

彰化縣政府訴願決定書（案號 109－104）

府法訴字第 1080445006 號

訴 願 人：○○○

訴願代理人：○○○

訴願人因申請農業用地解除套繪管制事件，不服本縣福興鄉公所（下稱原處分機關）108 年 11 月 15 日福鄉建字第 1080016429 號及 108 年 11 月 28 日福鄉建字第 1080017782 號函，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

- 一、關於 108 年 11 月 15 日福鄉建字第 1080016429 號函部分，訴願駁回。
- 二、關於 108 年 11 月 28 日福鄉建字第 1080017782 號函部分，訴願不受理。

事 實

緣訴願人所有本縣○○鄉○○段○○○○地號（重測前為○○段○○○○地號）（下稱系爭農地），使用地類別為農牧用地，已提供興建農舍（基地坐落：○○段○○○○地號，使用執照字號：83 年 7 月 9 日○○○字第○○○○號）之建築基地，並經本縣鹿港地政事務所（下稱地政所）註記，未經解除套繪管制不得辦理分割，訴願人於 108 年 11 月 1 日向原處分機關申請將系爭農地解除套繪管制，原處分機關以 108 年 11 月 15 日福鄉建字第 1080016429 號函復訴願人，倘需辦理解除套繪請按農業用地興建農舍辦法及建築法相關規定辦理，另訴願人又於 108 年 11 月 26 日繕具申請書，函詢原處分機關核發（○○）○○○字第○○○號使用執照套繪位置乙事，經原處分機關以 108 年 11 月 28 日福鄉建字第 1080017782 號函復略稱：「……台端所有現○○段○○○○地號土地應非旨揭使用執照套繪範圍。」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) 訴願人原持系爭農地 2 分之 1，分割後就被地政所套繪管制。經查證地政所回覆：以前共有人興建農舍，導致其他共有人全部受限，可找原發照者，原處分機關解除，但原處分機關回覆：並非其權責，無法解除套繪。已嚴重侵犯財產自主權，請貴單位主持公道，還小農財產自主權，解除套繪管制。
- (二) 本人土地位於最北端，並無建物，而興建農舍在南端，原處分機關已查屬實，查原處分機關表明無權解除，必須由興建農舍人提出申請，但他是利益者，並不理會，已嚴重侵犯本人權利等語。

二、答辯意旨略謂：

- (一) 訴願人提起訴願之本所函文均非屬行政處分或與訴願請求事項無關，其 108 年 11 月 15 日福鄉建字第 1080016429 號函係告知訴願人該系爭農地確領有 〇〇 年使用執照及解除套繪之申請依據；108 年 11 月 26 日福鄉建字第 1080017229 號函係同意訴願人以利害關係人身份申請複印相關文件，與解除套繪管制無關；108 年 11 月 28 日福鄉建字第 1080017782 號函係按訴願人詢問事項回答，非屬行政處分。爰上，雖未逾訴願法第 14 條所定時限，惟與訴願法第 18 條、第 3 條等規定不符，應予駁回訴願。
- (二) 按地政機關辦理土地套繪管制係依據土地登記規則第 79 條、農業用地興建農舍辦法第 12 條規定辦理註記，並經內政部 103 年 4 月 10 日內授中辦地字第 1036650717 號令，不論農舍為農業發展條例修正前或後，皆應辦理註記登記。
- (三) 農業用地興建農舍辦法第 12 條第 2 項規定，已申請興建

農舍之農業用地，直轄市、縣（市）主管建築機關應於地籍套繪圖上，將已興建及未興建農舍之農業用地分別著色標示，未經解除套繪管制不得辦理分割。同條第 3 項規定：已申請興建農舍領有使用執照之農業用地經套繪管制，除符合下列情形之一者外，不得解除：一、農舍坐落之農業用地已變更為非農業用地。二、非屬農舍坐落之農業用地已變更為非農業用地。三、農舍用地面積與農業用地面積比例符合法令規定，經依變更使用執照程序申請解除套繪管制後，該農業用地面積仍達 0.25 公頃以上。故本所 108 年 11 月 15 日福鄉建字第 1080016429 號函復訴願人，倘欲解除系爭土地之套繪管制，應按上開規定辦理，倘涉變更使用執照程序並依建築法相關規定申請，惟迄今尚未接獲訴願人申請。

