高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
114年度訴字第296號
民國115年1月14日辯論終結

原　　告　陳永福
被　　告　屏東縣南州鄉公所

代　表　人　劉美吟
訴訟代理人　吳明裕
　　周黃冠雄
　　高于涵

上列當事人間農業發展條例事件，原告不服屏東縣政府中華民國114年7月31日114年屏府訴字第46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

一、事實概要：

原告於民國114年3月26日委任代理人林瑞隆檢具其所有坐落屏東縣南州鄉同安段538地號土地(下稱系爭土地)(重測前：牛埔段439地號，面積為3,152.50平方公尺，使用分區：一般農業區，使用地類別：農牧用地，持分：1/1)之地籍圖謄本、土地登記謄本、身分證影本及農業用地作農業使用證明申請書等資料，向被告申請核發農業用地作農業使用證明書(下稱農用證明書)，案經被告於114年3月27日派員現場勘查，發現系爭土地有種植水稻，並有1農業設施(鋼骨《鐵》造、長約13公尺、寬約8.5公尺、高約3.6公尺、新建，下稱系爭建物)、水塔、電線杆、電線、道路等設置，經被告依農業用地作農業使用認定及核發證明辦法(下稱農用辦法)第

4條、第7條等規定，分別於114年3月28日、4月9日以屏南鄉經建字第0000000000號函、屏南鄉經建字第00000000000號函(下稱114年3月28日函、114年4月9日函)請原告於114年4月24日前補正申請資料；因其所附資料非屬農業設施證明文件，遂依農用辦法第4條第2款(第1項第2款之誤)及第12條規定，以114年4月29日屏南鄉經建字第0000000000號函(下稱原處分)否准原告之申請。原告不服，提起訴願，遞遭駁回，遂向本院提起行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1. 本案符合農業發展條例(下稱農發條例)第8條之1第2項之規定：原告於45年取得系爭土地所有權，80年將系爭土地收回自耕。依被告114年4月9日函意旨，原告得提出自80年間已繳電費作為「農業設施得為從來使用之證明文件」(下稱從來使用證明)之證明；至「容許使用同意書」及建築執照已因符合系爭建物面積在250平方公尺之規定，而免申請，故毋須提供。

2. 非都市土地使用管制規則第6條之1附表五非都市土地許可使用申請書須填寫土地標示面積許可使用細目面積。而申請農業用地設施容許審查辦法第13條附表一規定，農業資材室每公頃得興建樓地板20平方公尺，而農發條例第8條之1第2項則規定250平方公尺以下，已超過上開規定，故容許使用同意書已符合面積在250平方公尺以下之規定，而無須提供。

3. 不須提出容許使用同意書之依據：依改制前行政院農業委員會(改制後為農業部，下稱農委會)95年3月23日農企字第0000000000號函意旨，農業設施除符合農發條例第8條之1第2項但書規定要件外，才須依法申請容許使用。另農委會107年1月15日農企字第0000000000號函意旨，容許使用同意書及建築執照，二者體例不一，具互補性，係作為交互檢核，除農發條例第8條之1第2項但書規定外，二者皆應備足，無法擇一審定。

㈡聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告應依原告114年3月26日之申請，就原告所有坐落屏東縣南州鄉同安段538地號土地作成核發農業用地作農業使用證明書之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.依農用辦法第4條第2款，農業用地認定為作農業使用，如遇農業用地上有農業設施者，應檢附容許使用同意書及建築執照(但依法免申請建築執照者，免附建築執照)，或農業設施得為從來使用之證明文件。故本案縱依原告主張，符合農用辦法第4條第2款第1目但書規定，得免申請建築執照，惟亦應檢附容許使用同意書，方屬適法。

2.屏東縣非都市土地係於64年10月6日公告編定，然系爭建物係於80年至81年間施設，並無農委會102年10月28日農企字第0000000000號函釋得逕依「從來使用證明文件」予以認定為作農業使用之適用。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：被告否准原告農用證明之申請，是否適法？

五、本院之判斷：

㈠前提事實：

如事實概要欄所示之事實，有原告申請書(訴願卷第15頁)、委託書(訴願卷第76頁)、現勘照片(本院卷第101頁)、被告114年3月28日函(本院卷第35-36頁)、114年4月9日函(本院卷第31-33頁)、原處分(本院卷第19-20頁)等附卷可稽，應堪認定。

㈡應適用法令及說明：

1.農發條例

⑴第3條第1項第1款、第10款、第12款：「本條例用辭定義如下：一、農業：指利用自然資源、農用資材及科技，從事農作、森林、水產、畜牧等產製銷及休閒之事業。……十、農

