

裁判字號：高雄高等行政法院 105 年度訴字第 348 號 行政判決

裁判日期：民國 105 年 12 月 27 日

案由摘要：土地重劃

高雄高等行政法院判決

105 年度訴字第 348 號

民國 105 年 12 月 13 日辯論終結

原 告 臺灣嘉南農田水利會

代 表 人 楊明風

訴訟代理人 楊博勛 律師

蔡文斌 律師

上 一 人

複 代理人 邱煒棠 律師

被 告 臺南市政府

代 表 人 賴清德

訴訟代理人 楊丕銘 律師

上列當事人間土地重劃事件，原告不服內政部中華民國 105 年 6 月 27 日臺內訴字第 1050046418 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分關於原告所有坐落臺南市○○區○○○段 840-1 地號等 25 筆參與市地重劃之土地（如附表所示），面積合計 0.9956 公頃納入抵充之部分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：按「（第 1 項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。（第 2 項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。」行政訴訟法第 111 條第 1 項、第 2 項分別定有明文。查本件原告起訴時訴之聲明原為：「（一）訴願決定及原處分不利原告部分均撤銷。（二）被告對於原告之申請，原告所有坐落臺南市○○區○○○段 840-1 地號等 25 筆（如附表所示）參與市地重劃之土地，應作成准予比例分配予原告之行政處分。」嗣於民國 105

年 11 月 30 日提出行政訴訟更正聲明暨陳報狀，變更訴之聲明為：「（一）訴願決定及原處分關於原告所有坐落臺南市○○區○○○段 840-1 地號等 25 筆（如附表所示）參與市地重劃之土地全部納入抵充之部分均撤銷。（二）上開撤銷部分，被告應另為適法之處分。」復於 105 年 12 月 13 日本院行言詞辯論程序時，變更訴之聲明為：「訴願決定及原處分關於原告所有坐落臺南市○○區○○○段 840-1 地號等 25 筆參與市地重劃之土地（如附表所示），面積合計 0.9956 公頃納入抵充之部分均撤銷。」經核被告對於原告上揭所為訴之變更並無異議，且為本案之言詞辯論，揆諸上開規定，視為同意變更，則原告所為訴之變更，應予准許，合先敘明。

二、事實概要：緣原告所有坐落臺南市○○區○○○段 840-1 地號等 25 筆土地（如附表所示，下稱系爭土地），係改制前臺南縣辦理 59 年新營農地重劃後交由原告管理，原為參與該次農地重劃之土地所有權人共同提供之原水路用地。嗣被告為辦理「臺南市第三期新營區客運轉運中心市地重劃」案，報經內政部以 100 年 4 月 19 日內授中辦地字第 1000724269 號函核定市地重劃計畫書，並經被告以 100 年 6 月 24 日府地徵字第 1000416760B 號公告，公告期間自 100 年 7 月 5 日起至同年 8 月 4 日止，上開公告之重劃計畫書記載「本重劃區部分土地曾經參與 59 年臺南縣新營農地重劃，依規定應將臺灣嘉南農田水利會管有之水路用地面積列入抵充。」等語，抵充面積為 0.9956 公頃，原告於公告期間並未對上開重劃計畫書提出異議。嗣上開重劃計畫書因都市計畫圖重製專案通盤檢討及工程費用增加需進行修正，經內政部以 104 年 6 月 18 日內授中辦地字第 1041304786 號函核定修正，被告乃以 104 年 8 月 19 日府地徵字第 1040772539A 號公告修正後之重劃計畫書，公告期間自 104 年 8 月 24 日起至同年 9 月 23 日止，本次修正公告之重劃計畫書並未變動原告抵充土地之面積及法令依據。嗣原告於 104 年 9 月 8 日以嘉南財字第 1040300577 號函提出異議，主張系爭土地非屬公有土地，自不應依平均地權條例第 60 條規定，抵充為重劃區內共同負擔之公共設施用地，被告未依同條例第 60 條之 1 規定辦理分配，於法有違，經被告所屬地政局以

104 年 10 月 30 日南市地徵字第 1041088501 號函復依現行法令規定與解釋函令，有關農地重劃後交由水利會管理，原為參與農地重劃之土地所有權人共同提供之原水路用地，自應依規定抵充為水利用地及共同負擔之公共設施用地，並由原參加農地重劃之土地減輕共同負擔。原告不服上開被告 104 年 8 月 19 日府地徵字第 1040772539A 號公告，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

（一）原公告處分性質為行政處分之「第二次裁決」，乃是一個新的行政處分，能夠獨立於第一次處分之外，作為一個獨立的行政爭訟對象：

1. 按「（第 1 項）各級主管機關得就下列地區，報經上級主管機關核准後，辦理市地重劃：一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。二、舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通或促進土地合理使用之需要者。三、都市土地開發新社區者。四、經中央主管機關指定限期辦理者。（第 2 項）依前項規定辦理市地重劃時，主管機關應擬具市地重劃計畫書，送經上級主管機關核定公告滿 30 日後實施之。（第 3 項）在前項公告期間內，重劃地區私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃地區土地總面積半數者，表示反對時，主管機關應予調處，並參酌反對理由，修訂市地重劃計畫書，重行報請核定，並依其核定結果公告實施。」為平均地權條例第 56 條第 1 項至第 3 項所明定。次按「按所謂行政處分，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而言。再參照司法院釋字第 423 號解釋意旨，行政機關送達於人民之公文書，是否為行政處分，應探求行政機關之真意，從實質上認定，而不拘泥於公文書所使用之文字，苟其內容足認係就特定具體之公法事件，為行使公權力之單方行政行為，並已對外直接發生法律效果，即應認係行政處分。又行政處分與法效性要素有關，而涉及行政處分之認定者，乃所謂『重覆處分』與『第二次裁決』之區別問題。凡行政機關以已

