最　高　行　政　法　院　判　決

112年度上字第860號

上　訴　人　農業部農田水利署

代　表　人　蔡昇甫
訴訟代理人　薛西全　律師
　　劉妍孝　律師
被 上訴 人　高雄市政府地政局

代　表　人　陳冠福
訴訟代理人　林川田
　　陳啟城
　　陳證元
被 上訴 人　高雄市政府地政局大寮地政事務所

代　表　人　林世松

上列當事人間更正土地登記事件，上訴人對於中華民國112年10月11日高雄高等行政法院111年度訴字第395號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、原判決廢棄。

二、訴願決定及原處分均撤銷。

三、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理　由

一、被上訴人高雄市政府地政局大寮地政事務所（下稱大寮地政所）為釐清○○市○○區○○○段（下同）000-0地號土地使用分區疑義，認為原○○縣(下同)○○農地重劃前000-0地號等17筆土地與重劃後0000-0地號等8筆土地地籍重疊，疑似土地重劃後遺漏截止記載，乃以民國103年12月8日高市地寮測字第10971213000號函請被上訴人高雄市政府地政局

（下稱地政局）釐整地籍。地政局認為000-0、000-0地號等2筆私有土地（該2筆土地於107年3月20日段界調整後為○○○段○小段，下以各地號分稱之）地籍與上訴人管理之0000-00、0000-0地號等2筆國有土地重疊，遂於105年11月3日邀集改制前臺灣高雄農田水利會（改制後為行政院農業委員會農田水利署所屬高雄管理處，嗣行政院農業委員會農田水利署再改制為上訴人，並承受相關業務，下均稱上訴人）召開研商會議(未通知000-0、000-0地號土地所有權人，下述各次會議均同)，會中說明重劃區內原灌溉溝渠如重劃後仍作原來使用者，一般溝渠內私有土地之處理原則係由上訴人於該區土地分配結果公告確定新地籍後，再以重劃前地籍向私有地主協議價購並辦理截止記載，地政局並請上訴人查復當時有無辦理協議價購情形，經上訴人函復無從查證有無價購情事。地政局復於106年12月5日邀集上訴人研商後，查無000-0、000-0地號土地參與55年○○農地重劃相關資料，爰於107年6月21日以高市地政發字第10770837600號函請上訴人儘速釐清辦竣價購000-0、000-0地號土地，經上訴人以108年5月9日高農水財字第1080300618號函復歉難配合辦理。地政局再於110年2月19日召集上訴人開會研商000-0、000-0地號土地地籍重疊疑義處理方式。上訴人於110年4月28日函請地政局提供○○農地重劃區土地所有權人原有土地及新分配土地對照清冊，經地政局於110年5月3日以高市地政發字第011031583100號函提供相關對照清冊資料後，復於110年7月6日以高市地政發字第11070824700號函詢上訴人是否查有000-0、000-0地號土地價購相關新增資料，惟未獲回應。地政局再於110年11月4日召開研商會議後，逕依職權以110年12月13日高市地政發字第11071602601號函（下稱系爭甲函）通知上訴人，略以依行政程序法第101條規定更正0000-00、0000-0地號土地地籍，繼由大寮地政所以110年12月24日辦理更正通知書（下稱系爭乙更正通知書，與系爭甲函合稱原處分）通知上訴人將0000-00、0000-0地號等2筆國有土地面

積分別更正為4,647平方公尺及893平方公尺（相較原登記面積分別減少285平方公尺及40平方公尺）。上訴人不服原處分，循序提起行政訴訟，先位聲明：訴願決定及原處分均撤銷；備位聲明：被上訴人應給付上訴人新臺幣（下同）3,412,500元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年利率百分之5計算之利息，如其中一被上訴人已給付，其餘被上訴人於給付範圍內免給付義務。經原判決駁回，上訴人乃提起上訴。

