

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

114年度訴字第268號

115年8月6日辯論終結

原告 王國基

被告 金門縣政府地政局

代表人 關嘉榮（局長）

訴訟代理人 陳家鈞

參加人 劉國棋

劉毓

劉文韻

共同

訴訟代理人 張嘉明 律師

參加人 楊忠淼

上列當事人間所有權登記事件，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、程序事項：

(一)被告之代表人原為魏志成，嗣於訴訟進行中變更代表人為關嘉榮，並經新任代表人承受訴訟（本院卷1第515頁），核無不合，應予准許。

(二)本件原告訴之聲明原為請求確認如附表所載土地，被告准予土地所有權登記之行政處分為無效（見本院卷一第9頁），嗣經數度變更，於民國115年8月6日辯論程序中最終變更聲

明為請求確認如附表總登記欄編號1至8、15至21、重劃欄編號1至14、22至23，及目前地號編號8所示土地被告准予土地所有權登記之行政處分（下合稱系爭登記處分）為無效，經核上揭訴之變更請求基礎事實同一，與行政訴訟法第111條第3項第2款規定尚難謂未合，且尚無礙於訴訟終結及被告防禦，爰予准許。

(三)參加人楊忠焱經合法通知，未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條各款所列之情事，爰依到場當事人之聲請，由其等就參加人楊忠焱部分一造辯論而為判決。

二、事實概要：

(一)訴外人○○○（別名○○）於43年6月26日，對坐落如附表所示土地（下稱系爭土地）申辦土地所有權登記，聲請書案附土地登記保證書保證原因為祖遺、保證事項為「此田確係為○（○）○所有」，經保證人（里長、鄰居）認章證明，由早期登記人員辦理土地所有權登記後核發土地權狀。歷經土地重劃、地籍圖重測等登記，嗣於84年由○○○之繼承人○○○申辦繼承登記在案，系爭土地目前登記為參加人所有或共有。

(二)原告陳稱其祖父○○（○○因承嗣兩姓，又名○○；其妻即原告之祖母○○○，又名○○）於15年間死亡，○○、○○○育有長女○○○、長男○○○（原名○○○，下以原名稱之，原告之父）、次男○○○（原名○○○，下亦以原名稱之），於金門縣辦理土地總登記期間，○○○、○○○均旅居馬來西亞，○○遺留應共同繼承之系爭土地，遭○○○以「祖遺」為登記原因，單獨登記為個人名下，至影響包括其在內之其他繼承人權益為由，於106年11月8日提出確認行政處分無效請求書，向被告請求塗銷43年系爭土地登記及確認，被告以106年11月21日地籍字第1060008892號函（下稱被告106年11月21日函）說明：「……二、經查旨揭地號土地系○○○女士於總登記期間申辦登記，具土地登記保證書

01 記載登記原因為祖遺，保證事項『確係○（○）○所有』。

02 三、……台端所陳旨揭申請土地84年間由其合法繼承人申辦
03 繼承登記，嗣後將部分土地申請辦理贈與移轉登記完畢，則
04 以發生登記效力。該項登記，倘有無效獲得撤銷之原因，依
05 照首開說明，應由權利關係人依循司法程序訴請為塗銷登
06 記。俟獲有勝訴判決，再持憑該項判決辦理塗銷登記，並為
07 新登記。」原告復於107年3月20日陳訴系爭土地被侵占，亦
08 經被告以107年4月24日地籍字第1070003066號函回復，原告
09 遂於114年3月2日提起本件確認系爭登記處分無效之訴。

10 三、本件原告主張略以：

11 (一)系爭土地之登記原因既為「祖遺」，即為民法上繼承之概
12 念，則繼承人究為一人或數人，或有無遺囑足資證明系爭土
13 地乃指定由一人繼承，此乃最基本應審查之事項，或至少應
14 由申請人提具繼承系統表等以為釋明。惟細繹被告所留存之
15 土地登記保證書，申請人既以「祖遺」為由申請登記，卻未
16 見提出有任何遺囑或繼承系統表以證明得由其一人繼承之
17 旨，則系爭准許登記之行政處分自有明顯重大之瑕疵，而應
18 屬無效。

