

調 查 意 見

壹、案由：據訴，陳訴人坐落於澎湖縣馬公市馬公段○地號土地上之○建號建物，於97年間遭澎湖地政事務所辦理全部滅失登記，然陳訴人指稱該建物自68年至101年出租供人使用，並提出行政院農業委員會林務局農林航空測量所於98年2月拍攝之空照圖，照片顯示該建物屋頂完好。究竟澎湖地政事務所受理民眾申辦建物滅失的作業流程為何？97年澎湖地政事務所認定建物全部滅失是否與當時的事實相符？變更該建物為全部滅失之通知書，是否有依土地法及土地登記規則之規定通知陳訴人？有深入調查之必要案。

貳、調查意見：

據訴，坐落澎湖縣馬公市馬公段○地號土地（下稱本案土地）上之○號建物（下稱本案建物），原係陳訴人之許氏祖先所建祖厝，並由陳訴人（陳訴人為建物及土地之登記共有人）延續自其父、祖而長期自行或出租他人使用（承租人居住至101年7月始遷離），建物並未滅失，詎澎湖縣澎湖地政事務所於民國（下同）97年4月1日逕依該建物登記共有人之繼承人一人單獨申請，即於同年4月8日將該建物辦竣「全部滅失」之消滅登記，陳訴人於其過程及事後均未獲告知，迨至101年10月間申請建物登記簿謄本始發現上情，嗣該建物所坐落土地復經其他土地共有人依土地法第34條之1規定出售並於103年○月○日移轉登記予他人後，陳訴人反遭新繼受之土地所有權人訴請拆屋還地，致權益受損至鉅，爰向本院陳訴。

案經向本院向澎湖縣政府、澎湖縣馬公市戶政事務所、內政部、臺灣澎湖地方法院（下稱澎湖地院）及臺

灣澎湖地方檢察署（下稱澎湖地檢署）等機關函詢及調閱卷證資料¹，嗣於107年8月22日詢問澎湖縣政府（含該府財政處及該府所屬澎湖地政事務所、馬公市戶政事務所、稅務局）及內政部（地政司）相關人員，已調查竣事，茲臚列調查意見於下：

- 一、土地登記規則第31條第1項有關建物滅失時得由基地所有權人「代位申請」或由地政機關「逕為辦理」消滅登記之規定，雖係為使地籍記載與實際情況相符而設，惟地政機關於辦理過程仍應知會並給予建物所有權人表達意見之機會，以示行政機關對人民私有財產權之尊重。本案澎湖地政事務所於97年4月1日受理馬公段○地號土地20餘位共有人中之1人單獨代位申請，即迅於同年4月8日將其地上僅頂蓋等範圍破損而部分實體仍存在之○建號建物完成「全部滅失」之消滅登記，核其辦理過程未知會各建物共有人並給予其表示意見之機會，無異係以突襲方式辦理消滅登記，復以勘查過程草率又未製作勘查圖說，致引發爭議，均有違失；至於目前建物滅失之認定標準及上開「代位申請」、「逕為辦理」建物消滅登記之程序，相關法令制度仍有所不備，應請內政部妥予研處：

- (一)按土地登記規則第31條第1項規定：「建物滅失時，該建物所有權人未於規定期限²內申請消滅登記者，得由土地所有權人或其他權利人代位申請；亦得由登記機關查明後逕為辦理消滅登記。」乃係為

¹ 澎湖地院107年6月8日澎院惠總字第1070000283號函、馬公市戶政事務所107年6月11日澎馬戶字第1070000863號函、澎湖地檢署107年6月25日澎檢鑫檔字第10710001160號函、內政部107年6月29日台內地字第1070429449號函及澎湖縣政府107年7月3日府財行字第1070034701號函參照。

² 按土地登記規則第33條規定：「申請土地權利變更登記，應於權利變更之日起一個月內為之。繼承登記得自繼承開始之日起六個月內為之。前項權利變更之日，係指下列各款之一者：一、契約成立之日。二、法院判決確定之日。三、訴訟上和解或調解成立之日。四、依鄉鎮市調解條例規定成立之調解，經法院核定之日。五、依仲裁法作成之判斷，判斷書交付或送達之日。六、產權移轉證明文件核發之日。七、法律事實發生之日。」

