高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
114年度訴字第99號

原　　告　孫胡珍霜
被　　告　高雄市政府地政局楠梓地政事務所

代　表　人　王名玲
被　　告　國軍退除役官兵輔導委員會

代　表　人　嚴德發

上列當事人間所有權登記事件，原告不服高雄市政府中華民國114年3月11日高市府法訴字第11430189000號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

(一)原告父親胡○○因「戰士授田」，於民國48年9月13日取得原屬台灣中油股份有限公司（更名前為中國石油股份有限公司，下稱中油公司）所有，因「移交授田」用途而移轉為國有，管理機關為被告國軍退除役官兵輔導委員會（改制前為行政院國軍退除役官兵就業輔導委員會，下稱退輔會）之重測前○○市○○區○○段○○小段（下稱○○小段）00地號土地所有權應有部分1/22，並為被告退輔會之高雄農場第九農莊授田榮民場員。嗣被告退輔會為擴大輔導榮民榮眷就業，需土地籌建塑膠工廠，協議補償方案後，商得第九農莊授田榮民場員全體同意（含胡○○）交還授田耕地。被告高雄市政府地政局楠梓地政事務所（下稱楠梓地政）乃依被告退輔會之囑託，就重測前○○小段00地號土地全部（含胡○○上開土地應有部分），於60年6月2日辦理交還為國有之所

有權移轉登記（下稱系爭所有權移轉登記）完竣，以供興建塑膠工廠之用，被告退輔會則在工廠旁另覓國有土地，興建房舍安置胡○○及其他授田榮民場員。嗣於75年間，重測前○○小段00地號土地重測合併於○○市○○區○○段一小段（下稱○○段一小段）00、000、000地號，後○○段一小段00地號因分割，先後增加00-0、00-0、00-0、00-0、00-0、00-0地號等土地（下合稱系爭土地），並於82年11月25日就系爭土地辦理更正登記（下稱系爭更正登記），將登記原因由「管理者變更」更正為「買賣」。

(二)原告認被告退輔會以遷讓土地供作工廠為由，詐欺胡○○，並偽造印鑑證明，與被告楠梓地政合謀，違法辦理系爭所有權移轉登記、系爭更正登記，侵害胡○○之土地財產權，於113年8月19日提出陳情書、於114年1月間向高雄市政府提出訴願，請求撤銷系爭所有權移轉登記並返還其應繼承之土地，遭訴願決定不受理，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、被告退輔會依戰士授田之相關規定，將其管理之重測前○○小段00地號土地贈與原告父親胡○○及其他授田榮民共有，於48年9月13日辦理移轉登記，胡○○取得應有部分1/22。然於60年間，被告退輔會以遷讓土地供興建塑膠工廠之名義，詐騙胡○○及其他土地共有人簽立土地自願交還書，並偽造印鑑證明，復發函要求與之合謀不法侵奪土地之被告楠梓地政，於60年6月2日，以「交還」為登記原因，違法辦理系爭所有權移轉登記為國有，回復由被告退輔會管理。嗣被告楠梓地政於82年11月25日作成系爭更正登記，就合併、分割後之系爭土地，將「交還」之登記原因，更正為「買賣」。然胡○○與被告退輔會間，事實上未曾簽立買賣契約書，土地過戶時係以違法的土地自願交還書辦理，而非買賣契約書，可見係違法無效之登記。

2、胡○○未曾授權被告退輔會辦理土地產權移轉，且該會指派不具專業資格之代理人辦理土地登記事宜，已有違法。胡○○學識不高，當時因信賴退輔會而受騙簽立遷讓同意書、財產交還志願書，並未同意移轉土地。被告退輔會、被告楠梓地政合謀詐騙胡○○，作成違法無效之系爭所有權移轉登記，不法侵奪胡○○之土地，使之受有土地財產權之損失。原告為胡○○之唯一繼承人，自得請求撤銷系爭所有權移轉登記，將原屬胡○○所有之系爭土地返還原告。

(二)聲明：

1、撤銷系爭所有權移轉登記、系爭更正登記處分。

2、確認系爭所有權移轉登記、系爭更正登記處分無效。

3、被告應將土地（○○段一小段0、0地號及系爭土地）返還予原告。

三、被告退輔會答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、依原告起訴狀及陳報狀所載，原告對系爭所有權移轉登記處分、系爭更正登記處分提起撤銷訴訟，須以合法訴願為前提。上開行政處分係被告楠梓地政作成於60年6月2日、82年11月25日，然原告父親胡○○或原告均未曾對之提起訴願，上開行政處分早已確定，原告提起撤銷訴訟，為起訴不合法。

