

01 高雄高等行政法院裁定

02 高等行政訴訟庭第二庭

03 113年度訴字第433號

04 原 告 孫胡珍霜

05 被 告 高雄市政府地政局楠梓地政事務所

06 代 表 人 王名玲

07 上列當事人間請求發還土地事件，原告提起行政訴訟，本院裁定  
08 如下：

09 主 文

10 一、原告之訴駁回。

11 二、訴訟費用由原告負擔。

12 理 由

13 一、程序事項：

14 原告與其配偶孫學明結婚後，約定冠夫姓，並向戶政機關登  
15 記在案，有卷附原告國民身分證及個人戶籍資料可稽（本院  
16 卷第123、323頁），是依民法第1000條第1項規定，原告正  
17 確姓名為孫胡珍霜，惟經本院審判長裁定命其補正，迄未補  
18 正，爰由本院逕予更正之。

19 二、爭訟概要：

20 (一)緣重測前高雄市楠梓區（下同）後勁段後勁小段900-4地  
21 號、右沖段右沖小段42地號等土地原屬中油公司所有，民國  
22 48年9月間因「移交授田」移轉為國有，並以「戰士授田」  
23 原因移轉為原告父親胡威清等22人共有，胡威清因戰士授田  
24 取得右沖段右沖小段42地號土地應有部分1/22，並為改制前  
25 行政院國軍退除役官兵就業輔導委員會（現改制為國軍退除  
26 役官兵輔導委員會，下稱退輔會）之高雄農場第九農莊授田  
27 榮民場員。嗣退輔會於60年間為擴大輔導榮民榮眷就業，籌  
28 建塑膠工廠，經商得原高雄農場第九農莊場員之同意（含胡

威清），交回戰士授田耕地，上開土地遂於56年至61年間陸續以「交還」為原因回復登記為國有（60年6月2日胡威清將應有部分移轉登記為國有，下稱系爭所有權移轉登記），以供興建塑膠工廠廠房之用，退輔會並在工廠旁另覓國有土地，興建房舍安置該等場員居住（含胡威清），土地及房屋產權屬於國有，安置之場員對於該房舍僅有使用權。

(二)前開右沖段右沖小段42地號土地於75年間重測合併於莒光段一小段13、516、519地號，後莒光段一小段13地號因分割增加13-1、13-2、13-3、13-4、13-5（原告請求發還之土地，下稱系爭土地）、13-6地號等土地，並於82年11月25日辦理更正登記（下稱系爭更正登記），將登記原因由「管理者變更」更正為「買賣」。原告認退輔會於60年間以遷讓為理由詐欺胡威清，並偽造印鑑證明，將系爭土地以公文方式要求被告辦理移轉所有權登記為國有，並質疑被告82年間發現錯誤登記，在未有買賣契約書等證據下，擅自更正登記原因為「買賣」，且特意銷毀資料，遂以113年8月19日陳情書，分別向總統府、內政部陳情系爭土地之登記簿登載及登記案件辦理程序等疑義，要求被告將錯誤登記之系爭土地所有權更正歸還予原告即胡威清唯一繼承人，經總統府以113年8月22日華總公三字第11300076490號書函及內政部113年8月23日台內地字第1130262847號書函轉知被告查明，被告以113年9月13日高市地楠登字第11370758500號函（下稱113年9月13日函）復原告略以，系爭土地登記案件申請書及其原因證明文件已逾保存年限而依法銷毀。原告不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張略以：系爭土地乃政府因體恤無家可歸之老兵，贈與原告父親胡威清，然於60年間遭訴外人退輔會以遷讓名義強迫系爭土地之所有權人（含胡威清）簽立土地自願交還書，並偽造印鑑證明，以公文方式要求被告辦理過戶登記予國有。原告提出陳情，主要是為查閱82年銷毀清冊等相關資料，然經被告於答辯狀內自承並無買賣契約書，原告查

得被告未依規定，辦理土地過戶時並非使用土地買賣契約書，而係以違法的土地志願交還書辦理非法過戶。被告明知退輔會並未與系爭土地所有權人達成買賣土地契約之事實，仍執意協助退輔會辦理非法過戶，原以「交還」之無效內政部地政司登記原因標準用語辦理土地過戶登記，後又偽造文書更正為「買賣」，經原告陳情上層機關後，被告仍拒絕提供82年銷毀清冊，即可證實系爭土地過戶係因蓄意錯誤遺漏或虛偽登記，自屬無效過戶。被告明知違法仍與退輔會合謀欺上瞞下，非法奪取系爭土地，原告今代父申冤，要求被告需將登載錯誤之系爭土地所有權更正歸還原告等語。並聲明：無效登記之土地歸還原土地所有權人。

