

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭
112年度訴更一字第9號
114年1月16日辯論終結

原告 李志明
被告 花蓮縣政府
代表人 徐榛蔚（縣長）
訴訟代理人 吳姍真

上列當事人間區域計畫法事件，原告不服內政部中華民國108年8月27日台內訴字第1080050284號訴願決定，提起行政訴訟，經臺灣花蓮地方法院108年度簡字第37號行政訴訟裁定移送前來，次經本院108年度訴字第1910號判決後，原告不服，提起上訴，後經最高行政法院110年度上字第118號判決部分廢棄，發回本院審理，本院判決如下：

主 文

原處分主文第2項如附表編號三「雨遮」及該部分之訴願決定均撤銷。

原告其餘之訴駁回。

第一審及發回前上訴審訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

原告所有之花蓮縣吉安鄉光輝段746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。被告以原告未經申請核准，於系爭土地上之合法農舍外，擅自如附表增建編號一「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」，經農業主管機關認定不合農業使用，違反區域計畫法第15條第1項規定，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

01 除地上物恢復原狀。原告不服，提起訴願，經內政部108年8
02 月27日台內訴字第1080050284號訴願決定駁回，遂向臺灣花
03 蓮地方法院(下稱花蓮地院)提起行政訴訟，案經花蓮地院以
04 108年度簡字第37號裁定移送本院審理，原告並聲明：「1.
05 訴願決定及原處分均撤銷。2.被原告應給付原告41萬元。」
06 嗣經本院108年度訴字第1910號判決(下稱前審判決)撤銷
07 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
08 定，並駁回原告其餘之訴。原告乃就其受敗訴判決部分，提
09 起上訴。嗣經最高行政法院110年度上字第118號判決(下稱
10 發回判決)將前審判決除確定部分外廢棄，發回本院更為審
11 理。(原處分如附表編號四「具固定基礎之圍籬」及訴願部
12 分，前經本院108年訴字第1910號判決撤銷，兩造均未上訴
13 而確定，故此部分不在本件院審理範圍內)。

14 二、原告主張及聲明：

15 (一)108年1月16日會勘時，承辦人未拿任何會勘記錄給予原告，
16 以讓原告簽名確認違規事項或明確告知農舍外其餘設施何違
17 建物項目須提出合法使用證明或補辦建築執照，抑或明確指
18 出違法建構物不合土地使用分區規定必須拆除。且整個會勘
19 過程顯示系爭土地之土地改良物應屬客觀明白足於確認無違
20 章建築或不合編定使用地：農牧用地容許使用項目之違規建
21 物。農舍雨遮/迴廊確實屬於129平方公尺使用執照農舍面積
22 主建構體之一部，並非事後違法增建。

23 (二)107年9月20日府農保字第1070182774號函(下稱107年9月20
24 日函)並非正式違建拆除通知書，亦未明確告示「認定之違
25 章建物」與「應予拆除」之違建物項目及面積範圍。又棚架
26 設施在未建造之前已經被告單位窗口職員告知無須建築執
27 照，系爭土地在106年5月9日被告農業人員會勘時就存有農
28 舍、附屬設施大門圍籬、棚架、雞舍等建築改良物，且早已
29 經被告訴願審議委員會以106年訴字第37號判定撤銷107年9
30 月20日函，理由則為未明確告知土地改良物不符規定部分，
31 不符合司法院釋字第432號解釋之法律明確性原則。更可證

01 原處分和108年1月16日複勘時行政行為事實經過相互抵觸，
02 說詞顛倒。

03 (三)又依土地法第5條第1項和區域計畫法第17條規定，可知系爭
04 土地之建築改良物無原處分理由所述違反區域計畫法第21條
05 第1項授權之法律關聯。系爭土地上之建築改良物皆依區域
06 計畫法第15條第1項授權規定之非都市土地使用管制規則
07 (下稱管制規則)第6條第1項及同條之附表一規定申請。且
08 自民法第790條可知被告錯誤引用區域計畫法第21條罰則，
09 實屬適用法規不當。另自農業發展條例第3條第10項、土地
10 稅法第10條第1項第1、2款及平均地權條例第3條第3項第1款
11 及第2款可知，原處分理由法源論述依據逾越「農業用途土
12 地使用」之法律授權，相互比較李佳芬、蘇嘉全二人農舍，
13 可知原處分顯違平等原則。

14 (四)被告數次至系爭土地現場會勘多次，卻以錯誤的106年5月9
15 日、107年7月11日、108年1月16日會勘虛假偽證卷資料假借
16 職務權利，羅織罪名。行政機關違反正當法律程序，致使原
17 告被迫選擇以低於市價至少50萬元之650萬元價額出售，減
18 低被法拍延伸出的債權糾紛與財損風險。被告羅織莫須有的
19 罪名，逾越法律強制執行，侵犯人民自由意志，侵害憲法保
20 障人民免於恐懼的自由權，原告提出精神賠償損失、二審律
21 師費及被迫售屋財產損失等並無違誤，並請求國家賠償，包
22 括6萬元精神賠償，35萬房屋低價出售的損失，5萬1,000元
23 是原告至最高行政法院聘請律師的費用。

