

彰化縣政府訴願決定書（案號 100—403）

府法訴字第 1000058577 號

訴 願 人：○○○

地址：○○縣○○鄉○○村○○鄰○○路○○段○○號

訴願代理人：○○○

地址：○○市○○區○○路○○段○○巷○○號○○樓之
○

原處分機關：彰化縣田中地政事務所

訴願人因申請時效取得地上權登記事件，不服原處分機關 99 年 9 月 1 日田駁字第 000020 號駁回通知書所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內查明後另為適法處分。

事 實

緣訴願人於 98 年○月○日持憑戶籍謄本、印鑑證明、切結書、四鄰證明、房屋稅單影本、水電收據影本等文件向原處分機關申辦本縣○○鄉○○段○○、○○地號土地（下稱系爭土地）時效取得地上權登記。原處分機關依案附相關證明文件予以審查後，認定其尚不足以證明係以行使地上權之意思而占有土地，於 98 年○月○日登記補正通知書流水號字○○○號土地登記案件補正通知書通知補正，嗣以訴願人未能補正「以行使地上權之意思表示」為由，依土地登記規則第 57 條規定駁回申請，訴願人不服，遂向本府提起訴願，經本府 99 年 4 月 19 日府法訴字第 0990015325 號訴願決定：「原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內另為適法之處分。」，原處分機關遂於 99 年 4 月 30 日中地一字第 0990002215 號函請訴願代理人檢送原申請文件辦理審查，並於 99 年 6 月 17 日中地一字第 0990003058 號函請本府釋示後，以訴願人仍無法提出以行使地上權意思而占有之證明文件為由，於 99 年 9 月 1 日以

田駁字第 20 號駁回通知書駁回其申請。訴願人不服，遂向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願意旨略謂：

- (一) 系爭土地於民國 36 年間土地總登記所有權人為「公業○○○○，管理者○○○○」，上開土地在日據時期，訴願人之曾祖父○○○○開墾建屋居住、祖父○○○○、先父○○○○延續繼續居住至民國 65 年 8、9 月間，訴願人○○○○之先父○○○○拆屋重建，並於民國 66 年○月○日以新建房屋名義，向彰化縣稅捐稽徵處員林分處申報稅籍、核定房屋現值，該房屋坐落○○鄉○○村○○路○號（於 67 年○月○日門牌整編為○○鄉○○村○○路○段○○號），稅籍為○○號。先父蕭仁慶於民國 71 年○月○日去世，由訴願人繼承而繼續和平占有並使用該土地至今已達 20 年以上，房屋稅、水費、電費繼續完納不曾間斷。
- (二) 系爭土地自訴願人之先父○○○○興建上開房屋至今已超過 30 年，這三十幾年均未有人出面主張其為公業○○○○之派下員，訴願人亦向該公業之管轄機關即彰化縣二水鄉公所查詢有否申請派下全員證明？二水鄉公所來函謂「未向本所申請派下員證明」。訴願人之歷代祖先在日據時期即已在此土地上建屋居住，至今已達百年以上。訴願人○○○○依民法有關時效取得之規定，並行使地上權之意思繼續、和平、公然占有使用上開土地，至今已達 20 年以上，本件申請人已自行檢附切結書及土地四鄰證明，以行使地上權之意思和平繼續占有，而其占有之始為善意並無過失，且繼續和平占有並占有使用至今，符合臺北市政府地政處 94 年 10 月 11 日北市地一字第 09432576800 號函。
- (三) 田中地政事務所於 98 年 11 月 10 日以第 000371 號補正通知書，謂：依最高行政法院 95 年 9 月份庭長法官聯席會議決議，須檢附開始主張以行使地上權意思而占有當時之書面證明文件。訴願人遂找尋當年（民國 65 年至 66 年間）受僱於訴願人之先父○○○○為其改建房屋之建

築業者○○○先生，在當時先父○○○向○○○先生表明謂：「其土地不是我的，也不是祖先所有，係基於行使地上權意思占有土地改建房屋使用，而且這土地我們祖先以世居在此有好幾代了。」，有○○○所立之證明書可證。再者，在建築房屋當時，以一位建築業者之立場，須為其業主申辦房屋稅籍，並辦理建物所有權第一次登記一事，必須與出資建屋者即訴願人之先父○○○有所溝通，證明人○○○在當時始了解該土地非訴願人祖先所有，先父亦有向其表明係基於行使地上權意思占有土地改建房屋居住使用，即是符合最高行政法院 95 年 9 月庭長法官聯席會議決議之開始主張以行使地上權意思而占有當時之書面證明文件。

