臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭
114年度訴字第188號
114年11月6日辯論終結

原　　告　錢震台
訴訟代理人　康皓智　律師
複　代理人　蔡淑媚　律師
訴訟代理人　夏家偉　律師
被　　告　新北市樹林地政事務所

代　表　人　黃美娟（主任）

訴訟代理人　尤筱鈞
　　何瑞蓮
　　郭柏漢

上列當事人間確認行政處分無效事件，原告提起行政訴訟，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、事實概要：

重測前新北市樹林鎮彭福段太平橋小段81地號土地（下稱系爭土地）原登記名義人即訴外人陳○祿，係於民國56年7月29日自訴外人鄭○買賣取得系爭土地權利範圍全部，系爭土地於57年10月14日因逕為分割新增81-5、81-6、81-7及81-8地號土地。又於82年5月4日與同段79-7地號因地籍圖重測合併為太平段620地號土地。樹林鎮彭福段太平橋小段81-7地號土地與於82年5月4日與同段83-5地號因地籍圖重測合併，5月21日登記為太平段634地號土地。樹林鎮彭福段太平橋小段81-8地號土地於82年5月4日與同段79-1地號因地籍圖重測

合併，7月26日登記為太平段50地號。上開日期以登記簿所載登記日期為準。原告主張系爭土地56年時由登記名義人陳○祿取得所有權之登記，影響其作為真正土地所有權人陳○生之繼承人，無法繼承系爭土地，損害其財產權，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠、原告於113年5月前往被告處詢問系爭土地登記事宜，被告口頭回覆：「需提訴訟」，顯已拒絕就該處分是否無效為確認，原告已踐行行政訴訟法第6條第2項確認行政處分無效訴訟之前置程序。原告繼承權因系爭無效行政處分受有侵害，具當事人適格與法律上利益。

㈡、本件違法狀態發生於57年8月1日至同年10月14日期間。陳○祿名下舊地號81-7號土地登記簿載明戶籍地址為「○○鎮○○街00號」，而同期間其名下舊地號83-5號土地登記簿戶籍地址卻為「○○鎮○○街00號」。兩址分屬不同街道，並非被告所稱戶籍整編前後之同一地址變更可解釋。被告以單一地址整編掩蓋同一時間陳○祿具兩個不同戶籍之瑕疵，違反戶籍法第3條第3項規定。

㈢、依當時臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法第7條及第9條規定，承領耕地者須分10年繳清地價才能取得土地所有權，且土地所有權取得滿5年後，方可轉移或變更使用，本案應於57年始期滿。42年6月15日，三兄弟以共同戶籍「○○街00號」申領土地，後經分戶陳○生為00號、陳○福為00號、陳○祿為00號，分別申領鄭○之81、79及83地號土地。惟56年5月5日，陳○祿稱系爭土地為向鄭○購得，但鄭○土地早於42年6月15日即被政府徵收。又57年7月1日戶籍整編後，陳○生為「○○街00號」，陳○祿則為「○○街00號」，故陳○祿應已喪失「○○街00號」一切權利。按法定申請土地程序，系爭土地應由○○街00號之陳○生申請取得土地所有權，而後再過戶給陳○祿，方不違反戶籍法第3條規定。本件行政處分之瑕疵，係明載於官方公文書上之客觀

矛盾，任何人無須專業知識，僅檢視81-7及83-5舊地號之土地登記簿，即可發現錯誤。且按戶籍法「一人一戶籍」之強制規定，攸關身分認定與國家治理之根本。被告作為土地登記專責機關，竟容許違反法律基本原則之登記存在，不僅損害土地登記之公信力，並直接導致原告祖父合法繼承權益遭剝奪，其瑕疵之重大性亦昭然可見，違反行政程序法第111條第3款及第7款規定。

