臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭
112年度訴字第1331號
114年11月6日辯論終結

原　　告　李　絹

訴訟代理人　周嬿容律師
被　　告　新北市五股區公所

代　表　人　藍瑞珉
訴訟代理人　林德崑
　　吳若嘉

上列當事人間有關核發證明事務事件，原告不服新北市政府中華民國112年9月27日案號1120050719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

一、事實概要：

原告於民國110年3月10日將其所有坐落新北市五股區福德段367地號土地（位於林口特定區計畫保護區，下稱系爭土地）出售予訴外人王金庭，並於110年4月21日辦竣所有權買賣移轉登記。嗣原告為辦理免徵土地增值稅，遂於112年1月13日檢附臺灣省政府住宅及都市發展局78年4月20日核發之78雜林字第3號臨時性遊憩及露營設施雜項執照（下稱系爭雜項執照）等文件，向被告申請核發系爭土地之農業用地作農業使用證明書（下稱農用證明），經被告通知原告及訴外人於112年2月10日至現場勘查，發現系爭土地部分面積有固定基礎擋土設施、排水溝及混凝土(水泥)鋪面(下稱系爭設施）使用情形，核與農業發展條例(下稱農發條例)第3條第1

2款及「農業用地作農業使用認定及證明核發辦法」（下稱農用證明核發辦法）第4條第1款及第2款規定不符，且有同辦法第5條第4款與農業經營無關之使用情形，被告乃依同辦法第12條規定通知原告補正，惟原告仍無法提供系爭土地作農業使用之合法文件，被告遂以112年5月29日新北五經字第1122759587號函（下稱原處分）否准所請。原告不服，提起訴願，遭新北市政府112年9月27日案號1120050719號訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1. 原告雖曾以系爭土地申請系爭設施雜項執照，惟因後續未取得使用執照，致系爭雜項執照失效，然因系爭土地上目前既存之系爭設施尚「非屬」臨時性遊憩及露營設施，則被告仍有空間確認系爭設施是否符合農用，並不因系爭設施最初係依據系爭雜項執照所興築或該執照內容為「臨時性遊憩及露營設施」而受影響。依農發條例第3條第12款規定及行政院農業委員會(現已改制為農業部，下稱農委會)102年8月9日農企字第1020222257號函釋(下稱農委會102年8月9日函釋)，山坡地設施之駁坎或擋土牆，如經縣府審認核准之水土保持設施，仍得認定符合農業使用，而系爭設施係為水土保持而設置，應認定符合農業使用。另系爭土地為林口區特定保護區，並無需做任何農務生產，即使是灌木叢林滿地森林，亦可當農業用地之認定。

2. 依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（下稱農業設施審查辦法）第31條規定：「於山坡地範圍內申請農業用地作農業設施容許使用，依水土保持法第12條規定應擬具水土保持計畫或得以簡易水土保持申報書代替者，於申請雜項執照或有實際開挖行為前，應送請水土保持主管機關審查核可。」原告早於78年4月20日即於申請雜項執照時檢附水土保持等相關設施之施工圖（當時水土保持法尚未公布施行），並取得系爭雜項執照，自毋庸再依農業設施審查辦法

第31條規定申請農業設施之容許使用。另因本件之水土保持設施係於水土保持法公布施行前所興建完成者，故無水土保持計畫審核監督辦法第31條之1條規定之適用。水土保持計畫係於雜項執照申請「前」送請水土保持主管機關審核之文件，當與雜項執照是否失效無涉，原告於系爭土地施作系爭設施等水土保持設施時，雖非以「農業設施」送審，然目的為維護國土保育，上情均有農委會112年4月24日農企字第1122070796號函可證，符合農用證明核發辦法第4條第1款所定之「保育使用」，得認定作農業使用。系爭雜項執照卷內資料確有系爭土地水土保持設施之設計圖，與現存之系爭設施相符，因展期期限屆滿前來不及施作遊憩及露營設施，迄今仍為保護區，一直作農業用地使用。

