

## 司法院釋字第二九一號解釋

中華民國 81 年 2 月 28 日

院台秘二字第 02772 號

### 解 釋 文

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。內政部於中華民國七十七年八月十七日函頒之時效取得地上權登記審查要點第五點第一項規定：「以建物為目的使用土地者，應依土地登記規則第七十條提出該建物係合法建物之證明文件」，使長期占有他人私有土地，本得依法因時效取得地上權之人，因無從提出該項合法建物之證明文件，致無法完成其地上權之登記，與憲法保障人民財產權之意旨不符，此部分應停止適用。至於因取得時效完成而經登記為地上權人者，其與土地所有權人間如就地租事項有所爭議，應由法院裁判之，併此說明。

### 解釋理由書

民法第七百六十八條至第七百七十二條關於因時效而取得所有權或其他財產權之規定，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。此項依法律規定而取得之財產權，應為憲法所保障。以有建築物為目的而因時效完成取得他人私有土地之地上權登記請求權，與該建於他人土地上之建築物，是否為「合法建物」無關。如非「合法建物」，應依有關建築管理法規處理。而地上權之登記與建築物之登記，亦屬兩事。關於土地登記規則第七十條第一項規定應提出使用執照；第二項規定：「實施建築管理前建造之建物，無使用執照者，如建物與基地同屬一人所有者，應提出建築主管機關或鄉鎮市區公所之證明文件或實施建築管理前繳納房屋稅、水電費之憑證。建物與基地非屬同一人所有者，並另附使用基地之證明文件。」係指「合法建物」之登記而言。內政部於中華民國七十七年八月十七日函頒之時效取得地上權登記審查要點，其第五點將此「合法建物」登記之規定，移用於地上權之登記，而於其第一項為「以建物為目的使用土地者，應依土地登記規則

第七十條提出該建物係合法建物之證明文件」之規定，使已證明係以行使地上權之意思而長期和平繼續占有他人私有土地，本得依法因時效取得地上權之占有人，因無從提出該項合法建物之證明文件，致無法完成其地上權之登記，與憲法保障人民財產權之意旨不符，此部分應停止適用。至因時效完成而經登記為地上權人者，土地所有權人既未喪失其所有權，而仍須承受稅捐等之負擔，為平衡雙方權益，參照民法第八百七十六條之法理，當事人如就地租事項有所爭議，應由法院裁判之，併此說明。

大法官會議 主 席 林洋港

大法官 翁岳生 翟紹先 楊與齡 李鐘聲  
楊建華 楊日然 馬漢寶 劉鐵錚  
鄭健才 吳 庚 史錫恩 陳瑞堂  
張承韜 張特生 李志鵬

### 不同意見書

大法官 李鐘聲

本件多數意見通過之違憲解釋，使得違章建築非法占用他人私有土地可以合法化了，對於現行制度發生重大影響並投下變數，後果堪虞，爰述不同意見於後。

按聲請人建屋越界占用鄰人土地（其詳見抄附在後之聲請人解釋憲法聲請書），所引起之雙方權利義務關係，在民法物權編中，第七百六十七條規定鄰地所有人之物上請求權以拆屋還地外，第七百九十六條規定：「土地所有人建築房屋逾越疆界者，鄰地所有人如知其越界而不即提出異議，不得請求移去或變更其建築物。但得請求土地所有人以相當之價額，購買越界部分之土地。如有損害，並得請求賠償。」本可循諸民事訴程序解決之。乃聲請人以其在鄰人土地上時效取得地上權，向地政機關聲請登記，案經駁回，又於遞經提起訴願、再訴願及行政訴訟駁回後，而向本院聲請憲法解釋。

本件解釋略以：長期占有他人私有土地，本得依法因時效取得地上權之人，因無從提出內政部函頒時效取得地上權登記審查要點第五點第一項所定之「合法建物」證明文件，致無法完成其地上權之登記，此與憲法保障人民財產權之意旨不符。簡言之，占有人越界占用

