臺北高等行政法院判決

110年度訴更一字第84號
112年3月1日辯論終結

原　　告　社團法人中國青年救國團

代　表　人　吳清基
訴訟代理人　林日春　律師
被　　告　宜蘭縣宜蘭地政事務所

代　表　人　楊嘉欽　（主任）

訴訟代理人　林國漳　律師
參　加　人　宜蘭縣政府
代　表　人　林姿妙（縣長）
訴訟代理人　林國漳　律師

上列當事人間有關土地登記事務事件，原告不服宜蘭縣政府中華民國107年8月7日府訴字第1070094896號訴願決定，提起行政訴訟，經本院駁回，原告提起上訴，經最高行政法院發回本院更審，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

㈠宜蘭縣礁溪鄉永興段41、158、159、160、161、162、165、166、168、169、170、171、187地號等13筆土地（民國92年9月24日地籍重測前為宜蘭縣礁溪鄉大坡段732-9、732-10、732-2、732-8、729-1、729-5、732-12、733-19、733-18、733-6、733-5、733-20、732-11地號等13筆土地，下稱系爭土地）於54年9月25日經被告以買賣為由辦理登記完竣，所有權人為「縣有（85年、86年間更正為宜蘭縣）」、管理機

關為「中國青年反共救國團直屬台灣省宜蘭縣團務指導委員會」（下稱宜蘭團指會）。

㈡參加人於93年5月27日召開會議，討論系爭土地產權問題，會議結論：「㈠本案土地買賣於申請移轉登記、宜蘭地政事務所審查買賣契約時即應予退件，因中國青年（反共）救國團直屬台灣省宜蘭縣團務指導委員會（以下簡稱委員會）非政府機關組織無法登記為縣有土地之管理機關，故早期宜蘭地政事務所在辦理本案土地產權移轉登記時審查顯有疏失。㈡依所附買賣契約書所鈐蓋之印信及法定代理人均為該委員會之印信及主任委員私章，並無本府印信及縣長職名章，若無其他事證，本案土地應認定為該委（員）會出資購買。㈢另主計室表示經調閱本縣民國53、54年及55年之預決算書，並無當時本府有編列預算價購土地之情事。㈣綜合以上三點判斷分析，應是當時宜蘭地政事務所審查疏失，致造成登記錯誤，請宜蘭地政事務所於收到本會議紀錄時，即依土地登記規則第13條規定辦理更正登記。」乃以93年6月7日府財產字第0930069568號函（下稱93年函）檢送上開會議紀錄（下稱93年會議紀錄），請被告即依會議結論㈣辦理所有權更正登記為宜蘭團指會（嗣參加人以93年6月16日府財產字第0930074297號函〔下併稱93年函〕，更正93年會議紀錄結論㈢為「另主計室表示經翻閱54及55年度預算書，尚未查有編列購置本案土地之經費。」〔下併稱93年會議紀錄〕）。被告據以辦理所有權更正登記（93年宜登字第116230號，下稱93年第1次更正）；並依申請換給土地所有權狀（93年宜登字第131210號）。嗣原告於93年9月16日申請更名及統一編號更正登記（收件字號：93年宜登字第173290、173291號），將系爭土地登記為「社團法人中國青年救國團」即原告所有。

㈢其後，參加人改認系爭土地仍屬公產，93年會議因資訊不周全，致其作成同意更正為宜蘭團指會所有之結論有誤，乃以107年5月8日府財產字第1070074262號函（下稱107年函）撤

銷93年函及93年會議紀錄之結論。被告爰依107年函，以自己名義，於107年5月8日填具收件字號：107年宜登字第056900號土地登記申請書，以「撤銷」為登記原因辦理塗銷原告所有權登記，並以107年5月9日宜地壹字第1070004275號函（下稱原處分）通知原告，系爭土地業經被告於107年5月8日辦理撤銷登記回復原登記狀態等語。原告不服，循序提起行政訴訟，訴請撤銷訴願決定及原處分；經本院以107年度訴字第1167號判決（下稱原判決）駁回。原告不服，提起上訴，經最高行政法院以108年度上字第1167號判決將原判決廢棄，發回本院更為審理。

二、本件原告主張：

㈠原告所有之系爭土地遭被告於107年5月8日逕以「撤銷」為原因變更登記「宜蘭縣」所有，原告之財產權被貿然剝奪，被告卻未依行政程序法第102條規定，給予原告任何陳述意見之機會，有違正當法律程序。