- (四) 經查系爭農地註記之使用執照（○○年○○月○○日○○○○字第○○○○○○號）使用之農業用地為本鄉○○段○○○○地號，經重測後為系爭農地地號，雖申請時有按土地持分使用 1/4 土地，並於訴願時檢附分管圖證明其用地並非使用範圍，惟因當時並未分割，故仍需以整筆地號套繪管制，故系爭土地註記套繪管制並未違反相關規定。
- (五) 本案雖訴願人土地位置與使用執照使用面積位置不同，惟按內政部 102 年 12 月 24 日台內營字第 1020813101 號函解釋「……是已興建農舍之耕地雖依農業發展條例第 16 條辦理分割後，其解除管制事項仍須依農業用地興建農舍辦法第 12 條規定辦理……」，仍應按規定申請方能解除套繪，訴願人 108 年 10 月 24 日訴願書訴願理由所述本所回覆解除套繪非本所權責並非事實，本所並未如此答覆，108 年 11 月 15 日福鄉建字第 1080016429 號函可資佐證。
- (六) 有關訴願人 108 年 12 月 12 日訴願書之事實 2，有關解除套繪需由農舍所有權人申請乙節，查農業用地興建農

舍辦法第 12 條第 4 項規定「前項第 3 款農舍坐落該筆農業用地面積大於 0.25 公頃，且二者面積比例符合法令規定，其餘超出規定比例部分之農業用地得免經其他土地所有權人之同意，逕依變更使用執照程序解除套繪管制。」因農舍座落地號未達 0.25 公頃（即現〇〇段〇〇〇〇地號，面積 2417.79m²）故本案除需符合農業用地需達 0.25 公頃外，並需取得農舍座落用地所有權人同意，無法逕為申請解除套繪，餘涉所有權人是否同意辦理變更乙事屬私權範圍。

(七)本所 108 年 11 月 26 日福鄉建字第 1080017229 號函係同意訴願人複印相關文件，與訴願理由無關等語。

理 由

一、關於 108 年 11 月 15 日福鄉建字第 1080016429 號函部分：

(一)按「行政行為之內容應明確。」、「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據。」、「違反程序或方式規定之行政處分，除依第 111 條規定而無效者外，因下列情形而補正：……二、必須記明之理由已於事後記明者。……。前項第二款至第五款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。」行政程序法第 5 條、第 96 條第 1 項第 2 款、第 114 條第 1 項第 2 款及第 2 項定有明文。

(二)次按「已申請興建農舍之農業用地，直轄市、縣（市）主管建築機關應於地籍套繪圖上，將已興建及未興建農舍之農業用地分別著色標示，未經解除套繪管制不得辦理分割。已申請興建農舍領有使用執照之農業用地經套繪管制，除符合下列情形之一者外，不得解除：一、農舍坐落之農業用地已變更為非農業用地。二、非屬農舍坐落之農業用地已變更為非農業用地。三、農舍用地面積與農業用地面積比例符合法令規定，經依變更使用執

照程序申請解除套繪管制後，該農業用地面積仍達 0.25 公頃以上。前項第 3 款農舍坐落該筆農業用地面積大於 0.25 公頃，且二者面積比例符合法令規定，其餘超出規定比例部分之農業用地得免經其他土地所有權人之同意，逕依變更使用執照程序解除套繪管制。」農業用地興建農舍辦法第 12 條第 2 項至第 4 項定有明文。

