臺北高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第五庭
113年度訴字第1420號

原　　告　黃暖春
被　　告　桃園市政府
代　表　人　張善政（市長）

被　　告　桃園市桃園地政事務所

代　表　人　陳振南（主任）住同上
訴訟代理人　劉彥均
　　劉榮山
　　謝坤達

上列當事人間土地鑑界事件，原告提起行政訴訟，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、程序事項：

本件原告起訴後，被告桃園市桃園地政事務所代表人原為游貞蓮，嗣變更為陳振南，業據其具狀聲明承受訴訟（本院卷第109-110頁），核無不合，應予准許。

二、緣訴外人○○○於民國113年4月30日向被告桃園市桃園地政事務所（下稱桃園地政所）申請辦理桃園市○○區○○段000及000-0地號（下稱000、000-0地號土地）等2筆土地鑑界，該所遂通知○○○及關係人（即鑑界界址之含原告在內相鄰土地所有權人）於113年5月15日會同進行土地鑑界。嗣該所於同日依現場鑑界結果核發土地複丈成果圖，惟原告（即同上段423及423-1地號〈下稱423、423-1地號土地〉等

2筆土地所有權人）向該所提出陳情，該所於113年5月17日再至現場進行檢測，經召開測量疑義案分析小組檢討後，認113年5月15日現場鑑界結果應予釐正，遂通知○○○及原告，原核發土地複丈成果圖應予作廢，並另訂於113年6月3日進行釘樁作業。然該所於113年6月3日至現場進行釐正樁位作業後，○○○及原告均不認同釐正樁位結果並拒絕簽章，該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），將釐正樁位後之土地複丈成果圖檢送並通知○○○及原告如對於鑑界結果有異議，得依地籍測量實施規則第221條規定辦理。另原告於113年5月27日向被告桃園地政所提出申訴，反映其所有重測前桃園市大樹林段126-39地號土地於地籍圖重測後面積短少，應將地籍圖重測期間發現未經登記之土地（即桃園區東門段427-2地號，所有權人：中華民國，管理機關：財政部國有財產署，下稱427-2地號土地）返還原告，該所遂以113年6月4日桃地所測字第1130006962號函（下稱113年6月4日函）回復說明。再原告又於113年11月29日向被告桃園地政所提出陳情，反映同上述有土地面積短少而有違法登記之情事存在，該所復以113年12月10日桃地所登字第1130015886號函（下稱113年12月10日函）回復說明。原告不服被告桃園地政所113年6月4日函及113年6月6日函，提起訴願，經被告桃園市政府於113年10月17日以府法訴字第1130264002號訴願決定（下稱訴願決定1）駁回後，原告不服訴願決定1而對之聲請再審，再經被告桃園市政府於113年12月17日以府法訴字第1130310396號訴願決定（下稱訴願決定2）不受理，原告仍不服訴願決定1、2、被告桃園地政所113年12月10日函，遂向本院提起本件訴訟。

三、本院查：

㈠原告訴之聲明第1項及第3項部分：

1.按「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。……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」為行

政訴訟法第107條第1項第10款所明定。又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者，得向行政法院提起撤銷訴訟，行政訴訟法第4條第1項定有明文。而此所謂行政處分，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，此觀行政程序法第92條第1項、訴願法第3條第1項規定甚明。另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之效果者，自非行政處分，人民即不得對之提起訴願及行政訴訟（改制前行政法院44年判字第18號、62年裁字第41號判例要旨參照）。否則，其起訴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. 次依地籍測量實施規則第204條：「土地有下列情形之一者，得申請土地複丈：一、因自然增加、浮覆、坍沒、分割、合併、鑑界或變更。……」第221條：「（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，應訴請法院裁判或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，……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時，得以其所有土地申請鑑界，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。」等規定可知，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3次鑑界，而僅能訴請法院裁判或訴訟外紛爭解決機制處理。復因人民相互間因土地界址發生糾紛，係屬不動產所有權之爭議，而非公法上爭議，故對縣市主管機關所為再鑑界結果仍有不服，若循訴請法院裁判處理之救濟途徑，應提起民事訴訟，由普通法院受理審判，行政法院並無受理之權限。

3. 再依土地法第46條之1：「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：「（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53條：「無保管或使用機關之公有土地及因地籍整理而發現之公有土地，由該管直轄市或縣（市）地政機關逕為登記，其所有權人欄註明為國有。」第59條第2項：「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。」內政部依土地法第34條之2規定授權所訂定之直轄市縣（市）不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法第19條：「（第1項）當事人依前條試行協議未成立或任何一造經二次通知不到場者，本會或區域性不動產糾紛調處委員會應就有關資料及當事人陳述意見，予以裁處，作成調處結果。……（第3項）第1項調處結果，應以書面通知當事人。通知書應載明當事人如不服調處結果，除法律另有規定者外，應於接到通知後15日內，以對造人為被告，訴請法院審理，並應於訴請法院審理之日起3日內將訴狀繕本送該管直轄市、縣（市）政府，逾期不起訴或經法院駁回或撤回其訴者，經當事人檢具相關證明文件，以書面陳報該管直轄市、縣

