臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
113年度訴字第416號
114年3月27日辯論終結

原　　告　許錦銘

被　　告　宜蘭縣政府
代　表　人　林茂盛（代理縣長）

訴訟代理人　游以民
　　吳紹廷
　　曾淑宜

上列當事人間農業發展條例事件，原告不服農業部中華民國113年2月6日農訴字第1120722921號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件原告起訴後，被告代表人由林姿妙變更為林茂盛，茲據現任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第347頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

原告前於民國111年6月間，即曾檢具農業用地作農業設施容許使用申請書、經營計畫書等文件，申請容許在其所有坐落宜蘭縣○○鄉○○段000地號土地（下稱系爭土地）設置農業設施使用，經被告函命補正後，因認系爭土地無農業生產經營事實而以111年9月15日府農務字第1110128891號函不予

同意。原告嗣於111年12月5日再次填具申請書並檢附經營計畫書(下稱系爭經營計畫書)等相關文件，向被告申請在系爭土地設置農糧產品加工室及曬場。期間被告多次函請補正及原告回復，被告且於112年5月24日、6月7日兩度派員至現場勘查，迄原告申請案提經112年6月15日宜蘭縣農業用地申請興建農舍資格證明及農業設施容許使用審查第266次會議(下稱第266次會議)審查，決議以「本案耕地無農作事實，尚無申請農糧產品加工室之合理性與必要性」駁回，被告再以112年6月29日府農務字第1120090460號函(下稱原處分)不予同意原告之申請。原告不服，提起訴願經決定駁回，乃向本院提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

㈠由被告112年1月12日府農務字第0000000000號函之說明第二項第（一）點第二列「…現況種植之作物，…」、112年3月16日府農務字第0000000000號函之說明第二項第（一）點「…現場無種植南瓜…」、112年5月8日府農務字第0000000000號函之說明第二項第（四）點「…請依實際農業生產量分析說明。」以及112年3月30日，曾向被告承辦本農業用地作農業設施容許使用申請案件承辦人詢問進度與是否有需再改正及調整建議，承辦人林○蔚先生竟詢問為何申請之農地目前種植白蘿蔔而不是南瓜？(回答：本農地屬互為輪作種植，南瓜種植屬一期：4月至8月，白蘿蔔種植屬二期：9月至3月），另112年5月1日，曾向承辦本農業用地作農業設施容許使用申請案件科長詢問進度與是否有應改正及調整事項，期間，有談及目前種植之白蘿蔔的數量是如何達到？（回答：因為111年9-12月份宜蘭持續下雨，本農地種植之白蘿蔔歷經三次的追加補種植，才得以有本案件申請書內白蘿蔔的種植數量）；足證承辦人林○蔚先生、農務科科長與農業處處長知悉系爭農地確實有耕作事實。另由原告112年5月17日之修訂補正後農業用地作農業設施容許使用申請書第11頁圖8(111年4月-8月實際種植南瓜生產過程照片）以及第

12頁圖9(111年9月-112年3月實際種植白蘿蔔生產過程照片）之示意圖、再比對被告所檢附112年5月24日與112年6月7日二張勘查系爭農地照片以及參酌原告於訴願補充理由書（二）第2頁所檢附系爭農地112年10-11月種植白蘿蔔生產過程照片（附件8），亦可證明系爭農地確實有持續耕作之事實。

㈡觀被告原處分，原本農業設施申請案件承辦人林○蔚先生竟已變更為吳○庭先生，再觀第266次會議記錄的主席為由吳○原秘書代理，紀錄為吳○庭先生，其審查人員皆無原承辦本案件相關人員，又觀被告僅以112年5月24日與112年6月7日二張自行勘查系爭農地照片，而採認系爭農地無耕作事實及「無申請農糧產品加工室之合理性與必要性」。係被告並未審酌原告112年5月17日之修訂補正申請書已歷經5次的現況種植以及5次依據「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」（下稱系爭審查辦法）、「宜蘭縣農業用地申請農業設施容許使用審查作業要點」（下稱宜蘭縣審查作業要點）之審查。惟被告所提出112年5月24日、112年6月7日系爭農地現況照片為系爭農地種植採收完成後，農地休息輪作期間（因氣候因素，二期種植白蘿蔔延滯至112年4月中旬才採收完成）的照片，與原告112年5月17日修訂補正後之申請書所述111年4-8月南瓜種植之現況照片為不同審查標準。故被告於審查原告之申請案時，有違反宜蘭縣審查作業要點第2條以及第3條第2款之規定，係被告於審查時，有違反行政程序法第7條之比例原則、第36條以及第94條「不當聯結禁止原則」之法規。

