

案 由：據訴，為謙0開發股份有限公司就坐落臺中市太平區宜0段4地號土地及地上建物買賣，向臺中市太平地政事務所申辦所有權移轉登記，經該所於109年9月18日駁回，嗣竟受理該公司補正不實資料，撤銷駁回之處分，准予登記，涉有違失；以及為臺北市建成地政事務所前已依渠之申請，就臺北市萬華區0000段122地號土地，及其地上同小段212建號建物，完成訴訟繫屬事實註記，詎該所辦理塗銷註記時，及財政部國有財產署北區分署讓售上開國有持分土地前，均未通知渠，損及權益等情案。

調查意見

一、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 $\frac{2}{3}$ 者，其人數不予計算。」其立法設計特許透過「多數決」方式排除民法第819條第2項「共有物之處分、變更、及設定負擔，應得共有人全體之同意」規定，係為在兼顧共有人權益範圍內，促進共有不動產之有效利用。然查，實務辦理土地法第34條之1案件過程，常有未能兼顧他共有人權益之疑慮，導致大吃小、強凌弱、眾暴寡等爭議不斷，相關糾紛頻傳，顯示64年增訂之土地法第34條之1有重新檢討修正之必要。行政院允應督飭所屬積極研議改進，以維憲法保障人民財產權之宗旨。

(一)共有乃一物之所有權由二人以上共同享有之制度，係基於社會生活需要而存在，然各共有人因均享有同一之所有權，其權利之行使遂受相互之限制（民法第819條第2項、第820條、第828條參照¹），自不免影響共有物用益及處分之順利進行，甚而有礙共有物之自由流通，致生社會經濟上之不利益。故土地法第34條之1第1項特別規定：「共有土地或建築改

¹ 民法第819條第2項：「共有物之處分、變更、及設定負擔，應得共有人全體之同意。」第820條：「(第1項)共有物之管理，除契約另有約定外，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 $\frac{2}{3}$ 者，其人數不予計算。(第2項)依前項規定之管理顯失公平者，不同意之共有人得聲請法院以裁定變更之。(第3項)前2項所定之管理，因情事變更難以繼續時，法院得因任何共有人之聲請，以裁定變更之。(第4項)共有人依第1項規定為管理之決定，有故意或重大過失，致共有人受損害者，對不同意之共有人連帶負賠償責任。(第5項)共有物之簡易修繕及其他保存行為，得由各共有人單獨為之。」第828條：「(第

1
項) 公同共有人之權利義務，依其公同關係所由成立之法律、法律行為或習慣定之。(第2項) 第820條、第821條及第826條之1規定，於公同共有準用之。(第3項) 公同共有物之處分及其他
之權利行使，除法律另有規定外，應得公同共有人全體之同意。」

良物，其處分²、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3分之2者，其人數不予計算。」究其立法意旨在於兼顧共有人之權益範圍內，排除民法第819條第2項、第828條第2項規定之適用，以便利不動產所有權之交易，解決共有不動產之糾紛，促進共有物之有效利用，增進公共利益（司法院釋字第562號解釋理由書參照）。

- (二)然而，多數共有人行使土地法第34條之1雖可能促進共有物利用效率，卻相對剝奪他共有人合法財產權益，故該法條進一步於第2項、第3項、第4項規定：「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1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」、「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。」質言之，對於他共有人之通知（公告）或對價補償，其內容涉及處分方式、價金分配、償付方法及期限等，乃係部分共有人得依多數決處分之法定先行政程序，故同意處分之共有人是否履行其應盡的通知與對價補償義務，對他共有人的權益影響至鉅。再進一步探究中華民國憲法第15條對人民財產權之保障，除具「制度」、「個人」、「存續」保障外，亦有「價值」保障

² 至於土地法第34條之1第1項之「處分」，究否包含債權行為及物權行為，抑或僅及於物權行為，行政機關及司法機關之見解則莫衷一是，參照蔡旻耿，民國110年，「以估價觀點論共有人多數決處分並不包括買賣負擔行為」，『土地問題研究季刊』20（4），第68-80頁。

之功能。亦即立法者採取「義務法則」創設土地法第34條之1，為公益目的而剝奪私人產權，須有合理的利益衡量機制，落實相當的對價補償，俾兼顧不同意處分之他共有人的價值保障，方能符合憲法保障財產權之要求。

(三)惟登記實務上，同意處分之共有人履行前揭法定先行程序過程經常發生爭議，例如：

- 1、常見有他共有人詢問通知（公告）內容應揭示至何種程度方生通知效力，以及是否需提供私契予他共有人等問題。然因法令規範不清，同意與不同意之共有人對於法定先行通知（公告）內容詳細程度要求不一，以致通知（公告）內容應揭示至何種程度及應提供何種資料常為案件爭執之所在。
- 2、同意處分之共有人未必會如實通知他共有人出賣事實、出賣條件、或有其他侵害他共有人利益之虞。
- 3、同意處分之共有人對於他共有人提存或補償之金額，與其實際買賣或一般正常交易價額顯不相當。
- 4、部分共有人依土地法第34條之1規定處分土地全部，他共有人表示有意願優先購買，卻對於出賣人所設契約履行條件、提存金額等表示異議。

(四)以本案為例，多數決共有人陳00於109年8月6日與謙0開發股份有限公司（下稱謙0公司）簽訂臺中市太平區宜0段（下同）597建號共有建物（1樓，下稱系爭建號，陳00持分429,845/600,000，約71.64%；其他30位共有人共持分170,155/600,000，約28.36%）、590建號建物（地下層，全部為陳00所有）、591建號建物（2樓，全部為陳00所有）、592建號建物（3

樓，全部為陳00所有）、598建號建物（4樓，全部為陳00所有）及上開建物坐落基地宜0段4地號土地（下稱系爭土地，陳00持分564,805/600,000，約94.13%；其他34名共有人共持分35,195/600,000，約5.87%）之買賣契約，買賣總價款（含1至4樓、地下室及全部基地）為新臺幣（下同）4億4,903萬1,000元，付款方式及條件為第1期款4,000萬元，第2期款4,000萬元，第3期款3億6,903萬1,000元（太平洋日報109年8月25日7全國公告版所載之本案不動產買賣契約書內容參照）。嗣於109年9月4日依土地法第34條之1規定向臺中市太平地政事務所（下稱太平地政）申辦上開不動產所有權移轉登記（下稱系爭買賣登記案，委託登記代理人高00地政士申辦，太平地政109年平普登字第69450號收件）。據內政部地政司書面查復，本案係4地號土地、597建號建物（1樓）各自單獨訂立買賣契約書，另單獨所有之同段590（地下層）、591（2樓）、592（3樓）及598（4樓）建號等4建物為同一買賣契約書，亦即係3件獨立契約行為，其中共有之4地號土地及597建號建物，多數決共有人陳00係依土地法第34條之1規定處分共有物全部（應有部分合計逾3分之2，人數不予計算），併於同伴出售其單獨所有同段590、591、592及598建號，屬義務人不同之標的物同時移轉於同一權利人，因立約日期相同，尚符合該部88年8月19日台內中地字第8884312號函釋規定得毋須分件辦理之情形³。

³ 內政部88年8月19日台內中地字第8884312號函釋規定：按「土地登記複丈地價地用電腦作業系統規範」第340頁（五）1.（1）A規定：「同一移轉案件中，各標的物之義務人必須相同。義

務人不同之標的物同時移轉於同一權利人之案件，應退回請當事人分件辦理。」惟查此類案件未以分件方式辦理，於電子處理作業上並無困難，為符簡政便民原則，爰修改上開系統規



圖1、系爭不動產出售前產權概況

資料來源：內政部地政司提供。

表1、系爭不動產基本資料

地段	地建號	面積(平方公尺)	申請出賣人	所有持分比例
宜0段	4地號	2,474	陳00	564,805/600,000
宜0段	590建號(地下層)避難室	2,316.79	陳00	1/1
宜0段	597建號(1層)店舖	2,342.62	陳00	429,845/600,000
宜0段	591建號(2層)百貨商場	2,449.35	陳00	1/1
宜0段	592建號(3層)遊樂場	2,449.35	陳00	1/1
宜0段	598建號(4層)遊樂場	2,449.35	陳00	1/1

