臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
113年度訴字第280號
民國114年8月6日辯論終結

原　　告　張國揚

　　張德生

被　　告　彰化縣田中地政事務所

代　表　人　劉玉株
訴訟代理人　蕭塘琳
　　盧凌志

上列當事人間因陳情事件，原告不服彰化縣政府中華民國113年9月19日府行訴字第1130253415號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

本件原共同原告林月女於起訴後，已於民國114年8月1日具狀就自己起訴部分撤回起訴，經被告於言詞辯論期日已陳明同意在卷，有卷附原告林月女提出之撤回書狀、本院送達證書及言詞辯論筆錄在卷可憑（分見本院卷第647、653、658頁），於法核無不合，則本件訴訟關於共同原告林月女訴部分，其訴訟繫屬已消滅，本院自毋須再為裁判。

貳、實體事項：

一、事實概要：

㈠原告與訴外人卓岳榮等人原共有之坐落彰化縣社頭鄉社興段767地號土地（下稱系爭土地），因卓岳榮訴請臺灣彰化地方法院為第一審判決准予分割後，為臺灣高等法院臺中分院（下稱臺中高分院）以109年度上字第300號民事判決以原判決採用分割方法不當予以廢棄，另定分割方法准予分割，並據最高法院112年度台上字第792號民事裁定確定在案。

㈡嗣由系爭土地原共有人卓岳榮及吳曾秀梅等人於112年8月22日提起申請書檢附歷審民事裁判書及判決確定證明書等文件向被告辦理判決分割登記，並經被告於112年10月6日辦畢分割登記，並通知原告收悉。原告未就該分割登記處分提起訴願，而於113年5月27日提出聲明函（下稱系爭聲明函）載謂：系爭土地迄今仍受套繪管制，被告受理分割登記，違反內政部105年4月27日台內營字第1050804906號令（下稱105年4月27日令）符合行政程序法第111條第6款規定之行政處分無效情形，為此依行政程序法第159條第1項、第117條前段及第118條前段等規定，申請被告作成撤銷原登記處分之行政處分等意旨。經被告以113年6月3日中地一字第1130002366號函（下稱113年6月3日函）復略以：系爭土地已經前揭臺中高分院民事判決及最高法院112年度台上字第792號民事裁定准予分割，而經申請人檢具判決確定證明書等書件辦理分割登記，並援引土地法第43條及土地登記規則第7條規定據為不同意依原告陳情撤銷（塗銷）原登記處分。原告不服，提起訴願，經彰化縣政府以113年9月19日府行訴字第1130253415號訴願決定（下稱訴願決定）不受理。原告仍不服，遂向本院提起本件訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠依行政程序法第159條、第160條、第161條規定，內政部105年4月27日令對被告有拘束效力。依最高行政法院99年度10月份第1次庭長法官聯席會議意旨：不動產物權，依法律行為而取得、設定、喪失及變更者，依民法第758條第1項規定係採登記生效主義，登記機關就土地登記之申請依法審查後

登載於登記簿上，發生不動產物權變動之效果，無須另為執行之行為，性質爲形成處分。依最高行政法院106年度判字第492號判決意旨：上級機關或長官對下級機關或屬官為統一解釋法令、認定事實及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準之行政規則，雖非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定，然依行政程序法第6條規定，行政機關依其行政規則，經由長期之慣行，透過平等原則之作用，產生外部效力，對行政機關產生拘束作用，行政行為如違反該行政規則，亦屬違法。依改制前行政法院56年判字第97號判例意旨：土地登記之內容雖屬私權事項，但地政機關之登記行為或拒絕登記，仍屬行政行為，若人民請求更正基地分割登記即變更原土地登記之內容，經官署通知予以拒絕，此項拒絕通知，係消極之行政處分，若人民不服，自得提起行政爭訟，受理訴願之機關應就該項拒絕請求之原處分是否合法適當，予以審查決定。依司法院釋字第423號解釋意旨：行政處分係指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為，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。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如仍有後續處分行為或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。