㈢縱原告111年12月5日案件之申請書即使有瑕疵，但已依被告所規定的時效內完成修訂補正，且於112年5月16日依照被告所屬農業處處長及農務科科長的建議：「…高度降為3.5公尺就准了」，係被告於受理原告112年5月17日之修訂補正申請書後即應作成允准之行政處分。然被告收受原告之修訂補正申請書後，竟變更承辦人，並藉故回覆原告尚需再經會議

審查意見，被告僅以112年5月24日與112年6月7日二張逕行勘查系爭農地照片，以「台端農地無耕作事實」為無申請農糧產品加工室之合理性與必要性之處分，更甚者，於訴願期間要求原告撤回訴願，重新向被告申請，被告顯無誠信，係有違反行政程序法第8條「誠實信用原則」之法規。

㈣農業部審理原告訴願案期間，完全採認被告之觀點，漠視原告申請案情節、系爭農地確實有耕作事實以及原告112年11月21日提出系爭農地有持續種植之事實，更甚者，農業部竟認同被告，建議原告重新向被告申請，應該就能通過，係有違反行政程序法第7條之比例原則、第9條、第36條以及第94條不當聯結禁止原則之法規。另訴願決定及原處分有違反最高行政法院109年度上字第297號判決有效判例之意旨，亦有違反行政程序法第10條「違法裁量」之法規，其所為處分具有重大明顯之瑕疵。是依據行政程序法第111條第7款，原處分應屬無效等語，並聲明求為判決：①訴願決定及原處分均撤銷。②命被告應依原告111年12月5日申請書之申請，作成准許核發農業用地作農業設施容許使用同意書之行政處分。③訴訟費用由被告負擔。

四、被告則以：

㈠觀原告系爭經營計畫書略謂：「系爭土地現已種植『車輪牌品種』南瓜1,000株，收成約930顆，年產量1,720公斤，與種植『梅花牌品種』白蘿蔔約5,000株，收成約3,000顆，年產量2,910公斤。」原告自述：系爭土地作物產量雖符合理農業經營事實之判定，經被告113年5月24日及113年6月7日派員實地勘查，系爭土地現況無農作事實，與原告自述顯不相符。又原告並未於經營計畫書敘明及舉證具特殊農業經營、氣候因素等情事；再觀原告系爭經營計畫書圖9，系爭土地白蘿蔔已於112年3月收成，且宜蘭縣三星鄉自111年9月至112年4月並無白蘿蔔之農業天然災害相關救助，與原告起訴狀之主張因氣候因素，二期種植白蘿蔔延滯至112年4月中旬採收顯不相符，況土地於休耕期間應維持低限度之管理模式，

避免土壤存留過量雜草種子、病原菌及蟲卵，原告放任雜草肆意生長，顯非常態之農業經營態樣。另觀原告112年9月25日訴願表示意見書段落二：「……於112年5月28日重新種植一期的南瓜作物 」以及段落四：「南瓜種植之土地現況從播種到長大收成是需要95天至110天的時間……」，原告於112年5月28日種植新一期南瓜作物，可知系爭土地112年南瓜栽培期應為6月至10月，惟被告於112年7月13日及112年8月23日派員至系爭土地勘查，系爭土地僅有少數南瓜植株，缺乏管理，仍無積極耕作之事實，與系爭審查辦法第13條第2項附表1之規定未符，亦未符合農委會101年5月11日農企字第0000000000號函及107年5月23日農企字第0000000000號函。則原告主張：「……參酌原告於訴願補充理由書（二）第2頁所檢附係爭土地112年10月至11月種植白蘿蔔生產過程照片，亦可證明系爭農地確實有持續耕作之事實。」，惟農業經營應屬持續之行為，系爭土地經被告於112年5月24日、112年6月7日、112年7月13日及112年8月23日派員實地勘查，均缺乏管理，亦未達農委會104年8月25日農企字第0000000000號函所稱之合理農業經營事實。

