臺中高等行政法院判決

111年度訴字第272號
112年7月19日辯論終結

原　　告　張樹旺（即李申元等人之被選定人）

訴訟代理人　黃國益　律師
複 代理 人　莊怡萱　律師
被　　告　臺中市大甲地政事務所

代　表　人　楊政儒
訴訟代理人　葉貴宏
參　加　人　經濟部水利署第三河川局

代　表　人　張稚煇
訴訟代理人　林志豪

上列當事人間回復所有權事件，原告不服臺中市政府中華民國111年9月8日府授法訴字第1110147421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

壹、程序方面：

一、按行政訴訟法第111條第1項、第3項第1款及第2款分別規定：「（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3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：一、訴訟標的對於數人必須合一確定，追加其原非當事人之人為當事人。二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」同法第29條規定：「（第1項）多數有共

同利益之人得由其中選定1人至5人為全體起訴或被訴。（第2項）訴訟標的對於多數有共同利益之人，必須合一確定而未為前項選定者，行政法院得限期命為選定，逾期未選定者，行政法院得依職權指定之。（第3項）訴訟繫屬後經選定或指定當事人者，其他當事人脫離訴訟。」

二、本件起訴狀送達後，李申元、李沂鳳、李沂旋、李靜寧、張秀琴、許張秀美、李美雲、張華偉、張株雀、張連倪、楊翰霖、楊子羚、黃張金枝、張金鑾、張金英、王敏川、王敏禎、張載富、張載華、李美英、李昊沅、李佳芳、李亭霏、張李碧霞等24人(下稱李申元等24人)以行政訴訟選定當事人狀追加為本件原告，並選定原告張樹旺擔當訴訟(見本院卷第371至375頁)。經查，李申元等24人與原告張樹旺為民國111年4月7日甲普登字第032480號土地登記申請書(見甲證5即乙證4)之共同申請人，且為請求回復所有權之訴訟標的之公同共有人，就訴訟標的必須合一確定，係多數有共同利益之人，其等於訴訟繫屬後，選定張樹旺為當事人，應屬適法。至李申元等24人依行政訴訟法第29條第3項規定，於選定當事人後脫離本件訴訟。

三、原告起訴時狀載訴之聲明僅為：「被告於111年5月2日作成之甲登駁字第000042號行政處分撤銷。」（見本院卷第15頁）；於112年4月6日以行政訴訟準備㈡狀變更聲明為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告應依111年4月7日甲普登字第032480號土地登記請書之申請，作成准予○○市○○段15(1)地號（浮覆前地號：頂店段10-1地號）、同段15(2)地號（浮覆前地號：頂店段6地號）、同段15(4)地號（浮覆前地號：頂店段10-1地號）、同段15(6)地號（浮覆前地號：頂店段10-2地號）回復所有權登記予張匏之全體繼承人之行政處分。」（見本院卷第355頁），核原告上開變更聲明係將訴訟類型由撤銷訴訟變更為課予義務訴訟，且就課予義務訴訟應具備之完足聲明，乃本於相同之基礎事實，對被告之訴訟防禦無甚妨礙，且經被告同意（見本院卷

第361頁），按諸前開說明，原告所為訴之聲明之追加，於程序上並無不合，自應予以准許。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

緣臺中市大甲區劍井段暫編地號：15(1)、15(2)、15(4)、15(6)等4筆土地（分別為重測前頂店段6、10-1、10-2地號土地之部分，下稱系爭土地），於日治時期原登記為所有權人張匏所有，嗣於日治時代昭和8年間因河川敷地，所有權視為消滅而塗銷登記在案。其後系爭土地於100年公告劃出河川區域外，原告及李申元等24人以其等為張匏之繼承人，主張系爭土地為張匏全體繼承人公同共有，於111年4月7日檢附各繼承人之戶籍謄本、繼承系統表、日治時期謄本影本及土地複丈成果圖等資料，以登記收件甲普登字第032480號向被告申請回復系爭土地之所有權登記。因申請回復登記標的前經系爭土地管理機關即參加人以110年8月4日水三產字第0000000000號函（下稱參加人110年8月4日函）復被告表示不同意返還，而原告等人仍無法檢具土地管理機關同意返還證明文件並配合土地管理機關會同申辦分割測量、部分繼承人之住所及出生日期錯誤，及未依規定就繼承系統表中繼承人張清棟子女出生別向戶政機關辦理更正，經被告以111年4月15日甲登補字第124號補正通知書通知申請人補正，逾15日未補正，被告爰依土地登記規則第57條第1項第4款規定，以111年5月2日甲登駁字第42號駁回通知書（下稱原處分）駁回所請。原告不服，提起訴願，經臺中市政府以111年9月8日府授法訴字第0000000000號訴願決定（下稱訴願決定）駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告有權就系爭土地聲請回復所有權登記：

經公告劃出水道區域線外之土地，於土地回復原狀時，不論係天然或人為之原因，均應准由原所有權人依土地法第12條

第2項申請回復其所有權之登記，有土地法第12條、關於水道浮覆地及道路溝渠廢置地所有權歸屬處理原則（下稱浮覆地所有權歸屬處理原則）第3條、河川管理辦法第6條第8款、土地登記規則第27條第10款等規定，及內政部108年5月30日台內地字第1080262975號函釋、最高行政法院100年7月份第2次庭長法官聯席會議決議意旨可稽。準此，倘水道浮覆地業經劃出河川區域外，且原權利人已證明系爭土地為其原有者，原權利人得單獨申請回復該浮覆地之所有權甚明。相反地，只有在未經水利權責機關將浮現土地重新劃出河川區域外，因無事實足認該土地已脫離之前成為水道狀態而回復原狀之事實，土地登記機關方不得為回復所有權之登記。系爭土地曾因河川敷地而抹消登記，嗣於100年已劃出河川區域外而回復原狀，為參加人經管之國有土地。原告為系爭土地原所有權人張匏之繼承人，因繼承取得系爭土地所有權，而系爭土地業經公告劃出河川區域線以外，屬於水道浮覆地，依前揭規範與最高行政法院決議、內政部函釋說明，原告有權依上開規定申請回復所有權登記，被告亦應准許。

