臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@109年2月26日辯

原　　告　許信強（附表一所示全體共同原告之被選定人）
被　　告　臺中市雅潭地政事務所
代　表　人　汪懋功
訴訟代理人　莫宗蔭

上列當事人間有關土地事務事件，原告不服臺中市政府中華民國108年9月2日府授法訴字第1080196585號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

㈠按「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：一、訴訟標的對於數人必須合一確定，追加其原非當事人之人為當事人。」「多數有共同利益之人得由其中選定1人至5人為全體起訴或被訴。」「訴訟繫屬後經選定或指定當事人者，其他當事人脫離訴訟。」行政訴訟法第111條第3項第1款及第29條第1項、第3項定有明文。查本件訴訟所涉之申請案件係由附表一所示全體原告共同提出申請，並非由被選定人許信強1人單獨為之，則本件原來僅由許信強單獨1人具名起訴，於法定程序自有未合，嗣已追加其餘共同申請人為共同原告，且因共同原告間，彼此具共同利益，並已選定許信強為當事人等情，有追加共同原告狀及選定當事人狀（分見本院卷第289至293頁及第319至321頁），核與上開選定當事人之

規定要件相符，自應予准許。是本件全體共同原告，除被選定人即原告許信強（下稱原告）外，其餘共同原告均因已選定當事人而脫離訴訟。再者，本件全體共同原告係向被告申請相鄰土地界址截彎取直，並以被告回覆之民國108年6月18日雅地二字第1080004977號函文（下稱被告108年6月18日函覆）作為原處分提起行政爭訟，復請求判命被告應依其等申請內容作成准許之行政處分，則列被告為提起課予義務訴訟之請求對象，於程序上並無不合。至於被告是否為該申請事項之終局決定權限機關，及本件申請案件是否符合法令規定之協議界址截彎取直實質要件，則屬原告之訴有無理由之問題。

㈡本件原告起訴時原狀載訴之聲明為：「訴願決定及原處分均撤銷。」（見本院卷第13頁），於訴訟繫屬中復更正2次訴之聲明（分見本院卷第220頁及第286頁），終於109年2月26日言詞辯論期日更正最後訴之聲明為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告應依原告108年5月8日提出如本院卷第133頁乙證4-18圖說內容之協議截彎取直申請事件，作成准許之行政處分。」（見本院卷第362頁），本院自應就其最終更正後之訴之聲明為審判。

㈢本件判決格式參酌司法院新近推行之高等行政法院裁判簡化方案，僅記載兩造陳述事實之爭點核心要旨，並將判決相關之法令條文附錄於後，合先敘明。

二、爭訟概要：

附表二所示9筆土地所有權人於被告辦理臺中市107年度大雅區地籍圖重測時，為依據地籍測量實施規則第192條規定，辦理協議相鄰界址截彎取直，乃商請受被告委託實施測量作業之亞興測量有限公司（下稱亞興公司）職員擬具地籍圖重

測毗鄰界址截彎取直協議書及協議截彎取直界址圖示，代向被告遞件申請辦理上開9筆土地之界址協議截彎取直，經被告初核與協議界址截彎取直之規定要件不合，乃將全部申請文件退還該代為遞件者，亞興公司職員將上情告知原告後，即將原代擬之相關申請文件逕行銷燬。嗣原告催請被告回覆不准理由，被告隨即函報臺中市政府地政局釋示，經該局函覆釋示後，被告即據以108年6月18日函覆原告略謂：上開申請案件涉及界址調整及分割之相關規定，已非單純原土地所有權實際範圍之指界，與辦理地籍圖重測及農地政策相關規定之意旨相違，原告應依界址調整程序辦理等語。原告不服，提起訴願，經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告起訴主張及聲明略以：

