臺中高等行政法院判決

111年度訴字第303號
112年7月13日辯論終結

原　　告　林家銘(林財發之繼承人)

　　林雪玉(林財發之繼承人)

訴訟代理人　王翼升　律師
複 代理 人　廖泉勝　律師
被　　告　彰化縣政府
代　表　人　王惠美
訴訟代理人　劉律緯
　　黃松欽

上列當事人間申請興建農舍農民資格核定事件，林財發不服行政院農業委員會111年10月13日農訴字第1110713784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

一、按行政訴訟法第113條第1項規定：「原告於判決確定前得撤回訴之全部或一部。但於公益之維護有礙者，不在此限。」原告起訴時狀載訴之聲明原為：「1.訴願決定及原處分（即被告111年4月13日府農務字第111011374號函）均撤銷。2.被告應就原告民國110年3月16日提出之申請書，作成准予原告興建農舍農民資格證明書。」嗣於112年3月8日準備程序撤回第2項訴之聲明，因原處分係撤銷被告就原告110年3月16日申請所核發之「110年8月11日府農務字第0000000000號函暨彰化縣申請興建農舍農民資格證明書」，倘原處分違法

經撤銷，原授益處分之效力當然回復，是其撤回聲明第2項部分，於法核無不合，應予准許。

二、按民事訴訟法第168條至第171條、第173條、第174條、第176條至第181條、第185條至第187條之規定，於本節準用之。行政訴訟法第186條定有明文。又按「當事人死亡者，訴訟程序在有繼承人、遺產管理人或其他依法令應續行訴訟之人承受其訴訟以前當然停止。」、「第168條、第169條第1項及第170條至前條之規定，於有訴訟代理人時不適用之。但法院得酌量情形，裁定停止其訴訟程序。」民事訴訟法第168條、第173條分別明文。另按行政訴訟法第181條第1項規定：「訴訟程序當然停止後，依法律所定之承受訴訟之人，於得為承受時，應即為承受之聲明。」查原告林財發（下稱林財發）於起訴後之112年5月18日死亡，有除戶謄本可參（本院卷第687頁），經其繼承人林家銘、林雪玉於112年6月16日具狀聲明承受訴訟（本院卷第681-683頁），惟被告具狀主張林財發所提為行政訴訟法第5條第2項之課予義務訴訟，其訴訟標的在於認定個人興建農舍農民資格，作成准予興建農舍之行政處分，而林財發起訴後死亡，自屬無當事人能力，且興建農舍之權利及被告所為行政處分，性質上專屬於提出申請之林財發所享有，不得作為繼承對象，應以欠缺起訴合法要件且無從補正而裁定駁回原告之訴等語，經查，被告對於林財發110年3月16日之申請，以110年8月11日府農務字第0000000000號函核發彰化縣申請興建農舍農民資格證明書，而完全滿足林財發之申請案，嗣於111年4月13日以府農務字第111011374號函撤銷前開110年8月11日所核發之興建農舍農民資格證明書，而經林財發起訴並聲明如前，所提為行政訴訟法第4條第1項之撤銷訴訟類型，尚非同法第5條第2項之課予義務訴訟，則本件審理標的應為被告所為111年4月13日府農務字第111011374號函即原處分撤銷110年8月11日之前處分是否適法，已非屬林財發基於其農民身分、符合農業用地興建農舍辦法（下稱農舍辦法）第2條所定資格條

件等具有一身專屬性質之要件而不得繼承之興建農舍申請案，另參諸行政院農業委員會98年8月11日農授水保字第0000000000號函：「說明一、起造人死亡時，其繼承人願意以原規模繼續辦理相關事宜者，得逕為變更起造人，免再審查其興建資格條件。……」、內政部101年2月29日營署建管字第0000000000號函要旨：「農舍建造起造人於取得農民資格後，於領得農舍建造執照開工前死亡，其繼承人有意繼續興建者，就已依建築法開工之農舍，其繼承人免依農業用地興建農舍辦法第3條（102年7月1日修正為第2條）規定所需資格，得由繼承人辦理變更為起造人。」等內容，應認原告林財發之繼承人對於本件得否合法興建農舍乙事，仍具訴之利益，從而，林財發之繼承人林家銘、林雪玉於其死亡後具狀聲明承受訴訟，認屬於法相合，應予准許。

貳、實體事項

一、爭訟概要：

林財發前於110年3月16日填具申請書，並檢附興建農舍經營計畫書(下稱經營計畫書)及農業生產佐證資料，經由○○縣○○鎮公所(下稱溪湖鎮公所)向被告申請於○○縣○○鎮鎮安段1288地號土地(下稱系爭土地)興建農舍農民資格審查，經被告核發110年8月11日府農務字第0000000000號彰化縣申請興建農舍農民資格核定證明書(下稱110年8月11日興建農舍農民資格證明書或前處分)在案。嗣經民眾陳情，被告查證發現系爭土地109年第1期及第2期農作皆由他人耕作，非由林財發親自耕作，且據林財發111年3月23日陳述意見書略以，其109年上期農耕期間，在騎機車前往耕作途中腳部受傷，請東側同地段1287地號土地之林姓夫婦代耕等語，被告認定系爭土地於109年係由他人代耕，林財發未能提供自申請日往前至少2年之經營實績，不符行政院農業委員會110年8月4日農企字第0000000000號函釋(下稱農委會110年8月4日函釋)意旨，且林財發申請時所提供之相關資料為不實資料，乃依農舍辦法第13條規定，以111年4月13日府農務字第

