臺中高等行政法院判決

110年度訴字第247號
111年4月20日辯論終結

原　　告　楊榮欽
被　　告　臺中市政府地政局

代　表　人　吳存金
訴訟代理人　鄧震宇
　　李全倫
　　劉長興
輔助參加人　臺中市政府農業局

代　表　人　蔡精強
訴訟代理人　童振隆
　　林家駿

上列當事人間因區域計畫法事件，原告不服臺中市政府中華民國110年7月30日府授法訴字第1100100986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：

緣原告楊榮欽為臺中市神岡區溪洲段320地號土地（下稱系爭土地）所有人，系爭土地為特定農業區之農牧用地。輔助參加人臺中市農業局認為系爭土地有鋪設水泥、鐵皮建物及放置貨櫃等情事，未作農業使用，以民國110年1月19日中市農地字第1100002177號函請被告臺中市政府地政局依區域計畫法處理。嗣被告審認相關事證後，依區域計畫法第21條第1項規定，以110年3月19日中市地編字第1100009918號函（下稱原處分）限期原告於110年9月19日前變更使用至符合

農牧用地容許使用項目及許可使用細目。原告不服，向臺中市政府提起訴願，經臺中市政府以110年7月30日府授法訴字第1100100986號訴願決定書駁回。原告仍未甘服，提起行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠輔助參加人農業局和被告已經將原告的農地記為違規，依法只能移除拆除，根本連改善的機會都沒有。原告花了1個禮拜時間，備齊申請資料室文件，結果1個月後，被區公所以被登記違規為由遭退件。廠房部分，向工業局詢問可否申請納管，結果條件不合。然後親自到輔助參加人處兩趟，找上農地利用經營管理科，詢問是否可將原告的廠房，申請為農業設施或農舍，結果又有搭排問題和廠房過於老舊，已經過快40年了，因安全問題沒有建築師和結構技師願意簽證，找都發局詢問，同樣不行。也就是說，原告的廠房，連遞件申請合法的機會都沒有。這半年來，原告勞心勞力，跑了好幾個政府部門，探詢數家民間代辦業者，結果白忙一場。原告感覺被被告騙了，被告、輔助參加人和都發局既然都已經登記為違規，就算有遞申請，也一定退回，原告的貨櫃申請資材室就是例子。感覺被告行政程序完全錯誤，應該是要像環保局一樣，先寄警告單，限期半年改善等，而不是像被告先記違規，然後再要原告去改善申請合法。因為被登記違規，只能拆除，根本連改善的機會都沒有。

㈡裁罰內容與實際不符。被告來函，指出原告的違建面積為1,500平方公尺，約佔地號神崗區溪州段320號總面積為3,070.5平方公尺的一半，而實際違規部分應為廠房148平方公尺，貨櫃為20呎，約12平方公尺，水泥地約10平方公尺。廠房148平方公尺，加上貨櫃12平方公尺，再加上水泥地10平方公尺，總共170平方公尺，裁罰內容與實際有其巨大誤差。特附上1.稅籍證書2.地政局2020年google現場空拍圖（左邊為廠房、中間放機車處為水泥地、右邊為20呎貨櫃），以資證明。

㈢請求撤銷已經快40年鐵皮屋違規告發。原因是行政院曾在20幾年前，發布過行政命令，以84年1月1日為界，83年12月31日以前的既存違建，只拍照列管不處罰，臺中市政府不能越權，超越行政院的命令。

㈣約4坪的水泥地，見相片A①②③，是作為下雨天，貨車停車用。不然只要碰到下雨天，採收牧草，農地會泥濘不堪，貨車輪子會陷在泥土裏空轉，動彈不得。

㈤貨櫃是要作為農業資材室使用，見相片B①，農用器具如圓鍬、鋤頭、鋸子、鐮刀、肥料、水桶等等。原告花了1個禮拜時間，畫好圓，並且備齊相關文件，卻在1個月後，被區公所退件，理由是已被記違規，只能拆除。這時，我才知被被告欺騙了。被告給原告半年的時間補辦申請合法，到頭來卻徒勞無功。被告若有心，要讓原告申請合法，應該一開始就不能記違規，而是要寄限期改善通知單。所以這是被告嚴重程序錯誤。