#### 四、被告答辯主張略以：

(一) 系爭土地係於48年9月13日以戰士授田原因由胡威清取得所有權，嗣因胡威清離場，退輔會所屬高雄農場於60年5月26日以(60)高農總字第0592號函（下稱高雄農場囑託函）檢附授田土地交還國有囑託登記申請書等資料，囑託被告依現已廢止之行政院國軍退除役官兵輔導委員會所屬農場授田後年老暨離場場員土地財產處理辦法規定辦理交還登記，在囑託登記之場合，為囑託登記之機關無須提出登記原因之證明文件，地政機關為登記時，並無就囑託登記原因之適法正當與否加以審查之權，故被告所為登記處分，於法有據。且依土地登記規則第7條及第143條規定，本案非經退輔會因撤銷權之行使或法院確定判決，不得塗銷已登記之土地權利。

(二) 系爭該類土地倘授田場員年老失去耕作能力或因故離場、死亡者，仍應交還原由政府授與之土地，並由退輔會酌予補償土地改良費，非屬完全無條件贈與情事，且依原告與退輔會另案臺灣橋頭地方法院113年度訴字第192號民事判決之記載，原告之父胡威清於交還土地時領有新臺幣（下同）12萬元補償費，尚非無償交還國有；至被告82年間發現轉載電腦上線前人工登記簿將登記原因「交還」登記為「買賣」，此作業方式嗣經內政部於84年4月7日以台內地字第8405408號

函統一釋示。又縱被告選用之登記原因「買賣」尚待商榷，惟系爭土地辦理交還登記時乃依高雄農場囑託函辦理，該登記處分，於法有據。再相關案件已逾15年保存年限，並經依法銷毀在案，銷毀清冊亦報奉核准，尚無原告所稱未建立銷毀清冊情事。土地法第68條第1項及第69條所稱登記錯誤，係指登記事項與登記原因證明文件所載之內容不符者，本件登記之資料，因逾保存年限而銷毀，自難認定相關證明文件係偽造、胡威清遭詐騙或強迫交還、或登記事項與登記原因證明文件所載內容不符，業據被告113年9月13日函復明確。況原告提起本件未經訴願前置程序，起訴不合法，應予裁定駁回。

## 五、本院之判斷：

(一)按無效之行政處分，係指行政行為具有行政處分之形式，但其內容具有明顯、嚴重瑕疵而自始、當然、確定不生效力。基於維護法律安定性，學說及各國立法例皆認為行政處分是否無效，除法律定有明文（行政程序法第111條規定參照）之情形外，宜從嚴認定，故乃兼採「明顯瑕疵說」與「重大瑕疵說」作為認定標準之理論基礎。是行政處分無效之原因，除行政程序法第111條第1款至第6款之例示規定外，尚有第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，惟無論何者，均需行政處分內容有「重大明顯之瑕疵」者始得謂之；反之，若瑕疵倘未重大、明顯，則行政處分依然有效，僅係得撤銷。所謂「重大明顯瑕疵」，係指行政處分內容有普通社會一般人一望即知有重大瑕疵作為其判斷之標準。換言之，該瑕疵須「在某程度上猶如刻在額頭上般」明顯之瑕疵，倘行政處分之瑕疵未達到重大且明顯而符合絕對無效之要件，充其量僅為行政處分是否違法，而應否撤銷之問題。又行政程序法第111條就行政處分無效情形所設之規定，係於90年1月1日施行，故於本件原告請求確認被告在行政程序法施行前所作成之登記處分（60年間系爭所有權移轉登記、82年間系爭更正

登記) 無效事件，雖無直接適用之餘地，然該條規定無非係就學理上之通說並參酌外國立法例而設為明文，在施行前自得認係法理而作為判斷行政處分是否無效之據據（最高行政法院94年度判字第199號判決參照）。

(二)次按「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。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件。」行政訴訟法第107條第1項第10款定有明文。再按行政訴訟法第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。」第6條第1項、第3項規定：「（第1項）確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。……（第3項）確認訴訟，於原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不得提起之。但確認行政處分無效之訴訟，不在此限。」是對於違法之行政處分，人民應依限提起撤銷訴訟，以為救濟，僅於該違法之行政處分已執行而無回復原狀可能或已消滅者，始得提起或變更為確認行政處分違法之訴訟，此即為確認訴訟補充性原則。因此，當事人對於違法（非無效）之行政處分，如未依限提起撤銷訴訟，無論該行政處分是否已執行完畢或因其他事由而消滅者，亦不得提起確認訴訟。若當事人對之提起確認訴訟者，即屬行政訴訟法第107條第1項第10款之不合法情形，且無從命補正，應以裁定駁回之。

(三)原告本件訴之聲明「無效登記之系爭土地歸還原土地所有權人」，依其起訴狀及陳報狀所載（本院卷第295頁），係提起行政訴訟法第6條之訴訟，請求確認被告於60年、82年間所為系爭所有權移轉登記、系爭更正登記均為無效之行政處