(三)再按「農業發展條例 89 年修正前取得並提供興建農舍完成之農業用地，地政機關應視農舍興建態樣於土地登記簿標示部其他登記事項欄辦理相應之註記登記，以落實農舍管制。」、「……其符合規定比例之多筆農地面積應達 0.25 公頃以上，其餘超出規定比例之農地，得依變更使用執照程序申請解除套繪列管。……」、「有關農業發展條例 89 年修正前，依原『臺灣省申請自用農舍補充注意事項』規定以 10 公里範圍內未毗鄰農業用地合併檢討興建農舍之案件辦理解除套繪，該農舍坐落之農業用地面積及其符合規定比例之多筆農業用地面積合計大於 0.25 公頃，其餘超出規定比例部分之農業用地得免經其他土地所有權人之同意，逕依變更使用執照程序解除套繪管制，且不論農舍坐落地號或提供興建農舍所有地號之土地所有權人，均得提出申請變更使用執照解除套繪管制，自即日生效。」、「……另已興建農舍農業用地，雖經法院判決分割確定並向地政機關申辦完成分割登記，與其套繪管制應否解除，係屬二事，此等情形，可否及如何解除套繪管制，事涉上述辦法規定之農地管理政策如何落實，屬於政策決定事項，宜由主管機關本於權責卓酌。」內政部 103 年 4 月 10 日內授中辦地字第 1036650717 號、內政部營建署 103 年 3 月 19 日營署建管字第 1032904856 號、內政部 103 年 7 月 1 日台內營字第 1030806572 號及法務部 108 年 6 月 26 日法律字第 10803509650 號函釋參照。

(四)復按「……書面行處分應記載之『理由』除指認定事實

所憑之理由，及該事實該當行政處分構成要件之理由外，在裁量處分，尚包括裁量理由。至於事後補記應記明理由之方式，法律無明文規定，並不限於處分機關以相對人為直接對象，送達補記理由之書面為必要。處分機關於訴願程序提出答辯之書面中，補充載明行政處分應記明之理由，使相對人知悉者，亦可認為已踐行行政程序法第 114 條第 1 項第 2 款補記理由程序，該行政處分原未載明理由之瑕疵即已告治癒。」最高行政法院 97 年度判字第 214 號判決足資參照。

- (五)末按「……由於農業發展條例 89 年修正施行前，部分縣市政府係依據申請人檢附之無農舍證明文件，以其所有農業用地為申請範圍核發農舍建築執照，農業發展條例修正施行後，因開放農業用地自由買賣及有條件分割，農民前以所有多筆農業用地或整筆農業用地申請興建農舍，經依規定分割、移轉，另有農業用地因依法變更為其他分區或使用地等情形，均需依申請變更使用執照程序，刪除超出農舍建築面積與農業經營用地面積比值之部分農業用地解除套繪管制，以符合實際情形，並避免農舍與原使用執照所有農業用地不同所有權人之情況，又依農業用地興建農舍辦法第 3 條第 1 項第 3 款規定：『申請興建農舍之該筆農業用地面積不得小於 0.25 公頃。……』乃規定已領有農舍使用執照之農業用地扣除擬解除套繪之農業用地面積後，須大於 0.25 公頃，以避免原申請興建農舍之農業用地已大於 0.25 公頃或不足 0.25 公頃規定者，再不當細分申請解除管制，影響農業用地使用管制及農業生產效率（農業用地興建農舍辦法第 12 條第 3 項第 3 款及第 4 項修正理由參照）。故已申請興建農舍領有使用執照之農業用地經套繪管制者，除該農舍用地面積與農業用地面積比例符合法令規定外，經依變更使用執照程序申請解除套繪管制後，需其農業用地面積仍達 0.25 公頃以上，且該農舍坐落之該筆農業

用地面積仍大於 0.25 公頃，始得解除該超過部分土地之套繪管制，以避免農地遭不當細分，致影響農業土地使用管制及農業生產效率。……」最高行政法院 106 年判字第 364 號判決參照。

