臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
112年度訴字第49號

原　　告　王劍秋

被　　告　雲林縣政府
代　表　人　張麗善
訴訟代理人　李春娥
　　詹登傑

上列當事人間區域計畫法事件，原告不服內政部中華民國111年12月27日台內訴字第1110058353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：

㈠緣原告所有坐落雲林縣北港鎮大北段403地號土地，使用分區為特定農業區農牧用地（面積0.320553公頃，下稱系爭土地），經被告現場勘查發現其上有違規建造「鐵皮屋2棟，含雙層興建中及1樓建物）」、「鐵皮圍牆」、「水泥鋪面」情事，違反農地農用規定，遂以民國110年8月9日府農林二字第0000000000號函請原告於110年9月10日前提供合法同意文件或逕予恢復原地形地貌。於110年12月3日被告再次前往現場勘查，發現雙層鐵皮屋1棟已拆除，惟其餘違規態樣仍存在，乃以110年12月9日府地用二字第0000000000號函請原告於文到15日內陳述意見，原告具文陳稱系爭土地之原地主為李存勗，其係經法院拍賣取得，並非建築行為人。被告即以111年1月25日府地用二字第0000000000號函通知李存勗於文到15日內陳述意見，惟屆期未獲李存勗回覆。

㈡被告續以111年5月17日府地用二字第0000000000號函（下稱111年5月17日限期改善函）令原告於文到1個月內恢復農牧用地可供農牧使用狀態，逾期未恢復者，將依區域計畫法第21條及第22條規定辦理。期限屆滿後，被告於111年9月29日邀集相關單位及原告至系爭土地勘查恢復情形，除原告未到場外，確認現場仍有「鐵皮圍牆」及「水泥鋪面」之違規情事未改善。被告審認原告未善盡土地所有權人維護系爭土地管理責任，依區域計畫法第21條第2項規定，作成111年10月21日府地用一字第0000000000號裁處書（下稱原處分）裁處原告新臺幣（下同）6萬元罰鍰，並限於文到3個月內恢復原編定用地類別（農牧用地）之合法使用。原告不服，提起訴願，經內政部以111年12月27日台內訴字第0000000000號訴願決定(下稱訴願決定)駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.系爭土地係原告經法院拍賣取得，法院註明不點交，「鐵皮圍牆」及「水泥鋪面」於83年即已存在，係原地主李存勗所建造，原告並非行為人，可調閱83年12月31日航照圖，請求免罰。

2.「水泥鋪面」性質為曬穀場，為農業不可分離設施，與「鐵皮圍牆」均為簡易農業設施，屬於合法使用。得否為農業從來之使用。原告申請許可需要時間，請被告同意展期以補申請合法使用等語。

㈡聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.系爭土地編定為特定農業區農牧用地，經現勘發現其上有違規建造「雙層鐵皮屋」1棟及「鐵皮圍牆」、「水泥鋪面」之情事，違反農地農用規定。被告先以110年8月9日府農林二字第0000000000號函請原告於110年9月10日前提

供合法同意文件或逕予恢復原地形地貌，惟逾期未獲改善，復經被告農業單位於110年12月3日再次前往現場勘查，雖其中雙層鐵皮屋1棟已拆除，但其餘違規態樣仍存在，遂以110年12月8日府農林二字第0000000000號函（下稱110年12月8日函）認定違規，並依據農業發展條例第69條將本案移至被告所屬地政處辦理後續裁處，被告所屬地政處認原告涉及違反區域計畫法。經被告函請原告及李存勗陳述意見後，調查後無法確認設置相關地上物之行為人，乃依內政部110年1月26日台內營字第0000000000號函釋（下稱內政部110年1月26日函釋）意旨，以111年5月17日限期改善函請原告於文到1個月內恢復農牧用地可供農牧使用狀態。期限屆滿後，被告於111年9月29日邀集相關單位及原告至系爭土地進行勘查恢復情形，除原告未到場外，仍發現「鐵皮圍牆」及「水泥鋪面」未改善，原告未善盡系爭土地所有權人維護系爭土地農地農用之狀態責任，依區域計畫法第21條第2項規定，以原處分進行裁處，並限期恢復合法使用，於法並無違誤。

2.有關原告主張調閱83年12月31日航照圖請求免罰乙節，依內政部100年9月29日台內營字第0000000000號函釋規定略以：「……㈠本件違反本法第15條之行為，如於89年1月26日區域計畫法修正施行前已終了，而僅屬違法狀態之繼續，因該法修正施行前第21條規定並無裁處行政罰之明文，依行政罰法第4條處罰法定原則，自無從依修正後之區域計畫法第21條第1項規定處以罰鍰。然對於該違法狀態，貴府仍得依89年1月26日修正公布後之區域計畫法第21條第1項及第2項規定，限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀，如義務人對於貴府限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀之處分不遵從者，因係違反貴府依法律所課予限期改善之義務，貴府可以其違反前述義務而按次處罰，……」被告依區域計畫法第21條規定，以111年5月17日限期改善函請原告於文到30

