

最 高 行 政 法 院 裁 定

109年度裁字第389號

抗 告 人 高泰電熱有限公司

代 表 人 王進忠

相 對 人 內政部

代 表 人 徐國勇

相 對 人 桃園市政府

代 表 人 鄭文燦

相 對 人 桃園市政府地政局

代 表 人 陳錫禎

相 對 人 龜山鄉工五自辦市地重劃區重劃會

代 表 人 廖俊松

訴訟代理人 江松鶴 律師

上列當事人間土地重劃事件，抗告人對中華民國108年5月16日臺北高等行政法院107年度訴字第1327號裁定不服，提起抗告，本院裁定如下：

主 文

抗告駁回。

抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理 由

一、按抗告法院認抗告為無理由者，應為駁回抗告之裁定。

二、事實概要：

（一）緣坐落改制前桃園縣○○鄉○○○○○○段○○○段○○○號土地原為訴外人潘子龍所有，參加相對人龜山鄉工五自辦市地重劃會（下稱重劃會）辦理之市地重劃，重劃後分配結果經相對人重劃會以民國87年6月6日工五自劃字第0601號公告（下稱系爭重劃會公告），重劃後為改制前桃園縣○○鄉○○段○○○號土地（下稱系爭土地）。潘子龍於公告期間提出異議，經相對人重劃會調處提報90年6月27日第10次理事會審議通過，潘子龍未再異議或提起爭訟。惟該分配結果辦理權利登記前，系爭土地經臺灣桃園地方法院（下稱桃園地院）拍賣，由抗告人取得系爭土地所

有權，於92年6月12日完成所有權登記。嗣相對人重劃會於94年3月23日始檢送系爭土地分配圖冊，向改制前桃園縣桃園地政事務所申請辦理權利登記為抗告人所有，該所以94年7月6日桃資登字第0940233180號函請抗告人辦理權狀換發事宜，抗告人遂於94年7月19日提出異議書，主張市地重劃公告未確定，此後提起多項行政爭訟及民事訴訟，均經駁回確定。其中，抗告人以相對人桃園市政府、重劃會及訴外人改制前桃園縣龜山鄉公所為相對人提起民事訴訟，求為變更土地重劃分配結果，經桃園地院99年度重訴字第170號民事判決以系爭重劃會公告業已確定為由，駁回抗告人之訴，此迭經臺灣高等法院100年度重上字第755號民事判決、最高法院102年度台上字第149號民事裁定駁回抗告人上訴確定在案。

(二) 抗告人復於106年10月6日向相對人桃園市政府提出行政異議陳情書，請求命相對人重劃會本於市地重劃區重劃精神，負責完成重劃後系爭土地之剷平整地工程施作，並依法辦理系爭土地之鑑界丈量、點交接管作業等事項，經相對人桃園市政府以106年10月17日府地重字第1060244770號函復抗告人，抗告人即以相對人桃園市政府有應作為不作為之情事，依訴願法第2條規定提起訴願，前經相對人內政部107年1月22日台內訴字第1060092037號訴願決定（下稱前訴願決定）以系爭土地分配作業結果已確定，抗告人即無公法上請求權，且抗告人請求事項並非相對人桃園市政府法定作為義務，抗告人所請非訴願救濟範圍為由，作成不受理決定，抗告人並未提起行政爭訟。嗣抗告人因請求撤銷桃園市政府地方稅務局107年5月14日桃稅法字第1037010611號函，於107年6月15日向相對人桃園市政府提起訴願，訴願書中再次請求相對人桃園市政府應責成桃園市政府地政局訓令相對人重劃會完成系爭土地之整地、鑑界及點交等行政程序，經相對人桃園市政府就該部分之請求移請相對人內政部辦理。經相對人內政部於107年8月20日

作成台內訴字第1070056623號訴願決定（下稱本件訴願決定）以前訴願決定相同理由作成不受理決定。抗告人乃起訴請求撤銷本件訴願決定（訴之聲明一），並請求相對人桃園市政府命相對人重劃會本於市地重劃區重劃精神，負責完成重劃後系爭土地之剷平整地工程施作，並依法辦理系爭土地之鑑界丈量、點交接管作業等事項（訴之聲明六）。

