

高雄高等行政法院判決

110年度訴字第31號

) FKT64W1Z1X5L0;@民國110年10月7日辯

04 原 告 張春雄

05 張建輝

06 共 同

07 訴訟代理人 余家斌 律師

08 被 告 臺南市政府工務局

09 代 表 人 蘇金安

10 訴訟代理人 翁順衍

11 鄭巧欣

12 上列當事人間使用執照事件，原告不服臺南市政府中華民國109

13 年11月27日府法濟字第1091397175號訴願決定，提起行政訴訟，

14 本院判決如下：

15 主 文

16 一、原告之訴駁回。

17 二、訴訟費用由原告負擔。

18 事實及理由

19 壹、程序方面

20 按「(第1項)訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他

21 訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。……

22 (第3項)有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許

23 :……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變

24 。」行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款分別定有明文。

25 本件原告起訴聲明原為：「1、訴願決定及原處分均撤銷。2

26 、被告應就臺南市○○區○○段○○○○○○○○號土地全部作成

27 解除套繪管制之行政處分。」嗣於民國110年8月5日本院準

01 備程序更正聲明為：「1、訴願決定及原處分（被告109年7
02 月13日南市工使一字第1090840180號函）均撤銷。2、被告
03 應依原告109年6月9日之申請，就坐落臺南市○○區○○段○
04 ○○○○○○○○號土地全部作成解除套繪管制之行政處分。」復
05 於110年9月2日本院準備程序變更聲明為：「1、訴願決定及
06 原處分（被告109年7月13日南市工使一字第1090840180號函
07 ）均撤銷。2、被告應依原告109年6月9日之申請，依建築法
08 第11、74條及建築基地法定空地分割辦法第4、7條，就坐落
09 臺南市○○區○○段○○○○○○○○號土地全部作成解除套繪管
10 制之行政處分。」再於110年9月16日提出行政訴訟言詞辯論
11 意旨狀變更聲明為：「1、訴願決定及原處分（被告109年7
12 月13日南市工使一字第1090840180號函）均撤銷。2、被告
13 應依原告109年6月9日之申請，依建築法第11、74條及建築
14 基地法定空地分割辦法第3、4、7條，就坐落臺南市○○區
15 ○○段○○○○○○○○號土地全部作成解除套繪管制之行政處分
16 。」經核，原告請求之基礎不變，被告對原告變更訴之聲明
17 亦表示無意見，依上述規定，自應准許。

18 貳、實體方面

19 一、爭訟概要：

20 臺南市○○區○○段○○○○○○○○○○○○○○號土地（下稱系爭土
21 地）原為原告張春雄單獨所有，面積分別為2,400、2,400、
22 897平方公尺，使用分區及使用地類別均為特定農業區之農
23 牧用地。嗣原告張春雄於70年以系爭土地為建築基地申請興
24 建自用農舍（下稱系爭農舍），即於系爭2113地號土地上興
25 建系爭農舍，系爭955、956地號土地則為配耕地。改制前臺
26 南縣政府建設局乃核予使用執照（案號：70南建局後建自用
27 農舍使字第102號），使用執照所載建築基地面積5,697平方

01 公尺，建築面積：1樓82.8平方公尺、2樓73.26平方公尺，
02 建築高度為2層樓6.8公尺，建物則坐落於系爭2113地號土地
03 ，建物門牌即原告張春雄之住所，原告張春雄於94年間將系
04 爭956地號土地贈與原告張建輝。其後，原告主張其本欲於
05 系爭2113地號土地興建3棟自用農舍，乃將系爭955、956地
06 號土地納入上開農舍興建基地範圍，但事後興建農舍1棟後
07 ，即變更原興建計畫，而無再興建農舍之必要，已無需將系
08 爭955、956地號土地納入套繪管制之必要，故於109年6月9
09 日向被告申請變更上開使用執照，並請求解除系爭955、956
10 地號土地之套繪管制，被告則以系爭955、956地號土地之面
11 積均未達0.25公頃，不符農業用地興建農舍辦法（下稱農舍
12 辦法）第12條第3項第3款及第4項規定，而以109年7月13日
13 南市工使一字第1090840180號函（下稱原處分）駁回所請。
14 原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

15 二、原告起訴主張及聲明：

16 （一）主張要旨：

17 1、農業發展條例（下稱農發條例）第18條規定所欲規範之對
18 象，應為第1項「89年1月4日修正施行後取得農業用地之
19 農民，無自用農舍而需興建者」、第2項「89年1月4日修
20 正施行前取得農業用地，且無自用農舍而需興建者」及第
21 3項「89年1月4日修正施行前共有耕地，而於89年1月4日
22 修正施行後分割為單獨所有，且無自用農舍而需興建者」
23 ，從而，依農發條例第18條第5項規定授權訂定之農舍辦
24 法，性質既為法規命令，依行政程序法第150條第2項規定
25 ，其規範對象應限於農發條例第18條所欲規範之主體，否
26 則即有逾越法律授權範圍與立法精神之虞。系爭土地為原
27 告張春雄於70年以前陸續取得所有權，並於70年3月25日

01 獲改制前臺南縣政府建設局准予核發70南建局後建自用農
02 舍使字第102號自用農舍使用執照。是原告張春雄屬「89
03 年1月4日農發條例修正施行前取得農業用地且有自用農舍
04 之農民」，非農發條例第18條所欲規範之對象，亦非農舍
05 辦法所得規範之對象。原告於109年6月9日向被告申請變
06 更使用執照解除系爭955、956地號土地套繪管制時，被告
07 仍以違反農舍辦法第12條第3項第3款規定為由駁回申請，
08 顯有錯誤適用農舍辦法第12條第3項第3款規定之情。至內
09 政部營建署102年10月7日營署建管字第1020060633號函釋
10 （下稱102年10月7日函釋），不當加諸農舍辦法施行前已
11 申請興建農舍領有使用執照之農業用地仍受解除套繪管制
12 面積須達0.25公頃以上之限制，顯逾越農發條例之立法目
13 的，嚴重侵害原告受憲法第15條保障之財產權。

14 2、89年1月4日修正施行農發條例第18條規定前，針對有興建
15 自用農舍需求之農業用地農民，立法機關係於建築法第3
16 條或第100條規定授權主管機關訂定「實施區域計劃地區
17 建築管理辦法」及「實施都市計畫以外地區建築物管理辦
18 法」，規範農業用地興建農舍之細節性、技術性事項。故
19 於89年1月4日農發條例第18條修正施行前，農業用地農民
20 申請興建農舍並非無法規得依循，自不能准許於89年1月4
21 日前已申請興建農舍之農民，又依修正施行後之農發條例
22 第18條規定申請興建農舍。且依農發條例第18條第1項及
23 第3項規定可知，農發條例第18條所欲規範主體及事項，
24 主要為無自用農舍而需興建之農業用地農民，再依其取得
25 農地時間是在修正施行前後，異其規定。而農發條例第18
26 條第5項主要是針對興建農舍之細節性、技術性事項授權
27 主管機關制定法規命令。農舍辦法既然是基於農發條例第

