臺中高等行政法院判決

110年度訴字第85號

110年10月28日辯論終結

原　　告　蔡宏仁

訴訟代理人　張藝騰　律師

複代理人　　李錫秋　律師

被　　告　彰化縣埔鹽鄉公所

代　表　人　許文萍

訴訟代理人　楊錫楨　律師

複　代理人　洪任鋒　律師

上列當事人間有關農業事務事件，原告不服彰化縣政府110年3月11日府法訴字第1090466865號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

（一）緣訴外人楊連池前於民國（下同）70年9月29日，以其所有之彰化縣○○鄉○○段○○○段000○號土地（面積10,407平方公尺，重測後○○○鄉○○○段○○○○號，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）為配合耕地，經同縣○○鄉○○段○○○○號（下稱767地號，面積735平方公尺，後經分割增加767-1地號，現面積為685平方公尺）土地所有權人楊英傑同意，自任起造人向被告申請在767地號土地上興建農舍（門牌號碼：同縣○○鄉○○村○○路○段○○○○○○○○○○○○○號，建築面積2

2.20平方公尺，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），經被告分別核發70年11月5日（70）彰鹽鄉建字第7809號建築執照及70年11月20日（70）彰鹽鄉建字第9016號使用執照在案。另訴外人楊蔡來有於69年12月8日，以同縣○○鄉○○段○○○○號土地（面積6,313平方公尺）為配合耕地（屬訴外人陳金土所有，並經其同意），經上開767地號土地所有權人楊英傑同意，自任起造人向被告申請在767地號土地上興建農舍（門牌號碼：同縣○○鄉○村○○路○段○○○○○○○○○○○○號，建築面積117.26平方公尺），經被告分別核發69年12月8日8871號建造執照及70年11月23日（70）彰鹽鄉建字第9017號使用執照在案。因此，767地號土地上分別興建有2農舍，該等農舍之坐落基地767地號土地及系爭農地均經套繪管制在案，並註記未經解除套繪管制不得分割。

（二）嗣原告於101年3月20日以買賣原因取得系爭農地之所有權，並於108年8月21日檢具申請書向被告申請解除系爭土地之套繪管制，經被告以108年9月9日鹽鄉建字第1080011924號函否准原告之申請。原告不服，向彰化縣政府提起訴願，經彰化縣政府以109年3月3日府法訴字第1080420940號訴願決定（下稱109年3月3日訴願決定）撤銷上開函文，並命被告於2個月內查明後另為適法之處分。惟被告逾2個月仍未為處分，原告即向本院提起行政訴訟，本院審理後認原告未依訴願法第2條第1項規定提起課予義務訴願即逕行起訴，乃以109年度訴字第213號裁定駁回。原告復於109年11月18日提起課予義務訴願，經彰化縣政府受理後，被告始作成109年12月3日鹽鄉建字第1090017320號函（下稱原處分）駁回原告之申請，彰化縣政府續以110年3月

11日府法訴字第1090466865號訴願決定（下稱訴願決定）駁回。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張要旨及聲明

（一）依行政訴訟法第4條第1項、第5條第1項規定、最高行政法院104年度判字第426號判決、103年度裁字第809號裁定及臺北高等行政法院102年度訴字第1859號判決意旨，課予義務訴訟制度之設計，旨在對於人民依法向行政機關申請而未獲核准或怠為處分之案件提供救濟之管道，其所著重者，在於人民就其依法申請案件最終是否能獲准許，而達到權利保護之功能。易言之，就人民依法申請而開始行政程序之事件，無論行政機關係作成否准處分、根本未予置理、不斷以退件或命補正或其他方式而未直接表示准駁，在行政訴訟上，只要其已依法提起訴願而未獲救濟，均得向行政法院請求救濟。經查，本案於先前之撤銷訴願，訴願決定係命被告應於2個月內作成適法之處分，惟被告並未於期限內作成處分，又被告於課予訴願期間始駁回原告之申請，並經訴願機關予以維持。顯見最終訴願決定之處置不能使原告之申請獲得滿足，原告自得依上開規定提起本訴。

