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9號

原　　告　張添水

被　　告　臺中市政府
代　表　人　盧秀燕
訴訟代理人　陳姿君律師
複代理人　　謝志忠律師

上列當事人間有關農業事務事件，原告不服改制前行政院農業委員會中華民國111年11月7日農訴字第1110715414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：

按行政訴訟法第111條第1項規定：「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」查原告張添水起訴時起訴狀所載訴之聲明為：改制前行政院農業委員會（下稱農委會）民國111年11月7日農訴字第0000000000號訴願決定（下稱訴願決定）及被告臺中市政府111年5月12日府授農地字第0000000000號（下稱原處分）不同意申請案均撤銷（見本院卷一第15頁）。於本院112年9月6日言詞辯論期日追加聲明：被告就原告110年11月1日提出之農業用地作農業設施容許使用申請案件（下稱系爭申請案）作成准許之處分（見本院卷二第211頁），核其訴之聲明追加係本於同一基礎事實，補正本件課予義務訴訟應具備之完足聲明，無礙於被告之訴訟防禦，自屬適當，且經被告表示同意（見本院卷二第211頁），於

程序上並無不合，自應予以准許，並就補足後之訴之聲明予以審判。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

㈠原告於110年11月1日以農業用地作農業設施容許使用申請書，申請在其承租臺中市所有，由被告所屬地政局（下稱地政局）管理，坐落○○市○○區○○○段石圍牆小段1724、1725地號土地（下稱系爭土地）上施作「菇類栽培場」、「車輛運（迴）轉空間」、「木屑堆置區」及「蓄水設施」等農業設施之容許使用（即系爭申請案）。經被告審認其申請施作之系爭菇類栽培場，設施搭建形式為鋼構、鐵皮及庫板之1層樓建築物，屬建築法第4條及第8條規定所稱之建築物，非屬臺中市市有耕地租賃契約書（下稱系爭租約）第8點約定原告得使用之範圍，且原告未提出出租人同意其施作之同意書，乃適用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9款規定，以110年11月24日府授農地字第0000000000號函（下稱前處分）否准原告之申請。原告不服，提起訴願，經改制前農委會以111年4月11日農訴字第0000000000號訴願決定（下稱前訴願決定）將前處分撤銷，並由被告於2個月內另為適法之處分。

㈡嗣被告依前訴願決定意旨重為審查，改依審查辦法第6條第1項第4款規定，以111年5月12日府授農地字第0000000000號函（下稱原處分）否准所請。原告不服，提起訴願，經改制前農委會以111年11月7日農訴字第0000000000號訴願決定（下稱訴願決定）駁回。原告遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠系爭租約第8點係依據臺中市市有耕地及養殖用地放租辦法（下稱放租辦法）第11條規定而約定。菇類栽培場係土地法第106條規定所稱以耕作為目的申請農業設施，非建築法第4條、第8條規定所稱之建築物，應無違反系爭租約第8點之約定。原告備齊審查辦法第4條規定之文件，依該辦法第13條

附表一所示：設施種類「農作產銷設施」、類別「農業生產設施」、許可使用細目「菇類栽培場」申請，應已符合規定。

㈡訴願決定認原告無法提出土地使用同意書，惟放租辦法第11條規定於107年3月27日修正刪除「無固定基礎之臨時性與農業生產有關之設施」之限制。又放租辦法雖未明文規定土地使用同意書發放方式，亦應參酌國有地出租辦法第8點規定：「執行機關審查符合規定者，核發土地使用同意書；如需申請建照者，應加發一份……」以符法制。原告興建之菇類栽培場設於105年前，乃鋼構、鐵皮、庫板之固定基礎，土地管理機關本因地上有建物，不同意換約續租，經現勘後並於107年11月12日府授農地字第0000000000號函（下稱107年11月12日函）核發容許使用同意書，後於109年5月20日再核發土地使用同意書，若不同意再發1份，有違行政程序法第4條規定，原告僅申請容許使用農業設施之許可，並未涉及建築。建築使用係針對有廚房廁所等供人使用之建物而言，與菇類栽培場之耕作有別。本區（圓屯河川浮覆地）109年期間已有承租地合法申請農業設施近10案例，且已完成建築或建築中，原告之系爭菇類栽培場種植銀耳已逾7年，迄今仍無法合法化，甚感有被不公平對待之待遇，有違行政程序法第6條規定。又本件應以原始耕地租約及89年承租契約內容，依據三七五減租條例第13條規定為審核標準。

