最　高　行　政　法　院　判　決

114年度上字第315號

上　訴　人　李志明

訴訟代理人　曾炳憲　律師

被 上訴 人　花蓮縣政府

代　表　人　徐榛蔚

上列當事人間區域計畫法事件，上訴人對於中華民國114年2月27日臺北高等行政法院112年度訴更一字第9號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、上訴人所有坐落花蓮縣○○鄉○○段000地號土地（下稱系爭土地），面積1595.12平方公尺，土地使用編定為一般農業區農牧用地。被上訴人以上訴人未經申請核准，於系爭土地上之合法農舍外，擅自增建如原判決附表（即原處分第2項，下同）編號一「固定基礎（水泥基座）鐵皮建物（車棚2棟）」、編號二「圍牆、鐵門」、編號三「雨遮」、編號四「具固定基礎之圍籬」(此編號及其對應之項目，與原判決所稱原處分主文第2項之順序及項目相同)等不合農業使用設施，違反區域計畫法第15條第1項規定，乃依同法第21條規定以民國108年6月12日府地用字第1080109992B號處分書（下稱原處分）：第1項裁處罰鍰新臺幣（下同）6萬元，第2項限期於108年9月12日前申請合法使用獲准或拆除地上物恢復原狀。上訴人不服，循序向臺灣花蓮地方法院(下稱花蓮地院)提起行政訴訟，聲明：「1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告應給付原告41萬元。」經花蓮地院以108年度簡字第37號裁定移送原審審理。原審以108年度訴字第1910號判決（下稱前審判決）撤銷原處分主文第2項關於固定基礎

之圍籬部分及該部分訴願決定，並駁回上訴人其餘之訴。上訴人乃就其受敗訴判決部分，提起上訴(兩造就前審判決撤銷部分均未上訴，該部分已告確定)。本院以110年度上字第118號判決將前審判決除確定部分外廢棄，發回原審更為審理。上訴人於更審時聲明：「1.原處分主文第1項關於罰鍰部分，以及原處分主文第2項關於『增建固定基礎（水泥基座）鐵皮建物（車棚2棟）、圍牆、鐵門、雨遮』及『限於108年9月12日前申請合法使用獲准或拆除地上物恢復原狀』部分及以上部分之訴願決定，均撤銷。2.被告應給付原告46萬1千元。」案經原判決將附表編號三「雨遮」及該部分之訴願決定均撤銷，並駁回上訴人其餘之訴。上訴人乃就其敗訴部分，提起上訴。

二、上訴人起訴主張及上訴人於原審之答辯，暨原判決理由均引用原判決之記載。

三、本院按：

㈠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。……其管制規則，由中央主管機關定之。」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。」

㈡內政部依據區域計畫法第15條第1項之授權，訂定非都市土地使用管制規則(下稱管制規則)，明定非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。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……」依管制規則附表一規定，依次以「使用地類別」「容許使用項目」「許可使用細目」及「附帶條件」規定其管制內容。其中「許可使用細目」項下，又區分為「免經申請許可使用細目」及「需經目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可使用細目」。其中使用地類別「五、農牧用地」之容許使用項目，容許供「農作使用(包含牧草)」「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）」及「農作產銷設施(工業區、河川區除外)」等使用。其中容許使用之「農作產銷設施」，依其附帶條件規定，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)規定辦理。又容許使用之「農舍」項目下之許可使用細目「農舍及農舍附屬設施」，依其附帶條件規定，雖可免經申請使用許可，但須符合依農業用地興建農舍辦法(下稱農舍辦法)或實施區域計畫地區建築管理辦法(下稱建築管理辦法)核准興建之「農舍及農舍附屬設施」。上開附帶條件規定為管制規則第6條附表一所定容許使用項目與許可使用細目之一環，故該附帶條件有關應遵守之審查辦法、農舍辦法、建築管理辦法等，自屬「農牧用地」之容許使用管制規定，若未依該管制規定使用，即屬違反區域計畫法第15條第1項規定。

㈢農業發展條例(下稱農發條例)第18條規定：「(第1項)本條例中華民國89年1月4日修正施行後取得農業用地之農民，無自用農舍而需興建者，經直轄市或縣（市）主管機關核定，於不影響農業生產環境及農村發展，得申請以集村方式或在自有農業用地興建農舍。(第2項)前項農業用地應確供農業使用；……(第3項)本條例中華民國89年1月4日修正施行前取得農業用地，且無自用農舍而需興建者，得依相關土地使用管制及建築法令規定，申請興建農舍。本條例中華民國89

