臺中高等行政法院判決

111年度訴字第296號
112年5月25日辯論終結

原　　告　張維國
被　　告　苗栗縣政府
代　表　人　鍾東錦
訴訟代理人　張瑞和

上列當事人間有關農業事務事件，原告不服行政院農業委員會111年11月7日農訴字第1110721030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、程序事項：

本件被告代表人原為徐耀昌，於訴訟進行中變更為鍾東錦，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第129-130頁），核無不合，應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

原告於民國111年5月20日填具「實施平均地權土地作與農業經營不可分離之使用土地申請書」，就所有坐落○○縣○○鄉○○○段(下同)983地號屬山坡地保育區丙種建築用地之○○市土地（下稱系爭土地）(原告權利範圍為8分之5)向被告申請查編為與農業經營不可分離之使用土地。經被告依法組成實地會勘審查小組至現場勘查，審認系爭土地現況為雜木林，部分屬天然池塘，非屬「查編與農業經營不可分離土地作業要點」(下稱查編要點)第2點規定之適用範圍，被告乃以111年8月4日府農農字第1110147842號函(下稱原處分)復原告所請歉難同意。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.系爭土地之池塘與同段997、998、999、1000、1001、1002地號土地(下稱其他水利用地)併為一大蓄水池，供應轄下同段1003、1004、1018、1019、1021、1022、1023、1024等地號土地(下稱其他農地)約2公頃農地之灌溉使用。系爭土地、其他水利用地和其他農地，原係先人長輩共同持有，後因繼承、分割、土地重測等因素，而成現有之新編地號土地。原告於109年繼承系爭土地，○○縣稅務局竹南分局來函通知，繼承系爭土地及同段981地號土地，如仍繼續作農業使用，須向鄉公所相關單位提出申請，待勘查核准後即可繼續課徵田賦，免徵地價稅。原告乃於110年5月提出申請，但被告認定不符合要件，經原告提出訴願，提出在該2筆土地上種植耐旱農作物，係指在981地號上除既有農舍、曬場、畜禽舍外，剩餘之空地所種植，並非系爭土地所種植。經稅捐單位及被告認為種植農作物不符合規定，所以981地號土地須繳納地價稅，原告未提起行政訴訟。但983地號土地實際是與其他水利用地為一大池塘供灌溉使用，並設有排水閘門及灌溉水道，故原告於111年5月再提出申請，系爭土地與981地號土地原屬同一地號土地，後因明德水庫的灌溉水圳從中穿過而分割，水圳係位於982地號土地。原告繼承系爭土地及981地號土地，地形地貌未曾改變，且持續作農業經營使用，原告繼承前，該2筆土地都是課徵田賦，但繼承後卻要改課地價稅，故原處分是否不符平均地權條例施行細則第35條第1款之規定，及第37條第3款徵收田賦之土地規定。

2.經被告及相關單位於111年6月29日派員現場勘查完竣，並認定系爭土地部分已屬天然池塘（實際為大部分），部分為雜木林（實際上此雜木林是為防止池塘土堤潰堤而栽種之木、竹等，利用其根莖來護堤用，並非單純之雜木林)。早期明德水庫未建造時，長輩利用山泉水、雨水等水源供其他農地

灌溉，惟恐蓄水不足，因池塘及農地均為共有，遂利用系爭土地與其他水利用地併築成大池塘，蓄積更多水源以供灌溉，然系爭土地已大部分屬天然池塘，部分作為池塘土堤，並種植一些竹、木來護堤，防止潰堤。系爭土地併用池塘提供蓄水、灌溉之功能由來已遠，屬天然池塘，並非池塘之水溢流至系爭土地，也不是原告未善盡土地管理責任。目前明德水庫已建造完成，惟因常乾旱、枯水致水庫水量不足而有停水、停灌之事實，故此池塘之蓄水、灌溉功能至今仍持續維持，請依平均地權條例土地供與農業經營不可分離之使用土地(灌溉用)之認定，免徵地價稅等語。

㈡聲明：1.訴願決定及原處分撤銷。2.被告應依原告111年5月20日之申請書，就系爭土地於原告應有部分八分之五之權利範圍內作成「與農業經營不可分離使用土地」認定之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.本案依查編要點第4點及第14點規定派員組成實地會勘審查小組並經該小組成員(包括○○縣○○鄉公所、○○縣政府稅務局及農政單位)於111年6月29日現場勘查並作成會勘紀錄。查○○縣○○鄉牛欄湖段527地號土地，經分割為同地段527、527-1、527-2、527-3、527-4、527-5地號土地，嗣經重測整編為同段997、998、999、1000、1002地號土地，其使用地類別為水利用地、地目為溜，供蓄水使用應無疑義。惟前揭其他水利用地之蓄水池因溢流堰塞於同段之系爭土地之部分土地上，該部分土地尚難審認為原告所陳供轄下同段1003、1004、1018、1019、1021、1022、1023、1024地號約2公頃其他農地之灌溉使用所必需之土地。

