

臺北市政府 96.11.19. 府訴字第 09670298200 號訴願決定書

訴 願 人：○○○

送 達 代 收 人：○○○

原 處 分 機 關：臺北市大安地政事務所

訴願人因申請時效取得地上權登記事件，不服原處分機關 96 年 4 月 26 日安字第 42345 號駁回通知書，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 30 日內另為處分。

事 實

緣訴願人委由代理人○○○以原處分機關 95 年 10 月 27 日收件大安字第 42345 號土地登記申請書，檢具戶籍謄本等相關文件，就本市大安區○○段○○小段○○、○○及○○等 3 筆地號國有土地（管理機關：國防部軍備局）申請時效取得地上權登記。案經原處分機關審查後，以 95 年 11 月 7 日安字第 42345 號補正通知書通知訴願人於接到通知之日起 15 日內補正，訴願人於 95 年 11 月 22 日補正。嗣原處分機關以 95 年 11 月 28 日北市大地一字第 09 531506200 號函請財政部國有財產局查明系爭土地是否屬公有公用物或公有公共用物，及以同日北市大地一字第 09531518600 號函請國防部軍備局查明本市大安區○○○路○○段○○巷○○號建物是否屬公有眷捨；嗣經財政部國有財產局轉請國防部軍備局查處逕復，並經國防部軍備局以 95 年 12 月 8 日昌易字第 0950017295 號函復原處分機關略以，系爭土地業奉行政院核列「國軍老舊眷村改建總冊土地清冊」土地，係屬國有財產法第 4 條所稱國有公用財產，其地上建物依國軍軍眷業務處理要點第 8 條（點）規定，在公有土地上自費興建之建物比照公產管理。惟未提出相關證明文件，原處分機關嗣依土地登記規則第 118 條規定，以 95 年 12 月 21 日北市大地一字第 09531620500 號公告在案，期間自 95 年 12 月 22 日至 96 年 1 月 20 日止。公告期間，國防部軍備局以 96 年 1 月 3 日昌易字第 0960000254 號函向原處分機關提出異議，原處分機關乃依土地法第 59 條規定，邀集訴願人及異議人於 96 年 2 月 6 日試行協調。因申請人及異議人未達成協定，原處分機關乃依直轄市縣（市）不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法第 13 條規定，將本案移送本市不動產糾紛調處委員會調處，嗣經該會 96 年 3 月 22 日 96 年第 2 次會議調處結果略以：「本案經本會調解不成，由本會裁處如下：

本案國有土地前經國防部核撥與申請人之父○○○上將使用，○○○君於90年1月15日死亡，依民法第472條第4款規定，借用人死亡，出借人得終止契約，惟異議人國防部未表明終止契約，故本案不符時效取得要件，依法不應登記。」本府地政處乃以96年4月2日北市地一字第09630747200號函檢送調處紀錄表予訴願人及異議人等在案，原處分機關嗣並依上開調處結果，以96年4月26日安字第42345號土地登記案件駁回通知書駁回訴願人之申請。上開駁回通知書由代理人○○○於96年4月27日領取。訴願人不服，於96年5月23日經由原處分機關向本府提起訴願，7月6日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

一、按民法第472條第4款規定：「有左列各款情形之一者，貸與人得終止契約：……四、借用人死亡者。」第770條規定：「以所有之意思，10年間和平繼續佔有他人未登記之不動產，而其佔有之始為善意並無過失者，得請求登記為所有人。」第772條規定：「前4條之規定，於所有權以外財產權之取得準用之。」

國有財產法第4條規定：「國有財產區分為公用財產與非公用財產兩類。左列各種財產稱為公用財產：一、公務用財產：各機關、部隊、學校、辦公、作業及宿舍使用之國有財產均屬之。二、公共用財產：國家直接供公共使用之國有財產均屬之。三、事業用財產：國營事業機關使用之財產均屬之。但國營事業為公司組織者，僅指其股份而言。非公用財產，係指公用財產以外可供收益或處分之一切國有財產。」

土地法第59條規定：「土地權利關係人，在前條公告期間內，如有異議，得向該管直轄市或縣（市）地政機關以書面提出，並應附具證明文件。因前項異議而生土地權利爭執時，應由該管直轄市或縣（市）地政機關予以調處，不服調處者，應於接到調處通知後15日內，向司法機關訴請處理，逾期不起訴者，依原調處結果辦理之。」

土地登記規則第57條第1項第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及法令依據，駁回登記之申請：……二、依法不應登記者。」第118條規定：「土地總登記後，因主張時效完成申請地上權登記時，應提出佔有土地四鄰證明或其他足資證明開始佔有至申請登記時繼續佔有事實之文件。前項登記之申請，經登記機關審查證明無誤應即公告。公告期間為30日，並同時通知土地

所有權人。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。.....」時效取得地上權登記審查要點第 1 點規定：「佔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 3 點規定：「佔有人佔有土地有下列情形之一者，不得申請時效取得地上權登記：屬土地法第 14 條第 1 項規定不得私有之土地。.....」第 13 點規定：「登記機關接收申請登記案件，經審查無誤後，應即公告，公告期間為 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，並應通知執行法院及限制登記請求權人。前項申請登記案件審查結果涉有私權爭執者，應依土地登記規則第 57 條第 1 項第 3 款規定以書面敘明理由駁回之。」