有行政處分存在，不得任意變更或撤銷為原因，明示或默示拒絕當事人之請求，甚至在拒絕之同時為先前處分添加理由者，屬『重覆處分』，不生任何法律效果，僅係單純事實敘述，而非行政處分，不得對之提起行政爭訟。而『第二次裁決』是指行政機關重新為實體上審查並有所處置，但並未變更第一次裁決之事實基礎及規制性結論，此等處置乃是一個新的行政處分，能夠獨立於第一次處分之外，作為一個獨立的行政爭訟對象。」最高行政法院 100 年度判字第 1741 號判決意旨參照。

2. 經查，系爭重劃計畫書業經被告重新審查並於 104 年 8 月 24 日起至同年 9 月 23 日重新公告，揆諸上開最高行政法院 100 年度判字第 1741 號判決意旨，被告就系爭重劃計畫書專案通盤檢討，重新為實體上審查並有所處置，但就原告部分並未變更第一次裁決之事實基礎及規制性結論，此等處置乃是一個新的行政處分，能夠獨立於第一次處分之外，作為一個獨立的行政爭訟對象。核上開重新審查乃係對於系爭重劃計畫書作通盤審查，自對全部土地所有權人均生連動影響，絕不可因原告土地辦理抵充乙節內容並無變更修正而逕謂前開重新審查後之公告對外並未對原告生效，故系爭重劃計畫書經通盤檢討重新公告後，性質上屬於一個新的行政處分，能夠獨立於第一次處分之外，作為一個獨立的行政爭訟對象，合先陳明。

(二) 系爭市地重劃區內原告所有之土地，非屬土地法第 4 條及第 52 條規定之公有土地，不應予抵充為本重劃區內共同負擔之公共設施用地：

1. 按「平均地權之實施，依本條例之規定；本條例未規定者，適用土地法及其他有關法律之規定。」、「依本條例規定實施市地重劃時，重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停車場、零售市場等 10 項用地，除以原公有道路、溝渠、河川及未登記地等 4 項土地抵充外，其不足土地及工程費用、重劃費用與貸款利息，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，並以重劃區內未建築土地折

價抵付。……。」、「本條例第 60 條之用詞，定義如下：

一、原公有道路、溝渠、河川等土地：指重劃計畫書核定時，實際作道路、溝渠、河川使用及原作道路、溝渠、河川使用已廢置而尚未完成廢置程序之公有土地。」分別為平均地權條例第 1 條、第 60 條第 1 項及同條例施行細則第 82 條第 1 款所明定。而所謂公有土地，平均地權條例未為定義規定，自應適用土地法之規定。依土地法第 4 條規定，公有土地係指國有土地、直轄市有土地、縣（市）有土地或鄉（鎮、市）有之土地，是有關市地重劃內應抵充為公共設施之土地，限於上揭公有土地甚明。

2. 查原告所有系爭土地，係改制前臺南縣辦理 59 年新營農地重劃後交由原告管理，原為參與該次農地重劃之土地所有權人共同提供之原水路用地，於本件市地重劃時，為被告依平均地權條例第 60 條第 1 項規定，將登記為原告所有之系爭水路用地面積 0.9956 公頃列入抵充。然按民法第 759 條之 1 第 1 項規定：「不動產物權經登記者，推定權利人適法有此權利。」此項規定，於該條新增前，關於土地登記應有同一效力。是農田水利會於農地重劃後登記為原農地重劃區農民提供之水路用地及水利設施之所有權人，自應認農田水利會為所有權人，此觀之農地重劃區農民提供之水路用地，於登記為農田水利會所有後，嗣該土地被徵收，應以農田水利會為徵收對象，並依土地徵收條例第 24 條第 1 項規定，以農田水利會為領取徵收補償費之權利人即明（最高行政法院 98 年度 4 月份第 2 次庭長法官聯席會議（一）決議參照）。又依行政院農業委員會 95 年 10 月 11 日農水字第 0950030661 號令修正發布之農田水利會農地重劃區經費專戶設置運用及管理要點第 2 點、第 4 點規定：「本要點所指專戶，係指已辦理農地重劃區內登記為農田水利會所有之水路用地，如因變更用途，不再作水路使用，其變更使用所得之價款，應由農田水利會設置專戶存儲，並依農地重劃區水路用地所屬縣（市）別列帳。」、「專戶用途如下：（一）農地重劃區田間輸配水路及水利設施維護管理費用。（二）農地重劃區水路更新、改善、災害搶修及修

復工程之費用。(三)農地重劃區水路更新、改善、災害搶修及修復之工程所需用地費及地上物補償費用。(四)農地重劃區水路用地所屬縣(市)政府因圖簿面積不符需發給差額地價補償之費用，由縣(市)政府與當地農田水利會協商，縣(市)政府並應設專戶專款專用。」是所有已辦理農地重劃區內登記為農田水利會所有之水路用地，如因變更用途，變更使用所得之價款，應由農田水利會設置專戶存儲，並專款專用於農地重劃區水路管理維護修繕工程費用，不得移作他用，而登記為農田水利會所有之原農地重劃區農民提供之水路用地既未明文排除於外，自包含在內。因此，於已辦理農地重劃區內登記為農田水利會所有之水路用地變更用途者，僅變更所得之價款應專款專用，尚難據此認農田水利會非該類土地之所有權人。