24 (五)從農舍1樓平面圖所示，室內面積+門廊面積=3.0*5.7=17.1
25 平方公尺=樓地板面積128.19平方公尺，對照使用執照之建
26 築面積128.19平方公尺，計算出雨遮/門廊17.1平方公尺地
27 板面積並非事後違法增建，且屬農舍主建構體之一部份。農
28 舍門廊面積符合實施區域計畫地區建築管理辦法第7條規定
29 「免申請建築執照」之範圍。依改制前行政院農業委員會
30 (下稱農委會)103年12月30日農企字第1030012942號函，

01 原告棚架儲存設施內部無鋪設水泥地板，非建築法第4條所
02 稱之承載建築物。

03 (六)依農業用地興建農舍辦法（下稱興建農舍辦法）第9條第2項
04 第1款規定，農舍興建圍牆，以不超過農舍用地面積為限。
05 原告農舍大門圍牆之用地面積為0.872平方公尺，農舍建築
06 執照之建築面積為128.9972平方公尺；依農業發展條例第8
07 條之1第2項規定及內政部營建署89年12月12日營署建管字第
08 47774號函，農舍附屬設施之大門支柱圍牆用地面積0.81平
09 方公尺未大於45平方公尺固定基礎範圍內，免申請雜項執
10 照。又依農業發展條例第3條第1項及查編與農業經營不可分
11 離土地作業要點第14項第1款規定，可知系爭土地改良物為
12 法令核准之農業用途使用改良物，無違反區域計畫法第15條
13 第1項授權規定之管制規則第6條規定。

14 (七)依101年4月25日花蓮縣花蓮地政事務所建物測量成果圖，雨
15 遮為合法建物，農舍用地面積為129.28平方公尺，而非112
16 年3月30日地用科承辦人指示測量之184.06平方公尺。被告
17 測量圖B座棚架（面積約33.47平方公尺）為供肥料、飼料、
18 農機具、農產品或農業資材、農業事業廢棄物回收、處理貯
19 存之存放場所，為法定供與農業經營不可分離之土地，依農
20 委會93年3月2日農授糧字第0931001956號函釋：「……，在
21 實務認定上，屬無固定基礎農業設施似應符合下列規定之要
22 件：（一）以竹木、稻草、塑膠材料、角鋼、鐵絲網或其他
23 材料搭建者。（二）非利用前項材料、材質所搭建且具有頂
24 蓋（屋頂）、樑柱、圍牆及鋪設水泥地板等建築結構者，不
25 宜認定屬無固定基礎之農業設施。但為穩固前項材料所搭建
26 之農業設施而架設之水泥桿（柱）不在此限。……」

27 (八)聲明：

28 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
29 「增建固定基礎（水泥基座）鐵皮建物（車棚2棟）、圍
30 牆、鐵門、雨遮」及「限於108年9月12日前申請合法使用獲

01 准或拆除地上物恢復原狀」部分及以上部分之訴願決定，均
02 撤銷。

03 2.被告應給付原告46萬1,000元。

04 3.一、二審訴訟費用由被告負擔。

05 三、被告答辯及聲明：

06 (一)圍牆及鐵門部分，依花蓮縣申請興建農舍農民資格證明作業
07 要點第6條第4款第3點規定，農舍用地規劃：停車空間、農
08 舍基地連至聯外道路之通路、圍牆、污水池或其他與農舍相
09 關之附屬設施均應納入農舍基地範圍，但依原告的使用執照
10 所載，圍牆沒有納入，所以不屬於農舍附屬設施。圍牆部分
11 經112年3月30日勘測結果，此部分面積為0.72平方公尺。

12 (二)兩棟車棚堆放鐵管或是肥料工具，該建物必須向農業主管機
13 關申請同意才可施作設置，原告未經向農業主管單位申請核
14 准使用，違反農業發展條例規定。所稱固定基礎是指屋頂以
15 下四根樑柱，插在土地上的且有水泥的，依農業用地作農業
16 使用認定及核發證明辦法第5條第4項規定，有水泥基礎在的
17 都應經申請使用。有關建築執照部分，系爭土地是農牧用
18 地，主管單位是農業主管單位，農舍或附屬設施應向農業主
19 管單位申請。

20 (三)雨遮部分，系爭農舍分別於87年5月18日及101年2月9日獲發
21 使用執照，該雨遮是在使用執照核發範圍，關於原處分部
22 分，雨遮要更正，不納入處分的範圍，詳如被告113年3月12
23 日府地用字第1130049185號函，這是原告今年申請的，經過
24 會簽之後，確認是執照內合法範圍。