2.參加人不同意回復原告對系爭土地之所有權之決定，為多階段行政處分之前階行政行為，被告將參加人不同意之行為錯誤定性為民事私權糾紛，自無可採：

⑴被告主張系爭土地之復權必須經過參加人之同意，所持依據為土地法第12條第2項以及內政部98年11月2日內授中辦地字第0000000000號函（下稱內政部98年11月2日函）。姑不論土地法第12條第2項和內政部98年11月2日函有無授權參加人可恣意不同意返還，以及被告得否因參加人恣意不同意返還即駁回原告請求，既然土地法之法規類別上屬於「行政」、「內政部」、「地政目」，被告係依此公法規定辦理系爭土地復權登記事務，並依內政部函令徵詢土地管理機關意見，本件自屬公法爭議而非單純私權糾紛。

⑵被告主張依行政程序法第161條應受參加人意見拘束，則參加人就系爭土地應否返還之意見當然屬於「公權力行政

行為」，否則被告豈有適用行政程序法第161條受參加人拘束之可能？被告豈有可能因其他機關「私法上權利行使」而應依行政程序法第161條受拘束？顯然從被告之自認即足證參加人之不同意確屬行政行為。

⑶被告雖一再稱參加人不同意返還，本件純係所有權歸屬之私權糾紛，因原告未能取得參加人同意文件憑辦故被告駁回於法有據等語。試問，地政機關可曾有過「徵詢一般人民意見」才決定申辦登記之准駁？被告曾否要求申請人在符合土地法第12條第2項法定條件後，還要取得「其他私人同意文件」才准許辦理土地登記？參加人110年8月4日函不同意返還之決定確係國家公權力行為，只是因參加人之前階段決定無對外效力，僅是多階段行政處分之前階段行為，而非獨立之行政處分，然此不妨礙原告就包含原處分和參加人110年8月4日函一併救濟。被告一再將本件爭議錯誤定性為「所有權歸屬問題」之民事私權糾紛，顯係推託卸責之詞，要無可採。

⑷系爭土地於100年劃出河川區域線外，原告所有權即當然回復，不存在被告所謂私權糾紛。按被告所援引之最高法院103年度第9次民事庭會議決議意旨：「土地法第12條第1項所謂私有土地因成為公共需用之湖澤或可通運之水道，其所有權視為消滅，並非土地物理上之滅失，所有權亦僅擬制消滅，當該土地回復原狀時，依同條第2項之規定，原土地所有人之所有權當然回復，無待申請地政機關核准。至同項所稱『經原所有權人證明為其原有』，乃行政程序申請所需之證明方法，不因之影響其實體上權利。」被告亦自承依土地法第12條第2項之規定，於土地回復原狀時，原土地所有人之所有權當然回復，則系爭土地於100年經劃出河川區域線外而回復原狀時，原告對系爭土地之所有權即當然回復，系爭土地所有權歸屬自屬明確，不存在被告所謂「民事私權上爭議」，所遺留之問題僅為被告否准原告申請之公法上適法性問題。被告一再辯稱本

件為私權爭議，要無可採。至原告援引臺北高等行政法院95年度訴字第1682號判決和最高行政法院60年度判字第217號行政判決，係為強調過往請求更正、回復土地登記事件並非單純私權糾紛，自有透過行政爭訟程序救濟之必要，被告不應將本件回復土地登記事件曲解為私權糾紛。再者，原告請求回復所有權登記之依據為土地法第12條第2項、浮覆地所有權歸屬處理原則第3條、河川管理辦法第6條第8款及土地登記規則第27條第10款（權利人得單獨申請回復登記）等公法上規範，核屬土地登記規則第7條所定「本規則另有規定」，故本件與土地法第68條、土地登記規則第13條、第144條第1項所規範之「錯誤或遺漏」之情形顯然不同。被告主張本件並無登記錯誤、遺漏或文件偽造之情形，無從依申請或職權更正等語為答辯，顯然誤解原告主張之意旨，亦錯誤適用與本件無關之規範。

⑸系爭土地於日治時期因河川淹沒滅失，浮覆後不得依土地法第52條由管理機關辦理登記為國有，且被告與參加人明知系爭土地業浮覆成為道路，未依土地法第55條第1項踐行公告程序而逕為系爭土地辦理第一次所有權登記，致原告不知系爭土地已浮覆而無法及時行使權利，被告自不得以本件純屬私權糾紛拒絕原告依土地法第12條第2項等規定申請復權，參加人亦不得拒絕返還系爭土地。系爭土地固曾因河川敷地而抹消登記，依土地法第12條第1項與第10條第2項之規定，該私有土地因變遷為水道而所有權視為消滅，並成為國有土地。然查，系爭土地於83年4月8日辦理第一次所有權登記時土地已浮覆為「一般道路用地」，系爭土地復於100年劃出河川區域線外，並經原告證明系爭土地原為原告等所有繼承人全體公同共有，自應依土地法准予原告辦理復權。

