

新竹縣政府訴願決定書

案號：1010913-6

訴願人：○○○

原行政處分機關：新竹縣新湖地政事務所

訴願人因土地登記事件，不服原處分機關 101 年 4 月 30 日完成之 101 年新湖字第 14810、14820 及 14830 號土地所有權移轉登記及 101 年 5 月 3 日新湖地登字第 1010001810 號函，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

- 一、有關原處分機關 101 年 4 月 30 日完成之 101 年新湖字第 14810、14820 及 14830 號土地所有權移轉登記之處分撤銷，由原處分機關於文到後 60 日內另為適法之處分。
- 二、有關原處分機關 101 年 5 月 3 日新湖地登字第 1010001810 號函，訴願不受理。

事 實

- 一、緣訴願人為新竹縣○○鄉○○段 1495 地號、1496 地號、1500 地號、1501 地號、1555 地號、1557 地號、1558 地號、1559 地號、1564 地號、1566 地號、1574 地號、1576 地號及 1577 地號等 13 筆土地（以下簡稱系爭土地）之共有人之一，他共有人○○○、○○○、○○○及○○○等 4 人依土地法 34 條之 1 規定於 101 年 1 月 20 日以新竹武昌街郵局 62 號存證信函通知訴願人及另一共有人○○○是否優先承購系爭土地之訊息後，續於 101 年 3 月 1 日向原處分機關申辦系爭土地分別買賣移轉登記予第三人，原處分機關收件號為新湖字第 14810、14820 及 14830 號，訴願人則於 101 年 3 月 1 日提出異議申請書，並於 3 月 7 日委由○○法律事務所○○○律師就本件登記案以(101)燦字第 0017 號書面敘明理由表示異議，請求原處分機關駁回系爭土地移轉登記。原處分機關復以本案共有耕地移轉涉及農業發展條例第 33 條適用疑義，請示本府函轉內政部釋疑。嗣後原處分機關依

據內政部 101 年 4 月 10 日內授中辦地字第 1016033106 號函釋內容，以訴願人為私法人身分，依農業發展條例第 33 條私法人不得承受耕地之規定，無主張優先承購權之情形，乃於 101 年 4 月 30 日辦竣本件買賣移轉登記，並以 101 年 5 月 3 日新湖地登字第 1010001810 號函通知並駁回訴願人之異議申請。訴願人不服，乃於 101 年 5 月 30 日、5 月 31 日及 8 月 9 日提起訴願及訴願補充理由書，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴辯意旨如次。

## 二、訴願及訴願補充意旨略謂：

- (一)○○○等 4 人對於○○○與其共有系爭土地，主張依土地法第 34 條之 1 第 4 項規定行使優先購買權，並於 101 年 3 月 1 日向新竹縣新湖地政事務所申請為土地所有轉移登記，惟訴願人除於 101 年 3 月 1 日以書面表示異議外，並委由○○法律事務所○○○律師就本件登記案以書面敘明理由表示異議(101 年 3 月 7 日(101)燦字第 0017 號)。
- (二)惟原處分機關於接獲訴願人之書面異議後，並未依法駁回邱士豪等 4 人申請案，原處分機關除於 101 年 4 月 30 日完成上開土地之所有權移轉登記外，並來函表示對訴願人之異議礙難受理(101 年 5 月 3 日新湖地登字第 1010001810 號函)。
- (三)茲查訴願人就本件登記申請案，已分別於 101 年 3 月 1 日提出異議申請書，並於同年 3 月 7 日(101)燦字第 0017 號)委由○○法律事務所○○○律師就本件登記案以書面敘明理由表示異議，本件登記之權利人(即邱士豪等 4 人)既與申請登記之法律關係有關之權利關係人(即訴願人)間就優先承買權之行使有爭執，此爭執應由民事法院判斷，原處分機關無權准予登記(參最高行政法院 92 年度判字第 494 號判決)。是故原處分機關所為准予登記之處分顯已違背土地登記規則第 57 條第 1 項

第 3 款之規定，應予撤銷。

(四)原有處分機關以 101 年 5 月 3 日新湖地登字第 1010001810 函（以下簡稱本函）中之說明為由，表示無法受理訴願人就本件登記申請案異議，其內容中亦有與法規定相違之處，說明如下：