㈡第266次審查會議之審查小組委員為審查時宜蘭縣審查作業要點第3點所明定。原告之農業設施申請案歷經5次審查意見係依據被告所屬農業處初審，並提供審查小組委員初審意見，最終之准駁仍應依審查會議決議辦理。準此，原告之農業設施申請案經被告所屬農業處初審，書面資料雖符合相關規定，惟系爭土地無農作事實，經第266次審查會議決議駁回，是原處分自屬有據，並無違誤等語，資為抗辯。並聲明求為判決：①駁回原告之訴。②訴訟費用由原告負擔。

五、本件如事實概要欄所載，有112年5月17日農業用地農業設施容許使用申請書（本院卷第43頁）、系爭經營計畫書（本院卷第44頁至第77頁）、系爭土地土地登記第一類謄本（本院卷第64頁至第65頁）、112年5月24日實地勘查紀錄（本院卷第163頁）、112年6月7日實地勘查紀錄（本院卷第165

頁）、第266次會議會議紀錄（本院卷第167頁至第168頁）、原處分（本院卷第25頁）、訴願決定（本院卷第19頁至第23頁）等附卷可稽，兩造就此部分事實且無爭執，應可採為裁判基礎。故本件應審究之爭點為原告請求被告應依其申請，就系爭土地准予核發容許使用同意書之行政處分，是否合於法定要件？

六、本院之判斷：

㈠原告申請內容之確認：

1.查原告前於111年6月2日申請農業用地作農業設施使用，經補正程序後，被告於111年9月15日函復不予同意，有原告提出之被告111年8月9日府農務字第0000000000號、9月15日府農務字第0000000000號函卷內可稽（本院卷第27頁至第30頁）；嗣原告再於111年12月5日申請系爭土地作農業設施容許可使用，亦有被告112年1月12日府農務字第0000000000號函可參（本院卷第31頁、第32頁），原告主張有111年12月5日之申請案，要屬事實。

2.原告於111年12月5日提出申請後，被告先後有前揭112年1月12日函、3月16日府農務字第0000000000號函（本院卷第33頁、第34頁）、5月8日府農務字第0000000000號函（本院卷第35頁、第36頁）通知原告申請案應改正及調整事項，觀諸原告於112年5月17日函復被告，係以「補正說明書」為標題（本院卷第40頁），該函主旨亦載明係因被告前開112年5月8日函通知進行改正及調整（本院卷第39頁）；對照原告於本院審理時，提出其於111年12月5日之申請書（本院卷第473頁至第507頁），且陳稱「這是我初始提出的申請書……」（本院卷第469頁），「我確實是111年12月5日提出申請的，迄作成原處分之間，被告一直多次要求我補正資料，是被告明知要超過法定審查的4個月辦理期限時，被告人員就……自行變更本件申請日期為112年5月17日……」（本院卷第359頁）等語；原告自起訴起更即聲明請求判命被告依其「111年12月5日申請書之

申請」作成准許之行政處分，則原告係因其111年12月5日依法申請之案件未獲許可，遂提起本件行政訴訟請求救濟，其意甚為明確。

3.從被告上述通知原告應改正及調整事項之函文說明第一項均記載「依據台端（日期）申請書……」，原處分說明一亦同，可認被告對於原告依其函文改正及調整後再為回復，均認為一新的申請案，而原處分所駁回者，則載為原告112年5月17日之「申請案」，訴願決定亦以原處分所載作為基礎事實。然原告主觀上既認前開112年1月12日、3月16日、5月8日函所通知者，均為其111年12月5日申請案之補正要求，且詳閱全卷，並無原告撤回其111年12月5日申請案，或被告准駁該申請案之證據資料，本院因以原告於111年12月5日所提申請作為本件應審酌的「依法申請之案件」。

㈡本件相關法令與法理：

1.按農業發展條例第8條之1第2項本文及第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，並依法申請建築執照。……（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。」又系爭審查辦法第4條規定：「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3份，向土地所在地之直轄市或縣（市）主管機關提出：一、申請人之國民身分證影本；屬法人者，應檢具法人登記證明文件影本。二、經營計畫。三、最近1個月內土地登記謄本及地籍圖謄本。但能申請網路電子謄本者，免予檢附；屬都市土地者，應另檢附都市計畫土地使用分區證明。四、設施配置圖，其比例尺不得小於五百分之一。但申請畜牧設施者，其比例尺不得小於一千二百分之一。五、土地使用同意書。但土地為申請人單獨所有者，免附。六、其他主管機關規定之文件。」