年1月4日修正施行前共有耕地，而於本條例中華民國89年1月4日修正施行後分割為單獨所有，且無自用農舍而需興建者，亦同。……(第5項)前4項興建農舍之農民資格、最高樓地板面積、農舍建蔽率、容積率、最大基層建築面積與高度、許可條件、申請程序、興建方式、許可之撤銷或廢止及其他應遵行事項之辦法，由內政部會同中央主管機關定之。……。」內政部、農業部(改制前為行政院農業委員會)據此會銜訂定農舍辦法第8條規定：「(第1項)起造人申請興建農舍，除應依建築法規定辦理外，應備具下列書圖文件，向直轄市、縣（市）主管建築機關申請建造執照：一、申請書：應載明申請人之姓名、年齡、住址、申請地號、申請興建農舍之農業用地面積、農舍用地面積、農舍建築面積、樓層數及建築物高度、總樓地板面積、建築物用途、建築期限、工程概算等。申請興建集村農舍者，並應載明建蔽率及容積率。……。(第3項)本辦法所定農舍建築面積為第3條、第10條與第11條第1項第3款相關法規所稱之基層建築面積；農舍用地面積為法定基層建築面積，且為農舍與農舍附屬設施之水平投影面積用地總和；農業經營用地面積為申請興建農舍之農業用地扣除農舍用地之面積。」第9條第2項第1款規定：「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。」

㈣建築法第4條規定：「本法所稱建築物，為定著於土地上或地面下具有頂蓋、樑柱或牆壁，供個人或公眾使用之構造物或雜項工作物。」第25條規定：「建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除……」同法第3條第3項授權訂定之建築管理辦法第3條規定：「依非都市土地使用管制規則規定得為建築使用之土地，其建築物之新建、增建、改建或修建，應依本辦法向當地主管建築機關申請建築執照。原有之建築物不合非都市土地使用管制規則規定者，依該規則第8條之規定辦理。」

㈤農發條例第8條之1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。直轄市、縣（市）政府得斟酌地方農業經營需要，訂定農業用地上搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關設施之審查規範。(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。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。(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。(第4項)對於農民需求較多且可提高農業經營附加價值之農業設施，主管機關得訂定農業設施標準圖樣。採用該圖樣於農業用地施設者，得免由建築師設計監造或營造廠承建。」農業部據此訂定審查辦法第3條規定：「本辦法所稱農業設施之種類如下：一、農作產銷設施。二、林業設施。三、自然保育設施。四、水產養殖設施。五、畜牧設施。六、休閒農業設施。七、綠能設施。」第4條規定：「申請農業用地作農業設施容許使用，應填具申請書及檢附下列文件各3份，向土地所在地之直轄市或縣（市）主管機關提出：……。」第5條規定：「申請農業用地作農業設施容許使用，經審查合於規定者，直轄市或縣（市）主管機關應核發農業用地作農業設施容許使用同意書。」第6條第1項規定：「申請農業用地作農業設施容許使用，有下列情形之一者，不予同意：……三、未符合非都市土地使用管制規則有關土地分區使用或用地編定類別容許使用項目及許可使用細目之規定。……」又「農作產銷設施」之類別規定於同辦法第13條，包括農業生產設施、農機具設施、供與農業經營使用有關之其他農作產銷設施等；而其他農作產銷設施之許可使用細目，依同條第

2項對各類設施之許可使用細目應符合附表一規定，包含農路、駁崁、圍牆、擋土牆及其他等5種細目，其中前4種設施細目，應依生產需要核定，第5種則應經直轄市、縣(市)主管機關審認確有必要，並報經中央主管機關認屬農業產銷必要設施者，依其設施項目辦理。

㈥綜上規定可知，農牧用地興建農舍及農舍之附屬設施，與興建農業經營使用有關之其他農作產銷設施，各有不同管制規定。興建農發條例第18條之農舍應依建築法規定取得建築許可，農舍雖可於不超過農舍用地面積範圍內興建圍牆，但應於興建前依相關建築法規取得建築許可，始符合農發條例第18條及農舍辦法第8條及第9條第2項之規範意旨。至於興建與農業經營使用有關之其他農作產銷設施，係依審查辦法予以管制，並應依生產需要核定；其中屬於在農業用地搭建與農業生產有關之設施，限於以竹木、稻草、塑膠材料、角鋼、鐵絲網或其他材料搭建之無固定基礎之臨時性設施，方合乎農發條例第8條之1第1項免申請建築執照之要件；若興建非臨時性、有固定基礎之農業設施，則應先申請農業設施之容許使用，且除面積在45平方公尺以下之一層樓建築，得免申請建築執照外，其餘均應依法申請建築執照。

