高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
114年度訴字第71號
民國114年6月26辯論終結

原　　告　劉憶瑾
訴訟代理人　何星磊　律師
被　　告　臺南市政府農業局

代　表　人　李芳林
訴訟代理人　王鳳卿
　　楊逸心

上列當事人間農業發展條例事件，原告不服臺南市政府中華民國113年12月30日府法濟字第1132609281號訴願決定，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、爭訟概要:

原告以位於○○市○○區○○○段529-32、529-33地號等2筆土地（一般農業區養殖用地，下稱系爭土地），於民國111年11月30日向○○市○○區公所申請作畜牧設施容許使用，○○市○○區公所遂函轉被告辦理。被告審查後認其申請有應補正事項，乃以113年6月3日南市農畜字第0000000000號函（下稱113年6月3日函）知原告，系爭土地現況為做魚塭使用，因未完成土方回填，尚不符合畜牧設施設置及經營使用所需條件，原告應於113年8月1日前完成回填土方查驗之「採土程序」。其後，原告向被告陳報同年8月1日可能無法填土完成需延後審查、預計於同年11月30日前方可回填完成等語。惟被告認原告申請畜牧設施之經營規劃係以密閉水

簾式設施飼養白色肉雞，應將用地整理成適合建置畜牧設施且符合農用之條件，且原告自112年5月15日向被告申請填土查驗申請後，迄今尚未補正土方來源證明文件，而所陳報填土時程規劃顯不合理，爰依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（下稱審查辦法）第6條第1項第1款規定，以113年8月13日南市農畜字第0000000000號函（下稱原處分）駁回原告所請。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、審查辦法並無需進先行填土作業之規定，被告乃自行創設審查辦法所無之要件；縱使有之，農業發展條例亦未授權行政機關得有其他申請應備要件，故被告要求原告填土、使原告記載於計劃書，進而要求原告補正回填土方查驗之採土程序，實係法所無之限制，違反法律保留原則。而其他同樣申請農業用地作農業設施容許使用之案件，並無先填土整地之程序，故本件被告要求亦有違平等原則。至於訴願決定稱「經營計劃書載明填土需求」，實係因被告要求，並非原告認有填土需求，訴願決定以原告有填土需求而肯認被告得要求原告提供土方查驗資料，顯有未妥，且未釐清實情。

2、原告已向被告確認仍無法免除與里民溝通程序，然里民溝通與畜牧設施是否合法並無關聯，被告顯有裁量瑕疵。原告雖感不合理仍勉強為之，但被告在原告與里民達成共識後，旋即於2週內以未完成採土程序駁回原告申請，有違誠信原則。

(二)聲明：

1、訴願決定及原處分均撤銷。

2、被告對於原告111年11月30日就系爭土地作畜牧設施容許使用之申請，應作成核准之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、系爭土地現況為水池（低窪地），勢必先經填土整地作業，始能依其經營規劃建置畜牧設施使用。又為確保原告對系爭土地之填土行為符合農業發展條例施行細則第2條之1第1項規定，無危害原農地土質之情事，故審認「農地農作填土查驗」相關文件為本案應具備之要件。而土方查驗程序係始於申請人送件申請，經被告審查申請書內容無誤後同意備查；待申請人土方回填完成後，安排被告及有關單位現地採樣，送第三方單位檢驗並製成檢驗報告後，確認符合農業發展條例施行細則規定，再由被告核發查驗合格通知。

2、經被告與原告討論上情後，原告表示同意並配合再詳加補充經營生產計畫內容有關填土之規劃，並於112年5月15日填具農地農作填土查驗申請書送被告審查。惟原告附件欠缺審查所需之「土方來源證明」，且迄113年6月3日仍未補件或完成填土。被告遂以113年6月3日函命原告於同年8月1日前完成系爭土地回填土方查驗程序中至現地開挖採樣之「採土程序」，後續程序所需時間則不列計要求。然而，原告同年6月21日（收文日期）函復「於113年8月1日可能是無法填土完成，需延後審查」等語。被告為避免本件申請案之審查因此無限延期，故致電請原告另正式函知預計完成填土時間，俾利被告憑判，原告遂於同年7月30日（收文日期）函復「土方預計於113年11月30日前，可以回填好」等語。

