

1 彰化縣政府訴願決定書（案號 113—1103）

2 府行訴字第 1130345781 號

3 訴 願 人 ○○○

4 住○○縣○○鎮○○街○○號

5 訴 願 人 ○○○

6 住○○縣○○鎮○○街○○巷○○號

7 訴 願 人 ○○○

8 住○○縣○○鎮○○街○○巷○○號

9 訴 願 人 ○○○

10 住○○市○○區○○路○○巷○○弄○○號○樓

11 訴 願 人 ○○○

12 住○○縣○○鎮○○路○段○○號

13 訴 願 人 ○○○

14 住○○市○○區○○路○巷○○之○號

15 訴 願 人 ○○○

16 住○○市○○區○○街○巷○○號○樓

17 訴願代表人 ○○○

18 住○○縣○○鎮○○街○○號

19 訴願人因請求界址調整事件，不服本縣溪湖鎮公所(下稱溪湖鎮公
20 所) 113 年 8 月 15 日彰溪樺建字第 1130012450 號函(下稱系爭函
21 文)，提起訴願，本府依法決定如下：

22 主 文

23 訴願不受理。

24 理 由

25 一、緣訴願人○○○等於 113 年 7 月 29 日向溪湖鎮公所提出申請
26 書，主張溪湖鎮所有之本縣溪湖鎮○○段○○地號土地與

1 毗鄰之訴願人等所有同段○○○、○○○地號土地界址曲折
2 不整而不利土地使用，爰請求溪湖鎮公所同意就上開○○○、
3 ○○○及○○○地號 3 筆土地（下稱系爭 3 筆土地）協議合
4 併分割，以利土地使用。溪湖鎮公所則以 113 年 7 月 31 日彰
5 溪樺建字第 1130012211 號函復因系爭 3 筆土地正於內政部國
6 土管理署辦理變更溪湖都市計畫（第二次通盤檢討）為公園用
7 地及彰化縣各都市計畫公共設施專案通盤檢討中，訴願人之
8 申請礙難處置等語。嗣訴願人於 113 年 8 月 1 日再次提出陳
9 請書請求該公所就系爭 3 筆土地同意協議土地合併分割，並
10 補充理由主張協議合併分割後面積不增不減，以利土地使用
11 等語。溪湖鎮公所復以 113 年 8 月 15 日彰溪樺建字第 11300
12 12450 號函（即系爭函文）復略以：「查旨案本所已於 113 年 7
13 月 31 日彰溪樺建字第 1130012211 號函復台端在案先行敘明，
14 查○○段○○○及○○○地號雖為私人土地係在目前湖東運
15 動公園範圍內，由於該公園目前尚在都市計畫及公共設施通
16 盤檢討辦理變更中，在通檢變更後該二筆地號是否排除在公
17 園範圍外無法確認下，如進行辦理合併分割之事，對本所而言
18 實無效益。……又合併分割為不動產交換產權，係為土地之處
19 分，依據彰化縣縣有財產管理自治條例第 77 條第 2 項規定：
20 鄉（鎮、市）有土地之處分、設定負擔或為超過十年期間之租
21 賃，應由鄉（鎮、市）公所送經鄉（鎮、市）民代表會審議同意
22 後，報本府（彰化縣政府）核准。因此該案應提送本鎮民代表審
23 議及報請彰化縣政府同意方能辦理。……綜上為本所無法同
24 意辦理協議土地合併分割之難處，案祈請台端諒達，倘通盤檢
25 討變更後，有旨述之必要，再行研議辦理。」訴願人不服，遂
26 提起本件訴願。

27 二、按訴願法第 1 條第 1 項規定：「人民對於中央或地方機關之
28 行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本

1 法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」第 3 條第 1 項
2 規定：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具
3 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
4 果之單方行政行為。」第 77 條第 8 款規定：「訴願事件有左
5 列各款情形之一者，應為不受理之決定：……八、對於非行政
6 處分或其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願者。」

7 三、次按民法第 765 條規定：「所有人，於法令限制之範圍內，得
8 自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉。」第 8
9 24 條第 5 項及第 6 項規定：「(第 5 項)共有人相同之數不動
10 產，除法令另有規定外，共有人得請求合併分割。(第 6 項)
11 共有人部分相同之相鄰數不動產，各該不動產均具應有部分
12 之共有人，經各不動產應有部分過半數共有人之同意，得適用
13 前項規定，請求合併分割。但法院認合併分割為不適當者，仍
14 分別分割之。」

