

彰化縣政府訴願決定書（案號 110－702）

府法訴字第 1100235514 號

訴願人：○○○

訴願代理人：○○○

訴願人因違反都市計畫法事件，不服本縣花壇鄉公所（下稱原處分機關）110 年 6 月 17 日花鄉建字第 1100010822 號函附裁處書（下稱原處分），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，另為適法之處理。

事 實

緣訴願人為本縣○○鄉○○段○○○號土地共有人之一（下稱系爭土地，位於花壇都市計畫內農業區）。本府因民眾陳情系爭土地涉有違規使用之情形，前以 110 年 4 月 21 日府建新字第 1100138060 號函請原處分機關依法查處，經原處分機關於 110 年 5 月 5 日派員至現場會勘，發現系爭土地有填土墊高使用之情形。原處分機關認訴願人於系爭土地填土墊高變更地形，涉違反都市計畫法第 79 條第 1 項及同法臺灣省施行細則第 29 條第 1 項之規定，乃以 110 年 5 月 11 日函依法通知訴願人陳述意見，訴願人以 110 年 5 月 19 日陳述意見書表示略以，因系爭土地及周遭農地之排水系統遭土石堵住，致長期淹水無法農作，為利農作，於 92 年陸續自費填土墊高，且現況仍為種植蔬菜果樹，符合農業區之使用情形等語，惟原處分機關認本件違反事實明確，依都市計畫法第 79 條第 1 項規定及同法臺灣省施行細則第 29 條第 1 項之規定，以 110 年 6 月 17 日花鄉建字第 1100010822 號函附裁處書處系爭土地所有人即訴願人新臺幣（下同）6 萬元罰鍰。訴願人不服，遂提起本件訴願。本件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)系爭土地及周遭農地之排水系統，因附近建案之土石堵住，致雨水無法宣洩而淹水，長期無法農作，水深及腰，嚴重影附近居民生活衛生及安全，迄今約20年餘，訴願人及附近居民曾多次向彰化縣政府及花壇鄉公所陳情協助改善排水（證據如民國99年、101年報刊報導），惟狀況仍然無法改善，整區良田輪為水池，適逢久旱未雨時，荒廢之農地才得以見底涉足，近日下雨又開始積水不退（如相片），水位越來越深。
- (二)訴願人之住家緊鄰於該土地對面，長年水患積水未改善，訴願人為顧及自家人安全以及附近鄰居之安危，並於其他未填土之他人土地前另自費架設鐵欄杆，又為防止地基長期遭積水掏空流失，影響訴願人及整排鄰居住戶安全，才陸續將上述分管之系爭土地填土墊高，以防水惠及利於農作，現況也是維持農業使用。易言之，訴願人僅是為了防止水患並維持農業使用，始將系爭土地填土墊高，故訴願人之所為，應無違反都市計畫法第79條第1項及都市計畫法臺灣省施行細則第29條第1項規定之情事，且訴願人自始亦無違法使用系爭土地之意圖，系爭土地現況仍為種植蔬菜、果樹等農作，符合農業區之使用情形。
- (三)訴願人為一樸實老農，一生務農，見祖先傳承下之良田荒廢無法農作，無比痛心，今日種植農作（如相片），以為餬口，填土實為改善附近居民生活安全，現況也僅供種植使用，並無其他違法使用之意圖，且訴願人之填土行為對於該社區里民身家安全是有利而無害之因應措施，不應向訴願人裁罰等語。

二、答辯意旨略謂：

本案系爭土地，位屬花壇都市計畫農業區範圍內。依原處分機關110年5月5日會勘紀錄會勘照片所示及訴願人110年5月19日陳述意見書所陳內容（略以）：「訴願人土地及周遭農地之排水系統，因遭附近建築工地之土石堵住，致雨水無法宣洩而淹水，長期無法農作……，訴願人為利於農作，於92年陸續將上述分管土地自費墊高……」，違反都市計畫土地使用分區管制相關規定實屬明確，按都市計畫法臺灣省施行細則第29條第1項本文規定及都市計畫法第79條第1項規定，查訴願人於系爭土地填土墊高使用，違反上開規定之事實明確。原處分機關依都市計畫法第79條第1項處使用人（即訴願人）6萬元之罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀，據以裁處於法並無違誤等語。

