彰化縣政府訴願決定書(案號109-1001)

府法訴字第 1090349390 號

訴願人:○○○

訴願人因土地所有權移轉登記事件,不服本縣鹿港地政事務所(下稱鹿港地政所)就本縣〇〇鄉〇〇段〇〇地號土地所為之所有權移轉登記(收件號:108年鹿登資字第000000號;權狀字號:108鹿資土字第000000號,下稱系爭登記),提起訴願,本府依法決定如下:

主文

訴願駁回。

事實

緣訴願人於106年8月23日自法院拍定買受案外人〇〇〇所有本縣〇〇鄉〇〇段第〇〇地號土地(使用地類別為農牧用地,權利範圍二分之一,下稱系爭土地)與同段〇〇建號農舍及其增建部分(建物門牌為〇〇路〇〇巷〇〇、〇〇號,權利範圍全部,下稱系爭建物),並於106年11月23日以拍賣為原因向鹿港地政所申請完成所有權移轉登記。嗣案外人〇〇〇於108年3月27日向案外人〇〇〇購得系爭土地權利範圍二分之一,並於108年4月10日以買賣為原因向鹿港地政所申請完成所有權移轉登記在案(收件號:108年歷登資字第000000號;權狀字號:108鹿資土字第000000號)。訴願人不服上述108年4月10日之所有權移轉登記,遂提起本件訴願,並據原處分機關檢卷答辯到府。又訴願人申請言詞辯論,本府依訴願法第65條規定,通知訴願人及原處分機關派員於109年11月26日到府進行言詞辯論。茲摘述訴、辯意旨如次:

- 一、訴願及言詞辯論意旨略謂:
 - (一) 鹿資土字第 000000 號土地登記移轉登記因未與訴願人 之合法農舍併同移轉,核與農發條例第 18 條第 4 項「農 舍應與其坐落用地併同移轉」之強制規定牴觸,依民法

- 第71條本文規定自始不生效力。依農發條例第18條第 4項「農舍應與其坐落用地併同移轉」之立法目的,旨 在避免農舍與其坐落用地分屬不同所有權人,引發經營 利用及產權紛爭問題。
- (二)農發條例第 18 條第 4 項係 89 年 1 月 4 日修正施行,系 爭登記買賣發生日期為 108 年 3 月 27 日,其買賣簽訂合 約書之日期既在農發條例第 18 條第 4 項修正施行後,則 系爭合約書之約定內容,自不得違反農發條例規範土地 及農舍應併同移轉持分之強制規定。
- (三)依內政部 104 年 12 月 3 日內授中辦地字第 1040087728 號函說明二:「按農發條例第 18 條第 4 項已明定,農舍 應與其坐落用地併同移轉或併同設定抵押權,是地政機 關於受理申請農地移轉登記時,倘已得自登記簿查知該 農地上已有興建完成之農舍,自應要求申請人檢附該農 舍之移轉契約書及完稅證明文件或其他證明文件,以供 審認其是否併同移轉……」,依此鹿港地政所應依土地登 記謄本上之農舍登記,要求申請人檢附該農舍之移轉契 約書及完稅證明文件或其他證明文件,以供審認農舍併 同移轉;然而鹿港地政所卻未察,因而准其農舍未併同 移轉之申請登記,嚴重影響農地農舍經營利用及產權紛 爭問題。
- (四)依內政部 93 年 11 月 2 日內授中辦地字第 0930015211 號 函及行政院農業委員會 93 年 10 月 27 日農企字第 0930150054 號函意旨,本案系爭地號訴願人應有土地法第 104 條優先承買權。另依臺中高等行政法院 103 年訴字 2 號判決意旨及土地法第 104 條規定,本案系爭地號及系爭建物,應有推定租賃關係。
- (五)彰化縣鹿港地政辦理本案時,是否有按土地登記規則第 97條第2項要求申請人依土地法第104條應檢附「優先 購買權人放棄或視為放棄其優先購買權者,申請人應檢

