

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

114年度訴字第346號

原告 紀吉川

訴訟代理人 沈泰基 律師

楊淳滄 律師

被告 臺中市政府

代表人 盧秀燕

訴訟代理人 柯瑞源 律師

上列當事人間市地重劃事件，原告不服內政部中華民國114年11月25日台內法字第1140040312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、爭訟概要：

一、緣臺中市黎明自辦市地重劃區籌備會依據平均地權條例第58條第2項及獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法(下稱獎勵重劃辦法)規定，擬具臺中市黎明自辦市地重劃區重劃會(下稱重劃會)章程等資料向被告申請成立重劃會，其中重劃會章程記載重劃區各項重劃業務之執行，委由訴外人富有土地開發股份有限公司(下稱富有公司)或該公司指定之人士辦理，被告以民國97年4月8日府地劃字第0970081905號函同意成立重劃會。嗣重劃會辦理重劃區重劃業務及各項工程，並以100年11月3日黎明劃字第1000301號公告重劃區之土地分配各項圖冊，公告期間自100年11月16日起至100年12月16日止。

二、期間，富有公司將重劃區範圍內之○○市○○區○○段55、56地號等2筆土地(屬市地重劃抵費地，下合稱系爭抵費地)，於99年4月6日與原告簽訂系爭抵費地之土地預定買賣

01 契約書，雙方約定於重劃會成立動工後3年（100年12月5
02 日）內工程完成驗收，取得抵費地登記，違約得解除契約及
03 賠償違約金等。嗣原告以112年5月12日陳情書向監察院陳情
04 請被告將系爭抵費地辦理地籍測量及土地登記，監察院以11
05 2年7月19日函請被告卓處，被告以112年9月18日府授地劃一
06 字第11202056461號函（下稱112年9月18日函）復略以：
07 「……說明：……三、本市黎明○○市○○○區因土地分配
08 爭議、重劃會不成立、地上物拆遷及部分理監事違反公司法
09 等訴訟案繫屬於法院審理中，為確保參與重劃土地所有權人
10 權益，本府於109年間已通知重劃會於相關判決確定前，暫
11 緩同意尚未移轉抵費地之出售。」原告認其為系爭抵費地之
12 買受人，被告應囑託臺中市中興地政事務所（下稱中興地政
13 所）辦理地籍測量及土地登記，惟迄未辦理，有應作為而不
14 作為，於114年8月19日提起課予義務訴願，經訴願機關為不
15 受理決定，於是提起本件行政訴訟。

16 貳、原告起訴主張及聲明：

17 一、起訴意旨略以：

18 （一）原告應屬法律上利害關係人：

19 1、重劃會前於107年5月21日檢送系爭抵費地重劃前後土地分配
20 清冊及重劃後土地分配圖，請被告核轉中興地政所辦理地籍
21 測量及土地登記，被告則以107年8月6日府授地劃一字第107
22 0187431號函、108年8月29日府授地劃一字第1080205180號
23 函、110年4月28日府授地劃一字第11000958151號函命暫緩
24 辦理土地登記，實質拒絕重劃會，致使原告無從取得系爭抵
25 費地，原告基於契約之法律上地位自受有損害。土地所有權
26 人對於抵費地無直接權利，惟依臺北高等行政法院111年度
27 訴字第993號判決（最高行政法院維持該判決）意旨，仍肯定
28 其具有利害關係人之地位，而得提起撤銷訴願及撤銷訴訟。
29 原告基於契約而取得訴外人重劃會之移轉請求權，自應為法
30 律上利害關係人。

01 2、被告稱重劃會未對否准處分不服，然由重劃會陸續於107年5
02 月21日、108年7月24日、110年3月30日一再提出土地登記之
03 申請，且在此期間事實均未有變更，重劃會仍係基於同一基
04 礎事實而提出申請，顯然其實質上確實有不服原處分而請求
05 救濟之意旨。被告迄今應作為而不作為，已損害原告權利或
06 利益。

07 3、請傳喚證人重劃會聯絡人李建忠，以證明重劃會就系爭抵費
08 地數次申請登記，究係單純重新申請或係表示不服而請求救
09 濟之意思。

10 (二)被告未具體說明重劃區之訴訟紛爭與系爭抵費地是否具合理
11 關聯，是否具駁回申請之正當理由，有違不當聯結禁止原
12 則、平等原則：

13 1、最高行政法院113年度上字第215號判決意旨：「惟其他與異
14 議人所提異議無關或非其所主張爭取分配之土地，既不受異
15 議人進行民事爭訟之結果影響，自不得以民事訴訟尚未判決
16 確定，抑或該申請登記之土地與異議人重劃前土地重疊等理
17 由，即暫緩登記。」

