

彰化縣政府訴願決定書（案號 109-101）

府法訴字第 1080420940 號

訴 願 人：○○○

訴願代理人：○○○

訴願人因申請農舍解除套繪管制事件，不服本縣埔鹽鄉公所（下稱原處分機關）108年9月9日鹽鄉建字第1080011924號函所為之處分（下稱系爭處分），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

緣訴願人所有本縣○○鄉○○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）之建築基地，訴願人於108年8月21日以申請書並檢附資料請原處分機關將系爭農地解除套繪管制，原處分機關以108年9月9日鹽鄉建字第1080011924號函復訴願人，以訴願人申請書檢附資料與規定不符，且本案倘涉及基地上無建築許可之建築物及構造物、變更使用執照部分，亦請依建築法等相關規定辦理，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、訴願暨補充訴願意旨略謂：

（一）查本縣○○鄉○○段○○○地號前與系爭農地合併申請農舍有案，訴願人依據內政部103年7月1日台內營字第1030806572號令釋規定辦理變更使用執照解除套繪尚無疑義。惟原處分機關以系爭處分退件，依系爭處分說明三表示申請書檢附資料與上開規定不符，並無明確說明不符之理由，亦無載明相關法令依據，違反行政程序法第96條及97條規定，爰訴願人尚無依據辦理。

（二）又經原處分機關係爭處分說明二後段表示：「…有關基地

尚無建築許可之建築物及構造物，請依建築法相關規定辦理補照程序或拆除執照程序。」查 70 年本縣○○鄉○○段農舍雖已申請有案，倘該農舍有無建築許可之建築物及構造物（違章建築），其所有權人並非訴願人，訴願人無權辦理申請補照程序或拆除執照，又查解除套繪及違章補辦建築執照應係屬兩種不同之行政處分，原處分機關以原農舍有無申請建築許可之建築物及構造物應先辦理作為解除套繪之條件，目前尚無法令依據，且違章拆除應由原處分機關依據違章建築處理辦法規定辦理查報及裁處，並不可歸責於訴願人。

- (三) 依據彰化縣辦理變更使用執照及室內裝修申請案違建部分處理辦法第 2 條規定，申請變更使用執照案件應於申請竣工勘驗前由申請人或協調該所有權人自行拆除。又依同法第 3 條規定可列舉圖說並提出建築物結構安全證明封閉切結不使用，訴願人目前僅申請解除套繪管制，並無涉及相關申請竣工勘驗行為。爰原處分機關以系爭處分逕予退件，嚴重影響訴願人權益。台中市政府於辦理變更使用執照案件，並無要求申請人先行就現況違章建築補辦建築執照或拆除執照，目前各縣市作法尚不統一，仍請提出具體之法令依據，以便訴願人辦理。
- (四) 經查，本件訴願人於 108 年 8 月 21 日向原處分機關申請解除套繪管制，有申請書及相關申請資料為佐，然原處分機關函復「申請書檢附資料與上開規定不符」，並未對訴願人之請求為明確回復，其涵義是否係指申請書所檢附之資料不全，抑或是否為本件事實不符合解除套繪管制之要件，均待釐清予以明確。若乃訴願人之申請書所檢附資料有欠缺之情，即係原處分機關於受理訴願人申請系爭農地解除套繪管制時，依規定審查是否符合要件並備妥相關資料，如有不符規定者，應敘明理由，而可補正者，亦應請訴願人補正。又系爭處分所謂「申請書檢附資料與上開規定不符」，若屬本件事實不符合解除套

繪管制之要件，則其不符合要件之理由及法令依據為何，理應詳細說明。故本件原處分機關未予以引據敘明，該原處分於理由及內容上即有明確性之欠缺，原處分機關未敘明訴願人檢具之申請書及相關資料，有何不符規定之理由、法令依據及應如何補正，即否准訴願人之申請，顯有違行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款、第 43 條，及同法第 5 條所定行政行為內容應明確之原則，原處分顯有重大之瑕疵。

