臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
113年度訴字第129號
民國114年3月26日辯論終結

原　　告　洪月烘

訴訟代理人　華奕超　律師
被　　告　雲林縣政府
代　表　人　張麗善
訴訟代理人　陳智全　律師

上列當事人間有關農業事務事件，原告不服農業部中華民國113年3月14日農訴字第1120726895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：一、原處分及訴願決定均撤銷。二、訴訟費用由被告負擔。（見本院卷第12頁），嗣於民國114年3月26日言詞辯論期日補足為完整之課予義務訴訟聲明為：一、原處分1即被告112年9月1日府農林二字第0000000000號函、原處分2即被告112年9月8日府農林二字第0000000000號函及訴願決定均撤銷。二、被告應就原告112年8月21日提出之農業設施容許使用變更申請案件作成准予變更之行政處分。三、訴訟費用由被告負擔。（見本院卷第299至300頁），經核於法並無不合。

貳、實體方面：

一、事實概要：

㈠原告前就坐落○○縣○○鎮○○段1298-1地號土地（特定農業區之農牧用地，下稱系爭土地）申請作育苗作業室、溫

室、運轉空地及圍牆等農作產銷設施（下合稱系爭農業設施）容許使用，經被告以民國96年12月27日府農務字第0000000000號函（下稱96年12月27日函）准予發給原告農業用地作農業設施容許使用同意書（下稱系爭容許使用書）在案（96年12月27日函及系爭容許使用書以下合稱「系爭容許使用處分」）。嗣○○縣○○鎮公所（下稱虎尾鎮公所）依民眾檢舉，於112年7月4日派員至現場勘查，發現系爭土地疑似有違規使用情事，乃以112年7月12日虎鎮農字第0000000000號函（下稱112年7月12日函）移請被告辦理。經被告於112年7月18日派員勘查現場結果，發現系爭土地上有諸多設施未經申請擅自增設，且其上育苗作業室、運轉空間及圍牆等設施之面積及位置，均與原核准之原配置圖不符等情，乃以112年7月24日府農林二字第0000000000號函（下稱112年7月24日限期改正函）請原告於112年8月24日前檢附合法使用證明文件或改善，並告知逾期未改善完成，將廢止系爭容許使用書。

㈡嗣原告於112年8月21日提出農業設施容許使用變更申請書、經營計畫書、農業設施變更前後對照表及變更前後設施配置圖等相關文件（下稱系爭申請書），申請變更原核准農業設施容許使用項目內容為：「育苗作業室縮小面積及位置改變、溫室縮小面積及面積改變、運轉用地擴大面積、圍牆縮短長度及位置改變，增加設施曬場」，向被告申請農業設施容許使用變更（下稱系爭申請案）。案經被告以系爭容許使用書所核定之農業設施係位於系爭土地之西側（即於農舍周邊），符合設施集中配置及保留完整餘耕地之原則，原告申請將原設施移至東側，未具合理性及必要性，而作成112年9月1日府農林二字第0000000000號函（下稱原處分甲）否准所請。

㈢被告旋以原告於系爭土地上之農業設施使用現況與原核准之配置圖不符，有未依原核定之經營計畫內容作農業使用，且經限期改善，逾期未改善之情事，乃依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33條第2項規定，以112年9月8日府農林二字第0000000000號函（下稱原處分乙）廢止系爭容許處分。原告就原處分甲、乙合併提起訴願，經訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.依審查辦法第5條、第6條規定可知，除有第6條不予同意之事由者，主管機關應核發農業用地作農業設施容許使用同意書。被告未具體說明原告究係有何款不予同意之事由，未作任何合理性之說明，也未予以輔導，僅憑與原配置圖不同即不准系爭申請案，自屬違法。而依審查辦法第33條第1項規定可知，農業之容許使用關鍵在是否依原計畫作農業使用，即使有設施長、寬、面積等與原申請有所不同，在非增、擴建建物作非農業使用之情況，就其立法要義，尚不宜依審查辦法第33條第2項規定廢止許可，主管機關應循輔導補辦、補正之行政法則，讓確為農業使用者得以符合農地管理相關規定。本件或雖有因計算基礎不同、執行疏漏所產生的差誤，然原告未有未依系爭容許使用書即原核定之計畫內容作為農業使用之違規使用情形，被告逕以原處分甲駁回系爭申請案，顯有裁量濫用之違法。