鄰人私有土地建築房屋，因時效取得地上權，應受憲法人民財產權之保障。此種論旨，本席以為既與憲法規定相違，且與有關法律規定相悖，其理由：

一、憲法規定：憲法第二章人民之權利義務中，第十五條規定：人民之財產權應予保障。又憲法第十三章基本國策、第三節國民經濟中，第一百四十三規定土地政策，第一項規定：「中華民國領土內之土地，屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。」可知我國憲法於人民財產權之一般性保障外，尤其重視土地所有權之保障。就本件而論，聲請人向地政機關聲請登記其占用鄰人土地為有地上權，案經駁回，沒有取得地上權，即無憲法所規定財產權之可言，然本解釋著眼於占有人，而忽視土地所有權人，置土地所有權人之財產權於不論，而認占有人有其地上權之財產權，使違章建築非法占用他人私有土地可以合法化，顯與憲法規定相違，殊失公平。

二、法律規定：現行有關財產權取得時效之法律規定，茲臚列之：  
第七百六十八條 以所有之意思，五年間和平公然占有他人之動產者，取得其所有權。

第七百六十九條 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。

第七百七十條 以所有之意思，十年間和平繼續占有他人未登記之不動產者，而其占有之始為善意並無過失者，得請求登記為所有人。

第七百七十二條 前四條之規定，於所有權以外財產權之取得，準用之。

上列第七百六十八條動產所有權取得時效之立法理由：謹按本條為取得時效之規定，凡以所有之意思，五年間和平公然占有他人之動產者，即由占有人取得所有權。蓋本法為注重社會公益起見，使動產所有權之狀態，不至久不確定也。

第七百六十九條不動產所有權取得時效之立法理由：本條為規定取得占有他人不動產之時效。凡以所有之意思，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。蓋依本法

第七百五十八條之規定，對於不動產物權，係採登記要件主義，故雖以所有之意思於二十年間和平繼續占有他人未登記之不動產，仍非請求登記，不能有效也。

第七百七十條之理由：謹按本條亦為規定取得占有他人不動產之時效，係於占有之始，為善意且無過失，又以所有之意思和平繼續占有他人未登記之不動產者，則其取得之時效不妨略短，十年間即可登記為所有人，蓋為注重社會公益起見，務使不動產所有權之狀態，得以從速確定也。

第七百七十二條為準用之規定。

由上規定可知，動產為「取得其所有權」，而與不動產以「占有他人未登記之不動產」，「得請求登記為所有人」。立法截然不同，應予注意。我國法律文化源遠流長，夷考土地登記及建立公信力制度，周禮、司盟：「凡民之有約劑者，其貳在司盟」。又，司約：「掌邦國及萬民之約劑，若有訟者，則珥而辟藏，其不信者服墨刑」。後世衍變，凡土地買賣典質報請地方官署投稅，鈐蓋公印，謂之紅契、印契，具有登記效力，而未稅者，則謂之白契而已。本院二十年院字第六四〇號解釋：業戶姓名登入官廳文冊，兼繼續完稅納糧者，於（現行土地）登記制度未施行前，視為與登記之不動產有同等之效力，仍屬闡明我國文化社會素採土地登記制度。自現行土地制度參考德、瑞立法例實施以來，土地登記之公信力，土地法第四十三條明文規定：「依本法所為之登記有絕對效力」。本院釋字第一〇七號解釋闡明時效不適用於已登記不動產，文為：「已登記不動產所有人之回復請求權，無民法第一百二十五條消滅時效規定之適用」。理由書云：「查民法第七百六十九條、第七百七十條，僅對於占有他人未登記之不動產者許其得請求登記為所有人，而關於已登記之不動產，則無相同之規定，足見已登記之不動產，不適用關於取得時效之規定」，自屬當然解釋。

我國歷來學者之物權著作，多能凸顯取得時效之立法精神，使人明白易懂，僅附書名及頁數以供參考外（註），其中黃右昌、史尚寬、姚瑞光、鄭玉波諸氏均曾膺任大法官，張企泰、李

肇偉、王澤鑑等氏均為名教授，望重士林。茲摘引黃右昌、史尚寬二氏有關文字於下。

黃右昌氏云：第七百六十八條，專就動產之取得時效，設以規定。第七百六十九條，第七百七十條，則就不動產之取得時效，設以規定。其於動產之取得時效，即因動產之存在狀態，常由占有而推知，故定明具備占有之要件，即取得其所有權，並定占有之時間，須歷五年。而於不動產之取得時效，則因不動產之取得，須經登記，發生效力，其已登記之不動產所有權之存在狀態，已因登記而確定，雖其所有物為他人所占有，自不得使占有人因時效而取得該不動產之所有權，其未登記之不動產，占有人雖可因時效而取得所有權，惟未經登記，究難生效。故特定明占有他人之不動產，以未登記者為限，並定明具備要件者，得請求登記為所有人，與第七百六十八條之規定，顯有區別。又於「準用」之範圍云：所有權以外之取得，準用所有權取得時效之規定，固已，準用者，準用動產之規定乎？抑準用不動產之規定乎？學說上解為當視權利應否登記為斷，即應登記之權利，準用關於不動產所有權取得時效之規定，如係不以登記為要件之權利，則準用關於動產所有權之規定。所有權以外之財產權，如地上權、永佃權、地役權、典權、及抵押權等，應為登記之權利，準用關於不動產所有權取得時效之規定。