01 18條第5項規定授權制定，其規定範圍，自應限於無自用
02 農舍而需興建之農業用地農民申請興建農舍之細節性、技
03 術性事項規定，要無疑義。故農發條例第18條第4項後段
04 之「已申請興建農舍之農業用地不得重複申請。」顯然是
05 為了明確規定89年1月4日前已按「實施區域計劃地區建築
06 管理辦法」等規定申請興建農舍之農民，於89年1月4日後
07 ，不得再依農發條例第18條規定重複申請；並呼應農發條
08 例第18條第1、3項規定係針對「無自用農舍之農業用地農
09 民」而來，並非有意將89年1月4日前已申請興建農舍之農
10 業用地農民，納入農發條例第18條規定範圍內。被告主張
11 農舍辦法於立法之初，即有意令其適用於農發條例修正施
12 行前已申請興建農舍之農業用地云云，容有誤解。

13 3、原告張春雄於70年間原欲於系爭2113地號土地上陸續興建
14 自用農舍3棟，因當時農發條例並未立法授權行政機關訂
15 定農舍辦法，故斯時農業用地興建自用農舍並無解除套繪
16 管制時，農業用地面積需達0.25公頃以上之限制，原告張
17 春雄當時才會按後壁鄉公所技師之建議，將名下所有之系
18 爭955、956地號土地全數列為系爭2113地號土地之配合耕
19 地，向改制前臺南縣政府建設局申請核發自用農舍使用執
20 照獲准，日後再按實際需求逐步興建自用農舍。故原告張
21 春雄於70年間將系爭土地併同申請自用農舍使用執照時，
22 顯因信賴當時法令並未就已興建農舍領有使用執照之農業
23 用地，設有事後解除套繪管制時農業用地面積需達0.25公
24 頃以上之限制，方於70年間將系爭955、956地號土地一併
25 列為系爭2113地號土地之配合耕地，申請自用農舍使用執
26 照。農發條例於89年1月26日修正施行後，依農發條例第
27 18條第5項規定授權訂定之農舍辦法最早於90年4月26日由

01 內政部訂定發布。當時農舍辦法並無「農發條例修正施行
02 前，已申請興建農舍領有使用執照之農業用地經套繪管制
03 後，經依變更使用執照程序申請解除套繪管制後，該農業用
04 地面積仍達0.25公頃以上。」之限制。遲至102年7月1日
05 方於第12條第3項第3款增列農業用地面積需達0.25公頃以
06 上方得解除套繪管制之限制。基此，原告張春雄於70年間
07 將系爭土地全數向改制前臺南縣政府建設局申請核發自用
08 農舍使用執照獲准後，有長達32年之時間，農發條例及農
09 舍辦法均未就「已申請興建農舍領有使用執照且經套繪管
10 制之農業用地」設有「農舍用地面積與農業用地面積比例
11 符合法令規定，經依變更使用執照程序申請解除套繪管制
12 後，該農業用地面積仍達0.25公頃以上。」之限制。參照
13 司法院釋字第525號解釋文及釋字第717號解釋理由書意旨
14 後，農舍辦法於102年7月1日修正公布增訂第12條第3項規定
15 後，就領有農舍使用執照農地解除套繪管制增加面積需達0.
16 25公頃以上之限制後，除法規預先定有施行期間或因情事
17 變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要
18 廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生
19 之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定
20 過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之
21 意旨。然農舍辦法於102年7月1日修正公布時，並未採取
22 合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，已明顯違反信
23 賴保護原則，並侵害憲法第15條保障人民財產權。被告未
24 慮及此，仍依農舍辦法第12條第3項規定駁回原告解除套
25 繪管制之申請，顯屬不當。

26 4、農發條例於第18條第1、3項，依取得農業用地時間為修正
27 施行前、後，異其申請興建農舍所應適用規定，農舍辦法

01 並依農發條例第18條第5項規定授權，於第3條針對取得農
02 業用地時間為農發條例修正施行前之農地所有權人，給予
03 其申請興建農舍時，得依都市計畫法第85條授權訂定之施
04 行細則與自治法規、實施區域計畫地區建築管理辦法、建
05 築法、國家公園法及其他相關法令規定辦理之優惠，不受
06 農舍辦法限制。然農舍辦法卻就同為施行前已取得農業用
07 地，且已申請興建農舍領有使用執照之農業用地所有權人
08 ，於申請解除套繪管制時，未按相同標準給予適用農發條
09 例施行前相關規定辦理之優惠，反要求按農舍辦法第12條
10 第3項第3款規定，受有「農舍用地面積與農業用地面積比
11 例符合法令規定，經依變更使用執照程序申請解除套繪管
12 制後，該農業用地面積仍達0.25公頃以上。」之限制，則
13 農舍辦法顯就同為農發條例施行前已取得農業用地之所有
14 權人，就其應適用規定為差別待遇，至為顯然。故縱認農
15 舍辦法第12條第3項規定未違反信賴保護原則，亦有違反
16 平等原則之情。

17 5、建築法第11條規定乃為避免建築基地應留設之法定空地遭
18 重複利用，爰明定建築基地應留設之法定空地原則上不得
19 分割、移轉及重複利用，行政機關並依本條規定就已申請
20 使用執照之建築基地進行套繪管制。若建築基地所有人有
21 另行分割使用法定空地之必要，需由行政機關依建築法第
22 11條第3項規定授權制定之「建築基地法定空地分割辦法
23 」審核是否准予辦理建築基地法定空地之分割與解除套繪
24 管制。農舍基地及法定空地之套繪管制，原受建築法第11
25 條之規範，嗣農舍辦法於90年4月26日施行，農舍基地之
26 套繪管制才改依當時農舍辦法第9條規定辦理，而農舍辦
27 法係於102年7月1日修正後，方增訂農舍基地解除套繪管

01 制面積需達0.25公頃以上之限制。系爭土地為原告張春雄
02 於農發條例修正施行前所取得之農地，且於70年間按「實
03 施區域計畫地區建築管理辦法」第5條第1項規定申請興建
04 農舍，並非農發條例及農舍辦法所欲規範之對象，故被告
05 審核原告申請變更使用執照解除系爭955、956地號土地套
06 繪管制時，應回歸建築法第11條、建築基地法定空地分割
07 辦法及實施區域計畫地區建築管理辦法規定辦理。坐落於
08 系爭2113地號土地上之農舍，建築面積為82.8m²，依建築
09 基地法定空地分割辦法第3條，及內政部69年10月3日台內
10 營字第42734號令修正之實施區域計畫地區建築管理辦法
11 第5條第1項規定，系爭土地於保留1,573.20m²之法定空地
12 面積後，剩餘3,989.8m²之空地，已符合建築基地法定空
13 地分割辦法第3條及實施區域計畫地區建築管理辦法第5條
14 第1項規定，依建築基地法定空地分割辦法第4條、第7條
15 規定，及被告於110年5月27日南市工管二字第1100664000
16 號函發布之「臺南市工務局領有使用執照建築基地範圍內
17 部分土地申請建築及解除法定空地管制處理原則」第3條
18 第1項規定，被告應核准原告解除系爭955、956地號土地
19 套繪管制之申請並發給解除套繪管制證明，要無所疑。