- (四) 土地所有權人未向其管轄機關申請派下員證明，土地所有權人自日據時期至今行蹤不明，訴願人及先父○○○無從對其表意，再者，台北市政府及台北縣政府各地政事務所已有類似訴願人之情形，已辦妥時效取得登記地上權之案例，訴願人所提所有上開證件均符合時效取得地上權登記之相關法令規定，如是原處分機關對上開證明書應可信其真正而核准公告登記。訴願人於 99 年 5 月 17 日提出說明書，重新向田中地政事務所收件，而田中地政事務所遂於 99 年 6 月 17 日以中地一字第 0990003058 號函請示彰化縣政府，彰化縣政府亦於 99 年 7 月 8 日以府地籍字第 0990165063 號函示，請依內政部 99 年 7 月 5 日內受中辦地字第 0990045556 號函示辦理。詎，田中地政事務所竟無視於上開內政部函示，無視於訴願人所提出第三人之證明書而駁回本件之申請案件，推委職責，依內政部函示：「…除得參酌上開條文說明之例示外，宜視具體個案情形本依職權辦理。」。竟以本位主義之心態將訴願人所具足之條件成就因時效完成取得地上權登記之權源，一概拒絕准予公告登記之。訴願人只求依公平公正依法處理原則，祈田中地政事務所能透與其他縣市相同案件，一樣准予訴願人許可公告之

處分，以保障平民百姓之權益。

- (五) 訴願人先父○○○於民國 71 年○月○日去世後，訴願人整理資料辦理繼承時，該占有本件系爭土地之地上建築物始由訴願人開始占有管理使用迄今已逾 28 年之久，田中地政事務所課長建議「應另提出第三人證明有本於行使地上權之意思占有系爭土地，才能符合要件。」，訴願人遂積極尋找○○○之遺物，才於先父○○○之長子○○○居所找到民國 65 年間拆屋重建本件系爭房屋之帳務資料及彰化縣稅捐稽徵處員林分處申報稅籍、核定房屋現值之函件，○○○先生並願意出具證明書證明。訴願人發現新事證，遂重新向田中地政事務所收件並主張時效期間提前自先父○○○向稅捐處申報新建房屋稅籍之民國 66 年○月○日起至 86 年○月○日止為時效完成日期依事實更正 86 年 6 月 14 日，並非憑空捏造、自相矛盾，係訴願人繼承先父○○○遺產承續其事證。
- (六) 田中地政事務所至二水查訪已故 28 年之久先父○○○，在地方上已是一個作古 28 年之人，試問有幾人知曉，先父○○○在世時是一位平凡之公務人員，非名人，再左鄰右舍耆老之人不是已作古、便是臥病在床之人，田中地政事務所去查訪作古近 30 年之人，而據以認定○○○所立之證明書難以採認，實是可議。
- (七) 最高法院 98 年度台上字第 266 號確認地上權不存在事件已明白指出證據之認定應秉持公平公正之原則，及對於年代久遠之祭祀公業之相關案件之證據更應從寬認定。訴願人（或先父○○○）從占有之始，從未向他人或公業○○○表達以無權占有或所有之意思而占有，更未有他人來收取租金、更無從向所有權人有借貸之意思為之，訴願人提出證物在在符合上開最高法院所認定民事訴訟法第 277 條但書條文之規定。○○○先生作證非一般之第三人，田中地政事務所更視而不見，而強詞奪理不予採納云云。