業用地：指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地：(一)供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者。(二)供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地。……十二、農業使用：指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。但依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由，而未實際供農作、森林、養殖、畜牧等使用者，視為作農業使用。」

⑵第8條之1第2項：「農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。但農業設施面積在45平方公尺以下，且屬1層樓之建築者，免申請建築執照。本條例中華民國92年1月13日修正施行前，已興建有固定基礎之農業設施，面積在250平方公尺以下而無安全顧慮者，得免申請建築執照。」

2.農用辦法

⑴第4條：「農業用地符合下列情形，且無第五條所定情形者，認定為作農業使用：一、農業用地實際作農作、森林、養殖、畜牧、保育使用者；其依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由而未使用者，亦得認定為作農業使用。二、農業用地上施設有農業設施，並檢附下列各款文件之一：(一)容許使用同意書及建築執照。但依法免申請建築執照者，免附建築執照。(二)農業設施得為從來使用之證明文件。三、農業用地上興建有農舍，並檢附農舍之建築執照。」

⑵第5條第1款：「農業用地有下列各款情形之一者，不得認定為作農業使用：一、農業設施或農舍之興建面積，超過核准使用面積或未依核定用途使用。」

⑶第7條：「(第1項)依農用辦法申請核發農業用地作農業使用證明書時，應填具申請書並檢具下列文件資料，向直轄市或縣(市)政府申請：一、最近1個月內核發之土地登記謄本及

地籍圖謄本。但直轄市、縣(市)地政主管機關能提供網路查詢者，得免予檢附。二、申請人國民身分證影本或戶口名簿影本；其屬法人者，檢具相關證明文件。三、目的事業主管機關許可文件及其他相關文件。(第2項)前項農業用地如屬都市土地者，應另檢附都市計畫土地使用分區證明。(第3項)第1項農業用地如位於國家公園範圍內，應另檢附國家公園管理機關出具符合第2條第5款規定之證明文件。」

⑷第12條：「申請案件不符合規定，其情形可補正者，應通知申請人限期補正；不能補正、屆期仍未補正或經補正仍未符合規定者，受理機關應敘明理由駁回之。」

⑸第15條：「直轄市或縣(市)政府為辦理第7條至第13條規定事項，得將權限之一部分委任或委辦鄉(鎮、市、區)公所辦理，並依法公告；其作業方式，由直轄市或縣(市)政府定之。」

3.按屏東縣非都市土地經屏東縣政府於64年10月6日公告編定實施管制，此有屏東縣政府公告一紙在卷可查（本院卷第196頁）。另參酌農委會102年10月28日農企字第0000000000號函釋：「...二、查農用辦法第4條第2款第2目規定，農業用地上施設有農業設施者，倘該設施係土地使用編定公告前即已存在者，得檢具從來使用證明文件，據以認定為作農業使用。次查非都市土地使用管制規則第8條第1項規定：『土地使用編定後，其原有使用或原有建築物不合土地使用分區，規定者，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用。原有建築物除准修繕外，不得增建或改建。』合先敘明。」(本院卷第127頁），可見64年10月6日以前於屏東縣非都市土地所興建完成有固定基礎之農業設施，始得適用農用辦法第4條第2款第2目之規定，提出從來使用之證明文件，申請農地農用證明。

4.法規適用說明：

⑴按農發條例第8條之1第2項規定：「農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申

請建築執照。但農業設施面積在45平方公尺以下，且屬1層樓之建築者，免申請建築執照。本條例中華民國92年1月13日修正施行前，已興建有固定基礎之農業設施，面積在250平方公尺以下而無安全顧慮者，得免申請建築執照。」，是以農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照，始為合法之農業設施。至於農發條例第8條之1第2項增訂前已存在之農業設施，參酌該條項之立法理由「增列第2項，在促進農業用地上與農業經營不可分離之有固定基礎之農業設施設置之合理化，並避免耕地因存在該等被認為違規之農業設施而致無法移轉登記。蓋農業用地上申請興建有固定基礎農業設施，在實務執行上，依土地使用管制規定，屬容許使用之範圍，由農業單位配合核准農民辦理容許使用後，持憑辦理申請建築執照。惟為避免小面積有固定基礎之農業設施，農業生產必要設施，於核准容許使用後，另需逐一申請建築執照之困擾，建築主管機關內政部已明釋其面積在45平方公尺以下，且屬一層樓之建築者，免申請建築執照。」可知，農業用地上興建有固定基礎農業設施，依土地使用管制規定，係屬容許使用之範圍，農業設施縱使係屬依法得免除建築執照申請之建物，於申請農地農用證明時，仍應提出容許使用證明等相關文件。

