

訴願人 〇〇〇

原處分機關 臺北市松山地政事務所

右訴願人因申請建物第一次測量及建物所有權第一次登記事件，不服原處分機關九十二年十月六日松山駁字第〇〇〇一一一號通知所為處分、九十二年十月七日北市松地二字第〇九二三一二九四五〇〇號函復內容及未就建物所有權第一次登記申請書為准駁，提起訴願，本府依法決定如左：

#### 主 文

- 關於原處分機關九十二年十月六日松山駁字第〇〇〇一一一號通知部分，訴願駁回。
- 關於原處分機關九十二年十月七日北市松地二字第〇九二三一二九四五〇〇號函部分，訴願不受理。
- 關於原處分機關未就建物所有權第一次登記申請書為准駁部分，應由原處分機關於收受決定書之次日起五十日內速為處分。

#### 事 實

- 緣訴願人之母〇〇〇〇（已歿）於七十七年五月十四日，就其所有之本市信義區〇〇段〇〇小段〇〇、〇〇之〇〇、〇〇及〇〇之〇〇地號等四筆持分土地，與案外人〇〇〇簽訂合建契約書。嗣經本府工務局（以下簡稱工務局）於七十九年二月二十三日核發七九建字第XXXX號建造執照，其起造人為案外人〇〇〇，核准建築地點為本市信義區〇〇路〇〇段〇〇巷，建築基地為〇〇段〇〇小段〇〇、〇〇之〇〇、〇〇之〇〇、〇〇、〇〇之〇〇、〇〇之〇〇及〇〇之〇〇地號等七筆土地，規定竣工期限為八十年八月二十二日，並經核准竣工展期二次。上開起造人〇〇〇會同承造人及監造人向工務局報備達竣工標準，並於八十四年八月十日申請核發使用執照，經工務局於八十四年九月六日通知補正在案。〇〇〇於八十七年十一月十五日死亡，惟其繼承人迄未辦理變更起造人名義或代表會章請領使用執照。
- 訴願人於九十一年九月十日具狀向原處分機關申請時效取得前開尚未領得使用執照之本市信義區〇〇路〇〇段〇〇巷〇〇弄〇〇號〇〇樓之建物所有權登記，案經原處分機關認有法令適用疑義，以九十一年十月二日北市松地一字第〇九一三一三〇三一〇一號函報請臺北市政府地政處釋示，經該處報經內政部以九十一年十二月五日臺內中地字第〇九一〇〇八六〇七三號函釋略以：「……說明：……二、……實施都市計畫地區，應依建築法申請許可，領得使用執照始為合法建築物。另……本案建築工程如確於

建造執照有效期間興建完成者，得補領使用執照，並據以核發謄本，合先敘明。三、...  
....本案建物既已依規定申請建造執照有案，倘符合建築法規定者，請貴轄建築主管機關輔導其申請核發使用執照，以解懸案，至有關辦理建物所有權第一次登記，應請貴處依上開規定妥處。」原處分機關依上開函釋意旨，以九十一年十二月二十三日北市松地一字第0九一三一八〇九二〇〇號函通知訴願人應先向工務局（建築管理處）申請取得使用執照，再依相關規定程序向原處分機關申辦建物所有權第一次測量、建物所有權第一次登記或其他相關登記。訴願人不服，向本府提起訴願，案經本府九十二年七月三十一日府訴字第0九二一六九五〇四〇〇號訴願決定：「原處分撤銷，由原處分機關於收受決定書之次日起五十日內另為處分。」其理由略以：「.....五、惟查土地登記之申請，應提出登記申請書等相關文件，登記機關接收登記申請書時，應即收件，而有登記申請書不合程序者，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十五日內補正，逾期未補正或未照補正事項完全補正者，則駁回登記之申請，前揭土地登記規則第三十四條第一項、第五十四條第一項、第五十六條第二款及第五十七條第一項第四款定有明文。本件訴願人於九十一年九月十日以聲（申）請狀向原處分機關申請因時效取得建物所有權登記，揆諸上開論旨，原處分機關即應通知訴願人補正登記申請書等，倘訴願人逾期不補正者方予駁回登記之申請。原處分機關未踐行上開法定程序，終難謂妥適。.....」