附優先購買權人放棄優先購買權之證明文件;或出賣人 已通知優先購買權人之證件並切結優先購買權人接到出 賣通知後逾期不表示優先購買,如有不實,願負法律責 任字樣。」文件,因訴願人從未收到出賣人書面通知文 件,不知為何能准其申請而完成土地所有權移轉登記手 續,如為鹿港地政所重大疏失即應塗銷其移轉登記。

- (六)而鹿港地政所核准〇〇〇與〇〇〇以買賣為原因之土地 所有權移轉登記,已使訴願人優先購買權之權益受損。 依訴願法第 80 條提起訴願因逾法定期間而為不受理決 定時,原行政處分顯屬違法或不當者,原行政處分機關 或其上級機關得依職權撤銷或變更之。
- (七)系爭土地買賣有無違反農發條例第18條第4項中段農舍 應與農地併同移轉之強制規定?如違反農發條例第 18 條第4項中段農舍應與農地併同移之強制規定,則買賣 無效。
- (八)系爭土地買賣移轉登記適用之解釋函
 - 1. 鹿港地政事務所答辯書參、一所引用行政院農業委員會 104 年 5 月 13 日農水保字第 1030244431 號函,其 主旨開宗明義的說明該函為有關農發條例第 16 條第 1 項第 3 款辦理分割之解釋函而非新增之移轉解釋函。
 - 2. 訴願人所引用之內政部 93 年 11 月 2 日內授中辦地字 第 0930015211 號函為該農業用地與農舍分屬不同所 有人,農舍申辦所有權移轉登記事宜之解釋函,上函 內容四……所有權人宜有依同樣條件優先購買之權, 以符合土地法第 104 條及農業發展條例第 18 條第 4 項之立法意旨與政策目的。
 - 3. 如是同意適用內政部 93 年 11 月 2 日內授中辦地字第 0930015211 號函,則須踐行土地法第 104 條程序。
- (九)系爭土地買賣移轉登記適用土地登記規則第97條第1項 (土地法第34條之1第4項)或第2項(土地法第104

條)

- 1. 鹿港地政事務所答辯書參、四所引用土地法第34條之 1 第 4 項規定,恐與上述……「以符合土地法第104 條及農業發展條例第18條第4項之立法意旨與政策目 的。」有違。
- 2·按土地登記規則第 97 條第 2 項應要求申請人依土地 法第 104 條應檢附「原告放棄優先購買權之證明文 件;或出賣人已通知原告之證件並切結優先購買權人 接到出賣通知後逾期不表示優先購買,如有不實,願 負法律責任字樣」文件;系爭土地買賣既未通知訴願 人,違反土地登記規則第 97 條第 2 項規定,系爭土地 所有權移轉登記自始無效,請鹿港地政事務所塗銷系 爭移轉登記,回復登記為案外人〇〇〇所有。
- (十)請求撤銷 108 鹿資土字第 000000 號之土地登記,依內政部 104 年 12 月 3 日內授中辦地字第 1040087728 號函, 鹿港地政所在辦理土地登記時,就農地上有農舍時,應要求農地應與其坐落之農舍併同移轉。
- (十一)且系爭買賣登記案之所有權買賣移轉契約書上已載明, 訴願人持有〇〇建號農舍為全部及系爭土地二分之一, 系爭買賣登記案明顯違反內政部 104 年 12 月 3 日內授中 辦地字第 1040087728 號函意旨,再依系爭土地之地籍異 動索引及該買賣登記案申請書,皆無見農舍應與其坐落 用地併同移轉或併同設定抵押權之證明資料,然鹿港地 政所卻於收案後 4 天內即結案。
- (十二)依行政院農業委員會 93 年 10 月 27 日農企字第 0930150054 號函及內政部 93 年 11 月 2 日內授中辦地字 第 0930015211 號函意旨,皆是在闡明若農舍與農業用地已分屬不同所有權人者,農舍於拍賣或移轉時,農舍坐落用地之土地所有權人宜有依同樣條件優先購買之權,以符合土地法第 104 條及農業發展條例第 18 條第 4 項之

