臺中高等行政法院裁定

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

原　　告　游景旺

送達代收人　吳美玲

被　　告　苗栗縣頭份地政事務所

代　表　人　陳水生

訴訟代理人　呂佳泰

賴啟源

上列當事人間土地複丈事件，原告不服苗栗縣政府中華民國107年12月14日107年苗府訴字第46號訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

理　由

一、緣原告於民國106年12月11日就其所有苗栗縣○○鄉○○○段○○○○○○號土地（下稱系爭土地）向被告申請鑑界，經被告於107年1月12、15、17日辦理土地複丈，複丈前核對地籍原圖與數值化地籍圖後土地原有地籍線並無差異，惟該筆地號土地登記面積12,097平方公尺、計算面積為11,766平方公尺，土地計算面積與登記面積二者差為331平方公尺，超出法定公差值，被告據此製作106年圖解字第065300號土地複丈成果圖（下稱系爭複丈成果圖），並於上開複丈成果圖上載明上揭土地計算面積與登記面積之差距。原告不服上開複丈成果圖上記載土地面積短少之文字，向被告提出異議，經被告107年4月19日頭地二字第1070002394號函復。原告仍不服再提出異議，經被告107年6月6日頭地二字第1070003590

號函復。原告向被告提出陳情，經被告107年7月23日頭地二字第1070004708號函復。原告不服，提起訴願，經訴願決定以系爭複丈成果圖非行政處分為由，為不受理決定。原告不服，向臺灣苗栗地方法院行政訴訟庭提起行政訴訟，經該院以108年度簡字第1號裁定移送本院審理。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.依土地法第1條至第3條規定，地政事務所是土地的主管機關，從規劃、設計到管理，甚至於執行都是由地政機關從頭到尾審核、處理及執行，不論以前的地籍圖面積怎麼樣改變或是怎麼樣登記，系爭土地權狀面積只要沒有周邊鄰地的所有權人有所異動的話，應該是不會有變化，今日鄰近地號土地的所有權人若要重測，申請土地複丈時，若鄰地土地所有權人有異動或有變動到界址，則土地面積當然可能會改變，但系爭土地並沒有任何的異動情形，在界址沒有變化及爭議的情況下，所測量出來的面積為何會減少。故系爭土地於複丈後面積計算短少，誤差過大，是內部地籍圖作業上發生錯誤，與現場放樣無關，現場無土地所有權人指界，宗地界指無全數完成。被告測量的界址是以地籍圖來測量，因為先有圖，再去現場測量，原來圖面的面積就短少，現場所放的界址，一定也是圖面上的相關位置，圖面積少了，現場土地面積也會短少，被告稱只要一登錄，以後有變更（權狀申請登記的事項變更，例如：重新分割、登記等）的情況，原告所有權的面積就會變少，權益就會直接受到損害。

2.依土地法第46條之1規定地籍圖破損應依第46條之2規定重新實施測量，面積依第63條實際登記，或依土地法第69條、地籍測量實施規則第232條、第238條辦理，被告未依此處置。

因為當初原告係經由法院拍賣取得系爭土地，但不知道土地的位置在哪裡，才去申請鑑界，被告複丈時未依地籍測量第220條規定辦理。

3.地籍原圖經依地籍測量實施規則第135條、第136條規定按比例尺1/1200時，宗地周長2,000公尺既為240平方公尺扣除後短少數量為91平方公尺，此數量為免記載、異動範圍內。系爭土地周長很長，原圖老舊，製圖的線徑較大，現場土地複丈時，若取線徑的內側或外側就會影響土地的面積，原因是因為地籍圖有比例尺，依據土地測量實施規則之規定來描繪線，若將摺痕放在中心點與線邊點，會造成土地面積差距很大，原告要查看放在中心點與外側或內側之差距為何，實施重測時是否可能會恢復原來的面積？現在土地面積短少的331平方公尺是否可以塗銷掉，而可以不用標註？

4.系爭土地複丈後短少面積331平方公尺，公告現值為新臺幣（下同）1,200元，爰依土地法第68條規定請求被告賠償397,200元等語。

㈡聲明：撤銷訴願決定及原處分（系爭複丈成果圖），或賠償給付397,200元。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.系爭土地原登記面積為12,097平方公尺，因早期受限於設備及技術，原地籍圖是用折疊方式來保存，所以會有摺痕及接圖伸縮問題，一般來說每條摺痕會造成面積略為縮減，但直到現在無法解決的問題就是每條摺痕無法去定量。當時以人工於紙圖上計算面積，難以精確，被告於106年12月受理原告土地鑑界申請，重新檢核系爭土地面積，發現該土地面積較差331平方公尺，超出法定公差（正負108.24平方公尺）

