

臺中市政府訴願決定書

(案號：1080689)

府授法訴字第 1080286309 號

訴願人：梁○○

訴願人因時效取得地上權登記事件，不服本市東勢地政事務所民國 108 年 10 月 18 日東登駁字第 000155 號駁回通知書，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣訴願人於民國（下同）108 年 10 月 7 日檢附土地登記申請書、占有範圍位置圖、四鄰證明書等資料向原處分機關申請辦理本市○○區○○段○○地號土地（以下稱系爭土地）時效取得地上權登記。案經原處分機關審查後，以耕地不得申請時效取得地上權為由，認定依法不應登記，原處分機關乃依土地登記規則第 57 條第 1 項第 2 款規定，以原處分駁回訴願人申請，訴願人不服，向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

一、本件相關法令如下：

(一)民法第 769 條規定：「以所有之意思，20 年間和平、公然、繼續占有他人未登記之不動產者，得請求登記為所有權人。」第 770 條規定：「以所有之意思，10 年間和平、公然、繼續占有他人未登記之不動產，而占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 5 條之規定，於所有權以外財產權之取得，準用之。於已登記之不動產，亦同。」第 832 條規定：

「稱普通地上權者，謂以在他人土地之上下有建築物或其他工作物為目的而使用土地之權。」

- (二) 農業發展條例第 3 條第 11 款規定：「耕地：指依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及森林區之農牧用地。」。
- (三) 土地法第 82 條規定：「凡編為某種使用地之土地，不得供其他用途之使用。但經該管直轄市或縣（市）地政機關核准，得為他種使用者，不在此限。」
- (四) 時效取得地上權登記審查要點第 3 點規定：「占有人占有土地有下列情形之一者，不得申請時效取得地上權登記：……（三）屬農業發展條例第 3 條第 11 款所稱之耕地。……」。
- (五) 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。」
- (六) 內政部 92 年 3 月 31 日內授中辦字第 0920003685 號函意旨：「案經函准法務部 91 年 8 月 22 日法律字第 0910028862 號函、同年 12 月 5 日法律決字第 0910046845 號函及 92 年 3 月 6 日法律決字第 0920008754 號函略以：司法院釋字第 408 號解釋文意旨，認為占有土地屬農業發展條例第 3 條第 11 款所稱之耕地（一般農業區農牧用地即屬之）者，性質上不適於設定地上權等語，故本件仍以不宜設定地上權為宜。又無論基於設定或基於時效取得而申請地上權登記，皆須以該土地適於建築房屋或設置其他工作物或種植竹林者為限；倘土地屬農業發展條例第 3 條第 11 款所稱之耕地者，性質上並不

適於設定地上權，亦不得申請時效取得地上權登記。另司法院秘書長及行政院農業委員會亦有相似見解。基於上述意見，本案一般農業區農牧用地既屬農業發展條例第 3 條第 11 款所稱之耕地，性質上已不適於設定地上權，其申辦地上權設定登記，登記機關應不予受理。」

(七)司法院釋字第 407 號解釋文主文略以：「主管機關基於職權因執行特定法律之規定，得為必要之釋示，以供本機關或下級機關所屬公務員行使職權時之依據。」，理由書略以：「法律所定者，多係抽象之概念，主管機關基於職權，因執行特定法律，就此抽象概念規定，得為必要之釋示，以供本機關或下級主管機關作為適用法律、認定事實及行使裁量權之基礎。」司法院釋字第 408 號解釋主文：「民法第 832 條規定，稱地上權者，謂以在他人土地上有建築物，或其他工作物，或竹木為目的而使用其土地之權。故設定地上權之土地，以適於建築房屋或設置其他工作物或種植竹林者為限。其因時效取得地上權而請求登記者亦同。土地法第 82 條前段規定，凡編為某種使用地之土地，不得供其他用途之使用。占有土地屬農業發展條例第 3 條第 11 款所稱之耕地者，性質上既不適於設定地上權，內政部於中華民國 77 年 8 月 17 日以台內地字第 621464 號函訂頒時效取得地上權登記審查要點第 3 點第 2 款規定占有人占有上開耕地者，不得申請時效取得地上權登記，與憲法保障人民財產權之意旨，尚無牴觸。」

二、本件訴願理由略以：

(一)依民法第 772 條準用第 769 條規定申請時效取得地上權

登記之請求權為憲法第 15 條財產權保護之範疇，屬人民之基本權，凡涉及限制或剝奪人民權利者，應以法律定之，時效取得地上權登記審查要點第 3 點及內政部 92 年 3 月 31 日內授中辦字第 920003685 號函，皆非屬法律，亦非法律授權訂定之法規命令，違反法律保留原則，原處分顯屬違法違憲。

