# 臺灣高等法院臺中分院民事判決

115年度上字第1號

上　訴　人　鄭瑞芳

訴訟代理人　劉嘉堯律師

被上訴人　　彰化縣政府

000000000000000000

法定代理人　王惠美

訴訟代理人　張伯書律師

000000000000000000

上列當事人間請求所有權移轉登記事件，上訴人對於民國114年10月30日臺灣彰化地方法院113年度訴字第1305號第一審判決提起上訴，本院於115年5月6日言詞辯論終結，判決如下：

主　文

上訴駁回。

第二審訴訟費用由上訴人負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

一、按不變更訴訟標的，而補充或更正事實上或法律上之陳述者，非為訴之變更或追加(民事訴訟法第463條、第256條參照)。

二、查上訴人於原審主張其向被上訴人承租坐落○○縣○○鄉○○段0000000地號土地(即重測後○○段000地號；下稱系爭土地)，已繳清承領地價，符合承領資格，爰本於民國115年2月2日修正前國有耕地放領實施辦法(下稱放領辦法)第15條規定，請求被上訴人應將系爭土地所有權移轉登記予伊(見原審卷第11-13頁)；嗣於上訴後，則本於買賣契約、承領規約第4條及放領辦法第10條第9款規定，請求被上訴人應囑託彰化縣北斗地政事務所(下稱北斗地政)辦理系爭土地所有權移轉登記予伊(見本院卷第30-31頁)。經核以上均源自上訴人承領系爭土地所衍生同一基礎事實，應屬補充或更正法律上之陳述，於法洵無不合，合先敘明。

貳、實體方面：

一、上訴人主張：

伊於92年3月5日向被上訴人申請承領系爭土地獲准，被上訴人並核發彰化縣承領縣有耕地證書(下稱承領證書)，承領地價新臺幣334萬2,556元，分15年每年分2期攤繳。伊已於107年5月24日繳清最後一期地價，經被上訴人函請北斗地政於108年5月22日到場履測，發現其上有3棟未辦保存登記2層樓房(下稱系爭樓房)，並命伊應自行拆除。惟伊與親屬早於82年間即在系爭樓屋長住，為求順利承領，已於111年間拆除系爭樓房，隨即向被上訴人申請辦理所有權移轉登記，卻遭被上訴人以未自任耕作為由，而撤銷承領。然系爭樓房於伊申請承領前早已存在，為被上訴人明知，仍同意伊承領及繳納地價，顯見系爭樓屋與承領資格無關。伊基於合理信賴，依承領規約繳清地價後，可依法登記取得系爭土地所有權，不因系爭樓房而受影響。被上訴人前後所為，違反禁反言、誠信及禁止權利濫用原則。縱被上訴人有承領撤銷權，亦罹於時效或逾除斥期間，不得再行使之。爰依買賣契約、承領規約第4條及放領辦法第10條第9款規定，請求被上訴人應囑託北斗地政辦理系爭土地所有權移轉登記予伊。

二、被上訴人則以：

伊於89年5月29日派員調查時，發現系爭土地上有系爭樓房，未自任耕作之情形，不因伊機關人員事後疏未將系爭土地剔除，及內政部公地放領審議委員會(下稱放審會)審議決議同意放領，而受影響。嗣後，伊以92年2月6日府地用字第09200214942號公告(下稱系爭公告)，其中公告事項第4條第2款揭明：在承租耕地上興建房屋居住，原訂租約無效或應予撤銷承領意旨，而上訴人於放領公告期間申請承領，並簽署承領公有耕地承諾書(下稱系爭承諾書)，其上載明：承領後同意依放領辦法第18條至第20條及第22條所定各項限制，如有該等規定情事，由放領執行機關依法限制辦理，絕無異議等意旨。上訴人於107年間繳清地價後，經被上訴人函請

北斗地政於108年5月22日派員會同現勘，發現系爭土地上有系爭樓房及廣場，可見上訴人於繳清地價取得土地所有權前確有非自任耕作情事，伊乃依放領辦法第19條第1項第4款規定，撤銷其承領，自屬有據。兩造間就系爭土地之買賣契約因此失其效力，上訴人前開請求，即無依據等語，資為抗辯。

三、原審判決駁回上訴人請求，上訴人不服原判決，提起本件上訴。

四、兩造聲明：

㈠上訴人之上訴聲明：

1.原判決廢棄。

2.被上訴人應囑託北斗地政辦理系爭土地所有權移轉登記予上訴人。

3.第一、二審訴訟費用由被上訴人負擔。

㈡被上訴人之答辯聲明：

1.上訴駁回。

2.第二審訴訟費用由上訴人負擔。

五、兩造不爭執事項(見本院第33-35頁，並依卷證資料文義略作文字調整)：

㈠系爭土地登記為彰化縣所有，並由被上訴人管理(見原審卷第23頁)。

㈡被上訴人於87年間將系爭土地(原為田地目土地，重測前後面積各15,090、15,100.41平方公尺，為一般農業區農牧用地即耕地，重測後為○○段000地號)放租予上訴人，兩造簽訂彰化縣公有耕地租賃契約，租期自87年1月1日至92年12月31日止，共6年(見原審卷第23、113-114頁)。