日內恢復原編定類別（農牧用地）之合法使用，期限屆滿後邀集相關單位現場勘查，於現場確認原告未於被告所訂期限內恢復後，依區域計畫法第21條第2項規定作成原處分，符合上開函釋及區域計畫法規定。

3.有關原告主張得否為從來之使用及同意展期以補申請合法使用乙節，依非都市土地使用管制規則第8條第1項規定：「土地使用編定後，其原有使用或原有建築物不合土地使用分區規定者，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用。原有建築物除准修繕外，不得增建或改建。」及法務部104年2月10日法律字第00000000000號函釋規定略以：「……主管機關如依職權調查具體事實符合區域計畫法第21條之構成要件，且無阻卻違法事由者，因該條法定最低額為6萬元，亦無本法第19條職權不處罰規定之適用，主管機關僅得於法定罰鍰金額範圍內裁量處罰，並無選擇以輔導、勸導等方式限期行為人改善而不予處罰之裁量權限。」本件既經被告函請原告將系爭土地恢復原編定類別(農牧用地）之合法使用，自無非都市土地使用管制規則第8條得為從來使用規定之適用，且依上開法務部函釋，被告亦無給予原告展期申請合法使用而不予處罰之裁量權限。原處分於法並無違誤，原告之訴為無理由等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、本件兩造主要爭點為：

㈠系爭土地上「水泥鋪面」及「鐵皮圍牆」是否屬合法使用？

㈡原告主張其非系爭土地上「鐵皮圍牆」及「水泥鋪面」之行為人，是否仍應受處罰？

㈢被告依區域計畫法第21條第2項之規定作成原處分裁處原告6萬元罰鍰，並限期恢復原編定用地類別（農牧用地）之合法使用，是否適法？

五、本院判斷：

㈠前提事實：

前揭爭訟概要之事實，除前列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，並分別有如本件判決附表所示甲證1；乙證1至2、4至8、10至12、丁證4等證據資料可憑，堪認為真正。

㈡按區域計畫法第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。」第21條第1項及第2項規定：「（第1項）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。（第2項）前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。」次按依區域計畫法第15條第1項授權訂定之非都市土地使用管制規則第5條第1項規定：「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。」第6條第1項前段及第2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。……（第2項）前項容許使用及臨時性設施，其他法律或依本法公告實施之區域計畫有禁止或限制使用之規定者，依其規定。」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：「使用地類別：五、農牧用地。容許使用項目：㈠農作使用（包括牧草）/農作使用。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）/1.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……㈢農作產銷設施

（工業區、河川區除外）……附帶條件：本款應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理」。

㈢綜觀上開規定意旨，可知於區域計畫法實施後，非都市土地應經劃定使用分區並編定各種使用地，依其適用項目類別進行管制。經編定為特定農業區農牧用地之土地，原則上以農作使用為限，倘欲作農舍及農舍附屬設施使用，需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，經核准後興建；欲作農作產銷設施使用，亦應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法，申請農業設施之容許使用，否則即屬違反非都市土地使用管制規則，構成區域計畫法第15條第1項規定之違章行為。又主管機關依區域計畫法第21條第1項規定，除得裁處罰鍰外，並得為「限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀」之限期改善處分。該限期改善處分係依法律課予義務人一定作為或不作為之義務，旨在防止危害之發生或擴大，應以最能有效除去違規狀態者為處分對象，是違反土地使用管制之土地或地上物所有人、使用人或管理人，均可為限期改善處分之義務人，倘義務人不遵從者，即屬違反行政法上義務，主管機關即得依區域計畫法第21條第2項之規定，對義務人裁處罰鍰並命改善，內政部110年1月26日函釋亦採相同意旨，可資參考（見乙證9）。

㈣經查，系爭土地上有建造「鐵皮屋」、「鐵皮圍牆」、「水泥鋪面」之情事，有110年12月3日、111年9月29日現場勘查照片在卷可參（見本院卷第89頁之乙證5、第149頁之乙證12）。其中鐵皮屋業經原告提出使用執照，用途為自用農舍（見乙證7），並經本院調閱使用執照申請資料核閱無訛（見丁證2），核屬非都市土地使用管制規則第6條附表一「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」規定農牧用地之容許使用項目「農舍」。惟就「鐵皮圍牆」及「水泥鋪面」部分，依農業用地興建農舍辦法第9條第2項前段規定：「興建農舍應符合下列規定：一、農舍興建圍牆，以不超過