（三）抗告人以107年3月1日存證信函請求相對人桃園市政府命相對人重劃會本於市地重劃區重劃精神，負責完成重劃後系爭土地之剷平整地工程施作，並依法辦理系爭土地之鑑界丈量、點交接管作業，經相對人桃園市政府以107年3月7日府地重字第1070048634號函（下稱系爭函一）復以：相對人桃園市政府地政局（下稱桃園市地政局）107年2月2日函僅屬觀念通知，抗告人與相對人重劃會交接土地爭議事件屬私權爭議，請循司法途徑救濟等語。抗告人主張系爭函一為行政處分，未經訴願即起訴求為撤銷系爭函一（訴之聲明二）。

（四）抗告人以107年1月2日高字第1070102001號函請求相對人桃園市地政局提示系爭土地辦理土地點交接管之法定簽署具結文件，經相對人桃園市地政局107年2月2日桃地重字第1070005447號函（下稱系爭函二）復以：該局已轉請相對人重劃會函復抗告人，相對人重劃會已於102年2月8日掛號通知抗告人將於102年2月21日辦理系爭土地點交，並載明於1個月內接管，逾期不接管者，依平均地權條例第66條規定，自期限屆滿之日起視為已接管。抗告人主張系爭函二為行政處分，未經訴願即起訴求為撤銷系爭函二（訴之聲明三）。

（五）桃園市政府地方稅務局函詢相對人桃園市地政局有關係爭土地之重劃完成日，經相對人桃園市地政局以107年6月11日桃地重字第1070028548號函（下稱系爭函三）復以：相對人重劃會已通知抗告人於102年2月21日辦理點交，於1

個月內不接管者，自期限屆滿之日起視為已接管，抗告人於該日到場表示拒為接管，故依市地重劃實施辦法第3條之1及平均地權條例第66條規定，系爭土地視為已接管。抗告人主張系爭函三為行政處分，未經訴願即起訴求為撤銷系爭函三（訴之聲明四）。

（六）相對人重劃會102年2月25日工五自劃字第（102）0206號函（下稱系爭函四）通知抗告人略以：抗告人雖於102年2月21日到場表示拒絕接管系爭土地，惟依平均地權條例第66條、市地重劃實施辦法第51條、獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法（下稱獎勵重劃辦法）第40條等規定，系爭土地自102年2月21日起至102年3月22日止1個月內應由土地所有權人接管，逾期不接管者，自期限屆滿之日起，視為已接管等語。抗告人主張系爭函四為行政處分，起訴求為撤銷系爭函四（訴之聲明五）。

（七）抗告人不服前述本件訴願決定，向臺北高等行政法院起訴，合併為前揭訴之聲明一至六之請求。嗣經臺北高等行政法院107年度訴字第1327號裁定（下稱原裁定）駁回其訴，爰提起本件抗告。

三、本件原裁定以：

（一）抗告人課予相對人桃園市政府作成特定內容行政處分之請求，惟此請求之法令依據，抗告人無非援引平均地權條例第2條及獎勵重劃辦法第11條第4項（按：原裁定及抗告人於原審所提之行政訴訟陳報（一）狀誤植為第4款，另所引獎勵重劃辦法之條文皆係95年6月22日修正公布規定，下同）、第17條、第20條、第27條第1項（按：原裁定及抗告人於原審所提之行政訴訟陳報（一）狀誤植為第1款）、第28條及第40條等規定為據。然而該等法令僅規定平均地權條例之主管機關，以及該等機關對於土地所有權人籌組重劃會自行辦理土地重劃之若干程序有透過核定、核准等方式為監督之職責，並未賦予所有權人得請求主管機關對重劃會作成特定行政處分以命重劃會為一定事實行為之權

01 利。抗告人不因於審理中臚列與其請求無關之法律，而可
02 推導出本件屬於「依法申請」事件，其未敘明法律依據之
03 陳情（異議）目的不遂，逕為課予義務訴訟之提起（即訴
04 之聲明一及六部分），即是不具備起訴要件，應以裁定駁
05 回。

