

彰化縣政府訴願決定書（案號 110－202）

府法訴字第 1090466865 號

訴 願 人：○○○

訴願代理人：○○○律師

訴願代理人：○○○律師

訴願人因申請農業用地解除套繪管制事件，不服本縣埔鹽鄉公所（下稱原處分機關）109 年 12 月 3 日鹽鄉建字第 1090017320 號函所為處分（下稱原處分），提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

一、本件事實略以：

（一）緣案外人○○○前於 70 年 9 月 29 日經○○鄉○○段 000 地號（下稱 000 地號，面積 735 平方公尺，後經分割增加 000-1 地號，現為 685 平方公尺）土地所有權人○○○同意，合併○○○本人所有之○○鄉○○段○○○段 000 地號土地（面積 10,407 平方公尺，重測後為○○鄉○○○段 000 地號，重測後面積為 9,690.3 平方公尺，使用地類別為農牧用地，下稱系爭農地）作為配合耕地，以起造人名義向原處分機關申請自用農舍（門牌號碼：○○鄉○○村○○○段 000 至 000 號，建築物面積 212.20 平方公尺，坐落於 000 地號，加計系爭農地建築基地面積為 11,142 平方公尺，下稱系爭農舍一），經原處分機關分別核發 70 年 11 月 5 日(70)彰塩鄉建字第 0000 號建築執照及 70 年 11 月 20 日(70)彰塩鄉建字第 0000 號使用執照在案。

（二）又案外人○○○○前亦於 69 年 12 月 8 日經 000 地號土地所有權人○○○同意，及經○○鄉○○段 000 地號（面積 6,313 平方公尺）所有權人○○○同意作為配合耕

地，以起造人名義向原處分機關申請自用農舍（門牌號碼：○○鄉○○村○○○○段 000、000 號，建築物面積 117.26 平方公尺，下稱系爭農舍二），經原處分機關分別核發 69 年 12 月 8 日 0000 號建造執照及 70 年 11 月 23 日(70)彰塩鄉建字第 0000 號使用執照在案。故 000 地號上，分別興建有系爭農舍一（70 年 11 月 20 日(70)彰塩鄉建字第 0000 號使用執照）及系爭農舍二（70 年 11 月 23 日(70)彰塩鄉建字第 0000 號使用執照），上開二農舍之坐落地 000 地號及系爭農地（即○○鄉○○○段 000 地號）業經套繪管制在案。

(三)嗣系爭農地於 101 年 3 月 20 日以買賣為原因移轉登記予訴願人，訴願人於 108 年 8 月 21 日向原處分機關提出申請書並檢附資料，主張將系爭農地測繪出 1832.34 平方公尺作為系爭農舍一之法定空地，系爭農地剩餘 7857.96 平方公尺則請原處分機關解除套繪管制。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為由，否准訴願人之申請。訴願人不服上開 108 年 9 月 9 日函提起訴願，經本府依法審議，認上開函文違反行政行為明確性原則，以 109 年 3 月 3 日府法訴字第 1080420940 號訴願決定書作成「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」之決定在案。

(四)其後原處分機關為釐清訴願人申請解除套繪管制之法律適用疑義，以 109 年 5 月 5 日鹽鄉建字第 1090006179 號函請本府釋疑系爭農地未與農舍併同移轉，與農業發展條例第 18 條規定不符，該移轉是否有效力？本府以 109 年 5 月 12 日府建管字第 1090157262 號函請原處分機關洽詢本府地政處。原處分機關續以 109 年 5 月 20 日鹽鄉

建字第 1090006722 號函請本府釋疑，本府以 109 年 5 月 27 日府建管字第 1000006202 號函請本府地政處協助逕復原處分機關。原處分機關再以 109 年 5 月 27 日鹽鄉建字第 1090007502 號函請內政部營建署釋疑，經該署以 109 年 6 月 29 日營署建管字第 1090039898 號函移請內政部地政司卓處逕復，再經內政部以 109 年 7 月 8 日台內地字第 1090273644 號書函以本案因涉個案事實審認，請本府卓處逕復。原處分機關另以 109 年 6 月 18 日鹽鄉建字第 1090008782 號函請內政部營建署釋疑，該署亦以 109 年 7 月 8 日營署建管字第 1090046264 號函以本案因涉個案事實審認，移請本府卓處逕復。本府以 109 年 7 月 21 日府建管字第 1090241352 號函復原處分機關，本案有關所詢農舍用地及其配合耕地併同移轉之限制，個案情形請依行政院農業委員會 104 年 5 月 13 日農水保字第 1030244431 號函釋內容認定。原處分機關再以 109 年 8 月 12 日鹽鄉建字第 1090010487 號函請內政部釋疑，經內政部以 109 年 8 月 20 日台內地字第 1090046847 號書函以本案因涉個案事實審認，請本府查明卓處逕復，本府以 109 年 8 月 27 日府建管字第 1090300486 號函復原處分機關，本案倘係於農業發展條例 89 年修正施行前已興建完成之農舍，且農舍與農地已分屬不同人時，得不受農業發展條例第 18 條第 4 項農舍應與其坐落用地併同移轉之限制，爰個案情形請依行政院農業委員會 104 年 5 月 13 日農水保字第 1030244431 號函釋內容認定。

- (五)上開原處分機關函請相關機關釋疑期間，訴願人認原處分機關已逾前開訴願決定作成之日即 109 年 3 月 3 日起 2 個月內另為適法處分之期限，於 109 年 5 月 12 日委由律師函請本府說明，本府於同年月 15 日以府法訴字第 1090000009 號函請原處分機關儘速依法作成適法之行政

處分。原處分機關又以同年月 21 日鹽鄉建字第 1090006738 號函復訴願人略以：「旨案經查尚有疑義函詢彰化縣政府在案，尚未釐清，俟疑義釐清後，屆時本所將依法儘速函復台端。」訴願人不服原處分機關遲未作成處分，於 109 年 8 月 31 日向臺中高等行政法院提起行政訴訟，經該法院以訴願人未經訴願程序，其訴為不合法為由，以 109 年度訴字第 213 號裁定駁回。訴願人遂於 109 年 11 月 18 日向原處分機關提起課予義務訴願，請求原處分機關就訴願人申請農地解除套繪管制之請求作成核准之行政處分。

(六)嗣原處分機關以 109 年 12 月 3 日鹽鄉建字第 1090017320 號函復訴願人，依行政院農業委員會 104 年 5 月 13 日農水保字第 1030244431 號函釋，認訴願人於 101 年 3 月 20 日買受登記取得系爭農地，已違反農業發展條例第 18 條第 4 項所定「農舍應與其坐落用地併同移轉」之強制規定，應屬無效，訴願人無從取得系爭農地所有權並依所有人名義申請解除套繪，及旨案涉及 2 個不同所有人之農舍，自須就個別農舍審認農業用地解除套繪管制之要件，系爭農地扣除系爭農舍之配合用地面積 1832.34 平方公尺後，就其餘 7875.96 平方公尺之土地解除套繪，未個別檢討，本案經查不符農業發展條例第 18 條第 4 項及農業用地興建農舍辦法第 9 條第 2 項第 3 款、第 12 條第 3 項第 3 款及第 4 項之規定，應予駁回。

(七)其後原處分機關於 109 年 12 月 16 日檢卷答辯到府。訴願人復於 109 年 12 月 18 日補充訴願理由到府，表明不服原處分機關 109 年 12 月 3 日鹽鄉建字第 1090017320 號函，請求本府續行訴願程序，對該函一併處理。原處分機關再於 109 年 12 月 29 日補充答辯到府。又本府依訴願法第 65 條規定，依職權通知訴願人及原處分機關派員於 110 年 3 月 4 日到府進行言詞辯論。茲摘敘訴、辯

意旨如次。

二、訴願及言詞辯論意旨略謂：

- (一)「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。」、「訴願有理由者，受理訴願機關應以決定撤銷原行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，逕為變更之決定或發回原行政處分機關另為處分。但於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分；前項訴願決定撤銷原行政處分，發回原行政處分機關另為處分時，應指定相當期間命其為之。」、「訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力。」、「原行政處分經撤銷後，原行政處分機關須重為處分者，應依訴願決定意旨為之，並將處理情形以書面告知受理訴願機關」，於訴願法第 2 條第 1 項、第 81 條、第 95 條前段、第 96 條分別定有明文。又「人民提起訴願，須以官署之處分致損害其權利或利益為前提。所謂損害其權利或利益，係指原處分所生具體的效果，致損害其確實的權利或利益而言……」（最高行政法院 56 年判字第 218 號判例意旨參照）。
- (二)「……故人民依法申請行政機關作成行政處分，若因行政機關於覆函未明確表示准否之意或未諭知救濟方法之教示記載，致申請人因無從辨別，而以行政機關怠於處分提起訴願，受理訴願機關自應依職權審究受理申請機關是否作成否准處分或係怠為處分，分別依上揭訴願法第 1 條第 1 項、第 2 條規定為審查決定，不得率以行政機關並無訴願人所指應作為而不作為情事為由，逕為不受理之決定。」（最高行政法院 100 年判字第 2192 號判決意旨參照）。
- (三)訴願法第 2 條第 1 項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為