25 (四)車棚、圍牆及鐵門如果不是附屬設施，就回到農業發展條例
26 第8條之1，農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申
27 請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。

28 (五)聲明：

29 1.原告之訴駁回。

30 2.訴訟費用由原告負擔。

01 四、上開爭訟概要欄所述之事實，有系爭土地及建物登記資料
02 （花蓮地院108年度簡字第37號卷，下稱花蓮地院卷第167、
03 169頁）、原處分（花蓮地院卷第143-145頁）、訴願決定
04 （花蓮地院卷第161-166頁）、前審判決（前審卷第123-138
05 頁）及發回判決（本院卷第11-18頁）附卷可稽，洵堪認
06 定。本件爭點厥為：被告以原告未經申請核准，於系爭土地
07 上之合法農舍外，擅自增建固定基礎（水泥基座）鐵皮建物
08 （車棚2棟）、圍牆、鐵門、雨遮，違反區域計畫法第15條
09 第1項規定，依同法第21條規定，以原處分裁處原告6萬元罰
10 鍰，並限於108年9月12日前申請合法使用獲准或拆除地上物
11 恢復原狀，有無違法？

12 五、本院之判斷：

13 (一)應適用之法規

14 1.區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不
15 屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，
16 按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區
17 圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管
18 制。……其管制規則，由中央主管機關定之。」第21條第1
19 項規定：「違反第15條第1項之管制使用土地者，由該管直
20 轄市、縣（市）政府處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，
21 並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原
22 狀。」

23 2.內政部依據區域計畫法第15條規定制訂之「非都市土地使用
24 管制規則」（下稱管制規則），明訂非都市土地經劃定使用
25 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
26 細目使用。本件行為時管制規則第5條第1項規定：「非都市
27 土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣（市）政
28 府管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查，
29 其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣（市）政府
30 處理。」、第6條第1項、第3項規定：「（第1項）非都市土
31 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

01 目及許可使用細目使用。……（第3項）海域用地以外之各
 02 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
 03 一……」。該條附表一「各種使用地容許使用項目及許可使
 04 用細目表」中，使用地類別「五、農牧用地」之容許使用項
 05 目為：(一)農作使用（包括牧草）。(二)農舍（工業區、河川區
 06 除外；特定農業區、森林區不得興建集村農舍），其許可使
 07 用細目「1.農舍及農舍附屬設施」之附帶條件為：「限於依
 08 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
 09 准興建之農舍。」(三)農作產銷設施（工業區、河川區除
 10 外），附帶條件為：「(一)本款應依申請農業用地作農業設施
 11 容許使用審查辦法規定辦理。……」。（如下附表）

12 第六條附表一 各種使用地容許使用項目及許可使用細目表
 13

使用地類別	容許使用項目	許可使用細目		附帶條件
		免經申請許可 可使用細目	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	
五、農牧用地	(一) 農作使用（包括牧草）	農作使用		
	(二) 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		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。

14 亦即，其中「農舍」項目，如係依興建農舍辦法或實施區域
 15 計畫地區建築管理辦法核准興建之「農舍及農舍附屬設
 16 施」，免另申請容許使用。至供「農作產銷設施」使用者，
 17 則應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（下稱審

01 查辦法)規定辦理。準此，於農牧用地上搭建之設施，應否
02 申請容許使用，應視其是否屬於應依興建農舍辦法管制而免
03 申請容許使用之「農舍附屬設施」，或者屬應依審查辦法管
04 制之「農作產銷設施」。應否申請建築執照，並非判斷有無
05 違反區域計畫法第15條第1項之唯一依據。

06 3.農業發展條例第18條規定：「(第1項)本條例中華民國89年1
07 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
08 建者，經直轄市或縣(市)主管機關核定，於不影響農業生
09 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
10 建農舍。(第2項)前項農業用地應確供農業使用；……(第3
11 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，
12 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
13 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
14 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
15 分割為單獨所有，且無自用農舍而需興建者，亦同。……
16 (第5項)前4項興建農舍之農民資格、最高樓地板面積、農舍
17 建蔽率、容積率、最大基層建築面積與高度、許可條件、申
18 請程序、興建方式、許可之撤銷或廢止及其他應遵行事項之
19 辦法，由內政部會同中央主管機關定之。……。」

20 4.內政部、農委會會銜訂定農舍興建辦法第8條規定：「(第1
21 項)起造人申請興建農舍，除應依建築法規定辦理外，應備
22 具下列書圖文件，向直轄市、縣(市)主管建築機關申請建
23 造執照：一、申請書：應載明申請人之姓名、年齡、住址、
24 申請地號、申請興建農舍之農業用地面積、農舍用地面積、
25 農舍建築面積、樓層數及建築物高度、總樓地板面積、建築
26 物用途、建築期限、工程概算等。申請興建集村農舍者，並
27 應載明建蔽率及容積率。……。(第3項)本辦法所定農舍建
28 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
29 之基層建築面積；農舍用地面積為法定基層建築面積，且為
30 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
31 地面積為申請興建農舍之農業用地扣除農舍用地之面積。」