使地籍記載與實際情況相符而設。建物所坐落之土地所有權人或登記機關依上開規定後段「代位申請」或「逕為辦理」建物消滅登記，仍須以該規定前段所稱「建物滅失」及「建物所有權人未於規定期限內申請消滅登記」之要件已成就為前提。又建物如部分實體仍存在，則因該建物是否已達不堪使用狀態，係屬事實認定事宜，且似非地政機關得單獨審究³，縱地政機關經相關調查後仍確認其應辦理消滅登記⁴，亦應先通知建物所有權人於規定期限內申請消滅登記，唯有建物所有權人怠於規定期限內提出申請，始有上開規定後段所定「代位申請」及「逕為辦理」消滅登記之適用。如地政機關未遵循上開程序，逕依上開土地登記規則第31條第1項後段「代位申請」及「逕為辦理」建物滅失登記，復於辦理過程未知會建物所有權人並給予其表示意見之機會，形同以突襲方式辦理建物滅登記，顯對人民私有財產權未給予應有之尊重，即有不當。

(二)緣坐落馬公市馬公段○地號土地上之○號建物，據陳訴人指稱，係其許氏祖先所建祖厝，並由陳訴人延續自其父、祖而長期自行使用或出租他人使用。又該土地及建物原登記為陳訴人等20餘人共有（陳訴人係於92年6月23日以「分割繼承」原因登記取

³ 按現行土地登記規則第31條規定：「(第1項)建物滅失時，該建物所有權人未於規定期限內申請消滅登記者，得由土地所有權人或其他權利人代位申請；亦得由登記機關查明後逕為辦理消滅登記。(第2項)前項建物基地有法定地上權登記者，應同時辦理該地上權塗銷登記；建物為需役不動產者，應同時辦理其供役不動產上之不動產役權塗銷登記。(第3項)登記機關於登記完畢後，應將登記結果通知該建物所有權人及他項權利人。建物已辦理限制登記者，並應通知囑託機關或預告登記請求權人。」該條文第2項係於99年6月28日增訂，其增訂理由載有：「……民法第859條第2項後段所指因需役不動產不堪使用而致其不動產役權消滅乙節，因不堪使用情形，非地政機關所得審究，宜由當事人主張並會同申請塗銷登記……。」

⁴ 按行政程序法第43條規定：「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」

得土地及建物應有部分1/200)，嗣經共有人之一許○○（許○○於97年○月○日死亡）之子許○○1人以「權利人」之名義，單獨於97年4月1日申請該建物「全部滅失」之消滅登記（許○○係於97年4月1日以「分割繼承」原因登記取得本案土地應有部分1/50，惟對於本案建物並未申辦完成繼承登記為共有人），經澎湖地政事務所於97年4月8日辦竣建物「全部滅失」之消滅登記，然陳訴人指稱渠自始不知情且未獲通知，嗣於本案建物承租人101年7月間遷離後之同年10月起，進行本案建物之修繕，期間經申請建物登記簿謄本，始發現上情。

(三)嗣102年○月○日，本案○地號土地部分共有人10人(當時土地登記所有權人共19人)與相關人劉○○等4人(即後述拆屋還地訴訟之原告)簽訂土地買賣契約書，並依土地法第34條之1規定⁵於同日寄發存證信函徵詢本案陳訴人等其他共有人是否願以同一價格優先購買未果後，乃將其應受領價款辦理提存，並於103年○月○日向澎湖地政事務所申辦移轉登記，經該所於103年○月○日以「買賣」原因辦竣移轉登記，該土地繼受人於購入本案土地後，嗣以陳訴人前未徵得全體共有人之同意使用本案土地，其於地上搭蓋房屋之行為（即陳訴人所稱