農舍用地面積範圍為限。……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百分之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百分之90。」查原告自承系爭土地上「水泥鋪面」之面積約200餘坪（見本院卷第244頁），換算約661平方公尺（計算式：200*3.3058=661，小數點以下四捨五入），佔系爭土地面積已達約20.6%（計算式：661/3205.53≒20.6%），遠超過上開不得超過該農業用地面積百分之10之限制，被告農業處於111年9月29日現場勘查之結論，亦認「水泥鋪面」面積遠大於上開法定上限，「鐵皮圍牆」亦在用地面積百分之10範圍外，有被告112年10月13日府農林二字第1122534262號函在卷可佐（見丁證3），堪認上開「水泥鋪面」及「鐵皮圍牆」均不能認為係上開農舍之附屬設施，不能因系爭土地上之鐵皮屋有農舍之使用執照而可一併認定屬合法使用。

㈤至原告雖主張「水泥鋪面」可作曬穀場，係屬農業設施；且「水泥鋪面」及「鐵皮圍牆」均於83年即已存在，可為從來之使用等語，資為指摘原處分構成違法之論據。惟：

1.按農業發展條例第8條之1第2項規定：「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。」查系爭土地上之「水泥鋪面」係屬具固定基礎設施，依上開規定應先申請農業設施容許使用，惟原告就「水泥鋪面」並未申請農業設施容許使用許可，為其所自承（見本院卷第19頁），自亦不能認為係合法使用。

2.至於原告主張「水泥鋪面」及「鐵皮圍牆」於83年即已存在，可為從來之使用乙節。按非都市土地使用管制規則第8條第1項規定：「土地使用編定後，其原有使用或原有建築物不合土地使用分區規定者，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用。原有建築物除准修繕外，不得增建或改建。」其前提要件需為在土地使用編定前即

已存在之原有使用或原有建築物，不合土地使用編定後土地使用分區規定。查系爭土地於重劃前為溝皂段224、341地號，於73年11月17日即已公告使用編定為特定農業區農牧用地確定，有系爭土地土地建物查詢資料及土地登記簿影本存卷可參（見丁證4），則「水泥鋪面」及「鐵皮圍牆」縱使存在於83年間，惟當時系爭土地之使用地類別業已編定為農牧用地，自無適用非都市土地使用管制規則第8條第1項規定之餘地。

㈥原告雖復主張其非「水泥鋪面」及「鐵皮圍牆」之設置行為人，不應受罰等語。惟：

1.觀諸區域計畫法第21條第1項規定之責任態樣，除裁罰處分外，尚有「限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀」等命除去違法狀態或停止違法行為之管制處分。前者（裁罰處分）固以具有可歸性之違規行為人為限，至於後者之限期令恢復原狀處分，其性質並非行政罰，本不以受處分人具有故意或過失為必要，且所有權人對於土地具有管理、使用及支配之權能，即使繼受取得他人違反管制使用規定之土地，仍負有依所編定之容許使用項目為使用之義務，不能因其非原始違規行為人即可免除上開所有權人應履行之法定義務，而使土地長久處於違規使用之狀態（最高行政法院104年度判字第578號判決意旨參照）。是以，土地違反管制使用規定之狀態，雖在所有權人繼受取得之前即已發生，但其取得所有權後，即負有使該土地符合編定管制使用規定之義務，縣（市）政府自得依區域計畫法第21條第1項規定，命其恢復至符合管制使用規定之狀態，所有權人不予該命令義務之行為，即具可責性，主管機關依同條第2項規定，按次處罰，並續行命其改善（內政部93年6月10日臺內營字第0000000000號函釋意旨參照）。

2.復按主管機關就公法上具體事件已作成行政處分規制其權利義務關係，經過救濟期間後，即發生形式存續力，除已

據權限機關依法予以撤銷或變更外，原處分機關及處分相對人暨利害關係人俱應受其拘束，且基於權力分立原則及權限專屬法定原則，行政法院對於非屬本案訴訟標的之行政處分，無從逕自否定其規制效力，此參照行政程序法第110條第3項規定意旨可明（最高行政法院101年度判字第484號判決及102年度判字第573號判決意旨參照）。易言之，行政法院受理撤銷訴訟僅得就原告請求撤銷之行政處分審查其適法性，至於構成其先決前提或基礎事實之其他行政處分，因已發生形式存續力者，自具構成要件效力，非屬本案撤銷訴訟之標的範圍，行政法院無從否定其已規制之法律效果。

