臺北高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第六庭
113年度訴字第1394號

原　　告　李志明
　　許金火
　　李夢羆
共　　同
訴訟代理人　葉恕宏　律師
　　梁均廷　律師
被　　告　桃園市政府

代　表　人　張善政（市長）

上列當事人間土地公告現值事件，原告不服內政部中華民國113年10月25日台內法字第1130041679號訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

理　由

一、爭訟概要：

原告於民國109年12月10日因買賣而登記為桃園市蘆竹區茄苳段15、17、18、65、67地號等5筆土地（下分稱其地號，並合稱系爭土地）之所有權人（原告李志明、許金火、李夢羆之應有部分依序為1/4、1/2、1/4）。嗣原告因系爭土地112年度之土地公告現值由111年度之每平方公尺新臺幣(下同)1萬800元，大幅調降為每平方公尺5,200元(15、17、18、65地號)及5,371元(67地號)，乃委請律師於112年11月28日函請被告針對調整系爭土地之公告土地現值所憑依據、方式及地價評議過程等事項詳予說明，經被告函轉桃園市蘆竹地政事務所(下稱蘆竹地所)以112年12月7日蘆地價字第1120

015584號函復略以：「查臺端所有蘆竹區茄苳段15、17、18、65整筆地號及67地號部分土地劃定為茄苳溪河川區域管制範圍內，其都市計畫使用分區為河川區。河川區係為保護水道、確保河防安全及水流宣洩，範圍內土地因受水利法規範禁止建造工廠或房屋、限制種植植物，其土地無論在使用收益、限制上，均與鄰近未受水利法管制土地之地價有別，致公告土地現值有所差異。……本所均按估計規則等相關規定辦理公告土地現值調整作業，尚無違誤。」原告又委請律師於112年12月18日函請蘆竹地所說明系爭土地之都市計畫使用分區係在何時、由何使用分區變更為河川區？何時辦理地價區段劃分等？經蘆竹地所以112年12月25日蘆地價字第0120016355號函復後，原告再委請律師於113年1月19日函請蘆竹地所提供系爭土地112年公告現值之地價調查估計資料、桃園市地價及標準地價評議委員會之會議紀錄，以及系爭土地所在之河川區域管制平面圖與區段地價等級圖等政府資訊，經蘆竹地所以113年1月29日蘆地價字第1130000978號函復略以：「……本所均按上開估計規則規定辦理公告土地現值調整作業尚無違誤。」原告鑑於蘆竹地所未就系爭土地公告土地現值調降一事提出詳盡資料並未完整說明，遂委請律師以113年4月23日(113)立揚葉字第113042301號函請蘆竹地所更正系爭土地113年度公告土地現值〔按：系爭土地再經被告以112年12月27日府地價字第11203637412號公告113年度土地現值（與112年度公告土地現值相同），自113年1月1日起生效〕，並應作成將系爭土地調整回復為111年度公告土地現值之行政處分。案經蘆竹地所以113年4月30日蘆地價字第1130004952號函復略以：「……本所均按上開估計規則規定辦理公告土地現值調整作業尚無違誤。」原告以被告及蘆竹地所係基於錯誤地價調查結果而調降系爭土地公告土地現值，具有違法瑕疵，並以其拒絕依原告申請作成回復系爭土地111年度公告土地現值之行政處分，有應作為而不作為之情事，提起訴願。案經內政部以113年8月8日台內法字

第1130033739號函請原告依訴願法第56條第3項規定補正相關文件，經原告於113年9月2日補正檢附委請律師以113年8月14日(113)立揚葉字第113081401號函(下稱113年8月14日函)請被告更正系爭土地113年度公告土地現值，並應作成將系爭土地調整回復為111年度公告土地現值之行政處分，經被告函轉以113年8月26日蘆地價字第1130010461號函復略以：「……本所辦理公告現值調整作業均按平均地權條例及估計規則規定尚無違誤。……本所前於113年4月30日蘆地價字第1130004952號、113年1月29日蘆地價字第1130000978號函、112年12月25（誤繕為21日）日蘆地價字第1120016355號函及112年12月7日蘆地價字第1120015584號函已有敘明。」後，內政部以113年10月25日台內法字第1130041679號訴願決定書決定訴願不受理（下稱訴願決定）；至於有關原告不服蘆竹地所應作為而不作為提起訴願部分，則經內政部依訴願法第4條第4款管轄規定，以113年9月9日台內法字第1130038296號函移請被告受理在案（此部分不在本件訴訟範圍）。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

