

裁判字號：最高行政法院 97 年度判字第 328 號 行政判決

裁判日期：民國 97 年 04 月 24 日

案由摘要：地目變更

最高行政法院判決

97 年度判字第 00328 號

上訴人 臺中縣雅潭地政事務所

代表人 何○○

被上訴人 張○○

訴訟代理人 周瑞鎧律師

上列當事人間地目變更事件，上訴人對於中華民國 95 年 6 月 14 日臺中高等行政法院 95 年度訴字第 165 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人以被上訴人所有坐落臺中縣○○鄉○○段 716 之 10 地號土地係分割自原同段 716 地號土地，該 716 地號土地原係都市計畫內農業區「田」地目土地，原土地所有權人張○○與土地登記代理人吳○○於民國 85 年 4 月間勾結臺中縣豐原地政事務所（下稱豐原地政事務所）地目變更承辦員蘇○○（即蘇○○），以不法之行為向豐原地政事務所申辦地目變更為「建」嗣該筆土地於同年 7 月 30 日分割出同段 716 、716 之 1、716 之 2 等地號土地，並於 86 年 1 月間因買賣移轉與○○建設有限公司（下稱○○公司），○○公司復於同年 3 月 4 日將同段 716 地號土地再辦理分割，增加同段 716 之 3 至 716 之 12 等地號土地，並興建 11 戶房屋後，再分別移轉予第三人。上訴人（86 年 10 月間因機關新設及轄區劃分，有關係爭土地之業務改由上訴人承受）於 89 年間發現此錯誤後，遂於土地登記簿備註欄加註「本土地涉及違法地目變更，目前正依法處理中。」嗣上訴人召開「豐原、雅潭地政事務所因不實申辦地目變更及更正編定案專案處理小組會議（第 4 次）」，依會議決議所訂定之善惡意認定基準，推定同段

716 之 10 地號土地所有權人即被上訴人為惡意。上訴人遂依臺中縣政府 93 年 1 月 7 日府地籍字第 0930009649 號函規定意旨，於 94 年 11 月 17 日將該土地登記簿登記之「建」地目回復為「田」地目，再以 94 年 11 月 22 日雅地登字第 0940110352 號函告知被上訴人。被上訴人不服，提起訴願，臺中縣政府逾 3 個月未為訴願決定，亦未延長訴願決定期間，被上訴人乃逕行提起行政訴訟。嗣臺中縣政府於 95 年 3 月 24 日作成府訴委字第 0950079686 號訴願決定，駁回被上訴人訴願。

二、被上訴人起訴主張：系爭土地因於 85 年間由原土地所有權人提供不實資料向豐原地政事務所申請變更地目，該所辦理地目變更人員審查不實及圖利土地所有權人，而將該土地之地目由「田」變更為「建」，系爭土地之上開變更地目行政處分，如有違法事由，上訴人固得依行政程序法第 117 條規定撤銷之，惟依同法第 121 條第 1 項規定，此撤銷權之行使有應自知悉時起 2 年內為之之限制。此除斥期間應於 90 年 1 月 1 日行政程序法施行日起算，至 91 年 12 月 31 日止即已屆滿。臺中縣政府於 87 年 8 月 3 日以 87 府地籍字第 201521 號函知上訴人，是上訴人斯時當已知悉系爭土地涉及地目違法變更，應儘速查明後辦理更正，則上訴人於 94 年 11 月 22 日以雅地登字第 09 40110352 號函撤銷系爭土地之地目變更為「建」之處分，顯已逾 2 年之撤銷權除斥期間。又系爭土地所涉及不實申辦地目變更之相關人員，業經臺灣臺中地方法院 87 年度訴字第 25 98 號刑事判決罪刑在案，然無論由該判決之事實欄及理由欄觀之，涉及犯罪行為之人皆不及於向原所有權人張○○購買土地之人或於其上興建建物之人。故購買土地之人或於其上興建建物之人應屬善意，繼而從其等買受或取得上開不動產，或再輾轉買受、取得者，應皆屬善意取得。是原處分依據豐原、雅潭地政事務所因不實申辦地目變更及更正編定案善惡意者認定基準，推定被上訴人為惡意，應屬違誤，其據此所為之行政處分，自屬違誤。另上訴人未舉出此基準有何法律授權及符合授權明確性，顯已違反法律保留原則等語，求為撤銷原處分及訴願決定。