2、原告父親胡○○因戰士授田取得重測前○○小段00地號土地應有部分1/22，嗣被告協議補償後，同意交還授田耕地，由被告囑託楠梓地政於60年6月2日作成系爭所有權移轉登記。嗣後經合併、分割為○○段一小段00、00-0、00-0、00-0、00-0、00-0、00-6地號等土地，並於82年11月25日辦理登記原因之更正登記，相關移轉登記事實業經臺灣橋頭地方法院113年度訴字第192號民事確定判決及本院113年度訴字第433號確定裁定認定在案。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、被告楠梓地政答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、○○段一小段1、2地號係48年間由中油公司辦理「移交授田」登記為國有後，然自始均未辦理「戰士授田」登記，尚無原告所稱應返還土地情事。

2、胡○○以「戰士授田」原因取得重測前○○小段00地號應有部分1/22，嗣因胡○○同意受領補償後離場，退輔會於60年5月26日以(60)高農總字第0000號函檢附授田土地交還國有囑託登記申請書等資料，囑託被告依行政院台49年內字第0038號令頒「授田後年老及離場場員土地財產處理辦法」規定辦理囑託登記為國有。被告係依退輔會上開囑託函辦理交還登記，就囑託登記原因之適法正當與否，並無審查之權，所為登記自無違法、無效情形。

3、系爭所有權移轉登記之登記原因，在人工登記簿為「交還」，後經被告發現電腦地籍資料為「管理者變更」，遂於82年11月25日辦理更正登記。至於由「管理者變更」更正為「買賣」，而非「交換」之原因，因登記資料已逾保存年限而銷燬，無從考查。推測係因當時內政部訂頒之「登記原因標準用語」，並無「交還」，案屬特例，依內政部84年4月7日台內地字第8405408號函釋示之作業方式，自行選用性質相類之現有登記原因標準用語「買賣」，並以82年收件楠地字第000000號辦理更正登記。

(二)聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

(一)關於撤銷訴訟部分：

1、依行政訴訟法第4條第1項、第107條第1項第10款規定意旨，提起撤銷訴訟，除法律別有規定外，應先經合法之訴願程序，未經合法之訴願程序，逕行起訴者，不備訴訟要件，其訴為不合法，行政法院應以裁定駁回之。又依訴願法第14條第1項規定，訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起30日內為之。

2、經查，被告楠梓地政所為系爭所有權移轉登記處分、系爭更正登記處分，分別係60年6月2日、82年11月25日作成，有土地謄本登記資料及大事紀歷程(第11至37頁)、地籍異動索引(第95頁)附附件卷為證。自上開處分作成時起，迄今分別已50、30餘年，年代已久遠，相關通知送達資料均已逾保存期限，衡情於處分作成時已依當時法規之方式通知胡○○，使其知悉。再者，參照原告提出之被告退輔會92年12月8日輔伍字第0000000000號函(本院卷第317頁)、96年6月21日輔伍字第0000000000號函(本院卷第319頁)，均以原告為正本受文者，說明內容略以：退輔會為籌建塑膠工廠，商得胡○○等原屬高雄農場第九農莊之授田榮民同意繳回授田耕地供作建廠用地，經協議每戶遷讓補償費12萬元，其中半數作指定地區重建房屋費用，以分配該農莊場員居住，半數作各項補償（包括一切補償在內），場員並依健康情形分別就醫、就養、就業。胡○○於44年退伍時即安置於高雄農場就業，61年初再安置塑膠工廠，隨於70年5月安置○○○○就養至00年往生，並隨函檢附胡○○簽立之「授田場員交還土地財產志願書(內含發還原繳戰士授田憑證)」及胡○○於60年5月19日申請提供之印鑑證明等情，核與胡○○戶籍資料(附件卷第96頁)相符。依此事證，亦足認系爭所有權移轉登記處分應有通知胡○○，使其知悉，而原告於92年、96年間收受上開被告退輔會函文前，應早已知悉上開處分之登記情事。然原告遲至113年8月19日提出陳情書表示不服、於114年1月間提出訴願書時，自上開處分作成時起算，已逾訴願期間。從而，原告提起撤銷訴訟，其起訴不合法，依其情形無從補正，自應予駁回。

(二)關於確認行政處分無效部分：

1、依行政訴訟法第107條第3項第2款規定意旨，原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。但其情形可以補正者，應先定期間命補正。又依行政程序法第111條規定「行政處分有下列各