⁵ 土地法第34條之1規定：「(第1項)共有土地或建築改良物，其處分、變更及設定地上權、農育權、不動產役權或典權，應以共有人過半數及其應有部分合計過半數之同意行之。但其應有部分合計逾三分之二者，其人數不予計算。(第2項)共有人依前項規定為處分、變更或設定負擔時，應事先以書面通知他共有人；其不能以書面通知者，應公告之。(第3項)第一項共有人，對於他共有人應得之對價或補償，負連帶清償責任。於為權利變更登記時，並應提出他共有人已為受領或為其提存之證明。其因而取得不動產物權者，應代他共有人申請登記。(第4項)共有人出賣其應有部分時，他共有人得以同一價格共同或單獨優先承購。(第5項)前四項規定，於公同共有準用之。(第6項)依法得分割之共有土地或建築改良物，共有人不能自行協議分割者，任何共有人得申請該管直轄市、縣(市)地政機關調處，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，屆期不起诉者，依原調處結果辦理之。」

建物修繕)，顯屬無權占有土地，爰依民法第767條之規定，於103年10月13日訴請陳訴人拆屋還地。案經澎湖地院於105年8月30日以103年度重訴字第5號判決陳訴人應將本案土地之地上物拆除，並將土地返還原告，遞經臺灣高等法院高雄分院（下稱高雄高分院）於106年7月26日以105年度重上字第125號判決駁回陳訴人之上訴，致本案建物面臨拆除之境。

- (四)查澎湖地政事務所於97年4月1日受理本件馬公段○號建物消滅登記案後，經指派測量員蔡○○於同年4月2日現場勘查，詢據該所相關人員及蔡○○指稱，本案建物於勘查當時建物實體仍存在，惟屋頂有小範圍破損，屋外雜草叢生；又據蔡○○於澎湖地檢署受詢時指稱：「(本案勘查結果「全部滅失」係何意?)……只要建物屋頂頂蓋有破損，當事人有請求就會列為全部滅失，之前都是這樣辦理。」(詢問日期：103年1月22日)、「[(提示告訴人提出之照片)這建物掛的門牌是中正路○巷○號(原係長安街○巷○號)，是否正確?]當初我去現場勘查建號○建物的確如照片所示，但我不知道它門牌號碼是否正確，我當初去的時候上面沒有掛門牌，該建物前門有被其他建物擋住，我是從屋後進行勘查，那時屋後有木板隔起來，我無法進入屋內，我是透過木板縫隙往裡面看，看到該屋屋頂有破洞，才判斷是全部滅失。」(詢問日期：103年1月22日)、「(當初你為何會說是全部滅失?)許○○申請是透過代書，我勘查後有問代書，代書表示許○○要辦全部滅失的測量，所以我就依據我勘查的結果及當事人的意願，就填載全部滅失。」(詢問日期：103年2月26日)；另據時任澎湖地政事務所測量課

長楊○○於澎湖地檢署受詢時指稱：「(依蔡○○這是全部滅失，你有無意見?)如照片所示，蔡○○當初只要作部分滅失即可。部分滅失不用作消滅登記，只要縮減建物面積即可。」(詢問日期：103年2月26日)⁶，顯見本案建物於勘測當時實體仍存在，僅有屋頂小範圍破損等其他部分毀損情形，是否宜由地政機關單獨認定為「全部滅失」，本即非無疑義，如該所進一步審慎後仍認本案建物已達「全部滅失」狀態，自應參照上開土地登記規則第31條第1項規定前段意旨，先通知建物所有權人於規定期限內申請消滅登記，然該所捨此不為，逕依該項後段規定，准依土地共有人許○○1人之代位申請，即於4月8日辦竣本案建物「全部滅失」之消滅登記，而整個過程均未知會其他建物共有人，給予表示意見之機會，顯未尊重其他建物共有人之財產權，核有違失。

- (五)次據陳訴人指稱，本案建物之門牌為「中正路○巷○號」(整編前原為「長安街○巷○號」)，然據本院調閱申請人許○○所提申請書，雖載明申請消滅登記之標的建物為○號建物，然門牌卻載為「長安路○段○號」(已經輾轉整編為目前之「光明路○號」)，顯與事實未符，惟澎湖地政事務所竟疏未查明，據以要求申請人補正，其程序即有不備；又僅由承辦人蔡○○一人於同年4月2日進行外業之勘查，缺乏實質複核機制，而承辦人勘查時既不照相存證，又未製作勘查紀錄及圖說，致遭質疑其公信力及承辦人未到場勘查，顯均有疏失；另蔡○○於勘查過程因故未進入屋內詳查，以探查是否確不具

