臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭
114年度訴字第1208號
115年2月26日辯論終結

原　　告　余鋒銳

被　　告　新北市瑞芳區公所

代　表　人　楊勝閔
訴訟代理人　張云嘉
　　吳柏漢

上列當事人間農業發展條例事件，原告不服新北市政府中華民國114年9月11日新北府訴決字第1141235670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：

原告所有坐落新北市瑞芳區仒峰段688-1地號土地(下稱688-1地號土地)、688-2地號土地(面積618.56平方公尺，下稱系爭土地)均屬山坡地保育區農牧用地，系爭土地於民國107年6月28日經臺灣基隆地方法院(下稱基隆地院)判決共有物分割自同段688地號土地(下稱688地號土地)。原告於114年3月25日向被告申請核發688-1地號土地及系爭土地之農業用地作農業使用證明書(下稱農用證明)，案經被告派員於114年4月14日會同原告至現場勘查，688-1地號土地之現況為原始林木，部分為農路，符合「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2款第2目規定農業使用認定；另發現系爭土地部分面積存有固定基礎建

物(下稱系爭建物)，惟原告未能提出系爭建物之非都市土地使用編定公告前合法房屋證明文件，核與農用證明核發辦法第6條第4款規定不符，被告遂依上開土地使用現況，以114年4月28日新北瑞經字第1142635790號函（下稱原處分）就688-1地號土地准予核發農用證明；就系爭土地為否准處分，原告對於系爭土地否准部分不服，提起訴願，遭新北市政府114年9月11日新北府訴決字第1141235670號訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：

㈠依行政程序法第35條規定，原告陳述意見內容應列入勘查紀錄表，並現場向原告朗讀或閱覽，確認無誤後始簽章完成法定程序，然會勘當日被告承辦人僅出示制式會勘紀錄要求原告於指界項目先行簽章，違反上開規定。又該勘查紀錄表勘查單位及勘查意見欄位均未將原告列入，顯然剝奪原告表達勘查意見之權利，為一望即知之重大明顯瑕疵，原處分自屬無效。

㈡系爭建物不影響已核定518.56平方公尺農業用地作農業使用部分之土地，依農用證明核發辦法第6條第4款及非都市土地管制規則第8條第1項規定係屬同類事件之審認，均規定需檢具編定公告前之合法房屋證明文件，始得認定是否為原有建物之從來使用，依行政程序法第6條規定，被告無理由駁回原告之申請。又新北市政府稅捐稽徵處105年1月28日新北稅瑞一字第1053540311號函(下稱新北稽徵處105年1月28日函)及111年11月17日新北稅瑞一字第1115629514號函(下稱新北稽徵處111年11月17日函)可證明105年間原共有土地核定農業用地作農業設施之從來使用，被告卻曲解農用證明核發辦法第6條第4款規定，以無法檢具合法房屋證明文件為由駁回原告申請，顯與行政程序未符。

㈢系爭土地之使用分區為山坡地保育區，依改制前行政院農業委員會(下稱農委會)106年10月27日農授糧字第1061071115號函，系爭土地屬非都市土地，應依非都市土地管制規則第

8條第1項規定辦理。688地號土地於105年間經新北市政府農業局依非都市土地管制規則第8條第1項規定核定518.56平方公尺部分為農業用地作農業使用之從來使用，且迄今課徵田賦，被告依法應准予核發農用證明。

㈣聲明：

1.訴願決定及原處分不利於原告部分均撤銷。

2.被告對於原告於114年3月25日就系爭土地申請農用證明，應作成准予核發農用證明之行政處分。

三、被告答辯則以：

㈠農業證明核發作業得由農業、地政、環保及工務等單位組成審查小組實地勘查，並將勘查結果填具勘查紀錄表，該勘查紀錄表係為制式，原告之權責係應到場指界及說明，並需於現勘當日於簽章欄位簽章表示該指界之土地係申請核發農用證明無誤，倘經查指界不實願負法律責任，並由原單位撤銷農用證明，且該勘查紀錄表係供各審查單位提供審查意見，屬內部審核依據，無需提供予申請人，審核之結果被告已以原處分告知原告。