⑵農用辦法為中央主管機關依農業發展條例第39條第2項授權所訂立之法規命令，係訂立關於核發農業用地作農業使用證明之細節性及技術性之規定，並其內容亦無逾越或牴觸農業發展條例規定之意旨，自得予以作為是否作農業使用之認定基準。申請農業用地作農業使用證明書，如所申請之農業用地上有農業設施，應檢附農用辦法所定該設施之容許使用同意書或得為從來使用之證明文件及建築執照(依法得免申請者，免提出）等相關文件，否則即屬申請不合法而應予駁回之。

㈢被告否准原告農用證明之申請，係屬適法：

1.原告申請農用證明，應提出系爭建物之容許使用證明文件：
經查，原告於114年3月26日向被告申請核發系爭土地之農用證明，被告先後於114年3月27日、114年4月24日派員至現場勘查，發現系爭土地有種植水稻，並有一農業設施(鋼骨《鐵》造、長約13公尺、寬約8.5公尺、高約3.6公尺、新建，下稱系爭建物)、水塔、電線杆、電線、道路等設置，有○○縣○○鄉申請農業用地作農業使用證明案會勘紀錄表、現勘照片3幀在卷可查(本院卷第91、101頁），足認系爭土地上有系爭建物即固定基礎之農業設施存在，且面積未逾250平方公尺。又系爭建物係原告於92年1月13日修正施行前所之80-81年間所興建，業據原告提出農業部林業及自然保育署航測及遙測分署圖資航照圖一份(本院卷第129頁）為證，並經原告勘驗屬實，倘系爭建物無安全顧慮，即可認係符合農發條例增訂第8條之1第2項後段所規範之農業設施，免申請建築執照。惟系爭土地是否作農業使用，依農用辦法第4條規定，除須符合農用辦法第4條第1款規定外，其上有固定基礎之農業設施時，依同條第2款第1目規定，尚須提出農業設施之容許使用證明及建築執照。但依法免申請建築執照者，免附建築執照。是以縱使原告所有之系爭建物無安全之虞(被告爭執之)，其於申請農地農用證明時，仍應提出系爭建物之容許使用證明文件。
2.原告未提出系爭建物之容許使用證明：
原告申請被告核發系爭土地之農用證明，雖據提出地籍圖謄本、土地登記謄本、身分證影本及農業用地作農業使用證明申請書等資料，但並未提出系爭建物之容許使用證明文件，此為原告所不爭執，被告於114年3月28日、114年3月28日二次發文命原告限期內補正系爭建物之容許使用證明文件，原告逾期未補正符合農用辦法第4條第2款及函文內所述資料，亦有被告114年3月28日、114年4月9日函文在卷可查，從而被告以系爭土地坐落有農業設施（即系爭建物），而無該農業設施之容許使用同意書及建築執照或農業設施得為從來使

用之證明文件，不符合農用辦法第4條第2款規定，依農用辦法第12條，以原處分否准原告之申請，揆諸前揭法令規定，於法有據。

㈢原告雖以前詞主張系爭土地種植水稻，其上系爭建物符合農發條例第8條之1第2項後段規定，依該條項規定之文義解釋及農委會95年3月23日、107年1月15日等函釋意旨，於系爭土地申請農用證明時，除免申請建築執照外，亦免提出系爭建物容許使用證明文件云云。惟查：

1. 符合農發條例第8條之1第2項後段規定之農業設施，僅免除建築執照之申請，並未免除容許使用證明之提出，已如前述。原告於80-81年間興建系爭建物時，雖尚無農發條例第8條之1第2項、農用辦法、申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法、屏東縣農業用地作農業設施容許使用審查作業要點等法規、行政規則之制定，然當時已有非都市土地使用管制規則之制定，針對位於「非都市土地」（如特定農業區、一般農業區）的建物，依此規則進行分區管制，除規定各類農牧用地、林業用地可容許興建的設施種類外，亦嚴格限制農地變更為非農業用途，若擅自變更或違規興建建物，會面臨罰鍰、限期拆除、斷水斷電等處分。原告興建系爭建物時，並未取得農業單位的同意函（容許使用），再向工務單位申請建築執照，為原告所不爭執，故其於114年間申請農地農用證明，縱使因農發條例第8條之1第2項後段之增訂而免除建築執照之申請，但未補正農業設施容許使用證明，即難謂屬合法之農業設施，系爭土地上有非法之農業設施(毋庸申請或補申請建築執照，但仍須提出或補正申請容許使用證明而未提出或補正申請）存在，自難認作農業使用。原告上開主張，係個人主觀見解，於法不合，自難採用。