3.參加人不同意將系爭土地返還原告，且被告因此駁回原告回復所有權之申請，均屬違法：

⑴參加人不同意返還系爭土地與原告，以及被告駁回原告之原處分，均屬本件適法性審查範圍內。按最高行政法院91年度判字第2319號判決意旨，行政處分之作成，須二個以上機關本於各自職權共同參與者，為多階段行政處分。此際具有行政處分性質者，原則上為最後階段之行政行為，即直接對外發生法律效果部分。人民對多階段行政處分如有不服，固不妨對最後作成行政處分之機關提起訴訟，惟行政法院審查之範圍，則包含各個階段行政行為是否適法，且原則上應對各個階段行政行為之權責機關進行調查，始符合正當程序原則。原告主張水道浮覆地業經劃出河川區域外，且原權利人已證明系爭土地為其原有者，即得單獨申請回復該浮覆地之所有權，自無庸再得任何人之同意。被告堅持原告回復系爭土地之所有權須得參加人之同意，與前揭規範、函釋和最高行政法院見解不符。縱認應先得參加人之同意，方得由被告准許原告回復系爭土地所有權登記（此為假設語氣），參加人「不同意將系爭土地返還與原告」之認定應屬前階段行政行為。依最高行政法院向來判決之意旨，該前階段行政行為，與被告駁回原告申請回復土地所有權登記之原處分，應屬本院審查適法性之範圍。

⑵參加人恣意不同意將系爭土地返還與原告之前階段行政行為，以及被告遽以未得參加人同意而駁回原告回復所有權登記之申請，均非適法：

①依內政部95年12月19日台內地字第0000000000號函，98年11月2日函、108年5月30日台內地字第0000000000號函與最高行政法院100年7月份第2次庭長法官聯席會議決議意旨，均認為「屬水道河川浮覆地之回復者，其回復範圍之認定，指不論係天然或人為之原因，河川區域土地經公告劃出河川區域（水道）範圍線外之回復事實狀態」，並進一步指出「認定是否浮覆地之回復（即公告劃出河川區域外）之認定權責機關為水利主管機關」

。

②此外，內政部98年11月2日函前段更明確揭示，倘原滅失土地已回復原狀（劃出河川區域線外）並辦竣國有土地所有權第一次登記，原權利人於時效內申請復權登記，土地管理機關自應依土地法第12條第2項負返還義務之明確意旨。實則，兩造對於「水利主管機關」為「認定浮覆地回復之認定權責機關」，並無爭執。蓋原河川區域土地是否回復原狀、是否需劃出河川區域、是否經劃出河川區域範圍線外，固應由水利主管機關認定。惟一旦原河川區域土地「經劃出河川區域外」，不論天然或人為原因回復，原土地所有人即有權依土地法第12條第2項申請辦理回復所有權登記，且土地管理機關（即參加人）即應負有返還義務。至於土地登記機關（即被告）僅得形式上審查土地是否已屬於水道河川浮覆地，原權利人是否於請求時效內申請復權登記，內政部98年11月2日函更未授權土地管理機關得恣意不同意返還。準此，參加人明知系爭土地已劃出河川區域外且已辦竣國有土地所有權第一次登記，仍恣意拒絕將系爭土地返還原告，顯已違反土地法第12條、浮覆地所有權歸屬處理原則第3條、河川管理辦法第6條第8款及前揭函釋及最高行政法院之見解。更何況，系爭土地具有公用性質，並非參加人得藉以恣意不同意返還之理由。縱認系爭土地仍有公用性質而有由國家管理之必要（此為假設語氣），此屬原告為公益而蒙受之特別犧牲，按司法院釋字第400號解釋文與理由書意旨，自應由參加人等相關機關應依法辦理徵收並予補償。無容參加人借公益之名慷人民之慨，更藉由單方不予同意之權威，脫免本應依法辦理徵收及給付補償金之義務。

③被告曲解內政部95年12月19日台內地字第0000000000號及98年11月2日函意旨，遽認系爭土地劃出河川區域後，被告尚應主動徵詢土地管理機關並取得土地管理機

關之同意，方得為原告辦理回復所有權登記，顯有違誤。被告容認參加人恣意不同意返還系爭土地，更以此駁回原告申請復權之請求，明顯悖於土地法第12條、浮覆地所有權歸屬處理原則第3條和河川管理辦法第6條第8款，更與內政部95年12月19日台內地字第0000000000號函、98年11月2日函、108年5月30日台內地字第0000000000號函及最高行政法院100年7月份第2次庭長法官聯席會議決議意旨全然不符。

⑶原告申請回復所有權登記，卻遭參加人恣意不同意並經被告以原處分駁回，公法上權利受有侵害，循行政救濟途徑，應屬無誤：

①按向來判決實務之見解，如同本件之更正土地登記事件，原告請求將登記錯誤之權利主體更正為與原登記原因證明文件所記載之權利主體相一致，無非使形式上的登記名義回復與真正權利主體的名義相符合，殊不涉及妨害更正前登記實質同一性之問題，亦非屬私權爭執之範圍，依前揭土地登記規則之規定，登記機關及其有監督權之上級機關非不得依申請或職權予以更正，此參臺北高等行政法院95年度訴字第01682號判決意旨即明。最高行政法院60年度判字第217號判決亦認為，原告請求更正、回復土地登記事件並非單純私權糾紛，自有透過行政爭訟程序救濟之必要。

②系爭土地屬於浮覆地，於100年劃出河川區域外而回復原狀，原告有權依土地法第12條第2項、浮覆地所有權歸屬處理原則第3條規定和河川管理辦法第6條第8款、土地登記規則第27條第10款等公法上規範（屬於土地登記規則第7條所稱另有規定），單獨向被告申請回復所有權登記，卻因參加人恣意不同意返還予原告，復經被告駁回原告回復所有權登記之申請，已詳述如前。故原告確有公法上原因得申請回復系爭土地之所有權登記，原告卻因違法有瑕疵之參加人前階不同意之行政行為，