立法意旨與政策目的,而使農舍與農業用地回歸一人所有。

- (十三)又依最高行政法院 104 年判字第 644 號判決中,被告亦為地政事務所,其引用依內政部 97 年 7 月 31 日內授中辦地字第 09707238781 號函釋係指於原共有關係共有人間之移轉不受限制,而非指得移轉部分土地增加新共有人,成立新共有關係,此觀諸農發條例修法目的,在禁止農地成立新共有關係,或由原少數共有變更為多數人共有,然鹿港地政所所引用行政院農業委員會 104 年 5 月 13 日農水保字第 1030244431 號函釋意旨,及農業發展條例第 16 條第 1 項第 3 款規定,均係指辦理分割之情形,與本件移轉所有權登記事宜並不相同。再依臺中高等行政法院 103 年訴字第 2 號判決,若農舍與農地已歸於不同所有人,經拍賣程序,倘農舍基地所有權人行使優先購買權,仍然有使農舍與其坐落基地同歸一人所有之機會,自無禁止之必要。
- (十四)案外人〇〇〇購得系爭土地半年後,將訴願人窗戶整個 封起來,訴願人有申請與案外人〇〇〇於109年7月27 日進行調解,然案外人〇〇〇不同意,故調解不成立。 但訴願人怕因案外人〇〇〇用鐵皮浪板封住所有窗戶, 並封住一樓廚房消防逃生通道,影響逃生通道,危及生命,故訴願人才想積極地主張對系爭土地有優先購買權。
- (十五)依訴願法第 14 條規定,訴願期間之計算係以知悉時方起算,故訴願人於 109 年 8 月 25 日提起訴願,並未逾訴願期間等語。

二、答辯及言詞辯論意旨略謂:

(一)農發條例第 18 條第 4 項規定:「……;農舍應與其坐落 用地併同移轉或併同設定抵押權;……」、次按行政院農 業委員會 104 年 5 月 13 日農水保字第 1030244431 號函 說明三:「至於農發條例 89 年修正施行前已興建完成之 農舍,鑑於時空背景及所依據之法今不同,農舍與農地所有權人之情形,爰為避免農舍或農地所有權人無法處分其財產,如農舍與農性學之於屬不同人之情形,爰與農士學為屬不同人之情形,爰與農士學為屬不同人,與農舍應與其坐落用地仍第4項,與於未來移轉時,仍應受農發條例第18條第4項,所規定之「農舍應與其坐落用地份第4項所規定之「農舍應與其坐落用地分數,條在避免農權紛爭問題,其立法目的,條在避免農產權紛爭問題,其立法目的,條在避免農產權紛爭問題,其立法目的,條在避免農產權紛爭問題,於其一人,於國際人,於國際人,於與其學不同人,於與其學不同人,於此情形下,如仍需受農舍與農地已分屬不同人,於此情形下,如仍需受所有權人無法處分其財產之處。

- (二)本案訴願人指稱「……地政機關於受理申請農地移轉登記時,倘已得自登記簿查知該農地上已有興建完成之農舍,自應要求申請人檢附該農舍之移轉契約書及完稅證明文件或其他證明文件,以供審認其是否併同移轉……」等語,然查系爭地(建)號,原均係〇〇〇所有,臺灣彰化地方法院於106年辦理拍賣時,拍賣系爭地號權利範圍2分之1,及系爭建號之全部,故於訴願人申請辦理系爭地(建)號拍賣移轉登記後,已使農舍與農地之一部分產生分離,在〇〇〇無系爭地號上之農舍情形下,其出賣系爭土地持分,自無併同農舍一併移轉之能力,故系爭買賣登記案〇〇〇出賣其系爭持分時,自無需受系爭地號上農舍併同移轉之限制。(上開農委會函參照)。
- (三)另訴願人主張其於系爭地號具有民法第 425 條之 1 所推 定之租賃關係存在,〇〇〇出賣系爭持分時,其可依內