19 (二)系爭土地登記之申請人○○○明知系爭土地為「祖遺」，亦
20 即乃先祖所遺留，理應由全體繼承人共同共有，且其明知尚
21 有同胞兄弟○○○、○○○之存在，此由○○○僅將一小筆
22 地號之權利人登記為原告之父○○○，自己則列名為「代管
23 人」，足徵其明知有其他同為繼承之人，竟猶對繼承人資料
24 如此重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機
25 關依該資料或陳述而作成行政處分。揆諸為行政程序法第11
26 7條、第119條之意旨，該行政處分之受益人自無受信賴保護
27 之餘地，併此敘明。

28 (三)至於系爭土地嗣由○○○之養女○○○依繼承之法律關係取
29 得，惟其自始准為土地所有權登記之行政處分既屬無效，則
30 其依繼承法律關係無償取得之標的即失所附麗，亦無善意第
31 三人之適用。

01 (四)聲明：確認系爭登記處分無效。

02 四、被告則以：

03 (一)依土地法第43條及土地登記規則第7條規定，土地登記程序
04 應依土地法及土地登記規則等相關規定辦理，如涉及私權之
05 確定者，其權利歸屬認定應由司法機關以裁判為之，而非由
06 登記機關以行政處分定之，以符權力分立之本質。倘真正權
07 利人如認為登記無效或得撤銷，應訴請為塗銷登記，俟獲勝
08 訴判決，再憑該項判決辦理塗銷登記，並為新登記。又地政
09 機關所為土地權利變更登記之行政處分效力而言，其性質上
10 屬形成處分，一經登記完成，不動產物權即生變動之效力，
11 地政機關亦不得恣意變更，亦即縱該行政處分有所瑕疵，在
12 未經依法撤銷或廢止前，其效力自仍繼續存在；但就該土地
13 權利變更登記之物權移轉行為在私法上之效力，仍應依照民
14 法關於權利能力、代理與物權相關規定定之，若有無效之原
15 因，仍應訴請普通法院予以塗銷，如經普通法院判決塗銷確
16 定，始得持以請求地政機關為塗銷登記，並非謂須經行政救
17 濟始得予以塗銷。

18 (二)土地法第69條所稱登記錯誤或遺漏，依土地登記規則第13條
19 規定，係指登記之事項與登記原因證明文件所載之內容不符
20 而言。原告對於登記所示之法律關係若有所爭執，亦依更正
21 登記法令補充規定第7點則應訴由司法機關審判，以資解
22 決。系爭土地於43年間總登記時期土地登記及嗣後之土地登
23 記皆無違誤，原告訴請確認系爭土地登記無效顯無理由。

24 (三)聲明：原告之訴駁回。

25 五、參加人劉國棋、劉毓、劉文韵3人（下稱參加人劉國棋3人）
26 則以：

27 (一)本件於43年總登記時，被告係依保證書及公告程序辦理。原
28 告主張之漏列繼承人屬事實認定爭議，須經高度調查方能得
29 知，絕非一望即知之瑕疵。原告主張之理由，本質上屬得撤
30 銷事由，依行政訴訟法第106條，應於處分公告後3年內提起

01 撤銷訴訟。原告逾期70餘年始提起本件訴訟，顯係意圖以確
02 認無效之訴就已逾期之救濟權利為借屍還魂。

03 (二)依土地法及土地登記規則，地政機關於辦理土地總登記時，
04 僅負有形式審查義務，本件於43年間，申請人○○○即已提
05 出保證書及里鄰長證明，程序完備。次以，行政處分是否無
06 效，應以「作成處分時」之資料為準。當時卷證並無原告之
07 父○○○或原告之資訊，被告依現有資料作成處分，絕無行
08 政程序法第111條所稱之「重大明顯瑕疵」之情形。是被告
09 已盡法定審查義務，相關登記處分自始合法有效。

