臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭
113年度訴字第1133號
115年5月14日辯論終結

原　　告　李彥川
被　　告　臺北市士林地政事務所

代　表　人　黃俊偉（主任）
訴訟代理人　楊秋燕
被　　告　國防部軍事情報局

代　表　人　陳明華（局長）
被　　告　國防部軍備局
代　表　人　林文祥（局長）
共　　同
訴訟代理人　簡宏明律師

上列當事人間有關土地登記事務事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴及追加之訴均駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

㈠本件原告起訴後，被告國防部軍事情報局（下稱軍情局）之代表人於訴訟進行中由楊靜瑟變更為陳明華；被告臺北市士林地政事務所（下稱士林地政所）之代表人於訴訟進行中由鄭益昌變更為黃俊偉，茲由陳明華及黃俊偉分別具狀聲明承受訴訟（本院卷第161、399頁），核無不合，應予准許。

㈡按訴之變更或追加係於訴訟繫屬後始發生，對訴訟之其他當事人及法院均造成負擔，其合法性應於一定條件下始得肯認，避免被告疲於防禦致訴訟延滯。行政訴訟法第111條第1項即規定：「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」並於同條第3項規定：「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：一、訴訟標的對於數人必須合一確定，追加其原非當事人之人為當事人。二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。三、因情事變更而以他項聲明代最初之聲明。四、應提起確認訴訟，誤為提起撤銷訴訟。五、依第197條或其他法律之規定，應許為訴之變更或追加。」以兼顧當事人之利益，促進訴訟經濟。經查，原告起訴時之被告為士林地政所，聲明為：「1.確認被告士林地政所就臺北縣士林鎮湳雅段湳雅小段157地號土地（下稱系爭土地1），於民國53年4月29日以買賣為原因作成所有權登記為中華民國政府、管理機關為軍情局之行政處分（下稱系爭登記1）無效。2.確認被告士林地政所就臺北縣士林鎮湳雅段湳雅小段156地號土地（下稱系爭土地2），於58年10月6日以買賣為原因作成所有權登記為中華民國政府、管理機關為軍情局之行政處分（下稱系爭登記2）無效。」（本院卷第17、487頁）；嗣訴之變更追加，即追加軍情局及國防部軍備局（下稱軍備局）為被告，並追加聲明為「1.確認以系爭登記1、2為基礎所派生之分割、重測、變更地號、管理機關登記及其後續相關土地登記行政處分，凡以該系爭登記1、2為前提者，俱屬無效。2.確認被告軍情局就系爭土地1、2所主張之取得、管理、使用、處分等公法上法律關係不存在。3.確認被告軍備局就臺北市士林區芝山段1小段396、397、398、398之2地號土地之土地登記為管理機關之公法上法律關係不存在；其相關登記行政處分無效。」等情，有原告出具之行政訴訟變更追加（四）狀及本院115年5月14日言詞辯論筆錄可憑（本院卷第487至489、525頁），核無行政

訴訟法第111條第3項各款所列請求基礎不變、情事變更或誤提撤銷訴訟等法定應予准許追加之情形，且被告士林地政所及軍情局、軍備局均表示不同意其追加(本院卷第525至526頁)，而原告此追加之訴，與本訴之程序標的不同，有礙本件訴訟終結，本院認此追加並不適當，難認為合法，不應准許。

二、事實概要：

原告之父李鏡江（下稱李父）於52至53年間任職軍情局時，購得軍情局興建之懷德新村國民住宅1棟(原門牌號碼臺北縣○○鎮○○里○○○○00號，整編後為臺北市○○區○○路0段000巷00弄00號，下稱系爭建物)，並取得系爭建物所有權狀，而於91年5月16日將系爭建物贈與原告。原告認系爭土地1、2遭虛偽登記為國有，故系爭登記1、2為無效之行政處分。原告乃於113年8月19日向被告士林地政所提出確認申請書（下稱系爭確認書），確認被告士林地政所為之系爭登記1、2之行政處分有行政程序法第111條第3、7款所列無效情形，惟被告士林地政所逾30日迄未予確答，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張及聲明：

