

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭

115年度訴字第70號

民國115年8月5日辯論終結

原告 洪水生

被告 嘉義市政府

代表人 黃敏惠

訴訟代理人 郭嘉如

黃于玲

上列當事人間農業發展條例事件，原告不服內政部中華民國114年12月30日台內法字第1140037797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、程序方面

本件訴訟於民國115年7月3日最後一次行準備程序，並將被告所提出證據資料提示，由兩造表示意見，經兩造陳述意見後，均已表示無其他事證待調查或補充後，始為準備程序終結，並於同年月7日訂言詞辯論期日為同年8月5日，並於同年月8日將期日通知書送達原告送達代收人黃茂峯，有準備程序筆錄（本院卷1第385-391頁）、審理單（本院卷1第393頁）及送達證書（本院卷2第3頁）附卷可以證明。原告於115年7月8日（本院收狀日期）提出陳述狀（本院卷1第395頁），以被告先前提出之補充答辯狀過於匆促，所附證據資料為黑白影印，與準備程序時法院所提示的證據資料為彩色影印不同，請求被告提供原告彩色影印的證據資料，提出93年都市計畫通盤檢討案說明，原告為準備答辯狀需充裕時間

01 撰狀，請求本院遞延言詞辯論期日。因原告請求遞延言詞辯
02 論期日的時間為115年7月8日，距離原訂言詞辯論期日（同
03 年8月5日）尚有28日的時間，原告顯有餘裕撰寫言詞辯論意
04 旨狀，難認其請求本院遞延言詞辯論期日有正當理由。因
05 此，原告既經合法通知，無正當理由未於言詞辯論期日到
06 場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條所列各
07 款情形，爰併準用民事訴訟法第385條第1項前段規定，依被
08 告之聲請，由其一造辯論而為判決。

09 貳、實體方面

10 一、事實概要：

11 （一）原告所有坐落嘉義市00段000地號土地（下稱系爭土地），
12 使用分區為乙種工業區，其於113年11月15日檢具○○市○
13 區區公所同年月6日核發之土地作農業使用證明書，向被告
14 申請核發系爭土地適用農業發展條例（下稱農發條例）第38
15 條之1第1項第1款或第2款規定之認定文件，以向稅捐稽徵機
16 關申請不課徵土地增值稅，經被告於113年11月26日以府都
17 計字第1135033292號函復原告，系爭土地符合農發條例第38
18 條之1第1項第2款規定。惟被告所屬財政稅務局於113年12月
19 20日以嘉市財土字第1130653559號函請被告查明系爭土地使
20 用分區歷次變更情形及歷次變更後是否均符合農發條例第38
21 條之1第1項第1款或第2款規定，經被告查明系爭土地使用分
22 區歷次變更情形，自64年6月10日劃定為乙種工業區起，迄
23 今未曾變更，因而認定系爭土地非屬由農業用地經依法律變
24 更為非農業用地，爰於113年12月31日以府都計字第1130551
25 448號函復原告，更正系爭土地不適用農發條例第38條之1規
26 定。

27 （二）其後原告於114年1月20日及同年3月5日檢具申請書，請求被
28 告說明系爭土地不適用農發條例第38條之1規定之理由，經
29 被告函請農業部釋疑後，於114年5月19日以府都計字第1140
30 550898號函（下稱原處分）復原告略以：系爭土地於編定為
31 乙種工業區前，其地目為「田」，符合農發條例所指農業用

