臺中高等行政法院判決

108年度簡上字第48號

上　訴　人　吳武雄

被上訴人　彰化縣和美鎮公所

代　表　人　阮厚爵

上列當事人間有關農業事務事件，上訴人不服臺灣彰化地方法院108年11月29日108年度簡字第18號行政訴訟簡易判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、緣上訴人所有位於彰化縣○○鎮○○段○○○○○號土地（下稱系爭土地），於民國107年8月14日向被上訴人申報107年「對地綠色環境給付計畫」第2期轉作，申報書載明轉作項目為香瓜。嗣被上訴人於107年9月下旬至系爭土地勘查時，發現作物已採收完畢無法核定，乃於107年10月31日以轉作休耕勘查通知單（下稱原處分）通知上訴人勘查結果不合格。上訴人不服，提起訴願遭決定駁回，遂向本院提起行政訴訟，前經本院以本件訴訟標的金額為新臺幣（下同）2,000元，核屬行政訴訟法第229條第2項第3款規定之應適用簡易訴訟程序事件為由，乃以108年度訴字第109號裁定移送至臺灣彰化地方法院（下稱原審法院）行政訴訟庭審理。嗣經原審法院於108年11月29日以108年度簡字第18號行政訴訟判決（下稱原判決）駁回。上訴人不服，於是提起本件上訴。

二、上訴人起訴之主張及聲明、被上訴人於原審之答辯及聲明暨原判決關於證據取捨、認定事實及適用法規之論據，均詳如

原判決所載。

三、上訴人上訴意旨略以：

上訴人於該案繫屬於原審法院行政訴訟庭期間，曾以行政訴訟補充狀　向該院提出原處分未依法記載所依據法令，自屬違反明確性原則，即達到違法應予撤銷之程度，然法官未審酌此事實，於判決書中就此違反行政程序法之部分，隻字未提，明顯偏頗。

依原判決理由所載：「……然本件系爭土地於被告派員前往勘查時，現場並無任何作物，則原告是否有種植勘查認定作業規範所要求之作物種類、原告所種植作物之成活率及面積如何，均無從認定，原處分因此認定不合格而不予補貼，並無不合……」，既然被上訴人所提證據無從認定上訴人是否有種申報之作物及確認種植作物之成活率及面積如何，那又如何認定不合格？被上訴人已主觀認定上訴人違反規定，又豈能乞求其會主動提出足堪認定上訴人轉作合格之證據？被上訴人無法提出上訴人違反「對地綠色環境給付計畫」規定之事實，原判決卻以推測之方式，推定上訴人違法事實，忽略被上訴人應負舉證之責，違背最高法院40年台上字第86號判例、最高行政法院75年判字第309號判例意旨及證據裁判原則。

原判決理由又載明：「……被告在執行辦理『對地綠色環境給付計畫』時，相關作業規範並未要求鄉鎮執行小組須先公告或個別告知農民當年度勘查期程，……，並不影響原處分之效力。」然法律雖未要求被上訴人須先公告勘查期程，反之亦未要求不得公告勘查期程，被上訴人選擇不公告及不告知農民勘查期程，不只違反法律保留原則，更無理由要求農民主動配合勘查期程種植以利被上訴人勘查。原判決僅憑被

上訴人勘查當日攝得已採收完畢之相片，以無從認定合格為由逕自推定不合格而不予補貼，及被上訴人不公告勘查期程並不違法兩點理由判定上訴人敗訴，這如同幫被上訴人背書。被上訴人若只要消極的不作為，完全不必舉證，即能以無從認定合格推定不合格，不只無法讓人信服，執法過程更易產生弊端等語。上訴聲明：　原判決廢棄。　訴願決定及原處分均撤銷。