與被告違法有瑕疵之原處分，致公法上權利受有侵害，自應循行政爭訟途徑進行救濟。

③然被告卻將本件爭議錯誤定性為「所有權歸屬問題」之民事私權糾紛，顯係推託卸責之辭，要無可採。否則即便原告於就系爭土地所有權獲得民事勝訴判決，被告仍猶以參加人不同意（民事判決並無要求敗訴被告同意之義務）而駁回原告回復所有權登記之申請，原告豈非求助無門，益徵原告確有透過行政爭訟救濟之必要。被告錯誤援引與本件顯不相同、純粹為所有權歸屬爭議私權糾紛之案件，自無可採。

⑷系爭土地浮覆回復原狀且已辦理國有土地所有權登記，且原告係在時效內申請復權登記，已符合土地法第12條第2項之要件，土地管理機關即參加人應負有同意返還之義務。內政部98年11月2日函僅授權登記機關即被告形式上審查「土地是否已屬於水道河川浮覆地，原權利人是否於請求時效內申請復權登記」之土地法第12條第2項之要件，斷無授權參加人恣意不同意返還，亦不准許被告遽以參加人恣意不同意否准原告申請復權登記，至為明確。被告援引之最高行政法院100年7月份第2次庭長法官聯席會議決議亦是相同意旨。準此，登記機關即被告僅得形式上審查「原告確為系爭土地之權利人，且系爭土地已浮覆回復原狀並經劃出河川區域線外」有關土地法第12條第2項之要件。系爭土地浮覆回復原狀且已辦理國有土地所有權登記既為被告所不爭執，則被告自應依前揭決議意旨准由原告依土地法第12條第2項和土地登記規則第27條第10款單獨申請登記。參加人不得在本件已符合土地法第12條第2項之情形下恣意不同意返還系爭土地，被告更不得遽以參加人違法不同意而否准原告復權登記之申請，至為灼然。被告自行援引前述明確之內容，卻仍堅稱得以參加人不同意返還而合法駁回准原告申請等語，顯然自相矛盾。

⑸被告另援引內政部98年11月2日函意旨及地籍測量實施規則第205條第1項，主張原告應配合參加人會同申辦土地分割測量方得辦理復權登記等語，顯然是模糊焦點。蓋原告從未表示不配合參加人辦理土地分割測量，相反地，原告非常樂意配合進行分割測量。然因參加人恣意濫權不同意返還，被告復不明就理仍強行要求原告須取得參加人同意，就算原告想要配合進行系爭土地分割測量亦無從為之。被告竟將參加人違法妨礙原告辦理復權登記之責任推卸由原告承擔，實無足取。

4.有關被告於駁回通知書和補正通知單，命原告補正繼承權利義務人附表、身分證明文件和繼承系統表違誤更正等事宜。原告和其他繼承人確有繼承權，然該等文件之提出與補正，事涉自日治時期以來原告之家族血緣和權利義務事項，需充分時間釐清及向戶政機關等相關單位辦理，惟被告通知補正時，適逢國內疫情嚴峻之時期，當時眾多承辦人員因確診等不可控制之原因而延誤。被告111年4月15日甲登補字第124號補正通知書除第1項以外，被告命補正事項均經原告補正完成，第2項及第3項補正事項請參甲證11之原告補正事項補正文件(土地登記申請書、登記清冊及繼承系統表)，第4項補正事項請參甲證15之補正文件。原告既已依被告指示完成本件申請之補正，參加人亦無從違法恣意不同意返還，被告自應依原告申請，准系爭土地回復所有權之登記。

5.為查明系爭土地回復登記之範圍及為辦理登記之需要，應有實際測量、標示系爭土地現今浮覆後如甲證3所示系爭土地之實際位置及面積，以及重編地號之必要性，請求囑託參加人相關人員至系爭土地所在地進行分割測量並編列新地號。且命參加人就不同意返還系爭土地之理由和法令依據為何表示意見等語。

㈡聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告應依111年4月7日甲普登字第032480號土地登記申請書之申請，作成准予○○市○○段15(1)地號（浮覆前地號：頂店段10-1地號）、同段15(2)地號（浮覆前地號：頂店段6地號）、同段15(4)地號（浮覆前地號：頂店段10-1地號）、同段15(6)地號（浮覆前地號：頂店段10-2地號）回復所有權登記予張匏之全體繼承人之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.依行政程序法第161條規定，被告依內政部函示徵詢土地管理機關(即參加人)之意見，並依規補正及駁回，核屬適法：

⑴系爭土地僅係重測前原頂店段6、10-1、10-2地號土地之部分，依內政部98年11月2日函內略以：「……至復權範圍僅為已登記土地之部分時，應由復權請求權人配合土地管理機關申辦土地分割測量登記並繳納複丈費後，再辦理復權登記。……」、地籍測量實施規則第205條第1項規定：「申請複丈，由土地所有權人或管理人向土地所在地登記機關為之。但有下列情形之一者，各依其規定辦理：……八、依土地法第12條第2項規定因土地浮覆回復原狀時，復權範圍僅為已登記公有地之部分，需辦理分割者，由復權請求權人『會同』公有土地之管理機關申請。」，是以原告應配合土地管理機關會同申辦土地分割測量，登記機關方能依正式分割地號確定範圍，據以辦理復權登記。

⑵復依前開內政部函略以：「……三、原已滅失之土地於回復原狀且經辦竣國有土地所有權第一次登記者，原所有權人或其繼承人於請求權時效內申請復權登記，經登記機關審查確認無誤後，依土地法第12條第2項規定意旨，該國有土地管理機關自負有同意返還之義務，故登記機關應主動徵詢土地管理機關意見，取得土地管理機關同意返還之證明文件，以『回復』為登記原因，辦理復權所有權移轉登記。……」、最高行政法院100年7月份第2次庭長法官