第5條規定：「申請農業用地作農業設施容許使用，經審查合於規定者，直轄市或縣（市）主管機關應核發農業用地作農業設施容許使用同意書。」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。……」

2.行政院農業委員會101年5月11日農企字第0000000000號函：「主旨：有關貴府函詢「農業發展條例」暨「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」之農業使用審認疑義案，復請查照。說明：一、復貴府101年4月27日府農企字第0000000000號函。二、依農業發展條例第3條第12款規定：「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使用者。」故農業用地申請興建農業設施，均需實際供與農業使用相關者。本會並依據農業發展條例第8條之1訂定之「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」，據以執行。三、按前開辦法於審查農業設施容許使用申請案件時，應考量申請農業設施之使用性質、當地農業經營發展、設施與農業生產經營之必要性及合理性，視個案實務予以審認，例如溫室、網室、育苗作業室等設施，係直接供農業生產使用所需，須經依法興建完成，始能於設施內部進行農業生產利用，其設施容許使用之准駁自須依其生產計畫與該設施是否為農業生產經營之設置需求予以審定，又其興建完成後，倘確依計畫用途使用，始得符合農業使用之認定；至如集貨運銷處理室、農產品加工室、農業資材室等設施，係為輔助農業生產之經營管理所需，則須基於農業生產之事實，始有輔助經營管理需求而附屬設置相關設施之必要。是以，仍請貴府依上開原則就申請農業設施之使用性質，視個案實情予以核處。

3.行政院農業委員會107年5月23日農企字第0000000000號函：「主旨：有關依申請農業用地作農業設施容許使用審

查辦法規定，針對農業設施如曬場、集貨運銷處理室等，如何審認設置之合理性及必要性，請貴府依據說明事項原則予以認定，並轉知所轄鄉(鎮、市、區)公所遵循辦理，請查照。說明：一、依據嘉義縣政府107年5月16日府農務宇第1070096012號函辦理。二、按農業設施係輔助其坐落農業用地之農業生產或經營所需，應與該坐落用地之生產使用行為相連結，且具相容使用性質，故依據申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法(以下簡稱容許辦法）第6條規定，申請農業用地作農業設施容許使用，應以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，據以審認核處，合先敘明。三、針對曬場之審認一節，依容許辦法第7條規定，各項農業設施總面積，不得超過申請設施所坐落之農業用地土地面積百分之40，又第13條附表1曬場之申請基準或條件規定為『最大興建面積330平方公尺，但茶葉曬場最大興建面積得為660平方公尺』，另，申請坐落土地應儘量避免使用特定農業區農牧用地，無可避免使用該類土地者，應以毗鄰建築用地或特定農業區邊緣為原則，爰為利審查該項設施設置之合理性及必要性，請依下列審認原則核處：(一)基於乾燥設備普及，設置曬場之必要性已大幅降低，尤其稻殼部分，多數農會已提供協助供烘乾之服務，如為保價收購係繳交濕穀，並無須農民自行曬製，爰以種植水稻申設曬場已無同意容許使用之合理性及必要性。(二)為確保優良農地之完整性，針對申請曬場之土地位於特定農業區農牧用地者，倘無可避免使用該類土地，應符合本會103年1月9日農糧字第0000000000號函頒『相關農作產銷設施坐落土地為特定農業區農牧用地之審認原則』之規定，核實審查設置之必要性。(三)部分地區因氣候條件及耕作習慣僅有一期作，故倘有設置曬場之需求，應確實依該作物之產量，核實計算宜核給曬場之合理面積。四、至集貨運銷處理室、農糧產品加工室等農業設施係為輔助農業生產之經營管理

