臺北高等行政法院判決

111年度訴更一字第15號
111年11月10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

上列當事人間建物登記事件，原告不服宜蘭縣政府中華民國107年9月6日府訴字第1070122273號訴願決定，提起行政訴訟，經本院107年度訴字第1404號判決駁回後，原告不服，提起上訴，經最高行政法院以109年度上字第705號判決廢棄本院107年度訴字第1404號判決關於駁回原告請求撤銷訴願決定及原處分暨該訴訟費用部分，發回本院更為審理，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

第一審及發回前上訴審訴訟費用，除確定部分外，由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

㈠、緣坐落宜蘭縣礁溪鄉大坡段732-2、733-6地號土地（地籍重測後為宜蘭縣礁溪鄉永興段159、169地號土地，下稱系爭土地），於民國54年9月25日完成土地所有權登記，以54年8月20日買賣為原因，登記所有權人為「縣有」、管理者為「中國青年反共救國團直屬臺灣省宜蘭縣團務指導委員會」（下稱「宜蘭團指會」）。85年11月16日及86年12月11日分別更正登記所有權人為「宜蘭縣」。

㈡、原告於78年11月21日為法人之登記，名稱為「社團法人中國青年反共救國團」（89年11月14日更名為現在名稱）。原告於88年3月22日以新總字第383號申請書檢具法人登記證書、代表人身分證明及宜蘭縣礁溪鄉公所（下稱「礁溪鄉公所」）87年8月19日八七礁鄉建字第11863號函（下稱「礁溪鄉公所87年8月19日函」），就系爭土地上之建物，向被告申辦建物所有權第一次登記；經被告完成法定公告程序後，編為宜蘭縣礁溪鄉大坡段824-1、824-2、824-3、824-4、824-5、824建號建物（地籍重測後為宜蘭縣礁溪鄉永興段60、61、62、63、64、65建號建物，下稱「系爭建物」），於88年5月11日登記為原告所有（下稱「系爭建物登記」）。

㈢、被告於107年重新檢視系爭建物88年3月間登記文件資料，發現系爭土地所有權人為「宜蘭縣」，原告申辦系爭建物登記時，未檢附使用系爭土地之證明文件，不合於當時土地登記規則第73條第3項規定（現行法為第79條第5項），且其所檢具礁溪鄉公所87年8月19日函（系爭建物為合法房屋證明）之受文者為「中國青年反共救國團宜蘭縣團務指導委員會」，非原告，系爭建物登記似有瑕疵，乃以107年5月18日宜地壹字第1070004664號函(下稱107年5月18日函)通知原告陳述意見，原告以107年5月31日（107）青研字第0936號函復，主張任何登記權利法律關係之私權爭執，應經司法機關審判確定，被告不得逕為判斷、決定等語。被告嗣認系爭建物登記係屬被告之疏失而為錯誤之登記，於報經宜蘭縣政府（地政處）查明核准後，於107年6月21日塗銷並以同日宜地壹字第1070005667號函（下稱「原處分」）通知原告。原告不服，提起訴願遭宜蘭縣政府107年9月6日府訴字第1070122273號訴願決定書駁回訴願，原告復提起行政訴訟，並聲明：１、先位聲明：訴願決定撤銷。２、備位聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經本院以109年5月7日107年度訴字第1404號判決（下稱「前審判決」）駁回原告之訴。原告提起上訴，經最高行政法院以111年1月20日109年度上字第705號判

決廢棄前審判決關於駁回原告請求撤銷訴願決定及原處分暨該訴訟費用部分，發回本院更為審理；並駁回原告其餘上訴。

二、原告主張要旨及聲明：

㈠、原告88年3月22日向被告申請系爭建物所有權第一次登記，被告未要求原告補正系爭建物使用執照，依最高行政法院109年度上字第705號判決意旨，使用執照、移轉契約書或其他證明文件為得補正事項，登記機關不得逕以上開登記文件有所欠缺，即駁回登記之申請，登記機關亦不得逕以前有未予補正即予准許登記之情事，即指為有「純屬登記機關之疏失而錯誤之登記」之事由，依土地登記規則第144條第1項規定予以塗銷。被告以107年5月18日函通知原告以書面陳述意見，從未提及「系爭建物使用執照」。系爭建物登記，原告並無信賴不值得保護之情形，原告因信賴系爭建物登記處分而盡管理維護之責，並將系爭建物交由「四季泳會」承租使用，對外招生，已有信賴表現行為。系爭建物具有合法之使用執照，且為原告所有，而被告撤銷系爭建物登記處分所欲維護之公益僅係「使用基地證明文件」是否提出，與原告信賴利益相比，被告撤銷系爭建物登記所維護之公益甚低。原處分撤銷系爭建物登記，已逾行政程序法第121條第1項規定之除斥期間。

