

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭

112年度訴字第635號

114年2月20日辯論終結

原告 黃元立

訴訟代理人 郭登富 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 鄭怡初

陶敏

上列當事人間地上權登記事件，原告不服桃園市政府中華民國112年4月19日府法訴字第1120041336號訴願決定，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)本件原告起訴後，被告代表人由陳振南變更為林鼎鈞，茲據現任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第303頁），核無不合，應予准許。

(二)行政訴訟法第111條第1項、第2項規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。（第2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。」查原告起訴時，聲明係為「原處分及訴願決定均撤銷。」（本院卷第9頁）嗣於本院審理期間，原告經本院行使闡明權後，追加其訴之聲明第2項為「被告應依原告民國111年9月30日收件壠登字第203450號之申請時效取得地上權

01 登記事件，作成准予原告就坐落○○市○○區○○段0地號
02 土地如附圖一所示之位置及面積乙欄之地上權登記之行政處
03 分。」（本院卷第167頁至第168頁）被告就原告訴之追加並
04 不爭執，故上述原告訴之追加應予准許，合先敘明。

05 二、事實概要：

06 (一)坐落○○市○○區○○段0地號土地（下稱系爭土地）前為
07 江丕福（65年12月30日歿）、江丕添（61年8月10日歿）等
08 人共有，嗣該土地部分於79年間移轉為國有（應有部分比例
09 1/5，現管理機關為行政院農業部農田水利署，下稱農田水
10 利署），原告及其妹黃○群、妹婿鄭○昌則於108年3月間因
11 買賣取得部分所有權。

12 (二)緣原告之父黃○朝於四十餘年前在系爭土地上建築房屋居
13 住，其後房屋老舊頹圯，原告於80年間翻修重建（其中供居
14 住之建物門牌號碼為○○市○○區○○街000巷000號）並
15 使用迄今。111年4月間，系爭土地國有部分之管理機關農田
16 水利署對黃○朝提起拆屋還地民事訴訟（臺灣桃園地方法
17 院，下稱桃園地院，111年度重訴字第160號，嗣並追加原
18 告、原告之妹黃○群及其配偶鄭○昌為共同被告）；原告則
19 於111年9月30日委託訴外人黃○美代理，檢具相關證明文
20 件，申請就系爭土地如附圖一所示部分辦理時效取得地上權
21 之登記。經被告審查後，以111年10月20日壙登補字第1301
22 號土地登記案件補正通知書請原告補正提出包括占有目的及
23 都市計畫主管機關認定不違反都市計畫規定等證明文件。原
24 告嗣補正提出桃園市政府都市發展局111年10月27日桃都行
25 字第1110037547號函（下稱都發局111年10月27日函），惟
26 被告仍審認原告逾期未照補正事項完全補正，乃依土地登記
27 規則第57條第1項第4款規定，以111年11月21日壙登駁字第3
28 88號土地登記案件駁回通知書（下稱原處分）予以駁回。原
29 告不服，提起訴願經決定駁回，遂向本院提起本件行政訴
30 訟。

31 三、本件原告主張：

01 (一)原告之父於68年占有系爭土地，於上興建建物作養殖、畜
02 牧、農耕使用，並設籍於此，實際居住迄今未曾搬離，有四
03 鄰證明可佐。嗣因建物年久失修，由原告出資翻修，原告基
04 於占有連鎖之法理，自父親以行使地上權之意思占有系爭土
05 地時起，至申請登記時已達40餘年。原告之父基於行使系爭
06 土地地上權之意思，於其上重新建造房屋，是以原告及原告
07 之父就門牌號碼○○市○○區○○街000巷000號房屋坐落
08 位置，主觀上確有行使地上權之意思，當甚明確。原告合併
09 原告之父親之占有，客觀上已和平、公然、繼續占有系爭土
10 地逾40餘年。又事實之認定並不限於直接證據，間接證據亦
11 包括在內，原告既出具四鄰證明書，且原告及其家人於108
12 年3月14日向系爭土地共有人之一購買系爭土地之持分，而
13 原告、原土地所有權人和現土地所有權人之間又別無租賃、
14 借貸等占有關係，即足認定原告以地上權之意思占有系爭土
15 地，原處分暨訴願決定稱尚應再補正證明文件，顯有違誤。
16 再者，四鄰證明書是否能夠證明行使地上權之意思，需依個
17 案而定，而非一概而論、均認為不能證明；四鄰證明書縱未
18 能直接證明行使地上權之意思，行政機關亦應教示尚需補正
19 何種資料，況原告就有利事項初步以間接事實而負舉證責
20 任，被告即應負反證說明之義務，且事實之認定以及證據之
21 評價，本為法院職權，故證據之證據力，需依個案中不同之
22 待證事實而定，非謂若干特定證據即僅具備或是不具備若干
23 之證明力，而予預先評價之理。