依最高行政法院55年度判字第223號判決及實務涉及人民請求更正公告土地現值之相類裁判意旨，原告為系爭土地之所有權人暨受公告土地現值影響之利害關係人，具有依法請求被告更正系爭土地公告現值之公法上請求權，被告應提出並翔實說明其調降系爭土地公告現值之事證基礎，不得以行政程序法第46條第2項第1款或政府資訊公開法第18條第1項第3款所定事由，拒絕提供或公開涉及系爭土地公告現值調整所憑地價調查估計資料，原告因被告及蘆竹地所消極不提出，致原告無從憑信被告辦理公告土地現值調整作業尚無違誤，被告乃以違反依法行政、行政恣意禁止及行政自我拘束等原則，基於錯誤地價調查結果而調降系爭土地公告現值，具有違法瑕疵，原告自得提起本件課予義務訴訟。

㈡聲明：

1.訴願決定撤銷。

2.被告應作成將系爭土地公告現值回復為111年度公告土地現值之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

被告112年12月27日府地價字第11203637412號公告土地現值公告屬法規命令，尚非行政處分，原告不得直接對該公告提起救濟，僅能對依該公告現值作成之處分不服時一併主張，且被告辦理公告土地現值作業，均依平均地權條例、地價調查估計規則等規定辦理，實屬合法、允當，原告主張各節，均無可採。

㈡聲明：

原告之訴駁回。

四、本院的判斷：

㈠被告所為「土地公告現值之年度公告」並非行政處分：

1.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，或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為；法規命令依行政程序法第150條第1項規定，乃指「行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定」。雖然「行政處分」與「法規命令」之定義中，皆有「發生法律效果」規定之明文。但「法規命令」所生之外部法律效果為「法規範內容對社會全部成員所生之抽象規制效力」，所有社會成員均需遵守該法規命令之規範意旨，但尚未在一個具體事實中受到適用，而形成特定主體（包含行政機關在內）間之權利義務關係。「行政處分」所生之法律效果則是「法規範經過法律涵攝過程，適用於個案事實，因此在特定主體間，發生確認或形成權利義務之具體規制作用」。

2.揆之平均地權條例第46條規定：「直轄市或縣（市）政府對於轄區內之土地，應經常調查其地價動態，繪製地價區段圖並估計區段地價後，提經地價評議委員會評定，據以編製土地現值表於每年1月1日公告，作為土地移轉及設定典權時，申報土地移轉現值之參考；並作為主管機關審核土地移轉現值及補償徵收土地地價之依據。」可知，土地公告現值之公告為被告依平均地權條例第46條規定必須踐行之職權，無論有無接受請求，均應依法為之。而「土地公告現值之年度公告」，不僅有平均地權條例第46條規定之明確授權，且依授權內容作成之土地公告現值清楚明確，亦不生「逾越母法授權界限」之風險。而且一旦公告完成，依現行法制，即成為土地所有權在未來一年內申報土地移轉現值之參考，更是土地或稅捐主管機關，核定土地移轉現值及徵收補償金額之重要參考基準點，當然產生抽象規制作用之外部法律效果，自應定性為「法規命令」，而非不生外部法規範效力之行政規則（最高行政法院106年度判字第414號判決意旨參照）。亦即，平均地權條例第46條雖明定公告土地現值「作為土地移轉及設定典權時，申報土地移轉現值之參考；並作為主管機關審核土地移轉現值及補償徵收土地地價之依據。」但此僅為揭示直轄市或縣（市）政府估定公告土地現值之作用而已，其於公告時，尚未直接發生使相對人（土地所有權人或其他國民）受到規制之法律效果，或發生、變更、消滅一定法律關係，此由前述公告土地現值作用之廣泛性，更足以徵之。是公告土地現值既為法規命令，而非行政處分，則如有不服，僅能對依該公告土地現值作成之處分不服時，一併主張，由救濟機關一併審查該土地現值是否合法。

㈡原告並無請求更正土地公告現值之公法上請求權：

1.行政訴訟法第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。……」第5條規定：「（第1項）人民因中

央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。（第2項）人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」又所稱「依法申請之案件」，係指法令有賦予人民請求主管機關作成行政處分或特定內容行政處分之公法上請求權。是人民依此規定提起課予義務訴訟，係以依其所主張之事實，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之公法上請求權，經向主管機關申請遭駁回或怠為處分為要件。倘對非屬「依法申請之案件」提起課予義務訴訟，即屬不備起訴合法要件，且其情形無從補正，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應以裁定駁回之。

