

彰化縣政府訴願決定書（案號 106－904）

府法訴字第 1060298648 號

訴 願 人：○○○

訴願人因農業設施容許使用事件，不服本縣員林市公所（下稱原處分機關）106 年 7 月 19 日員市農字第 1060024309 號函所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣訴願人前向原處分機關申請核發坐落員林市○○○段 669 地號土地（下稱系爭土地）農業用地作農業設施容許使用證明，其經營計畫書內容敘明系爭土地種植番石榴，為放置農業資材所需，申請農業資材室，經原處分機關審查符合「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」規定，核發 104 年 6 月 22 日員鎮農字第 1040021881 號農業用地作農業設施容許使用同意書在案；嗣經本府 106 年 6 月 20 日府農務字第 1060210805 號函轉送民眾舉發書，舉發訴願人於系爭土地傾倒鋁料、碎玻璃片等廢棄物，後鋪設水泥掩蓋，並增建違規之大面積建物，嚴重破壞農業地作農業經營使用等，經原處分機關於 106 年 6 月 23 日派員實地勘查，發現原核定農業資材室變更為販賣玉米作營業使用，農地均鋪設水泥、增建違規建物，並出租供作第三人開設五金類賣場營業使用，確已無農地經營管理使用之事實；嗣原處分機關以 106 年 6 月 26 日員市農字第 1060021476 號函請訴願人於文到 21 日內恢復系爭土地農業使用，然訴願人未於期限內恢復農業使用，原處分機關即以 106 年 7 月 19 日員市農字第 1060024309 號函廢止農業用地作農業設施容許使用同意書，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) 按違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限，行政罰法第 4 條定有明文，此為處罰法定原則，即法律保留原則。復按行政行為應受法律及一般法律原則拘束，行政程序法第 4 條定有明文。另行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利情形一律注意，行政程序法第 9 條定有明文。另行政程序法第 7 條亦明定行政行為應符合比例原則。
- (二) 查原處分機關處分依據為「農業用地農業設施容許使用審查辦法第 33 條」規定，稽其性質為法規命令，非屬法律，乃有違處罰法定原則，且於法無據廢止同意書，核屬違法行政處分；另訴願人作農業使用部分，亦未詳加調查證據，未盡調查證據之能事，為此提起訴願，以維護訴願人權益。

二、答辯意旨略謂：

- (一) 系爭土地於申請農業用地作農業設施容許使用時，經審查符合申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定，本所核發農業設施容許使用同意書-農業資材室。惟系爭土地經民眾檢舉以合法掩護非法方式，擅自大規模增加擴建鋼架鐵皮屋建築物，並僱用挖土機開挖，將鋁料、碎玻璃片等廢棄物任意傾倒填入開挖坑洞填平，並以鋪設水泥覆蓋，大面積之水泥鋪面已嚴重破壞特定農業區之農地原始樣貌。經本所 106 年 6 月 23 日實地派員勘查，系爭土地近全面鋪設水泥地面、擅自擴大興建違規之建築物，並供他人作營業銷售五金類賣場使用，違規情節重大、無視特定農業區必須加以特別保護區劃分之用意。
- (二) 系爭土地明顯不符原核定之農業經營計畫內容與用途：
 1. 訴願人原經營計畫書敘明土地種植番石榴，惟實地勘察，番石榴種植已全然不復見，取而代之為水泥鋪面及大面積擴建未申請執照之建築物，並作營業使用。

2. 為放置農業資材，始有農業資材室存在之必要性，惟系爭土地大規模水泥鋪面，嚴重破壞農地之原始樣貌，全面妨礙農地農作。
3. 農業資材室限供存放肥料、農藥、種子、農具、器皿、農產品使用，惟實地會勘時作營業使用，販賣水煮玉米。
4. 系爭農業土地，未作農業使用，增建違規建築物、RC 鋪面、RC 通路，出租他人作五金類賣場、水煮玉米作營業使用。

