

# 彰化縣政府訴願決定書（案號 108－503）

府法訴字第 1080158834 號

訴 願 人：○○○

代 表 人：○○○

訴願代理人：○○○

訴願人因廢止農業設施容許使用事件，不服本縣芳苑鄉公所（下稱原處分機關）108 年 4 月 15 日芳鄉農字第 1080005530 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

緣訴願人於本縣○○鄉○○○段○○○地號土地之一般農業區農牧用地領有原處分機關 106 年 8 月 22 日芳鄉農字第 1060011915 號核發「農業用地作農業設施容許使用同意書」與 107 年 12 月 19 日芳鄉農字第 1070019173 號同意變更容許同意函。嗣後，原處分機關查得訴願人於其所核定面積 99 平方公尺外有增建之建築物，遂認定違反申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 32 條及第 33 條等規定，乃以 108 年 4 月 15 日芳鄉農字第 1080005530 號函廢止前揭「農業用地作農業設施容許使用同意書」及同意變更容許同意函，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）訴願人先前已經依法取得 106 年 8 月 22 日芳鄉農字第 1060011915 號核發之「農業用地作農業設施容許使用同意書」及 107 年 12 月 19 日芳鄉農字第 1070019173 號同意變更容許同意函，因現今取

得可使用面積略有不足，乃在系爭農業設施之 2 樓進行增建以為展示空間，然此係因訴願人所從事農業生產、製造及銷售之相關農業事務，訴願人才會於系爭農業設施之 2 樓以簡易隔間作成短暫展示及休閒使用區域，性質等同農業設施審查辦法第 13 條第 3 款農業產銷加工設施中農糧產品加工室之管理區或加工作業區之附屬設施所需空間。

- (二) 依行政程序法第 36 條規定及第 7 條規定，縱然原處分機關認為訴願人之增建行為略有不當，亦得請求訴願人拆除上開尚未增建完成之設施即可，尚無必然廢止訴願人已經取得且尚未營運之農業用地作農業設施容許使用同意書，上開處分將導致訴願人現前剛興建完成之建築物面臨非法建築物，將導致全面拆除之重大不利益，絕非政府鼓勵農業發展或社區產銷合作之本質目的。
- (三) 又依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 32 條規定及上述行政程序法第 7 條等規定，原處分機關對於本類型案件原本即有裁量權限，當得審酌訴願人應受責難程度、違規行為所生影響及有無獲取重大利益，以及原告之行為目的等因素，原處分機關漏未審查逕行廢止上開同意書等行為明顯有違法之處，為此請求撤銷原處分等語。

## 二、答辯意旨略謂：

- (一) 經查系爭農業設施領有本所 106 年 8 月 22 日核發芳鄉農字第 1060011915 號「農業用地作農業設施容許使用同意書」及 107 年 12 月 19 日芳鄉農字第 1070019173 號容許使用變更同意函，核定內容為農產運銷加工設施，面積 99 平方公尺(高度 3.8

公尺，1層樓，鋼筋混泥土）及圍牆長 37.85 公尺（高度 1 公尺，磚造），訴願人主張因農業設施使用面積不足乃在 2 樓進行增建以為展示空間，依規定系爭農業設施使用面積不足需先依法申請，又其核定之高度為 3.8 公尺、一層樓，現況卻已增擴建至第 2 層，與一般集貨運銷處理室迥然不同，顯不符審查基準。又行政院農業委員會 102 年 4 月 23 日農企字第 1020208682 號函已明確定義「農產運銷加工設施」之空間使用性質，訴願人稱系爭農業設施 2 樓以簡易隔間做成短暫展示及休閒使用區域，顯然不符「農產運銷加工設施」之定義，且變更為供公眾使用，而非加工使用，違法事實已顯然。

- (二) 本案係因交通部公路總局西部濱海公路北區臨時工程處以 108 年 2 月 19 日濱北用字第 1080005926 號函知本所系爭農業設施有增擴建之行為，本所建管單位曾以 108 年 3 月 8 日芳鄉建字第 1080002824B 及 108 年 4 月 8 日芳鄉建字第 1080005224 號函知訴願人系爭農業設施未經申請建築許可，擅自建造房屋，構成違章建築，已違反建築法第 25 條，勒令停工在案，訴願人並無積極改善行為，且本所於核發系爭農業設施容許使用同意書中已註明「請依原核定計畫內容使用。未依計畫內容使用者，原核定機關得廢止許可，並依法處理」，且經訴願人切結在案。訴願人明知應依核定計畫內容使用，而未依核定計畫內容使用，經本所建管單位通知兩次仍無積極改善作為，更甚者其違建之高度及面積仍繼續增加中，已違申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 33 條規定，且違規事實明確，本所依同法於 108 年 4 月 15 日以

芳鄉農字第 1080005530 號函廢止原核准農產運銷加工設施及圍牆之容許同意書，並無不妥。

(三) 經查本案訴願人業於 108 年 1 月 9 日取得芳鄉建字第 1080000078 號使用執照在案，怎奈訴願人於取得使用執照後，未經許可仍持續增擴建，且經本所二次勒令停工未果，其違規事實明確，本所依法廢止 106 年 8 月 22 日核發芳鄉農字第 1060011915 號「農業用地作農業設施容許使用同意書」及 107 年 12 月 19 日芳鄉農字第 1070019173 號同意變更容許同意函並無不妥，仍應維持原處分不變等語。

#### 理 由

- 一、按農業發展條例第 8 條之 1 第 2 項前段及第 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。…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。」
- 二、次按農業發展條例授權之申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法(下稱農業設施審查辦法)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 32 條 1 項、2 項規定：「依本辦法取得同意容許使用之農業設施，依法得免申請建築執照者，除第三項另有規定外，應於一年內完成興建使用，且報請原核定機關進行完工檢查。前項農業設施屆期未興建或未報請完工檢查，或經檢查不合格，原核定機關得廢止其許可。」、第 33 條第 1 項及第 2 項：「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。」法有明文。