2.又依原處分甲之內容可知，被告認定系爭土地於80年間已興建建物，然被告既無法判斷系爭土地係於何時遭填土墊高，何能以系爭土地未經申請填土墊高作為否准系爭申請案之理由；況被告又無法認定圍牆之興建日期，原告又是嗣後始取得系爭建物，則何來未經申請興建磚造圍牆之事。農業發展條例係為謀求農民之福利，則就系爭申請案，本應採有利於農民之解釋為之。原告申請變更農業設施配置，係為確保農業永續發展、促進農地合理運用，原處分甲顯然違背農業發展條例之立法目的，亦增加審查辦法所無之限制。

3.圍牆既屬農舍之附屬物，應循興建農舍之相關規定申請，依法亦應給予原告申請之機會，非僅於原處分甲駁回系爭申請

案後，旋以原處分乙廢止系爭容許使用書，實違反誠實信用，亦未顧及有利於原告之事項、未保護原告之正當合理信賴，與行政程序法第5條、第8條、第9條等規定有違。

4.又參80、90年之空拍圖，系爭建物2樓早於80年前即已存在，並非原告嗣後變更增建。又依行政程序法第7條、第36條規定，縱使原告有違規使用，被告亦可輔導或命原告拆除違法設施已足，尚無以原處分乙廢止系爭容許使用書。否則系爭建物將成為非法建築物，恐遭拆除，已過度侵害人民之基本權利，亦違背政府鼓勵農業發展之目的。依審查辦法第32條、行政程序法第7條等規定，被告本有裁量權限，原處分乙未經被告審酌原告受責難程度、違規行為所生影響、有無獲取重大利益、行為及目的等因素，顯有違誤。

5.縱認原處分未違法，然依原告違法情節，被告處以影響原告財產權重大之廢止處分，是否已選擇對人民權益損害最少又能達成其行政目的之方法？而採取之方法所造成之損害是否與欲達成目的之利益顯失均衡，均未據被告在處分時詳為說明，顯有違誤，被告未慮及自身未遵守比例原則及信賴保護而有裁量濫用之虞，係屬違法。

㈡聲明：

1.原處分甲、乙及訴願決定均撤銷。

2.被告應就原告112年8月21日之農業設施容許使用變更申請案件作成准予變更之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告倘認原核准農業設施之施作面積、範圍或位置有變更必要時，本應向被告重新申請容許使用，經同意後始得施作。而依審查辦法第33條第1項規定，原告取得系爭容許使用書後，應按原核定計畫內容投入農業生產規劃及經營。惟原告未依原核定計畫內容，擅自將系爭農業設施位置移至系爭土地東側，導致系爭土地未符耕地完整性原則，被告依同條第2項規定，以原處分乙廢止系爭容許使用書尚屬適法。

2.審查辦法第6條第1項第2款以經營計畫內容之必要性及合理性為裁量準據，核屬不確定法律概念，行政機關就此等事項之決定，有相當程度之判斷餘地，倘無具體理由足以動搖該專業判斷之可信度與正確性時，應尊重該判斷。而依系爭容許使用書及申請所附配置圖（下稱原配置圖）可知，被告當時所核准之農業設施位於系爭土地之西側，且毗連既有農舍。嗣虎尾鎮公所及被告分別於112年7月4日、18日派員至系爭土地勘查，發現系爭農業設施之面積及長度均與原核准不符，且位置移至系爭土地之東側，明顯與原配置圖不符，原告有未依原核定經營計畫內容使用之違規情事，至為明確；原告擬將系爭農業設施移至系爭土地之東側而未毗連西側之既有農舍，將導致系爭土地東、西兩側皆有建物及遮蔭，且未保留完整耕地致耕作面積破碎化，不符改制前行政院農業委員會103年1月9日農糧字第0000000000號函審認原則，乃認其經營計畫顯不合理，以原處分甲不予同意原告之變更申請，於法並無不合。

3.至原告申請曬場部分，曬場係供經濟性生產之農作曝曬，然依原告所提經營計畫書，少有經濟性生產之單一土地上有如此多之作物品項，其態樣尚難認屬一般農地之經濟性生產，況多數品項為蔬菜及水果，並無曝曬之需要。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、本院判斷：

㈠前提事實：

如事實概要所載之事實，有系爭容許使用書、虎尾鎮公所112年7月12日函、被告112年7月24日限期改正函、系爭申請書、原處分甲及乙、訴願決定各1份在卷可查（分見本院卷第123頁、第125頁至第127頁、第137頁、第139頁至第145頁、第21頁至第22頁、第23頁至第24頁、第25頁至第34頁），堪認屬實。