20 6、退步言，縱認農舍以外之配合用地，並非建築法第11條所
21 稱之法定空地，無建築基地法定空地分割辦法之適用，衡
22 酌農發條例第18條公布施行前，已申請興建農舍之農業用
23 地，其配合耕地事後如有解除套繪之必要，主管機關會以
24 農舍建築面積和耕地面積之百分比是否符合「實施區域計
25 劃地區建築管理辦法」等規定，決定應否按建築法第74條
26 所定變更使用執照程序辦理解除套繪管制，此觀內政部90
27 年2月26日台內營字第9082636號及92年11月4日內授營建

01 管字第0920012211號函自明。故原告縱不能依建築基地法
02 定空地分割辦法申請解除套繪管制，亦可按內政部69年10
03 月3日台內營字第42734號令修正之實施區域計畫地區建築
04 管理辦法第5條第1項規定及建築法第74條規定，於農舍建
05 築面積和耕地面積百分比符合規定範圍內，申請變更自用
06 農舍使用執照並解除系爭955、956地號土地之套繪管制。

07 (二) 聲明：

08 1、訴願決定及原處分均撤銷。

09 2、被告應依原告109年6月9日之申請，依建築法第11、74條
10 及建築基地法定空地分割辦法第3、4、7條，就系爭955、
11 956地號土地全部作成解除套繪管制之行政處分。

12 三、被告答辯及聲明：

13 (一) 答辯要旨：

14 1、農發條例89年修正施行前，部分縣市政府係依據申請人檢
15 附之無農舍證明文件，以其所有農業用地為申請範圍核發
16 農舍建築執照。農發條例89年修正施行後，因開放農業用
17 地自由買賣及有條件分割，農民前以所有多筆農業用地或
18 整筆農業用地申請興建農舍，因農地移轉、分割，申請依
19 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
20 之部分農業用地；或有農業用地已依法變更為非農業用地
21 之情形，爰於農舍辦法第12條第3項規定已申請興建農舍
22 之農業用地得予申請解除套繪之情形，因係針對已興建農
23 舍之農業用地所為之管制事項，故不論於89年農發條例修
24 正前或修正後取得農業用地，申請興建農舍時點在上開規
25 定102年7月3日修正生效前、後，均有適用，有此內政部
26 營建署102月10日7日函釋可資參考。其次，農舍辦法第12
27 條第3項第3款及第4項規定，已領有農舍使用執照之農業

01 用地扣除超出規定比例之農業用地面積後，須大於0.25公
02 頃，始符得予申請解除套繪管制，其目的旨在避免原申請
03 興建農舍之農業用地不當細分申請解除套繪，影響農業用
04 地使用管制及農業生產效率。如農舍用地面積與農業用地
05 面積比例符合法令規定，經依變更使用執照程序申請解除
06 套繪管制後，農舍坐落該筆農業用地面積大於0.25公頃，
07 且二者面積比例符合法令規定，其餘超出規定比例部分之
08 農業用地得免經其他土地所有權人之同意，逕依變更使用
09 執照程序解除套繪管制。

10 2、原告張春雄申請興建系爭農舍，並經改制前臺南縣政府建
11 設局核發建造執照及使用執照，系爭土地均屬系爭農舍之
12 建築基地範圍。嗣原告張春雄雖將系爭956地號土地贈與
13 原告張建輝，惟系爭956地號土地仍屬上開自住農舍之建
14 築基地範圍，故系爭955、956地號土地，非經主管機關依
15 農舍辦法第12條第3項規定，變更使用執照解除套繪管制
16 前仍屬受有套繪管制。然原告於109年6月9日申請變更系
17 爭農舍使用執照，請求解除系爭955、956地號土地套繪管
18 制，但系爭955、956地號土地如經解除套繪管制後，系爭
19 農舍使用執照之農舍農業用地僅餘系爭2113地號土地，面
20 積897平方公尺，則該農業用地未達0.25公頃以上，自未
21 符合農舍辦法第12條第3項第3款規定。又原告雖得依農舍
22 辦法第12條第4項規定，申請就系爭農舍之建築基地農業
23 用地面積大於0.25公頃，且建築面積與耕地面積比例符合
24 法令規定之其餘部分農業用地，申請依變更使用執照程序
25 解除套繪管制，亦即申請解除系爭955、956地號土地部分
26 面積套繪管制，惟原告係主張解除系爭955、956地號土地
27 全部之套繪管制，是被告否准所請，核屬有據。

01 3、農舍辦法第12條第3項規定，係針對已興建農舍之農業用
02 地，於符合何種條件下使得「解除套繪」所為之規定，故
03 原告張春雄雖係於70年將系爭土地一併作為申請興建農舍
04 之用而經套繪管制，惟該經套繪管制之法律事實，則係持
05 續至原告等109年6月9日向被告申請解除套繪時，始符合
06 農舍辦法第12條第3項構成要件之全部法律事實，此全部
07 法律事實，亦於109年6月9日始在現實生活中完全具體實
08 現，換言之，本件情節，僅屬構成要件事實之溯及連結要
09 非法律效果之溯及適用，並未抵觸法律不溯及既往原則，
10 內政部營建署102年10月7日所為函釋，即本此旨。是依最
11 高行政法院107年度判字第693號判決意旨，即應適用102
12 年7月3日施行之農舍辦法第12條第3項規定（與現行規定
13 同），從而被告以依現行農舍辦法第12條第3項及第4項規
14 定、內政部營建署102年10月7日函釋及中央法規標準法第
15 18條規定，適用申請變更使用執照時之法令審查，以原告
16 申請解除套繪之方案，與農舍辦法之規定未符，駁回所請
17 ，並無違誤。

18 4、系爭農舍70年興建依據「實施區域計畫地區建築管理辦法
19 」，雖無農業用地須達0.25公頃以上始得於事後解除套繪
20 管制，惟系爭土地受套繪管制後之相關法令並非無調整之
21 可能，原告不得主張因期待套繪管制規定永不調整而據為
22 信賴之基礎，難認原告係因信賴系爭農舍起造時之農業用
23 地套繪永不變更，而認其將系爭955、956地號土地全部均
24 納為建築基地範圍，係屬信賴之表現，並認其應有信賴保
25 護原則之適用；況依農發條例89年修正施行後，開放
26 農業用地自由買賣及有條件分割，因農民前以所有多筆農
27 業用地或整筆農業用地申請興建農舍，或有農業用地已依