四、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，茲上訴意旨再論斷如下：

對地綠色環境給付計畫係行政院農業委員會（下稱農委會），為調整稻米產業結構，鼓勵農作生產，建立合理耕作制度之獎勵計畫。其中包含為活化生產環境維護措施，及促進地方發展具地區特色作物，對於農民依該計畫申報轉（契）作等，種植重點發展作物者發給獎勵金。農委會為執行該計畫訂有「對地綠色環境給付計畫執行作業規範」（107年1月29日農授糧字第1071092100號函核定，下稱執行作業規範）及107年對地綠色環境給付計畫重點發展作物審核及勘查認定作業規範（107年5月15日農授糧字第1071064522號函核定，下稱勘查認定作業規範）。依執行作業規範第4點、第8點、第9點及勘查認定作業規範第10點規定，對地綠色環境給付計畫農民申報轉作後，經受理、審核、造冊分送土地所在地公所，由該公所依勘查認定作業規範第10點規定辦理「實地勘查」，填載勘查結果；勘查不合格者，由勘查公所核定勘查結果，並通知農民，勘查合格者，則由勘查公所造送轉（契）作獎勵清冊，送經縣政府審核後，由縣政府函送農委會農糧署當地分署辦理獎勵金撥付工作，故申請核准轉作獎勵金經過多階段行政程序。被上訴人為系爭土地所在地之公所

，負有實地勘查認定上訴人申報種植香瓜是否合格之職權，農民轉作種植情況是否符合規定，悉以實地勘查之結果作為判定之依據。至於發放獎勵金則由縣政府審核決定。被上訴人所為合格與否之決定，為一獨立之行政處分，對之不服自得提起行政救濟，合先敘明。

關於上訴人主張原處分未依法記載所依據法令，違反明確性原則，原判決未審酌此事實，明顯偏頗乙節：

1.依行政程序法第96條第1項第2款規定，行政處分以書面為之者，固應記載主旨、事實、理由及其法令依據，惟為此等記載之主要目的，乃為使人民得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，並利評估是否提起行政救濟。故書面行政處分關於事實及其法令依據等記載是否合法，即應自其記載是否已足使人民瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令判定之，而非須將相關之法令及事實全部加以記載，始屬適法（最高行政法院96年度判字第594號判決可資參照）。同法第5條所謂行政行為之「內容應明確」，係指行政行為之各項重要之點均應明確而言，行政行為之內容是否明確，應就個案實質觀察，而不以其形式上有理由或說明欄為斷。法律行為之內容雖不明確，但得經由解釋排除者，則尚非足以影響其法律效力之不明確。此外，依同法第114條第1項第2款、第2項之規定，行政處分所載內容如已足使人民瞭解其受處分之理由及依據，縱然違反記載方式之規定，仍得於訴願程序終結前補記其理由，適時補正其瑕疵。

2.經查，原處分即被上訴人所製作之轉作休耕勘查通知單，其上標題為：「彰化縣和美鎮107年第2期作輔導農民轉（

契）作及生產環境維護措施勘查清冊」；該通知單上臚列上訴人之姓名、土地坐落地號、面積及核定作物別（香瓜），最後載明勘查結果為「不合格」，並載明其原因為「九月勘查已採收完畢經通報農糧署中區分署確認無法核定」。雖未載明認定之「法令依據」，然查被上訴人於107年12月28日之訴願答辯書中，業已敘明其處分之依據為勘查認定作業規範第10點；尤其該點第1項前段明定：「申報種植重點發展作物以經濟生產為原則，田間應管理良好，成活率佔該田區種植面積百分之八十以上。」並重申「訴願人本案所申報之轉作作物香瓜需符合上述規定，本所方能核定合格，而本案轉作於9月下旬勘查時，該農地種植之農作物已採收完畢僅剩枯乾瓜藤，本所依勘查現況認定該農地之農作物種植情形不符合『重點發展作物審核及勘查認定作業規範』之田間應管理良好、成活率佔該田區種植面積百分之八十以上等必要條件，無法核定合格，僅能予以核定不合格。」（見訴願卷第6頁、第7頁）由此可知，被上訴人已在訴願程序終結前為處分理由及法律依據之補正，原處分既經補正，已符合行政程序法第96條第1項第2款之規定，並無違反明確性原則。上訴人此部分主張尚非可採。