㈡、聲明：１、原處分及訴願決定均撤銷。２、第一審及發回前上訴審訴訟費用，除確定部分外，由被告負擔。

三、被告答辯要旨及聲明：

㈠、被告於107年重新檢視系爭建物88年3月間登記文件資料，發現系爭土地所有權人登載為「宜蘭縣」，且查原告申辦系爭建物保存登記時，確未檢附使用系爭土地之證明文件，不合當時土地登記規則第73條第3項規定（現行法為第79條第5項），旋以107年5月18日函通知原告陳述意見以茲補正。因原告陳述意見送達被告後仍未提供基地使用證明文件，被告爰報經宜蘭縣政府查明核准後作成原處分，並無違誤。於系

爭土地54年登記時，原告亦自承其並不具法人資格，即不具權利能力、行為能力，其自無法為有效之借名登記契約。系爭土地即便有借名登記契約存在（實則應無），但在未終止前，原告尚不得未取得系爭土地登記所有權人之同意而登記為系爭建物所有權人。原告於被告以107年5月18日函通知原告陳述意見，及後續原告提起訴願及行政訴訟前審訴訟過程中從未主張其對系爭建物有使用執照，申請系爭建物所有權第一次登記不需另附使用基地之證明文件，迄於前審判決後提起上訴時，始提出此理由，惟原處分是否違法應以原處分作成時所憑之事實及證據，原處分作成時既未見原告提出系爭建物之使用執照作為依據，即難原處分之認定有違法。原告於申請系爭建物所有權第一次登記時明知系爭土地所有權人為宜蘭縣，惟卻未提出系爭土地所有權人宜蘭縣之同意文件，自不具有信賴表現及信賴不值得保護。本件系爭土地登記為原告所有之疑義，最早係於前宜蘭縣代理縣長107年3月27日召開宜蘭縣政府擴大縣務會議時始質疑此情，此由該次會議中主席裁示第二、㈡案：「關於中國青年救國團於縣內尚有許多不動產，請地政處瞭解取得及移轉過程，是否涉及不法情事。」，宜蘭縣政府於107年5月8日撤銷系爭土地登記之行政處分並未逾撤銷權2年除斥期間，而系爭建物是在系爭土地撤銷後始發現當時登記有瑕疵，始於107年6月21日為本件撤銷，未逾2年除斥期間。

㈡、聲明：１、原告之訴駁回。２、第一審及發回前上訴審訴訟費用，除確定部分外，由原告負擔。

四、本院的判斷：

被告以107年5月18日函通知原告就88年辦理系爭建物所有權第一次登記時未檢附土地權利人使用基地證明文件陳述意見以資補正，原告未予以補正，被告在知有撤銷原因時起2年內依職權作成原處分核准塗銷系爭建物的登記，符合法律規定。原告各項主張經核均無可採。

㈠、原處分合法

1、行政程序法第117條規定：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，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。」第119條規定：「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。二、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。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」第121條第1項規定：「第一百十七條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起二年內為之。」是可知，違法授益行政處分之受益人，如有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之情事，其信賴不值得保護，無信賴利益之可言，原處分機關或上級機關得於撤銷對公益並無重大危害之情形下，依職權撤銷該違法行政處分之全部或一部。至撤銷之除斥期間，自「知有撤銷原因」起算，而所謂「知有撤銷原因」，係指有權撤銷機關確實知曉行政處分有違法而應予撤銷之原因，包括認定事實及法規適用之瑕疵。前最高行政法院102年度2月份第2次庭長法官聯席會議決議：「行政程序法第121條第1項規定：『第117條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起2年內為之。』法文明示『知』為撤銷權除斥期間之起算點，在授益行政處分之撤銷，且其撤銷純係因法律適用之瑕疵時，尚非僅以原處分機關或其上級機關可得知悉違法原因時，為除斥期間之起算時點，仍應自有權撤銷之機關確實知曉原作成之授益行政處分有撤銷原因時，起算2年之除斥期間。又是否確實知曉有撤銷原因者，乃事實問題，自應具體審認。」旨在說明除斥期間之起算時點，仍應自有權撤銷之機關確實知曉原作成之授益行政處分有撤銷原

