

最 高 行 政 法 院 判 決

114年度上字第237號

上 訴 人 楊蓮池
訴訟代理人 劉昌崙 律師
林聖彬 律師

被 上 訴 人 新北市政府
代 表 人 侯友宜

上列當事人間農業發展條例事件，上訴人對於中華民國114年1月23日臺北高等行政法院113年度訴字第958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、上訴人前向被上訴人申請在其所有新北市石碇區鹿窟段鹿窟小段26地號土地（面積863平方公尺，土地使用分區為山坡地保育區，用地編定類別為農牧用地，下稱系爭土地）作菇類栽培場（面積175平方公尺、高度4公尺、樓層1層、構造種類為鋼架鐵皮屋，下稱系爭栽培場）容許使用，經被上訴人以民國107年12月4日新北府農牧字第1072061869號函發給農業用地作農業設施容許使用同意書（下稱系爭同意書）。系爭同意書載明「請依核定計畫內容使用，並不得作為住宅、工廠或其他非農業使用，若有未依核定計畫內容使用之情事，本府將廢止其許可，並通知區域計畫主管機關依相關規定處理。」後來被上訴人於111年11月22日派員至系爭土地會勘，發現系爭栽培場現況具夾層設計，與核准結構不符，且未有農業經營事實，與原核定計畫內容不符。經被上訴人所屬農業局（下稱新北農業局）分別以111年12月26日新北農牧字第1112459429號函（下稱111年12月26日函）、112年5月2日新北農牧字第1120772669號函（下稱112年5月2日函）、112年8月14日新北農牧字第1121593943號函（下稱

01 112年8月14日函)及112年12月4日新北農牧字第1122404809
02 號函(下稱112年12月4日函)請上訴人改善並依原核定計畫
03 內容使用後,現況仍與原核定的計畫內容不符,於是被上訴
04 人依114年12月31日修正發布前的申請農業用地作農業設施
05 容許使用審查辦法(下稱容許使用辦法)第33條第1項及第2
06 項規定,以113年2月29日新北府農牧字第1130329752號函廢
07 止系爭同意書(下稱原處分)。上訴人循序提起撤銷訴訟,
08 經臺北高等行政法院(下稱原審)113年度訴字第958號判決
09 (下稱原判決)駁回後,提起本件上訴。

10 二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審的答辯及原判決理由均引
11 用原判決的記載。

12 三、本院審查原判決駁回上訴人在原審之訴的結論,認無違誤,
13 並就上訴意旨補充論述如下:

14 (一)農業發展條例第8條之1第2項本文及第3項規定:「……(第
15 2項)農業用地上興建有固定基礎之農業設施,應先申請農
16 業設施之容許使用,並依法申請建築執照。……(第3項)
17 前項農業設施容許使用與興建之種類、興建面積與高度、申
18 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
19 機關定之。」據此授權,農業部(即改制前行政院農業委員
20 會)訂有容許使用辦法,其第4條第2款及第4款規定:「申
21 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
22 文件各3份,向土地所在地之直轄市或縣(市)主管機關提
23 出:……二、經營計畫。……四、設施配置圖……。」第5
24 條規定:「申請農業用地作農業設施容許使用,經審查合於
25 規定者,直轄市或縣(市)主管機關應核發農業用地作農業
26 設施容許使用同意書。」第6條規定:「(第1項)申請農業
27 用地作農業設施容許使用,有下列情形之一者,不予同意:
28 一、申請有應補正事項,經通知申請人限期補正,屆期仍不
29 補正。二、經營計畫內容顯不合理,或設施與農業經營之必
30 要性顯不相當。三、未符合非都市土地使用管制規則有關土
31 地分區使用或用地編定類別容許使用項目及許可使用細目之