（二）依訴願法第3條第1項、行政訴訟法第5條第1項規定、最高行政法院95年度判字第2203號判決、98年度判字第873號判決及99年度判字第873、1049、1118號等判決意旨可知，人民提起課予義務訴訟，係依其所主張之事實，法令上有賦予請求主管機關作成行政處分或特定內容行政處分之公法上請求權，經向主管機關申請，於法令所定期間內應作為而不作為或遭駁回為其要件。而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。

（三）次依農業用地興建農舍辦法第12條、農業發展條例（下稱農發條例）第18條、內政部103年7月1日台內營字第1030806572號令釋、最高行政法院108年度判字第591號判決、臺灣高等法院高雄分院108年度重上字第51號民事判決及行政院農業委員會（下稱農委會）91年4月17日農企字第0910010047號（下稱91年4月17日函釋）、104年5月13日農水保字第1030244431號函釋（下稱104年5月13日函釋）可知，農委會關於農發條例第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發條例第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」。

（四）經查，系爭農舍之使用執照為彰鹽建字第9016號，申請人為訴外人楊連池，70年間楊連池經光明段767地號土地所有權人同意後，合併當時其所有之系爭土地興建系爭農舍。換言之，系爭農舍興建時，確將光明段767地號土地與系爭土地合併計算基地面積與建蔽率，然系爭農舍實際上

係坐落於光明段767地號土地上，是以系爭土地僅係提供合併計算系爭農舍建蔽率之「配合耕地」，並非系爭農舍之「建築基地」。而原告於101年3月20日買受系爭土地，是原告買賣當時所適用者應為農委會91年4月17日函釋，而非104年5月13日函釋，亦即當時農發條例第18條第4項所稱之「坐落用地」，僅限於農舍之坐落基地，而不包括配合耕地，故原告取得系爭土地之所有權應為有效。

（五）訴願決定固係參照最高行政法院106年度判字第364號判決意旨而駁回，然卻與該院108年度判字第591號判決之見解不符，是以本案仍應個案認定，不應直接援用106年度判字第364號判決意旨，否則有增加法無明文限制之疑慮。本件系爭土地之面積為9,690.3平方公尺，光明段767地號土地面積則為685平方公尺，經測繪後系爭土地提供與系爭農舍之基地面積為1,832.34平方公尺，而以光明段767地號土地為建築基地之農舍，除系爭農舍外，尚有使用執照為彰鹽建字第9017號之另一農舍，如欲解除套繪管制，只須各個農舍皆符合農發條例第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，本件系爭土地經扣除「提供與系爭農舍之法定基地面積1,832.34平方公尺」及「已申請興建農舍之農業用地重複申請之面積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：9,690.3平方公尺－1,832.34平方公尺－685平方公尺＝7,172.96平方公尺）。故原告申請解除套繪管制應屬有理，被告自應作成解除套繪管制之處分。並聲明：1、訴願決定及原處分均撤

銷。2、被告應依原告108年8月21日之申請，就坐落於系爭土地之7,172.96平方公尺部分，作成解除套繪管制之行政處分。

三、被告答辯要旨及聲明：

（一）依建築法第27條、第74條、農業用地興建農舍辦法第12條規定及彰化縣政府91年1月22日府工管字第09100164652號公告，本件系爭農舍之使用執照為被告所核發，如欲解除套繪管制應提出建築物之原使用執照或謄本、變更用途說明書、變更使用申請書、相關必要書件、工程圖樣及說明書等文件。然原告108年8月21日申請時，僅提出申請書、土地登記第二類謄本、分割圖、基地計算表及建物平面圖等文件，並未補足建築物之原使用執照或謄本、變更用途說明書、變更使用申請書及相關必要書件，故原告自無從請求判命被告應作成解除套繪管制之行政處分。

（二）經比較本件原告起訴狀之主張與108年8月21日申請書和訴願程序中之主張可知，原告欲請求解除套繪管制之部分已有變動，且未特定位置，顯與申請時及訴願審查時不同，依最高行政法院109年度判字第562號判決意旨，應以起訴不合法裁定駁回原告之訴。