(三) 訴願人原農業用地作農業設施容許使用申請書，檢附土地作農業設施使用承諾書，訴願人明確承諾：「立書人何素貞所有坐落員林市○○○段 669 地號，面積 2,185.74 平方公尺，擬申請作為農作產銷設施使用，將遵守農業用地作農業設施容許使用相關法令，如未依照原核准內容使用或任意改變土地用途時，經查報本人願意接受廢止其許可同意書處分，且恢復農地原來使用，並願意放棄法律抗辯權，自行承擔一切責任及後果，恐口說無憑，特立此書。」系爭土地經民眾檢舉，本所實地勘查，大規模水泥鋪面、擴建未申請執照之建築物，且作為五金類營業使用，原合法農業資材室亦違反使用用途，販賣水煮玉米，系爭土地全部無農地耕作之事實，經本所發函通知恢復農業使用，然訴願人於期限內無恢復農業使用，訴願人之行為明顯違反訴願人自身承諾農地確作農業之使用，後訴願人亦無恢復農地經營之意願，嚴重踐踏法令於不顧。

(四) 依據申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 33 條規定「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，並不得作為住宅、工廠或其他非農業使用。…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。…前項農業設施已依法領有建築執照者，原核定機關於廢止許可時，應一併通知建築主管機關處理。…」，訴願人經民眾檢舉農地已變更為非農業經營使用，並嚴重破壞農地原始樣貌，經本所實地勘查，農地確已均非作農業使用，未依原核定之農業經營計畫內容與用途，本所依法廢止其農業用地作農業設施容許使用同意書許可。

理由

一、按「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。…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。」農業發展條例第8條之1第2項本文、第3項定有明文；另按「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。前項農業設施已依法領有建築執照者，原核定機關於廢止許可時，應一併通知建築主管機關處理。第二項農業設施含綠能設施者，原核定機關於廢止許可時，應一併通知能源主管機關處理。」申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第1條、第33條定有明文。

二、次按「法律得定名為法、律、條例或通則。」、「各機

關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。」中央法規標準法第 2 條、第 3 條定有明文；另按「…關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制，而憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則於符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。」司法院釋字第 443 號解釋理由書意旨可資參照。

三、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」，前經原處分機關核發 104 年 6 月 22 日員鎮農字第 1040021881 號農業用地作農業設施容許使用同意書在案，設施種類為「農作產銷設施」，設施名稱為「農業資材室」，設施用途為「農作產銷」，嗣因民眾舉發訴願人於系爭土地傾倒鋁料、碎玻璃片等廢棄物，後鋪設水泥掩蓋，並增建大面積建物，嚴重破壞農地，未作農業使用等，經原處分機關於 106 年 6 月 23 日派員實地勘查，發現系爭土地鋪設水泥、增建違規建物、出租供作第三人開設五金類賣場營業使用，原處分機關 106 年 6 月 28 日員市民字第 1060021389 號函附土地違規使用案件處理查報表並載明系爭土地使用現況為「建物、

RC 鋪面、碎石空地、RC 通路，出租他人作五金類、水煮玉米賣場使用。」有 106 年 6 月 23 日現場勘查照片附卷可稽，據此，原處分機關審認訴願人未依原核定計畫內容作農業使用，遂依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 33 條規定，以 106 年 7 月 19 日員市農字第 1060024309 號函廢止農業用地作農業設施容許使用同意書，於法有據，應予維持。

四、至訴願人主張上開辦法並非法律，原處分機關違反處罰法定原則等語，參照前揭司法院釋字第 443 號解釋理由書可知，於剝奪人民生命或限制人民身體自由之事項，須以制定法律之方式為之，如涉及人民其他自由權利之限制者，則得以法律授權主管機關發布命令為補充規定，據此，農業用地作農業設施容許使用同意書之廢止並無涉人民生命或身體自由之剝奪或限制，農業發展條例第 8 條之 1 第 3 項即明文規定有關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，授權由中央主管機關會商有關機關訂定辦法，此與法律保留原則尚無違背，原處分機關據以廢止許可，自無違誤，訴願人之主張並非可採，併此敘明。

五、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項規定，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	常照倫
	委員	李玲瑩

委員 葉玲秀

委員 魏平政

委員 黃耀南

中 華 民 國 1 0 6 年 1 0 月 6 日

縣 長 魏 明 谷

本件訴願人如不服決定，得於訴願決定書送達之次日起 2 個月
內向臺中高等行政法院提起行政訴訟。

（臺中高等行政法院地址：臺中市南區五權南路 99 號）