

臺灣臺北地方法院民事判決

114年度訴更一字第15號

原告 許煌
被告 內政部
法定代理人 劉世芳
訴訟代理人 黃鉅富
唐家宏
被告 內政部國土測繪中心
法定代理人 鄭彩堂
訴訟代理人 董荔偉
被告 羅東地政事務所
法定代理人 吳啓賢
訴訟代理人 呂培筠
林峻毅
被告 經濟部水利署
法定代理人 林元鵬
訴訟代理人 經濟部水利署第一河川分署
法定代理人 董志剛
複代理人 林志嵩律師
被告 宜蘭縣政府
法定代理人 林茂盛
訴訟代理人 陳秉宏
林國漳律師
吳偉豪律師

上列當事人間請求請求為一定行為事件，經臺灣高等法院發回更審，本院於民國115年6月30日言詞辯論終結，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

壹、程序方面：

一、按訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴，但請求之基礎事實同一者，不在此限，民事訴訟法第255條第1項第2款定有明文。本件原告起訴時請求權基礎、聲明如附表一編號1所示，嗣追加宜蘭縣政府為被告，並將請求權基礎、聲明均追加或變更為如附表一編號2所示，觀其變更前、後之請求權基礎與訴之聲明，皆涉及其所有之宜蘭縣○○鄉○○○段○○○○○地號土地（前2者下分別稱25-37、25-16土地，3者合稱系爭土地）之鑑界及變更編定之基礎事實，核其請求之基礎事實與原起訴事實同一，依前開規定，應予准許。

二、次按依國家賠償法（下稱國賠法）請求損害賠償時，固應先依國賠法第10條第1項規定，以書面向賠償義務機關請求之，經遭拒絕或逾30日未開始協議，或自提出請求之日起逾60日協議不成立者，請求權人始得提起損害賠償之訴；惟上開程序之欠缺，如於法院依民事訴訟法第249條第1項第6款規定，以裁定駁回其訴前，已因補正其要件之欠缺，即無程序欠缺之理由（最高法院98年度台上字第1863號判決意旨參照）。本件原告於訴訟繫屬後始追加國賠法第2條之規定為請求權基礎，此前固未先以書面向被告為請求（訴更一字卷第350頁）；然其在對本院民國114年4月21日113年度訴字第2656號移送裁定提起抗告而繫屬臺灣高等法院時，業以書面向被告請求國家賠償遭拒絕，有被告之拒絕賠償理由書可憑（抗字卷第39至40、47、49、51、53頁），依上開說明，應認其已補正此揭要件之欠缺，得以合法提出國家賠償之請求。故被告羅東地政事務所（下稱羅東地政）、經濟部水利署（下稱水利署）以原告未踐行國賠法之協議先行程序為

01 由，請求駁回原告之訴，即不可採。

02 貳、實體方面：

03 一、原告主張：原告所有之系爭土地原編定為「一般農業區農牧
04 用地」；然羅東地政竟趁原告於104年4月23日申請辦理鑑界
05 複丈時，於同年6月4日以假界樁冒充真界址點之方式，虛偽
06 鑑界複丈後，製作不實的「TWD97電子地籍圖」及核發土地
07 複丈成果圖（下稱系爭複丈圖），致系爭土地全部位移，面
08 積縮小一成且變成袋地；嗣水利署之第一河川分署於109年
09 間辦理中央管河川蘭陽溪水系支流羅東溪河川區域分區調整
10 作業（下稱調整作業）時，由被告經濟部於109年12月15日
11 以經授水字第10920223820號公告（下稱經濟部公告），將
12 系爭土地部分劃入河川區；被告宜蘭縣政府為配合上開調整
13 作業，乃函請羅東地政事務所製作河川圖籍套匯地籍圖，經
14 羅東地政以前開不實之「TWD97電子地籍圖」，與同樣使用
15 TWD97電子地籍圖製作之河川圖套繪，致宜蘭縣政府於112年
16 1月17日以府地權字第1120015107c號函（下稱縣府核定函）
17 准予核定，並於同日公告編定結果，將系爭土地變更編定為
18 「河川區農牧用地」，嚴重侵害原告所有權之行使。爰依附
19 表一編號2「請求權基礎」欄所示規定提起本件訴訟等語，
20 並聲明：如附表一編號2「訴之聲明」欄所示。