因時起算，而所謂確實知曉原作成之授益行政處分有撤銷原因，則並未將認定事實之瑕疵排除在外（最高行政法院109年度上字第1132號判決意旨參照）

2、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。」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34條第1項第1、2、4、5款規定：「申請登記，除本規則另有規定外，應提出下列文件：一、登記申請書。二、登記原因證明文件。……四、申請人身分證明。五、其他由中央地政機關規定應提出之證明文件。」準此，登記機關依上開規定受理登記，所登記之土地權利，除土地登記規則有特別規定外，非經法院判決塗銷確定，登記機關不得為塗銷登記。

3、土地登記規則第144條第1項規定：「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：一、登記證明文件經該主管機關認定係屬偽造。二、純屬登記機關之疏失而錯誤之登記。」此規定，源自84年7月12日修正增訂之同規則第132條：「依本規則不應登記，純屬登記機關之疏失而錯誤登記之土地權利，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。」規定，該次修正理由為：「依本規則不應登記，純屬登記機關之疏失而錯誤登記者，並非私權有所爭執，民事法院亦無從受理審判，於第三人取得該土地登記權利前，自應由登記機關依職權撤銷原處分，辦理塗銷登記。」；而現行土地登記規則第144條規定，則係90年9月14日修正時，將原第132條規定予以修正，於修正後條文第1項第1款及第2款明定得塗銷之情形，修正理由為：「按違法之行政處分除係無效或瑕疵已補正者外，

其餘均屬得撤銷，基於依法行政原則，並兼顧信賴保護原則，依行政程序法第117條及第119條規定，登記機關或其上級地政機關自得於第三人取得該土地權利之新登記前，依職權撤銷原准予登記之處分，爰配合修正文字。」依此，可知限於不涉私權爭執，純屬登記機關之疏失之錯誤登記，始得由登記機關依土地登記規則第144條第1項規定，於報經直轄市或縣（市）地政機關核准後為塗銷。

4、系爭建物登記時之土地登記規則(84年7月12日修正發布、84年9月1日施行)第73條規定：「(第1項)申請建物所有權第一次登記，應提出使用執照及建物測量成果圖。有左列情形之一者，並應附其他相關文件：……二、申請人非起造人時，應檢具移轉契約書或其他證明文件。(第2項)實施建築管理前建造之建物，無使用執照者，應提出主管建築機關或鄉(鎮、市、區）公所之證明文件或實施建築管理前有關該建物之左列文件之一：一、曾於該建物設籍之戶籍謄本。二、門牌編釘證明。三、繳納房屋稅憑證。四、繳納水費憑證。五、繳納電費憑證。(第3項)前項建物與基地非屬同一人所有者，並另附使用基地之證明文件。」上開規定迭經修正為現行土地登記規則第79條規定：「(第1項)申請建物所有權第一次登記，應提出使用執照或依法得免發使用執照之證件及建物測量成果圖或建物標示圖。有下列情形者，並應附其他相關文件：……四、申請人非起造人時，應檢具移轉契約書或其他證明文件。……(第3項)實施建築管理前建造之建物，無使用執照者，應提出主管建築機關或鄉（鎮、市、區）公所之證明文件或實施建築管理前有關該建物之下列文件之一：一、曾於該建物設籍之戶籍證明文件。二、門牌編釘證明。三、繳納房屋稅憑證或稅籍證明。四、繳納水費憑證。五、繳納電費憑證。六、未實施建築管理地區建物完工證明書。七、地形圖、都市計畫現況圖、都市計畫禁建圖、航照圖或政府機關測繪地圖。八、其他足資證明之文件。(第4項)前項文件內已記載面積者，依其所載認定。未記載

