

1 彰化縣政府訴願決定書（案號 112-202）

2 府行訴字第 1110437240 號

3 訴 願 人 ○○○○

4 住○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

5 訴願代理人 ○○○○

6 住○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

7
8 訴願人因違反都市計畫法事件，不服本縣溪湖鎮公所(下稱原處
9 分機關)111 年 9 月 19 日彰溪瑞建字第○○○號函附裁處書所為
10 之處分(下稱原處分)，提起訴願，本府依法決定如下：

11 主 文

12 訴願駁回。

13 事 實

14 緣訴願人於本縣溪湖鎮田中段○○○、○○○地號土地(下稱系
15 爭土地)使用營建剩餘土石方鋪設碎石級配農路，經其他民眾向
16 本縣環境保護局陳情，嗣層轉本府審認系爭土地坐落於溪湖都市
17 計畫區內，本府爰以 111 年 6 月 29 日府建新字第○○○號函請原
18 處分機關依都市計畫法等相關規定查處。案經原處分機關於 111
19 年 7 月 15 日派員勘查系爭土地，認確實存有與農業經營無關之營
20 建剩餘土石方，後以 111 年 7 月 27 日彰溪瑞建字第○○○號函通
21 知土地所有權人○○○等人陳述意見，經訴願人於 111 年 8 月 3
22 日提送陳述書表示其為行為人，係得到地主○○○等人口頭准許
23 於該土地上進行農業耕種，此乃訴願人為農業生產行為所鋪設之
24 運輸道路，與地主無涉等語。原處分機關於函請本府及本縣環境
25 保護局協助認定並依職權審認後，仍認系爭土地確實不符合農業
26 使用規範，違反都市計畫法第 33 條及同法臺灣省施行細則第 29
27 條規定，爰依都市計畫法第 79 條第 1 項規定作成原處分，處訴願
28 人新臺幣 6 萬元罰鍰，並勒令回復原狀。訴願人不服，遂提起本

1 件訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府。又本府依訴願法第 63 條
2 第 2 項規定，依職權通知訴願代理人及原處分機關於 112 年 2 月
3 2 日到府陳述意見及列席說明，茲摘敘訴、辯意旨如次：

4 一、訴願及補充訴願意旨略謂：

5 (一)系爭農地尚未填鋪級配的部分道路逢雨泥濘難行，並提
6 出照片以證該農路若未填鋪級配，逢雨採收蔬菜時路面
7 軟爛並有多處水窪，不但運輸交通工具難以行走，訴願
8 人一家人亦時常容易跌滑造成受傷。

9 (二)系爭道路為農業經營不可分離之農路且依法得免申請容
10 許使用：

11 訴願人於系爭土地上已耕作近十一年，○○○里長及附
12 近農民朋友均可作證，期間勤勤懇懇，並當選民國○○
13 ○年度○○○農會之模範農民；鋪設系爭農路實因訴願
14 人已七十餘歲，復於民國 109 年 7 月 13 日發生車禍(亦
15 有與對方至溪湖公所調解的紀錄在案)以致腿腳無力行
16 動不便，方才向溪湖鎮○○○購買級配碎磚瓦及混凝土
17 塊鋪設了系爭農路以利將農作物運輸出來，系爭道路實
18 屬行政院農委會農企字第 1000174181 號中所指示：「屬
19 臨時性且農業經營不可分離之無固定基礎路面，以利農
20 產運輸通行使用，故除縣(市)政府另有規定外，依法得
21 免申請容許使用。」

22 (三)系爭道路鋪設之材質為有用資源，並非廢棄物：

23 依營建廢棄物處理方案第一條規定：「營建廢棄物
24 指……營建廢棄土包括建築工程、公共工程及建築物拆
25 除工程施工所剩餘土石方、磚瓦、混凝土塊，為有用資
26 源，非屬廢棄物。」故系爭道路所鋪設之級配碎磚瓦及
27 混凝土塊實屬有用資源，並非廢棄物；且該鋪設材料亦
28 未致汙染環境，依廢棄物清理法第 46 條第 1 項第 2 款