24 (二)原告之父於68年即於系爭土地上興建建物，並設籍於此從未
25 遷出，其設籍尚在109年系爭土地編定使用分區之前，依土
26 地法第83條及都市計畫法第51條但書之規定，不論都市計畫
27 機關出具證明文件與否，均屬合法之從來使用，其時效取得
28 地上權登記僅係承認40多年來之事實上狀態。被告及系爭訴
29 願決定駁回理由略以：原告未提出都市計畫主管機關認定不
30 違反都市計畫法規之證明文件，依內政部78年3月2日台內字
31 第673550號函示（下稱內政部78年3月2日函）意旨，申請應

01 予駁回。惟內政部78年3月2日函業經最高行政法院90年度判
02 字第760號判決不予援用，是本院自得拒絕適用之。又有無
03 時效取得地上權登記審查要點（下稱系爭審查要點）第3點
04 所定4種不得申請時效取得地上權登記情事，本為地政機關
05 應自行審查之職權，而不屬於得命申請人補正之事項，上開
06 規定應僅限程序事項才能補正。然被告卻將有無違反土地使
07 用相關管制法令等事項，列為命原告補正事項，已涉及實體
08 層面，違反土地登記規則第56條僅就程序事項始命補正範圍
09 之規定，應屬違法。故被告和訴願機關稱原告未提出都市計
10 畫機關認定不違反都市計畫規定之證明文件即應駁回，顯有
11 違誤等語，並聲明求為判決：①原處分及訴願決定均撤銷。
12 ②被告應依原告111年9月30日收件壜登字第203450號之申
13 請時效取得地上權登記事件，作成准予原告就坐落○○市○
14 ○區○○段0地號土地如附圖一所示之位置及面積乙欄之地
15 上權登記之行政處分。③訴訟費用由被告負擔。

16 四、被告則以：

17 (一)按土地登記規則第118條第1項規定及最高行政法院95年9月
18 份庭長法官聯席會議決議，本案原告提出之四鄰證明書，至
19 多僅能證明占有事實，無法證明自占有之始至申請登記時，
20 其及前占有人以行使地上權之意思而占有系爭土地；且此項
21 意思，與以所有之意思行使權利尚有不同，不在民法第944
22 條第1項規定推定之列，故須由主張時效取得地上權之占有
23 人負證明之責。土地登記規則第118條第1項規定於99年6月2
24 8日修正時，即增列應提出以行使地上權意思而占有之證明
25 文件，俾契合民法第832條所定以在他人土地上有建築物或
26 其他工作物為「目的」之地上權成立要件。原告所主張其父
27 於68年間占有系爭土地至完成時效取得地上權之時（滿20
28 年），土地登記規則固未明文應提出以行使地上權意思而占
29 有之證明文件，惟申請辦理相關土地登記所應提出之檔案，
30 乃屬程式事項，程式從新為法規適用之一般性原則，且地上
31 權取得時效之第一要件即為以行使地上權意思而占有他人之

01 土地，上開修正乃使地政機關受理案件之處理程式更臻周妥
02 與適法，依據修正後之土地登記規則規定審查，自屬有據。
03 按其立法理由復已說明，所稱「以行使地上權意思而占有之
04 證明文件」，例如當事人間已有設定地上權之約定，本於該
05 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
06 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
07 效情形；或占有人於占有他人土地之始，即將以行使地上權
08 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。
09 是原告仍須依前揭說明提出相關證明，無從免除其提出占有
10 目的證明文件之義務。