面積者，由登記機關會同直轄市、縣（市）政府主管建築、農業、稅務及鄉（鎮、市、區）公所等單位，組成專案小組並參考航照圖等有關資料實地會勘作成紀錄以為合法建物面積之認定證明。(第5項)第3項之建物與基地非屬同一人所有者，並另附使用基地之證明文件。」是可知，關於土地登記制度，就土地部分係採強制登記制度，惟就建築改良物部分則並無相同之規定，而係採任意登記制度，僅就依法興建取得使用執照之新建物，或實施建築管理前合法之舊有建物始可登記。上開得為建物登記之客體(即依法興建取得使用執照之新建物或實施建築管理前合法之舊有建物)而未登記者，與不得為建物登記之客體(即非依法興建取得使用執照之新建物或實施建築管理前不合法之舊有建物)無從辦理建物登記者，均仍為民法物權規定所保障之客體，其所有人，於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉(民法第765條規定參照)。又，無論依系爭建物登記時或現行規定，申請建物所有權第一次登記，原則上應提出使用執照為證，由於使用執照之發給，係以符合建造執照之設計為前提(建築法第70條參照)，而申請建造執照時，須檢附土地權利證明文件(建築法第30條參照)，故無庸於申請建物登記時再次檢附，僅於申請人非起造人時，規定應檢具移轉契約書或其他證明文件；無使用執照者，則區分係實施建築管理前或後建造之建物，如屬實施建築管理前建造之建物，非不准登記，惟應提出主管建築機關或鄉（鎮、市、區）公所之證明文件或實施建築管理前有關該建物之證明文件，且於建物與基地非屬同一人所有之情形，規定應另附使用基地之證明文件，至於如屬實施建築管理後之建物，除有依法得免發使用執照之情形外，則屬依法不應登記。

5、系爭建物登記時之土地登記規則第51條第1項規定：「有左列各款情形之一者，登記機關應以書面敘明理由及法令依據，駁回登記之申請：一、不屬受理登記機關管轄者。二、

依法不應登記者。三、登記之權利人、義務人或其與申請登記之法律關係有關之權利關係人間有爭執者。四、逾期未補正或未照補正事項完全補正者。」此一規定修正移列於現行土地登記規則第57條第1項。參照前揭關於申請建物所有權第一次登記應檢附文件之說明，登記機關如認申請案件屬無使用執照，且有建物與基地非屬同一人所有之情形，或有申請人與鄉（鎮、市、區）公所之證明文件之受文者(申請人)非同一人之情形，應定期間命補正使用基地之證明文件、權利移轉契約書或其他證明文件；如認申請案件屬有使用執照，而使用執照之起造人與申請人已有不同之情形，亦應定期間命補正使用執照、移轉契約書或其他證明文件。申言之，登記機關不得逕以上開登記文件有所欠缺，即駁回登記之申請，同理，登記機關亦不得逕以前有未予補正即予准許登記之情事，即指為有「純屬登記機關之疏失而錯誤之登記」之事由，依土地登記規則第144條第1項規定予以塗銷。

6、經查，系爭土地於54年9月25日登記所有權人為「縣有」、管理者為宜蘭團指會，85年及86年陸續更正登記所有權人為宜蘭縣（乙證16系爭土地登記公務用謄本，原處分卷二第13-20頁）；原告於88年3月22日檢具法人登記證書、代表人身分證明、礁溪鄉公所87年8月19日函(受文者：中國青年反共救國團宜蘭縣團務指導委員會)，就系爭建物向被告申辦系爭建物登記，於88年5月11日登記為原告所有（乙證1-3，土地登記申請書與資料、系爭土地登記公務用謄本、系爭建物登記公務用謄本，原處分卷一第1-50頁，本院卷一第151-198頁）；宜蘭縣政府於93年間函囑被告辦理更正登記，更正登記名義人為中國青年反共救國團宜蘭縣團務指導委員會，嗣後又依憑辦理後續權利書狀換給更名及統一編號更正登記，登記為原告所有（乙證17-20，宜蘭縣政府93年6月7日府財產字第0930069568號函、宜蘭縣政府93年6月16日府財產字第0930074297號函、93年6月24日第11623號土地登記申

