

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

113年度訴字第152號

115年2月11日辯論終結

原告 社團法人臺中市神岡區庄前六張福德信仰發展協會

代表人 陳俊元

被告 臺中市政府

代表人 盧秀燕

訴訟代理人 陳姿君 律師

上列當事人間有關土地事務事件，原告不服內政部中華民國113年4月30日台內法字第1130015301號訴願決定，提起行政訴訟。

本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

本件原告起訴時狀載訴之聲明為：「一、台內法字第1130015301號行政處分撤銷。二、臺中市市政府應准將臺中市神岡區神林段800地號土地，登記所有權人土地公的土地代讓售給原告。」（見本院卷第11頁），嗣於民國113年9月10日準備期日將訴之聲明更正為：「一、被告113年1月2日府授民宗字第1120386624號函及內政部113年4月30日台內法字第1130015301號訴願決定均撤銷。二、被告應依原告112年7月13日之申請，就系爭土地作成准予代為讓售予原告之行政處分。」（見本院卷第165頁），再於115年2月11日言詞辯論期日將訴之聲明第二項更正為：「被告應就原告112年7月13日提出之申請，作成將坐落臺中市神岡區神林段800地號土地准予代為讓售予原告之行政處分。」（見本院卷第311至3

12頁）。核其所為乃本於相同基礎事實，將原為未臻妥適之訴之聲明更正使符合法定程式，於法要無不合，自應予以准許。

貳、實體方面：

一、事實概要：

(一)坐落臺中市神岡區神林段800地號土地（下稱系爭土地）係以神祇「土地公」名義登記之土地，原告基於宗教性質之法人身分，依地籍清理條例（下稱地清條例）第37條及施行細則第34條規定，於112年7月10日具文檢附歷年祭祀土地公之紀錄相片及法人登記證書，提出於被告所屬民政局（下稱民政局）申請被告將系爭土地代為讓售予原告（下稱系爭申請案）。民政局於112年7月13日收文後，先於112年8月7日會同原告及相關機關派員至系爭土地進行會勘，經蒐集相關事證資料送被告審查後，以112年10月3日府授民宗字第11202841381號公告辦理系爭申請案之相關事項，公告期間自112年10月4日至113年1月3日止。

(二)繼經訴外人姚慶章、董根松、董根壽、董劉彥、劉安權、王百瀛、張鎮正、劉芬宜等8人（下稱姚慶章等8人或異議人）於前揭公告期間內向被告提出異議，經被告審認系爭申請案因於公告期間有權利關係人提出異議，涉有私權爭執，乃依地清條例第38條第2項準用同條例第7條第1項第2款之規定，以113年1月2日府授民宗字第1120386624號函（下稱原處分）駁回原告所請，並告知原告應依地清條例第7條第2項後段規定，於收受原處分後之次日起3個月內，向管轄法院提起訴訟。原告不服，提起訴願，經內政部以113年4月30日台內法字第1130015301號訴願決定（下稱訴願決定）不受理，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1.原處分未附證據及理由，僅敘明原告與異議人有私權爭執，即駁回原告之申請而要求原告另行提民事訴訟，然原

告將因缺乏訴訟標的而在民事訴訟敗訴，並將因而受金錢、時間損害，被告應作為而不作為，影響原告之權利。

2.原告提起本件訴訟，並非要求行政法院判斷原告與異議人私權歸屬，而係要求被告應告知原告有關異議人之私權爭執為何？認定雙方有私權爭執之證據與理由為何？該私權爭執理由才是原告民事起訴之請求權，然被告並未說明。原告因請求權基礎不明，無法向管轄之民事法院起訴，被告應正面回應原告之訴求。另訴願決定駁回之理由亦讓原告無法接受，故原告提起本件訴訟係合法正確。