18 2、被告承認重劃區之重劃工程大致完成，且於土地分配結果公
19 告期滿陸續辦理土地登記，然就系爭抵費地遲未處理。然系
20 爭抵費地與其他異議人所提異議無關，亦非異議人所主張爭
21 取分配之土地，顯不受任何異議人進行民事爭訟之結果影
22 響，自不應暫緩登記。被告固然略以前已分別駁回重劃會各
23 次申請，係因有未完成事項及爭議未解決等緣故，然被告未
24 具體指明「有何案件繫屬於何法院？」「該案件具體爭執為
25 何？」顯未就原處分之法律依據、事實認定為任何說明，欠
26 缺具體明確，自屬違法。

27 3、原告前曾向被告陳情將系爭抵費地辦理登記，被告以112年9
28 月18日函說明：「本府於109年已通知重劃會相關判決確定
29 前，暫緩同意尚未移轉抵費地之出售。」然臺灣高等法院臺
30 中分院113年度重上更一字第6號判決已認定僅就龍富段36地
31 號土地宣告沒收，未就系爭三富段55、56地號土地一併宣告

沒收，則被告遲未辦理系爭抵費地土地登記，非對人民權利侵害程度最小之手段，已違反手段必要性，違反比例原則。

4、被告固略以系爭重劃區因涉及計算負擔總計表及重劃土地分配爭議，因有未完成事項及爭議未解決云云，惟前開爭議前經監察院調查，由其調查結果可知本件不存在計算負擔總計表及重劃土地分配爭議，現又翻異前詞，顯不可採。

二、聲明：(一)訴願決定撤銷。(二)被告應依臺中市黎明自辦市地重劃會於107年5月21日黎明劃字第1070031號函所檢送之「重劃後○○市○○區○○段55、56地號土地（即100年11月3日公告土地分配各項圖冊）」，核轉臺中市地政事務所辦理地籍測量及土地登記。

參、被告答辯及聲明：

一、答辯意旨略以：

(一)本件原告並非重劃前土地所有權人受分配重劃後土地，而係另與重劃會簽訂土地預定買賣契約書購買抵費地，嗣後特定買賣標的為系爭抵費地。被告非契約當事人，並不受買賣契約約束。

(二)關於系爭抵費地，重劃會前曾分別以107年5月21日、108年7月24日、110年3月30日申請登記，業經被告分別以107年8月6日函、108年8月29日函、110年4月28日函駁回，重劃會並未提出爭訟。

(三)原告並無申請權，當事人不適格：依最高行政法院75年度判字第362號、109年度上字第707號、110年度上字第335號判決意旨，就○○市○○區之抵費地登記，得向被告機關提出申請者僅重劃會，被告機關處分之相對人為重劃會，若被告機關同意囑託登記，僅有已提出異議之土地所有權人得提起救濟；若被告機關否准囑託登記，僅重劃會得提起救濟。且由獎勵重劃辦法第35條、第42條、第42條之1規定賦予主管機關裁量保留部分抵費地之權限，並非重劃會提出申請即應照辦，原告主張重劃後土地分配應即時辦理云云，與法規不合。本件原告並無公法上請求權。

01 (四)系爭重劃區因涉及計算負擔總計表及重劃土地分配爭議(參
02 原告所提刑事判決),另又有重劃會是否成立之訴訟紛爭
03 (最高法院民事大法庭111年台上大字第1958號裁定),被告
04 前分別駁回各次申請,係因有未完成事項及爭議未解決等緣
05 故。至於原告主張系爭土地不在刑事法院沒收範圍,即應辦
06 理登記云云,顯屬混淆刑事沒收制度與抵費地管理制度。蓋
07 刑事法院係衡量犯罪所得因素決定沒收標的範圍,此與被告
08 機關基於平均地權條例、獎勵重劃辦法管理抵費地,並不相
09 同。

10 二、聲明:原告之訴駁回。

11 肆、本院的判斷:

