臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭
114年度訴字第901號
115年7月16日辯論終結

原　　告　莊富雄

　　莊家丞
共　　同
訴訟代理人　詹文凱　律師
被　　告　桃園市中壢地政事務所

代　表　人　林鼎鈞（主任）

訴訟代理人　黃文台
　　陳佳欣
參　加　人　莊木山

輔助參加人　桃園市政府地政局

代　表　人　蔡金鐘
訴訟代理人　馬癸鑫
　　陳允麾
　　韓　順

上列當事人間更正土地登記事件，原告不服桃園市政府中華民國114年12月11日府法訴字第1140249636號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

參加人莊木山經合法通知，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，爰依原告及被告之聲請，由其等就參加人部分，一造辯論而為判決。

貳、實體方面：

一、事實概要：

被告於民國104年間受理坐落桃園市觀音區三座屋段三座屋小段285地號土地（下稱系爭土地）及毗鄰土地他項權利位置測量案（中地測丈字第134700號），因涉重劃區內有圖簿疑義，報請桃園市政府地政局查明，經桃園市政府於112年2月6日召開說明會，嗣以112年2月9日府地重字第1120032836號函送會議結論略以：系爭土地所有權人均不同意本府調整地籍線及繳納差額地價方案等語。桃園市政府嗣以112年3月25日府地重字第1120078723號函（下稱112年3月25日函）囑被告略以：本案圖簿疑義尚待釐清，疑義釐清前請被告於系爭土地等4筆土地登記簿（標示部）其他登記事項欄內加註「圖簿面積不符」（或稱系爭註記），被告遂以112年4月11日壢登字第062881號案辦竣註記登記。原告於113年向被告請求將系爭土地之土地登記簿所載面積「1399平方公尺」更正為「1579平方公尺」，並塗銷其他登記事項欄中系爭註記之記載，被告以113年12月10日中地測字第1130023245號函（下稱113年12月10日函）復在案。原告不服提起訴願，經桃園市政府府法訴字第1140249636號訴願決定（下稱訴願決定）不受理，原告仍不服，提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

㈠被告所為系爭註記應為行政處分：

被告於土地登記簿上就原告之土地登記內容加註「圖簿面積不符」，為基於職權所為之單方行為，並導致原告於處分土地時權利受到限制，更被要求繳納土地面積價額之價金，實質影響原告之權利應屬行政處分。被告經原告請求塗銷系爭註記及更正面積而拒絕，其拒絕之行為亦屬行政處分。

㈡被告之行為無法律上之依據：

被告無法說明其於土地登記簿上為加註「圖簿面積不符」之法律依據為何，顯有違依法行政及法律保留原則。原告請求塗銷註記之土地並非農地，不在被告所稱00年保生農地重劃土地之內，故被告所稱依農地重劃條例施行細則第49條第6款及第51條規定辦理，於本件之土地應無適用餘地。

㈢被告辯稱土地法第63條規定係「針對土地總登記，於未實施地籍登記之地區，即在地籍一片混沌不明時所為土地權利第一次登記」，不適用本件之土地登記。惟此說法應有錯誤，否則土地法第三章於該法施行多年後早無存在之必要。其中第55條至第58條公告之規定即第59條爭議處理之規定，至今仍有適用，並非僅針對土地總登記而已。

㈣系爭土地不適用農地重劃條例第36條規定：

1.農地重劃條例第36條規定適用之對象，為參與農地重劃之土地，依據同條例第6條第1項規定，應限於農地及附屬之農路、水路土地，不含建地。系爭土地為建地，非農地重劃之標的。且農地重劃條例並未對差額地價為定義及規定，其第17條第2項、第29條第2項有關現金補償之規定，均與差額地價無關，故如何徵收差額地價，法律上顯有欠缺，不足以命土地所有權人繳納。

2.依輔助參加人即桃園市政府地政局115年2月12日桃地重字第1150008541號函（下稱輔助參加人115年2月12日函）覆內容，系爭土地屬「未參加交換分合保留土地」，應非參與重劃土地。該函記載「自重劃完成迄今，地籍圖未有變更」可證明系爭土地未與相鄰農地合併重劃，地籍圖上之地形亦無變動，無因重劃而生之土地面積差額存在。

3.系爭土地面積之前後差異，據輔助參加人115年2月12日函記載，並非因重劃而發生，而是在事後因鄰地位置測量後發現，故與70年之農地重劃無關，亦無因重劃而發生面積差額問題，自無依農地重劃條例規定，命土地所有權人繳納土地差額之理。

㈤被告應更正系爭土地面積，並塗銷系爭註記：

被告以原告未繳納差額地價並命原告繳納，故於系爭土地之土地登記簿上加註文字作為土地交易時之提醒。惟原告依前述並無繳納差額地價之義務，被告為註記之理由並不存在。系爭土地之地籍圖迄今均無變更，而是事後測量時發現面積記載有誤，則依土地法第63條規定，在原面積10分之2範圍內，應逕予更正。