損害其權利或利益者，亦得提起訴願。」，又訴願法第82條規定：「(第1項)對於依第2條第1項提起之訴願，受理訴願機關認為有理由者，應指定相當期間，命應作為之機關速為一定之處分。(第2項)受理訴願機關未為前項決定前，應作為之機關已為行政處分者，受理訴願機關應認訴願為無理由，以決定駁回之。」，上開規定所謂「應作為之機關已為行政處分」，自程序之保障及訴訟經濟之觀點，係指有利於訴願人之處分而言，至全部或部分拒絕當事人申請之處分，應不包括在內。故於訴願決定作成前，應作為之處分機關已作成之行政處分非全部有利於訴願人時，無須要求訴願人對於該處分重為訴願，訴願機關應續行訴願程序，對嗣後所為之行政處分併為實體審查。(最高行政法院101年度2月份庭長法官聯席會議決議意旨可資參照)。

(四)「……原告自得於被告未於法定期間內作出處分時，依訴願法第2條第1項規定提起課予義務訴願，或待被告另為處分後，再循訴願程序尋求救濟……」(臺中高等行政法院109年訴字第213號裁定意旨參照)。「……按訴願法第14條所定提起訴願期間，及行政程序法第98條第3項未告知救濟期間或告知錯誤致遲誤訴願期間時之1年期間規定，均適用於對行政機關所為行政處分提起訴願之情形，至對於行政機關就依法申請案件怠為處分，依訴願法第2條規定提起訴願者，現行訴願法並無訴願期間之規範。是訴願決定機關撤銷原行政處分，原行政處分機關未依訴願決定指定期間另行作成行政處分，原訴願人依訴願法第2條規定提起訴願，亦無訴願期間之限制。」(參照行政院法規會函105年8月5日院臺訴字第1050087994號)。

(五)綜上所述，本件訴願人自得於原處分機關未於法定期間內作出處分時，依訴願法第2條第1項規定提起課予義

務訴願，且受理訴願機關自應依職權審究，為審查決定，合先敘明。

- (六)「對訴願法第 82 條第 1 項之規定，宜理解為係對同法第 81 條之補充規定，並未排斥受理訴願機關自為決定之權限；另該條項所稱『命應作為之機關速為一定之處分』，其意涵亦可包括『命應作為之機關為一定內容之處分』。又依訴願法的明文規定，訴願受理機關原得對行政處分（或其拒絕）為合法性與合目的性之審查，是受理訴願機關應自為決定情形：(1)原處分之事實關係已臻明確，且未涉及權限分工之疑義者；(2)原處分機關重為處分，卻未遵守訴願決定之意旨者；(3)受理訴願機關即為原行政處分機關，其無從規避自為決定之職責者。（行政院訴願決定書程式範例及撰寫注意事項可資參照）。
- (七)「……然基於權力分立原則與機關權限法定專屬原則，人民之申請案件必須具足實體行政法所規定之請求權要件，且被告機關對於該請求事項具有准許決定之終局權限，行政法院始得判決命被告應依原告申請之內容作成准許之行政處分。易言之，行政法院審查課予義務訴訟是否有理由，其重點並非著眼於原處分有無違法之情形，而在於人民之申請案件是否具足法律規定之要件，亦即原告之申請案件除在形式上須符合法定程式及備齊法定書件外，尚須申請內容在實質上與規定意旨相合致，並且被告對於請求事項具有終局決定權限，行政法院始得命被告依原告之申請內容作成准許處分。否則，無論被告原來拒絕原告申請所附具之理由是否完足無瑕，均無從認定原告之訴為有理由」（最高行政法院 99 年度判字第 1118 號、99 年度判字第 1049 號、99 年度判字第 873 號、98 年度判字第 822 號及 95 年度判字第 2203 號判決意旨參照）。從而，關於限制訴願決定機關之審查範圍的理由，其與限制行政法院之審查範圍的理由不盡

相同。蓋訴願決定機關審查享有判斷餘地之行政決定是否受到限制，主要取決於訴願決定機關能否對原決定機關的情境作全面的審查，是訴願決定機關與行政法院不同，訴願決定機關原則上可以對享有判斷餘地之行政決定作全面審查。(行政院訴願決定書程式範例及撰寫注意事項之附件二、訴願決定的行成與表述—以訴願有理由為考量重點可資參照)。

- (八)「直轄市、縣(市)主管建築機關於核發建造執照後，應造冊列管，同時將農舍坐落之地號及提供興建農舍之所有地號之清冊，送地政機關於土地登記簿上註記，並副知該府農業單位建檔列管。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。前項第三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。」於農業用地興建農舍辦法第 12 條定有明文，且依農業發展條例第 18 條第 1 至 4 項之規定，均係針對無自用農舍而需興建者，對於已興建完成之農舍並未有規範限制(緣農業用地興建農舍辦法係依據農業發展條例第 18 條第 5 項規定，於 90 年 4 月 26 日公布實施，該辦法中並無溯及條款，顯見其對於已興建完成之農舍並無適用餘地)。

(九)內政部 103 年 7 月 1 日台內營字第 1030806572 號令示：

「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，自即日起生效。」

(十)「……經核農委會於 104 年 5 月 13 日函釋，其中說明二係表明得依農發條例第 16 條規定辦理分割，若其為提供興建農舍之農業用地，按理應受農發條例第 18 條第 4 項農舍應與其坐落用地併同移轉之限制，否則將產生徒有農舍卻無供農業經營用地之不合理現象。因此，無論以多筆相毗鄰農地合併興建個別農舍，或以集村方式申請興建農舍，均應受此規定所規範，不應僅指農舍所坐落之該筆農業用地。至於該函釋說明三，則在表明農發條例 89 年修正施行前已興建完成之農舍，鑑於時空背景及所依據之法令不同，農舍與農地常有分屬不同人之情形，為免此時農舍或農地所有權人無法處分其財產，得不受農發條例第 18 條第 4 項農舍應與其坐落用地併同移轉之限制。綜觀上述函釋內容，係說明提供興建農舍之農業用地應依農發條例第 18 條第 4 項併同移轉之限制，然因農發條例 89 年修正施行前已興建完成之農舍，因斯時依據之法令不同，農舍與農地常發生分屬不同人所有之情形，為避免農舍或農地所有權人無法處分其財產，即得不受農發條例第 18 條第 4 項中段併同移轉之限制，而農委會 104 年 5 月 13 日函釋，通篇未見有解除套繪管制之相關論述。易言之，為防止農地投機炒作、避免徒

有農舍卻無供農業經營用地之不合理現象，以落實農舍與其坐落農地面積、比例符合法令規定確保基本之農業經營規模及農地完整性，農發條例本即設有數種不同之管制方式，始得周全。該條例第 18 條第 4 項前段農舍起造人應為坐落土地之所有權人，及同項中段農舍及坐落土地併同移轉、設定抵押，目的均在使 89 年修訂農發條例施行時及將來農舍及坐落土地所有人相同，以免產權日益複雜；至於同項後段已申請農舍之農業用地不得重複申請，則在落實農舍與其坐落農地面積、比例符合法令規定確保基本之農業經營規模及農地完整性，而其具體作法，即係興建農舍辦法第 12 條第 2 項套繪管制之規定，兩者規範目的雖係一致，惟於方法、手段上係迥然有別……」(最高行政法院 108 年判字第 591 號判決意旨參照)。

(十一) 訴願人於 108 年 8 月 21 日以申請書並檢附資料，向原處分機關申請將系爭農地解除套繪管制，原處分機關以原處分否准所請，訴願人不服，提起訴願，經訴願決定撤銷原處分，由原處分機關於 2 個月內查明後，另為適法之處分。原處分即已因訴願決定之撤銷而不存在，原處分機關迄今尚未作成新處分，有上開申請書、原處分、訴願決定、原處分機關 109 年 5 月 21 日鹽鄉建字第 1090006738 號函可證，亦由臺中高等行政法院 109 年訴字第 213 號裁定肯認上情。