聯席會議決議：「……登記機關審查其申請，除證明原有者外，並需足以認定該土地已脫離之前成為水道狀態而回復原狀之事實，始足當之。倘僅水道土地浮現，尚未經重新公告劃出河川區域以外，參照水利法授權訂定之河川管理辦法第6條第8款關於浮覆地之定義須經公告劃出河川區域以外，登記機關不得逕依原所有權人申請，為回復其所有權之登記。」本件申請回復登記標的之系爭土地於100年劃出河川區域線外，原告於111年4月7日提出回復所有權登記，按依前開內政部函令規定及最高行政法院庭長法官聯席會議決議，經公告劃出河川區域（水道）治理計畫用地範圍線外之回復事實狀態，其回復之認定權責機關為水利主管機關，且依行政程序法第161條規定，登記機關自應徵詢並取得土地管理機關同意返還之證明文件據以辦理復權所有權移轉登記，尚不得逕依原所有權人申請，為回復其所有權之登記。

⑶原告前於110年6月4日即以甲普登字第041310號申請復權登記，主張登記標的為原頂店段2-1、6、7、7-1、7-2、8、9、10、10-1、10-2、10-3地號等11筆土地，因申請登記標的僅含部分屬回復標的，依規定必須由復權請求權人配合管理關辦理分割測量登記，並依分割後地號辦理復權登記，經被告函詢前開標的各經管機關，僅臺中市政府環境保護局同意返還，而參加人則以參加人110年8月4日函復被告不同意返還其經管之系爭土地。被告以110年11月9日甲登補字第319號補正通知書通知補正，原告未於期限內補正，被告以110年12月9日甲登駁字第42號駁回通知書予以駁回，而前開補正通知書補正事項及駁回通知書說明被告均已告知原告有關浮覆後各土地管理機關就其經管土地表示返還與否情形。惟原告於前案駁回，在知悉各經管機關同意返還與否情況後，旋即又依申請標的拆分部分或全部及經管機關同意與否之區別，再行分案以111年2月8日登記收件甲普登字第011930號分別申請復權登記。就大

甲區劍井段部分土地，原告復於111年4月7日以登記收件甲普登字第032480號（即本案）向被告申請回復登記。倘原告採所謂「自然回復說」，則應於110年12月9日甲登駁字第42號駁回通知書予以駁回時，提起行政救濟，非待於111年2月8日以登記收件甲普登字第011930號辦竣復權登記後，另一部分標的再於111年4月7日以登記收件甲普登字第032480號申請回復登記，經被告以同一審認標準補正、駁回後，方再主張「自然回復說」，行使行政救濟。

2.原告以111年4月7日登記收件甲普登字第032480號向被告申請回復並更正登記，要無更正登記之適用：

⑴原告於111年4月7日以登記收件甲普登字第032480號向被告申請登記案件為回復登記，惟原告主張係請求將登記錯誤之權利主體更正與原告登記原因證明文件所載之權利主體相一致，與土地法所稱之更正登記及更正要件並不相合。

⑵依土地法第43條、第68條、土地登記規則第7條、第13條、第144條第1項等規定，系爭土地於日據時期登記名義人為張匏所有，昭和時期因河川敷地而塗銷所有權登記，後登記為國有(現土地管理機關為參加人），此亦為原告於起訴狀中所陳明，因無登記錯誤、遺漏或登記證明文件係屬偽造之情事，並非原告主張非不得依申請或依職權予以更正。

3.原告就系爭土地所有權歸屬存有私權爭議，應另循司法途徑向法院提起民事訴訟以資救濟：

⑴原告指稱被告以土地管理機關(即參加人)不同意為由駁回其申請，係屬違法等云。按依土地法第12條規定及最高法院103年度第9次民事庭會議決議意旨，土地法第12條第1項所謂私有土地因成為公共需用之湖澤或可通運之水道，其所有權視為消滅，並非土地物理上之滅失，所有權亦僅擬制消滅，當該土地回復原狀時，依同條第2項之規定，原土地所有人之所有權當然回復，無待申請地政機關核

准。至同項所稱「經原所有權人證明為其原有」，乃行政程序申請所需之證明方法，不因之影響其實體上權利。惟土地法第12條及土地登記規則第27條第10款規定，地政機關就回復所有權之申請，除須實質審查所申請登記回復所有權之土地是否曾因天然變遷為湖澤或可通運之水道，嗣又原狀浮覆者外，且須審查所有權之歸屬明確，始得准許回復其所有權。若主張復權標的已辦竣所有權第一次登記為國有之土地，其在土地登記簿上登載之所有權人與申請回復浮覆地之原告就系爭土地所有權歸屬存有私權爭議時，依土地法第43條、土地登記規則第7條、第57條第3項等規定之意旨，地政機關基於權力分立原則，不得逕為私權之認定，必待司法機關就該私權爭執為終局裁判確定，始得為相關土地登記處分。系爭土地既經土地管理機關即參加人表示不同意返還，土地所有權之歸屬實已存有爭議，被告命原告補正請其檢附參加人同意之證明文件憑辦，原告未能於補正期間補正完竣，被告駁回其申請，自屬依法有據。

⑵原告以申請回復所有權登記，先遭參加人不同意，復經被告駁回，公法上權利受有損害等語。惟按依土地登記規則第57條第1項第3、4款、第3項規定，原告申請之登記，如涉及私權糾紛者，其權利歸屬認定應由司法機關以裁判為之，而非由地政機關以行政處分定之，此乃權力分立的本質。