㈡被告於作成撤銷93年第1次更正處分時，並未依土地登記規則第144條第1項規定，先報請宜蘭縣政府地政處查明核准後，始辦理塗銷登記。被告逕自辦理系爭土地塗銷登記，原處分已違反正當法律程序。

㈢土地法第69條規定：「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。」是此，更正登記之正當法律程序乃登記機關以書面聲請該管上級機關查明核准後，始得為之。換言之，上級機關不得逕自命下級登記機關為更正登記。而被告稱本件係依「職權直接更正登記」，然被告之登記人員並未先以書面聲請參加人查明核准，即以更正登記方式塗銷原告系爭土地，顯然違反上揭土地法第69條規定之更正登記程序。

㈣系爭土地93年第1次更正登記於93年6月24日已作成處分，被告既以93年第1次更正登記之同一性權利主體錯誤為由，依職權撤銷第1次更正登記，並自承係依土地登記規則第144條

第1項第2款「純屬登記機關之疏失而錯誤之登記」之規定辦理，因本案同一性權利主體明顯可加以區分，宜蘭縣不等於救國團，故除斥期間之起算點應為93年6月24日。再者，參加人既以「臺灣高等法院103年重上字第38號判決」作為撤銷93年會議紀錄之事實證據，則上開判決係於「104年12月16日」宣判，並公告於司法院法學資料檢索系統，因屬公開查詢之資料，且事實審於二審即終結，該判決亦屬公開查詢資料，故撤銷93年會議紀錄之起算時點應為「104年12月16日」，而系爭撤銷93年會議紀錄係於107年5月8日始作成，顯已逾行政程序法第121條規定2年之除斥期間。

㈤原告因信賴系爭土地93年第1次更正登記處分而依法繳納相關稅捐，且在系爭土地上蓋有建築物，已有相當之信賴表現行為；而被告辦理該次所有權更正登記(93年宜登字第116230號)係依93年會議紀錄結論辦理，原告未參與該次會議，故無提供任何不正確資料之可能，是以原告並無信賴不值得保護之情形；又系爭土地乃原告所有，憲法保障私有財產權之憲政價值，顯然大於土地登記規則所維護更正登記權利主體同一性之公益。再者，參加人並非系爭土地之所有權人，撤銷第1次更正登記並無法維護縣有財產之公益。綜上所陳，依行政程序法第117條規定，被告不得依職權撤銷93年第1次更正登記處分。

㈥系爭土地買賣契約書並無蓋有參加人印信及代表人職名章，且參加人53年、54年及55年之預決算書，亦無編列預算價購土地之情事。

㈦參加人107年函並未表明受處分之相對人為何，且無處分機關及首長之署名及蓋章，無從由書面得知處分機關為何，該107年函因欠缺行政處分之外觀而應認定無效。縱認定該107年函具備形式要件，該107年函亦未送達予原告而應為無效之函文。詎被告未依職權調查107年函是否符合上述形式合法性之事實及有無送達至原告而發生效力，即據以撤銷原告系爭土地所有權登記，顯非適法。

㈧原告54年購買系爭土地時，因尚隸屬國防部，不具法人資格，只能以機關之地位為法律行為。換言之，縱使原告有實際出資之事實，亦無法為自己締約以及承受所有權，爰以借名登記方式，登記所有權人為「縣有」（嗣後更正為「宜蘭縣」），管理機關「救國團宜蘭縣團委會」。嗣救國團於58年12月脫離國防部之隸屬關係，並於78年間登記為法人；嗣經參加人93年5月27日會議確認後，由被告以更正登記方式，變更所有權人為「救國團宜蘭團委會」，嗣後救國團再辦理更名登記為「社團法人中國青年救國團」。是以系爭土地真正所有權人為本案主要爭執之所在，而認定方式則應以58年12月救國團解除國防部之隸屬關係時，當時法令（或依契約）對其原經管之土地分配歸屬之內容決定之。惟無論何者，系爭土地經宜蘭地政事務所93年辦理更正登記所有權人為原告時，並無信賴不值得保護之情事。況上述事實已發生民法第759條之1第1項規定登記之推定力及釋字第600號解釋理由所揭櫫之公示力與公信力。因此，未有確切事證得以否定、推翻原告為系爭土地所有權人之情況下，基於登記之推定力，應不得任意依土地登記規則第144條規定，塗銷上開93年更正登記之處分；甚且，該登記之處分涉及權利主體之變更並存有重大爭議，參加人及被告在未經法院判決確定權屬之前，逕以行政權認定財產權的歸屬並作成直接剝奪原告財產權之登記處分，違背上開法令而應撤銷等語。並聲明：訴願決定、原處分均撤銷。

