高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
113年度訴字第60號
民國113年7月31日辯論終結

原　　告　李祥輔

　　曾玟真

　　李佳龍

　　李宜玲

共　　同
訴訟代理人　郭家祺　律師

被　　告　臺南市新營區公所

代　表　人　翁振祥
訴訟代理人　翁千惠　律師

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12月8日府法濟字第1121607046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：

緣原告李祥輔、曾玟真等2人共有坐落臺南市新營區鐵線橋段978地號土地（面積2,962平方公尺，原為原告李祥輔單獨所有，嗣於民國112年1月10日將應有部分2分之1贈與原告曾玟真，下稱系爭土地），為特定農業區農牧用地，訴外人李○○（原告曾玟真之配偶，原告李祥輔、李佳龍、李宜玲等3人之父）前以設置農業資材室為由，向被告申請系爭土地作農作產銷設施之容許使用，經被告核發95年2月13日所建

字第0950002273號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，並核定農業資材室使用面積為315平方公尺。嗣臺南市政府地政局（下稱地政局）於112年2月3日以南市地用字第1120175148號函通知被告，因內政部營建署（下稱營建署）「國土利用監測整合作業」運用遙測衛星影像偵測到系爭土地疑似有變異點，請被告於112年2月24前完成變異點查證回報工作，被告乃於112年2月13日前往現場勘查，並向地政局查報系爭土地現況為搭建鐵皮屋2棟，作倉庫放置木材使用等情，地政局復於112年3月21日以南市地用字第1120366569號函請被告確認系爭土地現況是否符合系爭容許使用同意書使用，被告乃於112年3月23日派員會同臺南市政府農業局（下稱農業局）前往系爭土地勘查，認系爭土地現況除農業資材室外，另有一堆置木材之鐵皮建築，不符合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條規定，被告遂以112年3月28日所經建字第1120228384號函請系爭土地所有權人即原告李祥輔及曾玟真等2人於同年5月11日前改善完成。嗣原告李祥輔於112年4月10日以書面向被告說明系爭土地使用情形，惟並未提及欲改善完成之時限，亦未檢附補正增建設施之相關合法文件，被告遂再以112年4月27日所經建字第1120303455號函請原告李祥輔於同年6月6日前完成補正，然經被告於112年6月6日派員複勘結果，系爭土地上仍有水泥鋪面、圍牆，且新建鐵皮建物仍作為倉庫使用，堆置大量木材，屋頂並有增設綠能設施之情形，顯未依原核定計畫內容作農業使用，遂以112年6月7日所經建字第1120414895號函（下稱原處分）廢止系爭容許使用同意書。訴外人李○○及原告李祥輔、曾玟真等3人不服，提起訴願，遭決定駁回，嗣因李○○於112年7月27日死亡，原告等人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、原告未能於112年6月6日前回函及補正之原因如下：

(1)由於102年系爭土地申請設置太陽光電發電設備係由訴外人李○○以原告曾玟真之名義全權辦理，原告李祥輔長年居住在外地，並未參與當時申請過程。且李○○於111年臥病在長照中心，原告曾玟真罹癌化療中，長年居住外地的原告李祥輔一時之間實無法找到當初申辦的綠能設施相關文件。

(2)原告李祥輔於收到被告112年4月27日所經建字第0000000000號函時，業於112年5月1日致電被告承辦人員，表示非常願意配合拆除，且還在找尋綠能設施文件。

(3)此外，原告李祥輔於收受被告112年3月28日所經建字第0000000000號函，並於112年4月10日回函給被告後，即開始著手進行鐵皮建物內木材之搬遷作業，其後陸續進行拆除增建鐵皮建物、水泥地及圍牆等工程，由於原告李祥輔定居台北，安排存放木材場所及拆除工程都需要時間與人力，因而未及時於112年6月6日回函說明。

(4)又原告已在112年7月20日前拆除改善完成，此觀諸訴外人李○○及原告李祥輔、曾玟真等3人112年7月20日訴願書補正說明書即明。倘原告故意藐視法令規定，又何必花費金額進行圍牆及建物之拆除。

2、原告早已表明有改善意願，然被告未給予合理之改善期間，且被告於112年6月6日現場勘查時，並未提前通知原告，核與行政程序法第42條規定不符，事後亦未再詢問原告為何未能在112年6月6日改善完成，旋即於翌日（112年6月7日）逕以原處分廢止系爭容許使用同意書，顯然執法過當，違反改制前行政院農業委員會（下稱農委會）98年5月7日農企字第0000000000號函釋意旨，亦不符合比例原則及誠信原則，且對原告有利之處亦未詳加注意，並造成人民權益重大損害，原處分顯已違法。