三、原處分機關爰以九十二年八月十三日北市松地一字第0九二三一〇一七八〇〇號函通知訴願人，依地籍測量實施規則第二百七十九條、土地登記規則第三十四條、第七十九條等規定，檢具土地登記申請書、系爭建物之使用執照及足資證明訴願人主張取得所有權之法律關係證明文件等，向原處分機關申辦建物第一次測量及建物所有權第一次登記或其他相關登記；訴願人於九十二年九月八日以原處分機關收件信義建字第四一八號建物測量申請書，同時填具土地登記申請書，向原處分機關申辦系爭建物第一次測量，案經原處分機關就測量案部分審查結果，以九十二年九月十七日松山補字第0〇〇二〇六號通知請訴願人於接到通知之日起十五日內補正系爭建物之使用執照及竣工平面圖等事項。訴願人於九十二年十月二日提出補正函略以：「.....說明：.....四、本人係準據民法第七百七十條、司法院大法官會議解釋釋字第二九一號基於時效利益之登記請求權向貴所請求登記為建物所有權人。五、貴所準據地籍測量實施規則要求本人補正『使用執照』、『竣工平面圖』明顯違反中央法規標準法第十一條規定（地籍測量實施『規則』抵觸民法『法律』）。六、七九年建字〇一二四號建照（造）執照起造人：〇〇〇死亡，本人已準據土地登記規則第七十九條：檢具該建物比鄰之土地或建物所有人一人以上的保證書（地主：〇〇〇、〇〇〇保證切結）、土地四鄰證明書兩份（地主：〇〇〇、〇〇〇）及〇〇里長出具的證明書作為權利證明文件及代替起造人分配協議書。

……」案經原處分機關以訴願人逾十五日未補正系爭建物使用執照及竣工平面圖，依地籍測量實施規則第二百十三條第三款規定，以九十二年十月六日松山駁字第000一一號通知駁回訴願人申請建物第一次測量案；另以九十二年十月七日北市松地二字第0九二三一二九四五00號函通知訴願人仍應先取得使用執照後，再申辦建物所有權第一次登記。訴願人不服，於九十二年十月二十日向本府提起訴願，同年十一月二十四日及十二月十八日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯到府。

### 理 由

- 一、查本件訴願書之主旨雖載明「為就 貴所松山駁字一一號通知及北市松地二字第0九二三一二九四五00號函提起訴願……」惟查上開訴願書說明二又載「本人準據民法七百七十條……聲請『時效取得建物所有權』……」，且九十二年十一月二十二日訴願補充理由書說明略以：「……三……壹、原處分機關以無『使用執照』為由駁回訴願人的登記請求權……貳、原處分機關未就訴願人的登記請求權為任何准駁或說明……」為維訴願人之權利，探求其真意，故認訴願人不服者，除原處分機關九十二年十月六日松山駁字第000一一號通知及九十二年十月七日北市松地二字第0九二三一二九四五00號函外，尚不服原處分機關未就建物所有權第一次登記申請書部分予以准駁，合先敘明。
- 二、按訴願法第一條第一項規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」第二條規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。前項期間，法令未規定者，自機關受理申請之日起為二個月。」第三條第一項規定：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」第七十七條第八款規定：「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：……八、對於非行政處分或其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願者。」第八十二條第一項規定：「對於依第二條第一項提起之訴願，受理訴願機關認為有理由者，應指定相當期間，命應作為之機關速為一定之處分。」  
土地法第三十七條規定：「土地登記，謂土地及建築改良物之所有權與他項權利之登記。土地登記之內容、程序、規費、資料提供、應附文件及異議處理等事項之規則，由中央地政機關定之。」第四十七條規定：「地籍測量實施之作業方法、程序與土地複丈、建物測量之申請程序及應備文件等事項之規則，由中央地政機關定之。」  
土地登記規則第一條規定：「本規則依土地法第三十七條第二項規定訂定之。」第三十四條第一項規定：「申請登記，除本規則另有規定外，應提出下列文件：一、登記申請書。二、登記原因證明文件。三、已登記者，其所有權狀或他項權利證明書。四、申請

人身分證明。五、其他由中央地政機關規定應提出之證明文件。」第五十六條第二款規定：「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十五日內補正：……二、登記申請書不合程序，或應提出之文件不符或欠缺者。」第五十七條第一項第四款規定：「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者。」第七十八條規定：「申請建物所有權第一次登記前，應先向登記機關申請建物第一次測量。」第七十九條第一項規定：「申請建物所有權第一次登記，應提出使用執照或依法得免發使用執照之證件及建物測量成果圖。有下列情形之一者，並應附其他相關文件：一、區分所有之建物申請登記時，如依其使用執照無法認定申請人之權利範圍及位置者，應檢具全體起造人分配協議書。二、申請人非起造人時，應檢具移轉契約書或其他證明文件。」

