

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭

111年度訴字第908號

113年10月17日辯論終結

01
02
03
04
05 原 告 陳峻德
06 訴訟代理人 何孟樵律師（兼送達代收人）
07 被 告 新北市政府
08 代 表 人 侯友宜（市長）
09 訴訟代理人 李志宏
10 陳家曄
11 黃文志

12 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3
13 月30日臺內訴字第1110011522號訴願決定，提起行政訴訟，本院
14 判決如下：

15 主 文

16 原告之訴駁回。
17 訴訟費用由原告負擔。

18 事實及理由

19 一、事實概要：

20 原告所有新北市三峽區十三添一段1229、1230、1258地號等
21 3筆土地（下稱系爭土地或系爭1229、1230、1258號土
22 地），使用分區為山坡地保育區、使用地類別為農牧用地。
23 被告所屬環境保護局（下稱環保局）於民國110年9月25日16
24 時許，派員前往系爭土地稽查，稽查時作業中現場為土石方
25 堆（棄）置場，經現場測量其土石方總體積約15,896.4立方
26 公尺，已逾500立方公尺以上，核屬水污染防治法事業分類
27 及定義之土石方堆（棄）置場。被告所屬工務局（下稱工務
28 局）於110年12月20日邀集相關單位辦理現場會勘，被告所
29 屬農業局（下稱農業局）會勘意見表示略以：「系爭1258號
30 土地現場，堆置大量土石（含碎磚塊、混凝土塊）、鋪設柏
31 油鋪面等，非做農業使用……。」工務局會勘意見亦表示略

01 以：「經比對相關監視器資料，本局已要求108中建字第564
02 號及109股建字第169號建築工地將全數違規土車進行清
03 運。」被告審認系爭土地臨時堆置收納營建剩餘土石方之違
04 規面積約8,200平方公尺，違反區域計畫法第15條第1項規
05 定，爰依同法第21條及新北市政府處理違反非都市土地使用
06 管制案件裁罰基準（下稱系爭裁罰基準）第2點附表規定，
07 以111年1月17日新北府地管字第1110097068號裁處書（下稱
08 原處分）處原告新臺幣（下同）27萬元罰鍰，並立即停止非
09 法使用，並於文到30日內依法恢復原農業使用目的，不依規
10 定改正者，則依區域計畫法另為處分。原告不服，提起訴
11 願，經內政部於111年3月30日以臺內訴字第1110011522號訴
12 願決定（下稱訴願決定）駁回後，原告仍不服，遂提起本件
13 行政訴訟。

14 二、原告主張及聲明：

15 (一)主張要旨：

16 1. 本件係於110年9月24日查獲，農業發展條例（下稱農發條
17 例）施行細則第2之1條係於110年11月23日增訂發布，依行
18 政罰法第5條立法理由之從新從輕原則，本件無農發條例施
19 行細則第2之1條第1項規定之適用，故被告以此規定認原告
20 填土行為非作為農業使用，未對原告使用之土壤土質進行實
21 質調查，所為調查程序亦不完備，原處分當然違法：

22 (1)系爭土地原有30多年前遭佃農陳瑞林傾倒廢棄物、廢棄土
23 石，導致現場形同廢棄場，此有原告為改良土地前之照片可
24 證，亦有改制前臺北縣政府查獲移送三峽分局刑事組再移送
25 法院之紀錄可查，其後又屢遭不肖人士擅自傾倒廢棄物。嗣
26 原告委由友人劉文斌覓得整地師傅鄭添勇，由鄭添勇承攬系
27 爭土地購土及整地事務，並於110年5月中旬開始整地，原告
28 要求覆土之土壤必須適合耕種，鄭添勇也曾提供土壤來源為
29 五股、中和之檢測報告給原告確認土壤品質無虞，劉文斌亦
30 至現場監看。嗣鄭添勇告知系爭土地外圍需施作邊坡擋土
31 牆，但因購土價格未有共識，原告便委由劉文斌向治基工程

01 開發有限公司（下稱治基公司）購入適用於施作邊坡之土
02 壤，其後治基公司提供土壤來源為鶯歌之檢測報告，確認土
03 壤品質無虞。故系爭土地上之土壤來源均有土壤檢測合格報
04 告，原告已盡所有監督之能事，可證原告覆土整地係為農業
05 使用。

06 (2)原告係於110年中旬開始委託鄭添勇整地，嗣於110年9月24
07 日查獲，農發條例施行細則第2之1條係於110年11月23日增
08 訂發布，依行政罰法第5條立法理由之從新從輕原則，本件
09 無農發條例施行細則第2之1條規定之適用，是以原告填土之
10 土壤來源雖為剩餘土石方，但被告仍應實質調查、實質認定
11 土壤狀況是否符合農業使用，方屬適法，自不能僅以剩餘土
12 石方即認定原告填土整地非作為農業使用，且就原告覆土之
13 土壤完全沒有經過實質調查。

14 2. 系爭土地土壤為經過XRF八大重金屬檢驗合格之有用資源壤
15 土，適於種植農作物，且經植栽綠化，現況已符合農業使
16 用，足證原告填土整地是作為農業使用。原告整地完成後，
17 經新北市三峽區公所（下稱三峽區公所）認定符合農業使
18 用，核發農業使用證明，足證未違反區域計畫法，原處分有
19 違誤：

20 (1)依農發條例第3條、農發條例施行細則第2條之1第1項及農業
21 用地作農業使用認定及核發證明辦法（下稱農用核發辦法）
22 第4、5條規定，如從事農業使用而有填土需要時，所填土壤
23 土質為適合農業種植之土壤，且無農舍、無阻斷排水、灌溉
24 使用之情形，亦無不適合種植農作物之物質，即可認土地使
25 用符合農業使用。