㈠主張要旨：

1. 軍情局於53、58年並無國防購地預算之會計支出項目，亦未提出與系爭土地1、2之地主何金德、吳客等人之買賣契約，可證系爭土地1、2之買賣法律關係根本不存在，故系爭登記1、2為屬虛偽不實，自始無效。又依52年有效之土地法第30條規定，耕地之移轉以自耕農為限，然軍情局並非自耕農，依法不得買受耕地，故系爭登記1、2之行政處分為自始當然無效，不得作為後續行政處分之基礎。
2. 依35年10月2日訂定土地登記規則第8、15條規定，登記簿滅失時，地政機關應速調取原土地權利書狀補造登記簿，仍保持原有次序。又檔案管理局訂頒「05地政類檔案保存年限基準表」項目編號：050101規定，土地所有權第一次登記之申

請書及相關文件，應保存年限為永久。因此，被告士林地政所若未保存或自始未有系爭土地1、2之買賣資料，即逕自作成系爭登記1、2之行政處分，違反依法行政原則。

3.原告訴之聲明第1、2項為行政訴訟法第6條第1項前段之確認行政處分無效之訴，因系爭登記1、2之行政處分違反行政程序法第111條第3、7款規定。

㈡聲明：

1.確認被告士林地政所就系爭土地1所為系爭登記1之行政處分無效。

2.確認被告士林地政所就系爭土地2所為系爭登記2之行政處分無效。

四、被告士林地政所答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告主張系爭登記1、2之行政處分有無效之情形，卻未提出足資證明有無效之證據，故此主張要無可採。又依土地法第43條之規定，登記有絕對效力，被告士林地政所無由確認系爭登記1、2有無效之情事。另參本院110年度訴字1573號判決及最高行政法院113年度上字第204號裁定（下稱另案確定裁判）所載，系爭土地1、2之所有權係中華民國政府基於買賣關係取得，故被告士林地政所辦理系爭登記1、2之行政處分，尚無違誤。

2.原告系爭確認書，應係於另案確定裁判審理過程中之陳報事項，併予陳明。

㈡聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

㈠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。」此即確認訴訟補充性原則，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，亦在避免原告規避撤銷訴訟或其他訴訟所應遵守之特別規定，是確認訴訟並非用以補救

遲誤撤銷訴訟、課予義務訴訟救濟期間之手段，若原告怠於提起訴願或其他相類之救濟，聽任行政處分確定，嗣再以無起訴期間限制之確認訴訟，向行政法院主張行政處分違法，非但有違訴願前置主義，且提起行政爭訟之法定期間亦形同虛設，有害法律秩序之安定性，故於原得提起撤銷訴訟之情形下，因遲誤救濟期間而提起確認行政處分違法訴訟，即為法所不許。至無效之行政處分，係自始、當然無效，確認行政處分無效訴訟並非補充性訴訟，不適用確認訴訟補充性原則（最高行政法院110年度抗字第73號判決意旨參照）。本件原告起訴主張系爭登記1、2之行政處分有行政程序法第111條第3、7款所定之重大明顯瑕疵，應屬無效等情，並說明其已向被告士林地政所為確認系爭登記1、2之行政處分無效之先行程序，惟被告士林地政所逾30日迄未予確答，為兩造所不否認，且有系爭確認書（本院卷第21頁）在卷可據，是其已符合提起確認行政處分無效之起訴要件，合先敘明。