(1)依本函說明三所引用內政部 89 年 6 月 23 日台內中地字第 8912252 號函示，除引用內容不完整外，更有斷章取義解法令之嫌。

(2)依前項函示內容，由內政部於「寺廟身分」之文字後加上「法人組織」等文字可知，內政部之函示僅表示該案件之宮廟為寺廟且是法人組織，故該宮廟申辦農地所有權轉移登記，自應受農業發展條例第 33 條規定之限制。依司法院民國 76 年 11 月 6 日(76)秘台廳(一)字第 01913 號釋示：按法人非經依民法或其他法律規定，不得成立。又法人非經主管機關登記，不得成立。同法第 25 條及第 30 條分別定有明文。又依民法總則規定法人之登記，其主管機關為該法人事務所所在地之法院。(民法總則施行法第 10 條第 1 項參照)。是民法總則施行後，惟尚未依民法上揭規定及非訟事件法暨法人及夫妻財產制登記規則等有關規定，經法院登記於法人登記簿者，似尚不得認係法人(最高法院 50 年度台上字第 2579 號民事判決參照)。

(3)依前述司法院之釋示可知，寺廟如未依法律規定成立法人並經主管機關登記，不得認係法人，由此可知，未成立法人及完成法人登記之寺廟，當不屬於農業發展條例第 33 條規定限制之對象。而訴願人既未成立法人組織亦未完成法人登記，因此亦不受農業發展條例第 33 條規定之限制，原處分機關所發本函說明三主張：「貴寺既依法不得承受耕地，自無優先購買權得以主張」等語，於法令實有誤解，所為准許申請人申請移轉土地所有權之行政處分已違背法令。

(4)依土地登記規則第 57 條第 1 項第 3 款之規定，只要登記之權利人、義務人或其與申請登記之法律關係有關之權利關係人間有爭執者，登記機關應以書面敘明理由及法令依據，駁回登記之申請，同條第 2 項規定：申請人不服前項之駁回者，得依訴願法規定提起訴願。該項規定僅規定申請人得提起訴願，究其立法意趣而言，只要有爭執，登記機關無任何裁量之餘地，只能駁回登記之申請，如果登記機關無視於當事人間之爭執而仍為登記，該登記將屬有重大明顯之瑕疵，依行政程序法第 111 條第 1 項第 7 款之規定，登記機關所為准許登記之行政處分為無效之行政處分。依上所陳，原處分機關之原處分具有重大明顯之瑕疵，應為無效之行政處分。

(五)土地法第 34 條之 1 第 4 項所規定之優先購買權，須以行使時共有人與第三人間之買賣契約有效存在為前提。本件系爭土地共有人在未與第三人成立買賣契約，即通知訴願人於文到 11 日內前往其所指定之地政士事務所簽訂買賣契約或取得應得價金，且所擬處分方式又附加不合理之條件，應不生通知訴願人行使優先承買權之效力。原處分機關縱認該等共有人之上開存證信函已生通知之效力，則訴願人所為優先承買之意思表示，亦應生效。訴願人雖為寺廟，然非屬法人組織（即非私法人）且既為系爭土地共有人，於他共有人出賣其應有部分時，自得行使優先承購權，並承受耕地。土地法第 34 條之 1 之買賣契約是否存在以及他共有人得否行使優先購買權有所質疑，提出爭執，且屬土地登記規則第 57 條第 1 項第 3 款之情事，且該條款為羈束規定，有該款情事者，登記機關即應駁回登記之申請，無行政裁量之餘地。請求撤銷 101 年 4 月 30 日完成之 101 新湖字第 14810、14820、14830 號申請案之土地所有權移轉登記之行政處分及 101 年 5 月 3 日新湖地登字第 1010001810 函之行政處分云云。

### 三、答辯意旨略謂：

- (一) 查土地法第 34 條之 1 第 1 項規定其立法意旨在於兼顧共有人權益之範圍內，促進共有物之有效利用，以增進公共利益；又土地法第 34 條之 1 執行要點第 11 點規定「…部分共有人依本條規定出賣共有土地，就該共有人而言，仍為出賣其應有部分，對於他共有人之應有部分，僅有權代為處分，並非剝奪他共有人之優先承購權…」。
- 由此觀之，他共有人依土地法第 34 條之 1 處分共有土地，係依法代為處分未會同共有人之應有部分，未會同共有人除依該法條相關規定主張優先購買，應無法就該買賣案件提出異議，如若不然，當部分共有人依本條規定出賣共有土地且已踐行相關程序並附具應附文件申辦登記時，倘未會同之共有人提出異議而主張其涉及私權爭執應予駁回，則土地法第 34 條之 1 之規定豈非形同虛文而無實行之可能，故部分共有人依土地法第 34 條之 1 處分共有物時，未會同之共有人以權利爭執為由提出異議，應不予受理。
- (二) 本案移轉土地皆為農業發展條例第 3 條第 11 款所定之耕地，依農業發展條例第 33 條及第 34 條規定及其立法意旨，係將農地承受人資格由具自耕能力之人放寬為自然人，惟非自然人之私法人除屬於農民團體、農業企業機構或農業試驗研究機構 3 種，並經許可外，其餘私法人，仍不得承受耕地。又寺廟並非私法人，其得為登記權利主體，係因應社會環境之事實需要所為之權宜措施，蓋私法人尚不得承受耕地，遑論未具法人格之寺廟？依據行政院農業委員會年 89 年 6 月 12 日(89)農企字第 890128858 號函：「農業發展條例第 33 條已明定『私法人不得承受耕地，但符合第 34 條規定之農民團體、農業企業機構或農業試驗研究機構經取得許可者，不在此限。』本案○○鎮○○

