

裁判字號：高雄高等行政法院 97 年度訴字第 275 號 行政判決

裁判日期：民國 97 年 09 月 02 日

案由摘要：農地重劃

高雄高等行政法院判決

97 年度訴字 275 號

民國 97 年 8 月 19 日辯論終結

原 告 林○忠

輔 佐 人 林○卿

被 告 雲林縣政府

代 表 人 蘇○芬 縣長

訴訟代理人 陳○裕

黃○玉

上列當事人間農地重劃事件，原告不服內政部中華民國 97 年 1 月 29 日台內訴字第 0960202539 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

確認被告對原告就坐落雲林縣○○鄉西湖段三三七、三三八、三三九、三九四、四一三地號等五筆土地之差額地價新台幣壹佰參拾萬伍仟伍佰玖拾貳元及重劃工程費新台幣柒仟玖佰伍拾貳元之公法上債權不存在。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由被告負擔二分之一，餘由原告負擔。

事 實

壹、事實概要：

緣原告所有坐落雲林縣○○鄉○○段 84-1、84-4、89、94-5、94-6、94-7 地號等 6 筆土地參加雲林縣 87 年度後湖農地重劃，重劃土地分配結果經被告以民國 88 年 2 月 9 日府地劃字第 8807300359 號公告，因原告重劃後受分配之○○段 337、338、339、394、413 地號等 5 筆土地，其實際分配之土地面積超過應分配之面積，故原告尚須繳納差額地價新台幣（下同）1,305,592 元及重劃工程費 7,952 元。嗣被告於 96 年 10 月 9 日以府地劃字第 0960702854 號函通知原告略謂：「前項差額地價．．．重劃工程費．．．請儘速前往繳納，如逾期未繳納者，將移送法務部行政執行署嘉義行政

執行處強制執行。」等語，原告乃分別於96年10月25日及29日向被告提出異議狀，主張其從未收到分配結果通知，卻突然要負擔龐大之差額地價，實不能接受云云，經被告以96年11月5日府地劃字第0960113944號函復：「．．．依據農地重劃條例施行細則第51條規定．．．台端應繳納差額地價，仍請配合辦理繳納．．．。」等語，原告不服，提起訴願，經遭決定不受理，遂提起本件行政訴訟。

貳、兩造之聲明：

甲、原告聲明求為判決：

一、先位聲明：

- (一) 確認被告88年2月9日府地劃字第8807300359號公告無效。
- (二) 訴訟費用由被告負擔。

二、備位聲明：

- (一) 訴願決定(內政部97年1月29日台內訴字第0960202539號)及原處分(被告88年2月9日府地劃字第8807300359號公告)均撤銷。
- (二) 確認被告對於雲林縣87年度後湖農地重劃原告所有西湖段337、338、339、394、413等5筆土地之差額地價1,305,592元及重劃工程費7,952元之公法上債權不存在。
- (三) 訴訟費用由被告負擔。

乙、被告聲明求為判決：

- (一) 原告之訴駁回。
- (二) 訴訟費用由原告負擔。

參、兩造主張之理由：

甲、原告起訴意旨略謂：

- 一、按行政機關作成行政處分時，應符合行政程序法及相關法令之規範。依行政程序法第8條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」同法第9條規定：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」對於農地重劃事件，有農地重劃條例來規範有關行政機關辦理農地重劃應遵行之行政程序，因此對於農地重劃事件之辦理，行政機關理應依照農地重劃條例辦理，而依農地重劃條例第25條第1項規定：「直轄市

或縣（市）主管機關於辦理土地分配完畢後，應即將分配結果，於重劃區所在地鄉（鎮、市、區）公所或重劃區之適當處所公告之，並以書面分別通知土地所有權人、承租人、承墾人與他項權利人。」足見行政機關應即將分配結果，除公告外，並應送達土地所有權人、承租人、承墾人與他項權利人，此乃法規賦與行政機關為農地重劃時應遵循之程序，其目的在保障相關當事人之權益。本件被告辦理後湖農地重劃區之農地重劃事件，依該條例規定，除於適當處所公告外，並應以書面通知土地所有權人，即原告本人。惟原告從未收受被告對農地重劃結果之通知，是以，被告所為之行政程序已有明顯重大瑕疵，影響原告得依農地重劃條例所為之權利主張（如農地重劃條例第 26 條第 1 項得對農地重劃分配結果提出異議，及相關調處程序），且依行政程序法第 111 條規定：「行政處分有下列各款情形之一者，無效：1、不能由書面處分中得知處分機關者。2、應以證書方式作成而未給予證書者。3、內容對任何人均屬不能實現者。4、所要求或許可之行為構成犯罪者。5、內容違背公共秩序、善良風俗者。6、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。7、其他具有重大明顯之瑕疵者。」既然被告之行政程序有明顯重大瑕疵，由此可知，被告所為農地重劃有重大明顯之瑕疵，其行政處分應屬無效。

