有礙訴訟終結，並不適當，故不應准許。

三、關於原告變更撤銷訴訟為確認原處分違法訴訟部分：

原告起訴時之聲明原為：「一、原處分及訴願決定均撤銷。二、訴訟費用由被告負擔」，嗣於111年9月28日言詞辯論期日變更聲明為：「一、確認被告依94年6月27日臺中市政府以府都計字第0940139115號函所為之94年10月21日就臺中市○○區○○段951-4地號土地逕為分割登記違法。二、被告應賠償原告新臺幣（下同）2,586,677元整。三、訴訟費用由被告負擔」。經查，原告變更聲明前後請求之基礎，均為被告就臺中市○○區○○段（下同）951-4地號土地逕為分割登記之處分是否違法，其請求基礎並未變更，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：

原告賴陳花所有之951-3地號土地，該土地東側為951-4地號土地，被告臺中市中正地政事務所於94年10月21日，依臺中市政府94年8月4日府都計字第0940139115號函（下稱94年8

月4日函）所附樁位圖等相關資料，將951-4地號土地辦理逕為分割登記，分割成951-4及951-17地號等兩筆土地（下稱原處分）。原告主張其為鄰地所有權人，分割前951-4地號土地原使用分區為道路用地，惟經逕為分割後951-4地號土地使用分區已變更為第二種住宅區，因該使用分區變更導致原告無法通行，侵害原告之權益。原告不服，提起訴願，經臺中市政府111年1月3日府授法訴字第1100279463號訴願決定不受理，原告仍未甘服，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告提起行政訴訟救濟，係在合法時效內：

⑴被告所為土地分割之處分並未送達於原告，亦未公告，自不因送達或公告發生效力，原告係自100年5月9日調閱951-4地號土地第2類謄本後，始發現被告於94年10月21日就該土地為分割登記，增加951-16、951-17兩地號（按951-16地號應係於81年12月28日即已分割），有951-4地號土地第2類謄本可稽，原告於發現前開分割處分後，隨即去函向臺中市政府陳情，並經臺中市政府都發局於100年5月31日以中市都測字第1000047362號函覆承諾依討論會議結果辦理，然遲未處理，是依最高行政法院104年度判字第154號、102年度判字第634號判決見解，原告業委託原告之子賴昇克、賴偉立向被告之上級機關即臺中市政府請求依職權撤銷原處分，惟臺中市政府均推諉已在辦理程序中，是有類推民法時效中斷事由之適用，而臺中市政府未有任何同意或駁回處分作成，致使原告信賴臺中市政府有協助處理之意願，是臺中市政府業已對原告表達相當程度之擔保，可資為信賴基礎，原告並有不提起行政訴訟之信賴行為，且該信賴係值得保護者，後因臺中市政府均遲遲未為撤銷處分決定，原告遂向臺中市政府提起訴願救濟，臺中市政府竟以逾越訴願提起時效，為訴願不受理之決定，顯有違背信賴保護原則。

⑵綜前所述，依類推適用民法時效中斷之規定，原告係在合法救濟期間內提起救濟。

2.原告具公法上請求權：

⑴按「至前開法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、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，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟」司法院釋字第469號解釋理由書參照。

⑵次按「……而於都市更新事業計畫之核定，限制人民財產權及居住自由尤其直接、嚴重，本條例並應規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，始無違於憲法保障人民財產權及居住自由之意旨。」司法院釋字第709號解釋理由書第4段參照。

⑶又按「系爭解釋及本號解釋之原因案件，其有關之都市計畫變更，性質上應屬第三人效力處分，對相對人（都市計畫變更範圍內人民）為授益處分，對聲請人（都市計畫變更範圍外人民）卻產生負擔之效果。依第三人效力處分及鄰人訴訟之法理，聲請人皆應有提起行政爭訟之可能。……論者認為，本院釋字第469號解釋引進之『保護規範理論』可供參酌。其同時指出，都市計畫法第27條與第19條第1項合併觀察，應認都市計畫法除保護公共利益外，亦有保障個別『居民』程序參與權及實體權利之目的，依釋字第469號解釋及保護規範理論，宜肯認都市計畫法第27條之計畫變更兼具保護個別人民權利及法律地位之規範

