

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭

113年度訴字第80號

114年4月24日辯論終結

原告 臺雪育樂股份有限公司

代表人 楊宗諺(董事長)

訴訟代理人 呂丹琪 律師

被告 桃園市政府

代表人 張善政(市長)

訴訟代理人 韓邦財 律師

莊心荷 律師

上列當事人間回饋金事件，原告不服農業部中華民國112年11月24日農訴字第1120718061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、爭訟概要：

(一)原告前向被告申請於桃園市楊梅區蛙蛙段396、397、分割前399及400地號等4筆都市計畫農業區土地(分稱396土地、397土地、分割前399土地、400土地，其中分割前399土地於112年1月30日經分割出同段399之1地號土地，下稱399之1土地，面積：7,639.03平方公尺，分割後同段399地號土地逕稱399土地，面積：1,380平方公尺，下合稱系爭土地)，容許作為戶外球類運動場及運動訓練設施之興辦事業計畫(下稱系爭計畫)。系爭土地因而有變更為非農業使用之必要，

原告遂依「農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法(下稱回饋金辦法)」第5條及第7條第1項第2款規定，繳交農業用地變更回饋金(下稱回饋金)共計新臺幣(下同)5,932,946元。被告所屬農業局(下稱農業局)爰以110年4月27日桃農管字第1100013090號函(下稱110年4月27日函)，原則同意系爭計畫，並經被告以110年4月30日府體綜字第1100106708號函(下稱110年4月30日函)准予籌設。

(二)嗣原告向被告申請撤銷系爭計畫，被告以111年6月22日府體綜字第1110171475號函(下稱111年6月22日函)同意所請，並廢止110年4月30日函之籌設許可。原告復向被告申請退還前所繳交系爭土地之回饋金，被告認396土地及397土地未依計畫開發、現況仍維持農業使用，以112年5月30日桃農管字第1120017484號函(下稱112年5月30日函)同意退還關於396土地及397土地部分之回饋金，共計1,583,116元。原告再於112年6月12日向被告申請退還關於分割前399土地及400土地部分之回饋金(下稱系爭申請)，被告作成112年6月16日府農管字第1120166846號函(下稱原處分)回復以：分割前399土地及400土地前經農業局審認違反農業使用，後經被告以110年1月4日府都行字第1090336621號裁處書(下稱110年1月4日裁罰處分)裁罰在案，未符合改制前行政院農業委員會(下稱農業部)111年11月15日農企字第1110252023號函(下稱111年11月15日函)及111年12月8日農企字第1110256321號函(下稱111年12月8日函)有關「自始仍維持作農業使用」之要件，駁回系爭申請。原告不服，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：

(一)主張要旨：

1.分割前399土地及400土地原為訴外人張姓地主所有，其欲於該2筆土地上種植蕃石榴果樹，遂於前揭土地鋪灑1層牛糞土作為施肥，而非回填土石方，符合「自始仍維持農業使用」要件。又原告於系爭計畫經被告廢止籌設許可前，已出售系

01 爭土地，並取得農業用地作農業使用證明書，可見系爭土地
02 「自始仍維持農業使用」。

03 2.原告代表人及其親屬於109年12月16日始取得分割前399土地
04 及400土地之所有權，故其上回填土石方情形，係發生於原
05 告代表人等取得該地所有權前，可見回填土石方之行為係原
06 所有權人所為。原告於系爭計畫取得籌設許可後，經歷110
07 年5月19日至7月27日間全國進入三級警戒，及111年4月國內
08 疫情爆發，被迫撤銷計畫，經被告於111年6月22日廢止籌設
09 許可，其間原告並無任何開發利用土地之行為，仍維持變更
10 為非農業使用前之狀態，合於農業部111年11月15日函、111
11 年12月8日函所稱「得申請退還回饋金」之條件，被告自應
12 退還分割前399土地及400土地之回饋金。

13 3.回饋金係以「變更使用之面積」為計算基礎，而非土地筆
14 數，故被告於退還原告回饋金時，亦應按「自始維持農業使
15 用」土地之面積，計算應退還原告回饋金之數額。被告前認
16 定分割前399土地及400土地回填土石方之違規面積為1,978
17 平方公尺，可見尚有面積7,739.33平方公尺之土地，自始維
18 持農業使用，況分割後之399之1自始沒有違規。從而，被告
19 應再退還原告回饋金3,289,216元〔即原告繳納之回饋金總
20 額5,932,946元減被告已退還396、397土地部分回饋金1,58
21 3,116元減399、400土地未維持農業使用部分回饋金1,060,6
22 14元(543,872元+516,742元)所得〕。被告不同意退還系爭
23 土地自始維持農業使用部分之回饋金，違反比例原則。