2.又1002地號(水利用地)、系爭土地(丙種建築用地)相鄰，同屬原告所有，本案因蓄水池沒有固定設施溢流至系爭土地之部分土地，原告自得依土地所有權人權責，整修築堤善盡土地管理責任，以避免該蓄水池溢流至系爭土地之部分土地，

原告以此為由，據以申請實施平均地權土地作與農業經營不可分離之使用土地，顯有失允當。

3.被告於111年6月29日組成實地會勘審查小組現場勘查後，為釐清土地之部分土地有無設施基礎之蓄水池，是否屬查編要點有關灌溉使用之適用範圍，前以111年7月19日函向行政院農委會農糧署申請釋疑，並經該署以111年7月22日農糧企字第1111016864號函復應由被告審查小組實地勘查覈實審認在案。被告爰以原處分函文審認系爭土地非屬查編要點之適用範圍，並函復原告，被告依法所為之處分並無違法或不當等語。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠系爭土地是否有供與農業經營不可分離之使用?

㈡原告請求被告應依原告111年5月20日之申請書，就系爭土地作成「與農業經營不可分離使用土地」認定之行政處分，是否有理由?

五、本院的判斷：

㈠前提事實：爭訟概要所述，除上列爭點外，為兩造所不爭執，並有原告111年5月20日申請書、土地謄本、地籍圖謄本、111年6月29日勘查照片、原處分、訴願決定等相關資料（本院卷第115-123、83-99頁）在卷可稽，堪認為真實。

㈡本件應適用之法規：

1.平均地權條例第3條第3款第1目、第2目(與土地稅法第10條第1項第1款、第2款相同)規定：「本條例用辭之定義如左：……三、農業用地：指○○市地或都市土地農業區、保護區範圍內土地，依法供左列使用者：(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。……」第22條第1項(與土地稅法第22條第1項前段相同)前段規定「○○市地依法編定之農業用地或未規定地價者，徵收田賦。……」

2. 平均地權條例施行細則第34條(土地稅法施行細則第21條相同)規定：「本條例第22條第1項所稱○○市土地依法編定之農業用地，指依區域計畫法編定之農牧用地、林業用地、養殖用地、鹽業用地、水利用地、生態保護用地、國土保安用地及國家公園區內由國家公園管理機關會同有關機關認定合於上述規定之土地。」第35條(土地稅法施行細則第22條相同)規定：「○○市土地編為前條以外之其他用地合於左列規定者，仍徵收田賦：一、於中華民國75年6月29日本條例修正公布施行前，經核准徵收田賦仍作農業用地使用者。二、合於○○市土地使用管制規定作農業用地使用者。」第37條第4款及第5款(土地稅法施行細則第24條第4款、第5款相同)規定：「徵收田賦之土地，依左列規定辦理：……四、第35條及本條例第22條第1項但書規定之土地中供與農業經營不可分離之使用者，由農業機關受理申請，會同有關機關勘查認定後，編造清冊，送稅捐稽徵機關。五、第35條第2款之土地中供農作、森林、養殖、畜牧及保育之使用者，由稅捐稽徵機關受理申請，會同有關機關勘查認定之。」

3. 查編要點第1點規定「為依平均地權條例（以下簡稱本條例）施行細則第37條第4款規定，辦理與農業經營不可分離土地查編作業，特訂定本要點。」第2點第1款規定「本要點之適用範圍，為符合下列規定且實際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、排水及其他農用使用之土地：(一）○○市土地：符合本條例施行細則第35條規定者。」第8點前段規定「鄉（鎮、市、區）公所受理申請後，應審查申請書件是否完整，對耕作農戶○○市土地公共設施尚未完竣地區，限制建築地區內之自耕農地、三七五減租出租耕地予以認定……。」第9點第2款及第3款規定「實地會勘審查小組在公告受理申請後，應與各鄉（鎮、市、區）公所聯繫協調，依下列事項辦理：……(二)對申請土地使用分區註明為住宅區、商業區、工業