26 (2)三峽區公所111年6月間派員至現場會勘及審核，確認符合農
27 地使用狀態，並已就系爭1229號土地，核發農業使用證明
28 書，系爭1230、1258號土地，則因有遭鄰地工廠越界使用及
29 既成道路等因，尚未取得農業使用證明書，原告將排除後儘
30 速申請取得系爭1230、1258號土地農業使用證明。

01 (3)被告以系爭土地堆置土石，屬工務局108中建字第564號及10
02 9股建字第169號建照工程工地所產出，而為營建剩餘土石方
03 （內含有磚塊、混凝土）云云。惟原告用以整地之土壤固有
04 部分為剩餘土石方（原告事後始知悉），但土壤品質良好，
05 絕無被告所稱「內含有磚塊、混凝土」之不利農耕之情形，
06 有環保局稽查人員林晏舟、工務局人員陳俊翰、許智傑及3
07 處工地之現場負責人均於偵查中證稱所查獲之剩餘土石方都
08 是乾淨的土，且剩餘土石方是可以利用之資源等語，可見原
09 告所購買用以整地之土壤，品質良好，被告稱系爭土地上有
10 碎磚塊、混凝土塊云云，乃不實之指控，被告既未就土壤品
11 質為實質調查，即認定系爭土地不符合農業使用，調查程序
12 存有嚴重瑕疵，原處分即有違法應予撤銷。

13 (4)綜上所述，系爭土地利用適合農作物使用之土壤實際作農作
14 使用，且現場並無不適合種植農作物之物質，而屬農業使
15 用，則系爭土地並未違反土地使用分區規則，而無農發條例
16 第69條依區域計畫法處罰之適用。

17 3. 系爭土地現況植生覆蓋率逾80%，水土保持良好，因此臺灣
18 新北地方法院（下稱新北地院）以111年度簡字第128號判決
19 撤銷被告所為「違反水土保持法」之裁罰，且比對整地前後
20 空拍照片，系爭土地現況良好，可證原告覆土整地確實作為
21 農業使用。而被告所為原處分，顯然未審酌系爭土地經土質
22 改良、綠化後之現狀，除處罰鍰27萬元外，甚且要求原告於
23 文到30日內依法恢復農業使用目的，不依規定改正者，則依
24 區域計畫法另為處分。然被告僅因發現現場土壤來源可能係
25 來自營建工程，運送未依規定申請流向證明文件，而逕行認
26 定系爭土地遭堆置含有不適合種植農作物之物質等，卻忽視
27 系爭土地現場情況已佈滿土壤，業已完成植被，植生覆蓋率
28 應已達100%，被告要求原告須清運現場土壤，另行購入相
29 同適合之土壤，顯然違反行政程序法第9條有利不利一律注
30 意原則，原處分確有重大違誤，應予撤銷。況原告倘依被告
31 之指示，將現況已完成綠化且夯實之土壤運走，是否反而會

01 導致邊坡土石崩塌及基地土壤流失，而有害及山坡地之水土
02 保持之虞？再者，現況已完成綠化植栽，且已取得三峽區公
03 所核發之農業使用證明，倘此仍不符農業使用目的，難道是
04 要原告將現場已完成綠化植栽之土壤運走，還原成原遭佃農
05 陳瑞林傾倒廢棄土石之廢棄土地模樣，才會符合原處分所稱
06 之「農業使用目的」？現況土地到底與原處分所稱之「農業
07 使用目的」有何不同？原處分均疏未詳查認定，顯然有未依
08 事實為行政裁量及濫用行政裁量權之瑕疵，原處分即應撤
09 銷。

10 4. 被告所稱工地開發單位表示願負責清運自工地出運之土方且
11 無須原告負擔費用，原告卻仍執意不願恢復云云。惟查，原
12 告之所以不願意清運，是因為原告好不容易才將系爭土地原
13 本遭破壞的地貌改善，並有效恢復農地農用，原告所使用者
14 皆為乾淨之土壤，並未含有碎磚塊、混凝土塊，原告已盡其
15 所能配合改善；至於工地之土方運送問題，本應由工地之權
16 責單位盡其管理責任，本件因為權責單位（包含被告）對於
17 工地土方流向之管理疏失，被告不去追究工地之責任，反而
18 以各種不實的陳述來逼迫原告妥協，倘若只是為了讓被告結
19 案，而讓工地單位再次隨意進入開挖，對於原告而言，豈不
20 是再次破壞原告之私有財產、對原告再一次的侵害？尤有甚
21 者，系爭土地現況之水土保持狀態穩固，若使被告現在進入
22 系爭土地，以重型機具進行強制清運，必定會破壞系爭土地
23 已完成之植生及水土保持狀態，進而造成崩塌、土石流失之
24 情形，此等行政執行作為之安全性顯然有重大疑慮。

25 5. 另被告稱原告於私人土地故意加設圍籬，阻擋相關機關進入
26 勘查云云，亦與事實不符，蓋因原告是經由被告告知本件已
27 移送司法機關調查，現場不得有破壞之行為，而原告為了避
28 免系爭土地又遭人趁機傾倒垃圾，故而請人至現場拉起鐵
29 鍊，藉此防止不明車輛進入，除此之外，原告絕對沒有設置
30 圍籬。原告雖然不同意被告進行強制清運，但對於被告人員
31 至現場勘查，原告也從未阻攔，被告自110年10月間起，在