㈣、聲明：

確認下列行政處分為無效：

１、被告就陳○祿於56年7月29日所為之舊地號樹林鎮彭福段太平橋小段81號土地所有權登記之行政處分。

２、被告就57年8月1日逕為分割所為之舊地號樹林鎮彭福段太平橋小段81-5、81-6、81-7、81-8號土地所有權登記之行政處分。

３、被告就82年5月21日因地籍重測，將舊地號81-7與舊地號83-5合併為樹林區太平段634地號土地所有權登記之行政處分。

４、82年5月3日81-8與79-1合併為新地號樹林區太平段50地號土地所有權登記之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠、經查被告無檔存文件或影像紀錄顯示原告曾進行相關詢問，原告主張已踐行行政訴訟法第6條第2項之前置程序，應屬無據。另按土地法第43條規定，登記簿所載登記名義人陳○祿即具有公信力，原告主張「原登記名義人陳○祿係冒用陳○生之身分」，並無檢附相關遭偽冒或可得確認真正權利人之證明文件，無以認定有原告所指稱之情事發生，尚難確認原告當事人適格。當事人應提起撤銷訴訟，若怠於為之事後再提確認無效之訴，將損及法秩序安定性。本件原告遲至數十年後始起訴，不備要件而違法。

㈡、經查，系爭土地登記名義人陳○祿係於56年7月29日向鄭○買受取得，並非公地放領。原告所舉公地放領標的係太平段632地號，該地仍為國有土地，與本案無涉，故原告主張陳

○祿冒用其祖父放領資格取得土地，顯屬無據。登記名義人陳○祿於56年7月29日登記系爭土地時，其戶籍地址為「○○鎮○○里○○街00號」，並於66年1月31日變更為「臺北縣○○鎮○○里○○街00號」。查新北市民政地理資訊系統，「○○街00號」係於57年7月1日整編為「○○街00號」，與住所變更登記之日期相符。是登記名義人不同戶籍地址，僅屬登記時間先後之別，後者由前者改編而來，並無同時登載兩戶籍或冒用他人戶籍之情事，原告主張顯屬無據。原告主張無效之分割登記及地籍重測合併登記，僅屬登記機關業務上之標示異動，與權屬變動無關，亦與原告主張冒名登記無涉，未見無效事由。

㈢、聲明：駁回原告之訴。

四、前開事實概要欄所載事實，除後述爭點外，有彭福段太平橋小段81地號土地登記簿（原處分可閱卷二第1-9頁）、彭福段太平橋小段81-7地號土地登記簿（原處分可閱卷二第10-11頁）、彭福段太平橋小段83-5地號土地登記簿（原處分可閱卷二第12-13頁）、樹林鎮太平段634地號土地登記簿（原處分可閱卷二第14-16頁）、樹林區太平段634地號土地登記謄本（本院卷第119-121頁）、彭福段太平橋小段81-8地號土地登記簿（原處分可閱卷二第17-18頁）、彭福段太平橋小段79-1地號土地登記簿（原處分可閱卷二第19-20頁）、樹林鎮太平段50地號土地登記簿（原處分可閱卷二第21-23頁）、戶籍門牌整編資料（原處分可閱卷二第24頁）、臺北縣樹林地政事務所90年4月30日九十北縣樹地四字第6779號函之陳○生於632地號公有土地放領繳清地價通知（本院卷第19頁）等在卷可證，足以認定為真實。

五、得心證之理由：

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。」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款至第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，其簡易之標準即係普通社會一般人一望即知其瑕疵為判斷標準。換言之，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，則基於維持法安定性之必要，則不令該處分無效，僅係得撤銷而已，並非屬當然無效之行政處分（最高行政法院110年上字第83號判決意旨參照）。以地政機關所為土地登記之行政處分有無違背戶籍法第3條第3項「一人同時不得有二戶籍」之規定為例，仍須經法院審查後，始能認定，足見該處分是否有此瑕疵，亦僅屬是否違法而應予撤銷之問題，尚難認其外觀有明顯重大瑕疵，自未達到無效之程度。