㈡系爭土地係原告單獨所有，不適用農用證明核發辦法第6條第6款規定分別共有之農業用地有違反使用管制規定之情形審核時得就申請者應有部分審認，而仍應以「整筆土地」審認。又依據新北市政府農業局103年11月13日北農牧字第1032152645號函說明合法房屋之審認應由申請人依據「新北市政府核發合法房屋證明處理要點」向工務局提出申請合法房屋證明文件，原告於現勘當日已表示系爭建物無合法房屋證明文件，且無法補正提出相關合法房屋證明文件，不符合農業使用認定。另新北市政府農業局105年1月13日新北農牧字第1050070899號函亦認定系爭土地存在之建物仍需符合農舍核有建築執照、使用執照之規定，或經工務單位依建築相關法令認屬合法房屋之規定，始符合農業使用認定。

㈢聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠系爭土地非屬農業發展條例(下稱農發條例)第3條第12款及農用證明核發辦法第6條第4款所定之作農業使用之情形，被告以原處分否准系爭土地之申請，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.次按農發條例第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；本條例未規定者，適用其他法律之規定。」第3條第10款第1目、第2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：㈠供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者。㈡供與農業經營不可分離之農舍……及其他農用之土地。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(112年8月1日改制為農業部)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6條第4款規定：「農業用地部分面積有下列情形之一，且不影響供農業使用

者，得認定為作農業使用：四、農業用地存在非都市土地使用編定公告前之合法房屋，經檢具證明文件。」第10條第1項規定：「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。」上開農用證明核發辦法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. 查系爭土地係屬山坡地保育區農牧用地，於107年6月28日經基隆地院判決共有物分割自688地號土地，原告於114年3月25日向被告申請核發農用證明，經被告於114年4月14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建物，惟原告就系爭建物無法提出合法房屋證明文件，核與農用證明核發辦法第6條第4款規定不符，被告遂以原處分否准其所請等情，此有原告114年3月25日申請書（原處分卷第31-37頁）、114年4月14日被告農業用地作農業使用勘查紀錄表（原處分卷第10頁）、土地登記謄本(原處分卷第61-63頁)、地籍圖謄本(原處分卷第65頁)、114年4月14日現場照片(原處分卷第103-107頁)、被告核發農用證明審查表(原處分卷第87-88頁)、69年航照圖(原處分卷第97、99、101頁)、原處分（原處卷第8-9頁）及訴願決定（本院卷第91-97頁）在卷可稽，堪認系爭土地為農牧用地，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，而原告提出系爭申請案，經被告派員現場勘查後發現存有系爭建物，惟原告無法提出合法房屋證明文件，故被告以系爭土地不符合農用證明核發辦法第6條第4款規定，而以原處分否准系爭土地之申請，於法有據，並無違誤。

㈡至原告所執前詞主張勘查紀錄表違反行政程序法第35條規定，原處分無效等語。惟查：

1.依農用證明核發辦法第9條規定：「(第1項)直轄市或縣（市）政府為辦理農業用地作農業使用之認定及證明書核發作業，得組成審查小組，其成員由農業、地政、建設（工務）、環境保護等有關機關（單位）派員組成之；依其業務性質分工如下：一、農業：業務聯繫與執行及現場是否作農業用途之認定工作。二、地政：非都市土地使用分區、用地編定類別及土地登記文件謄本之審查及協助第10條第3項之認定工作。三、都市計畫或國家公園：是否符合都市土地分區使用管制規定或國家公園土地分區使用管制規定之認定工作。四、建設（工務）：農舍、建物是否為合法使用之認定。五、環境保護：農業用地是否遭受污染不適作農業使用之認定。(第2項)前項第2款至第5款有關機關（單位）得就其審認部分提供書面審查意見，有現場認定之必要者，應配合農業機關（單位）依第10條規定之實地勘查辦理。」第10條第1項、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。……」準此，依農用證明核發辦法第10條第1項及第2項規定可知，被告受理人民申請核發農用證明案，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。