3. 系爭土地上確有砌石駁崁、擋土牆及排水溝等水土保育工程，而自95年迄112年間，系爭土地並無興建砌石駁崁、擋土牆及排水溝等水土保育工程之情事，由此可見上開工程早於95年之前即已存在，縱證人詹雅惠於95年間未看到系爭設施，亦不表示該等設施不存在；原告於78年至80年間施作系爭設施時，當時被告所屬工務課及經建課已清楚系爭設施之存在，故證人詹雅惠所為證述內容顯有不實。另依原告所提出之95年至113年航照圖，可看出此期間系爭土地之狀況均相同，且未有任何改變，原告並非要援引95年所核發之農用證明，而係請求被告針對同一筆土地相同狀況核發新的農用證明。

㈡聲明：

1. 訴願決定及原處分均撤銷。

2. 被告對於原告112年1月13日之申請，應作成准予核發系爭土地農用證明之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1. 依農用證明核發辦法第10條第1項及第2項規定，被告受理原告申請核發農用證明，於112年2月10日至現場勘查，發現現

況存在私人施設之固定基礎擋土設施、排水溝、混凝土(水泥)鋪面等使用情形，此有會勘紀錄表及會勘照片可稽，且原告所檢具之系爭雜項執照，依規定申請展期至79年10月16日止，屬已逾展期期限仍未完工者，依建築法第53條規定已失其效力，業經新北市政府工務局(下稱工務局)110年8月12日新北工建字第1101455891號函釋在案，是系爭申請案提出時，系爭雜項執照既已失其效力，該申請案即屬未檢具合法使用證明文件情形自明。另新北市政府農業局(下稱農業局)以112年3月7日新北農牧字第1120382870號函略以：「系爭土地目前尚無核准之水土保持申請及農業用地作農業設施容許使用紀錄可稽。」，農業局112年4月26日新北農山字第1120765217號函及112年5月3日新北農山字第1120798641號函略以：「……目的事業開發計畫已失效，旨案內構造物為非具合法證明文件之設施，且經查系爭土地，本局亦無核准之水土保持申請書件紀錄可稽。」系爭設施相關疑義亦前經農委會111年11月11日農企字第11107270760號函釋(下稱農委會111年11月11日函釋)在案，系爭雜項執照既已失其效力，此與農委會102年8月9日函釋所謂「經縣府審認核准者」尚屬有間，自無適用之餘地。

2. 依系爭雜項執照所載，系爭設施初始之施設用途係作為臨時性遊憩及露營設施使用，並非作農業使用，前經農委會確認。又系爭申請案經被告通知原告補正後，原告仍未檢具由目的事業主管機關肯認其現今係作農業使用之證明文件或其他相關合法使用之證明文件，且經農業局確認系爭土地尚無核准之水土保持申請及農業用地作農業設施容許使用紀錄，系爭設施係非具合法使用證明文件之設施，故系爭土地自非作農業使用。另農業用地上倘施設作農業使用之固定基礎設施，原則本應檢具農業設施容許使用同意書或經審認核准之水土保持設施等相關證明文件憑辦，該等設施亦應符合作農業使用之定義，故原告所訴容有誤解，不足採據。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

被告於112年2月10日至系爭土地會勘時，系爭土地部分面積存有系爭設施使用情形，是否符合核發農用證明之規定？

五、本院之判斷：

㈠系爭土地非屬農發條例第3條第12款及農用證明核發辦法第4條第1款前段、第2款所定之作農業使用之情形，被告以原處分否准原告之申請，並無違誤：

1. 按農發條例第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。」、農用證明核發辦法第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。」依新北市政府101年7月20日北府農牧字第1012144553號公告，新北市政府將主管辦理農業用地作農業使用證明之認定及核發業務，委由各區公所辦理，並溯自99年12月25日起生效，故被告就系爭土地農用與否之認定及農用證明之核發，乃為有權限機關，合先敘明。

2. 按農發條例第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1目、第12款本文規定：「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：(一)供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者。……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39條第2項規定：「農業用地作農業使用之認定標準，前項之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之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」