目的。」司法院釋字第774號解釋許志雄大法官協同意見書參照。

⑷是依前開意見書見解，地政機關依都市計畫法就土地為逕為分割處分所生有利或不利影響，對都市計畫外之第三人是否一概均屬反射利益或反射不利益？倘並未個案判斷，逕以身為都市計畫範圍內之處分相對人而認定具有權利或法律上利益，反之則純屬單純第三人，而所受影響僅為反射利益，顯然有流於形式認定之弊，蓋鄰地遭主管機關逕為分割、變更使用分區等情形，除對他人對遭分割之鄰地產生不同購買意願、出價高低等影響外，尚及於對鄰地所有權人開發土地造成相當程度影響，如：第一種住宅區、第二種住宅區等關於建蔽率、容積率之差別；又如住宅區與公共設施保留地之用途、開發差別。

⑸原告因951-4地號土地遭逕為分割並變更使用分區為住宅用地，致使無從就自有之北屯區平田段951-3地號土地及坐落其上門牌號碼為臺中市○○區○○路0段000號之建物，為雙向面路之住宅，因該土地遭分割並變更使用分區為住宅用地後，將影響原告等鄰近居民通行便利、防災、日照、景觀、公共設施使用及房屋安全等環境權益，並影響鄰人之生命、財產權益，不應獲得建築容積獎勵等情，致損害其權利或法律上之利益。

⑹訴願機關逕認定原告欠缺訴願之權利保護要件而當事人不適格，予以訴願不受理之決定，顯係便宜行事、拒絕承認下級機關所犯錯誤之舉，非屬適法，被告行政訴訟答辯狀、行政訴訟補充答辯狀所指，俱無可採。

3.被告就951-4地號土地逕為分割登記，違反都市計畫法第23條第3項規定：

⑴按「細部計畫核定發布實施後，應於1年內豎立都市計畫樁、計算坐標及辦理地籍分割測量，並將道路及其他公共設施用地、土地使用分區之界線測繪於地籍圖上，以供公

眾閱覽或申請謄本之用。」91年11月19日修正、同年12月11日公布之都市計畫法第23條第3項定有明文。

⑵分割前951-4地號土地在此都市計畫檢討變更前之原使用分區為道路用地，有臺灣省臺中市政府工務局簡便行文表。然該土地經臺中市政府於94年6月27日以府都計字第0940113327號函（下稱94年6月27日函）通知被告逕為分割，惟遭被告駁回後，臺中市政府復於94年8月4日以府都計字第0940139115號函（下稱94年8月4日函）要求被告辦理954-1地號土地之逕為分割，被告遂允於94年10月21日分割增加951-16、951-17兩地號。

⑶951-4地號土地並未在臺中市政府92年12月之變更臺中市都市計畫（舊有市區、後車站地區、後庄里地區、北屯東山重劃區附近地區、西屯中正重劃區附近地區及西南屯地區）細部計畫通盤檢討說明書（下稱92年12月說明書）之通盤檢討範圍，是該土地在此都市計畫檢討變更前之原使用分區為道路用地。

⑷既然951-4地號土地並非在前開92年12月說明書之規劃範圍內，被告自無可能透過前開都市計畫細部計畫核定發布實施後，設立樁位，更無從透過此樁位繪製地籍圖，供公眾閱覽或申請謄本，是既被告並未踐行都市計畫法第23條第3項之公告程序，自難認定被告後續所為逕為分割處分為合法。

4.臺中市政府都發局所為使用分區之變更違反臺灣省畸零地使用規則：

⑴按「都市計畫擬定計畫機關依規定所為定期通盤檢討，對原都市計畫作必要之變更，屬法規性質，並非行政處分。惟如其中具體項目有直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加其負擔者，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其就該部分提起訴願或行政訴訟以資救濟，始符憲法第16條保障人民訴願權與訴訟權之意旨。」、「都市計畫定期通盤檢討實施辦法第4條則規

定，定期通盤檢討得對主要計畫及細部計畫為必要之修正，是其所得修正之範圍及內容甚廣。按定期通盤檢討對原都市計畫之主要計畫或細部計畫所作必要變更，屬法規性質，並非行政處分。」司法院釋字第742號解釋文及解釋理由參照。觀諸前開解釋要旨可知都市計畫之定期通盤檢討性質屬法規命令。