二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原判決駁回上訴人於原審之訴，係以：

㈠關於地政局部分：

000-0、000-0地號土地未參與○○農地重劃，自應原位置保留，惟重劃後地籍圖未將上述2筆土地位置保留，致與0000-00、0000-0地號等2筆國有土地產生圖籍重疊，上訴人亦無價購000-0、000-0地號土地之相關資料，益見上訴人從未取得000-0、000-0地號土地之所有權，自始並無實體權利存在，係登記人員記載時之疏忽而為錯誤登記。地政局為釐正地籍，依行政程序法第101條及土地法第69條規定，以系爭甲函通知上訴人，並無違誤。該局僅係將0000-00、0000-0地號等2筆國有土地與000-0、000-0地號土地重疊地籍部分劃分出來，無涉權利歸屬、權利種類、標的物之變更，更正後0000-00、0000-0地號等2筆土地仍為國有土地，管理者仍為上訴人，權利種類仍係所有權，標的物仍為上述2筆土地，對於原登記之同一性並無影響。此錯誤登記縱然得為信賴之基礎，然上訴人並未因此運用財產或為其他處理等展開具體之信賴行為，而產生法律上之變動，並無法律上值得保護之利益。又地政機關依土地法第69條前段所為之更正，無行政程序法第117條、第121條、第123條、第124條有關行政處分之撤銷或廢止除斥期間之適用。上訴人先位之訴部分，並無理由，應予駁回。並因土地登記之更正並非行政處分之

撤銷或廢止，無行政程序法第120條及第126條規定有關原處分機關應給予合理補償之適用或準用，上訴人備位之訴請求地政局金錢給付部分，亦無理由。

㈡關於大寮地政所部分：

系爭乙更正通知書係大寮地政所將其上級機關地政局核准更正登記之處分通知上訴人，僅為單純事實之說明，並未對外直接發生法律效果，非行政處分，不因其上載有行政救濟之教示即改變其性質為行政處分，上訴人不得對之提起訴願。訴願決定未自程序而從實體上予以駁回，理由雖有未洽，惟其決定駁回之結論尚無二致，仍應予維持。上訴人復對之提起先位之訴，顯非合法，應予駁回。又本件是否准予更正登記，係地政局之權限，上訴人依行政程序法第120條或第126條規定，提起備位之訴請求大寮地政所為金錢給付，為無理由等語，為其判斷之依據。

四、本院按：

㈠行政程序法第101條規定：「(第1項)行政處分如有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者，處分機關得隨時或依申請更正之。(第2項)前項更正，附記於原處分書及其正本，如不能附記者，應製作更正書，以書面通知相對人及已知之利害關係人。」依此，行政處分若存有錯誤，須屬顯然錯誤，且更正該錯誤並不影響原處分效力，始可依本條規定更正之。

㈡依土地法第36條：「（第1項）地籍除已依法律整理者外，應依本法之規定整理之。（第2項）地籍整理之程序，為地籍測量及土地登記。」第37條：「(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。」第69條：「登記人員或利害關係人，於登記完畢後，發見登記錯誤或遺漏時，非以書面聲請該管上級機關查明核准後，不得更正。但登記錯誤或遺漏，純屬登記人員記載時之疏忽，並有原始登記原因證明文件可稽者，由登記機關逕行更正之。」及土地登記

規則第3條第1項：「土地登記，由土地所在地之直轄市、縣（市）地政機關辦理之。但該直轄市、縣（市）地政機關在轄區內另設或分設登記機關者，由該土地所在地之登記機關辦理之。」第13條：「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；所稱遺漏，係指應登記事項而漏未登記者。」更正登記法令補充規定第1點：「因登記錯誤或遺漏而有案可稽者，登記機關得逕為辦理更正登記，登記完畢後應通知全體利害關係人。」第6點：「申請更正登記，如更正登記後之權利主體、種類、範圍或標的與原登記原因證明文件所載不符者，有違登記之同一性，應不予受理。」等規定，可知土地法第69條之更正登記，係在無礙登記同一性範圍內，由登記之地政機關就已登記事項作成更正登記處分，而非就登記所示之法律關係有所爭執時，由地政機關逕為權利歸屬之判斷。查系爭甲函係地政局本於農地重劃主管機關之地位，將其依據行政程序法第101條規定作成更正0000-00及0000-0地號土地地籍之處分通知上訴人；系爭乙更正登記書，則係大寮地政所本於登記機關之地位，依土地法第69條規定將其辦理更正0000-00、0000-0地號土地面積之結果通知上訴人，核此更正登記係屬大寮地政所作成之行政處分，原判決僅認系爭甲函為行政處分，而認系爭乙更正登記書僅係大寮地政所聲請地政局核准後，將其獲核准更正登記之事實經過通知上訴人之觀念通知，並非行政處分，已有違誤。