01 沒有經過原告同意、沒有事先通知原告的情況下，便自行派
02 員進入系爭土地進行勘查之次數，至今已不計其數，有哪一
03 次遭到原告攔阻？況且被告針對本件數度要求原告會同勘
04 查，原告有哪一次沒有配合前往？又有哪一次加以阻擋？原
05 告特此澄清。

- 06 6. 系爭土地迭經被告認定違反區域計畫法，先後遭裁罰6次在
07 案，原處分為第1次裁罰，而被告所為之112年5月2日新北府
08 地管字第1120791058號處分（即第3次裁罰）及112年6月21
09 日新北府地管字第1121164726號處分（即第4次裁罰），均
10 業經內政部以112年9月21日臺內法字第1120401536號及112
11 年10月23日臺內法字第1120402301號訴願決定以：「……惟
12 均未提出具體證據得以證明系爭土地現況仍有堆置大量土石
13 （含碎磚塊、混凝土塊）及鋪設柏油鋪面等違規情事，則系
14 爭土地原堆置大量土石（含碎磚塊、混凝土塊）及鋪設柏油
15 鋪面等非屬農業使用行為於被告作成本件處分時是否仍持續
16 存在，即有未明……被告逕予推測系爭土地上違規事實仍持
17 續存在……原處分（即第3次裁罰）即有可議……」「……
18 可知被告當日並未進到現場採證，而逕以未收受相關改善資
19 料……被告仍未提出具體證據得以證明系爭土地現況仍有堆
20 置大量土石（含碎磚塊、混凝土塊）及鋪設柏油鋪面等違規
21 情事，則系爭土地原堆置大量土石（含碎磚塊、混凝土塊）
22 及鋪設柏油鋪面等非屬農業使用行為於被告作成本件處分時
23 是否仍持續存在，即有未明……」等情，而予以撤銷該等處
24 分。而系爭土地自環保局於110年9月25日進行稽查當日起就
25 受到管制，未再有任何載運土壤進、出之紀錄，換言之，系
26 爭土地之土壤狀況自110年9月25日起至112年5月2日（即第3
27 次裁罰之時點），應是完全相同，則根據前開訴願決定之理
28 由，應可回推系爭土地於原處分作成時（即111年1月17
29 日），均無被告所稱之「堆置大量土石（含碎磚塊、混凝土
30 塊）之情形。而系爭土地上種植之狼尾草等作物，均順利生
31 長完成，系爭土地目前綠化覆蓋率漸次提升至趨近百分之百

01 的情形來看，益發證明系爭土地覆土使用之土壤，確實是適
02 合於農用。

03 7. 至於系爭土地原本遺留之柏油鋪面，於被告作成原處分之
04 前，原告便已全數剷除完畢，此可從三峽區公所曾於111年6
05 月間派員現場勘查後，而准予核發系爭1229號土地之農業使
06 用證明可見，被告疏未詳查，仍以系爭土地上鋪設柏油鋪面
07 為由，認定系爭土地不符合農業使用，更加凸顯原處分確有
08 違誤。由上可知，在被告做成原處分時，系爭土地並不存在
09 所謂「堆置大量土石（含碎磚塊、混凝土塊）」、「鋪設柏
10 油鋪面」等情事，系爭土地確實符合農地農用之使用目的，
11 被告所為原處分，殊屬違法不當，應予撤銷。

12 8. 被告作成原處分時，就系爭土地所涉之刑事案件仍在偵辦中
13 而未有偵查結果，被告本不應在此時進行行政處罰卻仍執意
14 為之，被告所為原處分，顯已違反行政罰法第26條第1項所
15 定之刑事優先原則，且原告所涉刑事案件已經臺灣新北地方
16 檢察署檢察官於112年5月28日以111年度偵字第13679、2701
17 5、38737號為不起訴處分（下稱系爭不起訴處分），原處分
18 在未有刑事處罰結果前，即對原告恣意裁處。從而，被告所
19 為原處分，已違反行政罰法第26條第1項規定，當屬違法。

20 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。訴訟費用由被告負擔。

21 三、被告答辯及聲明：

22 (一)答辯要旨：

23 1. 原告主張系爭土地土壤現況為適合種植農作物之土壤，為經
24 過XRF八大重金屬檢驗合格之有用資源壤土，並經植栽綠
25 化，現況為農牧用地使用，並未違反區域計畫法等情。惟經
26 工務局查復系爭土地現場堆置土石方係工務局108中建字第5
27 64號及109股建字第169號建照工程所產出，其未依核定流向
28 證明文件載運剩餘土石方至合法收容處裡場所，業已涉及違
29 規棄置營建剩餘土石方之情事。另農業局查復系爭土地所堆
30 填土石，內含碎磚塊、混凝土塊及現場亦存在有柏油鋪面
31 等，非屬農業使用，所堆積之違規營建用剩餘土石方自應清

01 理移除以恢復農地作農業使用，無就地堆置植生即符合土地
02 使用之說。原告所稱適合種植農作物之土壤、完成土地植栽
03 綠化及未違反區域計畫法等云云，誠屬誤解。

04 2. 原告雖表示系爭土地上填土整地符合農業使用，未違反土地
05 使用分區，原處分應屬違法，應予撤銷部分云云。然查系爭
06 土地屬山坡地保育區農牧用地，依規定應依其容許使用項目
07 及許可使用細目使用，惟經工務局及相關單位於110年12月2
08 0日現場勘查，現況有堆置大量土石（含碎磚塊、混凝土
09 塊）、鋪設柏油鋪面等未向主管機關申請即堆置土方及整地
10 作業情形，已違反非都市土地使用管制規則，現場經原告自
11 承土方係洽業者所購買，又農牧用地雖允許臨時堆置收納營
12 建剩餘土石方，惟應先洽主管機關申請核准後始得設置，且
13 僅限於102年9月21日修正前已核准之既有合法磚窯廠毗鄰之
14 土地。本件原告未經申請即逕於系爭土地上進行土石方堆置
15 及整地作業，確已違反非都市土地使用管制，被告爰依區域
16 計畫法第21條第1項及系爭裁罰基準等作成原處分，於法有
17 據。