(十二) 訴願人所有之系爭土地，併與彰化縣○○鄉○○段 000 地號之地上物即 000 建號農舍（下稱系爭農舍，使用執照字號：70 彰鹽建字第 0000 號）在案，依前揭農業用地興建農舍辦法第 12 條第 3 項第 3 款、第 4 項及內政部函釋意旨可知，系爭土地解除套繪管制之要件為：「一、農舍用地面積與農業用地面積比例符合法令規定；二、農舍坐落該筆農業用地面積大於 0.25 公頃；三、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同意，逕依變更使用執照程序辦理」。是以，參照上開證一及證二之申請資料可得知，本件系爭土地之面積為9690.3平方公尺，且於○○鄉○○段000地號之土地面積為685平方公尺，而經測繪後，系爭土地提供與系爭農舍之基地面積為1832.34平方公尺，是系爭土地申請解除套繪管制後，系爭土地面積仍達0.25公頃以上，故系爭土地扣除其提供與系爭農舍之法定基地面積（1832.34平方公尺）後，其餘超出規定比例部分仍大於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），故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；另農委會104年5月13日函釋既係遷就89年農發條例修正前農舍及坐落土地所有人不同時，就適用農發條例第18條第4項中段併同移轉、設定抵押所生疑義而作成之解釋，自無從擅申其意，是原處分機關混淆前述兩種管制方法，自與相關法令規定相悖。準此，本件訴願人所申請之系爭農地解除套繪管制案件，既然原處分機關怠為行政處分，則基於訴願之行政自我審查功能及對人民權利保護，應由訴願機關為解除系爭土地套繪管制之訴願決定。

（十三）「自程序之保障及訴訟經濟之觀點，訴願法第82條第2項所謂『應作為之機關已為行政處分』，係指有利於訴願人之處分而言，至全部或部分拒絕當事人申請之處分，應不包括在內。故於訴願決定作成前，應作為之處分機關已作成之行政處分非全部有利於訴願人時，無須要求訴願人對於該處分重為訴願，訴願機關應續行訴願程序，對嗣後所為之行政處分併為實體審查，如逕依訴願法第82條第2項規定駁回，並非適法」（最高行政法院101年度2月份庭長法官聯席會議決議參照）。又行政機

關對於人民依法申請之案件，怠為處分，申請人（訴願人）倘已提起課予義務訴願，請求行政機關應為行政處分或特定內容行政處分，則行政機關嗣於訴願程序中始作出否准或非全部有利於訴願人之處分，既尚未滿足訴願人之請求，且訴願人仍持續進行訴願程序（甚至循序提起行政訴訟），自應解為訴願人有不服該處分之意思，參照上揭決議意旨，自人民程序之保障及程序經濟觀點，無須要求訴願人對於該處分重為訴願，應由該受理課予義務訴願之訴願機關續行訴願程序，對該處分併予處理。（最高行政法院 104 年裁字第 1828 號裁定意旨、最高行政法院 101 年判字第 492 號判決意旨參照）。

（十四）承上所述，訴願制度之主要目的乃透過行政內部自我審查之程序，倘人民經由依法申請程序之案件，因行政機關遲遲不予以核准其申請，而認行政機關實質上已否准其申請，始提起訴願，嗣於訴願程序中行政機關作出否准處分，行政機關亦提出訴願答辯書狀，訴願機關須對於系爭申請案件進行實質審查後，方可決定是否維持該否准之處分。再者，本件訴願之請求事項，係請求「訴願機關就訴願人申請農地解除套繪管制之請求為核准之行政處分」，是以，自人民程序之保障及程序經濟觀點，本件訴願人對於原處分機關請求作成解除套繪管制處分之申請事件，固於訴願期間原處分機關以 109 年 12 月 3 日函復，惟係否准訴願人之請求，並非有利於訴願人，且訴願人亦持續進行訴願程序，參照上揭實務見解意旨，當無須要求訴願人對於否准處分再重行提起訴願，抑或將課予義務訴願變更為撤銷訴願之必要，而應由訴願機關續行訴願程序，對原處分機關嗣後所為之處分，一併處理。

（十五）「所謂『耕地合併』申請興建農舍，當係就『單一』農舍之建築面積及其農地面積予以觀察。而本件所涉系爭

0000 及 0000 建號 2 農舍，兩者建號、使照既不相同，如欲進行農業用地解除套繪管制，須各個農舍悉符現行農發條例第 18 條第 4 項後段『已申請興建農舍之農業用地不得重複申請』、農業用地興建農舍辦法第 12 條第 3 項第 3 款『農舍用地面積與農業用地面積比例符合法令規定』、『該農業用地面積仍達 0.25 公頃以上』等要件……經核農委會於 104 年 5 月 13 日函釋，其中說明二係表明得依農發條例第 16 條規定辦理分割，若其為提供興建農舍之農業用地，按理應受農發條例第 18 條第 4 項農舍應與其坐落用地併同移轉之限制，否則將產生徒有農舍卻無供農業經營用地之不合理現象。因此，無論以多筆相毗鄰農地合併興建個別農舍，或以集村方式申請興建農舍，均應受此規定所規範，不應僅指農舍所坐落之該筆農業用地。至於該函釋說明三，則在表明農發條例 89 年修正施行前已興建完成之農舍，鑑於時空背景及所依據之法令不同，農舍與農地常有分屬不同人之情形，為免此時農舍或農地所有權人無法處分其財產，得不受農發條例第 18 條第 4 項農舍應與其坐落用地併同移轉之限制。綜觀上述函釋內容，係說明提供興建農舍之農業用地應依農發條例第 18 條第 4 項併同移轉之限制，然因農發條例 89 年修正施行前已興建完成之農舍，因斯時依據之法令不同，農舍與農地常發生分屬不同人所有之情形，為避免農舍或農地所有權人無法處分其財產，即得不受農發條例第 18 條第 4 項中段併同移轉之限制，而農委會 104 年 5 月 13 日函釋，通篇未見有解除套繪管制之相關論述。易言之，為防止農地投機炒作、避免徒有農舍卻無供農業經營用地之不合理現象，以落實農舍與其坐落農地面積、比例符合法令規定確保基本之農業經營規模及農地完整性，農發條例本即設有數種不同之管制方式，始得周全。該條例第 18 條第 4 項前段農舍起

造人應為坐落土地之所有權人，及同項中段農舍及坐落土地併同移轉、設定抵押，目的均在使 89 年修訂農發條例施行時及將來農舍及坐落土地所有人相同，以免產權日益複雜；至於同項後段已申請農舍之農業用地不得重複申請，則在落實農舍與其坐落農地面積、比例符合法令規定確保基本之農業經營規模及農地完整性，而其具體作法，即係興建農舍辦法第 12 條第 2 項套繪管制之規定，兩者規範目的雖係一致，惟於方法、手段上係迥然有別……」(最高行政法院 108 年判字第 591 號判決意旨參照)。

- (十六) 農業發展條例第 18 條第 4 項中段所稱「坐落用地」之定義，前經農業發展條例之中央主管機關即行政院農業委員會（下稱農委會）以 91 年 4 月 17 日農企字第 0000010047 號函釋略以：「鑒於農業發展條例暨相關配套法案於 89 年 1 月 26 日公布施行前，對合併計算農舍建蔽率之配合耕地並未限制移轉，且農業發展條例第 18 條第 4 項僅規範『農舍應與其坐落用地併同移轉或併同設定抵押權』，所稱『坐落用地』應僅限於該農舍『興建』之坐落基地」等語。嗣農委會以 104 年 5 月 13 日農水保字第 1030244431 號函釋（下稱系爭函釋），就農業發展條例第 18 條第 4 項中段規定所稱「坐落用地」之認定，雖變更見解認：「二、本會 103 年 11 月 27 日農授水保字第 1030237929 號函已敘明農業發展條例 89 年 1 月 28 日修正施行後依其規定及農業用地興建農舍辦法所申請興建農舍之農業用地，縱使得依本條例第 16 條規定辦理分割，若其為提供興建農舍之農業用地，按理應受本條例第 18 條第 4 項農舍應與所坐落用地併同移轉之限制，否則將產生徒有農舍卻無供農業經營用地之不合理現象。因此，無論以多筆相毗鄰農地合併興建個別農舍，或以集村方式申請興建之農舍，提供興建農舍之農業用地均