0000000000號函(下稱原處分)撤銷前揭110年8月11日興建農舍農民資格證明書。林財發不服，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.林財發前經臺灣彰化地方法院(下稱彰化院)110年度監宣字第219號民事裁定宣告為受輔助宣告之人，並選定林家銘為輔助人。林財發於110年8月11日取得興建農舍農民資格證明書後，經溪湖鎮公所核發建造執照，復因原處分而遭撤銷建造執照。又林財發係於110年2月19日診斷出失智症，惟作成甲證4公證書時，有告知公證人林財發患有失智症，惟因當下林財發仍未經法院監護宣告，於法仍屬完全行為能力之人，仍得為法律行為。林財發係於110年4月20日始聘僱外籍看護。

2.林財發係自86年10月18日參加農民健康保險(下稱農保)為被保險人，依農舍辦法第3條之1但書規定無須依同條前段規定申請興建農舍時，檢附農業生產相關佐證資料，供主管機關會同專家、學者會勘之必要性及義務性，原處分以林財發無自申請日往前最少2年農業經營實績，據以撤銷110年8月11日興建農舍農民資格證明書，於法有違：

⑴依據農業發展條例(下稱農發條例)第18條第3項、第5項、農舍辦法第3條之1規定，及參酌高雄高等行政法院110年度訴字第66號判決意旨，原告既屬農舍辦法第3條之1但書所定之農民，是原告實際從事農業生產乙節，業經審查認定在案，原告即為農舍辦法所定之農民，無須依同條前段規定於申請興建農舍時，檢附農業生產相關佐證資料，供主管機關會同專家、學者會勘後認定其是否為農民。主管機關固對於認定農民與否乙事訂有參考認定標準，惟尚不得執此標準，反過來適用於已具農民身分之原告，並謂原告所有系爭土地近2年內之銷售紀錄，未達依該函計算之最低銷售額度，而作為否准原告興建農舍之準據。本件無

農委會109年9月11日農企字第0000000000號函適用之餘地，若依該函意旨，將造成容任行政主管機關以函釋架空農舍辦法第3條之1但書之規定。

⑵復按農委會110年6月4日農企字第0000000000號函進一步敘明：「四、又興建農舍需以直接從事農業生產為要件，即以農業為專職，爰本辦法第3條之1後段規定『農民健康保險被保險人或全民健康保險第三類被保險人』免依前段程序審查，乃因農民健康保險應為無農業以外之專任職業者，以及全民健康保險第一類及第二類被保險人不得為第三類被保險人，其保險法規已限制保險人以農業為專職。」等語可知，於符合農保或健保第三類被保險人之情形下，本即無庸再透過農舍辦法第3條之1前段為審查程序。是林財發不論農發條例前、後，皆符合興建農舍資格之農民，無須檢附農業生產相關資料並經主管機關會同專家、學者會勘後認定之必要，原處分適用法律顯有錯誤。

⑶訴願決定以林財發109年未自任農業生產、110年申請時所提供農業生產相關佐證資料不實等，然被告依其內規所定「彰化縣興建農舍農民資格證明申請資料檢視表」、「彰化縣申請興建農舍農民資格證明作業程序」，於「身分別」欄位，除必備共同文件外，本即區分為「1.農保、2.全民健康保險第三類」之態樣及「3.『非屬』農保或全民健康保險第三類」之態樣，前者僅需檢附勞保局或健保署各地辦事處取得興建農舍農民資格申請日前30日內之投保證明文件，不需提出「申請日往前至少2年內每1年之農業生產相關佐證資料」，原處分已違反行政自我拘束，其以此作為撤銷110年8月11日興建農舍農民資格證明書之基礎，顯有違不當聯結禁止原則。至於被告所援引乙證12農委會109年9月14日函，係針對「申請人出具領取調整耕作制度活化農地計畫轉（契）作補貼之證明文件（不含休耕給付）或繳售公糧稻穀等證明文件」所為函釋，與本件核心爭點無涉。

3.被告補充答辯一狀自承其就1287地號土地所有權人並無作成訪談紀錄，可見原處分之草率。又乙證2吳志豪證明書除手寫簽名外，其餘係先經電腦繕打方式由其簽名，此證據之蒐集及取得歷程，全無任何紀錄，可利用性令人質疑。林財發於申請農民資格證明書時，除精神意識清楚正常外，亦有積極農用事實，有卷附照片及彰化地院110年度彰院公字第002000094號公證書可證，林財發迄至110年3月19日為止，意識清楚正常、尚能簽名，且能理解法律行為、作成事實行為，否則公證人豈敢公證。另有里長楊耀木提出證明書證明林財發確實自87年至109年止，於系爭農地上有從事農業耕作2年以上之情事，聲請傳喚楊耀木到庭作證。

4.被告無非係以「民眾陳情該土地非臺端親自耕作，且經本府調查該土地109年一期作及二期作皆由他人耕作，非臺端親自耕作」云云。惟依最高行政法院110年度上字第677號判決意旨可知，屬農保或健保第3類之被保險人，因其實際從事農業生產業經審查認定，故農舍條例第3條之1但書規定免須再依前段規定程序認定之；而所稱「經營計畫書」，僅係用以供主管機關確認該農業用地確係供農業使用與不影響農業生產及農村發展之條件。且農發條例所稱之「農業使用」，係僅規範「指農業用地依法實際供農作、……及設置相關之農業設施或農舍等使用者。」（該條例第3條第12款參照），並無所謂「農業使用」僅限於「自耕」之要件；且農發條例亦肯認「農業用地租賃」為農地使用之合法態樣（同條第14款參照），農發條例第18條亦未有申請農舍須限於自耕之構成要件，毋寧所強調者係該農業用地確係供農業使用即足。至於農舍辦法第2條第1項第5款，亦無所謂「須自耕」之要件，如細繹該款規定，應僅須「申請人為該農業用地之所有權人」、「該農業用地應確供農業使用」、「屬未經申請興建農舍」之構成要件該當即足；而反面構成要件則為「該農舍之興建並不得影響農業生產環境及農村發展」，惟不論如何，純就法規文義射程範圍，均未見有被告所謂