18 3. 又原告主張系爭土地係因第三人陳姓佃農於30年前傾倒廢棄
19 物等致系爭土地土質長期無法耕作植栽，故委託第三人進行
20 整地覆土云云。惟依改制前行政院農業發展委員會109年8月
21 13日農企字第1090231984號函釋（下稱農委會109年8月13日
22 函釋），農業用地固非不得填土以改善土質，惟應由直轄
23 市、縣（市）政府主管機關就行為人之使用目的與手段，考
24 量當地客觀環境條件等因素，綜合判斷是否需利用外來土壤
25 予以改良，倘非依上開規定辦理農地改良，即違反區域計畫
26 法規定應予以裁處。況查原告迄未能提出陳姓佃農確於系爭
27 土地傾倒廢棄物及其範圍、位置等相關導致土地不適宜農作
28 之證明文件以實其說，又為何陳姓佃農所傾倒之廢棄物、土
29 石導致系爭土地不宜耕作，而原告所傾倒之營建剩餘土石方
30 （含碎磚塊、混凝土塊）則可改善土質適宜耕作，所言殊難
31 採信。

01 4. 另原告主張已委託第三人承攬購土及整地事務，都有要求提
02 供土壤檢測之合格報告，實已盡所有監督之能事，實無故意
03 或過失可言云云。查系爭土地為農牧用地，依法應維持作農
04 業使用，倘原告認土地不宜耕作，應依規定檢具不辦理驗證
05 登記農地改良申請書洽農業局申請土地改良始為適法。又參
06 照最高行政法院100年度8月份第2次庭長法官聯席會議決
07 議，縱如原告所稱已將系爭土地之農地改良事務委託第三人
08 辦理，姑不論原告所提土壤檢測報告之真實性，原告除未依
09 規定申請農地改良，經農業局綜合判斷是否需利用外來土壤
10 予以改良外，且系爭土地上之營建用剩餘土石方含碎磚塊、
11 混凝土塊等，嗣經農業局明確告知不符農作使用，惟仍執意
12 認為適宜農作。後於111年5月13日、6月1日經工地開發單位
13 （建商）表示願負責清運自工地出運之土方且無須原告負擔
14 費用，原告卻仍不願恢復，進而加設圍籬阻擋相關機關進入
15 勘查確認，凡此種種違背常理行為可證原告係故意違規使用
16 農地，縱非故意亦屬過失，原告自難以其有委託行為，即免
17 除其違反非都市土地使用管制之責任。

18 5. 又區域計畫法與水土保持法二者就管制目的及作用事項並不
19 相同。本件原告係未依法使用農地而違反區域計畫法規定，
20 無論土地現況有無沖蝕流失情形，仍與土地是否符合農業使
21 用無涉，併此說明。

22 (二)聲明：駁回原告之訴。訴訟費用由原告負擔。

23 四、本院之判斷：

24 (一)本件應適用之法規：

25 1. 農發條例第69條第1項規定：「農業用地違反區域計畫法或
26 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
27 畫法規定處理。」區域計畫法第15條第1項規定：「區域計
28 畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市
29 或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都
30 市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關
31 核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央

01 主管機關定之。」第21條第1、2項規定：「（第1項）違反
02 第15條第1項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）
03 政府處6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使
04 用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。（第2項）前項情
05 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
06 從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或
07 採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、
08 使用人或管理人負擔。」可知，農牧用地違反區域計畫法第
09 15條第1項管制規定者，依同法第21條第1項規定，主管機關
10 除處違規行為人罰鍰外，並得限期令其變更使用、停止使用
11 或拆除其地上物恢復原狀。違規行為人如於期限內並未著手
12 為改善之計畫或實際為有效之改善行為，即屬不遵從改善命
13 令，此時區域計畫法第21條第2項規定，得按次處罰，以遏
14 止違法使用情形而達管制目的。

- 15 2. 另依區域計畫法第15條第1項規定授權訂定之非都市土地使
16 用管制規則（下稱管制規則）第4條規定：「非都市土地之
17 使用，除國家公園區內土地，由國家公園主管機關依法管制
18 外，按其編定使用地之類別，依本規則規定管制之。」第5
19 條第1項規定：「非都市土地使用分區劃定及使用地編定
20 後，由直轄市或縣（市）政府管制其使用，並由當地鄉
21 （鎮、市、區）公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，
22 應即報請直轄市或縣（市）政府處理。」第6條第1項前段規
23 定：「非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依
24 其容許使用之項目及許可使用細目使用。」同條第3項前段
25 規定：「海域用地以外之各種使用地容許使用項目、許可使
26 用細目及其附帶條件如附表一……」附表一各種使用地容許
27 使用項目及許可使用細目表（下稱系爭附表一）規定，非都
28 市土地之「農牧用地」容許使用項目之「臨時堆置收納營建
29 剩餘土石方」，其臨時堆置收納營建剩餘土石方需經目的事
30 業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可，且附帶條件
31 欄載明：「……二、僅限於本規則102年9月21日修正生效前

