臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@110年8月25日辯

原　　告　陳遵行

被　　告　彰化縣大村鄉公所

代　表　人　游盛

訴訟代理人　張哲郎

　　賴素媛

上列當事人間都市計畫法事件，原告不服彰化縣政府中華民國109年5月8日府法訴字第1090067075號訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

理　由

一、爭訟概要：原告所有坐落彰化縣○村鄉○○段○○○○號土地（下稱系爭土地）為大村都市計畫內農業區土地。民國（下同）108年10月21日彰化縣政府建設處以府建新字第1080369910號函知被告，大村都市計畫區內經衛星影像偵測到變異點，請被告儘速完成變異點查證回報工作，經被告勘查後回報系爭土地已完成整地填土，彰化縣政府建設處遂以108年12月6日府建新字第1080432708號函詢彰化縣政府農業處系爭土地是否有違反農業使用情形，彰化縣政府農業處乃以108年12月31日府農務字第1080463166號函知彰化縣政府建設處系爭土地現況為整地填土等使用，土地現況不符農業使用，彰化縣政府建設處爰以109年1月6日府建新字第1090003490號函知被告系爭土地涉有違反都市計畫法之情形。嗣被告

派員至現場勘查，認系爭土地整地填土非為農業之使用，而有違反使用之虞。故被告以109年1月21日彰大鄉建字第1090000976號函通知原告依法陳述意見，經原告於109年2月11日陳述意見後，認系爭土地已經整地填土，並無積極作農業使用之情形，違反都市計畫法第33條及都市計畫法臺灣省施行細則第29條規定，爰依都市計畫法第79條第1項規定，以109年2月15日彰大鄉建字第1090002025號裁處書，處原告罰鍰新臺幣（下同）6萬元，並勒令停止違反使用之行為（下稱原處分），原告不服，提起訴願經駁回後，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

㈠原處分書認為違反都市計畫土地使用分區，係以原告並未積極作農業使用。然查何謂農業使用，依據農業發展條例第3條第1項第12款農業使用之定義，係「指農業用地符合區域計畫法或都市計畫法土地使用分區管制之相關法令規定，並實際供農作、森林、養殖、畜牧及設置相關之農業設施或農舍使用而未閒置不用者。」準此，則農業用地作農業使用之認定應符合三項要件：1、符合區域計畫法或都市計畫法土地使用分區管制之相關法令規定；2、實際供農作、森林、養殖、畜牧及設置相關之農業設施或農舍使用；3、未閒置不用。

㈡查原告與訴外人蘇協癸於108年2月間達成系爭土地買賣協議，並自108年3月取得系爭土地所有權。原告不諳法律，僅從訴外人蘇協癸處得知系爭土地為農地並應作農業使用，是原告自購入土地後，即規劃進行作物種植，於108年5月間委託種樹人沈鴻銘種植樟樹，經沈鴻銘告知此土地多砂石、土塊。108年6月間，原告經被告來電告知農地應作農業使用，擔

心系爭土地「部分積水、雜草叢生」之情形已構成違反農地使用，遂依主觀上農地農用之認知，進行除草整地工作及進行作物種植。原告於108年8月起陸續播種波斯菊、油菜花種子，購買芭樂及竹子育苗，並委託栩生有限公司進行種樹，未料因氣候乾旱不雨及土地本身貧脊多砂石，致所栽下之種子及作物遲遲未生長，故直至109年2月14日被告再次勘察為止，系爭土地仍呈現無植物之裸露狀態。然查，與108年6月之照片相較，108年11月之照片已經去除本來之雜草，使其下土地露出；被告於108年11月6日前往現場勘查時，現場已整地填土，無108年6月勘查時之低窪水池，且依據109年2月14日現場照片，現場已有農作機械進行種植作業，益證原告已著手進行植物種植，無所謂棄置不用之情形。