地籍測量實施規則第一條規定：「本規則依土地法第四十七條規定訂定之。」第二百十三條規定：「地政事務所受理複丈案件，收件後經審查有下列各款情形之一者，應以書面敘明法令依據或理由駁回之……三、逾期未補正或未依補正事項完全補正者。」第二百七十九條第一項規定：「申請建物第一次測量，應填具申請書，檢附建物使用執照、竣工平面圖及其影本或依法得免發使用執照之證件，其有下列情形之一者，並應依各該規定檢附文件正本及其影本：一、區分所有建物，依其使用執照無法認定申請人之權利範圍及位置者，應檢具全體起造人分配協議書。二、申請人非起造人者，應檢具移轉契約書或其他證明文件。」第二百八十條第一項規定：「申請建物第一次測量時，得同時填具建物所有權第一次登記申請書，並提出土地登記規則第七十九條所規定之有關權利證明文件。地政事務所測量後將建物測量成果圖附於登記申請書後連同各項證明文件直接依照登記程序辦理建物所有權第一次登記。」

行政法院四十四年度判字第十八號判例：「提起訴願，以有行政處分之存在為前提要件。所謂行政處分，乃行政主體就具體事件所為之發生法律上效果之單方的行政行為。至行政官署所為單純的事實之敘述或理由之說明，既不因該項敘述或說明而生法律效果，自非行政處分，人民對之，即不得提起訴願。」

三、本件訴願及補充理由略以：

- (一) 訴願人依民法第七百七十條規定及司法院釋字第二九一號解釋申請時效取得系爭建物所有權，均遭原處分機關及工務局駁回，令訴願人無所適從。
- (二) 「取得時效制度，係為公益而設，依此制度取得之財產權應為憲法所保障。」司法院釋字第二九一號解釋有案。
- (三) 土地登記規則、土地法第三十七條與民法第七百七十條，並無特別法優先於普通法之關係。本案係中央地政機關依土地法第三十七條授權訂定土地登記規則時，因立法疏

失，未週延考量取得時效利益人的權利所造成。

(四) 建造執照起造人○○○死亡，其繼承人至今未繼承起造人資格，訴願人向工務局申請部分使用執照，亦因非起造人而被駁回，原處分機關為民法第七百七十條之受理機關，若亦駁回申請，則民法第七百七十條規定如何適用？

(五) 原處分機關未就訴願人之登記請求權為任何准駁或說明，其程序違法明顯可見。

(六) 系爭建造執照早經違反建築法第五十三條而作廢，且起造人死亡近六年，該建物各樓層均住滿人家，若要再行辦理「使用執照」，豈非緣木求魚？

四、關於原處分機關九十二年十月六日松山駁字第000一一號通知部分：

按申請建物第一次測量，應填具申請書，並檢附建物使用執照、竣工平面圖等文件，為前揭地籍測量實施規則第二百七十九條第一項規定所明定。又依土地法第四十七條規定訂定之地籍測量實施規則第二百七十九條第一項規定有無違反中央法規標準法第十一條規定，並非訴願審議範圍。準此，本件訴願人於九十二年九月八日，以原處分機關收件信義建字第四一八號建物測量申請書向原處分機關申辦系爭建物第一次測量，經原處分機關以九十二年九月十七日松山補字第000二〇六號通知請訴願人於接到通知之日起十五日內補正系爭建物之使用執照及竣工平面圖等文件，揆諸上開論旨，自屬有據。然訴願人於九十二年十月二日補正時，以地籍測量實施規則相關規定（第二百七十九條第一項規定）違反中央法規標準法第十一條規定為由，並未補具系爭建物之使用執照及竣工平面圖。原處分機關爰以訴願人逾期未補正，依地籍測量實施規則第二百十三條第三款規定，以九十二年十月六日松山駁字第000一一號通知駁回訴願人建物第一次測量申請案，並無不合，此部分原處分應予維持。