㈢農地重劃條例係於69年12月19日公布(同年12月21日施行)，在此之前關於農地重劃之依據、程序、差額地價補償等，悉依土地法、土地法施行法及土地重劃辦法(本辦法於71年4月7日公告廢止)為主要之法源依據。35年4月29日修正公布之土地法第135條規定：「市縣地政機關，因左列情形之一，經上級機關核准，得就管轄區內之土地，劃定重劃地區，施行土地重劃，將區內各宗土地重新規定其地界。……」第136條規定：「土地重劃後，應依各宗土地原來之面積或地價

仍分配於原所有權人。但限於實際情形不能依原來之面積或地價妥為分配者，得變通補償。」行政院於35年10月31日訂頒作為重劃依據之土地重劃辦法(71年4月7日公告廢止)第5條規定：「土地重劃計劃書，應記載左列事項：一、重劃地區總面積及其所在地。二、原有各宗土地之面積及其所有人姓名住所。三、各宗土地及其建築物之價值。……五、重劃各種土地應分配之面積……。六、重劃地區各宗土地最小面積單位之規定。七、施行重劃之工事及其費用。八、前款費用之籌措及各宗土地應負擔費用之定額並支付方法。九、重劃分配地段之價值與原地段有差異時之補償金額及補償辦法。十、重劃完竣期限。」第7條規定：「（第1項）主管地政機關於土地重劃計劃書並重劃地圖經核定後，應即通知各該土地所有權人，並於重劃地區張貼重劃地圖公告之。（第2項）前項通知及公告，應記載第5條第2款、第5款、第6款、第8款及第9款各事項。」第20條第1項規定：「土地重劃後重行分配於土地所有權人之土地，除另有規定外，自分配決定之日起，視為其原有土地。」第26條規定：「已依法辦理地籍整理之重劃地區，重劃後如土地標示有變更或土地權利有移轉時，應由主管地政機關依法辦理土地登記，換發土地權利書狀，並征收其書狀費，但登記費應免征之。」第27條規定：「未經依法辦理地籍整理之重劃地區，在施行土地重劃，應同時舉辦地籍測量、土地登記及規定地價。」復據臺灣省政府56年10月19日(56)府民戊字第85604號令略以：「重劃區內原有之土地，無法於重劃後劃分坵塊改良成為耕地，或改良成為耕地不經濟者，得予保留，不辦理交換分合……」53年12月22日(53)府地民戊字第9142號令：「事由：為農地重劃土地交換分配公告並送法院備查後非依法令規定不得再有變更……1.按照規定不參加交換分合之保留土地，應編造清冊(分全筆土地保留與一筆土地中部份保留兩種清冊，見附式一、二)由測繪人員據以核正重劃區實測原圖，保留地繪算結果，由土地權利及使用調查人員據以核正

調查表與有關清冊，不得有重劃區實測原圖上已繪明其保留之位置而歸戶清冊內仍予歸入，有重複分配土地者或重劃區實測原圖上未繪明其保留之位置而歸戶清冊內未予歸入有漏未分配土地者或測繪面積不相符合者……」該函附式附註(一)(二)將保留地之條件列舉規定如下：「⑴包圍在村集或特殊地形範圍內無法設施灌溉排水農路之土地，⑵建祠墓線堤鐵地目土地仍為原地目使用者，⑶養原林溜池雜水道溝地目土地仍為原地目使用無法於重劃後劃分坵塊改良成為耕地或改良成為耕地極不經濟者，⑷田旱地目耕地已變更使用無法劃分坵塊參加重劃之交換分合者。」及55年2月7日(55)府民地戊字第8779號令：「……凡依照本府53年12月22日(53)府地民戊字第9142號令規定，未參加交換分合而列入保留清冊之土地，係按照變更使用測量及調查結果與重劃區實測原圖上所編之地號，編造未參加交換分合土地對照清冊，於公告確定後據以辦理登記……」準此，當時農地重劃區內土地參與交換分合，重行分配於土地所有權人之土地，自分配決定之日起視為其原有土地；至於所謂之保留地，則為農地重劃區內未參加交換分合而應列入保留地清冊並由測繪人員據以核正重劃區實測原圖之土地。是以，重劃區內土地不論有無參加分配，於農地重劃公告後，各有其坐落位置並各自分配取得新土地或保留原有土地所有權，彼此並不相涉。重劃主管機關如認確定之重劃分配與保留結果有錯誤，而依行政程序法第101條及土地法第69條規定加以更正者，必以該錯誤為顯然錯誤，且更正該錯誤並不影響原處分效力，而無礙原重劃分配與保留結果之同一性，始得為之。若該錯誤，須變更重劃分配結果，方能解決，即不屬得依行政程序法第101條及土地法第69條所定可予更正之錯誤種類。

