最　高　行　政　法　院　裁　定

114年度抗字第286號

抗　告　人　黃暖春
訴訟代理人　吳磺慶　律師
相　對　人　桃園市政府
代　表　人　張善政
相　對　人　桃園市桃園地政事務所

代　表　人　陳振南

上列當事人間土地鑑界事件，抗告人對於中華民國114年5月13日臺北高等行政法院113年度訴字第1420號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主　文

一、原裁定關於駁回抗告人訴之聲明第2項等之訴及訴訟費用部分廢棄，應由臺北高等行政法院高等行政訴訟庭更為裁判。

二、其餘抗告駁回。

三、駁回部分抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理　由

一、爭訟經過

㈠抗告人所有坐落桃園市○○區○○段（下稱○○段）423及423-1地號土地（重測前為同區○○○段126-9、126-10、126-39地號〔以下僅以地號簡稱之〕），相鄰於訴外人魏淑惠（下稱魏淑惠）所有○○段426及426-1地號土地（下稱系爭土地）。魏淑惠於民國113年4月30日向相對人桃園市桃園地政事務所（下稱桃園地政所）申請辦理系爭土地鑑界複丈，經該所通知魏淑惠及抗告人在內之相鄰土地所有權人於113年5月15日實地進行鑑界，並依現場鑑界結果核發土地複丈成果圖予魏淑惠；抗告人不服，提出陳情，桃園地政所會同兩造前往現場檢測，並召開測量疑義案分析小組檢討後，認原鑑界成果應予釐正，遂通知魏淑惠及抗告人，原核發土地

複丈成果圖作廢，並另訂113年6月3日現場釘樁。嗣桃園地政所於上開期日至現場進行釐正樁位作業，惟魏淑惠及抗告人均不認同釐正樁位結果，拒絕簽章，桃園地政所乃依地籍測量實施規則第221條第2項規定，以113年6月6日桃地所測字第1130007408號函（下稱113年6月6日函），檢送釐正樁位後之土地複丈成果圖（下稱系爭複丈成果圖）予魏淑惠及抗告人，並告知對於鑑界結果如有異議，得依地籍測量實施規則第221條規定辦理。

㈡另抗告人於113年5月27日向桃園地政所提出申訴，主張其所有126-39地號土地於重測後面積短少，應將重測後新增之○○段427-2地號土地（所有權人：中華民國、管理機關：財政部國有財產署）返還抗告人，經該所以113年6月4日桃地所測字第1130006962號函（下稱113年6月4日函）復稱：抗告人所有126-9、126-10、126-39地號土地，已於70年地籍圖重測作業時，逕予合併測量登記為○○段423地號，88年逕為分割新增423-1地號，○○段427-2地號土地非抗告人所有等語。抗告人再於113年11月29日提出陳情書主張○○段427-2地號土地登記有違法情事，經該所以113年12月10日桃地所登字第1130015886號函（下稱113年12月10日函）復說明○○段427-2地號土地係依土地法第53條規定登記為國有，抗告人如對該土地權屬有爭議，應向司法機關訴請處理等語。

㈢抗告人不服，對桃園地政所113年6月4日函、113年6月6日函提起訴願，經相對人桃園市政府（下稱桃園市府）113年10月17日府法訴字第1130264002號訴願決定（下稱訴願決定1）不予受理後，抗告人對訴願決定1聲請再審，經桃園市府以113年12月17日府法訴字第1130310396號訴願決定（下稱訴願決定2）不予受理，抗告人仍不服，以桃園市府、桃園地政所為被告，提起行政訴訟，聲明：「1.113年6月4日函、113年6月6日函及訴願決定1、2均撤銷。2.詳如113年6月11日訴願書請求事項6項、113年6月22日訴願請求6項、11

3年7月26日訴願答辯書回覆補充聲明訴之聲明6項、113年8月6日訴願答辯書回覆補充聲明㈡訴之聲明1項、113年8月21日訴願答辯書回覆補充聲明㈢訴之聲明2項均請惠予撤銷核辦。3.113年12月10日函撤銷。」復於訴訟中提出行政訴訟狀答辯狀回覆補充聲明狀（下稱補充聲明狀）及補充聲明狀㈡，經原審裁定駁回，抗告人遂提起抗告。