01 已核准之既有合法磚窯廠毗鄰之土地。」經核上開規定未逾
02 越區域計畫法之授權目的及範圍，且未增加對於人民自由或
03 權利之限制，自得適用。準此，農牧用地欲作為系爭附表一
04 農牧用地容許使用項目之許可使用細目之「臨時堆置收納營
05 建剩餘土石方」使用，限於管制規則於102年9月21日修正生
06 效前已核准之既有合法磚窯場毗鄰之土地，且依管制規則第
07 6條之1第1項規定須向農業機關申請許可使用；倘未經申請
08 許可而擅自為「臨時堆置收納營建剩餘土石方」使用，自屬
09 違反區域計畫法第15條第1項管制使用土地者之情形，應依
10 同法第21條第1項規定裁罰6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得
11 限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。

- 12 3. 又被告為執行區域計畫法第21條規定，有效處理違反非都市
13 土地使用管制案件統一裁罰標準以減少爭議並提升行政效
14 能，訂定系爭裁罰基準；其第2點規定：「違規案件裁罰基
15 準如附表。」而附表規定：「違規面積2,000以下平方公
16 尺，罰鍰金額6萬元；違規面積2,001至3,000平方公尺，罰
17 鍰金額9萬元；違規面積3,001至4,000平方公尺，罰鍰金額1
18 2萬元；違規面積4,001至5,000平方公尺，罰鍰金額15萬
19 元；違規面積5,001至6,000平方公尺，罰鍰金額18萬元；違
20 規面積6,001至7,000平方公尺，罰鍰金額21萬元；違規面積
21 7,001至8,000平方公尺，罰鍰金額24萬元；違規面積8,001
22 至9,000平方公尺，罰鍰金額27萬元；違規面積9,001以上平
23 方公尺，罰鍰金額30萬元」經核該基準係按違規情節（依違
24 規面積區分為9個級距）等因素，分別訂定不同之裁罰數
25 額，並有特定情節而酌予加重或減輕處罰之調控機制，有避
26 免就相同事件恣意為不同裁罰之功能，以實踐具體個案正義
27 及有效的行使裁量權，並顧及法律適用之一致性及符合平等
28 原則，且利於減少爭議及訴願之行政成本所訂定的裁量基
29 準，非法所不許，於憲法保障人民財產權之意旨並無牴觸
30 （另司法院釋字第511號解釋意旨參照），自得援以適用。

01 (二)上開事實概要欄所述之事實經過，為兩造所不爭執，並有原
02 處分（本院卷第45至47頁）、訴願決定（本院卷第58至62
03 頁）、系爭土地之土地建物查詢資料（本院卷第33至35
04 頁）、工務局110年12月24日新北工施字第1102458543號函
05 檢附110年12月20日辦理108中建字第564號及109股建字第16
06 9號建照工程土石方違規現場會勘紀錄（本院卷第37至39
07 頁）、會勘時系爭土地現場照片（本院卷第40至43頁）、工
08 務局111年1月5日會議紀錄（本院卷第207至208頁）、工務
09 局111年5月13日會議紀錄（本院卷第209至211頁）、工務局
10 111年6月1日會議紀錄（本院卷第217至218頁）、新北地院1
11 11年度簡字第95號卷宗影本（外放）、被告111年11月24日
12 新北府地管字第1112265649號函暨空拍照片（本院卷第135
13 至136、159頁）、農業局網頁資料（本院卷第293頁）等件
14 可參，自堪認為真正。

15 (三)經查，系爭土地為一般農業區農牧用地，依管制規則第6條
16 第1項前段規定，非都市土地經劃定使用分區並編定使用地
17 類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。本件係
18 環保局於110年9月25日16時許，派員前往系爭土地稽查，稽
19 查時作業中現場為土石方堆（棄）置場，經現場測量其土石
20 方總體積約15,896.4立方公尺，已逾500立方公尺以上，核
21 屬水污染防治事業分類及定義之土石方堆（棄）置場；再經
22 工務局於110年12月20日邀集相關單位辦理現場會勘，農業
23 局認定略以：系爭1258號土地現場，堆置大量土石（含碎磚
24 塊、混凝土塊）、鋪設柏油鋪面等，非做農業使用等情，社
25 團法人新北市水土保持技師公會李中委員、社團法人中華民
26 國大地工程技師公會陳筑佑委員則認：現場棄置土石方部
27 分，因當時回填尚未提報相關計畫書，新舊土方介面可能留
28 存植被，維持現況可能造成新舊土方介面滑動，倘發生大雨
29 及地震可能造成邊坡坍塌，恐有安全之虞，建請地主提送當
30 時回填相關資料，以利農業局依相關規定辦理等情，工務局
31 以：經比對相關監視器資料，本局已要求108中建字第564號