（三）依農發條例第18條第1、3、4、5項、農業用地興建農舍辦法第9條第2項第3款前段、第12條第1至4項規定，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，農業用地興建農舍辦法乃增訂農業用地經套繪管制不得解除及其除外情形，以利於辦理。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（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）。是以，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，且依農業用地興建農舍辦法第12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。

（四）再依農委會104年5月13日函釋，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。經查：

1、訴外人楊蔡來有前於69年12月8日經光明段767地號土地所有權人楊英傑同意，及○○○鄉○○段○○○○號（面積6,313平方公尺）所有權人陳金土同意作為配合耕地，以起造人名義向被告申請建造自用農舍，經被告分別核發69年12月8日8871號建造執照及70年11月23日（70）彰鹽鄉建字第9017號使用執照。

2、訴外人楊連池於70年9月29日亦經光明段767地號土地所有權人楊英傑同意，合併當時所有權人為楊連池之系爭土地

作為配合耕地，以起造人名義向被告申請建造自用農舍，經被告分別核發70年11月5日（70）彰鹽鄉建字第7809號建築執照及70年11月20日（70）彰鹽鄉建字第9016號使用執照。

3、據上可知，於70年時，農舍及提供興建農舍之農業用地有農發條例89年1月4日修正施行前同屬1人之情形，則依農委會104年5月13日函釋，於未來移轉時，仍應受農發條例第18條第4項所規範，亦即農舍應與其坐落用地併同移轉。然上開2之情形，原告卻於101年3月20日買受登記取得系爭土地之全部，此已違反農發條例第18條第4項之強制規定，依民法第71條規定、高雄高等行政法院90年度訴字第2077號判決見解，應屬無效。

4、農委會91年4月17日函釋係針對有關農發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合併移轉之問題，並非在解釋農發條例第18條第4項農舍應與其坐落用地併同移轉之規定中所謂坐落用地僅限於農舍興建坐落之基地，而不包含配合耕地。再依該函釋說明二之記載可知，所謂坐落用地應僅限於農舍興建之坐落基地，僅係會議記錄結論，無從證明該結論經農委會行文對相關機關產生拘束力。因此，農發條例第18條第4項農舍應與其坐落用地併同移轉之規定，其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，乃屬當然之解釋。否則農委會104年5月13日函釋當會有廢止或不再適用91年4月17日函釋之明文，既無廢止或不再適用，則農委會104年5月13日函釋內容，乃係對農發條例第18條第4項坐落用

地解釋之確認，而非變更91年4月17日函釋。訴願決定雖認原告買受取得系爭土地所有權仍屬有效，然依上開說明，系爭土地所有權之移轉係自始無效，則原告自無從以所有權人之地位向被告申請解除套繪，亦即原告並無申請解除套繪之公法上請求權。

（五）光明段767地號土地於70年時，其上有訴外人楊蔡來有及楊連池各別所有之農舍，楊蔡來有配合農舍興建之農地為東榮段166地號，楊連池配合興建農舍之農地為系爭土地，已如前述。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，確認是否符合農業用地興建農舍辦法第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。然原告本件申請案忽略上情，逕認系爭土地於扣除農舍之配合用地面積1,832.34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後，就其餘7,172.96平方公尺之土地，應解除套繪等語，即有疏漏及違誤，不符合申請解除套繪要件。訴願決定援引最高行政法院106年度判字第364號判決意旨以系爭農舍之坐落用地（即光明段767地號）面積僅685平方公尺，未達0.25公頃，仍不符解除套繪管制之要件，亦無違誤。

（六）原告固援引最高行政法院108年度判字第591號判決以為論據，然該判決之意旨主要在於，申請人解除套繪之配合耕地涉及2個不同建號農舍，而該件之申請人並未就個別農舍逐一檢討農業用地解除套繪管制之要件，故最高行政法院駁回其上訴。原告雖援引前開判決，然僅一再重複農發條例及農業用地興建農舍辦法之條文內容，惟並未具體指明原處分或訴願決定與前開判決意旨有何相悖之處 ，亦