資料來源：太平地政提供。

(五)根據本案建管、登記資料記載，系爭不動產係一地上4層、地下1層建物，每一樓層各有獨立建號(地下層590建號、1樓597建號、2樓591建號、3樓592建號、4樓598建號)，分別作為避難室、店舖、百貨商場及遊樂場使用；再進一步爬梳本案地籍異動脈絡，除1樓店舖為共有物外，2至4樓及地下室自68年辦竣建物所有權第一次登記後，至109年陳00出售予謙0公司前，中間歷經8次買(拍)賣，皆係移轉

範增列但書規定為：……但如分別訂立契約書且訂約日期相同者，不在此限。」

為單獨所有，且所有權人均持有基地持分。由上可知，無論是建築規劃或是產權結構層面，地下層（590建號）、2樓（591建號）、3樓（592建號）、4樓（598建號），與1樓店舖（597建號）在使用上均非不可分。然查，本案申辦買賣移轉登記過程，多數決共有人陳00先將整棟建物坐落之全部基地併同1樓共有建物作為土地法第34條之1處分客體，再於優先承購權通知存證信函載明「台端等倘行使優先購買權後，……應立即履行本契約之各項約定債務，……前來履行支付第一期價金新臺幣肆千萬元（40,000,000元）之債務……」，將優先承購標的由1樓共有物擴張至全棟不動產，涵蓋單獨所有的2至4樓及地下層建物，導致優先承購門檻高達4億4,903萬1,000元，引發迫使較少資力之不同意他共有人無力優先承購之訾議。

(六) 詢據地政機關相關業務主管人員表示：

1、內政部地政司陳杰宗專門委員：

(1) 公寓大廈管理條例84年6月制定之前，建物歸建物，土地歸土地，處分可以分離。84年公寓大廈管理條例制定後才有專有部分跟基地部分須共同處分，即學理上所稱的「處分一體性」，民法則要到98年修正第799條第5項後才納入如同公寓大廈管理條例第4條第2項的規定。所以「處分一體性」之限制，在84年之前的案子是沒有適用的。因為本案是68年的使用執照，沒有「處分一體性」的適用，所以土地、建物可以分開移轉。

(2) 另依照土地法第34條之1的文義，原則上當然是共有部分的處分才能主張優先購買權。又在共有部分與非共有部分合併買賣的情形時，最高

法院實務見解，認為只有對共有部分可以主張優先購買，但後來逐漸取決於「買賣的同一條件」來做判斷，近年來見解則認為只要「使用上不可分」且在土地利用上有整體關係的時候，則可以對共有部分及非共有部分的土地及建物一起行使優先購買權，惟這部分為不確定法律概念，地政機關基層同仁難以審查，如果當事人對優先購買權的行使範圍有私權爭執，就應該由民事法院依具體個案為判斷。另執行法院在做強制執行的時候，也會考慮是否「使用上不可分」來決定是否可以共同拍賣，執行法院有個案審酌之權。

- (3) 優先購買權的行使範圍爭議其實也不僅只於土地法第34條之1，同法第104條、107條、民法426條之2、第460條之1等等。該部知悉這個問題影響他共有人權益甚鉅，已研擬土地法第34條之1修法⁴，目前已送行政院審查中，其中把土地法第34條之1本來2分之1持分及人數的「處分」門檻提升到3分之2持分及人數，以免與民法第820條多數決「管理」的門檻2分之1持分顯不相當；

⁴ 除內政部外，立法委員何欣純等17人亦提案：「為促進共有土地或建築改良物之有效利用、又能兼顧公眾利益及保障民眾財產權益，並減少土地整合時可能發生之爭議，爰提出『土地法』第34條之1條文修正案。」，修正草案總說明：「……過往曾傳出有地主以假交易、真炒地，或以移轉給安插人頭等方式，侵害其他不同意的共有人權利。近來更有臺中市太平區因有建商欲改建商業大樓，所以需要整合整棟大樓之產權，但因此與1樓店面小商家爆發爭議案件，但建商引用土地法本條之規定，直接將收購金轉入法院提存，並將店舖產權強制過戶；此項爭議，更凸顯出保障少數土地共有人權益的重要性。為加強保障少數土地共有人權益，故針對共有土地或建物同意處分的比例，同時限定於買賣案件部分，由原本持分及人數都必須超過1/2，將一併提高為2/3；並將同意持分比例從原本規定的2/3修正提高到總持分超過3/4以上，才能予以不計算人數，以期減少爭議。同時為正本清源，本條新增修正第8項：「第1項及第2項登記之權利人、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，土地登記機關應駁回其土地登記之申請。」以兼顧共有人權益，並達成促進共有土地或建物有效利用。故提案修正土地法第34條之1，以兼顧公眾利益及保障民眾財產權益。」，110年4月6日交立法院內政委員會審查，

<https://misq.ly.gov.tw/MISQ/IQuery/misq5000QueryBillDetail.action?BillNo=1100322070203600>。

人數不予計算的3分之2持分也提升到4分之3持分。另外該部也規定「原則上」僅能就共有物本身行使優先購買權，非共有物部分則在「但書」規定只有在「使用上不可分」時才能行使，且因為這部分是不確定法律概念，該部在修法上也希望能訂定授權辦法，能藉由該部訂定「辦法」來做比較詳細的規範供地政機關執行。

2、內政部地政司張翠恩科長：

- (1) 本案使用執照是在68年，當時沒有規定要登記各樓層的所占土地持分，所以地政事務所不知道1樓所占基地持分為應為多少（例如：早期可能是地主提供土地，房子是建商的，或是地主提供大部分的土地，但只有分配到一兩戶），而且公寓大廈管理條例84年制定後，才有專有部分應與其基地所有權併同移轉的規定。
- (2) 不只土地法第34條之1，其他優先購買的相關條文也有合併出售這個問題。實務上很多合併出售的原因，是著眼在整體開發利用，相鄰的土地共有人不完全相同也可能合併出售。該部在100年就有著手土地法第34條之1的修法，103年到106年開了5次的會議，其中討論很多次共有跟非共有的不動產能不能綁在一起賣，但由於司法實務對這個問題的看法是採「相同條件」來判斷，賣的時候如果是合併出售，那買的人也要一併承買，該部有發現不公平之處也希望能解決，所以在修法的條文中有授權訂定辦法，未來在辦法的位階中規定優先購買權要怎麼執行。現在沒有法律規定而是用行政規則或函釋，易受司法質疑或與強制執行產生衝突。

3、然亦有部分地方政府登記主管人員對本案提出

質疑：

- (1) 就我個人而言，看到本案會覺得有一點疑問：既然除1樓以外都是相同一個人的所有權了，那麼只就1樓跟1樓持分去適用土地法第34條之1不就可以了嗎？所有權人這樣做很怪。
- (2) 本案比較特別的地方為地下室、2至4樓皆為同一所有人擁有全部，用一份私契來買賣，1樓則用另一份私契來買賣，但最後卻用「同一份存證信函去通知他共有人就整棟房地行使優先承購權」，既然私契是不同份，有必要要求他共有人去優先承購全部房地嗎？

(七)為釐清本案相關問題，經本院諮詢專家學者，所提意見殊值審酌研議，摘錄略以：

- 1、本件問題出在陳00是用整棟建物與該基地「全部」去通知他共有人行使優先購買權，價金高達4億。司法實務上認為只要「共有物」與「非共有物」符合「使用不可分」就可以一併出賣，例如畸零地依照建築法第44條要「調整地形或合併使用」才能建築，似應一併出賣。但所謂「使用不可分」乃不確定法律概念，應依各個案件做判斷，case by case，除非是很明顯的狀況，例如畸零地，否則要基層人員去做判斷是否使用不可分，比較吃力。單純就本案來看，1樓本就可以單獨使用，不必與地下室、2至4樓綁在一起，但陳00卻把地下室到4樓全部綁在一起出售，是否符合「使用不可分」，不無疑問。何況一般人確實沒有能力去購買高達4億的物件，這種情形是否算得上實務所指「使用上不可分離」值得思考。
- 2、土地法第34條之1是64年制定，有其時代背景，本質上的確有大吃小、強凌弱、眾暴寡之弊，但立