㈥本件的源起：因為以前原告都在外工作和租屋，導致家裡無人顧。原本的菜園被歹徒傾倒大量垃圾和建築廢棄物，見相片C①②③④，因而讓原告下定決心搬回家，花了兩年時間，鋤草並將垃圾撿乾淨，建築廢棄物，請工程公司移出，見相片C⑤。這時地政司的國土監測衡量，發現原告的農地亮點由綠色變黑色，就以為原告在挖洞，因而馬上記違規，並行文被告和參加人和都發局，鋪天蓋地的追殺原告。結果是連違規數據都搞錯了。原告的鐵皮屋只有50坪，硬拗說成了500坪。500坪的大違建是原告的鄰居，前後左右都有甚至有達千坪的超級大違建，詳見空照圖3張D①②③。從空照圖看得一清二楚，原告的農地9成左右都種牧草。原告的鄰居們，個個違建又大又新，而被告和輔助參加人卻都視而不見好奇怪？

㈦農業是非常艱困產業，目前整地除草移除廢棄物，購買樹苗農藥肥料等，當相當燒錢，原告個人投入相當多的時間精神氣力。原告已做壞打算，若違規不能撤銷，原告只能拿年輕

時，辛辛苦苦存的錢，來付給被告違規告發的鉅額罰款。原告本是要用這些存款來買大量樹苗農藥肥料和農業設施的。而原告的農地農用，農場夢將完全破碎，再也無錢無力經營。農地將會回到草比人高，滿地垃圾狀態。最後附上原告的台中高農園藝科畢業證書，好不容易中年了，可以放下萬緣，回家圓農場夢，卻被政府逼得毀家滅農變荒地廢地。

㈧訴之聲明：訴願決定與原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠卷查本件系爭土地之使用分區及使用地類別為特定農業區、農牧用地，應依非都市土地使用管制規則第6條第1項及第6條附表一「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」規定使用。另原告所述裁罰內容與實際不符，違規面積1,500平方公尺有誤，實際違規面積應該為170平方公尺一節，係經神岡區公所查報，除鐵皮建物違建部分，其上尚有水泥地面並有廢棄土石，目測違規範圍約占整筆土地一半左右，遂概估整數約為1,500平方公尺，並非誤植。案經臺中市○○區公所於109年12月31日派員稽查時，發現原告於系爭土地上有水泥鐵皮建物及貨櫃擺放等使用情形，復經參加人認定前開使用情形與農業發展條例第3條第12款規定之農業使用定義不符，此有非都市土地使用分區查詢系統查詢結果、臺中市市○○區109年12月31日非都市土地違規使用案件處理查報表（編號：CRX0000000000）、內政部營建署城鄉發展分署國土規劃地理資訊圖台105年航照圖及輔助參加人110年1月19日中市農地字第1100002177號函等附卷可稽，其違規事證，應堪認定。是原處分並無違誤，應予維持。至於原告其餘主張，均核與本件決定結果不生影響，不另予論述，附此敘明。

㈡綜上，被告110年3月19日中市地編字第1100009918號函之行政處分並無違誤，本件訴訟顯無理由，請依法駁回原告之訴。

㈢訴之聲明：原告之訴駁回。

四、輔助參加人答辯及聲明：

㈠輔助參加人是依照神岡區公所查報的結果去認定。

㈡聲明：原告之訴駁回。

五、爭點：

㈠系爭土地有無未作農業使用之情形？

㈡原告得否以其非系爭土地「未作農業使用」之行為人，而免除變更使用至符合農牧用地容許使用項目及許可使用細目之責任？

六、本院的判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要所述之事實，有系爭土地之非都市○○○○○區查詢、系爭土地登記第一類謄本、原處分函、輔助參加人110年1月19日中市農地字第1100002177號函、臺中市○○區公所109年12月31日神區農字第1090023135號函、臺中市○○區非都市土地違規使用案件處理查報表、訴願決定書各1份在卷可查（見訴願卷第49頁、本院卷第55、 87至100、107、108頁）。

㈡應適用的法令：

1.區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，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。」

2.區域計畫法第21條第1項規定：「違反第十五條第一項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。」

㈢按區域計畫法第4條第1項規定：「區域計畫之主管機關：中央為內政部；直轄市為直轄市政府；縣（市）為縣（市）政府。」本件系爭土地位在臺中市境內，是主管機關應為臺中

市政府。又按臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條規定：「中央法規明定直轄市政府為地方主管機關，而使本市取得地方自治團體管轄權者，本府得以組織自治條例及相關機關組織規程為權限劃分。前項情形，應將管轄事項及法規依據公告之，並刊登本府公報。」臺中市政府105年10月4日府授地秘字第10502139971號公告：「……公告事項：臺中市政府地政局執行下列法規之主管機關權限：……三、區域計畫法第21條。」是本件原處分機關為被告，並無違誤，先予敘明。