二、抗告意旨略謂：㈠抗告人已提出「行政訴訟補正聲明狀」，補充16項聲明，且敘明其原因事實及法律關係，縱認該補正聲明狀內容與原審要求有主觀上差異或仍有疑義，然並非不可予以闡明釐清，原審未予闡明逕以裁定駁回，即違反闡明義務。㈡土地重測不僅有私人間之界址糾紛，亦有其公法上爭議，於實施重測作業過程中，相對人未遵守土地法及地籍測量實施規則，致抗告人權益受損，自屬公法上爭議，需透過行政爭訟來實體認定。㈢桃園市府雖依職權透過下級機關作成相關處分，但因須透過內部「確認」意思，且須對外宣示表示，方成為完整公法上意思表示，而構成一個行政處分，故桃園地政所113年6月4日函及113年6月6日函，實應認係桃園市府所為之處分，其訴願管轄機關應為內政部，桃園市府未依訴願法第4條第5款、第58條第3項規定送交內政部，而自居訴願機關作成訴願決定1、2，自屬違法，應予撤銷等語。

三、本院查：

㈠駁回部分：

1.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，依行政訴訟法第4條第1項規定提起撤銷訴訟，應以有行政處分存在為前提；而所謂行政處分，依行政程序法第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而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之事實敘述、理由說明或觀念通知，自非行政處分，人民如對之提起撤銷

訴訟，其起訴即不備合法要件，行政法院應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，予以裁定駁回。

2.地籍測量實施規則第204條規定：「土地有下列情形之一者，得申請土地複丈：……六、鑑界或位置勘查。」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……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，應訴請法院裁判或以訴訟外紛爭解決機制處理，登記機關不得受理其第3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。(第3項)關係人對於第1項之鑑界或再鑑界結果有異議，並以其所有土地申請鑑界時，其鑑界之辦理程序及異議之處理，準用第1項第2款及第3款之規定。」可知，人民因鑑界得申請土地複丈，申請人或關係人對於鑑界結果有異議時，得申請再鑑界；倘對於再鑑界結果仍有異議者，僅能向民事法院訴請確認界址，行政法院並無審判權。至地政機關辦理鑑界、再鑑界後發給之複丈成果圖，為該機關對於鑑界土地界址所在表示之鑑定意見，並未對外直接發生法律效果，非屬行政處分，自不得對之提起撤銷訴訟。查桃園地政所受理魏淑惠申請系爭土地鑑界，因抗告人對於113年5月15日鑑界結果提出陳情，桃園地政所另訂113年6月3日會同兩造至現場進行釐正樁位作業後，魏淑惠及抗告人均拒絕於土地複丈圖簽章，桃園地政所乃依地籍測量實施規則第221條第2項規定辦理，並以113年6月6日函將系爭複丈成果圖檢送予魏淑惠及抗告人等情，有上開各函及系爭複丈成果圖附原處分卷足憑。故依上

揭說明，桃園地政所以113年6月6日函檢送系爭複丈成果圖予抗告人，僅是說明其就系爭土地界址之鑑定意見，並未對外直接發生法律效果，抗告人如不服該鑑界結果，應以魏淑惠為對造，向民事法院提起確認經界訴訟，抗告人對上開113年6月6日函提起撤銷訴訟，原審以該函非行政處分，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，駁回此部分抗告人之訴，即無違誤，抗告意旨求予廢棄，為無理由，應予駁回。

3.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，並無增減人民私權之效力，則土地重測結果於測量結果公告期間屆滿後即確定，地政機關應據以辦理土地標示變更登記，惟土地所有權人對界址有所爭議者，應依法提起民事訴訟程序請求解決（司法院釋字第374號解釋參照）。經查，抗告人所有126-9、126-10、126-39地號土地，於70年實施地籍圖重測時，業經桃園地政所通知抗告人到場完成指界，並於測量結果公告期間屆滿後，逕予合併登記為○○段423地號，88年逕為分割新增423-1地號；暨○○段427-2地號土地，係重測時發現未經登記之土地，經依土地法第53條規定登記為國有等情，業據桃園地政所於原審提出土地登記簿、地籍調查表、地籍圖及地籍圖重測土地標示變更結果通知書附卷為憑，堪信為真正。準此，抗告人以其所有126-39地號土地於重測後面積短少，認重測後新增之○○段427-2地號土地應係126-39地號土地範圍，應返還予抗告人，依上說明，抗告人應循民事訴訟程序請求解決，始為正辦。抗告人先後向桃園地政所提出申訴主張上情，桃園地政所分別以113年6月4日函、113年12月10日函敘明126-39與126-9、126-10地號土地，於重測後合併登記為○○段423地號；另○○段427-2地號土地是依土地法第53條規定登記之國有土地，抗告人對該土地權屬之爭議，應向司法機關訴請處理為宜等語，僅屬單純之事實敘述及理由說明，並不發

