

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第678號

上 訴 人 黃淑玲

訴訟代理人 王健安 律師

高羅亘 律師

被 上 訴 人 屏東縣政府

代 表 人 周春米

訴訟代理人 湯瑞科 律師

上列當事人間有關農業事務事件，上訴人對於中華民國113年8月29日高雄高等行政法院112年度訴字第462號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人於民國103年5月26日向被上訴人申請在○○縣○○鎮○○○段70-7、70-11、70-12、70-13、70-14、70-17、70-18、70-20、70-21、71-5、73、73-1、73-2、73-3、73-4、74、74-1、75、76、77、78、79、80、81、82、83、84、85、86、86-3、86-9、86-10、398、399地號共34筆土地（地籍重測後地號為○○段170、182、178、177、176、183、179、184、181、168、194、193、195、196、198、197、208、199、200、201、202、203、204、205、206、207、209、210、224、223、225、226、189、218地號土地，面積共計80,185平方公尺，下合稱系爭土地）籌設豐利休閒農場（下稱系爭農場）。被上訴人審查發覺系爭土地業經查封登記，先以111年12月28日屏府農輔字第11173776400號函（下稱111年12月28日函）請上訴人於指定期限內辦理經營計畫書補正，及提供撤銷系爭土地查封登記證明或取得債權人同意證明文件，復以112年4月6日屏府農輔字第11213002900號函（下稱112年4月6日函）請其於112年5月1日前補正撤銷查

01 封登記證明或債權人書面同意資料，逾期未補正或補正不全
02 將駁回申請，惟上訴人屆期仍未完全補正經營計畫書及系爭
03 土地債權人書面同意文件，被上訴人遂依休閒農業輔導管理
04 辦法（下稱輔導辦法）第35條規定，以112年5月18日屏府農
05 輔字第11216929400號函（下稱原處分）否准其申請。上訴
06 人不服，循序提起行政訴訟，並聲明：1.訴願決定及原處分
07 均撤銷。2.被上訴人應依上訴人103年5月26日之申請，依輔
08 導辦法第19、20條規定，就上訴人所有系爭土地作成同意籌
09 設系爭農場之行政處分。經原審以112年度訴字第462號判決
10 （下稱原判決）駁回。上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

11 二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審之答辯與原判決理由均引
12 用原判決之記載。

13 三、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，茲就上
14 訴意旨補充論斷如下：

15 (一)農業發展條例第3條第5款、第6款規定：「本條例用辭定義
16 如下：……五、休閒農業：指利用田園景觀、自然生態及環
17 境資源，結合農林漁牧生產、農業經營活動、農村文化及農
18 家生活，提供國民休閒，增進國民對農業及農村之體驗為目
19 的之農業經營。六、休閒農場：指經營休閒農業之場地。」
20 第63條第2項、第3項規定：「(第2項)休閒農場之設置，應
21 報經直轄市或縣（市）主管機關核轉中央主管機關許可。
22 (第3項)第1項休閒農業區之劃定條件、程序與其他應遵行
23 事項，及前項休閒農場設置之輔導、最小面積、申請許可條
24 件、程序、許可證之核發、廢止、土地之使用與營建行為之
25 管理及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」89
26 年1月26日新增第63條規定時，係考量農業經營型態應隨社
27 會經濟發展之變遷而有所改變，休閒農業為未來農業發展方
28 向之一，政府應予以鼓勵推廣，且對於休閒農場之設置，亦
29 宜輔導管理；於92年2月7日修正將休閒農場設置由中央主管
30 機關許可前尚有報經直轄市或縣市主管機關核轉之規定，立
31 法理由則說明：「休閒農場之設置依申設面積及經營內容之

不同，分為涉及土地變更編定及未涉及土地變更編定2種，
……未涉及非都市土地變更編定者，亦與農地使用之管理有關，宜由直轄市或縣市政府輔導管理，爰增列第2項。」可知休閒農場之設置與經營，除涉及土地變更編定事項外，亦與農地的管制利用攸關，應遵守相關管制規定，為確保過程中均能符合農業發展條例規定意旨及各該法令規定，主管機關對具體申請經營內容得依法為輔導管理。