二、答辯意旨略謂：

- (一) 查本案於 98 年○月○日前經本所第 41180 號收件並補正駁回在案，其主張時效取得日期為 91 年○月○日，復於同年○月○日本所第 50730 號收件補正後，訴願人始檢具○○○之證明書，並同時更改原主張時效完成日期為 86 年 6 月 14 日，此日期於主張時效取得至為關鍵，而前後主張已自相矛盾。
- (二) 本案前經訴願會決定原處分撤銷，本所旋依訴願決定意旨，擬參照台北高等行政法院 92 年度訴字第 3810 判決之精神准予公告，專案陳報鈞府轉請內政部釋示，為內政部乃釋復請依「土地登記規則第 118 條第 1 項規定辦理，至何種文件始足當為『以行使地上權意思而占有之證明文件』，除得參酌上條文說明例示外，宜視具體個案情形本依職權辦理」。故本所乃依土地登記規則第 118 條修正說明，對本案進行補正駁回，依法並無違誤。
- (三) 又查臺北市政府地政處以 94 年 10 月 11 日北市地一字第 09432576800 號函「研商齊一本市各地政事務所登記案件之法令見解及審查標準」第二次會議紀錄編號 19 決議：「申請人已敘明其有以行使地上權之意思而占有為已足，又表意人之意思表示無從證明，故不要求申請人檢附切結書，而由申請人敘明即可。」惟依土地登記規則第 118 條規定仍須予以審查，是本所審查駁回依法有據。本案訴願人檢附○○○所立之證明書為「以行使地上權意思占有」之證明文件，惟證明書所立日期為 98 年 11 月 13 日，被證明人資料填寫為○○○，內容記述民國 66 年 6 月○○○說過的話語，用字專業有理，且○○○業已亡故，本所無從查證虛實。為求審慎，本所於系爭土地附近進行實地訪查，惟受訪人全未聽過○○○，遂該證明書本所難以採認。
- (四) 依內政部對本案函示列出 4 項相關足以證明行使地上權之證明文件，若以函示說明例第 4 項「占有人於占有他人土地之始，即將以行使地上權意思表示於外部並取得第三人之證明等之相關證明文件」作為證明，本所以為

該函示原意應為「占有之始」即取得第三人證明之「相關證明文件」，而非第三人於申請人申請登記後，再自立之證明書。

- (五) 行使地上權之意思，乃占有人內心之狀態，而依土地登記規則之規定，登記機關就登記申請所為審查方法，係以書面審查為原則，就占有人有無行使地上權之意思，實非以申請人提出之書面文件資料即足為實質正確之審查，而應綜合申請人所提出文件資料及可資證明之相關客觀事實，予以綜合判斷認定。民事訴訟舉證責任分配是否有顯失公平之情事應由法官就訴訟中雙方攻擊防禦方法為判斷取捨，訴願人申請時效取得地上權登記，本所僅得本於職權依法令規定就訴願人所檢附之證明文件為適切之調查認定。本案○○○所立之證明書雖附有戶籍謄本及印鑑證明，似可推定其具形式之證據力，而該文書是否具備實質之證據力仍應加以審認，惟經本所實地訪查，仍無法認定該證明書所載○○○將行使地上權之意思表示表示於外部云云。

理 由

- 一、按「以所有之意思，二十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」、「以所有之意思，十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無過失者，得請求登記為所有人」、「前四條之規定，於所有權以外財產權之取得，準用之。」、「占有人規定其為以所有之意思，善意、和平及公然占有者。經證明前後兩時為占有者，推定其前後兩時之間，繼續占有。」、「占有之繼承人或受讓人，得就自己之占有，或將自己之占有與其前占有之占有合併，而為主張…。」、「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者。」、「土地總登記後，因主張時效完成申請地上權登記時，應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。」、「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一百一十八條辦理。」於行為時民法第 769 條、第 770 條、第 772 條、第 944 條、第 947 條暨土地登記規則第 57 條第 1 項第 4 款、118 條第 1 項及時效取得地上權登記審查要點第 1 點分別定有明文。

二、訴願人於 98 年○月○日向原處分機關申請系爭土地時效取得地上權登記。原處分機關依案附相關證明文件予以審查後，認定其尚不足以證明係以行使地上權之意思而占有土地，經原處分機關依土地登記規則第 57 條第 1 項第 4 款規定，於 98 年○月○日田駁字 000061 號土地登記案件駁回通知書駁回其申請，訴願人遂向本府提起訴願，經本府 99 年 4 月 19 日府法訴字第 0990015325 號訴願決定：「原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內另為適法之處分。」，原處分機關嗣後以訴願人仍無法提出以行使地上權意思而占有之證明文件為由，以 99 年 9 月 1 日田駁字第 20 號駁回通知書駁回其申請。訴願人於同年 99 年 9 月 30 日繕具申復書，就原處分機關駁回處分為不服之表示，該申訴書應視為訴願人已提起訴願，合先敘明。

