最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第202號

上　訴　人　黃維岩

訴訟代理人　林天財　律師
　　蔡孟洵　律師
被 上訴 人　金門縣地政局

代　表　人　魏志成
訴訟代理人　陳家鈞

上列當事人間確認行政處分無效事件，上訴人對於中華民國113年1月31日臺北高等行政法院112年度訴字第532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、爭訟經過

㈠金門縣政府於民國46年間辦理縣內公有耕地放領，依「福建省金門縣放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」第5條規定，以上訴人之父黃和尚符合現耕農資格，核准其承領坐落ＯＯ縣ＯＯ鎮Ｏ字00000地號公有土地（58年間重劃後劃配ＯＯ鎮ＯＯＯＯ段946地號，73年間因重劃變更登記為同鎮ＯＯＯ段946地號，100年2月14日分割新增同段946-1地號，下稱系爭土地），並依上開辦法第10條規定，於48年9月間發給系爭土地所有權狀（書狀字號：ＯＯ字第00號、下稱48年土地權狀）予黃和尚。

㈡被上訴人（89年改制前為金門縣地政事務所）於58年6月23日接獲僑民陳大同陳情系爭土地放領對象錯誤，應予以更正等情，經被上訴人派員實地勘查，確認系爭土地原由陳大同之兄陳和尚耕作至48年去世後，續由其子陳咸謨耕管使用

中，認定系爭土地放領對象錯誤，因黃和尚已於56年間死亡，經調處結果，黃和尚之配偶黃楊炮同意將系爭土地歸還陳咸謨，並報經金門縣政府以58年10月22日(58)功民字第13127號令准予辦理權利移轉登記。嗣陳咸謨會同黃楊炮於58年11月1日提出土地所有權登記聲請書（收件字號58沙變字026號，下稱系爭收件字號），以「放領對象錯誤更正登記」為登記原因，申請辦理系爭土地所有權移轉登記，經被上訴人於同日辦畢系爭土地所有權登記為陳咸謨所有（下稱原處分一），並以系爭收件字號及放領對象錯誤為由，註銷48年土地權狀（下稱原處分二，並與原處分一合稱原處分）。

㈢上訴人於112年3月30日及同年月31日分別向被上訴人遞交請求確認行政處分無效申請書及更正申請書，主張「更正登記」應僅限於所有權人同一，方得為之，原處分直接導致黃和尚之所有權變更為陳咸謨，有重大明顯之瑕疵而應無效。經被上訴人以112年4月13日地籍字第1120002319號函覆略以：本案所為之登記應有土地法第43條之適用等語。上訴人不服，提起行政訴訟，並聲明：1.確認原處分一無效。2.確認原處分二無效。3.被上訴人應將系爭土地所有權回復登記為黃和尚所有。經臺北高等行政法院(下稱原審)112年度訴字第532號判決(下稱原判決)駁回其訴後，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯，均引用原判決之記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

㈠黃和尚於46年7月間因公地放領取得系爭土地之所有權，並領有48年土地權狀。原處分一以「重劃」為原因，變更系爭土地所有權人為陳咸謨所有，另於同日以放領對象錯誤為原因，以原處分二註銷黃和尚所領有之48年土地權狀，從形式上觀之，已可判斷涉及公有耕地放領對象錯誤，系爭土地所有權由黃和尚移轉為陳咸謨之變動登記。原處分一登記原因記載為「重劃」，乃因被上訴人於斯時同時辦理土地重劃及

公地放領對象錯誤更正登記案，所為便宜、簡化之記載。陳咸謨於58年11月1日既已成為系爭土地之所有權人，黃和尚所領有之48年土地權狀之效力即失所附麗，爰於同日併予註銷，乃被上訴人身為土地登記機關為行使公權力就系爭事件所為對外發生系爭土地所有權更易法律上效果之單方行政行為，並無一望即知之瑕疵存在。至陳咸謨會同黃楊炮於58年11月1日申請辦理系爭土地所有權移轉登記，是否有黃楊炮遭詐騙而簽立聲請書與和解書，致私法上有無效之原因？被上訴人逕憑陳咸謨單方之陳述而以「放領對象錯誤更正登記」為原因，將48年土地權狀註銷等違法情形？核非屬行政程序法第111條第7款所定已達重大明顯而無效之瑕疵。又上訴人早已知悉原處分之作成，又先後於84、85年間，多次向監察院陳情被上訴人擅自移轉登記系爭土地予陳咸謨涉有違失，本得以適時提起撤銷訴訟進行救濟，卻怠於行使權利，遲至112年5月15日始提起本件確認行政處分無效訴訟，亦有違確認訴訟補充性原則。

㈡主張公法上結果除去請求權之前提要件係人民基本權受行政機關違法侵害為前提要件。查上訴人提起本件確認原處分無效之訴，不僅有違確認訴訟補充性原則，原處分亦查無重大明顯之瑕疵存在。原處分迄未經依法撤銷或廢止，效力繼續存在，上訴人並無受違法侵害可言。黃楊炮與陳咸謨簽立之聲請書與和解書，是否有無效之原因，涉及私權爭議，應先訴請普通法院判決塗銷土地所有權移轉登記後，始可回復登記為黃和尚所有。是上訴人請求將系爭土地回復登記為黃和尚所有，核與公法上結果除去請求權之要件不符等語，乃判決駁回上訴人在原審之訴。

