臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
113年度訴字第488號
114年3月12日辯論終結

原　　告　鄭睿傑

被　　告　連江縣政府
代　表　人　王忠銘
訴訟代理人　陳鋒嶽
　　劉志淵
被　　告　連江縣地政局
代　表　人　陳奕誠
訴訟代理人　黃進能

上列當事人間有關土地登記事務事件，原告不服連江縣政府中華民國113年2月7日府行法字第1130007673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、本件事實經過：

㈠、連江縣莒光鄉大坪段677地號土地，面積原為22.67平方公尺，經連江縣政府民國108年1月18日府授地字第1080002082號公告代管之無主土地，公告期間自108年1月19日起至109年1月18日止。嗣112年10月24日分割增加677-1地號(面積17.25平方公尺)。113年8月27日，677-1地號再分割增加677-2地號(面積16.43平方公尺)。是目前677、677-1及677-2地號面積依序為5.42、0.82及16.43平方公尺。

㈡、原告認為面積22.67平方公尺之分割前677地號土地，位於其當時住家門口，係其父親鄭法水占有之未登記土地，因時效取得應視為所有人。58年8月14日鄭法水死亡後，該土地由

含原告之繼承人共同繼承並於108年3月22日協議由原告取得。原告先於108年4月9日向被告連江縣地政局(下稱連江縣地政局)申請無主土地複丈(108年11月18日檢附測量結果通知)，繼於108年11月27日申請面積為22.67平方公尺之677地號土地所有權第一次登記（收件號：108年連地登一字第4560號，下稱108年11月27日申請案)。

㈢、第三人劉寶金認為其自87年間起迄今，以所有意思和平善意占有677地號土地，作為倉庫庫房使用，符合不動產之一般時效取得規定。先於108年8月29日向連江縣地政局申請土地複丈(109年2月完成複丈)，復於109年3月3日申請登記為所有權人（收件號：109年連地登一字第1770號)。

㈣、之後，連江縣地政局於112年10月23日現場勘查677地號土地，經現地指界其中面積17.25平方公尺確實有無門牌之建物，復參連江縣政府107年馬祖地區土地總登記推動小組107年11月9日第4次開會會議臨時動議4「視為所有權人之申請，應不得與時效取得所有權人對抗，俾利土地利用及維護現使用人之安定性」之決議(下稱107年11月9日推動小組決議)，乃就劉寶金申請時效取得所有權登記案(677地號面積17.25平方公尺部分)，以112年11月6日地籍字第112000356號公告(下稱112年11月6日公告)徵詢異議，公告起訖日期自12年11月7日至113年1月6日。原告不服連江縣地政局112年11月6日公告及該局112年12月1日地籍字第1120003500號函(下稱112年12月1日函)，並認為該局就其108年11月27日申請案應予審查及為徵詢異議公告，提起訴願，經連江縣政府113年2月7日訴願決定不受理後，提起本件行政訴訟。嗣連江縣地政局就原告108年11月27日申請案，以原告所述情節，並無管領力及占有事實，不符合民法不動產時效取得要件為由，以113年8月26日連地登駁字第00013號土地登記案件駁回通知書(下稱113年8月26日駁回通知)否准。

二、原告主張略以：

㈠、原告請求辦理所有權第一次登記的677地號，面積22.67平方公尺，而劉寶金請求所有權登記是其中的17.25平方公尺，此17.25平方公尺部分是劉寶金無權占有，原告是視為所有人之繼承人，得對無權占有人為爭執。連江縣地政局112年11月6日公告違反權力分立原則，專斷增加一造所有權範圍，自行確認人民私權，具重大明顯瑕疵，是無效行政處分，使原告受有17.25平方公尺土地之損害。又對原告108年11月27日申請案未依程序處理達4年之久，原告自得循序提起訴願、行政訴訟。