- 三、「農作產銷設施分為下列各類：……三、農產運銷加工設施：指供放置集貨、包裝、儲存、冷凍（藏）、加工及批發市場等設備及作業場所之設施。」、「第一項第一款至第四款設施，得依實際需求，配置車輛運（迴）轉空間、附屬設施所需空間及衛生設備。但車輛運（迴）轉空間，不列計於興建面積。」農業設施審查辦法第 13 條第 1 項第 3 款、第 3 項分別定有明文。
- 四、再按行政程序法第 7 條規定：「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少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失衡。」、行政程序法第 10 條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」
- 五、復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（註：經修正後為現第 33 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。」

- 六、末按臺中高等行政法院 100 年訴字第 186 號判決：「……依上開第 26 條(註：現第 33 條)規定，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，若有違反，原核定機關得廢止其許可，其法律效果僅有廢止其許可一項，原核定機關並無其他同樣能達成目的之方法可供選擇。而本件原告增建之樓地板面積逾原核准面積將近 5 千平方公尺，縱依原告所認定之 5,848.48 平方公尺計算，其面積亦逾原核准面積將近 3 千平方公尺，且樓層從原核准之 1 層變更為 2 層，更將人員管制室供作住宅使用，其未依計畫內容使用之情節堪稱重大；另本案核准農業用地作農業設施容許使用之公函內，亦明確敘明『請確實依容許使用核准項目用途使用，若有不符合核准用途使用者，本核准容許使用及失其許可效力』及『本容許使用經核准一年後，如未依核准條件使用者，應即撤銷原容許使用』等語……已告知原告該違反之法律效果。被告以原處分廢止原農業用地作農業設施使用許可，既未逾越法定裁量範圍，且無與法律授權目的相違或出於不相關動機之裁量濫用，亦無消極不行使裁量權之裁量怠惰等情事，自難謂為不法。是以，原告主張『縱使系爭農業設施應認定作為住宅或其他非農業使用，被告既有多種同樣能達成目的之方法，即應選擇對人民權益損害最少者，如命原告限期改善及拆除 2 樓增建部分等方法，始無違行政程序法第 7 條規定之比例原

則（侵害最小原則），被告捨此不為，竟逕行廢止原告系爭農業用地作農業設施使用之容許，顯屬過當。」云云，亦非可採。……本件被告係以原告未依原核定之經營計畫書內容使用系爭農地，違反『申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法』第26條第2項（註：現第33條第2項）規定，而廢止其原取得之農業用地作農業設施使用許可資格，至於該未依原核定之經營計畫書內容使用系爭農地過程中，原告是否涉及違章建築而有違反建築法規之情事，要屬另一問題，兩者不能相提並論，並相互據以免責。」

七、卷查訴願人主張其2樓之增建性質等同農業設施審查辦法第13條第1項第3款之加工室管理區或附屬設施所需空間。惟按訴願人自稱此係作成短暫展示及休閒使用區域，此並非協助放置集貨、包裝、儲存、冷凍（藏）、加工及批發市場等設備及作業場所之設施等農業加工設施所需要之附屬空間，故訴願人此部分之主張顯非可採，應為「未依計畫內容使用」之情形。

八、按行政裁量係指行政機關於法定要件該當時，得依個別具體情況，使特定之法律效果發生之謂，其又可分為「決定裁量」與「選擇裁量」。前者係指行政機關「是否」採取一定措施，使某法律效果發生；後者則具體選擇採取數措施中之一種或數種措施，使特定之法律效果發生。惟行政機關雖有一定程度的自由空間判斷而為決定，但並非毫無限制，若有未衡酌個案情節、衡酌事項未合乎授權意旨、違反授權目的、違反比例原則、誠信原則等裁量濫用或怠惰之情，其決定仍屬不法，而構成「違法裁量」。

九、查本案訴願人未按計畫內容使用，而依農業設施審查辦法第32條、第33條規定「得」廢止其許可，屬決定裁量，亦即行政機關於符合構成要件下，僅得決定「要或

不要」廢止此許可，並無其他法律效果可選擇，但其仍應受比例原則檢驗。於適當性部分，農業設施審查辦法之目的係為了管理農地與其設施之利用，而廢止未依計畫內容使用之許可，為一有效達成目的之手段；於必要性部分，直接廢止是否是一侵害最小之手段，由上開行政院農業委員會 98 年 5 月 7 日農企字第 0980125731 號函釋說明，若能給予限期改善之空間，使其恢復原核定計畫內容使用，為一更小之侵害手段，查本件原處分機關二度函請訴願人停工，已經賦予其改善之期間，但訴願人置之不理而仍繼續興建，原處分機關已無其他同樣達成目的之方法可選擇，而僅能選擇廢止許可，故廢止其許可符合必要性原則(臺中高等行政法院 100 年訴字第 186 號判決意旨參照)，又廢止所造成之損害與欲達成之目的並非顯失均衡，符合狹義比例性。故原處分機關之裁量符合比例原則，並未逾越法定裁量範圍，自難謂為不法，原處分於法有據，應予維持。

十、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	洪榮章（請假）
	委員	溫豐文（代行主席職務）
	委員	蕭文生
	委員	張奕群
	委員	呂宗麟
	委員	林宇光
	委員	常照倫

委員 葉玲秀

委員 陳坤榮

委員 廖蕙玟

委員 楊瑞美

委員 黃耀南

委員 陳麗梅

中 華 民 國 1 0 8 年 8 月 6 日

縣 長 王 惠 美

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)