臺中高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第二庭
112年度訴字第172號

原　　告　林水坤
被　　告　苗栗縣頭份地政事務所

代　表　人　劉嘉銘
訴訟代理人　陳宏淳

上列當事人間確認公法上法律關係不存在事件，原告提起行政訴訟，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。

事實及理由

一、程序事項：

原告為苗栗縣頭份市自強段1648地號土地所有權人。原告之子林智鵬於民國111年6月7日、7月19日向內政部地政司電子民意信箱陳情被告於106年辦理系爭土地重測結果(被告於106年7月25日重測確定後登記完竣)有誤，訴願時係不服被告111年8月10日頭地二字第0000000000號函（下稱111年8月10日函文）及被告111年10月31日數值字第78300號土地複丈圖（下稱111年10月31日土地複丈圖），並主張被告於106年土地重測時未告知原告，僅憑饒氏宗親會片面宣稱，就將重測前田寮段一小段1070-2地號土地合併為自強段1692地號土地，惟重測前田寮段一小段1070-2地號土地原屬原告所有等語，經訴願決定不受理，嗣向本院所提起訴狀則聲明「本案依苗栗縣府訴字第0000000000號訴願委員會審議所述地籍圖重測並未發生權利義務變動之法律上效果，然頭份地政事務所未告知地主林水坤已於土地施測前，已經先行將原告所有坐落○○縣○○市○○○○○段一小段1070-2地號，不法登記且強行剝奪土地合併為自強段1692地號，如附圖所示A範

圍即為私用饒姓宗親會所屬地役權，在此聲明苗栗縣頭份市地政事務所不明土地合併案法律關係不存在。」因其爭訟標的、訴訟類型及聲明均不明確，經原告及其輔佐人於本院準備程序到庭未能敘明請求確認不存在之公法上法律關係為何，另陳稱：請求撤銷被告106年土地重測時，將重測前田寮段一小段1070-2地號土地合併至重測後自強段1692地號土地之行為，原告不知土地何時被合併，但106年土地重測時才發現，主要不服被告機關106年12月21日測量所為複丈成果圖(本院卷第33頁)等語，爰更正聲明為「請求撤銷被告106年12月21日複丈測量所為之土地複丈成果圖(本院卷第33頁)將圖上編號2、3、4所形成田寮段一小段1072-2地號的不實合併。」(本院卷第187-193頁)，核其所為乃本於相同基礎事實，將原為未臻妥適之訴之聲明予以更正，於法要無不合，本院自應就更正後之聲明為審判。

二、事實概要：

原告於60年間向訴外人饒霜妹購買田寮段57-7地號土地並完成所有權移轉登記予原告，該土地於68年間由田地目變更為建地目，於69年間因地籍圖重測而重編為田寮段一小段1059地號，另被告於106年間辦理地籍圖重測，因原告上開土地與鄰地即重測前田寮段一小段1025地號間（106年重測後為自強段1692地號）發生土地界址爭議，經送苗栗縣政府地政處不動產糾紛調處，雙方各堅持己見，未能達成共識，遂由不動產調處委員會議於106年4月14日依規定裁處並為調處紀錄：「田寮段一小段1059地號與1025地號土地相鄰界址，以1059地號牆壁外緣為界，牆壁為1059地號所有」，雖原告於調處後檢附其向臺灣苗栗地方法院（下稱苗栗地院）提出之民事起訴狀予苗栗縣政府，惟經苗栗縣政府106年5月5日府地測字第0000000000號函復該訴狀未蓋有法院收件證明，無從證明法院已收件審理，請原告再予補正，惟原告未向苗栗縣政府補正相關訴訟資料，苗栗縣政府乃將重測結果以106年6月15日府地測字第00000000000號公告30日（公告期間自