(六)卷查，系爭農地係坐落本縣○○鄉○○段○○○○地號（重測前為○○段○○○○地號）土地，已提供興建農舍（使用執照字號：○○年○○月○○日○○○字第○○○○○○號）之建築基地，訴願人所有系爭農地經分割增加○○○○及○○○○地號，於 105 年 1 月 8 日為共有物分割登記，其土地登記謄本中其他登記事項列有未經解除套繪管制不得辦理分割註記，業經套繪管制在案，此有系爭農地土地登記謄本及農舍使用執照資料可稽，參照前揭內政部函釋意旨，系爭農地係於農業發展條例 89 年修正前取得並提供興建農舍完成之農業用地，其土地登記謄本應標示其他登記事項欄為「未經解除套繪管制不得辦理分割」；及為「已興建農舍，使用執照核發日期：83 年 7 月 9 日」，先予敘明。

(七)再查，本件系爭農地未經解除套繪管制，卻逕予辦理分割登記，雖不符合農業用地興建農舍辦法第 12 條第 2 項規定，未經解除套繪管制不得辦理分割，然參照前揭法務部函釋及法院判決意旨，系爭農地分割登記與其套繪管制應否解除，係屬二事，已興建農舍之農業用地雖經法院判決共有物分割確定，然其套繪及解除套繪管制事項，仍須依農業用地興建農舍辦法第 12 條第 2 項至第 4 項規定辦理，故本件雖未經解除套繪管制，而逕予辦理分割登記，惟仍不影響系爭農地受套繪管制之效力。

(八)故原處分機關以 108 年 11 月 15 日福鄉建字第 1080016429 號函復訴願人，雖僅於說明二略稱：「本案…倘需辦理解除套繪請按農業用地興建農舍辦法及建築法相關規定辦理。」其理由稍嫌不足，然縱觀本件訴願事件相關資料，原處分機關已於答辯書中檢附原處分之具

體明確理由及法令依據，並副知訴願人在案，已詳盡指出訴願人應依農業用地興建農舍辦法第 12 條規定，按相關程序申請方符合系爭農地解除套繪管制之要件，足以讓訴願人清楚知悉原處分機關否准申請之原因，參酌最高行政法院 97 年度判字第 214 號判決意旨，尚符合行政程序法第 114 條第 1 項第 2 款及第 2 項規定，亦即必須記明之理由已於事後記明者，是原處分未具體載明理由之瑕疵業已補正。從而，原處分依法應無不合，應予維持。

二、關於 108 年 11 月 28 日福鄉建字第 1080017782 號函部分：

(一)按「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」、「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，亦為行政處分。有關公物之設定、變更、廢止或一般使用者，亦同。」、「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：…八、對於非行政處分或其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願者。」訴願法第 1 條第 1 項、第 3 條、第 77 條第 8 款有明文。

(二)次按「官署所為單純的事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果，非訴願法上之行政處分，人民對之提起訴願，自非法之所許。」、「據原告之請求而為答覆之意思通知，尚非屬行政機關本於行政職權，就具體事件，對人民之所為之單方行政行為，而發生法律上效果之行政處分。」改制前行政法院 62 年度裁字第 41 號判例及改制前行政法院 75 年度判字第 108 號判決參照。

(三)卷查，訴願人於 108 年 11 月 26 日繕具申請書，函詢原

處分機關核發(〇〇)〇〇〇字第〇〇〇〇〇〇號使用執照套繪位置乙事，經原處分機關以108年11月28日福鄉建字第1080017782號函復說明三略稱：「…台端所有現〇〇段〇〇〇〇地號土地應非旨揭使用執照套繪範圍。」核其內容應屬事實敘述及理由說明，不生具體法律上效果，性質上為觀念通知，非對訴願人所為之行政處分，原處分機關所為答復，對訴願人並未直接發生權利義務取得、變更或喪失之法律效果，訴願人據此向本府提起訴願，揆諸前揭規定及判決意旨，程序尚有未合，應非法之所許。

三、據上論結，本件訴願部分無理由，部分不合法，爰依訴願法第79條第1項及第77條第8款規定，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

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)