臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
112年度訴字第301號

原　　告　洪秝蓉

被　　告　臺中市太平地政事務所

代　表　人　陳律凱
訴訟代理人　劉桂娟
　　林建慶
被　　告　財政部國有財產署中區分署

代　表　人　趙子賢
訴訟代理人　李俊銘

上列當事人間因有關土地事務事件，原告不服臺中市政府中華民國112年9月27日府授法訴字第1120159638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、程序事項：

按行政訴訟法第107條第3項規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，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，審判長應先定期間命補正：一、除第二項以外之當事人不適格或欠缺權利保護必要。二、依其所訴之事實，在法律上顯無理由。」本件有前揭條文第3項第2款之情形（理由詳後），爰不經言詞辯論判決之，先行敘明。

二、爭訟概要：

㈠緣臺中市太平區育賢段255地號土地（下稱系爭土地）原屬未登錄地，前經內政部於民國92年11月12日核准辦理太平新光地區區段徵收，並於92年11月13日公告在案。而該地於辦理區段徵收時，由改制前臺中縣政府（下稱臺中縣政府）納入統籌規劃開發，嗣依土地徵收條例第43條規定於92年10月7日召開太平新光地區區段徵收業務公有土地管理機關協調會議獲致共識，原區段徵收範圍內公有土地，除依土地徵收條例第43條規定應無償撥供部分外，其餘公有土地管理機關均一致同意以領回土地方式辦理。隨後亦於96年10月15日、97年10月20日分別召開公有土地管理機關領回土地分配協調會議，依協調結果由財政部國有財產局（現為財政部國有財產署）配回系爭土地，編號暫定為C4[1]-2，後經地籍整理編為太平區育賢段255地號土地，並登記所有權人為中華民國。嗣於104年4月30日因辦理土地調整分配，經臺中市政府地政局（下稱地政局）函囑被告臺中市太平地政事務所（被告太平地政事務所）以區段徵收為登記原因，變更登記系爭土地所有權人為臺中市。又系爭土地經地政局出售太平新光地區區段徵收配餘地，於108年5月28日決標售出，並於同年8月14日移轉登記於第三人所有（原告就此對地政局起訴部分，本院另為審結）。

㈡原告於107年12月3日向地政局提出主旨為「有關臺中市太平區育賢段255地號所有權登記在貴局，請返還原耕作佔用人洪秝蓉（後改名為溶）」之陳情書，主張系爭土地原於日治時期為臺中洲大屯區大平庄大平百號番地，當時為陳金龍所有，後由其子陳坤榮繼承，當時委託江連興填補流失土地，而江連興因無施工機具，再轉委託由原告之營造公司及施工機具進行填土，後原地主陳坤榮及江連興無力支付工程款，而將系爭土地讓渡給原告，卻於104年4月15日由地政局在未經實地查訪之情況下，將系爭土地登記為市有財產，故向地政局請求返還系爭土地，並提供109年6月2日大日本帝國臺灣法院臺中洲土地所有權狀為證。

㈢地政局爰以107年12月12○○市○區二字第0000000000號函復原告說明系爭土地權屬為未登錄地，後臺中市政府依法辦理「太平新光地區區段徵收案」取得剩餘可供建築之土地即包含系爭土地，系爭土地所有權人為「臺中市」，管理者則為「臺中市政府地政局」。原告不服，向臺中市政府提起訴願，請求返還系爭土地。經臺中市政府以112年9月27日府授法訴字第0000000000號訴願決定書決定不受理。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張要旨及聲明：

㈠原告土地來源：當時是未登錄地，於81至82年間因承攬填土造地工程款轉讓而來，是有法定抵押權非竊占國土，因而便開始作為倉庫及營業基地，地上物才會堆積在此，使用至今112年，已達30年之久。

㈡被告財政部國有財產署中區分署違法登記為中華民國所有權：國有非公用土地全面清查作業要點於90年11月21日公布，被告財政部國有財產署中區分署於96年登記為中華民國，顯然違背行政程序，沒有作實地調查，犯瀆職罪嫌，再依該作業要點第13點，發現事實與登記不符即必須導正與事實相符，請地政機關登記所有權，即犯公務員登載不實之罪嫌。