3.聲請人與異議人間並不存在私權爭議，聲請人的請求權在異議人之後，被告應先決定土地是否該還異議人後，才處理原告之聲請，故原處分應撤銷：

(1)系爭土地上無權占有的為3家住戶，需以其等有系爭土地所有權為異議標的，否則其等之異議並無任何實益。依地清條例第37條規定，僅原告有權利向被告申請代為讓售，其他任何個人或里長、里長辦公室均無權利申請。至於被告駁回理由中所謂，侵害里民公益更是假議題，依地清條例第37條之立法理由，若原告因異議人之異議無法申請代為讓售，系爭土地即登記於被告名下，被告再行公開拍賣，高價拍定人再將土地公廢棄，兩位里長、里民跟三戶無權占有戶，均無任何益處。唯有被告將系爭土地代讓售予原告，「庄前六張福德祠」（下稱系爭土地公廟）土地公才能永續存在。

(2)地清條例於112年2月8日修法之目的在於解決民國36年以來，眾多神明及神明會之土地歸屬，私人土地誤登為神明或神明會之土地者正名回歸原地主，沒人管理之神明或神明會土地，地主更名為各縣市政府，由各縣市政府管理使用，結束六、七十年之亂象。土地被誤登為神明或神明會名下之真正土地所有權人始有訴訟利益。本件系爭土地被登記為系爭土地公廟之土地公所有，異議人若為系爭土地之真正所有權人，自得直接依地清條例

01 第3條規定，向被告請求將系爭土地異動登記為其所
02 有，無需花錢價購，若有人需要花錢買自己土地，被告
03 予以拒絕，異議人可起訴要回土地，而非在系爭申請案
04 中提異議以不同意聲請人價購。

05 (3)地清條例第37條明文宗教性質之法人有訴訟利益，而原
06 告即以地清條例第37條所定之宗教性質法人，向被告請
07 求價購系爭土地，被告依法應予准許，然被告卻駁回原
08 告所請以致原告權利未受保護，故原告當然有訴訟利
09 益。

10 (4)原告與異議人對系爭申請案主張之請求權基礎不同，並
11 無存在私權爭議，兩者請求之權利有先後順序之分，被
12 告之處理方式自然不應相同。異議人主張系爭土地為其
13 祖先所有，其應提出足以證明土地所有權之文件，向被
14 告申請將系爭土地異動更名至異議人名下，若被告駁回
15 其請求，異議人即可提告請求被告返還土地，而非不同
16 意原告價購，或是與原告共同價購。異議人未依地清條
17 例第3條以臺中市政府為被告而提告，甚至無異動更名
18 之申請，異議人就系爭申請案即無訴訟利益，並無權利
19 保護之必要，其異議應予駁回。原告依地清條例第37條
20 規定向被告申請代為讓售系爭土地，被告依法應予准
21 許。若異議人有對被告要求異動更名，原告申請代讓售
22 時，被告並非駁回原告之申請，而係應以土地登記未明
23 為由，俟所有權釐清後再代為讓售，同時邀請原告參加
24 異議人與被告之訴訟。

25 (5)被告若認異議人之主張為正當，應發給異議人權利移轉
26 證書，異議人可自行辦理更名異動登記，而駁回原告申
27 請之理由並非以有私權爭議要原告提民事訴訟，蓋原告
28 與異議人不會有私權爭議，原告之申請權在異議人所有
29 權之後，異議人若無所有權，依地清條例第37條規定並
30 無申請被告代為讓售之請求權，亦無與原告共同價購之
31 權利。

01 (6)被告就系爭申請案之處分方式有3種，第一種為異議人
02 對被告提告得到勝訴判決，被告應以系爭土地為異議人
03 所有，並非原告申請代為讓售之標的，被告無從代為讓
04 售為由，而駁回原告之申請。第2種為異議人對被告提
05 告，尚在法院進行審判中，被告應以系爭土地因異議人
06 之所有權與被告進行訴訟中，暫無法就系爭申請案作出
07 行政處分，承辦人員上簽類似法院視為不遲延案件，將
08 系爭申請案歸入視為不遲延予以列管。第3種為異議人
09 未對被告起訴，甚至未曾提出所有權證明文件，以地清
10 條例第3條規定向被告主張所有權，而被告應代系爭土
11 地公廟讓售系爭土地予原告。是以，被告駁回原告之系
12 爭申請案明顯無理由。

