臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭
112年度訴字第427號
114年7月3日辯論終結

原　　告　汪國勝
被　　告　新北市政府
代　表　人　侯友宜（市長）
訴訟代理人　陳信豪

　　汪奕男
　　陳建文

被　　告　新北市淡水地政事務所

代　表　人　廖俊隆（主任）
訴訟代理人　張喆
　　林敬倫
被　　告　內政部國土測繪中心

代　表　人　鄭彩堂（主任）
訴訟代理人　任顯豐

上列當事人間重測事件，原告不服內政部中華民國112年2月17日台內訴字第1120007651號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

按狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴；訴訟標請求雖有變更，但其請求之基礎不變情形者，訴之變更或追加，應予准許，行政訴訟法第111條第1項前段、第2款定有明文。原告歷次變更及追加聲明如下：

㈠本件原告起訴時，其訴之聲明為：「1.訴願決定及原處分（即被告新北市政府民國111年8月24日新北府地測字第1111 5997161號公告）均撤銷。2.確認被告淡水地政事務所（下稱淡水地政所）111年10月13日新北淡地測字第1116104891號函（下稱系爭函）無效。3.依臺灣士林地方法院（下稱士林地院）106年度簡上字第86號民事判決主文、判決意旨及判決附圖為重測結果。」（本院卷第42頁）。

㈡嗣變更及追加訴之聲明為：「1.先位聲明：⑴撤銷訴願決定及原處分。⑵確認系爭函無效。⑶請求確認被告內政部國土測繪中心（下稱測繪中心）110年9月8日測籍字第1101336119號函（下稱測繪中心110年9月8日函）所提供之坐標續辦地籍圖重測行政處分違法。⑷應依士林地院106年度簡上字第86號民事判決主文、判決意旨及判決附圖為重測結果。新北市八里區下罟段（下同）1735地號土地（下稱系爭土地）與1736地號土地（下稱系爭鄰地）之經界線如附圖所示Y-D連線。確認系爭土地與1748地號土地之經界線如附圖所示Y-Z、Z-I、I-K’、K’-E’連線。2.備位聲明：⑴請求確認原處分違法。⑵請求確認系爭函違法。⑶請求確認測繪中心113年1月5日測籍字第1121302488號行政處分違法，應以士林地院106年度簡上字第86號民事判決主文，判決意旨及判決附圖為重測結果。」（本院卷第213-214、289-291、333-334、361頁）。

㈢原告再以114年6月2日（本院收文日）行政訴訟準備㈢狀變更及追加訴之聲明為：「1.先位聲明：⑴訴願決定及原處分均撤銷。⑵被告新北市政府應依士林地院106年度簡上字第86號民事判決主文、判決意旨及判決附圖為重測結果。系爭土地與系爭鄰地之經界線如附圖所示Y-D連線。確認系爭土

地與1748地號土地之經界線如附圖所示Y-Z、Z-I、I-K’、K’-E’連線。⑶請求撤銷系爭函及檢送地籍圖重測異議複丈結果通知書違法行政處分。⑷請求予以除去測繪中心110年9月8日函所提供之坐標續辦地籍圖重測之違法行政行為。2.備位聲明：⑴確認原處分違法。⑵請求予以除去系爭函及檢送地籍圖重測異議複丈結果通知書。⑶請求確認測繪中心110年9月8日函及113年1月5日測籍字第1121302488號函無效。⑷請求確認系爭函及檢送地籍圖重測異議複丈結果通知書無效。」（本院卷第411-413頁）

㈣原告復於言詞辯論期日變更訴之聲明：1.對被告新北市政府部分：「壹、先位聲明：一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告新北市政府應依士林地院106年度簡上字第86號民事判決主文及附圖，作成系爭土地與1736號土地如經界線Y-D連線，以及系爭土地與1748地號土地之經界線如附圖所示Y-Z、Z-I、I-K’、K’-E’連線之處分。貳、備位聲明：確認原處分違法。」。2.對被告淡水地政所部分：「壹、先位聲明：一、請求撤銷系爭函及檢送地籍圖重測異議複丈結果通知書違法行政處分。貳、備位聲明：一、確認系爭函違法及檢送地籍圖重測異議複丈結果通知書無效。二、請求予以除去測繪中心110年9月8日函所提供之坐標續辦地籍圖重測之違法行政行為。」。3.對被告測繪中心部分：「壹、先位聲明：請求予以除去測繪中心110年9月8日函所提供之坐標續辦地籍圖重測之違法行政行為。貳、備位聲明：請求確認稱測繪中心110年9月8日函及113年1月5日測籍字第1121302488號函無效。」（本院卷第464-465頁）