2.依行政程序法第35條規定：「當事人依法向行政機關提出申請者，除法規另有規定外，得以書面或言詞為之。以言詞為申請者，受理之行政機關應作成紀錄，經向申請人朗讀或使閱覽，確認其內容無誤後由其簽名或蓋章。」另人民申請核發農用證明案，被告依農用證明核發辦法第10條第2項規定應作成勘查紀錄表，惟該勘查紀錄表僅作為內部審核申請案是否符合農業使用之書面紀錄，並無行政程序法第35條規定之適用。查被告受理原告申請核發農用證明案，依農用證明

核發辦法第9條、第10條規定，於114年4月14日實地會勘時已依上開規定通知原告到場指界，並會同新北市環境保護局至現場實地會勘後製作勘查紀錄表，此有勘查紀錄表(原處分卷第10頁)在卷可佐，核與上開規定相符，縱被告承辦人未當場製作勘查紀錄表並向原告朗讀或未如同稅捐單位將原告列為勘查單位及載明原告對於勘查之意見，惟仍不影響被告實地勘查後所作成勘查紀錄表之效力，故原告主張勘查紀錄表違反行政程序法第35條規定，原處分無效云云，容有誤解，不足採認。

㈢原告雖主張新北稽徵處105年1月28日函及111年11月17日函已核定系爭土地上有518.56平方公尺作為農用使用，被告依法就系爭土地應准予核發農用證明等語。惟查：

1.農委會103年9月17日農企字第1030727460號函略以，農用證明核發辦法第6條第4款規定之立法意旨係鑑於土地使用編定前，尚未實施建築管制，農民於農業用地上興建之合法房舍，例如早期三合院，基本上已存在多年，且難以更正編定為建築用地，考量農民權益，爰予放寬得認定作農業使用。前開辦法規定「合法房屋」所須檢附之證明文件，係參依內政部89年4月24日台89內營字第8904763號函所列實施建築管理前已建造完成之合法建築物之證明文件之一，包括建築執照、建物登記證明、未實施建築管理地區建築物完工證明書等文件，據以認定(原處分卷第27頁)。又原告曾就688地號土地核課地價稅涉及農業使用認定事宜，向新北市政府農業局陳情，經新北市政府農業局105年1月13日新北農牧字第1050070899號函復原告略以，本案涉及土地上部分存在舊建築物是否符合農業使用一節，仍應符合農用證明核發辦法第4條農舍核有建築執照、使用執照之規定，或第6條經工務單位依建築相關法令認屬合法房屋之規定(原處分卷第29-30頁)。