01 法變更為非農業用地等情，而有變更使用執照程序刪除超
02 出農舍用地與農業用地面積比例之部分農業用地之需要，
03 行政院農業委員會權衡上情，且避免原申請興建農舍之農
04 業用地不當細分申請解除套繪，影響農業用地使用管制及
05 農業生產效率，乃增訂農舍辦法第12條第3項規定限定0.2
06 5公頃以上面積，且符合一定要件始得予以解除套繪管制
07 ，其管制目的洵屬正當，管制手段與前述管制目的之達成
08 間具有合理關聯，難認有違比例原則，被告自得援用而為
09 本件否准之依據。從而，原告未符變更系爭農舍使用執照
10 解除系爭955、956地號土地套繪管制規定事證明確，被告
11 否准之申請，認事用法俱無不合，原處分並無違誤。

12 5、農發條例第18條第5項所授權農舍辦法訂定規範者，適用
13 範圍實包含農發條例第18條第1項至第4項所規範事項之所
14 有執行性、細節性事務；換言之，農舍辦法並非「專為」
15 農發條例第18條第1項及第3項所定條件之農舍興建所訂定
16 之規範。其次，為落實農發條例第18條第4項後段規定有
17 關農業用地不得重複申請興建農舍之管制規定，農舍辦法
18 乃於90年4月26日公布施行時，於第9條訂定有關農業用地
19 套繪管制之相關規定，嗣於農舍辦法102年7月1日修正時
20 ，再將上開第9條移列於現行第12條，修正相關文字並增
21 列第3項至第5項規定。綜上可知，農舍辦法所欲規範之事
22 項，除了第1項及第3項所定條件農民申請興建農舍之規範
23 外，本即包含已申請興建農舍之農業用地管制事項。而自
24 農發條例第18條第4項後段使用「已申請興建農舍之農業
25 用地」之文義觀之，此類農業用地管制規定之適用範圍，
26 係適用於「所有」已申請興建農舍之農業用地，並非僅限
27 於依第1項及第3項所定條件興建農舍之農業用地。是可知

01 農舍辦法第12條規定，於立法之初，即有意令其適用於農
02 發條例89年1月4日修正施行前已申請興建農舍之農業用地
03 。

04 6、觀原告申請興建系爭農舍時之實施區域計畫地區建築管理
05 辦法第5條第1項及當時有效之臺灣省申請自用農舍補充注
06 意事項第3條規定，係便利農舍起造人為符合前揭辦法第5
07 條所謂「建築面積不得超過其耕地面積百分之5」之規定
08 ，亦即如興建農舍坐落土地單筆面積，會致使其耕地面積
09 未達百分之95時，起造人原則得以周圍10公里範圍內之他
10 筆土地合併申請建築農舍，無須農舍建築面積與耕地面積
11 僅以單筆土地範圍內予以計算。然興建農舍既容許以其他
12 農地合併申請建築，但配合套繪興建之單純農地（耕地）
13 往往事後因買賣、繼承、拍賣等各種因素而欲解除套繪管
14 制，以免除其繼續作為他人農舍之配合耕地。為此，內政
15 部90年2月26日（90）台內營字第9082636號函及93年11月
16 17日營署建管字第0930070842號函，謂配合耕地欲以單筆
17 形式解除與農舍坐落土地間之套繪關係，其前提須係解除
18 套繪後之農舍建築面積和耕地面積之百分比仍能符合實施
19 區域計畫地區建築管理辦法第5條之規定，並由申請人依
20 建築法第74條規定程序及取得該部分土地所有權人同意書
21 始得辦理，隨後內政部即依據農發條例第18條第5項規定
22 之授權，於102年7月1日重新修訂農舍辦法第12條規定（
23 鈞院102年度訴字第429號判決參照）。再者，由內政部營
24 建署101年9月5日營署建管字第1010051851號函釋及農舍
25 辦法第12條之修訂理由可知，為避免農業用地減縮而實質
26 改變農業經營規模，並杜絕以興建農舍為目的之脫法行為
27 ，除一再重申農舍建築面積與耕地面積需符合法定比例外

01 ，還增加解除套繪管制前提必須農舍坐落之該筆土地面積
02 應大於0.25公頃始可，故農舍辦法第12條規定，顯係有意
03 適用於農發條例89年修正施行前已核發農舍建築執照之農
04 業用地。

05 7、依內政部營建署103年2月11日召開之「研商農業用地興建
06 農舍辦法第12條有關套繪管制執行程序」會議，其中案由
07 3就「農發條例修正前取得並提供興建之農業用地辦理解
08 除套繪，該農業用地面積是否仍應達0.25公頃以上」一事
09 ，再次提出討論，自該案由說明一，可窺知內政部營建署
10 102年10月7日函之背景。行政院農業委員會早於農舍辦法
11 102年7月1日修正施行前，即曾以101年8月9日農授水保字
12 第1010118625號函表示農業用地允許興建農舍者，若未符
13 合農舍與農業經營面積比例，且達0.25公頃以上，不同意
14 解除套繪管制之立場。相同疑義，復經行政院農業委員會
15 水土保持局以102年3月14日水保農字第1020207279號函表
16 示有關已申請興建農舍之耕地辦理解除套繪註記之原則，
17 建議參考修法方向辦理。故內政部營建署始於農舍辦法10
18 2年7月1日修正施行後，據以發布102年10月7日函，可知
19 ，內政部營建署102年10月7日函係基於農舍辦法第12條10
20 2年7月1日修正意旨而為發布，尚無逾越法律授權之疑慮
21 。

22 8、所謂法定空地，係指依建築法及都市計畫法等有關法律規
23 定，於土地建築時，依建蔽率或容積率等規定標準，不將
24 該宗土地全部建滿，確保良好之通風採光，以及各建築物
25 間之距離，而依法強制留設之空間，旨在使建築物便於日
26 照、通風、採光及防火等，以增進使用人之舒適、安全與
27 衛生（最高法院107年度台上字第1164號、臺灣基隆地方