12 一、行政訴訟法第107條第3項第1、2款規定:「原告之訴,有下
13 列各款情形之一者,行政法院得不經言詞辯論,逕以判決駁
14 回之。但其情形可以補正者,審判長應先定期間命補正:
15 一、除第2項以外之當事人不適格或欠缺權利保護必要。
16 二、依其所訴之事實,在法律上顯無理由。」同法第5條第2
17 項:「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件,予以駁
18 回,認為其權利或法律上利益受違法損害者,經依訴願程序
19 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
20 內容之行政處分之訴。」其所謂「依法申請之案件」係指人
21 民依據法令規定,有向該行政機關請求就特定具體事件為一
22 定處分之權利者;其所謂「應作為而不作為」則係指該機關
23 對於人民之申請負有法定作為義務,卻違反此作為義務者而
24 言。是若無行政處分或非人民依法申請之案件,即不得提起
25 訴願,亦不得提起行政訴訟(最高行政法院92年度裁字第16
26 90號、第1752號裁定意旨參照)。又個人之是否具有公法上
27 請求權之認定,參照司法院釋字第469號解釋,係採保護規
28 範說為理論基礎,如法令明確規定特定人得享有權利,或對
29 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
30 為一定作為之請求權者,其規範目的在於保障個人權益,固
31 無疑義。惟如法令僅係為公共利益或一般國民福祉而設之規

01 定，除非在個別事件中因各種情況之考量，例如：斟酌人民
02 權益所受侵害之危險迫切程度、侵害之防止是否須仰賴公權
03 力之行使始可達成目的而非個人之努力可能避免等因素，已
04 致行政機關無不作為之裁量空間外，應認人民無請求行政機
05 關作成行政處分之公法上請求權存在（最高行政法院105年
06 度裁字第1388號裁定意旨參照）。

07 二、原告並無請求被告囑託登記機關為系爭抵費地地籍測量及土
08 地登記之公法上請求權，欠缺原告適格：

09 （一）平均地權條例第58條第1項規定：「為促進土地利用，擴大
10 辦理市地重劃，得獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦理
11 之。……」第2項規定：「前項重劃會組織、職權、重劃業
12 務、獎勵措施等事項之辦法，由中央主管機關定之。」

13 （二）獎勵重劃辦法第3條規定：「（第1項）自辦市地重劃，應組織
14 重劃會，設立時應○○市○○○區名稱，並於重劃區當地鄉
15 （鎮、市、區）設置會址。（第2項）前項重劃會，係以○○
16 市○○○區內全體土地所有權人為會員。但土地分配結果公
17 告期滿後，以土地分配結果公告期滿之日土地登記簿所載土
18 地所有權人為會員。」第35條規定：「重劃分配結果公告期
19 滿確定後，『重劃會』應即辦理實地埋設界樁，並檢附下列
20 圖冊，申請直轄市或縣（市）主管機關辦理地籍測量及土地
21 登記：一、重劃前後土地分配清冊。二、重劃後土地分配
22 圖。三、重劃前後地號圖。」第42條第1項規定：「○○市
23 ○○○區內抵費地之出售，應於重劃工程竣工驗收，並報經
24 主管機關同意後為之。……」第42條之1第1項第2款規定：
25 「重劃會未完成下列事項前，直轄市或縣（市）主管機關得
26 酌定保留部分抵費地，暫緩出售：……二、土地分配異議協
27 調處理或訴請司法機關裁判。」

28 （三）關於獎勵重劃辦法第35條之適用：（最高行政法院110年度上
29 字第335號判決理由五（三）2（1）（2）參照）

30 1、直轄市或縣（市）主管機關是否同意囑託登記機關辦理登記
31 之單方意思表示，會對重劃分配結果發生得否完成登記之法

律效果，性質上屬行政處分。

2、依此規定，得向直轄市或縣（市）主管機關提出同意辦理囑託登記者，僅重劃會而已，重劃會所為之申請，如未獲主管機關同意，無論主管機關直接明文拒絕，或者表示「暫緩登記」，重劃會之申請既未得到滿足，自均得依法循序提起課予義務訴願及課予義務訴訟。至於重劃範圍內土地所有權人，尚無此請求權，不得提起課予義務訴願及課予義務訴訟，且因主管機關對重劃會之否准處分僅係維持現狀，並未對該土地所有權人之權利或法律上利益造成侵害，自不得提起撤銷訴願及撤銷訴訟。是以，重劃範圍內土地所有權人因直轄市或縣（市）主管機關否准重劃會送請同意辦理囑託登記之申請而提起課予義務訴訟或撤銷訴訟，均屬欠缺當事人適格之要件，法院應以判決駁回之。