應受此規範，不應僅指農舍所坐落之該筆農業用地，先予敘明。三、至於農業發展條例 89 年修正施行前已興建完成之農舍，鑑於時空背景及所依據之法令不同，農舍與農地常有分屬不同人之情形，爰為避免農舍或農地所有權人無法處分其財產，如農舍與農地已分屬不同人時，得不受農業發展條例第 18 條第 4 項農舍應與其坐落用地併同移轉之限制，惟若農舍及提供興建農舍之農業用地仍同屬一人，則未來移轉時，仍應受農業發展條例第 18 條第 4 項所規範。」等語。可知農委會關於農業發展條例第 18 條第 4 項中段所規定之「坐落用地」認定，於 104 年 5 月 13 日前，於解釋上僅限於農舍興建之坐落基地，而不包括合併計算農舍建蔽率之「配合耕地」；於 104 年 5 月 13 日後，就「坐落用地」之認定，方變更為無論以多筆相毗鄰農地合併興建個別農舍，或以集村方式申請興建之農舍，提供興建農舍之農業用地均應受農業發展條例第 18 條第 4 項中段所規定農舍應與其坐落用地併同移轉之規定所規範，且該「坐落用地」不僅指農舍所坐落之該筆農業用地，亦包括合併計算農舍建蔽率之「配合耕地」。(臺灣高等法院高雄分院 108 年重上字第 51 號民事判決意旨參照)。

(十七)彰鹽建字第 0000 號使用執照之申請人為○○○，且於民國(下同)70 年間，○○○係經彰化縣○○鄉○○段 000 地號之土地所有權人，及配合耕地之彰化縣○○鄉○○段○○○段 000 地號(重劃後為彰化縣○○鄉○○○段 000 地號，下稱本案系爭土地)所有權人同意，而起造興建農舍。換言之，於 70 年間起造系爭農舍時，確將○○鄉○○段 000 地號土地及本案系爭土地合併計算基地面積及建蔽率，然查，系爭農舍實際坐落於○○鄉○○段 000 地號土地上，是此，可認本案系爭土地即○○鄉○○○段 000 地號土地僅係供合併計算系爭農舍建蔽率

之「配合耕地」，並非系爭農舍興建之「坐落基地」。

(十八)本案系爭土地係於101年3月20日以買賣為登記原因，移轉所有權登記予訴願人，是依上揭實務界解意旨，關於農業發展條例第18條第4項中段所規定之「坐落用地」認定，應適用於91年4月17日農企字第0000010047號函釋，而非適用104年5月13日之函釋，即於104年5月13日前，「坐落用地」於解釋上僅限於農舍興建之坐落基地，而不包括合併計算農舍建蔽率之「配合耕地」。是以，就本案系爭土地所有權移轉登記時，係於農委會以104年5月13日函釋，變更農業發展條例第18條第4項中段關於「坐落用地」之認定前所為，故縱斯時系爭農舍與本案系爭土地已分屬不同人所有，依據上開函釋所指明，不受農業發展條例第18條第4項所規定農舍應與其坐落用地併同移轉之限制，自無違反農業發展條例第18條第4項中段規定，仍屬有效。從而，原處分機關主張系爭移轉所有權登記已違反農業發展條例第18條第4項中段之強制規定，依民法第71條規定為無效云云，洵無足取。

(十九)本案系爭土地之面積為9690.3平方公尺，且於○○鄉○○段000地號之土地面積為685平方公尺（見卷內土地登記謄本），而經測繪後，系爭土地提供與系爭農舍之基地面積為1832.34平方公尺，縱本案所涉系爭使用執照0000及0000號2農舍（前開2農舍之建築基地均為○○鄉○○段000地號土地），如欲進行農業用地解除套繪管制，只須各個農舍悉符現行農發條例第18條第4項後段『已申請興建農舍之農業用地不得重複申請』、農業用地興建農舍辦法第12條第3項第3款『農舍用地面積與農業用地面積比例符合法令規定』、『該農業用地面積仍達0.25公頃以上』等要件，從而，本案系爭土地扣除「其提供與系爭農舍之法定基地面積（1832.34平方公尺）」

及「已申請興建農舍之農業用地其重複申請之面積(685平方公尺)」後，其餘超出規定比例部分仍大於0.25公頃(計算式：9690.3平方公尺－1832.34平方公尺－685平方公尺＝7172.96平方公尺)。

(二十)原處分機關已逾前次訴願決定作成之日即109年3月3日起2個月內另為適法處分之期限，遲至彰化縣政府於同年月15日以府法訴字第1090000009號函請原處分機關儘速依法作成適法之行政處分，於訴願人提起訴願期間的109年12月9日(應為109年12月3日鹽鄉建字第1090017320號函)原處分機關方作成原處分。

(二十一)本件應適用農委會91年4月17日農企字第0000010047號函，對於坐落用地僅限於農舍興建之坐落基地，而不包括配合耕地，不應適用104年5月13日農水保字第1030244431號函，對於農舍之坐落用地應包含配合耕地之見解，故訴願人於101年3月20日以買賣為原因，取得系爭農地之所有權移轉登記，應為有效。本件系爭農地僅係提供系爭農舍一之配合耕地，扣除其提供予系爭農舍一之配合耕地面積，已大於0.25公頃，應可解除套繪管制。倘訴願機關仍然不自為決定，可交由行政法院決定等語。

三、答辯及言詞辯論意旨略謂：

(一)本件係由訴願人提起課予義務訴願，請求彰化縣政府就訴願人於108年8月21日向答辯機關所提農地解除套繪申請，為核准之請求。然查：

1. 首先敘明者，答辯機關未於彰化縣政府前訴願決定(案號:109-101)所要求之2個月內為處分，非故意怠為處分，而係向上級機關函釋本件法令適用之函詢期間而延宕，而逾期未為處分，此從109年3月3日答辯機收受前訴願決定，經內部討論，答辯機關於同年5月5日開始行文彰化縣政府，彰化縣政府於同年5月12日

回文，答辯機關復於同年5月20日行文彰化縣政府，彰化縣政府於同年5月27日回文，同日答辯機關行文內政部營建署，同年6月18日再行文該署，內政部於同年6月29日函轉內政部地政司，內政部於同年7月8日函轉彰化縣政府，內政部營建署於同年7月8日函轉彰化縣政府，彰化縣政府於同年7月21日回文答辯機關，答辯機關於同年8月12日行文內政部，內政部於同年8月20日函轉彰化縣政府，彰化縣政府於同年8月27日回文答辯機關等函文(詳處分卷函文)，而訴願人係於同年8月28日向台中高等行政法院提起課予義務行政訴訟(109年度訴字第213號)之事實可得證明。復因答辯機關考量上開行政訴訟已由法院審理中，基於尊重行政法院之最後判斷決定權限，預計嗣該行政判決確定後，再本該確定判決意旨為處分。末因上開行政訴訟訴願人之訴，遭裁定駁回確定後，除由訴願人提起本件訴願外，答辯機關亦於109年12月3日以鹽鄉建字第1090017320號函做成否准處分(詳處分卷公文、下稱系爭處分)。

2. 既然答辯機關已針對訴願人108年8月21日申請案，做成否准處分，自無由訴願人提起課予義務訴願之訴願利益外，若訴願人變更課予義務訴願為撤銷訴願時，當可由彰化縣政府審查系爭處分之合法性，以期紛爭之解決。

(二) 縱然認為訴願人得變更為撤銷訴願請求，由彰化縣政府審查系爭處分之合法，然系爭處分之認事用法，並無違誤，訴願人之訴願，亦無理由：

1. 農發條例第18條第1項、第3項、第4項、第5項規定：「(第1項)本條例中華民國89年1月4日修正施行後取得農業用地之農民，無自用農舍而需興建者，經直轄市或縣(市)主管機關核定，於不影響農業生產

