

最 高 行 政 法 院 判 決

108年度上字第688號

上 訴 人 陳秋明  
陳秋鋤

陳秋澤

共 同

訴訟代理人 余敏長 律師

被 上 訴 人 南投縣竹山地政事務所

代 表 人 羅春娥

上列當事人間回復所有權事件，上訴人對於中華民國108年5月23日臺中高等行政法院108年度訴字第47號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、被上訴人之代表人原為梁○○，嗣變更為羅春娥，茲據其具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、本件事實經過：

(一)緣南投縣○○鎮○○段1876、1877地號土地（下稱系爭土地），重測前滅失地號為○○○段○○○小段3-3、3-4地號，該土地於日治時期昭和8年（西元1933年）10月25日因成河川敷地而被抹消登記（即塗銷所有權登記），該土地於民國92年1月3日登記為國有土地（管理機關為財政部國有財產署，下稱國產署）。

(二)上訴人陳秋明於民國107年5月28日向被上訴人主張系爭土地為其被繼承人陳○○所有，申請就系爭土地複丈及所有權回復登記。經被上訴人審查系爭土地於91年4月24日劃出河川

01 區域範圍，依關於水道浮覆地及道路溝渠廢置地所有權歸屬  
02 處理原則(下稱浮覆地歸屬處理原則)第3點規定：「……依  
03 土地法第12條第2項規定申請回復其所有權。回復請求權時  
04 間以水道區域線公告後起算」、內政部98年11月2日內授中  
05 辦地字第0980725792號、102年8月21日台內地字第10202802  
06 05號令釋意旨，並以107年8月2日竹地一字第1070004161號  
07 函詢土地管理機關是否同意上訴人申請回復系爭土地之所有  
08 權，經國產署以107年8月21日台財產署接字第10700260950  
09 號函復所有權請求權已罹於消滅時效，不同意回復所有權，  
10 被上訴人遂以107年8月29日竹駁字第30號土地登記案件駁回  
11 通知書(下稱原處分)，駁回申請，上訴人陳秋明不服，提  
12 起訴願遭駁回，上訴人乃提起行政訴訟，聲明請求：1. 訴願  
13 決定及原處分均撤銷。2. 被上訴人應將系爭土地所有權人中  
14 華民國及管理國產署之登記塗銷，並作成回復登記予原所  
15 有權人之合法繼承人之行政處分。3. 被上訴人應自107年7月  
16 25日登記收件日起，至系爭土地之所有權回復登記予上訴人  
17 之日止，按年計算給付上訴人相當於地租之損害賠償金計新  
18 臺幣5,210元，並按週年利率5%計算遲延利息至土地所有權  
19 回復登記完竣止。經臺中高等行政法院(下稱原審)以108年  
20 度訴字第47號判決(下稱原判決)駁回上訴人之訴，上訴人遂  
21 提起本件上訴。

22 三、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯聲明，均引用原判  
23 決所載。

24 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

25 (一)按土地法第43條、行為時土地登記規則第7條、第57條第1項  
26 第3款及第3項規定，可知土地登記不論為確認性質或形成性  
27 質之行政處分，非經依法撤銷、廢止或因其他事由失其效  
28 力，即有其存續力，任何人民或機關(包括法院)均受其拘  
29 束；二則指明土地登記涉及私權糾紛者，其權利歸屬認定應  
30 由司法機關以裁判為之，而非由地政機關以行政處分定之。  
31 且於現存登記處分經撤銷、廢止等原因失效前(包括自行撤

01 銷、廢止），地政機關不得塗銷現存登記而逕為准許之，於  
02 司法機關就該私權爭執為終局裁判確定前，不得逕為私權認  
03 定並為相關土地登記處分，必須就該等申請予以駁回。