㈡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。」所謂無效之行政處分，係指行政行為雖有行政處分之形式，但其內容具有明顯、嚴重瑕疵而自始、當然、確定不生效力。基於維護法律安定性、公益性，學說及各國立法例皆認為行政處分是否無效，除法律定有明文之情形外，宜從嚴認定，故乃兼採「明顯瑕疵說」與「重大瑕疵說」作為認定標準之理論基礎。是依行政程序法第111條之規定，行政處分無效之原因，除該條第1至6款之例示規定外，尚有該條第7款「其他具有重大明顯之瑕疵者」之概括規定，用以補充前6款所未及涵蓋之無效情形。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，其簡易標準即係普通社會一般人自行政處分記載之內容，一望即可知悉其瑕疵為判斷標準。易言之，該瑕疵須「在某程度上猶如刻在額頭上般」明顯之瑕疵，如行政處分之瑕疵尚未達到重大、明顯之程度，一般人對其違法性之存在與否猶存懷疑，須經實質審查始能知悉者，基於維持法安定性之必要，則不令該處分無效，其在被廢棄前依然有效，僅係得否撤銷之問題而已(最高行政法院109年度判字第60、247號判決意旨參照)。

㈢按不動產物權，依法律行為而取得、設定、喪失及變更者，依民法第758條第1項之規定，係採登記生效主義。又按土地法第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4條第1項第1款規定：「下列土地權利之取得、設定、移轉、喪失或變更，應辦理登記：一、所有權。」第6條規定：「(第1項)土地權利經登記機關依本規則登記於登記簿，並校對完竣，加蓋登簿及校對人員名章後，為登記完畢。(第2項)土地登記以電腦處理者，經依系統規範登錄、校對，並異動地籍主檔完竣後，為登記完畢。」第93條規定：「土地總登記後，土地所有權移轉、分割、合併、增減或消滅時，應為變更登記。」準此，登記機關就土地登記之申請，依法審查後登載於登記簿上，發生不動產物權變動之效果，無須另為執行之行為，核其性質為形成處分，主張其因該行政處分而權利或法律上利益受有侵害者，應循訴願及撤銷訴訟之行政爭訟途徑以求救濟，否則即生形式上之存續力，原則上不得再事爭執（最高行政法院111年度上字第209號判決意旨參照）。經查，原告主張系爭登記1、2之行政處分係以買賣之原因為移轉登記，惟該買賣關係有上述虛偽不實之情形，故系爭登記1、2之行政處分有行政程序法第111條第3、7款所定無效之事由等

語。然查，依據前開法條及說明，系爭登記1、2之行政處分係被告士林地政所就系爭土地1、2移轉登記之申請，依法審查後登載於登記簿上，即發生不動產物權變動之效果，無須另為執行之行為，則系爭登記1、2性質為形成處分，原告應循訴願及撤銷訴訟之行政爭訟途徑以求救濟，而非提起本件確認行政處分無效之訴，合先敘明。況查，系爭土地1、2之買賣關係是否有原告主張虛偽不實之情形，此為民事買賣法律關係合法性之審認問題，而此等爭議係須經事實調查及法令解釋始能查明得知之瑕疵事由，無從就系爭登記1、2之行政處分形式外觀直接判斷，並未有其內容對任何人均屬不能實現之情形，也顯非一般人一望即可得知之重大明顯瑕疵。從而，諸此瑕疵是否存在，核係判斷其是否已達動搖系爭登記1、2之行政處分之適性法，得否提起撤銷訴訟請求撤銷違法行政處分之問題，非屬行政程序法第111條第3、7款所定之無效事由。原告執此主張原處分有內容對任何人均屬不能實現及重大明顯瑕疵而無效，亦有誤解，洵無足採。

六、綜上所述，原告所訴各節，均無可採。其本訴部分訴請判決如聲明所示，為無理由；訴之追加部分，追加不合法，不應准許，爰併以判決駁回之。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院詳加審究，核與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

八、結論：本件原告本訴為無理由、追加之訴為不合法，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　11　　日

審判長法　官　侯志融

法　官　黃子淮

法　官　傅伊君

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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49條之1第1項第3款）。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3項、第4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.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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　　115　　年　　6　　月　　11　　日

書記官　方信琇