環境及農村發展，得申請以集村方式或在自有農業用地興建農舍。……（第3項）本條例中華民國89年1月4日修正施行前取得農業用地，且無自用農舍而需興建者，得依相關土地使用管制及建築法令規定，申請興建農舍。（第4項）第1項及前項農舍起造人應為該農舍坐落土地之所有權人；農舍應與其坐落用地併同移轉或併同設定抵押權；已申請興建農舍之農業用地不得重複申請。（第5項）前4項興建農舍之農民資格、最高樓地板面積、農舍建蔽率、容積率、最大基層建築面積與高度、許可條件、申請程序、興建方式、許可之撤銷或廢止及其他應遵行事項之辦法，由內政部會同中央主管機關定之。」次按興建農舍辦法第9條第2項第3款前段規定：「興建農舍應符合下列規定：……三、申請興建農舍之農業用地，其農舍用地面積不得超過該農業用地面積百分之10，扣除農舍用地面積後，供農業生產使用部分之農業經營用地應為完整區塊，且其面積不得低於該農業用地面積百分之90。」第12條第1項至第4項規定：「（第1項）直轄市、縣（市）主管建築機關於核發建造執照後，應造冊列管，同時將農舍坐落之地號及提供興建農舍之所有地號之清冊，送地政機關於土地登記簿上註記，並副知該府農業單位建檔列管。（第2項）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。（第3項）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。(第 4 項) 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。」上開興建農舍辦法，係內政部及農委會依據農發條例規定之授權，為辦理農業用地興建農舍所會銜訂頒細節性及執行性之法規命令，經核與農發條例規定意旨相符。由於農發條例 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，農發條例修正施行後，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，因農地移轉、分割，申請依變更使照程序刪除超出農舍用地與農業用地面積比例之部分農業用地；或有農業用地已依法變更為非農業用地之情形，興建農舍辦法爰增訂農業用地經套繪管制不得解除及其除外情形，俾利據以辦理。又規範已領有農舍使照之農業用地扣除超出規定比例之農業用地面積後，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 公頃者，再不當細分申請解除套繪，影響農業用地使用管制及農業生產效率（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）。已申請興建農舍領有使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，且依同條第 4 項規定，申請變更使照程序並解除套繪管制後，該農業用地面積仍達 0.25 公頃以上，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，致影響農業用地使用管制及農業生產效率。

2. 「二、……縱使得依本條例第 16 條規定辦理分割，若其為提供興建農舍之農業用地，按理應受本條例第 18 條第 4 項農舍應與其坐落用地併同移轉之限制，否則將產生徒有農舍卻無供農業經營用地之不合理現象。因此，無論以多筆相毗鄰農舍合併興建個別農舍，或以集村方式申請興建農舍，均應受此規定所規範，不應僅指農舍所坐落之該筆農業用地，先予敘明。三、至於農業發展條例 89 年修正施行前已興建完成之農舍，鑑於時空背景及所依據之法令不同，農舍與農地常有分屬不同人之情形，爰為避免農舍或農地所有權人無法處分其財產，如農舍與農地已分屬不同人時，得不受農業發展條例第 18 條第 4 項農舍應與其坐落用地併同移轉之限制，惟若農舍及提供興建農舍之農業用地仍同屬一人，則於未來移轉時，仍應受農業發展條例第 18 條第 4 項所規範。四、另依農業發展條例第 16 條第 3 款辦理分割之要件，所分割出非農舍實際坐落之土地，倘屬提供興建農舍之範圍，基於與農業經營不可分離意旨，仍應視為農舍之坐落用地，須依上開說明二辦理。」經農委會 104 年 5 月 13 日函釋在案，已明確解釋農發條例第 18 條第 4 項農舍之「坐落用地」不應侷限於農舍實際坐落之基地，且農發條例 89 年修正前許可興建之農舍，如農舍及提供興建農舍之農業用地仍屬同一人所有時，自應受現行農發條例第 18 條第 4 項併同移轉之限制。
3. 根據○○○○及○○○之建造執照及使用執照卷宗可知：
- (1)○○○○於 69 年 12 月 8 日以起造人名義向答辯機關申請自用農舍建造執照，建築地點為○○鄉○○段 000 地號（下稱系爭 000 地號埔鹽農地、即農舍坐落位置），基（耕）地面積即以取得第三人○○○

所有系爭埔鹽農地面積 735 平方公尺之同意，合併○○○○及○○○所共有○○鄉○○段 000 地號面積 6313 平方公尺之土地，並取得○○○同意，作為農舍及提供興建農舍之農業用地，面積 3891.5 平方公尺，其中建築面積為 117.26 平方公尺（一層樓、2 棟、1 戶），經答辯機關許可後發給建造執照（字號：彰鹽鄉建字第 0000 號），○○○○開始建築並於完成後，○○○○於 70 年 11 月 19 日向答辯機關申請使用執照，經答辯機關許可後發給使用執照（字號：彰鹽鄉建字第 0000 號）。

- (2)○○○於 70 年 9 月 29 日以起造人名義向答辯機關申請自用農舍建造執照，建築地點為系爭 000 地號埔鹽農地、即農舍坐落位置，基(耕)地面積為 11142 平方公尺，即以取得第三人○○○所有系爭埔鹽農地面積 735 平方公尺之同意，合併○○○所有○○鄉○○段○○○段 000 地號面積 10407 平方公尺之土地（重劃後為○○○段 000 地號、面積 9690.3 平方公尺土地、即訴願人申請解除套繪之土地），作為農舍及提供興建農舍之農業用地，其中建築面積為 212.2 平方公尺（一層樓、5 棟、1 戶），經答辯機關許可後發給建造執照（字號：彰鹽鄉建字第 0000 號），○○○開始建築並於完成後，○○○於 70 年 11 月 19 日向答辯機關申請使用執照，經答辯機關許可後發給使用執照（字號：彰鹽鄉建字第 0000 號）。
- (3)基上可知，於 70 年時，農舍及提供興建農舍之農業用地有同屬一人之情形，即其一，農舍所有人為○○○○，作為農舍及提供興建農舍之農業用地為○○○所有系爭 000 地號埔鹽農地及○○○○、○○○共有之系爭埔鹽○○段 000 地號農地；其二，農舍所有人為○○○，作為農舍及提供興建農舍之農

業用地為○○○所有系爭 000 地號埔鹽農地及○○○所有系爭○○鄉○○段○○○段 000 地號農地(重劃後為○○○段 000 地號農地),均屬於農發條例 89 年 1 月 4 日修正施行前,農舍及提供興建農舍之農業用地有同屬一人之情形,根據上開農委會 104 年 5 月 13 日函釋,於未來移轉時,仍應受農業發展條例第 18 條第 4 項所規範,即應受農舍應與其坐落用地併同移轉之限制。然在上開其二之情形,訴願人卻於 101 年 3 月 20 日買受登記取得系爭○○○段 000 地號農地全部,此節移轉已違反農業發展條例第 18 條第 4 項「農舍應與其坐落用地併同移轉」之強制規定,依民法第 71 條「法律行為,違反強制或禁止之規定者,無效。」之規定,應屬無效,且是自始、當然、絕對、確定的不生效力,訴願人自無從依此無效之系爭○○○段 000 地號農地所有權移轉登記而取得所有權並依所有人名義向答辯機關申請解除套繪,即無申請解除套繪之公法請求權,乃屬當然之論。

4. 本件系爭 000 地號埔鹽農地即農舍坐落位置,於 70 年間有○○○○及○○○各別所有之農舍,其中○○○○配合農舍興建之農地為系爭○○鄉○○段 000 地號土地,○○○配合興建農舍之農地為系爭○○鄉○○段○○○段 000 地號農地(重劃後為○○○段 000 地號農地),且各領有使用執照,業如前述。本件申請農地解除套繪管制,既然涉及 2 個不同所有人之農舍,自須就各別農舍審認農業用地解套繪管制之要件,確認是否符合興建農舍辦法第 9 條第 2 項第 3 款前段「農舍用地面積不得超過該農業用地面積 10%」之規定。然訴願人本件申請案,亦有忽略上情,逕認系爭○○○段 000 地號農地於扣除農舍之配合用地面積 1832.34

