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85號

原　　告　楊永岳
被　　告　彰化縣溪湖鎮公所

代　表　人　何炳樺
訴訟代理人　劉信呈
　　謝名傑

上列當事人間都市計畫法事件，原告不服彰化縣政府中華民國112年2月13日府行訴字第1110437240號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣坐落○○縣○○鎮○○段36、37地號土地（下稱系爭土地）係屬溪湖都市計畫區範圍內農業區土地，原告將營建剩餘土石方之碎石級配敷撒於系爭土地內現有農路（下稱系爭農路）上，經被告認定原告有不符合農業使用規範，違反都市計畫法第33條及同法臺灣省施行細則第29條規定之情事，依都市計畫法第79條第1項規定，以民國111年9月16日彰溪瑞建字第0000000000號裁處書（下稱原處分），裁處原告新臺幣（下同）6萬元罰鍰，並勒令回復原狀。原告不服，提起訴願，經彰化縣政府以112年2月13日府行訴字第0000000000號訴願決定駁回，原告遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠系爭土地土質鬆軟並無固定基礎，難以行走，遇雨時積水泥濘更是不堪，不利於運輸農作物。又原告年事漸高，復因發生車禍受傷，原告乃於111年4月中旬向溪湖鎮玖富工程行購

買級配碎磚瓦、混凝土塊鋪設臨時性農路，旨在增加該路段表面摩擦力，以方便並安全地運輸農作物。

㈡系爭農路屬「無固定基礎」之「臨時性」與「農業生產有關」之設施，符合免申請容許使用之情形：

1.「無固定基礎」要件：

系爭農路所存碎石級配，乃直接鋪設在裸露之表土上，下方並無混凝土、鋼筋、卵石等足以保護道路不受沖刷而損壞之基座設施，雜草亦能穿透碎石層茂盛地生長，是系爭農路符合「無固定基礎」之要件，訴願決定理由第6點亦予肯認。

2.「臨時性」要件：

①又依教育部國語辭典對於「臨時」一詞之釋義為：正當其時；短時間的、暫時的。相反詞為「永久」。而改制前行政院農業委員會（已於112年8月1日改制為農業部，下稱農委會）農企字第0000000000號函說明第2點所述：「……因此，倘非利用前開竹木、稻草等短期性農業生產有關之材料、材質所搭建，且具有頂蓋（屋頂）、樑柱、牆壁或鋪設水泥地板等建築結構物者，不宜認定屬無固定基礎之臨時性農業設施。」再臺北市違章建築處理規則、桃園市違章建築處理要點均有定義：「非永久性建材：指除鋼筋混凝土（RC)、鋼骨（SC，不包含斷面高度不超過一百五十公釐、寬度不超過一百二十五公釐、中間版厚度不超過九公釐之鋼材）、鋼骨鋼筋混凝土（SRC)、加強磚造等以外之材料。」是農業發展條例第8條之1第1項規定中所稱之「臨時性」應係就其「能否預期使用時長」與其「材料種類」作綜合定義，而「臨時性」亦可解釋為「非永久性」。

②查系爭農路係以級配材料鋪灑且並無混凝土、鋼筋、卵石等固定基座，可輕易移除，便於隨時作出調整（例如原告亦有考慮經濟情況改善時，申請鋪設更安全平穩之有固定基礎之水泥或瀝青路面農路），是該材料應屬

「非永久性建材」的一種，符合「臨時性定義」。訴願決定理由第6點否定系爭農路不符臨時性之說法，乃主觀推斷臆測之說詞，並無理由。

3.「農業生產有關」要件：

原告自100年間迄今於系爭土地上耕種，系爭農路係原告從事蔬菜耕種之運輸農產品通道，有現場照片、當地里長之書面證明可佐，原告亦於111年間獲溪湖鎮農會頒發模範農民，足證原告確實於系爭土地從事農業經營，系爭農路為農業經營使用，訴願決定理由第6點亦予肯認。

4.綜上，依農委會100年11月22日農企字第0000000000號函（下稱農委會100年11月22日函）：「屬臨時性且農業經營不可分離之無固定基礎路面，以利農產運輸通行使用，故除縣（市）政府另有規定外，依法得免申請容許使用。」是系爭農路得免容許使用，無違都市計畫法第79條第1項規定。