(二)司法院釋字第 185 號解釋文主文略以：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權，為憲法第 78 條所明定，其所為之解釋，自有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之。」司法院釋字第 408 號解釋以土地使用分區及使用管制不當擴張且限制人民依民法相關規定時效取得地上權之權利，增加民法第 769 條及第 772 條中法律所無之限制(參見司法院釋字第 408 號解釋之不同意見書)，與現今放寬土地管制之趨勢潮流相違背(例如原住民保留地開發管理辦法 28 條第 3 項及第 10 條第 1 項第 3 款等規定，可資參照)，亦違反公民與政治權利國際公約(以下簡稱兩公約)中有關土地有效利用之規定，原處分機關引用民國 70 年代和 80 年代之解釋已經過時，違反兩公約中對於人民權益保障之規定，實有損害實耕農民居住土地正義之嫌。

(三)訴願人申請登記之土地非屬有水源可供耕種之良田耕地，從來沒有做為耕地使用，實不應屬農業發展條例第 3 條第 11 款所稱之耕地，原處分機關未就系爭土地實地勘查，逕依土地登記簿所載「山坡地保育區、農牧用地」認定為耕地，顯有不當及違誤，請考量訴願人所陳，撤

銷原處分，恢復訴願人所為申請地上權登記程序。

三、卷查訴願人於 108 年 10 月 7 日向原處分機關申辦系爭土地之時效取得地上權登記，經查系爭土地登記簿，其土地使用分區、使用地類別為「山坡地保育區、農牧用地」，此有系爭土地登記謄本記載，附卷可稽，屬農業發展條例第 3 條第 11 款所稱之耕地。依前揭司法院釋字第 408 號解釋、時效取得地上權登記審查要點第 3 點第 3 款、內政部 92 年 3 月 31 日內授中辦字第 0920003685 號函釋意旨及土地法第 82 條規定，系爭土地既已編為耕地，依法即不得申請時效取得地上權登記，故原處分機關依土地登記規則第 57 條第 1 項第 2 款規定，以原處分駁回訴願人申請洵屬有據，應予以維持。

四、至於訴願人主張「時效取得地上權登記審查要點第 3 點及內政部 92 年 3 月 31 日內授中辦字第 920003685 號函，皆非屬法律，亦非法律授權訂定之法規命令，違反法律保留原則；司法院釋字第 408 號解釋以土地使用分區及使用管制不當擴張且限制人民依民法相關規定時效取得地上權之權利，增加民法第 769 條及第 772 條中法律所無之限制（參見司法院釋字第 408 號解釋之不同意見書），違反兩公約中有關土地有效利用之規定；系爭土地從來沒有做為耕地使用，實不應屬農業發展條例第 3 條第 11 款所稱之耕地，原處分機關未就系爭土地實地勘查，逕依土地登記簿所載『山坡地保育區、農牧用地』認定為耕地，顯有不當及違誤」等云云，參照司法院釋字第 407 號解釋文略以：「主管機關基於職權因執行特定法律之規定，得為必要之釋示，以供本機關或

下級機關所屬公務員行使職權時之依據。」，理由書略以：「法律所定者，多係抽象之概念，主管機關基於職權，因執行特定法律，就此抽象概念規定，得為必要之釋示，以供本機關或下級主管機關作為適用法律、認定事實及行使裁量權之基礎。」，內政部既為土地法之中央主管機關，自得本於職權為必要之釋示，以供本機關或下級主管機關認定事實適用法律之用。另訴願人主張司法院釋字第 408 號解釋有不當擴張且限制民法相關規定之權利云云，尚非訴願審議範圍事項。本件系爭土地依土地登記謄本記載土地使用分區、使用地類別為「山坡地保育區、農牧用地」，自屬農業發展條例第 3 條第 11 款所稱之耕地，訴願人仍以系爭土地實不應屬耕地，原處分機關未就系爭土地實地勘查等語資為主張，不足採憑。至訴願人其餘主張，核與訴願決定之結果不生影響，爰不逐一論述，併予指明。

五、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項之規定，決定如主文。

中 華 民 國 1 0 8 年 1 2 月 2 6 日

訴願人如不服決定，應於本決定書送達之次日起 2 個月內向臺中高等行政法院（地址：402 臺中市南區五權南路 99 號）提起行政訴訟。