01 及109股建字第169號建築工地將全數違規土車進行清運等
02 情，有工務局110年12月24日新北工施字第1102458543號函
03 檢附110年12月20日辦理108中建字第564號及109股建字第16
04 9號建照工程土石方違規現場會勘紀錄（本院卷第37、38至3
05 9頁）、會勘時系爭土地現場照片（本院卷第41至43頁）在
06 卷可稽。復經工務局於111年1月5日召開「系爭土地涉及土
07 石方違規棄置案」討論會議，環保局以：現場堆置土石方超
08 過3萬立方公尺，已達環保署公告列管之固定汙染源（堆置
09 場程序）依空汙法告發裁處並命停工等情，地政局以：農地
10 堆置土石方非做農用，依區域計畫法裁處，農業局以：(1)農
11 牧經營管理科：經認定涉違反農發條例，後續移請主管機關
12 依權責卓處等情。(2)山坡地保育科：違反水土保持法依法開
13 罰等情，有工務局111年1月5日會議紀錄（本院卷第207至20
14 8頁）在卷可憑。基上可知，原告未經申請即在系爭土地上
15 堆置大量土石（含碎磚塊、混凝土塊）、鋪設柏油鋪面、整
16 地作業等違規行為，其違章故意甚明。再系爭土地上堆置剩
17 餘土石方之面積，經被告參照空拍照片估算違規面積約8,20
18 0平方公尺等情，有被告111年11月24日新北府地管字第1112
19 265649號函暨空拍照片（本院卷第135至136、159頁），且
20 原告對此亦表示無意見，有本院111年12月21日準備程序筆
21 錄可參（本院卷第189頁）。故被告依區域計畫法第21條第1
22 項規定及系爭裁罰基準第2點及附表，以原處分對原告裁罰2
23 7萬元罰鍰，並立即停止非法使用，並於文到30日內依法恢
24 復原農業使用目的，核無違誤。至原告主張系爭土地之土壤
25 狀況自110年9月25日起至112年5月2日應是完全相同，故可
26 回推系爭土地於原處分作成時（即111年1月17日），均無被
27 告所稱之「堆置大量土石（含碎磚塊、混凝土塊）」之情形
28 云云，即無可採。

29 (四)原告固不否認有以剩餘土石方填土，惟主張因系爭土地原有
30 30多年前遭佃農陳瑞林傾倒廢棄物、廢棄土石，原告才填土
31 改善土質進行植栽，現況植栽達100%且水土保持良好，即

01 已恢復原狀，並已取得農業使用證明，且所填土壤為經過XR
02 F八大重金屬檢驗合格，並經檢察官認未發現廢棄物，而為
03 系爭不起訴處分等語，經查：

- 04 1. 農發條例第3條第1、10、12款規定：「本條例用辭定義如
05 下：一、農業：指利用自然資源、農用資材及科技，從事農
06 作、森林、水產、畜牧等產製銷及休閒之事業。……十、農
07 業用地：指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，
08 依法供下列使用之土地：（一）供農作、森林、養殖、畜牧
09 及保育使用者。（二）供與農業經營不可分離之農舍、畜禽
10 舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農
11 用之土地。（三）農民團體與合作農場所有直接供農業使用
12 之倉庫、冷凍（藏）庫、農機中心、蠶種製造（繁殖）場、
13 集貨場、檢驗場等用地。……十二、農業使用：指農業用地
14 依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農
15 業設施或農舍等使用者。但依規定辦理休耕、休養、停養或
16 有不可抗力等事由，而未實際供農作、森林、養殖、畜牧等
17 使用者，視為作農業使用。」農委會109年8月13日函釋（本
18 院卷第279至280頁）：「……二、基於土壤為天然化育形
19 成，農耕行為應以適地適種為原則，故為確保農業生產環
20 境，並避免地下水或土壤汙染，查本會歷年函釋農業用地填
21 土之來源應為適合種植農作物之土壤，不得為砂、石、磚、
22 瓦、混凝土塊、營建剩餘土石方或其他有害物質等，直轄
23 市、縣(市)政府應就行為人之使用目的與手段，考量當地客
24 觀環境條件等因素，綜合判斷是否需利用外來土壤予以改
25 良，倘非依上開規定辦理農地改良或回填無法認定來源物
26 質，即違反區域計畫法及都市計畫法等土地使用管制規定，
27 應依法予以裁處。……三、綜上，農地上倘有改良或填土之
28 必要，並非由土地所有權人任意作為，貴府亦有審查許可程
29 序，針對土方須提具合法料源證明文件，爰是否來自合法土
30 資場等處所，自可據以判斷。」經核該函釋係農委會（現改
31 制為農業部）基於農業主管機關職權，為確保農業生產環境

01 之完整、農地資源之永續利用，避免地下水或土壤污染，推
02 動安全農業施政所為釋示，與前揭農發條例規範意旨相符，
03 於法洵無不合，自得援用。故農業用地如以砂石、磚、瓦、
04 混凝土塊、營建剩餘土石方或其他有害物質等作為填土，已
05 屬土地違規使用，應依區域計畫法規定裁罰。嗣於110年11
06 月23日農發條例施行細則增訂第2條之1第1、2項規定：
07 「(第1項)前條農業用地為從事農業使用而有填土需要者，
08 其填土土質應為適合種植農作物之土壤，不得為砂、石、
09 磚、瓦、混凝土塊、營建剩餘土石方、廢棄物或其他不適合
10 種植農作物之物質。(第2項)違反前項規定者，應依本條
11 例第69條規定處理。」予以明文化，乃明定農業用地填土行
12 為應為作農業使用之目的，然並非由土地所有權人任意作
13 為，亦應遵循農業主管機關之審查許可程序。準此，農發條
14 例施行細則第2條之1第1項填土之行為，自與系爭附表一農
15 牧用地容許使用項目及許可使用細目之「臨時堆置收納營建
16 剩餘土石方」之行為，分屬二事，應予辨明。本件經主管機
17 關前往系爭土地辦理會勘，發現現場堆置大量土石(含碎磚
18 塊、混凝土塊)、鋪設柏油鋪面、整地作業等違規行為，已
19 如前述。依農委會109年8月13日函釋及農發條例施行細則增
20 訂第2條之1第1項規範意旨，可知為確保農業生產環境之完
21 整、農地資源之永續利用，避免地下水或土壤污染，推動安
22 全農業施政，農業用地倘確為農業使用而有農地改良需要
23 者，其填土土質應為適合種植農作物之土壤，不得為砂、
24 石、磚、瓦、混凝土塊、營建剩餘土石方或其他不適合種植
25 農作物之有害物質。是以，原告苟欲以填土進行農地改良之
26 方式，除應注意填土之土質不得以砂、石、磚、瓦、混凝土
27 塊、營建剩餘土石方或其他不適合種植農作物之有害物質
28 外，尚應向相關農業單位申請審查，然原告對此始終未提出
29 向相關農業單位申請審查之資料，已難認原告主張在系爭土
30 地上堆置土石方之行為乃改良土壤之填土行為甚明。

