臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@110年度訴字

）FKT64W1Z1X5L0;@110年4月22日辯

原　　告　呂信煉

被　　告　彰化縣彰化地政事務所

代　表　人　林浚煦

訴訟代理人　吳慶全

　　吳國雄

上列當事人間更正土地登記事件，原告不服彰化縣政府中華民國109年11月9日府法訴字第1090313611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

一、爭訟概要：

緣原告分別於民國109年3月10日及同年6月19日，以申請書向被告請求將彰化縣彰化市○○段南郭小段00000000000000000000000號等5筆土地（下稱系爭土地，除76地號土地已併入同小段67地號，登記所有權人為彰化縣，管理人為彰化縣政府之外，其餘4筆土地登記所有權人均為福德祀，管理人呂昆煌），更正登記所有權人為「呂昆煌」。被告分別以民國109年3月13日彰地一字第1090002223號函及同年6月20日彰地一字第1090005771號函復：「依臺端所請上開263、263 -1、263-2、76-1地號，係屬地籍清理條例第33條規定非以自然人、法人或依法登記之募建寺廟名義登記之土地，仍請臺端於申請登記期間內檢附足資證明文件，申請更

正登記。」原告不服，就被告民國109年6月20日彰地一字第1090005771號函（下稱系爭函文），提起訴願，遭決定不受理，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告呂信煉以其先曾祖父呂大振生於清朝道光丙午年2月18日即道光26年民國前66年，亡明治33年10月18日，戶主相續呂昆煌，康大振幼時螟蛉（養子）於彰化南門口呂家，有康家族譜附件一可憑，足以證明呂大振幼時就居住在系爭土地上，嗣後呂大振成年與曾祖母陳絨（生嘉永4年6月26日，亡大正5年5月14日）於明治2年3月15日結婚入籍居住在系爭土地上，證明土地臺帳記載土名南郭南門口263、76地番在當時呂大振、陳絨、呂璜即呂昆煌就居住在此生活。按日據時期是不發給權利書狀，僅於登記完畢時發給「登記濟」，書寫受理申請日期，字號土地標示等附於申請書（杜賣盡根契字）末頁蓋上騎縫與出張所登記印信，由權利人收執作為憑證，也可以說日據時期之「登記濟」即相當於今之土地所有權狀，而系爭263、76地番土地係屬有源頭權利憑證，參見臺灣省土地關係人繳驗憑證申報書權利憑證裡登記濟證263地號共用76號，顯見2件共用76地番「登記濟證」係呂璜當時明治31年申報在臨時臺灣土地調查局之土地申告書裡就呂璜執有杜賣盡根契字，才能核蓋在土地臺帳右上角戳章「登記濟」。明治40年（民國前5年光緒33年）1月25日買得73地番號土地才在此後遷居到73地番居住生活，經營石灰製造當保正，有土地臺帳、日據戶口調查簿、呂家公媽龕可憑。呂璜於明治38年10月16日將上揭土地臺帳土名南郭南門口263、76、73地番土地3宗同一日由呂璜改名為呂昆煌，該3宗土

地皆係建物敷地，僅將263、76地番虛偽申報「福德祀」者，其「虛偽申報者」「福德祀」與「呂璜即呂昆煌」確是同一主體，也是同一人呂璜申報臨時臺灣土地調查局之土地申告書裡，地目皆係建物敷地，於是才有「登記濟」戳蓋在土地臺帳右上角，證明呂璜即呂昆煌有登記濟證，係申報人呂璜申報於土地申告書之事項，既完全登記在登記簿之證明字據，足以證明3宗土地臺帳右上角戳蓋「登記濟」係屬呂璜一人所有。凡主張其「業主權」、典權等權利，宜留心保存此唯一之證據（參見明治45年5月10日臺灣土地登記申請手續心得，臺北地方法院渡邊竹次朗君編）。就是所謂契字，乃和契約書屬同一意義，包括賣契、有關業主權之轉移，亦稱為杜賣盡根契。惟民國35年6月15日先父呂錦清向彰化市政府申報臺灣省土地關係人繳驗憑證申報書，已提出呂璜所遺留杜賣盡根契字末頁「登記濟」蓋上騎縫與出張所登記印信，由權利人收執作為憑證，經審查員核驗准予核發土地所有權狀4宗4份，並予該繳驗憑證申報書裡核蓋「書狀已發」在案可憑。況且，因呂璜即呂昆煌於明治40年1月25日買得土名南郭南門口73地番以後，就遷出263、76地番至73地番居住生活，將263地番出租吳樑材等人，76地番出租王明等人居住生活，參見繳驗憑證申報書裡所載現在承租人。

