臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
112年度訴字第320號
民國113年6月26日辯論終結

原　　告　柳善謀
被　　告　苗栗縣後龍鎮公所

代　表　人　謝清輝
訴訟代理人　陳慶棋
　　鄭鈺錚
　　黃任廷

上列當事人間農業用地作農業使用證明書事件，原告不服苗栗縣政府中華民國112年10月20日112年苗府訴字第109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：

查原告起訴狀所載訴之聲明原為：1.被告民國112年2月10日後鎮農字第0000000000號處分及苗栗縣政府112年苗府訴字第109號訴願決定均予撤銷；2.被告應就苗栗縣後龍鎮溪洲段172地號土地（下稱系爭土地），核發農業用地作農業使用證明書予原告（見本院卷第15頁）。繼於113年3月7日準備程序更正訴之聲明為：1.訴願決定（苗栗縣政府112年苗府訴字第109號）及原處分（被告112年2月10日後鎮農字第0000000000號）均撤銷；2.被告應依原告112年1月12日之申請，對於系爭土地作成准予核發農業用地作農業使用證明之行政處分（見本院卷第130頁）。嗣於113年6月26日言詞辯論期日更正訴之聲明為：1.訴願決定（苗栗縣政府112年苗

府訴字第109號）及原處分（被告112年2月10日後鎮農字第0000000000號）關於系爭土地部分均撤銷；2.被告應依原告112年1月12日之申請，對於系爭土地部分作成准予核發農業用地作農業使用證明之行政處分（見本院卷第177頁、第178頁），核係就所提課予義務訴訟補正完足適當之聲明內容，於法核無不合，應予准許。

貳、實體方面：

一、事實概要：

原告為使其所有系爭土地及坐落苗栗縣後龍鎮大山腳段806地號土地（下稱大山腳段806地號土地）不課徵土地增值稅及免徵贈與稅之需要，於112年1月12日檢具農業用地作農業使用證明申請書（下稱系爭申請書）及土地登記謄本等件，向被告申請核發農業用地作農業使用證明（下稱系爭申請案件）。案經被告以112年2月10日後鎮農字第0000000000號函（下稱原處分）就大山腳段806地號土地准予核發農業用地作農業使用證明書，而以系爭土地為道路及水溝占用之面積逾土地總面積40%，不符農業用地作農業使用認定及核發證明辦法（下稱核發辦法）第6條第3款「部分面積」之規定，而否准所請。原告就原處分關於駁回部分不服，提起訴願，經苗栗縣政府112年10月20日112年苗府訴字第109號訴願決定（下稱訴願決定）駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠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）係依農業發展條例（第2章農地利用與管理）第8條之1第3項規定授權規定，農地所有權人為申請在該農地設置農路或灌溉、排水等農業設施時，該管機關核准標準為「不得逾農地面積之40%」，其用意乃為避免影響農地農用甚明；惟核發辦法則係依農業發展條例第39條第2項規定頒訂，核發辦法第6條第3款係因非可歸責於農地所有權人之原因，致該農地無償提供政府施設供公眾使用之道路或屬依法應徵收而未徵收性質之其他公共設施，殘餘「部分面積」之農地如

仍可供農用增加生產時，基於農地農用之立國政策與立法精神，該管機關應體恤農民所受犧牲與損害，予以核發農業使用證明。兩者立法目的完全不同，被告及苗栗縣政府強將審查辦法第7條第1項規定，用在核發辦法第6條第3款情形，毫無邏輯可言。

㈡況改制前行政院農業委員會（下稱農委會）102年10月30日農企字第0000000000號函（下稱102年10月30日函）並未就所稱「部分面積」作出任何之限制，系爭土地曾經李明昌即原告之前手於106年間向被告申請獲准核發農業用地作農業使用證明書在案。今原告向被告申請卻遭否准處分，此差別待遇毫無正當理由，更非合法。被告駁回原告申請，嚴重違反平等原則。

㈢又依核發辦法第6條第3款之修正理由第2點所載：農業用地常有因私人無償提供政府施設供公眾使用之道路，或屬堤防、高壓電塔等公共設施，惟相關機關因故未予徵收，致土地所有權人無法取得農業用地作農業使用證明書，現行係採扣除該公共設施部分面積，再就其餘面積核發上開證明書之作法，爰基於簡政便民及維護土地所有權人權益，採整筆認定作農業使用；復依農委會102年9月18日農企字第0000000000號函（下稱102年9月18日函）：核發辦法第6條第3款所定「私人無償提供政府施設供公眾使用之道路或屬依法應徵收而未徵收性質之其他公共設施」，應依本質屬性審認其性質，不涉認定為「農業設施」事宜。因此，經機關審查符合「部分面積」、「不影響農業使用」、「無償提供政府施設且供公眾使用之道路依法應徵收而未徵收性質之公共設施」等要件者，即應就整筆農業用地核發農業用地作農業使用證明，不須審認該等設施是否屬農業設施，更毋須計算該等設施總面積占農業用地總面積之比例，故無審查辦法第7條第1項關於農業設施總面積限制規定之適用。