㈠被告雖援引內政部94年8月19日臺內地字第0940011350號函釋（下稱內政部94年8月19日函釋）作為否准原告申請案件之依據。然該函釋意旨載謂：「重測地籍調查時，土地所有權人雖實地指界一致，惟指界已由東西向調整為南北向而與原地籍線不符，應予否准」等語，可見其內容係在說明地籍調查程序中，不得由土地所有權人任意在現場指界時，因實地指界一致，既可任意變更土地界址情形，但該函釋之「實地指界一致」情形，和原告依土地測量實施規則第192條「申請協議截彎取直」非屬同一情形，蓋「實地指界一致」與「協議截彎取直」於行政作業程序上所應用之書表簿冊並不一致。前者，依現今作業程序，係直接於地籍圖重測地籍調查表（或地籍圖重測地籍調查界址標示補正表）施測、調查與記載，即如內政部於107年12月編印之數值法地籍圖重測作業手冊第7-9頁內容「三、界址調查（一）界址之認定：……土地權利界址之認定，依土地所有權人所指認者為準，

……地籍調查時，雙方土地所有權人已自行協議按實地管有使用界自行協議按實地管有使用界址設立界標並到場指界者，得以其界標並指界之現有地界線辦理地籍調查」。而後者之程序部分，於作業手冊之第7-11、7-45頁內容，除於調查表調查紀錄外，並須檢具雙方之協議書，方得辦理，故「實地指界一致」與「協議截彎取直」並非同一情形。上開內政部94年8月19日函釋係針對實地指界一致之情形，被告援引此函釋以駁回原告「協議截彎取直」申請案件，實有違誤。

㈡退步言之，若上開內政部94年8月19日函釋應適用於原告之「協議截彎取直」申請案件，被告亦應說明該函釋所闡明之行政裁量基準。蓋內政部94年8月19日函釋所謂指定界址線與地籍線不符，已由東西向調整為南北向乙節，其情形如何認定，裁量基準為何？何以本件原告於被告此次辦理臺中市107年度大雅區地籍圖重測作業中，就重測前六張犁段5-7及5-8地號土地（重測後寶雅段105、106地號）2筆土地界址同樣申請協議截彎取直，卻能獲准許，該2筆地號土地之界址協議截彎取直案件，是否就無地籍線不符？是否就不涉及地籍測量實施規則第225條至第228條之界址調整？該2筆土地之協議界址截彎取直申請案件與本件附表二所示9筆土地之界址協議截彎取直申請案件之差異為何？若相同性質之情形，被告有全然相反之決定，即有所違誤。

㈢原告之申請案件，並非申請分割，而係在辦理地籍圖重測時，申請截彎取直，故被告援引農業發展條例第16條關於耕地分割限制之規定，認為原告之申請違反該限制規定，已有違誤。再者，農業用地興建農舍辦法第12條規定，亦為農業用地上興建農舍後，辦理其農舍基地分割之限制，被告所認定之法令限制「分割」，與原告申請協議截彎取直，便利土地

使用乙案無涉。當然，原告並非不知被告認為協議截彎取直，本質上涉及土地之標示分割與所有權人間之權利交換分合之概念（即進行標示割與權利割之程序），惟兩者之行政程序不同，被告逕以申請協議截彎取直即為分割而予以否准原告上開協議截彎取直申請案件，係於法令上有所違誤。相同邏輯，土地分割之標示割與權利割在本質上涉及的是土地權利之交換，但法令上定義為分割，地方稅務機關可否主張土地之分割（權利分割）是涉及土地權利之交換，而要求土地所有權人分別就其交換之土地權利申報「土地交換之土地增值稅」？目前行政實務上是否定，蓋因其本質是交換，但法令上定義是分割，故沒有申報土地交換增值稅之必要。是故「分割」與「協議截彎取直」分屬不同申請程序，被告處理本件申請案件引用法令即有所違誤等情。並聲明求為判決：訴願決定及原處分均撤銷。被告應依原告108年5月8日提出如本院卷第133頁乙證4-18圖說內容（註：同本判決附件二所示）之協議截彎取直申請案件，作成准許之行政處分。