直轄市縣（市）不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法第 13 條規定：「不動產糾紛案件，除本法第 46 條之 2、第 59 條第 2 項、土地登記規則第 75 條、第 118 條第 4 項之不動產糾紛案件得由該管登記機關主動移送調處外，當事人一造應具備下列文件向土地所在地之直轄市、縣（市）地政機關申請，並按對造及權利關係人人數，提出繕本：.....」第 17 條規定：「調處時，先由當事人試行協定，協定成立者，以其協定為調處結果，並作成書面紀錄，經當場朗讀後，由當事人及調處委員簽名或蓋章。前項調處有多數當事人時，兩造各得推舉 1 人至 3 人試行協定。」第 18 條規定：「當事人試行協定未成立或任何一造經 2 次通知不到場者，本會或區域性不動產糾紛調處委員會應就有關資料及當事人陳述意見，予以裁處，作成調處結果。申請調處之案件，已向登記機關申請登記者，並應依調處結果，就申請登記案件為準駁之處分。前項調處結果，應以書面通知當事人。通知書應載明當事人如不服調處結果，應於接到通知後 15 日內，以對造人為被告，訴請司法機關處理，並應於訴請司法機關處理之日起 3 日內將訴狀繕本送該管直轄市、縣（市）地政機關，逾期不起訴者，依調處結果辦理。」

最高法院 72 年臺上字第 5040 號判決要旨：「.....公有公用物或公有公共用物（前者為國家或公共團體以公有物供自己用，後者提供公眾共同使用，以下統稱為公物），具有不融通性，不適用民法上取得時效之規定。又在通常情形，公物如失去公用之形態（如城壕淤為平地），不復具有公物之性質，固不妨認為已經廢止公用，得為取得時效

之標的。然例外的，其中如經政府依土地法編定之公用道路或水溝，縱因人為或自然因素失去其公用之形態，在奉准廢止而變更為非公用地以前，難謂已生廢止公用之效力，仍無民法上取得時效規定之適用。……」

二、本件訴願及補充理由略以：

- (一) 訴願人自 71 年 10 月 19 日起即基於行使地上權之意思，和平、公然、繼續佔有系爭土地，並於其上建築房屋，佔有迄今已逾 20 年。原處分機關未依土地登記規則第 118 條第 1 項至第 3 項及時效取得地上權登記審查要點第 13 點規定，依法「立即」公告，反而分別通知財政部國有財產局及國防部軍備局，詢問系爭土地是否為公有公用物或公有公共用物及房屋是否為公有眷捨，並遲至 95 年 12 月 21 日始辦理公告，原處分機關違反前揭土地登記規則及審查要點規定。
- (二) 原處分認定之主要基礎為國防部軍備局提出之土地使用權證明書，惟該證明書明確記載其有效時限僅至 64 年 3 月 20 日止，顯然訴願人於 71 年 10 月 19 日佔有系爭土地建築房屋使用時，國防部軍備局並無同意提供土地之表示，則訴願人顯係基於行使地上權之意思而佔有，要與民法之使用借貸無涉，原處分機關別無其他證據支援，即認本件屬於使用借貸關係，認事用法均有違誤。
- (三) 訴願人申請地上權登記之地號包括大安區○○段○○小段○○、○○及○○地號等 3 筆土地，而前開土地使用權證明書所載之地號僅限於重測後○○段○○地號，縱認本件有使用借貸之關係，亦不包括○○及○○等 2 筆地號土地；惟原處分未說明為何亦不得申請地上權之理由，顯有理由不備之違法。
- (四) 系爭土地自 71 年起即由訴願人以行使地上權之意思和平繼續佔有迄今，並無其他用途，非屬國有財產法第 4 條所稱公務用或公共用財產。國防部軍備局所引「國軍軍眷業務處理作業要點」並非中央法規標準法第 3 條規定之法規命令，對外不生效力。且訴願人所有系爭建物並未奉准列管，並無該要點第 8 點規定之適用。而所謂比照公產管理之意義為何？未見說明，公產管理亦無不得申請地上權之限制。
- (五) 系爭建物係訴願人自行出資興建，國防部軍備局亦無任何列管紀錄，此與一般由公家機關出資興建宿舍提供予員工於在職期間使

用，實務上認為屬「使用借貸」之法律關係截然不同，國防部軍備局意圖以使用借貸之關係混淆本件基礎事實，並不可採。

- (六) 依土地登記規則第 118 條第 1 項至第 3 項及時效取得地上權登記審查要點第 13 點規定，經登記機關審查證明無誤應即公告，至於該土地是否為「公有公用物或公有公共用物」，應屬所有權人受通知後之抗辯事項，地政機關並無主動審查之必要或餘地（是否屬於公物，其認定係屬法院職權）。原處分機關如於訴願人補正完成之 95 年 11 月 20 日之翌日即行公告，國防部軍備局提出異議之時即已逾期。
- (七) 會議調處紀錄本身並非行政處分性質，須待原處分機關以地政事務所名義對外發表或通知始能對外發生效力。人民對駁回通知，認權益受損，始得提起訴願。如謂原處分機關依調處結果為駁回通知即無違誤，則得予訴願之規定豈非形同贅文？遑論調處會議在無任何證據支援下，即認本件屬於使用借貸關係，亦屬理由不備。