㈢系爭農路係以級配鋪灑在表土上，並未將原有道路開挖後再回填碎石至自然地表面高程或預設之高程，「填土」與「鋪設」兩者有極為顯著之區別，系爭農路既係鋪設，自無違反農業發展條例施行細則第2條之1有關農地填土之規定。

㈣況且，觀諸林務局農林航空測量所於107年10月30日及110年10月29日拍攝之系爭農路航照圖可知，早在原告鋪設級配前即有可供通行之既有道路存在，對比被告於111年7月15日派員勘查之現場照片，乃至現今現場之實際情況，可證路形猶無重大改變，在欠缺客觀具體證據足以證明原告拓寬既有道路或改變其路線之情況下，應認定原告鋪設級配之作為係「修繕」既有道路以利續供通行之行為，仍係「為從來之使用」，並非「新鋪設之農業設施」。又按營建廢棄物處理方案第1條規定：「營建廢棄物指……；營建廢棄土包括建築工程、公共工程及建築物拆除工程施工所剩餘土石方、磚瓦、混凝土塊，為有用資源，非屬廢棄物。」故系爭農路修繕材料屬有用資源，無違規之情事，自應無須報備。

㈤訴願決定誤解農委會102年6月13日農企字第0000000000號函釋（下稱農委會102年6月13日函）：

訴願決定理由第7點雖以：「又訴願人雖舉行政院農業委員會100年11月22日農企字第0000000000號函釋意旨，主張『碎土石路面』或『級配農路』得免申請容許使用云云，惟查行政院農業委員會嗣後作成102年6月13日（下稱農委會102年6月13日函）農企字第0000000000號函釋，已載明農業用地如係以『土方夯實』，僅為土方填補，無碎石級配及水泥鋪面者，始得免申請容許使用。準此，本件訴願人以『營建剩餘土石方』鋪設『碎石級配農路』，仍應依法申請容許使用。」等語，惟農委會102年6月13日函已明：「……是以，本案倘經貴府審認該農路之農業用地係以『上方夯實』，僅為土方填補，無碎石級配及水泥鋪面，確屬無固定基礎之臨時性與農業生產經營相關者，則除貴府另有規定者外，依法得免申請容許使用。」端詳原文其主要係指該農地之狀態僅為土方填補夯實，「附帶描述」無碎石級配及水泥鋪面，倘確為無固定基礎之臨時性與農業生產經營相關者，則除貴府另有規定者外，依法得免申請容許使用。但該函釋並未指明若為土方夯實，而有碎石級配但無水泥鋪面（例如本件之系爭農路），即不屬於無固定基礎之臨時性與農業生產經營相關者。而依相關法規與歷年相關函釋之意旨，此部分應是針對「水泥鋪面此等有固定基礎之施工形式」，而非「級配碎石之鬆散施工形式」，訴願決定據此直接推論「無碎石級配者，『始得』免申請容許使用」進而認定系爭農路仍應依法申請容許使用，乃誤解農委會102年6月13日函。

㈥原處分之事實欄載明處分原因為「系爭上地上存有與農業經營無關之營建土石方」，而訴願決定雖認系爭土地應申請而未申請容許使用，然亦認系爭農路屬農業經營不可分離之農路。是訴願決定既否定原處分所認定之事實，依訴願法第81條第2項規定，訴願即應有理由，卻駁回訴願，明顯有謬誤。

㈦被告未經輔導，逕行裁罰於法未合：

縱使系爭農路不符合應申請農業設施容許使用之例外，然依農委會101年8月23日農企字第0000000000號函、102年10月18日農企字第0000000000號函，被告應先輔導原告提出申請容許使用，並予以一定之補辦期限，倘原告屆期仍未補辦相關程序，確屬未取得容許使用，被告再依相關法令裁罰方屬妥適。

㈧針對被告答辯之回應：

系爭農路並非原告鋪設，且屬無固定基礎之泥路，依法無須申請，是被告稱查無此地點之農路資料即屬正常，原告便是在該無須申請之泥路上鋪灑合法級配碎石，便利行走與運輸，參農林航空測量所111年12月13日之航拍圖，可證原告並未拓寬系爭農路或改變其路線，屬修繕之行為，無須申請。被告所提農林航空測量所102年9月之數位航攝影像與本件無關，系爭農路並非原告鋪設。