請書、93年7月15日第13121號土地登記申請書、93年9月6日第17329號土地登記申請書及所附資料，原處分卷二第21-87頁）；嗣宜蘭縣政府調取相關事證查認系爭土地非原告所有，被告於107年5月8日以撤銷為登記原因辦理塗銷系爭土地登記，回復至所有權人為宜蘭縣（宜蘭縣政府107年5月8日府財產字第1070074262號函、107年5月8日第05690號土地登記申請書及所附資料，原處分卷一第285-286頁、原處分卷二第88-98頁）；被告於107年依宜蘭縣政府107年5月9日交辦事項及107年5月15日、6月5日宜蘭縣政府第745、748次會議紀錄裁示事項辦理，重新檢視系爭建物88年登記原案，發現原告申辦時，未檢附使用系爭土地之證明文件，不符合當時土地登記規則第73條第3項規定（現行法為第79條第5項），且其所檢具礁溪鄉公所87年8月19日函（系爭建物為合法房屋證明）之受文者為「中國青年反共救國團宜蘭縣團務指導委員會」，並非原告，爰以107年5月18日函通知原告陳述意見（被告107年5月18日函，原處分卷一第51-52頁），原告函復主張本件實涉私權爭執，應經司法機關審判確定，被告不得逕為判斷、決定（原告107年5月31日（107）青研字第0936號函，原處分卷一第61-81頁）等情，有上開資料可參，兩造就上開資料所呈現之客觀事實亦無爭執，堪信屬實。

7、原告於87年10月14日、88年3月22日申請辦理系爭建物所有權第一次登記，至88年5月11日辦理登記完竣時止，當時系爭土地所有權人是宜蘭縣，在土地登記申請書卷宗內所附資料包括礁溪鄉公所88年4月20日88礁鄉建字第4259號函（受文者為本件被告）、礁溪鄉公所87年8月19日87礁鄉建字第11863號函（受文者為中國青年反共救國團宜蘭縣團務指導委員會）、礁溪鄉公所87年10月12日87礁鄉建字第14562號函（受文者為中國青年反共救國團宜蘭縣團務指導委員會），均認定系爭建物為建築管理前之合法房屋（本院卷一第165-173頁），原告確實並未檢附系爭建物的使用執照、使用系

爭土地之證明文件等情，有被告所陳報的土地登記申請書全部資料可參（本院卷一第151-197頁）。又查，系爭建物的使用執照是在88年3月19日發給中國青年反共救國團宜蘭縣團務指導委員會，有宜蘭縣政府建設局88年3月19日建局管字第840號使用執照可參（最高行政法院109年度上字第705號卷第131頁），原告於87年10月14日申請系爭建物所有權第一次登記時，曾因未依限補正而遭駁回（本院卷一第155-161頁），原告於88年3月22日再次申請辦理系爭建物所有權第一次登記時，當時既已獲得88年3月19日核發的系爭建物使用執照，自應於申請時依規定提出該使用執照卻未提出，仍僅提出系爭建物為建築管理前之合法房屋之證明，且由於系爭建物之所有權人與所坐落土地之所有權人宜蘭縣不同，原告卻始終未曾提出使用系爭土地之證明文件，不合於當時土地登記規則第73條第1項、第3項規定（現行法為第79條第1項、第5項）。又查，系爭建物為建築管理前之合法房屋，並未領得主管機關核發之建造執照，以致其使用執照上的建造執照字號欄位為空白，有該使用執照可參，兩造亦無爭執，故並無如同一般申請建造執照時需檢附使用系爭土地之證明文件之情形，被告於107年5月18日函就其中關於使用系爭土地之證明文件通知原告陳述意見以資補正，因原告仍未提供系爭土地使用證明文件，且申辦程序未檢附使用系爭土地之證明文件一事，並不涉及私權爭執，被告爰依土地登記規則第144條第1項規定，報經宜蘭縣政府查明核准後，辦理塗銷登記並以原處分通知原告，於法並無違誤。在本院審理期間，經本院調取系爭建物的登記申請案與系爭建物的使用執照申請案全卷資料，確實並未發現原告有檢附任何使用系爭土地之證明文件，而且在使用執照審查表的建築雜項執照字號欄位所填寫的是礁溪鄉公所87年8月19日87礁鄉建字第11863號函（本院卷一第371頁），礁溪鄉公所87年8月19日87礁鄉建字第11863號函並非依建築法規定申請核發的建築雜項執照，而是系爭建物為建築管理前之合法房屋之證明，可

知系爭建物並沒有申請建築雜項執照，就不會有最高行政法院109年度上字第705號判決發回意旨所稱原告申請建造執照或雜項執照時，應已備具使用系爭土地之證明文件之可能。本院亦曾詢問原告有無土地使用同意書，原告訴訟代理人則答稱「沒有」（本院卷一第121頁），更能證明被告以107年5月18日函就使用系爭土地之證明文件通知原告陳述意見以資補正，原告因為始終欠缺使用系爭土地之證明文件而確實無法補正，被告繼而作成原處分並無違法。