⑵次按「為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，特制定本法。」、「主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽30天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點刊登新聞紙或新聞電子報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。」、「都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每3年內或5年內至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。」、「都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場所、河道及港埠用地。」、「公共設施用地，應就人口、土地使用、交通等現狀及未來發展趨勢，決定其項目、位置與面積，以增進市民活動之便利，及確保良好之都市生活環境。」都市計畫法第1條、第19條第1項、第26條第1項、第42條第1項第1款、第43條定有明文。

⑶綜前所述，可知都市計畫之主要計畫、細部計畫、通盤檢討等行為，係都市計畫委員會，基於都市計畫專業、取得公眾意見並借助熟稔地方人文者之協助後，在衡諸都市、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂、經濟、人文、教育、商業等因素，綜合分析研判後，所制定出最有利於地

方發展之法規命令，是行政機關應遵照都市計畫及後續通盤檢討之結果實行，俾改善居民生活環境，促進市、鎮、鄉街之均衡發展。

⑷逕為分割後951-4地號土地（下稱系爭土地）係前開畸零地規則所稱基地界線曲折不齊成為畸形，地形狹長且面積僅17平方公尺，且無法配置建築物者，難認有道路使用以外之價值，係屬地界曲折基地，是顯無變更使用分區之必要，屬於畸零地規則所稱畸零地，若非與鄰地合併不得建築使用時，倘臺中市政府認定系爭土地係於94年10月21日分割而來，則變更使用分區，依當時臺中市畸零地使用規則，應經前開協議、調處、徵收程序，嗣系爭土地經整合成為可資建築用之土地，始得為之，又倘臺中市政府認定系爭土地並非94年10月21日分割而來，而係自75年2月22日公布之「變更臺中市都市計畫（不包含大坑風景區）（通盤檢討）」時即存在之畸零地，則系爭土地所有人欲變更使用分區，依臺灣省畸零地使用規則，亦須經前開協議、調處、徵收程序，嗣系爭土地經整合成為可資建築用之土地，始得為之，尚無逕由地政機關變更使用分區之理，惟地政機關竟無視法規，逕將系爭土地之使用分區自道路用地變更為第二種住宅用地，惟臺中市政府都發局竟捨合法程序而不為，將無變更使用分區必要性之土地一併變更使用分區，顯有圖利系爭土地所有權人之虞，並致生損害於原告所有之住宅對於道路之一般使用、通行。

⑸臺中市政府除有圖利系爭土地所有權人之意圖外，更為求減少日後道路用地徵收支出，將原使用分區為道路用地之系爭土地，未經任何合法程序變更使用分區為第二種住宅用地，經臺中市都市計畫委員會專案小組基於專業判斷之建議仍未撤銷變更，除損害於原告對道路之一般利用權利外，更漠視該專案小組基於專業對使用分區所提之變更建議，足見臺中市政府及所屬地政局之專斷、傲慢，全然漠視原告身為人民，對道路使用需求之權利。

⑹原告及原告之子賴昇克、賴偉立曾於臺中市都市計畫委員會會議曾陳情以「原告所有土地座落北屯區平田段951-3號土地，於81年6月4日指定建築線（府工都字第6859號），並領有建照（81年府都建字第1354號）及使用執照（85年府都建使字1355號）再按，基地為南側及東側均面臨計畫道路之角地，詎料市府於民國94年辦理東側計畫道路之都市計畫樁位修正公告，並逕為分割（分割出平田段951-4地號），經申請土地使用分區證明書後，951-4地號使用分區為第二種住宅區，導致東側變成未面臨計畫道路，僅南側面臨計畫道路之狀態，嚴重影響本人之權益」等等，並向臺中市都市計畫委員會提出「請市府儘速查明原因後，納入都市計畫通盤檢討辦理，並回復本人土地原有兩側臨路之狀態。」經臺中市都市計畫委員會之專案小組向臺中市都市計畫委員會建議以「建議酌予採納，變更北屯區平田段951-4地號住宅區為道路用地。理由：1.本案依中正地政事務所103年10月15日中正地所二字第10300 22457號函說明：『1.經查北屯區平田段951-3、951-4地號土地間地籍界限係於民國75年間由當時所有權人廖鄭水忍申請土地分割，由951-3地號分割出951-4地號，並非逕為分割，合先敘明。2.次查同段951-4地號土地係於民國94年依台中市政府94年8月4日以府都計字第0940139115號函辦理逕為分割出951-17地號土地。』2.考量951-4地號土地形狀畸零狹窄難以建築使用，故建議將該筆土地變更為道路用地，納入後續道路徵收開闢範圍。」有105年5月13日臺中市政府都發局第55次都市計畫委員會會議紀錄可證。