06 （二）系爭函一、二僅係相對人桃園市政府、桃園市地政局就抗
07 告人與相對人重劃會間系爭土地點交爭議過程所為之事實
08 敘述，以及告知抗告人如有爭議應循司法途徑解決，僅屬
09 事實陳述觀念通知，非屬行政處分；系爭函三則係相對人
10 桃園市地政局與同屬相對人桃園市政府轄下之稅務局間資
11 訊交換之行文，並未對外發生效力，亦非行政處分；系爭
12 函四則為相對人重劃會對抗告人所為之通知，相對人重劃
13 會並非行政機關或受託行使公權力之團體，其所為函文也
14 不生任何公法上法律效果，自非行政處分，均不得為撤銷
15 訴訟之標的，抗告人訴請撤銷系爭函一至四，即有起訴不
16 備要件之不合法，應予駁回。

17 四、抗告意旨略謂：

18 （一）抗告人因不服相對人重劃會之土地重劃分配成果提起訴訟
19 ，嗣經最高法院於102年6月3日以102年度台聲字第569號
20 民事裁定駁回，則本件土地重劃分配結果應係於102年6月
21 3日始告確定，原裁定未遑詳察，遽認定土地重劃之分配
22 結果於102年1月23日已告確定，其認定事實顯有違誤。從
23 而，相對人重劃會於重劃分配結果確定之前，於102年2月
24 8日通知抗告人於102年2月21日到場辦理土地點交作業，
25 程序上顯有嚴重瑕疵，相對人桃園市地政局及重劃會分別
26 以系爭函二、三、四，認定重劃後系爭土地於102年2月21
27 日之一個月後視為已接管云云，顯與事實不符，應予撤銷
28 ，原裁定未見及此，遽為不利於抗告人之認定，實難令人
29 甘服。

30 （二）抗告人已於107年12月18日行政訴訟陳報(一)狀詳列本件
31 請求之相關法律依據。抗告人既已遵守原審諭知而按期補

01 正，縱補正之內容尚有可議，原審法院仍應就抗告人補正
02 之內容為審酌裁判始為適法，詎原審仍以裁定駁回抗告人
03 原審訴之聲明一及六部分，顯非適法。

04 (三) 訴之聲明二、三部分，系爭函二乃相對人桃園市地政局就
05 抗告人請求提示「系爭重劃後土地點交接管之法定簽署具
06 結文件」所為之回函，惟系爭函二對抗告人請求提示點交
07 文件一事隻字未提，實已否准抗告人所為提示文件之請求
08 ，發生駁回抗告人請求之法律效果，而屬駁回處分。至於
09 系爭函一乃相對人桃園市政府就抗告人針對系爭函二提出
10 行政異議所為之回應，其內容逕認定系爭函二非行政處分
11 ，而命抗告人循司法途徑救濟私權爭執，無異係以此為由
12 駁回抗告人之行政異議，核屬行政處分應無疑義。原審誤
13 將系爭函一、二認作觀念通知，從而為不利於抗告人之認
14 定，顯非適法。

15 (四) 訴之聲明四部分，系爭函三雖係相對人桃園市地政局回覆
16 該市稅務局之函文，觀諸該函說明二內容，無非就抗告人
17 與相對人重劃會間各項重劃作業程序是否已完成作實質認
18 定，而將作為稅務局日後據以核課稅賦之基礎事實，對抗
19 告人之公法上權利義務關係影響甚鉅，核屬行政處分，非
20 純屬機關內部職務上之表示，原審遽以裁定駁回抗告人訴
21 之聲明四，非無違誤。

22 (五) 訴之聲明五部分，相對人重劃會之「行政主管機關」為相
23 對人桃園市政府，並受其囑託負責辦理攸關人民財產之土
24 地重劃業務，核屬行政程序法第2條所定依法受行政機關
25 委託行使公權力之團體。相對人重劃會辦理重劃作業程序
26 ，亦應遵照平均地權條例及市地重劃實施辦法之相關規定
27 ，其行使公權力並對外發生法律效果，應視為行政機關。
28 則相對人重劃會以系爭函四就系爭土地之點交接管過程及
29 權利義務關係所為認定，自屬行政處分。原裁定遽以相對
30 人重劃會非行政機關亦未受託行使公權力，系爭函四並非
31 行政處分為由，裁定駁回抗告人訴之聲明五，顯有違誤。