三、上訴人則以：行政程序法第 119 條第 3 款及臺中縣政府善惡

意者認定基準認定之「善、惡意」，係以當事人是否知悉該項事實為斷，若知悉即屬惡意，不受保護，反之則為善意，應受保護。上訴人於 89 年間發現前揭違法事實後，既已於土地登記簿上為「本土地涉及違法地目變更，目前正依法處理中」之註記，且被上訴人於 93 年 3 月 10 日始因買賣取得並辦竣土地所有權移轉登記，則土地登記簿之記載具有公示效力，且該註記係為使善意第三人知悉違法地目變更之情事，以避免日後產權糾紛，並兼顧登記之公示及公信原則；又依一般不動產買賣交易習慣，買方通常會調查該不動產現狀。由此推知，被上訴人於購買本件不動產時，已明知原變更地目之處分違法或可得而知其違法，有故意或應注意而未注意之重大過失，除符合臺中縣政府善惡意認定基準第 1 點第 6 款規定外，亦構成行政程序法第 119 條第 3 款所定信賴不值得保護之情事。本件上訴人變更地目之處分既已經認定顯然違法，且上訴人推定被上訴人為惡意（非善意），因而依據臺中縣政府上開函示辦理撤銷原有瑕疵之地目變更行政處分，係屬有據。況「有效下達之行政規則，具有拘束訂定機關、其下級機關及屬官之效力」，為行政程序法第 161 條所明定，上訴人自當承臺中縣政府所訂定之決議辦理本件撤銷登記。又本件行政處分之對象為被上訴人，亦即上訴人係對被上訴人為撤銷地目變更之登記，上訴人在撤銷該行政處分時，除考量被上訴人前手之行為外，並需斟酌被上訴人在該土地違法地目變更案之身分、地位及其行為，是否符合應撤銷地目變更之原因，始為撤銷行政處分。從而，上訴人是否知悉撤銷之原因，自應以被上訴人 93 年 3 月 10 日買賣取得系爭土地後新生之具體情形有無撤銷原因為其行政處分之依據，系爭土地於行政程序法 90 年 1 月 1 日施行時，被上訴人尚非本件行政處分之對象，上訴人根本無從考量其有無撤銷原因，自無可能知其有撤銷原因，是本件並未逾越行政程序法第 121 條所規定之 2 年撤銷除斥期間等語，資為抗辯。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：依上訴人提出之豐原地政事務所違失辦理地目變更案件統計表，系爭土地因於 85 年間，由原土地所有權人張○○向豐原地政事務所申

請變更地目，而該所地目變更承辦人員疑有審查不實及圖利土地所有權人之情形，將該土地之地目由「田」變更為「建」；另臺中縣政府業以 87 年 8 月 3 日 87 府地籍字第 201521 號函上訴人，稱系爭土地等地目變更及更正編定調查結果，請儘速查明後辦理更正等語；再者，臺灣臺中地方法院 87 年度訴字第 2598 號判決書，其理由欄亦詳載系爭土地違法變更地目之情形；又上訴人於 89 年 11 月間在系爭土地登記簿為「本土地涉及違法地目變更，目前正依法處理中。」之註記。是系爭土地之變更地目行政處分涉及違法情事，因臺中縣政府已於 87 年間以 87 年 8 月 3 日 87 府地籍字第 201521 號函知上訴人，上訴人此時應已知悉系爭地目違法變更之事實；另上訴人審酌當事人之信賴利益及公益之維護等因素，及當事人無信賴利益或有信賴利益但不值得保護之情形等因素後，於知悉系爭土地涉及地目違法變更時既已存在，系爭土地登記簿經上訴人於 89 年 11 月間為該土地涉及違法地目變更之註記，此有公示作用，繼受系爭土地所有權人亦可推定為非善意，無信賴保護利益之問題，此均為上訴人即時可調查及審核之事項，上訴人既不須俟 92 年 2 月 18 日召開「豐原、雅潭地政事務所因不實申辦地目變更及更正編定案專案處理小組會議（第 4 次）」會議，決議訂定善惡意認定基準後，方得撤銷上開變更地目之違法行政處分，自不得主張為前開決議後，其始知悉系爭土地變更地目之處分有違法事由及有得撤銷之原因；且上訴人亦未提出具體事證，證明上開事項係因某種事由或不可避免之因素，致其無法及時調查及審核之情形。準此，上訴人於 87 年間知悉系爭土地違法涉及變更地目而有撤銷原因之情形，雖行政程序法實施前，撤銷權之行使原無 2 年除斥期間之限制，而行政程序法自 90 年 1 月 1 日施行，依首開規定，有 2 年除斥期間之限制，是本件撤銷權之除斥期間，應於 90 年 1 月 1 日行政程序法施行日起算，至 91 年 12 月 31 日止屆滿。則上訴人於 94 年 11 月 17 日始將系爭土地登記簿所登記「建」地目回復為「田」地目之處分，顯已逾 2 年之撤銷權除斥期間，被上訴人主張上訴人所為撤銷原核准變更系爭土地地目之行政處分，已逾 2 年之除斥期間，自屬有

據。又本件上訴人上開撤銷權因自知悉撤銷原因時起逾 2 年不行使而消滅，自不得於其後被上訴人取得系爭土地所有權時，再行主張另有知悉撤銷原因，重新起算除斥期間，而行使撤銷權，因將原處分及訴願決定均予撤銷。

