臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
113年度訴字第1348號
114年11月27日辯論終結

原　　告　賴薇宇
訴訟代理人　丘浩廷律師
複 代理 人　蔡鎮璟律師
輔　佐　人　林源鴻
被　　告　臺北市松山地政事務所

代　表　人　陳小玲
訴訟代理人　高傳楷
　　黃冠豪
　　江晨寧

上列當事人間有關土地登記事務事件，原告不服臺北市政府民國113年10月11日府訴二字第1136083828號訴願決定（原處分：臺北市松山地政事務所68年2月19日基地號變更登記），提起行政訴訟，本院判決如下：

主　　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

被告代表人原為李奕芸，嗣變更為陳小玲，茲經具狀聲明承受訴訟（見本院卷第181頁），核無不合，先予敘明。

二、爭訟概要：

門牌號碼臺北市○○區○○街○○號建物，前於民國65年2月27日辦竣建物所有權第一次登記，並領有臺北市政府工務局於64年7月16日核發之64使字第1420號使用執照，坐落臺北市松山區（重測前）頂東勢段969之14及969之74地號土地；嗣於67年間地籍圖重測，變更為坐落（重測後）延吉段

一小段690及691地號土地，並發現前開建物實際坐落690地號土地，被告乃依地籍測量實施規則第216條規定及改制前臺北市政府地政處（下稱地政處）66年7月13日北市地一字第17575號函，於68年2月19日辦理基地號變更登記，將前開建物坐落土地變更為690地號，且於備考欄記載「依地政處66年7月13日北市地一字第17575號函逕為基地號變更登記」（下稱原處分）。俟前開建物於91年1月28日辦理分割登記，分割後門牌號碼為臺北市○○區○○街○○號及○○之○號，而原告於91年11月15日因買賣原因，取得39號建物所有權，及坐落690地號土地應有部分1/4；惟原告不服前地政處66年7月13日函及被告所為之原處分，於113年6月19日提起訴願，經臺北市政府於113年10月11日以府訴二字第11360 83828號訴願決定，訴願不受理；但原告猶不服訴願決定（關於原處分部分），乃向本院提起行政訴訟。

三、原告主張：

原告在另案民事訴訟審理中（臺灣臺北地方法院110年度北訴字第34號，及臺灣高等法院112年度上易字第665號），經閱卷取得臺北市松山區延吉段一小段691地號土地登記資料，方知有地政處66年7月13日函，暨於本件訴願程序中獲悉原處分存在；因原處分未曾送達予原告，故原告提起訴願未逾法定救濟期間，訴願決定認定訴願不合法，不予受理，尚有未合。又前開建物建造執照申請書，本記載建築地點在（重測前）頂東勢段969之74地號土地，其後被告於68年2月19日藉由地籍重測，將坐落基地改為（重測後）延吉段一小段690地號，無故不記載691地號，不符合前開建物坐落之事實，且與土地複丈成果圖所示有坐落於691地號之登記情形相斥。則原處分違反建築法第11條規定，未將8筆地號建築基地合併為一宗，造成691地號土地無故未記載，復與相鄰建物之建物基地變更為不一致之處理方式，違反平等原則；況臺北市政府嗣後購691地號土地時，未依臺北市市有財產管理自治條例第23條第2項規定，查明是否有權利糾紛，亦

未向地政機關申領土地及建物登記謄本查核，原處分自屬違法，應予撤銷。另臺北市政府於原處分作成後逾40多年來亦從未行使權利，未依臺北市市有被占用土地清理及處理方案積極實施辦理，致原告無從知悉原處分存在；因原告係基於臺北市工務局發給建造執照之信賴基礎，購得臺北市○○區○○街○○號建物所有權，倘於91年即察知其坐落基地有部分為臺北市政府所有，原告便不會購入此一爭議建物，損及信賴該地具合法使用權源而為買賣建築之正當權益，亦有違誠實信用原則，應予撤銷。則原處分之作成，不符合前開建物坐落之事實，導致實際上坐落基地與地籍圖登記之狀況，有重大明顯之落差，具有重大明顯瑕疵，一般理智謹慎國民，斟酌本件原處分作成之一切事實情況，足以在合理判斷上均可辨別出瑕疵之存在，故原處分符合行政程序法第111條第7款之情形，自始應歸於無效等語。併為聲明：先位聲明，訴願決定（關於原處分部分）及原處分均撤銷；備位聲明，確認原處分無效。