「須自耕」抑或「不得由他人代耕或不得出租予他人耕作」之要件，被告誤將其他法律規定如三七五減租條例之自耕要件混淆至農發條例及農舍辦法，違反法律保留原則，亦逾越農發條例母法授權範疇。此由被告訴訟代理人庭期表示「在審農舍農民資格時，不會討論到租金這一塊……土地給別人耕作有時並不會收租金，有時目的是要土地有實際耕作就好，不要被人倒垃圾，不要荒廢，有時就沒有收租金。」等語，可知就申請農舍之構成要件，不以是否自耕為判斷重點，而應係該筆農業用地是否確有作農業使用即足。

5. 林財發固認被告乙證29-1至乙證29之4不應遲至訴訟期間始調查並提出作為論據，且此足證被告作成原處分前，未盡職權調查職責，另自上開證物可知，系爭土地確有供農業使用之事實，符合農舍辦法第2條第1項第5款要件：

⑴乙證29-2楊四川陳述內容與其陳情書內容已有未合（音檔內一下稱係吳先生、一下謂係代耕業者，而就種植的種類，亦與陳情內容未能直接相符，嗣後又表示不知道、要想一下；復稱時間過太久無法確認云云；且乙證16所述內容，亦與乙證29-4王錫謙所述內容相悖），且其係本於傳聞陳述，又係陳情人，立場與原告對立，證言憑信質疑。

⑵乙證29-4王錫謙陳述內容，亦與被告所稱申請日起算2年範圍無涉，若法院認此仍屬裁判資料範圍，由其陳述內容可知林財發彼時精神尚屬奕奕，會於系爭土地拔草等農作，及甚至更早之前確有從事農作之事實。

⑶就乙證29之3黃健翔陳述內容：「確實有賣我貨阿當然我要開阿，他如果沒有賣我貨我當然不會開這張阿」、「(問：他確實在108年的時候把貨賣給你？)是阿。」、「(問：你補開的時候是確定他108年的時候有賣那些數量給你？)對阿對阿。我印象中有這件事情。」、「不可能他交給我1百公斤我寫1千公斤」等語，可知系爭農地確係有農業經營事實。

⑷乙證29-1吳志豪陳述內容，固指109年向林財發承租耕作系爭土地等，林財發否認外，惟可證系爭農地確係有農業經營事實。林財發媳婦張素純可證，吳志豪曾向林財發表示欲購買系爭農地遭拒絕，吳志豪亦自承曾借用林財發資材室及抽水機並曾致抽水機損壞等情，是其曾與林財發存有嫌隙，立場及證言憑信性即堪質疑；林財發長年與東邊1286地號鄰地徐東欽比賽水稻收成成果，而1287地號吳志豪，應係108年底才購置該農地，不明瞭相關事實，純係附和陳情人與被告要求切結，臨訟製作之證據內容，實不足採。

6.如自整體法律體系觀察，於涉及田賦課徵等節尚訂有諸如「查編與農業經營不可分離土地作業要點」等規範，其中關於已既存之實際供與農業經營不可分離之農舍部分，該要點第10點尚訂有「土地係供農舍使用者，其使用人與土地所有權人間若非屬同一人時，應以具有配偶、直系親屬、承領、承耕關係者為限」，可知，於已經存在之農舍使用人範疇，尚連承耕關係者亦仍屬合法之使用人，依舉重明輕法理，關於農地租賃、農舍申請及使用之法律及法規命令，所關乎之重點應係該農舍、農地確實係有供農業使用即足，其所欲遏止者係以興建農舍卻作為觀光之用或是營運之用者，而被告迄今調查結果而言，系爭農地確係存在農作事實，姑不論具農民資格之林財發是否有提出農業實績之行為義務，惟就客觀調查結果亦可認存在農業生產無疑。至於乙證23所涉會勘紀錄影音檔，時間點係被告核發資格證明書後始有部分施工狀態，彼時當然不會有農業施作情狀，且其內容係被告以「重複林財發回答」之方式記載，林財發未有被告所描述之文句等語。另若以農舍辦法第13條第1項構成要件文字查找行政法院裁判，僅有臺北高等行政法院104年度訴字第198號判決，司法實務就該條適用範疇，係對應如施工計畫書資料不實；樓地板面積、平面圖及面積計算表面積是否相符等態

樣，而不及於與建築法無關之態樣，是被告誤認農舍辦法第13條第1項所稱「資料不實」之涵攝範疇。

㈡聲明：訴願決定及原處分撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1. 本案係林財發申請核發興建農舍農民資格核定證明書時，檢附不實資料，致使被告依該不實資料而作成核准之行政處分，經被告依職權調查林財發之申請案不符農舍辦法第2條規定及農委會110年8月4日函釋意旨，依同辦法第13條規定作成原處分。依該函釋意旨，倘林財發有檢附農保被保險人證明資料，僅係證明林財發係「農民身分」，與該筆農業用地是否確有積極農用之事實無涉，林財發主張依農舍辦法第3條之1規定定檢附農保被保險人證明資料，即不用檢附農業生產相關佐證實料部分，容有誤解。有關林財發具農民身分部分，被告亦不爭執，惟依前揭函釋意旨，林財發仍須提供經營計畫書及該筆農業用地自申請日往前至少2年經營實績，供被告審查林財發於該筆農業用地確有積極農用之事實，以杜絕農舍及農地不當炒作。故林財發於110年3月16日向被告申請興建農舍農民資格核定證明書，自應檢附自申請日（110年3月16日）往前2年內（108及109年)之系爭農地經營實績證明。