法院既然已經制定了此一條文，也只能這樣處理。國外法制上類似我國土地法第34條之1多數決即可處分共有物之制度，僅有阿爾及利亞等少數國家。

3、依照民法819條第2項「共有物之處分、變更、及設定負擔，應得『共有人全體』之同意。」，我稱之為「一致決」；土地法第34條之1則相較民法為2分之1或3分之2「多數決」之特別規定。無論定位是特別規定或但書規定，因為屬於例外，解釋上應該從嚴。

4、土地法34條之1要修法可能會有建商、財團的壓力，不容易通過。但是短期處理的話，建議土地登記規則97條第1項可以先加以修正，讓第1項、第2項做一致處理，不要因為優先購買權定性為債權或物權效力，讓國家的審查有差別對待。

(八)此外，根據陳訴人吳00（為不同意處分之他共有人之一，擁有系爭土地權利範圍18/10,000、系爭建號權利範圍90/10,000）主張：系爭不動產坐落臺中市太平區商業精華地段，渠原有持分位於1樓三角窗店面，使用效益遠遠大於2至4樓及地下室，當初以5百萬元購入，做為冰店經營使用，在當地小有名氣，每年營業額及淨利均逾百萬，為其生活重要的收入來源，然多數決共有人陳00僅為渠提存80萬元之對價補償，即剝奪其賴以維生之不動產，顯不相當，已嚴重侵害其生存權與財產權等語。參照曾芸玲⁵研究指出：「立法者採取義務法則規範創設土地法第34條之1，其所含之保障效果有二：保障多數共

⁵ 曾芸玲，民國98年，「論土地法第三十四條之一他共有人財產權之保障—以財產權理論為中心」，臺北市政府地政處暨所屬機關98年度自行研究報告。

有人財產權利用效率與兼顧他共有人補償或對價機制。……本法條實務執行策略上之規範密度並不足以落實土地法之規範宗旨；統計登記案件結果亦佐證現行運作情形對他共有人之財產權保障實付之闕如。為維護他共有人財產權之保障，本研究建議落實義務法則規範，引進估價師認證制度。」陳韋伶研究⁶亦指出：「憲法第15條之財產權保障，具有『存續保障』及『價值保障』之雙重功能。惟本法條就共有物出賣之優先購買權缺乏明文規定，對財產權之存續保障有所不足。又本法條未如土地徵收條例第30條規定應市價補償及查估市價之程序，亦未明確規範本條適用範圍以有償或不影響少數共有人之利益為限，於財產權之價值保障亦有缺漏。若多數共有人依本法條第1項之決定有顯失公平之情事時，少數共有人亦缺乏事後救濟之管道，違反憲法第16條訴訟權保障。」而本院辦理約詢時，亦有地方地政機關建議：「土地法第34條之1所稱『同樣條件』係由買賣雙方決定其價格而難謂其公平合理性，鑑於實務受理依土地法第34條之1處分共有土地之異議情形，屬少數共有人對處分價金合理性最具有爭議，故建議建立相關鑑價制度，由第三方（如不動產估價師公會）認證，並訂定相關認證程序及審認方式，以建構其正當性進而減少糾紛。」

⁶ 陳韋伶，民國103年，「土地法第三十四條之一之研究」，東吳大學法律學系碩士論文。



圖2、系爭土地坐落位置及使用分區圖

資料來源：內政部國土規劃地理資訊圖台。



陳訴人1樓店舖營業情形



系爭不動產1樓內部現況



系爭不動產其他樓層內部現況



系爭不動產其他樓層內部現況

圖3、系爭不動產各樓層概況

資料來源：本院實地履勘拍攝。

(九) 綜上，基於憲法之財產權保障，所有權人本得在法

令限制下對其所有物自由處分並排除他人干涉。而在多數人共有一物所有權之情況下，民法亦規範各共有人得自由處分其各自之應有部分，至於處分共有物之「全部」，「原則上」亦應得共有人「全體」之同意（學說上有稱為「一致決」）。惟為促進土地資源最有效率使用之目的及兼顧保護優先購買權人固有權益，土地法乃透過「多數決」（依共有人數、應有部分比例計算）之方式，「例外」規定部分共有人得在特別法授權下「處分」共有物之「全部」，然對他共有人本受憲法、民法保障之財產權究已產生重大影響，既為例外規定，程序尤應嚴謹，故應事先由部分共有人通知他共有人及詢問是否優先承購，並於為權利變更登記時，提出他共有人已為受領或為其提存對價或補償之證明，為土地法第34條之1所明定。查系爭不動產係一地上4層、地下1層之區分所有建物，每一樓層各有獨立之建號，其中2至4樓及地下室為單獨所有，僅1樓店舖攤位屬共有物，故各樓層使用上並非「不可分」。然本案買賣及申辦移轉登記過程，多數決共有人卻將整棟建物坐落之全部基地併同1樓共有建物作為土地法第34條之1處分客體，再將優先承購標的擴及單獨所有的2至4樓及地下層建物，導致優先承購門檻高達4億餘元，引發迫使較少資力之不同意他共有人無力優先承購之訾議；再者，陳訴人主張，系爭不動產坐落於臺中市太平區商業精華地段，渠原有持分位於1樓三角窗店面，樓層別效用⁷理應大於2至4樓及地下室，然多數決共有人僅為渠提存80萬元對價補償，

⁷ 不動產估價技術規則第98條第1項規定：「區分所有建物之估價，應就專有部分、共用部分之比例及基地權利合併估價，並考量其與比較標的之樓層別效用比及位置差異作適當之調整。」

遠低於當初購入價格及每年營業收入，即強制剝奪渠賴以維生之不動產，已嚴重侵害其生存權與財產權。由於實務辦理土地法第34條之1過程，經常引發未能兼顧他共有人權益之疑慮，導致大吃小、強凌弱、眾暴寡等爭議不斷，相關糾紛頻傳，顯示64年增訂之土地法第34條之1有重新檢討修正之必要。有鑑於此，陳韋伶研究認為⁸：「隨著民法物權篇有關共有物管理、共有物分割及土地法第73條之1之修正與都市更新條例之立法後，已使土地法第34條之1功能大幅縮減，且共有物分割之柔軟化，已可相當程度解決共有制度之糾紛，又較無侵害共有人財產權之問題；而共有物管理之多數決方法，亦已可相當程度促進共有物之利用效率，對少數共有人之財產權侵害較小，合憲性之爭議也較輕微，於比例原則之檢討下，本法應已無繼續存在之必要性。」謝在全⁹著作亦指明：「以其他方法足以實現促進共有物利用之立法意旨者，土地法第34條之1無適用之餘地。」行政院允應督飭所屬通盤檢討現行時空與法制背景下土地法第34條之1存在之必要性（如都市更新條例立法後，已可有效解決部分共有物處分問題，類此情形是否要繼續適用土地法第34條之1規定……等）與規範之合理性（如共有部分與非共有部分合併買賣時可行使優先購買權之範圍……等），積極研議改進，並建立土地法第34條之1對價補償之估價機制，以維憲法保障人民財產權之宗旨。

⁸ 陳韋伶，民國103年，「土地法第三十四條之一之研究」，東吳大學法律學系碩士論文。

⁹ 謝在全，民國93年，『民法物權論』，93年8月修訂3版，第571-574頁。臺北：新學林出版公司。

二、因土地法第 34 條之 1 立法恐侵害人民財產權之保障，故同條第 2、3、4 項對他共有人的權利保障如事先通知、對價給付、優先承買權均有原則性規範，內政部亦訂定土地法第 34 條之 1 執行要點作為地政機關審查之依據。然而，前開要點第 8 點卻規定，有關他共有人的權利保障如事先通知、對價給付、優先承買權之主張，僅須由登記申請人於登記申請書適當欄記明依土地法第 34 條之 1 第 1 項至第 3 項規定辦理，如有不實，義務人願負法律責任，登記機關無須審查其通知或公告之內容，以致他共有人對前項權利有爭議時，申請人亦得依據切結事項即據以辦理並完成登記，不啻為求登記機關之方便及迅行登記而將問題與爭訟成本轉嫁他共有人承受，不僅逾越母法保障他共有人之意旨及逸脫行政程序法本賦予登記機關之職權調查權限及義務，更嚴重影響他共有人之財產權及訴訟權益，經核確有缺失。