(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、系爭土地經核定之計畫內容既為供存放農用品或農產品之資材室，自不得作其他非農業用途之使用，且資材室之使用面積亦不得逾315平方公尺。然被告先後於112年2月13日、同年3月23日及同年6月6日派員前往現場勘查時，均發現系爭土地除原核定之農業資材室外，另有1棟增建放置木材之固定基礎鐵皮建物及圍牆，且整體地面已鋪設水泥鋪面，現地亦無農作物或作農業生產使用，顯然與系爭容許使用同意書核定之內容不符，亦已違反容許使用審查辦法第33條第1項之規定。

2、被告查知前述違規情事後，分別於112年3月28日及同年4月27日去函通知原告，並要求限期改善或提出增建部分之合法證明文件，亦將改善期限展延至112年6月6日，惟原告於期限前皆未提出任何文件予被告，被告遂於112年6月6日派員前往現地複勘，發現系爭土地使用現況違反系爭容許使用同意書及容許使用審查辦法第33條第1項規定之情事依舊，顯未恢復原核定之內容使用，故被告依同辦法第33條第2項規定，於112年6月7日以原處分廢止系爭容許使用同意書，實屬合法有據。

3、依據容許使用審查辦法第33條第2項規定，被告本得抽查取得容許使用之農業設施是否依核定計畫內容為使用，倘若查得有未依計畫內容使用之情事，本得立即廢止其許可，該條項並未規定「抽查」之具體方式，換言之，抽查農地使用現況並不以實施「勘驗」為必要，自亦無庸於進行調查時通知當事人到場。是被告於112年6月6日派員前往現場勘查時，未通知原告到場，並未違反行政程序法第42條規定。

4、又依容許使用審查辦法第33條第2項規定，主管機關查知農地有未依計畫內容使用之情事，當可立即廢止其許可，並未規定應先給予當事人改善機會始得廢止。況查，被告於查知系爭土地有未依核定計畫內容使用之違法情事後，即於112年3月28日函知原告於同年5月11日前改善完成，復於112年4月27日函知原告展延改善期限至同年6月6日，是被告二度給

予原告改善期限與改善機會，自112年3月28日初次通知改善至展延改善期限至同年6月6日為止，總計給予原告長達70日之改善期限，已足供原告聯繫與進行拆除工程或提出相關證明文件，亦與農委會98年5月7日農企字第0000000000號函釋所揭示符合比例原則之作法相符，並無違反比例原則與誠信原則。再查，原告於112年6月8日收受原處分後，嗣於同年7月20日向訴願機關陳報業將系爭土地上之增建建物及水泥地拆除，實際僅費時42日即完成改善，益證被告顯已給予原告相當之改善時間與機會。

5、另系爭容許使用同意書附註載明：「請依核定計畫內容使用。未依計畫內容使用者，原核定機關得廢止許可，並依法處理。」等語，足見被告已明確保留廢止權，且原告亦未依該附款內容履行「依核定計畫內容使用」之負擔，被告自得依行政程序法第123條規定廢止系爭容許使用同意書。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)被告以原處分廢止系爭容許使用同意書，是否適法？

(二)被告於112年6月6日派員前往現場勘查時，未通知原告到場，有無違反行政程序法第42條規定？

(三)被告通知原告應於112年6月6月完成改善，並補具增建設施之相關合法文件，此改善期間是否過短？有無違反比例原則及誠信原則？

五、本院的判斷：

(一)事實概要記載之事實，有原告及李○○等5人之戶籍謄本（本院卷第147至155頁）、李○○之繼承系統表（本院卷第157頁）、系爭土地建物查詢資料（本院卷第59頁）、系爭容許使用同意書（本院卷第61頁）、地政局112年2月3日南市地用字第0000000000號函（原處分卷第3至4頁）、變異點資訊（原處分卷第5至6頁）、被告112年2月14日所民字第0000000000號函（原處分卷第7頁）、臺南市非都市土地違規使用案件處理查報表（原處分卷第9頁）、國土利用監測整

合通報查報系統查報資訊（原處分卷第13至15頁）、地政局112年3月21日南市地用字第0000000000號函（原處分卷第17頁）、112年3月23日農業用地違規查核會勘紀錄（本院卷第63至64頁）、被告112年3月28日所經建字第0000000000號函（本院卷第65至66頁）、原告李祥輔112年4月10日說明書（本院卷第67頁）、被告112年4月27日所經建字第0000000000號函（本院卷第69至70頁）、112年6月6日系爭土地現況照片（本院卷第71至72頁）、原處分（本院卷第29至31頁）、訴願決定書（本院卷第21至27頁）等證據可以證明。

(二)系爭土地未依原核定之計畫內容使用，被告以原處分廢止系爭容許使用同意書，核屬適法：

1、應適用的法令：

(1)農業發展條例（下稱農發條例）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)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1款：「本辦法所稱農業設施之種類如下：一、農作產銷設施。」