⑺臺中市政府都發局92年12月之變更臺中市都市計畫（舊有市區、後車站地區、後庄里地區、北屯東山重劃區附近地區、西屯中正重劃區附近地區及西南屯地區）細部計畫通盤檢討說明書，即要求被告依其所發函令，對951-4地號

土地進行使用分區變更，在土地使用分區變更程序上，嚴重違反都市計畫法第26條第1項本文。

5.依被告所提臺中市政府94年6月27日函、951-4地號土地94年10月5日收件字號土丈字187300號土地複丈申請書、被告94年10月20日中正地所二字地0940014769號函可知，自臺中市政府以94年6月27日函通知被告依規定逕為分割後，經被告以94年7月15日中測補字第000281號通知（94年7月15日通知）該府需補正定期測量後，又以94年8月4日中測駁字第000210號通知該府因未補正而駁回。後經臺中市政府以94年8月4日函通知被告逕為分割，經被告以94年8月24日中測補字第000342號通知（94年8月24日通知）該府補正事項，經被告以94年9月12日中測補字第000257號通知（下稱94年9月12日通知）該府因未補正而駁回。被告駁回該府逕為分割之申請後，不僅未見該府相關之函文，亦未見補測後之樁位圖，僅於94年6月27日函存有94年5月之樁位補檢測工程圖，由此可知，臺中市政府既已經被告兩次駁回951-4地號土地之逕為分割申請，不僅未見臺中市政府再次申請相關函文，亦未見需補正之樁位補檢測工程圖，則被告逕為分割登記，僅依94年5月之樁位補檢測工程圖為之，係屬行政怠惰而有明顯違法之嫌。

6.本件因被告之原處分違法，原告依行政訴訟法第7條及國家賠償法第2條第2項、第7條第1項規定，合併請求應賠償原告所受之損害賠償，又因原告所受損害需以鑑價始知求償範圍為何，復依國家賠償法第12條準用民事訴訟法第244條第4項，暫時表明依內政部不動產交易時價查詢服務網之資料，以鄰近土地之實價交易金額1坪503,000元計算，被告應賠償原告之價額計2,586,677元（計算式：17㎡×0.3025坪/㎡×503,000元/坪≒2,586,677元）等語。

㈡聲明：⑴確認原處分違法。⑵被告應賠償原告2,586,677元。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.依都市計畫法第23條第3項、第4項，及平均地權條例施行細則第3條，已敘明「豎立都市計畫樁、計算坐標」及「辦理地籍分割測量登記」等兩項業務，係分屬不同主管機關之權責，都市計畫樁之豎立、測定、計算坐標及辦理公告等業務係屬都市計畫主管機關權責，於都市計畫樁測定及管理辦法第2條、第7條、第38條、第43條皆有明訂；地籍逕為分割測量登記則係由地政機關依平均地權條例施行細則第3條，及土地登記規則第28條第1項第1款等相關規定辦理，其作業程序始於都市計畫主管機關移交樁位資料及點交實地樁位之後，換言之，地政機關於辦理地籍測量及逕為分割登記作業前，相關都市計畫範圍及其土地使用分區與公共設施地界線均已確定，地政機關僅係以測量儀器及運用測量技術，依據測定機關移送地政機關之樁位坐標表、樁位圖、樁位指示圖等有關資料，依規定將完成點交之都市計畫樁、土地使用分區與公共設施用地界線，測繪於地籍圖上，據以辦理逕為分割標示變更登記。是以被告接獲相關都市計畫樁位資料並完成樁位點交作業後，即依規定辦理地籍逕為分割測量及登記，且於完成逕為分割登記後，該地籍圖即提供公眾閱覽或申請謄本之用，於法並無違誤。至於原告陳述系爭土地使用分區變更，違反畸零地相關規則，臺中市政府都發局逕將系爭土地之使用分區自道路用地變更為第二種住宅區等語，係屬都市計畫業務範疇，並非被告所為之行政處分，亦與逕為分割登記無涉。