四、被告答辯及聲明略謂：

本件如附表一所示之當事人於被告辦理臺中市107年度大雅區地籍圖重測時，依據地籍測量實施規則第192條規定，檢具地籍圖重測毗鄰界址截彎取直協議書及協議截彎取直界址圖示，就附表二所示9筆土地界址協議截彎取直。惟附表二所示9筆土地係屬特定農業區農牧用地（耕地）受限相關法令規範，依內政部函釋，土地界址調整，在實務執行時，係以土地複丈方式，達成分割、交換、合併之連續性作業。該9筆土地中之重測前六張犁段2-11、2-34、2-35、2-36、2-37、2-38地號等6筆土地已供興建農舍使用，為六張犁段56建號及59建號建築物之建築基地，且原告協議指界結果部分

地籍線將增加界址點而更加曲折，土地界址並無「確達截彎取直且明顯耕作便利」情事，顯已涉及地籍測量實施規則土地複丈編第225條至第228條有關界址調整之規定，而有土地所有權得喪變更之效果，已非單純原土地所有權實際管理範圍之指界，與辦理地籍圖重測之意旨已有相違。本件申請案件應依一般土地複丈程序及農業發展條例第16條、農業用地興建農舍辦法第12條、內政部委辦縣（市）政府辦理耕地地權調整分割要點等規定報請臺中市政府核准後始得受理耕地界址調整複丈（分割合併）等語。並聲明判決駁回原告之訴。

五、本件兩造爭點為：附表二所示9筆土地所有權人於被告實施地籍圖重測時，協議將原來如附件一登記地籍圖所示相鄰界址，調整成如附件二所示之新界址情況，而依地籍測量實施規則第192條規定，向被告申請作成准許毗鄰界址截彎取直之行政處分，是否適法有據？

六、本院判斷如下：

㈠前提事實：

查本件附表二所示9筆土地所有權人，於被告辦理臺中市107年度大雅區地籍圖重測時，商請受被告委託實施實地測量作業之亞興公司職員代為擬具地籍圖重測毗鄰界址截彎取直協議書及協議截彎取直界址圖示，依據地籍測量實施規則第192條規定，向被告遞出上開9筆土地界址協議截彎取直申請案件，申請就附件二所示9筆土地之界址截彎取直，經被告初核認定該申請案件與毗鄰土地界址協議截彎取直之規定要件不合，乃將相關申請文件退還該遞件者，亞興公司職員將上情告知原告後，即逕行將原代擬之相關申請文件銷燬。嗣經原告催請被告回覆不准理由，經被告報請臺中市政府地政局

釋示後，以108年6月18日函覆原告略謂：上開申請案件涉及界址調整及分割之相關規定，已非單純原土地所有權實際範圍之指界，與辦理地籍圖重測及農地政策相關規定之意旨相違，原告應依界址調整程序辦理等語。原告不服以被告108年6月18日函覆作為原處分提起訴願，經決定駁回等情，有亞興公司108年12月2日亞測字第1080001400號函（見本院卷第261頁）、附表二所示9筆土地重測前登記簿謄本（見本院卷第117至126頁）、土地地籍圖重測地籍調查表（見本院卷第61至108頁）、附表二所示9筆土地重測前原登記地籍圖（見本院卷第131頁）、附表二所示9筆土地協議調整之界址圖示（見本院卷第133頁）、附表二所示9筆土地重測後登記簿謄本（見本院卷第51至60頁及第335至351頁）、附表二所示9筆土地重測後登記地籍圖（見本院卷第329至333頁）、被告108年6月18日函覆即原告所稱原處分（見本院卷第17至18頁）、臺中市政府108年9月2日府授法訴字第1080196585號訴願決定（見本院卷第21至30頁）等件在卷可憑。再者，亞興公司職員代為擬具及提出之地籍圖重測毗鄰界址截彎取直協議書內容與原告提交本院之協議書例稿相同（見本院卷第263頁），而所繪製協議後附表二所示9筆土地界址圖示則經電腦作業存檔，內容如被告提交本院之編號乙證4-18列印紙本即如本判決附件二所示（見本院卷第133頁），為兩造所不爭執，復據亞興公司經手職員羅振彰及曾昱瑋到庭陳明在卷（見本院卷第269至272頁），堪認屬實。