（市）政府，依調處結果辦理。」等規定可知，對於重新實施地籍測量之地區，土地所有權人如因設立界標或指界發生界址爭議時，或因異議不服而生之土地權利爭執時，依土地法第59條第2項規定，應由地政機關予以調處，不服不動產糾紛調處委員會調處結果時，應於收到調處通知後15日內，向司法機關訴請審理，逾期不起訴者，即依原調處結果辦理，係藉由法院就當事人之爭議為實體之終局判決，以達到解決紛爭之目的。而土地法第59條第2項所謂「向司法機關訴請處理」，係指當事人不服調處結果而對意見不一致之土地所有權人向民事法院起訴而言（最高行政法院111年度抗字第355號裁定參照）。

4. 查原告訴之聲明第1、3項分別為：訴願決定1、2、113年6月4日函、113年6月6日函均撤銷；113年12月10日函撤銷（均見本院卷第13、282頁）。惟：

⑴觀之113年6月4日函所載係：「……二、依案附70年3月27日桃園縣政府地籍圖重測土地標示變更結果書所載，重測前大樹林段126-9、126-10及126-39地號土地，重測期間依通知書第4點註明情形：土地現況已依法合併使用，實地已無界址，……，本府依內政部函規定逕予合併測量，逕予合併為東門段423地號，查與本所土地登記標示簿、所有權簿所載沿革相符，並未損及臺端權益，先予敘明。三、次臺端主張關於東門段427-2地號重測前應係大樹林段126-39地號，業由桃園市公所出售予臺端並核發不動產權利移轉證書一節，經查東門段427-2地號係於重測期間發現之未登錄地，經一併公告辦理第1次登記。臺端所取得公所出售持分地已於重測時逕予併入東門段423地號，是以東門段427-2地號於法並無撤銷已完成土地第1次登記之事由。四、另地籍圖重測係依據土地法第46條之1、2、3及地籍測量實施規則等有關法令規定進行，重新實施地籍測量時乃由所有權人自行設立界標並到場指界後，據以辦理土地調查、至界址施測等作業，一宗土地之面積實為

界址範圍決定之結果，就所有權人而言，其財產並未變更。五、綜上所述，東門段423地號於88年逕為分割出423、423-1地號，按照69年重測調查表與70年土地登記簿所載，重測前為大樹林段126-9、126-10與126-39地號，重測當時業由土地所有權人到場指界完成認章，經界線南北側以牆壁中心線為界、東側以道路外側為界、西側以牆壁中心為界。重新實施地籍測量之結果經公告30日，再據以辦理土地標示變更登記，重測後面積為76平方公尺，程序並無違誤。……。爰本案查無撤銷重測成果之事由。至臺端與鄰地因建築行為衍生之紛爭，本所並非主管機關，並無責令其改善之權，尚請諒察。」等語（證據1卷第19-21頁），可認此函係被告桃園地政所回復原告有關427-2地號土地係依土地法第46條之1、2、3等規定所為於重新實施地籍測量期間發現之未登錄地區，故一併公告辦理第1次登記之處理過程，並說明原告所有423地號土地於重測前相關地號土地於重測時之處理過程，及說明原告與鄰地屋主之房地紛爭非其權責所能處理等內容，核其性質係屬單純事實之敘述及理由之說明，揆諸前開說明，應認此函並無處分之意，而僅係單純觀念通知。

⑵觀以113年6月6日函所載係：「……二、旨案本所原排定113年5月15日至現場辦理土地鑑界並現場核發成果圖，經113年5月17日現場檢測並召開測量疑義案分析小組檢討，應予釐正成果圖上點號1、2樁位，原113年5月15日現場核發之成果圖予以作廢，先予敘明。三、案經本所再排定於113年6月3日上午10時30分整派員至現場辦理釐正樁位作業，惟臺端表示不認同釐正樁位結果並拒絕簽章，爰依前開規定，檢送土地複丈成果圖1份予臺端代理人，其中土地複丈成果圖點號3至7維持原5月15日鑑界成果，並標註於核發之成果圖。四、倘對本次測量結果欲提出異議，可依據地籍測量實施規則第221條規定辦理。五、副本抄送東門段423、423-1地號土地所有權人（旨案關係人），因

關係人經到場亦表示不認同釐正後樁位結果並拒絕簽章，亦可依前開說明四規定辦理。」等語（證據1卷第7-9頁），可知此函係被告桃園地政所回復原告對於000、000-0地號土地與其所有423、423-1地號土地之土地鑑界結果之處理過程，及對該結果如有異議時，可依地籍測量實施規則第221條規定即訴請法院裁判或訴訟外紛爭解決機制處理等內容，核其性質係屬單純事實之敘述及理由之說明，揆諸前開說明，亦應認此函並無處分之意，而僅係單純觀念通知。