五、本院按：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」「第一百十七條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起二年內為之。」行政程序法第 117 條、第 121 條第 1 項分別定有明文。由前開規定對照觀之，行政程序法第 121 條第 1 項規定之「撤銷原因」，乃指行政處分係屬違法而應予撤銷之原因，包括認定事實及適用法規之瑕疵；至行政程序法第 117 條但書各款所規定者，乃阻卻撤銷權發生之事由，而非「撤銷原因」，則原處分機關或其上級機關何時知悉行政處分存有阻卻撤銷權發生之事由，與開始起算撤銷權之除斥期間無涉，不得謂原處分機關或其上級機關對前開阻卻撤銷權發生事由併已知悉後，始得開始起算撤銷權行使之除斥期間。另按於行政程序法施行前，就撤銷權之行使，法律並無除斥期間之規定，則於行政程序法施行前即得行使撤銷權者，於行政程序法施行後關於撤銷權之除斥期間，應自行政程序法施行之日起算。經查：（一）系爭土地原所有權人張○○於 85 年間以違法之方式申請變更系爭土地地目，豐原地政事務所地目變更承辦人員有審查不實及圖利土地所有權人之情形，將該土地之地目由「田」變更為「建」；另臺中縣政府業以 87 年 8 月 3 日 87 府地籍字第 201521 號函，將系爭土地等地目變更涉及違法情事，函告上訴人，請求儘速查明後辦理更正；上訴人則於 89 年 11 月間在系爭土地登記簿為「本土地涉及違法地目變更，目前正依法處理中。」之註記，是上訴人至遲於此時已知悉系爭地目違法變更之事實，而上訴人至 94 年 11 月 17 日將系爭土地登記簿登記之「建」地目回復為「田」地目等情，

為原審依法認定之事實。揆之前開規定及說明，原審以上訴人之撤銷權已逾2年除斥期間未行使，而不得行使，爰判決撤銷訴願決定及原處分，經核並無不合。（二）上訴人提起上訴雖主張：1、參照行政程序法第121條、民法第197條第1項規定，上訴人或其上級機關知有撤銷原因之時間，應由被上訴人負舉證責任。惟被上訴人未具體陳述上訴人何時知有撤銷原因，亦未舉證證明上訴人知悉有撤銷原因之時點，原判決逕自認定，即有違背上述行政程序法第121條之違背法令情事。2、被上訴人係於93年2月25日與出賣人吳宗霖簽定買賣契約，向其購買系爭土地及地上建物，並於同年3月10日完成所有權移轉登記，是上訴人知被上訴人有撤銷原因，應於其為移轉登記之93年3月10日以後，乃原判決竟認本件上訴人撤銷權除斥期間屆滿應自行政程序法90年1月1日施行時起算，至91年12月31日完成云云，於行政程序法90年1月1日施行時，被上訴人尚非本件行政處分之對象，上訴人根本無從考量其有無撤銷原因，自無可能知其有撤銷原因，是原判決顯亦有理由矛盾之違法。3、原判決就本件被上訴人於93年3月10日始繼受系爭土地之事實，及被上訴人於93年3月10日繼受系爭土地始有善意與否之認定等情，俱未斟酌，自有判決違背法令情事等語。（三）惟查：1、本件上訴人依行政程序法第117條規定撤銷之行政處分，乃其於85年4月間所為就系爭土地地目登記自「田」變更為「建」之處分，而其於接獲臺中縣政府87年8月3日87府地籍字第201521號函時，或至遲於89年11月間在系爭土地登記簿為前開註記時，即知前開行政處分應予撤銷。揆諸前開規定及說明，計算本件被上訴人撤銷權行使之除斥期間時，自應以行政程序法施行之日即90年1月1日起算，而非自本件上訴人知悉被上訴人有無阻卻撤銷權發生之事由時開始。上訴人主張其撤銷權之行使未逾行政程序法第121條規定之2年期間云云，並不足採。2、本件被上訴人於原審固未主張上訴人何時知悉本件上訴人於85年所為變更地目登記之處分有得撤銷之原因，然原審依上訴人所提出之臺中縣政府87年8月3日87府地籍字第201521號函，及其已於89年間於系

爭土地登記簿為前開註記等情，據以認定上訴人於行政程序法施行前即已知悉 85 年間之變更地目登記之處分存有撤銷原因之事實，並非未認定上訴人何時知悉本件地目變更登記處分存有撤銷原因之事實，亦無違反行政程序法第 121 條規定。3、原審業已敘明行政程序法第 117 條所定之撤銷權，因 2 年除斥期間經過而消滅後，無回復之可言，則原審對本件被上訴人係於 93 年 3 月 10 日始繼受系爭土地，及被上訴人繼受系爭土地是否善意等事實，原無斟酌之必要。上訴人指摘原審就此未為斟酌係屬違法云云，亦不足採。（四）綜上所述，本件上訴意旨並無足採，其指摘原判決違誤，求為廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 97 年 4 月 24 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 鄭 淑 貞

法官 劉 介 中

法官 吳 明 鴻

法官 鄭 小 康

法官 帥 嘉 寶

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 97 年 4 月 25 日

書記官 阮 思 瑩

資料來源：最高行政法院司法周刊第 1393 期 4 版司法院公報第 50 卷 11 期 146-151 頁最高行政法院裁判書彙編（97 年版）第 161-170 頁