臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
112年度訴字第124號

原　　告　詹淑華
被　　告　南投縣政府
代　表　人　許淑華
訴訟代理人　黃意茹
　　楊月仁

上列當事人間因區域計畫法事件，原告不服內政部中華民國112年3月25日台內訴字第1120011524號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

□訴願決定及原處分均撤銷。

□訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

□爭訟概要：

緣原告所有坐落南投縣草屯鎮頂茄苳段214地號土地（下稱系爭土地）為特定農業區農牧用地。被告工務處（下稱工務處）因民眾至被告1999案件通報系統檢舉系爭土地有違規情事，遂於民國111年7月4日至系爭土地勘查，發現原告於系爭土地堆置土方及雜物，經被告農業處（下稱農業處）依工務處拍攝之現場照片認定系爭土地非作農業使用，被告據此審認原告違反區域計畫法第15條第1項規定，乃依同法第21條第1項及南投縣政府處理違反區域計畫法案件罰鍰裁量基準（下稱裁量基準）第2點及附表規定，以111年12月12日府地用字第0000000000號裁處書（下稱原處分）處原告新臺幣（下同）6萬元罰鍰，並於文到3個月內恢復原狀或符合農牧用地容許使用項（細）目及其附帶條件規定，或依相關規定申請合法使用。原告不服，提起訴願，訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

□原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.依據被告提供100年及101年街景圖，原告持有之系爭土地與左鄰右舍等高，並無填土之作為，如若被告認定100年有填土作為，則非原告所為，原告101年5月才購置此農地，裁處原告則屬裁處對象錯誤，原處分應屬無效，被告據以開罰，與事實不符。

2.以往因臺灣雨季雨量充沛，每年必須清除水溝土泥，以免農地積水，故111年6月中因規劃種植果樹，開始翻土墾地，並請專業人士開挖灌溉排水用水道，施工期間難免有堆置土方及雜物。

3.原告至111年8月墾地時，為使農作正常生長，僅添加木屑、粗糠，施用肥料以改良農地，且土地高度亦和左鄰右舍相同，故符合行政院農業委員會規定農地整地行為以挖填平衡為原則，不得為砂、石、磚、瓦、混凝土塊，原告作為均符合政府相關規定，並無填土動作，故無須向被告申請核准。近日來梅雨連連，導致系爭土地後段土方已比右側稻田低下，足見原告加施木屑、粗糠外，並無填土作為。

㈡聲明：

原處分及訴願決定均撤銷。

□被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

本件係民眾至被告1999案件通報系統檢舉填土之案件，經工務處111年7月4日派員現場勘查，嗣後並經農業處依工務處巡察日誌認定「現場堆置土石並堆放雜物之情形，不符農業使用。」，爰填具南投縣土地違反使用管制案件審查表，將相關調查結果資料移請地政處續處，本案依行政程序法第102條規定，於作成不利裁處前通知土地所有權人（即行為人）於限期內陳述意見，原告以111年9月7日申請書（陳述意見書）說明該土地之使用情形，並主張無違反農用規定，地政處即以111年9月29日便簽請使用地主管單位（農業處）協助認定原告所陳內容是否具備阻卻違法事由，經農業處以

111年10月1日便簽回覆，經比對100、101及103年街景圖，本案有回填土石之事實，且依工務處111年7月4日之現勘照片，現場確有堆置土方及雜物。為審慎起見，被告又於112年1月7日派員前往現地勘查，由勘查當時所拍攝之照片中可見系爭土地雖已種植作物，惟其填土情形依舊存在，系爭土地仍不符農業使用，故被告依違反區域計畫法第15條第1項規定，裁處原告6萬元之罰鍰並限期於文到3個月內恢復原狀或符合農牧用地容許使用項（細）目及其附帶條件規定，或依相關規定申請合法使用，適用法令並無違誤，原告仍須依規移除其所填土方。另依被告112年1月7日前往現地勘查所拍攝之照片，由照片中可見其填土情形依舊存在。

㈡聲明：

原告之訴駁回。

□爭點：

原告於系爭土地是否有填土行為，是否違反區域計畫法第15條第1項規定？原告之整地行為是否不符合農業使用？原處分之裁處，是否適法?

