高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
112年度訴字第413號
民國113年4月24日辯論終結

原　　告　張中照
訴訟代理人　吳孟桓　律師
被　　告　臺南市政府農業局

代　表　人　李建裕
訴訟代理人　王鳳卿
　　吳宗鴻

上列當事人間農業發展條例事件，原告不服臺南市政府中華民國112年9月5日府法濟字第1121136206號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

緣坐落○○市○○區○○段1724及1725地號等2筆土地（面積6,447平方公尺，下稱系爭土地）為特定農業區之農牧用地，原告前以飼養豬隻為由，向被告申請系爭土地作畜牧設施之容許使用，經被告以民國110年11月2日南市農畜字第0000000000號函核發農業用地作農業設施容許使用同意書（下稱系爭容許使用同意書）在案。嗣因民眾檢舉系爭土地遭傾倒不明土方，被告乃於112年2月2日會同臺南市政府地政局（下稱地政局）、臺南市政府工務局（下稱工務局）及○○市○○區公所（下稱將軍區公所）等單位前往系爭土地聯合稽查，查獲系爭土地上有混凝土塊、AC刨除物、磚塊，不符

農業使用。嗣被告於112年3月6日以南市農畜字第0000000000號函通知原告於文到7日內陳述意見，原告於112年3月15日提出陳述書，並檢送系爭土地現場改善相片，被告再於112年3月17日會同工務局等相關單位至系爭土地現場勘查，發現現地仍有土塊及石頭，不符合農業使用，亦未依原核定計畫內容興建各項設施。被告審認原告未依原核定之系爭容許使用同意計畫內容使用，違反申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（下稱容許使用審查辦法）第33條第1項規定，乃依同條第2項規定，以112年3月30日南市農畜字第0000000000號函（下稱原處分）廢止系爭容許使用同意書。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、有關農業用地作畜牧設施容許使用申請，依據農業發展條例第2條及畜牧法第2條規定，主管機關在中央為行政院農業委員會（現改制為農業部），在直轄市為直轄市政府，故本件主管機關應為臺南市政府，被告僅為主管機關臺南市政府下轄之執行單位。原告不服原處分，依訴願法第4條第3款向中央主管部會提起訴願，核屬有據。然而，本件涉及「原處分機關」之認定歧異，直到訴願程序終結前，臺南市政府未依訴願法第58條移至訴願管轄機關農業部，倘鈞院認訴願管轄機關應為農業部，請撤銷訴願決定。

2、按「（第1項）前條農業用地為從事農業使用而有填土需要者，其填土土質應為適合種植農作物之土壤，不得為砂、石、磚、瓦、混凝土塊、營建剩餘土石方、廢棄物或其他不適合種植農作物之物質。（第2項）違反前項規定者，應依本條例第69條規定處理。」農業發展條例施行細則第2條之1定有明文。是該條有關填土種類之限制，重點在於「係從事農業使用而有填土需要」，若僅是施工過程中所必要，但工程完成後將清除者，抑或是原本土地已有「砂、石、磚、

瓦、混凝土塊、營建剩餘土石方、廢棄物或其他不適合種植農作物之物質」者，顯然不在此規範範圍內。

3、由原處分之內容可知，被告勘查時現場只有少許混凝土塊及石頭，原告業已著手清除於系爭土地之混凝土塊、AC刨除物、磚塊等，顯見原告並無違反原核定計畫使用之意思，原告既已進行混凝土塊、AC刨除物、磚塊清除作業，如不待改善遽然作成不利處分，實有違比例原則及裁量濫用：

(1)查系爭土地地質鬆軟含水，於建築畜舍設施期間有填土鞏固加強之必要，以利工程進行期間工程車輛運行之安全，且原告已指定廠商清除非立即作為填土材料必要之混凝土塊、AC刨除物、磚塊，顯見原告並無違反原核定計畫使用之意思，實不應遽然廢止畜牧容許之許可。

(2)又原告現已進行混凝土塊、AC刨除物、磚塊清除作業，係因當地人士阻撓工程期程，導致期程延宕，縱使原告有違法情事（假設語），被告不待改善遽然廢止系爭容許使用同意書，顯然有違行政程序法第7條比例原則，更有違同法第10條裁量濫用之情事。