地經依法律變更為非農業用地者，惟因系爭土地位於已發布細部計畫之地區，且都市計畫書未規定應○○市○○○○區段徵收，且系爭土地自64年6月10日編定為乙種工業區後，迄今皆可依規定作乙種工業區容許使用項目，是系爭土地不符農發條例第38條之1規定。原告不服，提起訴願，遭決定不予受理，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、行政處分應以實質影響人民權利義務為準，被告認定系爭土地不符農發條例第38條之1規定，致原告不能申請減免土地增值稅，影響原告之權利，訴願機關卻以本件係屬陳情事件，而為不予受理決定，實有違誤。
- 2、系爭土地於64年6月10日「變更○○市○○○○區（西北部分）都市計畫案」（下稱64年6月10日都市計畫案）劃定為乙種工業區前，其土地登記簿所載地目為「田」，且迄無建築使用情事，足見系爭土地於都市計畫發布前，依當時法令規定為農業用地且繼續作農業使用迄今，符合農發條例第38條之1第1項「農業用地經依法律變更為非農業用地，不論其何時變更」之要件。又系爭土地雖位於已發布細部計畫地區範圍內，然被告迄未在都市計畫書指定開發方式，亦符合農發條例第38條之1第1項第2款「於公告○○市○○○○區段徵收計畫前，未依變更後之計畫用途申請建築使用」之要件。從而，被告應作成認定原告所有系爭土地符合農發條例第38條之1第1項規定要件之行政處分。
- 3、又因被告未於系爭土地周圍完成公共設施，致原告無法依乙種工業區管制規定使用系爭土地並申請建築執照，是原處分指稱系爭土地自64年6月10日編定為乙種工業區後，迄今皆可依規定作乙種工業區容許使用項目，不符農發條例第38條之1第2項規定，即有違誤。

（二）聲明：

- 1、訴願決定及原處分均撤銷。

01 2、被告應依原告之申請，作成認定原告所有系爭土地符合農發
02 條例第38條之1第1項規定要件之行政處分。

03 三、被告答辯及聲明：

04 (一)答辯要旨：

05 1、系爭土地於64年6月10日都市計畫案發布實施時，使用分區
06 經劃定為乙種工業區，其後74年7月4日「變更○○市○○○
07 區（西北部分）都市計畫通盤檢討案」（下稱74年7月4日通
08 盤檢討案）、93年9月30日「變更00市都市計畫（不含00交
09 流道附近特定區、00000特定區）（通盤檢討）案」（下稱9
10 3年9月30日通盤檢討案）及111年8月16日「變更00市都市計
11 畫主要計畫（第二次通盤檢討）（第一階段）案」（下稱11
12 1年8月16日通盤檢討案）發布實施後，亦未變更，皆維持乙
13 種工業區。且系爭土地於64年6月10日劃定為乙種工業區
14 前，其土地登記簿所載地目為「田」，符合農發條例第38條
15 之1第1項所稱之「農業用地經依法律變更為非農業用地」。

16 2、惟依據被告112年10月21日「擬定00市都市計畫細部計畫
17 （配合主細拆離）（第一階段）書」（下稱112年10月21日
18 細部計畫書），該都市計畫書之計畫緣起已表明93年9月30
19 日通盤檢討案為一主要計畫含細部計畫內容之都市計畫，是
20 以，系爭土地並無「細部計畫尚未完成」致未能依變更後用
21 途使用之情事，自不適用農發條例第38條之1第1項第1款規
22 定。

23 3、又依據93年9月30日通盤檢討案表十一所載，系爭土地（工
24 乙21）於該通盤檢討案，由原計畫「乙種工業區（九處）
25 （工乙13～21）」變更為「乙種工業區（增列附帶條
26 件）」，該表備註欄載明：「1.附帶條件（附一）：得依內
27 政部已訂頒之『都市計畫工業區檢討變更審議規範』辦理。
28 2、在未辦理變更前仍應依乙種工業區之管制規定辦理。」
29 等語，足見都市計畫書並未規定系爭土地應○○市○○○○
30 區段徵收。是系爭土地既無規定開發方式，自不存在「公告

實施」前之過渡狀態，自不適用農發條例第38條之1第1項第2款規定。

4、系爭土地雖屬農發條例72年8月3日修正生效前已變更為非農業用地者，惟系爭土地自64年6月10日編訂為乙種工業區後，迄今皆可依規定作乙種工業區容許使用項目，且依系爭土地94年至111年之正射影像圖及現況實拍照片，其所在街廓周邊皆已配置計畫道路，現況均已開闢且可通行，且街廓內現況建築林立，多數土地已開發利用，顯見此區域並無因公共設施未完成致無法使用土地之情形。是系爭土地亦不符農發條例第38條之1第2項規定。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