二、再者，法律規範行政機關所應履行之程序，行政機關基於依法行政之原則，自應遵守法律之規範，而非僅以行政處分之相對人未察一語或毋庸贅述而帶過。且原告之住所地、戶籍地從七十幾年起就無變動，被告並非不能通知原告，被告未依農地重劃條例將農地重劃分配結果，以書面分別通知土地所有權人等人，係違反農地重劃條例所規範之程序，已嚴重影響原告得依農地重劃條例所主張之權利，侵害人民之權利甚大，而行政機關所為之行政行為之應依法定程序，其目的則在保障人民權利不受行政機關恣意侵害，本件農地重劃事件被告並未符合正當法律程序，如被告認其辦理農地重劃條例已依法為通知，則應提出對原告通知之證明，如收執聯回證等，以明其已遵守條例所規範之程序。

三、又遭法院拍賣之土地，其差額地價並非原告所繳納，因為原告從未收到通知，亦不知原告負有繳納差額地價之義務，根本不可能為差額地價之繳納，且依農地重劃條例第 36 條規定：「重劃分配之土地，在農地重劃工程費用或差額地價未繳清前不得移轉。但承受人承諾繳納者，不在此限。」既然差額地價未繳清，如何能移轉，且原告亦不可能承諾繳納，因原告從未知悉有差額地價繳納之義務，亦不可能承諾繳納，被告訴願答辯書第 2 頁所言已於 94 年 1 月 18 日繳納差額地價 4,740 元等語，實難令人信服。且其訴願答辯書第 5 頁亦言原告曾經向雲林縣所轄北港地政事務所洽領土地所有權狀，並無原告所陳無從得知之情事等語，但原告並未如被告所言向北港地政事務所洽領土地所有權狀，原告所持有之土地所有權狀仍為重劃前之所有權狀，原告不認識歐美專，亦無請歐美專代領土地所有權狀。而原告於 96 年 12 月 31 日向雲林縣北港地政事務所申請異動索引及土地登記第二類謄本，亦不見原告向雲林縣北港地政事務所申請土地所有權狀，故原告非有被告所言已可得知之情事。且行政機關亦不能以原告已可得知，即不依循法規所規定之程序為行政處分。

四、復原告於得知有農地重劃分配結果時（96 年 10 月 19 日），除向被告提出異議外，亦向內政部提出訴願，惟內政部誤解原告所訴願之對象，而認為「行政處分，須中央或地方機關就公法上之具體事件所為之決定或其他公權力措施，對外發生之法律效果，係由該行政行為直接發生者，該行政行為始得構成行政處分，若為實現已確定行政處分之接續執行行為，並非發生另一法律效果之行政行為，不得認為係獨立之行政處分，自不得對之提起行政爭訟」，實則原告係對農地重劃結果不服，因被告未依法為農地重劃結果之通知，而使原告承受被告違反法律規定之不利益，故其訴願決定應予撤銷。且內政部亦於 96 年 11 月 22 日以台內訴字第 0960183291 號函請求被告重新審查原處分是否合法妥當，以認其為行政處分，卻於訴願決定時，稱此非行政處分，亦有矛盾，實無法理解，故請求撤銷內政部之訴願決定。

五、且依訴願法第 89 條規定：「訴願決定書，應載明左列事項：

1、訴願人姓名、出生年月日、住、居所、身分證明文件字號。如係法人或其他設有管理人或代表人之團體，其名稱、事務所或營業所，管理人或代表人之姓名、出生年月日、住、居所、身分證明文件字號。2、有法定代理人或訴願代理人者，其姓名、出生年月日、住、居所、身分證明文件字號。3、主文、事實及理由。其係不受理決定者，得不記載事實。4、決定機關及其首長。5、年、月、日。訴願決定書之正本，應於決定後 15 日內送達訴願人、參加人及原行政處分機關。」本件原告所收受之內政部訴願決定，其未依該法條規定記載年、月、日，而僅記載年、月，即 97 年 1 月，可見形式上此訴願決定有所瑕疵，法律規定之形式不備，更應予撤銷。