㈣系爭土地有未作農業使用之情形：

查系爭土地使用分區為「特定農業區」，使用地類別為「農牧用地」，有系爭土地登記第一類謄本在卷可憑，依非都市土地使用管制規則第6條第1、3項規定：「（第1項）非都市○○○○○○○○○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）海域用地以外之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；海域用地容許使用項目及區位許可使用細目如附表一之一。」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」之使用地類別「五、農牧用地」，容許使用項目為：①農作使用、②農舍（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）、③農作產銷設施、④畜牧設施、⑤水產養殖設施、⑥水源保護及水土保持設施、⑦採取土石、⑧林業使用、⑨休閒農業設施、⑩公用事業設施、⑪戶外廣告物設施、⑫私設通路、⑬再生能源相關設施、⑭臨時堆置收納營建剩餘土石方、⑮水庫、河川、湖泊淤泥資源再生利用臨時處理設施、⑯溫泉井及溫泉儲槽、⑰農村再生設施、⑱自然保育設施、⑲綠能設施及⑳動物保護相關設施，而系爭土地上有「水泥」、「鐵皮建物」及「放置貨櫃」乙節，有臺中市○○區非都市土地違規使用案件處理查報表及所附之照片及衛星航照圖可證（見本院卷第109至111、197頁），原告不爭執，堪可認定，故系

爭土地上「水泥」、「鐵皮建物」及「放置貨櫃」，核均非上開容許使用項目之範圍，而未作農業使用甚明。從而，輔助參加人以110年1月19日中市農地字第1100002177號函認定系爭土地「水泥」、「鐵皮建物」及「放置貨櫃」，未作農業使用，乃適法有據。至於原告主張其於輔助參加人認定未作農業使用後，即申請以「鐵皮貨櫃」作為農作產銷設施乙節，經查鐵皮貨櫃僅為本件違規使用的一部分，且業經神岡區公所退件，故並未改變系爭土地未作農業使用之事實。

㈤原告不得以其非「未作農業使用」之行為人，而免除變更使用至符合農牧用地容許使用項目及許可使用細目之責任：

原告主張：水泥及鐵皮屋已經存在近40年，貨櫃是3年前設置的，鐵皮屋是被其兄占用放置雜物，土地被人丟大批垃圾及廢棄物，其2012年繼承父母的土地，這2、3年才搬回家住等語，無非主張其並非系爭土地未作農業使用之行為人，應可免除責任，惟就土地所有人、使用人對土地的狀態原則上係最為明瞭把握而能排除危害者，故土地所有人、使用人實為區域計畫法所規範負有維護其土地合於編定之管制使用狀態責任，最高行政法院104年度判字第578號判決意旨可資參照，準此，農牧用地所有人不問是否為違規使用之行為人，均負有依農牧用地容許使用項目及許可使用細目為使用之義務，從而，縱使系爭土地於原告取得所有權之前，已存在未作農業使用之違規狀態，身為系爭土地所有人之原告仍有變更使用至符合農牧用地容許使用項目及許可使用細目之責任甚明，原告上揭主張，無可採取。

㈥又原處分並未提及原告違規使用之「面積」，且被告於準備程序時已表示：原處分沒有包括土石，答辯狀關於土石的記載是誤繕，要以處分書為準等語（見本院卷第230頁），是兩造所主張之使用面積爭議，及其上堆置土石等，並無審酌之必要，併此敘明。

㈦綜上所述，系爭土地為特定農業區之農牧用地，原告為系爭土地所有權人，自有依農牧用地容許使用項目及許可使用細

目為使用之義務，系爭土地上有「水泥」、「鐵皮建物」及「放置貨櫃」等未作農業使用情形，被告以原處分限期令原告變更使用至符合農牧用地容許使用項目及許可使用細目，與法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

七、本件為判決基礎事證已經明確，兩造間其餘攻擊防禦方法及提出證據，雖經審酌，亦不影響判決結果，爰不一一論述，附此敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　5　　月　　11　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　陳　文　燦

法　官　楊　嵎　琇

法　官　張　鶴　齡

以上正本證明與原本無異。

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）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備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，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　5　　月　　11　　日

書記官　黃　靜　華