

彰化縣政府訴願決定書（案號 109-103）

府法訴字第 1080468483 號

訴 願 人：○○○

訴願人因申請土地分割登記事件，不服本縣北斗地政事務所（下稱原處分機關）108 年 12 月 10 日複丈駁回字第 31 號駁回通知書（下稱原處分），提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內查明後，另為適法之處分。

事 實

緣本縣○○鄉○○段○○地號（重測前為○○○段○○○-○地號，下稱系爭土地）為特定農業區農牧用地，面積 1,285 平方公尺，於農業發展條例 89 年 1 月 4 日修正施行前為訴外人○○○及○○○2 人分別共有 630/1285 及 655/1285。嗣訴外人○○○於 90 年 4 月 3 日贈與給訴外人○○○，另訴外人○○○於 108 年 6 月 18 日死亡，所遺系爭土地共有 655/1285 部分，由其繼承人即訴願人○○○、訴外人○○○、○○○及○○○4 兄弟於 108 年 9 月 30 日辦理分割繼承登記。其中訴願人○○○權利範圍為 164/1285，於 108 年 11 月 27 日與訴外人即其他共有人○○○、○○○、○○○及○○○共 5 人向原處分機關辦理系爭土地分割登記，原處分機關認為依目前地籍共有型態無法依據農業發展條例第 16 條第 1 項第 4 款辦理分割，爰依地籍測量實施規則第 213 條規定，以原處分駁回訴願人之複丈申請，訴願人不服，遂提起本件訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願意旨略謂：

- （一）緣系爭土地於 89 年 1 月 4 日農業發展條例修正前為○○○及○○○兩人共有，其中○○○係農業發展條例修正前即持有，依上開條例第 16 條第 1 項第 4 款及耕地分割執行要點第 11 點規定，本案可申請分割為二筆土地，此尚無庸置疑。

- (二)嗣因共有人○○○於 108 年 6 月驟逝，逐由○○○等兄弟 4 人辦理繼承，茲因繼承乃非能以人為因素所掌控之法律事實而取得，其農業發展條例修正前之共有關係應視同仍未終止或消滅，可依農業發展條例第 16 條第 1 項第 4 款及耕地分割執行要點第 11 點規定准予分割。
- (三)本案駁回通知書其駁回原因為無法據以農業發展條例第 16 條第 1 項第 4 款規定辦理，並未詳述駁回理由。
- (四)經電話詢問結果，原處分機關係以內政部 106 年 9 月 20 日台內地字第 1060435414 號函釋駁回本案系爭土地之分割申請，惟經查上開函主旨乃內政部針對○○市○○○段○○地號申請分割所做之個案解釋，該函之受文者亦僅止於○○縣政府，且函文末請其本於權責依法核處，足見該函之說明仍存有彈性處理空間，又個案之分割申請態樣不盡相同，而處分機關未予詳查，竟將個案解釋當成通案函釋，顯有欠周延。
- (五)當初農業發展條例第 16 條修法目的，即為解決繼承人因「繼承事實」所生之「共有困境」，在不違背法令之原則下，行政機關理應做出較符合民眾需求之有利作為，然卻拘泥成規、鑽牛角尖，枉顧人民權益。本申請分割案系爭土地其鄰地○○、○○地號亦為○○○等兄弟 4 人繼承之土地，如蒙辦理分割後，更能有效合理土地利用等語。

二、答辯意旨略謂：

查系爭土地於農業發展條例修正（89 年 1 月 4 日）前為○○○及○○○2 人共有，共有人在同條例修正施行後，分別以贈與（90 年 4 月 3 日）及繼承（108 年 9 月 30 日）原因移轉予訴外人○○○等 4 人及訴願人，系爭土地向本所申請分割時共有人均已非屬同條例修法前之原共有人，故其原共有關係已告終止且消滅，自無同條例第 16 條第 1 項第 4 款之適用。另訴願人訴稱略以：「嗣因共有人○○○於 108 年 6 月驟逝，逐由○○○等兄弟 4 人辦理繼承，茲因繼承乃非能以人為因

素所掌控之法律事實而取得，其農業發展條例修正前之共有關係應視同仍未終止或消滅，可依農業發展條例第 16 條第 1 項第 4 款及耕地分割執行要點第 11 點規定准於分割。」等語，惟本案共有人僅訴願人等 4 兄弟為繼承取得，另一共有人（即訴外人○○○）並非因繼承所成立之共有關係，故與前揭農業發展條例第 16 條第 1 項第 4 款及行政院農業委員會 106 年 9 月 11 日農企字第 1060220428 號函示意旨不符，是本所否准其申請，於法核無違誤。

