臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@109年2月12日辯

原　　告　保證責任彰化縣芳苑鄉三林港社區合作社
代　表　人　洪紳富
訴訟代理人　林民凱　律師
被　　告　彰化縣芳苑鄉公所
代　表　人　洪和炉
訴訟代理人　李芳琳
　　柯淑綢

上列當事人間農業設施容許使用廢止事件，原告不服彰化縣政府中華民國108年8月6日府法訴字第1080158834號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件判決格式參酌司法院新近推行之高等行政法院裁判簡化方案，僅記載兩造陳述事實之爭點核心要旨，並將判決相關之法令條文附錄於後，合先敘明。

二、爭訟概要：

被告前准依原告申請以民國106年8月22日芳鄉農字第1060011915號函核發「農業用地作農業設施容許使用同意書」容許原告在坐落彰化縣○○鄉○○段○○○○號土地（一般農業區農牧用地）上興建面積99平方公尺（9× 11），高度3.8公尺，1樓層鋼筋混凝土造之農產運銷加工設施與高1公尺、長37

.85公尺（2.95+11.65+13.3+5.45+4.5+2.95）之圍牆；繼因原告申請變更正立面設計及建造材料及結構，復經被告作成107年12月19日芳鄉農字第1070019173號函准許變更在案（上開被告二件准許函文，以下合稱為「前容許使用處分」）。惟原告並未依照被告前容許使用處分核定內容施工興建，擅自擴建為地板面積282.19平方公尺（2層樓及屋突層高約7公尺）與長約57.2公尺、高約1.1公尺之女兒牆，經被告到場檢查發現上情，經先後2次勒令停工改善無效果，乃適用申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第32條及第33條等規定，以108年4月15日芳鄉農字第1080005530號函（下稱原處分）廢止前容許使用處分。原告不服，提起訴願，經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告起訴主張及聲明略以：

㈠原告因原來取得可使用面積略有不足，乃在系爭農業設施之2樓進行增建以為展示空間，然此係因原告所從事農業生產、製造及銷售之相關農業事務，才會將系爭農業設施之2樓簡易隔間作為短暫展示及休閒使用區域，性質等同申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第13條第1項第3款農業產銷加工設施中農糧產品加工室之管理區或加工作業區之附屬設施所需空間。又本棟房屋配置一樓部份為其一大間為一展售示範區，包括聯合社區（漢寶社區、新生社區、草湖地區）特殊產業（農、漁、牧），為統一包裝格式及訂定有機章標示及其價格優於一般農產品價格之展示及販售室。其二間需裝設置冷藏庫、冷凍庫，以儲存之需。其三間為設置高溫消毒殺菌室（包括各種加工工具及盛裝器具等）。其四間為完全消毒清潔之工作人員廁所。而增建之簡易二樓，設置其一間為倉儲放置包裝用之器機具及各式樣紙箱、紙帶及其工

作樓之用途。其二間需配備有電腦及傳真機組等設施設備，提供社員所提供農業資訊，分析統計銷售農產品價格分類分組及分散各地方市場需求量之系統管理機制，作為管控收購農產品及銷售資金管理及資金儲存量的運用等，其三間本社所生產之農產品係經過國立中興大學農產品驗證中心數年檢驗合格證明書，對其各種農產品之管控，對於工作人員衛生控管有其必要之重要，當然必需設置換洗工作人員衣物，完全消毒殺菌方可實施加工之工作室，非屬住家之用。