（區）用地……等，必須查明是否為公共設施尚未完竣區、限制建築區，應由鄉（ 鎮、市、區）公所建設（工務）單位先行審查。……(三) 對於無資料可資認定部分，應由實施會勘審查小組於實地會勘時予以查證，對於不合格之申請案件，○○市、縣（市）政府應敘明理由及申覆期限通知申請人。」第14點規定「○○市、縣（市）政府實地會勘審查小組，對於書面審查合格之申請案，應配合稅捐單位稽徵作業，排定日期前往實地會勘認定，並依下列事項辦理：（一）所申請之土地如係整筆土地全部供作與農業經營不可分離使用者，以其整筆土地面積認定。（二）申請土地如部分供作與農業經營不可分離使用者，應以其供與農業經營不可分離使用之部分，依實地丈量使用面積認定。（三）共有土地，每一土地所有權人申請供農業使用之土地，不得超過其持分面積。」

4. 區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」又按非都市土地使用管制規則第2條規定：「非都市土地得劃定為特定農業、一般農業、工業、鄉村、森林、山坡地保育、風景、國家公園、河川、特定專用等使用分區。」第3條規定：「非都市土地依其使用分區之性質，編定為甲種建築、乙種建築、丙種建築、丁種建築、農牧、林業、養殖、鹽業、礦業、窯業、交通、水利、遊憩、古蹟保存、生態保護、國土保安、墳墓、海域、特定目的事業等使用地。」第4條規定：「非都市土地之使用，除國家公園區內土地，由國家公園主管機關依法管制外，按其編定使用地之類別，依本規則規定管制之。」第6條規定：「(第1項)非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。……(第3項)海域用地以外

之各種使用地容許使用項目、許可使用細目及其附帶條件如附表一；……」

㈢經查，原告所有系爭土地，屬山坡地保育區丙種建築用地(原告權利範圍為8分之5)，非屬平均地權條例施行細則第34條所規定之農業用地，而依同施行細則第35條規定「○○市土地編為前條以外之其他用地合於左列規定者，仍徵收田賦」，觀諸第35條所設定「仍徵收田賦」之土地並非僅須「合於左列規定之一」，其規定文字係「合於左列規定者」，故於探討土地是否依施行細則第35條規定仍徵收田賦時，即應同時符合第1款「於中華民國75年6月29日本條例修正公布施行前，經核准徵收田賦仍作農業用地使用者。」及第2款「合於○○市土地使用管制規定作農業用地使用者」規定，始得課徵田賦。此由財政部88年3月4日台財稅字第880099371號函：「二、本案經函准內政部88年2月9日台(88)內地字第8802669號函，略以：『查土地稅法施行細則第22條(平均地權條例施行細則第35條)規定：『○○市土地編為前條第一項以外之其他用地合於下列規定者，仍徵收田賦：一、於中華民國75年6月29日本條例(註：平均地權條例)修正公布施行前，經核准徵收田賦仍作農業用地使用。二、合於○○市土地使用管制規定作農業用地使用者。』其立法目的乃因平均地權條例修正前規定○○市土地作農業用地使用者，不論編定為何種用地，均徵收田賦，為照顧農民生活，兼顧既往已徵收田賦之事實，對○○市土地編為前條第1項以外之土地作農業用地使用者，仍徵收田賦。故○○市土地編為土地稅法施行細則第21條第1項以外之其他用地，應同時符合同細則第22條(平均地權條例施行細則第35條)第1款及第2款規定者，始得課徵田賦。』本部同意上開內政部意見。」即可得知。又依平均地權條例施行細則第37條第4款、第5款規定：「四、第35條及本條例第22條第1項但書規定之土地中供與農業經營不可分離之使用者，由農業機關受理申請，會同有關機關勘查認定後，編造清冊，送稅捐稽徵

機關。五、第35條第2款之土地中供農作、森林、養殖、畜牧及保育之使用者，由稅捐稽徵機關受理申請，會同有關機關勘查認定之。」，則是否符合施行細則第35條規定之○○市土地中供與農業經營不可分離之使用者，係由農業機關受理申請；是否符合第35條第2款之○○市土地中供農作、森林、養殖、畜牧及保育之使用者，則由稅捐稽徵機關受理申請，而觀第37條各款規定內容，均係關於何機關編造清冊、送何機關或由何機關受理申請等機關分工辦理之規定，是關於○○市土地編為農業用地以外之其他用地，是否仍徵收田賦，應以施行細則第35條規定為判斷依據，第37條則規定基關之辦理方式；另「查編要點」係為農業機關受理施行細則第37條第4款申請案後，辦理審查與農業經營不可分離土地之要件而訂定，依該要點第2點第1款規定，○○市土地須符合平均地權條例施行細則第35條規定，且實際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、排水及其他農用使用之土地，應由農業機關受理申請，會同有關機關勘查後認定之。