(二)依農業發展條例第63條第3項規定授權訂定之輔導辦法第19條第1項、第2項規定：「（第1項）申請籌設休閒農場，應填具籌設申請書並檢附經營計畫書，向中央主管機關申請。

（第2項）前項申請面積未滿10公頃者，核發休閒農場籌設同意文件事項，中央主管機關得委辦直轄市、縣（市）政府辦理；……。」第20條第1項第3款第1目、第3目規定：「前條第1項經營計畫書應包含下列內容及文件，並製作目錄依序裝訂成冊：……三、土地基本資料：（一）土地使用清冊。

……（三）土地使用同意文件，或公有土地申請開發同意證明文件。但土地為申請人單獨所有者，免附。……。」（申請時

【即107年5月18日修正前，下同】輔導辦法第13條第1項第2款、第2項第1款第3目、第4目即有相同規定）第28條規定：

「經營計畫書所列之休閒農業設施，得於籌設期限內依需要規劃分期興建，並敘明各期施工內容及時程。」（申請時同

辦法第13條第5項亦規定：「經營計畫書所列之休閒農業設施，得依需要規劃分期興建，並敘明各期施工內容及時程。」）第29條第1項第2款規定：

「同意籌設之休閒農場有下列情形之一者，應廢止其籌設同意文件：……二、未持續取得土地或設施合法使用權。」（申請時同辦法第17條第1

項、第3項：「（第1項）同意籌設之休閒農場，應取得土地之合法使用權……。（第3項）未取得土地之合法使用權或未依規定期限完成經營計畫書內全部各項設施之興建，

……，中央或直轄市、縣（市）主管機關應廢止其籌設同意文件……。」亦有此廢止事由規定。）107年5月18日增訂之

第35條第1項規定：「休閒農場依本辦法辦理相關申請，有應補正之事項，依其情形得補正者，主管機關應以書面通知申請人限期補正；屆期未補正者或補正未完全，不予受理。」立法理由則說明僅係為明確化申請案件不予受理及駁回態樣。由上開規定可知，為申請籌設休閒農場應提出的經營計畫書，須表明並檢附得合法使用土地的證明文件，若取得籌設同意後發生無法合法使用土地情形，主管機關應廢止前核給的籌設同意；此係為確保休閒農場暨相關設施於籌設階段迄後續的經營使用，均能按經營計畫為農地的合理利用，申請人自須提出對場域內土地有合法持續使用權利的相關證明文件，此為籌設經營休閒農場的基本條件，若有欠缺，縱無輔導辦法第35條第1項規定之增訂，主管機關本得駁回其申請。

(三)強制執行法第51條規定：「（第1項）查封之效力及於查封物之天然孳息。（第2項）實施查封後，債務人就查封物所為移轉、設定負擔或其他有礙執行效果之行為，對於債權人不生效力。（第3項）實施查封後，第三人未經執行法院允許，占有查封物或為其他有礙執行效果之行為者，執行法院得依職權或依聲請排除之。」64年4月22日增訂該條第2項、第3項規定立法理由，已指明查封效力非但與執行有關，且涉及是否犯罪問題，為免規定過於簡略而明定，及因第三人未經執行法院允許而占有查封物或為其他有礙執行效果之行為，如須一一取得執行名義始得排除之，曠日持久，影響執行效果至大，甚且新增執行法院得逕予排除有礙執行效果行為之規定。是以，申請籌設休閒農場所使用土地遭查封時，除受有不得移轉的處分權限制外，基於後續籌設、開發與經營須占有使用場域內土地，尚有因妨礙執行而應以執行行為優先，及於開發、經營過程遇第三人占有使用情形，亦有遭執行法院依強制執行法第51條規定排除等問題，此均攸關經營計畫場域內土地，是否具備得以持續合法使用權利的基本