平方公尺後，就其餘 7857.96 平方公尺之土地，應解除套繪等語，即有疏漏及違誤。

- (三)從而，本件訴願人申請解除套繪管制，並不符合農發條例第 18 條第 4 項後段（應為中段）及興建農舍辦法第 12 條第 3 項第 3 款及第 4 項之規定，及據此農委會 104 年 5 月 13 日所為函釋，系爭處分並無違誤。另檢具高雄高等行政法院 90 年度訴字第 2077 號及最高行政法院 108 年判字第 591 號判決（附件），供彰化縣政府卓參。為此，請訴願機關駁回本件訴願，實感德便。
- (四)訴願人主張系爭 000 地號土地係於 101 年 3 月 20 日由訴願人以買賣為登記原因取得所有權，應適用農委會 91 年 4 月 17 日農企字第 0000010047 號函（下稱系爭函文），對於坐落用地僅限於農舍興建之坐落基地，而不包括配合耕地，不應適用 104 年 5 月 13 日農水保字第 1030244431 號函，對於農舍之坐落用地應包含配合耕地等語；另本案系爭土地之面積為 9690.3 平方公尺，且於 ○○鄉○○段 000 地號之土地面積為 685 平方公尺，而經測繪後，系爭土地提供與系爭農舍之基地面積為 1832.34 平方公尺，縱本案所涉系爭使用執照 0000 及 0000 號 2 農舍，如欲進行農業用地解除套繪管制，只須各個農舍悉符現行農發條例第 18 條第 4 項後段「已申請興建農舍之農業用地不得重複申請」、農業用地興建農舍辦法第 12 條第 3 項第 3 款「農舍用地面積與農業用地面積比例符合法令規定」、「該農業用地面積仍達 0.25 公頃以上」等要件，從而，本案系爭土地扣除「其提供與系爭農舍之法定基地面積」及「已申請興建農舍之農業用地其重複申請之面積」後，其餘超出規定比部分仍大於 0.25 公頃（計算式：9690.3 平方公尺-1832.34 平方公尺-685 平方公尺=7172.96 平方公尺）等語。
- (五)根據系爭函文，其主旨係針對有關農業發展條例及相關

配套法案於 89 年 1 月 26 日公布施行前，以多筆農地合併計算基地面積興建農舍，但配合申請興建農舍之農地業已移轉他人，則該農舍及其坐落之農地可否併同移轉之問題，顯然並非在於解釋農發條例第 18 條第 4 項農舍應與其坐落用地併同移轉之條文中，所謂坐落用地僅限於農舍興建之坐落基地，而不含配合耕地。另依系爭函文說明二記載：本案去(九十)年六月二十九日本會召開「續商都市計畫漁塭區等是否視同農業區暨其他農業用地作農業使用證明核發相關事宜會議」案由三，經本會 91 年 4 月 3 日邀及相關機關會商結論，前揭案由三會議記錄所為修正為「…所稱坐落用地應僅限於農舍興建之坐落基地…」等語可知，所謂坐落用地應僅限於農舍興建之坐落基地，僅係上開會議記錄結論，並無證據證明該結論經農委會形成公文而對相關機關行文產生拘束力，此從說明二(一)及(二)，係針對上開結論據以認定如何核發農業用地作農業使用證明書或耕地符合使用管制證明書之結論可得證明。因此，訴願人上開主張及所引用系爭函文之臺灣高等法院高雄分院 108 年重上字第 51 號民事判決，均有誤解系爭函文之處，復因上開民事判決僅為個案，並不影響農發條例第 18 條第 4 項農舍應與其坐落用地併同移轉之條文中，所謂坐落用地應包含農舍實際坐落之土地，及與農業經營不可分離之配合耕地之解釋，應屬當然，否則，農委會 104 年 5 月 13 日農水保字第 1030244431 號函當會有廢止或不再適用系爭函文之明文，即因無廢止或不再適用系爭函文之明文，則農委會 104 年 5 月 13 日農水保字第 1030244431 號函函文內容，應乃對前述農發條例第 18 條第 4 項坐落用地解釋之確認，而非變更系爭函文，故訴願人此節主張應不足採。

(六)興建農舍辦法第 9 條第 2 項第 3 款前段規定：「興建農舍

應符合下列規定：……三、申請興建農舍之農業用地，其農舍用地面積不得超過該農業用地面積百分之10，扣除農舍用地面積後，供農業生產使用部分之農業經營用地應為完整區塊，且其面積不得低於該農業用地面積百分之90。」第12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：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。」經查：

1. 根據訴願答辯一狀針對○○○○及○○○之建造執照及使用執照卷宗所為相關說明可知，○○○○所有坐落在系爭000地號埔鹽農地之農舍用地面積為117.26平方公尺，○○○所有坐落在系爭000地號埔鹽農地之農舍面積為212.2平方公尺，故系爭000地號埔鹽農地有坐落○○○○及○○○所有之2間農舍；另○○○○所有系爭農舍之配合耕地為○○鄉○○段000地號土地面積6313平方公尺中之3156.5平方公尺，另○○○所有系爭農舍之配合耕地為○○鄉○○段○○○段000地號面積10407平方公尺之土地(重劃後為○○○段000地號、面積9690.3平方公尺土地、即訴願人申請解除套繪之系爭土地)，先予敘明。
2. 根據訴願人108年8月21日申請書記載「有關申請人所有之土地(地號：○○鄉○○○段0000-0000)面積為9690.3平方公尺，欲向貴所申請解除套繪，因該土地係貴所於民國70年11月20日鹽鄉建字第0000號農舍基地(地上物建號：○○段00000)，其農舍興建於○○鄉○○段000地號土地其面積為685平方公尺(民國83年02月22日登記逕為分割後)，申請人欲於○○鄉○○○段0000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00000建物之法定

空地(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 0000 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法令面積，建請貴所准予解除套繪以便申請人向彰化縣地政機關申請塗銷註記。」等語可知，訴願人除將系爭土地 9690.3 平方公尺中之 1832.34 平方公尺土地，連同系爭 000 地號埔鹽土地全部面積 685 平方公尺作為○○○所有農舍之農業用地，其結果將導致○○○所有坐落在系爭 000 地號埔鹽農地上之農舍，無何農舍坐落基地之農業用地可資附麗，此乃系爭 000 地號埔鹽土地全部面積 685 平方公尺，已全部作為○○○所有農舍之農業用地使然，即結果將造成同樣坐落在系爭 000 地號埔鹽農地上之○○○所有農舍與○○○所有農舍，系爭 000 地號土地全部面積均歸○○○所有農舍之農業用地，○○○所有農舍所坐落之系爭 000 地號埔鹽農地非屬其農舍之農業用地之荒謬現象，此亦為答辯機關認為本件申請農地解除套繪管制，既然涉及 2 個不同所有人之農舍，自須就各別農舍審認農業用地解套繪管制之要件，然訴願人本件申請案，有忽略上情，逕認系爭○○○段 000 地號農地於扣除農舍之配合用地面積 1832.34 平方公尺後，就其餘 7857.96 平方公尺之土地，應解除套繪等語，即有疏漏及違誤之處

(七)系爭農地未與系爭農舍一之坐落地 000 地號併同移轉，已違反農業發展條例第 18 條第 4 項所定農舍應與其坐落用地併同移轉之強制規定，應屬無效，故訴願人非所有權人，並無權申請解除套繪管制。

(八)本件 000 地號上有系爭農舍一及系爭農舍二，是否可將

000 地號面積全部納入系爭農地併計農業用地面積 0.25 公頃，亦有疑義。

(九)上開 000 地號為系爭農舍一及系爭農舍二之坐落用地，並未達 0.25 公頃，89 年前系爭農舍一與系爭農地均係相同的所有權人。

(十)系爭農舍一及系爭農舍二，均使用 000 地號 735 平方公尺（重測前面積），係重複套繪等語。

四、相關單位列席說明略以：

(一)本縣彰化地政事務所：

系爭農地係系爭農舍一之配合耕地，訴願人係於 101 年 3 月 20 日以買賣為原因，取得系爭農地之所有權移轉登記，當時並無 104 年 5 月 13 日農水保字第 1030244431 號函，對於農舍之坐落用地應包含配合耕地之見解，且系爭農地上之土地謄本並無加註「已提供興建農舍」、「未經解除套繪管制不得辦理分割」等相關註記，故系爭登記買賣應為有效。

(二)本府地政處：

依內政部（90）台內地字第 9068423 號函釋意旨，農發條例第 18 條第 4 項所稱「坐落用地」，指農舍所坐落之該筆土地。90 年至 104 年 5 月 13 日農水保字第 1030244431 號函公布前之期間，應依前函釋意旨辦理。

(三)本府建設處：

依農業用地興建農舍辦法第 12 條規定，申請解除套繪管制後，該農業用地及農舍坐落地，均須達 0.25 公頃以上，始得為之。

理由

一、按「(第 1 項)人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。(第 2 項)前項期間，法令未規定者，自機關受理申請之日起為 2 個月。」、「(第 1 項)對於依第 2 條第 1

項提起之訴願，受理訴願機關認為有理由者，應指定相當期間，命應作為之機關速為一定之處分。(第2項)受理訴願機關未為前項決定前，應作為之機關已為行政處分者，受理訴願機關應認訴願為無理由，以決定駁回之。」訴願法第2條、第82條分別定有明文。