史尚寬氏云：民法採取登記要件主義，土地法更對於第三人之關係，採取絕對效力主義，就他人合法登記之權利，如亦許占有人因取得時效取得其權利或於其所有權取得限制物權，則徒增多登記與法律事實之不一致，顯與不動產之公示主義相反。故民法仿瑞士民法，以他人未登記之不動產為限，許占有人因取時效而取得其權利。他人未登記之不動產，其涵義如何，應參照瑞士民法以為解釋。依余所見，應包括下列三種情形：（一）於土地總登記時，未為登記。（二）其土地所有人不得由登記簿而認知，例如登記為已解散或不存在之公司所有。（三）不動產雖已登記，然依法取得所有權之人，則未為登記。例如由未登記之繼承人買受土地，其出賣人之嗣後登記未能實現；或前所有人之姓

名因過失誤被塗銷，而其繼承人未能提出其所有權之證明。又例如繼承人未能提出證明文件，證明惟彼等為繼承人，因尚有其他共同繼承人出居國外，未有音信，尚未獲准登記，則得於二十年經過後請求登記為所有人。又於「準用」云：解釋上關於不動產權利及準不動產（地上權等）之權利須登記者，準用關於不動產所有權取得時效之規定；關於動產及其他權利（包括無體財產權、債權），準用關於動產所有權取得時效之規定。

吾人不難由此明白，占有人不能因時效取得他人登記之不動產所有權。相同法理，占有人自亦不能因時效取得他人登記不動產之地上權。

我國司法實務上，對於占有他人未登記之不動產者，得請求登記為所有人，本院著有解釋（三七院解三九三四）。最高法院六十九年度第五次民事庭會議決議：「因時效而取得地上權登記請求權者，不過有此請求權而已，在未依法登記為地上權人以前，仍不得據以對抗土地所有人而認其並非無權占有」。至八十年度第二次民事庭會議決議補充：「占有人因時效而取得地上權登記請求權者，以已具備時效取地上權之要件，向該管地政機關請求為地上權登記，如經地政機關受理，則受訴法院即應就占有人是否具備時效取得地上權之要件，為實體上裁判」。關於前項六十九年度決議，至八十年度台上字第一二一二號民事判決仍然全文援用，可以概見土地所有人本得依法對抗占有人。

該院曾有「不以未登記之土地為限」判決如下：地上權為土地他項權利，其登記必須於辦理土地所有權登記同時或以後為之，如土地未經辦理所有權登記，即無從為地上權之登記。故依據民法第七百七十二條準用取得時效之規定，聲請為地上權之登記時，並不以未登記之土地為限（六十年台上字第一三一七號）。又：未登記之土地無法聲請為取得地上權之登記，故依民法第七百七十二條準用同法第七百六十九條及第七百七十條主張依時效而取地上權時，顯然不以占有他人未登記之土地為必要。苟以行使地上權之意思，二十年間和平繼續公然在他人地上有建築物或其他工作物或竹木者，無論該他人土地已否登記，均得請

求登記為地上權人（六十年台上字第四一九五號）頗引爭議，王澤鑑氏「地上權之取得時效」一文，云：本人認為應採取否定說，其理由有二：（一）現行民法規定所有權之時效取得，以未登記之不動產為限，立法目的旨在貫徹土地登記之絕對效力，實據有相當依據，縱有不妥，亦屬立法政策問題。（二）價值判斷之平衡性，係法律體系及法律秩序之基本要求，應予尊重。不動產所有權之時效取得，既以未登記不動產為限，則地上權之時效取得，亦應受此限制，否則將發生法律判斷不平衡之現象。設若最高法院認為不動產物權之時效取得以未登記之不動產為限，顯非妥適，確有變更之必要，使在他人已登記之地上亦能依時效取得地上權，則應詳述其理由。惟無論如何，不宜用模糊之概念，不清楚之邏輯推理，來掩飾對法律實體規定重大變更之價值判斷。