1 規定再利用廢棄物若未致環境汙染亦不得開罰。是故系
2 爭道路之材質既非廢棄物，亦無汙染環境，做為鋪設農
3 路之材料並無不法。

4 (四)並無法規禁止以建築物拆除工程施工所剩餘土石方、磚
5 瓦、混凝土塊作為鋪設農用道路之材料：

6 原處分函所依據之彰化縣政府 111 年 9 月 8 日府農務字
7 第○○○號函第四點稱：「貴轄田中段○○○、○○○
8 地號土地……，該 2 筆土地現況為均有鋪設碎磚塊、碎
9 石、水泥碎塊等使用，如此即不符合農業使用。」該判
10 定並無說明依據法源為何，訴願代理人亦曾致電詢問承
11 辦人所依循之規定或法源，承辦人員僅表示只要是碎石
12 就不符合農用……，卻說不出其所依據之規定或法源；
13 依據農業發展條例第 8 條之 1 第 1 項規定：「農業用地
14 上申請以竹木、稻草、塑膠材料、角鋼、鐵絲網或其他
15 材料搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關之設施，
16 免申請建築執照。」及農路設計規範第 22 條規定：「農
17 路路面需處理者，以鋪設水泥混凝土路面為原則，另因
18 應個案環境條件或行車安全前提下，得使用其他鋪面材
19 料。」且如前項所述系爭之碎磚塊、碎石、水泥碎塊為
20 有用資源，非廢棄物，綜合上述二法均未見有任何規定
21 載明不得以碎石作為鋪設臨時性農業運輸道路之材質，
22 故縣府此函有裁量濫用之嫌，實難甘服。

23 (五)答辯書中駁回訴願理由主要係其第二點所稱：「有關訴
24 願人所訴……以上爭點在於訴願人以營建剩餘土石方符
25 合農委會解釋函農企字第 1000174181 號所述之『碎石
26 路面』或『級配農路』故免申請容許使用，惟該函示最
27 後所述『本案仍請貴府……』爰此，鋪設材質及使用情
28 形仍由彰化縣政府依個案認定，本所依彰化縣政府 111

1 年9月8日……本所規定裁罰並無不妥。」云云……此
2 答辯理由實屬誤解訴願理由並扭曲了農委會該解釋函，
3 說明如下：

- 4 1. 訴願人所提此點理由主要著重於系爭道路之材質並非
5 違法材料以及確為農用無誤，並非著重於是否為免申
6 請容許使用，訴願人提出農委會該解釋函佐證之主要
7 目的係陳述農委會早已認定「碎石」及「級配」為可
8 鋪設農路可接受之材質，並非彰化縣政府發函府農務
9 字第○○○號文所稱「鋪設碎磚塊、碎石、水泥碎塊
10 即不符合農用……，」，縣府此函之認定與農委會該解
11 釋函有所衝突，應以上級單位指示為準則；另依前份
12 訴願書所陳之相關法令指出「拆除工程施工所剩餘土
13 石方、磚瓦、混凝土塊，為有用資源，非屬廢棄物。」、
14 「農路路面需處理者，以鋪設水泥混凝土路面為原則，
15 另因應個案環境條件或行車安全前提下，得使用其他
16 鋪面材料。」等等法證系爭道路之材料為合法材質則
17 不再贅述。
- 18 2. 原處分機關所答辯之「鋪設材質及使用情形仍由彰化
19 縣政府依個案認定……」實為扭曲農委會該解釋函之
20 原文，原文係為該函說明第三點最後所述：「至於貴府
21 來函所詢之……，除貴府另有規定外，依法得免申請
22 容許使用。爰本案仍請貴府視個案農路鋪設材質及使
23 用情形，本職權予以核處。」此處係指農委會指示各
24 縣府可視個案情形予以核處「是否免申請容許使用」，
25 非答辯書所稱「縣府可認定其鋪設材質及使用情形是
26 否為農用」；鋪設材質及使用情形應按照相關法規認定，
27 並非縣府逕自罔顧事實即可認定，此處顯示原處分機
28 關答辯之辭窮，實不可採信。