(3)甚者，原處分送達當日，原告就系爭土地已完成清理，現場已無混凝土塊、AC刨除物、磚塊，此有現場照片及影片可稽。顯見縱使原告對於系爭土地之使用有缺失（假設語），該缺失並非難以補正，被告不待改善遽然作成不利處分，實有違比例原則及裁量濫用。

4、系爭土地上出現混凝土塊、AC刨除物、磚塊之原因多端，被告未徵詢建築主管機關之意見，即逕指摘原告違反農業使用，顯有違誤：

(1)查系爭土地現場出現混凝土塊、AC刨除物、磚塊之原因多端，諸如：進行建造農業設施時於現地開挖時發見、拆除舊有設施時發見、建造農業設施過程中用於鋪設臨時工程道路之用等原因。系爭土地上擬興建之農業設施為高科技豬舍，其建材有鋼構、混凝土等材料，實不能與一般農地粗放式地種植作物相提並論，臺灣之環境不適合粗放式之放養牲畜，

舉凡豬舍等設施之搭建，皆必須合乎一定標準之建築常規及工安要求，現場出現混凝土塊、AC刨除物、磚塊，並不代表原告有傾倒廢棄物違反農業使用目的。

(2)次查，系爭土地現場出現混凝土塊、AC刨除物、磚塊之原因多端，工程實務上，更常作為工程臨時道路鋪墊之用，因當地地質鬆軟含水，工程臨時道路必須夯實穩固，否則日以繼夜之工程大車運行，將會有車輪陷落、車輛翻車之工安風險。蓋臨時施工道路日後將因工程進度推進而有改變，廠商亦會加以清除改變，並非作為「從事農業使用而填土」，混凝土塊、AC刨除物、磚塊並不會留存於日後農業使用之用，就好比：按通念豬舍之建築工地出現建築板模，亦不會被認為該建築板模為日後農業使用，若因現地發見建築板模而有違法，確認之時點應是「工程完成後遲不清除」，若於工程進行中遽然指摘廠商違法，不僅有違建築常規，濫用權限阻撓施工，置現場施作人員之風險不顧，更有違農業發展條例施行細則第2條之1之內涵。

(3)再者，原告現雖已進行上開混凝土塊、AC刨除物、磚塊移除作業，但後續臨時施工便道之穩固仍有疑慮，被告所為認定顯然有悖建築常規，理應先行徵詢建築主管機關之意見，實不應遽然一概將系爭土地發見混凝土塊、AC刨除物、磚塊之情形，論以違反農業使用。

(4)又按容許使用審查辦法第23條第2項附表5「畜牧設施分類別」規定：「類別：養畜設施。……申請基準或條件：……十一、申請『其他畜牧設施』項目，應限畜牧經營所需且有其必要者，其面積依經營目的及需求核定。畜牧場範圍內之空地鋪設水泥、柏油，認屬本項設施之水泥柏油地者，其面積不計入前點畜牧設施使用之土地面積。」查系爭土地上所建築者乃養畜設施，非農作物種植使用，於其畜牧場範圍內鋪設水泥、柏油道路，顯屬經營畜牧設施所需且有其必要，縱使系爭土地出現混凝土塊、AC刨除物、磚塊，若是有助於

建築基地之穩固，亦難認有違農業使用目的而應廢止系爭容許使用同意書。

5、又被告作為區域計畫之主管機關，應依行政程序法第36條職權調查證據，並依第43條所定之採證法則作成准駁之判斷，然其怠於作為，亦有違背行政程序法第36條、第43條規定之疑義，即顯有怠於履行職權調查證據義務之虞。況且，本件縱使有地方人士抗爭檢舉，依行政程序法第19條之規定，被告亦應依職權主動或請求其他機關（例如：建築主管機關）予以協助指導，資以在合乎建築常規及維護工安之前提下完成農業設施之興建，彰顯公權力依法行政，並保障投資人合法權益，方符合行政一體之原則。