三、被告、參加人則以：

㈠被告於93年所為第1次更正，係憑54年登記所無之文件（即93年函及93年會議紀錄），且其權利主體由「宜蘭縣」更正為「宜蘭團指會」，兩者並非同一權利主體，依更正登記法令補充規定第6條規定，違反登記同一性，並不符合更正登記之要件，是以該次更正登記，為一錯誤之（更正）登記。而參加人係於107年間，由最高法院就原告與財政部國有財產署間爭訟事件之106年度台上字第326號民事判決，知悉93

年作成之會議紀錄（結論）應屬有誤，乃依行政程序法第117條、第121條等規定行使撤銷權，以107年函撤銷93年會議紀錄之結論；被告再依該107年函見解，依土地登記規則第28條第1項第3款、第144條第1項第2款辦理塗銷登記，並無違誤。

㈡93年會議結論及被告93年第1次更正登記俱屬客觀上明白足以確認之錯誤，依行政程序法第103條第5款之規定，無需給予原告陳述意見之機會。

㈢41年至58年間，「中國青年反共救國團直屬台灣省宜蘭縣團務指導委員會」係隸屬國防部總政戰部轄下之政府機構，58年脫離至78年登記社團法人「中國青年反共救國團（89年社團法人「中國青年救國團）」迄今；是系爭土地係於54年9月25日因買賣而登記為「縣有」，依土地法第43條規定，自屬公（縣）有財產，而非其社團法人之私有財產。惟原告於93年隱瞞已脫離政府機構，並登記為社團法人之事實，致參加人誤判其仍屬中央行政組織，乃作成錯誤之93年會議紀錄，是其信賴不值得保護。況參加人以107年函撤銷93年會議紀錄之結論及撤銷被告依示辦理之更正登記，係回復為更正登記前之原54年登記狀態，並無侵害法益可言。

㈣系爭土地經不當黨產委員會將礁溪龍潭游泳池之土地及房屋俱列入不當取得財產清冊，不當黨產處理委員會復於111年7月26日黨產處字第 1111002號處分書，認定系爭土地確屬參加人所有，且因之前更正及更名登記業經被告塗銷，回復至原權利狀態，而未再依不當黨產條例移轉國有。

㈤原告應就積極事項「原告原始出資」之爭執，訴請民事法院裁判，其判決可據以登記，根本解決系爭土地之實體問題等語，資為抗辯。並聲明：駁回原告之訴。

四、上開事實概要欄所述之事實經過，系爭土地於54年9月25日因買賣經被告辦理登記完竣，所有權人為「縣有（85年、86年間更正為宜蘭縣）」、管理機關為宜蘭團指會。然參加人於93年5月27日召開會議，並以93年函檢送93年會議紀錄，

請被告即依會議結論㈣辦理所有權更正登記，被告乃據以辦理93年第1次更正，並依申請換給土地所有權狀（93年宜登字第131210號）。嗣原告於93年9月16日申請更名及統一編號更正登記（收件字號：93年宜登字第173290、173291號），將系爭土地登記為原告所有。其後參加人以107年函被告撤銷93年函及93年會議紀錄之結論，被告以自己名義作成原處分以「撤銷」為登記原因辦理塗銷登記等情，為兩造所不爭執，並有系爭土地登記資料（原處分卷第8-43頁）、參加人93年函、93年會議紀錄（原處分卷第45-47頁）、被告第1次更正/93年宜登字第116230號（原處分卷第49-51頁）、原告93年9月16日申請更名及統一編號更正登記/收件字號：93年宜登字第173290、173291號（原處分卷第61-77、79-114頁）、參加人107年5月8日府財產字第1070074262號函（原處分卷第116-117頁）、被告第2次更正/107年宜登字第056900號（原處分卷第119-122頁）、原處分（前審卷第32-34頁）、訴願決定（前審卷第64-67頁）附卷可稽，洵堪認定。本件爭點厥為：被告得否自行就系爭土地為私權歸屬之認定，逕以自己為申請人，而依其認定為所有權登記？

五、本院得判斷之理由

㈠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。」可知，土地登記程序應依土地法及其授權訂定之土地登記規則等相關規定辦理，土地登記如涉及私權之確定者，其權利歸屬認定應由司法機關以裁判為之（即應循民事訴訟程序由民事法院確定），而非由登記機關以行政處分定之，此乃權力分立的本質。