15 四、復按地籍測量實施規則第 192 條第 1 項規定：「現有界址曲
16 折者，有關土地所有權人得於地籍調查時，檢具協議書，協議
17 截彎取直。但以土地使用性質相同者為限。」第 204 條第 2 款
18 規定：「土地有下列情形之一者，得申請土地複丈（以下簡稱
19 複丈）：……二、因界址曲折需調整。」第 224 條第 1 項及第
20 2 項規定略以：「(第 1 項)土地因合併申請複丈者，應以同
21 一地段、地界相連、使用性質相同之土地為限。(第 2 項)前
22 項土地之所有權人不同或設定有抵押權、典權、耕作權等他項
23 權利者，應依下列規定檢附相關文件：一、所有權人不同時，
24 應檢附全體所有權人之協議書。」第 225 條第 1 項規定：「土
25 地界址曲折調整者，應檢附界址曲折調整協議書，並以同一地
26 段、地界相連、使用性質相同之土地可達成減少地界線段為
27 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
28 辦法規定。」

- 1 五、再按彰化縣縣有財產管理自治條例第 1 條規定：「彰化縣政
2 府（以下簡稱本府）為統一管理縣有財產，特制定本自治條
3 例。」第 18 條之 1 規定：「公用不動產非依法令規定不得與
4 他人所有之不動產交換產權。但為提高使用效益或便利完整
5 使用，不影響原訂計畫或用途者，得辦理界址調整。」第 77
6 條規定：「（第 1 項）鄉（鎮、市）公所未訂財產管理自治條
7 例者，得比照本自治條例規定辦理。（第 2 項）鄉（鎮、市）
8 有土地之處分、設定負擔或為超過十年期間之租賃，應由鄉
9 （鎮、市）公所送經鄉（鎮、市）民代表會審議同意後，報本
10 府核准。」
- 11 六、另按司法院釋字第 448 號解釋略以：「我國關於行政訴訟與
12 民事訴訟之審判，依現行法律之規定，係採二元訴訟制度，分
13 由不同性質之法院審理。關於因公法關係所生之爭議，由行政
14 法院審判，因私法關係所生之爭執，則由普通法院審判。行政
15 機關代表國庫出售或出租公有財產，並非行使公權力對外發
16 生法律上效果之單方行政行為，即非行政處分，而屬私法上契
17 約行為，當事人若對之爭執，自應循民事訴訟程序解決。」
- 18 七、末按改制前行政法院 55 年裁字第 50 號裁定略以：「人民不
19 服官署之處分，固得循行政爭訟程序，以求救濟，但官署基於
20 私法關係所為之意思表示，則屬私法上之行為，不得視為基於
21 公法上權力服從關係之處分，人民對之有所爭執，應向該管民
22 事法院提起民事訴訟，非訴願及行政訴訟所能解決。」最高行
23 政法院 106 年度裁字第 417 號裁定略以：「抗告人與訴外人
24 許○智、許○元、許○徹等 4 人乃於 103 年 4 月 19 日以○○
25 農場之名義，向相對人（高雄市政府農業局）申請『購買或以
26 私有土地交換』部分系爭土地。相對人受理前開申請後，於 1
27 03 年 5 月 23 日作成高市農植字第 10331411500 號函（下稱 1
28 03 年 5 月 23 日函）之意思表示，基於下述理由，否准前開以

1 ○○農場具名提出購地或交換土地申請。……有關貴農場申
2 請旨揭土地與毗鄰私有地部分做局部交換一節，依同條例第 5
3 2 條但書雖有明定，非公用不動產與私有不動產為便利完整使
4 用或其他特殊情形必須交換時，得報經市府核准後辦理調整
5 界址。惟依地籍測量實施規則第 225 條規定『土地界址調整
6 應以同一地段、地界相連、使用性質相同之土地為限。如為實
7 施建築管理地區，並應符合建築基地法定空地分割辦法規
8 定。』，本案土地公私有使用性質不同，故無法調整界址。台
9 端申請土地局部交換本局無法同意。……四、本院按：……相
10 對人透過該 2 函文記載內容所為之意思表示，僅具有私法效
11 果，並不生行政法上之公法規制作用……抗告人據以為規範
12 依據之高雄市市有財產管理自治條例第 52 條係規定：『非公
13 用不動產與私有不動產不得互相交換產權。但因調整界址、地
14 形，便利完整使用或其他特殊情形必須交換，並經本府核准
15 者，不在此限』。本院認為該條但書規定之立法本旨，在放寬
16 『絕對禁止公、私土地交換』之基本原則，在符合例外要件之
17 情況下，給予地方行政機關適度之決策空間，以使地方自治團
18 體所有財產之管理、運用，在其身身能掌控之範圍內，得以
19 『最適化』。但該法規範並未因此而創造出人民得請求與毗鄰
20 公有土地交換，使人民對其私有土地之使用得以『最適化』
21 之主觀公權利……抗告人實無法從高雄市市有財產管理自治
22 條例第 52 條但書之規定，導出請求為『公、私土地交換』之
23 主觀公權利。事實上本案中之二次訴願決定，均以『相對人之
24 拒絕屬私法上之意思表示』為由，而為訴願不受理之諭知，此
25 等法律見解方屬正確。」