㈢原告之菇類栽培設施，符合臺中市農業用地免由建築師設計監造或營造業承造之一定規模以下之農業相關設施基準表規定。地政局108年10月9日中市地權二字第0000000000號函、同年11月26日中市地權字第0000000000號函不合理。系爭土地於39年耕作迄今，屬三七五租約範疇，被告以90年10月17日90府地用字第283172號函增列特約事項，以公法單方行政行為排除承租人之權益，違反一般法律原則之拘束，是系爭租約第8點之約定應不生法律上效力。

㈣系爭土地為47年八七水災後之河川浮覆地，39、45年已訂定公有耕地租賃契約，且依約繳交佃租及使用費，依民法第422條、土地法第109條規定，乃不定期租約，有依原租約續租之義務，是以系爭土地仍有三七五減租之適用，租約仍存續，有農業發展條例第20條規定之適用。

㈤被告稱原告申請時檢附之地政局109年5月20日中市地權一字第0000000000號函（下稱地政局109年5月20日函）並非針對本件申請所核准之文件乙節，惟容許使用之主辦單位係被告所屬農業局，本件申請，地政局當然不會有110年11月1日之申請書。

㈥聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告應就原告系爭申請案作成准許之處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠原告未提出土地管理機關同意其申請屬建築物之系爭菇類栽培場之證明文件：

1.系爭租約第8點約定：「承租人應限種植農作物之用，不得作『建築』或其他使用。」

原告申請系爭土地作農業設施之容許使用案件，經會辦機關之被告所屬都市發展局（下稱都發局）表示：依容許使用申請書及圖說內容，菇類栽培場建造材料或結構為鋼構、鐵皮、庫板、1層樓屬建築法第4、8條所稱之建築物等語；而會辦機關地政局表示：本件既經查明原告本次申請農業設施型態為建築物，即與系爭租約第8點約定不符，且其申請設施使用許可之面積已超過農業發展條例第8條之1第2項但書規定得免申請建築執照之農業設施範疇，核與系爭租約第8點約定未合等語。

2.原告申請在上開承租市有耕地上施作之農業設施係屬於建築法規定所稱之建築物，業經地政局審認與系爭租約第8點規定不符，故未能取得土地使用同意書，其申請未符合本辦法第4條第5款規定，具有審查辦法第6條第1項第4款規定之情形。

㈡被告107年11月12日函除於說明三載明：「本案農業設施具建築法第4條及第8條規定之建築構造（牆壁、樑柱、屋頂及地板）之建築物者，依法應申請建築執照，應於6個月向建築主管機關提出申請，未能於期限內提出者，得於有效期限內敘明理由向本府申請展延，展延最長為6個月，並以1次為限。」等語外，並在該函所附「臺中市政府農業用地農業設施容許使用同意書」附註二：「本案依法應申請建築執照，請依下列事項辦理：1.應於應於六個月向建築主管機關提出申請，未能於六個月內申請者，得敘明理由向原申請機關申請展延，……。未依期限向建築主管機關申請建築執照或屆期未申請展延者或申請展延未經同意者，本同意書失其效力。」等語，因本件原告申請設置之農業設施係屬應申請建築執照範疇，不符系爭租約規定，無法取得建築執照，且上開同意書已逾6個月而失效，原告無從執為本件申請應檢附之容許使用同意書。

㈢本件原告於110年11月1日提出申請書，雖檢具地政局109年5月20日函為憑，惟上開地政局函乃載明「復台端109年5月15日申請書」，其說明二係敘明同意原告向目的事業主管機關申請許可，並於該函說明三強調：「依臺中市市有耕地租賃契約第8點規定：承租人應限種植農作物之用，不得作『建築』其他使用。」不能憑認已對原告申請農業設施使用為同意之表示，且原告尚須取得目的事業主管機關之許可。是原告違反系爭租約規定，未取得地政機關之土地使用同意書，即在系爭土地上有建築物，再於110年11月1日提出申請農業設施之容許使用，自不符合申請要件。

㈣聲明：原告之訴駁回。

四、本件兩造爭執要點為：原告主張被告107年已同意在系爭土地上搭建菇類栽培場，系爭申請案不應作不同認定，且地政局109年5月20日函已同意原告設置農業設施等節，是否可採？被告作成原處分駁回原告系爭申請案是否適法有據？