㈡行政院農業委員會於2019年5月24日發布有放寬小農設加工場，解決農產過剩問題，為了幫助小農解決加工廠登記不易，產品無法轉型販售的問題，農委會研訂「農產品生產及驗證管理法」修正草案，放寬未來農民可以申請登記為農產品初級加工場，有助於農產品加工後的銷售，幫助農民找生機。由此可見證，原告之所為尚且符合國家政策之規劃遠景。蓋因小農取得工廠登記證非常不易，所以當農產過剩時，若無法透過加工，讓農產品有更多銷售管道，將影響農民生計，農委會著手修正「農產品生產及驗證管理法」修正草案中。鑒於原告之全銜為「保證責任彰化縣芳苑鄉三林港社區合作社」顧名思義為「保證責任」及「社區型合作社」，又彰化縣境內僅此一家，按理政府單位理應協助農業產業轉型小農加工廠之設置。始料未及，被告竟以廢止農業用地作農業設施容許使用同意書作為處罰之手段。

㈢依行政程序法第7條及第36條規定，縱使被告認為原告行為略有不當，得請求原告拆除上開尚未增建完成之設施即可，尚無必然廢止原告已經取得且尚未營運之農業用地作農業設施容許使用同意書，上開處分將導致原告現前剛興建完成之建築物面臨非法建築物，將導致全面拆除之重大不利益，絕

非政府鼓勵農業發展或社區產銷合作之本質目的。又依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第32條及行政程序法第7條等規定，被告對於本類型案件原本即有裁量權限，當得審酌原告應受責難程度、違規行為所生影響、有無獲取重大利益，以及原告行為目的等因素，其漏未審查逕行廢止農業用地作農業設施容許使用同意書，明顯有違法之處等情。並聲明求為判決撤銷原處分及訴願決定。

四、被告答辯及聲明略謂：

㈠系爭農業設施領有被告106年8月22日核發芳鄉農字第1060011915號「農業用地作農業設施容許使用同意書」及107年12月19日芳鄉農字第1070019173號容許使用變更同意函，核定內容為農產運銷加工設施，面積99平方公尺（高度3.8公尺，1層樓，鋼筋混泥土加強磚造）及圍牆長37.85公尺（高度1公尺，磚造），但現況已增擴建至樓地板面積約282.19平方公尺（高度約7公尺，2層樓+屋突層約2.5公尺高）及女兒牆長約57.2公尺（高約1.1公尺），已超出被告前容許使用處分容許使用面積與高度，且被告於核發系爭農業設施容許使用同意書中已註明「請依核定計畫內容使用。未依計畫內容使用者，原核定機關得廢止許可，並依法處理」告知原告未依核定內容使用之法律效果，原告明知違法卻執意為之，被告依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第32條及第33條規定廢止系爭農業設施之容許使用，於法有據。

㈡依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第13條第1項第3款定義之農產運銷加工設施，並不包含展示及休閒使用，行政院農委會農糧署102年12月24日農糧字第1020236737號函亦指明農糧產品加工室販售農糧加工產品有所未宜，再顯示原告將系爭農業設施隔間作為休閒、展示及販售使用之

違法，又原告於申請系爭農業設施容許使用時所附農業設施使用計畫書，記載設置目的係做為該社社員耕種之作物採收後之初級加工場所，做初級節選、分級、清洗、分裝包裝暫存等程序，故原告對系爭農業設施之使用，既不符合集貨運銷處理室所規定之用途，亦與原申請時所提之經營計畫書不符，原告主張系爭農業設施非屬住家使用等語並不足採。

㈢原告擅自於系爭農業設施增建之行為，被告曾以108年3月8日芳鄉建字第0000000000B號函通知原告停工，惟原告置之不理，不僅未有任何積極改善行為，卻仍繼續進行違法建築，被告再以108年4月8日芳鄉建字第1080005224號函通知原告立即停工，原告於系爭農業設施增建之樓地板面積已逾原核定面積183平方公尺，樓層從核准之1層變更為2層，又將系爭農業設施作為休閒、展示及販售之違法使用，其未依原核定之計畫內容使用情節堪稱重大，原告系爭農業設施未依原核定之計畫內容使用，被告依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第32及33條規定「得」廢止許可，屬決定裁量，被告僅得決定「要或不要」廢止許可，並無其他法律效果可選擇，申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法目的係為管理農地及其設施之利用，對未依原核定計畫內容使用者廢止其取得之同意書，為一有效達成目的之手段；又本案係因交通部公路總局西部濱海公路北區臨時工程處108年2月19日濱北用字第1080005926號函知系爭農業設施有增擴建之行為，被告曾二次勒令原告停工，給予改善期間，但原告置之不理且繼續興建，被告已無其他同樣達成目的之方法可選擇，而僅能選擇廢止許可，被告廢止系爭農業設施容許使用之處分，並未逾越法定裁量範圍，且無與法律授權目的相違或出於不相關動機之裁量濫用，亦無消極不行使裁量權之裁