2. 林財發於110年3月16日經由溪湖鎮公所向被告申請於系爭土地興建農舍，經被告檢視林財發申請書，雖檢附108年6月18日、108年10月20日、109年6月25日及109年11月2日水稻進貨單共計4張農業生產佐證資料，因缺少農民保險相關證明文件，並應補正「興建農舍經營計畫書」及農舍用地配置圖，經被告以110年5月6日書面第1次通知，林財發於110年5月19日補正申請書後，被告查詢農委會農糧署糧政跨區即時申辦服務作業平台之結果，發現系爭土地108年第一期作申報種植作物為韭菜，乃以110年7月21日函請林財發補正說明為何申請書檢附之產銷證明與農糧署糧政跨區即時申辦服務

作業平台查詢結果不符。林財發於110年7月26日第2次補正申請書，附有108年1期作韭菜進貨單並修正農舍經營計畫書，經被告審查認定符合農舍辦法相關規定，核發110年8月11日興建農舍農民資格證明書在案。

3.林財發申請所檢附資料不實：

⑴依農委會109年9月14日農企字第0000000000號函釋意旨，有關檢附農業生產相關佐證資料之審查，如有相關文件或事實呈現，實際從事農業經營者非該申請人或檢具文件非屬該筆申請農業用地時，自不符合本辦法之規定。本件前經立法委員函轉溪湖鎮鎮安段1289地號地主之陳情「系爭土地從未有過耕種事實，如何取得合法的農舍建照？」及該地主於111年2月間以傳真方式提供系爭土地106年至110年承租情形，經被告依職權調查，向同段1287地號地主林美升、吳志豪夫婦求證，始知系爭土地109年一期作及二期作皆出租其耕種水稻，有吳志豪證明書可稽，此證明係被告先以電話訪談確認後再繕打證明書由其簽名。

⑵林財發111年3月23日陳述意見書說明四係載：「109年上期農耕期間，在騎機車去耕作途中腳部受傷，才中途請東側1287地號的林美(升)夫婦代耕，並未收取租金，後來是因為(林財發所有而出借林美升夫婦）馬達壞掉，才（向林美升夫婦）收取馬達修理費而已。」，惟被告於112年3月21日與林美升配偶吳志豪電話訪談，承租人吳志豪稱：林財發向其收取每期作3,000元整之租金，並以現金面交方式支付。且系爭土地於110年後又有其他人耕作，但對林財發有無對耕作人收取租金一事並不確定。但未曾向林財發借馬達或修理馬達，也無支付林財發馬達維修費用一事等情，林財發前開陳述意見書說明所載，顯與承租人吳志豪所稱不符。

⑶被告於112年3月15日與祥睿農產行負責人黃建翔電話訪談，黃建翔稱所開立之韭菜生產證明文件，係依照對方口頭提供之數量、金額開立，而非查閱108年之交貨紀錄，

也未留存108年之交貨紀錄，且黃建翔不願在紙本記錄簽名，有影音檔可證。

⑷被告112年3月15日與系爭土地承租人王錫謙電話訪談，王錫謙記得其在106年左右曾承租系爭土地約1年多，後續由吳志豪繼續承租，但準確日期無法確認，租金每半年約2,000至3,000元左右，以現金面交方式支付，偶爾看見林財發到系爭土地巡視，不過實際耕作者仍是王錫謙本人，但不願在紙本記錄簽名，有影音檔可證。

⑸被告查詢農委會農糧署糧政跨區即時申辦服務作業平台之結果，系爭土地及附近同段1296地號土地於107年第二期作、108年第一期作皆申報種植韭菜。經調閱107年10月30日航照圖、107年12月8日衛星影像，1296地號與系爭土地均呈現作畦栽培且綠色均勻分布，屬有積極管理作物之樣態；另調閱108年4月9日衛星影像照片，1296地號仍呈現均勻綠色，而系爭土地則呈現接近土壤顏色，可能屬於無種植作物或作物稀疏之樣態；再查詢農委會上揭作業平台，同時間相鄰之1287地號係申報種植水稻，亦呈現較深綠顏色。韭菜為長期作物，以大葉種39號韭菜為例，播種後約115天左右可以收割，收割後可再生，能連續採收。林財發檢附108年第1期(進貨時間108年1月1日起至6月30日止)韭菜進貨單產量為1620公斤，雖接近溪湖鎮韭菜產量平均值，但108年4月9日衛星影像照片顯示，系爭土地並無種植跡象，則林財發檢附之108年第1期作韭菜進貨，顯不合理。

⑹依農委會109年8月12日農企字第0000000000號函釋意旨，農地之農業經營行為是否屬常態之經營方式，以及是否有農業經營之事實且衍生興建農舍輔助農事之需求，應由主管機關就申請個案審認。108年4月9日衛星影像照片顯示無農業使用，系爭土地非屬常態之經營方式，又林財發提供不實之產銷證明，且長期出租他人耕作並收取租金，未親自耕作，不符該函釋規定之「常態之經營方式」、「有

農業經營之事實且衍生興建農舍輔助農事之需求」，而無積極農用之需求。

4. 依臺灣彰化地方法院110年度監宣字第219號民事裁定略以：「聲請人林家銘為相對人林財發之子，相對人於110年2月19日即診斷出有輕型認知障礙、失智症，伴有行為障礙，致其有不能為意思表示或受意思表示之狀況。又因發現相對人名下之溪湖鎮農會活期帳戶……於109年5月至12月間有多筆提款紀錄，就此相對人迄今均無法交代金錢去處……三、其他基本生活如穿衣、洗澡等，皆需他人協助」，又林財發申請本件農民資格證明日期為110年3月16日，申請案是否確係林財發本人所申請即非無疑？林財發基本生活如穿衣、洗澡等皆需他人協助，是否有農作能力，倘林財發已無農作能力，即無興建農舍之必要性、合理性，林財發是否能清楚表示其申請農舍之意思既尚有疑義，該申請案是否為他人於林財發患有失智症、缺乏正常判斷能力下代林財發逕行申請，申請人是否為林財發即有不實。

