

判例 1 申请人申请房屋登记时应当向登记机构提交登记申请书

一、案件名称

上诉人徐某诉被上诉人某市国土资源和房屋管理局行政不作为一案。

二、人民法院确认的事实

徐某 2003 年从吴某处购买了某市某区某路的一处房屋，领取了某市字第 × × 号房地产权证。其后，徐某发现涉案房屋房产证的附图中有一块面积是空白，就此认定某市国土资源和房屋管理局所颁发的房产证面积登记错误。徐某以打电话的方式向某市国土资源和房屋管理局申请更正登记，从未提交过书面申请。某市国土资源和房屋管理局没有为徐某办理更正登记。2016 年 3 月 10 日，徐某向一审法院起诉，要求某市国土资源和房屋管理局更改涉案房屋面积。一审庭审中，法院要求徐某明确诉讼请求，徐某表示对被告不予进行房屋变更登记的行政不作为不服，要求确认被告不履行变更房屋面积登记的行政不作为行为违法，并变更房屋面积。庭审中，徐某提交了电话录音证据，但电话录音中，徐某的委托代理人小徐与某市某路房管所的工作人员在反复争论徐某房屋外一块空地是属于徐某所有还是公摊面积，内容较为混乱，不能明确、清晰地证明徐某是在向被告申请更正登记。一审法院以徐某未向某市国土资源和房屋管理局提出过更正登记申请，徐某认为被告行政不作为的证据不足、理由不成立为由，判决驳回徐某的诉讼请求。徐某不服一审判决，向二审人民法院提起上诉。

三、二审人民法院的认识

《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》第四条第二款规定：“在起诉被告不作为的案件中，原告应当提供其在行政程序中曾经提出申请的证据材料。”《不动产登记暂行条例实施细则》第七十九条规定：“权利人、利害关系人认为不动产登记簿记载的事项有错误，可以申请更正登

记。权利人申请更正登记的，应当提交下列材料：（一）不动产权属证书；（二）证实登记确有错误的材料；（三）其他必要材料。”本案中，徐某主张被告某市国土资源和房屋管理局存在行政不作为，其应首先举证证明其曾向行政机关提起申请的事实。徐某在原审中所提交的录音证据，系徐某的委托代理人小徐与某市某路房管所的工作人员在争论上诉人房屋外一块空地是属于徐某所有还是公摊面积，内容较为混乱，不能明确、清晰地证明小徐是在向被上诉人申请更正登记，而且某市某路房管所的工作人员亦非被上诉人的工作人员，该录音证据不能证实上诉人向被上诉人提起过变更登记的申请。如果徐某认为涉案房屋登记的面积有误，应当依照法定程序向某市国土资源和房屋管理局申请更正登记，并提交必要材料。而徐某未举证证明其已按法定程序提交过申请。其在一审庭审结束后向某市国土资源和房屋管理局邮寄“确认真实情况申请书”，也不能证明上诉人在本案原审起诉前向某市国土资源和房屋管理局提出变更登记申请的事实。综上，上诉人的上诉理由不成立，本院不予支持。

四、二审人民法院的裁判结论

判决驳回上诉，维持原判。

五、解 析

《物权法》第十一条规定，当事人申请登记，应当根据不同登记事项提供权属证明和不动产界址、面积等必要材料。在不动产登记实务中，《不动产登记暂行条例实施细则》第二条第一款规定，不动产登记应当依照当事人的申请进行，但法律、行政法规以及本实施细则另有规定的除外。据此可知，一般情形下，不动产登记是依当事人的申请启动的行政行为，即依申请的行政行为。依申请的行政行为，是指行政机关必须有相对方的申请才能实施的行政行为。换言之，一般情形下，非依当事人的申请，不动产登记程序不启动，不动产登记的后果不产生。