01 規定。四、申請容許使用之面積或其他申請內容未符合本辦
02 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
03 利用或未符合規定使用之情形。五、妨礙道路通行。六、妨
04 礙農田灌溉或排水功能。七、申請水產養殖設施之養殖池或
05 水禽飼養用水池無法取得合法用水。八、申請水產養殖設施
06 之養殖池或水禽飼養用水池，該申請場址產生之土資源需要
07 外運或屬採取土石後遺留有坑洞情形。九、違反其他土地使用
08 管制相關法令規定。（第2項）申請農業用地作農業設施
09 容許使用，有影響農業產銷之虞者，得不予同意。」第33條
10 第1項及第2項規定：「（第1項）依本辦法取得農業用地作
11 農業設施容許使用者，應依原核定之計畫內容使用，並不得
12 作為住宅、工廠或其他非農業使用。但經核准工廠登記之農
13 業設施，不在此限。（第2項）直轄市或縣（市）主管機關
14 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
15 管，並視實際需要抽查是否依核定計畫內容使用；未依計畫
16 內容使用者，原核定機關得廢止其許可，並通知區域計畫或
17 都市計畫主管機關依相關規定處理。但配合政策休耕、休
18 養、停養者，不在此限。」（第33條第2項規定於114年12月
19 31日修正為：「直轄市或縣（市）主管機關應對取得容許使
20 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
21 抽查是否依核定計畫內容使用；未依計畫內容使用者，得通
22 知其限期改善，屆期仍未改善，原核定機關得廢止其許可，
23 並通知區域計畫或都市計畫主管機關依相關規定處理；情節
24 重大者，得逕予廢止。但配合政策休耕、休養、停養者，不
25 在此限。」並增訂第3項規定：「前項限期改善期間至多3個
26 月，並得展延1次，展延期間不得超過3個月。」）依上述規
27 定可知，我國農業政策以農地農用為原則，惟為促進農業用
28 地上與農業經營不可分離之有固定基礎的農業設施設置的合
29 理化，並避免耕地因存有被認為違規的農業設施而無法移轉
30 登記，於是採行事前許可制，由申請人提出經營計畫及設施
31 配置圖等文件，經主管機關依容許使用辦法審查經營計畫內

01 容的合理性、設施與農業經營的必要性、是否影響農業產銷
02 等事項，審查合格後，發給系爭同意書，始得在農業用地上
03 興建、設置農業設施。取得系爭同意書的申請人應依同意書
04 所核定的計畫內容使用農地，並不得作為住宅、工廠或其他
05 非農業使用。否則，主管機關即得逕予廢止系爭同意書（惟
06 依114年12月31日修正後容許使用辦法第33條第2項規定，以
07 先通知限期改善為原則，屆期未改善，始可廢止，僅於情節
08 重大時，方得例外逕予廢止）。

09 (二)事實認定為事實審法院的職權，證據的證明力如何或如何調
10 查事實，事實審法院有衡情斟酌的權限，如對行政處分的構
11 成要件事實已經斟酌全辯論意旨及調查證據結果，足以認
12 定，且無違背論理及經驗法則或證據法則等情，即使證據的
13 取捨與當事人期待不同，導致認定的事實異於當事人主張，
14 或未依當事人的主張調查證據，均不得認為原判決有違背法
15 令的情形。原審已斟酌全辯論意旨及調查證據的結果，論
16 明：1.上訴人前向被上訴人申請在系爭土地作系爭栽培場容
17 許使用，經被上訴人審查後，發給系爭同意書；上訴人依系
18 爭同意書在系爭土地上新建系爭栽培場，其建造材料為彩色
19 鋼板，屋頂部分為彩色鋼板，未設置鐵捲門，建物為1層
20 樓，亦無夾層設計，並領有建築執照（108碇建字第00474
21 號）及使用執照（110碇使字第00184號）。2.後來因民眾檢
22 舉系爭栽培場放置神祖牌位及骨灰罈，疑違反非都市土地使
23 用管制，於是新北市政府地政局（下稱新北地政局）以111
24 年11月18日新北地管字第1112229925號函（下稱111年11月1
25 8日函）通知上訴人於111年11月22日下午3時現場勘查。是
26 日上訴人配偶程○○（下稱程君）到場，並陳述意見：約1
27 個月設施完成，約112年年後種植等等。依被上訴人所屬人
28 員現勘所見，比對核准圖說，可認系爭栽培場於資材區增加
29 1層樓，右視圖少窗戶，增加1鐵捲門，前視圖少1拉門，內
30 部具混凝土柱子，與核准結構不符，且現場並無農業經營事
31 實，亦無相關菇類栽培設備（太空包、菇類栽培層架、環控

