

新北市政府訴願決定書

案號：1012050282

號

訴願人：

地址：

代理人：

地址：

代理人：

地址：

原處分機關：新北市中和地政事務所

上列訴願人因土地登記事件，不服原處分機關 101 年 2 月 4 日
土地登記案件駁回通知書所為之處分，
提起訴願一案，本府依法決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣訴願人於 101 年 1 月 13 日委任訴外人 代理，申請
就其與他人 13 人共有之本市中和區中原段 地號土地（下稱
系爭土地），以訴願人與同意處分之他共有人 10 人，應有部分合
計 15/27，其共有人數及應有部分均已逾二分之一，符合土地法
第 34 條之 1 第 1 項規定，辦理系爭土地所有權移轉登記予訴願
人。惟經原處分機關審查後，認其應附文件缺漏他共有人已領受
之證明及其印鑑證明或已依法提存之證明文件；又因訴願人兼具
承買人與出賣人身分，未依規定檢附稅捐稽徵機關核定之不課徵
之證明文件、案附之土地增值稅繳款書亦未查註有無欠繳地價稅
等應補正事項，遂以 101 年 1 月 18 日 補正

通知書通知其於接到通知之日起 15 日內補正，訴願人之代理人於 101 年 1 月 19 日領回在案。嗣原處分機關於通知訴願人補正期間，內政部於 101 年 2 月 1 日內授中辦地字第 1016650079 號令規定，部分共同共有人或分別共有人不得依土地法第 34 條之 1 規定，就共有土地或建築改良物全部處分或設定用益物權予同意處分或設定用益物權之共有人之一或數人。本案因訴願人逾期（補正期間自 101 年 1 月 19 日至 101 年 2 月 3 日）未補正，且與前揭內政部之法令規定不合，原處分機關遂依土地登記規則第 57 條第 1 項第 4 款規定，以首揭土地登記案件駁回通知書，否准訴願人之申請，訴願人不服，提起本件訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府。茲摘敘訴辯意旨於次：

一、訴願意旨略謂：

（一）原處分機關之補正通知書所載 15 日補正期間僅為訓示期間，在行政機關為後續處分前，若人民已為補正行為時，行政機關即不得以已逾補正期間為由，拒絕受理補正，詎料原處分機關之承辦人竟表示系爭申請案件因有前述內政部 101 年 2 月 1 日內授中辦地字第 1016650079 號令之見解，將駁回申請，因而拒絕受理補正，嗣後在以系爭申請案件已逾 15 日期間未補正為理由而駁回申請，顯有違法不當，應予撤銷。

（二）按「人民之生存權，工作權及財產權，應予保障。」、「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」憲法第 15 條、第 23 條分別定有明文；次按「……各該命令之內容，非

有法律具體明確之授權亦不得對人民自由權利增加法律所無之限制……」司法院釋字第 530 號解釋亦闡明在案。然查土地法第 34 條之 1 規定，其立法意旨乃在於兼顧共有人之權利範圍內，解決因少數共有人所有權之方式並賦予部分得處分共有物之權，同時具有限制及保障財產權之功能，依前述憲法及大法官揭櫫之意旨，應遵守法律保留原則，僅得以法律限制之，行政機關非有法律明文授權，不得增加法律所無之限制；是內政部以 101 年 2 月 1 日內授中辦地字第 1016650079 號令之見解，認土地法第 34 條之 1 規定係同意處分之共有人代理不同意之共有人處分其所有權，屬法定代理權，故有民法第 106 條禁止自己及雙方代理限制之適用，進而認為共有人之一人或數人不得依土地法第 34 條之 1 規定買受共有物云云，實則已在無法律授權之情形，擅自增加法律所無限制，顯已違反法律保留原則，上開內政部令頒規定應屬無效。

- (三) 再按土地法第 34 條之 1 規定，將共有土地之全部出賣於人，就同意出賣之共有人而言係其出賣其應有部分，並有權利一併出賣未同意之共有人之應有部分，此係基於實體法規定而產生，並非同意出賣之共有人代理未同意出賣之共有人與買受人簽訂買賣契約，此有最高法院 88 年臺上字第 1703 號判決參照，依該判決既然同意出賣之共有人並非代理未同意出賣之共有人與買受人簽訂買賣契約，自不發生代理之問題，則無民法第 106 條之情形發生；況不動產所有物權之移轉行為，僅係履行債務之

行為，亦不在民法第 106 條但書規定不得代理之範圍之內，此亦有最高法院 90 年臺上字第 1946 號判決參照；故無論買賣之債權行為及履行買賣所作之移轉登記行為，皆不在民法第 106 條規定範圍之內，內政部上開令所為之變更依據即無理由