理 由

- 一、按都市計畫法第33條規定：「都市計畫地區，得視地理形勢，使用現況或軍事安全上之需要，保留農業地區或設置保護區，並限制其建築使用。」第79條第1項前段規定：「都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣（市）（局）政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人6萬元以上30萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。」都市計畫法臺灣省施行細則第14條第1項第10款規定：「都市計畫範圍內土地得視實際發展情形，劃定下列各種使用區，分別限制其使用：十、農業區。」第29條第1項規定：「農業區為保持農業生產而劃定，除保持農業生產外，僅得申請興建農舍、農業產銷必要設施、休閒農業設施、自然保育設施、綠能設施及農村再生相關公共設施。」

- 但第 29 條之 1、第 29 條之 2 及第 30 條所規定者，不在此限。」
- 二、次按農業發展條例第 3 條第 12 款規定：「本條例用辭定義如下：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。但依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由，而未實際供農作、森林、養殖、畜牧等使用者，視為作農業使用。」第 69 條第 1 項規定：「農業用地違反區域計畫法或都市計畫法土地使用管制規定者，應依區域計畫法或都市計畫法規定處理。」
- 三、再按農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 2 條第 4 款規定：「本辦法所稱農業用地之範圍如下：四、依都市計畫法劃定為農業區、保護區內之土地。」第 4 條第 1 款規定：「農業用地符合下列情形，且無第 5 條所定情形者，認定為作農業使用：一、農業用地實際作農作、森林、養殖、畜牧、保育使用者；其依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由而未使用者，亦得認定為作農業使用。」第 5 條第 3 款及第 4 款規定：「農業用地有下列各款情形之一者，不得認定為作農業使用：三、現場有阻斷排灌水系統等情事。四、現場有與農業經營無關或妨礙耕作之障礙物、砂石、廢棄物、柏油、水泥等使用情形。」
- 四、另按行政程序法第 4 條規定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」第 5 條規定：「行政行為之內容應明確。」第 96 條第 1 項第 2 款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據。」第 114 條規定：「(第 1 項)違反程序或方式規定之行政處分，除依第 111 條規定而無效者外，因下列情形而補正：……二、必須記明之理由已於事後記明者。……。(第 2 項)前項第 2 款至第 5 款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不

經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。」

五、末按「按『行政行為之內容應明確。』行政程序法第 5 條定有明文，該條所謂明確性原則，包含行政處分之明確。次按，行政處分應記載理由及法令依據，乃現代法治國家行政程序之基本要求，是以同法第 96 條第 1 項第 2 款規定：『行政處分以書面為之者，應記載下列事項：一、……。二、主旨、事實、理由及其法令依據。三、……。』又處分理由之記載，必須使處分相對人得以知悉行政機關獲致結論之原因，其應包括以下項目：（一）法令之引述與必要之解釋。（二）對案件事實之認定。（三）案件事實涵攝於法令構成要件之判斷。（四）法律效果斟酌之依據（於有裁量授權時）等。至於具體個案之行政處分在說理上是否完備而符合上開要求，應為實質上判斷，不得僅因處分書上備有『理由』或『說明』欄之記載，即謂已盡處分理由說明之法律義務。」、「按行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款及第 114 條第 1 項規定所稱『理由』，係指行政機關獲致結論之原因而言。而行政處分是否合於前開法定之程式記明理由，應依既存之記載認定之，苟既存之行政處分書未合於上開法定程式記明理由，僅得依行政程序法第 114 條第 1 項、第 2 項規定，於訴願程序終結前，或向行政法院起訴前補正，如未依規定程序補正理由者，即屬有瑕疵之行政處分，而應予撤銷。」高雄高等行政法院 92 年訴字第 1157 號判決及及臺中高等行政法院 96 年訴字第 351 號判決意旨參照。