3、系爭土地擬設置畜牧設施之型態係鋼筋混凝土造之密閉式水簾禽舍，且所在地段屬易積（淹）水區域，倘未先填平低窪處乃至墊高地勢，畜牧設施將無法設置及安全使用，此係原告提出申請時即應考量及規劃事項。然原告自112年5月15日備妥農地農作填土查驗申請書，迄至113年8月13日經原處分駁回之期間，即便被告通知限期補正仍未積極補正，更陳報需延後至同年11月30日方可填土完成，此填土時程與規劃顯不合理。是以，被告綜合評估本案歷程及合理性，認原告未能於合理期限內補正農業用地作農業設施前提要件之相關資料，爰依審查辦法第6條規定予以駁回，於法並無違誤。

4、原告固主張被告要求填土作業乃自行創設審查辦法所無要件，且里民溝通不應作為許可與否之要件云云。惟原告於111年1月26日初次提出申請時，被告即以111年7月20日南市農畜字第00000000000號函請其修正，其中已提及用地為魚塭應於經營計畫書內容敘明填土計畫，並檢還原告申請文件。其後，原告於111年11月30日再次提出申請，所送初版經營計畫內容僅簡述「1.由現場魚塭高程與完成面高程的落差，所以預計回填土方。2.跟合法土石方業者購買，且出示土石方證明等合法文件」等語，未敘明回填土方之相關細節（如回填深度及量體）、未確實出示合法土方來源證明文件，用地現場更無實際回填行為，故該經營計畫內容顯不合理。依審查辦法第6條第1項第2款規定，被告本可不予同意其申請，惟考量此缺失事項可以補正，故依審查辦法第6條第1項第1款規定與原告討論並經其同意配合補正經營生產計畫內容關於填土規劃，並配合既有農地農作填土查驗申請之行政流程，復以113年6月3日函命原告限期完成系爭土地回填土方查驗程序中至現地開挖採樣之「採土程序」，故被告並無自行創設審查要件可言。至於里民溝通，則非原處分駁回申請之理由。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)原告依其經營計畫內容，得否不經回填土方及填土查驗程序？

(二)被告以原處分否准原告111年11月30日之申請，是否適法？

五、本院之判斷：

(一)前提事實：

如爭訟概要欄所載等情，為兩造所不爭執（本院卷第108頁），並有原告申請書（原處分卷第32至33、75至76頁）、第1版畜牧場經營生產計畫書（原處分卷第92至96頁）、第2版畜牧場經營生產計畫書（原處分卷第37至39頁）、被告113年6月3日函（原處分卷第16至17頁）、原告113年6月20日

南市畜牧容許1130620號函2份（原處分卷第13頁、第15頁）、原處分（原處分卷第11至12頁）及訴願決定（本院卷第14至22頁）附卷可稽，堪信為真實。

(二)應適用之法令：

1、農業發展條例

(1)第1條：「為確保農業永續發展，因應農業國際化及自由化，促進農地合理利用，調整農業產業結構，穩定農業產銷，增進農民所得及福利，提高農民生活水準，特制定本條例；本條例未規定者，適用其他法律之規定。」

(2)第8條之1第2項前段、第3項：「（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。……（第3項）前項農業設施容許使用與興建之種類、興建面積與高度、申請程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」

2、審查辦法

(1)第1條：「本辦法依農業發展條例（以下簡稱本條例）第8條之1第3項規定訂定之。」

(2)第4條第2款、第6款：「申請農業用地作農業設施容許使用，應填具申請書及檢附下列文件各3份，向土地所在地之直轄市或縣（市）主管機關提出：……二、經營計畫。……六、其他主管機關規定之文件。」

(3)第5條：「申請農業用地作農業設施容許使用，經審查合於規定者，直轄市或縣（市）主管機關應核發農業用地作農業設施容許使用同意書。」

(4)第6條第1項第1款、第2款：「申請農業用地作農業設施容許使用，有下列情形之一者，不予同意：一、申請有應補正事項，經通知申請人限期補正，屆期仍不補正。二、經營計畫內容顯不合理，或設施與農業經營之必要性顯不相當。」