2.臺中市政府原以94年6月27日函檢送申請書及樁位圖，請被告依規定辦理逕為分割及點交樁位，經被告以94年7月15日通知臺中市政府補正及94年8月4日中測駁字第000210號駁回後，臺中市政府以94年8月4日函檢送修正後樁位圖，請被告依規定辦理逕為分割，被告以94年8月12日中正地所二字第0940011400號函通知測量後，實地中心樁位置與樁位坐標反算點位間之相對關係相符，惟實地樁位處漆寫於道路上之編

號C63與補檢測工程圖C1062未符，經被告以94年8月24日通知補正，及以94年9月12日通知駁回後，嗣經臺中市政府查明釐清實地樁位處漆寫於道路上之編號C63係為誤植，並釐正竣事，被告於94年10月5日以原案重新收件，依臺中市政府94年8月4日函所送修正後樁位圖等資料辦理逕為分割登記，非如原告所訴僅係依需補正之94年5月之樁位補檢測工程圖為之。

3.另被告辦理951-4地號土地逕為分割係地政機關依據都市計畫樁測定及管理辦法第38條、地籍測量實施規則第205條第1項第10款、土地登記規則第28條第1項第1款等相關規定，辦理分割測量、登記，屬法律授權逕為辦理者，非由土地所有權人申請，是地政機關辦理逕為分割案件時並無實質之准駁。被告前揭相關補正、駁回等通知，僅為被告內部案件處理流程管控及行政機關間橫向業務聯繫之替代措施；系爭逕為分割案經被告以前揭補正、駁回通知及電話聯繫等方式與臺中市政府都發局釐清都市計畫樁位資料及實地樁位後，即依規辦理逕為分割測量、登記，皆依法有據，並無違誤等語。

㈡被告聲明：駁回原告之訴。

四、爭點：

㈠原告是否屬原處分相對人以外之利害關係第三人，是否具有即受確認判決之法律上利益？

㈡原告變更撤銷訴訟為確認違法訴訟是否違反行政訴訟法第6條第3項前段之確認訴訟補充性原則？

㈢被告所為逕為分割登記，是否違法？

㈣原告訴請確認原處分違法，並附帶請求被告賠償2,586,677元，是否有理由？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

原告所有之951-3地號土地，其東側為951-4地號土地，被告於94年10月21日依臺中市政府94年8月4日函所附樁位圖等相

關資料，將951-4地號土地逕為辦理分割登記完竣，分割為951-4及951-17地號等兩筆土地。原告主張其為鄰地所有權人，系爭土地原使用分區為道路用地，惟經分割後該土地使用分區已變更為第二種住宅區，因該使用分區變更導致原告無法通行，侵害原告之權益，原告不服，提起訴願，經臺中市政府訴願決定不受理等情，有臺中市政府94年8月4日函、訴願決定書附卷可佐（本院卷141-143、251-256頁），此部分事實堪認為真實。

㈡原告並非原處分之相對人，亦非相對人以外之利害關係第三人，欠缺即受確認判決之法律上利益：

1.經查，原告並非分割前951-4地號土地所有權人，此有951-4地號土地登記第2類謄本可佐（本院卷93頁），足證原告並非逕為分割登記處分之相對人。

2.按司法院釋字第400號解釋理由書意旨：「公用地役關係乃私有土地而具有公共用物性質之法律關係，與民法上地役權之概念有間，久為我國法制所承認。既成道路成立公用地役關係，首須為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；其次，於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；其三，須經歷之年代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖不必限定其期間，但仍應以時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，僅能知其梗概（例如始於日據時期、八七水災等）為必要。」可知，上開解釋所稱之公用地役關係之成立僅在限制土地所有權人，使其受拘束，不得反於公眾通行之目的而使用其土地，並無相對應之享受公用地役關係之權利人，公用地役關係是因為不特定公眾之通行而成立，乃基於公眾利益存在，一般不特定之用路人利用具公用地役關係之巷道通行，只是反射利益的結果。從而，原告縱曾利用一部分系爭土地供通行之用，依照前揭司法院解釋意旨僅屬反射利益，並非屬公法上之權利，原告雖屬系爭土地相鄰土地之所有權人，然其並無請求分割後系爭土地必須維持編定為道路用地，不得變更為第二種住宅區之公法上之權利。