五、本院判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要所述之事實，有系爭土地登記第1類謄本、市有耕地租賃契約書、系爭申請案申請書、都發局、地政局會簽、原處分、訴願決定在卷可按（見本院卷一第47、49、85至99、189至191、338、339、423、425、519頁），堪予認定。

㈡應適用法條：

1.農業發展條例第8條之1規定：「（第1項）農業用地上申請以竹木、稻草、塑膠材料、角鋼、鐵絲網或其他材料設置無固定基礎之臨時性與農業生產有關之設施，免申請建築執照。直轄市、縣（市）政府得斟酌地方農業經營需要，訂定農業用地上設置無固定基礎之臨時性與農業生產有關設施之審查規範。（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。但農業設施面積在四十五平方公尺以下，且屬一層樓之建築者，免申請建築執照。本條例中華民國九十二年一月十三日修正施行前，已興建有固定基礎之農業設施，面積在二百五十平方公尺以下而無安全顧慮者，得免申請建築執照。（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：

⑴第1條規定：「本辦法依農業發展條例（以下簡稱本條例）第八條之一第三項規定訂定之」。

⑵第4條第5款規定：「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三份，向土地所在地之直轄市或縣（市）主管機關提出：……五、土地使用同意書。但土地為申請人單獨所有者，免附。」第6條第1項第4款規定：「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：……四、申請容許使用之面積或其他申請內容未符合本辦法規定，或申請

人經營之其他農業用地或農業設施有閒置未利用或未符合規定使用之情形。」

⑶第35條規定：「直轄市或縣（市）主管機關為執行本辦法規定事項，得將權限之一部分委任或委辦所轄鄉（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。」

3.臺中市申請農業用地作農業設施容許使用審查要點（下稱審查要點）第9點第1款、第2款規定：「農作產銷設施其審查程序及核定權限，依下列規定辦理：㈠除菇類栽培場及農糧產品加工室等項目設施外，申請面積三百三十平方公尺以下者，由區公所審查核定。㈡申請面積超過三百三十平方公尺者，區公所於完成書面審查後，送本府核定。」

4.經核前引審查辦法第4條第5款及第6條第1項第4款等規定，乃改制前農委會本於中央主管機關地位，基於法律授權為提供直轄市及縣（市）主管機關執行農業發展條例第8條之1規定之準據，就審查申請農業用地作農業設施容許使用之技術性及細節性等事項所訂定之法規命令，核無逾越母法授權範圍，亦未增加農業發展條例所無之限制或負擔，或牴觸其規範意旨；而被告依農業發展條例第8條之1及申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第35條輾轉授權訂定之審查要點第9點第1款及第2款僅屬授予區公所審查核定權限範圍之規定，無違行政程序法第15條第1項規定，被告自得據以援用。

5.臺中市市有耕地及養殖用地放租辦法第11條第1項規定：「市有耕地、養殖用地應依租約約定使用，如需要設置相關農業設施或實施土地改良，應先徵得地政局同意後，向目的事業主管機關申請許可。」

㈢依卷附原告提出系爭申請案所檢附之申請書、茹場現況使用說明及平面圖說等書件（見本院卷一第189頁、第191頁、第251頁、第332頁、第333頁、第334頁至352頁）所示，足認

原告係向被告申請在系爭土地上設置總面積3,660.69平方公尺，計有固定基礎、建造材為鋼構、鐵皮、庫板之1層樓建築物之菇類栽培場2棟、鐵皮屋之廢料處理區1棟及菇類栽培場3棟、混凝土鋪面之「車輛運（迴）轉空間」2處與「木屑堆置區」1處暨混凝土構造「蓄水設施」2座等農業設施之容許使用甚明。依前引農業發展條例第8條之1第2項本文規定，原告上開申請案件自應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照，且被告依審查要點第9點第2款規定，為該申請案件之審核權限機關。

㈣再者，依審查辦法第4條第5款規定，申請農業用地作農業設施容許使用，如土地非申請人單獨所有者，應填具申請書及檢附土地使用同意書提出於土地所在地之直轄市或縣（市）主管機關，否則，其申請即未符合規定，具有同辦法第6條第1項第4款規定之情形，主管機關應不予同意。