㈤經核原告請求雖有追加及訴訟種類有所變更，但皆係源於因土地經界及重測複丈結果之爭議，被告對原告上開訴之變更追加均表示不同意，然本件既屬源於同一土地重測及複丈等事件，請求之基礎不變，且為訴訟經濟及紛爭解決一次性，爰認原告所為訴之變更追加，洵屬適當，應予准許，先予敘明。

二、事實概要：

㈠原告所有系爭土地（重測前為新北市八里區下罟子段下罟子小段374-1地號）與西側相鄰之訴外人所有系爭鄰地（重測前為下罟子段下罟子小段374地號）皆位於被告新北市政府辦理104年度八里區地籍圖重測範圍內，於地籍調查期間因原告與系爭鄰地所有權人指界不一致，發生界址爭議，經新北市八里區區域性不動產糾紛調處委員會依土地法第46條之2第2項規定準用同法第59條第2項規定，於104年10月29日、104年11月11日進行調處，調處結果為按系爭鄰地所有權人指界位置(協助指界)辦理重測，被告新北市政府爰據以104年11月13日新北府地測字第10421787016號函送調處結果予原告。原告不服，向士林地院提起確認系爭土地、系爭鄰地及北側相鄰之1748地號土地經界之訴，經該院以105年度士簡字第291號民事判決，原告復提起上訴，經士林地院以106年度簡上字第86號民事判決（下稱民事確定判決）確認：「1.系爭土地與系爭鄰地之經界線為判決附件之補充鑑定圖(一)所示Y-D連接線；2.系爭土地與北側1748地號土地之經界線為Y-Z、Z-I、I-K’、K’-E’連接線。」

㈡被告淡水地政所爰依據民事確定判決及法院囑託被告測繪中心鑑定之案關補充鑑定圖及面積計算表等資料，製作系爭土地地籍圖重測相關圖籍文件，並以111年8月18日新北淡地測字第1116101936號函送被告新北市政府辦理補辦地籍圖重測公告事宜，被告新北市政府乃於111年8月24日以原處分公告系爭土地及系爭鄰地之地籍圖重測結果（公告期間自111年8月29日至111年9月28日止）。公告期間原告向被告淡水地政所申請地籍圖重測異議複丈，經該所複丈結果並無錯誤，爰於111年10月13日以系爭函檢送111年10月12日地籍圖重測異議複丈結果通知書（下稱異議複丈結果）通知原告。原告不服淡水地政所系爭函（即111年10月13日新北淡地測字第1116104891號函）及被告新北市政府之原處分（即被告新北市

政府111年8月24日新北府地測字第11115997161號公告），提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

㈠依土地法第46條之3第3項規定，重測結果為辦理土地標示變更登記之依據，具法律效果；異議經複丈結果為無誤或更正之意思表示，供地政機關據以辦理重測結果登記，有法律上效果故系爭函之性質為行政處分（本院111年度訴字第622號判決參照）。被告所舉最高行政法院105年度裁字第1025號裁定、107年度裁字第1379號裁定之案件情形與本案不同。

㈡被告淡水地政所既已受法院囑託進行鑑定測量，為受委任方，以自己之名義為行政處分，受委任機關為原處分機關，故依行政訴訟法第24條規定，應以淡水地政所為被告。依內政部89年9月27日台（89)內地字第8913037號函，座標點不宜作為地籍調查補正界址標示之唯一依據，被告淡水地政所未審酌系爭土地鑑定界址與附近明顯地形、地物間距離等，與上開函示有違。

㈢系爭民事確定判決附圖套繪於重測公告後地籍圖後，不僅不合，連現場界址位置也與地籍重測期間之測量及法院囑託鑑測不符。本案重測界址爭議業經民事法院判決確定在案，然被告淡水地政所所作之測丈結果竟與本案之民事訴訟法院判決結果不同，損害原告權益，所收之重測異議複丈費用共18700元為不當得利，應退還原告。

㈣被告測繪中心110年9月8日函提供予被告淡水地政所之圖資與法院判決不同，被告淡水地政所在未依法核對民事確定判決主文、判決依據之附圖及情況下，逕將系爭土地資料辦理地籍圖重測地籍調查界址標示補正表、重測地籍公告圖、重測異議複丈，原處分及系爭函均重大明顯違法，自始不生效力。