㈥聲明：

1.確認被告於系爭土地之土地登記簿上其他登紀事項欄中所為「圖簿面積不符」之註記行為為無效。

2.被告應將前項註記塗銷，並將前項土地登記簿之面積「1399平方公尺」更正為「1579平方公尺」。

三、被告則以：

㈠原告主張依土地法第63條規定訴請被告辦理面積更正登記一節，查土地法第63條規定係針對土地總登記，於未實施地籍登記之地區，即在地籍一片混沌不明時所為土地權利第一次登記，惟查本案土地係屬70年間辦竣保生農地重劃範圍內，係針對已辦竣地籍測量登記之土地，因實施農地重劃所為地籍整理情形。且農地重劃條例施行細則第49條、第51條規定及內政部93年4月1日內授中辦地字第0930723465號（下稱93年4月1日函）、105年3月18日內授中辦地字第1051302617號函（下稱105年3月18日函）等，已就農地重劃分配土地與地籍測量結果不符之情形，明定解決方式，即依個案情形以差額地價找補或協調土地所有權人繳還土地等方式處理，與上開土地法規定情況截然不同，自無適用或類推適用土地法第63條關於土地總登記面積誤差規定之餘地。

㈡系爭註記並非行政處分：

系爭註記僅於登記簿標示部其他登記事項欄記載「圖簿面積不符」，其性質為資訊揭露，目的係於疑義釐清前避免交易風險擴大，且該註記未變更土地面積或權利內容、禁止或限制移轉、設定或其他處分等，土地仍得依法自由處分，並未

受法律限制。是以，系爭註記不具行政處分性質，原告提起行政救濟核屬無據。

㈢有關原告主張「系爭土地為建地，不適用農地重劃相關規定」一節，查輔助參加人115年2月12日函復結果，系爭土地位屬桃園市70年間辦竣保生農地重劃區範圍內，依保生農地重劃區全筆土地及部分未參加交換分合保留土地新舊對照清冊所示，該筆土地為全筆保留土地，適用69年立法之農地重劃條例。內政部93年4月1日函附「研商早期農地重劃村莊保留地區，地籍謬誤應如何解決事宜」會議記錄及桃園市政府農地重劃審議協調會106年度第1次會議決議，於辦理農地重劃區土地遺漏分配或圖簿面積不符更正時，以發現不符之當期公告土地現值加2成，作為補償費繳、領計算標準。前述土地圖簿不符疑義，依輔助參加人115年2月12日函復結果，係重劃作業時未依重劃前地籍線移繪肇致圖簿面積不符，爰此有關面積增加部分仍應依前開內政部函示及桃園市政府農地重劃審議協調會106年度第1次會議紀錄決議辦理。

㈣聲明：駁回原告之訴。

四、輔助參加人未具狀表示意見，僅於115年5月18日準備程序及同年7月16日言詞辯論期日到院，並聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

㈠原告聲明第1項提起確認系爭註記無效部分：

1.按土地登記上之「註記」，係「在標示部所有權部或他項權利部其他登記事項欄內註記資料之登記」（見內政部訂定之「登記原因標準用語」），即「註記資料」。土地應受土地使用管制法令如何之限制，係以土地登記簿上「地目」、「使用分區」及「編定使用種類」欄之登記內容定之，而非土地登記簿標示部其他登記事項欄之註記所得變更（最高行政法院99年度3月第1次庭長法官聯席會議參照）。申言之，所謂「註記」係指在標示部所有權部或他項權利部其他登記事項欄內註記資料之登記，非屬關於土地及建築改良物之所有權與他項權利之登記事項，不生不動產取得、設定、喪失

