高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
113年度訴字第368號
民國114年10月14日辯論終結

原　　告　陳惠芳
被　　告　高雄市政府
代　表　人　陳其邁
訴訟代理人　龔俊維

　　鄭光泰
　　康琪翎

上列當事人間廢止興建農舍資格事件，原告不服農業部中華民國113年7月18日農訴字第1130702366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、爭訟概要：

（一）原告於民國104年5月1日就其所有坐落高雄市路竹區新園段3355地號土地（特定農業區農牧用地，面積3,456平方公尺；下稱系爭土地）向被告所屬農業局（下稱農業局）申請農業用地興建農舍，農業局以104年5月22日高市農務字第00000000000號函（下稱104年5月22日函）核定其興建農舍資格；被告所屬工務局（下稱工務局）則於105年8月31日就該農舍核發（105）高市工建築使字第01551號使用執照（下稱系爭使用執照）。

（二）嗣被告所屬地政局（下稱地政局）以112年8月18日高市地政用字第00000000000號函（下稱112年8月18日函）檢附系爭土地現況照片通知農業局系爭土地涉有違規使用情事。被告乃組成農舍稽查小組（下稱稽查小組）於112年9

月8日至系爭土地稽查，現場發現包括農舍違法增建、未經申請或設置農業經營無關之設施、未積極農用、耕作情形未達90％等違規情事。而因其供農業生產使用部分之農業經營用地面積低於系爭土地面積90％，不符農業用地興建農舍辦法（下稱農舍辦法）第9條第2項第3款規定，農業局乃以112年10月13日高市農務字第00000000000號函（下稱112年10月13日函）請原告於同年11月12日前恢復農業生產使用。稽查小組於112年11月28日至系爭土地複勘，現場查核結果仍未改善且於臨路地界前新增鐵皮建物及鋪設水泥地面，不符農舍辦法第9條第2項第3款規定。被告乃依農舍辦法第15條第2項規定，以112年12月4日高市府農務字第00000000000號函（下稱原處分）廢止104年5月22日函所核定興建農舍資格。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，原告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、行政處分之目的應在督促原告農地農用，被告除未積極輔導原告改善，促使農地農用合法外，卻以農舍辦法第15條第2項「得」廢止規定，斷然使原告失去興建農舍資格，不符農舍辦法立法原意。被告為直轄市主管農業永續發展之行政機關，卻未依地方制度法第18條第7款第1目規定，積極輔導及訂定廢止之作業標準或規範；農舍辦法僅明文規定稽查，亦無廢止之強制規定，依法律保留原則，無法律授權，被告自不能合法作成處分，原處分難稱合法。被告辯稱原處分係依內政部109年6月1日內授營綜字第0000000000號函檢送檢討農舍辦法第15條執行原則會議紀錄所決定，均非屬法律規範，且被告未曾對人民實施指導、公開揭示、宣導或制成規範，影響權利甚大，難謂被告已善盡法律程序。原處分為廢止授益行政處分，被告本應負擔更高之依法行政注意義務，興建農舍資格之事務管轄權限

屬被告，卻因法無明令且被告堅不訂「得」廢止之行政程序，原處分當然不正當、不公正。

2、被告未以最小侵害原告權利之方式，如廢止農舍用地面積超過農業用地面積10%部分資格或行政罰鍰等，而逕行廢止興建農舍資格，與其欲保護之法益，未合乎比例原則；原告遭行政處分後即停止使用，而原處分廢止時卻未審慎評估違法個案權利及相關法令所採取之作法，亦未考量農舍興建不影響農業生產環境及農村發展等事項，審認「得」廢止之法意，且違反信賴保護原則，影響原告既得權益，使其遭受不可預見之損害。

3、農舍辦法並無強制被告應廢止興建農舍資格。工務局核發使用執照後發現違章建築之處理並無採廢止之不利益處分，農舍本同屬建築物之一種，應參照違建之行政行為，對領有使用執照之違規使用建築物，可採取造冊列管、分年拆除或行政罰鍰等行政作為。原告之違規使用情形，既依區域計畫法裁罰，基於一事不二罰原則，自應比照建築法之違法處理情形，方較合宜。