本席調閱最高法院該二號判決書，進而續調閱有關終局確定判決書，始悉該二判決實屬一案之先後判決，綜合案情略為：上訴人等十餘人長期占用被上訴人向臺灣省日產清理室標購之訟爭土地與房屋，被上訴人起訴請求拆屋還地，上訴人等爭執被上訴人日產尚未登記，最高法院分在廢棄發回判決中表示其意見，前揭該二號判決文字之由來如此。嗣經被上訴人登記，該案終經最高法院判決上訴人等請求辦理地上權之「上訴駁回」，以維護被上訴人之不動產所有權，此有該院六十年度台上字第一三一七號、第四一九五號，六十一年台上字第二三三〇號，六十二年度台上字第一〇八二號，六十三年度台上字第一五一四號及第一六〇三號等判決可稽。堪以澄清該二號判決文字予以斷章取義之誤導。

- 三、違章建築問題：我國向採土地登記主義，土地法第三十七條第一項規定：土地與他項權利之登記。土地登記規則第五條明定所有權、地上權等之取得、設定等之登記，關於聲請登記程序，土地法規定應提出證明書或證明文件等等分載於第五十四、五十五、五十七、六十三諸條，土地登記規則第三十二條則作概括規定。至於時效取得地上權登記審查要點有關本件之規定為：第一點：

「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一百十三條辦理」。又第五點第一項：「以建物為目的使用土地者，應依土地登記規則第七十條提出該建物係合法建物之證明文件」。土地登記規則之二條規定全文：第七十條：「申請建物所有權第一次登記，應提出建物平面圖、位置圖及使用執照。其有下列情形之一者，並應添附其他相關文件。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。實施建築管理前建造之建物，無使用執照者，如建物與基地同屬一人所有者，應提出建築主管機關或鄉鎮市區公所之證明文件或實施建築管理前繳納房屋稅、水電費之憑證。建物與基地非屬同一人所有者，並另附使用基地之證明文件」。第一百十三條：「土地總登記後，因合法占有申請地上權取得登記時，應提出占有土地四鄰之證明書或公證書，或其他足資證明開始占有時及申請登記時繼續占有之事實。前項登記之申請，經登記機關審查證明無誤應即公告。公告期間為三十日，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，依土地法第五十九條第二項規定處理」。

吾人應知，以上法規均係為合法聲請人土地登記而設之平常性規定，以便占有人依法聲請時效取得地上權或聲請建築物為目的之地上權之登記。本件聲請人建屋越界占用鄰人所有土地，而聲請登記在鄰人土地上有地上權，自難提出其越界之建屋係合法建物之證明文件。乃解釋遽指時效取得地上權登記審查要點第五點第一項規定為違憲，此使合法地上權人聲請登記失所憑依，而使違章建築由非法變成合法，違章建築勢將氾濫難禁矣！

（註）

- |            |                   |
|------------|-------------------|
| 黃右昌：民法物權詮解 | 頁：一〇四、一〇五、一〇八、一〇九 |
| 史尚寬：物權法論   | 頁：六八、六九           |
| 姚瑞光：民法物權論  | 頁：六五              |
| 鄭玉波：民法物權   | 頁：六九              |

- 黃棟培：物權法釋義 頁：四四  
 張企泰：民法物權論 頁：四四  
 倪江表：民法物權論 頁：八九  
 李肇偉：民法物權 頁：四二  
 吳明軒：中國民法 頁：三六四、三六五  
 謝在全：民法物權論 頁：一八八  
 史尚寬：取得時效之研究 民法物權論文選輯（上） 頁：一五〇  
 王澤鑑：地上權之取得時效 輔仁法鼎第六期 頁：二一

### 抄蔡〇東聲請書

為因行政法院七十九年度判字第一二二九號判決適用之內政部七十七年八月十七日台(77)內地字第六二一四六四號函頒「時效取得地上權登記審查要點」第五點，發生有牴觸憲法及民法之疑義，謹依司法院大法官會議法第四條第一項第二款及第六條之規定，聲請解釋憲法，茲將有關事項敘述於后：