- (四) 又本案涉及法規解釋之變更，依中央法規標準法第 18 條前項規定，各機關受理人民申請許可案件，應適用行為時之法律，雖後段同時規定如果處理程序終結前，准許之法規有變更者，適用新法，但舊法規有利當事人而新法規未廢除或禁止，仍適用舊法規定，惟查同一法令因前後解釋不一而影響人民權益，後解釋應如何認定，通常應該就是否有利於當事人為準，在後之解釋如果對當事人不利者，基於信賴保護原則，不應溯及生效，僅適用於解釋函發佈後之案件解釋；同時，法官審理案件時，對於各機關就其職掌所作有關法規解釋之行政命令，故可排除而不用，但仍得依據法律表示其合法、適當之見解，此有司法院釋字第 137 號解釋參照，故本件主管法令之內政部隊於先前准許部分共有人依土地法第 34 條之 1 規定，將土地處分移轉於共有人之一或數人之 97 年 6 月 12 日內授中辦地字第 0970046311 號函釋以違反民法第 106 條禁止自己及雙方代理之規定停止適用，是否有理，仍有待法院就其法律表示其合法、適當之見解；綜上所述，原處分機關於駁回處分送達前，即拒絕受理訴願人提出之補正，已有違法不當，再者原處分所憑據之系爭函釋見解亦違反曲解民法第 106 條規定，且違反

法律保留原則，增加法律所無之限制，應屬無效，足徵原處分顯有違法不當，懇請撤銷原處分，以保障訴願人權利云云。

二、答辯意旨略謂：

- (一) 按部分共同共有人或分別共有人依土地法第 34 條之 1 規定就整筆土地處分予同意處分之共有人之一或數人，本所原依內政部 97 年 6 月 12 日內授中辦地字第 0970046311 號函釋得予受理，惟補正期間（101 年 1 月 19 日至 101 年 2 月 3 日），內政部以 101 年 2 月 1 日內授中辦地字第 1016650079 號令略以：「……土地法第 34 條之 1 規定仍有民法第 106 條禁止自己或雙方代理規定之適用，亦即部分共同共有人或分別共有人不得依土地法第 34 條之 1 規定，就共有土地或建築改良物全部處分或設定用益物權予同意處分或設定用益物權之共有人之一或數人。…本解釋令自即日生效。」並將內政部 97 年 6 月 12 日內授中辦地字第 0970046311 號函釋予以停止適用。本案申請於處理程序終結前，據以准許之法令已有變更，舊法令同時停止適用，新法亦未訂定過渡期間之條款，原則上應適用新法。又行政法規因公益之必要而廢止或修改內容，人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益縱使受有損害，參酌司法院釋字第 525 號解釋、行政程序法第 120 條及第 126 條規定意旨，僅發生如何補償人民之信賴利益問題，尚不得依信賴保護原則而排除中央法規標準法第 18 條規定之適用。中央法規標準法第 18 條規定，乃「實體從舊程序從新」原則之

特別規定，就機關受理人民聲請許可案件，在處理程序終結前，據以准許法規變更之情形，應優先適用新法，此有最高行政法院 91 年判字第 1808 號判決意旨可供參酌。準此，本案申辦方式既已與上開函令規定不合，本所遂以土地登記規則第 57 條第 1 項第 2 款規定予以駁回，洵屬有據。

- (二) 另查當時本所承辦人則先行電話告知代理人該案其據以准許之法令依據已有變更之情形，代理人雖曾與本所承辦人討論有關上開函令相關規定，討論後表示將與當事人研究後續如何因應處理事宜後再行補正，惟俟補正期限屆滿，代理人並未提供任何應補正文件進行補正程序。至訴願代理人張麗真律師於訴願書所提及登記申請時業已檢附通知書、提存書、立書切結等皆已檢附，開立補正通知書僅係原處分機關故意拖延訴願人申請程序之完成，使原處分機關有理由駁回訴願人之申請云云，倘申請時業已檢附上開文件，本所又何以會開立補正通知書，而代理人於 101 年 1 月 19 日至所領回補正通知書及原件時，針對補正事項並無異議，是其陳訴並非事實。又訴願代理人周志安律師於訴願書提及本所承辦人拒絕受理補正一節，因補正與否悉依申請人主張，本所承辦人斷無拒收補正之情事；又按土地登記規則第 60 條規定：「已駁回或撤回登記案件，重新申請登記時，應另行辦理收件。」依此規定申請人若補正完全後仍可隨時送件申請登記，並未受補正期限屆滿或案件已被駁回之限制，登記機關仍應予受理原案登記之申請，是訴願人陳

