

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：新竹縣政府。

貳、案由：新竹縣政府就民眾申請依祭祀公業條例第51條規定代為標售無人申報之祭祀公業土地，允應本於權責代為標售，惟該府卻推諉塞責，以「懷疑代為標售之土地為其他祭祀公業所有」、「基於尊重私權及避免損害其他利害關係人之權益」作為未啟動查詢及標售作業之理由，甚至要求陳訴人自行釐清代為標售之土地所有權人是否為祭祀公業，未能依法令處理，應作為而不作為，均有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於陳訴人與「公業義和嘗」共有坐落新竹縣峨眉鄉○○○段○○○小段○○○-○地號土地(地籍圖重測後為○○○段○○○地號，下稱系爭土地)，未能地盡其用，經多次陳請新竹縣政府依祭祀公業條例第51條規定代為標售，未獲妥適處理等情案，經調閱新竹縣政府卷證資料，並請內政部(民政司)提出相關說明、陳訴人到院陳訴意見，嗣於民國(下同)110年7月14日詢問(視訊方式)內政部(民政司)、新竹縣政府等相關機關主管及承辦人員，110年8月2日至現場履勘，經調查發現，新竹縣政府處理民眾申請代為標售系爭土地之過程，確有怠失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

- 一、「公業義和嘗」為系爭土地共有人之一，經峨眉鄉公所依祭祀公業土地清查處理原則第2點規定清查認定，係屬「祭祀公業條例施行前以祭祀公業以外名義登記且具有祭祀公業之性質及事實」而目前無人申報

者，新竹縣政府雖懷疑該筆土地係「祭祀公業法人新竹縣溫五德」所有，惟並未函請該法人查明釐清，且該法人迄今未曾提出漏報之申請，亦未依祭祀公業條例第56條規定，提供其他足以認定之證明文件，該府以此作為規避標售系爭土地之理由，顯屬無據。

- (一)祭祀公業條例（97年7月1日施行）第6條規定：「本條例施行前已存在，而未依祭祀公業土地清理要點或臺灣省祭祀公業土地清理辦法之規定申報並核發派下全員證明書之祭祀公業，其管理人應向該祭祀公業不動產所在地之鄉（鎮、市）公所（以下簡稱公所）辦理申報。前項祭祀公業無管理人、管理人行方不明或管理人拒不申報者，得由派下現員過半數推舉派下現員1人辦理申報。」第7條規定：「直轄市、縣（市）地政機關應自祭祀公業條例施行之日起1年內清查祭祀公業土地並造冊，送公所公告90日，並通知尚未申報之祭祀公業，應自公告之日起3年內辦理申報。」第56條規定：「本條例施行前以祭祀公業以外名義登記之不動產，具有祭祀公業之性質及事實，經申報人出具已知過半數派下員願意以祭祀公業案件辦理之同意書或其他證明文件足以認定者，準用本條例申報及登記之規定；財團法人祭祀公業，亦同。……」；另祭祀公業土地清查處理原則第2點規定：「依本原則清查之祭祀公業土地，其分類如下：（一）本條例施行前，已依有關法令清理之祭祀公業土地，於本條例施行後土地登記簿仍以祭祀公業名義登記者。（二）本條例施行前，未依有關法令清理之下列祭祀公業土地：1. 土地登記簿以祭祀公業名義登記者。2. 土地登記簿以下列祭祀公業以外名義登記，而有祭祀公業之性質及事實者：（1）公業、祖嘗、嘗、祖公烝、百世祀業、公田、大公

田或公山。(2) 宗祠、堂號、公號、家號或其他名義。」

(二)陳訴人向本院陳稱，其所共有之系爭土地，部分共有人為「公業義和嘗」(持分範圍1/10)，早期根據長輩說「公業義和嘗」管理人，已分家離開本地，鄉公所無資料，陳訴人三代百年來飽受其苦，土地無法有效使用，長期流失嚴重，無法申請擋土牆及排水設施，有一半面積無法種植果樹。系爭土地現由其於地上種植水果，但因屬共有土地，長期無法整地使用，造成農業損失嚴重。系爭土地共有人數2/3以上已經同意處分，惟因「公業義和嘗」無權利人資料而無法提存，至無法依土地法第34條之1規定辦理共有物處分，需先依祭祀公業條例第51條規定辦理代為標售「公業義和嘗」共有部分後才能辦理。希望內政部及新竹縣政府能協助標售，其願以共有身分優先購買，再取得其他共有人之持分部分，進行整地使用等語。