11 (二)土地法第82條規定及系爭審查要點第3點第2款規定可知申請
12 時效取得地上權登記時，除應符合民法有關時效取得地上權
13 之要件外，亦應符合土地使用管制法令，始屬有據，上開系
14 爭審查要點乃內政部為辦理時效取得地上權事項，於77年8
15 月17日頒布實施之行政規則，並無牴觸土地法或土地登記規
16 則等法規，自訂頒日起，被告自應據以適用，是依上開要點
17 第3點第2款規定審查，難謂違法。原告既稱建物興建早於都
18 市計畫發布之前，不得認違反土地使用管制法令，復稱建物
19 為農業產銷必要設施、休閒農業設施等，縱或屬實，其非不
20 得提出建物經主管機關核准許可之證明檔供被告判斷，或提
21 出建物相關資訊供被告轉由都市計畫主管機關審認，然原告
22 並未提出類此文件證明。原告一再主張居住於系爭土地，卻
23 又主張其上建物為農業產銷必要設施、休閒農業設施，且未
24 提出相關文件佐證，自難使認同系爭土地使用不違反都市計
25 畫規定等語，資為抗辯。並聲明求為判決：①駁回原告之
26 訴。②訴訟費用由原告負擔。

27 五、本件原告主張自其父黃○朝起即居住使用系爭土地而向被告
28 申請辦理時效取得地上權登記。被告通知原告補正後，因認
29 原告補正不完全而以原處分駁回其申請，原告經訴願駁回後
30 提起本件行政訴訟等情，有壙登字第203450號土地登記申請
31 書（原處分卷第13頁至第14頁）、土地四鄰證明書（原處分

01 卷第20頁至第21頁)、111年10月20日墾登補字第1301號土
02 地登記案件補正通知書(原處分卷第25頁)、都發局111年1
03 0月27日函(原處分卷第26頁)、原處分(原處分卷第28
04 頁)、訴願決定(本院卷第15頁至第35頁)等附卷可稽,兩
05 造就此部分事實且無爭執,應可採為裁判基礎。原告主張自
06 其父起即以行使地上權之意思占有使用系爭土地,符合時效
07 取得地上權要件,訴請被告應依其申請辦理地上權登記。被
08 告則以原告並未提出能證明其占有目的之證明文件,與土地
09 登記規則、系爭審查要點等規定未合,以原處分駁回並無違
10 誤等情置辯,故本件應予審究者,自為原告時效取得地上權
11 之登記申請,是否合於法定要件?其訴請被告應依其申請而
12 為登記,是否有理由?

13 六、本院之判斷:

14 (一)應適用之法令:

- 15 1.民法第769條規定:「以所有之意思,20年間和平、公
16 然、繼續占有他人未登記之不動產者,得請求登記為所有
17 人。」第770條規定:「以所有之意思,10年間和平、公
18 然、繼續占有他人未登記之不動產,而其占有之始為善意
19 並無過失者,得請求登記為所有人。」第772條規定:
20 「前5條之規定,於所有權以外財產權之取得,準用之。
21 於已登記之不動產,亦同。」第832條規定:「稱普通地
22 上權者,謂以在他人土地之上下有建築物或其他工作物為
23 目的而使用其土地之權。」
- 24 2.土地法第37條規定:「(第1項)土地登記,謂土地及建築
25 改良物之所有權與他項權利之登記。(第2項)土地登記之
26 內容、程序、規費、資料提供、應附文件及異議處理等事
27 項之規則,由中央地政機關定之。」
- 28 3.內政部依土地法第37條第2項規定授權訂定之土地登記規
29 則第34條第1項規定:「申請登記,除本規則另有規定
30 外,應提出下列文件:一、登記申請書。二、登記原因證
31 明文件。三、已登記者,其所有權狀或他項權利證明書。

01 四、申請人身分證明。五、其他由中央地政機關規定應提出
02 出之證明文件。」第56條第2款規定：「有下列各款情形
03 之一者，登記機關應以書面敘明理由或法令依據，通知申
04 請人於接到通知書之日起15日內補正：二、登記申請書不
05 合程式，或應提出之文件不符或欠缺。」第57條第1項第4
06 款規定：「有下列各款情形之一者，登記機關應以書面敘
07 明理由及法令依據，駁回登記之申請：四、逾期未補正或
08 未照補正事項完全補正。」第118條第1項規定：「土地總
09 登記後，因主張時效完成申請地上權登記時，應提出以行
10 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
11 他足資證明開始占有至申請登記時繼續占有事實之文
12 件。」第118條第1項99年6月28日修正之立法意旨略以：
13 主張時效取得地上權者，依民法第772條準用同法第769條
14 或第770條之規定，須以行使地上權之意思而占有他人之
15 土地，經過一段之期間，始足當之，若依其所由發生事實
16 之性質，無行使地上權之意思者，非有變更為以行使地上
17 權之意思而占有之情事，其取得時效，不能開始進行。又
18 占有土地建築房屋，有以無權占有之意思，有以所有之意
19 思，有以租賃或借貸之意思為之，非必皆以行使地上權之
20 意思占有，故主張以行使地上權之意思而占有，應負舉證
21 責任等語。經核上開法規命令並未逾越土地法之授權範
22 圍，且未增加土地法所無對人民自由或權利之限制，自得
23 援予適用。依前開土地登記規則第56條第2款、第57條第1
24 項第4款規定，主張時效完成申請地上權登記時，如未能
25 提出足資證明占有他人土地之始，係以行使地上權意思而
26 占有之證明文件，於經登記機關通知補正，逾期仍未補正
27 時，登記機關即應駁回申請。至所稱「以行使地上權意思
28 而占有之證明文件」，例如當事人間已有設定地上權之約
29 定，本於該約定先將土地交付占有而未完成登記；或已為
30 申請地上權設定登記而未完成登記；或已為設定登記但該
31 設定行為具有無效情形；或占有人於占有他人土地之始，