㈡、677地號是原告老家門口的土地，17-29年由原告父母實際占有，30、31及34年，陸續由兄姐輔助占有，47年起由三哥鄭飛龍接手管領支配。鄭法水58年8月14日死亡前，地政機關尚未成立，因時效取得，依民法物權編施行法第8、9條規定，視為所有人，即為真正權利人，應受法律擬制保障，不必考量申請土地所有權第一次登記時，是否仍和平繼續占有土地，107年11月9日推動小組決議的論點並無法律基礎。而劉寶金是89年起強行口頭向鄭飛龍借用，無權占有強建水泥廁所一小間，之後閒置至107年，108年補強重新改造，才成為110年啟用的庫房，並不符合時效取得要件。

㈢、原告與劉寶金間之私權爭執，經民事訴訟113年8月13日調解成立，已生既判力，被告以行政手段駁回原告之申請，無法無天、違法無據。而原告在該調解筆錄同意由劉寶金取得677地號中之16.43平方公尺，乃屬私權部分，但原告還是要爭執行政程序的違誤等情。並聲明求為判決如附表先位聲明及備位聲明所示。

三、被告方面：

㈠、連江縣政府表示略以：連江縣政府是訴願機關，原告將訴願機關併列為被告即於法未合等語。並聲明求為判決駁回原告之訴。

㈡、連江縣地政局略以：

⑴、連江縣地政局112年12月1日函只是陳述事實與法令之通知，非行政處分，其餘標的均未經訴願程序。112年10月23日的現地審查，確認土地上有劉寶金所有未登記無門牌建物1棟，其占有事實明確，依土地法、民法有關時效取得立法意旨，為維護現使用人土地安定性及促進物盡其用，先公告劉寶金之申請，並無違誤。107年11月9日推動小組決議，無違立法目的。又原告就視為所有人乙節，所提事證之證明力薄弱，無法認定其具有權利；所稱家門口擺放雜物，則未有事實上管領力，與排他性占有行為有別，無法證明有長期排除他人干涉之狀態，對物有確定及繼續之占有可能性，與民法規定要件不符，被告駁回原告之申請，於法有據。況原告所稱46-61年間在住家門口供放置漁具漁網、農耕器具及桌椅等雜項用途使用，惟觀諸乙證六60年代地籍原圖，677地號未編訂建地目，得推知當時地上應無房屋座落其上，且距原告65年總登記取得之同段406地號(編為建地目，重測前為莒光段東莒小段837地號)，二者未相毗鄰，倘房屋坐落406地號，位置亦顯然錯置。又家門口之空間可能即為供公共通行使用之公共巷道，此交通用地(道路)依土地法第41條規定免予編號登記，亦無從因時效完成而取得及登記。

⑵、就677地號之爭，原告與劉寶金於113年8月13日在福建連江地方法院民事簡易庭113年簡字第6號事件調解成立，原告請求事項應不復存在。連江縣地政局據以辦理分割為677-2地號(16.43平方公尺），並於113年8月21日登記為劉寶金所有。餘677地號(5.42平方公尺)、及677-1地號(0.82平方公尺)土地仍為無主土地，原告於本件之主張，已有違誠信。另原告未針對連江縣地政局113年8月26日駁回通知提起訴願，其於113年9月3日收到該通知，逾期未提起救濟，駁回處分已確定，所提撤銷訴訟，即應駁回等語資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、本院查：

㈠、關於原告訴之聲明：

按訴狀送達後，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；而訴訟標的之請求雖有變更，但其請求基礎不變時，訴之變更或追加，應予准許，此行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款分別定有明文。查原告113年4月19日起訴狀內容(本院卷一第11-73頁)即表明連江縣地政局怠為處理其申請677地號土地所有權第一次登記事件；就劉寶金申請時效取得677地號土地所有權登記事件之連江縣地政局112年11月6日公告、112年12月1日回函及連江縣政府107年11月9日推動小組決議等質疑合法性。是原告於113年9月26日陳報狀(本院卷一第327-356頁)就先位聲明追加如附表先位聲明5、7，就備位聲明追加如附表備位聲明「備位一2」、「備位二3」部分；復於114年3月9日辯論意旨補充狀㈠(本院二第420-438頁)就先位聲明再追加如附表先位聲明8部分，被告雖表示不同意追加，惟經核爭執內容及相關訴訟資料相同，請求之基礎不變，且無礙被告防禦與訴訟終結，爰予准許，先予敘明。