3. 次按「……所謂公有土地，觀之土地法第4條及第52條規定：『本法所稱公有土地，為國有土地、直轄市有土地、縣(市)有土地或鄉(鎮、市)有之土地。』、『公有土地之登記，由原保管或使用機關囑託該管直轄市或縣(市)地政機關為之，其所有權人欄註明為國有、直轄市有、縣(市)有或鄉(鎮、市)有。』可知，登記為國有、直轄市有、縣(市)有或鄉(鎮、市)有之土地方為公有土地，而農田水利會係秉承國家推行農田水利事業之宗旨，依法律設立之公法人，為地方水利自治團體，故登記其名下之土地尚與公有土地有別，難謂屬於農村社區土地重劃條例第11條第2項應逕予抵充重劃後公共設施之用地。上訴人將系爭土地逕抵充為重劃後公共設施用地而排除於重劃土地分配之外，核與農村社區土地重劃條例第11條第2項規定不符，自非可採。」最高行政法院100年度判字第1665號判決意旨參照。又農田水利會組織通則第1條、第10條規定：「(第1項)農田水利會以秉承政府推行農田水利事業為宗旨。(第2項)農田水利會為公法人。」、「農田水利會之任務如左：一、農田水利事業之興辦、改善、保養及管理事項。二、農田水利事業災害之預防及搶救事項。三、農田水利事業經費之籌措及基金設立事項。

四、農田水利事業效益之研究及發展事項。五、農田水利事業配合政府推行土地、農業、工業政策及農村建設事項。六、主管機關依法交辦事項。」而同通則第 14 條規定在農田水利會事業區域內，合於該條規定之受益人，均為會員，又同通則第 15 條規定，會員在各該農田水利會事業區域內，享有灌溉或農田排水利益或其他依法規或該會章程規定之權利。足見農田水利會不僅承擔國家行政任務，為公共利益而行事，另方面亦需兼顧成員之利益。而公有土地既以土地法第 4 條所定者為限，因此，自不因農田水利會負有承擔國家行政任務，即認農田水利會登記取得上揭土地即為公有土地，而得以抵充平均地權條例第 60 條第 1 項所定之公共道路等 10 項用地，上開最高行政法院 100 年度判字第 1665 號判決，亦同斯旨。基上說明，系爭市地重劃區內原告所有之土地，非屬公有土地，不應予抵充為本重劃區內共同負擔之公共設施用地。

(三) 訴願決定理由及原處分抵充原告所有系爭土地之法令依據即內政部 73 年 7 月 2 日臺(73)內地字第 239866 號函釋，增加法律所無之限制，明顯牴觸法律規定，有違法律保留原則及法律優位原則：

1. 按「至於……固經內政部 91 年 4 月 9 日臺內中地字第 091000 4316 號函及 73 年 7 月 2 日臺(73)內地字第 239866 號函釋在案。上開函釋固謂關於農地重劃後交由水利會管理，原為參與農地重劃之土地所有權人共同提供之原水路用地，仍應依規定抵充為共同負擔之公共設施用地等語，惟辦理農地重劃之目的，係在使農地重劃區域內原屬零散畸零、未鄰灌排水路之農地，經過農地重劃交換分合而獲取地形完整，以利農地利用，則重劃區內土地所有權人依比例負擔之水路用地與其獲配土地價值，業經重劃分配結算完成；況此種由農民負擔所形成之水路，目的在供農地灌排，而非作為農村居民現代生活所需之公共設施用地，此參諸農地重劃條例第 6 條規定：『直轄市或縣(市)主管機關因左列情形之一，得就轄區之相關土地勘選為重劃區，擬訂農地重劃計畫書，連同範圍圖說，報經上級主管機關核定

，實施農地重劃：一、耕地坵形不適於農事工作或不利於灌溉、排水者。二、耕地散碎不利於擴大農場經營規模或應用機械耕作者。三、農路、水路缺少，不利於農事經營者。四、須新闢灌溉、排水系統者。五、農地遭受水沖、砂壓等重大災害者。六、舉辦農地之開發或改良者。農地重劃區之勘選，應兼顧農業發展規劃與農村社區建設，得不受行政區域之限制。』及農村社區土地重劃條例第3條：『本條例所稱農村社區，指依區域計畫法劃定非都市土地使用分區之鄉村區、農村聚落及原住民聚落。前項農村社區得因區域整體發展或增加公共設施之需要，適度擴大其範圍。』及第5條規定：『有下列情形之一者，直轄市或縣（市）主管機關得報請中央主管機關核定辦理農村社區土地重劃：一、促進農村社區土地合理利用需要。二、實施農村社區更新需要。三、配合區域整體發展需要。四、配合遭受地震、水災、風災、火災或其他重大事變損壞之災區重建需要。……』及參酌其立法說明，可知農村社區土地重劃係鑑於臺灣地區7千個村里中屬農業村里有4千多個，又大多為已有建物之老舊村莊，故為改善農村社區生活環境辦理重劃，而重劃後區內土地除公共設施用地外，均編定為建築用地，以達農村社區更新之目的，核與農地重劃條例係以農地為對象及達成農地有效利用者不同，則二者之公地公用精神，自屬有別，是若無法律明文規定或未經所有權人同意，自難援引農地重劃條例第11條：『重劃後農路、水路用地，應以重劃區內原為公有及農田水利會所有農路、水路土地抵充之；其有不足者，按參加重劃分配土地之面積比例分擔之。……』之規定，將農田水利會所有之水路排除於農村社區土地重劃分配之外，逕提供為重劃區所有權人公共設施用地之餘地。再者由農民負擔形成之水路既為管理維護方便登記為農田水利會所有，該會即屬所有權人，其後即便再經重劃分配土地或差額地價，充其量僅屬農田水利會管有標的物之改變，難謂係因重劃獲取不當利益。另衡酌參與農村社區土地重劃之土地所有權人未必與辦理農地重劃提供土地之農民相同，