⑶最高行政法院108年度上字第688號判決意旨略以：「……所稱『登記之權利人、義務人或其與申請登記之法律關係有關之權利關係人間有爭執者』，應係指登記權利人與登記義務人或關係人間，就申請登記之法律關係之爭執，在未經有權認定機關確認前，登記權利人所申請登記事項之權利是否確屬存在，尚不明確者而言。又此規定就爭執之法律關係為何，雖未予明文，惟依權利關係人須限於與申請登記之法律關係有關之人以觀，所稱之爭執，應非泛指

以申請登記之不動產為標的之所有法律關係之爭執，而係指與申請登記之法律關係有直接關連之爭執而言。是以，如有與登記事項有關而涉及私法上權利存否爭議時，因關於人民私權之確定，屬國家司法權範圍，人民發生私權爭執時，應循民事訴訟程序由民事法院確定之。登記機關既非有權為終局認定之司法機關，登記權利人所申請登記之權利是否確屬存在，在未經有權認定機關確認前，尚不明確，登記機關即應駁回登記之申請，並無准許與否之裁量權限。……」「……私有土地因天然變遷成為湖澤或可通運之水道時，其所有權視為消滅後，嗣該土地回復原狀時，原所有權人之所有權固當然回復，無待申請地政機關之核准，已如前所述，則權利人自得按土地登記規則第27條第10款之規定單獨申請上開土地法第12條第2項規定之回復所有權登記以為公示，地政機關自應依『實質審查原則』，就申請案件是否該當土地法第12條第2項規定之各要件，進行實體之調查以決定是否許可登記，如該土地尚未為第一次登記，地政機關自必須本於權限作成准駁之決定。然而，該土地如業經登記為他人所有或國有時，而該登記之權利人不同意塗銷依法所為之登記者，此際即屬有前揭土地登記規則第57條第1項第3款『登記之權利人、義務人或其與申請登記之法律關係有關之權利關係人間有爭執』之情事，登記機關應以書面敘明理由及法令依據，駁回登記之申請，申請人則得訴請民事法院裁判或以訴訟外紛爭解決機制處理。……」系爭土地確實業經登記為國有，而參加人不同意塗銷依法所為之登記，此乃其與原告間之爭執；被告因未獲參加人同意，且原告亦未能檢具上開機關同意之證明文件，其間所涉及私權爭執，應由有權為終局認定之民事法院審認或以訴訟外紛爭解決機制處理，是被告對原告未能補正而駁回其申請之處分並無違誤。

4.原告逾期未補正或未照補正事項完全補正自應依規駁回：

依臺中市政府研究發展考核委員會110年5月25日函，有關人民申請案件，自有關辦理期限5月19日起至中央流行疫情指中心公告停止適用第三級以上防疫規範日之期間(110年7月26日止)，因疫情影響致無法於辦理期限內辦理，不予計算。被告命原告補正之期間係在上開期間之前，原告稱因疫情期間無法如期補正等云，並無申請期間應予延長之適用。原告逾期未補正，自應依土地登記規則第57條第1項第4款規定予以駁回等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、參加人陳述要旨：

系爭土地仍○○市○區域排水（電火溪）範圍內，仍屬公用性質，後續將配合辦理撥用事宜，故參加人不同意返還等語。

五、爭點：

原告請求被告將系爭土地回復所有權登記予原所有權人張匏之全體繼承人，是否有理由？

六、本院的判斷：

㈠前提事實：

前揭爭訟概要之事實，除前列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，並分別有如附表所示各項資料可查（甲證1至8；乙證3至9。本件判決相關證據之編號詳附表），此部分事實堪以認定。

㈡系爭土地已登記為國有，有關所有權歸屬之爭議，應由普通法院判斷：

1.按土地法第37條規定：「（第1項）土地登記，謂土地及建築改良物之所有權與他項權利之登記。（第2項）土地登記之內容、程序、規費、資料提供、應附文件及異議處理等事項之規則，由中央地政機關定之。」土地登記規則第7條規定：「依本規則登記之土地權利，除本規則另有規定外，非經法院判決塗銷確定，登記機關不得為塗銷登記。」第57條第1項第3款、第3項規定：「（第1項）有下列各款情形之一

者，登記機關應以書面敘明理由及法令依據，駁回登記之申請：……三、登記之權利人、義務人或其與申請登記之法律關係有關之權利關係人間有爭執者。……（第3項）依第1項第3款駁回者，申請人並得訴請司法機關裁判或以訴訟外紛爭解決機制處理。」

2.依上開規定可知，土地登記程序應依土地法及土地登記規則等相關規定辦理，所申請之登記，如涉及私權糾紛者，其權利歸屬認定應由司法機關以裁判為之，而非由地政機關以行政處分定之，此乃權力分立的本質。所稱「登記之權利人、義務人或其與申請登記之法律關係有關之權利關係人間有爭執者」，應係指登記權利人與登記義務人或關係人間，就申請登記之法律關係之爭執，在未經有權認定機關確認前，登記權利人所申請登記事項之權利是否確屬存在，尚不明確者而言。又此規定就爭執之法律關係為何，雖未予明文，惟依權利關係人須限於與申請登記之法律關係有關之人以觀，所稱之爭執，應非泛指以申請登記之不動產為標的之所有法律關係之爭執，而係指與申請登記之法律關係有直接關連之爭執而言。是以，如有與登記事項有關而涉及私法上權利存否爭議時，因關於人民私權之確定，屬國家司法權範圍，人民發生私權爭執時，應循民事訴訟程序由民事法院確定之。登記機關既非有權為終局認定之司法機關，登記權利人所申請登記之權利是否確屬存在，在未經有權認定機關確認前，尚不明確，登記機關即應駁回登記之申請，並無准許與否之裁量權限。