三、卷查本案訴願人就系爭 3 筆國有土地申請時效取得地上權登記，案經原處分機關依土地登記規則第 118 條規定辦理公告，於公告期間，復經系爭土地管理機關國防部軍備局向原處分機關提出異議，並經原處分機關試行協調未達成協定，乃將本案移送本市不動產糾紛調處委員會調處，原處分機關嗣並依調處結果駁回訴願人之申請，此有原處分機關 96 年 2 月 6 日試行協調會議紀錄及本市不動產糾紛調處委員會 96 年 3 月 22 日 96 年第 2 次會議紀錄表等影本附卷可稽；原處分自屬有據。

四、至訴願人主張原處分機關遲至 95 年 12 月 21 日始辦理公告，違反土地登記規則第 118 條第 1 項至第 3 項及時效取得地上權登記審查要點第 13 點規定；土地是否為公有公用物或公有公共用物，應屬所有權人受通知後之抗辯事項云云。按依上開最高法院 72 年臺上字第 5040 號判決要旨，公有公用物或公有公共用物，不適用民法上取得時效之規定；又依國有財產法第 4 條規定，公務用財產及公共用財產為公用財產。是原處分機關查明系爭土地及建物是否為公有公用物或公有公共用物及公有眷捨，以為得否申請時效取得地上權登記並辦理公告之依據，並因國防部軍備局雖主張系爭土地業奉行政院核列「國軍老舊眷村改建總冊土地清冊」土地，係屬國有財產法第 4 條所稱國有公用財產，其地上建物依國軍軍眷業務處理要點第 8 點規定，在公有土地上自費興建

之建物比照公產管理，惟遲未提出相關證明文件，乃於 95 年 12 月 21 日辦理前開公告；核其所為，尚難認有違反前開規定之情事。訴願主張，顯係誤解法令。至訴願人主張原處分機關若於訴願人補正完成之翌日即行公告，國防部軍備局提出異議之時即已逾公告期間云云，究屬臆測之詞，尚難據為對其有利之認定。

五、又訴願人主張系爭土地非屬國有財產法第 4 條所稱公務用或公共用財產，系爭建物並無國軍軍眷業務處理作業要點第 8 點規定適用云云。按本件原處分機關因國防部軍備局雖主張系爭土地業奉行政院核列「國軍老舊眷村改建總冊土地清冊」土地，係屬國有財產法第 4 條所稱國有公用財產，其地上建物依國軍軍眷業務處理作業要點第 8 點規定，在公有土地上自費興建之建物比照公產管理，惟遲未提出相關證明文件，乃再以前開公告在案，並依臺北市不動產糾紛調處委員會 96 年第 2 次會議調處結果駁回訴願人之申請，已如前述。訴願人上開主張，尚非原處分機關作成本件處分之理由，其就此主張，亦難採作對其有利之認定。

六、末查訴願人主張基於行使地上權之意思而佔有；縱認本件有使用借貸之關係，亦不包括○○及○○等 2 筆土地云云。按本件訴願人係就系爭 3 筆土地申請時效取得地上權登記，經系爭土地管理機關國防部軍備局向原處分機關提出異議，並經原處分機關試行協調未達成協定，將本案移送本市不動產糾紛調處委員會調處，並經本市不動產糾紛調處委員會 96 年 3 月 22 日 96 年第 2 次會議就系爭 3 筆土地進行調處，而該會調處結果係審認系爭 3 筆土地之使用係屬使用借貸關係，不符時效取得要件，依法不應登記；是以訴願人與異議人國防部軍備局間就系爭 3 筆土地是否符合時效取得地上權要件之規定已有爭議，則訴願人就此部分應依前揭調處辦法第 18 條第 2 項規定由司法機關處理。是訴願人就此主張，應有誤解。

七、惟查，本件原處分機關雖得就前開調處結果，依直轄市縣（市）不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法第 18 條第 1 項規定，認本件申請案屬依法不應登記情形，而據以作成否准處分。惟有依法不應登記之情形而作成否准處分者，其適用之法令依據應為土地登記規則第 57 條第 1 項第 2 款規定。是以原處分機關僅依直轄市縣（市）不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法第 18 條第 1 項規定，而未併依土地登記規則第 57 條第 1 項第 2 款規定駁回訴願人之申請，其適用法令，難謂妥適。從

而，應將原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 30 日內另為處分。

八、綜上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張明珠（公出）

副主任委員 王曼萍（代理）

委員 陳 敏

委員 陳淑芳

委員 陳石獅

委員 陳媛英

委員 戴東麗

委員 蘇嘉瑞

中 華 民 國 96 年 11 月 19 日

市長 郝龍斌

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行