

# 彰化縣政府訴願決定書（案號 106—1106）

府法訴字第 1060369562 號

訴願人：余莊○○

訴願人因農業用地作農業設施容許使用事件，不服本縣竹塘鄉公所（下稱原處分機關）106 年 9 月 20 日竹鄉農字第 1060008910 號函所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

## 主 文

原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內查明後，另為適法之處分。

## 事 實

緣訴願人所有坐落本縣○○鄉○○段○○○○地號土地（面積為 3,237 平方公尺，下稱系爭土地），為特定農業區農牧用地。訴願人於 105 年 5 月間向原處分機關申請農業用地作農業設施容許使用之同意，經原處分機關核發 105 年 6 月 6 日竹鄉農字第 1050004993 號農業用地作農業設施容許使用同意書（設施細目名稱：集貨運銷處理室(二)冷藏(凍)庫及儲存場所 117.23 平方公尺、其他車輛運轉空間 50.8 平方公尺、農路 249.12 平方公尺、擋土牆 12.29 平方公尺、其他田埂 7.33 平方公尺）。然於 106 年間，系爭土地經他人陳情涉及農地違規，經原處分機關偕同本府地政處、建設處及農業處於 106 年 6 月 26 日現場勘查，發現系爭土地作為「○○○食品行」工廠製作湯圓，現場查有相關機械設備，核與原核定同意書及經營計畫內容不符，原處分機關遂以 106 年 7 月 19 日竹鄉農字第 1060006769 號函通知訴願人限期於 106 年 9 月 20 前改善，並將另訂時間現地查勘。原處分機關於 106 年 8 月 4 日現場會勘後，以尚無發現有作住宅、工廠或其他非農業使用等明顯違規情事函知本府，其後本府農業處於 106 年 8 月 30 日再次現場勘查，並以 106 年 9 月 15 日府農務字第 1060321500 號函知原處分機關系爭土地並未依原核定計畫內

容使用，原處分機關乃以系爭處分廢止前揭使用同意書，訴願人不服，遂提起本件訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願意旨略謂：

(一)原處分機關於106年7月19日以竹鄉農字第1060006769號函命106年9月20日以前改善，說明四並稱會另訂期查勘，豈知改善日期未過，也未另訂期查勘，即在106年9月20日為系爭處分，因此提出訴願。依行政程序法第102條規定行政機關作成剝奪人民權利之行政處分前需通知相對人陳述意見，但本案只有6月26日會勘外，並未予訴願人陳述意見之機會。

(二)更何況106年7月19日函乃命訴願人在106年9月20日前改善，並在說明四表示會另訂期查勘，豈知在9月20日即已為系爭處分，實有違反前行政處分，實有違反行政程序法第8條「行政行為應以誠信之方法為之，並應保障人民正當合理之信賴」，而訴願人即因信賴106年7月19日函依原申請使用許可使用中，豈能出爾反爾為廢止處分呢？

(三)訴願人在105年5月17日申請書即已表明土地使用現況為「農舍、水稻」，計畫書雖寫自有宗地種植洋香瓜，但准許之同意書中並「未限制」只能運銷洋香瓜，而農民種植也不可能每年種植相同農作物，因為價格問題，更何況農作物也有「季節性」，也不可能「全年」均有相同之同一農作物出產，故：運銷處理室放置冰箱乃在大量出產時、價格低或滯銷時，暫時冷藏農作物或其加工品，有何不符農業使用嗎？尤其農業發展條例第3條第17款解釋「農產運銷包括『冷凍冷藏加工』包裝等，故核准『集貨運銷處理室』自可包裝冷藏加工等。」紙箱乃裝農產品之用途。14箱水果，乃因今年未種洋香瓜，故冰箱閒著乃暫時存放買來之水果，因此也未違反農業使用，改變用途。因此原處分實有誤會。

(四)本案起因乃訴願人在農舍中將自己生產收穫之稻米加工為湯圓才遭人檢舉，但自己生產之米加工為湯圓也不違

反農業使用，因為農業發展條例第3條第17款明示「農業運銷」包括加工，因此亦無違反原申請。且訴願人縱有違反，也應先命改善，回復使用或罰款，逕予全部廢止也嫌過重，即有違反行政程序法第7條之比例原則。