以本件為例，相對於參與農地重劃之土地所有權人僅為少數人，倘以前次尖山農地重劃農民所提供登記屬被上訴人所有之土地抵充本次辦理系爭農村社區土地重劃所需之公共設施用地，則無異是將前次由尖山農地重劃農民提供之土地，無償提供給參與本次農村社區土地重劃之少數人，其對於前次尖山農地重劃提供土地而未參與本次農村社區土地重劃之多數農民反而不公。則上訴人援引內政部上開 91 年 4 月 9 日臺內中地字第 0910004316 號函釋主張本件抵充合法云云，並無法律依據。」最高行政法院 100 年度判字第 1665 號判決意旨參照。

2. 次按「……內政部 73 年 7 月 2 日函釋認農地重劃後交由水利會管理，原為參與農地重劃之土地所有權人共同提供之原水路用地，應依規定抵充為水路用地及共同負擔之公共設施用地，與前揭說明不合，增加法律所無之限制，應不予適用。」最高行政法院 100 年度判字第 1134 號判決意旨參照。
3. 經查，關於人民自由權利之限制，應以法律加以規範，憲法第 23 條定有明文。此所謂法律，依憲法第 170 條規定，係指經立法院通過，總統公布者而言。憲法第 15 條規定人民之財產權應予保障，旨在確保個人依其財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害。農田水利會係秉承國家推行農田水利事業之宗旨，依法律設立之公法人，為地方水利自治團體（司法院釋字第 628 號解釋參照），其財產亦應受憲法有關財產權規定之保障。最高行政法院 92 年度判字第 924 號判決要旨揭示：「按對人民財產權之限制，必須合於憲法第 23 條所定必要程度，並以法律定之，其由立法機關明確授權行政機關以命令訂定者，須據以發布之命令符合立法意旨且未逾越授權範圍時，始為憲法所許。倘由法律授權訂定行政命令者，其授權必須具體明確，且未逾越母法之範圍，始為有效。」本件被告依上開內政部函釋，於重劃計畫書中將原告依農地重劃後登記取得之系爭土地誤為公有土地並將之抵充為該重劃區之公共設施，被告原處分之法

令依據即內政部 73 年 7 月 2 日臺（73）內地字第 239866 號函釋，顯係增加法律所無之限制，並明顯牴觸法律規定，有違法律保留原則及法律優位原則，業經上開最高行政法院 100 年度判字第 1134 號、100 年度判字第 1665 號等判決意旨明白剖析。故本件被告將原告所有之土地抵充為重劃區內公共設施用地之行為，係對於原告之財產權為限制及剝奪，參諸上開憲法及上開最高行政法院判決揭示之要旨，須以法律定之，自不得以欠缺法源依據之行政函釋為之，是被告徒執內政部函釋將系爭土地逕為抵充重劃區內之公共設施用地，即屬於法有悖，自非適法。訴願決定未察原處分之違法，完全肯認內政部 73 年 7 月 2 日臺（73）內地字第 239866 號函釋，遞予維持，遽為訴願駁回，顯有理由不備。

- （四）被告辯稱基於公法上信託關係，原告並非系爭 25 筆土地實質所有權人，不得依民法第 759 條之 1 規定主張取得系爭 25 筆土地之所有權云云，顯不足採。查系爭 25 筆土地係改制前臺南縣辦理 59 年新營農地重劃原為參與該次農地重劃之土地所有權人共同提供之原水路用地，原告既依農地重劃條例第 37 條第 3 項：「重劃區內農田水利會管理之水路及有關水利設施，其用地登記為農田水利會所有，並由農田水利會管理、維護之」規定，取得系爭 25 筆土地之所有權，即係土地之實質所有權人，此有內政部 81 年 4 月 14 日臺（81）內地字第 8175926 號函：「農田水利會所有原屬農地重劃土地所有權人提供之水路用地，既係依農地重劃條例第 37 條規定，登記農田水利會為土地所有權人，農田水利會當然享有法律對土地所有權人之權益保障；該等水路用地實施區段徵收時，依平均地權條例第 54 條及其施行細則第 74 條規定，農田水利會得申請發給抵價地。」可證，另有最高行政法院 98 年度 4 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議（一）意旨亦足資參照，不容被告以毫無根據之公法上信託關係，恣意否認原告為系爭 25 筆土地之實質所有權人地位。是被告上開所辯，顯不足採。

- （五）被告辯稱基於誠信原則之作用，原告就其並未異議致曾確

定之「本重劃區部分土地曾經參與 59 年臺南縣新營農地重劃，依規定應將原告管有之水路用地列入抵充（抵充面積為 0.9956 公頃）」之內容，自應受其拘束，而不得再於本件另為相反之主張云云，顯不可採。查系爭重劃計畫書業經被告重新審查，並自 104 年 8 月 24 日至同年 9 月 23 日起重新公告，揆諸最高行政法院 100 年度判字第 1741 號判決意旨，被告就系爭重劃計畫書專案通盤檢討，重新為實體上審查並有所處置，但就原告部分，並未變更第一次裁決之事實基礎及規制性結論，此等處置乃是一個新的行政處分，能夠獨立於第一次處分之外，作為一個獨立的行政爭訟對象。核上開重新審查乃係對於系爭重劃計畫書作通盤審查，自對全部土地所有權人均生連動影響，絕不可因原告土地辦理抵充乙節內容並無變更修正而逕謂前開重新審查後之公告對外並未對原告生效，故系爭重劃計畫書經通盤檢討重新公告後，性質上屬於一個新的行政處分，能夠獨立於第一次處分之外，作為一個獨立的行政爭訟對象。且本件訴願決定書亦肯認被告 104 年 8 月 19 日府地徵字第 1040772539A 號公告，性質上屬於行政處分，未為不受理決定而為實體有無理由之決定至明。是原告不服原處分，依法提起訴願及行政爭訟，自為憲法保障訴訟權之正當行使。故被告上開所辯，亦不可採等情。並聲明求為判決訴願決定及原處分關於原告所有坐落臺南市○○區○○○段 840-1 地號等 25 筆參與市地重劃之土地（如附表所示），面積合計 0.9956 公頃納入抵充之部分均撤銷。