㈡依照土地登記規則第三章第一節登記之申請可知(該規則第26條至33條)，大抵可區分為權利人或登記名義人申請登記、機關逕為登記，以及囑託登記三種。又依照土地登記規則第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143條第1項規定：「依本規則登記之土地權利，因權利之拋棄、混同、終止、存續期間屆滿、債務清償、撤銷權之行使或法院之確定判決等，致權利消滅時，應申請塗銷登記。」所謂「撤銷權之行使」，係指私權關係中撤銷權（利）之行使而言，並非指行政機關撤銷行政處分之權（力），此由該項末段規定「應申請塗銷登記」（同規則第27條第8款規定），而非「由登記機關逕為塗銷登記」（同規則第28條第1項第3款規定）或「由政府機關囑託登記機關為塗銷登記」（同規則第29條第9款、第10款及第12款規定）可知。

㈢至地政機關原先辦理更正登記所據之該管上級機關核准文件，倘經該管上級機關予以撤銷，前此所為更正登記之處分，既有瑕疵，地政機關自得撤銷之，而逕行塗銷該登記，並非逕行認定私權關係，尚不涉及私權之認定，且地政機關撤銷前此予以更正登記之處分，仍應受行政程序法第117條至第121條之規範。

㈣「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。」93年第1次更正時之土地法第69條定有明文。又「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；……」土地登記規則第13條亦有明定。故如登記事項與登記原因證明文件所載內容並無不符，縱其真實權利與登記不符，亦非屬土地法第69條之登記錯誤，而得申請更正之範圍。司法院釋字第598號解釋理由書亦揭示：「土地法第69條之規定，係於無礙登記同一性之範圍內所為之更正登記。亦即使地政機關依法應據登記原因證明文件為翔實正確之登記，並非就登記所示之法律關係有所爭執時，得由地政機關逕為權利歸屬之判斷。」足見登記錯誤之更正，如已妨害原登記之同一性，即不在准許之列。又所謂登記同一性之違反，係指登記之權利主體、

種類、範圍或標的與原登記原因證明文件所載不符而言。從而，依土地法第69條及土地登記規則第13條規定所為之「更正登記」，須為登記事項與登記原因證明文件所載之內容不符者，並不得違反登記同一性；如違反登記同一性，自無逕為更正登記之餘地；地政機關不得誤更正登記為職權撤銷錯誤之登記處分，而謂其處分不受行政程序法第117條至第121條之規範。

㈤經查：

1. 被告於收到參加人107年函後，其原處分以「撤銷」為登記原因，而由被告為申請人，辦理系爭土地之塗銷登記；並於同年月9日通知原告略以，系爭土地業經被告於107年5月8日辦理撤銷登記回復原登記狀態等語，已如前述。然而，上開參加人107年函，乃參加人以系爭土地仍屬公產，認其於93年作成同意更正為宜蘭團指會所有之結論有誤，爰通知被告撤銷93年函及93年會議紀錄之結論；觀其內文並未有何囑託被告為塗銷登記，自難遽認參加人有以自己名義申請塗銷登記之旨。

2. 再者，本件也係被告以其自己名義為申請，而非以參加人之名義為申請，同無土地登記規則之申請登記之適用。況如前述，參加人倘若係依土地登記規則第143條第1項規定申請塗銷登記，在未經法院判決塗銷確定前，參加人亦不得僅憑其單方撤銷93年函及93年會議紀錄之結論的意思表示，而得申請被告塗銷登記。被告固然曾抗辯：被告以參加人107年函，係撤銷93年函及93年會議紀錄之結論的行政處分性質云云，然而，被告上開抗辯也與土地登記規則第143條第1項規定所謂「撤銷權之行使」，係指私權關係中撤銷權（利）之行使，致權利消滅時，應由「權利人或登記名義人」依同規則第27條第8款規定，「單獨申請」塗銷登記之情形有別。

3. 綜上，本件塗銷登記，依107年5月8日土地登記申請書，係由被告「申請」登記，與土地登記規則第28條「由登記機關

逕為登記」及同規則第29條「政府機關囑託登記機關登記」之情形不同，應係自行職權撤銷93年第1次更正。

4.然而，因該職權撤銷前處分的登記，並未載明法律依據，依照原處分所生之法律效果以及被告於本院補充主張者，可能有以下兩種法律依據，其一為土地法第69條之更正登記，其二為行政程序法第117條以下之職權撤銷前處分(93年第1次更正)。然而，本院認為上開二種見解及被告的主張均不可採，理由如下：