## 二、答辯意旨略謂：

- (一)彰化縣政府106年6月26日會同本所勘查系爭土地，並於106年7月17日函請本所本於權責認定是否依原核定計畫內容使用。經本所同年月19日函請當事人改善，並於8月4日會同訴願人之子余○○君現場勘查，認定現場狀況尚無發現有做住宅、工廠或其他非農業使用等明顯違規情事，並於同日以竹鄉農字第1060007400號函，將現場狀況函報彰化縣政府在案。
- (二)惟彰化縣政府106年8月30日再度現勘系爭土地（未通知本所會同），認定現場狀況「未依原核定計畫內容使用」，並以106年9月15日府農務字第1060321500號函要求本所依農業用地作農業設施容許使用審查辦法第33條辦理。爰本所依彰化縣政府函示，以系爭處分廢止原核發之容許使用同意書。
- (三)依97年6月10日最高行政法院97年6月份第1次庭長法官聯席會議通過判例91年判字第2319號，本案係「二個以上機關本於各自職權先後參與一具「多階段行政處分」性質，原則上最後階段之行政行為即直接對外發生法律效果。人民對多階段行政處分如有不服，雖對最後作成行政處分之機關提起救濟程序，惟審查之範圍宜包含各個階段行政行為之合理性及必要性。
- (四)查訴願人之訴願理由認為該集貨運銷處理室放置冰箱、堆置紙箱及以自產之稻米加工為湯圓等作為並未違反計畫使用，係對事實認定之抗辯，惟該違法事實係彰化縣政府本於法定職權之認定，本所尚無從審認該決定是否適當。

## 理 由

- 一、按農業發展條例第8條之1第2項本文、第3項規定：「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。但農業設施面積在四十五平方公尺以下，且屬一層樓之建築者，免申請建築執照。…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。」；申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第1條、第33條及第35條規定：「本辦法依農業發展條例（以下簡稱本條例）第八條之一第三項規定訂定之。」、「依本辦法取得農業用地作農業設施容許使用者，應依原核定之計畫內容使用，並不得作為住宅、工廠或其他非農業使用。但經核准工廠登記之農業設施，不在此限。直轄市或縣（市）主管機關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管，並視實際需要抽查是否依核定計畫內容使用；未依計畫內容使用者，原核定機關得廢止其許可，並通知區域計畫或都市計畫主管機關依相關規定處理。但配合政策休耕、休養、停養者，不在此限。…」、「直轄市或縣（市）主管機關為執行本辦法規定事項，得將權限之一部分委任或委辦所轄鄉（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。」

二、次按彰化縣政府辦理申請農業用地容許作農業設施使用審查作業要點第1點、第3點、第5點、第10點及第15點分別規定：「依據農業用地容許作農業設施使用審查辦法（以下簡稱本辦法）第二十五條（按：即現行申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第35條）規定訂定。」、「申請農業用地容許作農業設施使用，應檢附下列文件三份，向土地所在之鄉（鎮、市）公所提出申請：（一）申請書。（二）經營計畫書。…」、「農作產銷設施其審查程序及核定權限，依下列規定辦理：（一）申請面積未滿六百六十平方公尺者，授權由鄉（鎮、市）公所審查核定。…」、「申請農業用地容許作農業設施使用經授權由鄉（鎮、市）公所審查核定者，鄉（鎮、市）公所審查符合規定者，應依照農業用地容許作農業設施使用審查辦法第七條規定，核發農業用地容許作農業設施使用同意書。」、「農業設施申請人應依核定計畫使用。未依計畫內容使用者，原核定機關得廢止其許可，並副知區域計畫