24 (二)聲明：

25 1.訴願決定及原處分均撤銷。

26 2.被告應依系爭申請作成退還3,289,216元回饋金之行政處
27 分。

28 三、被告答辯及聲明：

29 (一)答辯要旨：

30 1.系爭土地雖未依系爭計畫進行開發，惟被告參酌農業局依據
31 被告所屬體育局(下稱體育局)於109年10月30日所檢送109年

01 10月16日系爭土地之會勘紀錄及照片，以109年11月5日桃農
02 管字第1090036238號函(下稱109年11月5日函)審認：分割前
03 399土地及400土地有未經核准回填土石方使用且未作農業經
04 營使用之情形，原告並以109年12月14日臺雪字第10901214
05 號函(下稱109年12月14日函)稱：其與分割前399土地及400
06 土地所有權人願繳納罰鍰6萬元等語，及被告以分割前399土
07 地及400土地未經核准回填土石方，作成110年1月4日裁罰處
08 分裁處原告罰鍰6萬元等情，認定上開2筆土地未符合農業部
09 111年11月15日函、111年12月8日函所稱「土地自始仍維持
10 作農業使用」要件，自不同意退還該2筆土地之回饋金予原
11 告。

12 2.農業用地申請變更為非農業使用案件，多以整筆土地提出申
13 請，回饋金之計算亦採整筆土地為原則辦理，回饋金之退
14 還，原則應以「案」為標準，然被告仍將系爭土地回饋金之
15 退還申請拆成2案，發還部分未違規之396、397土地回饋金
16 予原告。原告既以分割前399土地及400土地整筆作為系爭計
17 畫之一部，並為農地變更。嗣經查獲有未經核准回填土石方
18 使用之情形而遭裁罰，足認上開2筆土地已開始從事之非農
19 業使用之開發利用行為，與「自始仍維持作農業使用」作為
20 退還回饋金之要件不符。399之1土地係系爭計畫籌設許可經
21 廢止後，自分割前399土地分割之農業用地，係為規避非農
22 業使用認定之脫法行為，不影響分割前399土地未自始維持
23 農業使用，不得退還回饋金之認定。原告主張原告代表人或
24 相關人於109年12月16日取得系爭土地所有權後，未有非農
25 業使用之違規行為，與土地是否屬自始維持農業使用之要件
26 無涉。

27 (二)聲明：原告之訴駁回。

28 四、本件如爭訟概要欄所載之事實，業經兩造分別陳明在卷，並
29 有系爭申請(本院卷第155頁)、原處分(本院卷第21、23
30 頁)、訴願決定(本院卷第31頁至45頁)在卷可稽，堪信屬
31 實。

01 五、本件爭點為：

02 (一)分割前399土地及400土地是否符合農業部111年11月15日函
03 及111年12月8日函「自始仍維持作農業使用」之要件？

04 (二)原告以系爭申請向被告申請退還回饋金關於分割前399土地
05 及400土地部分，是否應予准許？

06 (三)被告以分割前399土地及400土地前經認定違反農業使用，並
07 經作成110年1月4日裁罰處分，不符合前揭「自始仍維持作
08 農業使用」之要件，而駁回系爭申請，是否適法有據？

09 六、本院之判斷：

10 (一)農業發展條例第1條規定：「為確保農業永續發展，因應農
11 業國際化及自由化，促進農地合理利用，調整農業產業結
12 構，穩定農業產銷，增進農民所得及福利，提高農民生活水
13 準，特制定本條例；本條例未規定者，適用其他法律之規
14 定。」第10條第1項規定：「農業用地於劃定或變更為非農
15 業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管
16 機關之同意；其變更之條件、程序，另以法律定之。」第12
17 條第1項至第3項規定：「(第1項)第10條第1項用地之變更，
18 應視其事業性質，繳交回饋金，撥交第54條中央主管機關所
19 設置之農業發展基金，專供農業發展及農民福利之用。(第2
20 項)各目的事業相關法令已明定土地變更使用應捐贈或繳交
21 相當回饋性質之金錢或代金者，其繳交及使用，依其法令規
22 定辦理。但其土地如係農業用地，除本條例89年1月4日修正
23 施行前已收繳者，得免予撥交外，各相關機關應將收繳之金
24 錢或代金之二分之一依前項規定辦理。(第3項)前2項有關回
25 饋金、金錢或代金之繳交、撥交與分配方式及繳交基準之辦
26 法，由中央主管機關會商相關機關定之。」依前揭條項授權
27 訂定之回饋金辦法第2條第1項第2款規定：「農業用地於劃
28 定或變更為非農業使用，屬下列情形之一者，應依本辦法繳
29 交回饋金：□都市計畫農業區、保護區農業用地劃定或變更
30 為非農業使用。」第5條規定：「都市計畫範圍內農業用地
31 變更為非農業使用者，其回饋金之繳交基準，以變更使用面