01 法院109年度基簡字第987號、臺灣新北地方法院108年度
02 訴字第2635號、臺灣高等法院102年度重上字第178號等判
03 決意旨參照)。而都市計畫農業區或非都市土地農業區之
04 農牧用地，係為農牧經營生產使用為主，其中供農舍使用
05 以外之配合耕地，其目的係為便利農舍起造人為符合實施
06 區域計畫地區建築管理辦法第5條所謂「建築面積不得超
07 過其耕地面積百分之5」之規定，從而，配合耕地之存在
08 目的，實係為「額外」增加用地以滿足農舍興建之法規要
09 求，並非「依法強制留設」，亦非為增進建築物之日照、
10 通風、採光及防火，用以增進使用人之舒適、安全與衛生
11 ，是以，配合耕地與建築法第11條所稱之法定空地，意義
12 迥異，此亦經內政部87年1月7日台內營字第8609220號函
13 解釋在案。而經申請建築農舍之農業用地，其套繪管制規
14 定，實係因實施區域計畫地區建築管理辦法第5條第1項明
15 定農舍建築面積與耕地面積需符合法定比例（當時為1：1
16 9，現為1：9），為避免已申請興建農舍之耕地遭重複申
17 請，乃依當時之臺灣省申請自用農舍補充注意事項第3條
18 規定予以套繪註記，尚非依建築法第11條規定而為套繪管
19 制。是原告稱系爭土地原受建築法第11條之規範致被套繪
20 管制，應依建築基地法定空地分割辦法之規定申請解除套
21 繪云云，容有誤解。

22 (二) 聲明：原告之訴駁回。

23 四、爭點：

24 (一) 系爭農舍有無農舍辦法第12條第3項第3款規定之適用？

25 (二) 農舍辦法第12條第3項規定有無違反信賴保護原則及平等
26 原則？

27 五、本院的判斷：

01 (一) 前提事實：

02 如爭訟概要欄所載之事實，業據兩造分別陳明在卷，並有
03 土地登記謄本（第39至41、45頁）、改制前臺南縣政府建
04 設局70南建局後建自用農舍使字第102號使用執照（第43
05 頁）、原告109年6月9日申請書（第169頁）、原處分（第
06 53至54頁）及訴願決定書（第29至38頁）等附本院卷可稽
07 ，足堪認定。

08 (二) 應適用的法令：

09 1、建築法

10 (1) 第1條：「為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通
11 、公共衛生及增進市容觀瞻，特制定本法；本法未規定者
12 ，適用其他法律之規定。」

13 (2) 第11條：「（第1項）本法所稱建築基地，為供建築物本
14 身所占之地面及其所應留設之法定空地。建築基地原為數
15 宗者，於申請建築前應合併為一宗。（第2項）前項法定
16 空地之留設，應包括建築物與其前後左右之道路或其他建
17 築物間之距離，其寬度於建築管理規則中定之。（第3項
18 ）應留設之法定空地，非依規定不得分割、移轉，並不得
19 重複使用；其分割要件及申請核發程序等事項之辦法，由
20 中央主管建築機關定之。」

21 (3) 第74條：「申請變更使用執照，應備具申請書並檢附左列
22 各件：一、建築物之原使用執照或謄本。二、變更用途之
23 說明書。三、變更供公眾使用者，其結構計算書與建築物
24 室內裝修及設備圖說。」

25 2、農發條例第18條第1至5項：「（第1項）本條例中華民國
26 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
27 而需興建者，經直轄市或縣（市）主管機關核定，於不影

01 響農業生產環境及農村發展，得申請以集村方式或在自有
02 農業用地興建農舍。（第2項）前項農業用地應確供農業
03 使用；其在自有農業用地興建農舍滿5年始得移轉。但因
04 繼承或法院拍賣而移轉者，不在此限。（第3項）本條例
05 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
06 農舍而需興建者，得依相關土地使用管制及建築法令規定
07 ，申請興建農舍。本條例中華民國89年1月4日修正施行前
08 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
09 割為單獨所有，且無自用農舍而需興建者，亦同。（第4
10 項）第1項及前項農舍起造人應為該農舍坐落土地之所有
11 權人；農舍應與其坐落用地併同移轉或併同設定抵押權；
12 已申請興建農舍之農業用地不得重複申請。（第5項）前4
13 項興建農舍之農民資格、最高樓地板面積、農舍建蔽率、
14 容積率、最大基層建築面積與高度、許可條件、申請程序
15 、興建方式、許可之撤銷或廢止及其他應遵行事項之辦法
16 ，由內政部會同中央主管機關定之。」

17 3、農舍辦法

18 (1)第1條：「本辦法依農業發展條例（以下簡稱本條例）第
19 18條第5項規定訂定之。」

20 (2)第3條：「依本條例第18條第3項規定申請興建農舍之申請
21 人應為農民，且其資格應符合前條第1項第4款及第5款規
22 定，其申請興建農舍，得依都市計畫法第85條授權訂定之
23 施行細則與自治法規、實施區域計畫地區建築管理辦法、
24 建築法、國家公園法及其他相關法令規定辦理。」

25 (3)第12條第1至4項：「（第1項）直轄市、縣（市）主管建
26 築機關於核發建造執照後，應造冊列管，同時將農舍坐落
27 之地號及提供興建農舍之所有地號之清冊，送地政機關於

01 土地登記簿上註記，並副知該府農業單位建檔列管。（第
02 2項）已申請興建農舍之農業用地，直轄市、縣（市）主
03 管建築機關應於地籍套繪圖上，將已興建及未興建農舍之
04 農業用地分別著色標示，未經解除套繪管制不得辦理分割
05 。（第3項）已申請興建農舍領有使用執照之農業用地經
06 套繪管制，除符合下列情形之一者外，不得解除：一、農
07 舍坐落之農業用地已變更為非農業用地。二、非屬農舍坐
08 落之農業用地已變更為非農業用地。三、農舍用地面積與
09 農業用地面積比例符合法令規定，經依變更使用執照程序
10 申請解除套繪管制後，該農業用地面積仍達0.25公頃以上
11 。（第4項）前項第3款農舍坐落該筆農業用地面積大於0.
12 25公頃，且二者面積比例符合法令規定，其餘超出規定比
13 例部分之農業用地得免經其他土地所有權人之同意，逕依
14 變更使用執照程序解除套繪管制。」

15 4、建築基地法定空地分割辦法

16 (1) 第1條：「本辦法依建築法第11條第3項規定訂定之。」

17 (2) 第3條：「建築基地之法定空地併同建築物之分割，非於
18 分割後合於左列各款規定者不得為之：一、每一建築基地
19 之法定空地與建築物所占地面應相連接，連接部分寬度不
20 得小於2公尺。二、每一建築基地之建蔽率應合於規定。
21 但本辦法發布前已領建造執照，或已提出申請而於本辦法
22 發布後方領得建造執照者，不在此限。三、每一建築基地
23 均應連接建築線並得以單獨申請建築。四、每一建築基地
24 之建築物應具獨立之出入口。」

25 (3) 第4條：「建築基地空地面積超過依法應保留之法定空地
26 面積者，其超出部分之分割，應以分割後能單獨建築使用
27 或已與其鄰地成立協議調整地形或合併建築使用者為限。」