六、縱被告違反農地重劃條例規定應予遵守之通知程序，法院認其非無效，仍應認此行政處分影響人民權利重大（使人民喪失依農地重劃條例相關法規得行使之異議、調處等權利），而予以撤銷。並應給予原告符合法律規定之程序，以符行政處分應依法律程序作成之原則，讓原告能行使法律所賦予之相關權利。且原告所持有之農地是否適合為地目變更，雖農地重劃可依法為變更，但是否適宜變更仍應符合現實情形，而非行政機關紙上作業，應實地訪查，如實際情形不適宜為之，而行政機關仍執意重劃變更，似有行政裁量濫用之嫌，此亦為行政處分之明顯瑕疵，更驗證被告所為農地重劃之行政處分應將其撤銷。

七、未依行政程序法第 131 條第 1 項、第 2 項規定：「公法上之請求權，除法律有特別規定外，因 5 年間不行使而消滅。公法上請求權，因時效完成而當然消滅。」如法院認為具有明顯重大瑕疵，且對人民權利有重大侵害之行政處分，都不予撤銷或確認其無效，則此項農地重劃分配結果，既依被告之訴願答辯書第 3 頁所言，已於 88 年 3 月 14 日期滿確定，而原告於收受此次被告之公文時，才知有此農地重劃之行政處分存在，被告行使其公法上請求權，已逾法律規定之 5 年時效，依法其請求權應已消滅，故應不得再向原告請求繳納相關費用，被告亦不能以「每年有不定期的催繳作業，只因歷年來每

年均辦理數百公頃農地重劃，每個農地重劃區其應繳納差額地價及工程費用者眾多，數以萬計，限於人力物力，慣例係採取不定期平信寄達繳納通知，致本農地重劃區之催繳通知並無存檔可稽」等語，而推卸其主張權利所應負之證明責任，且有無在時效內主張其權利，本應由權利人負證明之責，而非因權利人係行政機關而有所不同差別待遇。

乙、被告答辯意旨則謂：

一、按農地重劃條例第 25 條規定：「直轄市或縣（市）主管機關於辦理土地分配完畢後，應即將分配結果，於重劃區所在地鄉（鎮、市、區）公所或重劃區之適當處所公告之，並以書面分別通知土地所有權人、承租人、承墾人與他項權利人，前項公告期間為 30 日。」經查，本件 87 年度後湖農地重劃區之土地分配結果，被告已於 88 年 2 月 9 日以 88 府地劃字第 8807300359 號公告 30 日期滿確定，公告期間自 88 年 2 月 12 日起至 88 年 3 月 14 日止。

二、又依同條例第 26 條第 1 項規定：「土地所有權人對於重劃區土地之分配如有異議，應於公告期間向該管直轄市或縣（市）主管機關以書面提出，該管直轄市或縣（市）主管機關應予查處。其涉及他人權利者，並應通知其權利關係人予以調處。土地所有權人對主管機關之調處如有不服，應當場表示異議。經表示異議之調處案件，主管機關應於 5 日內報請上級機關裁決之。」惟原告所陳從未收到土地分配結果之通知，實屬原告對前揭公告土地分配（含溢、減配）結果未察所致。被告於 96 年 10 月 9 日以府地劃字第 0960702854 號函通知原告尚有差額地價款、重劃工程費未完納，原告於 96 年 10 月 25 日及 96 年 10 月 29 日向被告提出陳情。被告每年有不定期的催繳作業，只因歷年來每年均辦理數百或千餘公頃農地重劃，每個農地重劃區其應繳納差額地價及工程費用者眾多，數以萬計，限於人力物力，慣例係採取不定期平信寄達繳納通知，致本農地重劃區之催繳通知並無存檔可稽；另原告所陳未收到土地分配結果及差額地價款、重劃工程費通知乙節，查原告曾經於 89 年 4 月 10 日及 90 年 8 月 10 日向雲林縣所轄之北港地政事務所洽領土地所有權狀，故並無原告所陳無從得知

之情事。

三、依農地重劃條例施行細則第 51 條規定：「重劃後實際分配之土地面積超過應分配之面積者，縣（市）主管機關於重劃土地交接後應通知土地所有權人，就其超過部分，按查定重劃地價，限期繳納差額地價，逾期未繳納者，依民事訴訟法督促程序規定，聲請法院以督促程序發支付命令；其實際分配之土地面積小於應分配之面積者，就其不足部分，按查定重劃地價，發給差額地價補償。」故本件被告依該規定要求原告補繳差額地價款等費用，並無違誤。