2. 原告另主張適用農委會95年3月23日農企字第0000000000號、107年1月15日農企字第0000000000號函釋結果，其申請農地農用證明並無提出容許使用證明文件之義務云云。惟查：上開二則函釋係農委會就下級機關辦理農業用地上建有

農業設施申請農業用地作農業使用證明書案時，如何適用農發條例第8條之1第2項規定所為釋示，核未違背法令，本院雖得予爰用。⑴農委會95年3月23日農企字第0000000000號函釋內容如下：「一、查農業發展條例第8條之1第2項明定『農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。但農業設施面積在45平方公尺以下，且屬一層樓之建築者，免申請建築執照。本條例中華民國92年1月13日修正施行前，已興建有固定基礎之農業設施，面積在250平方公尺以下而無安全顧慮者，得免申請建築執照。』因此，農業設施除符合該項但書規定要件者，得免申請建築執照外，仍需依法申請容許使用及建築執照，始符合法制規定。二、有關農業用地上興建有未經申請核准容許使用之農業設施，該農業用地於申請核發農業用地作農業使用證明書，應輔導補辦申請容許使用，並於核發農業用地作農業使用證明書時，一併發給容許使用證明，本會旨揭函釋業有明文，請確實依旨揭函釋及法令規定辦理。」，可見上開函釋係指因此農業設施除符合該項但書規定要件者，得免申請建築執照外，仍需依法申請容許使用及建築執照，始符合法制規定，並非指農業設施免除建築執照之申請時，同時亦免除農業設施容許使用證明之提出。⑵農委會107年1月15日農企字第0000000000號函釋內容如下：「……二、復查本會102年12月17日農企字第0000000000號函復貴府(諒達)，說明農業用地上施設有農業設施，依農用證明辦法第4條第2款第1目規定，應檢附容許使用同意書及建築執照。但依法免申請建築執照者，免附建築執照。就容許使用同意書及建築執照，二者體例不一，且具互補性，係作為交互檢核，爰除但書規定情形外，二者皆應備足，即皆須符合各該文件內容，無法僅擇一審定。」，依該函釋之文義，所謂「無法僅擇一審定」係指依法須申請建築執照者，依農用辦法申請農用證明時，應提出容許使用同意書及建築執照，但依法免申請建築執照者，僅係免附建築執照，並未

免除提出容許使用證明之義務，原告就上開二則函釋之主張，悖於文義，不足採信。

㈣原告另主張其已提出自80年間已繳電費作為「農業設施得為從來使用之證明文件」云云。惟查，系爭建物係80年至81年間興建之施設，非64年10月6日以前所興建，依前揭屏東縣政府64年10月6日編定實施管制之公告及農用辦法第4條第2款第2目規定「農業設施得為從來使用之證明文件」、非都市土地使用管制規則第8條第1項規定「土地使用編定後，其原有使用或原有建築物不合土地使用分區規定者，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用。原有建築物除准修繕外，不得增建或改建」，並參酌農委會102年10月28日農企字第0000000000號函釋意旨：「查農業用地應符合作農業使用之認定基準，始得核發農業用地作農業使用證明書。所稱農業使用於農業發展條例第3條第12款本文業有明文定義，『指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。』本會並訂定有『農業用地作農業使用認定及核發證明辦法』作為執行依據。二、依前開辦法第4條第2款規定，農業用地上倘存在有固定基礎之農業設施者，應檢附容許使用同意書及建築執照(依法免申請建築執照者，免附建築執照)。惟如該農業設施係土地使用編定前即已存在者，得檢附從來使用之證明文件，據以認定為作農業使用，免再依法申請容許使用。換言之，於土地使用編定前即已存在之農業設施，無涉『申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法』規定。」可知，原告就非興建於64年10月6日以前之系爭建物，不得主張從來使用，所提電費繳費證明，非屬合法之從來使用之證明文件，其據此申請農地農用證明，於法非合。

六、綜上所述，原告主張均不可採，被告因系爭土地上有系爭建物，且未附合法證明文件，被告因而以原處分駁回原告農地農用證明之申請，於法有據；訴願決定遞予維持，亦無不合。原告起訴請求撤銷原處分、訴願決定，並請求被告應依

原告114年3月26日之申請，就原告所有坐落屏東縣南州鄉同安段538地號土地作成核發農業用地作農業使用證明書之行政處分，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，均核與本件判決結果不生影響，爰不一一論述，附此敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　1　　月　　30　　日

審判長法官　孫　國　禎

法官　李　協　明

法官　吳　文　婷

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

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，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其代表人、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、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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　　115　　年　　1　　月　　30　　日

書記官　房　柏　均