⁶ 資料來源：澎湖地檢署103年度偵字第221號偵查卷。

使用功能與價值，且未進行其他必要之調查作為，或請建築管理機關表示意見，即逕行認定本案建物為「全部滅失」，亦屬草率。

(六)再查土地登記規則第31條第3項規定建物消滅登記後應踐行通知所有權人之程序，旨在尊重建物所有權人之財產權，並讓所有權人能適時知悉，以及時主張權利（例如提起行政救濟等）。然據陳訴人所陳，其於澎湖地政事務所97年4月8日辦竣本案建物消滅登記後，自始未接獲通知，致權益受損。案經澎湖地政事務所提出本案建物標示變更登記通知書底稿，指稱該所確有通知，然因該所並未能提出郵寄憑證或送達之回執等佐證資料，致未能有效釋疑，亦應改進（該所業已表示爾後將以雙掛號方式寄通知）。

(七)至於陳訴人指稱本案建物既經辦理消滅登記，何以仍繼續收繳電費？何以仍課徵房屋稅，以及何以仍得核發門牌證明等節，經詢據內政部及澎湖縣政府相關人員表示，建物是否滅失為客觀事實認定，水、電之設籍等均非建物滅失之審查要件，且本案建物於辦理消滅登記登時，並無人設籍；至於所稱房屋稅係澎湖縣稅務局於102年9月27日清查發現本案建物於修繕後（咾咕石牆壁鋼鐵造屋頂），因設有「○○○○」小吃店，故自102年10月設籍起課房屋稅，並核課營業用稅率，其與本案原建物之消滅登記並無相關等語，併予敘明。

(八)末查實體仍存在而僅部分毀損之建物，是否已達全部滅失或部分滅失狀態之認定，因屬事實認定而涉有主觀之判斷，致易生爭議，且似非地政機關得單獨審究，然目前欠缺客觀之認定標準及認定程序；又土地登記規則第31條第1項有關「代位申請」、「逕

為辦理」建物消滅登記，究應如何進無一步完備其辦理程序，以兼顧建物所有權人之權益，均應請內政部藉由本案所生爭議，妥予研處。

- (九)綜上，本案澎湖地政事務所於97年4月1日受理馬公段○地號土地20餘位共有人中之1人單獨代位申請，即迅於同年4月8日將其地上僅頂蓋等範圍破損而部分實體仍存在之○建號建物完成「全部滅失」之消滅登記，核其辦理過程未知會各建物共有人並給予其表示意見之機會，無異係以突襲方式辦理消滅登記，復以勘查過程草率又未製作勘查圖說，致引發爭議，均有違失；至於目前建物滅失之認定標準及上開「代位申請」、「逕為辦理」建物消滅登記之程序，相關法令制度仍有所不備，應請內政部妥予研處。

二、有關陳訴人主張應將本案馬公段○建號建物回復原登記狀態一節，鑑於該建物所坐落○地號土地業於103年間出售他人，嗣經繼受之土地所有權人訴請法院判決陳訴人拆屋還地，遞經臺灣高等法院高雄分院以陳訴人無法證明其具有本案建物之分管權利，以及本案建物早已多處滅失而難認符合民法所稱之不動產等由，乃認定陳訴人在未徵得土地共有人同意而擅自修建本案建物係屬無權占用本案土地，而駁回陳訴人之上訴，嗣該建物亦經拆除在案，從而本案建物目前尚乏回復原登記狀態之依據：

- (一)查本案陳訴人自101年11月間將本案○建號建物頂蓋全部拆除，並修繕為鐵皮屋頂建物後，該建物基地部分共有人乃於101年12月22日及102年1月10寄發存證信函制止陳訴人之行為，嗣再將該土地出售他人並於103年○月○日完成移轉登記。案經繼受之土地所有權人以陳訴人前未徵得原土地共有人