⑴本件不符合土地法第69條之更正登記

如前所述，土地法第69條及土地登記規則第13條規定所為之「更正登記」，須為登記事項與登記原因證明文件所載之內容不符者，並不得違反登記同一性；如違反登記同一性，自無逕為更正登記之餘地。因本件原處分涉及之權利主體為原告以及宜蘭縣，已經屬於變換登記所有權主體，涉及私權認定，違反登記同一性，而不符更正登記之要件，原處分如以此為據，顯然適用法律有所錯誤。

⑵被告並未證明93年第1次更正登記即前處分有何錯誤，也未遵守行政程序法第117條至121條規範，而不符合職權撤銷前處分要件

①觀諸原處分，固然以「撤銷」為登記原因，而由被告為申請人，辦理系爭土地之塗銷登記，且既非申請登記，也非囑託登記，更非土地法第69條之更正登記，均如前述。然而，縱使認為原處分乃職權撤銷前處分，本件被告之原處分未提供何以可以塗銷93年第1次更正之原因即有何違法之處，就此，被告僅自承：原處分的書面資料看不出係行政程序法第117條，當初就是根據宜蘭縣政府發函後照作等語在卷(本院卷第458頁)；更遑論，被告為此原處分，更與土地登記規則第144條第1項第2款規定：「依本規則登記之土地權利，有下列情形之一者，於第三人取得該土地權利之新登記前，登記機關得於報經直轄市或縣（市）地政機關查明核准後塗銷之：二、純屬登記機關之疏失而錯誤之登記」之相關程序有

別。換言之，被告並未證明由原處分職權撤銷前處分，該前處分有何瑕疵、錯誤，據此，被告認事用法本有所誤。

②再者，被告於本院前審第一次言詞辯論時先陳稱：本件因宜蘭縣政府發現93年第1次更正登記是錯誤的，故依照行政程序法第117條撤銷，因而被告根據的同意函既經撤銷，當時登記已經失所附麗，當然因撤銷而失效等語(本院前審卷第204頁)；又被告於本院第一次準備程序時先陳稱：被告係依照職權撤銷第1次更正處分，依照土地登記規則第144條第1項第2款及同規則第28條第1項第3款規定，認為93年更正登記是不合法更正，因為更正登記必須以不妨害原登記的同一性為限始得更正等語(本院卷第90頁)，然而，被告於本院言詞辯論時又改稱：原處分作成依據為宜蘭縣政府根據行政程序法第117條規定，職權撤銷93年的會議紀錄後發函給被告，故被告根據宜蘭縣政府的撤銷後，被告也依據行政程序法第117條規定塗銷原本的登記，但原處分的書面資料看不出係依照上開依據，且依照行政程序法第117條規定撤銷原處分時需要考量公、私益的比較、有無信賴利益等，但並沒有給予原告陳述意見的機會等語(本院卷第457-459頁)。先不論上述被告之陳述就93年第1次更正登記是經何人撤銷、撤銷依據等，是否前後不一，彼此互有矛盾，被告最終既已敘明原處分當初就是根據宜蘭縣政府發函後照作等節，顯然係依據宜蘭縣政府之函而為後續撤銷93年更正登記一事。換言之，被告並未實質審酌過何以要撤銷該更正登記，依照卷內事證，更未審核行政程序法第117條、第119條所列事由，諸如撤銷是否對公益有重大危害者；受益人有無同法第119條所列信賴不值得保護(1、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。2、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。3、明知行政處分違法或因重大過失而不知者)之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。

③綜上，本件原處分即未能知悉何以可撤銷93年第1次更正，而被告為原處分當時，既係依照宜蘭縣政府發函後所為，自難認有確實判斷93年第一次更正是否有何違法、疏失之處之處，更未具體審酌是否符合行政程序法第117條至121條之規範，其判斷自屬恣意。

㈥結論

綜上所述，本件被告作成原處分既有如上違法，原應撤銷，訴願決定未加糾正，仍予維持，容有未洽，原告執前詞予以指摘，非無理由，應由本院將原處分及訴願決定一併撤銷，以符法制。此外，本件實係涉及原告與參加人間私權糾紛，以及不當黨產處理委員會對於原告爭執的不動產屬於國有一事，本應依循民事訴訟或者針對不當黨產處理委員會依法之認定為行政訴訟，始為明辦，附此敘明。

六、兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論述，併此敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為有理由，爰依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　4　　月　　12　　日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法　官　楊　得　君

法　官　彭　康　凡

法　官　周　泰　德

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟	所　需　要　件

代理人之情形	
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　　4　　月　　12　　日

書記官　徐　偉　倫