四、被告則以：

原告係91年11月間以買賣原因，始取得臺北市○○區○○街○○號建物所有權，然被告於68年2月19日，以原處分辦理前開建物基地號變更登記時，原告並非原處分之相對人，亦非當時地籍測量實施規則第216條規定所指應受通知換註書狀之權利人；則原告於91年間買賣時，公示登記之建物坐落地號即僅有（重測後）延吉段一小段690地號土地1筆，且經記載68年2月19日基地號變更事項，其未盡查明買賣標的之義務，非可歸責於被告，所稱因113年7月8日在訴願程序中始知悉原處分，並不可採。再地政機關辦理土地登記之建物標示部「建物坐落地號」係該建物實際坐落（即投影位置所在）土地地號，非建築基地地號；故被告68年間辦理基地坐落地號變更登記，係因當年地籍圖重測結果地段地號重編一併辦理，依據建物實際投影位置所在之地號登記，並通知當時之建物所有權人換註權狀事宜，不涉及使用執照記載之建

築基地變更。另依行為時之建築法第11條及內政部83年2月24日台(83)內營字第8372163號函示，均無強制規定數宗建築基地須合併，且依當時之臺灣省土地建物複丈規則，土地合併應由土地所有權人申請方得辦理；是臺北市政府工務局新建工程處於65年12月6日買賣登記取得691地號土地，其收購程序，與被告68年逕為變更建物基地號之處分無涉等語置辯。併為聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

㈠按人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟；原告之訴，有起訴不合程式或不備其他要件情形者，行政法院應以裁定駁回之，行政訴訟法第4條第1項、第107條第1項第10款定有明文。再人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願；訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起30日內為之；利害關係人提起訴願者，前項期間自知悉時起算，但自行政處分達到或公告期滿後，已逾3年者，不得提起；自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願，復為訴願法第1條第1項前段、第14條第1項、第2項、第18條所明定。準此，所謂之權利或法律上利益，係指權利主體所感受之各式各樣主觀利益中以法規範之力量，來加以保障或提供實現手段（權利）之特定範圍利益；又利害關係人，係指違法行政處分之結果致其現已存在權利或法律上之利益受影響者而言，若僅具經濟上、情感上或其他事實上之利害關係者則不屬之（最高行政法院101年度裁字第178號裁定同此見解）。

㈡查門牌號碼臺北市○○區○○街○○號建物，前於65年2月27日辦竣建物所有權第一次登記，並領有臺北市政府工務局於64年7月16日核發之64使字第1420號使用執照，坐落臺北

市松山區（重測前）頂東勢段969之14及969之74地號土地，嗣於67年間地籍圖重測，變更為坐落（重測後）延吉段一小段690及691地號土地，並發現前開建物實際坐落690地號土地，被告乃於68年2月19日辦理基地號變更登記，將前開建物坐落土地變更為690地號，且於備考欄記載「依地政處66年7月13日北市地一字第17575號函逕為基地號變更登記」，俟前開建物於91年1月28日辦理分割登記，分割後門牌號碼為臺北市○○區○○街○○號及○○之○號，而原告於91年11月15日因買賣原因，取得39號建物所有權，及坐落690地號土地應有部分1/4等情，固有使用執照存根、建築改良物登記簿、建物登記謄本、建築改良物勘測成果表、建物測量成果圖、異動索引表等在卷可參（見本院卷第79頁至第97頁）；惟被告係於68年2月19日辦理基地號變更登記，而作成原處分，但原告迨至91年11月15日始因買賣原因，取得分割登記後之39號建物所有權，及坐落690地號土地應有部分1/4，並非原處分當時之建物所有權人，自難謂已存在權利或法律上之利益受影響，要無何權利或法律上之利益受到損害，其嗣後取得分割登記後之39號建物所有權，充其量僅經濟上之利害關係者，無由提起訴願及行政訴訟，於法不合。且觀原告在另案民事訴訟審理中（臺灣臺北地方法院110年度北訴字第34號），於110年3月8日提出答辯狀，檢附原處分作為證據（見前開民事卷第71頁），倘原告認其就原處分得提起訴願，仍應遵守法定救濟期間，方屬適法；然原告至遲於該時已獲悉原處分存在，但其直迨113年6月19日始提起本件訴願（見訴願卷第157頁），早已逾訴願法定救濟期間，有起訴不合程式情形，並不適法。是原告既非原處分68年2月19日作成時之建物所有權人，查無權利或法律上之利益受到損害，無由提起本件撤銷訴訟；復其在另案民事訴訟審理中，已於110年3月8日提出原處分作為證據，而獲悉存在，惟直迨113年6月19日方提起本件訴願，亦已逾訴願法定救濟期間，自非法所許。