13 4.系爭申請案係由無管轄權之被告所屬宗教禮俗科作成行政
14 處分，此應屬違法。

15 5.因被告作成原處分故意不具理由，故聲請傳訊「臺中市政
16 府承辦本申請案的官員」、「異議人現占住戶若干人」、
17 「證人王百瀛與張鎮正」等人，以釐清異議內情等語。

18 (二)聲明：

19 1.原處分及訴願決定均撤銷。

20 2.被告應就原告112年7月13日提出之申請，作成將系爭土地
21 准予代為讓售予原告之行政處分。

22 3.訴訟費用由被告負擔。

23 三、被告答辯及聲明：

24 (一)答辯要旨：

25 1.系爭土地所有權人登記為土地公，經被告依地清條例第37
26 條及第38條第1項規定，於112年10月3日以府授民宗字第1
27 10281381號公告，公告期間內姚慶章等8人提出異議，主
28 張設籍於系爭土地，且表示：系爭土地自日據時期起即有
29 多名住戶居住，並合力出資建立系爭土地公廟，廟方事務
30 皆由歷任里長管理，並定期召開里民大會決議內部事項；
31 原告並非「庄前六張福德祠」之管理人，以「庄前六張福

德信仰發展協會」名義成立社團法人，未經里民大會同意，僅由少數人組成，非可代表系爭土地公廟；系爭土地為當地里民長期祭祀神明使用，原告申請讓售系爭土地未與住戶及里民溝通協調；112年8月22日召開當地112年里民大會，提案三提出原告未開放里民參與活動且未辦理里長交接程序等疑義等情。被告審認異議人董根壽、劉安權及劉芬宜現居住於系爭土地上，門牌號碼為○○市○○區○○里○○○路000巷0號、○○市○○區○○里○○○路000巷0號。姚慶章、董根松、董根壽、董劉彥等人亦曾設籍於其上，且姚慶章房屋亦設籍課稅於系爭土地；另經被告所屬民政局前往會勘，系爭土地上確實有數棟建築物並有人居住其上；另依張鎮正異議書所載，民國96年間時任神岡村長王百瀛倡議重修系爭土地公廟，並主張原告係於民國105年始成立，而系爭土地公廟自民國36年之前即已存在，原告非可代表系爭土地公廟權利人之主張，顯屬有據，乃依地清條例第7條第2項規定駁回原告申請。準此，依地清條例第7條第2項規定，原告應向管轄民事法院提起訴訟，以確認私權關係。

- 2.原告聲請傳訊「臺中市政府承辦本申請案的官員」、「異議人現占住戶若干人」、「請傳訊證人王百瀛與張鎮正」所臚列欲詢問之問題顯然已超越事實調查之範疇，而係調查行政機關做成系爭函文心證過程，此顯非調查證據之範疇，該聲請顯無必要，原告所欲調查之事項業已於卷內相關函文中做成並提出，就原告所聲請調查之事項核無傳訊相關證人之必要，被告難同意原告調查證據之聲請及主張等語。

(二)聲明：

- 1.原告之訴駁回。
- 2.訴訟費用由原告負擔。

四、本院判斷：

01 (一)如事實概要欄所載，分別有系爭土地之土地登記第二類謄本
02 (見本院卷第112頁)、原告112年7月10日申請函暨臺中市
03 人民團體立案證書及臺中市人民團體負責人當選證明書、祭
04 祀土地公紀錄照片(見本院卷第81至91頁)、原告之法人登
05 記證書(見本院卷第113頁)、民政局112年8月10日中市民
06 宗字第1120021634號函及民政局112年8月7日會勘紀錄表暨
07 會勘照片(見本院卷第95至100頁)、被告112年10月3日府授
08 民宗字第1120284138號函及第11202841381號公告(見本院卷
09 第109至111頁)、姚慶章等8人異議聲明書(見本院卷第173至
10 180頁)、原處分(見本院卷第117至118頁)、訴願決定(見本
11 院卷第59至65頁)等影本存卷可稽，堪認為真正。