2.明治31年間向日本政府申報土地申告書時，先祖父呂璜為避免苛重田賦（當時因謠傳持有土地者將被徵收重賦），於是把持有登記濟證虛偽申報業主「福德祀」登載於土地臺帳並核蓋記濟，系爭土地並非「福德祀」所有。據此，虛偽申報「福德祀」者，是私人呂璜，以業主「福德祀」管理「呂璜」向日本政府申報，參見臺灣民事習慣調查報告第649至650頁記載：「在當時因為謠傳，持有土地者將被徵收苛重田賦

，於是土地所有人竟有將土地申報為『福德祀』『安溪媽』或其他神明名義之業地，並自居為管理人者。另有謠傳則稱：福明會之會田有被沒收之可能，於是有神明會之業主而申報為私人所有者。因此，當時申報為『福德會』『媽祖會』等名義之土地，事實上不一定為神明會之會田。可能為以村莊公廟之祀神或商業公體（郊）之祀神名義申報為土地所有人者。反之，以私人名義（尤其以管理人名義）申報者，亦可能為神明會之會田，故認定是否為神明會之會田，應就實質調查，不得僅憑土地臺帳之記載為依據。」（附件12）按明治31年臺灣總督府9月律令臺灣土地調查規則第14號第8條規定：虛偽申報者，處十圓以上壹百圓以下罰金，為此迄今仍未為更正登記。按日本統治臺灣明治28年6月2日以後須繳地租至今繳地價稅的義務「福德祀」者有地價稅完稅證明可憑，因該土地未享有憲法第15條應予保障，故應從日據明治31年以虛偽申報「福德祀」管理「呂璜」更正登記為「呂昆煌」，但被告仍函請原告依地籍清理條例第33條規定更正登記，原告不服，提起訴願，遭決定不受理，乃依法提起行政訴訟。原告申請更正登記之源頭律令是明治31年9月公布之「臺灣土地調查規則」及明治32年4月發布之「異動事項申明規則」，非依現行地籍清理條例第33條規定，被告不當適用法規，否准原告申請更正登記，即有違反行政程序法第4條至第10條依法行政原則、明確原則、平等原則、比例原則、誠實信用原則、注意當事人有利及不利原則、行使裁量權原則等規定。

3.依「臺灣土地調查規則」第8條規定：「虛偽申報者，處十圓以上壹百圓以下罰金。」及「異動事項申明規則」規定因土地變動無常，從前申報之事項往往與土地之現狀不符難於

法理，故立此規則，申報者之住址、姓名遇有變更之時，均須經由該管廳報明土地調查局，以便隨時更改，不致名實不符，為原告申請更改登記的依據。又明治31年7月公布「臺灣地籍規則」以為銓定地目，設置地籍圖冊之依據，其內容第1條規定土地之名稱、種類（地目）規定如下：1.建物敷地（基地）。3.祠廟敷地（基地）。6.雜種地。以上地目涇滑分明。若不明定種類分別調查，則調查之效用失去。故於調查之先發布「臺灣地籍規則」，定其名稱種類，以為丈量標準。故「建物敷地」與「祠廟敷地」性質互斥迥然不同。本件系爭土地，係從清朝道光年間至日據明治33年間曾祖父呂大振仍居住於此，皆為建物敷地，非屬祠廟敷地。依據系爭土地臺灣省土地關係人繳驗憑證申報書、登記濟證、地租領收證等權利憑證，係源由呂璜執有契字即杜賣盡根契字，並核蓋予右登記濟，此登記濟證係呂璜所記載於申請書之事項，才能登載土地臺帳，即系爭土地臺帳所載之土地所查定之土地業主及地目種類皆為建物敷地，由地方長官公告依據臺灣土地調查規則施行細則第5條規定「土地業主及界址、地目種類由地方土地調查委員會查定之。」公告之，足以證明業主權係呂昆煌1人的私產，其虛偽申報為「業主：福德祀」，為臺灣土地調查規則第8條規定之「虛偽申報福德祀」者與「呂昆煌」係同一主體，依法應更改為呂昆煌業主權所有，僅因未在當時更改，至今仍依上揭法規申請更改，以符名實。

4.依土地登記規則第149條規定：「土地權利登記後，權利人之姓名或名稱有變更者，應申請更名登記。設有管理人者，其姓名變更時，亦同。」先祖父呂昆煌取得日據時期土地臺帳土名南郭南門口263、76地番，嗣於昭和17年7月5日處分2