4、原告於113年1月2日提起訴願後，被告於同年2月1日補充理由陳述工務局處理違建無廢止之行政手段，當時工務局尚未有任何處置；但工務局突然於113年2月5日廢止原告之建造執照及使用執照，湊巧農業部於113年2月6日函被告檢卷答辯，被告隨於同年2月7日函覆農業部稱工務局亦有廢照，時間之巧合，難謂原處分不是量身訂做，有為行政處分而處分之嫌。應審視被告對相同違反農舍辦法案件之行政處分是否皆廢止興建農舍資格，工務局對同類案件之處理是否皆廢止建造執照及使用執照。工務局為被告下級機關，自然相互聯繫，也因被告立場致工務局於113年2月5日廢止建造執照及使用執照，利用上下級機關欲閃避法規漏洞，工務局所為行政處分係於原告提起訴願期間，已違反訴願法第81條第1項後段規定禁止不利益變更原則之限制，應撤銷原處分。

（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、農業局前以104年5月22日函核定原告興建農舍資格，及被告作成原處分前通知原告會勘及限期改善公文，皆依行政程序法送達相關規定辦理。系爭土地經初勘與複勘，農地非農用之違規面積已達農地面積57.87%、可從事積極農業生產土地僅剩約32%，土地使用現況已不符農舍辦法第9條第2項第3款規定。會勘當日原告夫妻均在場並於會勘紀錄簽名、未提出任何異議，即表示認可綜合結論中載明案屬違規情節嚴重，依農舍辦法第15條第2款規定辦理。

2、農舍係提供有心經營農業之農民在農業用地上興建用以放置農機具兼具居住需求使用，系爭土地違規使用事實已不符農民興建農舍意旨。被告廢止104年5月22日函之前給予充分時間改善，已維原告之最大權益。因違規使用面積達系爭土地57.87%，可耕面積扣除農舍10%，僅剩餘約32%，已遠低於農舍辦法第9條第2項第3款規定之90%應農業生產使用部分。系爭土地違規使用倘僅以區域計畫法裁罰而農地仍持續違規使用，尚難達農地農用之行政目的。農舍辦法第15條第2項已明定直轄市、縣（市）政府或其他主管機關為加強興建農舍之農業用地稽查及取締，應邀集農業、建築管理、地政、都市計畫及相關單位等與農業專家組成稽查小組定期檢查；經檢查農業用地與農舍未依規定使用者，由原核定機關通知主管建築機關及區域計畫、都市計畫或國家公園主管機關依相關規定處理，並通知其限期改正，屆期不改正者，得廢止其許可。被告廢止農民興建農舍資格均依該辦法規定辦理稽查、通知限期改正；屆期複查時系爭土地原有違規興建大型鐵皮屋（供倉儲使用）、鋪設砂石及水泥地面、貨櫃屋等情形，除未恢復農地農用外，又新增違規建物，因系爭土地違規情節嚴重，故被告依該辦法規定廢止其許可，以維護農地農用。

3、就原告主張被告未依地方制度法第18條第7款第1目規定，積極輔導原告乙節。原告農地違規使用事實明確，被告自初勘當日即已輔導原告應恢復農地農用，直至複勘當日，原告非但不願移除供倉儲使用之違規建物外，又新增違建物，因未恢復農業使用又變本加厲，被告方廢止其興建農舍資格，並非原告所稱被告未盡輔導之責。且農業局104年5月22日函揭示：「依據『農業用地興建農舍辦法』第15條規定略以，『依本辦法申請興建農舍之該農業用地應維持作農業使用，……為加強興建農舍之農業用地稽查及取締，應邀集農業、建築管理、地政、都市計畫及相關單位等與農業專家組成稽查小組定期檢查；經檢查農業用地與農舍未依規定使用者，由原核定機關通知主管建築機關及區域計畫、都市計畫或國家公園主管機關依相關規定處理，並通知其限期改正，屆期不改正者，得廢止其許可。』」已指導原告農舍興建完成後應確實供作農業使用之規範。

4、農業用地上申請興建農舍係屬特許，除農舍用地面積外，其餘用地應為農業經營用地且供農業生產使用，始符合農舍用途意旨，因此農業發展條例（下稱農發條例）第18條規定授權內政部會同中央主管機關訂定農舍辦法，興建農舍不得影響農業生產環境及農村發展。系爭土地違規興建大型鐵皮屋、水泥鋪面等使用面積達土地57.87%已無實際從事積極農業生產。系爭土地上農舍已不符原為農業生產而特許興建農舍之立法原意，又經被告通知原告限期改善而不改善，更變本加厲新增其他建物，明顯與農舍辦法之立法目的背道而馳，故被告廢止農民興建農舍資格函，以導正農地上假藉興建農舍卻違規擴大建築作為非農業使用之亂象。稽查小組針對農地上違規作非農業使用之工廠、倉庫、公司行號等，辦理廢止其農民資格函已有數件之多，並非僅針對原告個案處理，乃是因系爭土地3,456平方公尺，扣除農舍用地面積最大不得超過330平方公