(二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、被告有作成原處分之權限：

(1)按行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規定之。管轄權非依法規不得設定或變更，此為行政程序法第11條規定之管轄權法定及管轄權恆定原則。至於行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之，則為行政程序法第15條第1項所規定權限委任之管轄權移轉機制，而為管轄權恆定原則之例外，容許原管轄機關基於行政作業需要，在不修正設定管轄權之原始法規之前提下，依法規將原法定賦予之管轄權，以權限移轉之法律行為移轉至所屬下級機關行使。

(2)次按地方自治為憲法所保障之制度，因此，地方自治團體在特定事務之執行上，即可與中央分權，並與中央在一定事務之執行上成為相互合作之實體。從而，地方自治團體為與中央政府共享權力行使之主體，於中央與地方共同協力關係下，垂直分權，以收因地制宜之效。又為使地方自治團體得以自我負責處理地方事務，地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章並執行

之權限，國家機關自應予以尊重。所謂自主組織權係謂地方自治團體在憲法及法律規範之前提下，對該自治團體是否設置特定機關（或事業機構）或內部單位之相關職位、員額如何編成得視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體之立法機關及行政機關自行決定及執行之權限。地方自治團體於考量地方關係之特殊性及行政之合目的性下轉化抽象規定，具體決定及設置必要的內部組織，透過自主組織權之行使，由其立法機關與行政機關共同形塑地方自治事項之管轄權如何分配。是以中央法律所規定中央及地方主管機關之權限涉及自治事項，地方自治團體本於其對自治事項之立法與執行高權，可依地方自治條例或自治規則自行決定由某層級之特定行政機關作為行政程序法第11條意義下之原管轄機關，而為團體權限之劃分）。

(3)復依地方制度法第62條第1項、第2項及第4項規定授權訂定之地方行政機關組織準則第2條規定，可知直轄市之地方行政機關指直轄市政府；另依準則第5條第1項第1款規定：「直轄市政府所屬機關以分二層級為限，其名稱如下：（一）局、處、委員會：一級機關用之。處限於輔助兼具業務性質之機關用之。（二）處、大隊、所、中心：二級機關用之。」因此，直轄市自治團體若已於自治法規為團體權限之劃分者，原無再依行政程序法第15條第1項規定為權限委任之必要，反之，若未為權限劃分者，直轄市政府基於業務需要，自得依行政程序法第15條規定之要件及程序以權限委任行為將其管轄權移轉至所屬下級機關行使（最高行政法院111年度上字第26號判決意旨參照）。

(4)承上，臺南市業以臺南市政府組織自治條例第11條第1項第3款、第2項：「（第1項）本府設下列一級機關：……三、農業局。（第2項）本府所屬一級機關之組織規程另定之。」及被告組織規程第3條第4款：「本局設下列各科、室，分別掌理下列事項：……四、畜產科：畜牧登記、飼料作物、獸醫師登記、家畜保險、污染防治、生產貸款、屠宰衛生、肉

品市場管理等事項。」等自治法規將畜牧設施登記、容許使用等管理權限劃歸被告管轄，故被告就本件自具有行政程序法第11條所指之管轄權。

2、系爭土地原經被告於110年11月2日核發系爭容許使用同意書在案，惟經被告於112年2月22日會同地政局、工務局及將軍區公所等單位至現場稽查，會勘結果系爭土地現況目視有混凝土塊、AC刨除物、磚塊等，不符合農業使用。被告乃認定原告違反容許使用審查辦法第33條規定，以112年3月6日南市農畜字第0000000000號函通知原告於文到後7日內提出陳述意見，原告於112年3月15日陳述系爭土地已改善完畢，被告乃於112年3月17日再會同地政局、工務局及將軍區公所等單位至現場稽查，會勘結果系爭土地現況目視仍有混凝土塊、石頭等物，不符合農業使用。

