

彰化縣政府訴願決定書（案號 109－201）

府法訴字第 1090045612 號

訴 願 人：○○○

訴願人因土地登記事件，不服本縣彰化地政事務所（下稱原處分機關）108 年 11 月 25 日彰地一字第 1080011322 號函、109 年 1 月 13 日彰地一字第 1080012521 號函及 108 年 2 月 18 日收件彰資字第 21380 號土地所有權移轉登記案，並請求確認優先承購權存在，及請求土地出售人賠償損失，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

訴願不受理。

理 由

- 一、緣訴願人及其他共有人等合計 16 人，分別共有本縣○○市○○段○○○地號土地（下稱系爭土地）。嗣其他共有人 10 人與第三人簽訂不動產買賣契約，約定出賣系爭土地 9 分之 8 予第三人。訴願人爰於 108 年 2 月 11 日函予原處分機關表示略以，訴願人已就系爭土地行使優先承購權，倘於申請不動產移轉登記之前預先提出異議，請原處分機關予以列管等語，經原處分機關以 108 年 2 月 14 日彰地一字第 1080001470 號函復略以，申請停止他人不動產物權移轉登記，除經司法途徑訴請法院囑託登記機關為之，或該案件已經登記機關收件受理，符合土地登記規則第 57 條駁回之事由者，登記機關始得停止辦理登記，故登記案件尚未送請登記機關收件，無土地登記規則第 57 條之適用等語。嗣其他共有人委託地政士於 108 年 2 月 18 日向原處分機關申請辦理買賣所有權移轉登記（收件字號：108 年彰資字第 21380 號），並於 108 年 2 月 20 日辦竣登記在案。訴願人認其他共有人及地政士涉嫌偽造文書，於 108 年 5 月 3 日向臺灣彰化地方法院檢察署提起刑事告訴，經該署檢察官予以不起訴處分在案。其後訴願人於 108 年 11 月 25 日以書面向原處分機關表示請其協助在該系爭土

地買賣過戶前知會共有人優先承購，保障共有人優先承購之權利，切勿違反法令作不實過戶登載，倘違法過戶請告知如何主張優先承購權等語，而原處分機關以 108 年 11 月 25 日彰地一字第 1080011322 號函復略以，同一事由已於 108 年 2 月 14 日以彰地一字第 1080001470 號函復在案，仍請參酌等語。訴願人不服，於 108 年 12 月 27 日提起訴願，並經原處分機關 109 年 1 月 13 日彰地一字第 1080012521 號函檢卷答辯，嗣訴願人再於 109 年 2 月 11 日補充不服之訴願標的到府。

二、關於系爭土地登記案部分(即 108 年 2 月 18 日收件彰資字第 21380 號土地所有權移轉登記)：

(一)按「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」訴願法第 1 條第 1 項及第 3 條第 1 項分別定有明文。又「不動產物權，依法律行為而取得、設定、喪失及變更者，依民法第 758 條第 1 項之規定係採登記生效主義，登記機關就土地登記之申請，依法審查後登載於登記簿上，發生不動產物權變動之效果，無須另為執行之行為，核其性質為形成處分，主張其因該行政處分而權利或法律上利益受有侵害者，應循訴願及撤銷訴訟之行政爭訟途徑以求救濟。」最高行政法院 99 年度 10 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議闡釋甚明。

(二)次按訴願法第 18 條規定：「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」第 14 條第 1 項、第 2 項規定：「(第 1 項)訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起 30 日內為之。(第 2 項)利害關係人提起訴願者，前項期間自知悉時起算。但自行政處分達到或公告期滿後，已逾 3 年者，

不得提起。」第 77 條第 2 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：……二、提起訴願逾法定期間或未於第五十七條但書所定期間內補送訴願書者。」

(三)卷查系爭土地登記案係原處分機關就土地登記之申請，依法審查後登載於登記簿上，發生不動產物權變動之效果，揆諸訴願法第 3 條第 1 項及最高行政法院 99 年度 10 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議意旨，自屬行政處分。又本件訴願人雖非系爭土地登記案之受處分人，惟參照改制前行政法院 75 年判字第 362 號判例意旨：「因不服中央或地方機關之行政處分而循訴願或行政訴訟程序謀求救濟之人，依現有之解釋判例，固包括利害關係人而非專以受處分人為限，所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內。」茲以訴願人既為系爭土地之共有人，對於系爭土地應有部分之移轉，各共有人依土地法第 34 條之 1 第 4 項有主張優先承購之權利，自具有法律上利害關係，是訴願人應屬訴願法第 18 條所稱之利害關係人。

(四)惟查，行政處分利害關係人提起訴願之期間，應自知悉時起 30 日內為之，訴願法第 14 條第 2 項本文規定甚明。經查訴願人至遲於 108 年 5 月 3 日對系爭土地登記案相關人員提起偽造文書告訴時，即已知悉系爭土地登記案，因而訴願人於 108 年 12 月 27 日(本府收文日)提起訴願及 109 年 2 月 11 日(本府收文日)補充不服訴願標的，均已逾其應於知悉後 30 日內提起訴願之法定不變期間，此有黏貼於訴願書上之收件條碼所載日期可稽。準此，本件訴願之提起，程序即有未合，自非法之所許，應不受理。