01 第9條第2項第1款規定：「興建農舍應符合下列規定：一、
02 農舍興建圍牆，以不超過農舍用地面積範圍為限。」

03 5.農業發展條例第8條之1規定：「（第1項）農業用地上申請
04 以竹木、稻草、塑膠材料、角鋼、鐵絲網或其他材料搭建無
05 固定基礎之臨時性與農業生產有關之設施，免申請建築執
06 照。直轄市、縣（市）政府得斟酌地方農業經營需要，訂定
07 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
08 審查規範。（第2項）農業用地上興建有固定基礎之農業設
09 施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。
10 但農業設施面積在45平方公尺以下，且屬一層樓之建築者，
11 免申請建築執照。本條例中華民國92年1月13日修正施行
12 前，已興建有固定基礎之農業設施，面積在250平方公尺以
13 下而無安全顧慮者，得免申請建築執照。（第3項）前項農
14 業設施容許使用與興建之種類、興建面積與高度、申請程序
15 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
16 之。（第4項）對於農民需求較多且可提高農業經營附加價值
17 之農業設施，主管機關得訂定農業設施標準圖樣。採用該圖
18 樣於農業用地施設者，得免由建築師設計監造或營造廠承
19 建。」

20 6.農委會據此訂定農業用地作農業設施容許使用審查辦法第3
21 條規定：「本辦法所稱農業設施之種類如下：一、農作產銷
22 設施。……。」而農作產銷設施之類別則規定於同辦法第13
23 條：「（第1項）農作產銷設施分為下列各類：一、農業生
24 產設施：指供農業直接生產及經營之設施。二、農機具設
25 施：指供存放農機具或農業機械設備使用之設施。三、農產
26 運銷加工設施：指供放置集貨、包裝、儲存、冷凍（藏）、
27 加工及批發市場等設備及作業場所之設施。四、農事操作及
28 管理設施：指供農業生產管理或作為農事管理之操作空間之
29 設施。五、農田灌溉排水設施：指供農田灌溉排水有關之設
30 施。六、其他農作產銷設施：指供與農業經營使用有關之設
31 施。（第2項）前項各類設施之許可使用細目，應符合附表

01 一相關規定。……」足見，農作產銷設施之類別，包括供農
02 業直接生產及經營之農業生產設施、供存放農機具或農業機
03 械設備使用之農機具設施、供與農業經營使用有關之其他農
04 作產銷設施等；而其他農作產銷設施之許可使用細目，依同
05 條第2項對各類設施之許可使用細目應符合之附表一規定，
06 包含農路、駁坎、圍牆、擋土牆等細目。是以綜上規定，圍
07 牆如為農舍之附屬設施，係依農舍興建辦法管制，若圍牆為
08 與農業經營使用有關之其他農作產銷設施，則依審查辦法予
09 以管制。

10 (二)就原處分主文第2項「雨遮」部分，應予撤銷：

11 原告主張雨遮部分業經合法申請並取得使用執照等語（見前
12 審卷第55頁準備程序筆錄、第98-99頁書狀記載及照片），
13 經本院對照上開農舍之土地建物查詢資料其他登記事項載明
14 系爭農舍有兩張使用執照，核發日期分別為87年5月18日、1
15 01年2月9日（見花蓮地院卷第167-171頁）。原告表示101年
16 2月10日領有使用執照等語，本院依職權函調被告建管科提
17 供花建使字第101C0101號使用執照之申請登記相關資料，經
18 被告113年3月12日府用地字第1130049185號函覆，本院第15
19 9-179頁），經當庭提示並詢問二造：該雨遮是否在使用執
20 照核發範圍內？係位於現看紀錄何處？原處分認定違規面積
21 與會勘紀錄如何勾稽？經二造審閱前揭使用執照等資料後，
22 確認花建使字第101C0101號係由原告所聲請（本院卷第161
23 頁），申請總面積為121.32m²（地上1層56.19m²、地上2層5
24 2.29m²）。其卷附右、左立面竣工照片，再核對一二樓平面
25 圖以及剖面詳圖所示，確實有雨遮部分無誤（本院卷第167
26 頁、第171頁、第177頁圖號A3005），其面積為12m²（本院
27 卷第179頁斜線A部分），故農舍門廊上方黑色雨遮，經被告
28 建設處查明依使用執照內圖說之剖面詳圖（圖號A3005）註
29 明門廊上方位置有對應結構物，屬執照合法範圍，並經被告
30 訴訟代理人當庭表示原處分雨遮要更正，不納入處分的範圍

