臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
112年度原訴字第1號
114年6月18日辯論終結

原　　告　林木桂

訴訟代理人　林韋翰　律師
　　林秉嶔　律師
複代理人　　陳郁方　律師
被　　告　臺中市東勢地政事務所

代　表　人　陳應欽
訴訟代理人　林演宸
　　吳明修
　　吳泓毅

上列當事人間有關土地事務事件，原告不服臺中市政府中華民國111年11月7日府授法訴字第1110222215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：

本件原告起訴時狀載訴之聲明為：一、被告民國111年7月22日東登駁字第000168號土地登記案件駁回通知書（下稱原處分）及臺中市政府111年11月7日府授法訴字第0000000000號訴願決定(下稱訴願決定)均撤銷。二、被告就原告111年4月19日之○○市○○區○○段1234-2地號土地（下稱系爭土地）之土地複丈暨時效取得地上權登記申請案(被告收件字號：111年6月21日東普登字第30220號，下稱系爭申請案)，應作成原告時效取得系爭土地地上權登記公告之行政處分（見本院

卷一第15至16頁），嗣於112年8月3日具狀追加備位聲明：一、原處分及訴願決定均撤銷。二、被告就原告系爭申請案，應公告原告時效取得系爭土地地上權登記（見本院卷二第6頁）。因原告上開訴之追加部分與行政訴訟法第111條規定要件有間，難認適當，本院另以裁定駁回之，合先敘明。

貳、實體方面：

一、事實概要：

㈠原告原為改制前○○縣○○鄉○○村三叉坑部落住民，屬於88年921大地震之受災戶，前經政府依88年921震災三叉坑部落重建計畫抽籤分配土地及建物後，由改制前○○縣○○鄉公所(改制後為○○市○○區公所，下稱和平區公所)以原告為起造人名義，在坐落○○市○○區雙崎段1234-2地號私有土地(下稱系爭土地)上興建編列雙崎段33建號建物（下稱系爭建物)，分配予原告取得，並完成建物所有權第一次登記，惟未將該建物坐落之系爭土地所有權移轉登記予原告。

㈡嗣因系爭土地之原所有權人黃程偉於94年以買賣原因將系爭土地移轉登記予訴外人林博志，並於102年設定抵押權予訴外人曾伯丞，該抵押權嗣於109年復讓與予訴外人盧家驊，並於110年經法院拍賣，由訴外人許喻絜取得所有權。原告獲悉上情，於111年4月19日向被告提出時效取得系爭土地地上權之申請(收件字號：東普登字第18240號)，因有未能依限為完足補正之情形，而經被告以111年5月16日東登駁字第000105號土地登記案件駁回通知書（下稱前處分）駁回所請，原告提起訴願，經臺中市政府以111年9月8日府授法訴字第0000000000號訴願決定駁回確定。

㈢原告於前揭申請案件經被告作成前處分駁回後，除提起訴願外，復於111年6月21日再次向被告提出系爭申請案，經被告審認其申請有：1.未填明系爭土地所有權人現住址及登記簿所載地址、原因發生日期及地上權權利價值、2.欠缺登記清冊、3.未載明占有始點、4.未檢附以行使地上權之意思占有及開始占有至申請登記時繼續占有之證明文件、5.未補繳登

記費及書狀費等事項，而以111年6月28日東登補字000362號土地登記案件補正通知書（下稱系爭補正通知書)通知補正，惟原告逾期未完成補正，被告乃依土地登記規則第57條第1項第4款規定，作成原處分駁回其申請。原告不服，提起訴願，經臺中市政府以111年11月7日府授法訴字第0000000000號訴願決定(下稱訴願決定)駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.被告以原處分駁回原告之申請，違反土地登記規則第55條、第57條，且牴觸行政程序法第96條、第5條等規定及未依職權調查證據等違反依法行政原則之情形：

⑴被告所退回之申請書，未見「初審」及「複審」之審查意見及簽章，可知被告未依土地登記規則第55條第1項規定於登記申請書內簽註審查意見及日期，並簽名或蓋章。

⑵依系爭補正通知書所載，共有5點補正事項，原告於111年7月6日前往被告處所補正，被告作成原處分駁回原告申請，卻未記載駁回理由，原告至今仍不知究竟是哪個項目未完成補正，違反土地登記規則第57條第1項及行政程序法第96條規定，以及行政程序法第5條明確性原則。