(一)按政府為追求共有不動產使用效率，特別創設土地法第 34 條之 1 多數決之處分方式，理應對於他共有人之通知（公告）或對價補償等法定先行程序嚴格把關。而囿於同意與不同意處分雙方資訊不對等，更有賴政府本於職權、以行政管制保護他共有人應有之權益。然查土地法第 34 條之 1 執行要點第 8 點第 1 款及第 2 款卻規定：「本法條第 1 項共有人會同權利人申請權利變更登記時，登記申請書及契約書內，應列明全體共有人及其繼承人，並檢附已為通知或公告之文件，於登記申請書適當欄記明依土地法第 34 條之 1 第 1 項至第 3 項規定辦理，如有不實，義務人願負法律責任；登記機關無須審查其通知或公告之內容」、「涉及對價或補償者，應提出他共有人已領受對價或補償之證明或已依法提存之證明文件，並

於登記申請書適當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；……對價或補償之多寡，非登記機關之審查範圍。」可知登記機關無須審查土地法第34條之1案件通知（公告）及對價補償內容，相較於土地登記之絕對效力，以及對不同意處分之他共有人的權益影響與法律效果，均顯不相當。

（二）關於當事人間之私權爭執，登記機關固不宜介入，然登記效率之追求未必然伴隨限制登記機關之審查，仍可因應不同案件類型、考量審查權限、審查能力而規劃不同之審查密度¹⁰，而不宜初始即以行政規則劃地自限僅須盡「形式審查」為由，貿然准予登記，逸脫行政程序法本賦予登記機關之職權調查權限及義務。否則一旦登記完畢，依照現行司法實務見解，他共有人之優先承購權因僅有債權效力，已難以影響共有物出售、處分之效力，他共有人尚須自行花費勞力、時間、費用循司法程序提起事後、被動之救濟；又土地法第34條之1執行要點在法律位階上似僅係內政部函釋公告之解釋性、裁量性行政規則，非依土地法母法授權所制定，不宜對外發生影響他共有人在私法上權利義務關係如此之大的間接法律效果，亦已明顯逾越母法保障他共有人之意旨及逸脫行政程序法本賦予登記機關之職權調查權限及義務，令土地法第34條之1第4項保障他共有人得優先承購以平衡遭同條第1項多數決處分共有物全部之犧牲難以達成。

（三）為此，本院111年3月14日諮詢專家學者，另提出以

¹⁰ 參照黃健彰，不動產登記機關就法定優先購買權之審查，第18頁、第46-48頁，中原財經法學，107年6月。

下意見，允宜一併檢討：

- 1、按土地法第34條之1第2項規定，共有人依34條之1第1項規定為處分時，應事先以書面通知他共有人。然實際執行上多未能落實，常見併同第4項詢問是否優先承購時辦理，不僅不符法令規定程序，更將導致他共有人沒有充分時間因應。
- 2、有關土地法第34條之1第4項之適用，現在地政機關只作形式審查，出賣人只要切結或在登記申請書備註欄載明其他共有人已放棄優先購買權，如有不實願負法律責任即可。但對合併出賣之案件，似應增加其審查密度，才能杜絕爭議與弊端。

(四)綜上，土地法第34條之1明定以多數決處分共有不動產時，同意處分之共有人對於不同意處分之他共有人應負事先通知（公告）及連帶清償責任，上開規定程序能否真正落實，影響共有人合法財產權益至鉅。然現行地政機關受理土地法第34條之1登記案件，即便多數決共有人申請登記時有未切實通知他共有人買賣事實、買賣條件或有其他不利益他共有人權益之虞時，土地法第34條之1執行要點卻規定登記機關無須實質審查申請人通知（公告）及對價補償內容，僅為形式審查即為已足，對可能爭議視而不見，不啻為求登記機關之方便及迅行登記而將問題與爭訟成本轉嫁他共有人承受，不僅逾越母法保障他共有人之意旨及逸脫行政程序法本賦予登記機關之職權調查權限及義務，更嚴重影響他共有人之財產權及訴訟權益，經核確有缺失。

三、臺中市太平地政事務所審查該市太平區宜0段4地號土地及其地上建物所有權移轉登記申請案，經陳訴人吳00檢附經臺灣臺中地方法院收件之「民事起訴狀」及「民事聲明許可為訴訟繫屬事實登記狀」，向該所提

出異議，主張已向法院提起買賣關係不存在訴訟，該所亦將陳訴人吳 00 提起上開訴訟作為 109 年 9 月 18 日駁回登記申請考量因素之一。詎料，該所駁回後僅憑本案登記申請人之代理人口頭說明陳訴人吳 00 已撤回訴訟及提出對造謙 0 公司所提之撤回抗告狀，在未進一步積極向陳訴人吳 00 或法院確認本案訴訟實際繫屬之情況下，即逕認陳訴人吳 00 已撤回訴訟故所主張之異議理由已不存在，旋即以內部簽呈方式撤銷駁回處分回復補正狀態，難謂已善盡職權調查義務，核有怠失；此外，太平地政 109 年 9 月 18 日作成駁回處分後，曾以 109 年 9 月 21 日書面通知陳訴人吳 00 本案已駁回，之後太平地政於 109 年 9 月 22 日撤銷本案駁回處分，竟無再以書面通知陳訴人吳 00 已撤銷本案駁回處分，無疑對其造成程序上之突襲，除與誠信有悖外並有損民眾對行政機關公平公正之信賴，過程顯有缺失。

(一) 相關法規：

- 1、民事訴訟法第 254 條第 5 項：「訴訟標的基於物權關係，且其權利或標的物之取得、設定、喪失或變更，依法應登記者，於事實審言詞辯論終結前，原告得聲請受訴法院以裁定許可為訴訟繫屬事實之登記」。
- 2、行政程序法第 1 條：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。」第 8 條：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」第 36 條：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」第 37 條：「當事人於行政程序中，除

得自行提出證據外，亦得向行政機關申請調查事實及證據。但行政機關認為無調查之必要者，得不為調查，並於第43條之理由中敘明之。」第38條：「行政機關調查事實及證據，必要時得據實製作書面紀錄。」第39條：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見。通知書中應記載詢問目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效果。」第40條：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得要求當事人或第三人提供必要之文書、資料或物品。」

(二)經查本案辦理登記經過如下：

- 1、陳訴人吳00於109年8月25日向臺灣臺中地方法院以謙0公司為被告就系爭土地、系爭建號提起確認買賣關係不存在事件，因起訴時未繳納裁判費，經臺灣臺中地方法院以109年9月1日109年度補¹¹字第1855號民事裁定命其補繳裁判費（經該院分案案號為109年度訴字第3088號民事案件），然陳訴人吳00稱法院裁定訴訟費用過高訴訟標的需重新計算為由¹²，遂於109年9月4日上班時間以「109年度補字第1855號民事撤回起訴狀」撤回該案起訴。
- 2、高00地政士代理陳00於109年9月4日向太平地政申請系爭買賣登記案，將系爭房地之所有權登記為謙0公司所有。

¹¹ 參照臺灣高等法院以下各級法院民刑事案件案號字別及案件種類對照表之案件種類說明，案號字別名稱為「補」字號者，乃起訴時未依規定繳納裁判費者若於分案前由庭長以法官身分裁定命被繳裁判費事件。

¹² 詢據陳訴人吳00代理人黃00律師表示：「109年8月他們就向地政事務所提出買賣登記了，我們8月就提起確認買賣關係不存在之訴，因為法院裁定的訴訟金額過高1百多萬，我們怕時間耽誤太久109年9月4日就先撤回再於109年9月4日下午重新起訴，在109年9月4日他們又重新送件申請買賣登記，我們提起確認買賣關係不存在訴訟的時間在他們重新申請買賣登記之後。」