㈨聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠依都市計畫法第33條及同法臺灣省施行細則第29條規定，可知農業區僅能作保持農業生產之用途，且課予使用相關設施如農業產銷必要設施應提出申請之義務（農委會100年11月22日函意旨、農業發展條例第8條之1規定參照），是除直轄市或縣(市）主管機關另有規定者外，不符合免申請容許使用之要件而未申請容許使用者，即不符農地農用而違反土地分區使用之規範，自應依都市計畫法第79條規定予以裁罰，先予敘明。本件經彰化縣環境保護局111年8月15日彰環稽字第0000000000號函（下稱環保局111年8月15日函）說明該局曾於同年6月21日派員勘查系爭土地確實堆置碎磚塊、碎砂、石等營建剩餘土石方；另經彰化縣政府（農業處）111年9月8日府農務字第0000000000號函（下稱縣府農業處111年9月8日函）亦明確表示現場鋪設之碎磚塊、碎砂、石等項目不符合農業使用。

㈡原告未經申請即以營建剩餘土石方自行鋪設，違反農業發展條例施行細則第2條之1規定，訴願決定理由第6點已對於「屬臨時性且農業經營不可分離之無固定基礎路面」充分說明。原告為避免「逢雨泥濘難行」鋪設營建土石方非屬暫時性需求，有長期存在之必要，且為將來農作物採收之需亦不符合「臨時性」之要件。又農委會102年6月13日函已載明農業用地如係以「土方夯實」，僅為土方填補，無碎石級配及水泥鋪面者始得免申請容許使用。是原告既以營建剩餘土石方鋪設碎石級配農路仍應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（下稱審查辦法）第3、4、13條暨附表一「農作產銷設施分類別規定」規定提出申請容許使用。原告雖僅係以營建剩餘土石方鋪設農路，而非大範圍填土，惟為落實農業發展條例施行細則第2條之1規定之規範意旨，如以營建剩餘土石方鋪設農路，亦應申請容許使用並經農業主管機關審核通過後始得為之。

㈢綜上，被告審酌系爭土地有農業發展條例施行細則第2條之1明定不適合農作物生長之營建剩餘土石方，並參酌環保局111年8月15日函、縣府農業處111年9月8日函認定系爭土地不符合農業使用規範，依農業發展條例第69條規定處理，於法洵無不合。

㈣至原告稱其僅係修繕既有農路，並非鋪設乙節，惟本件地點查無既有農路之資料，且農林航空測量所102年9月之數位航攝影像亦無該農路存在；又原告稱被告應命限期改善始能裁罰乙節，依彰化縣政府112年2月9日府建新字第0000000000號函說明2指出：「……內政部97年3月3日台內營字第0000000000號函示略以：『行政罰係對違反行政法上義務行為所為裁罰不利處分，符合法律構成要件之行政不法行為主管機關應即依法裁罰之，惟如法律有特別規定授權主管機關斟酌具體情況免予處罰者……，主管機關始有處罰與否之裁量空間……。是如行為人之行為確已符合都市計畫法第79條第1項構成要件者，自仍應依規定裁罰。』……」等語。

㈤聲明：原告之訴駁回。

四、本院判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要所述之事實，有彰化縣政府112年6月13日府建城字第0000000000號函、現場實況照片、原處分及訴願決定等件在卷可憑（分見本院卷第195頁、第41至43頁、第45至51頁及第95至107頁），堪認真正。

㈡經核被告作成原處分對原告裁處罰鍰並命勒令回復原狀，無非以：系爭土地上確實存有與農業經營無關之營建剩餘土石方之情事，不符合農業使用規範，違反都市計畫法第33條及同法臺灣省施行細則第29條規定為其論據，而於訴願程序中復補充理由略謂：農委會100年11月22日函所述「碎土石路面」或「級配農路」得免申請容許使用，但該函末乃載稱：「本案仍請貴府視個案農路鋪設材質及其使用情形，本職權予以核處。」而彰化縣政府已以111年9月8日府農務字第0000000000號函認定現場情況確實不符合農業使用規範，涉違反都市計畫法第33條及同法臺灣省施行細則第29條規定等語，分別有原處分及被告提出之訴願答辯書狀可稽。（分見本院卷第41至43頁及訴願卷第12至13頁）。