5. 興建農舍為多階段行政處分，先向農業主管機關申請並取得核定興建農舍農民資格後，再向建築主管機關申請興建農舍。依農委會104年11月2日農授水保字第0000000000號函釋意旨，申請人所檢附之佐證文件，倘日後查有資料不實者，自得依農舍辦法第13條規定撤銷其核定，並不限於施工計畫不實，且該條規定係「由直轄市、縣（市）主管機關撤銷核定」，並非主管建築機關。又被告110年8月11日核定林財發興建農舍農民資格證明書，皆有說明「申請建造執照必須同時檢附本證明書與核定之興建農舍經營計畫書」，故被告核定之興建農舍經營計畫書，係提出申請興建農舍之法定資料。

6. 原告所援引臺北高等行政法院104年度訴字第198號判決，係該案原告施工計畫書之資料雖有不實，但被告應先撤銷「建築許可」，而誤撤銷「使用執照」，因該瑕疵致原處分及訴願決定被撤銷，與本案經營計畫書內容不實係屬二事。又其

援引最高行政法院110年度上字第677號判決意旨，係有關農保被保險人依農舍辦法第3條之1規定即符合農民之條件。但是否符合農舍辦法第2條第1項第5款所訂確供農業使用與不影響農業生產環境及農村發展之條件，仍應就檢附之經營計畫書內容逐項審查認定之。該案爭點是農舍辦法第3條規定之「農民」身分，而本案爭點是第2條第1項第5款規定及「經營計畫書」內容是否屬實，實屬二事。

7. 農委會已多次說明「農舍」係與農業經營不可分離之建築物，讓有心經營農業者於該筆農地上作為放置農機具兼具居住之需求，與一般家居住宅性質不同；且於農業用地興建農舍係為許可之行為，應有積極農用之事實，並非擁有農業用地即可興建農舍，依農舍辦法第2條第2項規定：「前項第5款規定確供農業使用與不影響農業生產環境及農村發展之認定，由申請人檢附依中央主管機關訂定之經營計畫書格式，載明該筆農業用地農業經營現況、農業用地整體配置及其他事項，送請直轄市、縣（市）主管機關審查。」被告要求林財發檢附之經營計畫書，應敘明興建農舍之需求、既有農業經營現況及規模、產銷計畫等。倘系爭土地承租他人耕作，林財發即無興建農舍以便於耕作或存放農機具之必要，即不符合經營計畫書內「興建農舍之需求」之要件，而該農舍無益於系爭土地作農業生產，反而因興建農舍造成農地生產面積縮減，影響農業生產環境。農舍興建之立法精神，係強調「無自用農舍」而需興建者，故農舍應以「自用」為原則，並應與農業經營不可分離，倘於辦理農舍稽查作業時，如有非自用或農業用地未積極作農業使用等情形，均屬違規使用。林財發檢附之經營計畫書內容及農業生產證明文件皆屬不實，使被告作成有瑕疵之前處分，被告依農舍辦法第13條規定作成原處分撤銷前處分並無不當等語。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

被告以原處分撤銷原核發之110年8月11日興建農舍農民資格證明書，是否適法？

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，並有林財發申請書、110年8月11日興建農舍農民資格證明書、原處分函、訴願決定書（本院卷第157-195、232-234、77-99頁）在卷可稽，堪認為真實。

㈡本件應適用之法規：

1. 農發條例第3條規定：「本條例用辭定義如下：……三、農民：指直接從事農業生產之自然人。……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：……㈡供與農業經營不可分離之農舍……十一、耕地：指依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及森林區之農牧用地。」第18條規定：「(第1項)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農民，無自用農舍而需興建者，經直轄市或縣（市）主管機關核定，於不影響農業生產環境及農村發展，得申請以集村方式或在自有農業用地興建農舍。……(第3項)本條例中華民國89年1月4日修正施行前取得農業用地，且無自用農舍而需興建者，得依相關土地使用管制及建築法令規定，申請興建農舍。……(第5項)前4項興建農舍之農民資格、最高樓地板面積、農舍建蔽率、容積率、最大基層建築面積與高度、許可條件、申請程序、興建方式、許可之撤銷或廢止及其他應遵行事項之辦法，由內政部會同中央主管機關定之。」

2. 依上開農發條例第18條第5項之授權，內政部會同農委會訂定之行為時（104年9月4日修正）農舍辦法第2條規定：「(第1項)依本條例第18條第1項規定申請興建農舍之申請人應為農民，且其資格應符合下列條件，並經直轄市、縣（市）主管機關核定：……5、申請人為該農業用地之所有權人，且該農業用地應確供農業使用及屬未經申請興建農舍

者；該農舍之興建並不得影響農業生產環境及農村發展。(第2項)前項第5款規定確供農業使用與不影響農業生產環境及農村發展之認定，由申請人檢附依中央主管機關訂定之經營計畫書格式，載明該筆農業用地農業經營現況、農業用地整體配置及其他事項，送請直轄市、縣（市）主管機關審查。」第3條規定：「依本條例第18條第3項規定申請興建農舍之申請人應為農民，且其資格應符合前條第1項第4款及第5款規定，其申請興建農舍，得依……規定辦理。」第3條之1規定：「農民之認定，由農民於申請興建農舍時，檢附農業生產相關佐證資料，經直轄市、縣（市）主管機關會同專家、學者會勘後認定之。但屬農民健康保險被保險人或全民健康保險第三類被保險人者，不在此限。」第13條第1項規定「起造人提出申請興建農舍之資料不實者，直轄市、縣（市）主管機關應撤銷其核定，並由主管建築機關撤銷其建築許可。」又農舍辦法第2條第5款及第2項係於104年9月4日修正及增訂，其立法理由略以：「二、又農舍係提供有心經營農業者於該農地上興建輔助及便利其農事生產工作，兼具居住之構造物；因此申請興建農舍之該筆農業用地應確供農業使用，且農舍之興建與使用均應與農業經營不可分離。為利直轄市、縣（市）主管機關執行第5款之審查，爰增訂第2項，規範農舍申請人應檢附經營計畫，由直轄市、縣（市）主管機關審認該筆農業用地確供農業使用，且農舍興建確不影響農業生產環境與農村發展。有關『經營計畫書格式』由中央主管機關參照申請農業用地作農業設施容許使用辦法之模式，訂定經營計畫書範例格式，供地方主管機關因地制宜審查參採。」（本院卷第201-205頁）