3、原告主張系爭土地因地質鬆軟含水，於建築畜舍設施期間有填土鞏固加強之必要，以利工程進行期間工程車輛運行安全，並於112年4月28日檢附系爭土地改善後相片陳報被告。惟依臺南市營建工程賸餘土石方處理及資源堆置處理場設置管理自治條例第3條第2款、第6條第1項規定，因地勢低窪興建畜牧場設施需回填營建剩餘土石方，亦需取得目的事業主管機關即被告同意文件，惟原告未提出申請，且被告未核准同意系爭土地回填混凝土塊、AC刨除物、磚塊。又按農業發展條例施行細則第2條之1第1項規定，農業用地有填土需要者，不得回填砂、石、磚、瓦、混凝土塊、營建剩餘土石方、廢棄物或其他不適合種植農作物之物質，是系爭土地回填混凝土塊、AC刨除物、磚塊未符合前揭規定。再依被告110年11月2日南市農畜字第0000000000號函所核准容許使用同意文件（含畜牧場經營生產計畫書）內容，並未核准同意系爭土地回填混凝土塊、AC刨除物、磚塊；且依原告112年4月28日所送現況改善後相片所示，系爭土地仍有石塊。故原告上開主張，並不足採。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)被告有無作成原處分之權限？臺南市政府是否為本件訴願管轄機關？

(二)原告有無在系爭土地上為不符合農業使用之行為，而得廢止系爭容許使用同意書？

五、本院的判斷：

(一)前提事實：如事實概要欄所示之事實，業經兩造分別陳述在卷，並有被告110年11月2日南市農畜字第1101309113號函（訴願卷第55至56頁）、系爭容許使用同意書（訴願卷第57頁）、112年2月22日臺南市政府稽查農業用地違規使用會勘紀錄及現場照片（訴願卷第65至66頁）、被告112年3月6日南市農畜字第1120286388號函（訴願卷第67至68頁）及同字號陳述意見通知書（訴願卷第69頁）、原告112年3月15日陳述書及現場改善相片（訴願卷第79至81頁）、112年3月17日系爭土地違規使用複勘紀錄及現場照片（訴願卷第75至77頁）、原處分（本院卷第23至24頁）、臺南市政府112年9月5日府法濟字第1121136206號訴願決定書（本院卷第25至33頁）附卷可稽，堪予認定。

(二)被告具有本件事務管轄權，是臺南市政府為本件訴願管轄機關：

1、按行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規定之。管轄權非依法規不得設定或變更，此為行政程序法第11條規定之管轄權法定及管轄權恆定原則。至於行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之，則為行政程序法第15條第1項所規定權限委任之管轄權移轉機制，而為管轄權恆定原則之例外，容許原管轄機關基於行政作業需要，在不修正設定管轄權之原始法規之前提下，依法規將原法定賦予之管轄權，以權限移轉之法律行為移轉至所屬下級機關行使。

2、次按地方自治為憲法所保障之制度，憲法於第10章詳列中央與地方之權限，除已列舉事項外，憲法第111條明定如有未

列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有一縣性質者則屬於縣，旨在使地方自治團體對於自治區域內之事務，具有得依其意思及責任實施自治之權。地方自治團體在特定事務之執行上，即可與中央分權，並與中央在一定事務之執行上成為相互合作之實體。從而，地方自治團體為與中央政府共享權力行使之主體，於中央與地方共同協力關係下，垂直分權，以收因地制宜之效。憲法繼於第11章第2節設「縣」地方制度之專節規定，分別於憲法第118條、第121條、第128條規定直轄市、縣與市實行自治，以實現住民自治之理念，使地方人民對於地方事務及公共政策有直接參與或形成之權。憲法增修條文第9條亦係本諸上述意旨而設，地方制度法並據此而制定公布。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。為使地方自治團體得以自我負責處理地方事務，地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章並執行之權限，國家機關自應予以尊重。所謂自主組織權係謂地方自治團體在憲法及法律規範之前提下，對該自治團體是否設置特定機關（或事業機構）或內部單位之相關職位、員額如何編成得視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體之立法機關及行政機關自行決定及執行之權限。地方自治團體於考量地方關係之特殊性及行政之合目的性下轉化抽象規定，具體決定及設置必要的內部組織，透過自主組織權之行使，由其立法機關與行政機關共同形塑地方自治事項之管轄權如何分配。是以中央法律所規定中央及地方主管機關之權限涉及自治事項，地方自治團體本於其對自治事項之立法與執行高權，可依地

方自治條例或自治規則自行決定由某層級之特定行政機關作為行政程序法第11條意義下之原管轄機關，而為團體權限之劃分（司法院釋字第498號、第527號解釋理由書及最高行政法院111年度上字第26號判決意旨參照）。