壹、疑義或爭議之性質與經過及對本案所持之立場與見解：

- 一、緣聲請人於民國六十六年檢齊各項資料（包括地籍圖謄本）向臺南縣政府申請在自有之臺南縣西港鄉〇〇 - 〇〇、〇〇 - 〇〇等兩筆土地上興建房屋，經該府人員審查無誤，於同年十一月四日派員蒞臨現場勘察並指定建築線後，依法於民國六十七年元月間發給建造執照，聲請人隨即僱工開工建築。嗣後，聲請人恐將來不敷使用，乃於民國六十七年元月二十日申請變更設計為三樓，亦經該府依法核准，並於同年十月六日發給變更建造執照。期間工程進行相當順利，於六十七年十一月間主體結構已經完成，聲請人乃於同月十八日備齊申報竣工有關文件，向臺南縣政府申請竣工，請求發給使用執照，不料該府建設局主辦人員卻口頭通知：「據悉該地有糾紛，須向地政事務所申領地籍圖謄本呈案核對無誤，始得發給執照。」聲請人雖感奇怪，但仍遵囑向臺南縣佳里地政事務所申領地籍圖謄本呈請核對，雖該次申領之地籍圖謄本與申請核發建照及變更執照等完全相同，但主辦官員仍

以「該地有糾紛」為由，拒發使用執照並退件。聲請人為證實所建房屋確在自有之土地上，乃於六十七年十二月十三日再次申請佳里地政事務所鑑界無誤後，於六十八年二月間再次檢齊文件申報竣工，惟主辦人仍指示「該地有糾紛，應再領地籍圖謄本呈供核對」，聲請人乃第三次向佳里地政事務所申領地籍圖謄本並呈供核對（按此次所領地籍圖謄本仍與前兩次所申領者完全相同），渠主辦人在地籍圖謄本完全相符之情況下，竟以「在你所有建地前面與道路中間應該有一塊他人之地才對」之語，拒發使用執照，並第四度要求聲請人申領地籍圖謄本供核對，聲請人雖感不解，惟仍照辦，不料此次（六十八年四月二十六日）申領之地籍圖謄本，竟真出現聲請人申請建築之 00 - 00 及 00 兩地號土地與道路間有一細長約六平方公尺，地號為 00 - 00，從道路地上分割出來之他人土地，致使聲請人請建築之土地變成「未臨街」，此時臺南縣政府乃振振有詞拒絕發照，聲請人合法申請建築，瀝盡心血，耗費不貲所建而成之三層樓房，因而變成違章建築，未能領得使用執照使用，內心之焦慮痛苦，實非言語所能形容（附聲請人歷次申領之地籍圖謄本計五張如後證一）。

聲請人申請建築之地從原本之臨街無端變成「未臨街」之後，該主辦人竟要求聲請人向地主購買該 00 - 00 地號約六平方公尺之土地，聲請人為順利取得使用執照，本同意向地主購買，惟地主所開之價格驚人，公告現值一平方公尺數百元之土地，六平方公尺竟開價二十四萬元，聲請人一面限於財力（十幾年前之二十四萬元為數已屬不少），一方面亦感於有明顯被設計敲詐之冤，乃拒絕購買，並向專家請教因應之道，經專家指導：「如不想當冤大頭，可以等十年以時效取得地上權，因為這種情形，你的占有應該可說是善意並無過失，有短期取得時效之適用」。

二、聲請人於苦等逾十年後，於民國七十八年十一月十四日檢齊有關證件，向臺南縣佳里地政事務所申請辦理因時效取得臺

南縣西港鄉00-00地號土地面積六平方公尺全部之地上權登記，該地政事務所收件後，於同日以佳字第一0六七六號函（如後附件二）通知聲請人補正，聲請人隨即於法定期間內前往補正，惟該地政事務所以聲請人係以「以在他人土地上有建築物為目的」申請時效取得地上權登記，仍依內政部七十七年八月十七日(77)台內地字第六二一四六四號函頒「申請時效取得地上權登記審查要點」第五點之規定，責令聲請人補正在該土地上之建物為「合法建物」之證明，聲請人當時雖據「法」力爭，認內政部所頒審查要點第五點規定有逾越母法所定之違法，應不予適用，惟該地政事務所仍依審查要點之規定辦理，並認聲請人既無法提出建物係合法建物之證明，則其餘各項資料縱經補正，亦屬無法受理，因於補正期間經過後，駁回聲請人之申請。聲請人不服，乃依序向臺南縣政府、臺灣省政府及行政法院提起訴願、再訴願及行政訴訟，惟均被以「內政部所頒『因時效取得地上權登記審查要點』第五點係內政部以中央地政業務主管機關地位所訂行政命令，對於土地登記規則第一百十三條作之補充解釋，俾更能符合民法第七百七十條、第七百七十二條及第八百三十二條之立法意旨，尚難指該審查要點有超越母法之違法」為由，駁回聲請人之聲明。