1 二、答辯意旨略謂：

2 (一)按都市計畫法第 33 條規定：「都市計畫地區，得視地理
3 形勢，使用現況或軍事安全上之需要，保留農業地區或
4 設置保護區，並限制其建築使用。」又都市計畫法臺灣
5 省施行細則第 29 條規定：「農業區為保持農業生產而劃
6 定，除保持農業生產外，僅得申請興建農舍、農業產銷
7 必要設施或休閒農業設施……」又都市計畫法第 79 條
8 第 1 項規定：「都市計畫範圍內土地或建築物之使用，
9 或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法或內政部、
10 直轄市、縣(市)政府依本法所發布之命令者，當地地方
11 政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權
12 人、使用人或管理人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰
13 鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、
14 改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供
15 水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，
16 其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負
17 擔。」

18 (二)有關訴願人所述：「1、系爭地號為農業經營不可分離之
19 農路且依法得免申請容許使用 2、鋪設之材質為有用資
20 源而非廢棄物 3、並無法規禁止以建築物拆除之剩餘土
21 石方、磚瓦、混凝土塊作為鋪設農用道路之材料」。以
22 上爭點在於訴願人以營建剩餘土石方符合農委會解釋函
23 所述之「碎石路面」或「級配農路」故免申請容許使用，
24 惟該函示最後所述「本案仍請貴府視個案農路鋪設材質
25 及其使用情形，本職權予以核處。」爰此，鋪設材質及
26 使用情形仍由彰化縣政府依個案認定，本所依彰化縣政
27 府 111 年 9 月 8 日府農務字第○○○號函認定現場情況
28 確實不符合農業使用規範，涉違反都市計畫法第 33 條

1 及同法臺灣省施行細則第 29 條規定，乃依都市計畫法
2 第 79 條第 1 項規定，處訴願人新臺幣 6 萬元罰鍰，並
3 勒令回復原狀，原處分機關依規定裁罰並無不妥。

4 理 由

5 一、按都市計畫法第 33 條規定：「都市計畫地區，得視
6 地理形勢，使用現況或軍事安全上之需要，保留農
7 業地區或設置保護區，並限制其建築使用。」第 79
8 條第 1 項規定：「都市計畫範圍內土地或建築物之使
9 用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法
10 或內政部、直轄市、縣（市）政府依本法所發布之
11 命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處
12 其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣
13 六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、
14 停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或
15 恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封
16 閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用
17 由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。」
18 都市計畫法臺灣省施行細則第 29 條第 1 項規定：「農
19 業區為保持農業生產而劃定，除保持農業生產外，
20 僅得申請興建農舍、農業產銷必要設施、休閒農業
21 設施、自然保育設施、綠能設施及農村再生相關公
22 共設施。但第 29 條之 1、第 29 條之 2 及第 30 條所
23 規定者，不在此限。」

24 二、次按農業發展條例第 3 條第 10 款第 1 目規定：「本
25 條例用辭定義如下：十、農業用地：指非都市土地
26 或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使
27 用之土地：（一）供農作、森林、養殖、畜牧及保育
28 使用者。……」第 8 條之 1 第 1 項至第 3 項規定：