01 積與獲准變更當期公告土地現值乘積百分之10為計算基準。
02 但劃定為保存區作為古蹟使用者，以百分之1計算之。」可知農業用地原則應作農業使用，但如有變更為非農業使用的
03 開發需求，立法者透過變更使用申請人繳交回饋金，撥交於
04 農業發展基金，專供農業發展及農民福利之用，作為農業發
05 展條例所要確保農業永續發展公共利益受損之補償手段，以
06 達到經濟發展與社會公平的平衡。
07

08 (二)農業部100年11月24日農企字第1000168810號函(下稱100年1
09 1月24日函，見本院卷第435頁)以：「……說明：……□依
10 據農業發展條例第10條及第12條規定，農業用地於劃定或變
11 更為非農業使用時，應視其事業性質繳交回饋金。對於農業
12 用地變更作非農業使用繳交之回饋金申請退還之處理，查本
13 會於94年5月2日以農企字第0940121156號函說明略以：『就
14 申請各目的事業使用，經繳交回饋金，且『已辦理用地變
15 更』或『依據核准使用項目使用』者，即已辦理程序終結
16 者，原則上應無申請退還回饋金空間』有案。惟申請個案之
17 土地，倘尚未依核定計畫開始使用，屬自始皆未作非農業使
18 用，且依『非都市土地使用管制規則』第37條第1項規定經
19 目的事業主管機關廢止該事業計畫，並依同條第2項第3款規
20 定回復原編定為農業用地者，案經貴府審認確屬自始仍維持
21 作農業使用，應得由貴府就該土地所繳納之回饋金額，予以
22 核處退還，合先敘明。□另按非都市土地使用管制規則第28
23 條、第29條及第37條規定，申請用地變更及繳交回饋金之權
24 利義務人，應非僅限於土地所有權人，地方政府作成同意辦
25 理用地變更及繳交回饋金之行政處分對象，係該案件之『申
26 請人』，故倘有因前開情形致生回饋金退還事宜者，則仍應
27 以原行政處分之對象為原則，即地方政府核准變更編定時，
28 依法繳交回饋金之案件申請人。……」可知農業發展條例及
29 回饋金辦法雖未規定於何要件下行政機關應退還農業用地變
30 更之回饋金，原則並無退還回饋金之問題，然農業部透過前
31 開函釋說明於：尚未依核定計畫開始使用，屬自始皆未作非

01 農業使用，經目的事業主管機關廢止事業計畫，並回復原編
02 定為農業用地，主管機關審認確屬自始仍維持作農業使用之
03 條件下得以退還回饋金。經核，前開函釋係農業部基於農業
04 用地未曾開始為非農業使用，且事業計畫亦遭廢止而回復原
05 農業用地之編定，自始均無開發利用行為，不涉農地使用生
06 態的破壞，依回饋金之制度目的及本質下所訂申請退還回饋
07 金處理原則，應得作為主管機關是否同意退還回饋金之依
08 據，又前開函釋係針對非都市土地之農地變更為非農地之問
09 題，惟就都市計畫農業區土地變更為非農地部分，亦應有適
10 用。

11 (三)經查，原告前向被告申請，於系爭土地容許作為戶外球類運
12 動場及運動訓練設施之興辦事業計畫即系爭計畫，系爭土地
13 因而有變更為非農業使用之必要，原告遂繳交回饋金5,932,
14 946元，農業局以110年4月27日函原則同意系爭計畫，並經
15 被告以110年4月30日函許可籌設。嗣原告向被告申請撤銷系
16 爭計畫，被告以111年6月22日函同意所請，並廢止110年4月
17 30日函之籌設許可。原告復向被告申請退還所繳回饋金，被
18 告認396土地及397土地未依計畫開發、現況仍維持農業使
19 用，以112年5月30日函同意退還該部分土地之回饋金1,583,
20 116元等情，有桃園市市庫收入繳款書、110年4月9日回饋金
21 匯款回條聯(見本院卷第138頁)、農業局110年4月27日函(見
22 訴願卷第117頁)、被告110年4月30日函(見訴願卷第114頁至
23 116頁)、111年6月22日函(見訴願卷第113頁)、112年5月30
24 日函(見本院卷第153、154頁)在卷可稽。