㈤被告測繪中心110年9月8日函提供之坐標資料續辦地籍圖重測行政處分違法，原告依行政訴訟法第8條第1項規定提起一般給付訴訟，請求被告測繪中心作成非財產上給付之事實行

為，以排除其侵害。本案重點為淡水地政所、新北市政府依據測繪中心110年9月8日函資料所做出的重測地籍調查表、重測地籍公告、重測異議複丈均與確定民事判決附圖不合，測繪中心未提供過坐標給法院，系爭確定民事判決未依坐標判決、亦無坐標資料，影響人民權益，違反行政程序法第8條之規定。

㈥對被告新北市政府部分聲明：

1.先位聲明：

⑴訴願決定及原處分均撤銷。

⑵被告新北市政府應依民事確定判決主文及附圖，作成系爭土地與1736號土地如經界線Y-D連線，以及系爭土地與1748地號土地之經界線如附圖所示Y-Z、Z-I、I-K’、K’-E’連線之處分。

2.備位聲明：確認原處分違法。

㈦對被告淡水地政所部分：

1.先位聲明：

請求撤銷系爭函及檢送地籍圖重測異議複丈結果通知書違法行政處分。

2.備位聲明：

⑴確認系爭函違法及檢送地籍圖重測異議複丈結果通知書無效。

⑵請求予以除去測繪中心110年9月8日函所提供之坐標續辦地籍圖重測之違法行政行為。

㈧對被告內政部國土測繪中心部分：

1.先位聲明：

請求予以除去測繪中心110年9月8日函所提供之坐標續辦地籍圖重測之違法行政行為。

2.備位聲明：

請求確認稱測繪中心110年9月8日函及113年1月5日測籍字第1121302488號函無效。

四、被告新北市政府答辯及聲明：

㈠參酌最高行政法院51年度判字第89號判決及高雄高等行政法院110年度訴字第203號判決意旨，系爭函僅為觀念通知，未對外直接發生法律效果，並非行政處分。又被告新北市政府依地籍測量實施規則第201條第3項規定委任被告淡水地政所辦理辦理系爭土地異議複丈業務，是原告表示被告淡水地政所未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者云云，與事實不符。

㈡系爭土地經民事確定判決確定，被告淡水地政所乃依據土地法第46條之1至第46條之3執行要點（下稱執行要點）第16點規定，依法院判決結果製作系爭土地與系爭鄰地間經界重測成果後函報被告新北市政府，再由被告新北市政府補辦地籍圖重測公告，公告期間原告申請異議複丈，經被告淡水地政所檢測重測成果無誤，遂依重測結果辦理土地標示變更登記，上開過程皆依相關法律規定辦理。

㈢按「確定判決之效力，僅及於主文所判斷之事項。」為法務部84年法律決字第22297號函之要旨。再依民事確定判決主文所示：「確認新北市八里區下罟段1735地號與同段1736地號土地之經界線如附圖所示Y-D連線。確認新北市八里區下罟段1735地號與同段1748地號土地之經界線如附圖所示Y-Z、Z-I、I-K’、K’-E’連線。……」，爰被告淡水地政所先向訴訟鑑定單位被告測繪中心提供取得判決附圖資料後，再再依附圖面積計算表中D界址點之縱坐標(2780923.226)、橫坐標(288813.041)及E’界址點之縱坐標(2780936.428)、橫坐標(288841.921)所列判決點位之座標補辦地籍圖重測；且經核對系爭土地公告後宗地資料座標，D界址點號(11761)及E’界址點號(11760)之X坐標及Y坐標均為一致，二者確屬相符，爰無原告所陳與民事確定判決不合之情形。

㈣聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

五、被告淡水地政所答辯及聲明：

㈠依土地法第46條之3第3項規定，可知辦理重測土地標示變更登記之依據，於逾公告期間未申請異議複丈或經異議複丈結果認為無誤時，為原重測結果；於異議複丈認為重測結果有錯誤時，則為更正後之重測結果。亦即辦理重測土地標示變更登記所依據者，乃重測結果，並非異議複丈結果，異議複丈並未直接對外發生法律效果，屬觀念通知，最高行政法院105年度裁字第1025號裁定意旨可參。原告對系爭函提起行政訴訟，欠缺起訴要件，且本案被告應為辦理重測結果公告之新北市政府，而非被告淡水地政所。