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12條：「申請農作產銷設施之容許使用，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、興建設施之基地地號及興建面積。五、現耕農業用地及經營概況。六、現有農機具名稱及其數量。七、設施建造方式。八、引用水之來源及廢、污水處理計畫。九、對周邊農業環境之影響。十、農業事業廢棄物處理及再利用計畫。」

⑥第13條第1項第4款、第2項：「（第1項）農作產銷設施分為下列各類：……四、農事操作及管理設施：指供農業生產管理或作為農事管理之操作空間之設施。（第2項）前項各類設施之許可使用細目，應符合附表1相關規定。」附表1：「設施種類：農作產銷設施。類別：農事操作及管理設施。許可使用細目：農業資材室。申請基準或條件：一、限供存放肥料、農藥、種子、農具、器皿、農產品等使用，農業資材室坐落之農業用地面積達0.1公頃以上者，每0.1公頃得興建樓地板20平方公尺，樓地板最大興建面積以200平方公尺為限。二、坐落之農業用地已興建農舍者，不得申請興建農業資材室。可申請用地別：一、非都市土地各種使用分區之農牧用地、養殖用地（工業區、河川區除外）。……。」

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、行政程序法第123條第1款至第3款規定：「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。」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（農發條例第3條第10款、第12款、第8條之1第2項、第3項參照）。農發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。而主管機關依農發條例第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

3、經查，原告李祥輔及曾玟真等2人共有之系爭土地為特定農業區農牧用地，面積2,962平方公尺，訴外人李○○（原告曾玟真之配偶，原告李祥輔、李佳龍、李宜玲等3人之父，於112年7月27日死亡）前以設置農業資材室為由，向被告申請系爭土地作農作產銷設施之容許使用，經被告於95年2月13日核發系爭容許使用同意書，並核定農業資材室高度為6公尺，樓層為1層，使用面積為315平方公尺，構造種類為鋼架，並於附註載明：「二、請依核定計畫內容使用，未依計畫內容使用者，原核定機關得廢止許可，並依法處理。」等

情，此有原告及李○○等5人之戶籍謄本（本院卷第147至155頁）、李○○之繼承系統表（本院卷第157頁）、系爭土地建物查詢資料（本院卷第59頁）及系爭容許使用同意書（本院卷第61頁）附卷可稽。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。

4、次查，被告因接獲地政局通知，營建署「國土利用監測整合作業」運用遙測衛星影像偵測到系爭土地疑似有變異點，請被告於112年2月24前完成變異點查證回報工作，被告乃於112年2月13日派員前往現場勘查，發現系爭土地現況為搭建鐵皮屋2棟，作倉庫放置木材使用等情，地政局繼於112年3月21日函請被告確認系爭土地現況是否符合系爭容許使用同意書使用，被告乃於112年3月23日派員會同農業局前往系爭土地勘查，查得系爭土地現況除農業資材室外，另有一堆置木材之鐵皮建築，不符合容許使用審查辦法第33條規定，被告乃於112年3月28日函請系爭土地所有權人即原告李祥輔及曾玟真等2人於同年5月11日前改善完成；嗣原告李祥輔於112年4月10日具文向被告說明，內容略以：「（1）位於鐵線橋段978地號上之農業資材室內為儲放農耕設備為主，因自有農地及自建建物，不免發生儲放其他私人雜物之情事。（2）另外，增建鐵皮建築內堆放之木材，絕大部分是為提供菇農使用的木屑原料而暫時存放。（3）如有農業設施土地的使用疑義，願意配合改善。」等語，惟前揭書面並未提及欲改善完成之時限，亦未檢附增建設施之相關合法文件，被告遂再於112年4月27日函請原告李祥輔於同年6月6日前完成補正；其後被告於112年6月6日派員複勘結果，系爭土地上仍有水泥鋪面、圍牆，且新建鐵皮建物仍作為倉庫使用，內部堆置大量木材，屋頂並有增設綠能設施之情形，此有地政局112年2月3日南市地用字第0000000000號函（原處分卷第3至4頁）、變異點資訊（原處分卷第5至6頁）、被告112年2月14日所民字第0000000000號函（原處分卷第7頁）、臺

南市非都市土地違規使用案件處理查報表（原處分卷第9頁）、國土利用監測整合通報查報系統查報資訊（原處分卷第13至15頁）、地政局112年3月21日南市地用字第0000000000號函（原處分卷第17頁）、112年3月23日農業用地違規查核會勘紀錄（本院卷第63至64頁）、被告112年3月28日所經建字第0000000000號函（本院卷第65至66頁）、原告李祥輔112年4月10日說明書（本院卷第67頁）、被告112年4月27日所經建字第0000000000號函（本院卷第69至70頁）、112年6月6日系爭土地現況照片（本院卷第71至72頁）附卷為憑。由上足見，系爭土地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。