25 (四)原告主張依據農業部111年11月15日函及111年12月8日函，
26 被告應退還關於分割前399土地及400土地之回饋金，惟並不
27 符合自始仍維持作農業使用之要件，系爭申請尚難准許：

28 1.原告因申請系爭計畫，經被告相關局處於109年10月16日至
29 系爭土地進行會勘，嗣農業局依據體育局於109年10月30日
30 檢送之前開會勘紀錄及照片，以109年11月5日函通知體育
31 局：分割前399土地及400土地有未經核准回填土石方情形，

01 非符農業使用，請先移請土地使用管制機關核處。經桃園市
02 楊梅區公所109年11月20日桃市楊工字第1090040104號函
03 (下稱109年11月20日函)檢附前開土地之桃園市楊梅區都市
04 土地違規使用案件處理查報表(含現況照片、地籍位置及土
05 地登記謄本)，通知被告所屬都市發展局，其上記載：疑似
06 違反都市計畫規定，涉違反分區使用。原告以109年12月14
07 日函稱：系爭計畫現正辦理申請程序；系爭土地亦於買賣交
08 易程序中，待申請及土地容許使用同意核可後，再依建築相
09 關規定辦理運動設施設計及施工。有關違規使用情形，伊及
10 土地所有權人願繳納罰鍰6萬元等語。被告遂以原告為於前
11 開土地，未經核准回填土石方等使用之行為人，違規面積約
12 9,717平方公尺(嗣更正為1,978平方公尺)，依都市計畫法第
13 79條規定，作成110年1月4日裁罰處分裁處原告罰鍰6萬元等
14 情，有109年10月16日會勘紀錄及照片(見本院卷第165頁至1
15 69頁、訴願卷第28頁至32頁)、農業局109年11月5日函(見本
16 院卷第163、164頁)、桃園市楊梅區公所109年11月20日函及
17 桃園市楊梅區都市土地違規使用案件處理查報表(見本院卷
18 第349頁、第357頁至363頁)、原告109年12月14日函(見本院
19 卷第170頁)、110年1月4日裁罰處分及違規面積更正函(見本
20 院卷第171頁至173頁、第367頁至369頁)在卷可稽，足認原
21 告於109年10月16日以前申請系爭計畫時，分割前399、400
22 土地上即有未經核准回填土石方使用之情事，經被告110年1
23 月4日裁罰處分之認定在案，原告對於110年1月4日裁罰處分
24 所為之認定並未提起行政爭訟，原告已陳明在卷(見本院卷
25 第421、422頁)，則其主張前開土地為原張姓地主鋪灑牛糞
26 土作為施肥，而非回填土石方，顯與事實不符。原告既於前
27 開土地回填土石方，有非屬實際供農作、森林、養殖、畜
28 牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用之行為(農業
29 發展條例第3條第12款參照)，核無自始維持作農業使用之事
30 實。

01 2.原告主張其申請退還回饋金之依據乃為農業部111年11月15
02 日函及111年12月8日函。然觀諸農業部111年11月15日函說
03 明(見本院卷第161、162頁)：首先重申其100年11月24日函
04 所揭示申請退還回饋金處理原則，即必須經審認確屬自始仍
05 維持作農業使用者，並亦適用於都市計畫農業區土地，且說
06 明：本件土地利用情形，依據體育局109年10月16日會勘紀
07 錄，當時土地現況為回填土石方等已非作農業使用，並經農
08 業局109年11月5日函審認違反農業使用，是以倘未能符合農
09 業部100年11月24日函所述申請土地應自始仍維持作農業使
10 用等要件，自與農業發展條例及回饋金退款之相關函釋規定
11 未符；再觀農業部111年12月8日函(本院卷第319、321頁)：
12 重申前揭111年11月15日函之回饋金退還原則，並說明：依
13 據體育局109年10月16日會勘紀錄可知，該次會勘係為原告
14 申請系爭土地容許作運動場館設施使用而辦理，可見原告當
15 時已為系爭計畫申請人，且當時分割前399、400土地已有違
16 規使用之事實，對於取消本件之土地開發，倘未能符合111
17 年11月15日函釋所述申請之土地「應自始仍維持作農業使
18 用」之要件，自與農業發展條例及回饋金退款之相關函釋規
19 定未符。經核，農業部前揭2個函釋均指出，原告於申請系
20 爭計畫後、農業局尚未同意系爭計畫，變更系爭土地原農業
21 使用為非農業使用前，分割前399、400土地即有原告回填土
22 石方等非農業使用之開發行為，則前開土地農地之使用生態
23 既已遭原告破壞，即與「自始仍維持作農業使用」之要件並
24 不相符。是故，前開土地既未符合「應自始仍維持農業使
25 用」之要件，前揭農業部函釋均不足以作為原告申請退還回
26 饋金之依據，所請尚難准許。