26 八、卷查，本件訴願人 113 年 7 月 29 日之申請書及 113 年 8 月 1
27 日之陳請書，均係主張因系爭 3 筆土地界址曲折不整而不利
28 土地使用，而請求溪湖鎮公所就系爭 3 筆土地同意協議合併

1 分割等語。按民法第 824 條第 5 項及第 6 項規定可知，所謂
2 相鄰數筆土地之請求合併分割，應以各該土地之共有人相同，
3 或至少部分共有人相同，並經各該土地均具應有部分之共有
4 人提出申請，始得合併分割。惟查，系爭 3 筆土地中之○○
5 ○及○○○地號土地，係由訴願人等 7 人共有，而○○○號
6 土地則由溪湖鎮單獨所有，系爭 3 筆土地間並無相同之共有
7 人，核與上開民法所定合併分割之要件不符。實則，訴願人申
8 請之目的，係因系爭 3 筆土地界址曲折不整而不利土地使用，
9 而希能對系爭 3 筆土地之界址截彎取直，以利土地之利用，
10 實與土地之分割無涉，揆諸訴願人申請之真意，應係向溪湖鎮
11 公所提出就系爭 3 筆土地截彎取直之協議，如獲溪湖鎮公所
12 同意後，再共同向地政機關申請界址調整。

13 九、次查，本件訴願人向溪湖鎮公所請求就系爭 3 筆土地協議界
14 址調整，就截彎取直之部分而言，涉及訴願人與溪湖鎮公所就
15 系爭 3 筆土地間為土地交換之處分，本質上係屬所有權之行
16 使。揆諸上開規定及實務見解可知，溪湖鎮公所對於其管理之
17 溪湖鎮所有本縣溪湖鎮○○段○○○地號土地，是否同意與
18 訴願人所有之鄰地○○○及○○○地號土地為交換之處分，
19 並非居於行政機關行使公權力而直接發生法律效果之行政行
20 為，而係處於與私人相當之法律地位，為私法上之意思表示。
21 故訴願人於 113 年 8 月 1 日向溪湖鎮公所提出陳情書，請求
22 該公所同意就系爭 3 筆土地進行界址調整，經該公所以系爭
23 函文函復因系爭地號土地尚在都市計畫及公共設施通盤檢討
24 辦理變更中，無法同意辦理協議土地合併分割等語，此乃溪湖
25 鎮公所基於私法關係所為之意思表示，核屬私法上之行為，非
26 具公法上規制作用之行政處分。是本件非屬訴願救濟範圍內
27 之事項，訴願人據此向本府提起訴願，揆諸前揭規定，程序尚
28 有未合，自非法之所許，應不受理。

1 十、據上論結，本件訴願為不合法，爰依訴願法第 77 條第 8 款規
2 定，決定如主文。

| | | |
|-----------|------|-------------|
| 3 訴願審議委員會 | 主任委員 | 林田富（請假） |
| 4 | 委員 | 常照倫（代行主席職務） |
| 5 | 委員 | 張奕群 |
| 6 | 委員 | 李惠宗 |
| 7 | 委員 | 呂宗麟 |
| 8 | 委員 | 王育琦 |
| 9 | 委員 | 劉雅榛 |
| 10 | 委員 | 陳昱瑄 |
| 11 | 委員 | 何明修 |
| 12 | 委員 | 蕭源廷 |

13

14 中 華 民 國 113 年 11 月 19 日

15 縣 長 王 惠 美

16 本件訴願人如不服決定，得於訴願決定書送達之次日起 2 個月內
17 向臺中高等行政法院高等行政訴訟庭提起行政訴訟。

18 （臺中高等行政法院地址：臺中市南區五權南路 99 號）