

臺中高等行政法院判決

地方行政訴訟庭

114年度簡字第97號

115年7月15日辯論終結

原告 林泰璋
被告 雲林縣政府

代表人 張麗善
訴訟代理人 游俊彥
江佳蓉

上列當事人間區域計畫法事件，原告不服內政部中華民國114年7月29日台內法字第1140025416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：

(一)緣原告所有坐落雲林縣○○鄉○○段0000地號土地（下稱系爭土地）使用分區為特定農業區、使用地類別為農牧用地，經被告於民國113年8月16日派員實地勘查發現，系爭土地上有未經許可擅自興建之3棟鐵皮建物（面積約256平方公尺）、圍籬（長約130公尺）及碎石鋪面（面積約590平方公尺），且經查農地管理資訊系統並無申請農業設施或農舍之紀錄，被告審認系爭土地未符農業使用，原告已違反區域計畫法第15條第1項規定，違規面積未達1公頃，乃依同法第21條第1項及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點與附表規定，以113年11月6日府地用一字第1132728467號裁處書（下稱第1次處分）處原告新臺幣（下同）6萬元罰鍰，並限於文到3個月內恢復農牧用地合法使用，該第1次處分於113年11月8日送達原告在案。

01 (二)嗣被告於114年3月5日派員至系爭土地實地複查，發現現場
02 違規態樣仍未改善，被告審認原告於第1次處分限期改善屆
03 期後，系爭土地仍未恢復農牧用地合法使用之狀態，屬第2
04 次違規，已違反區域計畫法第15條第1項規定，遂依同法第2
05 1條第2項及裁罰基準第2點與附表規定，以114年4月28日府
06 地用一字第1142712270號裁處書（下稱原處分）裁處原告9
07 萬元罰鍰，並限於文到3個月內恢復農牧用地合法使用。原
08 告不服原處分，提起訴願，經內政部以114年7月29日台內法
09 字第1140025416號訴願決定（下稱訴願決定）駁回，原告仍
10 不服，遂向本院提起本件行政訴訟。

11 二、原告主張要旨及聲明：

12 (一)主張要旨：

- 13 1.原告所有坐落系爭土地上之鐵皮屋為82年建造，係原告為收
14 藏所收集之農村歷史文物（包含古董農具、牛車、彩磚瓦）
15 而蓋，屬廣義之農業使用。
- 16 2.原告收藏之農村歷史文物遷出及處理極為耗時，原告曾申請
17 暫緩拆除及請求延長改善期限為3至6個月，以利妥善搬遷清
18 理，惟被告行政權獨斷，不接受原告之申請。農村到處都是
19 鐵皮屋充當工廠非農用，被告何以獨對原告裁罰9萬元，原
20 處分顯欠公允，不符合比例原則及平等原則；且目前原告已
21 請建築師及業者另在建地規劃興建工作室用以儲存上述歷史
22 文物，等縣府核准下來即會拆除鐵皮屋。

23 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷；訴訟費用由被告負擔。

24 三、被告之答辯及聲明：

25 (一)答辯要旨：

- 26 1.依區域計畫法第15條規定，雲林縣非都市土地使用編定管制
27 始於73年11月20日，亦即有關土地使用須依據編定使用地予
28 以管制使用。系爭土地使用地編定為特定農業區農牧用地，
29 依據上開非都市土地容許使用執行要點第3點之附件，系爭
30 土地使用地主管機關為被告所屬農業處。系爭土地經被告實
31 地勘查，認定有興建3棟鐵皮建物、圍籬及碎石鋪面未作農

業使用，前經通知原告於113年9月20日前提供合法證明文件或通知改善完成，惟原告逾期未補正，被告所屬農業處遂以113年9月25日府農林二字第1132536328號書函敘明違規事證，移請被告所屬地政處依區域計畫法辦理。