3. 農委會依據農發條例第39條第2項之授權，訂定農用證明核發辦法，其中第4條第1款前段、第2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；……。二、農業用地上施設有農業設施，並檢附下列各款文件之一：㈠容許使用同意書及建築執照。……」第5條第4款規定：「農業用地有下列各款情形之一者，不得認定為作農業使用：……四、現場有與農業經營無關或妨礙耕作之障礙物、砂石、廢棄物、柏油、水泥等使用情形。」上開各規定乃主管機關基於授權所為申請程序等細節性、技術性規定，明定主管機關認定農業用地「確實作為農業使用」之標準，俾使農地農用者得享稅捐優惠，亦排除農地非農用者僥倖獲利之途，標準客觀合理，合於母法授權精神，被告自得援用。

4. 查系爭土地係屬林口特定區計畫保護區土地，原告出售系爭土地後為免徵土地增值稅，遂於112年1月13日向被告申請核發農用證明，經被告於112年2月10日會同原告至現場指界勘查，發現系爭土地部分面積存有系爭設施之使用情形，核有農用證明核發辦法第5條第4款不得認定為作農業使用之使用情形(即現場有與農業經營無關之固定基礎擋土設施、水泥鋪面)，此有原告112年1月13日申請書（本院卷1第88頁）、土地登記謄本(本院卷1第90頁、第98頁)、地籍異動索引(本院卷1第99頁)、土地使用分區證明書(本院卷1第92頁)、地籍圖謄本(本院卷1第93頁)、系爭雜項執照(本院卷1第226-234頁)、建築工程竣工展期申請書(本院卷1第112-130頁)、被告111年10月17日新北五經字第1112788437號函(本院卷1第162-164頁)、被告112年2月2日新北五經字第1122751541號函(本院卷1第136-137頁)、被告112年3月14日新北五經字第1122754256號函(本院卷1第200-203頁)、112年2月10日現場照片(本院卷1第174-185頁)、112年2月10日會勘紀錄(本院卷1第186頁)、被告核發農用證明審查表(本院卷1第194-1

95頁)、原處分(本院卷1第18-22頁)及訴願決定（本院卷1第26-35頁）在卷可稽，是系爭土地位於林口保護區，雖屬農發條例第3條第10款所稱之農業用地，惟農業用地仍須作農業使用，方能取得農用證明作為免徵土地增值稅之憑證，而原告提出系爭申請案，經被告現場勘查後發現存有不得認定為作農業使用之系爭設施，遂發函通知原告補正，惟原告仍未補正系爭土地符合農業使用之合法文件，故被告以系爭土地不符合農發條例第3條第12款及農用證明核發辦法第4條第1款前段、第2款規定，並有同辦法第5條第4款與農業經營無關之使用情形，而以原處分否准原告之申請，於法有據，並無違誤。故原告主張系爭土地迄今仍為保護區，其一直作農業使用等語，核與上開事證不符，尚難採認。

㈡至原告主張系爭設施係水土保持法公布前所施作，申請雜項執照前已檢附水土保持計畫書向主管機關審核土水保持完成，系爭設施係為維護國土保育，符合農委會102年8月9日函釋，得認定為作農業使用，被告應依法核發農用證明予原告云云。惟查：

1.依農用證明核發辦法第10條第1項及第2項規定及農委會101年5月10日農企字第1010718937號函釋可知，被告受理申請核發農用證明案件後，應實地勘查，並將勘查結果填具勘查紀錄表，而農用證明之審核係以「會勘當時認定現場情形，是否符合作農業使用」之認定基準，以作為農業證明准駁之依據。又農委會102年8月9日函釋：「農業設施審查辦法第3條規定之農業設施種類，並無包括水土保持設施。農發條例第3條第12款所謂『保育』應係指為維護國土保安、水土保持等需要而設置之設施。本會前於98年4月22日以農企字第0980123169號函釋略以：『山坡地設施之駁坎或擋土牆如係經縣府審認核准之水土保持設施，仍得認定符合作農業使用之審認，無須另行申請農業設施容許使用』在案。故所詢山坡地舊有砌石駁坎，倘經認屬為水土保持設施，得認定符合作農業使用，無須另行申請農業設施容許使用。」。