01 條件審查，被上訴人自得據以為經營計畫可行性的評估暨應
02 否准許籌設經營的重要考量。

03 (四)上訴人於103年5月26日向被上訴人提出在系爭土地籌設系爭
04 農場之申請，被上訴人依其檢附修正的經營計畫書召開111
05 年12月13日審查小組會議審查，除認經營計畫書仍有應補正
06 完成事項外，因系爭土地遭查封中，經被上訴人以111年12
07 月28日函檢附上開會議紀錄，通知上訴人須於3個月內補正
08 提供撤銷查封證明或取得對系爭土地執行債權人的書面同意
09 文件；於上訴人提出修正經營計畫書後，再以112年4月6日
10 函通知上訴人有未依前開會議決議完全補正撤銷查封證明或
11 執行債權人書面同意文件情形，若未於112年5月1日前補正
12 將駁回其申請；惟上訴人屆期仍未提供上開補正資料，乃以
13 原處分駁回上訴人之申請；而原審曾依上訴人之聲請，函詢
14 查封系爭土地之債權人即遠雄人壽保險事業股份有限公司
15 （下稱遠雄人壽），亦經該公司以113年5月31日遠壽字第11
16 30008323號函明確表示不同意在系爭土地進行休閒農場的籌
17 設等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。上訴
18 人提出申請至被上訴人召開審查小組會議審查後通知其補正
19 時，業已相隔多年，參酌輔導辦法第28條亦規定經營計畫須
20 敘明籌設至興建完成之時程，籌設申請能否按時程進行，本
21 在被上訴人應綜合審酌範圍；然系爭農場需用的系爭土地，
22 卻遭查封中，按照經營計畫書為開發、經營又勢必須占有使
23 用系爭土地，被上訴人依強制執行法第51條規定，認上訴人
24 對系爭土地的持續合法使用權利有受限而難以如期進行的問
25 題，併同上開會議所載經營計畫應修正等事項，定期命上訴
26 人補正後，復未見上訴人完全補正及遵期提出得以排除前開
27 妨礙的證明資料，其因而認上訴人之申請有未能滿足基本條
28 件而影響經營計畫的可行性，據以否准上訴人之籌設申請，
29 均係本於上開輔導辦法規定辦理；被上訴人依據之輔導辦法
30 第35條第1項未遵期補正即駁回申請規定，如前述，亦僅係
31 就申請案件駁回態樣予以明確化，未創設或新增對人民權利

不利之規定，縱未引用亦得予以駁回，原判決認原處分合法之結論，亦無不合。尤其，依原審於事實審言詞辯論終結時的調查結果，查封系爭土地的執行債權人遠雄人壽，亦表明不同意上訴人在系爭土地籌設系爭農場的使用行為，上訴人之請求有上開與規定不合情事，未有變更，原審係斟酌全辯論意旨及調查證據結果，據以駁回上訴人之請求，並已詳述得心證之理由，難認有理由不備、適用法規不當之違法。至於原判決有關強制執行法第51條規定於本件適用情形的論述，依前開說明，雖未盡周延，惟不影響判決結果。上訴意旨仍執前詞，主張強制執行法第51條規定所指妨礙執行之效果非絕對無效，其可依債權人要求將經營者變更為其指定之人，難認發生有礙執行效果，更未因此喪失處分權，不應受到限制，及誤解原判決理由，謂強制執行法第51條規定非公法上規範，不得作為本件判斷依據等語，而指摘原判決為不當，均不可取。

(五)依行政訴訟法第254條第1項規定，本院為法律審，應以高等行政法院判決確定之事實為判決基礎，當事人在上訴審不得提出新事實、新證據資為上訴之理由。上訴意旨另稱系爭土地嗣後經撤銷查封，並提出囑託塗銷查封登記書為憑，核係上訴人於上訴審始提出的新事實、新證據，本院無從加以審酌；況該資料又係於原審言詞辯論終結（113年8月1日）後始作成，原審本無從斟酌，課予義務訴訟的判斷基準時點，亦限於事實審法院言詞辯論程序終結時的事實狀態的變更，始得納入考慮範圍，上訴人執以指摘原判決違法，求予廢棄，仍不足採。

(六)綜上，原判決駁回上訴人於原審之訴，雖有部分理由論述未盡周延，惟其結論尚無不合。上訴意旨指摘原判決有違背法令之情事，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

四、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 115 年 8 月 5 日

01
02
03
04
05
06

最高行政法院第一庭
審判長法官 胡 方 新
法官 李 明 益
法官 張 國 勳
法官 林 欣 蓉
法官 林 麗 真

07
08
09

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
中 華 民 國 115 年 8 月 5 日
書記官 邱 鈺 萍