六、據上可知，訴願人共有之系爭土地為都市計畫區範圍內之農業區土地，依據上揭都市計畫法（下稱都計法）第 33 條、都市計畫法臺灣省施行細則（下稱都計法施行細則細則）第 14 條第 1 項第 10 款、第 29 條第 1 項、農業發展條例第 3 條第 12 款、農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 2 條

第 4 款及第 4 條第 1 款等相關規定，訴願人自應保持農業生產並作農業使用；如有違反，即該當都市計畫法第 79 條第 1 項裁處罰鍰之要件。又書面之行政處分內容必須具體明確，且應記載理由及法令依據，此乃現代法治國家行政程序之基本要求。行政處分理由之記載，必須使處分相對人能夠清楚知悉行政機關獲致結論之原因，而非籠統含糊，欠缺具體明確性。倘行政處分書理由記載不完備或不充分，未依行政程序法第 114 條第 1 項、第 2 項規定補正理由者，即屬有瑕疵之行政處分，應予撤銷，觀諸首揭法條規定及高等行政法院判決意旨至明。另認定事實應依證據，無證據尚不得以擬制方式推測事實，此為依職權調查證據認定事實之共通法則。故行政機關本應依職權調查證據以證明違規事實之存在，始能據以作成負擔處分。據此，行政機關對於作成處分違規事實之存在負有舉證責任，受處分人並無證明自己無違規事實存在之責任，因而尚不能以其未提出對自己有利之資料，即推定其違規事實存在。況認定事實，須憑證據，不得出於臆測，此項證據法則，為行政程序所適用；行政機關對人民作成負擔處分，即使人民所為之各項主張不可採，仍必須有積極證據證明人民有違規事實存在，始能認處分合法。

七、原處分機關依據 110 年 5 月 5 日之會勘紀錄及現場拍攝照片，認系爭土地填土墊高變更地形，涉違反都市計畫法（下稱都計法）第 79 條第 1 項及同法臺灣省施行細則（下稱都計法施行細則）第 29 條第 1 項之規定，以原處分裁處訴願人 6 萬元罰鍰，固非無見。惟原處分機關於原處分所稱系爭土地填土墊高變更地形之要件及事實認定為何，因涉及訴願人自行填土之行為，是否違反上開規定，自有探討之必要。參照內政部 74 年 8 月 19 日台內營字第 322279 號、63 年 3 月 18 日台內營字第 675149 號函釋意旨略以：「所謂限制變

更地形，係指禁止在計畫地區內大規模挖掘或填堆土石，以免影響將來細部計畫之實施。但在計畫地區內之河川、山林採取土石，如不妨礙主要計畫，公共安全，水土保持及原有防洪設施，其挖掘深度在 2 公尺以內並不違反其他有關法令之規定者可不予限制。」本件茲就訴願人於系爭土地填土墊高之行為是否該當都計法第 79 條第 1 項變更地形之要件，分述如下。

八、卷查，原處分機關僅於原處分裁處書事實欄記載如是：「……系爭土地填土墊高變更地形，涉違反都計法第 79 條及都計法施行細則第 29 條之規定。……」於理由及法令依據欄並引述上述都計法施行細則第 29 條第 1 項本文、都計法第 79 條第 1 項及第 2 項規定。惟查，原處分機關對於本件訴願人於系爭土地所為之填土墊高行為，其填土墊高之面積及高度為何，是否為大規模填堆土石致以影響細部計畫之實施，是否已達都計法第 79 條第 1 項所定變更地形之程度，於原處分中並未具體明確說明，且於原處分機關答辯書中亦無從得知，難謂已盡說明理由之法定義務。訴願人無從知悉原處分所憑之具體理由，原處分機關於訴願程序終結前亦未補正，原處分即欠缺具體明確性，有違行政行為明確性原則。