2.土地公告現值之公告為被告依平均地權條例第46條規定必須踐行之職權，無論有無接受請求，均應依法為之，已如前述；又依辦理更正公告地價、公告土地現值作業注意事項（下稱更正注意事項）第1點規定：「直轄市或縣（市）政府辦理更正公告地價或公告土地現值應依本作業注意事項規定辦理。」可知，更正注意事項係主管機關內政部為使直轄市或縣（市）政府辦理更正公告地價或公告土地現值等行政程序更臻完善並符法制，而訂定之細節性、技術性事項，供直轄市或縣（市）政府遵循所為之規範；再觀諸更正注意事項第2點、第3點分別規定：「公告地價或土地現值公告後如有左列情形之一時，應由直轄市或縣（市）政府查明屬實核定公告更正。㈠宗地地價地號抄錄錯誤或遺漏。㈡宗地地價計算錯誤。㈢地價區段內地號摘錄錯誤或遺漏。㈣依都市計畫圖套繪所劃分之地價區段界線，於地籍分割後，發現該區段範圍內之地號摘錄錯誤或遺漏。㈤依都市計畫圖套繪所劃分之地價區段界線，於地籍分割後，發現公共設施保留地毗

鄰之非公共設施保留地區段界線異動，致區段範圍或區段地價產生變動者。」「公告地價或土地現值公告後，如有左列情形之一時，應由直轄市或縣（市）政府重行公告更正。㈠地價區段範圍劃分錯誤，提經地價評議委員會評議通過者。㈡區段地價計算錯誤，提經地價評議委員會評議通過者。㈢依公告土地現值之徵收補償價額，經依土地徵收條例第22條規定復議或行政救濟結果有變動者。」亦可知土地現值公告後，如有更正注意事項第2點、第3點所列事項，即應由直轄市或縣（市）政府依職權重行公告更正，該法文並無賦予人民請求直轄市或縣（市）政府重行公告更正之權利（最高行政法院97年度裁字第4242號裁定參照），人民至多僅能督促直轄市或縣（市）政府就公告土地現值職權審查是否有該點規定之情形，並重行公告更正。因此，原告依平均地權條例第46條更正注意事項第2點第2款、第3點第1、2款之規定向被告請求更正系爭土地公告現值（本院卷第41頁），即難認屬個人得主張有公法上請求權可資行使而屬依法申請之案件，自不得提起課予義務訴訟。

3.至於原告所援引最高行政法院55年判字第223號前判例：「關於被告官署所為地價之公告，固不能認為對原告之行政處分，但原告以陳情書請求被告官署修改地價，被告官署據以拒絕其請求之通知，則不能不認係對原告所為之消極處分，當非不可提起行政爭訟。受理訴願官署自應就該項通知之是否合法適當，就實體上審查而為決定，方為正辦。乃訴願決定及再訴願決定，遽認為無行政處分之存在，而依程序上之理由，先後駁回原告之一再訴願，實有未合。」係作成於行政訴訟法87年10月28日修正、89年7月1日施行前，乃就撤銷訴訟之情形而立論，與本件依修正後行政訴訟法第2條第2項起訴之情形不同，無從依該前判例認為本件訴訟為法之所許（最高行政法院93年度判字第986號判決意旨參照）。又最高行政法院92年度裁字第520號裁定，僅係闡述該件抗告人在原審係提起課予義務訴訟，抗告人於抗告時主

張其係提起一般給付訴訟，難認可採，並論明原審以抗告人之請求更正公告現值部分，非人民已向中央或地方機關依法申請之案件，且未經合法之再訴願程序，其起訴為不合法，駁回其訴，核無違誤，尚非肯認人民有請求更正土地公告現值之公法上請求權。另本院99年度訴更一字第77號、94年度訴字第1879號判決，援引上開最高行政法院前判例及裁定意旨所為之闡釋，僅屬個案之法律見解，並不拘束本件。

㈢至於原告若依檔案法或政府資訊公開法等規定，向被告或蘆竹地所申請提供系爭土地相關公告現值之地價調查估計資料、桃園市地價及標準地價評議委員會之會議紀錄，以及系爭土地所在之河川區域管制平面圖與區段地價等級圖等政府資訊遭否准部分，如有不服，可另循序提起行政訴訟，請求救濟，附此敘明。

㈣綜上所述，原告向被告所為113年8月14日函之申請，不符合行政訴訟法第5條所稱之「依法申請」，原告提起本件課予義務訴訟，自屬不備起訴合法要件，且其情形無從補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，以裁定駁回之。又本件原告之訴既不合法，依程序不合實體不究之原則，即無庸審究原告實體上之主張，亦因訴不合法，而無審究及調查之必要，附此敘明。

五、依行政訴訟法第107條第1項第10款、第104條、民事訴訟法第95條第1項、第78條，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　22　　日

審判長法　官　洪慕芳

法　官　郭銘禮

法　官　孫萍萍

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本裁定，應於送達後10日內，向本院高等行政訴訟庭提出抗告狀並敘明理由（須按他造人數附繕本）。

三、抗告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.抗告人或其代表人、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，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，抗告人或其代表人、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.抗告人之配偶、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.抗告人為公法人、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，抗告人應於提起抗告或委任時釋明之，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　　22　　日

書記官　林劭威