五、關於原處分機關九十二年十月七日北市松地二字第0九二三一二九四五〇〇號函部分：

查原處分機關以九十二年十月六日松山駁字第000一一號通知駁回訴願人建物第一次測量申請案後，復以九十二年十月七日北市松地二字第0九二三一二九四五〇〇號函通知訴願人略以：「主旨：有關臺端申辦……建物第一次測量乙案……說明：.... .二、查臺北市政府九十二年七月三十一日府訴字第0九二一六九五〇四〇〇號訴願決定書理由四、『……本件系爭建物未領有使用執照，是以訴願人縱已符合民法第七百七十條時效取得不動產所有權登記請求權之要件，揆諸上開論旨，仍不得依土地登記規則第二十七條第十五款規定請求登記。職是，原處分機關函請訴願人取得使用執照後，再申辦建物所有權第一次登記或其他相關登記，尚無不合。』，故臺端應先取得使用執照後，再申辦建物所有權第一次登記，先予敘明。三、……本案仍請臺端依臺北市政府前揭訴願決定書意旨及前開地籍測量實施規則規定檢附建物使用執照、竣工平面圖及其影本，並依臺北市全面實施建築改良物所有權第一次登記僅勘測建物位置免再勘測建物平面圖作業方案第三點規定，於竣工平面圖上，就區分所有之建物範圍，註明門牌，

以紅實線繪明，其附屬之建物範圍，則以紅虛線繪明；倘依其使用執照無法認定臺端之權利範圍及位置者，並請檢具全體起造人分配協議書後，始得辦理。」按上開函係原處分機關向訴願人詳述本件測量案之駁回理由，並告知訴願人系爭建物登記之解決方法，核屬單純之理由說明及行政指導，並非對訴願人所為之行政處分。訴願人遽對之提起訴願，揆諸前揭訴願法規定及行政法院四十四年度判字第十八號判例意旨，自非法之所許。

#### 六、關於原處分機關未就建物所有權第一次登記申請書為准駁部分：

- (一) 查訴願人向原處分機關申請系爭建物第一次測量時，同時填具系爭建物所有權第一次登記申請書。原處分機關以上開九十二年十月六日松山駁字第000一一號通知駁回訴願人測量申請案後，並未就登記申請案為任何函復，訴願人爰主張原處分機關未就登記案為任何准駁或說明，其行政處分程序違法云云。按地籍測量實施規則第二百八十條第一項規定：「申請建物第一次測量時，得同時填具建物所有權第一次登記申請書，並提出土地登記規則第七十九條所規定之有關權利證明文件。地政事務所測量後將建物測量成果圖附於登記申請書後連同各項證明文件直接依照登記程序辦理建物所有權第一次登記。」本件依原處分機關之答辯書及九十三年四月二十六日至本府訴願審議委員會言詞辯論表示，現行地政實務上，就有關申請人依上開地籍測量實施規則第二百八十條第一項規定，同時提出申請建物第一次測量及建物所有權第一次登記之案件，因未經建物第一次測量前，無從辦理建物所有權第一次登記，故對於有關建物所有權第一次登記部分之申請，於未經地政機關實施測量前，皆未掛有收文字號且未收取相關登記規費；上開地籍測量實施規則之規定，僅係在便利申請人於建物第一次測量案件通過後，即得辦理建物所有權第一次登記之作業，毋庸往返遞件申請。由上開原處分機關答辯內容及言詞辯論所示意見，本件原處分機關未就建物所有權第一次登記申請書為准駁部分，尚非無據。
- (二) 惟查原處分機關得否因上開現行地政機關內部作業流程，據以否認訴願人對於上開建物所有權第一次登記案件已提出申請之客觀事實？換言之，原處分機關得否就訴願人併同建物第一次測量案件所同時遞件申請之建物所有權第一次登記案件，以內部作業上未掛有收文字號並收取規費為由，而抗辯主張未收件辦理上開申請案？即有可疑。本件於訴願人自九十二年九月八日提出上開建物所有權第一次登記案起，迄已逾數月，惟原處分機關仍未就上開登記申請案件有所准駁，是訴願人指摘原處分機關就上開已提出申請之建物所有權第一次登記案件之處理，有訴願法第二條所稱於法定期間內應作為而不作為之違法，非無理由。從而，此部分應由原處分機關於收受決定書之次日起五十日內速為處分。

#### 七、綜上論結，本件訴願為部分程序不合，本府不予受理，部分無理由，部分有理由，爰依

訴願法第七十七條第八款、第七十九條第一項及第八十二條第一項之規定，決定如主文。  
。

訴願審議委員會主任委員 張明珠  
委員 陳敏  
委員 薛明玲  
委員 楊松齡  
委員 曾巨威  
委員 曾忠己  
委員 劉靜嫻  
委員 陳淑芳  
委員 林世華  
委員 蕭偉松

中華民國九十三年四月三十日市長 馬英九

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行

如對本決定駁回或不受理部分不服者，得於收受本決定書之次日起二個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟，並抄副本送本府。

(臺北高等行政法院地址：臺北市大安區和平東路三段一巷一號)