訴顯屬誤解。嗣後補正期限屆滿，代理人因未於期限內補正，本所爰依土地登記規則第 57 條第 1 項第 4 款規定予以駁回，其行政處分於法有據，並無違誤。

- (三) 再按最高法院 83 年度台上字第 1761 號判決意旨略以「共有人依本條規定，同意就共有之土地、建築物之處分、變更或設定負擔者，對於不同意者而言，係屬法定代理之性質」，另臺灣高等法院 (70) 廳民一字第 0649 號民事法律問題研討結論亦有相同見解，又土地法第 34 條之 1 第 3 項規定「應代他共有人申請登記」，及內政部訂頒之土地法第 34 條之 1 執行要點第 11 點第 4 項亦已明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。綜上，足資證明共有人依土地法第 34 條之 1 第 1 項規定同意處分之共有人代不同意之共有人處分其所有權，其性質係屬法定代理權性質；法院實務雖有不同見解（如最高法院 88 年度台上字第 1703 號判決），然地政主管機關內政部既以 101 年 2 月 1 日內授中辦地字第 1016650079 號令變更原 97 年 6 月 12 日內授中辦地字第 0970046311 號函釋，其變更理由認為土地法第 34 條之 1 之立法旨在於兼顧共有人之權益，以促進共有土地或建築改良物之有效利用，增進公共利益。惟倘多數共有人代理少數共有人將共有土地或建築改良物全部處分或設定用益物權予同意處分或設定用益物權之共有人之一或數人，其價金、用益物權租金、使用方法等之決定難謂合理，縱少數之共有人有優先購買權，但可能

因無力優先購買而導致其權益受損，故土地法第 34 條之 1 規定仍有民法第 106 條禁止自己或雙方代理規定之適用。又有關土地登記法規之訂定、修正與解釋事項係內政部之職掌範圍，主管機關既作上開解釋與決定，登記機關自應依行政程序法第 159 條第 2 項第 2 款、第 160 條及 161 條規定受其拘束，並遵照上級業務主管機關規定辦理，至訴願人陳訴上開函釋違反法律保留原則，誤解民法第 106 條規定之真意一節，核屬另一法律問題，並非登記機關審酌本件聲請案件之職權，併予指明。是本件訴願意旨，難謂有理由，應予駁回等語。

理 由

- 一、按民法第 106 條規定：「代理人非經本人之許諾，不得為本人與自己之法律行為，亦不得既為第三人之代理人，而為本人與第三人之法律行為。但其法律行為，係專履行債務者，不在此限。」、土地法第 34 條之 1 第 1 項規定：「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。」、依土地法第 37 條第 2 項規定訂定之土地登記規則第 56 條規定：「有下列各款情形之一者，登記機關應以書面敘明理由或法令依據，通知申請人於接到通知書之日 15 日內補正：一、申請人之資格不符或其代理人之代理權有欠缺者。二、登記申請書不合程式，或應提出之文件不符或欠缺者。三、登記申請書記載事項，或關於登記原因之事項，與登記簿或其證明文件不符，而未

能證明其不符之原因者。四、未依規定繳納登記規費或罰鍰者。」、同登記規則第 57 條第 1 項第 4 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……四、逾期未補正或未照補正事項完全補正者。」

- 二、次按內政部 101 年 2 月 1 日內授中辦地字第 1016650079 號令規定：「一、查部分共同共有人或分別共有人得否依土地法第 34 條之 1 規定就整筆土地處分或設定用益物權予同意處分或設定用益物權之共有人之一或數人，經函准法務部 101 年 1 月 4 日法律字第 1000023833 號函略以：部分共有人依土地法第 34 條之 1 第 1 項規定，於共有土地或建築改良物上為處分、變更及設定地上權、農育權、不動產役權或典權時，因係同意處分之共有人代不同意之共有人處分其所有權，其性質係代理權之性質，且係依法取得之代理權，並非基於不同意共有人之授權，故屬法定代理權性質，此觀之同法條第 3 項規定『應代他共有人申請登記』足資證明。又民法第 106 條關於禁止雙方代理之規定，於意定代理及法定代理均有其適用(最高法院 65 年台上字第 840 號判例參照)。又查土地法第 34 條之 1 之立法意旨在於兼顧共有人之權益範圍內，解決因少數共有人不予同意，即無從處分共有物之困難，爰限制少數共有人所有權之方式並賦予部分共有人得處分共有物之權，以促進共有土地或建築改良物之有效利用，增進公共利益。惟倘多數共有人代理少數共有人將共有土地或建築改良物全部處分或設定用益物權予同意處分或設定用益物權之共有人之一或數