理 由

- 一、按「本條例用辭定義如下：……十一、耕地：指依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及森林區之農牧用地。……」、「（第 1 項）每宗耕地分割後每人所有面積未達 0.25 公頃者，不得分割。但有下列情形之一者，不在此限：……三、本條例中華民國 89 年 1 月 4 日修正施行後所繼承之耕地，得分割為單獨所有。四、本條例中華民國 89 年 1 月 4 日修正施行前之共有耕地，得分割為單獨所有。……（第 2 項）前項第 3 款及第 4 款所定共有耕地，辦理分割為單獨所有者，應先取得共有人之協議或法院確定判決，其分割後之宗數，不得超過共有人人數。」農業發展條例第 3 條第 11 款、第 16 條第 1 項第 3 款、第 4 款及第 2 項定有明文。
- 二、次按「一、為登記機關執行耕地分割事宜，特訂定本要點。」、「二、依農業發展條例（以下簡稱本條例）第 16 條規定辦理耕地分割，除依本條例、本條例施行細則、土地登記規則及地籍測量實施規則之規定外，應依本要點規定辦理」、「十一、（第 1 項）依本條例第 16 條第 1 項第 4 款規定申辦分割之共有耕地，部分共有人於本條例修正後，移轉持分土地，其共有關係未曾終止或消滅，且分割後之宗數未超過修正前共有人數者，得申請分割。（第 2 項）依前項規定申請分割，其共有人人數少於本條例修正前共有人數者，分割後之宗數，不得超過申請分割時共有人人數。」、「登記機關受理複丈

申請案件，經審查有下列各款情形之一者，應以書面敘明法令依據或理由駁回之：……二、依法不應受理。……」耕地分割執行要點第 1 點、第 2 點、第 11 點及地籍測量實施規則第 213 條第 2 款定有明文。

- 三、再按「……依行政院農業委員會前揭 106 年 9 月 11 日函略以：『……旨案係於本條例 89 年修正前由 4 人共有，惟於修正後分別因繼承、拍賣、贈與及信託等原因移轉予另 3 人，申請分割時之共有人均已非本條例修正前之原共有人，故修正施行前之共有關係已有變動，應不得依本條例第 16 條第 1 項第 4 款規定辦理分割。至貴部及法院則以系爭土地共有人中之 1 人，源自於繼承此一不能以人為因素掌控之法律事實而取得，不能與一般移轉持分土地同視，應認系爭土地於本條例修正施行前之共有關係，仍未終止或消滅，應依本條例第 16 條第 1 項第 4 款規定准予分割。惟查為解決因繼承造成共有關係及衍生產權糾紛等問題，本條例第 16 條第 1 項第 3 款規定本條例 89 年 1 月 4 日修正施行後所繼承之耕地，得分割為單獨所有，該款規定限於源自於繼承之共有關係，至非因繼承行為如贈與、買賣等介入所成立之共有關係，自無該款規定之適用……』旨案請依上開函示，本於權責依法核處。」內政部 106 年 9 月 20 日台內地字第 1060435414 號函轉行政院農業委員會 106 年 9 月 11 日農企字第 1060220428 號函釋參照。
- 四、末按「……農業發展條例 89 年 1 月 4 日修正『前』已存在共有關係未曾終止或消滅之認定，參酌上述第 4 款立法意旨、第 3 款立法說明及民法繼承之法理（繼承人自繼承開始時，除另有規定或專屬於被繼承人一身之權利義務外，概括承受被繼承人財產上之一切權利、義務），於上開條例修正後部分共有人倘有源自於繼承此一不能以人為因素掌控之法律事實而取得，自不能與一般移轉持分土地同視，應認系爭土地於農業發展條例修正前之共有關係，仍未終止或消滅，應依農業發展條例第 16 條第 1 項第 4 款之規定准予分割，始符上揭產權單純化及不影響共有人權益之立法意旨。否則，若謂修正前已存在共有關係之耕地，於修正後因繼承、拍賣等原

因而分別移轉予繼承人及第三人，雖共有人數與修正前相同，惟僅因申請分割時之現共有人（即該繼承人及第三人）均已非修正前之原共有人，而認修正前之共有關係已有變動，均不得辦理共有耕地分割登記，不僅與上述農業發展條例第 16 條第 1 項第 4 款規定之立法意旨有違，且此涉及人民權利之限制，並無法律依據或法律具體明確之授權，與法律保留原則亦有未符。……被告雖援引行政院農委會 106 年 9 月 11 日農企字第 1060220428 號函而主張修正前原共有人林○君、蔡○之應有部分，於修正後分別以拍賣、繼承原因移轉予訴外人林○霖、原告，現共有人均已非屬修法前之原共有人，原共有關係已告終止且消滅，無農業發展條例第 16 條第 1 項第 4 款規定之適用云云，惟依前揭說明，上開函釋內容與農業發展條例第 16 條第 1 項第 4 款所定產權單純化及不影響共有人權益之立法意旨有違，乃對人民權利之行使增加農業發展條例所無之限制，與法律保留原則不符，本院自不予援用，則被告上開主張，於法未合，洵無足採。……」高雄高等行政法院 108 年度訴字第 179 號判決參照。