10 (三)原告雖提出大陸地區福建省廈門市公證處於111年5月22日出
11 具之（2012）廈證字第2428號公證書（下稱廈門公證書）、
12 香港金門同鄉會於113年5月5日出具之證明書（下稱同鄉會
13 證明書）及香港地區屯門民政事務處監誓之聲明書（下稱經
14 香港民政單位監誓聲明書）所載內容以觀，原告檢附之聲明
15 一再重申○○、○○係同一人一事，即有疑問。所附之系爭土
16 地冊表、繼承系統表等亦為原告單方面所繪，並無證明
17 力。縱原告所提之廈門公證書、同鄉會證明書非虛妄，亦僅
18 能證明其與○○○間之「血緣身分」，不能證明○○○或其
19 對系爭土地仍有實體法上之權利。繼依民法第1146條規定，
20 本件登記距今已70餘年，原告之私法請求權早已喪失，縱使
21 其身分為真，亦無權主張土地權利，若容許其得主張，則有
22 違誠信原則。續以本件相關土地早在70餘年前即完成登記，
23 非屬無人繼承之狀態。原告試圖混淆未辦繼承之邏輯，無視
24 土地法第43條登記之絕對效力。綜上，原告所提出之證物，
25 縱或屬實，僅能證明其身分，但關於原告是否有繼承權，及
26 是否有其所土地之財產權等，均有爭執。其列出為其繼承之
27 土地清單，亦尚須證明主張其有應有權利。另參考最高法院
28 107年度台上字第2408號民事判決，大陸地區人民繼承臺灣
29 地區遺產，應於繼承開始起3年內以書面向法院為繼承之表
30 示；逾期未表示者，視為拋棄其繼承權。原告之父早年是在

大陸地區，並非在香港。原告法律上已「視為拋棄繼承」。
既已非繼承人，即無「法律上利益」得向被告提訴訟。

(四)聲明：原告之訴駁回。

六、上開事實概要欄所述情事，有縣長與鄉親有約—服務摘要（本院卷一第317頁）、陳情書（本院卷一第318頁）、土地所有權登記聲請書及土地登記保證書（本院卷一第327至348、351至356頁）、金城鎮西門里辦公處保證書（本院卷一第349頁）、土地登記簿（本院卷一第357至375頁）、土地所有權狀存根（本院卷一第377至401頁）、土地登記申請書（本院卷一第403頁）、登記清冊（本院卷一第404至406頁）、繼承系統表（本院卷一第407頁）、遺產稅免稅證明書（本院卷一第408頁）、農地承受人自耕能力證明書（本院卷一第409至410頁）、戶籍謄本（本院卷一第411至415頁）、金門縣環島北路農地重劃區第一工區土地所有權人原有土地與新劃配土地對造清冊（本院卷一第501至502頁）、金門縣金城農地重劃區第一工區土地所有權人原有土地與新劃配土地對造清冊（本院卷一第503頁）、金門縣湖埔農地重劃區第一工區土地所有權人原有土地與新劃配土地對造清冊（本院卷一第505頁）等件附卷可稽。本件所應審究之主要爭點厥為：系爭土地登記是否有行政程序法第111條重大明顯之瑕疵；原告請求確認系爭土地登記無效，有無理由。

七、本院之判斷：

(一)行政訴訟法第6條第1項前段、第2項規定：「（第1項）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。……（第2項）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，或經請求後於三十日內不為確答者，始得提起之。」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。」其中第1款至第6款為例示規定，第7款「其他具有重大明顯之瑕疵者」則用以補充前6款未及涵蓋無效情形之概括規定。關於行政處分之無效，係採重大明顯瑕疵說，其中第1款至第6款乃重大明顯瑕疵之例示規定，除此6種情形外，其他重大明顯瑕疵者，亦屬無效。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113年度上字第202號判決意旨參照）。