2.查系爭土地經被告現場會勘當時部分面積存在有與農業經營無關之私人施設固定基礎擋土設施、排水溝及混凝土(水泥)鋪面使用情形，並不符合作農業使用之認定基準，業如前述。觀諸系爭雜項執照記載「工作物概要：漿砌卵石駁崁、鋪混凝土、排水溝；工作物用途：臨時性遊憩及露營設施」(本院卷1第226頁)，足認當初興建系爭設施之目的，係為臨時性遊憩及露營設施，並非作為農業使用，自非屬維護國土保育之使用性質，系爭土地並無農委會102年8月9日函釋之適用。

3.原告雖主張依農業設施審查辦法第31條規定，其已取得系爭雜項執照，自毋庸再依上開審查辦法第31條規定申請農業設施容許使用云云。惟查，被告就系爭申請案相關疑義多次函請農委會、工務局及農業局提供意見，分別經農委會函復略以：「……二、查71年6月29日修正發布之都市計畫法臺灣省施行細則第25條第1項第3款規定，保護區內土地經審查核准得為臨時性遊憩及露營所需之設施使用。又該設施非屬農業設施性質，該整筆農業用地不得認定作農業使用，無法核發農業證明。三、依貴局來函及附件，系爭土地屬都市計畫保護區土地，存在擋土牆、駁砍、混擬土鋪面及排水溝，領有78年4月20日核發之系爭雜項執照，則該等設施既屬臨時性遊憩及露營設施，自非屬維護國土保安、水土保持之使用性質設施，尚無認定為保育使用之情形。」、「……砌石駁砍、擋土牆及排水溝雖屬水土保持技術規範及水土保持手冊所稱之水土保持設施，惟系爭設施未完成竣工程序，其品質、功能未知，爰請臺端(即本件原告)逕向新北市政府水土保持主管機關釐明確認。」等情，此有農委會111年11月11日函釋(本院卷1第141頁)及112年4月24日農企字第1120707965號函(本院卷1第245頁)在卷可參；工務局則函復：「系爭雜項執照於78年4月20日核准，領照日為78年4月20日，系爭雜項執照依建築法第53條規定失其效力。」等情，此有工務局112年5月24日新北工建字第1120983152號函(本院卷1第27

1頁)在卷可佐，且農業局亦函復略以：「……四、系爭土地目前尚無核准之水土保持申請及農業用地作農業設施容許使用紀錄可稽。五、……本案水土保持設施之合法使用審認及是否取得合法證明之文件，仍請逕洽新北市政府工務局。」、「三、……目的事業開發計畫(即系爭雜項執照)已失效，系爭設施為非具合法證明文件之設施，且經查系爭土地，本局亦無核准之水土保持申請書件紀錄可稽，……。」、「四、旨案涉認定水土保持設施其功能及品質，仍請臺端(即本件原告)依水土保持法第12條擬具水土保持申請書件，由目的事業主管機關受理後核准本局審核。」及「三、……本案相關系爭設施，因未申報完工而未經工程驗收程序檢查合格或由符合水土保持相關技師逕認該設施功能性。」等情，此有農業局112年3月7日新北農牧字第1120382870號函(本院卷1第192-193頁)、112年4月26日新北農山字第1120765217號函(本院卷1第272-273頁)、112年5月3日新北農山字第1120798641號函(本院卷1第248-249頁)及112年6月2日新北農山字第1121055318號函(本院卷1第264-265頁)附卷可稽。又原告雖取得系爭雜項執照，惟僅取得建造執造及完成開工報告，嗣因尚未完成施工勘驗，因而未取得使用執照等情，業經本院向工務局調取78雜林字第3號雜項雜照卷宗審閱屬實在案。綜觀上情可知，系爭設施當初興建目的係作臨時性遊憩及露營設施使用，自非屬「作農業使用」，且系爭設施於79年間因未完工而未完成施工勘驗，亦未取得使用執照，其是否具有合法之水土保育功能，尚有疑義，且該系爭雜項執照業已失效，而系爭土地亦無核准之水土保持申請及農業用地作農業設施容許使用紀錄可憑，故原告上開主張，容有誤解，不足採認。