政部 93 年 11 月 2 日內授中辦地字第 0930015211 號函、 土地法第 104 條、民法第 426 條之 2 條等規定主張優先 購買權。然按民法第 425 條之 1 規定,其適用條件為「土 地及其土地上之房屋同屬一人所有,而僅將土地或僅將 相異之人」,臺灣彰化地方法院於 106 年辦理拍賣系爭地 號及其上房屋前,該土地及房屋屬同一人所有,而該 賣係將土地及房屋一起拍賣 2 分之 1, 賣係將土地及房屋一起拍賣 2 分之 1, 賣會全部),且由訴願人一起拍定,並無僅拍賣土地 拍賣房屋,亦無將土地或房屋拍賣予不同所有人,故該 拍賣房屋,亦無將土地或房屋拍賣予不同所有人,故 的賣房屋,亦無將土地或房屋拍賣予不同所有人,故 方 方 方 行 形與上開民法第 425 條之 1 之規定有別,並不 該當該法條所定之要件,訴願人稱其具備上開法令所規 定之優先購買權,容有誤解,洵非可採。

- (五)系爭買賣登記案,因系爭地號上之農舍並非出賣人所有,參照上開農委會函釋,出賣人出賣系爭持分得不受

農發條例第18條第4項農舍應與其坐落用地併同移轉之限制。另訴願人所稱其於系爭地號有民法第425條之1 所推定之租賃關係,系爭買賣登記案其具有內政部93年 11月2日內授中辦地字第0930015211號函、土地法第 104條及民法第426條2條所規定優先購買權存在等情, 然訴願人係經由法院拍賣程序取得系爭地號及其上農舍 之所有權,而該拍賣並無民法第425條之1所規定之情 形,故訴願人所稱並不可採。另依土地登記規則第7條 規定「依本規則登記之土地權利,除本規則另有規定外, 非經法院判決塗銷確定,登記機關不得為塗銷登記。」 從而訴願人所為主張並無理由。

- (六)訴願人僅為系爭土地之共有人之一,其權利範圍為二分之一,故對案外人〇〇〇以買賣關係向案外人〇〇〇購買系爭土地權利範圍二分之一,訴願人對該系爭買賣登記案之優先購買權,依土地法第34條之1第4項規定僅具債權性質,復依土地登記規則第97條第1項,案外人〇〇〇僅需切結其共有人亦即訴願人放棄優先購買權之切結書即可申請系爭買賣登記案,本所僅對該案為書面審查,故案外人〇〇〇有無通知訴願人行使其優先承買權係涉及民事糾紛,非訴願審議範圍。
- (七)內政部 93 年 11 月 2 日內授中辦地字第 0930015211 號函釋意旨:「……本案農地及其地上農舍於農業發展條例修正施行前即分屬不同所有權人,今該農舍單獨申辦所有權移轉登記,無須依本部 86 年 8 月 8 日台(86)內地字8684869 號函具結,惟仍需要先踐行土地法第 104 條之程序;倘嗣後該農舍(或坐落基地)再移轉時,亦不受農業發展條例第 18 條第 4 項之限制。……」。本所受理系爭買賣登記案時,案外人〇〇〇於系爭土地上已無農舍,與上開函釋意旨已有不同,能否適用顯有疑義,故應無需再踐行土地法 104 條規定等語。

理由

- 一、按土地法第34條之1第4項規定:「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。」第43條規定:「依本法所為之登記,有絕對效力。」第104條規定:「(第1項)基地出賣時,地上權人、典權人或承租人有依同樣條件優先購買之權。房屋出賣時,基地所有權人有依同樣條件優先購買之權。其順序以登記之先後定之。(第2項)前項優先購買權人,於接到出賣通知後10日內不表示者,其優先權視為放棄。出賣人未通知優先購買權人而與第三人訂立買賣契約者,其契約不得對抗優先購買權人。」
- 二、次按土地登記規則第7條規定:「依本規則登記之土地權利, 除本規則另有規定外,非經法院判決塗銷確定,登記機關不 得為塗銷登記。」第97條規定:「(第1項)申請土地權利移 轉登記時,依民法物權編施行法第8條之5第3項、第5項、 土地法第34條之1第4項、農地重劃條例第5條第2款、第 3款或文化資產保存法第32條規定之優先購買權人已放棄優 先購買權者,應附具出賣人之切結書,或於登記申請書適當 欄記明優先購買權人確已放棄其優先購買權,如有不實,出 賣人願負法律責任字樣。(第2項)依民法第426條之2、第 919條、土地法第104條、第107條、耕地三七五減租條例 第15條或農地重劃條例第5條第1款規定,優先購買權人放 棄或視為放棄其優先購買權者,申請人應檢附優先購買權人 放棄優先購買權之證明文件;或出賣人已通知優先購買權人 之證件並切結優先購買權人接到出賣通知後逾期不表示優先 購買,如有不實,願負法律責任字樣。(第3項)依前2項規 定申請之登記,於登記完畢前,優先購買權人以書面提出異 議並能證明確於期限內表示願以同樣條件優先購買或出賣人 未依通知或公告之條件出賣者,登記機關應駁回其登記之申 請。」
- 三、再按民法第425條之1規定:「(第1項)土地及其土地上之房屋同屬一人所有,而僅將土地或僅將房屋所有權讓與他