- 3、陳訴人吳00復於撤回前開109年度補字第1855號即109年度訴字第3088民事訴訟之同日109年9月4日下班時間，旋即另提起確認買賣關係不存在事件（由臺灣臺中地方法院法警室於18時35分收狀），陳訴人吳00稱當日未取得新案號，嗣後臺灣臺中地方法院命其補繳裁判費字號為109年補字第1938號（經該院分案案號為109年度訴字第3248號民事案件），該訴訟於本登記案辦理期間仍由臺灣臺中地方法院審理中¹³。
- 4、太平地政審查後，認尚有需補正事項，爰依規定於109年9月9日通知申請人於收受通知書之日起15日內補正。
- 5、補正期間，陳訴人吳00（為他共有人之一，擁有系爭土地權利範圍18/10,000、系爭建號權利範圍90/10,000）委託黃00律師於109年9月11日以存證信函檢附經臺灣臺中地方法院收件之「民事起訴狀」及109年度補字第1938號「民事聲明許可為訴訟繫屬事實登記狀」，聲明已就本案提起確認買賣關係不存在之訴，經該院以109年度補字第1938號審理中等情，向太平地政提出異議。
- 6、經太平地政審查異議文件，認陳訴人吳00主張本案已提起確認買賣關係不存在訴訟，因與：（1）本案申請登記之法律關係有爭執；（2）及另一共有人梁00君（下稱梁君）表示未接獲優先購買權通知文件等情，爰於109

¹³ 詢據陳訴人代理人黃00律師表示：「我們的存證信函還有特別強調我們有提起民事訴訟，案號也有附起訴狀與申請訴訟繫屬登記狀，雖然只是『補字號』，太平地政固然說他們不是司法人員，可是既然日期時間有誤差，只要去比對就會知道跟『撤回案號』是不一樣的。何況我們所提的民事起訴狀是109年9月4日下午18點35分下班時間去遞狀的，而太平地政事務所所指的撤回那是我們同日上午上班時間撤回的，我們根本不可能在同日下午下班時間另行遞狀起訴時就能馬上拿到新的起訴案號。」

年9月18日（星期五）下午4時40分核定案件駁回通知書（平駁字第000051號）。是太平地政斯時確係將陳訴人吳00提起上開確認買賣關係不存在訴訟¹⁴作為駁回本案登記之考量因素之一（另一考量因素為他共有人梁君主張未接獲優先購買通知）。

7、本案登記代理人高00地政士於太平地政寄出駁回通知書前¹⁵，於109年9月21日（星期一）親自向太平地政提出補正事證：

（1）臺灣臺北地方法院公證處109年9月10日109年北院認字第014000316號函說明他共有人梁君已於109年8月29日領取優先購買權通知存證信函等相關證明文件）；

（2）口頭說明關於買賣關係不存在訴訟陳訴人吳00已於109年9月4日撤回起訴，並檢附謙0公司109年9月9日民事抗告狀、謙0公司109年9月15日民事撤回抗告狀（記載：……但於今日由穆股書記官處得知相對人已於109年9月4日撤回本案起訴……）。

8、經太平地政審核，認109年9月18日平駁字第000051號駁回通知書尚未送達申請人，行政處分尚未發生效力，且駁回理由已失所附麗，爰於109年9月22日以內部簽呈撤銷上開駁回通知書。

¹⁴ 該案起訴時未繳納裁判費分案前之補繳裁判費案號為109年度補字第1938號，嗣法院分案案號為109年度訴字第3248號，案經臺灣臺中地方法院一審判決陳訴人吳00敗訴，臺灣高等法院臺中分院111年4月29日110年度上易字第167號民事判決上訴駁回。

¹⁵ 據110年11月30日臺中高等行政法院110年度訴字第96號判決認定（可上訴），該駁回通知書從未送達參加人即登記案申請人陳00與謙0公司，依行政程序法第110條第1項規定，該駁回通知書不生效力。至於原告即陳訴人吳00主張被告即太平地政有將駁回處分登載線上查詢系統、以函文通知原告、口頭告知參加人之代理人高00云云，縱令屬實，亦未對申請人發生送達效力。

9、109年9月24日謙0公司收受臺灣臺中地方法院通知陳訴人吳00已撤回109年度訴字第3088號訴訟，登記申請人代理人高00地政士再向太平地政補正「臺灣臺中地方法院民事庭109年9月21日中院麟民乙109訴3088字第3088號函」（函知陳訴人吳00109年度訴字第3088號確認買賣關係不存在事件已撤回起訴）及陳訴人吳00109年度補字第1855號「民事撤回起訴狀」影本¹⁶。

10、太平地政續依規定審核本案買賣登記，並於109年10月19日完成登記。

(三)據上可知：

1、本案既然太平地政一開始即將陳訴人吳00提起上開「109年補字第1938號（即109年度訴字第3248號）」買賣關係不存在訴訟作為駁回本案登記之考量因素「之一」。

2、陳訴人吳00向臺灣臺中地方法院提起本案確認買賣關係不存在之訴訟有二，包括：

(1) 109年度訴字第3088號確認買賣關係不存在之訴：

陳訴人吳00稱因法院對訴訟標的裁定過高，乃於109年9月4日上班時間撤回訴訟，此即為本案登記代理人高00地政士向太平地政補正之陳訴人吳00撤回訴訟證明資料。

(2) 109年度訴字第3248號確認買賣關係不存在之訴：

陳訴人吳00稱於撤回前開訴訟後，旋即於同日下午時間再度向臺灣臺中地方法院法警室

¹⁶ 參照111年度偵字第1363號臺灣臺中地方檢察署檢察官不起訴處分書第6頁被告吳XX即本買賣登記申請案太平地政初審承辦人之說明，及第7頁該署函調臺中地院確認謙0公司收受該院函文之時間。

遞狀所提起另一訴訟。

- 3、是以，本案登記代理人高00地政士向太平地政於109年9月21日向太平地政口頭補正，後於同年月24日以書面再補正之臺灣臺中地方法院民事庭109年9月21日中院麟民乙109訴3088字第3088號函，均係指陳訴人吳00係撤回「109年度訴字第3088號確認買賣關係不存在事件起訴」，實與當時尚在臺灣臺中地方法院正在審理中之「109年度訴字第3248號確認買賣關係不存在事件」為「不同案件」。
 - 4、臺中市政府雖稱，陳訴人吳00上開109年9月11日存證信函僅附「民事聲請許可為訴訟繫屬事實登記狀」，並未檢附「臺灣臺中地方法院109訴3088字第3088案號」及「臺灣臺中地方法院109年度訴字第3248號」等訴訟文號等相關資料，是太平地政於受理異議書時，自無從得知上開二者文號之關聯等語。
 - 5、臺灣臺中地方檢察署不起訴處分書（111年度偵字第1363號）則認為，案關地政人員並非司法相關人員，就司法機關案號所代表意義為何不甚知曉，亦非無可能，實難以此即認案關地政人員於擬具系爭行政簽文及後續會辦、核章時，主觀上即有刻意登載不實之偽造文書或圖利故意等語。
- (四)惟查，太平地政本可基於職權調查權限釐清訴訟繫屬事實以作為是否讓登記申請案維持駁回或回復補正狀態之參考卻並未為之，容有怠失：
- 1、關於陳訴人吳00於109年9月4日同日上午時間撤回舊訴旋於下班時間提起新訴之方式，是否係為求異議成功以阻擋登記申請案程序進行，與高00地政士向太平地政補正時，是否明確知曉陳訴人

已提起新訴卻仍口頭說明吳00已撤回舊訴以順利補正讓登記申請案繼續進行，此自為異議人、登記申請人彼此間各自之攻防方法，是否影響太平地政109年10月19日之登記處分效力，應由行政法院依法審查決定，本院對此自予尊重，然此並不影響行政機關本應遵循公正、公開之程序以確保依法行政、保護人民權益、增進人民信賴之責，合先敘明。