尺，剩餘3,126平方公尺應積極從事農業生產。惟本案違規興建鐵皮屋供倉庫使用並鋪設水泥地面、置放與農業經營無關之貨櫃屋等面積約2,000平方公尺，已佔該筆農地面積57.87％，不符得認定不影響農業生產環境及農村發展。基此，被告方廢止其農民興建農舍資格，工務局亦有依廢止函辦理廢止農舍使用執照之案例。

5、系爭土地面積為3,456平方公尺，合法農舍使用執照面積為176.6平方公尺，供農業生產使用部分之農業經營用地面積應為3,279.4平方公尺（即3,456－農舍使用執照面積176.6＝3,279.4），依農業現調相片圖台系統之航照地圖顯示系爭土地現況有建物、水泥鋪面、種植果樹約43棵等情事。系爭土地合法農舍使用執照面積比例為5.1％（即176.6÷3,456×100％＝5.1％）合於不得超過10％之規定，其餘面積比例94.9％（即100％－5.1％＝94.9％）應供農業生產使用部分之農業經營用地。

6、地政局112年10月17日高市地政用字第00000000000號函（下稱112年10月17日函）及○○市○○區公所（下稱路竹區公所）112年8月11○○市○區民字第00000000000號函（下稱112年8月11日函）檢附之非都市土地違規使用案件處理查報表均記載系爭土地全區違規使用面積約2,000平方公尺，違規使用情形包含1棟磚造之2樓房子、貨櫃及鐵皮屋工廠，並鋪設砂石地面及水泥地面。據此地政局112年12月13日高市地政用字第00000000000號函（下稱112年12月13日函）之裁處違反區域計畫法案件處分書業經送達原告，原告未提起救濟而確定，且原告已繳交罰鍰。以上開數據計算違規使用面積達系爭土地之57.87％（即2,000÷3,456×100％＝57.87％），扣除違規使用面積，其餘部分僅剩42.13％（即100％－57.87％＝42.13％）。被告以農業現調相片圖台系統繪出計算出非實際供農業使用違規面積為1,966.6平方公尺（扣除農舍及種植果樹範圍）系爭土地違規面積占系爭土地56.9％（即1,966.6÷3,456×

100％＝56.9％），其餘部分僅剩43.1％（即100％－56.9％＝43.1％），亦與地政局處分內容相近。系爭土地違反農舍辦法第9條第2項第3款有關供農業生產使用部分之農業經營用地面積不得低於該農業用地面積90％之規定。

7、倘改以系爭土地認定符合農用面積計算，系爭土地依繪出圖說面積實際供農業生產面積僅有1,036.5平方公尺（左側果樹約20棵計486.7平方公尺＋右側果樹約23棵計549.8平方公尺）占系爭土地為29.99％（即1,036.5÷3,456×100％＝29.99％），仍未達90％，且其供農業生產使用部分之農業經營用地分別位在系爭土地之左中側及右中後側，非屬完整區塊，顯違農舍辦法有關比例與完整區塊之規定。原告固主張鐵皮屋為農用倉儲云云，然倘扣除原告主張之鐵皮屋及其水泥鋪面，尚有貨櫃屋等，皆寬認為農業經營使用，但本案農舍用地範圍使用面積已達805.1平方公尺（含農舍主體、農舍前方之車輛停車空間、農舍連結外面道路之碎石鋪面）占系爭土地之23.33％（即805.1÷3,456×100％＝23.33％），此仍有違農舍辦法第9條第2項第3款農舍用地面積不得超過該農業用地面積10％之規定。被告本於勿枉勿縱並兼顧衡量原告利益與不利益，採計上述諸多事證及不同計算方式，原告皆違農舍辦法相關規定，故本案違規事實明確，被告以原處分廢止其興建農舍資格，並無違誤。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：被告依農舍辦法第15條第2項規定作成原處分廢止104年5月22日函所核定原告就系爭土地興建農舍資格，是否適法？