2.系爭土地經被告所屬農業處已認定違規，被告旋即予以第1次處分為第1次裁罰，處以行政罰鍰6萬元，並限於文到3個月內恢復農牧用地合法使用。復依被告114年3月10日府農林二字第1142511663號書函及檢附照片所示，現場仍為興建3棟鐵皮建物、圍籬及碎石鋪面，違規樣態仍未改善，經查農地管理資訊系統無申請農業設施或農舍之紀錄，被告即以原處分依區域計畫法第21條及裁罰基準第2點及附表等規定，予以第2次裁罰。查原告前於113年10月5日陳述意見書中確認上開行為係原告所為，且無相關合法文件，故系爭土地違規行為人足以確認係為原告無誤，且系爭土地經使用地主管機關即被告所屬農業處認定未符合農業發展條例規定之農地使用狀態，違反區域計畫法土地使用管制規定，被告據以作成原處分，依法洵屬有據。

(二)聲明：原告之訴駁回；訴訟費用由原告負擔。

四、本院之判斷：

(一)上揭事實概要欄所述，為兩造所不爭執，並有原處分、訴願決定、被告113年9月25日府農林二字第1132536328號函暨113年8月16日現場勘查照片、被告113年9月30日府地用二字第1132725818號函、原告113年10月5日陳述意見書、第1次處分暨送達證書、被告114年3月10日府農林二字第1142511663號函暨114年3月5日現場複查照片、系爭土地之土地建物查詢資料（見本院卷第65至67、73至79、85至89、91至93、97至99頁、訴願卷第46至53、57頁）等件在卷可稽，此部分事實堪以認定。

(二)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，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分

01 區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施
02 管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定
03 之。」第21條第1項及第2項規定：「（第1項）違反第15條
04 第1項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處
05 新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使
06 用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。（第2項）前項情
07 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
08 從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或
09 採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、
10 使用人或管理人負擔。」次按依區域計畫法第15條第1項授
11 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
12 市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣（市）
13 政府管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢
14 查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣（市）
15 政府處理。」第6條第1項前段及第2項規定：「（第1項）非
16 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
17 用之項目及許可使用細目使用。……（第2項）前項容許使
18 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
19 禁止或限制使用之規定者，依其規定。（第3項）海域用地
20 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
21 件如附表一；……」第6條附表一「各種使用地容許使用項
22 目及許可使用細目表」規定：「使用地類別：五、農牧用
23 地。容許使用項目：（一）農作使用（包括牧草）/農作使用。
24 （二）農舍（工業區、河川區除外；特定農業區、森林區不得興
25 建集村農舍）/1. 農舍及農舍附屬設施……附帶條件：限於
26 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
27 核准興建之農舍……（三）農作產銷設施（工業區、河川區除
28 外）……附帶條件：本款應依申請農業用地作農業設施容許
29 使用審查辦法規定辦理」。又「農業用地上興建有固定基礎
30 之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建
31 築執照。」農業發展條例第8條之1第2項前段亦有明文。

01 (三)綜觀上開規定意旨，可知於區域計畫法實施後，非都市土地
02 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
03 行管制。經編定為特定農業區農牧用地之土地，原則上以農
04 作使用為限，倘欲作農舍及農舍附屬設施使用，需依農業用
05 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
06 後興建；欲作農作產銷設施使用，亦應依申請農業用地作農
07 業設施容許使用審查辦法，申請農業設施之容許使用，否則
08 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
09 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
10 項規定，除得裁處罰鍰外，並得為「限期令其變更使用、停
11 止使用或拆除其地上物恢復原狀」之限期改善處分。該限期
12 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
13 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
14 處分對象，是違反土地使用管制之土地或地上物所有人、使
15 用人或管理人，均可為限期改善處分之義務人，倘義務人不
16 遵從者，即屬違反行政法上義務，主管機關即得依區域計畫
17 法第21條第2項之規定，對義務人裁處罰鍰並命改善。