所需，查其設施申請之基準及條件已有明確規定，故於申請案件審認時，除應符合上開相關規定外，針對申請該項設施坐落之土地應有農業生產之事實，且設施性質應與其現況生產之作物及處理行為相連結，始有設置之必要性。五、為避免農業設施同意許可後，有未按經營計畫之違規使用情形，導致後續管理查核之爭議及困擾，爰於受理農業設施容許使用案件之審認，務須遵循法令明定之條件，並就常態經營及管理所需，判定設置之合理性及必要性，始能確保農地農用，維護優質營農環境。前開審認原則請貴府並轉知所轄公所，倘有實務執行疑義，亦請適時反映，俾利協處。」

㈢本件原告申請系爭土地作農業設施容許使用，難認有合理性及必要性：

1.原告申請容許使用之農業設施，包括農糧產品加工室及曬場，依系爭經營計畫書所載，農糧產品加工室之設置目的為提供農糧產品加工所需之農作產銷相關設施儲存空間，包含農產生產加工設施、農機具設施、農產運銷與經營設施以及農事操作與管理設施等；曬場之設置目的則為將自產時蔬曝曬於曬場上，經日曬與風乾後，成為時蔬乾；至原告設置前開農業設施，則預計加工南瓜、白蘿蔔、南薑、薑黃等農作物，其中南瓜、白蘿蔔均係在原告所有之系爭土地種植，南瓜為每年4月至8月，白蘿蔔則為每年9月至翌年3月等情，有系爭經營計畫書可稽（本院卷第478頁、第479頁）。查被告受理原告申請案後，先於112年5月24日、6月7日兩度前往系爭土地現場勘查，其中5月24日勘查時，系爭土地遍生雜草，而6月7日勘查時，原雜草已薙除可見田畦，惟並無作物種植，有勘查紀錄照片可參（本院卷第163頁、第165頁）；嗣被告作成原處分後，另於112年7月13日、8月23日兩度前往系爭土地勘查，其中7月13日勘查時，僅可見少數南瓜，餘大部分土地均呈枯黃，而8月23日時雖見綠色草本植物，但明顯缺乏管理，

此亦有該2日勘查紀錄照片可考（本院卷第257頁），系爭土地是否有持續性農業生產之事實，已可懷疑。

2.原告雖主張因氣候因素，000年度二期種植白蘿蔔延滯至112年4月中旬才採收完成，被告112年5月、6月2次現場勘查實為休耕輪作期間云云。然依原告112年5月17日補正之申請書所附經營計畫書記載，系爭土地之二期白蘿蔔係於112年3月完成採收（本院卷第198頁），與原告前述112年4月中旬才採收完成已有扞格。其次，原告於上揭經營計畫書自陳000年度南瓜生產過程為該年4月為種植初期，5月至6月為成長期，7月為採收期，8月則為老熟南瓜收成期（本院卷第197頁），據此計算，南瓜種植後約3個月可以採收，則縱認原告自112年7月始種植南瓜（惟此與系爭經營計畫書所載南瓜產季為每年4月至8月亦有衝突），瓜苗至8月份時應已進入成長期，然比對被告112年8月23日現場勘查照片（本院卷第257頁下方）與000年度南瓜生長期之照片（本院卷第197頁，照片b），其葉片形狀顯有差異，更難認定原告確有依照時節及其經營計畫書進行耕作。而原告申請農業設施之系爭土地，既難認定有規律、合時之農業生產，自亦難認有設置農業設施之合理性及必要性。

七、綜上所述，本件被告認定原告在系爭土地上無耕作事實，欠缺申請農糧產品加工室之合理性與必要性，因而以原處分不予許可原告系爭土地作農業設施容許使用之申請，於法尚無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告上開所爭執各節，經核並不足採，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，並判命被告依其111年12月5日之申請，作成准許核發農業用地作農業設施容許使用同意書之行政處分，為無理由，應予駁回。

八、本件事證已臻明確，原告聲請向農業部調閱被告112年12月25日府農務字第0000000000號訴願答辯書，另向被告調取宜統字第NoAP 0089838號自行收納款項統一收據正本，其待證

事實雖稱係為證明被告辦理其申請案多次要求補正且稽延辦理期限，然實質上係在主張其於111年12月5日即提出申請暨其申請內容，而本院就此部分既已認定事實如前述，遂認原告上述證據方法無調查之必要；此外，兩造其餘攻擊防禦方法，經核與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　30　　日

審判長法　官　蕭忠仁

法　官　許麗華

法　官　吳坤芳

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
(一)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。
(二)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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　30　　日

書記官　何閣梅