106年6月22日起至106年7月21日止），並以106年6月20日「苗栗縣政府地籍圖重測土地標示變更結果通知書」送達原告，該次地籍圖重測結果公告期滿確定後，被告據以於106年7月25日辦理登記完竣，復以「苗栗縣頭份地政事務所辦理重測權利書狀換發（加註）通知書」通知原告於106年10月18日前辦理換發權利書狀，原告該土地於106年地籍圖重測後重編為自強段1648地號，而原告以「祭祀公業法人苗栗縣饒忠山」（即鄰地同段1025地號土地所有權人，重測後為自強段1692地號）為被告向苗栗地院所提確認界址事件，經該院108年1月4日107年度訴字第239號民事判決、臺灣高等法院臺中分院108年6月25日108年度上字第216號民事判決確認自強段1648地號與1692地號土地間界址如民事判決附件鑑定圖E至F黑色連接點所示，並認原告於該案所主張A至B連線為不可採，嗣原告就苗栗地院107年度訴字第239號判決提起再審之訴，復經該院111年3月10日111年度再字第1號裁定駁回。又原告之子林智鵬於111年6月7日、7月19日，向內政部地政司電子民意信箱陳情被告於106年辦理系爭土地重測結果有誤，經內政部以111年6月20日台內地字第0000000000號、111年8月3日台內地字第0000000000號書函轉苗栗縣政府，並經苗栗縣政府以111年6月22日府地測字第0000000000號函、111年8月3日府地測字第0000000000號函轉被告，就林智鵬陳情事項查明妥處，被告乃以111年8月10日函文復林智鵬略以：「主旨：有關台端陳訴為頭份市自強段1648地號土地因106年地籍圖重測產生疑義1案，本所復如說明，請查照。說明：……二、查頭份市自強段1648地號（重測前：田寮段一小段1059地號）土地所有權人為林○坤，地上建物為自強段1323建號，台端為該建物共有人之一，倘對土地重測結果或相關土地登記事項有疑義，應以土地所有權人或檢具委託書提出申請或陳情，先予敘明。三、按……分別為土地法第46條之1、第46條之2、第59條第2項，土地法第46條之1至第46條之3執行要點第20點所明定，再予敘明。……五、

本所辦理旨揭等相關地號106年地籍圖重測，皆依相關規定辦理，倘有其他疑義，請逕向本所提出。」嗣祭祀公業法人苗栗縣饒忠山就其所有○○市○○段0000號地號土地(與原告所有自強段1648號土地毗鄰)於111年10月申請鑑界，經被告作成111年10月31日土地複丈圖。原告不服111年8月10日函文（正本受文者為林智鵬）及111年10月31日土地複丈圖，提起訴願，經訴願決定以111年8月10日函文及111年10月31日土地複丈圖均非行政處分，而為不受理決定。原告於是提起本件行政訴訟，原請求確認公法上法律關係不存在訴訟，嗣更正為撤銷訴訟並更正聲明如前所述。

三、本件原告主張：

㈠主張要旨：

1.○○縣○○市○○○○○段一小段1070-2地號土地為原告所有，因被告登記不實，擅自職務之便將該土地同意讓饒氏宗親會合併於自強段1692地號，造成原告所有之系爭土地上建物無法排水，及不當拆除（108年苗簡字第724號拆除地上物返還土地等事件），造成6年困擾及損失依法求償。原告所行使是基於1070-2地號土地所有權人之地位。系爭土地於58年時原始地號為田寮段57地號，實施都市計畫前為農作稻田，1070-2地號土地原供農用灌溉大溝渠，原告於60年11月8日向饒霜妹雙方同意在該地段內確認地界後購買田寮段57地號及同段57-7地號建地，並完成土地登記在案。民事訴訟無法解決，原因在於被告辦理106年土地重測前，未通知原告僅憑饒氏宗親會片面稱原地主饒霜妹於69年9月3日將1070-2地號土地疑似出售並借名於其名下，被告未求證即擅自將該土地合併於自強段1692地號，卻無提出證據證明，而為不利於原告之權益。原告已購買1070-2地號土地，有土地契約、地籍圖、地價稅等證明，已合法擁有50年，被告在不明原因偽造1070地號分割為1070-1、1070-2地號，不實登記予他人及合併。