01 (本院卷第185頁)。則本件原處分第二項關於兩遮部分，
02 既非違章之範圍，此部分應予撤銷。

03 (三)被告以原處分認定原告未經申請核准，於系爭土地上之合法
04 農舍外，擅自增建固定基礎鐵皮建物（車棚2棟）、圍牆、
05 鐵門等使用，違反區域計畫法第15條第1項規定部分，並無
06 違誤：

07 (1)查系爭土地為原告所有，使用分區及使用地類別為一般農業
08 區農牧用地，前經被告核發（87）花建使字第397號及花建
09 使照字第101C0101號使用執照，准予在其上新建及增建層數
10 2層、材質為鋼骨鋼筋混凝土造、附屬建物用途為陽臺之農
11 舍；惟花蓮縣地方稅務局與被告所屬農業、建設單位於107
12 年6月8日及同年7月11日辦理現勘，發現原告於合法農舍
13 外，另行增建固定基礎鐵皮建物（車棚2棟）（詳見：花蓮
14 地院卷第137頁下方與前審卷第83頁下方，及花蓮地院卷第1
15 38頁下方與前審卷第83頁上方照片所示，本院卷第97-99
16 頁）；以及圍牆、鐵門（詳見花蓮地院卷第132頁下方與前
17 審第85頁之照片、本院卷第101-103頁），且於各該單位108
18 年1月16日再次會勘時仍未拆除等情，有系爭土地及其上農
19 舍之土地建物查詢資料（花蓮地院卷第167、169頁）、107
20 年6月8日、107年7月11日、108年1月16日花蓮縣興建農舍及
21 其農業用地現地稽查紀錄表（同上卷第107頁、第119頁、第
22 129頁），及108年1月16日拍攝之上述現場照片（本院卷第1
23 25-132頁）在卷足憑，並經前審及本院之準備程序及言詞辯
24 論期日與兩造確認無誤（參前審卷第55、56、106、108頁；
25 本院卷第183、第217頁）。此外，被告曾以於107年9月20日
26 以府農保字第1070182774號函（下稱107年9月20日函，花蓮
27 地院卷第123-124頁），通知原告在系爭土地上之合法農舍
28 外增設鐵皮建物、圍牆等物，乃未作農業使用，遂依農業用
29 地興建農舍辦法第15條規定，限原告於107年12月31日前恢
30 復作農業使用或提出合法使用證明，原告對被告107年9月20
31 日函不服，提起訴願，經農委會於108年1月10日農訴字第10

01 70731400號訴願決定書（下稱108年1月10日訴願決定，訴願
02 卷第109至114頁）附卷可稽。是原告在系爭土地上建造非作
03 為農業用途之鐵皮建物、圍牆、鐵門等地上物，雖經被告告
04 以違章，迨至被告於108年1月16日派員至系爭土地辦理複查
05 時，原告仍未將系爭土地上具固定基礎之鐵皮建物（車棚2
06 棟）、圍牆、鐵門、雨遮等拆除，核先敘明。

07 (2)原告雖主張：伊在系爭土地上設置之鐵門、圍牆，具有維護
08 治安，保護禽畜及宣示地界之功能，依區域計畫法第14條第
09 1項規定，屬私人圍障，非法律所禁止設置，且占地僅0.81
10 平方公尺，為無須申請建築執照及容許使用證明之農業設
11 施。另棚架係供堆放肥飼料及車輛載具倉儲使用，以螺絲固
12 定鐵皮屋頂及角鋼基樁構成，僅其中一座有水泥基座，均無
13 水泥地坪，不具固定基礎，且占用面積小於45平方公尺，依
14 農業發展條例第8條之1規定，無須申請建築執照及農業設施
15 容許使用證明云云。惟查：

16 ①按農業發展條例第8條之1第2、3項規定：「（第2項）農業
17 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
18 許使用，並依法申請建築執照。但農業設施面積在45平方公
19 尺以下，且屬1層樓之建築者，免申請建築執照。……（第3
20 項）前項農業設施容許使用與興建之種類、興建面積與高
21 度、申請程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會
22 商有關機關定之。」依該條第3項授權而訂定之申請農業用
23 地作農業設施容許使用審查辦法第3條規定：「本辦法所稱
24 農業設施之種類如下：一、農作產銷設施。二、林業設施。
25 三、自然保育設施。四、水產養殖設施。五、畜牧設施。
26 六、休閒農業設施。七、綠能設施。」第4條規定：「申請
27 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
28 件各3份，向土地所在地之直轄市或縣（市）主管機關提
29 出：……。」第5條規定：「申請農業用地作農業設施容許
30 使用，經審查合於規定者，直轄市或縣（市）主管機關應核
31 發農業用地作農業設施容許使用同意書。」第6條第1項規