- 01 」
- 02 (4) 第 5 條第 1 項：「申請建築基地法定空地分割，應檢附直轄
- 03 市、縣市主管建築機關准予分割之證明文件。」
- 04 (5) 第 7 條第 1 項：「直轄市或縣市主管建築機關依第 5 條規定
- 05 核發准予分割證明，應附分割圖，標明法定空地位置及分
- 06 割線，其比例尺應與地籍圖相同。」
- 07 5、實施區域計畫地區建築管理辦法第 5 條第 1 項：「於各種用
- 08 地內申請建造自用農舍者，其總樓地板面積不得超過 495
- 09 平方公尺，建築面積不得超過其耕地面積百分之 10，建築
- 10 物高度不得超過 3 層樓並不得超過 10.5 公尺，但最大基層
- 11 建築面積不得超過 330 平方公尺。」
- 12 6、建築技術規則建築設計施工編
- 13 (1) 第 1 條第 37 款：「本編建築技術用語，其他各編得適用，
- 14 其定義如下：……三十七、類似通路：基地內具有二幢以
- 15 上連帶使用性之建築物（包括機關、學校、醫院及同屬一
- 16 事業體之工廠或其他類似建築物），各幢建築物間及建築
- 17 物至建築線間之通路；類似通路視為法定空地，其寬度不
- 18 限制。」
- 19 (2) 第 2 條之 1：「私設通路長度自建築線起算未超過 35 公尺部
- 20 分，得計入法定空地面積。」
- 21 (3) 第 3 條之 2：「基地臨接道路邊寬度達 3 公尺以上之綠帶，
- 22 應從該綠帶之邊界線退縮公尺以上建築。但道路邊之綠帶
- 23 實際上已鋪設路面作人行步道使用，或在都市計畫書圖內
- 24 載明係供人行步道使用者，免退縮；退縮後免設騎樓；退
- 25 縮部份，計入法定空地面積。」
- 26 (4) 第 7 條：「為景觀上或交通上需要，直轄市、縣(市)政府
- 27 得依法指定牆面線令其退縮建築；退縮部分，計入法定空

01 地面積。」

02 (5) 第 28 條第 2 項：「建築基地退縮騎樓地未建築部分計入法
03 定空地。」

04 (三) 按農舍辦法係內政部及改制前行政院農業委員會會銜於 90
05 年 4 月 26 日依據農發條例第 18 條第 5 項規定之授權而制定，
06 而依農發條例第 18 條第 5 項規定之授權範圍為同條前 4 項規
07 範事務中有關「興建農舍之農民資格」、「農舍最高樓地
08 板面積」、「農舍建蔽率、容積率、最大基層建築面積與
09 高度」、「農舍許可（興建）條件」、「農舍申請（興建
10 ）程序、興建方式」、「農舍許可之撤銷或廢止」及「其
11 他」等應遵行事項；至於同條前 4 項所指之事務，則包含
12 「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
13 農民，無自用農舍而需興建者」、「農業用地應確供農業
14 使用」、「自有農業用地興建農舍移轉條件」、「本條例
15 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
16 農舍而需興建者」、「本條例中華民國 89 年 1 月 4 日修正施
17 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
18 後分割為單獨所有，且無自用農舍而需興建者」、「第 1
19 項及第 3 項農舍起造人資格條件」及「已申請興建農舍之
20 農業用地使用限制」等事務。其次，農發條例第 18 條規定
21 於 91 年 1 月 30 日修訂時，其修法理由表示：「農舍申請許
22 可後，除有關許可之『撤銷』規定外，如因情事變更或基
23 於公益之目的，而將合法申請興建農舍之許可使其嗣後失
24 去效力時，即屬許可之『廢止』，爰配合行政程序法之用
25 語，於第 5 項所定『許可之撤銷』之後，修正為『許可之
26 撤銷或廢止』，增列『或廢止』3 字。」等語，由是觀之
27 ，農發條例第 18 條第 5 項規範對象既包含「89 年 1 月 4 日修

01 法施行前已申請興建農舍之農業用地使用限制」，而其授
02 權範圍所指之「許可之撤銷或廢止」，又是針對已申請興
03 建農舍許可之事後撤銷（溯及失效）或廢止（往後失效）
04 ，足見立法者授權主管機關制定下位階法規命令所欲規範
05 之對象，並非僅限於在農發條例89年1月4日修正施行前後
06 取得農地而尚未興建農舍者，當然也包括農發條例89年1
07 月4日修正施行前後取得農地但已興建農舍者之農地使用
08 限制。基此，農舍辦法第12條對興建農舍所配合耕地套繪
09 管制之造冊管理，以及何等情況下得解除配合耕地套繪管
10 制之規範，自非僅拘束農發條例第18條修訂施行以後依該
11 法令興建農舍者，亦應包含農發條例第18條修訂施行以前
12 已依建築法、實施區域計畫地區建築管理辦法等規定興建
13 農舍者也同樣為其規範對象。準此，內政部營建署102年
14 10月7日函謂：「系爭辦法第12條第3項規定：『已申請興
15 建農舍領有使用執照之農業用地經套繪管制，除符合下列
16 情形之一者外，不得解除：……三、農舍用地面積與農業
17 用地面積比例符合法令規定，經依變更使用執照程序申請
18 解除套繪管制後，該農業用地面積仍達0.25公頃以上。』
19 係針對已興建農舍之農業預定所為之管制事項，是不論取
20 得農業用地時點在本條例修正前、後，申請興建農舍時點
21 在本辦法修正前、後，均應依本辦法第12條規定檢討辦理
22 。」等語，經核與農發條例第18條第5項授權意旨相符，
23 本院自得併予援用，合先敘明。

24 （四）次按內政部於69年修訂實施區域計畫地區建築管理辦法即
25 於第5條第1項明定：「於各種用地內申請建造自用農舍者
26 ，其總樓地板面積不得超過495平方公尺，建築面積不得
27 超過其耕地面積百分之5，建築物高度不得超過3層樓並不

01 得超過10.5公尺，但最大基層建築面積不得過330平方公
02 尺。」（本院卷第226頁），嗣後於75年間再次修正上開
03 第5條第1項規定，將上開建築面積與耕地面積百分比提高
04 為10，其餘不變，而後該規定延續至今（見前揭「應適用
05 的法令」）。又台灣省申請自用農舍補充注意事項（88年
06 間廢止）第3條亦規定：「都市計畫農業區及非都市土地
07 之耕地得合併申請建築農舍，並以10公里範圍內為限。但
08 同一行政轄區內之耕地超過10公里範圍得合併提出申請，
09 提供合併之耕地，應於法定空地套上繪圖詳為註記。」。
10 由是觀之，農發條例第18條於89年增訂以前，即存有農民
11 於農地興建農舍之需求，為確保農地仍作農業使用之目的
12 ，遂要求農舍起造人應符合前揭實施區域計畫地區建築管
13 理辦法第5條所謂「建築面積不得超過其耕地面積百分之5
14 （1：19）或10（1：9）」之規定，亦即如興建農舍坐落
15 土地單筆面積，會致使其耕地面積未達百分之95（75年以
16 前）或90（75年以後）時，起造人原則得以周圍10公里範
17 圍內之他筆土地合併申請建築農舍，無須農舍建築面積與
18 耕地面積僅以單筆土地範圍內予以計算。然興建農舍既容
19 許以其他農地合併申請建築，但配合套繪興建之單純農地
20 （耕地）往往事後因買賣、繼承、拍賣等各種因素而欲解
21 除套繪管制，以免除其繼續作為他人農舍之配合耕地。為
22 此，內政部於90年2月26日（90）台內營字第9082636號函
23 釋謂以：「……經本部營建署函准行政院農業委員會以90
24 年2月1日（90）農輔字第900050102號函示意見：『……縣
25 市政府審核時如確知農舍係以配合耕地方式興建，且該配
26 合耕地以單筆形式解除套繪後，其農舍建築面積和耕地面
27 積之百分比仍能符合上開法令規定時，應同意解除套繪…