3.按土地法第10條第2項規定：「私有土地之所有權消滅者，為國有土地。」第12條規定：「（第1項）私有土地，因天然變遷成為湖澤或可通運之水道時，其所有權視為消滅。（第2項）前項土地，回復原狀時，經原所有權人證明為其原有者，仍回復其所有權。」第14條規定：「(第1項)左列土地不得為私有：……二、天然形成之湖澤而為公共需用者，及其沿岸一定限度內之土地。三、可通運之水道及其沿

岸一定限度內之土地。……(第2項)前項土地已成為私有者，得依法徵收之。……」私有土地如沈沒而為上開不得私有之土地時，依土地法第12條第1項、第10條第2項之規定，私人所有權消滅喪失而為國有。惟土地法第12條第1項所謂私有土地因成為公共需用之湖澤或可通運之水道，其所有權視為消滅，並非土地物理上之滅失，所有權亦僅擬制消滅，當該土地回復原狀時，依同條第2項之規定，原土地所有人之所有權當然回復，尚無待於申請地政機關核准。申言之，此為土地所有權依法律規定而喪失或回復，在要件事實發生時，即生所有權在歸屬之變動的物權效力，其在土地登記簿上之記載，僅是公示的方法。又土地登記規則第27條第10款規定：「下列登記由權利人或登記名義人單獨申請之：……十、依土地法第12條第2項規定回復所有權之登記。」是可知，私有土地因天然變遷成為湖澤或可通運之水道時，其所有權視為消滅後，嗣該土地回復原狀時，原所有權人之所有權當然回復，無待申請地政機關之核准，則權利人自得按土地登記規則第27條第10款之規定單獨申請上開土地法第12條第2項規定之回復所有權登記以為公示，地政機關自應依「實質審查原則」，就申請案件是否該當土地法第12條第2項規定之各要件，進行實體之調查以決定是否許可登記，如該土地尚未為第一次登記，地政機關自必須本於權限作成准駁之決定。然而，該土地如業經登記為他人所有或國有時，而該登記之權利人不同意塗銷已依法所為之登記者，此際即屬有前揭土地登記規則第57條第1項第3款「登記之權利人、義務人或其與申請登記之法律關係有關之權利關係人間有爭執」之情事，登記機關應以書面敘明理由及法令依據，駁回登記之申請，申請人則得訴請民事法院裁判或以訴訟外紛爭解決機制處理。

4.經查，系爭土地於日治時期登記載為所有權人張匏所有，於日治時代昭和8年間因河川敷地而被抹消登記（即塗銷登記

）（見甲證1），於83年4月8日經被告辦理土地所有權第一次登記為臺灣省所有，管理者為臺灣省水利局，並新造頂店段299-11地號；嗣後經88年辦理地籍圖重測，重測後為劍井段15地號，復於88年12月8日辦理所有權移轉接管登記，所有權人為中華民國，管理機關為經濟部水利署；再於106年9月26日辦理管理者變更登記為參加人(見丁證1)。期間於100年9月30日公告劃出河川區域範圍（見本院卷第224至228頁），原告於111年4月7日向被告申請就系爭土地所有權回復登記（見乙證4）。被告曾於原告前次之申請回復所有權登記事件函詢土地管理機關即參加人，是否同意原告申請回復所有權，經參加人以參加人110年8月4日函復不同意（見甲證7即乙證3)。足見，原告就系爭土地是否因回復所有權而得登記為所有權人，與申請登記之法律關係有關之權利關係人即目前登記為系爭土地管理機關之參加人間，存有爭執，依前開之說明，此項爭執，應由有權為終局認定之民事法院審認或以訴訟外紛爭解決機制處理，登記機關即被告對於原告之申請應予駁回，而無准許與否之裁量權限。至參加人不同意返還系爭土地，是否適法有據，亦屬有權為終局認定之民事法院審認之範疇，而非本院所得逕予認定，原告請求本院命參加人就不同意返還系爭土地之理由和法令依據為何表示意見乙節，尚屬無據。

㈢原告未能取得系爭土地管理機關即參加人同意回復所有權登記，被告以原處分駁回原告所請，並無違誤：

1.原處分所載駁回說明為：「一、本案業經本所111年4月15日甲登補字第000124號補正通知單通知補正，惟已逾15日尚未補正，爰依土地登記規則第57條第1項第4款規定予以駁回。二、原補正事項：1.本案聲請標的暫編15(1)、15(2)、15(4)、15(6)地號，前經經濟部水利署第三河川局110年8月4日水三產字第00000000000號函函復本所不同意回復所有權，案依內政部98年11月2日內授中辦字第0000000000號函，仍請申請人檢具管理機關同意函並會同管理機關辦理分

割測量，再依分割後土地地號辦理復權登記。（內政部98年11月2日內授中辦字第0000000000號函）2.案附申請書之權利義務人附表，繼承人張連倪、楊翰霖、張李碧霞之住所與身分證明文件不符，請補正。（土地登記規則第56條）3.案復繼承系統表，被繼承人張匏之配偶張劉氏阿屘姓名及繼承人王張玉妹之長男出生日期填寫錯誤，請補正。（土地登記規則第56條）4.案依戶役政系統查詢結果，繼承人張清棟與黃阿花贅婚所生楊張彩雲（張秋子）出生別為長女，是張清棟與再婚配偶所生子女之出生別應重新計算，請檢具更正後戶籍謄本憑辦，另請依釐正結果更正繼承系統表，並載明配偶婚姻關係。（土地登記規則第56條、第119條、繼承登記法令補充規定第96點）」（見乙證6），係以原告逾期未補正上開命補正之事項，而依土地登記規則第57條第1項第4款之規定駁回原告申請。惟被告於原處分駁回說明中亦已敘明系爭土地管理機關即參加人不同意回復所有權登記，並要求原告應取得參加人同意書，復於本件訴訟中追補土地登記規則第57條第1項第3款之規定為其駁回之原因（見本院卷第105至108頁、第363頁），被告以原處分駁回原告之申請，即屬適法有據。