3. 農委會109年9月11日農企字第0000000000號函略以「……有關興建農舍經營計畫書審查項目『既有農業經營現況及規模』，申請人應敘明申請日往前起算至少2年之經營實績、農產物種類、產量、銷售情形等，其目的在於審認申請人確有實際從事農業事實，並確保該農舍為特許農民於農業用地

上從事積極性、經濟性農業生產活動所需而興建。旨案申請人出具之從事農業生產事實證明文件，應核實審酌申請人確有直接從事農業生產之事實，且於該農地之農業經營行為係屬常態之經營方式，並有申請興建農舍之合理性及必要性，始符合本辦法之規定。……」(訴願卷2第24頁)、110年6月4日農企字第0000000000號函略以「二、查『農舍』係與農業經營不可分離之建築物，讓有心經營農業者於該筆農地上作為放置農機具兼具居住之需求，與一般家居住宅性質不同；且於農業用地興建農舍係為許可之行為，應有積極農用之事實，並非擁有農業用地即可興建農舍。三、有關旨案涉及農業用地興建農舍辦法第2條、第3條及第3條之1之執行疑義，本會前於106年7月28日以農水保字第0000000000號函(諒達)說明在案。意即申請興建農舍時，除申請人身分認定以外，均須審查經營計畫書及該筆農業用地自申請日往前至少2年經營實績，以確認該筆農業用地確有積極農用之事實。又檢附農業生產相關佐證資料，如實屬該興建農舍之申請人及該筆農業用地，即符合本辦法之規定，但如有相關文件或事實呈現，實際從事農業經營者非該申請人或檢具文件非屬該筆申請農業用地時，自不符合本辦法之規定。四、又興建農舍需以直接從事農業生產為要件，即以農業為專職，爰本辦法第3條之1後段規定『農民健康保險被保險人或全民健康保險第三類被保險人』免依前段程序審查，乃因農民健康保險應為無農業以外之專任職業者，以及全民健康保險第一類、第二類被保險人不得為第三類被保險人，其保險法規已限制保險人以農業為專職。五、綜上，申請人檢附之農業生產相關佐證實料，須能佐證為申請人該筆農業用地直接生產，爰相關文件或事實若呈現非該筆農業用地生產，或非由申請人親自經營，而係由他人(包含自然人及法人)經營，即不符合本辦法之規定。」(本院卷第51頁)、110年8月4日函略以「……申請興建農舍時，除申請人身分認定以外，均須審查經營計畫書及該筆農業用地自申請日往前至少2年經營實

績，以確認該筆農業用地確有積極農用之事實。又檢附農業生產相關佐證資料，如實屬該興建農舍申請人於該筆農業用地之經營實績，即符合本辦法之規定；但如有相關文件或事實呈現，實際從事農業經營者非該申請人或檢具文件非屬該筆農業用地時，自不符合本辦法之規定……。」(本院卷第321頁)，是農委會已多次說明「農舍」係與農業經營不可分離之建築物，讓有心經營農業者於該筆農地上作為放置農機具兼具居住之需求，與一般家居住宅性質不同；且於受理申請興建農舍時，除申請人之身分認定外，均須審查經營計畫書及該農地自申請日往前至少2年經營實績，以確認該農地有積極農用之事實；且因鑑於早前對於農舍興建資格之審查常流於側重所有權人之形式審查，而申請人是否直接從事農業生產之審查則付之闕如(見本院卷第416頁)，乃由農委會會同相關單位研商訂定興建農舍經營計畫書格式，該會於104年10月21日水保農字第0000000000號函檢送興建農舍經營計畫書格式、審查參考原則及注意事項、申請人資格條件審查表供各地方主管機關參考，其審查參考原則規定略以，申請興建農舍之坐落農業用地取得應滿2年始得申請，其目的在於要求申請人應有2年實際從事農業之事實，並須有實績始得認定有農業經營需要而申請，且應於經營計畫書敘明(訴願卷2第14-22頁、本院卷第711-721頁)。故經營計畫書依上開審查目的，自應敘明興建農舍之需求、既有農業經營現況及規模、產銷計畫、農舍與農業經營用地之配置對農業環境之影響等。且因農舍辦法第2條第1項第4款明定「申請人無自用農舍者」為申請興建農舍資格條件之一，從而，主管機關審查是否核定興建農舍之申請時，自應將具農民身分之申請人「自用」農舍需求而有興建農舍之必要性列為審查重點。

4. 被告依據農舍辦法第2條、第3條、第3條之1規定及上揭農委會104年10月21日函頒經營計畫書格式，訂定「彰化縣申請興建農舍農民資格證明作業程序」，其第2點規定：「本作