㈡依照農業用地興建農舍辦法第12條第2項規定，主管機關對農舍所在地號及相關農業用地施行套繪管制，解除套繪管制須符合法定要件，經解除後地政機關方得塗銷登記，否則不得辦理分割，被告未確認主管機關是否已解除套繪管制即逕行辦理分割登記顯與該條項規定相抵觸。再依照內政部105年4月27日令，即便有法院確定判決允許分割，仍應先依同辦法第12條第2項規定辦理，且該令依照中央法規標準法第11條規定，對下級機關具有拘束力，被告未依主管機關命令

執行，顯已違反主管中央機關之明確規範，而構成違法行政行為。是被告113年6月3日函及訴願決定均違法等語。

㈢聲明：

1.被告113年6月3日函及訴願決定均撤銷。

2.被告應將坐落系爭土地以112年10月6日田資字第41700分割登記處分，作成撤銷之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠按農業用地興建農舍辦法第12條第2項、農業發展條例第3條第1項第10款、土地法第43條、土地登記規則第7條規定、法務部103年7月7日法律字第00000000000號及108年6月26日法律字第00000000000號函釋意旨，所謂「效力發生時」在不動產裁判分割時，因法院所為之判決係形成判決，故於判決確定時即生分割效力，各共有人不待登記或交付即取得分得部分之單獨所有權。又分割共有物之判決對於當事人以外一切第三人均有效力，從而，當事人據此分割共有物訴訟之確定決定向地政機關申請辦理不動產登記，地政機關自應受拘束，並應按土地登記規則等相關規定辦理。

㈡本案係臺中高分院函詢系爭土地套繪管制可否依農舍管制之同意使用範圍線申請土地分割，且該土地屬社頭鄉都市計畫農業區，其分割應無限制，惟其土地已提供興建農舍在案，依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：如依農舍管制之同意使用範圍線辦理土地分割後，農舍坐落面積與原申請之彰化縣工務局（82）彰工管使字第42138號使用執照同意面積相符，是否須受上開規定限制，被告不敢擅專。故被告以109年12月25日中地二字第0000000000號函請彰化縣政府釋疑，經該府以110年1月7日府建管字第0000000000號函復被告：系爭土地領有彰化縣政府核發之（82）彰工管使字第42138號使用執照，且依據竣工圖說所示，本案套繪管制範圍（編號A）面積1884.6公尺，其餘部分（編號B）係保留地面積，非前開使用執照套繪管制範圍，分割後同意使用界線內之土地係套繪管制範

圍，應維持套繪管制，未經解除套繪不得辦理分割，其餘部分土地則解除套繪管制，可辦理分割。被告乃將該分割方案送臺中高分院依法判決土地分割。又本案已於112年10月6日登記完畢，按土地法第43條、土地登記規則第7條規定該登記有絕對效力，除另有規定外，非經法院判決塗銷確定，登記機關不得為塗銷登記。是以被告113年6月3日函並無違誤等語。