63地番分割後為263、263-1地番，同日76地番分割後為76、76-1地番，光復後民國53年6月30日由263地號分割增263-2地號，至此共5宗土地，即現在的土地標示：彰化市○○段○○○段00000000000000000000000號有4張權狀（5宗地號），其土地所有權狀仍照舊，與源頭土地臺帳文義相同，實為同一主體，皆總括為呂昆煌的私產，有5宗土地所有權人遷居前、後沿革表可稽。且自日據繳納地租（地租領收證）及迄今之地價稅，均由呂昆煌及繼承人年年繳納，足證系爭土地係屬呂昆煌的私產。

5.依司法院釋字第423號解釋理由意旨，所謂行政處分係指行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行為，不因其用語，形式及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，即為行政處分。原告依臺灣土地調查規則第8條、異動事項申明規則請求更正，被告及訴願機關未依上開律令處置也屬違法，猶不認其為行政處分性質，於法有悖。至於彰化縣政府民國67年3月8日67彰府地用字第2361號函說明：「三、『福德祀』應檢具：1.福德祀寺廟登記，2.福德祀管理人資格證明書，3.管理人印鑑證明書領取。」皆係造假（登載不實的公文書），當時被告承辦人李正雄（已死亡）在辦理徵收提存時，被臺灣彰化地方法院提存所庭長李相助加註：「一、所附之條件所列『福德祀』寺廟登記係指何？二、應確定後提存。」李正雄硬要提存，該案於臺灣高等法院臺中分院84年度抗字第878號民事裁定駁回彰化縣政府之抗告而確定，其理由：「呂信煉之祖父呂昆煌之日據時代戶籍謄本所載臺中彰化南郭字南郭73番地相同，足見確屬同一人無

疑，而呂昆煌確係早於9年10月21日死亡有戶籍謄本可稽。」（附件9）又昭和年間寺廟宗教團體調查表（附件7）內有造假（在第1頁第2、4、5行的文義及第2頁第3行業主祠廟福德祠，皆屬登載不實的公文書，呂昆煌已於民國9年死亡，會接受該調查嗎？顯然該調查表是承辦員捏造。該爭執76地號仍被彰化縣政府強奪登記為所有人，顯然違憲，上開徵收土地核准案，應從此失其效力，土地所有人如因此受有損害，得向需用土地人請求賠償，因而補償逾期，致徵收失效，用地機關仍需使用時，自應重新擬具徵收計畫書圖辦理徵收。彰化縣政府民政局民國97年2月13日府民宗字第0970027952號函予內政部以「該祀未曾辦理寺廟登記」，及內政部民政司民國97年3月12日內民司字第0970038970號函復略以：「因前揭『福德祀』之土地及其地上物未符合上開規定，自非屬『寺廟』及其財產。」（附件11）綜上證據，呂昆煌虛偽申報「福德祀」，非屬寺廟及其財產，即不屬於地籍清理條例第33條規定範圍。

6.綜上所述，系爭土地本為呂昆煌所有，僅因避免苛重田賦而虛偽申報為福德祀，自應更正登記為所有人呂昆煌，始符合土地登記規則第149條之規定。原告係呂昆煌之孫，是共有人之一，為共有人全體利益，自得依法請求被告辦理更正及起訴。原告於民國109年3月10日向被告申請就系爭5宗土地所有人「福德祀」，更正為所有人「呂昆煌」。但被告未依訴願法第2條第1、2項規定自受理申請之日起2個月內，致作出准駁之處分應在民國109年5月9日屆滿之日內為之，為此，被告對依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，有損害原告權利更正登記，得提起訴願。雖經原告於民國109年7月13日提起訴願，經彰化縣政府於民國109年11月9日訴

願決定不受理。然被告不作為，延宕至民國109年6月19日由原告再提出申請書催請被告，被告才於民國109年6月20日函復，系爭土地係屬地籍清理條例第33條所規定之土地，請原告檢附足資證明文件，申請更正登記，被告此函顯已逾2個月期間，就此，依行政訴訟法第5條規定，經訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分。據此，原告請求判令被告應按原告民國109年6月19日之申請書為適法之處分。被告應就系爭5宗土地所有權人「福德祀」，更正為所有權人「呂昆煌」，依法訴請鈞院判如原告訴之聲明。