四、被告則以：

（一）系爭 25 筆土地確實為公有土地，致將之抵充為市地重劃之水路用地及共同負擔之共同設施用地者，自係合法正當：

1. 按「重劃土地之分配，按各宗土地原來面積，扣除應負擔之農路、水路用地及抵付工程費用之土地，按重新查定之單位區段地價，折算成應分配之總地價，再按新分配區單位區段地價折算面積，分配予原所有權人。」、「（第 1 項）重劃區農路及非農田水利會管理之水路，其用地應登記為該管直轄市或縣（市）所有。原登記為國有、省有及

鄉（鎮）有者，應辦理註銷手續。（第2項）前項農路及水路，由直轄市或縣（市）政府自行或指定機關、團體管理、維護之。其費用由各該政府列入年度預算。（第3項）重劃區內農田水利會管理之水路及有關水利設施，其用地登記為農田水利會所有，並由農田水利會管理、維護之。」農地重劃條例第21條第2項前段、第37條分別定有明文。次按「因繼承、強制執行、徵收、法院之判決或其他非因法律行為，於登記前已取得不動產物權者，應經登記，始得處分其物權。」民法第759條亦有明文。故得因法律之規定而在登記前取得不動產所有權，只不過該未經登記已取得之所有權，其處分之權能受到限制而已，亦即其依法律規定固可不經登記即取得所有權，但卻必須在登記後始得以法律行為處分之。基上，由於系爭25筆土地原為參與改制前臺南縣59年新營農地重劃之土地所有權人共同提供之原水路用地，依前揭農地重劃條例之規定，其所有權在登記前其實已先由改制前臺南縣政府依法律規定而取得（所謂「其他非因法律行為，於登記前已取得不動產物權者」係指依法律規定取得不動產物權、依原始建築之事實行為取得建物之所有權等情形），則其性質上當然係屬土地法第4條所稱之公有土地，原處分及訴願決定依平均地權條例第60條第1項規定及內政部73年7月2日臺（73）內地字第239866號函釋意旨將之抵充為市地重劃之水路用地及共同負擔之共同設施用地，自係合法正當。又改制前臺南縣政府在依農地重劃條例規定於未經登記前取得系爭25筆土地（原水路用地）之所有權後，依同條例第37條第2項規定，改制前臺南縣政府可自行管理其所有之系爭25筆土地（即登記自己為所有權人），然改制前臺南縣政府亦可基於便宜考量而將其所有之系爭25筆土地交由包含農田水利會（公法人）在內之其他適當之機關或團體管理，只不過當改制前臺南縣政府基於便宜考量而將所有之系爭25筆土地交由原告管理時，依農地重劃條例第37條第3項規定，改制前之臺南縣政府應將其所有之系爭25筆土地所有權登記在原告（公法人）名下而已（此際改制前臺南縣

政府係依農地重劃條例第 37 條第 3 項之「法律規定」將其於登記前所已取得之系爭 25 筆土地之所有權登記在原告名下，改制前臺南縣政府並非依「法律行為」之處分而將其於登記前所已取得之系爭 25 筆土地所有權移轉登記在原告名下，故該項所有權登記乃屬民法第 759 條之規範範疇）。

由上可知，系爭 25 筆土地之所有權人乃為改制前臺南縣政府，至於系爭 25 筆土地之所以會登記在原告名下，實係改制前臺南縣政府基於「交予原告管理維護更為便宜」之特定目的，故在形式上原告雖為系爭 25 筆土地所有權之登記名義人，但在實質上原告就系爭 25 筆土地卻僅係管理人，並無所有權人之終局處分權；改制前臺南縣政府將系爭 25 筆土地交付予原告僅係基於由原告管理維護之目的，並非基於讓與所有權之目的，則改制前之臺南縣政府原不必逾越上開管理目的而將系爭 25 筆土地之所有權登記在原告名下，然依農地重劃條例第 37 條第 3 項之規定，改制前臺南縣政府乃逾越上開管理目的而將系爭 25 筆土地之所有權登記在原告名下，此情究其性質乃屬公法上之法定信託，惟該公法上之法定信託當然不能改變系爭 25 筆土地之實質上所有權人本屬改制前之臺南縣政府之本質（故改制前臺南縣政府始有終局處分權），更不能改變其本屬公有土地之本質，此由農地重劃條例第 37 條第 2 項規定改制前臺南縣政府既可選擇將系爭 25 筆土地交由原告管理維護，並將所有權信託登記在原告名下，亦可選擇由改制前臺南縣政府自己管理系爭 25 筆土地，並將所有權登記在改制前之臺南縣政府自己名下者益見其然。從而，原處分及訴願決定依平均地權條例第 60 條第 1 項規定及內政部 73 年 7 月 2 日臺（73）內地字第 239866 號函釋意旨將系爭 25 筆公有土地抵充為市地重劃之水路用地及共同負擔之共同設施用地，自係合法正當。

2. 次按 85 年 1 月 26 日制定公布之信託法於本件公法上之法定信託並無適用。蓋改制前臺南縣政府係早在 59 年間即將所有之系爭 25 筆土地交由原告管理，並依農地重劃條例第 37 條第 3 項規定將之信託登記在原告名下，其行為當時尚無