3.分割前951-4地號土地雖屬計畫道路而編為道路用地，然國家徵收私人土地供作道路使用，須具有公益性及必要性，蓋951-4地號土地所有權人之財產權應受憲法之保障，國家因開闢道路而須徵收其土地，屬其特別犧牲，自不得逾越必要程度，依地籍圖謄本（本院卷381頁）顯示之道路分界線，分割後951-17地號土地應已足供道路使用，則國家即無權強令分割後之系爭土地必須維持編定為道路用地，更遑論原告亦無權請求系爭土地應編定為道路用地供其通行之用。原告之主張形同請求國家以侵害系爭土地所有權人財產權之方式，來滿足其私人利益，完全無視系爭土地所有權人之權益，誠非可取。況且，分割後系爭土地既已無供作道路使用之必要，若可供作其他用途，對整體國家社會而言更可促進地盡其利，非僅有利於土地所有權人。

4.行政訴訟法第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。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」可知，我國行政訴訟法第6條規範之確認訴訟類型，包含確認行政處分無效、確認公法上法律關係成立或不成立（存在或不存在）及確認已消滅之行政處分為違法等三類型，並此三類型之確認訴訟，起訴之原告均須有即受確認判決之法律上利益。至所謂即受確認判決之法律上利益，係指原告之權利或法律上利益，有因該無效之行政處分或法律關係成立或不成立（存在）或已消滅之違法行政處分而受侵害之危險，且得以確認判決予以除去者而言（參照最高行政法院96年度裁字第1657號裁定意旨）。本件原告並非逕為分割登記處分之相對人，且臺中市政府囑託被告將951-4地號土地逕為分割為951-4及951-17地號等兩筆土地，僅單純將951-4地號一分為二，並未損及原告之權利或法律上利益，原告主觀上認為其通行、防災、日照、景觀等權益受有損害，僅為單純事實上、情感上或經濟上之反射利益，原告並非相對

人以外之利害關係第三人，應認為其提起本件確認違法訴訟並不具備受確認判決之法律上利益，而屬無權利保護之必要，應予駁回。至於分割後系爭土地使用分區變更為第二種住宅區，乃都市計畫主管機關所為之行政處分，並非被告逕為分割登記所致之結果，實與被告無涉。

5.縱若因分割後951-4地號土地使用變更，致原告所有之土地因與公路無適宜之聯絡，而有不能為通常使用等情形時，原告可另行依據民法請求通行之相關規定向普通法院主張其通行權。況且，依卷附地籍圖及現場照片（本院卷381、425頁）顯示，原告所有951-3地號土地南側面臨臺中市北屯區大連路，並無無路可通行之情形，原告主張系爭土地變更為非第二種住宅區導致其無法通行，顯與事實不符。

㈢原告逾期提起撤銷訴願後，始變更提起確認違法訴訟，違反行政訴訟法第6條第3項前段之確認訴訟補充性原則：

1.行政訴訟法第6條第3項前段規定：「確認訴訟，於原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不得提起之。」由此規定可知，若當事人對於行政處分有所爭執時，救濟上原則係以提起撤銷訴訟訴請撤銷原處分，或提起課予義務訴訟請求作成特定內容之行政處分，又若當事人因逾越起訴期限或因未經合法訴願程序，已不得提起撤銷訴訟或課予義務訴訟者，即不得以提起確認訴訟之方式，規避撤銷訴訟或課予義務訴訟之法定要件，此即為行政訴訟法上之確認訴訟補充性原則。

2.按訴願法第14條第1項、第2項規定：「（第1項）訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起30日內為之。（第2項）利害關係人提起訴願者，前項期間自知悉時起算。但自行政處分達到或公告期滿後，已逾3年者，不得提起。」第18條規定：「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」可知，相對人或利害關係人不服行政處分應自受送達或知悉時起30日內提起訴願，已逾3年者，則不得提起訴願。經查，被告辦