01 五、本院查：

02 (一) 按「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁
03 定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補
04 正：……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」「人民
05 因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法
06 律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起
07 訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為
08 決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」「人民因中央或
09 地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或
10 法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法
11 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
12 分之訴訟。」分別為行政訴訟法第107條第1項第10款、第
13 4條第1項、第5條第2項所規定。是以提起撤銷訴訟以欲撤
14 銷之標的係行政處分為前提。而所謂行政處分，依訴願法
15 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
16 地方行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力
17 措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。至行
18 政機關所為通知、單純事實之敘述、理由之說明、就法令
19 或行政契約約定條款所為釋示、重申及行政指導等，並未
20 對外直接發生法律上效果，即非行政處分。又行政訴訟法
21 第5條所規定之課予義務訴訟，須以有依法申請為要件，
22 所謂依法申請，係指人民依據個別法令之規定，有向該管
23 行政機關請求就某一特定具體之事件，作成行政處分或應
24 為特定內容行政處分之權利者而言。易言之，上開課予義
25 務訴訟，必人民有請求行政機關作成授益行政處分之法令
26 上依據，始為相當；倘法令僅規定行政機關之職權行使，
27 並未賦予人民有公法上請求行政機關為行政處分或應為特
28 定內容行政處分之權利者，則行政機關對人民所為請求之
29 說明，並不因其敘述或說明而生法律效果，自非行政處分
30 。對非行政處分提起撤銷訴訟或對非依法申請案件提起課
31 予義務訴訟，即屬起訴不備要件，其情形無可補正，應依

行政訴訟法第107條第1項第10款規定以裁定駁回。

(二) 次按，獎勵重劃辦法第3條第1項及第2項前段規定：「自辦市地重劃，應組織重劃會，設立時應冠以市地重劃區名稱，並於重劃區當地鄉（鎮、市、區）設置會址。前項重劃會，係以自辦市地重劃區內全體土地所有權人為會員。」足見依上開規定所組織之重劃會乃係以市地重劃為目的所組織之社團法人，且屬私法人之性質，其職權及重劃業務均由獎勵重劃辦法所規定，而非由縣（市）主管機關委託辦理，故其辦理市地重劃非屬委託行使公權力之性質。經查，系爭函四為相對人重劃會對抗告人所為之通知，參照前揭規定，相對人重劃會屬私法人之性質，並非行政機關或受託行使公權力之團體，其所為函文不生任何公法上法律效果，自非行政處分。系爭函一係相對人桃園市政府函覆抗告人107年3月1日存證信函000073號行政異議函，略以該公司對交接土地如仍有疑義，核屬自辦市地重劃肇生私權爭執，應循司法途徑解決等內容（原審卷第27頁參照），係就抗告人之函文為法律關係說明之觀念通知。系爭函二係桃園市000000000000段00號辦理土地點交接管之法定簽署具結文件一案，所為抗告人與相對人重劃會間系爭土地點交爭議過程之事實敘述（原審卷第29頁參照），二者均非行政處分。而系爭函三則係相對人桃園市地政局與同屬相對人桃園市政府轄下之稅務局間資訊交換之行文，並未對外發生效力，亦非行政處分（原審卷第31至32頁參照）。系爭函一至四均非屬行政處分，自不得對之提起撤銷訴訟等情，業據原裁定論述詳明。參照前揭說明，原裁定以抗告人此部分之起訴有不備要件之不合法，駁回抗告人此部分之訴，經核於法並無違誤。抗告意旨仍執前詞，主張系爭函一至四為行政處分，非為可採。