三、關於 108 年 11 月 25 日彰地一字第 1080011322 號函部分：

(一)按「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但

法律另有規定者，從其規定。」、「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」、「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。」訴願法第 1 條第 1 項、第 3 條第 1 項、第 77 條第 8 款分別定有明文。

- (二)查訴願人與其他共有人等人於 108 年 11 月 25 日以書面向彰化地政事務所表示：「本人等四人於 108 年 2 月 1 日委託天秤座法律事務所代為表達願意優先承購本人等坐落於彰化縣彰化市○○段○○○共有土地，……，今遲未收獲貴地政事務所依法函告本人等共有人優先承購該土地，惠請協助在該土地買賣過戶前知會本共有人等優先承購，保障本共有人優先承購之權利。切勿違反法令作不實過戶登載，倘違法過戶請告知本共有人等如何主張優先承購權力……另有關本共有人如蒙違法過戶可主張何權利請地政事務所及內政部地政司協助行政指導。」核其性質，僅屬人民對於行政主管機關之陳情。嗣經彰化地政事務所以系爭函文函復略以：「二、……是以，申請停止他人不動產物權移轉登記，除經司法途徑訴請法院囑託登記機關為之，或該案件已經登記機關收件受理，符合土地登記規則第 57 條駁回之事由者，登記機關始得停止辦理登記。三、經查本所於 108 年 2 月 12 日收受天秤座法律事務所 108 年 2 月 11 日 108 天秤律字第 010211 號函，並於 108 年 2 月 14 日以本所彰地一字第 1080001470 號函覆在案，仍請臺端予以參酌……。四、另查『人民陳情案有下列情形之一者，得不予處理：……』，分別為行政程序法第 173 條、行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點第 14 點所明定，請臺端一併參酌。」參照改制前行政法院 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。」、最高行政法院 95 年度裁字第 2909 號裁定：「人民對於行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護，固得向行政主管機關陳情，然行政主管機關對於陳情之處理不論認有無理由，均非就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果，自非屬行政處分。」、100 年度判字第 2124 號判決：「法令若未賦予人民申請權，人民聲請（申請）、陳情或檢舉僅係促請行政機關考量是否為其請求之行為，無論行政機關之答覆如何，對於該提出請求的人而言，均不生何種法律效果，非行政處分，亦不直接影響其權利或法律上利益，即不得對該答覆提起行政訴訟。」及 108 年度判字第 301 號判決：「所謂『觀念通知』係指行政機關對外所為公法上之單方行為，純屬單純之意思通知，對於當事人申請事項並無准駁之表示，亦不生法律上之任何效果，自不得為行政訴訟之標的。」之意旨，其函文內容僅係對訴願人等人提出陳情所為之答覆，屬事實敘述及理由說明，並未作成任何准駁決定，不生具體法律上效果，性質上為觀念通知。訴願人據此向本府提起訴願，揆諸前揭規定、判例及裁判意旨，程序尚有未合，自非法之所許，應不受理。

四、關於 109 年 1 月 13 日彰地一字地 1080012521 號函部分：

(一)按「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」、「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」、「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。」訴願法第 1 條第 1 項、

第 3 條第 1 項、第 77 條第 8 款分別定有明文。

(二)查本件訴願人對彰化地政事務所 109 年 1 月 13 日彰地一字地 1080012521 號函附答辯書聲明不服，惟查該函僅係彰化地政事務所依訴願法第 58 條規定檢送訴願答辯書及相關資料於本府之答辯說明並同時副知訴願人，非訴願法第 3 條第 1 項所稱之行政處分，其性質係屬觀念通知，故訴願人以訴願書對之聲明不服，程序上自非適法，應不受理。

五、關於請求確認優先承購權存在，及請求土地出售人賠償損失部分：

(一)按「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」、「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。」訴願法第 1 條第 1 項及第 77 條第 8 款分別定有明文。

(二)查訴願人請求確認優先承購權存在，以及若出售行為無法撤銷，土地出售人應依法賠償訴願人所受損失部分，均屬私權爭執，尚非屬訴願救濟範圍內之事項。訴願人據以提起訴願，尚非法之所許，應不受理。

六、據上論結，本件訴願為不合法，爰依訴願法第 77 條第 2 款及第 8 款規定，決定如主文。

訴願審議委員會

主任委員 洪榮章（請假）

委員 溫豐文（代行主席職務）

委員 常照倫

委員 張奕群

委員 呂宗麟
委員 林宇光
委員 陳坤榮
委員 周兆昱
委員 蕭淑芬
委員 陳信安
委員 王韻茹
委員 黃耀南
委員 黃美玲

中 華 民 國 1 0 9 年 4 月 7 日

縣 長 王 惠 美

本件訴願人如不服決定，得於訴願決定書送達之次日起 2 個月內
向臺中高等行政法院提起行政訴訟。

（臺中高等行政法院地址：臺中市南區五權南路 99 號）