马怀德：《行政法学》，中国政法大学出版社2007年版，第108页。

《不动产登记暂行条例》第十五条第一款规定，当事人或者其代理人应当向不动产登记机构申请不动产登记。在不动产登记实务中，《不动产登记暂行条例实施细则》第九条第一款规定，申请不动产登记的，申请人应当填写登记申请书，并提交身份证明以及相关申请材料。本案产生争执后实施的《不动产登记操作规范（试行）》1.8.2.2条规定：“申请材料形式应当为纸质介质，申请书纸张和尺寸宜符合下列规定：1.采用韧性大、耐久性强、可长期保存的纸质介质；2.幅面尺寸为国际标准 297mm×210mm（A4纸）。”概言之，当事人应当填写并向登记机构提交相应样式的纸质的不动产登记申请书，以启动不动产登记程序。换言之，当事人填写并向登记机构提交相应样式的纸质的不动产登记申请书，是当事人向登记机构申请不动产登记的凭证。本案中，二审人民法院“徐某未举证证明其已按法定程序提交过申请。其在一审庭审结束后向某市国土资源和房屋管理局邮寄‘确认真实情况申请书’，也不能证明上诉人在本案原审起诉前向某市国土资源和房屋管理局提出变更登记申请”的认为，值得赞同，据此作出的判决正确。

《物权法》第十二条规定：“登记机构应当履行下列职责：（一）查验申请人提供的权属证明和其他必要材料（二）就有关登记事项询问申请人；（三）如实、及时登记有关事项；（四）法律、行政法规规定的其他职责。申请登记的不动产的有关情况需要进一步证明的，登记机构可以要求申请人补充材料，必要时可以实地查看。”《不动产登记暂行条例》第八条第三款规定：“不动产登记簿应当记载以下事项：（一）不动产的坐落、界址、空间界限、面积、用途等自然状况；（二）不动产权利的主体、类型、内容、来源、期限、权利变化等权属状况；（三）涉及不动产权利限制、提示的事项；（四）其他相关事项。”据此可知，当事人申请不动产登记时，应当根据申请登记的权利或有关事项，按《不动产登记暂行条例》第八条第三款的规定在登记申请书上填写相关内容并附上相关登记申请材料后提交给登记机构，登记机构据此作查验、询问、查看现场和在登记簿上作记载。换言之，登记申请书及登记申请材料被登记机构受理后，直接决定登记机构

的审核范围,即登记机构只能根据申请登记的不动产权利或其他有关事项,结合申请人提交的相应的登记申请材料进行审核、判定,不能要求申请人提交与之无关的申请材料并对其进行审核,更不能将其他不动产权利或有关事项登记在申请人名下。

按《不动产登记暂行条例》第十七条第(三)项规定,登记机构收取的申请材料不齐全或者不符合法定形式的,应当当场书面告知申请人不予受理并一次性告知需要补正的全部内容。据此可知,如前所述,当事人依申请启动不动产登记时,应当向登记机构提交的是登记申请书,不得提交不动产登记通知、不动产登记告知书、不动产登记函等非申请书形式的材料,且当事人提交的不动产登记申请书系纸质,不得提交语音、音像等非纸质的材料,否则,登记机构将以申请材料不齐全或者不符合法定形式为由作不予受理处理。

判例 2 因赠与产生的房屋转移登记应当由当事人双方共同申请

一、案件名称

上诉人吴乙、柯某因行政登记一案。

二、人民法院确认的事实

柯某是吴乙的母亲,2014年1月17日,柯某和丈夫吴甲与吴乙签订《房屋赠与合同》,将位于B乡C村建筑面积为144.93平方米的房屋赠与吴乙,且进行了公证,但未办理房屋过户登记。2014年7月2日,吴甲死亡。同年10月,柯某、吴乙到C建设环保处办理房屋过户登记时,该处工作人员审查两人提交的资料后,告知两人资料不齐全,需补齐资料,并告之该处只能受理和审查,没有发证的职能。10月24日,该处工作人员带柯某、吴乙到A市房屋交易所咨询办理过户事宜,该交易所负责人也告知不能办理。柯某、吴乙遂诉讼至一审人民法院,要求C建设环保处受理两人的过户申请,A市住建委为其办理房屋过户手续。另查A市建设委员

会《关于 C 风景区房屋所有权登记发证有关问题的请示》和 A 市人民政府办公室《关于 C 风景区房屋所有权登记发证方案的批复》文件规定，C 建设环保处承办 C 风景区管理委员会辖区内房屋产权登记的受理、测绘、产权调查、初审工作，并分批报市房地产管理局审批发证。柯某、吴乙向一审法院起诉 A 市住建委，请求人民法院判令 A 市住建委受理其单方申请的赠与房屋转移登记。一审法院以赠与取得的房屋登记应当由当事人双方共同申请为由，判决驳回柯某、吴乙的诉讼请求。柯某、吴乙不服一审判决，向二审人民法院提起上诉。