㈡又原告於108年6月間被告來電後已著手進行除草整地。原告填土整地係為符合被告所告知之「農地農用」，並防止蚊蟲孳生影響公眾衛生。系爭土地於前手所有時，即未有系統性之排水灌溉措施，且從地面積水乙事，益證該土地上並無所謂排水系統可言，否則當不會積水成水池，是自不得因原告著手進行整地填土，即謂原告有阻斷排水之情事。又該處自始即為多砂石、土塊之地，原告即依該土地特性以類似之土方加以填整並去除其上雜草，致露出其下原本存在之砂石、土塊，並非以砂石、廢棄物等堆置。原告所為均係為符合被告所要求之「農地農用」，然因天候及土地本身等無法控制之因素，致已種下之種子、樹苗等無法生長，未呈現綠意盎然景象，原處分書未考量上開情形，竟謂原告所為違反都市計畫法相關法規，加以裁處，實有違誤。至訴願決定書謂：系爭土地上並未種植農作物、雜草叢生，且表土層多為土塊、砂石，非屬常態農業經營之表土層而有與農業經營無關或

妨礙耕作之砂石，自不得認定作農業使用。惟查：108年6月之照片因原告尚未進行除草，固呈現雜草叢生之狀態，然原告已積極從事除草、種植植物等農作行為已如前述，109年2月照片雖尚殘存部分砂石，然從109年2月14日照片可知，砂石僅存在土地邊角部分、並無妨礙耕作之虞，是訴願決定書謂系爭土地上有妨礙耕作之砂石，其認事用法亦有違誤。

㈣除先前所述原告於108年8月起即陸續購買種子及委託種樹公司進行農作外，為改善土地之灌溉系統，被告於109年1月初亦曾購買灌溉相關設備。系爭土地原先並無灌溉系統，且因鄰地建有水泥牆圍繞致無法排水，故被告勘查、裁罰時皆因土地無灌溉設備而未呈現農作狀態。原告於被告1月21日通知陳述意見前已積極從事相關排水灌溉系統之改善，於裁罰後亦持續不斷努力進行農作，委請專業人員從事灌溉系統之裝設，且於原告之持續施作下，系爭土地目前已獲得初步之耕作成果。是可見原告遭裁罰僅係因未有充足之時間使灌溉系統完工、植物生長，原告於被告裁罰前已盡其所能，積極從事農作，且阻斷排水之水泥牆係建於鄰地，不可歸責於原告，原告主觀上對於違反行政法上義務並未有故意或過失。綜上所述，原告已積極從事農作，僅係因天候、土地及鄰地圍牆等因素致未呈現綠意盎然之景象，主觀上並非出於故意或過失而違反行政法上義務，自不得予以處罰。爰聲明求為判決：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯則以：

㈠被告前於108年6月前往系爭土地勘查時，確實有小部分低窪水池，但於108年11月1日再度前往現場勘查時，現場已整地填土，低窪水池疑似已填平，而所填土方明顯夾雜許多大石

塊，與原地土質不同，非現有土壤「田土」整地填土，亦與一般田間土壤改良樣態不符。被告考量裁處書之開立，影響土地所有權人權益甚大，為求慎重，因此於109年2月15日開立裁處書前，2月14日再次至現場拍照，系爭土地仍舊是前述整地填土狀態，且未種植芭樂果樹等。原告雖主張已積極從事除草、種植植物等農作行為，類此，內政部97年3月3日台內營字第0970030307號函，略以：「至貴府所稱農地違規案件經限期改善後已確實回復原狀，得否免依農業發展條例第69條第1項規定以都市計畫法第79條規定裁處乙節，查行政罰係對違反行政法上義務行為所為裁罰性不利處分，符合法律構成要件之行政不法行為，主管機關『應即依法裁罰』之，惟如法律有特別規定授權主管機關斟酌具體情況免予處罰者（例如行政罰法第19條規定），主管機關始有處罰與否之裁量空間，是如行為人之行為確已符合都市計畫法第79條第1項之構成要件，自應依該規定裁罰。」故原告稱事後雖已種植芭樂，但其違反都市計畫法之事實已成立，被告爰依規定予以裁罰。

㈡至原告稱108年6月之照片因原告尚未進行除草，固呈現雜草叢生之狀態，然原告已積極從事除草、種植植物等農作行為，惟因農作尚需時日才得呈現綠意盎然之景象，被告竟以原告未積極作農業使用進而裁處，其認事用法顯有錯誤，應予撤銷。然查，108年6月彰化縣政府通知查報，勘查時只是未耕種，雜草叢生，並無違反使用，被告乃通報未違規，當時確實是綠意盎然，反觀現況，原告雖已自稱積極耕種，經過幾個月，卻仍無綠意盎然之象，109年6月21日照片上方之毗鄰地未經填土，雖然是遠距離拍攝，但仍見其綠意盎然。