2.原始田寮段57地號土地地主饒霜妹，於60年11月8日與原告簽訂買賣契約，當時是一塊田地，旁邊有水溝，水溝沒有地號，在同段57-7地號土地內，契約書有備註絕無異議。甲證1之土地登記簿有分為田地目及建地目兩筆，因為60年11月16日當時要申請建照，所以辦理田、建同等面積2筆土地分開登記。鄰地自強段1067地號土地為前苗栗縣議會議長饒鴻奇之從母姓妹妹徐貴雲所有，不知何故，原告質疑被告於106年4月14日起利用地籍圖重測機關強制將原告上列土地之原始既成農田灌溉水圳，依不法得再細分割也不可阻礙民生公告排水之土地，故意另編1070-1、1070-2地號2筆土地，與饒議長利用職權謀合變更合併，致徐貴雲在排水溝上方違章補建樓房等語。

㈡聲明：請求撤銷被告106年12月21日複丈測量所為之土地複丈成果圖(本院卷第33頁)將圖上編號2、3、4所形成田寮段一小段1072-2地號的不實合併。

四、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告所謂「頭份地政事務所未告知地主林水坤」云云，經查閱田寮段一小段1070-2地號土地登記簿及異動資料記載，其所有權人於69年因分割轉載登記為饒霜妹（由1070地號分割而來），同年買賣登記為饒鴻奇，99年因贈與為祭祀公業法人苗栗縣饒忠山，與原告所述為其所有之事實不符。原告稱其於60年11月8日購買田寮段57-7地號土地，該土地登記簿確實記載所有權人為林水坤，惟田寮段57-7地號土地於69年重測後為田寮段一小段1059地號土地，又於106年重測後為自強段1648地號土地，與系爭土地權屬不相同，自無原告所謂擅自合併等情事。

2.由附件1至6之土地相關異動流程，可知田寮段57-7地號與田寮段一小段1070-2地號，並無連結關係。甲證3（本院卷第31頁）99年6月4日複丈成果圖是被告所測量，乙證3（本院卷第109頁）係被告存底成果圖，此兩張是同一次測量行為，

所有權人為饒鴻奇。99年6月4日共鑑界6筆土地，分別為田寮一小段1025、1026、1031、1038-1、1041及1070-2地號，申請人為饒鴻奇。附件8之106年12月21日複丈申請人為「饒誠奇」（按應為祭祀公業法人苗栗縣饒忠山之代理人），即106年12月21日測量之土地複丈成果圖是由所有權人申請複丈，且是在土地重測程序公告完成後地主申請複丈而作成之成果圖，已不是106年土地重測之異議程序。

㈡聲明：原告之訴駁回。

五、本院的判斷：

㈠前提事實：事實概要所述，有原告與饒霜妹簽立之田寮段57-7地號土地買賣契約（本院卷第29頁）、田寮段57-7地號土地舊土地登記簿及異動索引內容（本院卷第235-239頁）、苗栗縣政府地政處不動產糾紛調處紀錄表（本院卷第169頁）、苗栗縣政府106年5月5日府地測字第0000000000號函（本院卷第75頁）、106年6月20日苗栗縣政府地籍圖重測土地標示變更結果通知書（本院卷第47頁）、苗栗縣頭份地政事務所辦理重測權利書狀換發（加註）通知書（訴願卷第80頁）、苗栗地院107年度訴字第239號民事判決、臺灣高等法院臺中分院108年度上字第216號民事判決（訴願卷第28-40頁）、林智鵬111年6月7日、7月19日致內政部地政司電子民意信箱陳情函（本院卷第121、118頁）、內政部以111年6月20日台內地字第0000000000號、111年8月3日台內地字第0000000000號函（本院卷第117、120頁）、苗栗縣政府111年6月22日府地測字第0000000000號函、111年8月3日府地測字第0000000000號函（本院卷第116、119頁）、被告111年8月10日系爭函文（本院卷第113頁）、訴願決定（本院卷第98-101頁）等相關資料在卷可稽，堪認為真實。

㈡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。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。」是可知原告提起撤銷訴訟，須以行政處分為程序標的，且須經合法之訴願程序，如有不符上開實體判決要件者，行政法院應以裁定駁回其起訴。而所謂行政處分，依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定，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對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。至行政機關所為單純事實之敘述或理由之說明，既不因該項敘述或說明而生何法律上效果，自非行政處分。