7.被告任意適用地籍清理條例第33條規定，依據行政程序法第111條第1項3款規定「內容對任何人均屬不能實現者」及第7款「其他具有重大明顯之瑕疵者」，應屬無效。系爭263、76地番係有契字即杜賣盡根契字，即時業主權，民國35年6月15日先父呂錦清向彰化市政府申報臺灣土地關係繳驗憑證申報書裡，權利憑證登記濟，足證係一人為業主即呂昆煌所有，致內容對任何均屬不能實現者。又昭和年間「寺廟宗教團體調查表」所載名稱：福德祠、祭祀佛主神本尊：福德正神，信徒或會員數及其資格：十多名有關係者。業主：祠廟福德祠，以上皆屬呂昆死亡後由承辦員不實登載偽造文書。按虛申報福德祀者，其時空背影皆在明治31年間申報土地申告書時至民國9年呂昆煌死前所發生，就應適用當時法令處置，被告依現今實施之地籍清理條例第33條規定為依據，具有重大明顯之瑕疵，顯屬無效。

8.鈞院詢問原告或自認共有人有無向福德祀提起民事訴訟部分：福德祀根本不存在，政府的公文書都是偽造的，事實及理由如前所述。原告有提起民事訴訟，案件目前在最高法院等語。

㈡聲明：1.撤銷訴願決定及原處分（即被告民國109年6月20日彰地一字第1090005771號函）。2.被告應就原告民國109年6月19日之申請，應作成准予將系爭土地所有權人「福德祀」，更正為所有權人「呂昆煌」之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告曾於民國109年3月10日及同年6月19日就系爭5筆土地申請更正登記名義人，被告分別以民國109年3月13日彰地一字第1090002223號及系爭函文函復，請於申請登記期間內檢附足資證明文件，申請「更正登記」。原告不服，提起訴願，經訴願決定不受理後，繼而提起撤銷原處分及訴願決定之行政訴訟。

2.土地總登記後，土地權利有移轉、分割、合併、設定、增減或消滅時，應為變更登記。申請登記，除本規則另有規定外，應提出下列文件，1.登記申請書。2.登記原因證明文件。3.已登記者，其所有權狀或他項權利證明書。4.申請人身分證明。5.其他中央地政機關規定應提出之證明文件。非以自然人、法人或依法登記之募建寺廟名義登記之土地權利，除第17條至第26條、第35條及登記名義人為祭祀公業或具有祭祀公業性質及事實者之情形外，利害關係人應於申請登記期間內檢附足資證明文件，申請更正登記，分別為土地法第72條、土地登記規則第34條、地籍清理條例第33條明文規定。

3.又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，固得向行政法院提起撤銷訴訟，惟所謂行政處分，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

。行政機關就法令所為釋示、或單純之事實敘述或理由說明，並非本於行政權而對人民所為發生法律效果之單方行政行為，自非行政處分（最高行政法院59年度判字第245號、62年度裁字第41號判決參照）。

4.本案彰化市○○段南郭小段0000000000000000000000000號等5筆土地，其中76地號於民國67年4月7日由彰化縣政府徵收登記完畢，登記名義人已非「福德祀」，管理者「呂昆煌」所有；263-2地號係由同小段263地號逕為分割轉載。

5.經查土地登記簿76-1、263、263-1及263-2地號等4筆土地，所有權部其他登記事項欄載有「依彰化縣政府101年6月26日府地籍字第1010172826號公告屬地籍清理清查辦法第3條第1款之土地」之註記。可知，上開土地已依地籍清理條例之法定程序列為「非以自然人、法人或依法登記之募建寺廟名義登記之土地權利」，原告應依地籍清理條例第33條規定於申請登記期間內檢附「土地登記申請書」及其相關證明文件，申請「更正登記」方為正辦。

6.上開地號之所有權權屬，依日據時期臺帳及日據時期登記簿，自始記載所有權人為「福德祀」，管理者原為呂璜，變更後為呂昆煌；光復後總登記申報書亦由呂錦清代理申報為「福德祀」；寺廟調查表記載為「名稱：福德祠、祭神佛：主神本尊福德正神」。至地籍清理條例清查時，該寺廟未依法申請寺廟設立登記，遂依地籍清理條例第33條規定列入「非以自然人、法人或或依法登記之募建寺廟名義登記之土地權利」之清理標的，彰化縣政府民國101年6月26日府地籍字第1010172826號之地籍清理清查公告並無違誤。

7.綜上所陳，被告以民國109年3月13日彰地一字第1090002223號及系爭函文函復，請於申請登記期間內檢附足資證明文件

，申請「更正登記」，答復內容既不產生法律上之規制效果，並非對人民之請求有所准駁，亦未就公法上具體事件為決定，應屬觀念通知，而非行政處分，故原告如對於非屬行政處分之函文提起撤銷訴訟，其起訴即屬不備合法要件，原告之訴為無理由。另原告再於民國109年12月11日經被告所收件彰地清字第340號，依地籍清理條例第33條規定，申請更正登記審理中等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、爭點：