- 五、卷查本案系爭土地於農業發展條例 89 年 1 月 4 日修正施行前，原係由訴外人○○○及○○○2 人分別共有，嗣訴外人○○○於 90 年 4 月 3 日將系爭土地贈與給訴外人○○○，另訴外人○○○於 108 年 6 月 18 日死亡，所遺系爭土地之應有部分，由其繼承人即訴願人○○○、訴外人○○○、○○○及○○○4 兄弟於 108 年 9 月 30 日辦理分割繼承登記而分別共有。因現共有人均已非屬農業發展條例 89 年 1 月 4 日修正施行前之原共有人，有系爭土地臺灣省彰化縣土地登記簿及土地登記謄本在卷可稽。從而，原處分機關認本案不符合農業發展條例第 16 條第 1 項第 4 款規定，以原處分駁回訴願人之複丈申請，揆諸首揭法令規定及內政部 106 年 9 月 20 日台內地字第 1060435414 號函轉行政院農業委員會 106 年 9 月 11 日農企字第 1060220428 號函釋，固非無見。
- 六、惟查，農業發展條例第 16 條第 1 項第 4 款之規定意旨，係為解除該條例修法前已存在於耕地上之共有關係，避免共有耕

地因長期無法分割，致產權關係越顯複雜，反不利管理、處分，同時保障各共有人得有主張分割之權益。是以，於農業發展條例 89 年 1 月 4 日修正施行「前」已存在共有關係之耕地，於修正施行「後」共有人雖發生變動，然其共有關係未曾終止或消滅者，如擬分割之宗數未超過原共有之人數，基於農地產權單純化之立法意旨及不影響共有人權益之原則，似應認得依該條例規定辦理分割。再者，農業發展條例 89 年 1 月 4 日修正施行後部分共有人倘有源自於繼承此一不能以人為因素掌控之法律事實而取得，自不能與一般移轉持分土地同視，更應認系爭土地於農業發展條例修正前之共有關係，仍未終止或消滅，應依農業發展條例第 16 條第 1 項第 4 款之規定准予分割，始符上揭產權單純化及不影響共有人權益之立法意旨。否則，若謂修正前已存在共有關係之耕地，於修正後因繼承、贈與等原因而分別移轉予繼承人及第三人，僅因申請分割時之現共有人（即該繼承人及第三人）均已非修正前之原共有人，而認修正前之共有關係已有變動，均不得辦理共有耕地分割登記，恐與上述農業發展條例第 16 條第 1 項第 4 款規定之立法意旨有違。準此以言，內政部 106 年 9 月 20 日台內地字第 1060435414 號函轉行政院農業委員會 106 年 9 月 11 日農企字第 1060220428 號函釋，僅以現共有人均已非屬修法前之原共有人，即認原共有關係已告終止且消滅，無農業發展條例第 16 條第 1 項第 4 款規定適用之見解，恐與農業發展條例第 16 條第 1 項第 4 款規定之立法意旨有違，且此涉及人民權利之限制，並無法律依據或法律具體明確之授權，與法律保留原則亦有未符。經查，高雄高等行政法院 108 年度訴字第 179 號判決，即認為上開行政院農業委員會函釋違反法律保留原則而不予援用，其判決見解足資參照。

七、綜上所述，本府基於依法行政原則，並為保障人民權益，參酌高雄高等行政法院 108 年度訴字第 179 號判決意旨，認為上開內政部 106 年 9 月 20 日台內地字第 1060435414 號函轉行政院農業委員會 106 年 9 月 11 日農企字第 1060220428 號函釋，恐與農業發展條例第 16 條第 1 項第 4 款規定之立法意

旨有違，且容有違反法律保留原則之虞，原處分機關依上開函釋據以作成原處分，於法即有疑義，自應由本府予以撤銷，並由原處分機關於 2 個月內依訴願決定意旨函請內政部及行政院農業委員會釋示後，另為適法之處分，以符法制。

八、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條規定，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 王韻茹

委員 王育琦

委員 黃耀南

委員 陳麗梅

委員 黃美玲

中 華 民 國 1 0 9 年 3 月 5 日

縣 長 王 惠 美