四、原告曾於 87 年 5 月 24 日及 88 年 5 月 23 日與訴外人林○燧、林○柱、林○元、林○山、林○山、林○山等 7 人共同簽署同意書，請求被告就其共有之重劃前○○段 94-5、94-6、94-7 地號等 3 筆土地分割為個人所有，足見原告所陳從未收到土地分配結果之通知，應非事實，毋庸贅述。

五、本件重劃區之土地分配（含溢、減分配在內）結果公告（自 88 年 2 月 12 日起至 88 年 3 月 14 日止）30 天期滿確定後，被告曾於 89 年 4 月間以平信方式寄發差額地價及重劃工程費繳款書給該重劃區內應繳納差額地價及重劃工程費之土地所有權人（89 年 5 月至 12 月有多人繳納可佐證），故本件並無公法上請求權消滅時效之問題，且本件係發生於行政程序法施行前，應類推適用民法第 125 條 15 年時效期間之規定。被告 96 年 10 月 9 日府地劃字第 0960702854 號函通知原告尚有差額地價款及重劃工程費未完納，惟原告於 96 年 10 月 25 日及 96 年 10 月 29 日向被告提出陳情，經被告查該重劃區自土地分配公告確定後，已寄發差額地價及重劃工程費繳款書請原告繳納，96 年再度清查後原告並未繳清差額地價及重劃工程費，原告受分配土地面積超過應分配之面積，被告依據農地重劃條例施行細則第 51 條規定，請原告配合辦理繳納，於 96 年 11 月 5 日以府地劃字第 0960113944 號函復原告，惟原告不服被告所為處分，即逕向內政部提起訴願，經決定訴願不受理。綜上，被告對於原告所提之異議均依規定處理，並無違法或不當之處。

理 由

壹、程序事項：

按訴訟事件究為公法訴訟或民事訴訟，應依原告作為訴訟標的之事項加以判斷，本件作為訴訟標的之法律關係，乃被告因農地重劃之公權力行政行為，致原告因多分配土地而有不當之財產利得，所發生之土地差額地價及重劃工程費之請求權，該請求權既係因行政機關行使公權力之措施所發生之請求權，並非私經濟行為而生之權利，自屬公法上之法律關係。雖農地重劃條例施行細則第 51 條規定：「農地重劃後實際分配之土地面積超過應分配之面積者，縣（市）主管機關於重劃土地交接後應通知土地所有權人，就其超過部分，按查定重劃地價，限期繳納差額地價，逾期未繳納者，依民事訴訟法督促程序規定，聲請法院以督促程序發支付命令。」惟其僅係賦予被告可依民事訴訟法之督促程序取得執行名義，並非否定本件屬公法上之爭議，且被告訴訟代理人於本院 97 年 8 月 7 日行準備程序時亦稱：90 年以後地方法院不再受理督促程序核發支付命令，現在只能直接移送行政執行處強制執行等語，益徵本件係屬公法上之爭議，本院自有審判權，合先敘明。

貳、實體事項：

甲、先位聲明部分：

- 一、按「確認行政處分無效之訴訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於 30 日內不為確答者，始得提起之。」「原告之訴，有左列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。．．．10、起訴不合程式或不備其他要件者。」行政訴訟法第 6 條第 2 項、第 107 條第 1 項第 10 款分別定有明文。次按「行政處分有下列各款情形之一者，無效：1、不能由書面處分中得知處分機關者。2、應以證書方式作成而未給予證書者。3、內容對任何人均屬不能實現者。4、所要求或許可之行為構成犯罪者。5、內容違背公共秩序、善良風俗者。6、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。7、其他具有重大明顯之瑕疵者。」為行政程序法第 111 條所明定。又所謂無效之行政處分，係指行政行為具有行政處分形式，但其內容具有明顯、嚴重瑕疵

而自始、當然、確認不生效力，是依前揭行政程序法第 111 條之規定，行政處分無效之原因，除該條第 1 款至第 6 款之例示規定外，尚有該條第 7 款「其他具有重大明顯之瑕疵者」之概括規定，用以補充前 6 款所未及涵蓋之無效情形，而該款所謂「具有重大明顯之瑕疵」，應指行政處分內容有一望而知，顯屬具有重大瑕疵者而言。則倘無行政程序法第 111 條第 1 款至第 6 款例示規定及同條第 7 款概括規定之「一望而知具有重大瑕疵」情形，縱有處分違法情事，亦應屬撤銷訴訟範疇而不應提起確認行政處分無效之訴，先予敘明。