2.查原告前以688地號土地申請農用證明時，被告於105年1月19日派員至現場勘查，並製有勘查紀錄表，觀諸該勘查紀錄

表(原處分卷第19頁)所載略以，土地坐落：瑞芳區爪峰段688地號土地。會勘結果：1.農業局：該地號土地上建物前水泥鋪面，經69年航照圖顯示農業設施得為從來之使用，建物仍須檢附合法房屋證明文件。2.地政局：本建物是否涉及新增建或改建，應由建管單位本權責認定後，始得確認是否為從來之使用。再觀諸原告所提出之新北稽徵處105年1月28日函(原處分卷第17-18頁)所載略以，依105年1月19日會勘紀錄，旨揭土地(即688地號土地)上之建物須檢附合法房屋證明文件，另依69年航照圖顯示，水泥鋪面部分面積48平方公尺視為農業設施得為從來之使用，同意自104年起恢復課徵田賦，其餘面積100平方公尺(即建物及建物周圍其餘水泥鋪面)未經相關權責機關認定為農業使用前，仍應按一般用地稅率課徵地價稅。另觀諸新北稽徵處111年11月17日函(原處分卷第21-22頁)所載略以，旨揭土地(即系爭土地)為山坡地保育區，使用地類別為農牧用地，應符合農業使用，始得課徵田賦。系爭土地面積618.56平方公尺，地上建物範圍為98.64平方公尺，該建物及建物周遭之水泥鋪面，除屋前空地100平方符合農業設施從來之使用維持課徵田賦外，建物及建物周圍其餘水泥鋪面仍應課徵地價稅。綜上以觀可知，上開勘查紀錄及新北稽徵處105年1月28日函及新北稽徵處111年11月17日函雖認定688地號土地有部分土地符合農業使用而課徵田賦，惟系爭建物仍須檢附合法房屋證明文件，因原告無法提出合法房屋證明文件，故新北稽徵處就該建物及建物周圍其餘水泥鋪面亦未認定屬農業設施，而課徵地價稅。又農用證明核發辦法第6條第6款規定：「農業用地部分面積有下列情形之一，且不影響農業使用者，得認定為作農業使用：……六、共有農業用地有違反使用管制規定之情形，其違規面積未大於違規使用共有人之應有部分面積，其他未違規使用共有人之應有部分，經檢具第8條之文件。」第8條規定：「符合第6條第6款之共有人申請核發其應有部分作農業使用證明書時，除依前條規定辦理外，並應檢附下列文件之

一：一、全體共有人簽署之分管契約書圖。……」準此，農用證明核發辦法第6條第6款及第8條規定之適用前提乃以共有土地為要件，始可區分為違規面積與未違規面積，而就未違規面積認定作農業使用。查依土地登記謄本所示(原處分卷第61-63頁)，可知系爭土地係經法院判決共有物分割自688地號共有土地，嗣由原告單獨所有，已非屬共有土地，核與農用證明核發辦法第6條第6款規定共有土地之情形有別，故被告審核系爭土地核發農用證明時，應以「整筆土地」審認，而無法如同新北稽徵處就系爭土地部分准予課徵田賦。綜上，系爭土地上存有系爭建物，原告既無法提出系爭建物之合法房屋證明文件，被告就系爭土地否准其所請，自無違誤。至新北稽徵處就系爭土地依使用現況而區分面積課徵田賦與地價稅，核與本件申請核發農用證明之適用法規各有不同，自無法比附援引，故原告上開主張，並無理由，尚難採認。

㈣非都市土地使用管制規則第8條第1項規定：「土地使用編定後，其原有使用或原有建築物不合土地使用分區規定者，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用。原有建築物除准修繕外，不得增建或改建。」而原告就系爭土地向被告申請核發農用證明，核與上開規定無涉，故原告主張系爭土地為非都市土地，應適用非都市使用管制規則第8條規定，而非農用證明核發辦法云云，容有誤解，不足採認。另原告雖提出臺北縣瑞芳鎮(已改制為新北市瑞芳區)戶政事務所87年8月25日(87)北縣瑞戶字第3970號函(原處分卷第81-82頁)作為系爭建物之合法房屋證明文件，惟經本院細繹該函文內容僅能佐證系爭建物已有門牌整編，惟尚不足作為系爭建物係屬非都市土地使用編定公告前為合法房屋之證明文件，尚難以此作為有利於原告之論據，附此敘明。

五、綜上所述，原告所訴各節，均非可採，被告以原處分就系爭土地否准核發農用證明，洵屬有據，訴願決定予以維持，亦無不合，原告徒執前詞訴請撤銷訴願決定及原處分不利於己

部分，並請求判決如聲明第2項所示，均無理由，應予駁回。

六、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，附此敘明。

七、結論：原告之訴為無理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　3　　月　　26　　日

審判長法　官　侯志融

法　官　陳雪玉

法　官　黃子溎

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　　115　　年　　3　　月　　26　　日

書記官　劉道文