㈡被告新北市政府依地籍測量實施規則第201條、行政程序法第15條規定及新北市政府（99年12月24日改制前為臺北縣政府）96年5月3日北府地測字第0960244724號函，將異議複丈業務委任予被告淡水地政所辦理，並無原告所稱未經授權而違背法規或缺乏事務權限之情形。

㈢按內政部91年8月28日台內地字第0910010682號函：「……因判決之既判力，僅以主文為限而不及於理由，故謂為地政機關參考該民事判決理由則可，謂為受民事確定判決之理由之拘束，因而據以施測，則欠缺法律上之依據。……」故法院判決之既判力僅限於主文，而不及於理由。被告淡水地政所係依系爭民事確定判決、補充鑑定圖㈠及測繪中心檢附補充鑑定圖㈠面積計算表與各點坐標辦理系爭土地之公告作業；另補充鑑定圖㈠所示，D、Y、Z、I、K’、E’界址點亦無標示與附近明顯地形、地物間距離、方向等幾何關係，故系爭土地重測公告資料歉難依上開內政部89年9月27日台（89)內地字第8913037號函釋辦理，僅可參照補充鑑定圖㈠中各點坐標辦理，再經核對地籍調查表、測繪中心檢附坐標資料以及系爭土地宗地資料，三者坐標一致。被告淡水地政所確依法院判決之主文內容辦理系爭土地重測公告資料，且異議複丈作業亦依前開資料展辦，確無違誤。

㈣聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

六、被告測繪中心答辯及聲明：

㈠被告測繪中心並非作成訴願決定、原處分或系爭函之行政機關，依行政訴訟法第24條規定，不為行政訴訟之被告。再者，被告測繪中心係受士林地院囑託辦理鑑測作業之鑑定機關，依最高行政法院51年判字第89號判例，被告測繪中心鑑測成果法院有權斟酌取捨，該測丈鑑定行為非為行政處分。

㈡被告測繪中心113年1月5日測籍字第1121302488號函係針對異議聲明事項就相關規定及事實答覆，並非行政處分；該函說明三之內容亦合於內政部訂頒「辦理法院囑託土地界址鑑定作業程序及鑑定書圖格式」貳、作業程序－十三點之規定。

㈢聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

七、本件事實概要所載之事實，為兩造所不爭執，並有原處分（本院卷第107-108、111頁）、淡水地政所系爭函（本院卷第109-110頁）、測繪中心110年9月8日函及所附補充鑑定圖（一）、面積計算表（淡水地政卷第57-60頁）、測繪中心113年1月5日測籍字第1121302488號函（本院卷第199-200頁）、臺北縣政府96年5月3日北府地測字第0960244724號函（淡水地政卷第135頁）、系爭民事確定民事判決（淡水地政卷第43-51頁）、補充鑑定圖（一）（淡水地政卷第53頁）附卷可稽。本件原告因不服土地調處結果，訴請確認界址，經士林地院以民事確定判決確認經界範圍，新北市政府乃依判決結果辦理重新繪製地籍圖重測圖等書圖資料，並於111年8月24日以原處分公告之，公告期間原告申請異議複丈，經淡水地政所檢測重測結果並無錯誤，並以系爭函檢送地籍圖重測異議複丈結果通知書通知原告。則本件爭執事項為：㈠本件重測後公告之成果是否與民事確定判決不符？原告請求撤銷被告新北市政府之原處分，是否有據？㈡被告淡

水地政所、測繪中心是否為本件適格之被告？原告請求應撤銷被告淡水地政所系爭函及異議複丈結果，及確認系爭函無效，並請求除去測繪中心110年9月8日函所提供之坐標續辦地籍圖重測之行為，是否有理由？㈢原告先位請求除去測繪中心110年9月8日函所提工之坐標續辦地籍圖重測之違法行政行為，以及備位請求確認稱測繪中心110年9月8日函及113年1月5日測籍字第1121302488號函無效，是否有理由？以下分別敘明之。

八、本院之判斷：

㈠應適用之法令：

1.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。」、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。……（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條規定：「土地權利關係人，在前條公告期間內，如有異議，得向該管直轄市或縣（市）地政機關以書面提出，並應附具證明文件。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。」