理系爭土地逕為分割登記之日期為94年10月21日，而原告自陳其係於100年5月9日調閱系爭土地第2類謄本後，即已發現逕為分割登記一事，惟原告遲至110年10月21日始提起撤銷訴願，此有951-4地號土地公務用登記簿謄本（本院卷147頁）、原告訴願書（訴願卷60頁）可佐。由此可見，原告提起訴願時早已逾越訴願法第14條規定提起訴願之法定期間，況且原告非本件逕為分割登記之處分相對人，該處分亦未損及原告之權利或法律上利益，原告亦不具備利害關係人之地位，本不得提起訴願，因此臺中市政府以111年1月3日府授法訴字第1100279463號決定不受理其訴願，核屬適法。從而，原告因逾越提起撤銷訴願期間，經臺中市政府不受理其訴願後，始提起訴訟撤銷再變更為確認違法訴訟，顯已違反行政訴訟法第6條第3項前段之確認訴訟補充性原則，應予駁回。

㈣被告係受都市計畫主管機關囑託，依法就951-4地號土地逕為分割登記，並無違法：

1.應適用的法令：

⑴都市計畫法第23條第1項、第3項、第4項規定：「（第1項）細部計畫擬定後，除依第14條規定由內政部訂定，及依第16條規定與主要計畫合併擬定者，由內政部核定實施外，其餘均由該管直轄市、縣（市）政府核定實施。……（第3項）細部計畫核定發布實施後，應於1年內豎立都市計畫樁、計算坐標及辦理地籍分割測量，並將道路及其他公共設施用地、土地使用分區之界線測繪於地籍圖上，以供公眾閱覽或申請謄本之用。（第4項）前項都市計畫樁之測定、管理及維護等事項之辦法，由內政部定之。」

⑵土地登記規則第28條第1項規定：「下列各款應由登記機關逕為登記：一、建物因行政區域調整、門牌整編或基地號因重測、重劃或依法逕為分割或合併所為之標示變更登記。二、依第143條第3項規定之國有登記。三、依第144

條規定之塗銷登記。四、依第153條規定之住址變更登記。五、其他依法律得逕為登記者。」

⑶行為時都市計畫樁測定及管理辦法第7條規定：「（第1項）直轄市、縣(市)(局)政府、鄉、鎮、縣轄市公所，應於都市計畫樁測釘並經檢查校正完竣後30天內，將都市計畫樁位公告圖、樁位圖及樁位座標表公告30天，並將公告地點及日期登報周知，公告期滿確定。（第2項）都市計畫樁由特定區管理機關測定者，應於樁位測釘並經檢查校正完竣後30天內，送請該管縣(市)、(局)政府依前項規定辦理。」第38條規定：「都市計畫樁豎立完竣，並經依第7條規定公告確定後，直轄市、縣(市)(局)政府工務(建設或都市計畫)單位除應將樁位座標表、樁位圖、樁位指示圖及有關資料送地政單位外，並應實地完成樁位點交作業，據以辦理地籍逕為分割測量。」第43條規定：「都市計畫樁位，因第11條規定情事而重行公告者及依第28條規定補建樁位公告後，直轄市、縣（市）（局）政府工務(建設或都市計畫）單位應將更正或補建後之樁位資料，送地政機關，據以重行辦理地籍分割或更正分割。」

⑷平均地權條例施行細則第3條第1項前段規定：「本條例施行區域內之都市土地範圍及其土地使用分區與公共設施用地界線，應由直轄市或縣(市)主管機關依都市計畫法第23條規定，釘立界樁及中心樁，並計算座標後點交地政機關，於辦理規定地價或重新規定地價前，據以逕行辦理地籍測量及分割登記。」

2.又都市計畫法第22條第1項第3款規定：「細部計畫應以細部計畫書及細部計畫圖就左列事項表明之：……三、土地使用分區管制。」可知，關於土地使用分區管制事項，須於細部計畫中表明，係屬都市計畫法之範疇，且該細部計畫依照都市計畫法第23條第1項規定，係由內政部、直轄市或縣（市）政府核定實施，可見土地使用分區之編定並非被告之業務權責範圍。系爭土地使用分區由道路用地變更編定為第