01 2. 衡情原告既欲改善土質，自應會仔細審查土壤品質，且土壤
02 為天然化育而成，農業生產自以原生土壤為佳，本無須填埋
03 外來物質以進行農地改良，倘確有進行農地改良需要，而事
04 涉農業專業，被告更應向相關農業單位、機關查詢填土相關
05 之審查程序，而被告對此訂有相關審查程序如下：「申辦資
06 格或條件：申請人土地是農業用地，因為特定因素（表土遭
07 受氣候、雨水和風的侵蝕、化學污染、超限耕作使用、人為
08 或天然災害，致土地養分流失、質地劣化、排水不良）喪失
09 或減低土壤生產力，得申請土地改良，並繼續作農業使用。
10 需要文件：一、申請人身分證影本，土地為共有者應附其他
11 共有人之土地使用權同意書1份。二、不辦理驗證登記農地
12 改良切結書1份。三、最近1個月內之土地登記謄本1份（可
13 由本局代為查調）及地籍圖謄本1份（按比例於地籍圖上標
14 示出申請施作地點及範圍）。四、都市土地應檢附最近1個
15 月內之土地使用分區證明書1份（非都市土地免檢附）。
16 五、現況照片及位置圖1份（應於圖上標示附近相關設施及
17 鄰近灌溉排水設施）。六、農地改良前後土壤剖面圖及各項
18 詳細施工圖說各1份。七、機械進出路線圖1份。八、土石進
19 出相關證明文件1份（如棄土場主管機關核可文件、合法土
20 資場之出土同意書）。九、土石運輸路線圖1份。十、現場
21 管理人身分證及同意書1份。十一、山坡地者應檢附水土保持
22 申請書6份。十二、其他必要書件。十三、代辦授權書1份
23 （委託代辦者需檢附）。申辦地點：1. 申請人本人或代理人
24 至農業局農牧科辦理。2. 郵寄。繳交費用：免費。交付方
25 式：1. 申請人本人或代理人至農業局農牧科領取。2. 郵
26 寄。」等節，有農業局網頁資料（本院卷第293頁）可參。
27 然原告卻未依此程序提出申請土地改良，實難認原告係為改
28 良農地種植環境而為填土；再依據原告提出填土材料並非上
29 開適於農作之土壤品質，違規面積高達約8,200平方公尺，
30 甚至系爭土地上堆置之土石方總體積約15,896.4立方公尺，
31 顯與一般農民為改善耕地所為之填土經驗法則有違，已難認

01 原告在系爭土地上堆置土石方之行為乃改良土壤之填土行為
02 至明。

- 03 3. 再參環保局以系爭土地現場為土石方堆（棄）置場，經現場
04 測量其土石方總體積約15,896.4立方公尺，已逾500立方公
05 尺以上，核屬水污染防治法事業分類及定義之土石方堆
06 （棄）置場，惟未於堆置場鋪設足以防止雨水進入之遮雨、
07 擋雨及導雨設施，已違反水污染防治法第18條及水污染防治
08 措施及檢測申報管理辦法第9條第1項規定，經環保局以111
09 年3月17日新北環稽字第30-111-030022號執行違反水汙染防
10 治法案件裁處書裁處原告1萬元之罰鍰，並依環境教育法第2
11 3條規定處環境講習2小時，原告不服提起訴訟，經新北地院
12 以111年度簡字第95號判決駁回確定，有新北地院上開判決
13 且經本院調閱上開判決卷宗核閱無誤（本院卷第501至502
14 頁），益證原告上揭所述係為改良土壤而填土，更無可採。
- 15 4. 原告雖以被告作成原處分後，嗣於112年5月2日、112年6月2
16 1日作成之第3次裁罰、第4次裁罰，均經內政部訴願決定予
17 以撤銷，而主張系爭土地之土壤狀況自110年9月25日起至11
18 2年5月2日（即第3次裁罰之時點），應是完全相同，則根據
19 前開訴願決定之理由，應可回推系爭土地於原處分作成時
20 （即111年1月17日），均無被告所稱之「堆置大量土石（含
21 碎磚塊、混凝土塊）之情形，進而主張原處分違法云云。然
22 系爭土地所填土方，由現場稽查照片（本院卷第41至43
23 頁），可見填土中參雜碎磚塊、混凝土塊，非屬適合種植農
24 作物之土壤，亦有影響農業安全生產環境之虞，爰不得作為
25 回填農業用地之材料。而被告所為第3、4次裁罰處分時縱未
26 查有碎磚塊、混凝土塊等情，核係原處分之後的事實，自無
27 法以此反推原處分作成時（即111年1月17日），系爭土地均
28 無「堆置大量土石（含碎磚塊、混凝土塊）」之情形。至系
29 爭不起訴處分認定該營建剩餘土石方未構成廢棄物清理法規
30 定，然此僅能說明系爭土地之填土並未發現廢棄物，而無須