01 …』在案。是以，本案旨農業區土地是否得辦理分割後解
02 除套繪乙節，本部同意依上開函示辦理……」；另內政部
03 93年11月17日營署建管字第0930070842號函亦謂：「按領
04 有使用執照之農舍，其超出建蔽率部分之配合耕地經解除
05 套繪，應依建築法變更使用執照之程序將該筆耕地自使用
06 執照予以刪除，為本部92年11月4日內授營建管字第09200
07 12211號函所明釋。本案已領使用執照之農舍，依上開規
08 定申請變更使用執照時，若該使用執照之部分土地，非屬
09 申請人所有，自應檢附該部分土地所有權人之同意書。」
10 亦即配合耕地欲以單筆形式解除與農舍坐落土地間之套繪
11 關係，其前提須係解除套繪後之農舍建築面積和耕地面積
12 之百分比仍能符合行為時實施區域計畫地區建築管理辦法
13 第5條之規定，並由申請人依建築法第74條規定程序及取
14 得該部分土地所有權人同意書始得辦理。其後，內政部營
15 建署復於101年9月5日以營署建管字第1010051851號函進
16 一步闡釋：「……案經轉據行政院農業委員會101年8月9
17 日農授水保字第1010118625號（附件）函示略以：『農業
18 用地允許興建農舍，係為協助農業經營之目的，且該農業
19 用地興建農舍後，仍需保留一定比例維持農業生產，本會
20 於歷次農業用地興建農舍辦法修法工作會議中亦表明興建
21 農舍後之農業用地，得辦理解除套繪註記之原則，應符合
22 最小農業經營合理規模，若未符合農舍與農業經營面積1
23 比9比例，且達0.25公頃以上，不應同意解除套繪管制之
24 立場。』有關農舍與農業經營面積符合1比9比例，且扣除
25 擬解除套繪之農業用地後仍達0.25公頃以上者，得申請解
26 除套繪管制之規定，業納入農業用地興建農舍辦理修正案
27 中予以規範，俟修正發布施行後自應依照辦理，未發布施

01 行前仍請本於權責核處。」等語；隨後內政部即依據農發
02 條例第18條第5項規定之授權，於102年7月1日重新修訂農
03 舍辦法，其中第12條第3、4項始明白規定農地解除套繪管
04 制之條件與適用程序，並於修法理由表示：「本條例（即
05 農發條例）89年修正施行前，部分縣市政府係依據申請人
06 檢附之無農舍證明文件，以其所有農業用地為申請範圍核
07 發農舍建築執照。本條例修正施行後，因開放農業用地自
08 由買賣及有條件分割，農民前以所有多筆農業用地或整筆
09 農業用地申請興建農舍，因農地移轉、分割，申請依變更
10 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
11 分農業用地；或有農業用地已依法變更為非農業用地之情
12 形，爰增訂農業用地經套繪管制不得解除及其除外情形，
13 俾利據以辦理。又規範已領有農舍使用執照之農業用地扣
14 除超出規定比例之農業用地面積後，須大於0.25公頃，以
15 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.
16 25公頃者，再不當細分申請解除套繪，影響農業土地使用
17 管制及農業生產效率。」等語（本院卷第243至245頁）。
18 則由前揭內政部營建署101年9月5日函及農舍辦法第12條
19 之修訂理由可知，為避免農業用地減縮而實質改變農業經
20 營規模，並杜絕以興建農舍為目的之脫法行為，除一再重
21 申農舍建築面積與耕地面積需符合法定比例（即1：9）外
22 ，還增加解除套繪管制前提必須農舍坐落之該筆土地面積
23 應大於0.25公頃始可。是綜觀前揭農舍興建之修法歷程可
24 知，自台灣省申請自用農舍補充注意事項制定（含後續90
25 年4月26日開始施行之農舍辦法第9條規定）以來，就已經
26 存在農舍配耕地套繪管制措施，但上開法規命令並未同時
27 規範耕地解除套繪管制之方法與程序，而是主管機關之內

01 政部經由函示解釋，容許下級機關在不違反建築面積與耕
02 地面積法定比例之條件下，透過使用執照變更之程序規定
03 ，容任申請人得以解除耕地之套繪管制。惟直至農舍辦法
04 102年7月1日重新修訂，將原第9條條文移列至第12條，並
05 增訂第3、4項規定後，方有解除配耕地套繪管制之條件及
06 其適用程序之規定，而此等規定即屬建築法第1條後段所
07 指：「本法未規定者，適用其他法律之規定。」之情形，
08 亦即農舍辦法第12條第3、4項規定即屬建築法之特別規定
09 ，雖其解除套繪管制之程序得依「變更使用執照程序」為
10 之，但其要件需符合農舍辦法第12條第3、4項規定始可。
11 且從前揭農舍興建之相關法規演進過程觀察，立法者乃至
12 執行法律之主管機關所為之法規解釋，均甚為重視農地應
13 確供農業使用之立法精神，自當無使農發條例於89年1月4
14 日修正施行前已興建農舍並受套繪管制之配耕地逸脫新修
15 訂農發條例及其授權法規命令（農舍辦法）之管制之外。
16 乃原告指稱農舍辦法第12條第3、4項規定僅規範農發條例
17 89年1月4日施行前後取得農地而尚未興建農舍者，其嗣後
18 興建之農舍方受配耕地套繪管制及解除套繪管制之規範，
19 至於農發條例修正施行前已興建農舍者則不受前揭規範之
20 拘束云云，尚屬無稽，不應採取。

21 (五) 經查，原告張春雄於70年間以系爭2113、955、956地號土
22 地（面積分別為897、2,400、2,400平方公尺）為建築基
23 地申請興建自用農舍，即於系爭2113地號土地上興建系爭
24 農舍，系爭955、956地號土地則為配耕地，經改制前臺南
25 縣政府建設局乃核予使用執照（案號：70南建局後建自用
26 農舍使字第102號），使用執照所載建築基地面積5,697平
27 方公尺，建築面積：1樓82.8平方公尺、2樓73.26平方公