㈢雖行政程序法第111條規定，行政處分有下列各款情形之一者，無效：1.不能由書面處分中得知處分機關者，2.應以證書方式作成而未給予證書者，3.內容對任何人均屬不能實現者，4.所要求或許可之行為構成犯罪者，5.內容違背公共秩序、善良風俗者，6.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，7.其他具有重大明顯之瑕疵者。是行政程序法第111條就行政處分之無效原因，採重大明顯瑕疵說，第1款至第6款是重大明顯之例示，第7款則為重大明顯之概括規定；所謂「重大明顯」，係指其瑕疵之程度，不但重大，任何人一望即知，如果其瑕疵非重大，或非明顯，即難指該行政處分為無效。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（最高行政法院95年度裁字第1444號裁定、113年度上字第202號判決意旨參照）。

㈣則依行為時（64年5月26日修正發布）地籍測量實施規則第216條、第217條規定：建築改良物之基地標示，因實施重測而變更者，該管市縣地政機關得查明逕為辦理建物基地標示變更登記，並依前條項規定通知換註書狀；重測結果土地標示變更之土地及建物，有關簿冊圖卡，應依據變更登記結果訂正之。另內政部72年12月28日台內地字第202802號函釋謂（嗣於106年6月15日停止適用）：地政機關辦理建物測量，於核發建物測量成果圖時，對於建物「基地地號」欄，應依建物位置圖上該建物實際坐落之土地地號填寫，從而申辦建物所有權第一次登記時，建物登記簿「基地坐落」欄應依測量成果圖之「基地地號」欄填載。復內政部後於89年3月20日台內地字第8972408號會商結論，為與「建築基地地號」區別，原建物測量成果圖之「基地地號」欄及土地登記簿之

「基地坐落」欄名稱，修正為「建築坐落」，該欄位之填載方式，仍請依內政部72年12月28日函釋意旨辦理。準此，被告於67年間地籍圖重測，以發現門牌號碼臺北市○○區○○街○○號建物，實際坐落（重測後）延吉段一小段690地號土地為由，據予辦理基地號變更登記，復於68年2月19日以原處分登記完竣，依其形式觀之，核與行為時地籍測量實施規則第216條、第217條規定，暨相關建物登記簿實務作業相符；復被告就原處分具有事務管轄權限，並無不能得知處分機關，或未給予證書，抑或內容對任何人均屬不能實現，又或所要求之行為構成犯罪，或有違背公共秩序、善良風俗情形，以一般具有合理判斷能力者之認識能力觀察，尚難謂有一望即知其瑕疵重大、明顯之程度，即難指該行政處分為無效。縱原告猶疑39號建物實際上坐落基地與地籍圖登記之狀況不符，抑或有未將各筆地號建築基地合併為一宗等情；然此情至多僅原處分是否違法而應予撤銷之問題，並未達到重大、明顯之程度，自非屬當然無效之行政處分，故原告訴請確認原處分為無效，洵屬無據。

㈤是被告以門牌號碼臺北市○○區○○街○○號建物經地籍圖重測後，實際坐落（重測後）延吉段一小段690地號土地為由，於68年2月19日以原處分辦理基地號變更登記，因該時原告尚非前開建物所有權人（嗣於91年11月15日因買賣原因，取得分割登記後之39號建物所有權），並無權利或法律上之利益受到損害；且原告在另案民事訴訟審理中（臺灣臺北地方法院110年度北訴字第34號），至遲於110年3月8日已獲悉原處分存在，但其直迨113年6月19日方提起本件訴願，早已逾訴願法定救濟期間，有起訴不合程式情形。至原告另謂原處分有無效情事，但查原處分並無行政程序法第111條各款之重大明顯無效原因，自非屬當然無效之行政處分，其亦無由訴請確認原處分為無效，所為主張，皆屬無據。

六、綜上所述，原告既非被告於68年2月19日作成原處分當時之建物所有權人，要無權利或法律上之利益受到損害，且其知

悉原處分後，已逾訴願法定救濟期間，有起訴不合程式情形，訴願決定基此予以不受理，自無不合；另原處分亦查無有重大明顯無效原因，自非屬當然無效之行政處分，原告當不得訴請確認原處分為無效。從而，原告先位聲明，訴請將訴願決定（關於原處分部分）及原處分均撤銷，有起訴不合程式情形，另備位聲明，確認原處分無效，則無理由；是就原告先位聲明不合法部分，本應以裁定駁回，惟為求卷證齊一及訴訟經濟，爰就本件請求併予判決駁回之。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及舉證，經本院審酌後，認對於判決結果不生影響，爰不一一論述，併此敘明。

八、依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　30　　日

審判長法　官　楊得君

法　官　高維駿

法　官　黃翊哲

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	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

為訴訟代理人	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　　114　　年　　12　　月　　30　　日

書記官　陳玟卉