㈡原告雖以上開情詞指摘被告108年6月18日函覆違法，主張被告應依其申請就附表二所示9筆土地毗鄰界址作成如附件二所示協議界址截彎取直協議內容之准許行政處分云云。惟：

1.按人民因行政機關對其依法申請之案件，未於法定期間為

處分或予以駁回者，固得依行政訴訟法第5條規定，提起課予義務訴訟救濟。然基於權力分立原則與機關權限法定專屬原則，人民之申請案件必須具足實體行政法所規定之請求權要件，且被告機關對於該請求事項具有准許決定之終局權限，行政法院始得判決命被告應依原告申請之內容作成准許之行政處分。易言之，行政法院審查課予義務訴訟是否有理由，其重點並非著眼於原處分有無違法之情形，而在於人民之申請案件是否具足法律規定之要件，亦即原告之申請案件除在形式上須符合法定程式及備齊法定書件外，尚須申請內容在實質上與規定意旨相合致，並且被告對於請求事項具有終局決定權限，行政法院始得命被告依原告之申請內容作成准許處分。否則，無論被告原來拒絕原告申請所附具之理由是否完足無瑕，均無從認定原告之訴為有理由（最高行政法院99年度判字第1118號、99年度判字第1049號、99年度判字第873號、98年度判字第822號及95年度判字第2203號判決意旨參照）。

2.揆諸地籍測量實施規則第2條及第199條規定意旨，顯見各縣（市）內地籍重測事項之終局決定權限機關為縣（市）政府，並非地政事務所至明。則被告上開協議截彎取直申請案件既未經終局權限機關為准許之決定，被告係屬地政事務所並無從據以辦理，原告以被告108年6月18日函覆作為原處分提起行政爭訟，請求本院判決命被告應依其申請內容作成准許之行政處分，自有被告不適格之情形，其起訴已難謂有理由。

3.況且，對照地籍測量實施規則第192條與第225條規定意旨，足見毗相土地界址協議截彎取直與土地界址調整，在性質分屬不同事項，各有其規範之準據，二者明顯有別，無

從名實不符，混淆適用。所謂毗鄰土地界址協議截彎取直，係指使用性質相同之土地，其現有界址曲折，所有權人於地籍調查時，協議將原來曲折之界址線，以指界方式變成直線，始足當之。若協議內容係將現有土地相鄰界址線重新移位調整，致使土地所有權顯著發生得喪變更之效果者，即非單純將曲折界址線協議成直線，自不得依地籍測量實施規則第192條規定，假借協議截彎取直之形式，達到調整土地界址之實質目的。本件經比對如後附件一、二所示協議前後之附表二所示9筆土地相鄰界址線，足見協議前各該筆土地相鄰界址並無明顯曲折，而協議後之土地界址線圖示，則重新挪移其位置及走向，甚至將2-7、2-11及2-36地號等3筆土地之相毗鄰界址線調整比協議前更為曲折，顯見附表二所示該9筆土地所有權人係遷就土地使用現況，協議重新調整土地毗鄰界址線，互換彼此管領面積範圍，核其行為本質係屬調整土地界址線，並非協議截彎取直甚明。核諸前開說明，自應適用地籍測量實施規則第225條規定辦理，明顯非屬同規則第192條規範事項之範疇，無從於地籍重測時，假借協議截彎取直之形式，以達到交換土地權屬之實質目的，遑論被告是否為原告請求事項之權限機關，其請求明顯與上開規定之協議截彎取直實質要件相違背，無從准許。

4.又原告雖謂：被告准許另案重測前六張犁段5-7及5-8地號土地協議截彎取直之申請，卻拒絕本件申請，明顯有前後不一致云云，惟因本件申請案件既不符合地籍測量實施規則第192條規定之實質要件，無論原告所述之另件申請案件實際情形如何，均不能憑為其請求為有理由之論據。至於原告指摘被告108年6月18日函覆引據之法令不當乙節，