01 設施、加濕設備、冷藏庫等），與原核定的計畫內容不符，
02 故新北農業局以111年12月26日函請上訴人依原核定計畫內
03 容使用。3.惟被上訴人又陸續接獲民眾檢舉系爭栽培場疑似
04 非作農業使用，於是新北農業局分別以112年2月8日新北農
05 牧字第1120221500號函（下稱112年2月8日函）及112年4月1
06 4日新北農牧字第1120631435號函（下稱112年4月14日函）
07 通知上訴人於112年2月22日下午2時30分及同年4月20日下午
08 3時20分現場會勘。然上訴人均未到場。依被上訴人所屬人
09 員112年4月20日現場所見，系爭栽培場現況具鐵皮遮雨棚
10 架，與核准圖說不符，另系爭土地現況具水泥階梯及堆置與
11 農業經營無關的雜物，故新北農業局以112年5月2日函敘明
12 上情，並請上訴人於112年6月5日前改善完成，並檢送改善
13 前、中、後照片，逾期將依農業發展條例第40條及第69條規
14 定移請相關單位續處。4.程君於112年6月1日以陳情書檢具
15 照片回復表示：系爭栽培場現況已無雨遮、無水泥鋪面等
16 等。新北農業局再以112年6月27日新北農牧字第1121177289
17 號函（下稱112年6月27日函）通知上訴人及程君於112年7月
18 10日下午2時30分會勘，惟是日上訴人及程君未到場。依被
19 上訴人所屬人員現場所見，系爭栽培場仍有非作農業使用的
20 水泥樓梯，且鐵皮建物部分配置（如鐵門位置）與原核定內
21 容不符。新北農業局續以112年8月14日函敘明112年7月10日
22 現勘所見系爭栽培場外部，以及111年11月22日現勘所見系
23 爭栽培場內部均有與原核准圖說不符之處，且現況為覆土遮
24 蓋水泥階梯，土地仍具水泥階梯，非作農業使用，請上訴人
25 及程君就土地仍具水泥階梯及與原核准圖說不符部分，於文
26 到14日內改善完成，並檢送改善前、中、後照片，逾期將依
27 容許使用辦法第33條規定廢止許可等。5.經程君於112年8月
28 29日檢具照片5張回復被上訴人後，新北農業局再以112年9
29 月27日新北農牧字第1121921392號函通知上訴人及程君於11
30 2年10月2日下午2時30分現場會勘，惟是日上訴人及程君未
31 到場。依被上訴人所屬人員現場所見，系爭土地現況已無水

01 泥鋪面。新北農業局以112年12月4日函通知上訴人及程君，
02 表示經檢視程君112年8月29日所提改善完成照片，系爭栽培
03 場內部未有相關菇類栽培層架、環控系統（溫、濕度控制
04 等），未有農業經營事實，仍與原核定計畫內容不符，請於
05 文到7日內依原核准經營計畫書改善完成，並檢送設施內部
06 環控系統、栽培器具及菇類栽培照片辦理後續事宜，逾期將
07 依容許使用辦法第33條規定廢止許可等。6.經程君於112年1
08 2月9日提出菇類栽培照片1張後，新北農業局為確認系爭栽
09 培場使用現況，再以112年12月20日新北農牧字第112247346
10 6號函（下稱112年12月20日函）通知上訴人及程君於112年1
11 2月28日上午10時30分現場會勘，惟程君於112年12月25日具
12 狀請假，故28日上訴人及程君均未到場。依被上訴人所屬人
13 員現場所見，系爭栽培場大門深鎖，無法確認內部現況。7.
14 被上訴人審酌上情，並查知程君112年12月9日提供的菇類栽
15 培照片實為網路截圖，非現況種植照片，上訴人又未提供其
16 他具農業經營事實的相關資料佐證，現況與原核准的計畫內
17 容即上訴人申請系爭同意書時檢附營運計畫書所載「……
18 三、栽培計畫：……1.以購買秀珍菇培養完熟之太空包栽培
19 為主，以鋼架鐵皮屋建造，屋頂設置三合一隔熱棉，側牆室
20 內皆為三合一隔熱棉硬質PU發泡建造……輔以噴霧冷卻換氣
21 系統、溫溼度環控等。菇類栽培場內的床架設置採用角鋼層
22 疊式……3.產值：……以架高栽培架方式提高生產包數……
23 單間菇舍可配置7座層架，每組鐵架分4層……單層可放置栽
24 60包堆疊4包共240包……單間出菇室為7組鐵架故產值為6,7
25 20包。……單間出菇室栽培數量：40,320包/年……」，以
26 及設施配置圖說所示系爭栽培場設置2間出菇室，共14座層
27 架等內容不符，於是依容許使用辦法第33條第2項規定，以
28 原處分廢止系爭同意書。8.上訴人於被上訴人作成原處分前
29 未曾檢附任何在系爭栽培場種植菇類的證據，至提起訴願，
30 始檢附物流送貨單據及113年2月25日出售「香菇」30斤的收
31 據，惟與其經被上訴人核定之營運計畫書所載的「秀珍菇」