二、次按「自程序之保障及訴訟經濟之觀點，訴願法第82條第2項所謂『應作為之機關已為行政處分』，係指有利於訴願人之處分而言，至全部或部分拒絕當事人申請之處分，應不包括在內。故於訴願決定作成前，應作為之處分機關已作成之行政處分非全部有利於訴願人時，無須要求訴願人對於該處分重為訴願，訴願機關應續行訴願程序，對嗣後所為之行政處分併為實體審查，如逕依訴願法第82條第2項規定駁回，並非適法。」最高行政法院101年度2月份庭長法官聯席會議決議意旨參照。

三、查本件訴願人前於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其中7875.96平方公尺解除套繪管制，原處分機關以108年9月9日鹽鄉建字第1080011924號函復訴願人，訴願人不服上開108年9月9日函提起訴願，經本府依法審議，以109年3月3日府法訴字第1080420940號訴願決定書作成「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」之決定。訴願人認原處分機關已逾上開訴願決定所定2個月期限仍未為適法之處分，係消極不作為，於109年11月18日向原處分機關提起課予義務訴願。嗣原處分機關以109年12月3日鹽鄉建字第1090017320號函駁回訴願人之申請（下稱原處分），其函復略以：「……本案經查不符農業發展條例第18條第4項及農業用地興建農舍辦法第9條第2項第3款、第12條第3項第3款及第4項之規定，應予駁回。……」依前開最高行政法院101年度2月份庭長法官聯席會議決議意旨，因上開函復處分非有利於訴願人，應續行訴願程序，爰續對此處分併為實體審查。

四、卷查，本件000地號土地上共興建有系爭農舍一及系爭農舍二，其中系爭農舍一之配合耕地為系爭農地（即○○鄉○○

○段 000 地號土地)，該系爭農地於 101 年 3 月 20 日以買賣為原因移轉登記予訴願人，訴願人於 108 年 8 月 21 日向原處分機關申請就系爭農地其中 7857.96 平方公尺解除套繪管制。原處分機關依行政院農業委員會 104 年 5 月 13 日農水保字第 1030244431 號函釋，認系爭農地移轉登記予訴願人已違反農業發展條例第 18 條第 4 項所定「農舍應與其坐落用地併同移轉」之強制規定，應屬無效，訴願人無從依所有人名義申請解除套繪，及旨案涉及 2 個不同所有人之農舍，自須個別農舍審認農業用地解除套繪管制之要件等為由，而以原處分駁回訴願人之申請。準此，本件爭點厥為：系爭農地於 101 年 3 月 20 日以買賣為原因移轉登記予訴願人（下稱系爭登記），是否有效？又本件訴願人申請就系爭農地其中 7857.96 平方公尺解除套繪管制，是否符合解除套繪管制之法定要件？茲就上述爭點分論如次。

五、系爭登記係於 101 年 3 月 20 日辦理登記完畢，不受行政院農業委員會 104 年 5 月 13 日農水保字第 1030244431 號函釋之影響，亦未違反農業發展條例第 18 條第 4 項規定，應為有效：

(一)按農業發展條例第 18 條第 4 項中段規定：「農舍應與其坐落用地併同移轉或併同設定抵押權。」核其立法意旨，在於避免農舍與其坐落用地分屬不同所有權人，引發利用及產權紛爭問題。又按農業發展條例第 18 條第 4 項中段所稱「坐落用地」之定義，前經行政院農業委員會（下稱農委會）以 91 年 4 月 17 日農企字第 0000010047 號函釋略以：「鑒於農業發展條例暨相關配套法案於 89 年 1 月 26 日公布施行前，對合併計算農舍建蔽率之配合耕地並未限制移轉，且農業發展條例第 18 條第 4 項僅規範『農舍應與其坐落用地併同移轉或併同設定抵押權』，所稱『坐落用地』應僅限於該農舍『興建』之坐落基地」。嗣農委會以 104 年 5 月 13 日農水保字第 1030244431 號函釋（下稱系爭函釋），就農業發展條例第 18 條第 4 項中段規定所稱「坐落用地」之認定，則變更見解認：「二、本會 103 年 11 月 27 日農授

水保字第 1030237929 號函已敘明農業發展條例 89 年 1 月 28 日修正施行後依其規定及農業用地興建農舍辦法所申請興建農舍之農業用地，縱使得依本條例第 16 條規定辦理分割，若其為提供興建農舍之農業用地，按理應受本條例第 18 條第 4 項農舍應與所坐落用地併同移轉之限制，否則將產生徒有農舍卻無供農業經營用地之不合理現象。因此，無論以多筆相毗鄰農地合併興建個別農舍，或以集村方式申請興建之農舍，提供興建農舍之農業用地均應受此規範，不應僅指農舍所坐落之該筆農業用地，先予敘明。三、至於農業發展條例 89 年修正施行前已興建完成之農舍，鑑於時空背景及所依據之法令不同，農舍與農地常有分屬不同人之情形，爰為避免農舍或農地所有權人無法處分其財產，如農舍與農地已分屬不同人時，得不受農業發展條例第 18 條第 4 項農舍應與其坐落用地併同移轉之限制，惟若農舍及提供興建農舍之農業用地仍同屬一人，則未來移轉時，仍應受農業發展條例第 18 條第 4 項所規範。四、另依農業發展條例第 16 條第 1 項第 3 款辦理分割之案件，所分割出非農舍實際坐落之土地，倘屬提供興建農舍之範圍，基於與農業經營不可分離意旨，仍應視為農舍之坐落用地，須依上開說明二辦理。五、綜上所述，90 年農業發展條例修正時，未能預見後續執行面所新增之興建類型，如集村農舍或早期以多筆相毗鄰土地合併申請之態樣等，本會 90 年 1 月 29 日（90）農企字第 900100446 號函不可謂之錯誤，然為避免上述徒有農舍卻無供農業經營用地之不合理現象持續發生，有關農舍坐落用地之認定，請依本函之見解辦理，本會 90 年 1 月 29 日（90）農企字第 900100446 號函不再適用。」

- (二)依上開規定及函釋可知，農委會關於農業發展條例第 18 條第 4 項中段所規定之「坐落用地」認定，於 104 年 5 月 13 日前，於解釋上僅限於農舍興建之坐落基地，而不包括合併計算農舍建蔽率之「配合耕地」；於 104 年 5 月 13 日後，就「坐落用地」之認定，方變更為無論以多筆相毗鄰

農地合併興建個別農舍，或以集村方式申請興建之農舍，提供興建農舍之農業用地均應受農業發展條例第 18 條第 4 項中段所規定農舍應與其坐落用地併同移轉之規定所規範，且該「坐落用地」不僅指農舍所坐落之該筆農業用地，亦包括合併計算農舍建蔽率之「配合耕地」(臺灣屏東地方法院 107 年度重訴字第 98 號民事判決、臺灣高等法院高雄分院 108 年重上字第 51 號民事判決意旨參照)。

(三)經查，系爭農舍一係坐落於○○鄉○○段 000 地號，而非坐落於系爭農地，系爭農地僅為系爭農舍一之配合耕地，此有原處分機關核發之系爭農舍一建築執照、使用執照及系爭農地之土地登記謄本在卷可稽。準此，系爭農地僅係供合併計算系爭農舍一建蔽率之「配合耕地」，並非系爭農舍一興建之「坐落基地」，先予敘明。

(四)第查，系爭農舍一建造完成後，訴願人於 101 年 2 月 29 日買受系爭農地，並於 101 年 3 月 20 日以買賣為原因，取得系爭農地之所有權移轉登記，此有該系爭農地之土地登記謄本在卷足稽。堪認訴願人就系爭農地取得所有權移轉登記時，係於農委會以 104 年 5 月 13 日系爭函釋變更農業發展條例第 18 條第 4 項中段關於「坐落用地」之認定前所為，而依農委會 91 年 4 月 17 日農企字第 0000010047 號函釋意旨，農業發展條例第 18 條第 4 項所稱「坐落用地」應僅限於該農舍「興建」之「坐落基地」，而不含配合耕地。嗣於 104 年 5 月 13 日系爭函釋作成時，系爭農舍一與系爭農地已分屬不同人所有，依據系爭函釋說明三意旨，應不受農業發展條例第 18 條第 4 項所規定農舍應與其坐落用地併同移轉之限制，自無違反農業發展條例第 18 條第 4 項中段規定之問題，系爭登記應屬有效。

(五)復按「行政主管機關就行政法規所為之釋示，係闡明法規之原意，固應自法規生效之日起有其適用。惟在後之釋示如與在前之釋示不一致時，在前之釋示並非當然錯誤，於後釋示發布前，依前釋示所為之行政處分已確定者，除前釋示確有違法之情形外，為維持法律秩序之安定，應不受