（四）經查，臺中市黎明○○市○○○區籌備會依據平均地權條例第58條第2項及獎勵重劃辦法規定，擬具臺中市黎明○○市○○○區重劃會章程等資料向被告申請成立重劃會，其中重劃會章程記載重劃區各項重劃業務之執行，委由訴外人富有公司或該公司指定之人士辦理，被告以民國97年4月8日府地劃字第0970081905號函同意成立重劃會。嗣重劃會辦理重劃區重劃業務及各項工程，並以100年11月3日黎明劃字第1000301號公告重劃區之土地分配各項圖冊，公告期間自100年11月16日起至100年12月16日止。期間，富有公司將重劃區範圍內之系爭抵費地，於99年4月6日與原告簽訂系爭抵費地之土地預定買賣契約書，雙方約定於重劃會成立動工後3年（100年12月5日）內工程完成驗收，取得抵費地登記，違約得解除契約及賠償違約金等，此有被告97年4月8日府地劃字第0970081905號函（本院卷（下同）第143頁）、重劃會100年11月3日黎明劃字第1000301號公告（第145頁）、重劃會章程（第39-44頁）、土地預定買賣契約書（第53-64頁）等附卷可稽。重劃會曾分別於107年5月21日、108年7月24日、110年3月30日向被告申請包含系爭抵費地之囑託土地登記，惟經被告就系

01 爭抵費地部分，以其與訴外人湯政輝及湯瑞芳重劃前土地位
02 置重疊，於訴訟案尚未確定，應暫緩辦理土地登記，分別以
03 107年8月6日府授地劃一字第1070187431號函、108年8月29
04 日府授地劃一字第1080205180號函、110年4月28日府授地劃
05 一字第11000958151號函駁回，重劃會並未提起行政爭訟，
06 亦有上揭重劃會及被告相關函文(第147-158頁)附卷可憑。
07 嗣原告以112年5月12日陳情書向監察院陳情請被告將系爭抵
08 費地辦理地籍測量及土地登記，監察院以112年7月19日函
09 (訴願卷第17頁)請被告卓處，被告以112年9月18日函復略
10 以：「……說明：……三、本市黎明○○市○○○區因土地
11 分配爭議、重劃會不成立、地上物拆遷及部分理監事違反公
12 司法等訴訟案繫屬於法院審理中，為確保參與重劃土地所有
13 權人權益，本府於109年間已通知重劃會於相關判決確定
14 前，暫緩同意尚未移轉抵費地之出售。」(本院卷第77-78
15 頁)原告認其為系爭抵費地之買受人，被告應囑託中興地政
16 所辦理地籍測量及土地登記，惟迄未辦理，有應作為而不作
17 為，提起本件課予義務訴願及課予義務訴訟。

18 (五)原告僅為系爭抵費地之買受人，非重劃會，依前揭說明，僅
19 重劃會得依獎勵重劃辦法第35條規定向直轄市或縣(市)主
20 管機關提出同意辦理囑託測量及登記，原告尚無此公法上之
21 請求權存在，自不得提起課予義務訴願及課予義務訴訟，即
22 無從以自己名義請求被告就系爭抵費地辦理囑託測量及登
23 記，是原告提起本件課予義務訴訟，訴請被告依重劃會107
24 年5月21日所檢送之系爭抵費地核轉臺中市市中興地政事務所
25 辦理地籍測量及土地登記，核屬欠缺原告適格，無實施訴訟
26 之權能，有當事人不適格之情形，其訴為顯無理由。

27 (六)至原告援引臺北高等行政法院111年度訴字第993號判決係就
28 直轄市或縣(市)主管機關已同意囑託登記機關辦理變更登
29 記，復進而同意出售有爭議之抵費地，原土地所有權人得以
30 利害關係人之地位，對同意出售抵費地之行政處分，循序提
31 起撤銷訴願及撤銷訴訟。惟本件系爭抵費地尚未經被告同意

囑託登記及出售，原告非原土地所有權人，亦非提起撤銷訴訟，兩者事實不同，尚無從比附援引。

三、綜上，原告之訴，既有原告不適格之情事，依首揭說明，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回。另本件訴訟因原告不適格既經駁回，其實體上之主張即無庸審酌，併此敘明。

伍、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。

陸、結論：原告之訴為顯無理由。

中 華 民 國 115 年 4 月 30 日

審判長法官 劉錫賢

法官 林靜雯

法官 郭書豪

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
(一)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。
(二)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. 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者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(一)、(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 115 年 4 月 30 日

書記官 林昱玟