及變更之效力。在個案判斷上，登記機關於土地登記簿上所為之註記，究為行政處分或為事實行為，端視作成註記之原因事實是否足以使註記發生法律效果而定。

2.所謂行政處分，依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定，係指中央或地方行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。查系爭土地原為訴外人莊○石（已歿）所有，原告莊富雄、莊家丞與參加人莊木山3人於108年間因繼承共有系爭土地（權利範圍各3分之1）。被告於104年間受理莊火石申請毗鄰土地之他項權利位置測量案（中地測丈字第134700號），因涉重劃區內有圖簿疑義，以104年11月18日中地測第1040021858號函（下稱104年11月18日函）報請輔助參加人查明，並就毗鄰多筆土地登記面積與地籍圖計算面積不符之情一併報請核示，經桃園市政府於112年2月6日召開「桃園市觀音區三座屋三座屋小段275、276、279、285、286、287、291、292-1、294、295及299地號等11筆土地圖簿面積不符及毗鄰282-1地之未登記土地權屬案說明會」（下稱系爭說明會），其會議結論略以：系爭土地所有權人均不同意本府調整地籍線及繳納差額地價方案等語。桃園市政府嗣以112年3月25日函囑被告略以：本案圖簿疑義尚待釐清，疑義釐清前請被告於系爭土地等4筆土地登記簿（標示部）其他登記事項欄內加註「圖簿面積不符」，被告遂以112年4月11日壢登字第062881號案辦竣註記登記等情，為兩造所不爭執，並有被告104年11月18日函、桃園市政府112年2月6日說明會會議紀錄、112年3月25日函、被告113年12月10日函、土地登記謄本等件附卷可資佐證，堪信為真實。可知桃園市政府因應70年農地重劃所生區域內多筆土地登記面積與地籍圖計算面積不符，超出容許公差範圍，為期圖簿相符而召開112年2月6日說明會，最後因原告無繳納差額地價意願，方為應於土地登記簿內註記「圖簿面積不符」字樣之結論。系爭註記僅於登記簿標示其他登記事項欄記載「圖簿面

積不符」，核其性質乃資訊之揭露，目的在於釐清疑義前避免交易風擴大，並未變更土地面積或權利內容、禁止或限制移轉、設定或其他處分，並未對外直接發生規制效力之法律效果，故非行政處分。

3.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。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」由是可知，行政訴訟法所規範得提起之確認訴訟，除確認公法上法律關係成立或不成立訴訟者外，亦應以「行政處分」係存在為前提。本件原告第1項聲明訴請確認被告所為之系爭註記無效，其確認標的並非行政處分，業如前述，即與行政訴訟法第6條第1項規定之訴訟要件不符，其起訴有不備要件之不合法情事。況且，系爭註記是否違法，並無任何一般人一望即知瑕疵，縱屬行政處分，並不構成行政程序法第111條第7款之重大明顯瑕疵，亦無行政程序法第111條第1至6款所列事由，自非無效處分。

㈡原告聲明第2項訴請被告應將系爭註記塗銷，並將土地登記簿之面積「1399平方公尺」更正為「1579平方公尺」部分：

1.地政事務所在土地登記簿標示部其他登記事項欄之註記，倘未對外直接發生法律效果，自非行政處分，已如前述。此類註記事實上影響其所在土地所有權之圓滿狀態，侵害土地所有權人之所有權，土地所有權人認系爭註記違法者，得向行政法院提起一般給付訴訟，請求排除侵害行為即除去系爭註記，回復未為系爭註記之狀態（最高行政法院99年度3月第1次庭長法官聯席會議決議意旨參照）。又行政訴訟法第8條第1項規定：「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」據此，人民為請求行政機關作成行政處分以外之其他非財產上之給付，固得提起給付訴訟，惟依此規定提起之一

般給付訴訟，必須原告有請求被告機關為其所主張行政行為之公法上請求權存在，始有認其所提起之一般給付訴訟有理由之可能，倘依原告之主張不能認其有據以請求之公法上請求權存在，其訴即為無理由，應以判決駁回。本件原告起訴請求排除侵害行為即除去系爭註記，回復未為系爭註記之狀態，即學說上所謂之「公法上結果除去請求權」，乃人民因其權利受公權力之違法干涉，請求排除該違法干涉之事實結果，以回復人民未受干涉前原有狀況之權利，是應具備下列要件：1.須干涉人民之權利；2.須為公權力之干涉；3.須產生違法狀態；4.須違法狀態尚在持續中（最高行政法院106年度判字第458號判決意旨參照）。查不動產物權登記制度有確保人民財產權及維護交易安全，公私益兼顧之目的。國家為達此政策目的，於必要時，自可由登記機關於相關土地之登記簿標示部註記一定資訊，如該註記僅為資訊之揭露，未對外直接發生法律效果，而對人民之自由或權利未形成限制時，應為行政權得行使之範圍，在公益與私益之平衡下，如與比例原則無違，登記機關於所掌登記簿為必要之註記，縱無法律或授權之法規命令為依據，應難認屬違法（最高行政法院103年度判字第692號、105年度判字第354號、106年度判字第284號、107年度判字第74號、107年度判字第387號判決要旨參照）。依上述實務相關判決穩定一致之法律見解，可知地政機關為達成國家特定政策目的所為單純揭露土地資訊之註記登記，不生法律效果，雖無法律或授權之法規命令為依據，難謂有違反法律保留原則之違法。本件原告主張被告於土地登記簿上為系爭註記有違依法行政及法律保留原則云云，核無足採。又查被告於104年間受理系爭土地及毗鄰土地他項權利位置測量案（中地測丈字第134700號），因涉重劃區內有圖簿疑義，報請輔助參加人查明，桃園市政府同時因應70年農地重劃所生區域內多筆土地登記面積與地籍圖計算面積不符，超出容計公差範圍，為期圖簿相符而召開112年2月6日說明會，最後因原告無繳納差額地價意願，