⑶原告申請書所檢附之和平區公所111年5月12日和平區土字第0000000000號函、111年5月6日和平區建字第0000000000號函、切結書、三叉坑部落重建計劃工作計畫書、和平鄉自由村三叉坑部落重建基地辦理使用變更編定申請書，已清楚載明有關三叉坑部落重建之來龍去脈，以及原告乃因信賴行政機關而占用系爭土地重建房屋，被告本應職權調查事實及證據，如函詢三叉坑部落重建計劃之主管機關原住民族委員會、執行機關和平區

公所，卻未為之，反未具理由駁回原告之申請，顯未依職權調查證據及裁量怠惰，作成之原處分係屬違法。

⑷時效取得地上權為憲法所保障基於公益性之財產權，地政機關與法院審理時效取得地上權案件應考量公益性之維護，土地登記規則第118條第1項規定授權地政機關申請人主觀意思之審查權已違反法律保留原則，且時效取得地上權登記審查要點欠缺時效取得地上權主觀要件之審查基準而違反明確性原則，被告依照違反法律保留原則與違反明確性原則規定所為之行政處分當屬違法，應予撤銷。

2.原告信賴行政機關於第三人所有之系爭土地上建築系爭建物，主觀上有行使地上權之意思，客觀上善意占有系爭土地，且和平、公然、繼續占用系爭土地逾10年，符合時效取得地上權之規定要件：

⑴原告因信賴行政機關，於89至94年間由和平區公所代為申請建築執照、使用執照，在第三人所有之系爭土地上建造系爭建物並居住使用，非單純占有土地，而係於系爭土地上建築之目的而使用土地，顯符合行使地上權之定義，且原告乃因信賴行政機關而行使地上權，亦可由原告申請書檢附之切結書、和平區公所111年5月12日和平區土字第0000000000號函、111年5月6日和平區建字第0000000000號函可資證明，原告於當時係以「在他人土地上興建重建屋為目的」。

⑵於89至94年間，行政院核定通過「原住民部落重建計畫」（包含三叉坑部落之遷住計畫），和平區公所亦進行後續三叉坑部落遷住計畫之行政程序，包含街道及重建屋建物之設計、基地位置之土地變更編定，並進行重建屋基地位置之抽籤程序，協助受災族人取得建造執照及使用執照。原告與三叉坑部落其餘921震災族人想法相同，當初乃信賴政府公權力之行使，信任自己在國家移轉重建屋基地土地所有權之前，應具有「在他人土地

上以興建重建屋為目的而合法占用系爭土地」之權利，故原告占有系爭土地自始乃基於善意且無過失，事實至為灼然。

⑶原告占用系爭土地興建系爭建物，即便以較晚之時點即興建完畢之94年9月30日起開始計算，迄原告進行時效取得申請時之111年4月19日，已有16年6月又20日，期間均為公然占有並無中斷，且未以對任何人施行強暴脅迫之方式進行占用，符合民法第770條、第772條之要件。

⑷原告占用系爭土地興建系爭建物，屬於行使地上權之意思表示於外部之行為，且係透過和平區公所取得系爭土地之使用同意書，屬於取得第三人證明之相關文件，符合土地登記規則第118條第1、2項修法理由之事例，原告係基於行使地上權之意思占有使用系爭土地，應無疑義。原告以行使地上權之意思占用系爭土地，占有之始為善意並無過失，且以和平、公然之方式繼續占有達10年以上，符合民法時效取得地上權登記請求權之實體要件，原告向被告申請時效取得地上權之登記，被告應依法受理並予公告等語。

㈡聲明：

1.原處分及訴願決定均撤銷。

2.被告就原告系爭申請案，應作成原告時效取得系爭土地地上權登記公告之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原處分已載明駁回理由及依據為「依土地登記規則第57條第1項第4款規定予以駁回」，而土地登記規則第57條並無規定登記機關於駁回案件時，需再次載明未完成補正事項。原告於遭駁回前，尚欠缺「以行使地上權之意思占有及開始占有至申請登記時繼續占有之證明文件」，並經承辦人口頭告知。原告所提供「申請書」、「切結書」、「使

用執照」、「和平區公所公文」及「三叉坑部落重建計畫工作計畫書」，不足證明占有之始有行使地上權之意思表示，被告認為原告補正未完成而駁回所請，係屬適當合法。

2.系爭申請案未符合時效取得地上權之實體要件：

⑴依最高行政法院95年9月份庭長法官聯席會議決議略以，占有土地建築房屋或種植竹木，有以無權占有之意思，有以所有之意思，有以租賃或借貸之意思為之，非必皆以行使地上權之意思而占有，故主張以行使地上權之意思而占有者，應負舉證責任；另主張時效取得地上權者，須以行使地上權之意思而占有始足當之，若依其所由發生事實之性質，無行使地上權之意思者，非有變為以行使地上權之意思而占有之情事，其取得時效，不能開始進行。原告於系爭土地蓋有建物，不代表其即具備地上權意思而占有。