㈢另按農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第5條規定：

「農業用地有下列各款情形之一者，不得認定為作農業使用：一、農業設施或農舍之興建面積，超過核准使用面積或未依核定用途使用。二、本條例中華民國89年1月26日修正公布施行前，以多筆農業用地合併計算基地面積申請興建農舍，其原合併計算之農業用地部分或全部業已移轉他人，致農舍坐落之農業用地不符合原申請興建農舍之要件。三、現場有阻斷排灌水系統等情事。四、現場有與農業經營無關或妨礙耕作之障礙物、砂石、廢棄物、柏油、水泥等使用情形。」依上揭辦法規定，原告已有阻斷排灌水系統等情事及現場有農業經營無關或妨礙耕作之障礙物、砂石、廢棄物、柏油、水泥等使用情形，原有農地已無法恢復適合種植農作樣貌。綜上，原告主張無理由，被告據以處分，應屬有據，爰聲明求為判決駁回原告之訴。

四、本件爭議關鍵即為：原告在系爭土地上是否有未作農業使用之行為？被告認原告違反都市計畫法第33條及同法臺灣省施行細則第29條第1項規定，爰依行為時同法第79條第1項規定，裁處6萬元罰鍰，並勒令停止違反使用之行為，是否適法？

㈠按都市計畫法第33條規定：「都市計畫地區，得視地理形勢，使用現況或軍事安全上之需要，保留農業地區或設置保護區，並限制其建築使用。」行為時同法第79條第1項規定：「都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣（市）（局）政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者

，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。」次按，都市計畫法臺灣省施行細則第1條規定：「本細則依都市計畫法（以下簡稱本法）第85條規定訂定之。」第14條第1項第10款規定：「都市計畫範圍內土地得視實際發展情形，劃定下列各種使用區，分別限制其使用：十、農業區。」第29條第1項本文規定：「農業區為保持農業生產而劃定，除保持農業生產外，僅得申請興建農舍、農業產銷必要設施、休閒農業設施、自然保育設施、綠能設施及農村再生相關公共設施。」可知，都市計畫範圍內農業區土地之用途，應受都市計畫法及依都市計畫法所發布之命令管制，如移作他用，即構成違章行為，而具可罰性。

㈡復按農業發展條例第3條第12款規定：「本條例用辭定義如下：十二、農業使用：指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。但依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由，而未實際供農作、森林、養殖、畜牧等使用者，視為作農業使用。」第69條第1項規定：「農業用地違反區域計畫法或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畫法規定處理。」又農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第4條第1款：「農業用地符合下列情形，且無第5條所定情形者，認定為作農業使用：一、農業用地實際作農作、森林、養殖、畜牧、保育使用者；其依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由而未使用者，亦得認定為作農業使用。」第5條規定：「農業用地有下列各款情形之一者，不得認定為作農業使用：一、農業設施或農舍之興建面積，超過核

准使用面積或未依核定用途使用。二、本條例中華民國89年1月26日修正公布施行前，以多筆農業用地合併計算基地面積申請興建農舍，其原合併計算之農業用地部分或全部業已移轉他人，致農舍坐落之農業用地不符合原申請興建農舍之要件。三、現場有阻斷排灌水系統等情事。四、現場有與農業經營無關或妨礙耕作之障礙物、砂石、廢棄物、柏油、水泥等使用情形。」

㈢本件原告所有之系爭土地為大村都市計畫內農業區土地，經被告於108年11月6日、109年2月14日先後至土地現場勘查，發現系爭土地已整地填土，認其未積極作農業使用之情形，乃作成原處分對原告裁處6萬元罰鍰，並勒令停止違反使用之行為，此有彰化縣大村鄉公所109年2月15日彰大鄉建字第1090002227號函所附裁處書及土地現場照片附卷可證（本院卷第83頁至第93頁）。