12 (二)按地清條例第7條規定：「(第1項)有下列各款情形之一
13 者，登記機關應以書面駁回：一、依法不應登記。二、登記
14 之權利人、義務人或其與權利關係人間涉有私權爭執。三、
15 不能補正或屆期未補正。(第2項)依前項第1款、第3款規
16 定駁回者，申請人如有不服，得依法提起訴願；依前項第2
17 款規定駁回者，應於收受駁回通知書之次日起3個月內，向
18 管轄法院提起訴訟。」第37條規定：「以神祇、未依法登記
19 之寺廟或宗教團體名義登記之土地，現為適用監督寺廟條例
20 之寺廟或宗教性質之法人使用，未能證明登記名義人與現使
21 用之寺廟或宗教性質之法人確係同一主體者，得由使用該土
22 地之寺廟或宗教性質之法人於申報期間內，向土地所在地之
23 直轄市或縣(市)主管機關，按當期公告土地現值，申請代
24 為讓售予該寺廟或宗教性質之法人。」第38條規定：「(第
25 1項)直轄市或縣(市)主管機關依前條規定受理土地申購
26 後，應依下列規定辦理：一、經審查無誤，應即公告3個
27 月。二、公告期滿無人異議、經調處成立或法院判決確定
28 者，應即通知申購土地之寺廟或宗教性質之法人限期繳納價
29 款。三、價款繳清後，應發給土地權利移轉證明書，並通知
30 登記機關。(第2項)前項審查及公告期間異議之處理，準
31 用第6條、第7條及第9條規定辦理。」

01 (三)原告雖以前揭情詞主張其所提系爭申請案件已備齊文件，且
02 以本件並無私權爭執，被告未依申請內容作成准許將系爭土
03 地代為讓售予原告之處分係屬違法云云。惟：

04 1.按人民因行政機關駁回其申請案件，循經訴願程序後，依
05 行政訴訟法第5條第2項規定提起課予義務訴訟救濟者，其
06 訴訟主要目的在請求行政法院判命該管行政機關應為行政
07 處分或應為特定內容之行政處分，而非僅獲撤銷原否准處
08 分即可得滿足，故其訴之聲明著重在請求主管行政機關應
09 依申請內容作成准許之行政處分，至於一併請求撤銷原處
10 分及訴願決定僅為附屬聲明，性質上為單一訴訟，並非合
11 併提起課予義務訴訟與撤銷訴訟。再者，人民提出申請案
12 件經主管機關實體審查為否准處分者，人民循序提起課予
13 義務訴訟救濟，第一審行政法院審理其訴訟，係以言詞辯
14 論終結時存在之事實及法律狀態為基準，據以判斷原告之
15 請求是否有理由；倘其申請案件不能認定符合法定要件
16 者，無論被告否准處分所具理由是否完足無瑕，均不能憑
17 認原告之訴為有理由（最高行政法院99年度判字第1118
18 號、99年度判字第1049號、99年度判字第873號、98年度
19 判字第822號及95年度判字第2203號判決意旨參照）。