5、又查，訴外人李○○及原告李祥輔、曾玟真等3人因不服原處分，於112年7月6日提起訴願，嗣於112年7月20日及同年8月9日檢具書面及現場照片，向被告及訴願機關表示其等已將系爭土地上之水泥鋪面、圍牆及增建之鐵皮建物拆除，業已改善完竣，固有訴外人李○○及原告李祥輔、曾玟真112年7月6日行政訴願書（訴願卷第57至61頁）、112年7月20日訴願書補正說明書（訴願卷第33頁）、違規拆除施工圖（訴願卷第35至37頁）、112年8月9日行政訴願書補充說明書（訴願卷第25至26頁）、農地現況照片（訴願卷第27頁）附卷可證。惟原告縱於原處分作成後完成改善，亦無礙系爭土地於原處分作成時仍未依原核定之系爭容許使用同意書內容使用之事實成立，是原告尚難執此為有利於己之論據。

(三)被告於112年6月6日派員前往現場勘查時，未通知原告到場，並未違反行政程序法第42條規定：

行政程序法第42條規定：「（第1項）行政機關為瞭解事實真相，得實施勘驗。（第2項）勘驗時應通知當事人到場。但不能通知者，不在此限。」經查，被告為明瞭系爭土地實際使用情況、確認系爭土地是否依核定計畫內容使用及是否

已完成改善，而先後於112年2月13日、3月23日及6月6日派員到場實施勘查，為取得時效性及正確性之證據資料，避免現況為人故意變更，客觀上有不能預先通知當事人到場之必要性。況且，依據容許使用審查辦法第33條第2項規定，被告本得抽查取得容許使用之農業設施是否依核定計畫內容為使用，倘若查得有未依計畫內容使用之情事，本得立即廢止其許可，而該條項並未規定「抽查」時，尚需通知當事人到場，是被告實施勘查時未預先通知原告到場，自為法所許。從而，原告指摘被告於112年6月6日前往系爭土地現場勘查時未通知原告到場，違反行政程序法第42條規定云云，並無可採。

(四)被告通知原告應於112年6月6月完成改善，並補具增建設施之相關合法文件，並無改善期間過短之問題，亦未違反比例原則及誠信原則：

1、揆諸容許使用審查辦法第33條第2項規定，並無廢止容許使用前應先給予改善機會之規定，是系爭土地既經被告核准作農業設施容許使用，嗣經抽查發現有未依計畫內容使用之情事，原核定機關即得廢止其許可。至於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，又能符合行政程序法第7條所規定行政行為之原則，並無不妥，固為農委會98年5月7日農企字第0000000000號函釋示在案。然該函釋僅說明行政機關是否命行為人限期改善，就個案情形基於裁量權之行使，並無不妥，並非表示未給予限期改善即有不法情事。

2、況查，被告於112年3月23日查得系爭土地未依原核定之系爭容許使用同意書內容使用後，即於112年3月28日函知系爭土地所有權人即原告李祥輔及曾玟真等2人，請其等於112年5月11日前完成改善，嗣原告李祥輔於112年4月10日具文表示願意配合改善但未敘明改善期限，被告乃再於112年4月27日函知原告李祥輔，請其於112年6月6日完成改善或檢附相關

合法證明文件，足見被告二度給予原告改善之機會，且自112年3月28日初次通知改善，迄至112年6月6日改善期間屆滿為止，總計給予原告長達70日之改善期間；而原告李祥輔及曾玟真等2人於112年6月8日收受原處分後（參見訴願卷第125、126頁被告文書郵務送達證書），旋於112年7月20日具文向被告及訴願機關陳報其等業已將系爭土地上之水泥鋪面、圍牆及增建之鐵皮建物拆除完竣，實際上原告僅費時42日即已完成改善，足認被告給予原告70日之改善期間，實為已足，並無過短或過苛等不合理之處。是原告主張被告以原處分廢止系爭容許使用同意書前，未給予合理之改善期間，違反農委會98年5月7日農企字第0000000000號函釋意旨，亦不符合比例原則及誠信原則云云，自難憑採。

六、綜上所述，被告以原處分廢止系爭容許使用同意書，並無違誤；訴願決定予以維持，亦無不合。原告起訴意旨求為均予撤銷，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：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　8　　月　　14　　日

審判長法官　李　協　明

法官　孫　奇　芳

法官　邱　政　強

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，得不委任律師為訴訟代理人	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。 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　　113　　年　　8　　月　　14　　日

書記官　黃　玉　幸