㈣訴外人李明昌曾於106年間就系爭土地獲准核發農業用地作農業使用證明書，被告卻否准系爭申請案，違反平等原則。

㈤聲明：

1.訴願決定及原處分關於系爭土地部分均撤銷。

2.被告應依原告112年1月12日之申請，對於系爭土地部分作成准予核發農業用地作農業使用證明之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠依農委會107年4月23日農企字第0000000000號函釋（下稱農委會107年4月23日函）說明3略以：申設之農業設施總面積不得超過申請設施所座落之農業用地面積之40%，縱由政府單位施設者亦應符合上開辦法規定，始符合農業使用之認定基準等語。復經被告以112年1月18日後鎮農字第0000000000號函詢苗栗縣政府，該府以同年2月1日府農農字第0000000000號函復：系爭土地十分之九皆作公共設施（道路及排水溝）未符合農委會102年10月30日函釋「部分面積」、「不影響農業使用」、「無償提供政府施設且供公眾使用之道路」及「依法應徵收而未徵收性質之公共設施」等要件，至為保障民眾權益是否涉及土地徵收或賦稅減免優惠事宜，建請洽詢土地徵收之需地機關或稅捐機關辦理等語。被告參酌農委會102年10月30日函、107年4月23日函及苗栗縣政府意見，審認系爭土地未符核發農業用地作農業使用證明要件，故以原處分否准所請。

㈡另核發辦法於102年7月23日修正前第8條規定，針對特殊情形得認定為作農業使用之規定，即定有須符合「部分面積」之要件，並非如原告所述未作任何限制。再農業發展條例之整體立法目的亦不脫逸農地農業使用目的，不應不顧及農地耕作面積限制，倘1%土地作農業使用與99%作農業使用皆以整筆適用農業核發農業用地作農業使用證明，不正是不公平？因此經綜合整體各方利益考量後申設之農業設施總面積不得超過申請設施所坐落之農業用地面積之40%之限制，縱由政府單位施設者亦應符合上開辦法規定。至系爭土地雖於106年經被告核發農業用地作農業使用使用證明，然農委會1

07年4月23日函後已作成釋示如上說明，所依據有異同，故並無存有差別待遇，違反平等原則。

㈢聲明：原告之訴駁回。

四、本院判斷：

㈠前提事實：

如事實概要所述之事實，有系爭申請書、原處分、訴願決定各1份件在卷可按（分見本院卷第23頁、第25頁、第27頁至第30頁），堪認真正。

㈡按人民提起課予義務訴訟救濟，係因其向行政機關提出申請案件，未獲得行政機關依申請內容作成准許處分，而請求行政法院判命行政機關應為行政處分之訴訟，此稽之行政訴訟法第5條規定可明。是以，原告所提課予義務訴訟有無理由，係以行政法院事實審言詞辯論終結或判決時之法律及事實狀態為判斷基準，若原告之申請案件並不具備實體法上規定之要件者，縱使被告作成處分所敘述之理由有不正確或欠完足之情事，仍應認原告之訴為無理由，應予以駁回。

㈢次按農業發展條例第2條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」核發辦法第15條規定：「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。」核發辦法係農委會本於農業發展條例第39條第2項之授權，就農業用地作農業使用之認定標準、農業用地作農業使用證明書之申請、核發程序及其他應遵行事項所訂定之法規命令，核無逾越母法授權範圍，亦未牴觸其規範意旨，自得予以援用。而苗栗縣政府就苗栗縣境內農業用地作農業使用證明申請案之受理審核，業以103年6月16日府農農字第00000000000號公告委辦被告處理，被告即屬權責機關。

㈣應適用的法令：

1.農業發展條例第1條規定：「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；……」第3條第10款、第12款規定：「本條例用辭定義如下：……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：㈠供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者。㈡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。㈢農民團體與合作農場所有直接供農業使用之倉庫、冷凍（藏）庫、農機中心、蠶種製造（繁殖）場、集貨場、檢驗場等用地。……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。……」第37條第1項規定：「作農業使用之農業用地移轉與自然人時，得申請不課徵土地增值稅。」第39條第1項規定：「依前2條規定申請不課徵土地增值稅或免徵遺產稅、贈與稅、田賦者，應檢具農業用地作農業使用證明書，向該管稅捐稽徵機關辦理。」

2.核發辦法第3條第1款規定：「有下列各款情形之一者，得申請核發農業用地作農業使用證明書：一、依本條例第37條第1項或第2項規定申請農業用地移轉不課徵土地增值稅。二、依本條例第38條規定申請農業用地及其地上農作物免徵遺產稅、贈與稅或田賦。」第4條第1款規定：「農業用地符合下列情形，且無第5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。」第6條第3款規定：「農業用地部分面積有下列情形之一，且不影響供農業使用者，得認定為作農業使用：……三、農業用地存在私人無償提供政府施設供公眾使用之道路或屬依法應徵收而未徵收性質之其他公共設施。……」