五、本院之判斷：

（一）爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有原告104年5月1日農業用地興建農舍申請書（見本院卷第295頁）、系爭土地登記謄本（見本院卷第311頁至第313頁）、農業局104年5月22日函（見本院卷第117頁至第118

頁）、系爭使用執照（見本院卷第21頁）、地政局112年8月18日函暨系爭土地現況照片（見本院卷第119頁至第121頁）、稽查小組112年9月8日現勘照片及稽查紀錄表（見本院卷第123頁至第127頁、第171頁）、農業局112年10月13日函（見本院卷第23頁至第25頁）、稽查小組112年11月28日現勘照片及稽查紀錄表（見本院卷第129頁至第132頁、第173頁）、原處分（見本院卷第35頁至第37頁）及訴願決定（見本院卷第65頁至第87頁）等附卷可稽，自堪認定。

（二）應適用之法令：

1、農發條例

⑴第3條第3款、第10款第1目及第2目：「本條例用辭定義如下：……三、農民：指直接從事農業生產之自然人。……十、農業用地：指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地：（一）供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者。（二）供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地。」

⑵第18條第1項、第2項、第5項：「（第1項）本條例中華民國89年1月4日修正施行後取得農業用地之農民，無自用農舍而需興建者，經直轄市或縣（市）主管機關核定，於不影響農業生產環境及農村發展，得申請以集村方式或在自有農業用地興建農舍。（第2項）前項農業用地應確供農業使用；其在自有農業用地興建農舍滿5年始得移轉。但因繼承或法院拍賣而移轉者，不在此限。……（第5項）前4項興建農舍之農民資格、最高樓地板面積、農舍建蔽率、容積率、最大基層建築面積與高度、許可條件、申請程序、興建方式、許可之撤銷或廢止及其他應遵行事項之辦法，由內政部會同中央主管機關定之。」

2、農舍辦法

⑴第1條：「本辦法依農業發展條例（以下簡稱本條例）第18條第5項規定訂定之。」

⑵第2條第1項第5款、第2項：「（第1項）依本條例第18條第1項規定申請興建農舍之申請人應為農民，且其資格應符合下列條件，並經直轄市、縣（市）主管機關核定：……五、申請人為該農業用地之所有權人，且該農業用地應確供農業使用及屬未經申請興建農舍者；該農舍之興建並不得影響農業生產環境及農村發展。（第2項）前項第5款規定確供農業使用與不影響農業生產環境及農村發展之認定，由申請人檢附依中央主管機關訂定之經營計畫書格式，載明該筆農業用地農業經營現況、農業用地整體配置及其他事項，送請直轄市、縣（市）主管機關審查。」

⑶第3條：「依本條例第18條第3項規定申請興建農舍之申請人應為農民，且其資格應符合前條第1項第4款及第5款規定，其申請興建農舍，得依都市計畫法第85條授權訂定之施行細則與自治法規、實施區域計畫地區建築管理辦法、建築法、國家公園法及其他相關法令規定辦理。」

⑷第9條第2項第3款前段：「興建農舍應符合下列規定：……三、申請興建農舍之農業用地，其農舍用地面積不得超過該農業用地面積10％，扣除農舍用地面積後，供農業生產使用部分之農業經營用地應為完整區塊，且其面積不得低於該農業用地面積90％。」

⑸第15條第1項、第2項：「（第1項）依本辦法申請興建農舍之該農業用地應維持作農業使用，直轄市、縣（市）主管機關應將農舍及其農業用地造冊列管。（第2項）直轄市、縣（市）政府或其他主管機關為加強興建農舍之農業用地稽查及取締，應邀集農業、建築管理、地政、都市計畫及相關單位等與農業專家組成稽查小組定期檢查；經檢查農業用地與農舍未依規定使用者，由原核定機關通知主管建築機關及區域計畫、都市計畫或國家公園主管機關依

相關規定處理，並通知其限期改正，屆期不改正者，得廢止其許可。」

3、區域計畫法第15條第1項：「區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照○○市○○○區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」

4、區域計畫法施行細則

⑴第11條第1款：「非都市土地得劃定為下列各種使用區：一、特定農業區：優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施，經會同農業主管機關認為必須加以特別保護而劃定者。」