㈡、按行政訴訟法第6條第2項規定：「確認行政處分無效之訴訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於30日內不為確答者，始得提起之。」依其立法理由：「確認行政處分無效之訴與撤銷訴訟須經訴願前置程序者不

同，惟原處分機關如已自行確認其行政處分無效者，自無須提起確認之訴，爰設本條第2項，明定提起此項訴訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後30日內不為確答者，始得提起之，俾原處分機關有自行審查，及自行確認其行政處分無效之機會，用之取代訴願前置主義。」可知，該規定係專就確認行政處分無效訴訟所為之特別訴訟要件，核其目的既在於先由原處分機關自行審查及自行確認其行政處分是否無效，是其程序之踐行，並無嚴格遵守請求確認、未被允許或不為確答等流程之必要，而以行政處分經原處分機關為實質審查確認並非無效為已足（最高行政法院109年度上字第481號判決意旨參照）。

㈢、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（最高行政法院110年度抗字第73號裁定意旨參照）。

㈣、行政訴訟法第6條第4項規定：「應提起撤銷訴訟、課予義務訴訟，誤為提起確認行政處分無效之訴訟，其未經訴願程序者，行政法院應以裁定將該事件移送於訴願管轄機關，並以行政法院收受訴狀之時，視為提起訴願。」其立法意旨在於行政處分無效或得撤銷之救濟途徑不同，惟其區辨非人民所易知，如人民應提起撤銷訴訟誤為提起確認行政處分無效之訴訟，之後欲重行救濟，其未經訴願程序者，恐已遲誤提起

訴願期間而不可得，始規定行政法院應以裁定將該事件移送於訴願管轄機關，並以行政法院收受訴狀之時，視為提起訴願之時，以維其權益。此規定乃基於維護當事人權益，而認行政法院在當事人誤為提起確認行政處分無效訴訟時所應為處置。惟倘當事人並無誤為提起確認行政處分無效訴訟之情形，當事人於起訴時對行政處分之無效，已有主張與說明，且已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於30日內不為確答者，即已符合提起確認行政處分無效之起訴要件，至於行政處分是否真的無效，則為其訴有無理由之問題，要非起訴不備要件（最高行政法院110年度抗字第73號裁定意旨參照）。

㈤、職司土地登記之登記機關對於土地登記之申請，固應依申請人提出之文書及證明資料，本於職權依法為審查之權責，惟登記機關對申請登記原因所涉之私法上法律關係，並無確認之權限，其權利歸屬之認定，應由司法機關經由審判以裁判確定之；而涉及土地所有權歸屬此等私權爭議者，則歸由普通法院審判，行政法院不得逾越權限。是以，土地法第43條規定：「依本法所為之登記，有絕對效力。」及同法第37條第2項授權訂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。」均揭明斯旨。至於同規則第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。」係源自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，核其修正理由為：「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，於修正條文第1項第1款及第2款明定得塗銷之情形，並敘明修正理由：「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。」足知，依土地登記規則規定登記之土地權利，限於不涉及私權爭執，或登記證明文件經主管機關認定係屬偽造，或純屬登記機關之疏失而錯誤登記等情形，登記機關始得依土地登記規則第144條規定逕予塗銷登記（最高行政法院111年度上字第497號判決意旨參照）。

㈥、關於原告主張於113年5月前往被告處所詢問系爭土地登記事宜，被告口頭回覆：「需提訴訟」，顯已拒絕就該處分是否無效為確認，原告已踐行行政訴訟法第6條第2項確認行政處分無效訴訟之前置程序等情，雖未見提出證據，亦為被告所否認，並認為原告起訴違法。惟此項確答程序之踐行，以行政處分經原處分機關為實質審查確認並非無效為已足，本件被告既已於原告起訴後實質審查確認原告所訴請確認為無效之登記處分並非無效，是依上開說明，原告起訴之確答程序已因被告實質審查而獲得踐行，並無違反行政訴訟法第6條第2項規定，是其起訴並未欠缺此項要件。