(三)據新竹縣政府提供資料，「公業義和嘗」於36年6月16日辦理總登記取得系爭土地所有權，權利範圍：288000分之28800，屬共有土地。其所轄新竹縣峨眉鄉公所(下稱峨眉鄉公所)業依祭祀公業土地清查處理原則第2點規定，就轄內「以祭祀公業名義登記者」或「祭祀公業條例施行前以祭祀公業以外名義登記且具有祭祀公業之性質及事實」之土地及建物，於98年6月18日依祭祀公業條例第6、7、56條規定辦理公告<sup>1</sup>(自98年6月19日起至98年9月19日止共90日)，並於98年9月1日通知<sup>2</sup>該等土地及建物之土地所有權人(或利害關係人)向該公所辦理申報(自

<sup>1</sup> 峨眉鄉公所98年6月18日峨鄉民字第0980030583號。

<sup>2</sup> 峨眉鄉公所98年9月1日峨鄉民字第0980030835號函。

97年7月1日起至101年6月30日止共3年)。惟系爭土地共有人「公業義和嘗」並未依規定申報，未能得知其權利義務人或利害關係人，其未申報之原因無法得知。

(四)該府表示，現今雖未能得知「公業義和嘗」之權利義務人或利害關係人，惟陳訴人係「祭祀公業法人新竹縣溫五德」之派下員，該法人之土地多位於赤柯坪段，且該區附近多為溫姓，故是否屬難以找到真正之權利人，仍有待釐清。另該府於詢問時稱：土地總登記的時候，名字就是「公業義和嘗」，還有一個名稱叫「祭祀公業義和嘗」，在登記的名稱很多，我們在清查祭祀公業溫五德申報的土地清冊中，也有土地所有權人「祭祀公業義和嘗」；有兩筆「公業義和嘗」的土地，沒有歸在溫五德的申報土地內；溫五德有申報的名稱很多，我們發現陳情人是溫五德的派下員，所以我們就懷疑這兩筆土地是溫五德漏報的等語。

(五)惟據新竹縣政府提供「祭祀公業法人新竹縣溫五德」之不動產清冊，並無系爭土地，且該法人迄今並未提出漏報系爭土地之申請，亦未依祭祀公業條例第56條規定，提供其他證明文件足以認定系爭土地為其所有，新竹縣政府亦未函請該法人查明釐清，且據內政部表示，系爭土地登記謄本已於一般註記事項載明，依峨眉鄉公所98年6月18日峨鄉民字第0980030583號公告屬祭祀公業清查處理原則第2點第2款「祭祀公業條例施行前以祭祀公業以外名義登記且具有祭祀公業之性質及事實」之土地，且目前無人申報之情形，該府所稱懷疑系爭土地為該法人漏報云云，欠缺具體事證，難謂有理由。

(六)綜上，「公業義和嘗」為系爭土地共有人之一，經峨

眉鄉公所依祭祀公業土地清查處理原則第2點規定清查認定，係屬「祭祀公業條例施行前以祭祀公業以外名義登記且具有祭祀公業之性質及事實」而目前無人申報者，新竹縣政府雖疑該筆土地係「祭祀公業法人新竹縣溫五德」所有，惟並未函請該法人查明釐清，且該法人迄今未曾提出漏報之申請，亦未依祭祀公業條例第56條規定，提供其他足以認定之證明文件，該府以此作為規避標售系爭土地之理由，顯屬無據。

二、陳訴人自108年11月8日起，多次向新竹縣政府申請依祭祀公業條例第51條規定標售系爭土地，該府允應本於權責依法查詢相關單位及利害關係人後代為標售，惟卻以「基於尊重私權及避免損害其他利害關係人之權益」作為未啟動查詢及標售作業之理由，甚至要求陳訴人自行釐清「公業義和嘗」是否為祭祀公業，未能依法令處理，推諉塞責，應作為而不作為，致陳訴人四處奔波陳情，有違主管機關之責，顯有怠失。

(一)祭祀公業條例第51條第1項規定：「祭祀公業土地於第7條規定公告之日屆滿3年，有下列情形之一者，除公共設施用地外，由直轄市或縣(市)主管機關代為標售：一、期滿3年無人申報。二、經申報被駁回，屆期未提起訴願或訴請法院裁判。三、經訴願決定或法院裁判駁回確定。」第53條規定：「直轄市或縣(市)主管機關代為標售土地前，應公告3個月。前項公告，應載明前條之優先購買權意旨，並以公告代替對優先購買權人之通知。優先購買權人未於決標後10日內以書面為承買之意思表示者，視為放棄其優先購買權。直轄市或縣(市)主管機關於代為標售公告清理之土地前，應向稅捐、戶政、民政、