27 3.原告主張，原告代表人及其親屬於109年12月16日始取得分
28 割前399土地及400土地之所有權，故其上回填土石方情形，
29 係發生於原告代表人等取得該地所有權前。原告於系爭計畫
30 取得籌設許可後，歷經國內疫情爆發，被迫出售系爭土地、
31 撤銷計畫申請，至111年6月22日廢止籌設許可，其間原告並

01 無任何開發利用土地之行為，符合農業部111年11月15日
02 函、111年12月8日函得申請退還回饋金之要件等語。惟原告
03 雖於109年12月16日始取得系爭土地之所有權，有桃園市地
04 籍異動索引可參(見本院卷第47頁至83頁)，自其110年4月27
05 日取得系爭計畫籌設許可至111年6月22日籌設許可經廢止為
06 止，期間縱原告未為開發利用行為，然被告於原告提出系爭
07 計畫申請後，經發現分割前399、400土地有未經核准回填土
08 石方等非作農業使用之情形，實則原告當時是否已取得土地
09 所有權，又是否已取得籌設許可，均與退還回饋金之「自始
10 仍維持作農業使用」要件無關，原告此部分主張，不足為有
11 利於原告之認定。至原告於系爭計畫經被告廢止籌設許可
12 前，已出售系爭土地，並取得農業用地作農業使用證明書，
13 固有111年6月3日買賣契約、111年10月13日桃園市楊梅區農
14 業用地作農業使用證明書為證(見本院卷第273頁至277頁)，
15 仍與退還回饋金以自始仍維持作農業使用之要件無關，不足
16 為據。

- 17 4.原告再主張被告退還原告回饋金，應按「自始維持農業使
18 用」土地之面積計算應退還之數額。被告以110年1月4日裁
19 罰處分認定分割前399土地及400土地回填土石方之違規面積
20 僅為1,978平方公尺，且399之1土地亦無違規情形，可見其
21 餘土地係自始維持農業使用。被告應再退還原告回饋金3,28
22 9,216元，被告不同意退還前開數額，違反比例原則等語。
23 惟農業發展條例及回饋金辦法並無退還回饋金之相關規定，
24 原則並無退還回饋金之問題，然農業部透過相關函釋確立之
25 退還回饋金處理原則，即申請變更使用之土地自始皆未作非
26 農業使用，且必須經目的事業主管機關廢止事業計畫並回復
27 原編定為農業用地始得為之，故必須以該筆土地始終保持為
28 農業使用狀態始有退還回饋金之問題，如土地全部或一部遭
29 開發利用，未作農業使用，即不得申請退還該筆土地之回饋
30 金，方能達到回饋金制度作為農業永續發展公共利益受損之
31 補償目的。此外，退還回饋金以申請變更使用之土地筆數為

單位計算，符合行政管理及地理資訊之明確性，相關徵收、變更地用、補償或稅捐等法制，亦均以地號對應各筆土地進行量化評估與程序處理，與被告所為110年1月4日裁罰處分在認定違規實際面積，以適用相關之裁罰基準目的不同，因此，分割前399及400之2筆土地有回填土石方，自始未維持農業使用之情形，即未符合農業部前揭退還回饋金處理原則之要件。另分割前399土地雖於系爭計畫經廢止後之112年1月30日分割為399及399之1等2筆土地，有桃園市地籍異動索引所參(見本院卷第63、65、71頁)，然於原告申請系爭計畫，即申請變更非作農業使用時仍為1筆同地號土地，當時回饋金之計算亦採整筆土地辦理，則回饋金之退還以相同標準為之，並無違誤，原告主張原處分不予退還回饋金，違反比例原則，亦難成立。

(五)綜上所述，原告起訴主張各節，均無可採，被告認原告系爭計畫範圍內分割前399及400土地未自始維持作農業使用，而未符前揭農業部2函之規定，以原處分駁回系爭申請，並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請撤銷原處分與訴願決定，及執前詞請求被告作成退還3,289,216元回饋金之行政處分，為無理由，應予駁回。

七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經斟酌後，認與判決結果不生影響，無一一論述的必要，附此敘明。

八、結論，本件原告之訴為無理由，判決如主文。

中 華 民 國 114 年 6 月 5 日

審判長法官 侯志融

法官 傅伊君

法官 郭淑珍

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	

01

文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 114 年 6 月 5 日

03

書記官 張正清