原告所有系爭土地是否符合農發條例第38條之1第1項規定要件？被告以原處分認定系爭土地不符合農發條例第38條之1規定，是否適法？

五、本院的判斷：

(一)前提事實：

如事實概要欄所載事實，業經兩造分別陳述在卷，並有系爭土地登記第1類謄本（本院卷1第53頁）、系爭土地使用分區證明書（本院卷1第59頁）、原告113年11月15日申請書（本院卷1第75頁）、○○市○○區區公所113年11月6○○市○○區社字第1130004218號函（本院卷1第55頁）、系爭土地作農業使用證明書（本院卷1第57頁）、被告113年11月26日府都計字第1135033292號函（本院卷1第77頁）、被告所屬財政稅務局113年12月20日嘉市財土字第1130653559號函（本院卷1第171頁）、被告113年12月31日府都計字第1130551448號函（本院卷1第81-82頁）、原告114年1月20日申請書（本院卷1第83-89頁）、被告114年3月10日府都計字第1140550411號函（本院卷1第181-183頁）、原處分（本院卷1第95-99頁）及訴願決定書（本院卷1第113-117頁）附卷可以證明。

01 (二)原告所有系爭土地不符農發條例第38條之1規定要件，被告
02 以原處分認定系爭土地不符農發條例第38條之1規定，並無
03 違誤。

04 1、應適用的法令：

05 農發條例：

06 (1)第37條第1項：「作農業使用之農業用地移轉與自然人時，
07 得申請不課徵土地增值稅。」

08 (2)第38條之1：「(第1項)農業用地經依法律變更為非農業用
09 地，不論其為何時變更，經都市計畫主管機關認定符合下列
10 各款情形之一，並取得農業主管機關核發該土地作農業使用
11 證明書者，得分別檢具由都市計畫及農業主管機關所出具文
12 件，向主管稽徵機關申請適用第37條第1項、第38條第1項或
13 第2項規定，不課徵土地增值稅或免徵遺產稅、贈與稅或田
14 賦：一、依法應完成之細部計畫尚未完成，未能准許依變更
15 後計畫用途使用者。二、已發布細部計畫地區，都市計畫書
16 規定應○○市○○○○區段徵收，於公告○○市○○○○區
17 段徵收計畫前，未依變更後之計畫用途申請建築使用者。

18 (第2項)本條例中華民國72年8月3日修正生效前已變更為
19 非農業用地，經直轄市、縣(市)政府視都市計畫實施進度
20 及地區發展趨勢等情況同意者，得依前項規定申請不課徵土
21 地增值稅。」

22 2、判斷理由：

23 (1)依上述農發條例規定，非農業用地所有人就其土地移轉與自
24 然人時，欲依各該規定向主管稽徵機關申請不課徵土地增值
25 稅，關於該土地是否前為農業用地而經依法律變更為非農業
26 用地，並符合上述農發條例第38條之1第1項規定所列兩款情
27 形，依法須經都市計畫主管機關認定，非稅捐稽徵機關所得
28 自行審認。而上述農發條例規定對此等免徵稅捐決定所設多
29 階段之行政程序，其目的非僅將此都市計畫相關認定歸由最
30 適權責機關管轄，以提升稅捐稽徵決定之適法正確性，亦寓
31 有保障得申請不課徵土地增值稅之人享有依法稅捐免除權利

01 的意旨，對該等人民而言，自屬賦予其依法申請權利之保護
02 規範。都市計畫主管機關如未依土地所有人之依法申請作成
03 相關認定，行政訴訟法或其他法律，並未限制土地所有人不
04 服都市計畫主管機關未依其請求作成認定者，僅得於對稅捐
05 核課或拒絕退稅之相關決定聲明不服時一併聲明之，且稅捐
06 稽徵機關或行政法院於稅捐處分之相關行政程序或訴訟程序
07 中，亦無從取代都市計畫主管機關逕依土地所有人之申請作
08 成認定。是故，提出申請之土地所有人有提起課予義務訴
09 訟，請求行政法院判命都市計畫主管機關依申請作成認定處
10 分之權利保護必要（最高行政法院111年度上字第584號判決
11 意旨參照）。訴願決定以原處分係就原告函詢系爭土地不符
12 農發條例第38條之1規定所為之說明回復，未對原告發生任
13 何法律上效果而生規制作用，核非行政處分，而為訴願不受
14 理之決定，容有誤會，先予敘明。