地政等機關查詢；其能查明祭祀公業土地之派下現員或利害關係人者，應於公告時一併通知。」第54條規定：「直轄市或縣（市）主管機關應於國庫設立地籍清理土地權利價金保管款專戶，保管代為標售土地之價金。……祭祀公業自專戶儲存之保管款儲存之日起10年內，得檢附證明文件向直轄市或縣（市）主管機關申請發給土地價金；經審查無誤，公告3個月，期滿無人異議時，按代為標售土地之價金扣除應納稅賦後之餘額，並加計儲存於保管款專戶之實收利息發給之。……」第55條規定：「依第五十一條規定代為標售之土地，經二次標售而未完成標售者，由直轄市或縣（市）主管機關囑託登記為國有。前項登記為國有之土地，自登記完畢之日起十年內，祭祀公業得檢附證明文件，向直轄市或縣（市）主管機關申請發給土地價金；……」

(二) 詢據內政部表示，依上開條例第51條第1項規定，直轄市、縣(市)地政機關應自97年7月1日起1年內(即98年7月前)全面清查造冊，由公所公告並通知尚未申報祭祀公業應自公所公告之日起3年內辦理申報，又祭祀公業土地期滿無人申報、申報經駁回，屆期未提起訴願或訴請法院裁判及經訴願決定或法院裁判駁回確定者，由直轄市或縣(市)主管機關代為標售。據該部統計資料，至109年底，已有8個縣市辦理代為標售，總共有54筆，面積約4.27公頃。另對於未申報或已提出申報尚未完成清理(未取得派下全員證明書)之祭祀公業，為維護民眾權益，除請各主管機關協助民眾申報外，祭祀公業土地未代為標售前、或決標前、或登記為國有前，權利人仍可辦理申報，主管機關應予受理。爰有關祭祀公業條例第7條及第51條所規定之3年申報期間，並非

除斥期間，倘祭祀公業之申報已逾該期間，主管機關仍應受理該祭祀公業之申報。

- (三)此外，對於代為標售之土地，祭祀公業條例第53條規定，直轄市或縣(市)主管機關代為標售土地前，應公告3個月，並於代為標售公告清理之土地前，應向稅捐、戶政、民政、地政等機關查詢；其能查明祭祀公業土地之派下現員或利害關係人者，應於公告時一併通知。又為保障祭祀公業財產權益，代為標售土地價金之處理，依該條例第54條規定，由直轄市或縣(市)主管機關應於國庫設立地籍清理土地權利價金保管款專戶，祭祀公業自專戶儲存之保管款儲存之日起10年內，檢附證明文件向直轄市或縣(市)主管機關申請發給土地價金扣除應納稅賦後之餘額，並加計儲存之實收利息之價金。
- (四)有關地方政府執行祭祀公業土地代為標售，反映祭祀公業土地權利價金保管款不足支應問題，對此，內政部認為，為避免代為標售保管款專戶不足的情形發生，地方政府於辦理代為標售作業時，應審慎篩選標售標的，並以無人申報、無爭議或單純之土地優先辦理，且確實參考該部提供之代為標售作業程序，秉持公開作業、完備程序原則。至於經2次標售未能完成標售地方主管機關囑託登記為國有之時程問題，按祭祀公業條例第55條第1項規定，代為標售土地經2次標售未能完成標售，由直轄市或縣(市)主管機關囑託登記為國有。前揭規定未明定直轄市或縣(市)主管機關辦理囑託登記國有之期限，主管機關得斟酌保管款專戶之資金情形本權責選擇適當時間辦理囑託登記國有作業。
- (五)依新竹縣政府提供資料所示，陳訴人歷次取得系爭共有土地所有權合計：○○○○○○分之○○○○

○○，已近4/5，且大部分共有人均已死亡未辦繼承登記而列冊管理中，系爭土地現況大部分亦由陳訴人使用，其亟思取得系爭土地完整所有權已進行整地利用，惟因「公業義和嘗」產權不明無法處理，乃於108年11月8日正式以書面向該府申請依祭祀公業條例相關規定標售系爭土地中「公業義和嘗」之所有權部分，案經該府於108年12月6日函復陳訴人，因祭祀公業往往牽涉派下員及利害關係人眾多，在尚未釐清前，基於尊重私權及避免損害其他利害關係人之權益，建請其先於土地所在地之鄉公所釐清是否為祭祀公業，如為祭祀公業，可依祭祀公業條例相關規定申報，待取得派下全員證明書後，再依規約及相關規定處分不動產。陳訴人復於109年1月1日同時向新竹縣政府及內政部陳情標售系爭土地，經該部轉請新竹縣政府併處逕復，該府仍函請陳訴人依上開函復之建議妥處。陳訴人再於109年1月30日、109年2月24日兩度向內政部陳情，經該部轉請新竹縣政府處理，該府均函請陳訴人依前揭函復之建議妥處。