3、再按地方制度法第62條第1項、第2項及第4項規定授權訂定之地方行政機關組織準則第2條規定，可知直轄市之地方行政機關指直轄市政府；另依該準則第5條第1項第1款規定：「直轄市政府所屬機關以分二層級為限，其名稱如下：（一）局、處、委員會：一級機關用之。處限於輔助兼具業務性質之機關用之。（二）處、大隊、所、中心：二級機關用之。」因此，直轄市自治團體若已於自治法規為團體權限之劃分者，原無再依行政程序法第15條第1項規定為權限委任之必要，反之，若未為權限劃分者，直轄市政府基於業務需要，自得依行政程序法第15條規定之要件及程序以權限委任行為將其管轄權移轉至所屬下級機關行使。

4、而依據農業發展條例第2條規定，該條例所稱主管機關，在中央為行政院農業委員會（現改制為農業部）；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。此類「地方主管機關條款」係我國立法機關以地方自治團體最高行政機關代替地方自治團體之慣用體例，其規範上意義應為指涉「直轄市」與「縣（市）」公法人本身，僅在表明該地方自治團體有管轄權限，並非限定直轄市政府或縣（市）政府始能作為主管機關，故無論是自治事項之確認或委辦事項之規定，均屬地方自治團體之權限。依法取得團體權限之地方自治團體則得基於自主組織權，決定其內部任務之分派及執行。又依臺南市政府組織自治條例第11條第1項第3款：「本府設下列一級機關：……三、農業局。」第2項：「本府所屬一級機關之組織規程另定之。」被告組織規程第3條第1項第4款、第7款：「本局設下列各科、室，分別掌理各有關事項：……四、畜產科：畜牧登記、飼料作物、獸醫師登記、家畜保險、污染防治、生產貸款、屠宰衛生、肉品市場管理等事

項。……七、農地管理工程科：農業綜合規劃、農業建設工程、漁村建設工程、農地利用管理、集村興建農舍、農村再生條例、農地資源空間規劃、農地管理綜合業務、土地撥用業務、農地變更使用回饋金核算、養殖用地、農、林、漁、牧用地變更申請許可及違規使用管理及農路改善計畫等事項。」等規定，可見臺南市業以上開自治法規將畜牧設施登記、容許使用等管理權限劃歸被告管轄，故被告自有核發及廢止系爭容許使用同意書之權限無疑。

5、承前所述，被告既具有本件事務管轄權，原告不服被告所為之原處分，提起訴願，依訴願法第4條第4款規定，其訴願管轄機關即為被告之上級機關臺南市政府，是本件以臺南市政府為訴願管轄機關，於法有據。原告主張依據農業發展條例第2條及畜牧法第2條規定，本件原處分機關應為臺南市政府，訴願管轄機關則應為農業部，原告不服原處分，提起訴願，臺南市政府未依職權移送農業部審理，而逕予作成訴願決定，於法有違云云，委無可採。

(三)原告確有在系爭土地上為不符合農業使用之行為，被告依容許使用審查辦法第33條第2項規定，以原處分廢止系爭容許使用同意書，核屬適法：

1、應適用之法令：

(1)農業發展條例第8條之1第2項、第3項：「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。」

(2)農業發展條例施行細則第2條之1第1項：「前條農業用地為從事農業使用而有填土需要者，其填土土質應為適合種植農作物之土壤，不得為砂、石、磚、瓦、混凝土塊、營建剩餘土石方、廢棄物或其他不適合種植農作物之物質。」

(3)容許使用審查辦法：

①第1條：「本辦法依農業發展條例（以下簡稱本條例）第8條之1第3項規定訂定之。」

②第2條第1項第1款：「本辦法所稱農業用地之範圍如下：一、依區域計畫法劃定為各種使用分區內所編定之農牧用地、林業用地、養殖用地、國土保安用地，及上開分區內暫未依法編定用地別之土地。」