3.又按雲林縣政府處理違反區域計畫法案件裁罰基準（下稱裁罰基準）第2點規定：「連反本法規定，經本府依本法第21條規定處以罰鍰者，裁罰基準如附表。其經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，並得依附表按次處罰。」附表：違規次數第1次，違規面積未達1公頃，處6萬元罰鍰（見乙證3)。核上開裁罰標準乃為使承辦人員辦理此類違規案件之裁罰金額有客觀標準可循，以避免因恣意決定或專斷致有輕重之差別待遇，而按違規次數及面積訂定處罰基準，乃考量違規行為態樣及情節輕重等核心因素而為，自得援為裁處之準據。

4.查原告係於108年5月29日經拍賣取得系爭土地，於同年6月5日辦竣所有權登記完竣，為系爭土地之實際使用人；而被告業已作成111年5月17日限期改善函課予原告應於文到1個月內將系爭土地恢復農牧用地可供農牧使用狀態，而於翌日送達於原告本人等情，已據原告陳明在卷（見本院卷第172頁），並有卷附系爭土地土地建物查詢資料、111年5月17日限期改善函及其送達證書影本可憑（分見本院卷第93頁之乙證5、第137至139頁之乙證10及第189頁之丁證1）。

5.是以，原告為系爭土地之所有人及使用人，並據被告以111年5月17日限期改善函課予應於1個月期限內將系爭土地存在「水泥鋪面」及「鐵皮圍牆」之違反土地使用管制情形，恢復農牧用地可供農牧使用狀態，原告收悉後拒不依該已發生規制效果之管制處分履行其改善義務，自具非難性，被告作成原處分依區域計畫法第21條第2項規定，並參據前引裁罰標準附表規定，從輕裁處原告6萬元罰鍰，並再限其於文到3個月內恢復原編定用地類別（農牧用地）之合法使用，依諸前開說明，自屬適法有據。

㈦至於原告主張：雲林縣內農地用地違規使用情形，比比皆是，被告為何僅對原告處罰，顯屬不公乙節。按平等原則要求行政機關對於事物本質上相同之事件應作相同之處理，除有合理正當之事由外，不得為差別待遇，乃形成行政自我拘束原則。然憲法上之平等原則，係指合法之平等，人民不得主張「不法之平等」。是原告此部分之主張，亦屬無據。

六、綜上所述，原告上開主張各節，均非可取。被告以原處分裁處原告6萬元罰鍰，並限於文到3個月內恢復原編定用地類別（農牧用地）之合法使用，認事用法並無違誤，訴願決定予以維持，亦核無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料，經核均與判決結果不生影響，自無逐一論述之必要，併此敘明。

八、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　12　　月　　20　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官　蔡 紹 良

法官　張 鶴 齡

法官　黃 司 熒

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　　12　　月　　20　　日

書記官　詹靜宜

附表、證據編號對照表

證號	證據名稱	所附卷宗	頁次
甲證1	內政部111年12月27日台內訴字第1110058353號訴願決定書影本(同乙證2)	本院卷	25-29
甲證2	雲林縣北港鎮大北段403地號空照圖影本	本院卷	31
甲證3	國土測繪圖資服務雲截圖	本院卷	179
乙證1	被告111年10月21日府地用一字第1112726453號函(即原處分)	本院卷	61-65
乙證2	內政部111年12月27日台內訴字第1110058353號訴願決定書影本(同甲證1)	本院卷	67-75
乙證3	被告處理違反區域計畫法案件裁罰基準	本院卷	77-81
乙證4	被告110年8月9日府農林二字第1102526271號函影本	本院卷	83
乙證5	被告110年12月8日府農林二字第1102538683號書函附地號查詢資料、現勘照片等影本	本院卷	85-117
乙證6	被告110年12月9日府地用二字第1102728125號函影本	本院卷	119-121
乙證7	原告陳述意見書及附件影本	本院卷	123-125
乙證8	被告111年1月25日府地用二字第1112706699號函影本	本院卷	127-129

乙證9	內政部110年1月26日台內營字第1100800533號函影本	本院卷	131-135
乙證10	被告111年5月17日府地用二字第1112714520號函影本	本院卷	137-139
乙證11	被告111年9月21日府地用二字第1112724231號函影本	本院卷	141-143
乙證12	被告非都市土地違規使用會勘紀錄表影本	本院卷	145-147
乙證13	內政部100年9月29日台內營字第1000808089號函影本	本院卷	149-155
乙證14	法務部104年2月10日法律字第10403501400號函影本	本院卷	157
丁證1	111年5月17日限期改善函送達證書影本	本院卷	189
丁證2	雲林縣北港鎮公所112年9月19日港鎮建字第1120011965號函及檢附之使用執照申請資料、竣工圖影本	本院卷	211-236
丁證3	被告112年10月13日府農林二字第1122534262號函	本院卷	237-238
丁證4	系爭土地土地建物查詢資料及土地登記簿影本	本院卷	253-257