- (六)陳訴人因屢次陳情未獲妥處，爰於109年5月29日向本院陳訴，經本院函請新竹縣政府妥處逕復，該府仍函復陳訴人，系爭土地所在之新竹縣峨眉鄉公所尚未收到「公業義和嘗」申報案；祭祀公業土地往往涉及派下員及利害關係人眾多，如逕為標售而未有完整之權利人請領名冊可資請領價款，依規定於法定10年保管期間屆滿後，專戶儲存之保管款經結算如有賸餘，歸屬國庫，將影響相關利害關係人之權益甚鉅，在尚未釐清前基於尊重私權及避免損害其他利害關係人之權益，請陳訴人仍依祭祀公業條例之規定申報及該府前揭函復之建議妥處。嗣陳訴

人於109年7月9日再次向新竹縣政府陳情，經該府承辦人擬具：「……陳情人於7月13日親至本府民政處，本處就其異議部分已向其說明，當場陳情人亦無其他異議。……」之意見，簽奉准予存查。

(七) 綜上可知，陳訴人自108年11月8日起，多次向新竹縣政府申請或陳情標售系爭土地，均未獲該府同意之原因，係該府認為祭祀公業之土地往往涉及派下員及利害關係人眾多，如逕為標售，依祭祀公業條例第54條規定於法定10年保管期間屆滿後，專戶儲存之保管款經結算如有賸餘，歸屬國庫，將影響相關利害關係人之權益甚鉅，在尚未釐清前基於尊重私權及避免損害其他利害關係人之權益，遂建議陳訴人自行釐清「公業義和嘗」是否為祭祀公業，並依祭祀公業條例之規定申報。惟依祭祀公業條例第51條、第53條及第54條規定有關祭祀公業之土地如進入代為標售作業，其標售前後，對當事人之權益均有明確之保障，該府以此作為未啟動查詢及標售作業之理由，難謂允當。

(八) 又按祭祀公業條例第51條規定代為標售之標的，大部分為登記主體不明、產權認定不易之情形，難以找到真正之權利人，無法藉由司法途徑解決。至於祭祀公業可檢具證明文件申報或申請登記者，自可依該條例規定辦理登記，而不必以公權力介入，代為標售。故該條例第51條規定性質上係藉非常之手段，以解決長久以來地籍管理之問題，不僅可以促進土地有效利用，增進公共利益，增加政府稅收，並有助於政策之推行及人民財產權利之行使（祭祀公業條例第51條立法說明參照）。「公業義和嘗」於公告後多年來均無權利關係人提出申報，係屬登記主體不明、產權認定不易，難以找到真正之權利人

之情形。

(九)況系爭土地登記謄本既已於一般註記事項載明，係屬祭祀公業清查處理原則第2點第2款之土地，且自98年6月18日公告迄今無人申報，實已符合祭祀公業條例第51條第1項第1款之規定，新竹縣政府本於權責允應代為標售，惟該府卻要求陳訴人自行釐清是否為祭祀公業，如為祭祀公業，再依祭祀公業條例相關規定申報，與該法條之立法目的顯不相符。迄本院詢問時，該府（民政處處長）始稱：「我們接到監察院通知說明，就來瞭解這個案子。去年因為處裡面人員異動比較多，科長確實是疏忽，但在7月中的時候作了第1次的回覆，我們後來看了資料以後，如果民眾確實有使用上的需求，我們應該要完成這樣的程序。……鄉公所公告90天，3年內要來完成申報，『公業義和嘗』並沒有做這樣的申報。……就縣內各鄉鎮清查出來，如果公告3年未完成申報的，應該要造冊完成法定規範……」等語。顯見該府處理陳訴人申請代為標售系爭土地之過程與方式，顯有推託與違背法令之情形。

(十)綜上，陳訴人自108年11月8日起，多次向新竹縣政府申請依祭祀公業條例第51條規定標售系爭土地，該府允應本於權責依法查詢相關單位及利害關係人後代為標售，惟卻以「基於尊重私權及避免損害其他利害關係人之權益」作為未啟動查詢及標售作業之理由，甚至要求陳訴人自行釐清「公業義和嘗」是否為祭祀公業，未能依法令處理，推諉塞責，應作為而不作為，致陳訴人四處奔波陳情，有違主管機關之責，顯有怠失。

綜上所述，新竹縣政府處理民眾申請依祭祀公業條例第51條規定代為標售無人申報之祭祀公業土地，未能

依法令處理，應作為而不作為，均有怠失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：施錦芳

中 華 民 國 1 1 0 年 8 月 日