㈦、被告雖主張原告應提起撤銷訴訟而未提起，違反行政訴訟法第6條第4項規定補充性原則。惟查，原告起訴明確表示要提起確認無效訴訟，並主張本件有行政程序法第111條第3、7款事由，原告更主張於113年5月請求被告確認無效，被告口頭回覆需提訴訟即表示拒絕確認該處分為無效，綜上可知原告並無誤為提起確認行政處分無效訴訟之情形，是依上開說

明，本件並非起訴不備要件，而是原告所提起的確認行政處分無效之訴有無理由。

㈧、經查，系爭土地是陳○祿於56年5月5日向鄭○購買，56年7月3日申請辦理所有權移轉登記，被告依形式審查後認為符合規定於56年7月29日辦畢登記。陳○祿地址原為○○鎮○○里○○街00號，因門牌整編而於57年7月1日變更為○○里○○街00號，陳○祿並無於同一時間有2戶籍之事實，復於65年12月24日申請辦理變更登記，被告依形式審查後認為符合規定於66年1月31日辦畢登記等情，有被告114年4月7日行政訴訟答辯狀、系爭土地謄本、○○里○○街00號變動歷史可參（本院卷第21、56頁、原處分可閱卷二第3、24頁），被告後續於57年8月1日將系爭土地逕為分割所為之舊地號樹林鎮彭福段太平橋小段81-5、81-6、81-7、81-8號土地所有權登記之行政處分、被告就82年5月21日因地籍重測，將舊地號81-7與舊地號83-5合併為樹林區太平段634地號土地所有權登記之行政處分、以及82年5月3日81-8與79-1合併為新地號樹林區太平段50地號土地所有權登記之行政處分，被告既均係依形式審查後認為符合規定予以登記，即無原告所主張之無效事由。又有關門牌整編的權限屬於戶政機關而非地政機關，故有關門牌整編的事實應以戶政機關之認定為準，至於地政機關所為相關登記，是依據申請者於申請時所提出之資料為準，地政機關並沒有自動與戶政機關的門牌整編資料同步更新之機制或義務，故不能以地政機關的登記資料逕行認定同一人擁有2戶籍之事實，原告僅以地政機關資料就認定陳○祿於同一時間有2戶籍，實屬誤解法規也與事實不符。再者，原告所提出之改制前臺北縣樹林地政事務所90年4月30日九十北縣樹地四字第6779號函所提及樹林市太平段632地號公有土地放領函文（本院卷第19頁），並非本件相關土地之地號，無從證明本件相關事實之真偽。而本件既無原告所主張之行政處分無效事由，其請求確認如訴之聲明之行政處分無效，即無理由。

㈨、原告雖提出樹林區太平段50地號（重測前彭福段太平橋小段79-1、81-8地號）土地登記第2類謄本（地號全部）、原告與訴外人陳○謨及其妻對話內容（本院卷第65-67頁），主張該二人承認土地係向陳○生購得；以及樹林鎮太平段47、47-1、48、632地號土地因地上有鐵皮屋之現況調查結果而擬遭撤銷承領（臺北縣早期放領公有耕地違規使用擬撤銷承領清冊，本院卷第177頁），也都不能證明陳○祿於同一時間有2戶籍，是原告之主張實無可採。

六、從而，原處分並無行政程序法第111條第3款及第7款規定之無效事由。原告訴請確認無效，為無理由，應予駁回。

七、兩造其餘攻擊防禦方法經核均與本件判決結果不生影響，故不逐一論駁，併此敘明。

八、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　11　　月　　27　　日

審判長法　官　洪慕芳

法　官　周泰德

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	1.上訴人或其代表人、管理人、法定代

者，得不委任律師為訴訟代理人	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　　114　　年　　11　　月　　27　　日

書記官　林淑盈