- 2、本院110年10月18日諮詢之專家學者亦明白指出：「本案太平地政『沒有向法院確認訴訟實際的情況』，『也沒有通知他方』，如果當時有跟法院確認、有跟他方確認，今天爭議本來就不會發生。不能用『僅須形式審查』來排除未盡到『職權調查義務』之瑕疵。」「本案太平地政一開始看到起訴就說要駁回已經很奇怪，因為本來就不是有訴訟就一定要駁回；後來看到他造拿出撤回起訴的資料就隨即撤銷駁回變成可補正的狀態又更奇怪。亦即，現行地政機關的審查，就是會發生該動的時候不動，不該動的時候動，連初審、複審採的態度都可能南轅北轍，讓人民誤會甚而無所適從。」
- 3、是估不論陳訴人吳00是否一提起民事訴訟地政事務所即須駁回登記案申請（此節論述參調查意見五），然本案既然太平地政一開始即將陳訴人吳00提起訴訟作為駁回本案登記之考量因素之一，則在登記案代理人高00地政士僅憑「口頭說明」陳訴人吳00已撤回訴訟及提供訴訟「對造」即謙0公司之「撤回抗告狀」，客觀上即便太平地政相關承辦人員非屬司法相關人士就司法機關案號所代表意義為何不甚知曉，然訴訟當事人兩

造間之利害關係明顯相反自不能偏聽一造說明，地政機關在不甚知曉之情況下仍應基於公正、公平立場依固有之職權調查權限積極向陳訴人吳00、法院（或其他相關人員）詢問或調閱資料，以確認訴訟繫屬事實真相為何再決定維持駁回或回復補正狀態與否，不致發生認定事實錯誤之疏漏，然卻怠於為之，僅憑登記申請人之代理人「口頭告知」陳訴人吳00已撤回訴訟云云，旋即以內部簽呈逕行撤銷駁回處分，嗣後登記申請人之代理人再補提形式上明顯不同案號之書面資料時，仍未亡羊補牢踐行查處，徒然引起人民不信任行政機關之公平公正，致爭議懸而未決迄今，核有怠失。

（五）另太平地政109年9月18日作成駁回本案買賣登記後，曾以109年9月21日平地一字第1090006774號函書面通知陳訴人吳00及其代理人黃00律師表示本案已駁回¹⁷，之後太平地政於109年9月22日以內部簽呈撤銷本案駁回處分回復補正狀態後，竟未再以書面通知陳訴人吳00已撤銷本案駁回之處分，侵害人民對公權力機關之信賴，亦有違失：

1、本院於111年5月24日約詢陳訴人吳00，據其表示：「其並未知悉太平地政事務所已撤銷原『駁回』處分回復『補正』狀態，直至收受申請人寄送109年9月25日提存通知書後始知悉買賣登記申請案持續辦理」。

2、詢據太平地政相關主管人員雖稱：「陳訴人吳00

¹⁷ 該函內容略以：因他共有人書面提出異議，表示其迄今未接獲優先購買權通知文件，又經共有人吳00向臺中地院以該不動產不適用土地法第34條之1規定處分，提起買賣關係不存在之訴訟，所提訴訟因與申請登記之法律關係有爭執，太平地政已依土地登記規則第57條第1項第3款及第97條第3項規定駁回該所109年9月4日收件平普登字第69450號買賣登記案件。

為系爭買賣登記之異議人，而非申請人。在異議請求事項經函復後，本所撤銷駁回續行審理。現行法令並無規定登記審理過程需再通知異議人，是本所尚無再另行書面通知。另陳訴人吳00因不服本所109年9月21日平地一字第1090006774號函回復異議處理情形，於9月26日向該所提起訴願時，當時陳訴人吳00即於異議書（兼訴願陳情書）內陳述『希祈本所維持駁回之處分』。且本所於109年10月16日訴願答辯亦有告知陳訴人吳00，本所於109年9月22日依行政程序法第117條及第119條規定撤銷駁回之行政處分，該案現仍為登記審查中。綜上，本所雖未另行書面通知陳訴人吳00撤銷駁回，惟依上述情形事實顯見陳訴人已知悉該所續行審理中。」

- 3、關於太平地政已對異議人即陳訴人吳00以109年9月21日函復已駁回買賣登記申請案，該函復性質上究為一單純告知異議結果之觀念通知（事實行為），抑或一獨立之行政處分，是否影響登記處分等等，當由行政法院依法審查決定本院自予尊重¹⁸。
- 4、惟任何行政行為（包含事實行為抑或行政處分）均須以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴，為行政程序法第8條所明定，既太平地政已先告知陳訴人吳00異議結果係「駁回登記申請」，復自行以內部簽呈撤銷駁回處分，則先前告知異議人已「駁回登記申請」之資訊顯然已經發生變更，然仍未再行書面告知陳訴人吳00，形

¹⁸ 參照臺中高等行政法院110年度訴字第96號判決：「……被告太平地政所雖以109年9月21日函通知原告吳00，惟原告吳00並非系爭買賣登記案之申請人，自不能以其收受送達，遽認對申請人（即參加人）發生送達效力。……」該案現繫屬最高行政法院中。

同放任異議人維持先前行政機關所告知之不正確資訊卻不積極更正，徒令異議人難以即時在正確背景資訊下置其舉措，無論後續陳訴人吳00是否透過其他管道始知悉駁回處分已遭撤銷並回復補正狀態，均無解於對陳訴人吳00造成突襲之結果，除與誠信有悖外並有損民眾對行政機關公平公正之信賴，過程亦有違失。

(六)綜上，太平地政審查臺中市太平區宜0段4地號土地及其地上建物所有權移轉登記申請案，經陳訴人吳00檢附經臺灣臺中地方法院收件之「民事起訴狀」及「民事聲明許可為訴訟繫屬事實登記狀」，向該所提出異議，主張已向法院提起買賣關係不存在訴訟，該所亦係將陳訴人吳00提起上開訴訟作為駁回本案登記之考量因素之一。詎料，該所僅憑本案登記代理人「口頭告知」陳訴人吳00已撤回起訴及提供「對造之撤回抗告狀」，嗣後再提供形式上與上開訴訟實屬「不同案件」之「民事撤回起訴狀」，即逕認陳訴人吳00所主張之異議理由已不存在，未進一步積極向陳訴人吳00或法院確認本案訴訟繫屬事實，難謂已善盡職權調查義務，核有怠失。此外，太平地政109年9月18日作成「駁回」本案買賣登記後，曾以109年9月21日書面通知陳訴人本案已駁回，之後太平地政於109年9月22日以內部簽呈撤銷本案「駁回」行政處分，竟未再以書面通知陳訴人已撤銷本案「駁回」之處分，放任行政機關先前已通知之不正確資訊予異議人卻不積極更正，對陳訴人吳00造成突襲，除與誠信有悖外並有損民眾對行政機關公平公正之信賴，過程顯有缺失。

四、系爭買賣登記案代理人高 00 地政士以不同案件之「撤回起訴狀」向太平地政證明陳訴人吳 00 已向臺灣臺中地方法院撤回本案確認買賣關係不存在訴訟，導致太平地政誤信其為真實而撤銷本案駁回處分，加上辦理過程，疑未落實土地法第 34 條之 1 法定先行政程序等情，有無違反地政士應盡義務及地政士法、地政士倫理規範等相關規定，請內政部督飭臺中市政府本於權責確實釐清、依法查處。

(一)按「地政士於執行業務時，應遵守法令、本規範及地政士公會章程」、「地政士執行職務，不得有蓄意矇騙行政機關之行為」、「地政士受託辦理各項業務，不得有不正當行為或違反業務上應盡之義務」、「地政士不得有下列行為：……六、明知為不實之權利書狀、印鑑證明或其他證明文件而向登記機關申辦登記」，地政士倫理規範第 2 條、第 7 條及地政士法第 26 條第 1 項、第 27 條規定甚明。再按地政士法第 44 條至第 46 條規定，地政士違反地政士法規定者，應依規定懲戒。直轄市或縣（市）主管機關應設立地政士懲戒委員會，處理地政士懲戒事項。委託人、利害關係人、各級主管機關、地政事務所或地政士公會得列舉事實，提出證據，報請地政士登記之直轄市或縣（市）主管機關所設懲戒委員會處理。