01 尺，建築高度為2層樓6.8公尺，建物則坐落於系爭2113地
02 號土地等事實，為兩造所是認，並有系爭土地登記第一類
03 謄本、改制前臺南縣政府建設局實施區域計畫地區自用農
04 舍使用執照等文件在卷可證（本院卷第127至139頁）。惟
05 原告係遲至109年6月9日始依建築法第74條規定，向被告
06 申請變更上開使用執照，並請求解除系爭955、956地號全
07 部土地之套繪管制，有原告提出之變更使用執照審查表一
08 份在卷可佐（本院卷第169至173頁）。然查，系爭農舍坐
09 落之系爭2113地號土地面積僅897平方公尺，未達2,500平
10 方公尺，縱使該系爭農舍建築面積未逾系爭2113地號耕地
11 面積百分之10（89.7平方公尺），其仍必須加計配耕地即
12 系爭955、956地號土地面積始達農舍辦法第12條第3項第3
13 款規定所要求之0.25公頃，雖系爭三筆土地加總面積或系
14 爭955、956地號土地加總面積均已逾0.25公頃，惟若原告
15 係請求系爭955、956地號土地超逾配耕系爭2113地號土地
16 面積外之部分耕地解除套繪，即可符合農舍辦法第12條第
17 4項規定要件，自得依變更使用執照程序解除系爭955、95
18 6地號部分土地之套繪管制，然則原告既堅持請求解除系
19 爭955、956地號全部土地之套繪管制，即顯與農舍辦法第
20 12條第3項第3款、第4項規定要件不符，從而，被告以原
21 處分否准其申請，自屬適法之處置。雖原告於提起本件行
22 政訴訟後，另主張其所有系爭農舍建築面積以外之基地面
23 積性質上屬法定空地，原告亦得依建築法第11條、建築基
24 地法定空地分割辦法第3、4、7條規定，請求被告將系爭
25 955、956地號土地解除套繪管制之行政處分云云。然查，
26 農舍辦法第12條第3、4項規定既係建築法之特別規定，並
27 清楚規範農地解除套繪管制之條件與程序，又焉有將配耕

01 地之套繪管制逕認類似法定空地而欲直接適用建築法第11
02 條規定及其授權法令之理？更無論配耕地亦根本非屬建築
03 技術規則建築設計施工編所指之類似通路、私設通路、綠
04 帶邊之退縮建築、牆面線或建築基地退縮騎樓地等法定空
05 地，則原告前揭請求，亦屬無據。

06 (六) 又原告復主張農舍辦法第12條第3、4項規定未就農發條例
07 修正施行前已申請興建農舍之農民採取合理之補救措施或
08 訂定過渡期間條款，有違反信賴保護原則；抑且，與原告
09 取得農業用地時間相同，卻未曾興建農舍，待至農發條例
10 修正施行後始需興建者，依農舍辦法第3條規定卻無須受
11 農業用地面積不得小於0.25公頃限制即得興建農舍，自無
12 需找尋配耕地或將來解除套繪管制之需求，則農舍辦法第
13 12條第3、4項規定顯然將原告與農發條例第18條第3項規
14 定所指之農民為差別處遇，亦有違反平等原則之情事等語
15 。惟查：

16 1、信賴保護原則係因授益處分事後經依法撤銷所產生（參見
17 行政程序法第117條規定），而法律及法規命令原本就處
18 於與時俱進之變動狀態，故立法者方有制定中央法規標準
19 法，以明白規範法規之施行、適用、修正與廢止，其中第
20 18條對於聲請許可事件適用法規並有從新從優原則之適用
21 ，至於法規之修正應否對舊法既得利益者給予適當補償或
22 設定過渡條款，此純屬立法裁量層次，而與信賴保護原則
23 無涉。今人民既無信賴法規永不變更，則原告逕主張農舍
24 辦法102年之修訂明顯損害其配耕地解除套繪管制之權利
25 ，有違反信賴保護原則云云，純屬無稽。

26 2、次查，原告系爭農舍係於70年間興建完成乙節，已如前述
27 ，依行為時有效之實施區域計畫區域建築管理辦法第5條

01 第1項規定係要求「建築面積不超過其耕地面積百分之5」
02 ，而原告系爭農舍一樓建築面積為82.8平方公尺，但其坐
03 落之系爭2113地號耕地面積僅897平方公尺，顯然不足以
04 支應其建築面積，以致原告當時有找尋配耕地以符合農舍
05 建築面積與耕地面積之法定比例（1：19）。雖實施區域
06 計畫區域建築管理辦法第5條第1項事後於75年間修改並降
07 低其農舍建築面積與耕地面積之法定比例（1：9），但原
08 告未曾依新修訂之規範向被告申請解除系爭955、956地號
09 土地之套繪管制，而是遲至農舍辦法於102年修訂以後方
10 提出解除配耕地套繪之申請，被告基於依法行政原則之要
11 求，本應對原告適用現行之法規。而原告既早於70年間即
12 已於其所有農地上興建農舍，此即與農舍辦法第3條規定
13 所指之農民（即農發條例修正施行前已取得之農地卻不曾
14 興建農舍，於農發條例修正施行後始欲興建農舍者）顯不
15 相當。乃原告自行比擬其與農舍辦法第3條規定之農民處
16 於相同之地位，卻被農舍辦法作差別處遇，有違平等原則
17 云云，亦屬無據。

18 （七）綜上所述，原告主張均非可採。被告以原處分否准原告就
19 系爭955、956地號土地申請解除套繪管制，依法核無不合
20 ，訴願決定遞予維持，亦無違誤。原告對之訴請撤銷，並
21 請求判決被告應依原告109年6月9日之申請，依建築法第
22 11、74條及建築基地法定空地分割辦法第3、4、7條，就
23 系爭955、956地號土地全部作成解除套繪管制之行政處分
24 ，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘
25 攻擊防禦方法，均核與本件判決結果不生影響，爰不一一
26 論述，附此敘明。

27 六、結論：原告之訴無理由。

01 中 華 民 國 110 年 10 月 21 日

02 高雄高等行政法院第三庭

03 審判長法官 吳 永 宋

04 法官 孫 奇 芳

05 法官 林 彥 君

06 以上正本係照原本作成。

07 一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
08 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
09 書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁
10 定駁回。

11 二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
12 訟法第241條之1第1項前段）

13 三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
14 條第1項但書、第2項）

15

16 得不委任律師為訴訟
17 代理人之情形

所 需 要 件

18

19 （一）符合右列情形
20 之一者，得不
21 委任律師為訴
22 訟代理人

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。
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。

23

24

25

26

01 (二) 非律師具有右
02 列情形之一，
03 經最高行政法
04 院認為適當者
05 亦得為上訴
06 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。

12 是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例
13 外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所
14 示關係之釋明文書影本及委任書。

16 中 華 民 國 110 年 10 月 21 日

17 書記官 謝 廉 縈