- 三、查民法第七百七十條規定：「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並無過失者，得請求登記為所有人」，同法第七百六十九條規定：「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，得請求登記為所有人」，同法第八百三十二條規定：「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」，準上開各規定，再參酌同法第七百七十二條：「前四條之規定，於所有權以外財產權之取得準用之」之規定，則「以行使地上權之意思，十年間和平、繼續、公然在他人土地上有建築物或其他工作物或竹木，而占有之始為善意並無過失者（善意占有）；或二十年

間和平、繼續、公然在他人土地上有建築物或其他工作物或竹木者（惡意占有）」，即得請求登記為地上權人，換言之，因時效取得請求登記為地上權人者，僅須符合「①以行使地上權之意思②和平、繼續、公然占有他人土地達一定之期間（如主張善意占有之短期時效者，並須占有之始為善意並無過失）③以在他人土地上有建築物或其他工作物或竹木為目的」等三項要件即可。而其中第三要件，民法第八百三十二條法文僅規定「以在他人土地上有建築物為目的」，並未規定「以在他人土地上有『合法』建築物為目的」，因此，土地登記規則第一百十三條第一項對於土地總登記後，因合法占有申請地上權取得登記時，僅規定應提出「占有土地四鄰之證明書或公證書，或其他足資證明開始占有時及申請登記時繼續占有之事實」之證明，並未規定以有建築物為目的者應提出建物為「合法」建物之證明，然內政部所頒前開審查要點第五點卻規定以在他人土地上有建築物為目的而申請時效取得地上權登記必須提具建物係合法建物之證明，等於對以在他人土地上有建築物為目的之時效取得增加「其建物須為合法建物」之要件，顯然有以行政命令變更並增加民法所定時效取得地上權要件之違法。

- 四、按時效制度，乃因一定之事實狀態繼續達一定期間，法律上遂不問此種事實狀態究否與真實之權利關係一致，而承認其事實上存在之權利狀態，以安定社會秩序之設計，因之，時效取得地上權之要件，乃側重於須和平、公然、繼續占有達一定之期間，而不重其占有之形式，至於如何令人相信占有之事實，乃是證明之問題，法律上既未限定其證明之方法，地政機關當無限定其方式之必要及依據。且依土地登記規則第一百十三條第二項規定，時效取得地上權登記之申請，經登記機關審查證明（按此證明乃指同條第一項所列之證明，而非建物須為「合法建物」之證明）無誤後，尚須公告三十日通知土地所有權人，土地所有權人如有異議，則依土地法第五十九條第二項所定「由該管地政機關調處，不服調處

者，應於收到調處通知後十五日內向司法機關訴請處理，逾期不起訴者，依原調處結果處理」之程序辦理，並非一經檢齊證件申請，地政機關即予登記，因之，並無對土地所有權人保護不週之虞；換言之，申請人「是否有權利」之實體上之爭執，係經由地政機關調處後訴請司法機關處理之程序，由司法機關為實體的判決以定之，地政機關僅是從程序審查申請人之主張及證明是否合於民法所定之取得要件而已，至於申請人所提證據之證明力，因非關程序事宜，地政機關實無必要（亦無權力）限定申請人之證明方法，致在程序上即介入實體的爭議而成為爭執之當事人，因此，申請時效取得地上權人，祇要能提出土地登記規則第一百十三條第一項所規定之「證明占有」之文件即可，內政部前開審查要點第五點所定應提「建物係合法建物之證明」之規定，既不合法，且無必要，徒然介入私權爭執之漩渦，增加處理之困擾而已。