㈢按都市計畫法第33條規定：「都市計畫地區，得視地理形勢，使用現況或軍事安全上之需要，保留農業地區或設置保護區，並限制其建築使用。」第79條第1項規定：「都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣（市）政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，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，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。」都市計畫法臺灣省施行細則第29條第1項本文規定：

「農業區為保持農業生產而劃定，除保持農業生產外，僅得申請興建農舍、農業產銷必要設施、休閒農業設施、自然保育設施、綠能設施及農村再生相關公共設施。」

㈣復按農業發展條例第8之1條第1項前段、第2項前段及第3項分別規定：「（第1項）農業用地上申請以竹木、稻草、塑膠材料、角鋼、鐵絲網或其他材料搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關之設施，免申請建築執照。……（第2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。……」「（第3項）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。」足見人民非於農業用地搭建農業設施之行為，亦非興建有固定基礎之其他農業設施，自毋須申請建築執照及容許使用，而無審查辦法之適用。

㈤查原告主張：系爭農路係原已存在迄今之無固定基礎路面，供作原告耕作系爭土地及搬運農作物之使用，因路面遇雨泥濘難於通行，原告始於111年4月15日購買營建剩餘土石方之碎石級配敷撒於路面上以利通行等事實，業據原告提出之107年10月30日及110年10月29日之航空圖、購買級配收據、系爭農路與系爭土地情況照片等件為證（分見本院卷第59頁、第60頁、第23頁、第47至55頁、第195頁、第43至45頁、第41頁及第95至107頁），足認屬實。

㈥經核系爭農路原係留設作為耕作系爭土地及搬運農作物之用途，明顯為農業經營不可分離之必要設施。且系爭農路直接夯實土壤以成路面，並無興建固定基礎，依前引農業發展條例第8之1條第1項前段及第2項前段規定，既毋須申請建築執照，亦無依審查辦法申請農業設施容許使用之必要，而屬農業經營者得逕行留設之農業設施。再者，系爭農地留設系爭農路之目的既係供作通行用途，該範圍內之土地並非作為耕種作物使用，則原告為避免系爭農路逢雨天路面泥濘難行，無法運送農作物，而於路面上敷撒級配阻滑以利通行，僅在

維持原有農路之效用，既無施作任何固定基礎，亦無妨礙系爭農地供作農業經營之使用，尚難認定原告有違反都市計畫法臺灣省施行細則第29條第1項本文規定，對於農業區地未保持農業生產，而未經申請興建農舍、農業產銷必要設施、休閒農業設施、自然保育設施、綠能設施及農村再生相關公共設施之情事。且依原告在農路上敷撒碎石級配之行為態樣觀之，亦明顯不該當於都市計畫法第79條第1項所稱從事建築、採取土石或變更地形之行為。

㈦此外，「前條農業用地為從事農業使用而有填土需要者，其填土土質應為適合種植農作物之土壤，不得為砂、石、磚、瓦、混凝土塊、營建剩餘土石方、廢棄物或其他不適合種植農作物之物質。」固為農業發展條例施行細則第2之1條第1項所明定。查原告係在系爭農路使用範圍內之路面上敷撒級配阻滑以利通行，並非在供耕作土地範圍內填土，亦不能認定其行為有違反上開規定之情形。

五、綜上所述，被告作成原處分認定原告於系爭農路路面上敷撒營建剩餘土石方之碎石級配以利通行之行為，不符合農業使用規範，違反都市計畫法第33條及同法臺灣省施行細則第29條之規定，而適用都市計畫法第79條第1項規定，裁處6萬元罰鍰，並勒令回復原狀，認事用法自有違誤，應予撤銷，訴願決定未予糾正，仍予維持，亦有未合。原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。

六、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，均核與判決結論不生影響，爰不逐論述，併予敘明。

七、結論：原告之訴有理由。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　11　　月　　29　　日

審判長法官　蔡　紹　良

法官　黃　司　熒

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. 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　　11　　月　　29　　日

書記官 黃　靜　華