2.按內政部依土地法第47條規定授權制訂之行為時（106年1月9日修正公布）地籍測量實施規則第2條規定：「本規則所稱

主管機關：中央為內政部；直轄市為直轄市政府；縣（市）為縣（市）政府。」、第185條規定：「地籍圖重測，應依下列程序辦理：一、劃定重測地區。二、地籍調查。三、地籍測量。四、成果檢核。五、異動整理及造冊。六、繪製公告圖。七、公告通知。八、異議處理。九、土地標示變更登記。十、複（繪）製地籍圖。」、第191條規定：「戶地測量應按地籍調查表所載認定之界址，逐宗施測。地籍調查時未到場指界之土地所有權人，得於戶地測量時，補辦地籍調查。」、第199條規定：「地籍圖重測結果公告時，直轄市或縣（市）主管機關應將前條所列清冊、地籍公告圖及地籍調查表，以展覽方式公告30日，並以書面通知土地所有權人。……」、第201條第1項、第3項分別規定：「（第1項）土地所有權人認為重測結果有錯誤，除未依土地法第46條之2之規定設立界標或到場指界外，得於公告期間內，以書面向直轄市或縣（市）主管機關提出異議，並申請複丈。複丈結果無誤者，依重測結果辦理土地標示變更登記；其有錯誤者，應更正有關簿冊圖卡後，辦理土地標示變更登記。……。（第3項）第1項辦理異議複丈業務，得由主管機關委任所屬登記機關辦理之。」

3.依執行要點第16點第2項規定：「界址爭議經法院判決確定後，應即據以施測，並將施測結果公告。」

㈡依上開規定可知，地籍重測之主管機關，在直轄市為直轄市政府，而直轄市政府辦理地籍圖重測後所為重測結果之公告，為直轄市政府之行政處分，土地所有權人就地籍重測之原因、實施之正當程序、結果之公告及錯誤之更正等事項，如有不服，應依土地法第46條之3規定之先行程序，於公告期間內，申請複丈，以資救濟。換言之，異議複丈程序乃提起訴願之先行程序，如對異議複丈結果仍有不服，再循序提起訴願及行政訴訟。準此，直轄市政府縱依地籍測量實施規則第201條第3項及行政程序法第15條規定將異議複丈業務委由其下級機關即地政事務所辦理，惟參酌行政訴訟法第24條

規定可知，行政訴訟法關於訴訟之對象，原則上係採原處分主義，亦即應以原處分機關為對造，循序提起訴願及行政訴訟，始足以除去不利益而達保障權利之訴訟目的。而異議複丈既僅為提起訴願之先行程序，故縱然訴願前之先行程序（異議複丈）係由直轄市政府之下級機關所為，亦不影響為重測公告之直轄市政府方為原處分機關之認定。故土地所有權人對重測公告及先行程序之異議複丈結果如有不服，即應以中央主管機關內政部為訴願管轄機關。本件原告先以111年11月15日訴願書載明不服淡水地政所111年10月13日函檢送異議複丈結果通知書（訴願卷第141頁），復再以111年11月22日補充理由書追加不服新北市政府重測公告之原處分（訴願卷第155頁），則依前所述，異議複丈程序為訴願之先行程序，原告既表示不服異議複丈結果，訴願機關乃以被告新北市政府原處分為訴願標的進行審議，即無不合。

㈢又按人民根據行政訴訟法第5條之課予義務訴訟，是以依其所主張的事實，法令上有賦予請求主管機關作成行政處分或特定內容行政處分的公法上請求權，經向主管機關申請遭駁回或違法不作為而受損害為要件，此即學說上所稱原告必須具有「訴訟權能」，其提起訴訟始能謂適格。雖然在撤銷訴訟，通常行政處分之相對人即具有訴訟權能（此即學說上所謂之「相對人理論」），惟在課予義務訴訟，申請行政機關作成一定行政處分遭拒絕者（即否准處分之相對人），尚不能僅因其申請遭拒絕，即認其有訴訟權能（即撤銷訴訟原告適格之「相對人理論」於課予義務訴訟並不適用），必也申請人依其所申請之事實觀之，其對行政機關可能具有公法上請求權時，始能認其有提起課予義務訴訟之訴訟權能。因而，如果依課予義務訴訟原告所主張之事實觀之（即令為真實），其對被告顯無公法上請求權，或法令上並未賦予其公法上請求權，原告即不可能因被告駁回該項申請而有權利或法律上利益受損害的情形，則其無提起課予義務訴訟之訴訟權能，其訴因原告不適格而無理由，應予駁回（最高行政法