(二)35年10月2日公布土地登記規則第26條第1項規定：「（第1項）聲請登記，應提出左列文件：一、聲請書。二、證明登記原因文件。三、土地所有權狀或土地他項權利證明書。四、依法應提出之書據圖式。……（第3項）未經依本法登記所有權之土地為土地總登記時，如設定有他項權利，聲請人應並具土地他項權利清摺。聲請人如為外國人，並應附具其國籍證明文件。」第49條第1項規定：「土地所有權或土地他項權利登記完畢後，應發給聲請人以土地所有權狀或土地他項權利證明書，土地所有權如係共有，應分發各共有人以圖狀保持證。」第54條規定：「未經依土地法登記所有權之土地聲請土地總登記時，提出之聲請書、土地他項權利清摺、契據及其他關係文件，地政機關應派員審查之。」

(三)繼按「依本法所為之登記，有絕對效力。」「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。」分別為土地法第43條及土地登記規則第7條所明定。是以，土地登記程序應依土地法

01 及土地登記規則等相關規定辦理，如涉及私權之確定者，其
02 權利歸屬認定應由司法機關以裁判為之，而非由登記機關以
03 行政處分定之，此乃權力分立之本質。

04 (四)原告陳稱系爭土地係其祖父○○（因承嗣王、傅兩家不同
05 姓，又名○○，於15年間死亡；妻即原告之祖母為○○○，
06 別名○○）所遺留應共同繼承之財產，○○之繼承人為原告
07 之父○○○、○○○及○○○，於金門縣辦理土地總登記期
08 間，○○○、○○○均旅居馬來西亞，系爭土地卻遭○○○
09 以「祖遺」為登記原因，單獨登記為個人名下，至影響包括
10 其在內之其他繼承人權益為由，於106年11月8日提出確認行
11 政處分無效請求書，向被告請求確認系爭土地登記無效，被
12 告以106年11月21日函復：「……二、經查旨揭地號土地系
13 ○○○女士於總登記期間申辦登記，具土地登記保證書記載
14 登記原因為祖遺，保證事項『確係○（○）○所有』。三、
15 ……台端所陳旨揭申請土地84年間由其合法繼承人申辦繼承
16 登記，嗣後將部分土地申請辦理贈與移轉登記完畢，則以發
17 生登記效力。該項登記，倘有無效獲得撤銷之原因，依照首
18 開說明，應由權利關係人依循司法程序訴請為塗銷登記。俟
19 獲有勝訴判決，再持憑該項判決辦理塗銷登記，並為新登
20 記。」即原告請求其無效未獲允准等事實，有確認行政處分
21 無效請求書、被告106年11月21日函附卷可稽（本院卷一第2
22 1至31頁），是原告於提起本件確認系爭土地登記無效之訴
23 前，確已踐行前揭行政訴訟法第6條第2項規定之前置程序，
24 自係合法，先此敘明。

25 (五)經查，系爭土地於42年至43年金門縣辦理土地總登記期間，
26 ○○○以43年6月26日陳字288號等13案所有權登記聲請書申
27 辦土地所有權登記，聲請書案附土地登記保證書保證原因為
28 祖遺（等），保證事項為「此田確係○○所有」，經保證人
29 里長、鄰居等認章證明，由登記人員辦理土地所有權登記後
30 核發土地所有權狀在案，歷經土地重劃、地籍圖重測等登
31 記，嗣於84年由○○○之繼承人○○○申辦繼承登記在案，

01 此有土地所有權登記聲請書、土地登記簿及權狀存根、○○
02 ○申辦繼承登記案資料附卷可稽（本院卷一第327至415
03 頁），則被告經審查後，先後作成系爭土地登記處分，尚難
04 認有何違誤。