(二)如前所述，陳訴人吳 00 於 109 年 9 月 4 日向臺灣臺中地方法院提起確認買賣關係不存在事件，再以此向太平地政提出異議，並經太平地政列為駁回系爭買賣登記案之理由。詎料，登記案代理人高 00 地政士竟以不同案件之「撤回起訴狀」向太平地政證明陳訴人吳 00 已向臺灣臺中地方法院撤回本案確認買賣關係不存在訴訟，致使太平地政誤信其為真實而撤銷本案駁回處分。

(三)另查共有人依土地法第34條之1第1項規定處分共有不動產時，應事先以書面通知他共有人，並於權利變更登記時，提出他共有人已為受領或為其提存之證明，同法第2項、第3項規定甚明。然而，系爭買賣登記案辦理過程，疑將事先書面通知他共有人程序併同第4項詢問是否優先承購時辦理，且於申辦權利變更登記後，直至太平地政通知補正時才提出他共有人已為受領或為其提存之證明，如此是否符合上開土地法第34條之1第2項、第3項規定，難謂無疑。

(四)有鑑於上開辦理過程偏離事實且有違反土地法第34條之1規定法定先行程序之疑慮，已對利害關係人權益造成影響，造成後續紛擾不斷，內政部允應督飭臺中市政府確實查明該地政士有無善盡查證義務、有無以不實證明文件向登記機關申辦登記或蓄意矇騙行政機關之行為，進一步依法核處。

五、按登記之權利人、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，登記機關應駁回登記之申請，土地登記規則第57條第1項第3款定有明文。然而，登記機關實際辦理登記時，對於「何謂與申請登記法律關係有關之權利爭執」，以及何種權利爭執應由「司法機關以裁判為之」、何種權利爭執應由「地政機關以行政處分定之」，經常存在不同見解，以致民眾無所適從。內政部允宜釐清土地登記規則第57條第1項第3款規定應予駁回之範疇，列舉可適用該規定之常見態樣以供實務執行，俾利登記機關與民眾辦理登記作業時有所依循。

(一)依土地登記規則第57條第1項第3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：……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……。」查該條文修正歷程，於69年1月修正之土地登記規則第49條第1項第3款原規定，「涉及私權爭執者」，登記機關應駁回登記之申請，按其修正說明略謂：「土地登記之內容雖屬私權事項，但地政機關之登記行為或拒絕登記則不能謂非行政行為，(改制前)行政法院56年判字第97號著有(原)判例，對於不服駁回者，自得依訴願法規定提出訴願。至若涉及私權爭執者，屬司法機關之審判範圍，應訴請司法機關裁判。訴訟時，自應以權利關係人為相對人(被告)，而非登記機關。」嗣考量「私權爭執」之範圍，實務上不易認定，為利執行，有明確界定之必要，爰於84年7月將「涉及私權爭執者」修正為「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」，並進行相關條次調整，合先敘明。

(二)詢據臺中市政府稱：

- 1、按土地登記規則第57條第1項第3款之規定，登記機關對於登記之權利人、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，應以書面敘明理由及法令依據，駁回登記之申請。然上開規定所稱之爭執，係指與申請登記之法律關係有關之爭執，並非泛指以申請登記之不動產為標的之所有法律關係之爭執而言(最高行政法院99年度判字第268號判決、高雄高等行政法院101年度訴字第192號判決參照)。
- 2、苟登記之權利人、義務人或權利關係人間非就申請登記之法律關係有爭執，登記機關自不得依前開規定駁回登記之申請(臺中高等行政法院106年度訴字第32號判決參照)。

- 3、又最高行政法院104年度判字第445號判決略謂，如「申請登記之法律關係」之存在，已經有權認定機關確認，縱登記義務人或關係人對申請登記權利人之申請登記為爭執，登記機關仍應依法為登記。
- 4、本案陳訴人吳00雖主張臺中市太平區宜0段597建號建物（即系爭建號）屬區分所有建物，不適用土地法第34條之1規定，惟既經太平地政查閱系爭建號申辦建物所有權第一次登記資料顯示，系爭建號非以區分所有建物辦理登記，並函請建築主管機關（即有權認定機關）確認系爭建號內單一（或部分）攤位尚非為一個區分所有建物，爰該所對於本件爭議（即陳訴人吳00提起確認買賣關係不存在訴訟係主張系爭建號不適用土地法第34條之1規定）之原因事實之合法性尚無形成最低度之合理懷疑，進而予以登記，並無不合。

（三）再根據內政部地政司表示：

- 1、依內政部70年7月30日台內地字第26083號函釋略以，土地登記規則第57條（修正前為第49條）所稱私權爭執，係指申請土地登記案件送經地政機關收件，審核結果認為申請登記之土地權利尚有爭執而言，故登記機關於登記案件處理中接獲異議時，自當就該異議內容審究當事人間對於申請登記之法律關係有無爭執。
- 2、按土地登記規則第57條第1項第3款明定「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。」如申請登記所提出有關登記原因之證明文件完備齊全，而提出私法爭議者，對民事爭議內容沒有清楚明

確之陳述存在之事實，使登記機關對原因事實之合法性形成最低度之合理懷疑，仍應由登記機關視個案情節，個別決定是否有上開土地登記規則規定之適用（最高行政法院106年度判字第320號判決意旨參照）。

(四)然查，本案經陳訴人吳00向臺灣臺中地方法院提起請求確認系爭土地、建物買賣關係不存在之訴，根據該院109年度訴字第3248號民事判決指出：「……然系爭不動產是否為區分所有建物，依法應由本院依職權綜合相關事證判斷，非當然受行政機關之認定而拘束，附帶說明之。」再查，最高行政法院102年度判字第299號判決意旨略以：「……倘土地登記涉及與其申請登記之法律關係有關之權利關係人間有爭執者，因涉及私權糾紛者，其權利歸屬認定應由司法機關以裁判為之，而非得由地政機關以行政處分定之，此為權力分立之本質。是以，於涉及私權爭議之司法機關終局裁判未定讞前，地政機關即不得逕為私權認定並為相關土地登記處分。」又查最高行政法院108年度判字第590號判決意旨略以：「……如有與登記事項有關而涉及私法上權利存否爭議時，因關於人民私權之確定，屬國家司法權範圍，人民發生私權爭執時，應循民事訴訟程序由民事法院確定之。登記機關既非有權為終局認定之司法機關，登記權利人所申請登記之權利是否確屬存在，在未經有權認定機關確認前，尚不明確，登記機關即應駁回登記之申請，並無准許與否之裁量權限。」

(五)為釐清相關爭議，本院於110年10月18日諮詢相關學者專家，諮詢內容殊值審酌研議，內容略以：

1、訴訟繫屬以前把債的關係拉進來，後來民事訴訟

法第254條修法後，法院已經把訴訟繫屬限縮為「物權」範圍，地政機關卻沒有分的很清，常把物權、債權混放在一起。

- 2、如果回到學理上物權無因性理論，登記上的爭執應該地政機關只需要管「物權爭執」就行，例外才會管到債權爭執，例如土地法34條之1，這種地政才需要去審，如有無遵守第3項的對價提存。
- 3、當然行政機關仍然有職權調查義務，須對當事人有利不利一律注意，但首先仍須判斷是否為「物權爭執」，有物權爭執才算是「私權爭執」，這種需要實體判斷的才會丟給法院，行政機關才可以駁回。例外像是如同土地法第34條之1地政機關才要去審債權，比如攤位的話有無適用土地法第34條之1，這部分行政機關本來就有判斷權。
- 4、確認買賣關係不存在，僅是屬債權關係之確認之訴，即便獲得勝訴之確定判決，並無法影響物權登記。故以此為異議之理由，似無法歸類為「與登記之法律關係有直接關係」而屬「涉及私權爭執」應予駁回者。問題在於，地所人員對於債權與物權行為區分之認知不足，誤以有關登記之事項而據此予以補正、駁回。