三、取得時效規定乃為促使原權利人善盡積極利用其財產之社會責任，並尊重長期占有之既成秩序，以增進公共利益而設（司法院大法官會議釋字第 291 號、第 350 號、第 451 號解釋參照）。99 年 6 月 28 日修正前土地登記規則第 118 條雖未就「行使地上權之意思而占有他人土地之證明文件」明列為申請時效取得地上權之應備文件，惟依民法第 772 條準用第 769 條、第 770 條規定，主張地上權取得時效之第一要件須為以行使地上權之意思而占有，若非以行使地上權之意思而占有，其取得時效，不能開始進行（最高法院 64 年臺上字第 2552 號判例、90 年臺上字第 1434 號判決參照），故行使地上權之意思既不在民法第 944 條法律推定之列，地政機關審查因時效取得地上權登記申請事件時，申請人需提出「行使地上權之

主觀意思而占有」之證明文件，至為灼然，蓋占有土地建築房屋，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，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（最高行政法院 95 年 9 月份庭長法官聯席會議決議參照）。行使地上權之意思非為法律行為之法效意思，更無須為取得地上權之意思，係事實上對於占有之土地具有與地上權人為相同支配地位而言，應以其是否有作為地上權人態樣而行使其權利之客觀事實判斷，審查機關並應為實質審查（最高行政法院 89 年度判字第 3019 號判決參照）。

- 四、訴願人主張其於 98 年 9 月 4 日向原處分機關申請系爭土地時效取得地上權登記時，已自行檢附切結書及土地四鄰證明，以行使地上權之意思和平繼續占有，祈田中地政事務所能夠與其他縣市相同案件，一樣准予訴願人許可公告之處分云云。經查，依內政部 99 年 7 月 5 日內授中辦地字第 0990045556 號函：「…查本部已於 99 年 6 月 28 日發布修正土地登記規則第 118 條條文…修正說明略以：『…主張以行使地上權之意思而占有，應負舉證責任…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；或以為申請地上權設定登記而未完成登記；或以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…』，本案仍請依上開規定辦理。至何項文件始足當為『以行使地上權意思而占有之證明文件』，除得參酌上開條文說明之例示外，宜視具體個案情形本依職權辦理。」，則如何為行使地上權意思證明文件之提出，實務尚有分歧，訴願人雖援引臺北市政府地政處 94 年 10 月 11 日北市地一字第 09432576800 號函「研商齊一本市各地政事務所登記案件之法令見解及審查標準」第二次會議紀錄，以他縣市實務作業方式主張簽立切結書之

效力，惟原處分機關既有視具體個案依職權實質審查之權限，訴願人所持見解僅屬個案或地區之法律意見，於內政部未本於中央主管機關地位作出一般性解釋或於實務上形成多數性見解時，尚未產生法律上或事實上之拘束力，仍不因此限制原處分機關審查權限，故訴願人所述，容有誤解。

五、至訴願人主張有○○○所立之證明書符合最高行政法院 95 年 9 月庭長法官聯席會議決議之開始主張以行使地上權意思而占有當時之書面證明文件，田中地政事務所去查訪作古近 30 年之人，而據以認定○○○所立之證明書難以採認，實是可議一節。查 99 年 6 月 28 日修正之土地登記規則第 118 條規定之修正意旨及內政部前揭函示，既未將訴願人得提出之證明文件限縮於「『占有之始』即取得第三人證明之『相關證明文件』」，訴願人出具存有案外人○○○簽名、蓋章之證明書，是否仍得認定訴願人未盡其舉證之責，要非無疑；且系爭土地附近居民縱未曾聽聞訴願人之先父○○○，惟訴願人之先父○○○確設籍於系爭土地上之建物（本縣二水鄉聖化村員集路 636 號），他人知悉○○○與該等證明書真實性之間是否存有關聯性，亦值商榷。今原處分機關未實際訪查案外人陳樹座或為其他事證之調查，而逕行否定該等證明書內容之真正，並以訴願人無法提出行使地上權之證明文件為由駁回其申請，未盡調查之責，顯有違行政程序法第 43 條之規定，而應予以撤銷，由原處分機關審酌現行地上權時效取得制度存在之必要性、發展性，於 2 個月內查明後另為適法之處分，以昭折服。

五、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條規定，決定如主文。

訴願審議委員會 主任委員 張瑞濱（請假）

委員 呂宗麟

委員 李玲瑩
委員 邱文津
委員 林宇光
委員 陳廷墉
委員 張奕群
委員 張富慶
委員 溫豐文
委員 蕭文生

中 華 民 國 100 年 5 月 10 日

縣 長 卓 伯 源