01 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
02 等之相關證明文件(土地登記規則第118條99年6月28日修
03 正之立法理由)。

- 04 4.系爭審查要點第1點規定：「占有人申請時效取得地上權
05 登記，應合於民法有關時效取得之規定，並依土地登記規
06 則第118條辦理。」第2點規定：「占有人就土地之全部或
07 一部申請時效取得地上權登記時，應先就占有範圍申請測
08 繪位置圖。」第5點規定：「以戶籍證明文件為占有事實
09 證明申請登記者，如戶籍有他遷記載時，占有人應另提占
10 有土地四鄰之證明書或公證書等文件。」

11 (二)原告為申請時效取得地上權登記所提出之文件，尚未符合土
12 地登記規則第118條規定：

- 13 1.按依上開土地登記規則第118條、系爭審查要點規定，主
14 張時效完成申請地上權登記者，應提出之證明文件包括：

15 ①以行使地上權意思而占有之證明文件、②足資證明開始
16 占有至申請登記時繼續占有事實之文件(如占有土地四鄰
17 證明)。

- 18 2.查本件原告委託訴外人黃○美於111年9月30日向被告申請
19 辦理本件時效取得地上權登記時，除填具土地登記申請書
20 並檢附土地登記清冊、他項權利位置圖外，另提出包括原
21 告自為以行使地上權之意思繼續占有系爭土地之聲明書、
22 土地四鄰證明書等證明文件，有前揭申請書、證明文件等
23 卷內可稽(原處分卷第13頁至第21頁、第23頁)。查：

24 (1)由鍾○○女、謝○○鋒署名蓋章之制式土地四鄰證明書
25 2份(原處分卷第20頁、第21頁)，均記載原告「自民
26 國68年起迄今，即居住於○○市○○區○○段0地號土
27 地上之房屋(門牌號碼為：○○市○○區○○街000
28 巷000號)，且未曾遷移他處……」等語，形式上可認
29 合於「足資證明開始占有至申請登記時繼續占有事實」
30 之證明文件。

01 (2)原告所提聲明書（原處分卷第19頁），其內容僅屬原告
02 本人所為其係以行使地上權意思占有系爭土地之主觀陳
03 述，尚不能作為認定原告占有意思之客觀證據方法。至
04 前述土地四鄰證明書，雖亦有原告「…自民國87年5月9
05 日起以行使地上權之意思和平繼續佔有使用該土
06 地……」等記載，惟此節仍屬出具該四鄰證明書之鍾○
07 ○女、謝○○鋒的主觀認知與陳述，仍不足據以認定原
08 告占有目的。

09 3.被告認為原告尚須補正，而以111年10月20日壙登補字130
10 1X08522號補正通知書（原處分卷第25頁）請原告檢具占
11 有目的之證明文件，依據前開說明，可認與土地登記規則
12 第118條、系爭審查要點之規定並無不合。又前述補正通
13 知書於111年10月24日送達後（參原處分卷第24頁送達證
14 書），原告補正提出都發局111年10月27日函（原處分卷
15 第26頁），惟其目的應在補正被告上述通知書中另請補正
16 之「都市計畫主管機關認定不違反都市計畫規定之證明文
17 件」（補正事項第11點），且核其內容復與原告占有系爭
18 土地之意思無涉，自不能作為「占有目的之證明文件」。
19 迄被告補正通知書所定15日補正期限於111年11月11日期
20 滿，原告並未再就占有目的提出何證明文件，則被告認原
21 告未照補正事項完全補正，而以原處分駁回原告申請，亦
22 屬有據。