20 2.經查：

21 (1)原告提出系爭申請案件後，民政局於112年8月7日會同
22 原告及豐原地政事務所、臺中市神岡區戶政事務所（下
23 稱神岡戶政事務所）等相關單位人員至系爭土地勘查結
24 果，發現系爭土地上有數棟建築物占用，部分建築物現
25 仍供人居住使用中，而到場地政事務所人員表示會勘地
26 點與地籍圖相符；戶政事務所人員則表示請於來文查詢
27 系爭土地上門牌現戶戶籍資料供參等語。嗣經神岡戶政
28 事務所以112年8月10日中市神戶字第1120002907號函
29 （下稱112年8月10日函）檢送系爭土地上門牌現戶坐落
30 示意圖及門牌號碼臺中市神岡區庄前里三民南路303巷1
31 號（戶長陳勝豐）、3號（計3戶，戶長分別為陳逸辰、

01 劉秋涼、劉安欉）、6號（計2戶，戶長分別為董根壽、
02 吳錦娣）等6份戶籍資料供參等情，有會勘紀錄表、現
03 場相片及戶籍資料在卷可稽（見本院卷第96至100頁及
04 第245至253頁）。其後，神岡戶政事務所復以115年1月
05 30日中市神戶字第1150000381號函（下稱115年1月30日
06 函）檢送設籍於系爭土地之門牌現戶戶籍資料6份供參
07 （見本院卷第302至307頁）。經比對神岡戶政事務所先
08 後函文檢附之戶籍資料所示系爭土地上設址現戶情形，
09 除門牌臺中市神岡區庄前里三民南路303巷3號增設1戶
10 （戶長為劉存鎰）及6號僅存董根壽1戶外，餘者均未變
11 更。

12 (2)姚慶章等8人於被告辦理系爭申請案公告期間內，以書
13 面提出異議載述內容如次：

14 ①異議人姚慶章略以：異議人姚慶章祖厝存在系爭土地
15 上已年代久遠，此係先祖取得地主同意始能自日據時
16 代起居住在該處，為孕育家族之地，異議人願意承購
17 等語，以及系爭土地公廟原由歷任里長管理，原告未
18 經里民同意逕行成立法人辦理登記顯有瑕疵等語，有
19 112年11月27日異議聲明書在卷可稽（見本院卷第173
20 頁），並有其提出設籍於目前門牌號碼為○○市○○
21 區○○里○○○路000巷0號房屋歷來之臺灣省臺中縣
22 戶籍登記簿、臺中市政府地方稅務局房屋稅籍證明
23 書、門牌證明書等在卷（見本院卷第260至272頁）。

24 ②異議人董根松、董根壽、董劉彥及劉安欉略以：系爭
25 土地係由陳文龍先生捐贈，坐落該處之土地公廟的土地
26 公係里民自中華民國時期及之前的日據時代起即供
27 奉至今的信仰，董家家族及周圍幾戶落地在此世居至
28 今，董家願意承購土地，但原告私自承立法人登記在
29 案，就系爭申請案亦未曾與里民溝通協商，顯有瑕疵
30 等語，有其等異議聲明在卷可佐（見本院卷第174至1
31 75頁）；又異議人董根松、董根壽、董劉彥並附家族

設籍於現門牌號碼為○○市○○區○○里○○○路00
0巷0號房屋之光復後除戶戶籍簿冊浮籤記事資料專用
頁、戶籍登記簿謄本等附卷（見本院卷第255至259
頁）。

③異議人張○○（真實姓名詳卷）略以：系爭土地所有
權人為土地公，其上之福德祠自清代由抄封陳姓祖先
獻地初建成地域祭祀圈，歷史源遠流長，庇佑後人流
芳百世，目前系爭土地上除福德祠外，旁邊上有興建
組合屋供里民居住，大家共同祭拜土地公，原告所提
系爭申請案或許是為了解決懸而未決的土地問題，但
並未考慮其他使用該筆土地之人的權利是否能獲得保
障；況原告係由少數人組成協會後成立並登記，但其
過程是否公告周知或取得里民認同，均令人質疑，異
議人就系爭申請案原本想與原告協調，但原告卻不願
意溝通等語。（見本院卷第178頁）