四、本院經核原判決結論並無違誤，茲就上訴意旨論述如下：

㈠行政訴訟法第6條第1項規定：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。……。」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。」其中第1款至第6款為例示規定，第7款「其他具有重大明顯之瑕疵者」則用以補充前6款未及涵蓋無效情形之概括規定。關於行政處分之無效，係採重大明顯瑕疵說，其中第1款至第6款乃重大明顯瑕疵之例示規定，除此6種情形外，其他重大明顯瑕疵者，亦屬無效。惟行政處分是否具有重大明顯之瑕疵，並非依當事人之主觀見解，亦非依受法律專業訓練者之認識能力判斷，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；故而，行政處分之瑕疵，倘未達到重大、明顯之程度者，僅屬該行政處分是否違法而應予撤銷之問題，並非屬當然無效之行政處分。

㈡經查，黃和尚於46年7月間因公地放領取得系爭土地所有權，並領有48年土地權狀。嗣黃和尚於56年間死亡後，陳咸謨於58年11月1日會同黃和尚之配偶黃楊炮提出系爭收件字號申請書，並檢與和解書、48年土地權狀等文件，以「放領對象錯誤更正登記」為登記原因，申請辦理系爭土地所有權移轉登記；惟系爭土地於58年間重劃後，已由原○字00000地號重編為○○○○段946地號，被上訴人所屬登記人員併同辦理上開公地放領對象錯誤更正登記案及土地重劃登記時，因便宜、簡化程序，以原處分一辦理系爭土地所有權登記為陳咸謨所有，並將登記原因逕記載為「重劃」，另以原處分二註銷黃和尚所領有48年土地權狀等情，已經原審依調查證據之辯論結果認定甚明，核與卷內證據相符。故依前揭說明，原判決以原處分從形式上觀之，已可判斷係涉及公有耕地放領對象錯誤，而為系爭土地由黃和尚移轉予陳咸謨所有之所有權變動登記，至原處分一登記原因記載為「重

劃」，乃因被上訴人同時辦理土地重劃及公地放領對象錯誤更正登記案，因此所為便宜、簡化之記載，則陳咸謨於58年11月1日既已成為系爭土地之所有權人，黃和尚所領有之48年土地權狀即失所附麗，爰於同日併予註銷，乃被上訴人所為系爭土地所有權更易之行政行為，因認原處分並無一望即知之瑕疵存在等情，據以駁回上訴人請求確認原處分無效之訴，並無違誤。又上訴人主張黃和尚於56年亡故後，被上訴人是否有未通知上訴人及其他繼承人，私下謊騙不識字又無社會經驗之黃楊炮簽訂聲請書與和解書，該聲請書、和解書應自始無效，被上訴人據以將系爭土地所有權人由黃和尚變更為陳咸謨，致上訴人之權益受損等節，核屬上訴人與陳咸謨間之私權爭議，上訴人應向普通法院循民事訴訟程序請求塗銷登記，核非屬行政程序法第111條第7款所定已達重大明顯而無效之瑕疵，已經原審詳予論駁在案，核無不合，亦無判決不備理由之情形。上訴意旨以其主觀之見解，復執陳詞為爭議，指摘原判決有適用法規不當及理由不備之違法云云，並無可採。

㈢末按行政訴訟法第6條第3項規定：「確認訴訟，於原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不得提起之。但確認行政處分無效之訴訟，不在此限。」此即學說上所謂之確認訴訟之補充性，其目的在使原告提起更直接、更有效之訴訟類型，避免增加法院之負擔；亦可避免原告規避撤銷訴訟或其他訴訟所應遵守之特別規定，有害法律秩序之安定性。惟無效之行政處分為自始無效、當然無效，無須撤銷，故不得提起撤銷訴訟；無效之行政處分既不得提起撤銷訴訟，更不可能提起課予義務訴訟或一般給付訴訟，僅得提起確認訴訟，故確認行政處分無效訴訟並非補充性訴訟，自不適用確認訴訟補充性原則，故行政訴訟法第6條第3項但書明文排除確認行政處分無效訴訟之適用。原審關於上訴人早已知悉原處分之作成，卻怠於行使權利，至撤銷訴訟已無法提起時，遲至112年5月15日始提起本件確認行

政處分無效訴訟，有違確認訴訟補充性原則等論述，雖有未洽，惟不影響判決之結果，仍應予維持。上訴意旨主張原處分自始無效，原審認本件違反確認訴訟補充性規定，自有違誤云云，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　22　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　蕭　惠　芳

法官　梁　哲　瑋

法官　李　君　豪

法官　林　淑　婷

法官　林　惠　瑜

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　22　　日

書記官　林　郁　芳