㈠系爭函文（被告民國109年6月20日彰地一字第1090005771號函）是否屬行政處分？原告訴請撤銷系爭函文，是否合法？

㈡原告請求被告就其民國109年6月19日之申請，應作成准予將系爭土地所有權人「福德祀」，更正為所有權人「呂昆煌」之行政處分，是否有理由？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

上揭事實概要欄所載之事實，除前列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，且有原告民國109年3月10日申請書、同年6月19日申請書、被告民國109年3月13日彰地一字第1090002223號函、同年6月20日彰地一字第1090005771號函、訴願決定書等件資料影本附卷可證（本院1卷第237-395頁），此部分事實堪以認定。

㈡系爭函文（被告民國109年6月20日彰地一字第1090005771號函）並非行政處分，原告訴請撤銷，並不合法：

1.按原告之起訴不合程式或不備其他要件者，行政法院應以裁定駁回之，行政訴訟法第107條第1項第10款定有明文。次按「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。」行政訴訟法第4條第1項定有明文。此所謂行政處分，依行政程序法第92條第1項及訴願法第3條第1項規定，係指中央或地方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。凡行政機關之行為，而未對外發生法律效果者，均應排除於行政處分之外。故行政機關所為單純事實之敘述（或事實通知）或理由之說明，既不因該項敘述或說明而生何法律上之效果者，自非行政處分，人民即不得對之提起行政爭訟（最高行政法院44年度判字第18號、62年度裁字第41號裁判參照）。

2.又土地法第72條規定：「土地總登記後，土地權利有移轉、分割、合併、設定、增減或消滅時，應為變更登記。」土地登記規則第34條第1項規定：「申請登記，除本規則另有規定外，應提出下列文件：一、登記申請書。二、登記原因證明文件。三、已登記者，其所有權狀或他項權利證明書。四、申請人身分證明。五、其他由中央地政機關規定應提出之證明文件。」地籍清理條例第33條規定：「非以自然人、法人或依法登記之募建寺廟名義登記之土地權利，除第17條至第26條、第35條及登記名義人為祭祀公業或具有祭祀公業性質及事實者之情形外，利害關係人應於申請登記期間內檢附足資證明文件，申請更正登記。」地籍清理清查辦法第3條第11款規定：「土地地籍清查之分類如下：……十一、本條例第33條所定非以自然人、法人或依法登記之募建寺廟名義登記之土地權利，且非屬本條例第17條至第26條、第35條及登記名義人為祭祀公業或具有祭祀公業性質及事實者之情形

。」

3.經查，原告於民國109年6月19日以申請書向被告請求將系爭土地5筆土地之所有權人「福德祀」更正為所有權人「呂昆煌」，經被告審查後，以系爭5筆土地，其中76地號於民國67年4月7日由彰化縣政府徵收登記完畢0000000000000000000段00○號，本院1卷第303頁），登記名義人已非「福德祀」、管理者「呂昆煌」所有；而其餘4筆土地登記所有權人「福德祀」、管理者「呂昆煌」，惟所有權部其他登記事項欄載有「依彰化縣政府101年6月26日府地籍字第1010172826號公告屬地籍清理清查辦法第3條第11款之土地」之註記，有土地登記公務用謄本及土地登記簿等附卷可稽（本院1卷第303-362頁）。可知，系爭土地中有4筆已依地籍清理條例之法定程序列為「非以自然人、法人或依法登記之募建寺廟名義登記之土地權利」，據此，被告以原告應依地籍清理條例第33條規定於申請登記期間內，檢附「土地登記申請書」及其相關證明文件，申請更正登記方為正辦，於是以系爭函文函復原告：「依臺端所請上開263、263-1、263-2、76-1地號，係屬地籍清理條例第33條規定非以自然人、法人或依法登記之募建寺廟名義登記之土地，仍請臺端於申請登記期間內檢附足資證明文件，申請更正登記。」經核，系爭函文係被告基於地籍清理條例主管機關之立場，通知原告補正地籍清理條例第33條規定之相關證明文件辦理更正登記，其性質僅屬觀念通知，非對原告所請予以准駁，並不因此發生具體的法律效果，或造成其權利或利益之損害，尚非屬對原告依法申請之案件予以駁回之行政處分。其後，原告再於民國109年12月11日補件申請更正登記，被告即以彰地清字第340號收件審理（本院2卷第13-132頁），

更可證明被告系爭函文僅係通知原告補正相關文件，並無駁回原告所請之意。原告對系爭函文提起撤銷訴訟，訴願機關為不受理之決定，於法並無不合。從而，原告對系爭函文提起行政訴訟，核屬不備起訴要件，且其情形無從補正，應予駁回。