㈡、土地法第51條規定：「土地總登記，由土地所有權人於登記期限內檢同證明文件聲請之。如係土地他項權利之登記，應由權利人及義務人共同聲請。」第54條規定：「和平繼續占有之土地，依民法第769條或第770條之規定，得請求登記為所有人者，應於登記期限內，經土地四鄰證明，聲請為土地所有權之登記。」第55條規定：「(第1項)直轄市或縣市地政機關接受聲請或囑託登記之件，經審查證明無誤，應即公告之，其依第53條逕為登記者亦同。(第2項)前項聲請或囑託登記，如應補繳證明文件者，該管直轄市或縣市地政機關應限期令其補繳。」

㈢、再土地法第38條規定：「辦理土地登記前，應先辦地籍測量，其已依法辦理地籍測量之地方，應即依本法規定辦理土地總登記。前項土地總登記，謂於一定期間內就直轄市或縣市土地之全部為土地登記。」第48條規定：「土地總登記，依左列次序辦理。□調查地籍。□公布登記區及登記期限。

□接收文件。□審查并公告。□登記發給書狀并造冊。」其中公告，係以公示方式，將登記案件公布俾眾周知，而使利害關係人得提出異議，以防虛偽、錯誤或遺漏，而補審查之不周。俟審查公告確定之後，方辦理登記即將審查公告確定之土地標示及其權利狀態，登載予登記簿(土地法第62條)。觀之連江縣地政局112年11月6日公告(見本院卷一第75頁)，公告事項已載明「上列登記事項經審查符合規定，茲將有關事項公告如次……土地權利關係人對公告事項如有異議者，應於公告期間內檢附證明文件以書面送達本局……公告期滿無人提出異議，依法辦理登記……」等語，行政機關以此方式公告審查結果並另以書面通知，核係單純觀念的通知，未發生權利確認或變動的規制效力，為事實行政行為，非屬行政處分。另連江縣地政局112年12月1日函(本院卷一第79-80頁)，係回覆原告針對112年11月6日公告所提出的112年11月20日陳述書，說明677地號逕為分割之情節，及112年11月6日公告所據視為所有權人不得與時效取得所有權人的理由，非以設定法律效果為目的，不具規制性質，亦非行政處分。因此，原告以112年11月6日公告及112年12月1日函為程序標的部分，訴請確認無效、撤銷(附表先位聲明2、3；備位聲明備位二1、2及備位三)，均於法未合。

㈣、另為解決陳姓民眾主張其係清水段247地號之視為所有人，申請辦理所有權登記爭執，連江縣政府在107年馬祖地區土地總登記推動小組107年11月9日的第4次會議，對於臨時動議4決議「南竿清水社區係90年間由各地主在縣府協助下一起合建住宅使用人迄今，均有關契據資料得以佐證。本件申請人以視為所有權人提出申請，應不得與時效取得所有權人對抗，俾利土地利用及維護現使用人之安定性」(見連江縣政府113年5月10日函檢附之訴願卷第15-24頁)，核係為個案提供的建議或法律觀點，不發生具體的法律效果，核非行政處分，也不是法律關係本身，原告以之為程序標的部分，訴請確認公法關係不成立、行政處分無效(附表先位聲明1；備