三、二审人民法院的认为

《不动产登记暂行条例》已于 2015 年 3 月 1 日发生法律效力，不动产的登记行为自 3 月 1 日起应适用该条例，上诉人关于原建设部制定的《房屋登记管理办法》违法且不能适用的上诉理由已失去意义，本院不予审查。依据《不动产登记暂行条例》第十四条规定，申请不动产登记，原则上应当由当事人双方共同申请，而对单方申请的情形所做的列举中，并不包括因赠与而取得房屋的权利，上诉人关于因赠与而取得房屋权利系可单方申请的不动产登记行为的上诉理由无法律依据，本院不予支持。原审认定事实清楚，定性准确，应予维持。

四、二审人民法院的裁判结论

判决驳回上诉，维持原判决。

五、解 析

1. 不动产登记的单方申请与双方申请

《不动产登记暂行条例》第十四条规定：“因买卖、设定抵押权等申请不动产登记的，应当由当事人双方共同申请。属于下列情形之一的，可以由当事人单方申请：（一）尚未登记的不动产首次申请登记的；（二）继承、接受遗赠取得不动产权利的；（三）人民法院、仲裁委员会生效的法律文书或者人民政府生效的决定等设立、变更、转让、消灭不动产权利的；（四）

权利人姓名、名称或者自然状况发生变化，申请变更登记的；(五)不动产灭失或者权利人放弃不动产权利，申请注销登记的；(六)申请更正登记或者异议登记的；(七)法律、行政法规规定可以由当事人单方申请的其他情形。”据此可知，《不动产登记暂行条例》第十四条的内容将不动产登记的申请方式规定为以当事人双方共同申请为原则，单方申请为例外。

(1) 当事人双方共同申请。

当事人双方共同申请，是指由当事人双方共同向登记机构申请设立、变更、转移、消灭不动产权利或有关事项产生的登记。在民事活动中，因合同、协议等基于当事人双方合意的民事法律行为，是当事人取得不动产权利或产生与不动产权利相关事项的重要方式，换言之，因合同、协议等基于当事人双方合意的民事法律行为，是当事人取得不动产权利或产生与不动产权利相关事项的原因。民事法律行为，是指以意思表示为要素并以设立、变更、终止民事权利义务关系为目的的行为。原因要转化成结果，就需要法律行为的当事人履行各自的义务，其中，协助对方申请不动产登记是最重要的义务之一。换言之，在这些基于合同所生的不动产物权变动中，一方是登记权利人，另一方是登记义务人，双方应当共同向登记机构申请登记。《不动产登记暂行条例》第十四条第一款规定：“因买卖、设定抵押权等申请不动产登记的，应当由当事人双方共同申请。”笔者认为，此规定是具体列举加概括式的规定，且买卖、设定抵押权只是基于当事人双方合意的民事法律行为之一，不动产互换、投资入股等也是基于当事人双方合意的产生不动产登记的民事法律行为，即“买卖、设定抵押权”的范围太狭窄，因此，将本条第一款具体列举加概括式的规定扩张理解为具体列举加概括式再加定性式的规定似乎更为合理，若如此，笔者对本条第一款作扩张理解：因合同、协议等基于当事人双方合意的民事法律行为申请不动产登记的，应当由当事人双方共同申请。建议不动产登记实务中按此操作。

(2) 当事人单方申请。

梁慧星：《中国物权法草案建议稿附理由·总则编》，法律出版社2004年版，第139页。

程啸：《不动产登记法》，法律出版社2011年版，第250页。

当事人单方申请，是指由当事人中的一方单独向登记机构申请设立、变更、转移、消灭不动产权利或有关事项产生的登记。《不动产登记暂行条例》第十四条第二款第（一）（二）（三）项规定的申请登记的权利，按《物权法》第二十八条、第二十九条和第三十条规定，基于法律规定的事实或行为取得的不动产权利，自事实成就或行为生效时起，权利人无须登记即依法、即时享有相应的不动产权利。《不动产登记暂行条例》第十四条第二款第（四）项是关于权利人对自己依法享有的记载在登记簿上的不动产权利内容发生变动时申请登记的规定。《不动产登记暂行条例》第十四条第二款第（五）项是关于权利人申请消灭不动产登记的两种情形：一是依自己的意思表示以放弃的方式处分自己享有的不动产权利，二是不动产权利因承载该权利的客体灭失而消灭。概言之，申请设立、变更、转移、消灭此类不动产权利产生的登记时，不存在当事人的合意，不涉及他方当事人，因此单方申请即可。