㈢地政局違法行為：

1.於104年4月30日因調整分配變更登記系爭土地所有權人為臺中市，行政機關的轉換作業，原告不得而知，也無法插手，但關係到百姓的權益問題，即屬行政違法。

2.地政局因辦理區段徵收，沒有通知原告領回土地即自行領回。

3.又暗中偷賣土地，沒有公示送達，在該土地上沒有公告即暗中買賣，所以該買賣屬違法而無效的登記，應予撤銷。

4.驅趕公告貼在現場土地，公告要將地上物清除，否則以廢棄物處理，是明知故犯的掠奪，公務員以行政手法掠奪民

產，是故意過失行為，排除地上權人，暗中掩護第三者以買賣方式登記，應屬非法買賣，無效登記。

5.地政局已涉犯公務員登載不實、瀆職、詐欺之罪嫌：

⑴訴願答辯書只回復區段徵收程序，不回答訴願相關問題。

⑵訴願決定也避重就輕，不回答訴願相關問題，並將責任撇開，歸給地政機關。

㈣被告太平地政事務所應撤銷非法登記，返還原未登錄地。

㈤臺中市政府掠奪民產，掠奪證據在107年12月20○○市○區二字第0000000000號函，說明如下：

1.原告已經在此使用中，並有架設圍籬，依民法第769條在未登錄地和平占用20年，始能登記為所有權，原告在81、82年間因填土造新生地為法定所有權，並非竊取，再依時效取得所有權自82年至107年已達25年之久，依該法已足夠請求登記所有權。

2.地政局從未用該地，卻用恐嚇勒索、驅趕、掠奪及違背行政程序手段，公務員瀆職，明知原告使用中卻不調查土地來源，未登錄地是何人填土造新生地？用驅趕方式，直接用市有土地為藉口，並命令行政機關直接登記為市有土地，與事實不符。

3.依證據五（即甲證5）說明（三）記載：逾期未清理者，依刑法第320條第2項竊占罪、刑法第335條侵占罪及民法不當得利等罪，地政局以這些罪名向原告施壓、恐嚇、勒索而掠奪該地，並非合法，請法院審理，將這些罪刑還押於地政局相關經辦人員，並請地政機關撤銷臺中市政府所有權登記，還原至未登錄地狀態。

㈥系爭土地在被告財政部國有財產署中區分署登記為國有之前，為他人未登錄地係屬民有土地，並非公有土地，而被告所適用之法條皆是登記後以公有土地之法條作行政處理，與事實不符，因系爭土地原是屬私人土地，並非國有地，而其引用公有法條，顯然違法，既然被告以公有土地之法令為之，就應提出在登記前系爭標的物為公有土地之證據，以實

其主張，然被告至今從無提出任何證據，當然就無法證明系爭土地為公有，顯然違法濫用法律並霸占人民私有財產，違背憲法第15條保障人民財產權之意旨。

㈦本件土地係未登錄，並非國有地（依憲法法庭112年憲判字第20號判決）國家並未取得該土地的所有權，人民仍然可以本於所有人地位請求國家塗銷登記且此一塗銷登記請求權並無消滅時效規定的適用：

所有權是對物直接支配的物權，所有人於法令限制範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人干涉（民法第765條規定參照），為維持此所有權的圓滿，故法律規定所有人對於無權占有或侵奪其所有物者，得請求返還。對於妨害其所有權者，得請求除去。有妨害其所有權之虞者，得請求防止（民法第767條第1項規定參照），學說稱此為所有人的物上請求權。凡所有權受妨害者，所有人即得行使此一權利，不論其所有物為動產或不動產，也不區分該不動產是否已為登記。在動產，並非以登記為權利公示方法，所有人行使此一權利，固然沒有所有權登記與否的問題。即使在不動產，雖然是以登記為公示方法，但若該不動產被他人無權占有或侵奪，所有人仍然可以依上述規定，請求返還。

㈧日治時期私人土地未為登記而收歸國有，人民有權請求塗銷登記，無消滅時效之適用：

日治時期為人民所有，未登記為人民所有，致登記為國有且持續至今之土地，在人民基於該土地所有人地位，請求國家塗銷登記時，無民法消滅時效規定之適用。

㈨土地登記僅具推定權利歸屬之效力，非認定權利歸屬之絕對依據：

按關於土地登記之效力，土地法第43條固明定：「依本法所為之登記，有絕對效力。」然我國實務一貫見解，認此規定係為保護因信賴登記取得土地權利之第三人而設，並無於保護交易安全必要限度外，剝奪真正權利人權利之意，在第三