，於107年1月12日、15日、17日辦理複丈時將面積檢算結果告知原告，並於系爭複丈成果圖上敘明，但未更動原告所有土地登記面積，係提供申請人所有之土地資訊及於買賣點交時避免善意第三人之權益受損。依照規定驗算圖面面積及登記面積的差值時，如果有超過法定公差就必須告知申請人，如果是買賣情況，雙方當事人協議找補後決定是否更正面積，或買賣雙方更正面積後再自行議價，通常碰到案例是這樣，在未免損及第三者權益的情況下，除了分割及合併的相關法令規定外，鑑界部分我們只有告知雙方當事人計算面積與登記面積超過法定公差，但並無權利去更正面積。是在法定公差範圍內，就沒有告知或不告知的問題存在。「告知」的作業程序係按照地籍測量實施規則之規定辦理。本件決定去測量是原告申請測量的。

2.原告就系爭土地申請鑑界複丈，因土地登記面積與計算面積有落差並超出法定公差，認有影響其權益而提出行政訴訟，惟土地複丈鑑界成果圖為地政機關本其專業及技術，於土地測量後提供專業意見以供參據，僅屬鑑定性質，與行政處分係行政機關就具體個案所為直接對外發生法律效果之單方行政行為並不相同；又於系爭複丈成果圖敘明告知原告系爭土地登記面積與計算面積有落差並超出法定公差一事，亦僅是觀念通知而未變動系爭土地登記事項，並非行政處分，且原告倘就第1次鑑界結果有異議，應依地籍測量實施規則第221條第1項第2款規定，再填具土地複丈申請書敘明理由，向所轄土地管理機關繳納土地複丈費申請再鑑界，方屬正辦。

3.系爭土地有接圖，紙質也有收縮率的問題，但這部分被告一直無法定量，所以要辦理重測，但重測從早期60年的圖解重測至80年的數值重測，至今都還在繼續做，且會因地方繁榮

度而定先後順序問題。至於本件何時會辦理重測並不清楚，重測是沒辦法申請的，一般會依據整塊區域劃定重測範圍去重測。

4.系爭周遭土地都在驗算面積，事實上這塊周遭土地也是短少的，幾乎每一筆或多或少都是短少，因整個範圍作重測，會依據座標框架做出後，才將面積還原計算，但如果沒做這個動作，無法就各筆來做這方面的處理，只要地籍圖還是跟原始的分割圖都吻合的狀況下。至於原告所稱這區是否可以擴大面積檢討部分，可能要全區地籍圖重測，但重測並非僅針對單筆來重測，而是要一個段或半個段來劃定重測範圍，由縣府編列經費辦理，非僅如原告所稱由個人申請單筆重測即可。

5.擴大面積檢討部分，通常鑑界時發現土地面積超過法定公差時，會看是什麼原因造成的，再套繪之前的分割圖，視其是補正所造成或者是周遭相鄰土地面積均短少，那就不是這個問題。原告系爭土地及鄰地經檢視後都是土地面積短少，這類案件除了買賣情況之外，當事人了解這個狀況後，有的會等待重測後再行辦理，有的會於異動分割時就加以補正。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、本院審酌原告之起訴意旨，茲依據其聲明事項判斷如下：

㈠關於原告請求撤銷訴願決定及原處分（系爭複丈成果圖）部分：

1.按行政訴訟法第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。……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」第4條第1項規定：「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，或提起訴願

逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」準此可知，撤銷訴訟之合法提起，須以行政處分存在為前提，否則，其起訴即應認不備要件，應予駁回。而所謂行政處分，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項及訴願法第3條第1項規定自明。至行政機關所為單純事實之敘述（或通知）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。因此，對於行政機關所為單純事實之敘述（或事實通知）或理由之說明、或為推動行政程序之進行所為之準備行為不服，提起撤銷訴訟，自有起訴不備其他要件之違法，且依其情形無法補正，應予以駁回。

2.次按地籍測量實施規則第204條第1款規定：「土地有下列情形之一者，得申請土地複丈（以下簡稱複丈）：一、因自然增加、浮覆、坍沒、分割、合併、鑑界或變更。」第221條規定：「（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，應向司法機關訴請處理，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，並在土地複丈圖上簽名或蓋章。申請人

或關係人不簽名或蓋章時，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，並以其所有土地申請鑑界時，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。」又地政機關所為之鑑界，性質上為一鑑定行為，其於完成鑑定後發給之複丈成果圖，係鑑定人員表示土地界址所在之專業意見，僅供參據，必經採為行政處分之依據，始生依鑑定內容變動之法律上效果，是鑑定結果本身並未對外直接發生法律效果，僅係事實說明，核非行政處分（最高行政法院105年度裁字第302號、102年度裁字第1790號裁定意旨參照）。

3.經查，原告申請系爭土地鑑界，經被告發給106年12月25日106圖解字第65300號複丈成果圖，被告並於復丈圖及面積計算表上記載「本案經檢核登記面積12,097平方公尺，計算面積11,766平方公尺，法定公差108.24平方公尺，較差330.5平方公尺，於現場告知申請人。」之文字（詳見臺灣苗栗地方法院108年度簡字第1號卷第30、66頁），原告主張系爭複丈成果圖計算結果面積短少331平方公尺，顯有錯誤，影響其權益，提起本件撤銷訴訟。惟查，地政事務所所為之鑑界，性質上為一鑑定行為，其鑑定結果本身並未對外直接發生法律效果，僅係事實說明，核非行政處分，已如前述，是本件原告求為撤銷之標的（系爭複丈成果圖），並非行政處分。又被告於復丈圖及面積計算表上記載系爭土地登記面積與計算面積有落差並超出法定公差一事，並未變動系爭土地登記事項，為兩造所不爭執，且有被告於108年10月14日以頭地二字第1080006017號函檢送系爭土地面積計算公差配賦表、邊長（依數化圖量尺……）註記圖及土地複丈原圖影本之