⑵99年6月28日內政部內授中辦地字第0000000000號令土地登記規則部分條文修正條文對照表第118條說明欄新增「應提出以行使地上權意思而占有之證明文件」等字樣，故原告應提出以行使地上權意思而占有之證明文件，並負舉證責任。

⑶依本院109年度訴字第175號判決意旨，所稱「以行使地上權意思而占有之證明文件」，例如當事人間已有設定地上權之約定，本於該約定先將土地交付占有而未完成登記；或已為申請地上權設定登記而未完成登記；或已為設定登記但該設定行為具有無效情形；或占有人於占有他人土地之始，即將以行使地上權之意思表示於外部並取得第三人之證明等之相關證明文件。原告所提出附件證明，只能證明其占有事實，尚不足資為認定行使地上權之意思而占有之證據，況原告於訴願當時亦稱遲未辦理土地所有權移轉登記之情，足證921震災重建當時原告非以行使地上權意思占有。

⑷原告提供之「申請書」及「切結書」，其申請日期及立切結書日期均為111年，該申請書及切結書僅能證明原告於申請登記當時，係主張行使地上權占有之證明，至於原告於占有之始是否以行使地上權意思，其主張要件仍屬欠缺。

⑸原告提供之「使用執照」、「和平區公所公文」及「和平區公所公文及三叉坑部落重建計劃工作計畫書」，僅能證系爭土地及地上建物肇因921震災重建未將土地及建物所有權移歸同一人，造成權利糾紛，無法證明原告占有之始係以行使地上權意思為之。

⑹系爭建物為921震災重建，原住民主管機關係以土地及建物同時分配予同一人，並無讓原住民以設定地上權意思來分配土地及建物，蓋不能因事後未取得土地所有權，即主張在他人土地上有建物，符合民法第832條地上權定義，即認為享有地上權。況系爭建物所有權人領有使用執照，已具備合法使用權，系爭土地所有權人之繼受人，應承受提供使用土地之義務。原告申請時效取得地上權，無疑使法律關係複雜化，無助於糾紛解決，宜從所有權歸屬方向解決權利糾紛等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、本院判斷：

㈠前揭事實概要所載事實，為兩造所不爭執，並有系爭建物使用執照、系爭土地及系爭建物登記謄本、系爭土地異動索引、系爭土地申請時效取得地上權之土地登記申請書、前處分、系爭補正通知書、原處分、訴願決定等各項證據資料影本存卷可查(見本院卷一第33至34頁、第37至52頁、第85至89頁、第245至256頁、第259至263頁、第275頁)，堪認為真實。

㈡按依土地法第37條第2項授權訂定之土地登記規則第56條第2款規定：「有下列各款情形之一者，登記機關應以書面敘明理由或法令依據，通知申請人於接到通知書之日起15日內補

正：……。二、登記申請書不合程式，或應提出之文件不符或欠缺。」第57條第1項第4款規定：「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：……。四、逾期未補正或未照補正事項完全補正。」第118條第1項至第4項規定：「（第1項）土地總登記後，因主張時效完成申請地上權登記時，應提出以行使地上權意思而占有之證明文件及占有土地四鄰證明或其他足資證明開始占有至申請登記時繼續占有事實之文件。（第2項）前項登記之申請，經登記機關審查證明無誤應即公告。（第3項）公告期間為30日，並同時通知土地所有權人。（第4項）土地所有權人在前項公告期間內，如有異議，依土地法第59條第2項規定處理。」另按時效取得地上權登記審查要點第1點規定：「占有人申請時效取得地上權登記，應合於民法有關時效取得之規定，並依土地登記規則第118條辦理。」第13點第1項規定：「登記機關受理時效取得地上權登記案件，經審查無誤後，應即公告30日，並同時通知土地所有權人或管理者。土地經限制登記者，並應通知囑託機關或預告登記請求權人。」第14點規定：「土地所有權人或管理者得於前點規定之公告期間內，檢具證明文件，以書面向該管登記機關提出異議；經審查屬土地權利爭執者，應依土地法第59條規定，移送直轄市或縣（市）主管機關調處。」