量怠惰等情事，並無原告主張漏未審查即逕行廢止系爭農業設施容許使用同意書及違反比例原則之情形。原告另主張「農產品生產及驗證管理辦法」修正草案事，不僅與本案農業設施容許使用廢止無關，且僅為國家政策之遠景規劃，未經立法通過，基於依法行政原則，被告無從斟酌等語。並聲明判決駁回原告之訴。

五、本件兩造爭點為：被告認定原告取得被告前容許使用處分准許在前揭農業用地之土地上興建農業設施後，並未按照核定之內容興建，經檢查發現後，先後2次勒令停工，均不置理，乃作成原處分適用申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第32條及第33條之規定，廢止前容許使用處分，認事用法有無違誤？

六、本院判斷如下：

㈠前提事實：

原告前提出相關書件向被告申請在農業用地之坐落彰化縣○○鄉○○段○○○○號土地上興建農產運銷加工設施（集貨運銷處理室）及圍牆，經被告作成前容許使用處分核定興建長11公尺、寬9公尺、地板面積99平方公尺、高3.8公尺之1樓層鋼筋混凝土造之農產運銷加工設施及長37.85公尺（2.95+11.65+13.3+5.45+4.5+2.95）、高1公尺之圍牆，並准許原告將正立面設計由原來2座鐵捲門變更為1座鐵捲門及砌磚牆面，與建造材料及結構由鋼筋混泥土變更為鋼筋混泥土加強磚造在案。而原告並未依照核定內容施工興建，擅自擴建為地板面積282.19平方公尺（2層樓及屋突層高約7公尺）與長約57.2公尺、高約1.1公尺之女兒牆，經被告檢查不合格，先後2次勒令停工改善，原告仍未置理回復，被告乃作成原處分將前容許使用處分予以廢止，復經訴願決定予以維持等

情，有卷附原告申請時檢附之農業設施使用計畫書（見本院卷第173至174頁）、前容許使用處分即被告106年8月22日芳鄉農字第1060011915號函及被告107年12月19日芳鄉農字第1070019173號函暨所附「農業用地作農業設施容許使用同意書」、原告負責人出具切結書、核准位置配置圖、變更前後對照立面圖（見本院卷第127至138頁）、被告違章建築查報單（見訴願卷第19至21頁）、被告108年3月8日芳鄉建字第000000000B號第一次勒令停工函及違章建築通知單（見本院卷第175至182頁）、被告108年4月8日芳鄉建字第1080005224號第二次勒令停工函及違章建築通知單（見本院卷第167至172頁）、違章範圍示意圖及現場實況照片（見本院卷第169至172頁、第179至182頁、第219頁及第227至228頁）、系爭農業設施原竣工照片（見本院卷第229至231頁）、原處分即被告108年4月15日芳鄉農字第1080005530號函（見本院卷第139至140頁）、彰化縣政府108年8月6日府法訴字第1080158834號訴願決定（見本院卷第27至43頁）等件可稽，堪予認定。

㈡原告雖以上開情詞指摘被告作成原處分將原來核准原告在系爭土地上興建農產運銷加工設施（集貨運銷處理室及圍牆）之前容許使用處分予以廢止，構成違法應予撤銷云云。惟：

1.揆諸農業發展條例第8條之1第2項及第3項前段規定意旨，可知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。且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，悉應依農業發展條例第8條之1第3項規定授權訂定之申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法辦理。再者，依據申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法