貳、解決疑義或爭議，必須解釋憲法之理由及其所引之憲法條文：

- 一、查依民法第七百七十條、七百六十九條、八百三十二條及第七百七十二條之規定，祇要具備「①以行使地上權之意思②和平、繼續、公然占有他人之土地達一定期間及③以在他人土地上有建築物或其他工作物或竹木為目的」等三項要件，人民即得申請時效取得地上權之登記，而地上權為財產權之一種，自在憲法第十五條「人民之生存權、工作權及財產權應予保障」之保障範圍內，如有必要，雖非不得限制，但依憲法第二十三條，亦僅得以法律限制之，今內政部前開審查要點第五點擅予增列時效取得地上權之要件，顯係以行政命令限制人民財產權之取得，有違憲法第十五條及第二十三條保障人民財產權之規定。
- 二、次查中央法規標準法第六條明定：「應以法律規定之事項，不得以命令行之」，同法第十一條規定：「法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸法律」，政府如認有增列要件以嚴格限制因時效取得地上權之必要時，自得依法定程序修改民法

為之，今內政部竟以行政命令變更增加民法所定時效取得地上權之要件亦有牴觸中央法規標準法第六條及第十一條規定之嫌。

三、聲請人所請時效取得地上權登記之申請，經原受理登記機關臺南縣佳里地政事務所引據內政部前開審查要點第五點之規定，責令聲請人補正「建物應為合法建物之證明」，並於聲請人逾期未能補正後駁回聲請人之申請後，聲請人雖依訴願、再訴願及行政訴訟等行政救濟程序請求救濟，然均遭引據內政部前開明顯違法之審查要點第五點予以駁回，除依鈞院大法官會議法第四條第一項第二款之規定聲請解釋憲法外，已無其他維護憲法第十五條所保障權利之道。

參、有關機關處理本案之主要文件及其說明：

有關機關處理聲請人所為時效取得地上權登記之申請，及遭退回後之訴願、再訴願決定暨行政法院之判決，均係引據內政部七十七年八月十七日台(77)內地字第六二一四六四號函頒「時效取得地上權登記審查要點」第五點之規定前已敘明，不贅。茲附上聲請人訴願書（附件三），臺南縣政府訴願決定書（附件四），再訴願書（附件五），臺灣省政府再訴願決定書（附件六），行政法院起訴書（附件七）及行政法院判決書（附件八），請 卓參。

肆、聲請解釋憲法之目的：

澄清疑義，以保障人民之財產權，並糾正以行政命令牴觸憲法及法律之違法。此請

司法院大法官會議

聲請人：蔡 0 東

中 華 華 民 國 七 十 九 年 八 月 二 十 八 日

（附件八）

行政法院判決

七十九年度判字第一二二九號

原 告 蔡 0 東

住略

被告機關 臺南縣佳里地政事務所

右原告因地上權登記事件，不服臺灣省政府中華民國七十九年六月八日七九府訴三字第一四九九八號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

### 主 文

原告之訴駁回。

### 事 實

緣原告於民國七十八年十一月十四日向被告機關申請坐落臺南縣西港鄉西港段00-00號土地面積六平方公尺因時效取得地上權登記，經被告機關審查結果，通知原告於十五日內補正其建物係合法建物之證明文件等資料，嗣因原告逾期未補正，乃駁回其申請。原告不服，循序提起訴願、再訴願，遞遭決定駁回，遂提起行政訴訟。茲將兩造訴辯意旨，摘敘於次：原告起訴意旨略謂：查民法第七百七十條規定：「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並無過失者得請求登記為所有人」，同法第七百七十二條規定：「前四條之規定，於所有權以外財產權之取得準用之。」準此規定再參酌民法第八百三十二條：「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」之規定，則「以行使地上權之意思，十年間和平、繼續公然在他人土地上有建築物或其他工作物或竹木，而占有之始為善意並無過失者」，即得請求登記為地上權人。依民法各該條所定，祇要符合前開各要件，以在他人土地上有建築物為目的而使用其土地，即得取得地上權，並未規定「以在他人土地上有建築物為目的而使用其土地取得地上權者，其建築物必須為合法之建物」，因之內政部「時效取得地上權登記審查要點」第五點「以在他人土地上有建築物為目的而申請時效取得地上權登記必須提具建物係合法建物之證明」之規定，顯然有以行政命令逾越母法所定之違法，被告機關依其上級機關內政部之行政命令而為處分固非無據，惟該內政部之行政命令內容既屬違法，則據該違法之命令所為之駁回處分自亦屬違法。臺灣省政府再訴願決定書理由後段所稱「至再訴願人所主張內政部所訂前開審查要點係行政命令逾越母法規定一節，查內政部係中央地政業務主管機關，其所