01 定：「申請農業用地作農業設施容許使用，有下列情形之一
02 者，不予同意：……。」準此，農業發展條例第8條之1第2
03 項但書所定得免申請建築執照之建築，須為符合申請農業用
04 地作農業設施容許使用審查辦法第3條規定之農業設施，且
05 仍須申請農業設施容許使用。原告在系爭土地上建造之圍
06 牆，係以紅磚砌成，且固著於地面，並以鐵門作為出入口
07 （參見花蓮地院卷第132頁下方及本院卷第111頁、115頁、1
08 16頁、第126頁之照片），且其自承該圍牆、鐵門之用途功
09 能為治安（安全感、防竊盜、偷窺）、保護（圈養、畜牧）
10 地界宣示（免生人、野犬誤入）（參見原告起訴狀之記載，
11 花蓮地院卷第19頁），非屬「農作產銷設施」，自不適用申
12 請農業設施容許使用之規定。

13 ②本件附表編號二之圍牆、鐵門，核其前述功能及構造，性質
14 上原屬農舍之附屬設施。惟依前揭管制規則第6條附表一之
15 規定，興建農舍係農牧用地之容許使用項目，且興建農舍及
16 農舍附屬設施，原則上免經申請使用細目，惟依該附表一附
17 帶條件規定：「限於依農業用地興建農舍辦法或實施區域計
18 畫地區建築管理辦法核准興建之農舍。」其中行為時興建農
19 舍辦法第8條第1項規定：「起造人申請興建農舍，除應依建
20 築法規定辦理外，應備具下列書圖文件，向直轄市、縣
21 （市）主管建築機關申請建造執照：……」實施區域計畫地
22 區建築管理辦法第3條亦規定：「依非都市土地使用管制規
23 則規定得為建築使用之土地，其建築物之新建、增建、改建
24 或修建，應依本辦法向當地主管建築機關申請建築執照。原
25 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
26 第8條之規定辦理。」可知在農牧用地上興建農舍，原則尚
27 須依興建農舍辦法或實施區域計畫地區建築管理辦法等相關
28 規定向主管機關申請建築執照核准後，始得容許使用。查系
29 爭圍牆及鐵門不在系爭農舍建築執照及使用執照範圍內，原
30 告既未為申請建築執照、系爭圍牆及鐵門非屬經核准之農舍
31 附屬設施，亦非農作產銷設施，自係違反區域計畫法第15條

01 第1項對農牧用地之管制而使用土地，原告執以主張其未申
02 請建造執照，即在系爭土地上建造圍牆及設置鐵門，並非法
03 之所禁云云，自非可採。

04 ③次查，依農業發展條例第8條之1第1項規定，於農業用地上
05 申請以竹木、稻草、塑膠材料、角鋼、鐵絲網或其他材料搭
06 建無固定基礎之臨時性與農業生產有關之設施，始得免申請
07 建築執照；所謂「固定基礎」，法律並未明文以水泥基座為
08 限，凡已固定於土地上、且非短期使用後即拆除之地上物，
09 即不屬前揭條文所稱無固定基礎之臨時性設施。原告自承其
10 於系爭土地上搭建之鐵皮建物2棟，其中1棟編號B具有水泥
11 基座（參見原告起訴狀之記載，花蓮地院卷第20、24頁），
12 「是後來增建的」（本院卷第79頁準備程序筆錄），經核本
13 院卷第132頁下方照片係停放一白色非農用車輛，左側有藍
14 色金屬支柱；再核對本院第193頁至197頁照片，顯示其中鐵
15 皮建物左右側各三支藍色金屬支柱，係立在高於地面之水泥
16 基座上，且該地面均有以水泥塗作，則該鐵皮建物為具有固
17 定基礎之非臨時性設施，要無疑義。至於另一編號C鐵皮建
18 物，係以數根藍色金屬支柱固定於地面，兩側並有石塊堆疊
19 混合水泥固定於地面，右側另有搭建木條板支撐該石頭底做
20 座，顯亦屬於具有固定基礎之非臨時性設施。且於被告所屬
21 稅務、農業等單位於107年7月11日會勘時即已存在，此可由
22 依花蓮地院卷第51頁之該日花蓮縣地方稅務局會勘紀錄表所
23 示：系爭土地上有編號A1《即本件編號B》、A2《即本件編
24 號C》之車棚（棚架）2座。迄至各該單位於半年後之108年1
25 月16日再度派員會勘時仍未拆除（本院卷131頁照片），與1
26 3年4月10日拍攝者相符（本院卷第199-203頁），故同屬具
27 有固定基礎，且非臨時搭設之設施，是該2鐵皮建物，均與
28 農業發展條例第8條之1第1項：「農業用地上申請以竹木、
29 稻草、塑膠材料、角鋼、鐵絲網或其他材料搭建無固定基礎
30 之臨時性與農業生產有關之設施，免申請建築執照。」規定
31 不符，自無所謂免申請建築執照之適用。又原告雖稱該2鐵