⑵第13條第1項第5款：「直轄市、縣（市）主管機關依本法第15條規定編定各種使用地時，應按非都市土地使用分區圖所示範圍，就土地能供使用之性質，參酌地方實際需要，依下列規定編定，且除海域用地外，並應繪入地籍圖；其已依法核定之各種公共設施用地，能確定其界線者，並應測定其界線後編定之：……五、農牧用地：供農牧生產及其設施使用者。」

5、行為時非都市土地使用管制規則（103年12月31日修正）

⑴第1條：「本規則依區域計畫法（以下簡稱本法）第15條第1項規定訂定之。」

⑵第5條第1項：「非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣（市）政府管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣（市）政府處理。」

⑶第6條第1項前段、第3項：「（第1項）非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。……（第3項）各種使用地容許使用項目、許可使用細目及其附帶條件如附表一。」

⑷第6條附表一各種使用地容許使用項目及許可使用細目表：「使用地類別：農牧用地；容許使用項目：（一）農作使用（包括牧草）、（二）農舍（工業區、河川區除外；特定農業區、森林區不得興建集村農舍）；許可使用細目：農舍及農舍附屬設施；附帶條件：限於依農業用地興建農舍辦法或實施區域計畫地區建築管理辦法核准興建之農舍。」

（三）被告依農舍辦法第15條第2項規定以原處分廢止104年5月22日函所核定原告就系爭土地興建農舍資格，核屬適法：

1、按「區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」「本規則依區域計畫法（以下簡稱本法）第15條第1項規定訂定之。」「（第1項）非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。……（第3項）各種使用地容許使用項目、許可使用細目及其附帶條件如附表一。」此觀區域計畫法第15條第1項、103年12月31日修正之非都市土地使用管制規則第1條、第6條第1項前段、第3項即明；其附表一則規定農牧用地容許使用項目之農舍，限於依農舍辦法或實施區域計畫地區建築管理辦法核准興建之農舍。而內政部及改制前行政院農業委員會（下稱農委會）於90年4月26日依農發條例第18條第5項授權而會銜訂定農舍辦法，對照農發條例第18條第5項授權範圍為同條前4項所規範有關「興建農舍之農民資格」、「農舍最高樓地板面積」、「農舍建蔽率、容積率、最大基層建築面積與高度」、「農舍許可條件、申請程序、興建方式」、「農舍許可之撤銷或廢止」及「其他」等事項；其所指事務則包含「本條例中華民國89年1月4日修正施行後取得農業用地之農民，無自用農舍而需

興建者」、「農業用地應確供農業使用」、「自有農業用地興建農舍移轉條件」、「本條例中華民國89年1月4日修正施行前取得農業用地，且無自用農舍而需興建者」、「本條例中華民國89年1月4日修正施行前共有耕地，而於本條例中華民國89年1月4日修正施行後分割為單獨所有，且無自用農舍而需興建者」、「第1項及第3項農舍起造人資格條件」及「已申請興建農舍之農業用地使用限制」等。參以農發條例第18條於91年1月30日修正時之立法理由為：「農舍申請許可後，除有關許可之『撤銷』規定外，如因情事變更或基於公益之目的，而將合法申請興建農舍之許可使其嗣後失去效力時，即屬許可之『廢止』，爰配合行政程序法之用語，於第5項所定『許可之撤銷』之後，修正為『許可之撤銷或廢止』，增列『或廢止』3字。」足見農發條例第18條第5項授權範圍包含對於89年1月4日修正施行後取得農業用地且無自用農舍而需興建之農業用地使用限制，以及對於已申請興建農舍許可之撤銷或廢止等事項。對照農舍辦法於104年9月4日增訂第2條之立法理由載明：「一、農發條例第18條規範，於不影響農業生產環境與農村發展之前提下，農業用地始得經核准後興建農舍，爰於第1項第5款增訂農舍之興建應不影響農業生產環境及農村發展。二、又農舍係提供有心經營農業者於該農地上興建輔助及便利其農事生產工作，兼具居住之構造物；因此申請興建農舍之該筆農業用地應確供農業使用，且農舍之興建與使用均應與農業經營不可分離。為利直轄市、縣（市）主管機關執行第5款之審查，爰增訂第2項，規範農舍申請人應檢附經營計畫，由直轄市、縣（市）主管機關審認該筆農業用地確供農業使用，且農舍興建確不影響農業生產環境與農村發展。……。」足見興建農舍採事先許可制，由主管機關依農舍辦法許可興建農舍，其申請興建農舍之農業用地應確供農業使用，且農舍之興建與使用均應與農業經營不可分離，亦不應影響農業