生法律上之規制力，自非行政處分。抗告人對上開2函提起撤銷訴訟，原審以抗告人提起此部分撤銷訴訟，不備起訴要件，予以裁定駁回，即無不合。抗告意旨以其主觀見解，指摘此部分原裁定違法，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

㈡廢棄部分：

1.行政訴訟法第57條第1項規定：「當事人書狀，除別有規定外，應記載下列各款事項：……五、事實上及法律上之陳述。……。」第105條第1項規定：「起訴，應以訴狀表明下列各款事項，提出於行政法院為之：一、當事人。二、起訴之聲明。三、訴訟標的及其原因事實。」第125條第3項、第4項規定：「審判長應注意使當事人得為事實上及法律上適當完全之辯論。」「審判長應向當事人發問或告知，令其陳述事實、聲明證據，或為其他必要之聲明及陳述；其所聲明、陳述或訴訟類型有不明瞭或不完足者，應令其敘明或補充之。」查我國行政訴訟採取處分權主義，當事人對其公法上權利，得自行決定是否起訴及在如何之範圍請求法院予以審判，行政法院須受當事人聲明之拘束，而為訴訟標的之決定，故要求當事人於起訴書狀應載明其請求權利保護之範圍。惟當事人往往因無經驗、或欠缺法律知識而無法適當表達其請求權利保護之範圍，倘遇有當事人於事實上及法律上之陳述未明瞭或有不完足之處，或訴訟類型選擇錯誤時，法院有義務為相當之事實上及法律上闡明，協助當事人選擇正確之訴訟類型，以實現憲法所保障之訴訟權。

2.經查，原審因認抗告人於起訴狀訴之聲明第2項及所提補充聲明狀有關回復訴之聲明第1、2項；補充聲明狀㈡有關訴之聲明第1至4項之記載（下合稱訴之聲明第2項等之訴），係將其所主張事實及法律上之理由混合填寫或陳述，龐雜紛亂，難以理解其所欲請求法院判決之事項為何，於114年4月11日裁定命抗告人應補正此部分正確訴之聲明，訴訟類型、訴訟標的、原因事實及法律關係，及得提起此等部分行政訴訟之法律上依據。嗣抗告人於114年4月28日提出行政訴訟補

正聲明狀，記載補正後的訴之聲明16項，並敘明其所依據之事實及理由等語（見原審卷第345-354頁）。經核抗告人已補正其訴之聲明第2項等之訴的具體聲明請求判決事項內容，則原審如認抗告人補正後之聲明、陳述仍有不明瞭、不完足之處，無以判斷各請求判決事項之訴訟類型，依行政訴訟法第125條第4項規定，自應行使闡明權，令抗告人敘明或補充之，協助其選擇正確之訴訟類型。惟原審未經闡明，逕以該補正書狀所為訴之聲明，仍贅列訴之聲明第1項、第3項所指訴願決定1、2及113年6月6日函，遽認抗告人未依補正裁定內容而為補正，屬補正不完全之情形，而以不備起訴要件為由，裁定駁回抗告人訴之聲明第2項等之訴，自有不適用法規之違誤。抗告意旨執以指摘，求予廢棄，為有理由，爰將此部分原裁定廢棄，由原審更為適法之裁判。

四、據上論結，本件抗告為一部有理由、一部無理由。依行政訴訟法第104條、第272條、民事訴訟法第95條第1項、第78條、第492條，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　1　　月　　22　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　蕭　惠　芳

法官　梁　哲　瑋

法官　李　君　豪

法官　廖　建　彥

法官　林　淑　婷

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　1　　月　　22　　日

書記官　徐　子　嵐