後釋示之影響。」司法院釋字第 287 號解釋足資參照。查農委會 104 年 5 月 13 日之系爭函釋說明五已闡明，該會過去之函釋不可謂之錯誤，然為避免徒有農舍卻無供農業經營用地之不合理現象持續發生，爰以系爭函釋變更見解。準此，本件農委會在之前之釋示既非當然錯誤，依司法院釋字第 287 號解釋意旨，因本件 101 年 3 月 20 日之系爭登記既已確定，為維持法律秩序之安定，自不受農委會 104 年 5 月 13 日系爭函釋之影響，系爭登記仍為有效。

(六)末查，原處分機關雖另檢具高雄高等行政法院 90 年度訴字第 2077 號判決，主張系爭登記應屬無效云云。惟查，該判決所依據之事實，係屬「農舍」與其「坐落用地」未併同移轉之情形，而與本案係「農舍」與其「配合耕地」未併同移轉之情形，並不相同，自無從比附援引，併此敘明。

(七)綜上，原處分機關僅依農委會 104 年 5 月 13 日之系爭函釋，遽認系爭農地之移轉已違反農業發展條例第 18 條第 4 項所定農舍應與其坐落用地併同移轉之強制規定，應屬無效，訴願人無從依所有權人名義申請解除套繪，而以原處分駁回訴願人解除系爭農地套繪管制之申請一節，其所憑理由核有違誤，原處分難謂無瑕疵。

六、本件訴願人申請就系爭農地其中 7857.96 平方公尺解除套繪管制，惟因系爭農舍一所坐落之○○鄉○○段 000 地號土地面積未達 0.25 公頃，仍不符解除套繪管制之法定要件：

(一)按農業發展條例第 18 條第 1 項、第 3 項、第 4 項、第 5 項規定：「(第 1 項)本條例中華民國 89 年 1 月 4 日修正施行後取得農業用地之農民，無自用農舍而需興建者，經直轄市或縣(市)主管機關核定，於不影響農業生產環境及農村發展，得申請以集村方式或在自有農業用地興建農舍。……(第 3 項)本條例中華民國 89 年 1 月 4 日修正施行前取得農業用地，且無自用農舍而需興建者，得依相關土地使用管制及建築法令規定，申請興建農舍。(第 4 項)第 1 項及前項農舍起造人應為該農舍坐落土地之所有權人；農舍應與其坐落用地併同移轉或併同設定抵押權；已

申請興建農舍之農業用地不得重複申請。(第5項)前4項興建農舍之農民資格、最高樓地板面積、農舍建蔽率、容積率、最大基層建築面積與高度、許可條件、申請程序、興建方式、許可之撤銷或廢止及其他應遵行事項之辦法，由內政部會同中央主管機關定之。」

- (二)次按農業用地興建農舍辦法第2條第1項第3款前段規定：「依本條例第18條第1項規定申請興建農舍之申請人應為農民，且其資格應符合下列條件，並經直轄市、縣(市)主管機關核定：……三、申請興建農舍之該筆農業用地面積不得小於0.25公頃。……」第9條第2項第3款前段規定：「興建農舍應符合下列規定：……三、申請興建農舍之農業用地，其農舍用地面積不得超過該農業用地面積百分之10，扣除農舍用地面積後，供農業生產使用部分之農業經營用地應為完整區塊，且其面積不得低於該農業用地面積百分之90。……」第12條規定：「(第1項)直轄市、縣(市)主管建築機關於核發建造執照後，應造冊列管，同時將農舍坐落之地號及提供興建農舍之所有地號之清冊，送地政機關於土地登記簿上註記，並副知該府農業單位建檔列管。(第2項)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。(第3項)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：……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。(第4項)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。(第5項)第3項農業用地經解除套繪管制，或原領得之農舍建造執照已逾期失其效力經申請解除套繪管制者，直轄市、縣(市)主管建築機關應將農舍坐落之地號、

提供興建農舍之所有地號及解除套繪管制之所有地號清冊，囑託地政機關塗銷第 1 項之註記登記。」

(三)復按內政部營建署 101 年 5 月 24 日營署建管字第 1010027469 號函略以：「查本署 101 年 4 月 16 日營署建管字第 1012907912 號函附『研商農業用地申請解除套繪，得否逕由擬解除套繪土地所有權人提出並免取得該使用執照之其他部分土地所有權人同意書疑義案』會議紀錄，於結論二引述行政院農業委員會書面意見略以：『一、興建農舍後之農業用地，得辦理解除套繪註記之原則，應符合最小農業經營合理規模，無論農業發展條例修法前或修法後取得農業用地興建農舍，爰若未符合農舍與農業經營面積 1 比 9 比例，且達 0.25 公頃以上，不應同意解除套繪管制……』在案……」內政部營建署 102 年 10 月 7 日營署建管字第 1020060633 號函略以：「農業用地興建農舍辦法第 12 條第 3 項：『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：……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。』係針對已興建農舍之農業用地所為之管制事件，是不論取得農業用地時點在本條例（農業發展條例）修正前、後，申請興建農舍時點在本辦法修正前、後，均應依本辦法第 12 條規定辦理。」。

(四)再按「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，致影響農業用地使用管制及農業生產效率。……本件陳○○前於 69 年間，取得其餘共有人出具之土地使用權同意書，以其共有之○○小段 2 地號等 8 筆土地應有部分及其單獨所有之○○段 867 地號土地為建築基地，向被上訴人申請建造系爭農舍（面積 116.1 平方公尺），空地比為 10:0.46，其就系爭 9 筆基地應有部分面積共 2,497.83 平方公尺，小於 0.25 公頃，雖經重測、重劃及裁判分割後，其分得系爭農舍所坐落之○○段 4-5 地號土地（486 平方公尺），加計其單獨所有之○○段 500 地號土地（2,200 平方公尺），面積已大於 0.25 公頃，惟因系爭農舍所坐落之○○段 4-5 地號土地面積僅 486 平方公尺，未達 0.25 公頃，仍不符合上開解除套繪管制之要件。」最高行政法院 106 年判字第 364 號判決意旨參照。

- (五)卷查，本件訴願人申請就系爭農地其中 7857.96 平方公尺解除套繪管制，而系爭農地為系爭農舍一之配合耕地，雖系爭農舍一於 70 年間興建完成，係於農業用地興建農舍辦法 90 年 4 月 26 日訂定發布前即已興建完成，惟依內政部營建署函 102 年 10 月 7 日營署建管字第 1020060633 號函釋意旨，訴願人申請就系爭農地解除套繪管制，仍應依農業用地興建農舍辦法第 12 條規定檢討辦理。又依該辦法第 12 條第 3 項第 3 款及第 4 項規定：「(第 3 項)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：……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。(第 4 項)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。」已明定須農舍坐落該筆農

業用地面積大於 0.25 公頃，始得免經其他土地所有權人之同意，申請解除套繪管制。復參酌最高行政法院 106 年判字第 364 號判決意旨，亦指出須申請解除套繪管制後，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。經查，本件系爭農舍一坐落用地 000 地號（面積 685 平方公尺），加計訴願人主張將系爭農地測繪出 1832.34 平方公尺作為系爭農舍一之法定空地，面積雖已大於 0.25 公頃，惟因系爭農舍一所坐落之 000 地號土地面積僅 685 平方公尺，未達 0.25 公頃，揆諸上開法令及判決意旨，仍不符合解除套繪管制之要件。

七、綜上所述，原處分機關認系爭農地移轉登記予訴願人已違反農業發展條例第 18 條第 4 項所定「農舍應與其坐落用地併同移轉」之強制規定，應屬無效，訴願人無從依所有人名義申請解除套繪，而以原處分駁回訴願人之申請，其所憑理由固屬不當。然本件依農業用地興建農舍辦法第 12 條第 3 項第 3 款、第 4 項規定及最高行政法院 106 年判字第 364 號判決意旨，訴願人申請就系爭農地解除套繪管制，仍不符解除套繪管制之法定要件，故駁回訴願人申請之結論並無二致。從而，依訴願法第 79 條第 2 項規定：「原行政處分所憑理由雖屬不當，但依其他理由認為正當者，應以訴願為無理由。」原處分仍應予維持。

八、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 2 項規定，決定如主文。

訴願審議委員

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 蕭淑芬
委員 王韻茹
委員 周兆昱
委員 王育琦
委員 黃耀南
委員 黃美玲

中 華 民 國 1 1 0 年 3 月 1 1 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）