㈢被上訴人地政機關人員於89年5月29日調查公有耕地放領，發現系爭土地上已建造系爭樓房(3棟磚造樓房)，故於彰化縣溪州鄉公有耕地放領一筆調查表(下稱系爭調查表)標示系爭房屋坐落位置及範圍，並於處理意見欄載明「三棟磚造房屋，未自任耕作，不予放領」等內容(見原審卷第115頁)。

惟因被上訴人承辦人員未察系爭調查表，漏未將系爭土地剔除，仍送請放審會審議，並決議原則同意放領。

㈣系爭公告第4項第2款公告事項受領申請耕地及山坡地承領對象：「承租土地上興建設施，除經認定屬農業經營不可分離之農業設施，比照財政部國有財產局訂定之『國有出租耕林養地同意興建相關農業林業養殖設施審查作業要點』規定辦理外；其興建房屋居住或設置墳墓、土地公廟及其他非耕作之用者，應認定屬『非自為耕作』，原訂租約無效或應予撤銷」(見原審卷第117-118頁)。

㈤上訴人於92年3月5日(放領公告期間內)向被上訴人申請承領系爭土地，並簽署系爭承諾書，其上載明「...於承領後，同意依國有耕地放領實施辦法第18條至第20條及第22條所定各項限制，如有該辦法上開所定事項發生，由公地放領執行機關依法限制辦理，絕無異議，特此承諾」等內容(見原審卷第119-120、181-182頁)。

㈥上訴人於107年間繳清放領地價後，兩造(被上訴人由地政處地用科承辦人出席)、北斗地政於108年5月22日前往系爭土地會勘，發現系爭土地上有系爭樓房(即編號A部分面積334.22平方公尺)、廣場(即編號B部分面積1,024.39平方公尺)，及其他土地供農業使用(即編號C部分面積13,471.8平方公尺)，並由北斗地政製作收件日期字號108年5月8日北土測字第697號土地複丈成果圖(見原審卷第121-124頁)。

㈦上訴人於111年間拆除系爭樓房(含廣場)，並於111年8月25日向被上訴人申請系爭土地所有權移轉登記，被上訴人審查後認定上訴人有不自任耕作情事，以113年5月9日府地用字第1130152561號函覆稱：因上訴人未自任耕作，依放領辦法第19條第1項第4款規定，撤銷承領收回土地(見原審卷第93-95頁)。

六、兩造爭執事項：

㈠上訴人承租系爭土地有不自任耕作之情事？

㈡放領辦法第19條第1項第4款規定之撤銷權，有無除斥期間規

範？此撤銷權之法律性質？

㈢被上訴人依放領辦法第19條第1項第4款規定，撤銷上訴人承領，有無依據？有無違反禁反言、誠信及禁止權利濫用原則？

㈣上訴人依買賣契約、承領規約第4條及放領辦法第10條第9款規定，請求被上訴人應囑託北斗地政辦理系爭土地所有權移轉登記予上訴人，有無理由？

七、本院之判斷：

㈠不自任耕作部分：

1.按所謂承租人應自任耕作，係指承租人應以承租之土地供自己從事耕作之用而言，如耕地承租人於土地上興建設施，除經認定屬與農業經營不可分離之農業設施外，其以承租土地興建房屋居住者，或供其他非耕作之用者，均在非自任耕作之列(內政部91年9月24日台內中地字第0910082273令亦揭明此旨；見原審卷第109頁)。又承領人不自任耕作情形，於繳清地價取得土地所有權前曾經存在者，即足當之，此觀放租辦法第19條1項本文規定自明。

2.查上訴人不否認其於89年以前即在系爭土地上興建系爭樓房(3棟)，供其本人及其父鄭樹木、弟鄭枝山等親屬居住使用(見本院卷第31頁)，亦未曾舉證證明業經主管機關認定屬與農業經營不可分離之農業設施，可見上訴人確有非自任耕作情事。上訴人僅以系爭樓房占用系爭土地面積比例甚少，大部分均供耕作使用，及系爭樓房早於申請承領前已興建完成，其無未自任耕作情事云云，顯然曲解法令，亦與前開客觀事證不符，要難採信。

3.從而，上訴人承租系爭土地確有不自任耕作之情事，應堪認定。

㈡撤銷權行使部分：

1.按承領人在繳清地價取得土地所有權前，有不自任耕作情形者，應由直轄市或縣(市)政府撤銷承領收回土地，放領辦法第19條第1項第4款定有明文。依放領辦法第25條規定，縣