二、本件原告所有坐落雲林縣○○鄉○○段 84-1 地號等 6 筆土地參加雲林縣 87 年度後湖農地重劃，經被告以 88 年 2 月 9 日府地劃字第 8807300359 號公告，原告上開土地重劃分配結果：1. 元長鄉○○段 89 地號土地，重劃前折合分配之面積為 0.1054 公頃，扣除農、水路負擔 0.018617 公頃，應分配面積為 0.086783 公頃，重劃後編為西湖段 394 地號，實際受配面積為 0.100095 公頃，增配 0.013312 公頃，依評定地價每平方公尺 1,200 元計算，應繳納差額地價 159,744 元及重劃工程費 4,003 元。2. 元長鄉○○段 84-1、84-4、94-5、94-7 地號等 4 筆土地，重劃前折合分配之面積為 0.483380 公頃，扣除農、水路負擔 0.077594 公頃，應分配面積為 0.405786 公頃，重劃後編為西湖段 413、337、339 地號，實際受配面積合計為 0.426099 公頃，增配 0.020313 公頃，依評定地價每平方公尺 1,200 元計算，應繳納差額地價 243,756 元，其中西湖段 413 地號經法院拍賣，已於 94 年 1 月 18 日繳納差額地價 4,740 元，尚有差額地價 239,016 元（訴願決定誤載為 39,016 元）未繳納。3. 元長鄉○○段 94-6 地號土地（原告與訴外人林○柱等 7 人共有），重劃前折合分配之面積為 0.3677 公頃，重劃後仍分配為共有編為西湖段 338 地號，實際受配面積為 0.493649 公頃，增配 0.125949 公頃，依評定地價每平方公尺 3,600 元計算，應繳納差額地價 4,534,164 元，原告持有之權利範圍為五分之一，應繳納差額地價 906,832 元及重劃工程費 3,949 元。則因原告重劃後受分配之○○段 337、338、339、394、413 地號等 5 筆土地，其實際分配之土地面積超過應分配之面積，

故原告尚須繳納差額地價共計 1,305,592 元及重劃工程費共計 7,952 元。嗣被告於 96 年 10 月 9 日以府地劃字第 0960702854 號函通知原告略謂：「前項差額地價．．．重劃工程費．．．請儘速前往繳納，如逾期未繳納者，將移送法務部行政執行署嘉義行政執行處強制執行。」等語，原告乃分別於 96 年 10 月 25 日及 29 日向被告提起異議狀，主張其從未收到分配結果通知，卻突然要負擔龐大之差額地價，實不能接受，經被告以 96 年 11 月 5 日府地劃字第 0960113944 號函復：「．．．依據農地重劃條例施行細則第 51 條規定．．．台端應繳納差額地價，仍請配合辦理繳納．．．。」等語，原告不服，提起訴願，經內政部 97 年 1 月 29 日台內訴字第 0960202539 號訴願決定，以被告上開二函乃係對 88 年 2 月 9 日府地劃字第 8807300359 號重劃土地分配結果公告（行政處分）之接續執行行為，並非發生另一法律效果之行政行為，不得認為係獨立之行政處分，自不得對之提起訴願為由，決定訴願不受理等情，有被告 88 年 2 月 9 日 88 府地劃字第 8807300359 號公告、雲林縣後湖農地重劃區重劃工程費貸款數額清冊、土地所有權人分配面積差額地價清冊、土地所有權人原有土地與新分配土地對照清冊、土地共有名冊、被告 96 年 10 月 9 日府地劃字第 0960702854 號函、96 年 11 月 5 日府地劃字第 0960113944 號函、原告 96 年 10 月 25 日及 29 日之異議狀等附於原處分卷可稽，且為兩造所不爭執，洵堪認定。

三、原告雖主張：被告辦理本件農地重劃，依農地重劃條例第 25 條第 1 項規定，除應將分配結果公告外，並應以書面通知土地所有權人，惟原告從未收受被告對農地重劃結果之通知，是以被告所為之行政程序已有明顯重大瑕疵，依行政程序法第 111 條規定，被告 88 年 2 月 9 日府地劃字第 8807300359 號公告應屬無效云云，惟查：