核諸前開說明，並不能因此憑認原告之申請案件符合規定要件，其請求為有理由。

㈢是故，本件原告申請案件不但不符合地籍測量實施規則第192條關於協議截彎取直之實質要件，且被告亦非該申請案件之終局決定權限機關，本件殊難責求被告應履行法律所不許之公法上義務。被告就原告之請求未作成准許之處分，於法並無違誤。

七、綜上所述，本件原告上開主張各節，均非可取。原告上開協議截彎取直申請案件既不符合規定要件，被告108年6月18日函覆於法並無違誤，訴願決定予以維持，亦核無不合。從而，原告訴請撤銷訴願決定及原處分即被告108年6月18日函覆，並求為判命被告應就其上開申請案件，作成准許之行政處分，為無理由，應予駁回。

八、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，均核與判決結論不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

九、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　3　　月　　18　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　王　德　麟

法　官　林　靜　雯

法　官　蔡　紹　良

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表

明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
（一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備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，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其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.上訴人之配偶、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.上訴人為公法人、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，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　3　　月　　18　　日

書記官　凌　雲　霄

附錄本判決引用的相關法令：

【土地法】

第47條

地籍測量實施之作業方法、程序與土地複丈、建物測量之申請程序及應備文件等事項之規則，由中央地政機關定之。

【地籍測量實施規則】

第1條

本規則依土地法第47條規定訂定之。

第2條

本規則所稱主管機關：中央為內政部；直轄市為直轄市政府；縣（市）為縣（市）政府。

第82條

地籍調查，應通知土地所有權人於一定期限內會同辦理。

前項調查情形應作成地籍調查表，由指界人簽名或蓋章。

第184條

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（以下簡稱地籍圖重測）。

第185條

地籍圖重測，應依下列程序辦理：

一、劃定重測地區。

二、地籍調查。

三、地籍測量。

四、成果檢核。

五、異動整理及造冊。

六、繪製公告圖。

七、公告通知。

八、異議處理。

九、土地標示變更登記。

十、複（繪）製地籍圖。

第192條

現有界址曲折者，有關土地所有權人得於地籍調查時，檢具協議書，協議截彎取直。但以土地使用性質相同者為限。

前項土地設定有他項權利者，應經他項權利人之同意。但設定之他項權利內容完全一致者，不在此限。

第199條

地籍圖重測結果公告時，直轄市或縣（市）主管機關應將前條所列清冊、地籍公告圖及地籍調查表，以展覽方式公告30日，並以書面通知土地所有權人。

前項公告期滿，土地所有權人無異議者，直轄市或縣（市）主管機關，應據以辦理土地標示變更登記，並將登記結果，以書面通知土地所有權人限期申請換發書狀。

第225條

土地界址調整應以同一地段、地界相連、使用性質相同

之土地為限。如為實施建築管理地區，並應符合建築基地法定空地分割辦法規定。

前項土地設有他項權利者，應先徵得他項權利人之同意。

【農業發展條例】

第16條第1項第7款

每宗耕地分割後每人所有面積未達0.25公頃者，不得分割。但有下列情形之一者，不在此限：

七、其他因執行土地政策、農業政策或配合國家重大建設之需要，經中央目的事業主管機關專案核准者，得為分割。

【農業發展條例施行細則】

第11條

本條例第16條第1項第7款所稱執行土地政策或農業政策者，係指下列事項：

一、政府辦理放租或放領。

二、政府分配原住民保留地。

三、地權調整。

四、地籍整理。

五、農○○○區○○○路改善。

六、依本條例核定之集村興建農舍。

七、其他經中央目的事業主管機關專案核准者。

中央目的事業主管機關為執行本條例第16條第1項第7款規定事項，得委辦直轄市或縣（市）政府辦理。

【農業用地興建農舍辦法】

第12條第2項

已申請興建農舍之農業用地，直轄市、縣（市）主管建

築機關應於地籍套繪圖上，將已興建及未興建農舍之農業用地分別著色標示，未經解除套繪管制不得辦理分割。