04 (二)次按土地法第12條及土地登記規則第27條第10款規定，地政  
05 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  
06 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  
07 原狀浮覆外，且須審查所有權之歸屬明確，始得准許。但若  
08 土地登記簿上登載之所有權人與申請回復浮覆地所有權人就  
09 系爭土地所有權歸屬存有私權爭議，依上開土地法第43條、  
10 土地登記規則第57條第3項等規定之意旨，地政機關基於權  
11 力分立原則，不得逕為私權之認定，必待司法機關就該私權  
12 爭執為終局裁判確定，始得為相關土地登記處分。準此，系  
13 爭土地既已第一次登記為國有，如申請人既未能提出司法機  
14 關之判決足資為私權歸屬之認定依據，自應認其申請未能符  
15 合土地法第12條第2項「經原所有權人證明為其原有者」此  
16 一公法上浮覆地回復登記請求權之要件，應將該等申請予以  
17 駁回；待上開請求權經司法機關確認所有權歸屬而得行使  
18 時，始得為登記，並為公法上請求權時效之起算。

19 (三)系爭土地已經被上訴人確認為浮覆地，並辦理公告，但浮覆  
20 後原土地所有權人或其繼承人並未申請回復登記，經被上訴  
21 人於92年1月3日辦理土地所有權第一次登記為國有。另國產  
22 署既否認系爭土地所有權應歸屬於上訴人，上訴人請求將系  
23 爭土地之所有權第一次登記塗銷，申請系爭土地回復登記，  
24 已涉及原登記之同一性，顯係就登記所示之所有權私法關係  
25 有所爭執，而所有權歸屬既有私權爭執，則為被上訴人所不  
26 能逕行認定，上訴人復未能提出司法判決足為其私權狀態之  
27 證明，自應認公法上浮覆地回復登記請求權之要件未能滿  
28 足，上訴人主張被上訴人應塗銷該項國有登記云云，即無所  
29 據。

30 (四)上訴人雖主張當私有土地因流失而其所有權視為消滅後，再  
31 行回復原狀時，原所有權人當然仍回復其所有權，無待於向

01 政府機關之申請核准等語。然則，上訴人所執浮覆地所有權  
02 當然回復為由，本於所有權向土地管理機關主張所有物返還  
03 或妨害除去，為私法上權利之行使；而依土地法第12條第2  
04 項規定向地政機關為浮覆地回復登記「公示」之申請，則非  
05 本於所有權作用，乃公法上對地政機關就所有權為公示登記  
06 之請求權行使。上訴人無非混淆上開二類權利，自無可採。

07 (五)原處分駁回上訴人之申請，其所憑理由雖有不同，但結果並  
08 無二致，訴願決定予以維持，亦無不合。上訴人訴請撤銷並  
09 請求塗銷系爭土地所有權人及管理權登記，將系爭土地回復  
10 登記予原所有權人之合法繼承人，為無理由，應予駁回。又  
11 上訴人提起行政訴訟部分，既經無理由予以駁回，則其合併  
12 提起損害賠償及利息部分，即失所依據，應併予駁回。

#### 13 五、上訴意旨略謂：

14 (一)私有土地因天然變遷成為湖澤或可通運之水道時，私有土地  
15 所有權相對消滅，不待登記即成為國有土地。嗣經回復原狀  
16 後，在原私有土地所有權人尚未證明為其所有前，亦因土地  
17 法第10條第2項規定，不待登記即成為國有土地。準此，縱  
18 系爭土地未登記為國有，亦無礙其為國有土地，無原審所稱  
19 「原未登載於土地登記簿上之物權」，而地政機關之審查標  
20 的係將國有土地基於土地法第12條之特別規定，審查是否得  
21 將該國有土地回復私人所有，原判決有違背土地法第10條規  
22 定之違背法令。

23 (二)私有土地於成為湖澤或水道前，僅地政機關可依其變更為湖  
24 澤或水道之地政資料相互勾稽，而判斷原所有權人證明真實  
25 性之存否，進而決定得否回復其所有權。準此，土地法第12  
26 條原所有權人證明之對象，應係地政機關而非司法機關，倘  
27 非為此解釋，則原所有權人勢必需向司法機關提起訴訟證明  
28 為原土地所有權人，係增加法律所無之限制，與憲法對人民  
29 財產權之保障有違。是原審認本件應經司法機關對該私權爭  
30 執為終局裁判確定，地政機關不得逕自認定云云，自有違土  
31 地法第12條規定。