之同意，而於土地上搭蓋房屋之行為（即陳訴人所稱建物修繕），顯屬無權占有土地，爰訴請陳訴人拆屋還地。

（二）案經高雄高分院於106年7月26日以105年度重上字第125號判決駁回陳訴人之上訴，揆其判決所採之理由如下，因尚非無據，本院允宜尊重：

1、法理：

（1）房屋倘已不足避風雨而達經濟上使用之目的，即難謂其仍為獨立之不動產及房屋所有權仍屬存在，而猶未喪失；又縱利用原有牆壁，安裝鐵架，加蓋石棉瓦，予以修復，亦無從再使業已滅失之所有權重行回復（最高法院70年度台上字第1779號、77年度台上字第790號、71年度台上字第1557號判決參照）。準此，房屋所有權之滅失非限於屋頂、牆壁、樑柱等主結構全部不存在始足當之，倘屋頂、牆壁破損已不足以遮風避雨，房屋內部不堪居住使用，致未能達經濟上使用之目的時，即非屬獨立之不動產，房屋所有權亦隨之滅失而不存在，縱他人利用原牆壁樑柱重新整修、加蓋屋頂，亦無從使已滅失之房屋所有權重新回復。若重修後之房屋有別於重修前房屋之另一獨立不動產，即由該他人取得重修後之房屋所有權。

（2）各共有人按其應有部分，對於共有物之全部雖有使用收益之權。惟未經共有人協議分管之共有物，共有人對共有物之特定部分占用收益，仍須徵得他共有人全體之同意。其未經他共有人同意而就共有物之全部或一部任意占用收益，即屬侵害他共有人之權利，他共有人得本於所有權請求除去其妨害或請求向全體共有人

返還占用部分（最高法院81年度台上字第1818號判決參照）。

2、陳訴人（即上訴人）無法證明其具有本案建物之分管權利：

（1）陳訴人之父許○○固曾於38年11月29日設籍於○號祖厝建物，惟於60年9月25日即遷出○號祖厝建物，嗣於84年11月28日許○○始因分割繼承取得祖厝房地之應有部分50分之1，與其他共有人維持共有，而許○○於92年○月○日死亡後，陳訴人係於92年6月23日辦理分割繼承取得祖厝房地應有部分200分之1。惟許○○於84年割繼承取得祖厝房地應有部分前，即已於60年9月遷出祖厝房地，堪認許○○一家人至多僅於38年至60、61年間居住○號祖厝建物，迄至其等分割繼承祖厝房地應有部分前，已遷離數十年，則許○○及陳訴人於遷離前，既尚未成為祖厝房地之共有人，難認其等於居住祖厝房地期間，即有何管理使用共有祖厝房地權能，並得與祖厝房地之共有人成立分管祖厝房地之情。

（2）陳訴人雖抗辯許氏祖先興建○○號祖厝建物後，祖厝房地係由當時之共有人協議由陳訴人之曾祖父許○分管，且近百年無共有人對許○及其繼承人單獨使用、收益祖厝房地有任何異議，足見許○與共有人協議分管，許○死亡後，接續由許○○、許○○及陳訴人取得分管祖厝房地權利云云，惟查陳訴人並未提出許○與其兄弟即其他共有人分管祖厝房地之證據，又單純設籍之事實，無法作為共有人已達成分管之合意，故陳訴人主張其曾祖父許○已取得祖厝

房地之分管權利，已難信為真實。復以尚難僅因散居各處之共有人多年未出面主張之單純沉默，及許○○與陳訴人曾在○號祖厝建物申請水電使用，或曾於84年及92年間繼承祖厝房地應有部分，或曾將○號祖厝建物出租與他人之舉，遽認許○○及陳訴人或陳訴人曾祖父許○、許○○等人，已與其他共有人就祖厝房地達成明示或默示之分管合意。