01 以廢棄物清理法予以裁處，與本件是否違反區域計畫法無
02 涉。

03 5. 原告復以現況已植生覆蓋率已達100%，水土保持良好，可
04 證原告覆土整地確實作為農業使用云云。然查，本件系爭土
05 地所填土方含有碎磚塊、混凝土塊等，已不符上揭農作使用
06 之情事，業如前述，自非僅以嗣後所種植之情形，即可認定
07 其有恢復供農作使用。況且，農委會一再強調農業用地填土
08 之來源應為適合種植農作物之土壤，不得為砂、石、磚、
09 瓦、混凝土塊、營建剩餘土石方或其他有害物質等，故即使
10 所填材料為砂、石、磚、瓦、混凝土等，然因該等物質仍不
11 利於農作物生長，亦與填土改善耕地之目的相違，即使嗣後
12 雖供「農作使用」，然長期以觀，對於作物之生長危害、地
13 下水或土壤之污染，仍難以預料，任意堆填未具合法、來源
14 不明是否適於種植之土壤等填土行為，仍應認屬違反管制使
15 用土地。

16 6. 原告固主張三峽區公所認定系爭土地符合農業使用，而核發
17 農業使用證明，足證未違反區域計畫法云云。惟農用核發辦
18 法第1條規定：「本辦法依農發條例（以下簡稱本條例）第3
19 9條第2項規定訂定之。」第2條第3款規定：「本辦法所稱農
20 業用地之範圍如下：。……三、依區域計畫法劃定為特定農
21 業區、一般農業區、山坡地保育區、森林區以外之分區內所
22 編定之農牧用地。」第3條規定：「有下列各款情形之一
23 者，得申請核發農業用地作農業使用證明書：一、依本條例
24 第37條第1項或第2項規定申請農業用地移轉不課徵土地增值
25 稅。二、依本條例第38條規定申請農業用地及其地上農作物
26 免徵遺產稅、贈與稅或田賦。」第4條第1款規定：「農業用
27 地符合下列情形，且無第5條所定情形者，認定為作農業使
28 用：一、農業用地實際作農作、森林、養殖、畜牧、保育使
29 用者；其依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由
30 而未使用者，亦得認定為作農業使用。」第5條第3、4款規
31 定：「……三、現場有阻斷排灌水系統等情事。四、現場有

01 與農業經營無關或妨礙耕作之障礙物、砂石、廢棄物、柏
02 油、水泥等使用情形。」第14條規定：「農業用地作農業使
03 用證明書之有效期限為6個月；逾期失其效力。」可知，農
04 業用地作農業使用證明書之有效期間僅有6個月，且主要是
05 農業用地為不課、免徵土地增值稅、遺產稅、贈與稅之目的
06 核發，至於是否違反區域計畫法，須審酌土地實際使用情形
07 等證據綜合判斷之，尚難以取得農業用地作農業使用證明書
08 即可認未違反農業使用。況系爭1229號土地之農業用地作農
09 業使用證明書，已由三峽區公所於111年10月28日以新北峽
10 經字第1112678637號函（本院卷第161至162頁）為撤銷，略
11 以：於111年6月7日現勘時，該農地違規棄置土石方尚未完
12 成改善，本所因地表覆土致生錯誤判斷，應予更正，並依農
13 業局之認定為非農業使用等情，故原告此部分之主張，洵不
14 可採認。

- 15 7. 依區域計畫法為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產
16 業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環
17 境，增進公共福利所制定之立法目的（見該法第1條規
18 定），同法第21條第1項有關違反該法第15條第1項管制使用
19 土地者，應由該管縣（市）政府處6萬元以上30萬元以下罰
20 鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原
21 狀；其中「拆除地上物恢復原狀」部分，係著重於「恢復原
22 狀」，否則即無法達區域計畫法之上述立法目的，此參同法
23 條第2項於行為人未遵期恢復原狀之情形另規定：「強制拆
24 除或『採取其他恢復原狀之措施』」益明。是原處分係以系
25 爭土地上之土石方，經測量其土石方總體積約15,896.4立方
26 公尺，已逾500立方公尺以上，核屬土石方堆（棄）置場，
27 違規面積約8,200平方公尺，乃以原告在系爭土地為臨時堆
28 置收納營建剩餘土石方有系爭附表一「十四、臨時堆置收納
29 營建剩餘土石方」非屬農業使用之違規情形，而處原告27萬
30 元罰鍰，並立即停止非法使用，並於文到30日內依法恢復原
31 農業使用目的，準此，原告自應將系爭土地恢復成無上開違

01 規情形之原狀，故原告主張系爭土地填土之土壤為經過XRF
02 八大重金屬檢驗合格之有用資源壤土，現況已植生覆蓋率甚
03 至已達100%，水土保持良好即已恢復原狀，被告要求將填
04 入土方辦理移除，必定會破壞系爭土地已完成之植生及水土
05 保持狀態，進而造成崩塌、土石流失之情，已有違法云云，
06 並無可採。

07 五、綜上，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，核無不合。原
08 告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

09 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
10 料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必
11 要，併予敘明。

12 七、結論：原告之訴無理由。

13 中 華 民 國 113 年 11 月 7 日

14 審判長法官 侯志融

15 法官 張瑜鳳

16 法官 傅伊君

17 一、上為正本係照原本作成。

18 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
19 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
20 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
21 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
22 繕本）。

23 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
24 逕以裁定駁回。

25 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
26 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
27 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
28

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(一)符合右列情形之一者，得不委任	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資

<p>律師為訴訟代理人</p>	<p>格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。</p> <p>2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。</p> <p>3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、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者。</p>
<p>(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人</p>	<p>1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。</p> <p>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</p> <p>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。</p> <p>4. 上訴人為公法人、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。</p>
<p>是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。</p>	

中 華 民 國 113 年 11 月 7 日

書記官 方信琇