1 「(第1項)農業用地上申請以竹木、稻草、塑膠材料、
2 角鋼、鐵絲網或其他材料搭建無固定基礎之臨時性
3 與農業生產有關之設施，免申請建築執照。直轄市、
4 縣(市)政府得斟酌地方農業經營需要，訂定農業
5 用地上搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關設
6 施之審查規範。(第2項)農業用地上興建有固定基礎
7 之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依
8 法申請建築執照。但農業設施面積在四十五平方公
9 尺以下，且屬一層樓之建築者，免申請建築執照。
10 本條例中華民國九十二年一月十三日修正施行前，
11 已興建有固定基礎之農業設施，面積在二百五十平
12 方公尺以下而無安全顧慮者，得免申請建築執照。
13 (第3項)前項農業設施容許使用與興建之種類、興建
14 面積與高度、申請程序及其他應遵行事項之辦法，
15 由中央主管機關會商有關機關定之。」申請農業用
16 地作農業設施容許使用審查辦法第2條第1項第2款
17 規定：「本辦法所稱農業用地之範圍如下：二、依都
18 市計畫法劃定為農業區、保護區內之土地。」第3條
19 規定：「本辦法所稱農業設施之種類如下：一、農作
20 產銷設施。二、林業設施。三、自然保育設施。四、
21 水產養殖設施。五、畜牧設施。六、休閒農業設施。
22 七、綠能設施。」第13條規定略以：「(第1項)農
23 作產銷設施分為下列各類：……六、其他農作產銷
24 設施：指供與農業經營使用有關之設施。(第2項)
25 前項各類設施之許可使用細目，應符合附表一相關
26 規定。」附表一規定：「其他農作產銷設施：一、農
27 路……」

28 三、復按農業發展條例施行細則第2條第4款規定：「本

1 條例第三條第十款所稱依法供該款第一目至第三目
2 使用之農業用地，其法律依據及範圍如下：。四、
3 依都市計畫法劃定為農業區、保護區內之土地。」
4 第2條之1規定：「(第1項)前條農業用地為從事農
5 業使用而有填土需要者，其填土土質應為適合種植
6 農作物之土壤，不得為砂、石、磚、瓦、混凝土塊、
7 營建剩餘土石方、廢棄物或其他不適合種植農作物
8 之物質。(第2項)違反前項規定者，應依本條例第
9 六十九條規定處理。」其立法理由略以：「……農業
10 用地應作農業使用，故農業用地填土行為，亦應為
11 作農業使用之目的。行政院農業委員會歷年函釋農
12 業用地填土土質應為適合種植農作物之土壤，不得
13 為砂、石、磚、瓦、混凝土塊、營建剩餘土石方、
14 廢棄物，或其他有害物質，以確保農業生產環境，
15 並避免地下水或土壤污染，防止有阻斷農業灌溉排
16 水、土壤逸散鄰地等以鄰為壑之情事。……又農業
17 用地倘有回填砂、石、磚、瓦、混凝土塊、營建剩
18 餘土石方、廢棄物等物質，即屬違反土地使用管制
19 規定案件，應依區域計畫法或都市計畫法規定裁
20 處……」

21 四、再按行政院農業委員會100年11月22日農企字第
22 1000174181號函釋意旨略以：「依據農業發展條例第
23 8條之1第1項規定：『農業用地上申請以竹木、稻
24 草、塑膠材料、角鋼、鐵絲網或其他材料搭建無固
25 定基礎之臨時性與農業生產有關之設施，免申請建
26 築執照。直轄市、縣(市)政府得斟酌地方農業經營
27 需要，訂定農業用地上搭建無固定基礎之臨時性與
28 農業生產有關設施之審查規範。』而同條文第2項規