01 皮建物之面積均在45平方公尺以下，且搭建之目的係為停放
02 搬運肥料所需之車輛、堆置肥料、飼料、割草機、鋤頭、鐵
03 鏟、梯子、推車等小型農具，故依農業發展條例第8條之1第
04 2項但書規定，得免申請建築執照云云，惟依108年1月16日
05 複勘時照片所示，編號B鐵皮建物內有機車及汽車停放其
06 內，編號C建物內停放有機車一輛，復未見有放置割草機等
07 農用機具之情（參見本院卷第131-132頁），顯非僅供停放
08 運送肥料之車輛、放置肥料及堆置農具之處所，自難認屬農
09 業設施，況原告亦未證明已申請農業設施容許使用獲准，故
10 無從適用農業發展條例第8條之1第2項但書規定。是原告主
11 張其在系爭土地上搭建之該2鐵皮建物因無固定基礎，且係
12 作農業設施使用，並無違反區域計畫法第15條1項規定云
13 云，並無足取。

14 (3)原告另主張：花蓮縣地方稅務局106年6月2日花稅土字第106
15 0007187號處分書，業經被告106年度訴字第37號訴願決定撤
16 銷，可見系爭土地應課徵田賦，確屬農地農用，自無違反區
17 域計畫法云云。惟查，被告106年度訴字第37號訴願決定，
18 係以花蓮縣地方稅務局前於106年4月6日通知原告系爭土地
19 部分面積600平方公尺自106年起改按一般用地稅率課徵地價
20 稅之處分，因未指明未作農業使用之面積600平方公尺係如
21 何計算得出及其所在位置，有不明確情形，故予撤銷；花蓮
22 縣地方稅務局嗣於107年9月13日另核定系爭土地部分面積60
23 8平方公尺，自107年起改課徵地價稅並准適用自用住宅用地
24 稅率之處分，經原告提起訴願後，由被告以107年訴字第39
25 號訴願決定駁回等情，有該2訴願決定書附內政部訴願卷第1
26 8至26頁足憑。是原告主張，係因系爭土地全部均作農業使
27 用，故應課徵田賦，原告執以主張其就系爭土地之使用，並
28 未違反區域計畫法第15條第1項規定云云，自足採取。

29 (四)按「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處
30 罰。」為行政罰法第7條第1項所明定。經查，被告曾以107
31 年9月20日函，通知原告在系爭土地上之合法農舍外增設鐵

01 皮建物、圍牆等物，乃未作農業使用，限原告於107年12月3
02 1日前恢復作農業使用或提出合法使用證明，原告對被告107
03 年9月20日函不服，提起訴願經108年1月10日訴願決定駁回
04 等情，已如前述（訴願卷第109至114頁），足見原告在收受
05 被告上開通知函及訴願決定後，對於在系爭土地上建造非作
06 為農業用途之鐵皮建物、圍牆、鐵門、雨遮等地上物，經被
07 告通知係屬違法一事，自己知悉；惟其迄至被告於108年1月
08 16日派員至系爭土地辦理複查時，仍未將系爭土地上具固定
09 基礎之鐵皮建物（車棚2棟）、圍牆、鐵門、雨遮等拆除，
10 有被告108年1月16日花蓮縣興建農舍及其農業用地現地稽查
11 紀錄表附卷足稽（花蓮地院卷第129頁），對於違反區域計
12 畫法第15條第1項所定行政法上義務，自有故意。則被告以
13 原處分主文第1項，裁處原告同法第21條第1項所定最低額罰
14 鍰6萬元，另以主文第2項，依同條項規定，限原告於108年9
15 月12日前，就上述固定基礎之鐵皮建物（車棚2棟）、圍
16 牆、鐵門申請合法使用獲准或予以拆除回復原狀部分，於法
17 均無不合；且前開所處罰鍰金額已為法定最低額度，自不因
18 被告就雨遮部分認定有誤而受影響。又被告於作成原處分
19 前，業以107年9月20日函通知原告應限期改正上述違規使用
20 系爭土地之情形，復於改正期限於107年12月31日屆滿後，
21 於108年1月11日通知原告將於同年月16日會勘之事，原告於
22 會勘當日並到場且在會勘紀錄上簽名等情（見被告108年1月
23 11日府農保字第1080009765號函、稽查紀錄表，花蓮地院卷
24 第127至129頁）。是被告不僅曾以書面告知原告違規使用系
25 爭土地，並給予其長達3個月餘之改善機會，嗣並通知原告
26 親至現場會勘，惟因原告仍未將上述固定基礎之鐵皮建物
27 （車棚2棟）、圍牆、鐵門、拆除，回復土地作農業使用，
28 始以原處分對原告裁罰並命限期申請合法使用獲准或恢復原
29 狀，所踐行程序合法適當，原告以被告未當面告知伊違規使
30 用之情形，且未提供會勘紀錄及其他書面資料為由，指稱被