人，其價金、用益物權租金、使用方法等之決定難謂合理，縱少數之共有人有優先購買權，但可能因無力優先購買而導致其權益受損，故土地法第34條之1規定仍有民法第106條禁止自己或雙方代理規定之適用，亦即部分共同共有人或分別共有人不得依土地法第34條之1規定，就共有土地或建築改良物全部處分或設定用益物權予同意處分或設定用益物權之共有人之一或數人。二、本部97年6月12日內授中辦地字第0970046311號函釋有違民法106條禁止自己代理規定，應予停止適用……。三、本解釋令自即日生效。」合先敘明。

- 三、卷查本件訴願人與其他部分共有人於101年1月13日就本市中和區中原段地號整筆土地，以訴願人與同意處分之他共有人10人，應有部分合計15/27，其共有人數與應有部分已逾1/2，符合土地法第34條之1第1項規定，向原處分機關申請買賣移轉登記予訴願人；案經原處分機關審查後，認其應附文件缺漏他共有人已領受之證明及其印鑑證明或已依法提存之證明文件，亦未於申請書備註欄記明「受領之對價或補償數額如有錯誤，由義務人自行負責」等字樣並認章；又因訴願人兼具承買人與出賣人身分，未依規定應檢附稅捐稽徵機關核定不課徵土地增值稅之證明文件，亦未於案附之土地增值稅繳款書查註有無欠繳地價稅（土地稅法第51條第1項規定參照）等補正事項，遂以101年1月18日補正通知書通知其於接到通知之日起15日內補正，訴願人之代理人於101年1月19日蓋章在案。本案既因訴願人逾期（補正期間自101

年1月19日至101年2月3日)未補正，原處分機關依土地登記規則第57條第1項第4款規定，以101年2月4日

土地登記案件駁回通知書駁回訴願人之申請，尚屬有據。訴願人主張登記申請時已檢附相關文件，原處分機關開立補正通知書係故意拖延其申請，且其代理人在規定期限內前往補正，原處分機關以內政部已有新的解釋，訴願人之申請已無法律依據而拒絕受理補正云云。惟查本案登記案件及其補正通知書係由訴願人之代理人於101年1月19日蓋章領回，此有系爭土地登記案件101年1月18日

補正通知書影本附卷可稽；又訴願人自承其代理人曾前往補正，是訴願人所言，自不足採；又依卷附新北市政府稅捐稽徵處土地增值稅免稅證明書影本所示，稅單上加註系爭土地「截至100年止查無欠繳地價稅」之戳記係於101年2月4日完成，是訴願人顯已逾補正期間(補正期間：101年1月19日至101年2月3日)而未補正相關文件資料，原處分機關以訴願人未於規定期限內完成補正，駁回系爭土地登記案件，自無違誤。

四、復依內政部101年2月1日以内授中辦地字第1016650079號令釋示，土地法第34條之1第1項規定仍有民法第106條禁止自己或雙方代理規定之適用，亦即部分共同共有人或分別共有人不得依土地法第34條之1規定，就共有土地或建築改良物全部處分或設定用益物權予同意處分或設定用益物權之共有人之一或數人。即該條項所定之「共有人過半數及其應有部分合計過半數之同意」，不包含「同意

處分全部共有土地或建築改良物之共有人，得同時為承受人」之情形，本件訴願人既兼具系爭土地登記案件承買人與出賣人身分，自與上開內政部函令解釋有違，原處分機關據此予以駁回，自屬有據。訴願人主張內政部 101 年 2 月 1 日內授中辦地字第 1016650079 號令之見解，擅自增加法律所無限制，顯已違反法律保留原則，且本案涉及法規解釋之變更，同一法令因前後解釋不一而影響人民權益，基於信賴保護原則，不應溯及生效，僅適用於解釋函發布後之案件為辯；然查上開內政部令係就土地法第 34 條之 1 第 1 項規定所為之釋示，係闡明法規之原意，並非法規之變更，不生法律不溯既往原則之問題，亦非中央法規標準法第 18 條規定之適用範疇；訴願人執此為辯，指摘上開內政部令違背法律保留原則，求予撤銷，自屬無據。又本件事證已臻明確，訴願人其餘主張陳述，經審酌後，均不影響本件訴願審議決定之結果，故毋庸一一論列，併予敘明。

五、綜上論結，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。

主任委員	邱惠美
委員	陳慈陽
委員	陳明燦
委員	陳立夫
委員	劉宗德
委員	黃怡騰
委員	王譙芸
委員	王年水
委員	黃愛玲

委員 何瑞富

如不服本決定，得於決定書送達之次日起2個月內向臺北高等行政法院（地址：臺北市和平東路3段1巷1號）提起行政訴訟。

市長 朱立倫

中華民國 1 0 1 年 5 月 2 日