分，且被告應作成准予塗銷上開登記而回復所有權登記予原告之行政處分。就上開確認行政處分無效部分，原告主張系爭所有權移轉登記及系爭更正登記為無效之理由，無非以：系爭土地乃政府體恤老兵而贈與原告之父胡威清，然於60年間遭退輔會以遷讓名義強迫胡威清簽立土地自願交還書，並偽造印鑑證明，以公文方式要求被告辦理過戶登記予國有；被告明知退輔會未與胡威清達成土地買賣契約之事實，仍協助退輔會辦理非法過戶，原以「交還」之無效內政部地政司登記原因標準用語辦理土地過戶登記，後又偽造文書更正為「買賣」，經原告陳情上層機關後，被告仍拒絕提供82年銷毀清冊，即可證實系爭土地過戶係因蓄意錯誤遺漏或虛偽登記，自屬無效過戶等語，惟綜觀原告上開主張並未具體表明系爭所有權移轉登記與系爭更正登記有何符合行政程序法第111條第1款至第6款所列無效事由之情事，且本件就上開登記處分是否違反民法、土地登記規則、登記原因標準用語之爭議，牽涉法規適用之解釋及判斷，足見上開登記處分無論有無瑕疵，該等瑕疵均非「猶如刻在額頭上般」、普通社會一般人一望即知之重大明顯瑕疵，亦不符合行政程序法第111條第7款之要件，是系爭所有權移轉登記及系爭更正登記之處分內容均無重大明顯瑕疵而絕對無效之情形，原告前揭主張，應屬上開登記處分有無違法、是否應予撤銷之範疇，故原告以前詞遽謂上開登記處分應屬無效云云，自不足採。再系爭所有權移轉登記處分作成於60年6月2日、系爭更正登記處分則作成於82年11月25日，此有土地登記簿、異動登記簿在卷可稽（處分卷第12至14、25頁），原告之父胡威清或原告如認上開登記處分違法，自應依限對該等處分提起訴願、撤銷訴訟，尚不得任令處分確定後，逕行提起確認該行政處分無效之訴訟，惟胡威清或原告均未曾對該等登記處分提起訴願、撤銷訴訟，是該等處分早已確定。從而，本件原告對於違法（非無效）之上開登記處分，逕行提起確認訴訟，於法不合，且無從補正，依前述規定及說明，起訴為不合法，

應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定裁定駁回。另就原告主張依土地法第68條、第69條錯誤登記之規定，請求被告應作成准予塗銷上開錯誤登記並回復所有權登記予原告之行政處分部分，核屬應依行政訴訟法第5條規定，於經訴願前置程序後，提起課予義務訴訟，然原告就此並未提起訴願（本院卷第319頁），則其此部分所提課予義務訴訟，亦於法有違，爰併依行政訴訟法第107條第1項第10款規定裁定駁回。

(四)復按行政訴訟法第6條第4項固規定：「應提起撤銷訴訟、課予義務訴訟，誤為提起確認行政處分無效之訴訟，其未經訴願程序者，行政法院應以裁定將該事件移送於訴願管轄機關，並以行政法院收受訴狀之時，視為提起訴願。」惟如前述，系爭所有權移轉登記及系爭更正登記均非無效之行政處分，行政處分仍有效成立，則原告縱認上開登記處分為違法，亦不能提起確認行政處分無效之訴，而應依限提起撤銷訴訟撤銷之。然而，胡威清或原告對於60年6月2日之系爭所有權移轉登記處分及82年11月25日之系爭更正登記處分，均未曾提起訴願、撤銷訴訟，是上開登記處分早已確定，原告亦無由遵期提起訴願，本院自無庸再依該規定，將本件移送於訴願管轄機關，併此敘明。

六、綜上所述，原告所提確認行政處分無效訴訟及課予義務訴訟，均於法不合，且無從補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定裁定駁回。又本件既因原告起訴不合法而經裁定駁回，則兩造有關實體事項之主張，與判決結果不生影響，不再逐一論述。

七、結論：原告之訴不合法。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　1　　月　　17　　日  
審判長法官 孫 國 褒  
法官 曾 宏 揚  
法官 林 韋 岑

一、上為正本係照原本作成。

- 01 二、如不服本裁定，應於送達後10日內，向本院高等行政訴訟庭  
02 提出抗告狀並敘明理由（須按他造人數附繕本）。
- 03 三、抗告時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟  
04 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不  
05 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
- 06

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	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。</li><li>2. 稅務行政事件，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。</li><li>3. 專利行政事件，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。</li></ol>
(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	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 抗告人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。</li><li>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</li><li>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。</li><li>4. 抗告人為公法人、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。</li></ol>
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，抗告人應於提起抗告或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

07 中 華 民 國 114 年 1 月 17 日  
08 書記官 鄭 郁 萱