8、關於系爭建物登記為原告所有之疑義，最早是由宜蘭縣政府代理縣長陳金德在107年3月27日召開的宜蘭縣政府第738次擴大縣務會議時提出質疑，並指示宜蘭縣政府地政處查明原告取得及移轉宜蘭縣政府境內不動產是否涉有不法情事，此有宜蘭縣政府第738次擴大縣務會議紀錄關於主席裁示第二、㈡案：「關於中國青年救國團於縣內尚有許多不動產，請地政處瞭解取得及移轉過程，是否涉及不法情事。」可參（乙證37-1，本院前審卷3第42頁）。被告續係依宜蘭縣政府107年5月9日、6月5日交辦事項及107年5月15日宜蘭縣政府第745、748次會議紀錄裁示事項辦理，被告是在107年5月15日簽辦知悉系爭建物因辦理第一次所有權登記當時程序未臻完備須辦理塗銷登記，呈請宜蘭縣政府由代理縣長陳金德於107年5月16日核可，有上開簽呈、會議紀錄可參（原處分卷二第310-317頁）。可知，被告於107年6月21日作成原處分，並未超過2年除斥期間，且原告申辦系爭建物第一次所有權登記，對欠缺使用系爭土地之證明文件之重要事項未予提出而屬於不完全之書面陳述，致使被告依該欠缺之書面陳述而作成系爭建物登記，此外，系爭建物之所有權人與所坐落土地之所有權人宜蘭縣並非同一人，原告僅為系爭土地管理人，此為原告所明知之事項，但原告卻始終未曾提出使用系爭土地之證明文件，被告於審查當時在欠缺使用系爭土地證明之下仍完成登記，系爭建物登記處分明確違反當時土地登記規則第73條第3項之規定而違法，原告對於系爭建物登

記處分之違法應屬明知或至少有重大過失而不知。則被告於確實知曉有撤銷原因之除斥期間內作成原處分，亦無違反信賴保護原則之情事。綜上，被告以107年5月18日函通知原告就88年辦理系爭建物所有權第一次登記時未檢附土地權利人使用基地證明文件陳述意見以資補正，原告未予以補正，被告在知有撤銷原因時起2年內依職權作成原處分核准塗銷系爭建物登記，符合法律規定。

㈡、原告各項主張經核均無可採，原告之訴無理由

１、關於原告主張前最高行政法院102年度2月份第2次庭長法官聯席會議決議：「行政程序法第121條第1項規定：『第117條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起2年內為之。』法文明示『知』為撤銷權除斥期間之起算點，在授益行政處分之撤銷，且其撤銷純係因法律適用之瑕疵時，尚非僅以原處分機關或其上級機關可得知悉違法原因時，為除斥期間之起算時點，仍應自有權撤銷之機關確實知曉原作成之授益行政處分有撤銷原因時，起算2年之除斥期間。又是否確實知曉有撤銷原因者，乃事實問題，自應具體審認。」，不包括認定事實之瑕疵的部分。經查，所謂「知有撤銷原因」，係指有權撤銷機關確實知曉行政處分有違法而應予撤銷之原因，包括認定事實及法規適用之瑕疵。前最高行政法院102年度2月份第2次庭長法官聯席會議決議旨在說明除斥期間之起算時點，仍應自有權撤銷之機關確實知曉原作成之授益行政處分有撤銷原因時起算，而所謂確實知曉原作成之授益行政處分有撤銷原因，則並未將認定事實之瑕疵排除在外（最高行政法院109年度上字第1132號判決意旨參照）已如前述，故原告上開主張尚屬誤解而無可採。

２、關於原告主張被告92年地籍圖重測本可知悉系爭土地、系爭建物係屬不同人，93年間即明知系爭土地與系爭建物並非同一人所有，卻未依職權撤銷，顯已超過職權撤銷原登記處分的2年除斥期間的部分。經查，地籍圖重測工作係以確實釐正地籍，杜絕經界糾紛，非深究土地產權登記正確與否，僅