信託法，致該行為應無信託法之適用；尤其，信託法乃係規範私法上之信託行為，且係就意定信託而為規定，然本件則屬公法上之信託行為，且係屬法定信託，故本件信託核無信託法之適用。基上，本件之信託既不適用信託法，則其信託乃係直接依據公法上之法律規定（即農地重劃條例第 37 條）而來，從而本件信託不以信託登記為必要（事實上，即使係私法上之意定信託，亦不以信託登記為必要，其只是在未經信託登記之情況下不得對抗善意第三人而已）。

3. 再按「（第 1 項）不動產物權經登記者，推定登記權利人適法有此權利。（第 2 項）因信賴不動產登記之善意第三人，已依法律行為為物權變動之登記者，其變動之效力，不因原登記物權之不實而受影響。」98 年增訂之民法第 759 條之 1 定有明文。查上開民法第 759 條之 1 第 1 項規定，係為建構同條第 2 項關於善意取得所有權之基礎而設，此對照第 1 項及第 2 項兩項條文之內容並予體系觀察後自明。以本件而言，改制前臺南縣政府係依農地重劃條例第 37 條第 2 項規定就其所有之系爭 25 筆土地基於便宜考量而選擇交付予原告管理維護，乃依前揭法律規定將系爭 25 筆土地之所有權信託登記在原告名下（公法上之法定信託），故在改制前臺南縣政府與原告之間就系爭 25 筆土地乃係存在著公法上之法定信託關係，是受託人原告對委託人改制前臺南縣政府不能主張其係系爭 25 筆土地之所有權人，亦即受託人原告對委託人改制前臺南縣政府不得主張其依民法第 759 條之 1 第 1 項規定基於登記而被推定適法有系爭 25 筆土地之所有權，亦即對於改制前臺南縣政府而言，原告根本無從被推定適法有系爭 25 筆土地之所有權。甚且，原告明知其就系爭 25 筆土地係基於為改制前臺南縣政府管理維護之目的而受信託登記為系爭 25 筆土地之所有權人（即原告明知其並非系爭 25 筆土地之真正所有權人，且真正所有權人實為改制前之臺南縣政府），從而原告就「系爭 25 筆土地之所有權登記」對於改制前臺南縣政府而言實非所謂善意信賴登記而應受交易安全保護之第三人，是原告對改制

前臺南縣政府自不得主張其依民法第 759 條之 1 規定因善意信賴不動產登記而取得系爭 25 筆土地之所有權，但如原告已將系爭 25 筆土地之所有權有償移轉予不知情之第三人時，則該第三人便有可能係善意信賴登記而應受交易安全保護之人，致該第三人便有可能得對改制前之臺南縣政府主張其依民法第 759 條之 1 規定因善意信賴不動產登記而取得系爭 25 筆土地之所有權，惟無論如何，原告不可能係善意信賴登記而應受交易安全保護之第三人，已如前述。

4. 至於原告所援引之最高行政法院 100 年度判字第 1134 號判決（同該院 98 年度 4 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議（一））及 100 年度判字第 1665 號判決所持之見解雖與被告不同，然上開實務見解尚非判例，且上開實務見解並未斟酌被告所述「改制前臺南縣政府係基於管理維護之目的而依法律規定將系爭 25 筆土地之所有權信託登記在受託人原告名下（此係公法上之法定信託關係），致系爭 25 筆土地乃為公有土地，且受託人原告對委託人改制前臺南縣政府當然不能主張其為系爭 25 筆土地之所有權人」之事實上及法律上之關鍵因素，是原告所援引之前揭實務見解尚難據為本案之判斷依據。

- （二）按誠信原則不特於私法領域有其適用（參照民法第 148 條規定），於公法領域亦有其適用（參照行政程序法第 4 條及第 8 條等規定）。本件被告曾於 100 年 6 月 24 日府地徵字第 1000416760B 號公告之重劃計畫書第 5 點及第 7 點（三）（四）記載「本重劃區部分土地曾經參與 59 年臺南縣新營農地重劃，依規定應將原告管有之水路用地面積列入抵充（抵充面積為 0.9956 公頃）」等語，原告於上開公告之公告期間（自 100 年 7 月 5 日起至同年 8 月 4 日止）並未提出異議，致上述公告內容因而確定。雖其後被告因都市計畫圖重製專案通盤檢討及工程費用增加修訂重劃計畫書，並於 104 年 8 月 19 日以府地徵字第 1040772539A 號公告（公告期間自 104 年 8 月 24 日起至同年 9 月 23 日止），然上開公告就涉及原告抵充之土地、面積、法令依據等均與之前之重劃計畫書完全相同，雖因該次公告係屬另一次之行政處分，

致原告仍得對之提起行政爭訟，惟基於禁反言、禁止權利濫用及爭點效等誠信原則之作用，則原告就其並未異議致曾經確定之「本重劃區部分土地曾經參與 59 年臺南縣新營農地重劃，依規定應將原告管有之水路用地面積列入抵充（抵充面積為 0.9956 公頃）」之內容，自應受其拘束，而不得再於其後另為相反之主張，是原告之訴仍無理由等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、本件兩造之爭點為原由農地重劃之土地所有權人共同提供，登記在農田水利會名下之水路用地，嗣後參與市地重劃，得否將該土地列入抵充共同負擔之公共設施用地面積？本院判斷如下：