3、本案建物多處滅失且屋頂多數破舊不堪而難以遮風避雨、不堪居住使用，自難認符合民法所稱之不動產：

(1) ○號祖厝建物乃於民國前22年即搭建完成，並於39年5月12日辦理建物所有權第一次登記之日據時期建築物，已屬逾百年以上之老舊建物。又依上訴人提出101年10月間拍攝之○號祖厝建物外觀照片，堪認已呈殘破之狀，並由上訴人自承許○○於設籍後未曾整修過，衡情一般建物於歷經近120年歲月後，亦多殘破不堪居住。且依陳訴人提出之101年10月間修繕前○號祖厝建物照片4張及被上訴人提出之100年7月29日由原土地共有人所攝○號祖厝建物照片4張所示，明確可見屋頂破洞、屋瓦凌亂，原部分屋頂尚須利用鐵皮遮蓋、屋後並無完整門窗，其破舊狀況確已達無法遮風避雨、不堪居住使用之程度。

(2) 陳訴人修建成系爭建物前，○號祖厝建物之右廂房、左廂房、騎樓均已滅失，則○號祖厝建物既係三合院連成一體以供居住使用，縱在正廳上方屋頂尚非全部滅失，然兩造不爭執兩側廂房與騎樓已失其遮蔽風雨功能而可認為滅

失，又正廳與前方騎樓相互接連，自會相互影響，是在該建物多處滅失且屋頂多數破舊不堪而難以遮風避雨、不堪居住使用，自難認符合民法所稱之不動產。

- (3) 依○號祖厝建物之空拍照片所示，除後方之正廳後半片屋頂較少修補外，其餘前方及兩側屋頂確多已不復存在，另部分雖有進行修補，惟仍殘破不堪，正廳附近或其前方屋頂留有殘破大洞，當致正廳難以遮蔽風雨至明。
- (4) 陳訴人自承已將○號祖厝建物之屋頂全數拆除，亦堪顯示○號祖厝建物除有無法遮蔽風雨之情外，並在遭陳訴人拆除全部屋頂時，亦已不符建築法第4條之不動產或民法之定著物之要件，自非屬獨立之不動產。
- (5) 系爭建物搭蓋後，所占用系爭土地面積為112.27平方公尺，核與○號祖厝建物之面積110.18平方公尺有別，且上訴人於原審履勘時，已向原審陳述系爭建物東、西側廂房係作為廁所及儲藏室使用，正廳位置作為小吃店使用等情，有履勘照片及筆錄可稽，顯見系爭建物外觀及內部使用情形，均異於不堪使用而滅失之○號祖厝建物，而屬另一獨立不動產，且無從使○號祖厝建物所有權回復至明。
- (6) 綜上，陳訴人在未徵得本案土地共有人全體同意，擅自於該土地上修建系爭建物，經共有人於101年12月22日及102年1月10日寄發存證信函制止未果，有該等存證信函可稽，自屬無權占用系爭土地。又被上訴人已於103年1月22日因買賣而取得系爭土地所有權，並辦畢所有權移轉登記，上訴人復無法證明有經被上訴人同

意或有權占用系爭建物坐落之系爭土地，則被上訴人主張陳訴人無權占有系爭土地，其得依民法第767條第1項規定，請求陳訴人將占用系爭土地之系爭建物拆除，並將該部分土地返還被上訴人，自屬有據。

(三)嗣本案建物業經依該判決進行拆除。

(四)綜上，有關陳訴人主張應將本案馬公段○建號建物回復原登記狀態一節，鑑於該建物所坐落○地號土地業於103年間出售他人，嗣經繼受之土地所有權人訴請法院判決陳訴人拆屋還地，遞經臺灣高等法院高雄分院以陳訴人無法證明其具有本案建物之分管權利，以及本案建物早已多處滅失而難認符合民法所稱之不動產等由，乃認定陳訴人在未徵得土地共有人同意而擅自修建本案建物係屬無權占用本案土地，而駁回陳訴人之上訴，嗣該建物亦經拆除在案，從而本案建物尚乏回復原登記狀態之依據。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請內政部督同澎湖縣政府檢討改進見復。
- 二、調查意見函復陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會、司法及獄政委員會聯席會議處理。

調查委員：王幼玲