㈦經查，系爭土地為上訴人所有，使用分區及使用地類別為一般農業區農牧用地，前經被上訴人核發（87）花建使字第397號及花建使照字第101C0101號使用執照，准予在其上新建及增建層數2層、材質為鋼骨鋼筋混凝土造、附屬建物用途為陽臺之農舍。惟上訴人於該核准興建之原有農舍外，另行建造以紅磚砌成固著於地面之圍牆，並以鐵門作為出入口(即原判決附表編號二之圍牆、鐵門)，上訴人自承其用途係為治安（安全感、防竊盜、偷窺）、保護（圈養、畜牧）地界宣示（免生人、野犬誤入），且各該圍牆、鐵門不在上開農舍建築執照範圍內等情，為原審合法確定之事實，核與證據資料相符。是原判決認定上開圍牆、鐵門並非農作產銷設施，也非原有之合法農舍建築範圍，自屬有據。上訴人既非

合法建造上開圍牆、鐵門，即已違反農發條例第18條、農舍辦法第8條、第9條第2項第1款及建築管理辦法第3條之規定，而有未依管制規則之管制規定使用農牧用地之情形，原判決因認上訴人此部分違反區域計畫法第15條第1項之管制規定，經核並無違誤。上訴意旨主張農舍辦法第8條、第9條第2項第1款及建築管理辦法第3條等規定，僅規範興建農舍或建築物本身，不及於其他，其興建之農舍既領有建築執照，而上開農舍大門圍牆並未超過農舍用地範圍，至多屬於違章建築，但並未違反農舍辦法或建築管理辦法云云，顯係對法令之誤解，其執此指摘原判決違背法令，即無可採。

㈧次查，上訴人於系爭土地上搭建鐵皮建物2棟(即原判決附表編號一之建物)，其中1棟依原審卷附照片顯示其內停放一白色非農用車輛，左右側各三支藍色之金屬支柱立於地面之水泥基座上(原審卷第132頁、第193頁至197頁)；另1棟鐵皮建物，則以數根藍色金屬支柱固定於地面，兩側並有石塊堆疊混合水泥固定於地面，右側另有搭建木條板支撐該石頭底座(原審卷第199頁)；上開2棟鐵皮建物自被上訴人所屬稅務局、農業局於107年7月11日會勘時即存在，迄至各該單位於半年後再度會勘時仍存在，並與113年4月10日拍攝之照片相符，再依108年1月16日照片顯示，各該建物分別停放汽車、機車，未見農用機具，上訴人未能證明已申請容許使用獲准等情，為原判決合法確定之事實。是原判決認定上開2棟鐵皮建物，同屬具有固定基礎之非臨時性設施，不符農發條例第8條之1第1項規定，經核無違證據法則、論理法則。上開2棟鐵皮建物既未申請容許使用獲准，即無再論其需否進一步申請建築執照之必要，原判決論斷此部分違反區域計畫法第15條第1項管制規定之結論，依前揭規定及說明，並無違誤。上訴意旨復執詞主張原判決未注意上開2棟鐵皮建物屬無固定基礎之農業設施，並就原判決無關判決結論之贅述，指摘原判決違背法令，亦無可取。

㈨綜上，原判決就其附表編號一「固定基礎（水泥基座）鐵皮建物（車棚2棟）」、編號二「圍牆、鐵門」部分，認事用法並無違誤，並論明原處分關於雨遮部分雖有違誤而應撤銷，惟不影響上訴人建造上揭圍牆、鐵門及鐵皮建物（車棚2棟）有違反區域計畫法第15條第1項之違章事實，進而維持被上訴人依同法第21條第1項所為法定最低額度之6萬元處罰及命上訴人就上揭圍牆、鐵門及鐵皮建物（車棚2棟）申請合法使用獲准或拆除地上物恢復原狀之原處分及該訴願決定，暨就上訴人主張其因被上訴人作成之原處分，受有6萬元之精神損害、售屋損害35萬元及支出之二審律師費用5萬1千元，應由被上訴人賠償，而併請求被上訴人應給付上訴人上開損害合計46萬1千元部分等情，詳述上訴人此部分請求亦無所據之得心證理由，因而駁回上訴人上揭部分之訴訟，經核並無違誤。上訴意旨指摘原判決關於駁回其訴部分不當，求為廢棄，為無理由，應予駁回。

四、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　9　　月　　18　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　高　愈　杰

法官　林　秀　圓

法官　李　明　益

法官　簡　慧　娟

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　9　　月　　18　　日

書記官　蕭　君　卉