人未取得土地權利前，真正權利人對於登記名義人自仍得主張之。

㈩是以土地登記本身僅具有推定權利歸屬之效力，不能作為認定權利取得或消滅之絕對依據。是當土地所有權之登記與真實權利狀態不一致時，真正所有人原則上仍得對登記名義人行使物上請求權，而請求塗銷登記及返還土地。若該不動產被虛偽移轉登記至他人名下，真正的所有人雖然不是現在登記的所有人，也仍然可以本於其所有權，請求塗銷該他人的所有權移轉登記，有司法院釋字第164號解釋（下稱第164號解釋）可資參照。甚至土地被非所有人之他人為所有權的總登記，真正的所有人仍然可以本於其所有權，請求塗銷該他人的總登記（即系爭判例意旨）。

□由上述可知，可以行使物上請求權的人，是真正的所有人，而不是登記名義的所有人，物上請求權的行使，與所有權是否登記無關。在不動產，真正所有人不論請求塗銷移轉登記或請求塗銷總登記，都屬於行使所有人物上請求權，性質並無不同。

□綜上所述，依被告答辯狀第2頁（二)承認系爭地號為未登錄地，只是原告沒有去登錄，就否定原告的存在，逕行登錄為國有土地，嗣於104年4月30日因調整分配變更登記為臺中市，後於108年5月28日所有權又移轉登記於第三人，因為沒有公告在本地號上，原告即所有權人也不知道，故意沒有公示送達，所以決標無效，在第5頁三，也詳述掠奪及轉手過程，將原告（原使用人即權利人）以「無權占用」驅趕。可證被告以行政命令掠奪原告之財產，將私有土地以公有地之手法作掠奪及侵占，依憲法法庭112年憲判字第20號判決詳細記載及判例：是以土地登記本身僅具有推定權力歸屬之效力，不能作為認定權利取得或消滅之絕對依據，當土地所有權之登記與真實權利不一致時，真正所有人原則上仍得對登記名義人行使物上請求權。請求塗銷登記，並返還所有權登記。

□聲明：

1.被告太平地政事務所將臺中市太平區育賢段255地號土地於99年11月30日登記為中華民國（收件字號99年平普資字第108040號）、104年4月30日登記為臺中市（收件字號104年普登字第038430號）之登記處分均撤銷，並於撤銷後回復原狀登記為原告所有。

2.訴訟費用由被告負擔。

四、被告答辯要旨及聲明：

㈠被告太平地政事務所：

1.依行政訴訟法第4條第1項及第107條第1項第10款規定。查本件原告至始均未向被告太平地政事務所提起訴願主張應撤銷系爭土地相關登記，是顯未經訴願先行程序，即與上開行政訴訟法第4條第1項規定有違。又本件起訴既不合法，且為無從命補正者，自應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，駁回原告之訴。

2.次按區段徵收實施辦法第24條第1項、土地登記規則第29條第1項第1款、第12款及第7條所規定。查系爭土地係被告太平地政事務所依主管機關囑託所為之登記，並無違誤之處，如其有法律上原因而應撤銷原登記時，仍須經原囑託機關來函囑託被告太平地政事務所為之，或依上開土地登記規則第7條規定經法院判決確定始得為塗銷原登記，是原告主張被告太平地政事務所應撤銷所有權登記，恢復至未登錄地狀態，再依合法程序返還所有權登記於原告，並無理由。

3.聲明：

⑴原告之訴駁回。

⑵訴訟費用由原告負擔。

㈡被告財政部國有財產署中區分署：

1.按土地徵收條例施行細則第49條規定，區段徵收範圍內未登錄土地，得視需用土地人，分別登記為國有、直轄市或縣（市）有，並由其指定管理機關。經查系爭土地位置於

區段徵收前原屬未登記地，區段徵收辦理機關原臺中縣政府並未依上述規定登記所有權及指定管理機關，爰被告財政部國有財產署中區分署參與區段徵收之土地清冊尚無該未登錄地相關登記資料。