④陳情人王○○（真實姓名詳卷）略以：庄前六張福德
祠係淵源流長之祭祀圈，具有特殊歷史意義，為庄前
里及神岡里一帶居民信仰之依歸，希望原告能邀集兩
里里長共同商談系爭提案事宜等語。（見本院卷第17
9頁）

⑤異議人劉○○（真實姓名詳卷）略以：異議人劉○○
從出生即隨家人居住在系爭土地上，該處還住了很多
其他人而且多已高齡，如果土地被賣掉，將導致這些
人的房子沒了，會無家可歸等語（見本院卷第180
頁）。

3.綜觀上開事證情況，並參酌原告於本院115年1月21日準備
程序期日亦陳稱：系爭土地上確實另有建物占用，由姚慶
章等人居住等語在卷（見本院卷第282頁），足見系爭土
地上確實尚有其他居民使用，且各該系爭土地實際使用人
均在被告辦理系爭申請案公告期滿前，對於原告本於系爭
土地使用人地位申請被告代為讓售系爭土地，表示異議甚

明。則原告是否為代表系爭土地公廟之法人組織？實際上就系爭土地是否享有合法使用權源？等事項，既因系爭土地上其他住戶及里民提出異議，而涉有私權爭執，明顯符合地清條例第38條第2項規定之處理方式，而具有同條例第7條第1項第2款規定之情形。

4.關於原告主張被告將系爭申請案由無管轄權之被告所屬宗教禮俗科作成行政處分，應屬違法乙節。查系爭申請案係經被告交由民政局進行會勘蒐集相關事證資料後，被告再據以作成原處分駁回原告所請等情，此稽之卷附民政局112年7月26日中市民宗字第1120020171號函、112年8月10日中市民宗字第1120021634號函、112年8月7日會勘紀錄表、會勘照片及原處分等件可明(分見本院卷第107頁、第95至100頁、第117至118頁)。則原告指稱：原處分由被告所屬宗教禮俗科所作成乙節，明顯與事證情況相悖，顯無可採。

5.至於原告聲請訊問系爭申請案之承辦人員、提出異議之系爭土地上現占住戶、證人王百瀛與張鎮正等人，以釐清異議內情乙節，經核系爭申請案件於被告辦理公告期間內，既經上開各該異議人提起異議，而涉有私權爭執，因非屬被告得介入實質審查之權限範疇，則原告此部分之證據方法，核與原處分適法性之判斷無涉，自不具必要性，併予敘明。

6.是故，系爭申請案既涉有私權爭執之情形，被告適用地清條例第38條及第7條第1項第2款之規定，作成原處分予以駁回所請，自屬適法有據。原告主張被告駁回原告申請之原處分並未附證據與理由，逕行要求原告提民事訴訟，明顯應作為而不作為云云，憑為指摘被告未准許其申請構成違法之論據，自非可採。

(四)綜上所述，原告上開主張各節，均非可採。本件被告就原告所提系爭申請案件，作成原處分予以駁回，認事用法俱無違

誤。訴願決定不受理，理由雖有不同，結果並無二致。原告訴請判決如訴之聲明所示，於法無據，應予駁回。

五、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，經核均與判決結果不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

六、結論：原告之訴為無理由，爰判決如主文所示。

中 華 民 國 115 年 3 月 4 日

審判長法官 蔡紹良

法官 陳怡君

法官 林學晴

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1. 當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
(二)非律師具有右列情	1. 當事人之配偶、三親等內之血親、二

01

形之一，經本案之
行政法院認為適當
者，亦得為訴訟代
理人。

親等內之姻親具備律師資格者。

2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。

3. 專利行政事件，具備專利師資格或依
法得為專利代理人者。

4. 當事人為公法人、中央或地方機關、
公法上之非法人團體時，其所屬專任
人員辦理法制、法務、訴願業務或與
訴訟事件相關業務者。

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人
應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(一)、(二)所示關係之釋明
文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 115 年 3 月 4 日

03

書記官 詹靜宜