資料可參，又被告亦稱上揭文字記載僅係為保障第三人權益，且須待將來如有合併或分割時，始會就超出法定公差部分開立補正通知單（本院卷第58頁），或待土地重測時更正，故其上揭所載文字並未對外發生法律效果，亦非行政處分。故原告所訴顯不符行政訴訟法第4條第1項規定之法定要件，揆諸首揭規定及說明，應予裁定駁回。

㈡關於原告請求損害賠償部分：

1.按土地法第68條第1項規定：「因登記錯誤遺漏或虛偽致受損害者，由該地政機關負損害賠償責任。但該地政機關證明其原因應歸責於受害人時，不在此限。」此規定係就職司土地登記事務之公務員因故意或過失不法侵害人民權利，而由該公務員所屬地政機關負損害賠償責任之規定，核屬國家賠償法之特別規定（最高法院106年度台上字第1740號民事判決、98年度第6次民事庭會議㈠參照）。

2.復按行政訴訟法第7條規定：「提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」及最高行政法院98年6月份第1次庭長法官聯席會議㈡決議：行政訴訟法第7條規定「提起行政訴訟，得於同一程序中，『合併請求』損害賠償或其他財產上給付。」並未明定「合併提起訴訟」，故其文義上並不僅限於客觀訴之合併之情形，又斟酌該條之立法過程，乃在使當事人於提起行政訴訟時得「附帶」提起不同審判系統之訴訟，以連結行政訴訟與國家賠償訴訟審判權，而達訴訟經濟目的之意旨，並參照該條立法理由第三點明文闡述：「向行政法院『附帶』提起損害賠償之訴，自應適用行政訴訟程序，而其實體上之法律關係，仍以民法有關規定為依據……。」是行政訴訟法第7條規定所謂「合併請求」損害賠償或其他財產上給付，其訴訟法上之意義，

依行政訴訟法與國家賠償法之規範體系而言，不宜限制解釋為客觀訴之合併，而應包含當事人於提起行政訴訟時，就同一原因事實請求之國家賠償事件，得適用行政訴訟程序「附帶」提起損害賠償或其他財產上給付訴訟，行政法院並於此情形取得國家賠償訴訟審判權之意，以符合立法意旨及立法理由，復可與國家賠償法第11條但書規定：「但已依行政訴訟法規定，『附帶』請求損害賠償者，就同一原因事實，不得更行起訴。」配合適用。是當事人主張因行政機關之違法行政行為受有損害，循序向行政法院提起行政訴訟，並依行政訴訟法第7條規定於同一程序中，合併依國家賠償法規定請求損害賠償者，因行政法院就國家賠償部分，自當事人依法「附帶」提起國家賠償時起取得審判權，而案件經行政法院審理後，如認行政訴訟部分因有行政訴訟法第107條第1項第2款至第10款情形而不合法者，此時行政訴訟既經裁定駁回，其依國家賠償法附帶提起國家賠償之訴部分，屬附帶請求之性質，非可單獨提起之行政訴訟，因而失所附麗，自得一併裁定駁回。

3.原告訴之聲明請求「撤銷訴願決定及原處分（系爭複丈成果圖）」或「被告應賠償給付397,200元」，請求法院擇一為判決（見起訴狀及臺灣苗栗地方法院行政訴訟庭108年度簡字第1號卷第77頁），核其請求之訴訟標的屬選擇合併關係，仍屬行政訴訟法第7條規定之合併請求損害賠償。原告雖主張系爭土地複丈後短少面積331平方公尺，公告現值為1200元，依土地法第68條規定請求被告賠償397,200元等語，惟如前所述，系爭複丈成果圖並非行政處分，被告於復丈圖及面積計算表上記載系爭土地登記面積與計算面積有落差超出法定公差一事，並未變動系爭土地登記事項，亦非行政處分

，原告訴請撤銷既不備訴訟要件，而應以裁定駁回，已如前述，則其依行政訴訟法第7條規定合併請求損害賠償部分，依上開最高行政法院聯席會議決議意旨，亦失所依據，應一併駁回。又本件既以程序不合法駁回，則兩造實體上之主張及舉證，即無加以審究之必要。

五、據上論結，本件原告之訴為不合法，依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　10　　月　　28　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　莊　金　昌

法　官　劉　錫　賢

法　官　楊　嵎　琇

以上正本證明與原本無異。

如不服本裁定，應於裁定送達後10日內以書狀敘明理由，經本院向最高行政法院提起抗告（須依對造人數附具繕本）。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　10　　月　　28　　日

書記官　黃　靜　華