01 告違反行政程序之明確性及正當性，且不符救濟公平性及對
02 等原則云云，無足憑採。

03 (五)末按行政訴訟法第7條規定：「提起行政訴訟，得於同一程
04 序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」所謂合併請
05 求損害賠償或其他財產上給付，包含當事人於提起行政訴訟
06 時，就同一原因事實請求之國家賠償事件，得適用行政訴訟
07 程序附帶提起損害賠償訴訟，行政法院並於此情形取得國家
08 賠償訴訟審判權之意。次按國家賠償法第2條第2項規定：
09 「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害
10 人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。……」第5條
11 規定：「國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法規
12 定。」民法第195條第1項規定：「不法侵害他人之身體、健
13 康、名譽、自由、信用、隱私、貞操，或不法侵害其他人格
14 法益而情節重大者，被害人雖非財產上之損害，亦得請求賠
15 償相當之金額。……。」原告另主張：伊因被告作成原處分
16 致須被迫降價出售，故請求被告賠償伊6萬元之精神上損
17 害，及因售屋所受財產損失35萬元云云，經核並非以其與被
18 告間因公法上原因而發生財產上之給付為由，依行政訴訟法
19 第8條第1項規定而提起一般給付訴訟，應屬依同法第7條規
20 定於對原處分提起撤銷訴訟時，一併請求國家賠償。惟依前
21 述，被告對原告故意違反系爭土地之使用管制，在其上之合
22 法農舍以外，建造鐵皮建物（車棚2棟）、圍牆、鐵門使
23 用，違反區域計畫法第15條第1項規定之行為，依同法第21
24 條第1項規定裁處罰鍰6萬元，及限期命原告就各該地上物申
25 請合法使用獲准或拆除回復原狀部分，並無違法，自無不法
26 侵害原告之自由或權利可言，原告據以請求被告負國家賠償
27 責任，洵非有據。原處分命其拆除兩遮部分，固屬違法，惟
28 並未侵害原告之身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞
29 操或其他人格法益，原告請求被告賠償精神上損害6萬元，
30 不符法定要件，無從准許；又原告請求被告賠償之財產損失
31 35萬元，為其主觀上認為售屋價格不如預期之價差損失，並

01 非被告將上述原處分違法部分移送執行，致其必須負擔之代
02 履行費用、怠金等金錢上支出，故原告主張之財產損失，與
03 被告違法作成原處分，限期命原告就附表所示之編號二固定
04 基礎（水泥基座）鐵皮建物（車棚二棟）、編號一圍牆及鐵
05 門，申請合法使用獲准或予以拆除回復原狀之間，並無因果
06 關係；而其請求上訴審之律師費用，亦為主張權利之支出，
07 其請求被告賠償，亦屬無據。

08 六、綜上所述，被告以原處分主文第1項裁處原告6萬元罰鍰，並
09 以第2項限原告於108年9月12日前，就其於系爭土地上之合
10 法農舍外，擅自增建之固定基礎鐵皮建物（車棚2棟）、圍
11 牆、鐵門，申請合法使用獲准或拆除地上物恢復原狀部分，
12 並無違法，訴願決定此部分予以維持，核無不合；原告訴請
13 撤銷，為無理由，應予駁回。至原處分主文第2項另命原告
14 應於108年9月12日前，就雨遮部分申請合法使用獲准或拆除
15 地上物恢復原狀部分，則屬違法，訴願決定未予糾正，同有
16 違誤，原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。又原告合併請
17 求被告賠償精神上損害6萬元、財產損失35萬元、律師費用5
18 萬1千元部分，因與法定要件不符，為無理由，應予駁回。

19 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法暨舉證，經核與
20 判決結果並無影響，爰不一一斟酌論述，附此敘明。

21 八、據上論結，本件原告之訴為一部有理由、一部無理由，判決
22 如主文。

23 中 華 民 國 114 年 2 月 27 日

24 審判長法官 侯志融

25 法官 郭淑珍

26 法官 張瑜鳳

27 一、上為正本係照原本作成。

28 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
29 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
30 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，

01 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
02 繕本）。

03 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，
04 逕以裁定駁回。

05 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
06 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
07 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
08

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，得不委任律師為訴訟代理人	<ol style="list-style-type: none">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。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。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。
(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	<ol style="list-style-type: none">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。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. 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。
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	

01 | 文書影本及委任書。

02 | 中 華 民 國 114 年 2 月 27 日

03 | 書記官 李宜蓁

04 | 附表：原處分第2項

05 | 編號一：固定基礎（水泥基座）鐵皮建物（車棚二棟）

06 | 編號二：圍牆、鐵門

07 | 編號三：雨遮

08 | 編號四：原處分關於「具固定基礎之圍籬」（經本院108年字第1
09 | 910號判決撤銷，兩造均未上訴而告確定，不在本件審理範圍
10 | 內。）