位聲明備位一1)，均於法未合。又原告訴請該決議應為適法變更(附表備位聲明備位一2)，查無原告有何公法上請求權，此部分請求，難認原告有受權利保護之必要，自無理由。

㈤、關於原告108年11月27日視為所有人所有權第一次登記之申請，連江縣地政局於113年8月26日駁回乙節：

⑴、行為時即98年1月23日修正前民法第769條規定：「以所有之意思，20年間和平繼續占有他人未登記之不動產者，得請求登記為所有人。」第770條規定：「以所有之意思，10年間和平繼續占有他人未登記之不動產，而其占有之始為善意並無過失者，得請求登記為所有人。」另民法物權編施行法第9條規定：「依法得請求登記為所有人者，如第3條第1項所定之登記機關尚未設立，於得請求登記之日，視為所有人。」又時效取得土地所有權之占有，須主觀上出於所有之意思，在客觀上有排斥他人獨自支配管領該土地之事實，始足當之。地政機關對於時效取得土地所有權之申請案件，須實質調查是否具備民法關於土地所有權取得時效之要件，非徒以已提出土地四鄰證明書之形式證明為已足。而不論是依民法第769條或第770條規定，均須具備以所有意思占有他人未登記之土地達法定期間以上，否則，難認符合時效取得登記之要件。依土地法第37條第2項授權訂定之土地登記規則第57條第1項第2款並規定：「(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：……□依法不應登記。……」。

⑵、經查，原告108年11月27日申請時所檢附之第三人徐秋金110年2月23日出具之土地四鄰證明書，記載「原告、鄭飛龍及鄭法水合併占有時效，於46開始至61年，……居住地家門口地段長期實質支配有漁具、漁網、農耕器具及生活上桌椅擺設置放等雜項多用途合併時效占有之使用」等文字(見本院卷一第146頁)，核與原告於113年4月19日起訴狀所陳「677地號是原告老家門口土地，民國17至29年由原告父母實際占

有為運作，30、31及34年，陸續由兄姐輔助占有，47年起由三哥鄭飛龍接手管領支配」等語(見本院卷一第27頁)，情節不相符合，關於原告主張其在5、60年前即已視為677地號土地所有人乙節，第三人徐秋金在事隔50年後之110年2月23日出具的土地四鄰證明書內容，已難令人信為真實。此外，677地號當時為開放空間，即使如原告所述放置漁具、漁網、農耕器具及桌椅以供使用等情觀之，亦難認有何實力支配之管領及排他性的占用，依上開規定及說明，不能認為已具備不動產取得時效之要件，更無從據以為視為所有人之認定。則連江縣地政局以113年8月26日駁回通知否准，認事用法並無違誤。至原告所稱在677地號鋪設水泥等語，全卷資料查無可資證明在當時長期鋪設水泥之事實，更無從為有利原告之認定，附此說明。從而，原告就其108年11月27日申請，訴請確認連江縣地政局113年8月26日駁回通知違法或無效、應就未重疊糾紛之677地號5.42平方公尺部分命為徵詢異議公告，及確認113年8月26日駁回通知公法請求權法律關係不成立，另訴請撤銷113年8月26日駁回通知及其訴願決定(附表先位聲明5、6、8；備位聲明備位二3及備位三)，均於法無據。另原告已對連江縣地政局113年8月26日駁回通知不服並起訴救濟，其單獨以連江縣地政局未作成該駁回通知前之未送件審查、未為調處等情節訴請確認違法(附表先位聲明4、7)，均核無保護必要，應併駁回。

㈤、況原告請求視為所有人辦理所有權登記的677地號土地面積為分割前之22.67平方公尺(見本院卷一第141頁申請書)，其中之16.43平方公尺(事後分割後之地號為677-2)，原告已與劉寶金於調解成立，並於113年8月21日登記為劉寶金所有(見本院卷一第455、401頁)，則於此16.43平方公尺部分，在劉寶金之登記未經撤銷前，原告請求辦理所有權登記，亦無理由。

㈥、綜上，原告訴請判決如附表所示之先位聲明及備位聲明，均無理由，其訴應予駁回。

五、結論，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　16　　日

審判長法　官　蘇嫊娟

法　官　魏式瑜

法　官　林季緯

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	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。

一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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　　114　　年　　4　　月　　16　　日

書記官　黃明和