人,或將土地及房屋同時或先後讓與相異之人時,土地受讓 人或房屋受讓人與讓與人間或房屋受讓人與土地受讓人間, 推定在房屋得使用期限內,有租賃關係。其期限不受第四百 四十九條第一項規定之限制。(第2項)前項情形,其租金數 額當事人不能協議時,得請求法院定之。」民法第 426 條之 2 規定:「(第1項)租用基地建築房屋,出租人出賣基地時, 承租人有依同樣條件優先承買之權。承租人出賣房屋時,基 地所有人有依同樣條件優先承買之權。(第2項)前項情形, 出賣人應將出賣條件以書面通知優先承買權人。優先承買權 人於通知達到後 10 日內未以書面表示承買者,視為放棄。(第 3 項)出賣人未以書面通知優先承買權人而為所有權之移轉 登記者,不得對抗優先承買權人。」第838條之1第1項前 段規定:「土地及其土地上之建築物,同屬於一人所有,因強 制執行之拍賣,其土地與建築物之拍定人各異時,視為已有 地上權之設定。」農業發展條例第18條第4項中段規定:「農 舍應與其坐落用地併同移轉或併同設定抵押權」。

- 四、末按「……三、至於農業發展條例89年修正施行前已興建完成之農舍,鑑於時空背景及所依據之法令不同,農舍與農地常有分屬不同人之情形,爰為避免農舍或農地所有權人無法處分其財產,如農舍與農地已分屬不同人時,得不受農業發展條例第18條第4項農舍應與其坐落用地併同移轉之限制,惟若農舍及提供興建農舍之農業用地仍同屬一人,則於未來移轉時,仍應受農業發展條例第18條第4項所規範。……」行政院農業委員會104年5月13日農水保字第1030244431號函釋意旨參照。
- 五、卷查,本件訴願人並非系爭登記之相對人,惟訴願人主張系爭登記使其優先購買之權益受損,應認具有法律上利害關係,而屬訴願法第18條所稱之利害關係人,具有提起本件訴願之權能。次查訴願人所提供之系爭土地登記謄本列印時間為109年7月27日,是訴願人於訴願書中載明其知悉系爭登記之時間為109年7月27日一節,應屬有據,依訴願法第14條第2項規定,訴願人應於知悉系爭登記之次日起30日

內提起訴願。又訴願人居住於臺中市西屯區,依訴願扣除在途期間辦法,計算訴願期間,應扣除在途期間5日,是訴願人至遲應於109年8月31日提起訴願,而應港地政所係於109年8月31日收受訴願人之訴願書,此有訴願人之訴願書及應港地政所之收文章在卷可稽。準此,訴願人提起本件訴願,程序於法尚無不合,應予受理,合先敘明。