生產環境及農村發展。而農舍辦法既係依農發條例第18條第5項授權所訂定，性質上核屬就農業用地興建農舍之許可條件、申請程序、許可之撤銷或廢止及其他應遵行事項之法規命令，則農舍辦法第15條第2項所定得廢止許可處分之規定即屬行政程序法第123條第1款所稱「法規准許廢止者」，倘農業用地與農舍未依規定使用者，主管機關自得適用該規定廢止已核發之興建農舍許可。

2、查原告於102年3月11日因買賣取得系爭土地所有權，並於104年5月1日向農業局提出農業用地興建農舍申請書申請在系爭土地上興建農舍，經農業局以104年5月22日函核定其興建農舍資格；而該函說明欄載明：「……二、本案依所送資料審查符合相關規定，准予所請，惟……詳如以下注意事項：（一）請依照『建築法』等相關規定辦理建築執照，所請並不得違反相關土地使用管制規定。……三、依據農舍辦法第15條規定……四、台端農舍興建完成後應確實供作農業使用，倘有非作農業使用者，除依上開規定辦理外，……且依違反區域計畫法等相關法令處以罰鍰。」等情，有系爭土地登記謄本（見本院卷第311頁至第313頁）、原告104年5月1日農業用地興建農舍申請書及切結書（見本院卷第295頁、第317頁）、被告104年5月19日辦理農業用地興建農舍農業使用勘查紀錄及照片（見本院卷第303頁、第307頁至第309頁）、農業局104年5月22日函（見本院卷第117頁至第118頁）在卷可稽，足見農業局以104年5月22日函核定原告興建農舍資格已明確告知其「不得違反相關土地使用管制規定」及「應確實供作農業使用」等使用限制，並告知其違反之法律效果。原告於同年10月23日在系爭土地興建H2自用農舍（面積176.6平方公尺；下稱系爭農舍）並於105年8月16日竣工，經工務局於105年8月31日核發系爭使用執照。嗣因路竹區公所於112年7月13日依非都市土地使用管制規則第5條第1項規定執行檢查作業時，發現系爭土地有1棟磚造2樓房子、貨櫃

屋、鐵皮屋工廠、舖有水泥及砂石地面等情形，認定其違規使用面積約2,000平方公尺，遂以112年8月11日函檢送非都市土地違規使用案件處理查報表、系爭土地現況照片予地政局處理等情，有系爭使用執照及資料明細（見本院卷第21頁、第137頁）、路竹區公所112年8月11日函檢送非都市土地違規使用案件處理查報表及系爭土地現況照片（見本院卷第237頁至第239頁）在卷可稽。地政局續以112年8月18日函檢送系爭土地現況照片請農業局依權責辦理；農業局乃以112年8月21日高市農務字第00000000000號函（下稱112年8月21日函）通知原告將至系爭土地進行初勘，經稽查小組於同年9月8日現勘系爭土地，發覺其違規樣態包含：農舍違法增建（原核可建築物屋頂、後側、左側增建）、未經申請或設置農業經營無關之設施（鐵皮屋、貨櫃屋、水泥及碎石鋪面）、未積極農用（僅種植幾棵芒果樹）等，認定系爭土地不符農舍辦法第9條第2項第3款規定，有耕作情形未達90%，屬違規情節嚴重須優先處理案件，應依農舍辦法第15條第2項移請相關局處依法處理。農業局遂以112年10月13日函通知原告限期於同年11月12日前恢復農業生產使用並通知該局辦理複勘，倘逾期未送達則視為未恢復農業使用，逕依相關規定辦理；地政局則以農業局112年10月13日函認定系爭土地非作農業使用屬實，已涉違反區域計畫法第15條第1項規定，另以112年10月17日函檢送處理違反區域計畫法案陳述意見通知書請原告陳述意見；而因原告逾期未向農業局申請複查，農業局乃於112年11月22日以高市農務字第00000000000號函（下稱112年11月22日函）通知原告將於同年月28日至系爭土地複勘，並於該函載明：「倘經複勘，土地使用仍未改善，各相關單位將依其權責辦理。」稽查小組遂於112年11月28日至系爭土地複勘，認定違規情形仍未改善；被告乃於112年12月4日依農舍辦法第15條第2項規定作成原處分廢止104年5月22日函；地政局亦因原告未於期限內