第4條、第5條、第13條及第32條第1項及第2項等規定，足見農產運銷加工設施仍屬農作產銷設施範圍，非申請許可不得擅自於農業用地之土地上興建，而申請經主管機關審查合於規定，核發農業用地作農業設施容許使用同意書者，應按原核定內容興建，如經主管機關檢查不合格，原核定機關自得廢止其許可。

2.查本件被告前以106年8月22日芳鄉農字第1060011915號函核發農業用地作農業設施容許使用同意書予原告時，已於函文說明六載示原告不得擅自變更容許使用事項外之用途及擴大面積，否則，應自行恢復原來使用，如有未依同意書內容使用，而有違反土地使用管制者，將廢止同意使用之意旨甚明（見本院卷第129至130頁）。而原告竟視若無睹，擅自超出原許可範圍（長11公尺、寬9公尺、地板面積99平方公尺、高3.8公尺之1樓層），違規興建總地板面積282.19平方公尺、高7公尺之2層樓及長57.2公尺、高1.1公尺之女兒牆等固定基礎設施，經被告檢查不合格，先後2次勒令停工，原告仍繼續建造，未恢復符合原許可範圍。且原告係利用被告前容許使用處分，違規興建不符合核定內容之單一農業設施，迄被告作成原處分時尚未拆除違規部分，則該整體結構設施自均失去存立於農地上之合法性基礎，依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第32條第2項規定，被告自得廢止原許可。

3.衡諸原告未依照被告前容許使用處分核定內容，興建農業設施，擅自違規擴建地板面積近達3倍，經被告檢查不合格，且2次命勒令停工，仍不置理，續行擴建，核其情節顯非輕微，若不廢止前容許使用處分，無異縱容其得恣意蔑視法令規範，違反農地農用之使用管制，不但造成積極

鼓勵僥倖非法之嫌，而對守法者不公平之結果，尚且明顯紊亂法秩序，悖離公益目的至明。

4.是故，本件原告因故意違反規定，復不遵從被告制止，恢復合法狀態，被告原容許其在農地上興建農業設施使用之正當性即已喪失，被告作成原處分將前容許使用處分之存續力予以廢止，核諸農業發展條例第8條之1第2項、第3項前段及申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第4條、第5條、第13條及第32條第1項及第2項，暨行政程序法第123條第1款、第2款規定，自屬適法有據，難認有違反比例原則之情形。則原告主張：因原來申請許可之農業設施面積不敷需求，為增進經營，協助農民產銷，有擴大原來規模必要，被告未考量原告受責難程度、行為所生影響及目的暨未獲取重大利益等因素，逕行廢止原來核發之農業用地作農業設施容許使用同意書，有裁量違法之情形云云，不但明顯牴觸非經許可不得擅自在農地上建造農業設施之管制規範，而且其指稱被告未審酌其違規情節輕微，逕行為廢止處分，有未合法行使裁量權乙節，亦核與事證情況不符，無從資為指摘原處分違法之論據。

5.此外，原告於本件訴訟繫屬中，雖提出系爭農業設施之現況照片及估價單（見本院卷第247至271頁及第273頁），憑以主張原告刻正僱工拆除系爭農業設施屬於違章建築部分乙節，因行政法院審查撤銷訴訟標的之原處分適法性，係以原處分作成時之事實及法律狀態為判斷基準時點，原告係於原處分作成，始著手拆除違章部分，縱使其所述非虛，亦核與原處分之適法性不生影響。至於原告將違規興建部分完全拆除後，得否重新申請被告核發農業用地作農業設施容許使用同意書，業據被告向彰化縣政府函詢，並