(五)另查，系爭處分於說明二後段內容：「……次查說明三略以……有關基地上無建築許可之建某物及構造物，請依建築法相關規定辦理補照程序或拆除執照程序，先予敘明。」、併於說明四內容指出「綜上，請台端依上開說明內容辦理，另本案倘涉及基地上無建築許可之建築物及構造物、變更使用執照部分，亦請依建築法等相關規定辦理。」云云，綜觀系爭處分內容，並未明確指出該說明究係與本件訴願人所申請解除套繪管制有何干係，原處分機關未於該處分書內指明訴願人申請解除套繪管制之具體事實、所採用之證據資料與具體法令項款、本件事實涵攝於法令構成要件之判斷及法律效果斟酌之依據等，自難謂已盡處分理由說明之義務，則系爭處分內容於理由及內容上即有明確性之欠缺，顯有違反行政程序法第 5 條所定行政行為內容應明確之原則，及同法第 43 條、第 96 條第 1 項第 2 款之規定；又細觀系爭處分內容，並未表明不服原處分之救濟方法及期間，嚴重影響訴願人之權益，亦有違反行政程序法第 96 條第 1 項第 6 款「表明其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關」之規定。系爭處分於上開部分為明顯有瑕疵。

(六)末查，訴願人所有之系爭農地，併與本縣○○鄉○○段○○○地號申請地上物○○○建號農舍在案。依農業用地興建農舍辦法及內政部函釋解除套繪管制之要件為：

「一、系爭農地之農舍用地面積與農業用地面積比例符合法令規定。二、解除套繪管制後，農舍用地面積與農業用地面積合計大於 0.25 公頃。三、依變更使用執照程序辦理。」故本件系爭農地面積（9690.3 平方公尺）扣除提供系爭農舍之法定空地面積（1832.34 平方公尺）後，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（計算式：9690.30 平方公尺－1832.34 平方公尺＝7857.96 平方公尺），訴願人得免經其他土地所有權人同意，逕依變更使用執照程序解除套繪管制，並無應經建物所有權人同意之規定，本件訴願人所申請系爭農地解除套繪管制案件，應可准予解除套繪管制，尚無疑義。

(七)經查，系爭處分略以：「……說明三、經查旨案土地登記謄本內容所載，○○鄉○○段○○○地號係為特定農業區農牧用地，惟申請書檢附資料與上開規定不符……」之所載內容說明以觀，原處分機關係以申請書檢附之資料與原『臺灣省申請自用農舍補充注意事項』、建築法及相關法令、函釋等規定不符，其實質上已有拒絕訴願人所為解除系爭土地套繪管制申請之意思表示，顯已對訴願人之權利直接發生公法上之法律效果，自屬拒絕申請之行政處分，並不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。故原處分機關此等依實際情況所為之認定，已否決訴願人得據此解除套繪管制之申請，此乃原處分機關單方對外所做規制之意思，則原處分機關於 108 年 9 月 9 日鹽鄉建字第 1080011924 號函自應具行政處分性質，自屬行政程序法第 92 條所規定之行政處分等語。

二、答辯暨補充答辯意旨略謂：

依訴願人 108 年 8 月 21 日申請書內容略為：「……欲於○○○○段○○○地號土地繪測出 1832.34 平方公尺土地面積作為○○鄉地上物建號：○○段○○○建物之法定空地（詳附

件圖說；依據農業用地興建農舍辦法第 12 條申請），因此該農舍建物法定基地面積為 2517.34 平方公尺（685+1832.34）符合現行農舍申建之法令，而○○鄉○○段○○○地號土地剩餘之 7857.96 平方公尺（9690.3-1832.34）亦符合現行農地最小分割之法令面積……」及其附件僅檢附系爭農地土地登記第二類謄本、○○鄉○○段○○○地號分割圖（面積計算表）、○○鄉○○段○○○地號竣工圖（70 年 11 月 20 日彰鹽鄉建字第 9016 號）各 1 份，其申請書、書表格式等未依現行法令規定暨彰化縣政府 107 年 9 月 14 日府建管字第 1070311895 號函檢討辦理，且顯不符合規定；另本所系爭處分函文所載之彰化縣政府 107 年 9 月 14 日府建管字第 1070311895 號函為農地解除套繪作業相關程序疑義，目的係轉知申請人（訴願人）對系爭農地（特定農業區農牧用地）申請農地解除套繪相關法令及規定檢討後再予辦理等語。

理 由

- 一、按「本法所稱行政處分，係指行政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。」、「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異……」、「……雖未明示否准被上訴人之申請，惟實質上已對於上訴人請求之具體事實，予以審核而認不合規定，直接影響上訴人之權利義務關係，且實際上已對外發生效力，無異就具體事件為准駁之表示，揆諸上開司法院解釋意旨，上訴人前揭函覆已具行政處分之性質……」行政程序法第 92 條第 1 項、司法院釋字第 423 號解釋及最高行政法院 100 年判字第 1923 號判決參照。
- 二、次按「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項定有明文。