關於上訴人指摘原判決違背證據法則乙節：

1.經查，原判決維持原處分，係認為上訴人前於107年8月14日向被上訴人申報107年「對地綠色環境給付計畫」第2期轉作香瓜，經被上訴人派員於107年9月至系爭土地實際勘查時，系爭土地所種植作物已採收完畢，現場並無任何作物等事實，雙方當事人供述一致，並有系爭土地會勘照片8張（即乙證1，附本院108年度訴字第109號卷）足資證明

。原判決並敘明依勘查認定作業規範第10點第1項規定，上訴人申請系爭土地轉作補貼，必須經過被上訴人實地勘查認定是否符合規定，即須有適當種植管理，且成活率須占該田區種植面積百分之80以上。系爭土地於被上訴人派員前往實地勘查時，現場既無任何作物，原處分認定不合格而不予補貼，並無不合等語。本院檢視卷附勘查現況8張照片結果，確實顯示系爭土地上並無任何作物，故原判決據此認定上訴人申報轉作香瓜不符合勘查認定作業規範第10點第1項之規定，而維持被上訴人所為勘查不合格之核定，證據確鑿並無推測臆想之處，上訴意旨指摘原判決違反證據裁判原則，殊非可取。

2.其次，上訴意旨又主張原判決牴觸最高法院40年台上字第86號刑事判例、最高行政法院75年判字第309號判例意旨，惟按刑事訴訟與行政訴訟分屬不同之訴訟制度，其保護之法益、訴訟程序及證據法則亦有不同，不宜逕予比附援引。上訴意旨所引用之最高法院刑事判例，於本件行政訴訟並無參酌之餘地。再者，我國目前業已取消判例制度，依據108年1月4日修正，同年7月4日施行之行政法院組織法第16條之1第2項、法院組織法第57條之1第2項規定，未經停止適用判例之效力與未經選編為判例之最高行政法院、最高法院裁判相同，是以現今判例亦已不具拘束力。更何況最高行政法院75年判字第309號判例意旨謂：「行政罰與刑罰之構成要件雖有不同，而刑事判決與行政處分，亦原可各自認定事實，惟認定事實須憑證據，倘無證據足資認定有堪以構成行政罰或刑罰要件之事實存在，即不得僅以推測之詞予人處罰，則為二者所應一致。」本件被上訴人所為勘查結果不合格之處分，並非行政罰之處分，故

該判例之裁判見解於本件亦無參酌適用之餘地。況且，被上訴人亦已提出充足證據證明系爭土地於勘查時並無作物存在，故不能為合格之認定。上訴意旨以原判決違背上開判例係屬違背法令乙節，亦非可採。

ŋ末查，法律保留原則係基於憲法權力分立之原理，簡言之，行政立法各司其職，行政機關必須要有法律之明文依據，才能對人民之自由權利有所限制。法律保留原則是否適用於給付行政之領域，亦值探討，因為行政機關對於人民為給付或補助時，並未侵害人民之基本權，原則上應不以有法律依據為必要。上訴意旨指稱被上訴人未公告勘查期程，違反法律保留原則，原判決卻認不違法而判上訴人敗訴，形同幫被上訴人背書云云，係上訴人以其個人一己之見解，曲解法律保留原則，此其部分主張亦無理由。

ē綜上所述，原判決維持原處分及訴願決定，駁回上訴人在原審之訴，其認事用法核無違誤。上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，均非可採，其上訴非有理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由，依行政訴訟法第236條之2第3項、第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　2　　月　　13　　日

臺中高等行政法院第一庭

審判長法　官　許　金　釵

法　官　蔡　紹　良

法　官　陳　文　燦

以上正本證明與原本無異。

本判決不得上訴。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　2　　月　　17　　日

書記官　莊　總　明