2.被告財政部國有財產署中區分署係依土地徵收條例第43條規定參與區段徵收，並獲配包含系爭土地在內之相關土地，惟區段徵收土地點交程序前，系爭土地其上有巷道供公眾通行使用，被告財政部國有財產署中區分署即向臺中市政府提出異議，嗣後經調整分配為新興段143、143-5地號及新興段160地號，爰被告財政部國有財產署中區分署區段徵收前後均無取得系爭土地之實質所有（管理）權，爰應非屬本件之當然被告。

3.聲明：

⑴原告之訴駁回。

⑵訴訟費用由原告負擔。

五、本院的判斷：

㈠按「（第1項）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。（第2項）利害關係人提起訴願者，前項期間自知悉時起算。但自行政處分達到或公告期滿後，已逾3年者，不得提起。」為訴願法第14條第1項、第2項之規定。其立法理由，以利害關係人非受行政處分之相對人，而明定其提起訴願之期間，應自其知悉時起算；又為防止行政處分長久處於不確定之狀態，規定利害關係人自行政處分達到或公告期滿後，已逾3年者，不得提起訴願。另行政程序法第98條第3項規定：「處分機關未告知救濟期間或告知錯誤未為更正，致相對人或利害關係人遲誤者，如自處分書送達後1年內聲明不服時，視為於法定期間內所為。」準此，行政處分利害關係人提起訴願之期間，應自知悉時起30日內為之；倘處分機關未告知救濟期間或告知錯誤未為更正，致利害關係人遲誤者，利害關係人自其知悉後1年聲明不服，可視為於法定期間內所為，惟受訴願法第14條第3項

但書所定3年之限制（最高行政法院108年度判字第48號判決意旨參照）。又當事人提起撤銷訴訟，應先經合法訴願前置程序，此觀行政訴訟法第4條規定甚明。復按行政訴訟法第107條第1項第10款規定：「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，審判長應定期間先命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」從而，當事人未經訴願程序或提起訴願逾越法定期間，即屬未經合法訴願程序，其進而提起撤銷訴訟，因不合提起撤銷訴訟須經合法訴願之前置要件，且其情形無從補正，行政法院應以其起訴不合法，裁定駁回之。

㈡經查，系爭土地坐落太平新光地區區段徵收案範圍內，該區段徵收案前經內政部以92年11月12日內授中辦地字第0920084780號函（本院卷第261-262頁）核准辦理，並經臺中縣政府以92年11月13日府地區徵字第0920304751-1號公告（本院卷第263-265頁）區段徵收在案。後臺中縣政府辦理區段徵收作業，乃依土地徵收條例第43條規定召開太平新光地區區段徵收業務公有土地管理機關協調會議，決議原區段徵收範圍內公有土地，除依土地徵收條例第43條規定應無償撥供部分外，其餘公有土地管理機關均一致同意以領回土地方式辦理，再於96年10月15日、97年10月20日分別召開公有土地管理機關領回土地分配協調會議，系爭土地依據協調會議結果由原財政部國有財產局（目前為財政部國有財產署）配回，編號暫定為C4[1]-2（本院卷第272頁），後經地籍整理編為太平區育賢段255地號土地，並於99年11月30日登記所有權人為中華民國（本院卷第273頁）。嗣於104年4月30日因辦理土地調整分配，經地政局函囑被告臺中市太平地政事務所以區段徵收為登記原因，變更登記系爭土地所有權人為臺中市（本院卷第273頁）。原告固於107年12月3日向地政局提出主旨為「有關臺中市太平區育賢段255地號所有權登記在貴局，請返還原耕作佔用人洪秝蓉（後改名為溶）」之陳情書（本院卷第157-159頁），主張系爭土地業經原地主陳坤