㈢聲明：原告之訴駁回。

四、本院判斷：

㈠查系爭土地前經臺中高分院109年度上字第300號民事判決廢棄第一審判決，改定分割方法准予原物分割，而經最高法院112年度台上字第792號民事裁定駁回上訴確定後，由上開判決當事人即原共有人卓岳榮與吳曾秀梅檢具相關書件申請分割登記，經被告於112年10月6日作成原登記處分准予按上開民事確定判決所示分割方法辦竣分割登記在案；原告收悉被告通知領取分割登記後之土地所有權狀未予置理，而於113年5月27日提出系爭聲明函載謂：原登記處分違法無效，依據行政程序法第117條前段、第118條前段及第159條第1項等規定申請被告作成撤銷原登記處分之行政處分等意旨，經被告以113年6月3日函復不予同意之意旨，原告不服被告113年6月3日函提起訴願，經訴願決定不受理等情，有卷附臺灣彰化地方法院民事判決（見本院卷第183至200頁）、臺中高分院109年度上字第300號民事判決（見本院卷第201至228頁）、最高法院112年度台上字第792號民事裁定（見本院卷第229至230頁）、民事判決確定證明書（見本院卷第231頁）、卓岳榮與吳曾秀梅所提土地複丈及標示變更登記申請書（見本院卷第175至179頁）、系爭土地辦理分割登記前後之地籍異動索引明細表（併本院卷外放）、原告之系爭聲明函（見本院卷第239至240頁）、被告113年6月3日函（見本院卷第159頁）及訴願決定（見本院卷第87至97頁）等件可稽。

㈡按行政程序法第117條規定：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第119條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」第118條規定：「違法行政處分經撤銷後，溯及既往失其效力。但為維護公益或為避免受益人財產上之損失，為撤銷之機關得另定失其效力之日期。」第159條規定：「（第1項）本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。（第2項）行政規則包括下列各款之規定：一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」

㈢關於原告主張其依據前引行政程序法各該規定享有申請被告作成撤銷原登記處分之公法上請求權乙節：

1.觀諸行政程序法第117條規定之意旨，足見係賦予原處分機關或其上級機關於違法行政處分經過法定救濟期間後，仍享有撤銷之權限。至於人民主張行政機關授予他人利益之行政處分違法損害其權益者，必須於法定救濟期間內先行對原處分提起訴願後，再循序提起撤銷訴訟救濟，並無賦予人民得逕依行政程序法第117條規定，申請原處分機關行使撤銷權之公法上請求權至明。是以，人民依該規定申請原處分機關撤銷違法行政處分者，在性質上僅是促使行政機關發動法定撤銷權，不能因行政機關未採納其意見行使撤銷權，係違法損其權利或法律上利益（最高行政法院96年度判字第1735號、103年度判字第696號、108年度上字第986號、109年度判字第135號等判決意旨參照）。

2.再者，行政程序法第118條係違法行政處分撤銷後效力之規定，而第159條係對行政規則之定義及種類為規定，均不能作為人民得申請原處分機關或上級機關撤銷違法行政處分之權源依據。

3.是故，本件原告以書面載明依據行政程序法第117條前段、第118條前段及第159條第1項等規定，向被告申請撤銷原登記處分，性質上僅係促請被告行使職權撤銷原登記處分，並非屬行使公法上之申請權利，自與行政訴訟法第5條所稱「依法申請之案件」有間，被告以113年6月3日函敘明系爭土地業據法院民事判決分割確定，並援引土地法第43條及土地登記規則第7條之規定等語，回復不予採納之意旨，亦不能認定係對於原告依法申請案件所為之否准處分。則原告主張其得依上開行政訴訟法相關規定申請被告作成撤銷原登記處分之行政處分，於法自非有據。

㈣關於原告主張系爭土地上興建農舍經管制套繪，尚未解除套繪不得辦理分割，被告作成原登記處分准予按民事確定判決辦理分割係屬違法部分，茲附帶論述如次：

1.按農業發展條例第18條規定：「（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2項）前項農業用地應確供農業使用；其在自有農業用地興建農舍滿5年始得移轉。但因繼承或法院拍賣而移轉者，不在此限。（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。本條例中華民國89年1月4日修正施行前共有耕地，而於本條例中華民國89年1月4日修正施行後分割為單獨所有，且無自用農舍而需興建者，亦同。（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。……。」內政部與改制前行政院農業委員會（112年8月1日改制為農業部，下稱農委會）依農業發展條例第18條第5項授權會銜訂定之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。」上開農業用地興建農舍辦法相關規定，係內政部與農委會依據法律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，核與母法之規範意旨相符，自得予援用。