業程序申請對象其資格應符合並檢附審查資料如下：(一)屬農民健康保險被保險人或全國健康保險第3類被保險人者：……6.檢附依中央主管機關訂定之興建農舍經營計畫書，載明該筆農業用地農業經營現況、農業用地整體配置及其他事項。……」第4點規定：「興建農舍經營計畫書，應敘明事項如下：(一)興建農舍之目的及必要性：1.農業經營規模現況與居住需求之合理性、必要性，包含：申請人現有自住住宅與申請興建農業用地之遠近、申請人名下現有住宅數目。2、申請興建農業用地與既有聚落之遠近距離。3、興建農舍對該筆農業用地之農業經營使用功能。(二) 既有農業經營現況及規模：1、農業經營現況：說明過去2年內農業經營實際成效及現況情形並檢附近3個月內照片(照片需有日期)。2.農業經營規模：目前農產物種類、經營種植面積、產量、農業設施(項目、數量、面積及使用狀況)、現有農機具(名稱及數量)。……」(本院卷第59-75頁)。可知符合農舍辦法第3條之1但書規定，具農保及健保第3類被保險人身分而申請興建農舍者，仍須檢附經營計畫書，並載明興建農舍之目的及必要性，及說明過去2年內農業經營實際成效及現況情形。故林財發雖屬農保身分，無須依農舍辦法第3條之1前段規定檢附農業生產相關佐證資料，其取得系爭土地係在農發條例89年1月4日修正施行前，依該條例第18條第3項申請興建農舍者，於農舍辦法第3條之規定下，其資格仍應符合農舍辦法第2條第1項第4款、第5款規定，亦即林財發仍應依農舍辦法第2條第2項規定提出經營計畫書以供被告審查認定是否符合同條第1項第5款之條件，而經營計畫書之內容應載明農業經營現況，林財發自有依被告所訂「彰化縣申請興建農舍農民資格證明作業程序」規定，說明過去2年內農業經營實際成效及現況情形之必要，且本件為林財發依法申請案件，林財發自有提出相關證據資料以證明其農業經營實績之義務，俾供被告機關審查興建農舍之必要性及合理性，且主管機關亦應實地訪查、調查林財發經營農業之真實性。

㈢經查，林財發前於110年3月16日提具申請書、經營計畫書、委任同意書及4張達記米廠開立稻穀進貨單、系爭土地照片、農舍配置圖、確無自用農舍切結書、地籍圖謄本、系爭土地登記謄本等件(本院卷第158-182頁)，向被告申請於系爭土地興建農舍資格審查，經被告審視林財發雖檢附108年6月18日、108年10月20日、109年6月25日及109年11月2日水稻進貨單共計4張農業生產佐證資料，因缺少農民保險相關證明文件，並應修正經營計畫書及農舍配置圖，經被告以110年5月6日書面第1次通知(訴願卷2第81-82頁)，林財發於110年5月19日補正申請書後，再檢附相同4張水稻進貨單(本院卷第183-188頁)，被告於110年6月7日會勘系爭土地有種植水稻(本院卷第427-429頁)，嗣被告查詢農委會農糧署糧政跨區即時申辦服務作業平台之結果，發現系爭土地108年第一期作申報種植作物為韭菜，經110年7月8日「彰化縣110年農舍農民資格申請案第五次聯合審查會」會議，審查結果認有應補正事項，退還申請人補正（本院卷第445頁），被告乃以110年7月21日函請林財發補正說明為何申請書檢附之產銷證明與農糧署糧政跨區即時申辦服務作業平台查詢結果不符(本院卷第527、190頁)，林財發於110年7月26日第2次補正申請書，附有108年1期作韭菜進貨單並修正農舍經營計畫書(本院卷第191-195頁)，經被告審查認定符合農舍辦法相關規定，遂核發110年8月11日興建農舍農民資格證明書在案(本院卷第232-234頁)。林財發嗣於110年11月3日取得溪湖鎮公所核發興建農舍建造執照(本院卷第589-591頁)，並於同年月17日開工，被告於110年11月24日收受民意代表110年11月19日函轉楊四川陳情書（本院卷第307-308頁）。

㈣系爭土地之鄰地同段1289地號地主楊四川陳情表示林財發已高齡90歲，本身經營西服店從未耕種，及系爭土地106年及107年由王錫謙承租種植韭菜花、108年改種水稻、收割後解除租賃；109年由隔鄰地1287地號地主吳志豪承租種植水稻、100年二期結束後收回停耕等(本院卷第124、235頁)，

經被告函請林財發至現地會勘釐清陳情事項，因林財發住院而兩度延後會勘時間，於111年1月19日由被告及審查小組外聘委員陪同至現地會勘，林財發仍因身體不適，無法口語或文字表達意見，而由林財發之子林家銘代為陳述，有該次會勘紀錄可按（本院卷第451頁），另被告向吳志豪電話訪查確認其於109年一期、二期承租系爭土地種植水稻後，再繕打證明書於111年2月19日由吳志豪簽名(乙證2)，並經被告於本案訴訟中於112年3月21日電話訪談吳志豪，其表示於109年一期、二期有承租系爭土地種植水稻，租金一期3千元，以現金支付，110年一期因馬達長時間沒有使用，無法使用，經林財發媳婦告知土地要收回自耕，稻穀是自己請人收割交給當地碾米廠，秤重後領現金，沒有開收據，有電話訪談紀錄及錄音檔、吳志豪簽署訪談紀錄照片可稽(本院卷第495-503頁乙證28-1、29-1)。故林財發於111年3月23日出具之陳述意見書中陳明略以，林財發於109年上期農耕期間，在騎車去耕作途中腳部受傷才中途請鄰地林姓夫婦代耕，並未收取租金等語，顯無可採。又被告於112年3月22日以電話訪談陳情人楊四川，其表示系爭土地先種韭菜後就改種水稻，隔壁田的來種一次田、收起來後就準備蓋農舍，蓋農舍前是荒廢沒有耕種等語，有電話訪談紀錄及錄音檔可稽(本院卷第505-509頁、乙證28-2、29-2)。另被告於112年3月15日電話訪談王錫謙表示，其於106年間承租系爭土地，種植韭菜，做了1、2年期間，準確日期已不清楚，租金半年2、3千等情，亦有電話訪談紀錄及錄音檔可稽(本院卷第517-521頁、乙證28-4、29-4)可稽，核與被告查詢農委會農糧署糧政跨區即時申辦服務作業平台之結果系爭土地106年2期、107年1、2期、108年1期(本院卷第527頁)均種植韭菜大致相符，前開訪談紀錄內容應屬可採。而林財發於110年3月16日申請時所檢附108年6月18日、108年10月20日、109年6月25日及109年11月2日水稻進貨單共計4張農業生產佐證資料，嗣補正108年1期韭菜進貨單並修正農舍經營計畫書，經被告