款情形之一者，無效：一、不能由書面處分中得知處分機關者。二、應以證書方式作成而未給予證書者。三、內容對任何人均屬不能實現者。四、所要求或許可之行為構成犯罪者。五、內容違背公共秩序、善良風俗者。六、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。七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」之立法意旨，可知其中第1款至第6款為例示規定，第7款則為概括規定，用以補充前6款例示規定所未及涵蓋之情形。至於行政處分之瑕疵性是否達重大明顯之程度，並非依當事人之主觀見解，亦非以受法律專業訓練者之認識能力為標準，而係依一般具有合理判斷能力者之認識能力決定之，其簡易之標準即係普通社會一般人一望即知其瑕疵為判斷標準。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，倘瑕疵尚未達到一望即知之重大明顯程度，一般人對其違法性的存在與否猶存懷疑，基於維持法安定性之必要，則不令該處分無效，其在被正式廢棄前，依然有效，僅係得撤銷而已，不得訴請確認無效。

2、經查，依原告起訴狀及陳報狀補充意旨，係主張被告退輔會以遷讓土地供興建塑膠工廠之名義，詐騙胡○○簽立土地自願交還書，並偽造印鑑證明，復以公函發文囑託被告楠梓地政作成系爭所有權移轉登記，被告楠梓地政明知退輔會與胡○○並無土地買賣契約，仍與之合謀非法辦理過戶，非法作成系爭所有權移轉登記、系爭更正登記處分等情。惟綜觀原告上開主張情形，顯然不符合行政程序法第111條第1款至第6款所列各款無效事由之情事。再者，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，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，亦顯然不符合行政程序法第111條第7款概括規定之要件。是以，依原告所訴之事實，在法律上顯無理由，依其情形無從補正，自應予判決駁回。

(三)關於請求返還土地回復原狀部分：

1、衡酌原告起訴狀及陳報狀之意旨，主張系爭所有權移轉登記、系爭更正登記處分有違法、無效情形，訴請撤銷、確認處分無效後，併請求判命返還土地及回復登記，核係主張其土地財產權遭違法或無效登記處分之不法侵害，依行政訴訟法第7條合併請求國家賠償，以回復原狀。

2、按「提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」為行政訴訟法第7條所明定。其立法理由載明係基於訴訟資料共通原則，允許當事人提起行政訴訟時，得利用同一訴訟程序，一併提起損害賠償或其他財產上給付訴訟，以免分別訴訟造成裁判歧異，並達到訴訟經濟之目的。故依上開規定為合併請求者，必須與相合併之行政訴訟間具有一定之前提或因果關係，而得以行政訴訟所認定之事實作為該合併請求之判決基礎。倘原告提起之行政訴訟本案請求，為不備合法要件，且其情形不能補正，行政法院應裁定駁回者，其合併請求損害賠償本屬附帶請求之性質，自因而失所附麗，應一併駁回之。反之，倘行政訴訟本案請求，經行政法院審理結果，因無理由判決駁回者，則其合併請求損害賠償之合併起訴程序尚稱合法，僅因所主張被告行政行為不法之前提不成立，致其合併請求欠缺依據，則應以無理由駁回之。

3、經查，原告訴請撤銷上開登記處分，為起訴不合法，應予駁回，已如前述，則其依此附帶請求國家賠償返還系爭土地，因所依附之撤銷訴訟不合法，即失所附麗，合併請求部分即非合法，應併予駁回。另原告訴請確認上開登記處分無效，因顯無理由，業經本院判決予以駁回，已如前述，則依此附帶請求國家賠償返還系爭土地，因上開登記處分無效之前提不存在，合併請求部分亦屬無理由，且依其情形無從補正，應併予駁回。

4、○○段一小段0、0地號原係中油公司所有，於48年間以「移交授田」為原因，移轉登記為國有，以被告退輔會為管理機關，然自始未辦理「戰士授田」登記，並無授田予任何人等

情，有土地謄本登記資料及大事紀歷程(附件卷第38至63頁)為證，足見此部分土地與胡○○並無任何關係。原告訴之聲明，雖記載包括此部分土地，然依其主張之事實，均與此部分土地無涉，則原告聲明關於此部分土地之返還，亦顯無理由，且依其情形無從補正，應予駁回。

六、綜上所述，原告訴請撤銷系爭所有權移轉登記、系爭更正登記處分，為起訴不合法，依此合併請求返還土地部分，則失所附麗，應併予駁回。原告訴請確認上開登記處分無效，依其所訴之事實，在法律上顯無理由，依此合併請求返還土地部分，亦屬無理由，爰不經言詞辯論，均逕以判決駁回之。本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，並無逐一論述之必要，併此說明。

七、結論：原告之訴一部不合法，一部顯無理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　17　　日

審判長法官　李　協　明

法官　邱　政　強

法官　孫　奇　芳

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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49條之1第1項第3款）。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3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情	所需要件

形	
(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。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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。
(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　　114　　年　　7　　月　　18　　日

書記官　祝　語　萱