㈢最高行政法院95年9月份庭長法官聯席會議決議意旨略以：「……稱地上權者，謂以在他人土地上有建築物或其他工作物或竹木為目的而使用其土地之權，民法第832條定有明文。又占有土地建築房屋或種植竹木，有以無權占有之意思，有以所有之意思，有以租賃或借貸之意思為之，非必皆以行使地上權之意思而占有，故主張以行使地上權之意思而占有者，應負舉證責任；另主張時效取得地上權者，須以行使地上權之意思而占有始足當之，若依其所由發生事實之性質，無行使地上權之意思者，非有變為以行使地上權之意思而占有之情事，其取得時效，不能開始進行。申請人提出之

四鄰證明書，尚不足以證明其係本於行使地上權之意思而占有系爭土地，登記機關尚不得依時效取得地上權登記審查要點為公告。」

㈣觀諸前揭土地登記規則及時效取得地上權登記審查要點規定，可知申請時效取得地上權登記，應合於民法有關時效取得之規定，並依土地登記規則第118條規定辦理。而土地登記規則第118條於99年6月28日之修正理由為：「一、按主張時效取得地上權者，依民法第772條準用同法第769條或第770條之規定，須以行使地上權之意思而占有他人之土地，經過一段之期間，始足當之，若依其所由發生事實之性質，無行使地上權之意思者，非有變更為以行使地上權之意思而占有之情事，其取得時效，不能開始進行。又占有土地建築房屋，有以無權占有之意思，有以所有之意思，有以租賃或借貸之意思為之，非必皆以行使地上權之意思占有，故主張以行使地上權之意思而占有，應負舉證責任……。現行條文僅規定由申請人提出占有土地四鄰證明或其他足資證明開始占有至申請登記時繼續占有事實之文件，只能證明占有之事實，尚不足以證明係基於行使地上權之意思而占有，爰修正第1項部分文字。又所稱『以行使地上權意思而占有之證明文件』，例如當事人間已有設定地上權之約定，本於該約定先將土地交付占有而未完成登記；或已為申請地上權設定登記而未完成登記；或已為設定登記但該設定行為具有無效情形；或占有人於占有他人土地之始，即將以行使地上權之意思表示於外部並取得第三人之證明等之相關證明文件，併予說明。」足見土地登記規則第118條該次修正係參照最高行政法院相關司法實務之見解，強調主張時效完成申請地上權登記者，對於其係以行使地上權之意思而占有之事實，應負舉證責任，乃於原有應提出之占有土地四鄰證明或其他足資證明開始占有至申請登記時繼續占有事實之文件以外，增列應於申請登記時提出「以行使地上權意思而占有之證明文件」。因此，申請時效取得地上權登記者，依土地登記規則

第118條第1項規定，即應就「以行使地上權意思而占有」提出證明文件，始符法定程式；其提出之文件如有不符或欠缺時，登記機關即應依前揭土地登記規則第56條第2款規定通知命補正，而不得逕依同規則第118條第2項、第3項、第4項為公告、通知所有權人及異議調處程序，倘經登記機關命補正後逾期仍未能完成補正，即得依土地登記規則第57條第1項第4款規定駁回其申請。

㈤經查：

1.原告提出系爭申請案時檢附之申請資料計有：戶籍謄本、印鑑證明及系爭建物使用執照各1份，嗣經被告審查後認尚有：1.系爭土地所有權人現住址及登記簿所載地址、原因發生日期及地上權權利價值、2.欠缺登記清冊、3.未載明占有始點、4.未檢附以行使地上權之意思占有及開始占有至申請登記時繼續占有之證明文件、5.未補繳登記費及書狀費等5點事項待補正，以系爭補正通知書通知原告補正，嗣原告就上開命補正事項1.至3.及5.均完成補正，另就命補正事項4.則提出111年5月16日東登駁字第000105號土地登記案件駁回通知書、系爭建物現戶戶籍謄本、使用執照及建物測量成果圖、土地使用同意書、和平區公所111年5月2日和平區土字第1110008531號函、111年5月6日和平區建字第1110008532號函、切結書、三叉坑部落重建計畫工作計畫書節本、和平鄉自由村三叉坑部落重建基地辦理使用變更編定申請書節本及地籍圖謄本等資料等情，有系爭申請案申請書及附繳證件、系爭補正通知書、原告提出申請書標示補正事項、及上開書件存卷可參（分見本院卷一第259、第269頁、第273頁、第253頁，本院卷二第19至21頁，本院卷一第97頁、第109至144頁）。

2.惟觀諸上開原告於提出申請時及被告命補正後所檢具憑以證明其係以行使地上權之意思占有之各該證明文件，其中戶籍謄本僅足以證明原告已設籍於系爭建物之事實；而111年5月16日東登駁字第000105號土地登記案件駁回通知書