㈢原告請求被告就其民國109年6月19日之申請，應作成准予將系爭土地所有權人「福德祀」，更正為所有權人「呂昆煌」之行政處分，並無理由：

1.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57條第1項第3款、第3項規定：「（第1項）有下列各款情形之一者，登記機關應以書面敘明理由及法令依據，駁回登記之申請：……三、登記之權利人、義務人或其與申請登記之法律關係有關之權利關係人間有爭執。……（第3項）依第1項第3款駁回者，申請人並得訴請司法機關裁判或以訴訟外紛爭解決機制處理。」更正登記法令補充規定第6點規定：「申請更正登記，如更正登記後之權利主體、種類、範圍或標的與原登記原因證明文件所載不符者，有違登記之同一性，應不予受理。」第7點規定：「更正登記以不妨害原登記之同一性為限，若登記以外之人對於登記所示之法律關係有所爭執，則應訴由司法機關審判，以資解決。」

2.據上可知，土地登記程序應依土地法及土地登記規則等相關規定辦理，所申請之登記，如涉及私權糾紛者，其權利歸屬認定應由司法機關以裁判為之，而非由地政機關以行政處分定之，此乃權力分立的本質。上開所稱「登記之權利人、義

務人或其與申請登記之法律關係有關之權利關係人間有爭執者」，應係指登記權利人與登記義務人或關係人間，就申請登記之法律關係之爭執，在未經有權認定機關確認前，登記權利人所申請登記事項之權利是否確屬存在，尚不明確者而言。又此規定就爭執之法律關係為何，雖未予明文，惟依權利關係人須限於與申請登記之法律關係有關之人以觀，所稱之爭執，應非泛指以申請登記之不動產為標的之所有法律關係之爭執，而係指與申請登記之法律關係有直接關連之爭執而言。是以，如有與登記事項有關而涉及私法上權利存否爭議時，因關於人民私權之確定，屬國家司法權範圍，人民發生私權爭執時，應循民事訴訟程序由民事法院確定之。登記機關既非有權為終局認定之司法機關，登記權利人所申請登記之權利是否確屬存在，在未經有權認定機關確認前，尚不明確，登記機關即應駁回登記之申請，並無准許與否之裁量權限（最高行政法院108年度上字第688號判決意旨參照）。

3.經查，系爭土地之所有權權屬，依日據時期臺帳及日據時期登記簿，自始即記載所有權人為「福德祀」，管理者原為呂璜，變更後管理者為呂昆煌；光復後總登記申報書亦由呂錦清代理申報為「寺廟福德祀」；依日據時期寺廟調查表記載為「名稱：福德祠、祭神佛：主神本尊福德正神、信徒或是會員數及其資格：十多名有關係者……」，此有土地臺帳、日據時期登記簿、臺灣省土地關係人繳驗憑證申報書、日據時期寺廟調查表等附卷可資佐證（本院1卷第309-368頁）。而該「福德祀」之寺廟調查表亦附於寺廟臺帳內，足證系爭土地當時即屬寺廟「福德祀」所有，原告先祖呂昆煌則為「福德祀」之管理人，而非系爭土地之所有權人，故系爭土地顯非呂昆煌之私產。直至地籍清理條例清查時，因該「福德

祀」並非法人且尚未依法申請寺廟設立登記，被告遂依地籍清理條例第33條規定將其剩餘之4筆土地列入「非以自然人、法人或或依法登記之募建寺廟名義登記之土地權利」之清理標的，並由彰化縣政府民國101年6月26日府地籍字第1010172826號地籍清理清查公告在案。故從形式上觀察，系爭土地所有權人自始均登記為「福德祀」，其後除76地號經徵收後併入67地號，登記所有權人變更為彰化縣之外，其餘4筆土地之所有權人仍為「福德祀」。而依民法第759條之1第1項規定，不動產物權經登記者，推定登記權利人適法有此權利。原告主張：明治31年間向日本政府申報土地申告書時，當時先祖父呂璜因謠傳持有土地者將被徵收重賦，為避免苛重田賦，於是把持有登記濟證虛偽申報業主「福德祀」登載於土地臺帳並核蓋記濟，系爭土地為其先祖父所有，並非「福德祀」所有等語，無論是否屬實，已涉及私法上權利存否之爭議，除符合地籍清理條例相關規定之情形，得依該條例第33條之規定申請更正之外，原則上應循民事訴訟程序由民事法院確定之。