（一）按「平均地權之實施，依本條例之規定；本條例未規定者，適用土地法及其他有關法律之規定。」、「依本條例規定實施市地重劃時，重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停車場、零售市場等 10 項用地，除以原公有道路、溝渠、河川及未登記地等 4 項土地抵充外，其不足土地及工程費用、重劃費用與貸款利息，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，並以重劃區內未建築土地折價抵付。……。」分別為平均地權條例第 1 條及第 60 條第 1 項所明定。又同條例施行細則第 82 條第 1 款規定：「本條例第 60 條之用詞，定義如下：一、原公有道路、溝渠、河川等土地：指重劃計畫書核定時，實際作道路、溝渠、河川使用及原作道路、溝渠、河川使用已廢置而尚未完成廢置程序之公有土地。」而所謂公有土地，平均地權條例未為定義規定，自應適用土地法之規定。依土地法第 4 條及第 52 條規定：「本法所稱公有土地，為國有土地、直轄市有土地、縣（市）有土地或鄉（鎮、市）有之土地。」、「公有土地之登記，由原保管或使用機關囑託該管直轄市或縣（市）地政機關為之，其所有權人欄註明為國有、直轄市有、縣（市）有或鄉（鎮、市）有。」是有關市地重劃內應抵充為公共設施之土地，限於前揭公有土地；至於農田水利會係秉承國家推行農田水利事業之宗旨，依法律

設立之公法人，為地方水利自治團體，故登記其名下之土地尚與公有土地有別。

- (二) 次按「(第1項)重劃後農路、水路用地，應以重劃區內原為公有及農田水利會所有農路、水路土地抵充之；其有不足者，按參加重劃分配土地之面積比例分擔之。」、「(第1項)重劃區農路及非農田水利會管理之水路，其用地應登記為該管直轄市或縣(市)所有。原登記為國有、省有及鄉(鎮)有者，應辦理註銷手續。(第2項)前項農路及水路，由直轄市或縣(市)政府自行或指定機關、團體管理、維護之。其費用由各該政府列入年度預算。(第3項)重劃區內農田水利會管理之水路及有關水利設施，其用地登記為農田水利會所有，並由農田水利會管理、維護之。」農地重劃條例第11條第1項及第37條分別定有明文。經查，原告所有系爭土地，係改制前臺南縣辦理59年(地政事務所登記農地重劃日期為60年8月21日)新營農地重劃後交由原告管理，原為參與該次農地重劃之土地所有權人共同提供之原水路用地乙節，業據兩造分別陳明在卷，復有土地登記謄本及土地登記簿等影本附本院卷(第161-407頁)可稽，洵堪認定。次查，被告為辦理「臺南市第三期新營區客運轉運中心市地重劃」案，報經內政部以100年4月19日內授中辦地字第1000724269號函核定市地重劃計畫書，並經被告以100年6月24日府地徵字第1000416760B號公告，公告期間自100年7月5日起至同年8月4日止，上開公告之重劃計畫書記載「本重劃區部分土地曾經參與59年臺南縣新營農地重劃，依規定應將臺灣嘉南農田水利會管有之水路用地面積列入抵充。」等語，抵充面積為0.9956公頃，原告於公告期間並未對上開重劃計畫書提出異議；嗣上開重劃計畫書因都市計畫圖重製專案通盤檢討及工程費用增加需進行修正，經內政部以104年6月18日內授中辦地字第1041304786號函核定修正，被告乃以104年8月19日府地徵字第1040772539A號公告修正後之重劃計畫書，公告期間自104年8月24日起至同年9月23日止，本次修正公告之重劃計畫書並未變動原告抵充土地之面積及

法令依據等情，亦有內政部 100 年 4 月 19 日內授中辦地字第 1000724269 號函、104 年 6 月 18 日內授中辦地字第 1041304786 號函（詳見訴願卷第 70、84 頁）、被告 100 年 6 月 24 日府地徵字第 1000416760B 號公告、100 年 4 月擬訂之市地重劃計畫書、104 年 8 月 19 日府地徵字第 1040772539A 號公告、104 年 5 月擬訂第一次修訂市地重劃計畫書及原告範圍內抵充土地一覽表等影本（詳見原處分卷第 1、4、15、18、54 頁）附卷足稽。按民法第 759 條之 1 第 1 項規定，不動產物權經登記者，推定權利人適法有此權利，則農田水利會於農地重劃後登記為重劃區內農水路及水利設施之所有權人者，應可認農田水利會為所有權人，此觀之農地重劃區農民提供之水路用地，於登記為農田水利會所有後，嗣該土地被徵收，應以農田水利會為徵收對象，並依土地徵收條例第 24 條第 1 項規定，以農田水利會為領取徵收補償費之權利人即明（最高行政法院 98 年度 4 月份第二次庭長法官聯席會議決議參照）。則上開重劃計畫書既將參與 59 年臺南縣新營農地重劃，依規定登記在原告名下管有之水路用地面積列入抵充平均地權條例第 60 條第 1 項規定之公共設施用地，揆諸前揭平均地權條例施行細則及土地法規定與說明，原告為地方水利自治團體，登記其名下之土地，非屬公有土地，自不得適用平均地權條例第 60 條規定列入抵充公共設施用地，被告擬定之市地重劃計畫書，將原告所有系爭土地列入抵充公共設施用地，自有違誤。

- （三）至於內政部 73 年 7 月 2 日臺內地字第 239866 號函釋關於水利會管有之灌排渠道參加市地重劃如何辦理分配乙案所為規定：「……至於屬農地重劃後交由水利會管理，原為參與農地之土地所有權人共同提供之原水路用地，仍應依規定抵充為水路用地及共同負擔之公共設施用地。」等語。因辦理農地重劃之目的，係在使農地重劃區域內原屬零散畸零、未鄰灌排水路之農地，經過農地重劃交換分合而獲取地形完整，以利農地利用，則重劃區內土地所有權人依比例負擔之水路用地與其獲配土地價值，業經重劃分配結算完成，且此種由農民負擔所形成之水路，目的在供農地灌