□本院之判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要欄所示之事實，除上列爭點外，為兩造所不爭執，並有系爭土地土地建物查詢資料（資料查詢時間：112年2月17日）（本院卷第23頁）、工務處111年7月4日土石盜濫採巡察日誌及現場稽查照片（本院卷第173-175頁）、南投縣土地違反使用管制案件審查表（本院卷第129、133頁）、原處分（本院卷第31頁）、訴願決定（本院卷第57-62頁）附卷可稽，應堪認定。

㈡本件應適用之法令：

1.農業發展條例第69條規定：「（第1項）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。（第2項）農民團體、農業企業機構或農業試驗研究機構依本條例許可承受之耕地，

違反第36條規定，擅自變更使用者，除依前項規定辦理外，對該農民團體、農業企業機構或農業試驗研究機構之負責人，並處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰。」

2.區域計畫法：

⑴第15條第1項規定：「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。」

⑵第21條第1項規定：「違反第15條第1項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，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。」

3.（110年10月13日修正）非都市土地使用管制規則（下稱管制規則）：

⑴第6條第1項、第3項規定：「（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。但中央目的事業主管機關認定為重大建設計畫所需之臨時性設施，經徵得使用地之中央主管機關及有關機關同意後，得核准為臨時使用。中央目的事業主管機關於核准時，應函請直轄市或縣（市）政府將臨時使用用途及期限等資料，依相關規定程序登錄於土地參考資訊檔。中央目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府應負責監督確實依核定計畫使用及依限拆除恢復原狀。……（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。」

⑵第6條附表一規定農牧用地容許使用項目為：「㈠農作使用（包括牧草）、㈡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）、……」

4.裁量基準：

⑴第2點規定：「為執行本法第21條第1項、第2項違反管制使用土地之處分及經限期變更使用、停止使用、或拆除地上物恢復原狀而不遵從者得按次處罰，其罰鍰裁量基準如附表。」

⑵附表：「處罰次數及罰鍰金額：第1次；處新臺幣 6 萬元罰鍰，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。裁罰對象：行為人。違規內容：非都市土地違反本法第15條第1項之管制使用者。」

5.南投縣政府處理土地違反使用管制案件權責劃分及作業要點：

⑴第3點規定：「主政單位依附表一定之。但經主政單位審查結果無違反主管法令者，移由使用地主管單位主政辦理。」

⑵附表一：「南投縣政府處理土地違反使用管制案件權責劃分表：……違規使用類型：盜（濫）採土石、砂石場、堆置土石及砂石等；主政單位：工務處。違規使用類型：農作產銷設施、畜牧設施、水產養殖設施、休閒農業設施、農地開挖整地及圍牆、農舍、水土保持設施；主政單位：農業處。……」

6.行政程序法：

⑴第36條規定：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」

⑵第43條規定：「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」

㈢按「當事人主張事實，須負舉證責任，倘其所提出之證據，不足為主張事實之證明，自不能認其主張之事實為真實。又行政官署對於人民有所處罰，必須確實證明其違法之事實。倘不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合

法。」最高行政法院39年判字第2號判例意旨參照。又行政機關作成行政處分，應依職權調查證據，對當事人有利及不利事項一律注意，並斟酌當事人及相關人員之陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，以作為處分或其他行政行為之根據（行政程序法第36條、第43條參照）。又認定事實應依證據，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。

㈣原告於系爭土地難認有填土及堆置雜物行為，原處分並非適法有據：

1.經查，系爭土地屬特定農業區農牧用地，依管制規則第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，非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用項目及許可使用細目使用。農牧用地容許使用項目包括農作使用等22項並須符合相關農業法規之規定。原告是系爭土地之所有權人，依法即負有維護系爭土地符合農牧用地管制使用狀態之義務，此有系爭土地之土地建物查詢資料（本院卷第23頁）在卷可稽，應堪認定。