○宮既以寺廟身分(法人組織)申辦農地所有權移轉登記，自應受前開條文之規定限制。」訴願人指陳上開函釋係指已成立法人組織之寺廟始受農業發展條例之限制，顯有謬誤。又本案訴願人依法不得承受耕地已如前述，訴願人主張依土地法第 34 條之 1 第 4 項規定行使優先購買權亦因無法取得標的物而無從主張，又土地法第 34 條之 1 執行要點第 11 點第 3 款規定，意即他共有人依優先購買權所為買賣之法律行為，仍應受民法第 71 條關於「違反強制或禁止之規定者，無效。」規定之限制，故本案訴願人無從主張優先購買權自明。

(三) 按「依本法所為之登記，有絕對效力。」為土地法第 43 條所明定，又土地登記規則第 7 條：「依本規則登記之土地權利，除本規則另有規定外，非經法院判決塗銷確定，登記機關不得為塗銷登記。」本案林凱純等人既已依規辦竣移轉登記而取得所有權，訴願人主張應駁回原申請即塗銷該所有權移轉登記，自與上開法令未合。

(四) 土地登記規則第 57 條：「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：…。三、登記之權利人、義務人或其與申請登記之法律關係有關之權利關係人間有爭執者。…。」第 3 款所稱登記之權利人、義務人或其與申請登記之法律關係有關之權利關係人間有爭執者，應係指該登記案件之權利人、義務人或關係人間因該申請登記之法律關係有爭執者而言。惟所謂有爭執，當非泛指該主張爭議之人，憑其個人主觀上之認知認有爭議即屬之，而係指對於該申請登記案件之法律關係除表明異議外，且有具體事證足資證明該登記之法律關係確有適法性疑義，否則其適用範圍失之過寬。訴願人於 101 年 3 月 1 日依土地法第 34 條之 1 第 4 項之規定主張

優先承購權，對本登記案提出異議，綜上所述，訴願人依法無承受耕地之資格，何以主張優先承購權？又本案之登記係依土地法 34 條之 1 第 1 項至第 3 項規定辦理，訴願人既無優先承購權得以主張，不足以認定其異議為「登記之權利人、義務人或其與申請登記之法律關係有關之權利關係人間有爭執者。」本案原處分機關認事用法，迨無違誤，本訴願案顯無理由，敬請察核駁回其訴願，以符法制。

#### 理 由

- 一、按土地法第 34 條之 1 第 4 項規定：「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。」。依內政部頒布同法條執行要點第 11 點第 1 目規定：「本法條第 4 項所稱之優先購買權，依下列規定辦理：（一）部分共有人依本條規定出賣共有土地，就該共有人而言，仍為出賣其應有部分，對於他共有人之應有部分，僅有權代為處分，並非剝奪他共有人之優先承購權，故應在程序上先就其應有部分通知他共有人是否願意優先購買。」另土地登記規則第 97 條第 1、3 項分別規定：「申請土地權利移轉登記時，依…土地法第 34 條之 1 第 4 項…規定之優先購買權人已放棄優先購買權者，應附具出賣人之切結書，或於登記申請書適當欄記明優先購買權人確已放棄其優先購買，如有不實，出賣人願負法律責任字樣。…」。「依前 2 項規定申請之登記，於登記完畢前，優先購買權人以書面提出異議並能證明確於期限內表示願以同樣條件優先購買或出賣人未依通知或公告之條件出賣者，登記機關應駁回其登記之申請。」。又登記機關接收申請案件後，應即依法審查。登記之權利人、義務人或其與申請登記之法律關係有關之權利關係人間有爭執者，登記機關應以書面敘明理由及法令依據，駁回登記之申請。依此駁回者，申請人並得訴請司法機關裁判，土地登記規則第 55 條及第