4.原告雖另主張：前揭日據時代土地臺帳登載內容係虛偽申報，寺廟宗教團體調查表及所屬財產亦係偽造，「福德祀」迄今更未曾辦理寺廟登記，故「福德祀」、「管理人呂昆煌」根本不存在等語。然查，觀諸原告提供之彰化縣97年2月13日府民宗字第0970027952號函所載內容，「福德祀」雖未曾辦理寺廟登記（本院卷1第713頁），惟「福德祀」於日據時期確經官方調查，其寺廟宗教團體調查表及所屬財產記載：「名稱：福德祠」、「祭神佛：主神本尊福德正神」、「信徒或是會員數及其資格：十餘名」、「所屬財產彰化市南郭字南郭76、263地番業主祠廟福德祠、管理人呂昆煌」「因

管理人呂昆煌死亡目前缺管理人中」等內容，且依前揭調查表之調查結果，寺廟之名稱為「福德祠」，而上開土地臺帳裡是記載為「福德祀」，二者名稱不同，因此於該調查表之「摘要」欄內予以附記「土地台帳裡是福德祀」等字，並經主管機關保存迄今，有寺廟宗教團體調查表可憑（本院卷1第365-367頁），足徵上開調查表及土地臺帳所載「福德祀」與「福德祠」為同一，具寺廟性質，就其在社會上存在意義言，該寺廟既已脫離其捐助人或信徒而有獨立財產，為達成其一定目的之必要範圍內，為一切法律行為，擔當相當於自然人之一般社會作用，且具有為權利義務主體之社會價值，因此「福德祀」縱未辦理法人及寺廟登記，然其具有獨立財產（即系爭76-1、263、263-1地號土地）及設有管理人（即呂昆煌），自得承認其有權利能力，是「福德祀」與「呂昆煌」顯非同一權利主體。

5.本件相關之民事訴訟均未判定系爭土地所有權人「福德祀」，應更正為所有權人「呂昆煌」：

⑴原告就76地號土地，曾以「福德祀」（神明會）管理人名義，代理「福德祀」對彰化縣政府提起塗銷土地所有權移轉登記事件，歷經三審及再審（臺灣彰化地方法院86年度重訴更字第1號、臺灣高等法院臺中分院87年度抗更㈠字第319號、87年度再字第31號、91年度再字第12號、92年度再字第22號、最高法院89年台抗字第491號）經裁判敗訴確定　最高法院89年台抗字第491號裁定，以原告所提出之資料，不足以證明呂昆煌之後裔子孫十餘人係該福德祀神明會之會員，其等選任原告為管理人之行為，即非合法；原告代理福德祀（神明會）提起該訴訟，其法定代理權顯有欠缺為由，裁定駁回其對於臺灣高等法院臺中分院

87年度再字第31號裁定之抗告。ㄚ

⑵原告嗣改以「呂信煉即福德祀管理人」名義，主張76地號土地謄本所有權人欄雖登記「福德祀管理人呂昆煌」，惟福德祀係其先祖呂昆煌所設之家廟或家號，該土地係呂昆煌私產為由，訴請彰化縣政府就76地號塗銷更正登記，並返還土地、給付不當得利，亦經三審及再審（臺灣彰化地方法院92年度重訴字第175號、臺灣高等法院臺中分院93年度重上字第93號、最高法院96年度台上字第2039號、臺灣高等法院臺中分院96年度重再字第14號、最高法院97年度台上字第1693號）裁判敗訴確定。

⑶原告再以「呂信煉即福德祀管理人」名義，主張263地號及263-2地號土地，其土地謄本雖登記所有權人為「福德祀」、「管理人呂昆煌」，惟均係呂昆煌私產，僅以家號福德祀名義登記所有權為由，訴請彰化縣政府拆除地上物返還占用部分土地，並返還不當得利，亦經三審及再審（臺灣彰化地方法院93年度訴字第646號、臺灣高等法院臺中分院94年度上字第174號、最高法院95年度台上字第1406號、臺灣高等法院臺中分院95年度再字第31號、最高法院96年度台上字第27號、96年度台抗字第27號）裁判敗訴確定。

⑷原告又以「呂信煉即福德祀管理人」名義，再以相同理由就263-2地號土地訴請吳炳烈、吳錦銘拆屋返還占用部分土地，經臺灣彰化地方法院以97年度訴字第426號判決敗訴，呂信煉即福德祀管理人雖向臺灣高等法院臺中分院提起上訴，惟嗣後撤回上訴。