15 (2)經查，系爭土地於64年6月10日都市計畫案發布實施時，使
16 用分區劃定為乙種工業區，其後74年7月4日通盤檢討案、93
17 年9月30日通盤檢討案及111年8月16日通盤檢討案發布實施
18 後，其使用分區並未變更，均維持為乙種工業區，且系爭土
19 地於64年6月10日劃定為乙種工業區前，其土地登記簿所載
20 地目為「田」，符合農發條例第38條之1第1項所稱之「農業
21 用地經依法律變更為非農業用地」之情形，有系爭土地都市
22 計畫土地使用分區證明書（本院卷1第59頁）、64年6月10日
23 都市計畫案說明書（本院卷1第278-321頁）、74年7月4日通
24 盤檢討案說明書（本院卷1第323-333頁）、93年9月30日通
25 盤檢討書（本院卷1第337-349頁、本院卷2第15-172頁）、
26 農業部農村發展及水土保持署114年4月21日農保規字第1140
27 706184號函（本院卷1第185-187頁）附卷可以證明。惟依被
28 告112年10月21日細部計畫書（本院卷1第351-365頁），該
29 都市計畫書之計畫緣起已表明93年9月30日通盤檢討案，為
30 一主要計畫含細部計畫內容之都市計畫，且該112年10月21
31 日細部計畫案本身即為細部計畫。因此，系爭土地並無「細

01 部計畫尚未完成」致未能依變更後用途使用之情事，自不適
02 用農發條例第38條之1第1項第1款規定。

- 03 (3)依被告93年9月30日通盤檢討案表十一所載調整編號70，位
04 置「市中心（西北地區）之工業區」，系爭土地（工乙21）
05 於該通盤檢討案，由原計畫「乙種工業區（九處）（工乙13
06 ～21）」變更為「乙種工業區（增列附帶條件）」，該表備
07 註欄載明：「1. 附帶條件（附一）：得依內政部已訂頒之
08 『都市計畫工業區檢討變更審議規範』辦理。2、在未辦理
09 變更前仍應依乙種工業區之管制規定辦理。」等語（本院卷
10 2第119頁）。足見上述都市計畫書並未規定系爭土地應實施
11 市地重劃或區段徵收。因此，系爭土地既無規定開發方式，
12 自不存在「公告實施」前之過渡狀態，自不適用農發條例第
13 38條之1第1項第2款規定。原告主張系爭土地雖位於已發布
14 細部計畫地區範圍內，然被告迄未在都市計畫書指定開發方
15 式，亦符合農發條例第38條之1第1項第2款「於公告實施市
16 地重劃或區段徵收計畫前，未依變更後之計畫用途申請建築
17 使用」之要件，系爭土地符合農發條例第38條之1第1項規定
18 要件云云，容有誤解法條規定，自不可採。又系爭土地雖屬
19 農發條例72年8月3日修正生效前已變更為非農業用地，惟系
20 爭土地自64年6月10日編訂為乙種工業區後，迄今皆可依規
21 定作乙種工業區容許使用項目，且依系爭土地94年至111年
22 之正射影像圖及現況實拍照片（本院卷1第369-373頁），其
23 所在街廓周邊皆已配置計畫道路，現況均已開闢且可通行，
24 且街廓內現況建築林立，多數土地已開發利用，顯見此區域
25 並無因公共設施未完成致無法使用土地之情形。因此，系爭
26 土地亦不符農發條例第38條之1第2項規定。原告主張因被告
27 未於系爭土地周圍完成公共設施，致原告無法依乙種工業區
28 管制規定使用系爭土地並申請建築執照，是原處分指稱系爭
29 土地自64年6月10日編定為乙種工業區後，迄今皆可依規定
30 作乙種工業區容許使用項目，不符農發條例第38條之1第2項
31 規定，即有違誤云云，亦不可採。

六、綜上所述，原告主張均不足採。原處分認事用法並無違誤，訴願決定為不受理，理由固有未洽，惟結論並無二致，仍應予維持。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

七、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料，經斟酌後均核與判決結果不生影響，爰不逐一審論，併予敘明。

八、結論：原告之訴無理由。

中 華 民 國 115 年 8 月 19 日

審判長法官 孫 國 禎

法官 邱 美 英

法官 李 協 明

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。

01

	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。	

02

中 華 民 國 115 年 8 月 19 日

03

書記官 蔡 玫 芳