57 條第 1 項第 3 款、第 3 項亦有明文。

二、首查訴願人為本府登記有案之寺廟，設有管理人，並為原處分機關 101 年 3 月 1 日收件號新湖字第 14810、14820 及 14830 號登記案申請移轉標的系爭土地共有人之一，此有本府 94 年 3 月 7 日核發之 (92) 竹縣寺登字第 054 號寺廟登記證影本及土地所有權買賣移轉契約書影本附卷可稽，訴願人對上開登記案應認有法律上利害關係，其自得提起本件訴願，先予敘明。

三、次查系爭土地共有人○○○等人（以下稱申請人）依土地法第 34 條之 1 第 1 項規定出售系爭土地予林凱純等人，於 101 年 3 月 1 日向原處分機關提出系爭土地所有權移轉登記申請時，於登記申請書上未依土地登記規則第 97 條第 1 項規定附記未參與共同出賣之少數共有人已放棄優先購買權等內容或附具切結書，原處分機關就此未命申請人補正或提出說明已有疏誤。且訴願人以其非參與出賣之少數共有人身分，先後於 101 年 3 月 1 日及 101 年 3 月 7 日向原處分機關就優先購買權申請備查及對本件所有權移轉登記申請為異議，並提出 101 年 1 月 30 日頭份田寮郵局第 9 號存證信函，證明其確於期限內依土地法第 34 條之 1 第 4 項規定向系爭土地買賣雙方為同一價格優先購買之意思表示，此有訴願人之申請書及所附雙方來往之存證信函可參。訴願人確係於 101 年 1 月 20 日收受申請人通知優先購買權系爭土地之存證信函（除訴願人外，尚有另一共有人○○○），亦有申請人提出之郵局收件回執為憑，則訴願人以共有人身分為優先購買之意思表示通知申請人並未逾期。嗣申請人於 101 年 3 月 1 日申請登記時，復未取得訴願人放棄優先購買權之切結書，亦無否定訴願人就系爭土地有先買權存在之法院確定判決，則原處分機關於審查時，自應土地登規規則第 97 條第 3 項規定駁回申請人之登記申請，始為正辦。又共有人依土地法第 34 條之

1 第 1 項規定申請土地權利移轉登記時，他共有人依同法條第 4 項規定主張優先購買權以書面提出異議，與共有人以優先購買人身分，申請權利移轉登記，係屬兩事，登記機關關於此兩者身分之審查範圍自有不同。前者，登記機關唯以主張優先購買權異議者，是否為土地登記之共有人為足，至於有無其他取得權利之限制或糾紛，應由相關當事人循司法途徑解決，登記機關不宜逾越行政裁量分際介入私權紛爭，俾免侵犯司法權，此觀首揭土地登記規則第 57 條第 1 項第 3 款、第 3 項及第 97 條第 3 項規定即明。本件訴願人僅依共有人身分主張優先購買權對申請人之權利移轉登記申請程序提出書面異議，而非申請移轉登記，原處分機關依內政部 101 年 4 月 10 日內授中辦地字第 1016033106 號函旨（即寺廟主張優先購買權應否受農業發展條例第 33 條有關私法人不得承受耕地之限制）否決其異議，逕准申請人為權利移轉登記之處分，自欠妥適。從而原處分機關 101 年 4 月 30 日所為 101 年新湖字第 14810、14820 及 14830 號土地所有權移轉登記之處分，認事用法，非無可議。此部分訴願有理由。為求正確適法，爰將處分撤銷，由原處分機關另為適法之處分。

- 四、未按第 77 條第 8 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。」行政法院 62 年度裁字第 41 號判例：「官署所為單純的事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果，非訴願法上之行政處分，人民對之提起訴願，自非法之所許。」，查訴願人 101 年 3 月 1 日及 3 月 7 日對原處分機關之聲明或請求因係請求登記機關為駁回○○○等 4 人移轉登記之特定作為，非屬法律應申請登記之事項，又原處分機關雖認以訴願人為私法人身分並引用內政部

101 年 4 月 10 日內授中辦地字第 1016033106 號函釋原則性之說明，以 101 年 5 月 3 日新湖地登字第 1010001810 號函通知訴願人其已辦竣本件移轉登記之事實，查原處分機關上開函文之說明及認定過程雖有未當，惟核其內容乃為原處分機關函復訴願人有關受理其申請案後之處理情形，僅具觀念通知之性質，非屬行政處分，訴願人對之提起訴願，揆諸前揭法令規定及判例意旨，即有未洽，自不應受理。至於兩造其餘攻擊防禦方法，核與本件訴願結果不生影響，無庸一一斟酌，併此敘明。

五、綜上論結，本件部分訴願為有理由、部分訴願為程序不合，爰依訴願法第 81 條及第 77 條第 8 款規定，決定如主文。