㈣原告於111年5月20日填具「實施平均地權土地作與農業經營不可分離之使用土地申請書」，向被告申請就系爭土地查編為與農業經營不可分離之使用土地，主張系爭土地與其他水利用地併為一個天然水塘，供其下方約2公頃之其他農地灌溉排水使用，係屬實際供與農業經營不可分離之灌溉、排水之土地等語。依平均地權條例第3條第3款第2目規定「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」（與查編要點第2點相同），係對於土地之使用，雖非種植作物惟為經營農業所需，而設有與農業經營相關之週邊設施，如農舍、畜禽舍及倉儲設備、灌溉、排水設施等，因此，被告對於原告所提前揭申請之審核重點即在於符合平均地權條例施行細則第35條之要件下，土地之使用是否屬與農業經營相關之週邊設施。再者，系爭土地為丙種建築用地，參照○○市土地使用

管制規則第6條附表一「各種使用地容許使用項目及許可使用目表」丙種建築用地之容許使用項目共23項，原告之系爭土地使用方式，首先必須符合該管制規則對於丙種建築用地之容許使用項目，始得謂合於平均地權條例施行細則第35條第2款「合於○○市土地使用管制規定」之要求，在合於土地使用管制規定下所設置之設施，另須供與農業經營不可分離之農舍等前開例示之農業目的使用，即得認合於施行細則第35條規定仍徵收田賦。惟系爭土地經被告於111年6月29日組成實地會勘審查小組至現場勘查，及112年3月29日現場勘查，認為系爭土地現況為雜木林，部分土地上雖有其他水利用地之蓄水池因溢流堰塞於系爭土地之天然池塘，然此係因1002地號水利用地與系爭土地相鄰，且同屬原告所有，其他水利用地上之蓄水池無固定設施，導致溢流至系爭土地之部分土地上等節，有111年6月29日現勘照片、112年3月29日複勘紀錄及照片（本院卷第187-205頁），則系爭土地上明顯不存在合於土地使用管制規則第6條附表一所定之各項設施，更無從審酌土地上之設施是否合於作農業使用，故系爭土地現況為雜木林，部分屬天然池塘，非屬上揭「各種使用地容許使用項目及許可使用目表」丙種建築用地之容許使用項目之設施，亦非屬供與農業經營不可分離之灌溉、排水之土地，應堪認定。

㈤原告主張系爭土地原為祖父張信梅所有，其於81年2月14日過世後由其父親張世源繼承，迄至其父親109年4月17日死亡前均課徵田賦，然其繼承後卻遭課一般地價稅等語，查系爭土地重測前為牛欄湖段528之1地號，固經○○縣政府稅務局自85年至109年課徵田賦，有983地號土地謄本、各該年度地價稅課稅明細表可稽(本院卷第119、241-297頁)，雖無75年前課徵田賦之相關資料，然縱認系爭土地於75年6月29日平均地權條例施行前，經核准徵收田賦，符合平均地權條例施行細則第35條第1款之要件，然系爭土地現況為雜木林，部分屬天然池塘，非屬丙種建築用地之容許使用項目，與同條

第2款規定「合於○○市土地使用管制規則作農業用地使用」要件不符，已如前述，是被告認定系爭土地非屬查編要點第2點規定「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」之適用範圍，以原處分否准原告之申請，尚無違誤。原告進而請求被告應依原告111年5月20日之申請書，就系爭土地作成「與農業經營不可分離使用土地」認定之行政處分，亦無理由。

㈥至於系爭土地現況為雜木林，部分屬天然池塘，是否符合平均地權條例施行細則第37條第5款規定，○○市土地依法編定之農業用地以外之土地，供農作、森林、養殖、畜牧及保育之使用，依法應由稅捐稽徵機關受理申請，會同有關機關勘查認定之，非屬同施行細則第37條第4款農業機關依查編要點審核之範圍，有行政院農業委員會95年7月7日、95年12月11日、96年9月3日、99年7月29日、101年2月3日、101年7月16日函釋可稽(本院卷第209-219頁)，即與本件原告填具之「實施平均地權土地作與農業經營不可分離之使用土地申請書」無涉。

㈦綜上所述，原處分於法並無違誤，訴願決定予以維持，核無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，及請求被告應依原告111年5月20日之申請書，就系爭土地作成「與農業經營不可分離使用土地」認定之行政處分，為無理由，應予駁回。

㈧本件判決基礎已經明確，兩造其餘的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，無一一論述的必要，併予敘明。

六、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　6　　月　　15　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官　劉錫賢

法官　林靜雯

法官　楊蕙芬

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
㈠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。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書	

影本及委任書。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　6　　月　　15　　日

書記官　林昱妏