⑸原告及其他當事人共37人主張其為263-2地號土地公同共有人，再以相同理由就263-2地號土地訴請葉金龍、林葉

月裡、葉淑芬拆屋返還占用部分土地及給付不當得利，經臺灣彰化地方法院103年度訴字第1142號、臺灣高等法院臺中分院104年度上字第339號判決敗訴。

⑹原告及其他當事人共4人曾對呂鏡雄提起確認神明會員關係不存在訴訟，經臺灣彰化地方法院100年度訴字第718號、臺灣高等法院臺中分院100年度上字第453號、最高法院102年度台上字第888號裁判敗訴確定。

6.原告主張其請求將系爭土地更正登記所有權人為「呂昆煌」，係依據「臺灣土地調查規則」第8條、「異動事項申明規則」、「臺灣地籍規則」第1條、土地登記規則第149條規定乙節，經查：

⑴原告援引之「臺灣土地調查規則」第8條係規定：「虛偽申報者，處十圓以上壹百圓以下罰金。」另「臺灣地籍規則」第1條規定：「土地之名稱、種類（地目）規定如下：一、建物敷地（基地）。……三、祠廟敷地（基地）。……」（本院1卷第135、141頁）、「異動事項申明規則」（同卷第163頁）以土地變動無常，從前申報之事項往往與土地之現狀不符難於法理，故立此規則，申報者之住址、姓名遇有變更之時，均須經由該管廳報明土地調查局，以便隨時更改，不致名實不符等。經核上揭規定僅在說明虛偽申報者應處以罰金、土地之名稱及種類，及當時訂定「異動事項申明規則」時之立法緣由，並無賦予土地權利人請求更正土地登記之請求權。而且，上述規則均屬日據時期之規則，已非現行有效施行之法規，原告據此請求被告將系爭土地更正登記所有權人為「呂昆煌」，並無可採。被告亦不得依據上述規則，逕予更正。

⑵按土地登記規則第149條規定：「土地權利登記後，權利

人之姓名或名稱有變更者，應申請更名登記。設有管理人者，其姓名變更時，亦同。」又法務部85年4月15日法律決字第08701號函示意旨略以：「更名登記係於土地或建築物權利主體不變，僅權利主體之姓名或名稱變更時始得為之，如權利主體已有變動，則屬權利移轉行為，僅能以移轉登記方式辦理。」內政部68年5月7日台內地字第14060號函示謂以：「權利主體不同，不得辦理更名登記。」故此一更名登記之規定，須以土地權利登記後，其權利主體不變，僅權利主體或管理者之姓名或名稱變更時，始得申請更名登記。亦即，依土地登記規則第149條規定所為更名登記，應以不妨害原登記之同一性及不涉及私權之爭執者，且對於他人權利無損害者為限；如其更名登記於他人權利有利害關係者，縱令登記錯誤或遺漏之發生，非因可歸責於當事人之事由所致，亦應由當事人依民事訴訟程序解決之，不得循行政爭訟程序請求救濟。而系爭5筆土地登記權利人自始均登記為「福德祀」，其中76地號經徵收後登記權利人變更為「彰化縣」，原告請求更名登記為「呂昆煌」，其權利主體已不相同，已妨害原登記之同一性且涉及私權爭執，即非屬本條規定之更名登記。從而，原告主張其依土地登記規則第149條第1項規定，申請將系爭土地所有權人更名為「呂昆煌」等語，亦無理由。

㈣至於原告另案於民國109年12月11日申請更正登記，業經被告以彰地清字第340號收件審理中，有原告申請書附卷可稽（本院2卷第13-132頁），故原告主張系爭土地於清朝道光年度及日治時期已由先祖呂璜（更名呂昆煌）建屋居住，明治31年間向日本政府申報土地申告書時，因當時謠傳持有土地者將被徵收重賦，而虛偽申報業主「福德祀」、管理人呂

璜，故系爭土地應屬呂昆煌私人所有等情，是否符合申請更正之規定，或是否符合地籍清理條例第33條之規定，仍有待被告審查後決定之，此部分並非本件審理範圍。

㈤綜上，原告訴請撤銷被告系爭函文及訴願決定部分，因系爭函文非屬行政處分，原告訴請撤銷，並不合法。另原告請求被告應就其民國109年6月19日之申請（將系爭土地所有權人「福德祀」更正為所有權人「呂昆煌」），應作成准予更正之行政處分部分，並無理由。前述不合法部分，原應以裁定駁回之，惟基於訴訟經濟及避免裁判歧異起見，併以判決駁回之。

㈥本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併此敘明。

六、結論：本件原告之訴為一部分不合法，一部分無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，一併判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　5　　月　　6　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官　劉　錫　賢

法　官　楊　嵎　琇

法　官　陳　文　燦

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情

形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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.上訴人或其法定代理人具備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。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　5　　月　　6　　日

書記官　林　昱　妏