僅能證明原告前曾提出相同事項之申請案件，但已遭被告駁回之事實；至於所檢附之系爭建物之使用執照、測量成果圖、土地使用同意書、和平區公所111年5月2日和平區土字第1110008531號函、111年5月6日和平區建字第1110008532號函、三叉坑部落重建計畫工作計畫書節本、和平鄉自由村三叉坑部落重建基地辦理使用變更編定申請書節本及地籍圖謄本等資料，亦僅能證明因九二一集集大地震造成臺中縣和平鄉自由村三叉坑部落嚴重災難，部落房舍幾乎全毀，原告為受災戶之一，經改制前行政院原住民族委員會於89年間審議通過原住民族部落重建計畫，以遷住方式重建，並經行政院核定在案。嗣經和平區公所據以就重建基地申請變更編定後，經徵得系爭土地原所有權人之同意，於系爭土地上以原告為起造人名義建造系爭建物，並取得使用執照完成建物所有權第一次登記，系爭建物為政府以震災重建分配之住宅等事實，仍不能憑以認定原告係自始基於行使地上權之意思而占有系爭土地。

3.又觀諸卷內本院函請原住民族委員會檢送之「三叉坑部落重建計畫工作計畫書」完整內容，「重建歷程」載明：「遷住土地之合理取得，是本案辦理過程中的主要課題，由於部分受災戶居民並無土地，不適用『以地易地』的策略，幸而有部分地主主動提出，只要有合理的補償與徵收方式，願提供土地進行重劃。」等語，及在「重建基地土地分配方法探討」載明「……針對無土地或土地持分太小的災區居民，雖可直接價購重建所需土地，但災區居民生活貧困恐無力承購……」、「依『原住民聚落重建計畫作業規範』第十一條第（二）款之規定，重建聚落區內之公共設施及聚落擴建用地由政府價購提供。因此，本計畫建議針對沒有土地持分或持分甚小的災民，採用承租的方式提供災區居民重建所需土地。經過一段時間後（如五年）再轉移土地所有權到災民名下……」等語（見本院卷一第470頁、第472頁），復參酌原住民聚落重建計畫作業規範

第11點第2款之規定為：「重建聚落區內居民由原住民聚落重建委員會協調簽訂公約，遵守下列事項：……㈡聚落遷住用地（含公共設施）由政府價購或交換土地方式取得，俟規劃完成後再依據相關法令規章分配予住戶，至分配住戶之原有土地則收歸政府所有；有關就地整建住戶，興建住宅倘需擴建時，超過原持有土地之部分用地，得由政府按公告地價售予住戶。」足見系爭建物係依據原住民聚落重建計畫作業規範及「三叉坑部落重建計畫工作計畫書」所興建之重建屋，依照上開作業規範規定及計畫書之意旨，系爭建物所使用之系爭土地應由政府價購提供後，並由系爭建物所有人取得土地所有權，倘為無土地持分或持分甚小的災民，則在轉移基地所有權前採用先承租的方式提供災區居民重建所需土地，並無以設定地上權之方式使原告取得系爭土地使用權源甚明。而原告於訴願及本件訴訟亦均表示信賴和平區公所會移轉系爭土地所有權，其於補正時所提供自行書寫之「切結書」亦係載謂「由於政府尚未將本案地號土地所有權移轉登記至立書人名下」，尤難認原告占有系爭土地之初係基於行使地上權之意思。

4.是故，原告提起系爭申請案因欠缺可資認定係以行使地上權意思而占有系爭土地之證明文件，經被告就該事項以系爭補正通知書限期命補正，原告所補正提出之資料仍不足認定屬以行使地上權意思而占有系爭土地之證明文件，而未能補正，系爭申請案即發生應予駁回之法律效果，被告作成原處分駁回所請，自屬適法有據。原告以上開情詞指摘被告未就其系爭申請案作成核准處分係屬違法云云，於法自有未洽，不能採取。

五、綜上所述，原告上開主張各節，均非可取。被告作成原處分駁回原告所請，認事用法俱無違誤；訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請判決如前揭訴之聲明所示，為無理由，無從准許。

六、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，均核與判決結論不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

七、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　16　　日

審判長法官　蔡紹良

法官　陳怡君

法官　黃司熒

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
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1.當事人或其代表人、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。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3.專利行政事件，當事人或其代表人、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。
㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當	1.當事人之配偶、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。

者，亦得為訴訟代理人。	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. 當事人為公法人、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，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　16　　日

書記官　詹靜宜