榮及江連興讓渡給原告，但地政局竟在未經實地查訪之情況下，逕將系爭土地登記為市有財產等由，向地政局請求返還系爭土地，經地政局以107年12月12日中市地區二字第1070044579號函復原告說明系爭土地權屬為未登錄地，後臺中市政府依法辦理「太平新光地區區段徵收案」取得剩餘可供建築之土地即包含系爭土地，系爭土地所有權人為「臺中市」，管理者則為「臺中市政府地政局」等語（本院卷第161頁）。原告不服，向臺中市政府提起訴願，請求返還系爭土地，經臺中市政府以112年9月27日府授法訴字第1120159638號訴願決定書決定不受理。依原告前揭提出之訴願書「行政處分書發文日期及文號」欄所載，其不服之程序標的為地政局107年12月12日中市地區二字第1070044579號函（本院卷第219頁），並非被告太平地政事務所分別於99年11月30日（收件字號99年平普資字第108040號）、104年4月30日（收件字號104年普登字第038430號）就系爭土地所有權登記為「中華民國」、「臺中市」之登記處分，故其是否已對上開登記處分表示不服而有提起訴願之意仍有疑義。縱認上開訴願書內文記載「依異動索引（證四）資料佐證，民國99年11月30日，權利人：中華民國。當時是國有財產署登錄地號為中華民國，國產署沒有依照作業要點清查地上物及土地權屬，即偷登錄地號，第一次登記中華民國，與溪洲段同登錄，行政機關違背行政作業要點，當然是無效的所有權登記……」等語（本院卷第220頁），可從寬認定已就前揭99年11月30日登記處分提起訴願。惟上開被告太平地政事務所就系爭土地因「領回土地」登記原因所為之所有權第一次登記（本院卷第103、113頁），係於99年11月30日（收件字號99年平普資字第108040號）登記在案，自該登記依土地登記規則第53條規定公告（本院卷第219頁）期滿迄至原告提起訴願之時間112年6月6日（本院卷第219頁）止，顯已逾3年。原告主張為該登記之利害關係人，其就被告太平地政事務所99年11月30日所為之登記處分提起訴願，亦已逾訴願法

第14條第2項但書所規定提起訴願之3年法定不變期間。綜上，原告不服被告太平地政事務所前揭99年11月30日（收件字號99年平普資字第108040號）、104年4月30日（收件字號104年普登字第038430號）所有權登記，提起本件撤銷訴訟，或未經訴願程序，或提起訴願逾越法定期間，自有起訴不備其他要件之違法，且依其情形無從補正，應予以駁回。又原告依行政訴訟法第196條第1項規定，聲明撤銷前揭登記處分後應回復原狀登記為原告所有部分，須以前揭登記處分經判決撤銷為前提，惟原告所提起撤銷訴訟，既有起訴不備其他要件之違法而應駁回，其此部分請求，即失所依附，不應准許。

㈢原告對財政部國有財產署中區分署起訴，為被告不適格：經查，原告不服前揭99年11月30日（收件字號99年平普資字第108040號）、104年4月30日（收件字號104年普登字第038430號）就系爭土地所為之所有權登記，係被告太平地政事務所基於登記機關之地位依其法定職權所作成，與被告財政部國有財產署中區分署無涉。另原告對於地政局以系爭土地為太平新光地區區段徵收配餘地而於108年5月28日決標售出之行為不服，提起撤銷訴訟（此部分因屬民事爭訟，本院另以裁定移送至有受理權限之管轄法院審理），惟依○○市區段徵收土地標售標租及設定地上權辦法第2條規定可知，辦理○○市區段徵收土地標售、標租及設定地上權之主管機關為地政局，被告財政部國有財產署中區分署並無代為標售、標租及設定地上權之權限，亦非相關函文之作成機關。從而，原告以財政部國有財產署中區分署為本件被告，即屬被告不適格。原告對不適格之被告財政部國有財產署中區分署提起本件行政訴訟，無從達到有效保護原告權利之目的，不符權利保護有效性原則，在法律上顯無理由。

㈣綜上所述，原告就上開登記處分不服提起撤銷訴訟，因未踐行合法訴願程序，且其情形無從補正，自屬起訴不合法；另其聲明撤銷前揭登記處分後應回復原狀登記為原告所有部

分，須以前揭登記處分經判決撤銷為前提，惟原告所提起撤銷訴訟，既有起訴不備其他要件之違法而應駁回，其此部分請求，即失所依附，顯無理由；至原告以財政部國有財產署中區分署為本件被告，係屬當事人不適格，且屬不能補正之事項，核其起訴顯無理由，均併以判決駁回之。

六、本件事證已臻明確，原告請求調查如前揭主張要旨欄所載之證據，經核尚無必要；另兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，均併此敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為一部不合法，一部顯無理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　5　　月　　24　　日

審判長法官　劉 錫 賢

法官　林 靜 雯

法官　楊 蕙 芬

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.當事人或其代表人、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。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。

	3.專利行政事件，當事人或其代表人、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。
㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1.當事人之配偶、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.當事人為公法人、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，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　5　　月　　24　　日

書記官　蔡逸媚