院96年度判字第1798號判決意旨參照）。再按行政訴訟法第8條第1項規定：「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」本條所稱之公法上原因，例如行政契約、公法上不當得利、公法上無因管理或公法上之法令規定。又人民提起給付訴訟請求行政機關為行政處分以外之其他非財產上給付，應具公法上原因，其請求原因有基於法令之規定，亦有基於公法上契約所生之給付，此外尚有公法上之侵權行為、不當得利、無因管理等所生之請求權等，並須人民得以給付訴訟直接行使給付請求權者為限；而所謂具公法上原因，應以行政機關若未為人民所申請之給付，將損害人民權利或法律上之利益者（最高行政法院99年度裁字第3389號裁定意旨參照）。另提起一般給付訴訟之要件，須以其對該行政機關享有公法上之請求權（主觀公權利）始得為之，亦即需要具有實體法公法上之請求權依據。如行政機關表現於外部之事實行為所據之行政法規範意旨倘未賦予人民公法上請求權者，則不能僅因該行政行為性質上屬事實行為，即謂人民得提起一般給付訴訟向行政機關請求應為該事實行為。

㈣經查，系爭土地係屬新北市104年度八里區地籍圖重測範圍內，因於重測期間與系爭鄰地發生界址爭議，原告因不服新北市政府調處結果，向士林地院提起土地經界確認之訴。案經民事確定判決確認前開土地與系爭鄰地、第1748號土地之界址後（淡水地政所答辯卷第43-51頁），被告淡水地政所遂依判決主文及測繪中心提供之相關鑑定書圖及坐標資料（淡水地政所答辯卷第57-61頁），製作相關前揭地號土地公告相關圖籍文件，並以111年8月18日函送新北市政府辦理補辦地籍圖重測結果公告事宜（公告期間自111年8月29日至111年9月28日止，淡水地政所答辯卷第71頁）。公告期間原告向被告淡水地政所申請地籍圖重測異議複丈（淡水地政所答辯卷第77-94頁），經淡水地政所辦理複丈後，認結果並

無錯誤，遂以系爭函檢附異議複丈結果通知原告（本院卷第109-110頁），業如前揭事實概要欄所述，並有證據附卷無誤。又原告既對地籍圖重測異議複丈結果仍有不服，因該異議複丈程序僅係提起訴願之先行程序，則原告即應以系爭重測公告之原處分機關即新北市政府為對造，循序提起訴願及行政訴訟，始足以除去不利益而達保障權利之訴訟目的。從而，本件適格之被告機關，應為作成原處分（即系爭重測公告）之新北市政府，原告另以淡水地政所、測繪中心為被告，於法即有不合。

㈤原告主張被告淡水地政所未審酌系爭土地鑑定界址與附近明顯地形地物間距離、未依法核對民事確定判決主文、判決依據之附圖及情況下，測丈結果與判決結果不同，原處分及系爭函有重大明顯違法，自始不生效力云云，經查：

1.原告就原處分對被告新北市政府提起課予以義務訴訟及確認訴訟部分：

⑴本件系爭土地業經士林地院以民事確定判決確認系爭土地與系爭鄰地之經界線為判決附件之補充鑑定圖㈠所示Y-D連接線；系爭土地與北側相鄰之1478地號土地之經界線為Y-Z、Z-I、I-K’、K’-E’連接線，不動產糾紛調處委員會調處紀錄、系爭民事確定判決書、補充鑑定圖㈠附卷可稽（原處分卷第21-23頁、第39-50頁、訴願卷第176頁），並經本院依職權調閱前揭士林地院民事案件卷宗，經提示雙方審核屬實（本院卷第362頁），系爭土地與系爭鄰地、1478地號土地間之界址爭議，業經民事判決確定等事實，堪為認定。又依地籍測量實施規則第191條第1項規定，戶地測量應按地籍調查表所載認定之界址，逐宗施測；依據執行要點第16點第2項規定，發生界址爭議時，經法院判決確定後，應即據以施測，並將施測結果公告。經查民事確定判決附件之補充鑑定圖㈠為法院囑託測繪中心鑑定結果，並經淡水地政所依鑑定結果及地籍測量實施規則第191條及執行要點第16點第2項規定，重行製作系爭土地地籍圖重測地籍調查界址標示補正表