18 (四)經查，原告所有之系爭土地使用分區為特定農業區、使用地
19 類別為農牧用地，經被告派員於113年8月16日實地勘查，發
20 現系爭土地上有未經許可擅自興建3棟鐵皮建物（面積共約2
21 56平方公尺）、圍籬（長約130公尺）及鋪設碎石鋪面（面
22 積共約590平方公尺）未作合法農業使用之違規事實，且經
23 被告調閱農地管理資訊系統核對，系爭土地並無任何申請農
24 業設施容許使用或興建農舍之紀錄，遂認原告違反區域計畫
25 法第15條第1項規定（違規面積未達1公頃），依同法第21條
26 第1項及裁罰基準第2點與附表規定，以第1次處分裁處原告
27 罰鍰6萬元，並限於文到3個月內恢復農牧用地合法使用（該
28 處分於113年11月8日送達原告）；詎上開限期改善期間經過
29 後，被告派員於114年3月5日至系爭土地實地複查，發現現
30 場違規態樣仍未改善（現場仍有興建3棟鐵皮建物、圍籬及
31 碎石鋪面未恢復原狀）等情，有被告113年9月25日府農林二

字第1132536328號函暨113年8月16日現場勘查照片、第1次處分暨送達證書、被告114年3月10日府農林二字第1142511663號函暨114年3月5日現場複查照片等件（見訴願卷第42至53頁）在卷足參，是被告審酌原告違反區域計畫法第15條第1項規定，經第1次處分限期改善而屆期仍未改善，本次屬第2次違規，依本法第21條第2項及裁罰基準第2點與附表等規定，以原處分裁處原告9萬元罰鍰，並限於文到3個月內恢復農牧用地合法使用，核屬適法有據。

(五)原告固主張坐落系爭土地上之鐵皮屋為82年建造，係原告為收藏所收集之農村歷史文物（包含古董農具、牛車、彩磚瓦等）而蓋，屬廣義之農業使用云云。惟依農業發展條例第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。但農業設施面積在45平方公尺以下，且屬一層樓之建築者，免申請建築執照。本條例中華民國92年1月13日修正施行前，已興建有固定基礎之農業設施，面積在250平方公尺以下而無安全顧慮者，得免申請建築執照。」及非都市土地使用管制規則第6條第3項附表一規定，特定農業區農牧用地雖容許作「農作產銷設施」使用，然其附帶條件明確規定應依「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」辦理，可知不論係規定45平方公尺以下，或92年1月13日修正前已興建250平方公尺以下之農業設施，其法律效果僅係免除「申請建築執照」，並未免除「應先申請農業設施容許使用」之公法上義務，倘未經農業主管機關審查許可農業設施容許使用，仍不得認定為作合法農業使用，自屬違反區域計畫法第15條第1項之管制使用規定。查系爭土地現場建有3棟鐵皮建物（面積共約256平方公尺）、圍籬（長約130公尺）及鋪設碎石鋪面（面積共約590平方公尺），縱客觀上係作為存放農機具、肥料、農藥、農業資材或農村歷史器具（如古董農具、牛車、彩磚瓦等）之用，核其性質仍屬農業發展條例第8條之1之「農業設施」及申請農業用地作農業設施容許使用

01 審查辦法所規範之「農作產銷設施」，而應先申請農業設施
02 之容許使用；惟本件經被告調閱農地管理資訊系統，原告自
03 始均無申請農業設施容許使用之紀錄，此為兩造所不爭執之
04 事實，原告既未就上開鐵皮建物、圍籬及碎石鋪面申請並取
05 得農業設施容許使用，自不具備合法使用之要件；況系爭3
06 棟鐵皮建物面積合計達256平方公尺，亦已超越農業發展條
07 例第8條之1第2項後段所定250平方公尺之面積上限，原告尚
08 無從執該規定主張免罰。