⑶觀之113年12月10日函所載內容係：「……三、經查臺端所陳原大樹林段126-29地號（面積3平方公尺）土地，於70年地籍圖重測時與同段126-9地號（面積53平方公尺）及126-10地號（面積21平方公尺）等2筆土地合併，合併後之地號為同段126-9地號（面積77平方公尺）土地，重測後變更為東門段423地號。東門段427-2地號係依據說明二規定及前桃園縣政府70年3月14日府地籍字第024097號核定文辦理未登記土地登記作業，因僅建立標示部，故於94年辦理遺漏更正，補載所有權部（所有權人：中華民國，管理機關：財政部國有財產局），爰無臺端所陳有違法登記之情事存在。四、本案倘涉及土地權屬爭議，仍建議向司法機關訴請處理為宜。」等語（證據1卷第67-68頁），亦可認此函係被告桃園地政所回復原告有關其所有423地號土地於重測前相關地號土地於重測時之處理過程，及說明427-2地號土地係依規定補載所有權部之處理過程，及說明原告所不服者屬於土地權屬爭議，應循司法途徑救濟等內容，核其性質屬單純事實之敘述及理由之說明，揆諸前開說明，應認此函亦無處分之意，而僅係單純觀念通知。

⑷況依前述，應可知原告係對被告桃園地政所所為之土地鑑界結果及對於重新實施地籍測量之427-2地號土地與其所有000地號土地之面積多寡等所有權權利有所不服並爭

執，依前揭規定及說明可知，皆屬民事訴訟範圍，應由其對意見不一致之相鄰土地所有權人為被告，向普通法院提起民事訴訟，而非以行政機關為被告提起行政訴訟，是行政法院並無受理之權限。從而，原告並不得對性質皆屬於觀念通知之113年6月4日函、113年6月6日函及113年12月10日函提起撤銷訴訟以資救濟，是原告對於非行政處分提起如其聲明所示第1項及第3項部分之行政訴訟，為不合法，且其情形無從補正，應予駁回。

㈡原告訴之聲明第2項「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、113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(二)訴之聲明1項、113年8月21日訴願答辯書回覆補充聲明(三)訴之聲明2項均請惠予撤銷核辦。」之記載（本院卷第11頁）、所提行政訴訟狀答辯狀回覆補充聲明狀有關回復訴之聲明第1、2項之記載（本院卷第127頁）、所提行政訴訟答辯狀回覆補充聲明狀（二）有關訴之聲明第1至4項之記載（本院卷第261頁）等部分（以下合稱系爭聲明第2項等部分）：

1.按行政訴訟法第105條規定：「（第1項）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2項）訴狀內宜記載適用程序上有關事項、證據方法及其他準備言詞辯論之事項；其經訴願程序者，並附具決定書。」同法第57條規定：「當事人書狀，除別有規定外，應記載下列各款事項：……四、應為之聲明。五、事實上及法律上之陳述。……」次按行政訴訟法第107條第1項第10款亦明定：「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，審判長應定期間先命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」又所謂起訴之聲明，為請求法院判決之事項，應具體明確；訴訟標的及其原因事實，為起訴之聲明所由生之事實上及法律上之主張。若起訴

之聲明欠缺具體明確，或未對應起訴之聲明表明其事實上及法律上之主張，其起訴即為不合程式。經限期命補正而不補正或補正不完全者，起訴為不合法。

2.查原告因土地鑑界事件，具狀以桃園市政府、桃園地政所為被告，向本院提起行政訴訟。然觀諸原告於書狀所載系爭聲明第2項等部分（本院卷第11、127、261頁），均是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，其所為此等訴之聲明並不明確。故本院乃於114年4月11日裁定命原告於收受送達後7日內補正正確訴之聲明，訴訟類型、訴訟標的、原因事實及法律關係，以及得提起此等部分行政訴訟之法律上依據，該裁定已於114年4月18日送達，有本院上開裁定及送達證書（本院卷第339-341頁）在卷可稽。原告雖於114年4月25日向本院具狀補正（本院卷第345-354頁），但細繹其所提該書狀所為訴之聲明（本院卷第345-347頁），其中仍將前述2項聲明所指訴願決定1、2、113年6月6日函列入其中，堪認仍係未依本院裁定內容而為補正，而屬補正不完全之情形，揆諸前揭規定及說明，應認原告此部分之訴即系爭聲明第2項等部分，為不合法，應予駁回。

四、結論：原告之訴為不合法，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　13　　日

審判長法　官　鍾啟煌

法　官　蔡鴻仁

法　官　林家賢

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	所需要件

訟代理人之情形	
(一)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。
(二)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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　19　　日

書記官　張正清