㈣經查：⑴本件上訴人管理之0000-00地號(原面積4,959平方公尺)及0000-0地號(原面積937平方公尺，嗣因分割餘933平方公尺)土地，遭地政局以該2筆土地與訴外人○○○所有之000-0地號(面積285平方公尺)及○○○所有之000-0地號(面

積40平方公尺)土地，有地籍重疊之錯誤為由，依行政程序法第101條規定予以更正地籍，並經大寮地政所以土地法第69條規定更正0000-00、0000-0地號土地面積各為4,647、893平方公尺(即分別減少285平方公尺及40平方公尺)。⑵上開土地沿革：①上訴人管理之0000-0(面積19,880平方公尺)、0000-0(面積937平方公尺)地號國有土地，與非上訴人管理之000(面積2,362平方公尺)、000(面積1,388平方公尺)地號私有土地，均屬55年○○農地重劃區範圍內土地。②0000-0、0000-0地號國有土地於55年重劃後仍分配0000-0及0000-0地號土地，面積維持19,880平方公尺、937平方公尺。③000地號土地，其中2,077平方公尺參加交換分合，惟55年分割出之000-0地號土地(面積285平方公尺)，則於○○農地重劃區原有土地清冊備註欄記載「不參加交換分合，由000分割」。④000地號土地，其中1,348平方公尺參加交換分合，其餘40平方公尺，則於○○農地重劃區原有土地清冊備註欄記載「不參加交換分合，由000分割」，嗣於重劃完成後，於59年間自000地號分割出000-0地號土地，面積40平方公尺。⑤重劃完成後，上訴人自行從重劃後之0000-0地號土地分割出0000-00地號(面積4,959平方公尺)。⑥110年間，被上訴人以上訴人漏未價購000-0、000-0地號土地以致地籍重疊為由，以系爭甲函更正0000-00、0000-0地籍，以系爭乙更正登記書更正減少上開2筆土地面積等情，為原判決確定之事實，核與○○農地重劃區原有土地清冊、土地所有權人原有土地與新分配土地對照清冊、重劃前地籍圖、重劃區地籍原圖、土地登記簿謄本、系爭甲函、釐正後地籍圖、釐正清冊、系爭乙更正登記書相符。

㈤農地重劃係將重劃區內各使用人使用之土地及各所有權人所有之土地，區劃整理成一定標準坵塊，分別歸戶後，按重劃後規劃興修水利及配置農、水路，辦理交換分配，以改善生產環境、擴大農場規模及增進農地利用之綜合性農地改良措施，因此，0000-0、0000-0、000、000-0、000、000-0地號

土地既均屬○○農地重劃區原有土地，其中0000-0、0000-0、000、000地號土地均參加交換分合並依調查統計資料與規劃之土地分配圖籍計算之各項資料，按重劃前後地價與應負擔費用，予以計算分配土地；而000-0及000-0地號土地，因表明不參加交換分合，屬重劃區內之保留地。但各該土地不論有無參加交換分合，於重劃確定後，均各有歸屬。原判決未予辨明，所論000-0及000-0係屬未參與○○農地重劃之土地，已有誤解。又母地號0000-0、0000-0地號土地業於重劃後各自獲配19,880及937平方公尺確定，加以其中0000-0地號土地於重劃完成後方分割出4,959平方公尺編為0000-00地號土地，則0000-00地號土地之地籍及面積即係因獲准分割而來，而非直接出於重劃分配結果。今被上訴人以上訴人未提出價購取得000-0及000-0地號土地之資料，應屬上訴人遺漏價購，以致該2筆土地與0000-0、0000-0地號土地地籍重疊為由，分別依行政程序法第101條及土地法第69條規定，更正0000-00、0000-0地號土地地籍及面積，然此除直接變更0000-00分割自母地號0000-0地號土地之圖簿，並變更母地號0000-0、0000-0地號土地於重劃後各自獲配19,880及937平方公尺之分配結果，致0000-00、0000-0地號土地各自短少285平方公尺及40平方公尺，地籍圖亦遭變動，而與重劃後土地分配結果歧異，自非單純不變更原重劃分配結果效力之顯然錯誤，且已妨礙0000-00、0000-0地號土地登記之同一性。原審未詳研求，率認此係因上訴人未完成價購致0000-00、0000-0地號土地與該2筆土地地籍有重疊之錯誤，已屬速斷，進而以更正後0000-00、0000-0地號等2筆土地仍為國有土地，管理者仍為上訴人，權利種類仍係所有權，標的物仍為上述2筆土地為由，逕認本件地籍及面積之更正無礙同一性，故系爭甲函及系爭乙更正登記書符合行政程序法第101條及土地法第69條之更正規定，認事用法均有違誤。