未說明原處分或訴願決定有何適用法規上錯誤或增加法無明文限制之情形，徒以空言主張，非屬可採等語。並聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

原處分有無違誤？原告請求被告作成解除套繪管制之行政處分有無理由？

五、本院的判斷：

（一）前提事實：前揭爭訟概要之事實，分別有如附表所示各項證據資料可查（甲證1、2、3、5、10、11、12；乙證1、2，本件判決相關證據之編號詳附表）。

（二）本件應適用的法令：

1、按農發條例第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）前四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。（第6項）主管機關對以集村方式興建農舍者應予獎勵，並提供必要之協助；其獎勵及協助辦法，由中央主管機關定之。」

2、基於上開農發條例第18條第5項之授權，內政部會同農委會訂定農業用地興建農舍辦法，該辦法第2條第1項第3款規定：「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。但參加興建集村農舍及於離島地區興建農舍者，不在此限。」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十，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九十。……」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：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。（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000000000000000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）次按，102年7月1日修正前農業用地興建農舍辦法第3條原規定：「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，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『該宗』農業用地面積不得小於0.25公頃。但參加集村興建農舍及於離島地區興建農舍者，不在此限。……」但修正後條文移列至第2條，其第1項第3款規定：「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。但參加興建集村農舍及於離島地區興建農舍者，不在此限。……」其修正說明第3點記載：「……三、第1項第3款該『宗』之用語雖符合地政相關法規（指一筆地號土地），惟易與建管相關法規之該『宗（得多筆地號土地）』混淆，爰修正為該『筆』，以兼顧申請興建農舍時須辦理地政、農業與建築管理審查之特殊性。……。」可知，修

正後農業用地興建農舍辦法第2條第1項第3款中所謂「興建農舍之該筆農業用地」，即係指農舍所坐落之該一筆地號土地而言。換言之，現行條文中之用字雖為該「筆」，然其係為避免與建管法規中代稱多數土地之該「宗」混淆，方修正條文用語。是以，解釋上開農業用地興建農舍辦法第12條第4項所稱之「農舍坐落該筆農業用地面積大於0.25公頃」，即應指農舍所坐落之該一筆農業用地須大於0.25公頃，而不包括配合耕地。另上開農業用地興建農舍辦法第12條第3項有關農業用地解除套繪管制之規定，係明定：「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：……」其修正說明第4點記載：「增訂第3項，本條例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。本條例修正施行後，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，申請依變更使用執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，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用執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。」顯將農發條例89年修正施行前即已申請興建農舍之情形涵蓋在法令的適用範圍內，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，事後因本條例修正施行，開放農

業用地自由買賣及有條件分割，導致有農地移轉、分割等情形，符合相關要件，即得申請依變更使用執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。

（四）又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，農民於農發條例89年修正施行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。且依農業用地興建農舍辦法第2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（最高行政法院106年度判字第364號判決意旨參照）。

（五）準此，內政部營建署102年10月7日營署建管字第1020060633號函之說明二：「農業用地興建農舍辦法第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。』係針對已興建農舍之農業用地所為之管制事項，是不論取得農業用地時點在本條例修正前、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。」即係主管機關本於職權所作成之解釋性行政規則，核與前開說明意旨相符，且未違反法律及增加法律所無之限制，本院自得援用。原告主張農業用地興建農舍辦法係依據農發條例第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云云，容有誤解，並非可採。