23 (三)原告於本院審理時，反覆主張已經和平、公然、繼續占有系
24 爭土地逾40年，並爭執被告之事實認定與法律適用，然經本
25 院數度闡明，均未再行提出何證據方法以說明其係以行使地
26 上權之意思而占有系爭土地。本院另依職權向桃園地院調閱
27 前述111年度重訴字第160號拆屋還地等民事案卷，查原告之
28 父黃○朝約於六十幾年時即在系爭土地興建房屋居住，嗣因
29 原有房屋老舊，原告、黃○群、鄭○昌乃於八十幾年間出資
30 翻修重建，原告等在系爭土地上興建之建物包括門牌號碼○
31 ○市○○區○○○街000巷000號房屋，以及如附圖二所示鐵

01 皮屋（養雞）2間、雞寮、鐵皮棚架（烤肉及當歸鴨區）
02 等，有黃○朝、原告在桃園地院審理時所為陳述（參桃園地
03 院111年度重訴字第160號案卷，下稱桃園地院民事卷，第94
04 頁、第95頁；第361頁），上述建物現場照片（桃園地院民
05 事卷第179頁至第213頁）及該案承辦法官履勘所製作之勘驗
06 測量筆錄（桃園地院民事卷第117頁、第118頁，第303頁、
07 第304頁）等可稽，原告在系爭土地上有建築物，確屬事
08 實。然按，占有土地建築房屋或種植竹木，有以無權占有之
09 意思，有以所有之意思，有以租賃或借貸之意思為之，非必
10 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
11 而占有者，應負舉證責任；另主張時效取得地上權者，須以
12 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
13 性質，無行使地上權之意思者，非有變為以行使地上權之意
14 思而占有之情事，其取得時效，不能開始進行，最高行政法
15 院95年9月份庭長法官聯席會議決議可資參照。查黃○朝在
16 桃園地院民事庭審理中，就其在系爭土地興建建物使用之緣
17 由，乃稱「我因為要養雞鴨，需要土地，一直找，後來找到
18 現在系爭房屋這邊，當初是空地沒有人蓋房子，是一片荒
19 地，我自己蓋房子。小孩出生後就一直住到現在。」、「…
20 當初土地是有人在管理，我想租地，但地主沒有3/5共有人
21 同意，無法跟我簽約，後來土地就沒有人管理，我就自己管
22 理。」、「（法官問：你當時知道土地是他人共有，只是想
23 要出租的人說他無法拿到其他3/5共有人同意，所以無法出
24 租給你？）是，所以我也沒有繳租金。」（桃園地院民事卷
25 第361頁、第362頁），可見原告之父黃○朝最初占有系爭土
26 地興建建物時，原有向地主承租之意思，僅因出面與黃○朝
27 洽談之區分所有權人稱無法獲得多數共有人同意而未實際簽
28 約，則黃○朝自此無償占有使用系爭土地，究係以無權占
29 有、借貸或行使地上權之意思而為，遂難判斷，此外原告既
30 無其他舉證，揆諸前述最高行政法院見解，本院因認原告就

01 其占有使用系爭土地之目的，仍未舉證說明，其主張業已時
02 效完成取得地上權云云，亦不採取。

03 七、綜上所述，本件原告申請時效取得地上權登記，並未提出係
04 以行使地上權意思而占有系爭土地之證明文件，經被告定期
05 命補正而未補正，被告以原處分駁回原告登記之申請，並無
06 違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告上述各節主張，
07 均無可採，其訴請撤銷訴願決定及原處分，並判命被告應依
08 其111年9月30日之申請，作成准予原告就系爭土地如附圖一
09 所示位置及面積之地上權登記之行政處分，乃無理由，應予
10 駁回。

11 八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本
12 院斟酌後，認與本判決結果不生影響，爰不逐一論述，附此
13 敘明。

14 據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項
15 前段，判決如主文。

16 中 華 民 國 114 年 3 月 6 日

17 審判長法官 蕭忠仁

18 法官 許麗華

19 法官 吳坤芳

20 一、上為正本係照原本作成。

21 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
22 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
23 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
24 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
25 繕本）。

26 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，
27 逕以裁定駁回。

28 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
29 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
30 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

31 得不委任律師為

所需要件

| | |
|--|--|
| 訴訟代理人之情形 | |
| (一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人 | <ol style="list-style-type: none"> 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 | <ol style="list-style-type: none"> 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。 |
| <p>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。</p> | |

中 華 民 國 114 年 3 月 6 日

書記官 何閣梅