㈢另原告主張系爭土地於95年間已存在系爭設施，被告於95年間就系爭土地已核發農用證明，而系爭土地自95年迄112年並無興建系爭設施，同一筆土地均為相同狀況，並無任何改變，被告自應核發農用證明予原告云云。惟查：

1. 按農用證明核發辦法第10條第1項及第2項規定：「(第1項)直轄市或縣(市)政府受理申請案件後，應實地勘查，並以1次為限。(第2項)前項勘查結果應填具勘查紀錄表。」第11條規定：「申請案件經審查符合本條例第3條第12款及本辦法第4條或第6條規定者，受理機關應核發農業用地作農業使用證明書。」第12條規定：「申請不符合規定，其情形可補正者，應通知申請人限期補正；不能補正、屆期仍未補正或經補正仍未符合規定者，受理機關應敘明理由駁回之。」第14條規定：「農業用地作農業使用證明書之有效期限為6個月；逾期失其效力。」準此，被告受理申請案件後應至現場實地勘查，並填具勘查紀錄表，經審查符合農業使用者，始得核發農用證明；倘有未符合農業使用情形，應通知補正，經補正仍未符合規定者，則予以駁回。
2. 觀諸證人即95年間農用證明核發承辦人員詹雅惠於本院開庭時具結證稱略以：95年至系爭土地會勘之情形，如同會勘紀錄表所載，有綠竹筍、雜木林及部分農作物，當時並沒有看到系爭設施，會勘紀錄表上就不會記載之；當時由指界人帶我們走進系爭土地，當時走的路都是地主開闢的小路，都是泥土路，而不是混擬土或水泥等設施；我們會盡可能走遍系爭土地，倘當時有看到系爭設施的話，工務課就會記載在會勘紀錄表上；我於95年至現場時，並沒有看到111年現況照片(本院卷1第153頁)之情形等語(本院卷1第531-533頁)，核與95年8月31日現場勘查紀錄表上記載「工務課會勘意見：指界內無建物；農經課會勘意見：指界內有綠竹筍、鳳梨等農作物、雜木林」(本院卷1第420頁)及95年8月31日現場照片(本院卷2第20-21頁)情節相符，證人詹雅惠上開證述內容堪以採認，足認證人詹雅惠及工務課等人員於95年間至系爭土地會勘當時，系爭土地有綠竹筍等農作物，符合農業使用情形，且無系爭設施之存在，故原告陳稱系爭設施於95年間已存在系爭土地上，系爭土地自95年迄112年間之現狀均相同，並無任何改變等語，顯與證人詹雅惠上開證述情節、95

年間現場會勘照片及會勘紀錄均不符，不足採認。另觀諸原告所提出之95年航照圖(本院卷1第155頁)及108年航照圖(本院卷1第154頁)所示，系爭土地遭濃密樹木遮蔽，無法依上開航照圖判定系爭設施於當時有無存在於系爭土地上，尚難據此作為有利於原告之論據。至原告聲請現場履勘及函詢農委會林務局農林航空測量所有關95至113年間系爭土地之航照圖乙節，因本案事證已臻明確，認無現場履勘及函詢航照圖之必要，爰駁回其聲請。

六、綜上所述，系爭土地並無核准之水土保持申請，且無農業用地作農業設施容許使用紀錄，被告審認系爭土地與農發條例第3條第12款及農用證明核發辦法第4條第1款前段及第2款規定得認定作農業使用之要件不符，以原處分否准原告之申請，核屬有據，訴願決定予以維持，亦無不合，原告訴請撤銷訴願決定與原處分，並請求判決如聲明第2項所示，均無理由，應予駁回。

七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院審酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，併此敘明。

八、結論：原告之訴為無理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　11　　月　　27　　日

審判長法　官　侯志融

法　官　傅伊君

法　官　黃子潍

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

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. 上訴人或其代表人、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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、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者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、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. 上訴人為公法人、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，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　11　　月　　27　　日

書記官　劉道文