（六）經查，訴外人楊連池前於70年9月14日經光明段767地號土地所有權人楊英傑同意（參見原處分2卷第36頁），合併當時楊連池所有之系爭土地作為配合耕地，以起造人名義向被告申請興建系爭農舍，經被告分別核發70年11月5日彰塩鄉建字第7809號建築執照及70年11月20日彰塩鄉建字第9016號使用執照在案（參見原處分2卷第31頁、第47頁）。而光明段767地號土地面積原為735平方公尺，嗣於83年2月22日分割後，面積縮減為685平方公尺（參見本院卷第331頁）；系爭農地則為系爭農舍之配合耕地，面積為9,690.3平方公尺，兩筆土地面積合計為10,375.3平方公尺（685＋9,690.3＝10,375.3），固已大於0.25公頃，然因系爭農舍所坐落之光明段767地號土地面積僅685平方公尺，依前述內政部營建署102年10月7日營署建管字第1020060633號函及上開說明，無論取得農業用地時點在農發條

例修正前、後，申請興建農舍時點在農業用地興建農舍辦法修正前、後，除農業用地面積須達0.25公頃外，必該農舍所坐落之該1筆農業用地面積亦須大於0.25公頃，方得解除套繪管制，本件系爭農舍坐落之該筆農業用地面積僅685平方公尺，小於0.25公頃，仍不符合上開解除套繪管制之要件。又依農業用地興建農舍辦法第12條第4項之反面解釋，應得其他土地所有權人之同意，始得逕依變更使用執照程序解除套繪管制。惟原告未經該土地所有權人黃麗萍等人（參見本院卷第335頁至第339頁）之同意，為兩造所不爭之事實，其請求逕依變更使用執照程序解除套繪管制，亦不符合此規定之要件。因此，原告申請解除套繪管制，為無理由。

（七）農發條例第18條第4項中段「坐落用地」範圍之認定，應以農委會104年5月13日函釋為適當，至兩造爭執系爭土地登記是否有效，非屬本件審理範圍：

1、按農發條例第18條第4項前段、中段規範之目的，乃為使農舍與農地同歸屬於一人所有，便於農地所有人能夠使用農舍，以利於農地之耕作，增進農舍之利用及耕作之效率。而後段規範之目的，則在於防止農地濫蓋農舍，而失去農舍僅係為輔助耕作為目的之本質，破壞農業生產環境，並造成可耕作之農地減少及炒作農地之現象。是從上開規定之文義及規範之目的可知，農發條例第18條第4項前段，係為補充該條第1、3項所為之規定，該項規定中段及後段，則非僅在補充該條第1、3項之規定，更有強化農舍管理及防止濫蓋農舍之立法目的。申言之，上開條項前段乃係就農發條例89年1月4日修正施行後新建之農舍，所為之限制；中段及後段則不分農發條例修正前或修正後所興建

之農舍，均應受其限制，方符合該法律修正之立法目的，否則將造成修正前所興建之農舍可與其坐落之用地之所有權分別移轉給不同之人，或修正前已蓋有農舍之農地仍得重複申請興建農舍，豈非與上開法律規定之精神背道而馳。是以，農發條例第18條第4項中段農舍應與其坐落用地併同移轉之規定，對該條例修正前後之農舍及農地移轉均有適用。

2、農委會91年4月17日函釋說明二略以：「本案去（90）年6月29日本會召開『續商都市計畫漁塭區等是否得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3，會議紀錄修正為：『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。可見農委會於91年時關於農發條例第18條第4項坐落用地範圍之認定僅限於農舍興建之坐落基地。嗣農委會又作成104年5月13日函釋：「說明：一、……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項農舍應與其坐落用地並同移轉之限制，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，均應受此規定所規範，不應僅指農舍所坐落該筆農業用地，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。」認為農發條例第18條第4項坐落用地應併同移轉或併同設定抵押權之範圍，不應僅指農舍所坐落之該筆農業用地，亦包括以多筆相毗鄰農地合併興建各別農舍之情形，換言之，用以計算農舍建蔽率之「配合耕地」亦應受農發條例第18條第4項所規範。

3、自上開兩函釋可知，農委會對於農發條例第18條第4項中段所稱「坐落用地」之範圍，認定上前後不一致，然自前述該條項之規範目的以觀，農發條例為達農地農用，及避免農地減少或炒作農地，方限制農舍應與其坐落用地併同移轉。是以，農委會104年5月13日函釋關於坐落用地範圍