於112年3月15日與出具該韭菜進貨單之祥睿農產行負責人黃建翔電話訪談（乙證28-3、29-3），其稱所開立之韭菜生產證明文件，係依照對方口頭提供之數量、金額開立，不清楚收貨當時有無紀錄數量和金額，有談話紀錄及影音檔可證（本院卷第191、511-515頁，乙證28-3、29-3），可知黃建翔之祥睿農產行開立韭菜生產證明文件，並未查閱108年之交貨紀錄，也未留存108年之交貨紀錄。另開立上揭4張水稻進貨單之達記碾米工廠，亦於111年2月23日出具證明書，表明上揭進貨單係該廠所開立，但無法證明為林財發所耕種，亦無法證明稻谷來源為哪塊土地及耕種者等(本院卷第471頁)。而林財發雖提出里長楊耀木證明書，證明林財發確實自87年至109年止，於系爭農地上有從事農業耕作2年以上之情事，然經核與上揭諸多證據並不相符。綜上，可知林財發自106年至109年長期出租系爭土地予他人耕作，並無自任耕作之事實，110年系爭土地雖有種植水稻，惟林財發於110年已達90歲高齡，且於當年度2月間經診斷罹有失智症，4月間林財發媳婦已為林財發聘僱外籍看護（甲證9），則110年間林財發是否仍於系爭土地耕作，亦有疑義，則系爭土地有無興建農舍之必要性、合理性，實有疑義，且其檢附之上揭韭菜進貨單及水稻進貨單難認屬實，經被告於111年3月28日召開「彰化縣111年農舍農民資格申請案第3次聯合審查會」決議撤銷前處分（本院卷第488-490頁），從而，被告以原處分撤銷林財發110年8月11日興建農舍農民資格證明書，尚屬有據。

㈤另衡酌林財發為20年出生，於110年3月16日申請時已達90歲高齡，且於110年2月19日經診斷出有輕型認知障礙、失智症，伴有行為障礙，並經彰化地院110年10月18日110年度監宣字第219號民事裁定宣告為受輔助宣告之人，理由略述：經法院在鑑定人彰化醫院蕭銘鴻醫師前訊問相對人（即林財發），相對人於本院點呼時有反應，對於訊問其年籍及身分證號碼，雖無法正確回答，亦不知當日鑑定之意義，然於訊

問其戶籍地址、子女狀況、配偶為何人及簡易之算數，均能正確回應，並可表明自身之身體狀況，而精神鑑定報告中關於「日常生活狀況：個案平時在家與案子及案媳婦同住，主要由外籍看護工照護。記得以前的事，但忘了最近的事；談話時有時會答非所問。近期少外出，多在家和家人一起看電視，主要是看歌仔戲，但個案忘了最近所看的內容。在家人準備食物後，可自行用筷子進食，會表示想如廁，但常常來不及上廁所；其它基本生活如穿衣、洗澡等，皆需他人協助。較難學習新的事物，反應也較慢。知道金錢的面額，也知道可購物，可自行表達購物需求，因行動不便而請他人代買，缺乏安全感所以口袋內會放不少現金；存摺、證件等由家屬代為管理，避免個案再度被騙錢。」等情，且林財發媳婦於110年4月16日為林財發聘僱外籍看護，有上揭法院裁定、診斷證明書、委任招募契約書等可稽(本院卷第29-32、595-609頁)，林財發111年3月23日陳述意見書亦載明林財發於110年10月才入住安養院等，綜合以上各情，可知林財發於110年初基本生活自理能力已現困難。是即便林財發提出110年3月19日彰化地院公證書(本院卷第265頁)，證明其申請興建農舍農民資格證明書時意識清楚乙節，縱屬可信，然農舍係提供有心經營農業者於該農地上興建輔助及農事生產工作，兼具居住之需求，林財發於110年3月16日提書申請，至被告110年8月間核定前處分之前，林財發早已缺乏或未具足夠之基本生活自理能力，應難從事勞動強度需求更高之農耕活動，應認林財發已無農作能力，且亦有距離系爭土地僅3公里之居住處所（本院卷第160頁），即無興建農舍之必要性、合理性。至於原告請求傳喚里長楊耀木，證明林財發確實自87年至109年止，於系爭農地上有從事農業耕作2年以上之情事，本院認無傳喚必要。

㈥至於原告所援引最高行政法院110年度上字第677號判決係以，「農委會本於農發條例中央主管機關職權，訂定農民申請興建農舍應檢附之經營計畫書格式範例，並就上開規定應

審查項目訂定經營計畫書審查原則提供地方主管機關參考，而以104年10月21日農水保字第0000000000號函檢送給各地方主管機關，經核均與農發條例第18條及興建農舍辦法第2條、第3條之1規定並無牴觸，地方主管機關自得援為審查興建農舍申請人資格之依據。又該函說明欄第3點釋示：『三、另有關本辦法第3條之1規定，申請人應檢附農業生產相關佐證資料一節，請申請人應檢附下列證明文件之一，且為申請日往前至少2年內每年之農業生產佐證文件：……㈤銷售自產農產品相關證明文件或單據：最低額度以每0.1公頃農產品銷售每年新臺幣30,600元為基數，再依申請農業用地之面積倍數比例調整。……』該案原告為農保之被保險人，自無農委會104年函說明欄第3點規定之適用，該案被告以原告銷售農產品未達上揭基數而駁回，核屬有誤而撤銷原處分」等案件事實，核與本件事實不同，無從比附援引。

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，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　　8　　月　　3　　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　　8　　月　　3　　日

書記官　朱子勻