㈡按農業發展條例第8條之1第2項、第3項規定：「（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……（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。」審查辦法第6條第1項第2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：…二、經營計畫內容顯不合理，或設施與農業經營之必要性顯不相當。…」第33條第1項、第2項規定：「（第1項）依本辦法取得農業用地作農業設施容許使用者，應依原核定之計畫內容使用，並不得作為住宅、工廠或其他非農業使用。…（第2項）直轄市或縣（市）主管機關應對取得容許使用之農業設施及其坐落之農業用地造冊列管，並視實際需要抽查是否依核定計畫內容使用；未依計畫內容使用者，原核定機關得廢止其許可，並通知區域計畫或都市計畫主管機關依相關規定處理。但配合政策休耕、休養、停養者，不在此限。

㈢參照農業發展條例第1條規定之立法宗旨，可知確保農業永續發展，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，提高農民生活水準俱屬農業發展條例之立法目的，其第2章「農地利用與管理」第8條之1明定符合規定要件者，得免申請建築執照，在農業用地上興建農業設施，並授權中央主管機關訂定審查辦法以為辦理準據。依同條第2項規定意旨，並參照其立法理由載謂：「…增列第2項，在促進農業用地上與農業經營不可分離之有固定基礎之農業設施設置之合理化，並避免耕地因存在該等被認為違規之農業設施而致無法移轉登記。蓋農業用地上申請興建有固定基礎農業設施，在實務執行上，依土地使用管制規定，屬容許使用之範圍，由農業單位配合核准農民辦理容許使用後，持憑辦理申請建築執照。…」等語，當認有固定基礎之農業設施係輔助其坐落農業用地之農業生產或經營，彼此具有不可分離之連結關係，若申請設置之農業設施非屬其坐落農地生產上或經營上所需求者，該設施即與農業經營之必要性顯不相當，欠缺容

許使用該農地設置之合理性與必要性。由此可見，我國農業政策係以農地農用為原則，自不容許非屬農業經營不可分離之必要固定基礎設施，任意設置於農業用地上，故為管制農業用地上設置固定基礎農業設施之合理化，自須採取事先許可制，經許可後，如有擅自未依計畫內容使用者，自應予以廢止許可，方符合農業發展條例之規範目的。經核前引審查辦法相關規定，為改制前行政院農業委員會（於112年8月1日改制為農業部，下稱農委會）本於農業發展條例第8條之1第3項之授權，就辦理有關農業設施容許使用之申請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（最高行政法院111年度上字第711號判決意旨參照）。

㈣準此，農委會103年1月9日農糧字第1021046207號函釋略以：「……二、有關上開設施坐落土地為特定農業區農牧用地之審認原則如下：(一)申請人之經營計畫除依「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」第12條規定應敘明事項外，應另敘明該等設施無可避免使用特定農業區農牧用地之理由，由受理審查單位審認其合理性。(二)在不影響生產經營環境下，申請之設施坐落位置符合下列情形之一者：1、毗連建築用地或其他使用分區土地。2、毗連既有建築物或農業設施。3、毗連道路或配置於坐落土地邊緣。4、合併申請多項設施經集中規劃配置。……」等意旨、108年6月20日農企字第1070223368號函釋略以：「……二、依據申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第6條規定，申請農業用地作農業設施容許使用，有經營計畫內容顯不合理，或設施與農業經營之必要性顯不相當者，不予同意，故申請農業用地作農業設施容許使用，應由貴府依個案所提經營計畫之合理性，以及申請設施與農業經營之必要性，視個案實情據以審認核處。按上開規定，已明示農業設施之申請除應符合設施所定之基準及條件外，尚須針對申請該設施所提之經營計畫內容進行合於設施設置目的之合理性及必要性審查，始符

法制……」等意旨與108年6月21日農企字第1080225473號函釋略以：「……三、按農業設施係輔助其坐落農業用地之農業生產或經營，須有農業生產之事實，且應與該坐落用地之生產行為相連結，始可設置，容許辦法第6條第2款規定，申請農業用地作農業設施容許使用有經營計畫內容顯不合理，或設施與農業經營之必要性顯不相當之情形，不予同意。是以，農業用地申請農業設施容許使用，係就設施坐落之農業用地整體規劃，以作農業生產或經營之使用行為及事實，予以審認農業設施之興建需求……」等意旨，乃中央主管機關農委會為協助下級機關或屬官認定事實、行使裁量權，本於職權發布之解釋性規定，符合前開農業發展條例第8條及容許使用審查辦法規定意旨，自得予以援用。