經彰化縣政府以108年12月11日府農務字第1080436472號函釋示明確在案，復由被告於本院審理中提交上開彰化縣政府函文予原告訴訟代理人收受，自應由被告本於權責依法為准駁決定，不在本件訴訟審判範疇。

6.另本件觀諸卷內證據資料，原告係未按許可內容，違規興建農業設施，而經檢查不合格，核其行為事實僅止於興建不合格階段，尚無未依計畫內容使用之違規使用農業設施情形，自該當於申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第32條第2項規定之廢止許可情形，被告作成原處分援引同辦法第33條規定作為法令依據，固有贅引之瑕疵，惟因此部分瑕疵之存在，並不具重要性，核與原處分結論之正確性不生影響，自不構成原處分違法應予撤銷之事由。

七、綜上所述，本件原告上開主張各節，均非可取。從而，被告作成原處分將原核發農業用地作農業設施容許使用同意書之行政處分予以廢止，認事用法俱無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

八、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，均核與判決結論不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

九、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　2　　月　　26　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　王　德　麟

法　官　詹　日　賢

法　官　蔡　紹　良

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表

明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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	1.上訴人或其法定代理人具備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	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）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　2　　月　　26　　日

書記官　凌　雲　霄

附錄本判決引用的相關法令：

【行政程序法】

第123條第1款及第2款

授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：

一、法規准許廢止者。

二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。

【農業發展條例】

第8條之1第2項前段及第3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。

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。

【申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法】

第1條

本辦法依農業發展條例（以下簡稱本條例）第8條之1第3項規定訂定之。

第4條

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：

一、申請人之國民身分證影本；屬法人者，應檢具法人登記證明文件影本。

二、經營計畫。

三、最近一個月內土地登記謄本及地籍圖謄本。但能申請網路電子謄本者，免予檢附；屬都市土地者，應另檢附都市計畫土地使用分區證明。

四、設施配置圖，其比例尺不得小於五百分之一。但申請畜牧設施者，其比例尺不得小於一千二百分之一。

五、土地使用同意書。但土地為申請人單獨所有者，免附。

六、其他主管機關規定之文件。

第5條

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13條

農作產銷設施分為下列各類：

一、農業生產設施：指供農業直接生產及經營之設施。

二、農機具設施：指供存放農機具或農業機械設備使用之設施。

三、農產運銷加工設施：指供放置集貨、包裝、儲存、冷凍（藏）、加工及批發市場等設備及作業場所之

設施。

四、農事操作及管理設施：指供農業生產管理或作為農事管理之操作空間之設施。

五、農田灌溉排水設施：指供農田灌溉排水有關之設施。

六、其他農作產銷設施：指供與農業經營使用有關之設施。

前項各類設施之許可使用細目，應符合附表一相關規定。

第1項第1款至第4款設施，得依實際需求，配置車輛運（迴）轉空間、附屬設施所需空間及衛生設備。但車輛運（迴）轉空間，不列計於興建面積。

第1項各款設施，依消防、環保、建築管理等法規應配置附屬設施者，其所需空間，依各該法規規定辦理。

第32條第1項及第2項

依本辦法取得同意容許使用之農業設施，依法得免申請建築執照者，除第3項另有規定外，應於1年內完成興建使用，且報請原核定機關進行完工檢查。

前項農業設施屆期未興建或未報請完工檢查，或經檢查不合格，原核定機關得廢止其許可。

第33條第1項及第2項

依本辦法取得農業用地作農業設施容許使用者，應依原核定之計畫內容使用，並不得作為住宅、工廠或其他非農業使用。但經核准工廠登記之農業設施，不在此限。

直轄市或縣（市）主管機關應對取得容許使用之農業設施及其坐落之農業用地造冊列管，並視實際需要抽查是否依核定計畫內容使用；未依計畫內容使用者，原核定

機關得廢止其許可，並通知區域計畫或都市計畫主管機關依相關規定處理。但配合政策休耕、休養、停養者，不在此限。