之解釋，始符立法本旨。至原告據以主張之農委會91年4月17日函釋，雖未經農委會廢止或不再援用，然該函釋關於坐落用地範圍之認定，顯與立法目的不符，應不予援用。

4、本件系爭農舍業於70年間興建完成，此有系爭農舍之使用執照及門牌證明書在卷可稽（參見原處分2卷第47頁至第52頁），而興建完成時系爭農舍坐落土地（即光明段767地號）之所有權人為楊英傑、作為配合耕地之系爭土地所有權人為楊連池，然系爭農舍遲至105年5月30日始為第一次保存登記，登記之所有權人為朱容萱（參見本院卷第381頁至第385頁），則系爭農舍於興建完成後之事實上處分權人是否即為楊連池1人，該農舍之使用或移轉情形如何，均有未明，被告逕以70年時系爭農舍及系爭土地同屬楊連池所有，即認系爭土地之移轉應受農發條例第18條第4項中段之限制，尚嫌速斷。換言之，如系爭農地、系爭農舍屬前述農委會104年5月13日函釋說明三所稱，農舍與農地已分屬不同人之情形，則原告自得不受農發條例第18條第4項中段農舍應與其坐落用地併同移轉所規範。惟原告買受系爭農地所簽訂之買賣契約是否違反強制規定而無效，要屬民事爭訟之範疇，尚非本件所得審究；且該移轉登記予原告之處分，已發生確定力及存續力，在該處分未經撤銷或廢止之前，行政機關仍應受其拘束，應視為既存事實，被告自不得以此作為審查是否解除套繪管制之依據。然本件原告請求被告應解除套繪管制一節，既有前揭不符合農業用地興建農舍辦法第12條第3項第3款及第4項規定之情事，已如前述，則被告此部分答辯縱屬無據，仍難原告之主張為有理由，並此指明。

（八）綜上所述，被告以原處分否准原告申請之理由雖有不當，然結論並無二致，訴願決定依訴願法第79條第2項予以維持，亦無違誤。原告訴請撤銷原處分及訴願決定，並請求被告作成解除系爭農地7,172.96平方公尺套繪管制之行政處分為無理由，應予駁回。又本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。

六、結論：原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　11　　月　　11　　日

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　莊　金　昌

法　官　林　靜　雯

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
（一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴	1.上訴人或其法定代理人具備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、副教授者。

訟代理人	2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
（二）非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、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.上訴人為公法人、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（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　110　年　　11　　月　　11　　日

書記官　蔡　逸　媚

附表、證據編號對照表

證據編號	證據名稱或內容	所附卷宗	頁碼

（續上頁）

甲證1	○○○鄉○○○段○○○○號、○○○鄉○○段○○○○號土地登記謄本○○○鄉○○段910建號建物登記謄本	本院卷	43-45
甲證2	申請書、土地登記謄本、地籍圖謄本、土地複丈成果圖及照片	本院卷	49-67
甲證3	被告108年9月9日函	本院卷	69-71
甲證4	訴願書、補充理由書及再補充理由書	本院卷	73-95
甲證5	彰化縣政府109年3月3日府法訴字第1080420940號訴願決定書	本院卷	97-104
甲證6	被告109年5月5日函	本院卷	105-107
甲證7	元誠法律事務所109年5月12日函	本院卷	109-111
甲證8	彰化縣政府109年5月15日函	本院卷	113
甲證9	被告109年5月21日函	本院卷	115

（續上頁）

甲證10	本院109年度訴字第213號裁定	本院卷	117-121
甲證11	被告109年12月3日函(即原處分)	本院卷	123-129
甲證12	彰化縣政府110年3月11日府法訴字第1090466865號訴願決定	本院卷	131-168
乙證1	○○○鄉○○○段○○○○號、東榮段166地號、光明段767地號土地之土地登記簿、第一類土地登記謄本及異動索引資料	本院卷	261-351
乙證2	光明段910建號建物登記第一類謄本及異動索引	本院卷	381-385