01 (三)土地法第12條第2項原土地所有權之回復方式，司法實務自  
02 最高法院103年度第9次民事庭會議決議後，採自動回復說者  
03 已趨於一致。準此，原土地所有權人之所有權既當然回復，  
04 即無消滅時效規定之適用。原判決認本應有消滅時效之適  
05 用，非僅悖於向來司法實務見解，其所稱公法上請求權時效  
06 起算，亦與關於浮覆地歸屬處理原則第3點規定有違，二者  
07 時效起算點不同，均未見原審附具理由說明，洵有判決不備  
08 理由之違背法令。

09 六、本院查：

10 (一)按土地法第10條第2項規定：「私有土地之所有權消滅者，  
11 為國有土地。」第12條規定：「(第1項)私有土地，因天然  
12 變遷成為湖澤或可通運之水道時，其所有權視為消滅。(第  
13 2項)前項土地，回復原狀時，經原所有權人證明為其原有  
14 者，仍回復其所有權。」第14條規定：「(第1項)左列土地  
15 不得為私有：…… 二、天然形成之湖澤而為公共需用者，  
16 及其沿岸一定限度內之土地。三、可通運之水道及其沿岸一  
17 定限度內之土地。……(第2項)前項土地已成為私有者，得  
18 依法徵收之。……」私有土地如沈沒而為上開不得私有之土  
19 地時，依土地法第12條第1項之規定，私人所有權消滅喪失  
20 而為國有，此為本院向來之見解。惟上開已成為國有之原私  
21 有土地，如回復原狀時，依土地法第12條第2項之規定，經  
22 原所有權人證明為其原有者，仍回復其所有權，其意義為  
23 何？該土地於回復原狀時，原所有人之所有權當然回復，無  
24 待申請地政機關之核准(自動回復說)？抑或僅取得回復所有  
25 權之請求權，於行使該請求權並獲准回復登記後，始回復其  
26 所有權(核准回復說)？依前所述，土地法第12條第1項所謂  
27 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  
28 視為消滅，並非土地物理上之滅失，所有權亦僅擬制消滅，  
29 當該土地回復原狀時，依同條第2項之規定，原土地所有人  
30 之所有權當然回復，尚無待於申請地政機關核准，申言之，  
31 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

01 時，即生所有權在歸屬之變動的物權效力，其在土地登記簿  
02 上之之記載，僅是公示的方法。基此，本庭經評議後擬採為  
03 本案裁判基礎之上開法律見解，因與本院先前裁判，自60年  
04 判字第79號判例以來之向來法律見解歧異（潛在歧異），依  
05 行政法院組織法第15條之2第1項規定，應提案予大法庭裁  
06 判，以統一各庭間歧異之法律見解，本庭乃依同條第2項規  
07 定，循序踐行對其他各庭徵詢意見之徵詢程序，提具本院10  
08 9年度徵字第6號徵詢書，徵詢本院其他庭之意見，經受徵詢  
09 庭均回復同意本庭變更先前裁判之法律見解而擬採之法律見  
10 解，已為本院統一之法律見解，有上開徵詢書及受徵詢庭回  
11 復書在卷可按，附此敘明。

12 (二)按土地法第37條規定：「(第1項)土地登記，謂土地及建  
13 築改良物之所有權與他項權利之登記。(第2項)土地登記  
14 之內容、程序、規費、資料提供、應附文件及異議處理等事  
15 項之規則，由中央地政機關定之。」土地登記規則第57條第  
16 1項第3款、第3項規定：「有下列各款情形之一者，登記機  
17 關應以書面敘明理由及法令依據，駁回登記之申請：……  
18 三、登記之權利人、義務人或其與申請登記之法律關係有關  
19 之權利關係人間有爭執。……」、「依第1項第3款駁回者，  
20 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  
21 理。」是可知，土地登記程序應依土地法及土地登記規則  
22 等相關規定辦理，所申請之登記，如涉及私權糾紛者，其權  
23 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  
24 政處分定之，此乃權力分立的本質。上開所稱「登記之權利  
25 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  
26 有爭執者」，應係指登記權利人與登記義務人或關係人間，  
27 就申請登記之法律關係之爭執，在未經有權認定機關確認  
28 前，登記權利人所申請登記事項之權利是否確屬存在，尚不  
29 明確者而言。又此規定就爭執之法律關係為何，雖未予明  
30 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  
31 以觀，所稱之爭執，應非泛指以申請登記之不動產為標的之