就標示簿所載土地、建物基本資料（地段、地／建號、面積）依測量施測之公告結果辦理變更，尚難憑此即認被告於92年間已確實知悉系爭建物登記有撤銷之原因。且關於系爭建物登記為原告所有之疑義，最早是由宜蘭縣政府代理縣長陳金德在107年3月27日召開的宜蘭縣政府第738次擴大縣務會議時提出質疑，並指示宜蘭縣政府地政處查明原告取得及移轉宜蘭縣政府境內不動產是否涉有不法情事，被告是在107年5月15日簽辦知悉系爭建物因辦理第一次所有權登記當時程序未臻完備須辦理塗銷登記，呈請宜蘭縣政府由代理縣長陳金德於107年5月16日核可，被告於107年6月21日作成原處分，並未超過2年除斥期間，故原告主張本件起算除斥期間時點應從92年開始，被告原處分已逾2年之除斥期間等情，依前開事證及說明，並不足採。

3、關於原告主張54年間購買系爭土地，因當時原告尚未具備法人格而無權利能力，只能將系爭土地借名登記於宜蘭縣，由原告擔任管理者，系爭土地實質所有權仍歸屬於原告，既然系爭土地與系爭建物實質上所有權都歸屬原告，就不需要檢附基地使用證明文件的部分。經查，系爭建物於辦理所有權第一次登記時，系爭土地所有權人為宜蘭縣，並非原告，已如前述，甚為明確，而原告上開主張明顯與事證不符，亦無任何證據可以佐證屬實，故原告上開主張仍無可採。

4、關於原告主張本件訴願審議程序部分訴願委員不應迴避而自行迴避及因此影響訴願之決議違反正當法律程序，應予撤銷的部分。

⑴、按迴避制度之目的主要是確保決定之公正性，在符合各種不同客觀決定程序追求目的下，避免各種影響決定可信賴性的不客觀、偏頗行為出現，即避免執行任務之個別公職或公務人員因個人利益與職務利益發生衝突，或心存偏頗對待決事件存有預設立場，致無法公正作為，影響國家決定之可信賴度。訴願法第55條規定，訴願審議委員會主任委員或委員對於訴願事件有利害關係者，應自行迴避，不得參與審議。所

稱利害關係，應包含法律上及事實上之利害關係，至是否有訴願法所稱之利害關係，應就該委員與該個案關係之整體情形具體判斷。參與訴願決定之委員若曾參與原處分之作成，因將影響當事人於訴願審級之利益，應認其對該事件有利害關係，而構成本條規定應自行迴避之事由。又按「所謂『訴願委員會成員對訴願事件有利害關係』一節，誠如原判決所言，以『該訴願委員對訴願事件具有法律上、倫理上、情感上、職務上及經濟上之利害關係，客觀足認其執行職務作成訴願決定，將有偏頗之可能性』而言。」（最高行政法院108年度判字第104號行政判決意旨可參）。此外，參諸訴願法第97條第1項第4款將依法令應迴避之委員參與決定者，認構成訴願再審事由之規定，足見訴願法基於保障訴願程序公正客觀之本旨，為維護當事人之程序利益，於規範意旨上，係認依法令應迴避之委員參與訴願決定，該訴願決定即屬當然違法。

⑵、經查，在宜蘭縣政府第745、748次的縣務會議中均有討論原告取得龍潭游泳池土地、建物案，其中於第748次會議中，陳金德代理縣長並裁示：「1.有關龍潭游泳池建物第1次登記，應附登記文件有欠缺土地使用同意書致登記程序未臻完備等部分，被告業依法給予中國青年救國團陳述意見機會，惟該團陳述內容，並未提出土地使用同意相關權利證明，請被告依法撤銷建物所有權第1次登記。2.另龍潭游泳池建物使用執照起造人缺乏適格性一事，中國青年救國團經陳述意見，仍無法提出使用同意的權利證明，基於公益考量，請建設處依法撤銷使用執照起造人。…」（原處分卷二第317頁）等語，即會議中結論是請被告依法撤銷系爭建物所有權第一次登記，而本件訴願委員中黃玲娜委員、李東儒委員分別擔任宜蘭縣政府勞工處處長、計畫處處長均有參加宜蘭縣政府第745、748次縣務會議（本院前審卷二第353-366頁，原處分卷二第313、316頁），依其情形，在情感上、職務上均可認為具偏頗之可能性，故此二人於本件訴願會議中自行