- 六、復查,本件訴願人及案外人〇〇〇原為本縣〇〇鄉〇〇段第 〇〇地號土地(下稱系爭土地)之共有人,權利範圍各為二 分之一,另訴願人亦為同段○○建號農舍,建物門牌為○○ 路〇〇巷〇〇、〇〇號(下稱系爭建物)之所有權人,權利 範圍全部。嗣案外人〇〇〇於108年3月27日以買賣關係向 案外人○○○購得系爭土地權利範圍二分之一,並於該年 4 月10以買賣為原因向鹿港地政所申請完成移轉登記。訴願人 主張鹿港地政就系爭土地於108年4月10日所為之所有權移 轉登記(收件號:108年鹿登資字第000000號;權狀字號: 108 鹿資土字第 000000 號,下稱系爭登記),因未與訴願人 之合法農舍併同移轉,違反農業發展條例第18條第4項強制 規定,且訴願人就系爭土地有土地法第 104 條及民法第 426 條之2之優先購買權, 鹿港地政所未依土地登記規則第97條 要求案外人〇〇〇提出系爭土地之優先購買權放棄書或相關 切結書,即逕予以完成系爭登記,有重大疏失,該移轉登記 自始無效,應塗銷其移轉登記,回復登記為案外人〇〇〇所 有。故本件系爭登記是否違反農業發展條例第18條第4項規 定,及訴願人能否主張其對系爭土地有優先承買權即據以請 求鹿港地政塗銷相關之登記?即為爭點所在,先予敘明。
- 七、按「依本法所為之登記,有絕對效力。」「依本規則登記之土 地權利,除本規則另有規定外,非經法院判決塗銷確定,登 記機關不得為塗銷登記。」分別為土地法第43條、土地登記 規則第7條所明定。上開土地登記規則第7條規定,無非因 已為之土地登記,即足據以認定權利人有登記所示之私權, 若予塗銷,自對權利人之私權產生影響,此項登記苟未經權 利人申請,或依土地登記規則之規定予以塗銷,自須憑對私

權爭執有審判權之民事法院判決塗銷,登記機關始得為塗銷登記。至行政法院關於土地登記之裁判,係就人民土地登記之公法上權利爭執所為裁判,與私權之爭執無涉,且該裁判係就登記處分是否違法予以判斷,登記確定後,除法令另有規定外,該登記即非得依行政爭訟程序予以爭執,自非行政法院判決所得判決塗銷,是前開規定之法院判決塗銷,係指民事法院之判決塗銷而言(臺中高等行政法院103年度訴字第2號判決意旨參照)。

八、查本件爭點在於,系爭登記是否違反農業發展條例第18條第 4 項規定,及訴願人能否主張其對系爭土地有民法第 426 條 之2及土地法第104條之優先承買權,而據以請求鹿港地政 所塗銷系爭登記。按行政院農業委員會104年5月13日農水 保字第 1030244431 號函釋意旨略以:「……農舍與農地已分 屬不同人時,得不受農發條例第 18 條第 4 項農舍應與其坐 落用地併同移轉之限制……」,茲以案外人〇〇〇移轉系爭土 地應有部分二分之一予案外人〇〇〇時,〇〇〇已無系爭農 舍之所有權,自無從併同移轉,故系爭登記應不生違反農業 發展條例第18條第4項規定之問題。至訴願人能否主張其對 系爭土地有優先購買權一節,事涉訴願人於106年8月23日 自法院拍定買受案外人〇〇〇之系爭土地應有部分二分之一 及系争建物時,因〇〇〇仍為系爭土地之共有人,訴願人究 能否對於案外人〇〇〇主張民法第 425 條之 1 之推定租賃關 係,或民法第838條之1法定地上權,從而主張民法第426 條之 2 或土地法第 104 條之優先購買權?固非無研求之餘 地。惟查,本件訴願人究得否對於案外人〇〇〇主張優先購 買權,從而訴請塗銷系爭登記,事涉私權爭執,依土地法第 43 條、土地登記規則第7條及臺中高等行政法院 103 年度訴 字第2號判決意旨,訴願人須另案提起塗銷系爭登記之民事 訴訟,經獲得勝訴判決確定後,始得就系爭土地之系爭登記 辦理塗銷,尚無從透過訴願及行政訴訟程序訴請塗銷系爭登 記。準此,本件訴願人既未提出本件系爭土地之系爭登記, 業經民事法院判決塗銷確定之資料佐證,自不得請求塗銷系

爭登記,故訴願人之主張為無理由。

九、據上論結,本件訴願為無理由,爰依訴願法第79條第1項規定,決定如主文。

訴願審議委員 主任委員 洪榮章(請假)

委員 温豐文(代行主席職務)

委員 張奕群

委員 呂宗麟

委員 林宇光

委員 陳坤榮

委員 王育琦

委員 黄耀南

委員 陳麗梅

委員 黄美玲

中華民國 109 年 12 月 10 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)