九、次查，原處分機關以訴願人自承有將系爭土地墊高及 110 年 5 月 5 日之會勘紀錄及現場拍攝照片，遂認定訴願人違反上開規定部分，查原處分所憑會勘紀錄，僅能證明訴願人自承因長期淹水導致無法農作才回填土；而相關照片僅能證明系爭土地上有農作物及其他草類，尚無法藉由相關照片即可認定訴願人填土墊高已達變更地形之程度。且認定事實應依證據，倘無證據或證據未足，自不得逕行認定訴願人有違反上開規定之行為，原處分機關本於職權調查原則，自有職權調查訴願人於系爭土地係於何時為填土行為？所為之填土行為

有無變更地形之情事（如系爭土地墊高前、後之高度、面積、大小、範圍等等）？惟原處分機關卻未依法行職權調查，此部分亦未善盡職權調查義務。準此，原處分之理由顯有不足，事證亦有未明，顯有違行政行為明確性原則及職權調查原則，於法尚有未合。

十、又查，訴願人於系爭土地上填土一事，是否有違反保持農業生產之義務？是否有農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第5條第3款所定不得認定為作農業使用之情形？查本件依相關卷證資料並未顯示系爭土地填土墊高後，有比鄰近土地高，影響水源銜接及灌排之情事，亦無與農業經營無關或妨礙耕作之障礙物、砂石、廢棄物、柏油、水泥等，尚難遽認訴願人於系爭土地填土之行為有違反農業使用之行為，致違反都計法施行細則第29條第1項規定。故訴願人主張為防止水患並維持農業使用，始將系爭土地填土墊高，是否已違反農業使用，仍有待進一步釐清。

十一、再查，系爭土地是否須經申請後始得為上開填土之事？亦有疑義。依都計法所授權訂定之都計法施行細則第29條第1項則係規定「農業區為保持農業生產而劃定，除保持農業生產外，僅得申請興建農舍、農業產銷必要設施或休閒農業設施。但第29條之1、第29條之2及第30條所規定者，不在此限」，依其文義可知農地上可允許之使用，包括(1)保持農業生產。(2)申請興建農舍。(3)申請農業產銷之必要設施或休閒農業設施。惟法條中獨就(1)保持農業生產一事，未明文規定須為申請，此乃因保持農業生產本即為農業區當然應為之事，不但須隨時為之，根本毋需特別申請，至於興建農舍、農業產銷之必要設施或休閒農業設施本非農業區應為之使用，僅因處於工商社會中，為活絡農地多角化使用，始增入之使用方式，自應謹慎為之，否則易有危害農地妨害農業

使用之情形，故規定須經申請始得使用，至為合理。(臺灣桃園地方法院 102 年簡字第 41 號判決參照)。另依都計法或都計法施行細則並無規定系爭土地須經申請後始得在系爭土地上為上開整地、填土之事，且於訴願人填土行為時本縣亦無類似桃園市申請農業用地改良作業要點、花蓮縣農業用地填土管制規則、臺中市申請農業用地整地審查作業要點、屏東縣申請農業用地整地審查作業要點，對於農業用地改良或整地方式訂有其申請要件及相關程序。準此，訴願人未經申請而自行於系爭土地填土之行為是否有違都計法第 79 條第 1 項規定，亦有疑義，併此敘明。

十二、綜上，原處分於理由上有明確性之欠缺，且本件事證亦有未明，又原處分機關並未依職權行必要之調查，違反職權調查原則，原處分難謂無瑕疵，故原處分應予撤銷，由原處分機關予以查明，另為適法之處理，以昭折服。

十三、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條之規定，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 常照倫

委員 呂宗麟

委員 林宇光

委員 陳坤榮

委員 蕭淑芬

委員 王韻茹

委員 黃耀南

委員 陳麗梅

委員 黃美玲

中 華 民 國 1 1 0 年 8 月 2 0 日
縣 長 王 惠 美