21 二、被告部分：

22 （一）被告內政部則以：內政部係依基本測量實施規則第18條及第
23 34條規定辦理基本控制測量，並建置「全國衛星追蹤站暨基
24 本控制點查詢系統」（下稱查詢系統）公開以公告之衛星追
25 蹤站基本控制點，供各界查詢測量結果；但該等法規之規範
26 對向係行政機關，並未賦予原告得請求內政部為請求之權
27 利。又土地鑑界複丈過程係公法上之行政程序，行政機關應
28 依行政程序法第3條第1項規定辦理相關程序，尚無原告主張
29 與被告成立司法上委任關係之餘地。另內政部與宜蘭縣政府
30 及羅東地政並無土地鑑界複丈業務之委任關係，內政部公告
31 之測量基準及參考系統係依國土測繪法第4條第1項第4款及

地籍測量實施規則第4條所定之法定職權所為，不得逕謂公務員有何故意或過失不法執行職務或代於行使公權力之行為，原告既未指明內政部公務員於執行TWD97座標系統有何故意或過失之不法行為，自與國賠法之構成要件不符等語。

(二)被告內政部國土測繪中心（下稱測繪中心）則以：測繪中心之查詢系統係依國土測繪法及依該法訂定之基本測量實施規則所建立，並參考86年TWD97座標系統，以供各界查詢點位相關資訊，符合政府資訊公開之範疇，並未侵害人民權利。而原測設之地籍座標系統及TWD67座標系統因點位遺失嚴重，並未持續維護。又測繪中心未曾拒絕原告閱覽或申請地籍座標系統、TWD67座標系統，更曾於111年9月26日同意原告申請TWD67座標系統之「臺灣地區三角點成果表」、於113年1月11日同意原告申請閱覽或抄錄「59年臺灣省三角點成果表」，原告並於同年1月15日前往閱覽，故原告之訴於法不應准許。另測繪中心並非職司土地登記之地政機關，亦非土地複丈權責機關，自無國賠法第2條之適用等語。

(三)羅東地政則以：土地所有權人向地政事務所申請土地鑑界、複丈，係依據土地法第47條及地籍測量實施規則等法令規定，向國家申請之行政程序，並不與國家機關成立私法上委任契約。又羅東地政之鑑界與複丈作業均符合法令，並無原告所稱捏造假地籍圖、界樁之事，此業經最高行政法院以109年度判字第531號判決認定在案，且亦難認原告受有何損害。另原告本件國家賠償請求權已罹於2年消滅時效等語。

(四)水利署則以：水利署與原告間沒有契約或委任關係。又水利署並無國賠法第2條規定之之故意或過失行為，且原告亦未說明水利署有何故意或過失、其權利受何損害等。另原告至遲於112年2月20日宜蘭縣政府駁回其異議後，即已知受有損害，故其國家賠償請求權，應已罹於2年消滅時效等語。

(五)宜蘭縣政府則以：調整作業之調整結果，前經羅東地政依經濟部公告之羅東溪水道治理計畫線及用地範圍線圖製作編定圖冊完成圖籍製作後，將圖籍送第一河川分署確認無誤，經

宜蘭縣政府召開專案小組審議通過後，依製定非都市土地使用分區圖籍編定各種使用地作業須知及非都市土地使用分區更正劃定或檢討變更案件委辦直轄市縣市政府核定作業要點相關規定，由內政部委辦宜蘭縣政府核定，故宜蘭縣政府配合水利主管機關河川區劃設結果辦理分區調整為部分河川區，並於土地登記謄本加註，依法並無不合。另宜蘭縣政府與原告間無委任關係，且原告亦未說明宜蘭縣政府有何國賠法第2條所定故意或違反作為義務之行為等語，資為抗辯。

(六)並均聲明：原告之訴駁回。

三、兩造不爭執之事項（訴更一字卷第450至452頁，並依判決論述方式略為文字修正）：

(一)原告為系爭土地之所有權人。系爭土地原編定為「一般農業區農牧用地」。

(二)原告於104年4月23日就系爭土地向羅東地政申請辦理鑑界複丈，羅東地政於同年6月4日實地鑑界後，核發系爭複丈圖。

(三)水利署第一河川分署於109年間辦理調整作業，由經濟部於109年12月15日以經濟部公告，將系爭土地部分劃入河川區。

(四)宜蘭縣政府為配合調整作業，函請羅東地政製作土地編定圖冊（含河川圖籍套匯地籍圖），該圖冊經第一河川分署確認後，回報宜蘭縣政府續辦分區調整。

(五)宜蘭縣政府於112年1月17日以縣府核定函准予核定羅東溪河川分區變更使用分區案，並於同日以府地權字第1120015107A號公告編定結果，及通知宜蘭地政事務所、羅東地政將縣府核定函及編定結果清冊通知原告。

(六)於上開(五)之編定結果，25-37土地編定為「河川區農牧用地」，備註欄加註「部分屬一般農業區農牧用地」；25-16土地仍編定為「一般農業區農牧用地」，備註欄加註「部分屬河川區農牧用地」。