2.鑑於農業用地自農業發展條例修正施行開放自由買賣及有條件分割，先前供作申請興建農舍之農業用地經依規定分割、移轉，或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。再依農業用地興建農舍辦法第2條第1項第3款明定申請興建農舍之該筆農業用地面積不得小於0.25公頃，則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。故農業用地上興建農舍經套繪管制者，其套繪管制範圍外之保留地面積，如分割後原同意作為建築農舍基地使用界線內之土地面積部分，仍能符合規定要件，且維持套繪管制者，當無不許共有人起訴請求法院判決，且法院確定終局判決所定之分割方案亦無牴觸上開規定及原則者，地政機關准予當事人申請，按確定終局判決辦理分割登記，自符合規範目的，無違法損害其他土地共有人權益之情形，自屬適法有據。

3.經核臺中高分院審理109年度上字第300號分割共有物事件時，就原告張國揚於該民事上訴案件本於視同上訴人地位主張系爭土地上有興建農舍，未解除套繪不能分割乙節，

業據於判決敘述：⑴農業用地興建農舍辦法第12條第2項之規範目的既在確保農舍用地面積不超過農地面積10%，並避免農舍與農業用地分由不同人所有之弊害，其農舍套繪管制而不得分割之限制，自以為達成此目的而將已興建農舍並著色標示為套繪管制之農業用地範圍為限，非著色標示之套繪範圍外共有農業用地，無從禁止其分割，否則共有農業用地僅部分土地因興建農舍遭套繪，即認全部共有土地均不得分割，明顯侵害人民財產權益，實非適法；⑵系爭土地為都市計畫農業區土地，其上坐落有張瓊裕、張正賢所有同段253建號農舍（為2棟建物同一建號，下稱系爭農舍），致有套繪管制情形，惟套繪管制範圍，僅限於該判決附圖①編號A部分，其餘如附圖①編號B所示土地則解除套繪管制而可辦理分割，且將套繪管制之編號A區塊分歸土地使用人張瓊裕、張正賢共有，於法無違。張國揚主張：依農業用地興建農舍辦法第12條規定，未辦理解除套繪管制不得分割云云，無可取等理由意旨，核與本院前述關於農業用地興建農舍辦法第12條第2項規定所表示之法律見解相合。

4.是故，原告以上開情詞主張被告作成原登記處分准予依上開民事終局確定判決所定系爭土地分割方法為系爭土地之分割登記係屬違法，應予撤銷等語，於法尚有未洽，並非可採。因本件兩造將原登記處分之適法性列為爭議重點，本院允宜論明本院之法律上判斷，俾供兩造知所遵循。

㈤另原告張國揚在本院言詞辯論期日終結後，於114年8月18日具狀陳稱：其於114年8月7日向被告申請提供系爭土地原申請人卓岳榮及吳曾秀梅所申請之土地登記申請書原件影本，經被告函覆引據土地登記規則第24條，認為須由與原登記案件有利害關係之人，親自臨櫃並提出相關證明文件，始得提供，因而拒絕原告之申請，原告於同年月15日上午至被告機關洽詢，仍重申應依土地登記規則第24條辦理，亦未依政府資訊公開法作成行政處分等語。經核原告上開狀陳各節，核

與本件原告之訴有無理由之判斷無涉，自非屬本件訴訟審理範疇，附此說明。

五、綜上所述，本件原告以被告113年6月3日函當成原處分，經訴願程序後，提起本件課予義務訴訟，請求判決如前揭訴之聲明所示，於法無據，無從准許。

六、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，均核與判決結論不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

七、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　8　　月　　27　　日

審判長法官　蔡 紹 良

法官　黃 司 熒

法官　陳 怡 君

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形 所需要件 ㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。　1.當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3.專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。 ㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。 1.當事人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依 法得為專利代理人者。 4.當事人為公法

人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。 是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　8　　月　　27　　日

書記官　杜 秀 君