㈤是以，主管機關受理人民申請農業用地作農業設施容許使用之案件，必須考量農業發展條例及審查辦法所欲實現之立法目的，具有正當合理之關聯，若申請案件有審查辦法第6條第2款規定「經營計畫內容顯不合理」或「設施與農業經營之必要性顯不相當」情形之一者，即不為法所許，其就原核准農業設施容許使用之事項內容申請變更者，仍不得有該款規定之情形，自屬法理所當然。而所謂「合理性」及「必要性」係屬「不確定法律概念」，行政法院應尊重行政機關享有判斷餘地，僅行政機關有恣意濫用及其他違法情事而構成「判斷餘地瑕疵」時，如司法院大法官釋字第553號理由書所提之未遵守應遵守之法律程序、或事實關係涵攝錯誤、或對法律概念之解釋明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範、或漏未斟酌其他重要事項等情事時，得依法撤銷或變更。

㈥關於原處分甲部分：

1.經查：原告前以系爭土地申請作育苗作業室、溫室、運轉空地及圍牆等農作產銷設施容許使用，經被告以96年12月27日函檢附系爭容許使用書同意在案，業如前述。依卷附原告該次申請所檢附之配置圖（見本院卷第121頁）足見

系爭土地之一側建有農舍，而原告所申請容許使用之育苗作業室、溫室、運轉用地及圍牆等農業設施之位置均與該農舍同側，且位在該農舍周圍。然依原告系爭申請案所附之配置圖（見訴願卷第161頁、本院卷第293頁），原告申請變更農業設施容許使用，其申請變更後之育苗作業室、溫室及曬場等農業設施均與系爭土地上之該農舍位於不同側，運轉空地亦分設於系爭土地之兩側。則如依原告變更後之申請，因農舍及上開農業設施分設置於系爭土地之不同側，將導致系爭土地兩側皆有建物及遮蔭，農業設施未毗連既有之建築物農舍，造成可利用之餘地不完整，顯不利於系爭土地之農業使用。是原告申請農業設施容許使用，依其所申請之內容觀之，顯有不合理之情事。

2.依據原告系爭申請案所檢附之經營計畫書，其內容載明欲申請設置農業設施之目的為：小規模有機種植季節性蔬菜、花生等作物，及種植季節性水果；生產計畫為：種植季節性蔬菜及季節性水果，小量網路銷售，其他自給自足；現耕農業用地及經營概況為：現有有機種植季節性蔬菜及水果等情（見本院卷第145頁）。依原告檢附之經營計畫書可見，系爭土地之現經營概況即為有機種植季節性蔬菜及水果，與其申請變更後之生產計畫並無不同，則難認原告有何將原育苗作業室、溫室及圍牆等農業設施改變位置之必要性。再就曬場而言，原告系爭申請案之生產計畫係為種植季節性蔬菜及季節性水果等作物，而系爭土地之現經營概況即為有機種植季節性蔬菜及水果，則亦無從認定有何新增曬場之必要；況原告所計畫種植者既為季節性蔬菜及水果，衡情亦應無新設曬場加以曝曬之必要性。

3.原告雖主張：原處分甲既認無法認定圍牆之興建日期，原告亦係事後始取得系爭建物，則原告何來未經申請興建磚造圍牆之情事，原處分甲所為認定已有違誤云云，然查原處分甲之說明三、（三）係記載：「經調閱空照圖，尚難認定圍牆之興建日期，且倘圍牆屬農舍之附屬物，應循興

建農舍之相關規定申請，並非依農業發展條例第8-1條有關農業設施之規定辦理」，足見原處分甲僅載明無法認定圍牆之興建日期，是原告主張原處分甲認定未經申請興建磚造圍牆之情事乙節，顯與原處分甲之客觀文字記載不符，自非可採。

4.況如前所述，我國農業政策關於農地上之農業設施設置之審查，係採事先許可制，即農業設施之容許使用，需事先取得主管機關之許可，並需依核定之計畫內容使用。然本件原告之系爭申請案，係實際上先行設置不符合規定之育苗作業室、溫室、運轉用地及圍牆等農業設施，事後再以系爭申請案向被告申請容許變更，顯不符合事先許可制之立法意旨。