二種住宅區，係都市計畫主管機關所為，原告若有不服，應向都市計畫主管機關提起救濟，始為正途。

3.按照平均地權條例施行細則第3條第1項前段規定，都市計畫樁之釘立及計算坐標，係由直轄市或縣(市)主管機關依都市計畫法第23條規定辦理，地政機關並於辦理規定地價或重新規定地價前，據直轄市或縣(市)主管機關釘立之都市計畫樁及計算後之坐標，逕行辦理地籍測量及分割登記。由此可知，都市計畫樁之釘立及計算坐標並非屬被告之權責業務範圍，且被告逕行辦理地籍測量及分割登記，僅係按照直轄市或縣(市)主管機關釘立之都市計畫樁及計算後之坐標，依都市計畫法第23條第3項、平均地權條例施行細則第3條第1項、都市計畫樁測定及管理辦法第38條、土地登記規則第28條第1項第5款等規定辦理本件逕為分割登記，並無違法，更無侵害原告之權利或法律上利益之情事。又被告依據都市計畫主管機關釘立之都市計畫樁及計算後之坐標，逕行辦理地籍測量及分割登記，並將道路及其他公共設施用地、土地使用分區之界線測繪於地籍圖上，即已達「供公眾閱覽或申請謄本之用」之公示狀態。原告主張：被告就系爭土地逕為分割登記，未踐行都市計畫法第23條第3項之公告程序，自難認定被告後續所為逕為分割處分為合法等語，並不可採。

4.至於系爭土地由道路用地變更編定為第二種住宅用地，是否適法乙節？按「行政處分除自始無效外，在未經撤銷、廢止或未因其他事由而失其效力前，其效力繼續存在。又有效之先前行政處分成為後行政處分之構成要件事實之一部分時，則該先前之行政處分因其存續力而產生構成要件效力。再者，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。」（最高行政法院97年度判字第1086號判決意旨參照）。本件原處分先決問題之前行政處分即「系爭土地由道路用地變更編定為第二種住宅用地」或都市計畫變更，其實質合法性，尚非本

院審理之範圍。原告聲請傳訊證人林憲谷即94年時任臺中市政府都發局科員，以釐清臺中市政府府都計字第0940139115號函作成之過程及其結論，是否存在違法等錯誤，本院認無傳訊之必要。

5.另臺灣省畸零地使用規則（已於94年8月9日廢止）或臺中市畸零地使用自治條例，係依建築法第46條規定而訂定，其內容乃規範畸零地使用應注意之事項，若涉及與鄰接土地協議調整地形或合併使用，而二方土地所有權人於不能達成協議時，得申請調處，調處不成時，畸零地所有權人或鄰接土地所有權人得就規定最小面積之寬度及深度範圍內之土地按徵收補償金額預繳承買價款申請該管地方政府徵收後辦理出售等等，並非規定主管機關變更使用分區或逕為分割時，應先經協議、調處、徵收程序，始得為之。原告主張：臺中市政府都發局所為使用分區之變更違反臺灣省畸零地使用規則等語，容屬誤解，亦不可採。

㈤原告附帶請求被告賠償2,586,677元，應併予駁回：

1.國家賠償法第2條第2項規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」第7條第1項規定：「國家負損害賠償責任者，應以金錢為之。但以回復原狀為適當者，得依請求，回復損害發生前原狀。」

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。」是因此等請求與其所合併提起之行政訴訟間，有一定之前提或因果關係，基於訴訟資料之共通，為避免二裁判之衝突及訴訟手續重複之勞費而為之規範。故於當事人有依行政訴訟法第7條規定併為請求時，必其所據以合併之行政訴訟，已經行政法院實體審究且為勝訴之判決，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之判決甚明（最

高行政法院97年度判字第988號判決意旨參照）。至若其訴無理由，其附帶請求國家賠償，自應併予駁回。

3.經查，原告主張被告逕為分割登記之處分違法，故應賠償原告所受之損害，遂依行政訴訟法第7條、國家賠償法第2條第2項、第7條第1項等規定，於提起確認行政處分違法訴訟之同一訴訟程序中，附帶提起國家賠償訴訟，然如前所述，本件逕為分割登記之處分並無違法，已不符合前揭國家賠償法第2條第2項之要件，且本件原告提起之確認違法訴訟亦有違反行政訴訟法第6條第3項前段確認訴訟補充性原則，及欠缺受確認判決之法律上利益之情形，既不合法，亦無理由，原告無從獲得勝訴之判決，則依前揭最高行政法院判決意旨，原告附帶提起之國家賠償訴訟，亦屬無理由，應併予駁回之。

六、結論：原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　10　　月　　12　　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	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

訴訟代理人	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　　10　　月　　12　　日

書記官　李孟純