主動迴避（訴願卷第7頁），以確保程序之公正及訴願決定之公信力，揆諸前揭規定及說明，核屬適法允當。又訴願委員會主席即主任委員因故不能出席，由其他訴願委員代理擔任主席，並非違法，即主任委員因故不能召集或出席時，得指定委員一人代理之（行政院及各級行政機關訴願審議委員會審議規則第13條及宜蘭縣政府訴願審議委員會組織規程第5條規定可參）。

⑶、查本件該次訴願審議委員會，因主任委員余聯興擔任宜蘭縣政府秘書長，有參與本件訴願事件有關之宜蘭縣政府第748次縣務會議（本院前審卷2第361-366頁），乃自行迴避，並未出席。經洽宜蘭縣政府，主任委員係以口諭方式指定陳委員倉富代理主席，陳委員受命後，即於主持人欄位處簽名（原處分卷三第8頁，乙證30）並主持會議，並無不合。至於本件代理主席之發言及表決順位，原告雖主張代理主席之發言及表決，有違《會議規範》規定。惟查，此《會議規範》，並非法定程序之規定。依中央法規標準法第2、3條，法規之名稱有其限制，即「法律得定名為法、律、條例或通則」、「各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則」。由此《會議『規範』》名稱可知，並非公告施行之法律或命令，且宜蘭縣政府亦未納入遵循，故不受其拘束，尚無原告所稱相關議程進行有違法之問題。

⑷、末按「訴願決定應經訴願審議委員會會議之決議，其決議以委員過半數之出席，出席委員過半數之同意行之。」「訴願審議委員會主任委員或委員對於訴願事件有利害關係者，應自行迴避，不得參與審議。」訴願法第53條、第55條定有明文。查宜蘭縣政府訴願審議委員會於欲召開本件訴願時慮及訴願委員迴避致人數是否足夠有疑義，故曾先函請行政院法規會解釋，經該會以107年7月16日院規字第1070025623號函釋（原處分卷一第288-289頁，乙證14）略以：「……所謂『其決議以委員過半數之出席』，係指應出席委員之半數，

無須扣除依訴願法第55條規定應自行迴避者計算之（臺北高等行政法院101年度訴字第1367號判決意旨參照）；『出席委員過半數之同意』，則指扣除『應自行迴避者』後出席委員過半數之同意（最高行政法院102年度判字第491號判決意旨參照）。來函所提貴府訴願審議委員會目前有9位委員，倘若有4位或5位委員對某訴願案件有應自行迴避之事由，如何適用訴願法第53條規定，請依上開說明本於職權審酌。」等語，其函釋意旨，核與前揭法規意旨，並無不合。而本件訴願審議，宜蘭縣政府之訴願委員共9位，於訴願開會時到席5位，扣除二人迴避後，已獲出席委員過半數之同意，經核尚無違反訴願法第53條、第55條規定之情事。原告上開主張，依前所述，亦非可採。

㈢、本件原告於系爭建物所有權登記申請時，欠缺使用系爭土地之證明文件及使用執照。被告於107年5月18日函僅就使用土地之證明文件命原告陳述意見以資補正，未就原告欠缺使用執照的部分一併命陳述意見以資補正，雖有未洽，但由於原告欠缺使用執照的部分已足資認定系爭建物登記處分為違法，故原處分仍屬合法。且本件原告申請使用執照前並無申請建築執照，而是以合法房屋證明代之，故其情形與最高行政法院109年度上字第705號判決發回意旨所提及有申請建築執照時需提出使用土地證明文件之情形並不相同。附此敘明。

五、從而，原處分並無違法，訴願決定予以維持，核無不合。原告以被告作成原處分已超過2年期間，原告有值得保護之信賴，系爭建物與系爭土地實質上是原告同一人所有，訴願程序違反正當法律程序並無違法等為由，訴請撤銷原處分及訴願決定，為無理由，應予駁回。

六、本件判決基礎之事證及法律關係，已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，經審酌對於本件判決結果並不生影響，爰不予逐一論列，附此敘明。

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

中　　華　　民　　國　　111　　年　　11　　月　　24　　日

臺北高等行政法院第六庭

審判長法　官　許麗華

法　官　郭淑珍

法　官　郭銘禮

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. 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、四親等內之血親、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　　111　　年　　11　　月　　24　　日

書記官　林淑盈