2.又於有土地登記規則第57條第1項第3款之事由存在時，登記機關對於回復所有權登記之申請即應予駁回，而無准許與否之裁量權限，已如上述。是就被告命原告補正之其餘事項，縱經原告主張已於本院審理期間補正完畢（見甲證11、甲證15），被告亦無從依原告之申請作成回復所有權登記之行政處分。

㈣綜上所述，系爭土地業經登記為國有，因參加人表示不同意返還，有土地登記規則第57條第1項第3款「登記之權利人、義務人或其與申請登記之法律關係有關之權利關係人間有爭執」之情事，被告對於原告之申請應予駁回，而無准許與否之裁量權限，被告以原處分駁回原告申請，並無違誤，訴願

決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷及判決如訴之聲明所示，為無理由，應予駁回。

㈤本件判決基礎已經明確，兩造其餘的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，無一一論述的必要，併此敘明。又本件既經本院認原告之訴為無理由，則原告主張為查明系爭土地回復登記之範圍及辦理登記之需要，請求本院囑託參加人相關人員至系爭土地所在地進行分割測量並編列新地號，即無調查之必要，亦附此敘明之。

六、結論：原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　8　　月　　9　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官　陳 文 燦

法官　張 鶴 齡

法官　黃 司 熒

以上正本證明與原本無異。

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）；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。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠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。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　112　　年　　8　　月　　9　　日

書記官　詹靜宜

附表、證據編號對照表

證號	證據名稱	所附卷宗	頁次
甲證1	系爭土地日治時期土地登記簿影本	本院卷	29-37
甲證2	土地登記第二類謄本影本	本院卷	39
甲證3	109年12月23日甲土測字第156800號土地複丈成果圖影本(同乙證9)	本院卷	41
甲證4	被繼承人張匏之繼承系統表	本院卷	43-44
甲證5	111年4月7日甲普登字第032480號土地登記申請書影本(同乙證4)	本院卷	45-46
甲證6	被告111年5月2日甲登駁字第42號土地登記案件駁回通知書影本	本院卷	47-48

	(即原處分)(同乙證6)		
甲證7	參加人110年8月4日水三產字第0000000000號函影本(同乙證3)	本院卷	49
甲證8	臺中市政府111年9月8日府授法訴字第0000000000號訴願決定（即訴願決定）(同乙證8)	本院卷	51-62
甲證9	交通部高速公路局108年8月2日路字第0000000000號函影本	本院卷	435-436
甲證10	系爭土地土地登記簿影本（83至86年間）	本院卷	437-438
甲證11	原告補正事項補正文件(土地登記申請書、登記清冊及繼承系統表)	本院卷	439-447
甲證12	臺灣士林地方法院110年度補字第1304號案件起訴狀、士林地方法院函請地政機關履勘丈量浮覆地位置及面積之函文等影本	本院卷	499-506
甲證13	臺灣彰化地方法院112年度訴字第357號案件起訴狀、112年5月22日言詞辯論筆錄等影本	本院卷	507-515
甲證14	83年3月21日被告辦理公告內容(附不動產清冊)影本	本院卷	517-520
甲證15	原告依被告命補正事項第4項辦理補正之文件影本	本院卷	521-527
乙證1	110年6月4日甲普登字第041310號土地登記申請書影本	本院卷	113-120
乙證2	浮覆地管理機關一覽表、被告110年6月30日甲地一字第00000000	本院卷	121-158

	00號函影本		
乙證3	參加人110年8月4日水三產字第0000000000號函影本(同甲證7)	本院卷	161
乙證4	111年4月7日甲普登字第032480號土地登記申請書影本(同甲證5)	本院卷	165-231
乙證5	被告111年4月15日甲登補字第124號補正通知書影本	本院卷	233
乙證6	被告111年5月2日甲登駁字第42號土地登記案件駁回通知書影本(即原處分)(同甲證6)	本院卷	235-236
乙證7	原告訴願書影本	本院卷	237-243
乙證8	臺中市政府111年9月8日府授法訴字第0000000000號訴願決定（即訴願決定）(同甲證8)	本院卷	245-255
乙證9	109年12月23日甲土測字第156800號土地複丈成果圖影本(同甲證3)	本院卷	257
乙證10	內政部98年11月2日內授中辦地字第0000000000號函影本	本院卷	259
乙證11	最高行政法院100年7月份第2次庭長法官聯席會議決議	本院卷	261-263
乙證12	最高行政法院108年度上字第688號判決	本院卷	265-273
乙證13	臺中市政府地政局110年5月28日中市地秘字地1100021722號函、臺中市政府研究發展考核委員會110年5月25日中市研服字第0000	本院卷	275-280

	000000號函及衛生福利部疾病管制署110年7月8日新聞稿影本		
乙證14	被告112年2月1日甲地一字第0000000000號函影本	本院卷	313
乙證15	111年2月8日甲普登字第011930號土地登記申請書影本	本院卷	315-331
丁證1	被告112年2月8日甲地一字第0000000000號函、系爭土地土地登記簿影本、地籍異動索引	本院卷	341、347-354
丁證2	經濟部110年9月30日經授水字第00000000000號公告	本院卷	224-228
丁證3	被告112年4月17日甲地一字第0000000000號函	本院卷	377