《物权法》第十九条规定，权利人、利害关系人认为不动产登记簿记载的事项错误的，可以申请更正登记。不动产登记簿记载的权利人书面同意更正或者有证据证明登记确有错误的，登记机构应当予以更正。不动产登记簿记载的权利人不同意更正的，利害关系人可以申请异议登记。据此可知，一般情形下，更正登记可以由权利人或利害关系人申请，异议登记由利害关系人申请，即更正登记和异议登记属于法定的由当事人单方申请登记的情形。《不动产登记暂行条例》第十四条第（六）项规定将更正登记和异议列为单方申请，是遵循了《物权法》的规定。

《合同法》第一百八十五条规定，赠与合同是赠与人将自己的财产无偿给予受赠人，受赠人表示接受赠与的合同。据此可知，赠与合同是由当事人赠与意思表示与接受赠与意思表示达成一致后形成的合同，属于当事人双方合意的民事法律行为。因此，本案中，柯某、吴乙基于《房屋赠与合同》产生的转移登记，应当由赠与人柯某、吴甲与受赠人吴乙共同申请，

程啸：《不动产登记法》，法律出版社 2011 年版，第 250 页。

二审法院以“因赠与而取得房屋权利系可单方申请的不动产登记行为的上诉理由无法律依据”为由，判决不予支持柯某、吴乙的上诉请求正确。至于赠与人中的吴甲已经死亡，无法作为赠与方申请转移登记，属于别的法律关系。

2. 本案中，柯某、吴乙应当申请的登记

《继承法》第二条规定，继承从被继承人死亡时开始。该法第二十六条规定，夫妻在婚姻关系存续期间所得的共同所有的财产，除有约定的以外，如果分割遗产，应当先将共同所有的财产的一半分出为配偶所有，其余的为被继承人的遗产。《物权法》第二十九条规定，因继承或者受遗赠取得物权的，自继承或者受遗赠开始时发生法律效力。据此可知，一般情形下，若夫妻生前对其共同财产没有约定，自其中一方死亡时起，夫妻共同财产中的一半属于遗产，另一半属于配偶所有。自被继承人死亡时起，继承人无须登记即依法、即时享有遗产部分的权利。本案中，人民法院确认的事实中没有吴甲生前与柯某关于房屋分割或处分的约定，因此，自吴甲死亡时起，柯某、吴乙无须登记即共同享有该房屋一半的所有权，另一半属柯某享有。但鉴于柯某、吴甲与吴乙签订《房屋赠与合同》，欲将房屋全部赠与吴乙的事实，柯某可放弃继承，由吴乙单独继承房屋的遗产部分。柯某、吴甲与吴乙签订《房屋赠与合同》，因吴甲死亡，其应当协助吴乙申请转移登记的义务无法履行而将其享有的权利转移登记给吴乙的赠与合同的部分目的无法实现。但柯某尚健在，可以履行协助吴乙申请转移登记的义务而将其享有的权利转移登记给吴乙，使赠与合同的另一部分目的实现。在不动产登记实务中，《不动产登记操作规范（试行）》1.10.1条之7规定，不动产登记机构认为可以合并办理的，申请人可以一并申请，不动产登记机构应当一并受理。据此可知，本案中，就同一房屋产生的继承转移登记、赠与转移登记是相互联系的两种登记，登记机构可以合并受理。因此，登记机构可以告知柯某、吴乙，凭继承材料、《房屋赠与合同》等向登记机构合并申请继承转移登记、赠与转移登记，实现将房屋全部转移登记给吴乙

的目的。

3. 其他

在不动产登记实务中，申请人提交的买卖合同或协议中，约定由其中一方当事人负责申请转移登记的情形时有发生，笔者认为，合同或协议是当事人意思自治的产物，当事人约定由其中的某一方负责申请转移登记，并不违反法律规定，也不损害社会公益和他人利益，且是为了实现共同签订的合同或协议的目的，故应当从其约定，可由约定的某一方当事人单方申请转移登记。但是，鉴于我国当前个人诚信系统尚未建立的现实，当事人凭约定由某一方当事人单方申请转移登记的合同或协议申请转移登记时，若该合同未经相关国家机关（构）备案、鉴证或公证，登记机构宜将转移登记内容予以公告，以查明该约定的真实性，确保登记质量。但该公告系由登记机构自行启动，公告期间应当计入登记办理时限。