01 不符，產量亦明顯低於依農業統計年報，按新北市蠔菇（秀
02 珍菇）作物近3年（109年至111年）產量平均值7成估認的最
03 低年產量1萬9,135.872公斤，無法認為有合理農業經營的事
04 實。上訴人未依系爭同意書核定的營運計畫內容使用系爭土
05 地，已該當於容許使用辦法第33條第2項規定得廢止許可的
06 要件明確，已無依上訴人聲請通知程君到庭作證的必要等
07 等，業已詳述得心證的理由，核無違反論理法則、經驗法則
08 及證據法則。

09 (三)上訴意旨雖稱：被上訴人作成原處分前，新北農業局已於11
10 3年1月6日作成廢止系爭同意書的處分，並將副本送達新北
11 市政府違章建築拆除大隊（下稱拆除大隊），拆除大隊隨即
12 於113年1月26日作成違章建築認定通知書，要求上訴人拆除
13 系爭栽培場，上訴人始將系爭栽培場內設備陸續拆除，此所
14 以拆除大隊113年3月14日現場勘查時，系爭栽培場內的硬體
15 設施有不齊全的情形，原判決卻以拆除大隊113年3月14日現
16 勘結果，認定系爭栽培場於113年2月29日前與原核定計畫不
17 符，是以發生在原處分之後的事實來論證原處分的合法性，
18 又未依上訴人聲請傳訊程君為有關證明，有判決理由不備、
19 理由矛盾及應調查而未調查證據的違法等等。然被上訴人於
20 111年11月22日下午3時現勘時已查知系爭栽培場無農業經營
21 事實，亦無相關菇類栽培設備（太空包、菇類栽培層架、環
22 控設施、加濕設備、冷藏庫等）；被上訴人檢視程君112年8
23 月29日所提改善完成照片，亦已查知系爭栽培場內未有相關
24 菇類栽培層架、環控系統（溫、濕度控制等），未有農業經
25 營事實等情，業經原審依法認定如上，足以論斷上訴人已該
26 當於容許使用辦法第33條第2項規定得廢止許可的要件明
27 確，而無傳訊與上訴人有配偶關係之程君到庭作證的必要。
28 原判決雖贅述拆除大隊113年3月14日現勘情形為佐證，惟不
29 影響原判決的結果。前開上訴意旨無非是就原審取捨證據、
30 認定事實的職權行使，指摘其為不當，並不可採。又上訴人
31 主張：新北地政局111年11月18日函、新北農業局111年12月

01 26日函、112年2月8日函、112年4月14日函及112年6月27日
02 函均未送達上訴人，違反行政程序法第42條第2項勘驗應通
03 知當事人到場的規定；新北農業局112年12月20日函載為確
04 認系爭栽培場使用現況，故於112年12月28日辦理會勘，惟
05 上訴人已委請程君於112年12月25日具狀請假，被上訴人卻
06 未安排新的會勘期日，剝奪上訴人證明的機會，又未依上訴
07 人聲請傳訊程君為有關證明，違反行政程序法第7條比例原
08 則、第9條有利不利一併注意原則及第102條應通知陳述意見
09 的規定，原判決有理由不備、理由矛盾、違反信賴保護原
10 則、比例原則及未依聲請調查證據等違法等等。然而，容許
11 使用辦法第33條第2項規定於114年12月31日修正前，並無應
12 先通知限期改善，屆期未改善始可廢止系爭同意書的規定。
13 又被上訴人雖未能提出新北地政局111年11月18日函合法送
14 達上訴人的證明，然上訴人的配偶程君已於該函文所示履勘
15 日期到場，並陳述意見；程君並於新北農業局112年5月2日
16 函、112年8月14日函及112年12月4日函通知上訴人限期改善
17 後，分別於112年6月1日、同年8月29日及同年12月9日檢附
18 改善後的照片回復被上訴人，可認上訴人已知悉被上訴人所
19 屬人員於112年4月20日及同年7月10日現場履勘的結果，而
20 有多次為意見陳述並提出有利證據的機會，難認原判決有何
21 不適用行政程序法第7條、第9條、第42條及第102條規定不
22 當的違背法令情事。至上訴意旨其餘主張各節，無非執其個
23 人主觀見解，就原審認定事實、證據取捨的職權行使事項，
24 指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，均應予駁回。

25 (四)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤。上訴
26 意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁
27 回。

28 四、結論：本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第
29 98條第1項前段，判決如主文。

30 中 華 民 國 115 年 2 月 5 日

31 最高行政法院第二庭

01 審判長法官 陳 國 成
02 法官 高 愈 杰
03 法官 林 秀 圓
04 法官 李 明 益
05 法官 楊 坤 樵

06 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
07 中 華 民 國 115 年 2 月 5 日
08 書記官 高 玉 潔