(六)綜上，按登記之權利人、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，登記機關應駁回登記之申請，土地登記規則第57條第1項第3款定有明文。然而，登記機關實際辦理登記時，對於「何謂與申請登記法律關係有關之權利爭執」，以及何種權利爭執應由「司法機關以裁判為之」、何種權利爭執應由「地政機關以行政處分定之」，經常存在不同見解，以致民眾無所適從。內政部允宜釐清土地登記規則第57條第1項第3款規定應予駁回之

範疇，列舉可適用該規定之常見態樣以供實務執行，俾利登記機關與民眾辦理登記作業時有所依循。

六、塗銷「訴訟繫屬註記」係登記機關依法院核發訴訟終結證明，將原登載於地籍資料之訴訟繫屬事實註記予以塗銷，非屬行政處分，按現行法制規範，固未要求登記機關須另行通知相對人及已知之利害關係人。然鑒於登記機關依民事訴訟法第254條規定辦理塗銷訴訟繫屬註記登記時，可能對原註記登記申請人造成影響，內政部允宜統計登記機關塗銷訴訟繫屬註記導致當事人發生爭執之情形，並區分訴訟終結之態樣進一步研議事先通知原申請人之可行性，以求周延。

(一)按105年(即陳訴人顧00陳訴本案行為時)民事訴訟法第254條第9項規定，訴訟終結後，當事人或利害關係人得聲請法院發給證明，持向該管登記機關請求塗銷「訴訟繫屬註記」登記¹⁹。該「塗銷註記登記」屬土地登記規則第27條第24款「其他依法律得單獨申請登記者」之範疇。

(二)經查：

1、有關陳訴人顧00主張，臺北市建成地政事務所(下稱建成地政)前已依渠之申請，就臺北市萬華區0000段122地號土地，及其地上同小段212建號建物，完成訴訟繫屬事實註記，詎該所辦理塗銷註記時，及財政部國有財產署北區分署(下稱北區分署)讓售上開國有持分土地前，均未通知渠，損及權益。

2、相關機關說明略謂：

¹⁹ 現行(106年6月14日總統華總一義字第10600073711號)修正公布之民事訴訟法第254條第13項規定，當事人或利害關係人得於訴訟終結或原訴訟繫屬證明經廢棄、撤銷確定後，聲請法院發給證明，持向該管登記機關請求塗銷原訴訟繫屬註記。

- (1) 建成地政110年2月18日北市建地登字第1107000780號函稱，訴訟繫屬註記登記之目的，僅為將訴訟事實予以公示，避免第三人承受不利益，並非限制登記名義人之權利，亦非使原告取得權利，故塗銷訴訟註記，對外並不發生法律效果，對陳訴人顧00亦非行政處分。依內政部98年5月20日內授中辦地字第0980724546號函釋，訴訟註記辦竣，無須通知登記名義人，基於相同法理，塗銷註記亦無須通知陳訴人顧00等語。
- (2) 北區分署110年3月16日台財產北處字第11040004040號函稱：本案訴訟係私權爭執，該分署尚難知悉訴訟原因，且因陳訴人顧00非122地號原國有持分土地申購案件之申請人，亦非地上建物登記簿謄本登載之所有權人，或122地號原國有持分土地之共有人，故該分署於前述申購案之審查及出售，無須通知陳訴人顧00等語。
- (3) 詢據內政部地政司表示：
- 〈1〉民事訴訟法第254條有關訴訟繫屬登記之立法理由，係為使受讓該權利之第三人知悉該訴訟繫屬之機會，以避免其遭受不利益所設；所稱「受讓該權利之第三人」係指訴訟當事人以外之第三人，本案陳訴人顧00為訴訟當事人，對於該訴訟事件是否已終結，自當清楚明瞭。
- 〈2〉登記機關受理訴訟繫屬註記登記及塗銷註記登記，僅將有無訴訟繫屬中之「事實」登載於土地登記簿，以為公示，並未涉不動產物權之得喪變更登記。又該訴訟事件是否已

終結，當事人持憑法院發給之訴訟終結證明書單獨申請塗銷註記登記，登記機關應即據以辦理登記，並無不妥之處。

〈3〉建成地政表示，陳訴人顧00所稱無法承租、申購或優先承購系爭國有土地之應有部分之問題，係因渠等和解筆錄之內容並未涵蓋承租、申購或承購系爭國有土地相關事宜，致無法保障其權益；又依陳訴人顧00所陳內容，並未對該「103年度重訴字第141號」訴訟事件已終結之事實有爭議，亦未舉證證明訴訟尚未終結。

〈4〉至訴訟當事人之一方如未依法院判決或調解、和解筆錄內容辦理，應由他方或利害關係人循法律途徑解決，與該訴訟事件是否已終結無涉。

(4) 另本院於110年10月18日針對本案辦理諮詢會議，相關學者專家提出以下見解，亦值審酌：

〈1〉建成地政很明確就是塗銷時「沒有通知他造」，這樣他造沒有辦法適時提出異議。雖然註記本身號稱是事實行為，但對法律上權利義務的確有間接影響，這種有可能對外發生效力的事實行為，近年來司法實務也認為可以爭訟。所以重要的是相關的作業規範應該要訂出來。

〈2〉以後在土地登記規則等法規命令裡面要增設通知的概念。畢竟地政事務所是處理物權登記的行政機關，不論是否可以由一方單獨聲請，對於有利害關係的他方本應該通知，當然在法無明文下，本案建成地政沒有通知，也不能講他違法。

(三)綜上：

- 1、塗銷「訴訟繫屬事實註記」係登記機關依法院核發訴訟終結證明，將原登載於地籍資料之訴訟繫屬事實之登記予以塗銷，非屬行政處分，按現行法制規範，固未要求登記機關須另行通知相對人及已知之利害關係人。
- 2、然鑒於登記機關依民事訴訟法第254條規定辦理塗銷訴訟繫屬事實之登記時，可能對原註記登記申請人造成影響，如本案陳訴人顧00聲稱其與胞姊在房地履約訴訟中達成訴訟上和解後，法院旋核發訴訟終結證明，胞姊隨即持該證明赴建成地政塗銷，然胞姊藉尚有所有人身分時持之向國有財產署行使所有人之優先購買權價購國有土地，國有財產署因認該土地「並無訴訟繫屬事實」而准予胞姊優先價購，胞姊此舉違反和解及契約精神致損害陳訴人顧00利益等語（至於實體上陳訴人顧00與其胞姊間是否確有此情形及影響程度為何，宜另循司法程序釐清，本院自予尊重）。
- 3、訴訟繫屬終結之態樣不一（如撤回訴訟、裁判確定、和解成立、調解成立等），登記機關固不宜介入當事人間之私權爭執且難以審查如是否履行和解契約、有無和解無效或撤銷原因、有無其他不法或不公平情事等實體事項，然訴訟繫屬目的既然在於保障第三人形成一定公示性，如登記機關得在一造當事人申請塗銷訴訟繫屬事實之登記前，「事先通知他造當事人」，使他造當事人適時知悉俾享有自行應對舉措之機會，當不致對登記制度之效能過於妨害。
- 4、是內政部允宜統計登記機關塗銷訴訟繫屬註記導致當事人發生爭執之情形，並區分訴訟終結之

態樣（如因裁判確定、和解成立而終結等）進一步研議事先通知原申請人之可行性，以求周延。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請行政院督飭所屬積極研議改進。
- 二、調查意見二，糾正內政部。
- 三、調查意見三，糾正臺中市太平地政事務所。
- 四、調查意見四，函請內政部督飭臺中市政府檢討改進見復。
- 五、調查意見五、六，函請內政部檢討改進見復。
- 六、抄調查意見一至五，函復陳訴人吳00、黃00、陳00。
- 七、抄調查意見六，函復陳訴人顧00。
- 八、調查意見隱匿個人資料後上網公布。
- 九、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會處理。

調查委員：施錦芳、紀惠容、高涌誠