③第3條第5款：「本辦法所稱農業設施之種類如下：……五、畜牧設施。」

④第5條：「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。」

⑤第22條：「申請畜牧設施之容許使用，其經營計畫應敘明下列事項：一、設施名稱。二、設置目的。三、生產計畫。四、申請用地之使用現況及經營概況。五、興建設施之基地地號及興建面積。六、設施建造方式。七、引用水之來源及廢、污水處理計畫。八、對周邊農業環境之影響。九、農業事業廢棄物之處理及再利用計畫。」

⑥第23條第1款：「畜牧設施分為下列各類：一、養畜設施：指供飼養家畜生產及經營所需之設施。」

⑦第33條第1項、第2項：「（第1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。（第2項）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。」

2、得心證之理由：

(1)按「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：一、法規准許廢

止者。二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。三、附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。」行政程序法第123條第1款至第3款定有明文。其中第1款所稱法規准許廢止者，係指法規就特定之授益行政處分，明文規定行政機關在一定情形得予以廢止者，蓋法規在訂定當時就信賴保護及法律安定已為立法裁量，行政機關自得依該法規所定要件為授益處分之廢止。次按農業用地，須依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用；於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，除依法免申請建築執照者外，並應依法申請建築執照（農業發展條例第3條第10款、第12款、第8條之1第2項、第3項參照）。農業發展條例授權農業主管機關對於申請人使用農地設置設施之行為，事先介入審查是否符合農業使用之目的，無非係為確保農業永續發展及促進農地合理利用之立法宗旨。而主管機關依農業發展條例第8條之1第3項授權訂定之容許使用審查辦法第33條第1項明文規定：「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」，復於同條第2項規定：「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。」即屬前述行政程序法第123條第1款所定法規就特定之授益行政處分，明文規定行政機關在一定情形得予以廢止之情形。倘申請人有未依計畫內容使用之情形，原核定機關即得廢止其許可

(2)經查，系爭土地為特定農業區農牧用地，原告為飼養豬隻3,500頭，向被告申請系爭土地作畜牧設施之容許使用，申請設施細目略以：畜舍6棟3,250㎡、管理室1間60㎡、機電室1間60㎡、倉儲設施1間132㎡、堆肥舍1間150㎡、防疫消毒設施1間42.75㎡、飼料桶6座24㎡、廢水處理設施1座450㎡、地磅32.04㎡、台電配電場所20㎡、擋風牆19.79㎡（長度：49.48m）、圍牆54.91㎡（長度：274.57m）、空地2,151.51㎡，合計6,447㎡，經被告於110年11月2日核發系爭容許

使用同意書，並於附註載明：「二、請依核定計畫內容興建及使用，未依本同意書內容使用者，依本辦法第33條規定，本府得廢止本同意書，……。」等情，此有原告110年7月14日畜牧場經營生產計畫書（訴願卷第59頁）、將軍廠畜牧設施新建工程位置圖、配置圖（訴願卷第61頁）及系爭容許使用同意書（訴願卷第57頁）附卷為憑。堪認被告核發系爭容許使用同意書之同時，亦已重申前述容許使用審查辦法第33條第1項及第2項之規範意旨。

(3)次查，被告因接獲民眾檢舉系爭土地遭傾倒不明土方，乃於112年2月2日會同地政局、工務局及將軍區公所等單位前往系爭土地聯合稽查，查獲系爭土地上有混凝土塊、AC刨除物、磚塊等，不符農業使用，被告遂於112年3月6日函請原告於文到7日內陳述意見，嗣原告於112年3月15日提出陳述書，並檢送系爭土地現場改善相片，被告再於112年3月17日會同工務局等相關單位至系爭土地勘查，發現現地仍有土塊及石頭等，不符合農業使用，亦未依原核定生產計畫書內容興建各項設施等情，此有112年2月22日臺南市政府稽查農業用地違規使用會勘紀錄及現場照片（訴願卷第65至66頁）、被告112年3月6日南市農畜字第0000000000號函（訴願卷第67至68頁）及同字號陳述意見通知書（訴願卷第69頁）、原告112年3月15日陳述書及現場改善相片（訴願卷第79至81頁）、112年3月17日系爭土地違規使用複勘紀錄及現場照片（訴願卷第75至77頁）附卷可考。由上足見，原告未依原核定之系爭容許使用同意書內容使用甚明，核已違反容許使用審查辦法第33條第1項規定。是被告依同辦法第33條第2項以原處分廢止系爭容許使用同意書，洵屬有據。