訂之上開審查要點乃對於土地登記規則第一百十三條所作之補充解釋，並未逾越該條文之規定」，顯係不明法令位階性之說法，蓋土地登記規則係內政部所頒之行政規章，依法仍不得牴觸法律，如該行政規章牴觸法律，仍為無效，據該無效規章所為之補充解釋，自亦為無效。況參照土地登記規則第一百十三條第一項「土地總登記後，因合法占有申請地上權取得登記時，應提出占有土地四鄰之證明書或公證書，或其他足資證明開始占有時及申請登記時繼續占有之事實」，祇要能提出①占有土地四鄰之證明書或②公證書或③其他足資證明占有事實之證明等其中一樣證明即可之規定，更能印證前開審查要點併要申請人需提出多樣證明之規定係不當且不法之事實，因之為維原告之權益並糾正該行政命令之違法，爰依法提起行政訴訟，請求判決撤銷原處分及訴願、再訴願決定等語。

被告機關答辯意旨略謂：（一）本件時效取得登記申請案原告以在西港鄉西港段00-00號土地上建物而主張時效取得，被告機關係依據內政部民國七十七年八月十七日台(77)內地字第六二一四六四號函頒「時效取得地上權登記審查要點」第五點規定，以建物為目的使用者，應依土地登記規則第七十條提出該建物係合法建物之證明文件，而責請原告檢附該地上建物為合法建物之證明，惟原告並未如期補正，嗣因逾期未補正而依土地登記規則第四十九條規定駁回登記申請，於法並無不當。（二）至原告指摘前開審查要點有超越母法規定一節，查地政事務所僅係基層業務執行機關，該審查要點係中央地政業務主管機關內政部所訂，被告機關依法令規定辦理登記審查並命補正及駁回，於法並無不合。準此，原告所稱非有理由，敬請察核賜予判決駁回原告之訴等語。

#### 理 由

按「依第四十七條審查結果，有左列各款情形之一者，登記機關應以書面敘明理由，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。」土地登記規則第四十九條第一項定有明文。本件原告申請對系爭土地因時效取得地上權登記，原處分機關依內政部函頒「時效取得地上權登記審查要點」第五點規定：「以建物為目的使用土地者，應依土地登記規則第七十條提出該建物係合法建物之證明文

件。」於七十八年十一月十四日以佳地字第一〇六七六號通知請原告於接到該通知之日起十五日內補正其建物係合法建物之證明文件、四鄰保證書所蓋印及印鑑證明書部分不符、四鄰證明人自占有開始起即為占有地附近之使用人、所有人之證明文件以及西港鄉慶安村〇鄰中山路〇〇巷〇〇號房屋基地，包括〇〇 - 〇〇號之證明文件等，惟原告逾期並未照辦，被告機關乃於七十八年十一月三十日以佳地字第一〇六七六號通知書駁回其申請，揆諸首揭規定，尚無不合，訴願、再訴願決定遞予維持亦無違誤。原告雖主張：土地登記規則第一百十三條第一項僅規定「土地總登記後，因合法占有申請地上權取得登記時，應提出占有土地四鄰之證明書或公證書，或其他足資證明開始占有時及申請登記時繼續占有之事實」，被告機關限期補正命令依內政部 77.8.17.台(77)內地字第六三一四六四號函頒「時效取得地上權登記審查要點」第五點規定，以建物為目的使用者，應依土地登記規則第七十條提出該建物係合法建物之證明文件，而責請原告檢附該地上建物為合法建物之證明，惟該行政命令有逾越母法所定之違法，原處分以原告逾期未補正為由而駁回其地上權登記之申請，亦屬違法云云，惟查土地登記規則第一百十三條第一項關於因時效取得地上權登記之規定，係依土地法第三十七條第二項授權而訂之行政命令，而上揭「時效取得地上權登記審查要點」第五點則係內政部以中央地政業務主管機關地位所訂行政命令，對於土地登記規則第一百十三條所作之補充解釋，俾更能符合民法第七百七十條、第七百七十二條及第八百三十二條之立法旨意，尚難指該審查要點有超越母法之違法，否則，倘系爭地上之建物係違章建築，隨時有遭取締拆除之危險，殊難謂為其占有「和平、善意、並無過失」。何況原告尚有其他多處應補正而逾期未為補正之登記程序上缺失，原處分核駁原告地上權登記之申請洵無不當。原告執此指摘原處分及訴願、再訴願決定未合，非有理由。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

中華民國七十九年七月二十七日  
(本件聲請書其餘附件略)