三、末按「按『行政行為之內容應明確。』行政程序法第5條定有明文，該條所謂明確性原則，包含行政處分之明確。次按，行政處分應記載理由及法令依據，乃現代法治國家行政程序之基本要求，是以同法第96條第1項第2款規定：『行政處分以書面為之者，應記載下列事項：一、……。二、主旨、事實、理由及其法令依據。三、……。』又處分理由之記載，必須使處分相對人得以知悉行政機關獲致結論之原因，其應包括以下項目：（一）法令之引述與必要之解釋。（二）對案件事實之認定。（三）案件事實涵攝於法令構成要件之判斷。（四）法律效果斟酌之依據（於有裁量授權時）等。至於具體個案之行政處分在說理上是否完備而符合上開要求，應為實質上判斷，不得僅因處分書上備有『理由』或『說明』欄之記載，即謂已盡處分理由說明之法律義務。」、「按行政程序法第96條第1項第2款及第114條第1項規定所稱『理由』，係指行政機關獲致結論之原因而言。而行政處分是否合於前開法定之程式記明理由，應依既存之記載認定之，苟既存之行政處分書未合於上開法定程式記明理由，僅得依行政程序法第114條第1項、第2項規定，於訴願程序終結前，或向行政法院起訴前補正，如未依規定程序補正理由者，即屬有瑕疵之行政處分，而應予撤銷。」高雄高等行政法院92年訴字第1157號判決及及臺中高等行政法院96年訴字第351號判決意旨參照。

四、訴願人於108年8月21日申請系爭農地解除套繪管制，原處分機關以系爭處分說明三「經查旨案土地登記謄本內容所載，○○鄉○○段○○○號係為特定農業區農牧用地，惟申請書檢附資料與上開規定不符……」函復訴願人，系爭處分雖未明示否准被上訴人之申請，惟實質上已對於上訴人請求之具體事實，予以審核而認不合規定，直接影響上訴人之權利義

務關係，且實際上已對外發生效力，無異就具體事件為准駁之表示，係行政處分無疑，並不因其用語、形式以及是否有記載不得聲明不服之文字而有異，故本件系爭處分為行政處分，先予敘明。

五、惟查書面之行政處分內容必須具體明確，且應記載理由及法令依據，此乃現代法治國家行政程序之基本要求。又行政處分理由之記載，必須使處分相對人能夠清楚知悉行政機關獲致結論之原因，而非籠統含糊，欠缺具體明確性。倘行政處分書理由記載不完備或不充分，未依行政程序法第 114 條第 1 項、第 2 項規定補正理由者，即屬有瑕疵之行政處分，應予撤銷，觀諸首揭法條規定及高等行政法院判決意旨至明。經查原處分機關僅於說明三記載如是：「經查旨案土地登記謄本內容所載，○○鄉○○段○○○號係為特定農業區農牧用地，惟申請書檢附資料與上開規定不符……」，對於訴願人 108 年 8 月 21 日申請書之說明及佐證資料，並未具體指明不符合規定之理由，亦未明確告知訴願人究應提出何種證明文件方符合申請系爭農地解除套繪管制之要件，難謂足以讓訴願人清楚知悉原處分機關否准申請之原因。

六、準此，系爭處分未敘明訴願人檢具之申請書及相關資料有何不符規定之理由、法令依據及應如何補正，即否准訴願人申請，原處分機關於本件訴願程序終結前，亦未依法補正具體明確之理由，僅於 108 年 10 月 28 日（本府收文日）答辯書、108 年 11 月 22 日（本府收文日）補充答辯書及 108 年 12 月 25 日（本府收文日）再補充答辯書中泛指訴願人申請書、書表格式等未依現行法令規定暨彰化縣政府 107 年 9 月 14 日府建管字第 1070311895 號函檢討辦理，且顯不符合規定；另本所系爭處分函文所載之彰化縣政府 107 年 9 月 14 日府建管字第 1070311895 號函為農地解除套繪作業相關程序疑義，目的係轉知申請人（訴願人）對系爭農地（特定農業區農牧用地）申請農地解除套繪相關法令及規定檢討後再予辦理云云。系爭處分於理由及內容上即有明確性之欠缺，自屬有瑕疵之行政處分，顯有違行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款，及同法第

5 條所定行政行為內容應明確之原則，其處分顯有瑕疵，為求原處分之正確、合法並維護訴願人權益，依法應予撤銷，由原處分機關於 2 個月內另為適法之處分，以昭折服。

七、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 3 日

縣 長 王 惠 美