(七)原告於112年2月14日向宜蘭縣政府對縣府核定函聲明異議，主張「宜蘭縣政府明知羅東地政事務所偽造地籍圖、捏造不

實之TWD97電子地籍圖作為區域計畫編定使用，卻以縣府核定函核准，嚴重侵害其權益」；經宜蘭縣政府於同年2月20日否准原告之異議，原告乃於同年5月11日對宜蘭縣政府提起行政訴訟，經臺灣高等行政法院以112年度訴字第513號判決原告部分勝訴，嗣經最高行政法院以113年度上字第393號廢棄原判決除確定部分外之部分，並發回臺灣高等行政法院高等行政訴訟庭。

(八)原告前以本件原因事實，向羅東地政請求國家賠償，經羅東地政先後於106年3月29日以106年度國賠字第1號、於114年5月26日以114年度國賠字第1號以拒絕賠償理由書通知原告。

(九)原告前以本件原因事實，於114年4月29日向內政部請求國家賠償，經該部於同年6月24日以拒絕賠償理由書通知原告。

(十)原告前以本件原因事實，於114年4月29日向測繪中心請求國家賠償，經該中心於同年5月6日以拒絕賠償理由書通知原告。

四、得心證之理由：

原告主張被告應依契約及侵權行為、國家賠償之法律關係，為如附表一編號2「訴之聲明」欄所示行為等節，為被告所否認，並以前詞置辯。故本件爭點厥為：(一)兩造間是否有委任或其他私法上契約關係？(二)羅東地政是否以假界樁冒充真界址點之方式虛偽鑑界？被告是否有故意之加害行為，而應負侵權行為或國賠法第2條第2項之責任？茲分述如下：

(一)兩造間就本案無任何契約關係存在，原告依附表一編號2「請求權基礎」欄①所示規定為請求，均無理由：

1.按人民向行政機關申請辦理土地丈量，係基於地籍測量實施規則等公法法規，請求行政機關行使公權力，就特定土地之位置、界址、面積等進行測量；此一行為並非由雙方當事人基於意思表示合致而成立之契約，而係行政機關依職權（或依申請）所為之公法上職務行為。質言之，人民依上述規則向地政機關提出申請，係以公法上意思表示請求地政機關作成一定公法行為；地政機關受理後即依法進行丈量，相關程

01 序、內容悉依法律規定而為，不受當事人之意思影響，並將
02 丈量結果（如土地複丈成果圖）以行政處分或事實行為等方
03 式呈現；如人民對丈量結果有疑義，得依行政爭訟程序尋求
04 救濟，而非依民事訴訟程序主張權利。此與當事人依平等、
05 自主意思，就私法關係締結之契約關係，自屬有別。

06 2.查原告於104年4月23日向羅東地政申請鑑界複丈，依前開說
07 明，係請求羅東地政作成特定公法行為；羅東地政受理其申
08 請後，本於土地法第47條、地籍測量實施規則等法令辦理丈
09 量，並將測量結果以核發系爭複丈圖之行政處分方式呈現。
10 該等程序純屬行政機關依法定職權所踐行之公法上行政行
11 為，其流程與內容悉受法律規範，不受當事人意思拘束；換
12 言之，羅東地政係依法執行鑑界複丈之職務，要非立於私人
13 平等地位與原告意思表示合致。準此，原告不因其申請鑑界
14 複丈，即與羅東地政締結委任或其他私法上契約關係，其與
15 本件其餘被告間亦未因而有契約關係存在甚明。故原告依附
16 表一編號2「請求權基礎」欄①所示規定，請求被告為附表
17 一編號2「訴之聲明」欄所示行為，於法無據。

18 (二)原告未能證明被告有侵權行為之事實，其依附表一編號
19 2「請求權基礎」欄②所示規定為請求，皆無理由：

20 1.按當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任，
21 民事訴訟法第277條本文定有明文。次按侵權行為損害賠償
22 之債，以有不法加害行為及權利受有損害，並二者間有相當
23 因果關係為成立要件；且主張侵權行為損害賠償請求權之
24 人，對於侵權行為之成立要件應負舉證責任。原告主張被告
25 應就系爭土地變更編定乙事，負侵權行為及國家賠償責任，
26 依前揭說明，即應就被告有侵權行為之事實負舉證責任。

27 2.本件原告主張羅東地政有「於104年6月4日以10個假界樁
28 （塑膠界樁）冒充真界址點鑑界，且使用虛假之TWD97座標
29 系統套圖，並將虛偽之測量結果提供給河川局」之加害行
30 為，致其不能使用系爭土地，所有權受侵害等情，無非以其
31 自行將系爭複丈圖、地籍藍晒圖比對之結果，及系爭複丈圖