始在土地登記簿內註記「圖簿面積不符」，所為不動產物權登記制度之資訊揭露，核無違法，亦未侵害原告之權利或法律上利益，至原告主張被告無權依農地重劃條例相關規定，命其繳納差額地價等，經核不影響前述判斷之結果，原告依公法上結果除去請求權塗銷系爭註記，並無理由，不應准許。

2.原告雖主張系爭土地不適用農地重劃條例第36條規定，故得依土地法第63條規定訴請被告辦理面積更正登記等語。惟查土地法第63條規定乃針對土地總登記制度有登記面積之規定，係於未實施地籍登記之地區，即在地籍一片混沌不明時所為土地權利第一次登記，此由該條文列於土地法第3章「土地總登記」自明，本件系爭土地係屬已辦竣地籍測量登記之土地，兩者性質不同，自無適用或類推適用土地法第63條之餘地。又土地法第46條規定：已辦地籍測量之地區，因地籍原圖破損、滅失、比例尺變更或其他重大原因，得重新實施地籍測量。而農地重劃係依據農地重劃條例相關規定，透過交換分合將一定區域內不合經濟利用之農地重新辦理地籍整理，並規劃成形狀方整且面臨農水路之坵塊，二者於法律依據、目的及本質均不同。另農地重劃相關規法令，對於農地重劃後土地所有權人所受之損益應互相補償皆訂有明文，是以，農地重劃區域內參加交換分配之土地，日後再辦理地籍測量或地籍圖重測，發現圖簿不符等面積增減情形，如經主管機關查明係屬重劃作業所致，仍應依內政部93年4月1日函示規定辦理差額地價相互找補，此有內政部105年3月18日函檢附研商「已辦竣農地重地區經辦理地籍圖重測後，發現地籍誤謬之處理方式」事宜會議紀錄附卷可稽（本院卷第129至132頁）。查系爭土地位屬桃園市70年間辦竣保生農地重劃區範圍內，依保生農地重劃區全筆土地及部分未參加交換分合保留土地新舊對照清冊所示，該筆土地為全筆保留土地（即重劃前、後之土地仍做相同之使用），適用69年立法之農地重劃條例。系爭土地重劃前為三座屋段三座匡

小段7-5地號，地目為「建」，重劃後依原地目轉載為「建」；重劃成果圖冊於70年3月間完成公告並登記完竣，又自重劃完成迄今，地籍圖未有變更。本案因被告辦理毗鄰土地申請他項權利位置測量案，始發現重劃前後圖籍之地籍線不一致，即該地號土地圖籍計算面積大於重劃後登記面積等情，亦有輔助參加人115年1月26日桃地重字第150006098號函、115年2月12日函及桃園縣保生農地重劃區原有土地變更使用部分測量結果清冊、全筆土地及分未參加交換分合保留土地新舊對照清冊及土地登記簿影本等件附卷可稽（本院卷第179至185頁）。原告雖主張輔助參加人115年2月12日函記載「自重劃完成迄今，地籍圖未有變更」，可認系爭土地未參加農地重劃之交換分合，自無差額地價找補之問題等語。惟查，系爭土地雖屬「全筆保留土地」，然其仍為農地重劃範圍內之土地，參與農地重劃，重劃後該區辦理土地測量，其重劃成果圖冊由土地所有權人及調查人員據以核正。而系爭土地經實施測量，發現地籍線有不一致情形，以致面積變大，之後地籍圖並未變更等情，業經輔助參加人陳明在案（本院卷第285至290頁），揆諸前開說明，農地重劃條例施行細則第49條、第51條規定及內政部93年4月1日函、105年3月18日函等，已就農地重劃分配土地與地籍測量結果不符之情形，明定解決方式，原告上開主張自不足採。

六、綜上所述，原告所訴各節，均非可採，其第1項聲明訴請確認系爭註記無效，有不備要件且無法補正之不合法情事；另第2項聲明訴請塗銷系爭註記並為更正登記，欠缺法律依據，為無理由，應予駁回。基於卷證齊一且判決程序較為嚴謹，前述不合法部分併以判決駁回之。又本件事證已臻明確，兩造其餘主張及陳述，於判決結果不生影響，爰不逐一論列，附此敘明。

七、結論：原告之訴為一部無理由、一部不合法。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　6　　日

審判長法官　侯志融

法官　陳雪玉

法官　黃子洋

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
(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	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。

審訴訟代理人	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。	

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　17　　日

書記官　賴淑真