㈢土地法第46條之2規定：「（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46條之3規定：「（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2項）土地所有權人認為前項測量結果有錯誤，除未依前條之規定設立界標或到場指界者外，得於公告期間內，向該管地政機關繳納複丈費，聲請複丈。經複丈者，不得再聲請複丈。（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。」第59條第2項規定：「因前項異議而生土地權利爭執時，應由該管直轄市或縣（市）地政機關予以調處，不服調處者，應於接到調處通知後15日內，向司法機關訴請處理，逾期不起訴者，依原調處結果辦理之。」又「依土地法第46條之1至第46條之3之規定所為地籍圖重測，純為地政機關基於職權提供土地測量技術上之服務，將人民原有土地所有權範圍，利用地籍調查及測量等方法，將其完整正確反映於地籍圖，初無增減人民私

權之效力。故縱令相鄰土地所有權人於重新實施地籍測量時，均於地政機關通知之期限內到場指界，毫無爭議，地政機關依照規定，已依其共同指定之界址重新實施地籍測量。則於測量結果公告期間內即令土地所有權人以指界錯誤為由，提出異議，測量結果於該公告期間屆滿後即行確定，地政機關應據以辦理土地標示變更登記。惟有爭執之土地所有權人尚得依法提起民事訴訟請求解決，法院應就兩造之爭執，依調查證據之結果予以認定，不得以原先指界有誤，訴請另定界址為顯無理由，為其敗訴之判決。」復經司法院釋字第374號解釋在案。是重新實施地籍測量之土地，地政機關於重測程序中辦理之測量服務，並無增減人民私權之效力，有爭執之土地所有權人尚得依法提起民事訴訟請求解決。至於依土地法第46條之1至第46條之3之規定所為地籍圖重測，純為地政機關基於職權提供土地測量技術上之服務，僅係事實行為，土地所有權人對於重測結果，如未於公告期間內提出異議聲請複丈，重測結果即告確定，不許其復對之提起訴願及行政訴訟(最高行政法院110年度抗字第342號裁定參照）。

㈣復按行為時（106年1月9日修正）地籍測量實施規則第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，應向司法機關訴請處理，登記機關不得受理其第三次鑑界之申請。(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，並在土地複丈圖上簽名或蓋章。申請人或關係人不簽名或蓋章時，複丈人員應在土地複丈圖及土地複丈

成果圖載明其事由。」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，則不能申請第三次鑑界，而僅能訴請民事法院確認界址(最高行政法院111年度抗字第7號裁定)。又按「土地複丈為地政機關基於職權，提供土地測量技術上之服務，其依申請及規定之程序複丈完竣後，發給申請人土地複丈成果圖或他項權利位置圖，核屬地政機關行政事實行為，並未對外直接發生法律效果，自非行政處分。」（最高行政法院102年度裁字第841號裁定意旨參照）。故地政機關基於職權，依人民之申請及法定程序測量完竣後，發給申請人土地測量（或複丈）成果圖，核屬行政事實行為，僅為事實狀態之說明，測量成果圖本身並未對外直接發生法律效果，並非行政處分。

㈤本件原告主張其為1070-2地號土地所有權人，請求撤銷被告106年12月21日複丈成果圖所為土地合併結果乙節，查田寮段一小段1070-2地號土地異動情形如下：其母地號1070地號於69年重測公告確定而以「重測分割」為原因進行登記（重測前為田寮段57-36、57-37地號），69年8月27日因分割而新增1070-1、1070-2地號，於69年8月27日新增分割1070-2地號土地時，所有權人為饒霜妹，於69年8月30日出售予饒鴻奇，並於69年12月12日以買賣為原因移轉登記予饒鴻奇，饒鴻奇再於99年6月21日以贈與為原因移轉登記予祭祀公業法人苗栗縣饒忠山，該祭祀公業法人於同年月28日申請合併1025、1026、1031、1038-1、1039、1040、1041、1070-2地號等8筆土地，合併後編為田寮段一小段1025地號（本院卷第103-106、244、245、249頁），可知田寮段一小段1070-2地號於99年間即因土地所有權人祭祀公業法人苗栗縣饒忠山申請合併土地而併入同小段1025地號，嗣經106年地籍圖重測而編為自強段1692地號，因之，被告無論是106年7月25日