1 定：『農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先
2 申請農業設施之容許使用...』。另依『申請農業用
3 地作農業設施容許使用審查辦法』第4條規定『依本
4 條例第8條之1第1項規定搭建無固定基礎之臨時性
5 與農業生產有關之設施，除直轄市或縣（市）主管
6 機關另有規定者外，得免申請容許使用。』三、綜
7 上，農業用地上設置有固定基礎之農路，應依『申
8 請農業用地作農業設施容許使用審查辦法』之規定
9 申請容許使用，始符法制。至於貴府來函所詢之
10 『碎土石路面』或『級配農路』，如屬臨時性且為農
11 業經營不可分離之無固定基礎路面，以利農產運輸
12 通行使用，除貴府另有規定者外，依法得免申請容
13 許使用。爰本案仍請貴府視個案農路鋪設材質及其
14 使用情形，本職權予以核處。」102年6月13日農
15 企字第1020218024號函釋意旨略以：「依據農業發展
16 條例第8條之1第1項規定：『農業用地上申請以竹
17 木、稻草、塑膠材料、角鋼、鐵絲網或其他材料搭
18 建無固定基礎之臨時性與農業生產有關之設施，免
19 申請建築執照。直轄市、縣（市）政府得斟酌地方農
20 業經營需要，訂定農業用地上搭建無固定基礎之臨
21 時性與農業生產有關設施之審查規範。』而同條文
22 第2項規定：『農業用地上興建有固定基礎之農業設
23 施，應先申請農業設施之容許使用……』。另依『申
24 請農業用地作農業設施容許使用審查辦法』（以下簡
25 稱容許辦法）第4條規定『依本條例第8條之1第1
26 項規定搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關之
27 設施，除直轄市或縣（市）主管機關另有規定者外，
28 得免申請容許使用。』是以，本案倘經貴府審認該

1 農路之農業用地係以『土方夯實』，僅為土方填補，
2 無碎石級配及水泥鋪面，確屬無固定基礎之臨時性
3 與農業生產經營相關者，則除貴府另有規定者外，
4 依法得免申請容許使用。」

5 五、依上開規定，都市計畫範圍內之農業用地限制用途
6 僅能作農業使用，如農業用地上興建有固定基礎之
7 農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法
8 申請建築執照。經查，本件訴願人所述填鋪級配的
9 道路屬農作產銷設施中之農路，依申請農業用地作
10 農業設施容許使用審查辦法第 3 條、第 13 條及附表
11 一規定，係農業設施之範疇。是以本件之爭點為系
12 爭農路得否免申請農業設施容許使用？以及應申請
13 而未申請容許使用，是否即為違反都市計畫法所課
14 予分區使用之義務，而應依都市計畫法第 79 條規定
15 予以裁罰？

16 六、依農業發展條例第 8 條之 1 第 1 項、第 2 項規定及
17 上開行政院農業委員會 102 年 6 月 13 日農企字第
18 1020218024 號函釋意旨，農業設施得免申請容許使
19 用之要件有三，包括「無固定基礎」、「臨時性」及
20 「與農業生產有關」。經查，系爭土地上所存碎石級
21 配，參照訴願人提供之碎石級配鋪設前後對照圖，
22 可見該碎石僅係直接鋪設在裸露之表土上，下方並
23 無混凝土、鋼筋等足以保護道路不受沖刷而損壞之
24 基座設施，應認為符合「無固定基礎」之要件，且
25 依訴願人主張：「系爭農地尚未填鋪級配的部分道路
26 逢雨泥濘難行，以證該農路若未填鋪級配，逢雨採
27 收蔬菜時路面軟爛並有多處水窪……」及所提供之
28 現場圖所示，似可認系爭農路係用於農作物之採收

1 而與農業經營使用有關。惟本件系爭農路既係為了
2 避免逢雨泥濘難行而鋪設級配，該避免「逢雨泥濘
3 難行」之需求應非暫時之需求，則該農路有長期存
4 在之必要，且依訴願人之主張，該農路亦係為了未
5 來農作物採收之需求而鋪設，應認不符合「臨時性」
6 之要件，而與一般常態性存在之農路無異。又都市
7 計畫法第 33 條及同法臺灣省施行細則第 29 條規定，
8 課予農業區僅能作保持農業生產之用途，且使用相
9 關設施應申請之義務，則不符合免申請容許使用之
10 要件而未申請容許使用，即違反行政法上之義務。