就系爭土地前述違反區域計畫法第15條第1項部分陳述意見，另依區域計畫法第21條規定以112年12月13日函檢送系爭土地違反區域計畫法案件處分書裁處原告新臺幣6萬元罰鍰、命其停止非法使用並限期於113年4月1日前變更使用或拆除其地上物恢復原狀等情，有地政局112年8月18日函檢送系爭土地現況照片（見本院卷第119頁至第121頁）、農業局112年8月21日函（見訴願卷第68頁）、稽查小組112年9月8日現勘照片及稽查紀錄表（見本院卷第123頁至第127頁、第171頁）、農業局112年10月13日函（見本院卷第23頁至第25頁）、地政局112年10月17日函檢送處理違反區域計畫法案陳述意見通知書（見本院卷第27頁至第31頁）、農業局112年11月22日函（見本院卷第33頁）、稽查小組112年11月28日複勘照片及稽查紀錄表（見本院卷第129頁至第132頁、第173頁）、原處分（見本院卷第35頁至第37頁）、地政局112年12月13日函暨裁處違反區域計畫法案件處分書（見本院卷第39頁至第43頁）在卷可稽；且稽查小組於112年9月8日、同年11月28日分別至系爭土地初勘及複勘時，原告均在場並在稽查紀錄表簽名（見本院卷第171頁至第173頁），足見其對稽查結果知之甚明。對照被告所提出農業現調相片圖台中關於系爭土地之空照圖，系爭土地上除系爭農舍本體及周遭芒果樹以外，尚設置停車場、倉庫、水泥鋪面、貨櫃屋、碎石路面等設施（見本院卷第233頁），總計扣除系爭土地上系爭農舍及芒果樹範圍後，其非作農業使用面積已達1,966.6平方公尺（見本院卷第247頁）；且總計其芒果樹面積為1,036.5平方公尺（計算式：549.8＋486.7＝1,036.5），其形勢亦難認為完整區塊（見本院卷第249頁），足見被告認定其供農業生產使用之面積遠低於該農業用地面積90％，與前揭農舍辦法第9條第2項第3款前段、第15條第1項規定不符，確屬有據。而原告未依前揭規定使用既經農業局以112年10月13日函請其限期改善，且系爭土地

違規使用情形仍未改善，故被告依農舍辦法第15條第2項規定廢止104年5月22日函所核定其就系爭土地之興建農舍資格，核屬適法。

3、原告固主張：農舍辦法僅明文稽查，並無廢止強制規定，依法律保留原則，在無法律授權之下，被告作成原處分違法；且被告未依地方制度法第18條第7款第1目規定，積極輔導及訂定廢止之作業標準或規範，又未以最小侵害原告權利之方式，如廢止農舍用地面積超過農業用地面積10%部分資格或行政罰鍰等而逕行廢止興建農舍資格，與其欲保護之法益，未合乎比例原則，且影響原告既得權益，使其遭受不可預見之損害，違反信賴保護原則云云。然按「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。四、行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害者。」行政程序法第123條第1款至第4款定有明文。其中第1款係指法規就特定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；因法規在訂定當時已就信賴保護及法律安定性為立法裁量，行政機關自得依該法規所定構成要件廢止授益處分，對照行政程序法第126條以觀，亦可見行政機關依行政程序法第123條第1款廢止授益處分，不生違反信賴保護原則之問題，蓋信賴保護原則係指人民因相信既存之法秩序而安排其生活或處置其財產，嗣後法規或行政處分發生變動，不得使其遭受不能預見之損害而言。農舍辦法既係依農發條例第18條第5項授權所訂定，性質上核屬就農業用地興建農舍之許可條件、申請程序、許可之撤銷或廢止及其他應遵行事項之法規命令，則農舍辦法第15條第2項所定得廢止許可處分之規定即屬行政程序法第123條第1款所稱「法規准許廢止者」，倘農業用地與農舍未依規定使用者，主管機關自得