(4)原告主張系爭土地因地質鬆軟含水，考量工程進行期間工程車輛運行安全，於建築畜舍設施期間有填土鞏固加強之必要，且原告業已著手清除位於系爭土地上之混凝土塊、AC刨除物、磚塊等，顯見原告並無違反原核定計畫使用之意思，

被告不待原告改善即遽然作成不利處分，實有違比例原則及裁量濫用云云：

①惟查，系爭土地為農業用地，依農業發展條例施行細則第2條之1第1項規定，農業用地填土土質應為適合種植農作物之土壤，不得為砂、石、磚、瓦、混凝土塊、營建剩餘土石方、廢棄物或其他不適合種植農作物之物質，亦即非屬適合種植農作物之物質均不能回填於農業用地，以避免該物質與土壤混雜，難以移除，影響農業用地之永續利用。次按臺南市營建工程賸餘土石方處理及資源堆置處理場設置管理自治條例第3條第2款、第4款第3目規定：「本自治條例用詞，定義如下：……二、營建工程賸餘土石方（以下簡稱營建餘土）：指營建工程所產生之賸餘泥、土、砂、石、磚、瓦及混凝土塊等。……四、收容處理場所：……（三）其他處理場所：……2.低窪地回填、土地改良及整地填高等工程，經目的事業主管機關核准之需土工程地點。」第6條第1項規定：「承造人或申請人辦理低窪地回填、土地改良及整地填高等需土工程，應檢附經目的事業主管機關同意文件並納入處理計畫。」準此可知，倘原告因系爭土地地勢低窪而有回填營建工程剩餘土石方之必要，亦須取得目的事業主管機關即被告之同意。經查，原告並未依上開臺南市營建工程賸餘土石方處理及資源堆置處理場設置管理自治條例規定向被告提出填土之申請，此為兩造所不爭；且觀諸被告110年11月2日核發之系爭容許使用同意書內容，其並未同意原告於系爭土地回填混凝土塊、AC刨除物及磚塊等，是原告於系爭土地回填混凝土塊、AC刨除物、磚塊等，核與上述農業發展條例施行細則第2條之1第1項規定相違，自難認符合「農業使用」之要件。

②又按容許使用審查辦法第33條第2項規定，未依原核定之計畫內容使用者，原核定機關本即得廢止其許可，並無命限期改善之規定。況且，觀諸被告113年4月15日南市農畜字第0000000000號函檢附之同年3月6日地政局非都市土地使用管制

會勘紀錄表及現場照片（本院卷第124至137頁）所示，系爭土地現況仍有水泥塊、碎石、圍牆及鋼筋等，不符農業使用，是原告於起訴狀提出系爭土地現場照片（本院卷第37頁）及影片光碟（置於證物袋），主張其於原處分送達當日，業已就系爭土地完成清理，現場已無混凝土塊、AC刨除物、磚塊云云，不足採信。從而，被告依據112年2月2日及同年3月17日現場會勘結果，認定原告並未依原核定之系爭容許使用同意書內容使用，而以原處分廢止系爭容許使用同意書，於法並無違誤，難謂有違比例原則及裁量濫用之情事。是原告上開所訴，實無可採。

(5)末查，被告就臺南市轄內畜牧設施登記、容許使用等事項具有事務管轄權，業如前述，依法自有認定原告有無依系爭容許使用同意書核定之內容作農業使用之權限，無庸徵詢建築主管機關之意見。是原告主張系爭土地上出現混凝土塊、AC刨除物、磚塊之原因多端，被告未徵詢建築主管機關之意見，即逕指摘原告違反農業使用，顯有違誤云云，亦無足取。

六、綜上所述，原告所訴均無可採。原告起訴意旨求為撤銷原處分及訴願決定，為無理由，應予駁回。又本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，並無逐一論述之必要，附此敘明。

七、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　5　　月　　8　　日

審判長法官　李　協　明

法官　孫　奇　芳

法官　邱　政　強

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第49條之1第1項）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第3項、第4項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1. 當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4. 當事人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　5　　月　　8　　日

書記官　宋鑠瑾