11 七、又依 110 年 11 月 23 日增訂之農業發展條例施行細
12 則第 2 條之 1 規定，農業用地為從事農業使用而有填
13 土需要者，其填土土質應為適合種植農作物之土壤，
14 不得為砂、石、磚、瓦、混凝土塊、營建剩餘土石
15 方、廢棄物或其他不適合種植農作物之物質；違反
16 者，應依農業發展條例第 69 條規定處理，亦即依區
17 域計畫法或都市計畫法規定予以裁罰。經查，觀諸
18 本件原處分機關所拍攝之照片，訴願人鋪設之農路
19 含有砂、石、磚、瓦及混凝土塊等，應屬營建剩餘
20 土石方。而依上開規定可知，農業用地填土之土質
21 不得為砂、石、磚、瓦、混凝土塊或營建剩餘土石
22 方，本件訴願人雖係以營建剩餘土石方鋪設農路，
23 而非以營建剩餘土石方進行大範圍填土，惟為落實
24 農業發展條例施行細則第 2 條之 1 規範意旨，如以營
25 建剩餘土石方鋪設農路，亦應經申請容許使用後始
26 得為之。又訴願人雖舉行政院農業委員會 100 年 11
27 月 22 日農企字第 1000174181 號函釋意旨，主張「碎
28 土石路面」或「級配農路」得免申請容許使用云云，

1 惟查行政院農業委員會嗣後作成 102 年 6 月 13 日農
2 企字第 1020218024 號函釋，已載明農業用地如係以
3 「土方夯實」，僅為土方填補，無碎石級配及水泥鋪
4 面者，始得免申請容許使用。準此，本件訴願人以
5 「營建剩餘土石方」鋪設「碎石級配農路」，仍應依
6 法申請容許使用。

7 八、復依都市計畫法臺灣省施行細則第 29 條第 1 項可
8 知，農業區為保持農業生產而劃定，除保持農業生
9 產外，僅得申請興建農舍及農業產銷必要設施等。
10 而所稱農業產銷必要設施，依農業發展條例第 8 條之
11 1 規定，原則上應申請容許使用，如應申請容許使用
12 而未申請者，即不符農地農用而違反土地分區使用
13 之規範，自應依都市計畫法第 79 條規定予以裁罰。

14 九、另訴願人主張農路設計規範第 22 條規定：「農路路
15 面需處理者，以鋪設水泥混凝土路面為原則，另因
16 應個案環境條件或行車安全前提下，得使用其他鋪
17 面材料。」且如前項所述系爭之碎磚塊、碎石、水
18 泥碎塊為有用資源，非廢棄物，綜合上述二法均未
19 見有任何規定載明不得以碎石作為鋪設臨時性農業
20 運輸道路之材質云云。惟查，即使使用符合規定之
21 材質鋪設農路，仍應符合農業發展條例之規範，亦
22 即原則上應申請容許使用，否則即屬違反都市計畫
23 法分區使用之規定，而應予裁罰。

24 十、綜上，原處分機關視個案農路鋪設材質及其使用情
25 形，認本件不符合應申請農業設施容許使用之例外，
26 而認系爭土地不符合農業使用規範，違反都市計畫
27 法第 33 條及同法臺灣省施行細則第 29 條規定，依都
28 市計畫法第 79 條第 1 項規定作成原處分，於法尚無

1 不合，原處分應予維持。

2 十一、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條
3 第 1 項規定，決定如主文。

4 訴願審議委員會	主任委員	林田富（請假）
5	委員	溫豐文（代行主席職務）
6	委員	常照倫
7	委員	張奕群
8	委員	呂宗麟
9	委員	林宇光
10	委員	蕭淑芬
11	委員	劉雅榛
12	委員	許宜嫻
13	委員	吳蘭梅
14	委員	陳麗梅

15

16 中華民國 112 年 2 月 13 日

17 縣長 王 惠 美

18 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
19 向臺中高等行政法院提起行政訴訟。

20 （臺中高等行政法院地址：臺中市南區五權南路 99 號）