㈣原告雖稱購入系爭土地後，即規劃進行作物種植，而於108年5月間委託第三人沈鴻銘種植樟樹，於108年8月起陸續播種波斯菊、油菜花種子，購買芭樂及竹子育苗，並委託栩生有限公司進行種樹，於109年1月初亦曾購買灌溉相關設備，未料因氣候乾旱及土地貧脊，致被告勘查、裁罰時所栽下之種子及作物遲遲未生長等語。系爭土地係屬單筆農地，基於一物一權主義之法理，系爭土地是否符合「農業使用」之認定標準，應就系爭土地「全部面積」之使用情形而為整體評價，並非摭拾部分，以偏概全或者區隔比較，各自觀察。系爭土地面積7941.70平方公尺（參見卷附土地複丈成果圖，本院卷第269頁），經本院於110年4月27日至現場勘驗土地現況，發現系爭土地上大部分種有芭樂樹及破布子，亦有鋪設灌溉系統，但仍有以活動鐵架搭設之機車棚，其下鋪有柏

油地面，及堆置廢棄鋼料、廢料土等物品，此有本院勘驗筆錄及現場照片附卷可查（本院卷第246頁、第251頁至第257頁）。經本院囑託彰化縣員林地政事務所測量結果，系爭土地現有樹園、草地、果園及水管灌溉等屬「農業使用」之作物及設施外，尚有鐵皮屋、水泥地、柏油地、鋼骨架堆、鐵架堆、鐵架遮雨棚（機車庫）、鐵架造等「非農業使用」之情形，此有彰化縣員林地政事務110年5月28日員地二字第11000003417號函附複丈成果圖在卷（本院卷第267頁至第269頁）。按「農業用地有下列各款情形之一者，不得認定為作農業使用：……四、現場有與農業經營無關或妨礙耕作之障礙物、砂石、廢棄物、柏油、水泥等使用情形」，上開「農業用地作農業使用認定及核發證明辦法」第5條第4款定有明文。本件系爭土地上有與農業經營無關之鐵皮屋、水泥地、柏油地面，鋼骨架、鐵架及鐵架車棚等，無論其占用面積若干，依據上開規定，系爭土地縱使大部分面積係供農業使用（樹園30.68平方公尺、草皮2平方公尺、果園及水管灌溉6193.99平方公尺），然就其餘鐵皮屋、水泥地、柏油地面，鋼骨架、鐵架及鐵架車棚等，仍屬「非農業使用」而違反農業區土地之使用管制。

㈤另查，原告於本院準備程序中，自承系爭土地之鋼骨架、鐵架堆、鐵架遮雨棚（車庫）係其興建（本院卷第294頁）。另經系爭土地之前手即證人蘇協癸於本院110年8月9日準備程序證稱：「有關於水泥地、柏油地的部分，是我持有時就有，但其上並無建築物，其他有關於鋼骨架、鐵皮屋、鐵架遮雨棚（車庫）在我持有時沒有。只有平面的水泥地及柏油地的部分，其他的沒有。」「我主張A的部分（鐵皮屋）是在我持有時蓋的，其他的部分不是。」等語（本院卷第292

頁至第293頁）。顯見原告在系爭土地上確有「非農業使用」之違法事由，縱其嗣後大面積種植果樹及鋪設灌溉系統，並不因此而得豁免原告違反農地使用管制之違法責任。從而，被告依據都市計畫法第79條第1項而為裁罰，並無違誤。

㈥末查，原告既然自行堆放鋼骨架、鐵架堆、興建鐵架遮雨棚（車庫），自屬「明知並且有意使其發生」之「故意」，則其主張並無「故意或過失」不法要件等語，核與事實不符。

五、綜上所述，原告所述並無足採，被告認定原告違反都市計畫法第33條、同法臺灣省施行細則第29條第1項規定，未作農業使用，爰依行為時同法第79條第1項規定，裁處6萬元罰鍰，並勒令停止違反使用之行為，核無違誤。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。

六、結論：原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　9　　月　　8　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　陳　文　燦

法　官　楊　嵎　琇

法　官　張　升　星

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　　110　　年　　9　　月　　8　　日

書記官　凌　雲　霄