適用該規定廢止已核發之興建農舍許可；且農業局以104年5月22日函核定原告興建農舍資格已明確告知其「不得違反相關土地使用管制規定」及「應確實供作農業使用」等使用限制，並告知其違反之法律效果，均如前述，原告就系爭土地之使用既有前述違反農舍辦法第9條第2項第3款前段、第15條第1項規定之情事，且其對於違規使用之法律效果亦非無從預見，依前揭說明，則被告依農舍辦法第15條第2項作成原處分廢止興建農舍許可，自無違反法律保留原則及信賴保護原則可言。此外，依農舍辦法第15條第1項、第2項規定，依該辦法申請興建農舍之該筆農業用地應維持作農業使用，倘經主管機關檢查農業用地與農舍未依規定使用者，經通知授益行政處分相對人限期改正，屆期不改正者，即得廢止其許可，並未限制主管機關須先行採取何種積極輔導輔導措施始能廢止，亦無賦予主管機關僅採取罰鍰之裁量權限。而稽查小組既先於112年9月8日現地稽查系爭土地認定屬違規情節嚴重須優先處理案件（見本院卷第171頁）；復經農業局以112年10月13日函請原告限期恢復農業生產使用（見本院卷第23頁至第25頁）；稽查小組再於112年11月28日至系爭土地複勘，發現其違規情形仍未改善（見本院卷第173頁），被告始依據其供農業生產使用之面積遠低於該農業用地面積90％之認定結果及其違規拒不改善等情事，依農舍辦法第15條第2項作成原處分廢止興建農舍許可，其所採方式有助於落實農地農用之立法目的且為農舍辦法所明定之行政作為，依其違章情節以觀，亦難認被告依法作成原處分有何違反比例原則可言。原告上開主張，對農舍辦法第15條第2項規定有所誤解，自無可採。

4、原告復主張：其違規使用情形，既依區域計畫法裁罰，基於一事不二罰原則，自應比照建築法之處理方式；且原處分有量身訂做之嫌，應審視被告對處理相同違反農舍辦法案件之行政處分是否皆廢止興建農舍資格；工務局對同類

案件之處理是否皆廢止建造執照及使用執照，或僅是個案處理；工務局所為廢止建造執照及使用執照行政處分係於其提起訴願期間，已違反訴願法第81條第1項後段禁止不利益變更原則之限制，應撤銷原處分云云。惟按裁罰性不利處分係對過去違反行政法上義務行為之非難，與管制性不利處分係為向未來維持行政秩序而為行政行為性質上有所區別。由前述農發條例第18條第5項授權中央主管機關針對興建農舍之農民資格、農舍最高樓地板面積、農舍建蔽率及容積率、農舍最大基層建築面積與高度、許可條件、申請程序、興建方式、許可之撤銷或廢止及其他應遵行事項訂定法規命令，以及農舍辦法規定倘申請興建農舍之農業用地未確供農業使用，不符該辦法第2條第1項第5款、第9條第2項第3款、第15條第1項等規定，主管機關即得廢止興建農舍許可，以落實農地農用之目的等節以觀，其係授權主管機關作成向將來維持行政秩序之行政行為，故被告依農舍辦法第15條第2項作成原處分廢止104年5月22日函所核定原告就系爭土地興建農舍資格，性質上核屬管制性不利處分，並非裁罰性不利處分，且該規定之立法目的及授權依據亦均與區域計畫法有所不同，被告作成原處分廢止興建農舍許可，自無違反一事不二罰原則可言。又行政法上之平等原則係指合法之平等，並不含違法之平等，人民不能據該原則要求行政機關比照違法前例授予利益，故被告就其他人違反農舍辦法之行政行為是否適法，均無礙被告依據農舍辦法第15條第2項作成原處分廢止104年5月22日函之合法性。此外，訴願法第81條第1項但書規定：「但於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分。」係指受理訴願機關在該行政救濟程序標的範圍內，禁止作成更不利益於訴願人之訴願決定而言。本件行政爭訟之程序標的為被告廢止興建農舍許可之原處分，並非工務局所作成廢止系爭農舍建造執照及使用執

照，核與前揭訴願法第81條第1項所定訴願決定禁止不利益變更原則毫無相涉，故原告此部分主張，亦均無可採。

六、綜上所述，原告之主張，均不可採。被告依農舍辦法第15條第2項規定，作成原處分廢止104年5月22日函，並無違誤；訴願決定遞予維持，亦無不合。原告仍執前詞訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提證據資料，核於判決結果無影響，爰不逐一論述，附此敘明。

八、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　11　　月　　7　　日

審判長法官　孫　奇　芳

法官　林　韋　岑

法官　曾　宏　揚

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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項第3款）。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	1.上訴人或其代表人、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、副教授者。

師為訴訟代理人	2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、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者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、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，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、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者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴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　　114　　年　　11　　月　　10　　日

書記官　林　幸　怡