2.又查，本案係因被告經1999通報：「地主在該地填土卻未作排水溝」，工務處遂於111年7月4日進行現場稽查，經現地勘查該地號上有堆置土石並堆放雜物之情形，現場堆置土石因無人在場無法查證其來源，未發現土石外運及盜濫採相關情形，該地號尚無違反土石採取法之情事，依南投縣政府處理土地違反使用管制案件權責劃分及作業要點第3點規定，因無違反工務處主管法令，按實際違規主要類型移由農業處主政辦理，後農業處依工務處111年7月4日巡察日誌，認定系爭土地現場堆置土石並堆放雜物之情

形不符農業使用，此有南投縣土地違反使用管制案件審查表（本院卷第129、133頁）、工務處111年7月4日土石盜濫採巡查日誌及現場稽查照片（本院卷第135、137頁）在卷可稽，是被告並未查獲原告於系爭土地上有堆置任何外來土方之行為。又查，原告曾以111年9月12日申請書向被告表示，被告111年7月4日派員稽查時，系爭土地正處於整地之際，故而放置土石與堆放雜物，此有原告111年9月12日申請書（本院卷第145-149頁）在卷可憑，是原告確實表示系爭土地於被告111年7月4日派員稽查時處於整地狀態，核與原告於本院112年7月25日準備程序陳稱，原告並無從他處買土，土係下雨時土流到水溝，請挖土機自旁邊水溝挖起，開挖僅為整地，被告勘查時系爭土地剛挖好土，土尚未沉下去，本院卷第175頁照片所示堆置之物為原告將農舍拆除後放在旁邊，帆布蓋起來部分為原告之農器具等語並無不符。再查，依被告於本院112年7月25日準備程序在庭所述，被告裁處單位係以勘查照片方式，依照片中顯示之系爭土地與鄰地高低差認定原告有填土行為及其上有堆放物品情形，因未前往現場查看，故被告並不知情帆布下蓋的物品是否為農器具等語，此有本院112年7月25日準備程序筆錄（本院卷第235-242頁）在卷可稽，是雖依本院卷第175頁照片所示，系爭土地現場確有堆置物品，惟依被告前揭所述，被告並未確實查看現場所堆置物品，究係堆放外來土石、雜物或確實如原告所述係為農舍拆除後之板材及農器具堆置於帆布下以方便整地之後的再為組裝，又查原告係於101年6月4日取得系爭土地，惟依被告所提系爭土地101年6月時之照片（本院卷第156頁）系爭土地上本即存有合法農舍，其組裝板材與前揭原告所稱拆除農舍後堆置於系爭土地之板材並無明顯不同（本院卷第175頁），是原告稱其係整理系爭土地供農用等語，尚非無據，故被告並未依職權調查證據，亦未對原告有利及不利事項一律注意，並斟酌當事人及相關人員之陳述與

調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，以作為原處分之根據。再依被告所提系爭土地112年1月7日之照片所示，並無法證明有外來土方，雖有高低差，但究竟是原告整地後的高低差異或係外來土方所致，亦未見被告舉證證明，是原處分既對於原告有所處罰，被告必須確實證明原告有違法之事實。被告既不能確實證明違法事實之存在，原處分處罰即不能認為合法。

3.綜上所述，現場狀況無悖於原告所述，被告亦未能提出積極證據證明原告有填土及堆置土石及雜物之情事。依據前揭規定及說明，被告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，本院已窮盡一切方式請被告提出說明及證據，被告仍不能證明原告違規之事實，且原告並無證明自己無違規事實存在之責任，故原處分之裁處即於法有違。

㈤從而，被告以原告於其所有系爭土地堆置土石並堆放雜物不符合農業使用，違反區域計畫法第15條第1項規定，依同法第21條第1項規定暨裁量基準規定，作成原處分，認事用法，核有違誤。訴願決定遞予維持，亦有未洽。原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。

□又本件事證已臻明確，及兩造其餘攻擊防禦方法，均核與本件判決結果不生影響，爰不予一一論述，附此敘明。

□結論：本件原告之訴為有理由。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　10　　月　12　　日

審判長法官　劉　錫　賢

法官　楊　蕙　芬

法官　林　靜　雯

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. 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。
㈡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. 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者。
是否符合㈠、㈡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㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　112　　年　　10　　月　　12　　日

書記官　黃　毓　臻