3、農業發展條例施行細則第2條之1第1項：「前條農業用地為從事農業使用而有填土需要者，其填土土質應為適合種植農

作物之土壤，不得為砂、石、磚、瓦、混凝土塊、營建剩餘土石方、廢棄物或其他不適合種植農作物之物質。」

(三)被告以原處分否准原告111年11月30日之申請，並無違法

1、按農業發展條例之立法目的之一，為促進農地合理利用，增進農民所得及福利，此稽之該法第1條規定自明。在該條例第2章「農地利用與管理」之第8條之1，即放寬在農業用地上興建農業設施之限制，允許具備一定要件之農業施設免申請建築執照，並於同條第3項授權訂定審查辦法，以為準據。故該辦法所為規範，應以立法目的及公共利益為導向，重在不違反農業政策（如審查辦法第7條總面積之限制）、不違反農地管制事項（如審查辦法第6條第3款土地分區使用或用地編定類別容許之限制）、不危及農地安全（如審查辦法第8條設施高度之限制）、不影響四鄰關係（如審查辦法第6條第5款不得妨礙道路通行）等，並促進並提高農地之有效利用（最高行政法院109年度上字第297號判決意旨參照）。地方主管機關就人民申請農業設施許可之事件，所予考量之因素，在審查辦法之規定適用範圍內，且與農業發展條例及審查辦法所欲實現之立法目的，具有正當合理之關聯，自無違反法律保留原則的問題。

2、依前揭審查辦法第6條第1項第1款、第2款規定可知，農業設施係輔助其坐落農業用地之農業生產或經營所需，自應與該坐落用地之生產使用行為相連結，始可設置（最高行政法院111年度上字第711號判決意旨參照），故地方主管機關考量經營計畫或設施與提高農地有效利用之合理關聯性後，依同辦法第6條第1項第1款，通知申請人限期補正，如屆期仍不補正，地方主管機關應不予同意。經查，系爭土地於申請及原處分作成時，做魚塭使用，原告申請容許設置畜牧設施，經營規劃係以密閉水簾式設施飼養白色肉雞，並自行提出要擬具填土計畫（回填土方、跟合法土石方業者購買，且出示土石方證明等合法文件，原處分卷第37至39頁）；經被告審查後，於113年6月3日限期命原告應於同年8月1日前完成回

填土方查驗之「採土程序」。其後，原告向被告陳報同年8月1日可能無法填土完成需延後審查、預計於同年11月30日前方可回填完成；被告乃於同年8月13日作成原處分駁回申請等情，有卷附申請書、畜牧場經營生產計畫書、會勘紀錄、兩造函文及原處分可稽（原處分卷第11至13、15至17、22、27、28、32、33、37、39、75、76、92至96頁），兩造對此亦無爭執，應可認定。從卷附系爭土地之照片可知（原處分卷第66至67頁、訴願卷第121至123頁），系爭土地挖深作魚塭使用，被告考量「畜牧設施之型態係鋼筋混凝土造之密閉式水簾禽舍，且所在地段屬易積（淹）水區域，倘未先填平低窪處乃至墊高地勢，畜牧設施將無法設置及安全使用」，有卷附環境敏感地區項目查詢結果可稽（原處分卷第104至106頁），經核與提高農地有效利用具合理關聯性，故被告依審查辦法第6條第1項第1款規定，定相當期限要求原告回填土方查驗，原告逾期未能補正，被告以原處分駁回申請，應為合法。原告主張違反法律保留原則、平等原則或法律明確性等語，核無理由。至於被告命原告補正時，一併建議原告積極與當地居民協調、溝通並取得共識等情（原處分卷第17頁），並不屬於被告依審查辦法第6條第1項第1款作成原處分之理由（原處分卷第11至12頁），應認為僅屬附帶建議之性質，並非作為許可之要件，原告主張被告以此為由駁回申請，違反誠信原則等語，尚有誤會。

六、綜上所述，原告主張，並不可採。被告作成原處分駁回其申請，於法無違；訴願決定遞予維持，亦無不合。從而，原告訴請撤銷原處分及訴願決定，並請求被告應作成核准系爭土地作畜牧設施容許使用之行政處分，為無理由，應予駁回。原告請求鑑定經營計畫內容是否達到顯不合理，並無調查必要。本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提證據資料，核於判決結果為無影響，自無逐一論述之必要，附此敘明。

七、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　17　　日

審判長法官　林　彥　君

法官　黃　堯　讚

法官　黃　奕　超

以上正本係照原本作成。

一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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）

三、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.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。
(二)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。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。

	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。
是否符合（一）、（二）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（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　17　　日

書記官　李　佳　芮