3.觀諸上開規定意旨，可知農業用地之土地所有權人為申請農地不課徵土地增值稅或免徵遺產稅、贈與稅、田賦之需要，固得向主管機關申請核發農業用地作農業使用證明書。然該農業用地除依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由而未使用者外，如未實際作農作、森林、養殖、畜牧、保育使用者，即不能認定為作農業使用。再者，農業用地有部分面積存在私人無償提供政府施設供公眾使用之道路或屬依法應徵收而未徵收性質之其他公共設施之情形者，必須不影響供農業使用，始得認定為作農業使用。否則，仍不具備核發農業用地作農業使用證明書之法定要件。是以，農委會102年10月30日函載謂：「查農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第6條第3款明定略以：……其立法意旨係為解決私人無償提供農業用地予政府施設公共設施，相關機關因故未予徵收，致民眾無法取得農用證明之情形。其審查重點在於是否符合『部分面積』、『不影響農業使用』、『無償提供政府施設且供公眾使用之道路』及『依法應徵收而未徵收性質之公共設施』等要件。」等語，核與前引農業發展條例第3條第10款、第12款及核發辦法第4條第1款、第6條第3款等規定之意旨不相牴觸，自得予以援用。

㈤經查系爭土地係特定農業區農牧用地，總面積計362.28平方公尺，有卷附土地登記第1類謄本可按（見本院卷第69至70頁）。再者，系爭土地扣除現供公眾使用之道路及作為排水溝渠使用土地之範圍後，剩餘土地面積僅餘71.09平方公尺，有卷附被告勘查現場拍攝之實況照片及國土測繪圖可憑（見本院卷第77至81頁）。經觀諸上開實況照片，足見該剩餘土地係位於道路圍欄下側方，周圍砌以混凝土構造物隔絕外界，無對外通路，只能徒步由路旁階梯接近，且無施設灌溉及排水系統，該部分土地目前長滿雜草，形同道路附屬設施，並未作農業使用等情至明。核諸前開規定及說明，系爭土地扣除供作公眾使用道路及排水溝之公共設施後，其剩餘

土地因缺乏對外聯絡通路，且無灌溉及排水系統，影響農業使用，而處於長滿雜草狀態，自無從認定為作農業使用之農業用地，即不具備核發農業用地作農業使用證明書之要件。則被告作成原處分否准原告所請，於法自無不合。

㈥關於原告主張原處分依據農委會107年4月23日函錯誤適用審查辦法第7條第1項本文規定乙節。按觀諸農委會107年4月23日函載示：「……又農路或灌溉、排水等農業設施既係與農業經營不可分離始得申請興建，依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第7條第1項規定，申設之農業設施總面積不得超過申請設施所坐落之農業用地面積之40%，縱由政府單位施設者亦應符合上開辦法規定，始符合農業使用之認定基準。」等意旨，係針對農業用地上容許農業設施之面積比例為解釋，核與本件個案情形有間。被告引據上開函釋作為否准原告申請之法令依據，固容有未洽，但因系爭土地依其現存情狀，確實不符合供農業使用之情形，原處分否准原告之申請，結論並無違誤，仍應予以維持。是以，原告上開主張，於法雖非無據，但仍不能作為其申請核發農業用地作農業使用證明書具備法定要件之論據。

㈦此外，原告另主張訴外人李明昌於106年間就系爭土地曾申請准予核發農業用地作農業使用證明書，被告卻否准系爭申請案，違反平等原則乙節。查被告前於106年11月20日固曾准予訴外人李明昌申請核發農業用地作農業使用證明書在案，有該證明書在卷可稽（見本院卷第31頁）。但系爭土地不符合農業用地實際作農業使用之情形，已如前述，原告申請核發農業用地作農業使用證明書，即非有據，被告作成原處分予以否准，核無違誤，無論原告所引上開案例之適法性如何，均無從憑為指摘原處分違反平等原則之論據，附此敘明。

㈧綜上所述，本件原告上開主張各節，均非可取。被告就系爭申請案件關於系爭土地部分作成原處分予以否准，其所據理由雖容有未洽，但結論並無違誤，訴願決定予以駁回，亦核

無不合。從而，原告訴請撤銷，並求為判命如前開訴之聲明所示，為無理由，應予駁回。

五、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聲明陳述，核與判決結論不生影響，爰不逐一論列，附此敘明。

六、結論：原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　7　　月　　17　　日

審判長法官　蔡　紹　良

法官　黃　司　熒

法官　張　鶴　齡

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. 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。

㈡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. 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者。
是否符合㈠、㈡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㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　7　　月　　17　　日

書記官 黃　靜　華