完成登記之地籍圖重測或106年12月21日土地複丈成果圖，均未有將1070-2地號併入1025地號之行政行為，且觀原告60年間與饒霜妹簽立之土地買賣契約，所買賣之土地僅田寮段57-7地號、面積0.0103公頃，合於60年間自57-1分割而出之57-7地號土地面積（本院卷第29、235頁），又原告取得57-7地號土地所有權當時，尚未有1070、1070-1、1070-2等地號，是原告主張60年間向饒霜妹購地而為1070-2地號土地所有權人，訴請撤銷被告106年12月21日複丈成果圖之合併結果乙節，與卷內事證不符，仍有疑義。況原告訴請撤銷被告106年12月21日複丈成果圖，係由自強段1692地號土地所有權人，在106年地籍圖重測結果確定後之106年12月6日申請鑑界而測量複丈，依前開理由㈣，106年12月21日複丈成果圖並非行政處分，原告訴請撤銷性質上非行政處分之被告106年12月21日複丈成果圖，屬起訴不備要件，且無從補正，應予裁定駁回。又縱認原告所爭執者係被告106年所為之地籍圖重測，惟查被告於106年辦理地籍圖重測已依土地法第46條之1、第46條之2、第59條第2項規定辦理，經通知原告及鄰地所有權人到場指界，原告因與鄰地自強段1692地號土地產生界址爭議，移送苗栗縣政府不動產糾紛調處委員會依法調處，嗣依調處結果經重測公告確定後，並據以辦理登記完竣，已如前述，是原告對於重測結果，未於公告期間內聲請複丈，重測結果即告確定，依上開理由㈢，即不許復對之提起訴願及行政訴訟。故縱認原告本件係不服被告106年之重測結果，然其既未於公告期間內聲請複丈，未踐行先行程序，其逕提起撤銷訴訟，亦屬不備要件，應予駁回。

㈥又本件起訴前係由原告之子林智鵬於111年6月7日、7月19日向內政部地政司電子民意信箱提出陳情，縱經層轉被告查明妥處函復原告之子，然原告未曾向被告提出申請案，尚非原告向被告依法申請之案件，本件亦無從闡明為課予義務訴訟，再者，原告似認為撤銷被告106年12月21日土地複丈成果圖即能達成其主張為1070-2地號土地所有權人之目的，然

被告身為測量機關所為地籍圖重測或土地複丈成果圖均不涉土地所有權之私權歸屬認定，被告機關亦非土地所有權歸屬爭議之最終決定機關，原告究否為爭執土地之所有權人，乃屬私權爭議，應由原告另循民事訴訟確認不動產所有權，以上均附此敘明。

㈦綜上所述，被告106年12月21日土地複丈成果圖，並非行政處分，原告訴請撤銷上開土地複丈成果圖屬起訴不備要件，且無從補正，應予駁回；縱認原告係訴請撤銷被告106年辦理地籍圖重測之重測結果，惟其亦未於公告期間聲請複丈之先行程序，重測結果即屬確定，其逕提起撤銷訴訟，亦屬不備要件，且無從補正，應予駁回。依行政訴訟法第107條第1項第10款規定裁定駁回其訴。

六、結論：原告之訴不合法。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　1　　月　　4　　日

審判長法官　劉錫賢

法官　林靜雯

法官　楊蕙芬

以上正本證明與原本無異。

如不服本裁定，應於裁定送達後10日內以書狀敘明理由，經本院向最高行政法院提起抗告（須依對造人數附具繕本）。

抗告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. 當事人或其代表人、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。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。

	3.專利行政事件，當事人或其代表人、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。
㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1.當事人之配偶、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。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4.當事人為公法人、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。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起抗告或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　1　　月　　4　　日

書記官　朱子勻