㈤查原告就系爭申請案件雖檢具臺中市市有耕地租賃契約書（見本院卷一第334頁）、地政局109年5月20日函（見本院卷一第223頁）及被告107年11月12日函暨附件（見本院卷一第193頁至199頁）等書件以為土地使用同意書。然：

1.稽之臺中市市有耕地租賃契約書第8條明定承租人使用租賃耕地應限種植農作物之用，不得作建築或其他使用。對照臺中市市有耕地及養殖用地放租辦法第11條第1項規定，可見市有耕地之承租人如需要設置相關農業設施，應先徵得地政局同意後，向目的事業主管機關申請許可。是以系爭土地既屬市有耕地，應受臺中市市有耕地及養殖用地放租辦法第11條第1項之規範，原告提出系爭申請案件自須另行取得地政局出具土地使用同意書，而非徒憑上開租賃契約書為已足。

2.觀諸原告所引地政局109年5月20日函說明二固載明：同意原告向目的事業主管機關申請許可在系爭土地設置農業設施等語（見本院卷一第431頁），然該函說明一已表示「復台端（即原告）109年5月15日申請書」，自非系爭申

請案，又查原告109年5月15日申請書，實係原告具名之陳情書，有地政局112年6月5日中市地權一字第0000000000號函在卷可參（見本院卷一第727頁），綜上可知，地政局109年5月20日函係對應原告109年5月15日之陳情書所為。再該陳情書說明係載：「一、承租人張添水，承租石圍牆段，石圍牆小段1724、1725地號；面積共計7713平方公尺，已經由貴局核發租賃契約書在案（如附件），部分已興建有農業設施，供種植菇類使用。二、為求符合法律之規範，是以根據『農業用地做農業設施容許使用審查辦法』及『國有出租農業用地同意興建農業設施審查作業標準』，提出申請農業設施之容許使用。三、請貴局核發土地使用同意書，俾便申請農業用地作農業設施容許使用。」等語（見本院卷一第729頁）。足見原告確係申請地政局核發系爭土地作菇類栽培之使用同意書，但菇類栽培之設施為何？是否為系爭租約第8點所稱之「建築」？則尚有未明，而地政局109年5月20日函說明三註明：「臺中市市有耕地租賃契約書第8點規定：『承租人應限種植農作物之用，不得作『建築』或其他使用。』」並表示：「上揭容許使用之准駁請副知本局，並提供核准許可內容（含圖說），俾利後續放租事宜。」等語，亦可知地政局109年5月20日函雖有同意原告使用系爭土地供菇類栽培之意，但菇類栽培之設施為何？是否為系爭租約第8點所稱之建築？則留待事後審查。凡此，均與系爭申請案係以「鋼構、鐵皮、庫板」為材料或結構，搭建「菇類栽培場」，而被告亦據此為審查，進而以原處分駁回申請者不同。足見地政局109年5月20日函亦無於系爭申請案中，發生同意設置相關農業設施之效果，是地政局109年5月20日函亦不得作為本件申請案所憑之使用同意書。

3.至於原告提出之被告107年11月12日函暨附件乃被告就原告於107年間經由○○市○○區公司提出申請之案件所為之農業用地作農業設施容許使用同意書，依該函說明三所

載，該申請案件之農業設施具建築法第4條及第8條規定之建築構造（牆壁、樑柱、屋頂及地板）之建築物者，依法應申請建築執照，如未於6個月向建築主管機關提出申請，亦未有效期限內敘明理由申請展延，該同意書即失其效力之意旨（見本院卷一第194頁之說明三及197頁之附註），因原告未遵照被告上開指示辦理，上開農業用地作農業設施容許使用同意書業已失其效力，自不能援為系爭申請案件之土地使用同意書。

六、綜上所述，本件原告提出系爭申請案件，因未檢附地政局出具之系爭土地使用同意書，未符合審查辦法第4條第5款規定，而有同辦法第6條第1項第4款規定之情形，迄本院言詞辯論終結時，仍未能提出有效補正，則被告認定其申請不符要件，作成原處分駁回所請，自屬適法有據。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，並求為判命被告應就其提出之系爭申請案件作成准許之處分，為無理由，應予駁回。

七、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，均核與判決結論不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

八、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　9　　月　　27　　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　　112　　年　　10　　月　4　　日

書記官 黃　靜　華