排，而非作為當地居民現代生活所需之公共設施用地；又按農田水利會組織通則第 1 項規定：「農田水利會以秉承政府推行農田水利事業為宗旨。農田水利會為公法人。」第 10 條規定：「農田水利會之任務如左：一、農田水利事業之興辦、改善、保養及管理事項。二、農田水利事業災害之預防及搶救事項。三、農田水利事業經費之籌措及基金設立事項。四、農田水利事業效益之研究及發展事項。五、農田水利事業配合政府推行土地、農業、工業政策及農村建設事項。六、主管機關依法交辦事項。」而同通則第 14 條規定在農田水利會事業區域內，合於該條規定之受益人，均為會員，又同通則第 15 條規定，會員在各該農田水利會內，有享受水利設施及其他依法令或該會章程規定之權利。足見農田水利會不僅承擔國家行政任務，為公共利益而行事，另方面亦需兼顧成員之利益。而公有土地既以土地法第 4 條所定者為限，因此，自不因農田水利會負有承擔國家行政任務，即認農田水利會登記取得上揭土地即為公有土地，而得以抵充平均地權條例第 60 條第 1 項所定之公共道路等 10 項用地。上開內政部 73 年 7 月 2 日函釋認農地重劃後交由水利會管理，原為參與農地重劃之土地所有權人共同提供之原水路用地，應依規定抵充為水路用地及共同負擔之公共設施用地，與前揭說明不合，增加法律所無之限制，應不予適用（最高行政法院 100 年度判字第 1134 號判決意旨參考）。被告主張其為系爭土地之實質所有權人，其係基於公法上法定信託關係，將該土地登記在原告名下，故該土地仍屬公有土地性質，仍得將該土地列入抵充公共設施用地云云，自不足採。另被告 104 年 5 月擬訂第一次修訂市地重劃計畫書，仍援引舊資料計算原告所有系爭土地應抵充市地重劃公共設施用地之面積，惟觀之前揭土地登記謄本及土地登記簿所載，其中○○○段 840-1、884、900、905-1、910、923-1、972、973、981、983 地號等土地，嗣後已因分割而減少面積，被告仍以分割前之面積計算系爭土地面積合計 9,956m²，尚有未合，惟系爭土地既不得作為抵充市地重劃公共設施用地之面積，故

此部分面積計算尚不影響本件判決結果，併此敘明。

- (四) 再按學說上所謂之爭點效，係指法院於確定判決理由中，就訴訟標的以外當事人所主張之重要爭點，本於當事人辯論之結果已為判斷時，除有顯然違背法令，或當事人已提出新訴訟資料足以推翻原判斷之情形外，於同一當事人就與該重要爭點有關所提起之他訴訟，不得再為相反之主張，法院亦不得作相反之判斷，以符訴訟法上之誠信原則而言。是爭點效之適用，必須前後兩訴訟當事人同一，且前案就重要爭點之判斷非顯然違背法令，及當事人未提出新訴訟資料足以推翻原判斷等情形始足當之（最高法院 99 年度臺上字第 781 號民事判決意旨參考）。查，本件被告為辦理「臺南市第三期新營區客運轉運中心市地重劃」案，曾報經內政部核定市地重劃計畫書，並經被告於 100 年 6 月 24 日公告，上開公告之重劃計畫書記載「本重劃區部分土地曾經參與 59 年臺南縣新營農地重劃，依規定應將臺灣嘉南農田水利會管有之水路用地面積列入抵充。」等語，抵充面積為 0.9956 公頃，原告於公告期間並未對上開重劃計畫書提出異議；嗣上開重劃計畫書因都市計畫圖重製專案通盤檢討及工程費用增加需進行修正，報經內政部核定修正重劃計畫書，並經被告於 104 年 8 月 19 日公告在案，已如前述；雖然本次修正公告之重劃計畫書並未變動原告抵充土地之面積及法令依據，惟被告既係以都市計畫圖重製專案通盤檢討及工程費用增加需進行修正重劃計畫書，自屬一新的行政處分，原告自得就該處分為行政爭訟，且先前 100 年核定之重劃計畫書，既未經原告為行政訴訟，揆諸上開說明，自無適用爭點效理論之餘地，更無適用基於由誠信原則衍生之禁反言原則可言。是被告主張系爭公告之重劃計畫書就涉及原告抵充之土地、面積、法令依據等均與之前之重劃計畫書完全相同，雖因該次公告之重劃計畫書係屬另一次之行政處分，致原告仍得對之提起行政爭訟，惟基於禁反言、禁止權利濫用及爭點效等誠信原則之作用，則原告就其並未異議致曾經確定之「本重劃區部分土地曾經參與 59 年臺南縣新營農地重劃，依規定應將原告管

有之水路用地面積列入抵充（抵充面積為 0.9956 公頃）」之內容，自應受其拘束，而不得再於其後另為相反之主張云云，自無足取。

六、綜上所述，被告所為修正之重劃計畫書就原告所有系爭土地抵充市地重劃公共設施用地部分，既有違誤，訴願決定未予糾正，亦有未洽。原告起訴意旨求為撤銷，為有理由，應予准許。又本件事證已明，至於兩造其餘主張，經核與判決結果不生影響，爰不一一論述，附此敘明。

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

中 華 民 國 105 年 12 月 27 日
高雄高等行政法院第二庭

審判長法官 蘇 秋 津
法官 林 彥 君
法官 李 協 明

以上正本係照原本作成。

一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第 241 條之 1 第 1 項前段）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第 1 項但書、第 2 項）

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 105 年 12 月 27 日

書記官 黃 玉 幸

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（105 年版）第 227-253 頁