5.是以，原告提出之系爭申請案，其經營計畫內容顯不合理，且依其所提出之農業經營計畫內容觀之，其申請農業設施容許使用之變更亦不具必要性，故原處分甲否准原告之系爭申請案，核屬適法有據。

㈦關於原處分乙部分：

1.按「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：一、法規准許廢止者。二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。……」為行政程序法第123條第1款及第2款所明定。而依審查辦法第33條第1項、第2項之規定，依該辦法取得農業用地作農業設施容許使用者，應依原核定之計畫內容使用，否則，原核定機關即享有廢止原許可之權限。又查本件被告原依原告聲請核發系爭容許使用書業於附註欄載明略以：「一、請依核定計畫內容使用。如有違規使用，原核定機關得廢止許可並依法處理。……」足認被告於核發系爭容許使用書之處分時，亦已保留該授益行政處分之廢止權，如有保留廢止權之情形發生者，被告自得適用行政程序法第123條第2款規定行使廢止權。

2.經查，原告前以系爭土地申請作育苗作業室、溫室、運轉空地及圍牆等農作產銷設施容許使用，經被告以96年12月27日函檢附系爭容許使用書准予發給原告農業用地作農業設施容許使用同意書，此有96年12月27日函及系爭容許使用書在卷可憑（見本院卷第119、123頁）。嗣被告認經虎尾鎮公所及被告現場會勘結果，認原告領有系爭容許使用書，然其有「領有農業設施容許同意書之育苗作業室、運轉空間及圍牆面積大於被告96年12月27日函核准之面積，且與原配置圖位置不符」等違規事項，經發函通知原告請其於112年8月24日前檢附合法使用之證明文件或逕予改善，此亦有被告112年7月24日府農林二字第0000000000號函在卷可參（見本院卷第137頁）；再依卷附原告該次申請所檢附之配置圖（見本院卷第121頁）亦可見系爭容許處分所核可容許使用之育苗作業室、溫室、運轉用地及圍牆等農業設施之位置均與該農舍同側，然原告實際上並未依照系爭容許處分所許可之內容經營，而係擅自於系爭土地之另一側設置育苗作業室、溫室、運轉用地及圍牆等設施，此有系爭土地現場照片在卷可憑（見本院卷第243至247頁）；另原告係因目前農業設施使用位置現況與原核准之配置圖不符，有未依原核准計畫內容使用之情形，始申請變更原核准計畫內容乙節，亦據其訴訟代理人於本院準備程序時陳明在卷（見本院卷第223頁）。是原告確有未依原核定之經營計畫內容使用之情事甚明。

3.原告雖主張：原處分甲既認圍牆屬農舍之附屬物，應循興建農舍之相關規定申請，依法亦應給予原告依該規定申請之機會，非僅憑原處分甲表示原告踐行之申請程序有誤，旋以原處分乙廢止系爭容許使用處分，原處分乙所為，實非誠實信用之方法云云。惟主管機關依容許使用辦法核發農業用地作農業設施容許使用同意書，申請人本應依上開同意書所核定之計畫內容使用，否則主管機關得依法廢止農業用地作農業設施容許使用同意書。本件原告確有未依

原核定之經營計畫內容使用之情事，業如前述，則被告依上開審查辦法第33條第2項及行政程序法第123條第1款及第2款規定，即得廢止系爭容許處分。況如前所述，被告於廢止前，已經先行發函通知原告請其於112年8月24日前檢附合法使用之證明文件或逕予改善，可見被告亦已給予原告改善、補救之機會。因原告改善未果後，被告始以原處分乙廢止系爭容許處分，尤無違反行政程序法第8條誠實信用原則之規定可言。

4.從而，原告既未依原核定之經營計畫內容使用，被告依審查辦法第33條第2項及行政程序法第123條第1款及第2款規定，以原處分乙廢止系爭容許處分之許可，自無不合。

五、綜上所述，本件原告上開主張各節，均非可取。是被告作成原處分甲駁回原告之系爭申請案，及作成原處分乙廢止系爭容許處分之許可，認事用法俱無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

六、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及所提訴訟資料，經核均與判決結果不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

七、結論：原告之訴無理由，爰判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　16　　日

審判長法官　蔡　紹　良

法官　黃　司　熒

法官　陳　怡　君

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　　114　　年　　4　　月　　16　　日

書記官 黃　靜　華