（淡水地政所答辯卷第61-63頁）、重測結果清冊（同上答辯卷第67-68頁）、段區域調整清冊及公告圖（同上答辯卷第68-69頁）、標示變更結果通知書（同上答辯卷第70頁）等資料，以111年8月18日新北淡地測字第1116101936號函（同上答辯卷第71頁）報請被告新北市政府，新北市政府乃於111年8月24日以原處分公告系爭土地及系爭鄰地重測結果，此有系爭土地地籍圖重測地籍調查【界址標示補正】表附卷可稽（原處分卷第1-3頁）。嗣原告向淡水地政所申請異議複丈，經該所至實地以測量儀器檢測控制點、界標、噴漆標示位置及相關可靠經界，重測結果均與系爭土地地籍圖重測地籍調查表記載相符，被告淡水地政所以111年10月13日系爭函通知書通知原告複丈結果並無錯誤，揆諸首揭法令規定及上開說明，原處分及系爭函並無違法之情事。至原告主張被告淡水地政所未依系爭民事確定判決結果附圖D點進行測量一節，查淡水地政所依據上開判決結果及其附件之補充鑑定圖界址重行製作本件地籍圖重測公告相關書圖資料，其複丈結果及本件地籍圖重測結果，並無錯誤，又依卷附測繪中心110年9月8日測籍字第1101336119號函檢送108年1月7日面積計算表中（淡水地政所答辯卷第57-63頁），D界址點坐標之縱坐標(O)、橫坐標(O)及E’界址點坐標之縱坐標(O)、橫坐標(O)，與系爭土地重測後地籍圖及宗地資料查詢界址坐標資料所示，D界址點號(O)、E’界址點號(O)之Y坐標及X坐標均為一致，足認重測結果確係依民事確定判決結果辦理。原告空言主張被告淡水地政所未審酌系爭土地鑑定界址與附近明顯地形地物間距離、未依法核對民事判決主文、判決依據之附圖及情況下，測丈結果與判決結果不同，原處分有重大明顯違法，自始不生效力云云，既未舉證以實其說，不足採信。

⑵再按，行政機關須在實體公法上對人民負有作為義務而不履行，人民始享有公法上之請求權，而得視行政機關應作為義務內容為行政處分或事實行為，分別提起課予義務訴訟或一

般給付訴訟。故行政機關表現於外部之行為雖屬事實行為，惟其行為所依據之規範意旨，並無賦予人民公法上請求權，亦非為人民之權益而設者，即不能僅因其行政行為係屬事實行為即謂人民得提起一般給付訴訟向行政機關為請求。是若規範公法關係事項之行政法規意旨，並未賦予人民得請求主管機關為一定行為之權利，且主管機關對於人民申請所為之對應舉措，亦係出於遂行公共事務之公益目的，並無兼及保障私人權益者，即使社會上常有將主管機關之對應舉措用以證明或判斷私權效果之情形，惟因其屬於事實上之利益，僅具反射利益性質，並非公法賦予之權利或法律上利益，自無從據以為向行政機關請求給付之權利基礎（最高行政法院106年度判字第554號判決意旨參照）。原告依土地法第46條之3第2項規定，就新北市政府以原處分對系爭土地所為之地籍圖重測結公告不服，向被告淡水地政所申請異議複丈，而異議複丈僅係對重測結果公告不服提起訴願之先行程序，為行政機關對重測結果自我審查之行為，已如前述，前揭土地法第46條之3第2項規定並未賦予原告得請求被告新北市政府如何測量之公法上請求權，則原告並未具有提起本件先位聲明之課予義務訴訟之訴訟權能。原告以先位聲明訴請被告新北市政府撤銷原處分及訴願決定，並請求被告新北市政府應作成依據確定民事判決主文及附圖之重測結果，即無理由；其復以備位聲明請求確認原處分違法，按確認訴訟，於原告得提起或可得提起撤銷訴訟者，不得提起之，為行政訴訟法第6條第3項所規定確認訴訟補充性原則，原告此部分請求，違反此規定，亦不合法。

2.原告對被告淡水地政所提起撤銷訴訟及確認訴訟部分：

⑴依土地法第46條之3第3項規定可知，辦理重測土地標示變更登記之依據，於逾公告期間未申請異議複丈或經異議複丈結果認為無誤時，為原重測結果；於異議複丈認為重測結果有錯誤時，則為更正後之重測結果。亦即辦理重測土地標示變更登記所依據者，乃重測結果，並非異議複丈結果，異議複