01 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  
02 關連之爭執而言。是以，如有與登記事項有關而涉及私法上  
03 權利存否爭議時，因關於人民私權之確定，屬國家司法權範  
04 圍，人民發生私權爭執時，應循民事訴訟程序由民事法院確  
05 定之。登記機關既非有權為終局認定之司法機關，登記權利  
06 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  
07 認前，尚不明確，登記機關即應駁回登記之申請，並無准許  
08 與否之裁量權限，先予指明。

09 (三)又土地登記規則第27條第10款規定：「下列登記由權利人或  
10 登記名義人單獨申請之：十、依土地法第12條第2項規定回  
11 復所有權之登記。」是可知，私有土地因天然變遷成為湖澤  
12 或可通運之水道時，其所有權視為消滅後，嗣該土地回復原  
13 狀時，原所有權人之所有權固當然回復，無待申請地政機關  
14 之核准，已如前所述，則權利人自得按土地登記規則第27條  
15 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  
16 所有權登記以為公示，地政機關自應依「實質審查原則」，  
17 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  
18 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  
19 登記，地政機關自必須本於權限作成准駁之決定。然而，該  
20 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  
21 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  
22 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  
23 之法律關係有關之權利關係人間有爭執」之情事，登記機關  
24 應以書面敘明理由及法令依據，駁回登記之申請，申請人則  
25 得訴請民事法院裁判或以訴訟外紛爭解決機制處理。準此，  
26 土地所有權人就依土地法第12條第2項之回復登記請求本身  
27 並無時效之可言，原判決關於公法上浮覆地回復登記請求權  
28 之時效及其起算之論述，於法尚有未合，上訴意旨予以指  
29 摘，非無所據，惟如前述，土地既經登記為他人所有或國  
30 有，而該登記權利人不同意由其回復登記，而生私權爭執，

01 則此際已非上訴人所指之登記請求是否有消滅規定適用之問  
02 題。

03 (四)經查，系爭土地前因成河川敷地於日治時期而被抹消登記，  
04 嗣於91年4月24日劃出河川區域範圍，92年1月3日經被上訴  
05 人辦理土地所有權第一次登記為國有，107年5月28日上訴人  
06 陳秋明向被上訴人申請就系爭土地複丈及所有權回復登記，  
07 被上訴人函詢土地管理機關是否同意上訴人申請回復所有  
08 權，國產署函復不同意等情，為原審依法確定之事實，核與  
09 卷內證據資料相符。足見，上訴人就系爭土地是否因回復所  
10 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  
11 利關係人即目前登記為系爭土地管理機關之國產署間，存有  
12 爭執，依前開之說明，此項爭執，應由有權為終局認定之民  
13 事法院審認或以訴訟外紛爭解決機制處理。

14 (五)綜上，就本件申請回復登記申請案，被上訴人依土地登記規  
15 則第57條第1項第3款規定予以駁回，核屬有據，原判決駁回  
16 上訴人之訴，其結論尚無違誤。上訴論旨執前詞，指摘原判  
17 決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。 。

18 七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1  
19 項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項  
20 前段，判決如主文。

21 中 華 民 國 110 年 2 月 25 日

22 最高行政法院第一庭

23 審判長法官 侯 東 昇

24 法官 簡 慧 娟

25 法官 鍾 啟 煌

26 法官 蔡 紹 良

27 法官 王 碧 芳

28 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

29 中 華 民 國 110 年 2 月 25 日

30 書記官 葉 倩 如