05 (六)原告雖以：○○○明知系爭土地為「祖遺」，其尚有同胞兄
06 弟○○○、○○○，理應由全體繼承人共同共有，竟猶對繼
07 承人資料如此重要事項向被告提供不正確資料或為不完全陳
08 述，致使被告作成系爭登記處分，系爭登記處分自係無效等
09 情為主張，並提出廈門公證書、同鄉會證明書、經香港民政
10 機構監誓之聲明書、繼承系統表等件為證（本院卷一第35至
11 43、47頁），惟為被告及參加人劉國棋3人否認係真正，參
12 加人劉國棋3人以：上開文件無從證明原告、原告之父○○
13 ○就系爭土地具有繼承權等情為辯。經查，本件原告姓王，
14 與○○○並非同姓，細繹○○○除戶戶籍謄本上記載「父：
15 ○○，母：○○」，亦均非與原告同姓，則○○○所有之系
16 爭土地與原告有何干係？顯有疑義。次核廈門公證書，其上
17 僅係記載原告係其父○○○（○○○）之子，及○○○之出
18 生及死亡日期，尚無從證明○○○與○○○間有何親戚關
19 係。至於原告所稱其祖父○○（因承嗣王、傅兩家不同姓，
20 又名○○，於15年間死亡；妻即原告之祖母為○○○，別名
21 ○○），○○、○○○育有原告之父○○○、○○○及○○
22 ○等相關人等之親戚關係等情，其自應提出我國戶政機關之
23 相關戶籍證明，於境外則應提出經該地公證機關或公證人公
24 證，再由我國認證之相關身分證明文件為證，尚無法以民間
25 單位之香港金門同鄉會出具之證明書，或僅由原告一人於香
26 港民政機構監誓下所為之口述聲明而得證明。至於原告所提
27 之繼承系統表，亦為其單方片面所製作，在無其他證據予以
28 佐證下，亦難信實。再者，○○是否別名○○，○○○是否
29 別名○○，其二人是否育有○○○、○○○、○○○3人，
30 及系爭土地是否確為○○所有，於其死亡後構成其遺產，凡
31 此種種爭執，皆涉及民法親屬編、繼承編、物權編之相關規

01 定，參照前揭土地登記規則第7條之規定，此諸多私法上之
02 爭執，於原告未向民事法院提起訴訟求得確定之勝訴判決
03 前，被告不得逕認系爭登記處分無效，進而逕為塗銷登記。
04 易言之，系爭登記處分所涉系爭土地是否確為○○所遺，是
05 否確有原告主張漏列繼承人之瑕疵，又繼承人實際上究為何
06 人，此等相關爭執仍須經民事法院進行高密度之實質審理調
07 查方能得知，顯非普通社會一般人一望即知其瑕疵，自未達
08 到重大、明顯之程度，而得由身為地政機關之被告逕行認
09 定。故原告以系爭登記處分具有重大明顯之瑕疵，提起本件
10 訴訟確認其無效等情，自與行政程序法第111條各款之要件
11 均未相符，而無可採。

12 八、綜上所述，原告主張系爭登記處分有重大明顯瑕疵存在，訴
13 請確認無效，為無理由，應予駁回。

14 九、本件事證已臻明確，兩造之其餘攻擊防禦及陳述，經本院詳
15 加審究，或與本件之爭執無涉，或對本件判決之結果不生影
16 響，爰不逐一論述，附此指明。

17 十、結論：原告之訴為無理由。

18 中 華 民 國 115 年 8 月 20 日

19 審判長法官 鍾啟煌

20 法官 蔡如惠

21 法官 李毓華

22 一、上為正本係照原本作成。

23 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
24 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
25 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
26 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
27 繕本）。

28 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，
29 逕以裁定駁回。

30 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
31 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不

01
02

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
(一)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。
(二)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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

03
04

中 華 民 國 115 年 8 月 20 日
書記官 黃倩鈺