（一）按「直轄市或縣（市）主管機關於辦理土地分配完畢後，應即將分配結果，於重劃區所在地鄉（鎮、市、區）公所或重劃區之適當處所公告之，並以書面分別通知土地所有權人、承租人、承墾人與他項權利人。」農地重劃條例第 25 條第 1 項定有明文。查本件被告辦理雲林縣 87 年度後湖

農地重劃，該重劃區土地分配結果，業經被告以 88 年 2 月 9 日府地劃字第 8807300359 號公告，此有上開公告附卷可稽，且為原告所不爭執。至書面通知部分，被告陳稱：本件農地重劃分配結果除公告外，均有以平信或單掛號方式寄送通知土地所有權人，但沒有掛號回執聯等語，雖無法提出已以書面通知原告之證明。惟被告既係依農地重劃條例之相關規定辦理本件農地重劃，並將土地分配結果依法公告，該公告並無行政程序法第 111 條第 1 款至第 6 款例示規定及同條第 7 款概括規定「一望而知具有重大瑕疵」之無效情形，縱認被告未以書面通知原告重劃土地分配結果，其處分有違法情事，亦應屬撤銷訴訟範疇而不應提起確認行政處分無效之訴。是原告主張：被告未以書面通知原告重劃土地分配結果，其重劃公告應屬無效云云，殊難憑採。

- (二) 況依行政訴訟法第 6 條第 2 項規定，提起確認行政處分無效之訴，其前提要件，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後逾 30 日內不為確答者，始得提起。查本件原告並未先向被告請求確認該重劃公告無效，有被告 97 年 5 月 13 日府地劃字第 0970044425 號函附於本院卷可憑，且經被告訴訟代理人於本院 97 年 6 月 12 日準備程序中陳述無訛，是原告提起本件確認行政處分無效之訴，亦屬不備其他要件。
- (三) 綜上，被告 88 年 2 月 9 日 88 府地劃字第 8807300359 號公告，並無行政程序法第 111 條規定之無效情形，原告尚不得以其未接獲書面通知而主張上開公告無效，另原告亦不符合提起確認行政處分無效之訴之要件，故原告訴請確認被告 88 年 2 月 9 日 88 府地劃字第 8807300359 號公告無效，於法亦有未合，應予駁回。

乙、備位聲明部分：

- 一、關於原告備位聲明（一）請求撤銷訴願決定（內政部 97 年 1 月 29 日台內訴字第 0960202539 號）及原處分（被告 88 年 2 月 9 日 88 府地劃字第 8807300359 號公告）部分：

- （一）按「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，得向高等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。而所謂行政處分，係指行政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，最高行政法院44年判字第18號、62年裁字第41號判例可資參照。足見，提起行政訴訟法第4條之撤銷訴訟，須人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，始得向高等行政法院提起之，若無此種情形，而人民卻提起撤銷訴訟，其起訴即應認不備要件。

- (二) 原告雖主張：原告於96年10月19日得知有農地重劃分配結果時，除向被告提出異議外，亦向內政部提起訴願，惟內政部誤解原告所訴願之對象，而為不受理之決定，實則原告係對農地重劃結果不服，因被告未依法為農地重劃結果之通知，而使原告承受被告違反法律規定之不利益，故被告之農地重劃公告及訴願決定應予撤銷云云。
- (三) 惟查，本件原告係對被告96年10月9日府地劃字第0960702854號函及96年11月5日府地劃字第0960113944號函不服，提起訴願，此經被告陳明在卷（見本院97年6月12日準備程序筆錄），並有原告96年11月16日提出之訴願書附於訴願卷可按，則內政部97年1月29日台內訴字第0960202539號訴願決定，以被告上開二函乃係對88年2月9日府地劃字第8807300359號重劃土地分配結果公告（行政處分）之接續執行行為，並非發生另一法律效果之行政行為，不得認為係獨立之行政處分，自不得對之提起訴願為由，而為訴願不受理之決定，揆諸前揭規定及說明，並無不合，原告主張其係對被告農地重劃結果不服，提起訴願，內政部訴願決定誤解其訴願之對象云云，顯非可採。又上開內政部

訴願決定書首頁右上方已載明其製作日期為「中華民國 97 年 1 月 29 日」，原告訴稱本件訴願決定僅記載年月，形式上有所瑕疵云云，亦有誤會。從而，原告請求撤銷內政部之訴願決定，即非適法，應予駁回。