(市)有耕地之放領，得比照辦理之。又放領辦法第1條揭櫫係依國有財產法第46條第1項規定授權內政部訂定之，具有法規範效力。爰此，放領法規已明定於所有權未經登記前，承領人一旦被發現有未自任耕作之情形者，放領機關即得撤銷其承領資格並收回土地，顯就撤銷權之行使期間已設有特別之規定，自無再類推適用請求權時效或除斥期間規定之餘地。又公有耕地之放領具有延續農地農用政策及永續經營、維護國家糧食安全之公益目的，上開放領辦法之規定，乃公有財產管理處分之強制規定，縱承領人未自任耕作之情形事後被排除，亦不足影響上訴人自始未符合承領資格之事實認定，放領機關仍得依前開規定撤銷其承領(內政部92年4月24日內授中辦字第02000541號函亦同此意旨；見原審卷第111頁)。

2.查系爭土地既屬耕地，依區域計畫法及農業發展條例等使用管制規定，僅容許供農業生產使用，上訴人於取得系爭土地所有權前，既有前述非自任耕作情形，則被上訴人本於放領辦法第19條第1項第4款規定，撤銷其承領，洵有憑據。

3.上訴人雖以被上訴人早已知悉系爭樓房存在，仍同意承領，可認系爭樓房與承領資格無涉，及其已拆除系爭樓房，被上訴人仍撤銷其承領資格，有違禁反言、誠信及禁止權利濫用原則云云。惟公有地放領規定既屬強制規定，被上訴人縱因行政疏忽誤認上訴人符合承領資格，亦不因上訴人事後拆除系爭樓房，而補正其自始未具備承領資格及要件之欠缺。參諸承領公有耕地承諾書上記載「於承領後，同意依國有耕地放領實施辦法第18條至第20條及第22條所定各項限制，如有該辦法上開所定事項發生，由公地放領執行機關依法限制辦理」，上訴人既於承諾書簽名並蓋章，其就承領系爭土地如未自任耕作，被上訴人將依放領辦法相關規定撤銷承領乙節，當無不知之理，尤以被上訴人撤銷承領，乃確保耕地合理利用及農業永續發展，以維護全民利益，核屬權利之正當行使，難謂有何違反禁反言、誠信及禁止權利濫用原則。

㈢請求移轉登記部分：

1.按公地放領屬放領機關與承領人間私法上之買賣契約(最高法院85年度台上字第1328號判決、司法院釋字第89號解釋意旨參照)，則放領所依據之放領辦法即屬契約內容之一部分。故放領辦法第19條第1項第4款所定，公地承領人如有非自任耕作情事者，得隨時撤銷其承領，收回土地，亦成為買賣契約約定內容之一部，於承領人有上開情事時，放領機關得隨時撤銷其承領，該買賣契約因此失其效力。而承領規約第4條及放領辦法第10條第9款規定，承領人繳清地價後，由放領機關囑託辦理所有權移轉登記，並通知承領人領取土地所有權狀，以未經撤銷承領為其前提要件，自不待言。

2.查上訴人於92年3月5日向被上訴人申請承領系爭土地，經被上訴人同意，並核發承領證書，兩造就系爭土地成立買賣契約，然上訴人既有非自任耕作情事，復經被上訴人撤銷其承領資格，則兩造間買賣契約因此失其效力，上訴人仍依買賣契約，及承領規約第4條及放領辦法第10條第9款規定，請求被上訴人應囑託北斗地政辦理系爭土地所有權移轉登記予伊，於法無據，無從准許。

八、綜上所述，上訴人依前開契約、規約及規定，請求被上訴人應囑託北斗地政辦理系爭土地所有權移轉登記予上訴人，非屬正當，不應准許。原審所為上訴人敗訴之判決，所持理由固與本院未盡相同，惟結論尚無二致，仍應維持。上訴論旨指摘原判決不當，求予廢棄改判，為無理由，應駁回其上訴。

九、本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊或防禦方法及所用之證據，經本院斟酌後，認為均不足以影響本判決之結果，爰不逐一論列，附此敘明。

十、據上論結，本件上訴為無理由，爰判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　5　　月　　27　　日

民事第二庭　　審判長法　官　謝說容

法　官　廖純卿

法　官　陳正禧

正本係照原本作成。

僅鄭瑞芳得上訴。

如不服本判決，須於收受判決送達後20日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院提出上訴理由書狀（均須按他造人數附具繕本）。

上訴時應提出委任律師為訴訟代理人之委任狀。具有民事訴訟法第466條之1第1項但書或第2項之情形為訴訟代理人者，另應附具律師及格證書及釋明委任人與受任人有該條項所定關係之釋明文書影本。如委任律師提起上訴者，應一併繳納上訴審裁判費。

書記官　蔡皓凡

中　　華　　民　　國　　115　　年　　5　　月　　27　　日