丈並未直接對外發生法律效果，屬觀念通知，此亦可參最高行政法院105年度裁字第1025號裁定之意旨甚明。另行政訴訟法第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。」由是可知，行政訴訟法所規範得提起之確認訴訟，除確認公法上法律關係成立或不成立訴訟者外，亦應以「行政處分」存在為前提。本件原告申請異議複丈後，被告淡水地政所以系爭函檢送土地異議複丈結果通知原告，系爭函並非行政處分，屬觀念通知，業如前述，原告以先位聲明訴請撤銷系爭函及檢送地籍圖重測異議複丈結果通知書違法行政處分，即屬欠缺起訴要件，且本案適格之被告應為辦理重測結果公告之新北市政府，而非被告淡水地政所，已如前述；其又以備位聲明一確認系爭函無效，違反確認訴訟補充性原則，原告此部分起訴已不符起訴要件而不合法，應併予駁回。

⑵原告復以備位聲明二請求予以除去測繪中心110年9月8日所提供之坐標續辦地籍圖重測之違法行政行為，並主張訴訟類型為一般給付訴訟結果除去請求權云云（見本院卷第464頁言詞辯論筆錄）。如前所述，淡水地政所系爭函並非行政處分，原處分所為之重測公告並無違法，被告淡水地政所依據測繪中心提供之坐標續辦地籍圖重測之行為，並無違法，原告主張依據一般給付訴訟請求被告淡水地政所除去此行為，亦因無公法上請求權之依據，其訴為無理由，應併予駁回。

3.原告對被告測繪中心提起一般給付訴訟及確認訴訟部分：

按所謂行政處分，依行政程序法第92條第1項規定係指行政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。至行政機關所為通知、單純事實之敘述、理由之說明或就法令所為之釋示，均非對人民之請求另有准駁，既不因該項說明而生法律上效果，即非行政處分。復按依行政訴訟法第8條第1項規定，為

請求行政機關作成行政處分以外之其他非財產上之給付，人民固得提起給付訴訟；惟依此規定提起之一般給付訴訟，須原告有請求被告機關為其所主張事實行為之公法上請求權存在，始有認其所提起之一般給付訴有理由之可能，倘依原告之主張不能認其有據以請求之公法上請求權存在，則其訴為無理由，應以判決駁回（最高行政法院107年判字第754號判決參照）。經查被告測繪中心係受士林地院囑託辦理鑑測作業之鑑定機關，該測丈鑑定行為並非行政處分，被告測繪中心110年9月8日函僅為觀念通知，所提供之附件為補充鑑定圖及面積計算表等，係回應被告淡水地政所110年9月7日函（淡水地政所答辯卷第55-57頁），未對原告之權益發生何具體之法律效果，自非行政處分；且被告測繪中心113年1月5日測籍字第1121302488號函係針對原告對於補辦地籍圖重測之疑義，做相關規定之答覆，亦非行政處分（本院卷第199-200頁），此可由該函說明二之內容可知，其內容僅敘明內政部訂頒「辦理法院囑託土地界址鑑定作業程序及鑑定書圖格式」貳、作業程序－十三點之規定，係就行政事項為具體說明，核認純屬事實敘述及法令理由之說明，不因該項敘述及說明而變動原告公法上權利義務或產生規制效果，並非對原告所為之行政處分，原告自不得對之提起行政訴訟。故原告以先位聲明，請求予以除去測繪中心110年9月8日函所提供之坐標續辦地籍圖重測之違法行政行為，即無理由；備位聲明請求確認上揭非行政處分之觀念通知函無效，亦無所據，應予駁回。

九、綜上所述，原告主張各節，均無可採，原告對被告新北市政府提起課予義務訴訟，欠缺公法上請求權，確認訴訟部分則違反補充性；又本件被告淡水地政所之系爭函文及被告測繪中心之函文，均非行政處分，原告仍執前詞，提起撤銷訴訟、確認訴訟及一般給付訴訟，並求判決如訴之聲明，其有不備要件且無法補正之不合法情事，基於卷證齊一且判決程序較為嚴謹，此部分併以判決駁回之。又本件事證已臻明

確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院審酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，一併說明。

十、據上論結，本件原告之訴為一部無理由、一部不合法，爰判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　31　　日

審判長法　官　侯志融

法　官　郭淑珍

法　官　張瑜鳳

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

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、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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　　114　　年　　7　　月　　31　　日

書記官　李宜蓁