- (四) 又按「土地所有權人對於重劃區土地之分配如有異議，應於公告期間向該管直轄市或縣（市）主管機關以書面提出，該管直轄市或縣（市）主管機關應予查處。其涉及他人權利者，並應通知其權利關係人予以調處。土地所有權人對主管機關之調處如有不服，應當場表示異議。經表示異議之調處案件，主管機關應於 5 日內報請上級機關裁決之；在縣設有農地重劃委員會或農地重劃協進會者，前項調處案件，應先發交農地重劃委員會或農地重劃協進會予以調解。」農地重劃條例第 26 條定有明文。足見農地所有權人如對農地重劃分配結果公告不服，應先於「公告期間」提出異議，而主管機關對於異議要予「查處」。如涉及他人權利，並應通知權利關係人予以「調處」，對於調處不服，應當場異議，而由上級機關「裁決」。對於查處或裁決不服，尚須依訴願法提起訴願，始可向行政法院提起撤銷訴訟。查本件原告並未於被告 88 府地劃字第 8807300359 號公告期間（88 年 2 月 12 日至 88 年 3 月 14 日）提出異議，亦未對被告上開重劃公告提起訴願，此經被告陳明在卷，並有原告 96 年 10 月 25 日及 29 日提出之異議狀在卷可稽，則原告未履行訴願程序，即逕行提起本件撤銷訴訟，請求撤銷被告上開重劃公告，揆諸行政訴訟法第 4 條第 1 項之規定，顯非合法，亦應駁回。

二、關於原告備位聲明（二）確認被告對於雲林縣 87 年度後湖農地重劃原告所有西湖段 337、338、339、394、413 地號等 5 筆土地之差額地價 1,305,592 元及重劃工程費 7,952 元之公法上債權不存在部分：

- (一) 按「公法上之請求權，除法律有特別規定外，因 5 年間不行使而消滅。公法上請求權，因時效完成而當然消滅。前項時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷。」行政程序法第 131 條定有明文。此係基於國家享有

公權力，對人民居於優越地位之公法特性，為求公法法律關係之安定，及臻於明確起見，時效完成後，採行「權利消滅主義」，亦即公法上之請求權，如因時效完成，其權利即當然歸於消滅（最高行政法院 95 年 8 月 22 日庭長法官聯席會議決議參照）。

- (二) 又按「重劃後實際分配之土地面積超過應分配之面積者，縣（市）主管機關於重劃土地交接後應通知土地所有權人，就其超過部分，按查定重劃地價，限期繳納差額地價，逾期未繳納者，依民事訴訟法督促程序規定，聲請法院以督促程序發支付命令。」農地重劃條例施行細則第 51 條前段定有明文。依前揭規定可知，本件被告對原告差額地價及重劃工程費之公法上之請求權係自「重劃土地交接」後發生，而時效期間自亦從此時點起算。查系爭重劃土地之交接時間，據被告訴訟代理人於本院 97 年 8 月 7 日行準備程序時陳稱：確定的日期無法知道，約在 88 年 3 月以後以明信片通知土地所有權人辦理重劃土地交接，大約 2、3 個月以內交接完畢等語，並提出被告 88 年 3 月 20 日 88 府地劃字第 8807300630 函為憑，依該函說明二載明：「交接土地者，請攜帶本通知書及印章到場領界，並請於一星期內接管，逾期不接管者，自期限屆滿之日起視為已接管。」足見系爭重劃土地至遲於 88 年 6 月已由原告接管，是被告對於原告之差額地價及重劃工程費之公法上請求權至遲於「88 年 6 月」已發生，其時效期間亦自「88 年 6 月」起算。
- (三) 再按「民法總則施行前之法定消滅時效，其期間較民法總則所定為長者，適用舊法，但其殘餘期間，自民法總則施行日起算較民法總則所定時效期間為長者，應自施行日起，適用民法總則。」、「民法債編修正施行前之法定消滅時效，其期間較民法債編修正施行後所定為長者，適用修正施行前之規定。但其殘餘期間自民法債編修正施行日起算，較民法債編修正施行後所定期間為長者，應自施行日起，適用民法債編修正施行後之規定。」民法總則施行法第 18 條第 2 項及民法債編施行法第 3 條第 2 項分別定有明文。如前所述，本件係 88 年 6 月發生之公法上請求權，而行