㈥原判決雖以上訴人未能依被上訴人之要求提出價購000-0、000-0地號土地之相關資料，足見上訴人未價購取得000-0、0

00-0地號土地所有權，以致與0000-00、0000-0地號土地之地籍重疊，並據此肯認系爭甲函僅係將土地重疊地籍部分劃分出來，系爭乙更正登記書減少0000-00、0000-0地號土地面積，亦無涉權利歸屬、權利種類、標的物之變更等語。惟查，上訴人於原審一再主張其於重劃後分配0000-0、0000-0地號土地之面積、地籍原圖位置均已公告確定，且無被上訴人所稱當時溝渠內私有土地應由上訴人向私有土地地主協議價購之處理原則存在，原判決對此未置一詞，片面採取被上訴人未提出證明之主張，已有未洽。上訴人所有上開2筆土地之面積與地籍原圖既因公告確定之重劃分配而來，則其於重劃分配後要不要另外購買000-0、000-0等2筆土地，自屬別事，縱有該價購處理原則，亦涉及買賣有無成立及買賣雙方究屬何方未完成給付等私權爭議，被上訴人據此所為之更正處分，核已介入買賣爭議之判斷，已非顯然錯誤或無礙權利同一性之單純錯誤可比。地政局以其片面主張之價購原則，改變上訴人重劃後獲分配0000-0及0000-0地號土地之效力，顯非可取。原判決既認本件係因上訴人未完成價購而不應取得000-0、000-0地號土地面積，卻又將此應否或有無完成價購取得土地之爭議，認係單純地籍圖重疊情事，判決理由顯有矛盾。從而，原處分逕為更正上開2筆土地地籍及面積，核與行政程序法第101條及土地法第69條等規定之要件不合，原判決未予糾正，適用法規即有違法。

㈦地政局於原審言詞辯論前復提出補充答辯狀，主張略以，其前以行政程序法第101條規定為本案更正地籍之行為，本質上已涉及權利義務之變動，爰改以行政程序法第117條規定作成撤銷55年重劃分配結果並維持已更正0000-00、0000-0地號等2筆土地之地籍等語(見原審卷二第162-163頁)，並再於原審言詞辯論時重申上開主張，後經原審審判長再度詢問地政局本件更正之法律依據，據復原是以行政程序法第101條規定為依據，惟備以同法第117條為依據(見原審卷二第199頁)。經查，原審未就地政局追補依行政程序法第117條規

定撤銷55年本件重劃分配結果之處分加以審理，且55年間0000-0、0000-0地號等2筆土地之重劃分配結果有無違法撤銷之事，與地號0000-00、0000-0等2筆土地是否合致行政程序法第101條及土地法第69條規定之更正而得以更正，程序標的並不相同，且有礙上訴人之攻擊防禦，原判決就地政局有無追補上開行政程序法第117條規定之依據部分，雖未詳加論明，惟無礙不應准地政局追補該依據為處分之結論，原審未據以從實體加以論駁本件55年重劃結果有無行政程序法第117條所定撤銷原因，即無不合，併予指明。

㈧原告於第一審提起預備合併之訴，經第一審法院認先、備位之訴均無理由駁回後，經原告就先、備位之訴均提起上訴，上訴審法院如認先位之訴為有理由，自應併將第一審備位之訴部分廢棄，否則將造成原告先位之勝訴及預備之敗（勝）訴併存之情形，與預備之訴之性質相違背。原判決就先位之訴部分有如上所述的違背法令情事，上訴論旨求為廢棄原判決關於先位之訴部分，為有理由，應予准許。且依原審確定之事實，此部分本院已可自為判決，爰並撤銷訴願決定及原處分。上訴人先位之訴已獲勝訴判決，依上說明，已毋庸就備位之訴為判決，爰將原審就備位訴訟所為判決併予廢棄。

五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　24　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　張　國　勳

法官　高　愈　杰

法官　蔡　如　琪

法官　簡　慧　娟

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　24　　日

書記官　蕭　君　卉