或都市計畫主管機關依相關規定處理。」

- 三、再按行政程序法第 8 條、第 9 條及第 36 條分別規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」、「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」、「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」
- 四、末按行政院農業委員會 98 年 5 月 7 日農企字第 0980125731 號函釋：「說明：…二、查申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 26 條明定：『依本辦法取得農業用地作農業設施容許使用者，應依原核定之計畫內容使用…未依計畫內容使用者，原核定機關得廢止其許可，並通知區域計畫或都市計畫主管機關依相關規定處理…』另行政程序法第 7 條明定：『行政行為應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、且採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。』。三、準此，經依法申請核准之農業設施，如未依經營計畫內容使用，倘於廢止其許可前，能給予限期改善之空間，使其恢復原核定計畫內容使用，既能達成行政目的，又能符合前開行政行為之原則，並無不妥。」
- 五、按最高行政法院 96 年度判字第 1915 號判決：「臺南縣政府既未依現行核發證明辦法第 16 條之規定，將其權限之一部分委任或委辦所轄鄉（鎮、市）公所辦理，並依法公告，自不生權限移轉之效力。故本件核發農業用地作農業使用證明書事件之權責機關，於上訴人提出申請當時，仍為臺南縣政府而非被上訴人。…」，卷查訴願人所有系爭土地使用分區為「特定農業區」，使用地類別為「農牧用地」，依訴願人 105 年 5 月 17 日申請書所示，其農業設施使用合計面積 417.15 平方公尺，未達 660 平方公尺，按諸前揭申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法及本府辦理申請農業用地容許作農業設施使用審查作業要點規定，有關本案核定申請農業用地容許作農業設施使用及廢止其許可，業由本府委辦於原處分機關，授權原處分機關依職權審查，參照前開最高行政法

院判決意旨，自生權限移轉之效力，即核定申請農業用地容許作農業設施使用及廢止其許可之權責機關係原處分機關，先予敘明。經查原處分機關依本府 106 年 9 月 15 日府農務字第 1060321500 號函附 106 年 8 月 30 日本府現場會勘照片，以訴願人未依原核定計畫內容使用，違反申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 33 條規定廢止其農業用地作農業設施容許使用同意書。

六、惟按行政機關應依職權調查證據，對於當事人有利及不利事項一律注意，為行政程序法第 9 條及第 36 條所明定。查本案原處分機關於 106 年 6 月 26 日偕同本府現場會勘後，以 106 年 7 月 19 日竹鄉農字第 1060006769 號函通知訴願人於 106 年 9 月 20 日前改善，106 年 8 月 4 日原處分機關再至現場會勘後，以尚無發現有作住宅、工廠或其他非農業使用等明顯違規情事函知本府，此有原處分機關 106 年 8 月 4 日竹鄉農字第 1060007400 號函附查核紀錄表附卷可稽。然因本府 106 年 9 月 15 日府農務字第 1060321500 號函知原處分機關係爭土地並未依原核定計畫內容使用，原處分機關即以系爭處分廢止該使用同意書，原處分機關既為核定申請農業用地容許作農業設施使用及廢止其許可之權責機關，應依其職權認定事實，是原處分機關於 106 年 8 月 4 日查認系爭土地容許設施現況為「放置冰箱(部分有使用)事、紙箱，現場尚無發現有做住宅、工廠或其他非農業使用等明顯違規情事」，嗣後又以本府 106 年 9 月 15 日函為廢止該同意書之依據，則原處分機關認定之事實究為何？訴願人是否有得廢止其許可之違規情事？且查原處分機關既限期訴願人於 106 年 9 月 20 日前改善，又於改善期限屆滿當日即發文廢止其許可，參照上開行政程序法規定及行政院農業委員會函釋意旨，原處分機關所為系爭處分是否已依循其所訂之改善期限而未違比例原則及誠實信用原則？容有再釐清確認之必要，原處分機關率以本府 106 年 9 月 15 日函為廢止依據，殊嫌速斷。從而，為求原處分之正確適法，應將原處分撤銷，由原處分機關查明後，另為適法之處分，以資妥適。

七、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條規定，

決定如主文。

|         |      |             |
|---------|------|-------------|
| 訴願審議委員會 | 主任委員 | 陳善報（請假）     |
|         | 委員   | 溫豐文（代行主席職務） |
|         | 委員   | 張奕群         |
|         | 委員   | 呂宗麟         |
|         | 委員   | 林宇光         |
|         | 委員   | 葉玲秀         |
|         | 委員   | 陳坤榮         |
|         | 委員   | 蔡秀男         |
|         | 委員   | 魏平政         |
|         | 委員   | 黃耀南         |
|         | 委員   | 陳麗梅         |

中 華 民 國 1 0 6 年 1 2 月 1 1 日

縣 長 魏 明 谷