09 (六)另原告主張原處分未給予展延3至6個月搬遷期，裁罰9萬元
10 有違比例原則云云。惟按區域計畫法第21條第1項及第2項規
11 定，主管機關得命限期改善，旨在課予義務人履行恢復土地
12 合法使用之公法上作為義務，法律並無主管機關須先進行輔
13 導或須依受處分人單方申請即有給予展延改善期限之要件規
14 定。查被告前以第1次處分裁處原告6萬元並限於文到3個月
15 內改善（113年11月8日送達）；詎原告迄被告於114年3月5
16 日複查時，仍未有任何拆除改善之積極作為，原告請求展延
17 改善期限或陳情，並無使原處分指定之改善期限自動延長或
18 免除違罰之法律效果，則被告依裁罰基準第2點及附表規
19 定，第2次處以9萬元罰鍰並再限期3個月改善，於法有據；
20 且加計第1次處分給予之改善期，原告累計已獲得達6個月以
21 上之搬遷改善時間，難謂原處分有何過苛、違反比例原則或
22 欠缺期待可能性之情事。

23 (七)再按「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」行政
24 程序法第6條定有明文，此即行政法上之平等原則；平等原
25 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
26 理，除有合理正當之事由外，不得為差別待遇。惟憲法與行
27 政法上之平等原則，係指「合法之平等」，人民不得主張
28 「不法之平等」，行政機關若行使職權時未依法為之，或怠
29 於行使權限，致使人民因個案違法狀態未被排除而獲得利益
30 時，該利益並非法律所應保護之利益，其他人民自不能要求
31 行政機關比照該違法個案授予利益或免除處罰。本件原告未

01 經許可擅自於特定農業區農牧用地上興建3棟鐵皮建物、圍
02 籬及鋪設碎石鋪面未作合法農業使用，客觀違規事證明確，
03 縱如原告所稱雲林縣內或其他地區亦有其他農地未經許可興
04 建鐵皮屋或未作農業使用之情事，乃屬主管機關應否另案稽
05 查、取締或裁罰之問題，尚無賦予原告據以主張免責或解免
06 己責之餘地，原告執他人違規未受裁罰為由質疑被告選擇性
07 執法並要求比照免罰云云，要無可採。至原告主張其事後已
08 請建築師及業者規劃興建工作室、待縣府核准後即會拆除鐵
09 皮屋云云，核屬原告事後擬改善行為或未來之規劃意向，並
10 無從阻卻或改變原處分作成時已成立之違規事實，自無從據
11 以撤銷原處分，併此敘明。

12 五、綜上所述，被告認定原告違反區域計畫法第15條第1項規
13 定，依同法第21條第2項及裁罰基準第2點與附表規定，以原
14 處分裁處原告9萬元罰鍰，並限於文到3個月內恢復農牧用地
15 合法使用，核屬適法有據，並無違誤，訴願決定遞予維持，
16 亦無不合。原告訴請撤銷原處分及訴願決定，為無理由，應
17 予駁回。至原告聲請本院至現場履勘上開鐵皮建物內部是否
18 擺放農具乙節，查原告自始未取得農業設施容許使用同意，
19 無從認定上開建物係作合法農業使用，業如前述；是其聲請
20 現場履勘，核與本件違規事實之認定及原處分合法性之判斷
21 不生影響，洵無調查之必要。另本件事證已臻明確，兩造其
22 餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院斟酌後，認對本判決結
23 果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

24 六、結論：本件原告之訴為無理由。

25 中 華 民 國 115 年 8 月 3 日
26 法 官 黃麗玲

27 上為正本係照原本作成。

28 如不服本判決，應於判決送達後20日內，以原判決違背法令為理
29 由，向本院提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及
30 其具體內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事
31 實）。其未載明上訴理由者，應於提出上訴後20日內，向本院補

01 提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本），並繳
02 納上訴裁判費新臺幣3,000元；如未按期補提上訴理由書，則逕
03 以裁定駁回上訴。

04 中 華 民 國 115 年 8 月 3 日
05 書記官 蔡宗和