(三) 又抗告人於訴願時請求相對人桃園市政府應責成相對人桃園市地政局訓令相對人重劃會完成系爭土地之整地、鑑界

01 及點交等行政程序，以及起訴請求相對人桃園市政府命相
02 對人重劃會本於市地重劃區重劃精神，負責完成重劃後系
03 爭土地之剷平整地工程施作，並依法辦理系爭土地之鑑界
04 丈量、點交接管作業等事項之課予義務訴訟（即訴之聲明
05 一及六）部分。因其請求之法令依據，未據抗告人於行政
06 異議狀或訴願書中說明（訴願卷第53頁至第58頁、第25頁
07 至第28頁），經原審闡明，抗告人始援引平均地權條例第
08 2條及獎勵重劃辦法第11條第4項，第17條、第20條、第26
09 條、第27條第1項、第28條及第40條等規定為據（原審卷第
10 125頁至第129頁、第151頁以下）。但查，平均地權條例第
11 2條係規定該條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直
12 轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府等。至於
13 獎勵重劃辦法第11條第4項、第17條、第20條、第26條、
14 第27條第1項、第28條及第40條等規定，係規範主管機關
15 對於土地所有權人籌組重劃會自行辦理土地重劃時，對重
16 劃會進行之程序有透過核定、備查、核准、警告或撤銷決
17 議等方式為監督之職責。上開規定均未賦予抗告人得請求
18 相對人桃園市政府對相對人重劃會作成特定行政處分，以
19 命相對人重劃會為一定事實行為之權利，則抗告人本件請
20 求，仍與人民依據法令規定，有向機關請求就某一特定具
21 體之事件，為一定處分之權利者不同。抗告人所主張者既
22 非屬行政訴訟法第5條第2項所規範之依法申請之案件，即
23 使形式上申請為主管機關所駁回，亦不得提起上開課予義
24 務訴訟。原審據此而以抗告人起訴不備要件且無從補正為
25 由，裁定駁回抗告人之訴，依上說明，經核並無違誤。抗
26 告意旨主張其已於107年12月18日行政訴訟陳報（一）狀詳
27 列本件請求之相關法律依據，既已遵守原審諭知而按期補
28 正，縱補正之內容尚有可議，原審法院仍應就其補正之內
29 容為審酌裁判始為適法，詎原審仍以裁定駁回抗告人原審
30 訴之聲明一及六部分，顯非適法云云，乃屬其一己主觀歧
31 異法律見解，核非有據。其指摘原裁定不當，求予廢棄，

01 難認有理由。

02 (四) 再按「判決，於上訴期間屆滿時確定。但於上訴期間內有
03 合法之上訴者，阻其確定。」行政訴訟法第212條定有明
04 文，民事訴訟法第398條第1項亦有相同明文。本件抗告人
05 就系爭土地參與土地重劃分配結果提起民事訴訟部分，經
06 桃園地院99年度重訴字第170號民事判決駁回抗告人之訴
07 ，抗告人提起上訴，經臺灣高等法院100年度重上字第755
08 號民事判決駁回，抗告人再提起上訴，嗣經最高法院於10
09 2年1月23日以102年度台上字第149號民事裁定駁回。該民
10 事事件應於102年1月23日確定，此有桃園地院民事判決確
11 定證明書可憑（訴願卷第68頁至第94頁）。抗告人雖對最
12 高法院102年度台上字第149號民事裁定提起再審，亦經該
13 院102年台聲字第569號裁定駁回，原裁定認定抗告人就系
14 爭土地參與土地重劃分配結果，於私權關係之民事訴訟事
15 件業於102年1月23日確定，並無違誤，尚不能以抗告人對
16 最高法院之確定裁定聲請再審，即認該民事事件之確定日
17 期可延至最高法院102年度台聲字第569號裁定所載102年6
18 月3日之裁定正本製作日（原審卷第42頁）。抗告人執以主
19 張本件土地重劃分配結果應係於102年6月3日始告確定，
20 原裁定認定事實有誤一節，亦非可採，應予敘明。

21 六、據上論結，本件抗告為無理由。依行政訴訟法第104條、民
22 事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

23 中 華 民 國 109 年 3 月 5 日

24 最高行政法院第一庭

25 審判長法官 侯 東 昇

26 法官 王 碧 芳

27 法官 蘇 嫻 娟

28 法官 鍾 啟 煌

29 法官 陳 國 成

30 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

31 中 華 民 國 109 年 3 月 6 日