政程序法係於90年1月1日施行，是本件差額地價及重劃工程費公法上請求權之時效期間，基於實體從舊原則，固無行政程序法第131條第1項規定之適用，並因公法無性質相類之規定，而應類推適用民法第125條一般時效即15年之規定；惟此類推適用之時效期間，若自行政程序法施行日起算，其殘餘期間較行政程序法第131條第1項所定5年時效期間為長者，參諸前述民法總則施行法第18條及民法債編施行法第3條規定意旨，即應自行政程序法施行日起，適用行政程序法第131條第1項關於5年時效期間之規定，俾得兼顧行政程序法規定時效期間為5年之目的，以使法律秩序趨於一致（最高行政法院96年度判字第914號判決參照）。查本件被告對原告差額地價及重劃工程費之公法上請求權時效係自88年6月起算，類推民法15年之時效期間，要至103年6月時效始完成，惟其自行政程序法90年1月1日施行後，尚有殘餘時效13年，遠超過行政程序法第131條規定之5年時效期間，故依前揭說明，本件被告之公法上之請求權，除有行政程序法規定之中斷事由外，原應於94年12月31日屆至，惟因當日係星期六之休息日，翌日則為星期日，則參諸民法第122條：「於一定期日或期間內，應為意思表示或給付者，其期日或其期間之末日，為星期日、紀念日或其他休息日時，以其休息日之次日代之。」之規定，即延至95年1月2日時效屆滿。

- (四) 又參諸司法院釋字第474號解釋，就行政程序法施行前，發生公法上請求權，關於時效中斷及未完成部分，因相關法律並無規定，則亦應類推適用民法之相關規定。按「消滅時效，因左列事由而中斷：1、請求。2、承認。3、起訴。左列事項，與起訴有同一效力：1、依督促程序，聲請發支付命令。．．．5、開始執行行為或聲請強制執行。」「時效因請求而中斷者，若於請求後六個月內不起訴，視為不中斷」分別為民法第129條、第130條所明定。本件差額地價及重劃工程費之請求權之行使，據被告之訴訟代理人陳稱：「被告從88年2月9日重劃公告以後至96年這段期間，於89年4月間有以平信寄發繳款通知書…89

年5月到96年之間沒有再向原告催繳，再來就是本件96年10月9日之催繳」、「本件沒有向地方法院聲請核發支付命令」、「目前還沒有移送行政執行處執行」等語（見本院97年6月26日準備程序筆錄）。可知被告雖曾於89年4月間通知原告繳款，但從未向法院聲請核發支付命令，或移送行政執行處強制執行，故類推民法相關規定之結果，其時效並不中斷，是被告差額地價及重劃工程費之公法上請求權已於95年1月2日因時效完成而當然消滅，則本件被告96年10月9日之催繳行為，亦不發生時效中斷之效力。被告辯稱：本件重劃係發生於行政程序法施行前，應類推適用民法第125條15年時效期間之規定，且被告曾於89年4月間及96年10月9日通知原告繳納差額地價及重劃工程費，故本件並無公法上請求權消滅時效之問題云云，不足為採。

（五）綜上，被告對原告差額地價及重劃工程費之公法上之請求權，已於95年1月2日因時效完成而消滅，從而，原告主張被告對於原告所有西湖段337、338、339、394、413地號等5筆土地之差額地價1,305,592元及重劃工程費7,952元之公法上債權，已因時效消滅而不存在，即屬有理。

參、綜上所述，原告先位聲明請求確認被告88年2月9日府地劃字第8807300359號公告無效及備位聲明（一）請求撤銷內政部97年1月29日台內訴字第0960202539號訴願決定及被告88年2月9日府地劃字第8807300359號公告部分，均因起訴不備其他要件，於法未合，應予駁回。另原告備位聲明（二）請求確認被告對於原告所有西湖段337、338、339、394、413地號等5筆土地之差額地價1,305,592元及重劃工程費7,952元之公法上債權不存在，因該公法上債權已罹於時效而消滅，原告此部分之請求，為有理由，應予准許。又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，核與判決結果無影響，爰不再贅述，附此敘明。

據上論結，本件原告之訴為一部不合法、一部有理由，依行政訴訟法第104條、第107條第1項第10款、第195條第1項前段、第98條第1項前段、民事訴訟法第79條，判決如主文。

中華民國 97 年 9 月 2 日

高雄高等行政法院第一庭

審判長法官 呂佳徵

法官 林勇奮

法官 蘇秋津

以上正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後 20 日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後 20 日內向本院提出上訴理由書（須按對造人數附繕本）；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。

中 華 民 國 97 年 9 月 2 日

書記官 李建霆

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（97 年版）第二期 402-421 頁