上無座標系統、科學座標參數值、控制點與圖根點之記載為據（訴更一字卷第352至353、382至383頁）。惟查，原告所提出之證據，核係系爭土地於不同時期丈量之結果，僅得證明羅東地政有實際受理原告之申請而丈量系爭土地之事實，不得以此逕認羅東地政有何以假界樁冒充真界址點等不法行為事實；遑論羅東地政已陳明：系爭土地非屬數值法地籍圖，而是圖解法地籍圖，被告辦理複丈時即應用測量儀器與技術測定實地界標，擴大量測既有道路、圍牆等有地籍之固定設施物後，展繪在相關土地地籍經界線，並考量周邊各宗土地位置、形狀、大小與現況之相對關係後，依規定以原地籍圖上經界線復原之界址位置辦理經界複丈，且無論採用何座標系統，圖解地籍圖地區均應依前開方式辦理，而無TWD67或TWD97座標轉換問題等語明確（訴更一字卷第161頁），並有圖解法地籍圖數值化成果辦理土地複丈作業手冊可佐（訴更一字卷第172至277頁），足見系爭土地鑑界複丈作業難謂有原告所指違誤；又原告未就前述主張之侵權行為事實另為舉證，則其主張羅東地政有此揭侵權行為事實，被告皆應依附表一編號2「請求權基礎」欄②所示規定，負侵權行為及國家賠償責任云云，均屬無理。

（三）原告雖聲請調查附表二所示證據（訴更一字卷第422至425頁）；然本件相關事實業經認定如上，原告之聲請即無調查之必要，附此敘明。

五、綜上所述，原告依如附表一編號2「請求權基礎」欄所示法律關係，請求判決如附表一編號2「訴之聲明」欄所示事項，均無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提證據，核與判決結果不生影響，爰不逐一論述，併此敘明。

七、訴訟費用負擔之依據：民事訴訟法第78條。

中 華 民 國 115 年 7 月 14 日
民事第三庭 法 官 陳冠中

以上正本係照原本作成。

如對本判決上訴，須於判決送達後20日內向本院提出上訴狀。如委任律師提起上訴者，應一併繳納上訴審裁判費。

中華民國 115 年 7 月 15 日

書記官 劉則顯

附表一：

編號	1 (起訴時)	2 (言詞辯論終結時)
訴之聲明	請求判決確認宜蘭縣○○鄉○○○段○○00000地號土地，依「地籍藍晒圖」上之5個「界址點」，其「同一界址點」分別按「地籍座標系統」，「TWD97座標系統」之個別不同「參數值」。	(一)被告內政部、內政部國土測繪中心應公告「全國衛星追蹤站基本控制點查詢系統」，其各「基本控制點」，應同時包含「TWD97座標系統」、「TWD67座標系統」及「地籍座標系統」之不同座標數值。 (二)被告羅東地政事務所應依小南澳段「地籍藍晒圖」，以「地籍座標系統」為測量基準，就宜蘭縣○○鄉○○○段○○00000○○段00000○○00000地號3筆辦理鑑界複丈，提出「土地複丈成果圖」，其內容應詳載各「界址點」、「圖根點」、「已知點」、之「TWD97座標系統」、「TWD67座標系統」及「地籍座標系統」之不同座標數值。 (三)被告經濟部水利署、羅東地政事務所、宜蘭縣政府應連帶負責按小南澳段「地籍藍晒圖」，以「地籍座標系統」為測量基準，作成「地籍座標系統」之「羅東溪河川圖籍」；並應作成具同一性之「TWD97座標系統」、「TWD67座標系統」之羅東溪河川圖籍。
請求權基礎	無	①民法第220條、第222條、第223條、第224條、第227條、第225條、第235條、第528條、第535條、第540條、第544條、第548條 ②民法第184條、第185條、第186條、第188條、國家賠償法第2條、第12條 ③以上請求擇一為有利原告之判決

附表二：

一、請求命內政部、內政部國土測繪中心應在網路上公開「TWD67」控制點資訊
二、請求命內政部國土測繪中心提出下列相關文件： (一)國防部聯合勤務總司令部測量署六十一年元月十七日(60)勘達字第0159函 (二)「臺灣省三角點成果表(五十九年三月精裝版本)」 1.說明 2.三角點展點圖圖號2420三、四(即第772頁、第733頁、第744頁、第775頁) (三)三角點展點圖圖號2421二、三(即第785頁、第786頁、第787頁、第788頁，更證九)
三、請求命宜蘭縣政府提出宜蘭地區「TWD67」控制點管理維護紀錄