新竹縣政府訴願決定書　　案號：990205-6

訴願人：○○○

訴願代理人：○○○　　原處分機關：新竹縣竹東鎮公所

緣訴願人因廢止農業用地容許作農業設施使用同意書事件，不服原處分機關 98 年 8 月 21 日竹鎮農字第 0980027735 號函所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主文

原處分撤銷。

事實

一、緣訴願人於民國 98 年 6 月 17 日向原處分機關申請農業用地作農業使用證明書乙案，於同年 7 月 3 日辦理現場會勘並經駁回申請在案。原處分機關因前案現場情況及會勘結果，發現訴願人之農業資材室有未依原核定計畫使用情形，遂於同年 7 月 7 日竹鎮農字第 0980027173 號函通知訴願人於一個月內依原核定計畫恢復使用，並於民國同年 8 月 11 日竹鎮農字第 0980027616 號函通知訴願人會勘時間。原處分機關依據同年 8 月 20 日現場會勘情況及現場代理人之陳述意見後作成會議記錄在案，並於同年 8 月 21 日竹鎮農字第 0980027735 號函通知訴願人廢止原同意書，訴願人不服，遂於同年 9 月 3 日向本府提起訴願，嗣於同年 10 月 14 日提出訴願補充理由書，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴辯意旨如次。

二、訴願及補充訴願意旨略謂：

（一）原處分機關依據竹鎮農字第 0980027735 號函說明二內容現況逕自廢止同意書，未待訴願人陳訴及給予限期改正機會，草率初審即予裁定廢止同意書，有悖行政程序，亦違反常理。

（二）依據「農業用地容許作農業設施使用審查辦法」未規範農業設施住人之認定審查標準，且原處分機關依據竹鎮農字第 0980027735 號函說明內容逕自擴大行政裁量權，顯有行政不當之疏失請求原處分機關撤銷本案原處分。

(三)依據新竹縣政府98年10月6日府工都字第0980161138號函之內容及現場會勘紀錄所載，原處分機關已同意並簽名在案，理應撤銷原處分，恢復農業容許同意案。

(四)本案係依據原處分機關核准之農業資材室所核准面積興建，並無增建或違建之情形且完全依照新竹縣政府核准興建之圖說建築辦理，如有爭議，亦為原處分機關與新竹縣政府之聯繫作業未完善，不應將責任推給訴願人承擔，而逕以此撤銷訴願人之容許同意書，綜觀上述，原處分機關應審查本案是否有無依照原核定計畫內容依法農業使用，而非逾越權限追究新竹縣政府建管科之使用執照是否合法云云。

三、答辯及補充答辯意旨略謂：

(一)本所審認本案確未依原核定計畫使用，裁定廢止原同意書之說明如下：依農業發展條例第3條第12款規定：「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。」，復依申請用地作農業設施容許使用審查辦法第26條規定：「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。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。」合先敘明。

(二)依申請用地作農業設施容許使用審查辦法第13條第2項附表規定：「農業資材室限供存放肥料、農藥、種子、農具、器皿、農產品等使用。」及行政院農業委員會95年11月10日農企字第0950162638號函釋：「…二、依農業發展條例第3條第12款規定，「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使用者」，即農業設施應以農業經營使用為主體，農業用地上容許設置農業資材室，主要係供農民設置可供放置農業資材、肥料、小型

農機具之建築物，並應由縣市政府或鄉(鎮)公所依農業用地容許作農業設施使用審查辦法等相關規定，考量農業使用之內涵、當地農業經營發展、設施與農業生產經營之必要性及合理性，視個案實務及事實予以審認，合先敘明。」。另行政院農業委員會 93 年 11 月 16 日農企字第 0930154232 號函釋，略以：「...本類農業用地申請作廁所、衛浴等設備使用，考量農業使用之涵義及農業生產環境之完整，並參照「農業用地容許作農業設施使用審查辦法」第 8 條第 1 款及第 6 款等規定意旨，不宜單獨申請設置。惟如於農業產銷設施內設置，宜就其必要性本於職權核處。」。又行政院農業委員會 98 年 04 月 07 日農企字第 0980118584 號函釋：「…三、農業用地於受理申請農業設施之容許使用時，未申請興建農舍者，應依辦法第 8 條規定，所有農業設施總面積除另有規定外，應以不得超過坐落該農業用地土地面積之百分之四十之規定審理，至於已建有農業設施之農業用地，後續倘擬再申請興建農舍，則應依「農業用地興建農舍辦法」規定辦理。」以及 95 年 12 月 25 日農企字第 0950171591 號函釋：「…二、按農業用地申請興建農舍之用途，在供農民居住、農場經營管理及貯放農產品之場所，並須符合建築法、實施區域計畫地區建築管理辦法、農業用地興建農舍辦法及非都市土地使用管制等相關法律規範。一般而言，由於其用途在供農民居住，故其建築結構、設計圖樣等與農業設施之興建方式與使用功能有別，且農舍似無需辦理變更，即得作為農民居住、農場經營管理及貯放農產品或非都市土地容許使用執行要點所定農舍各許可使用細目使用，先予敘明。」又 93 年 12 月 03 日農企字第 0930156485 號函釋：「倘該設施與農舍興建、管理有關法令規定並無牴觸，並符合『農業用地容許作農業設施使用審查辦法』規定屬農業生產經營所需者，原則上與農牧用地係供農牧生產及其設施使用之性質及管制旨意尚無相違，惟目的事業主管機關應確實依原核定計畫之容許使用項目管制

使用。」是以，有關農業用地上已興建農舍者，其再申請施設農業設施者，應就農業設施與農業生產經營之必要性及其功能、用途是否與農舍重疊等情形，依據「農業用地容許作農業設施使用審查辦法」等相關規定，視個案實務及事實由縣（市）政府本於職權審認核處。」及 95 年 07 月 13 日農企字第 0950138400 號函釋：「…二、依農業用地容許作農業設施使用審查辦法第 23 條規定，依本辦法取得農業用地容許作農業設施使用，未依計畫內容使用者，原核定機關得廢止其許可．．．。按本辦法第 10 條、第 12 條、第 15 條、第 17 條之規定，經營計畫書內容應敘明所列之各款事項，所謂「未依計畫內容使用」即指未依申請容許使用時所擬定之經營計畫書各款內容使用而言，本會業於 95 年 7 月 7 日農企字第 0950136679 號函復在案(諒達)。又按本辦法上開條文規定經營計畫書內容變更時亦同，換言之，經營計畫書內容應敘明之各款事項涉及變更或增加使用項目時，仍應依本辦法之規定提出申請。」。參酌司法院釋字第 287 號解釋意旨，行政主管機關就行政法規所為之釋示，係闡明法規之原意，應自法規生效之日起有其適用。因此，本所秉職責依前開相關法令及函釋原則核實審認，殆無疑義。

（三）有關訴願人表示本所未給予其陳述意見及限期改正機會，有悖行政程序，違反常理乙事。經查本案訴願人於民國 98 年 6 月 17 日向本所申請農業用地作農業使用證明書並遭駁回乙案，訴願人於 98 年 7 月 3 日之會勘紀錄中即已知道該農業資材室未依原核定計畫使用(參新竹縣竹東鎮公所 98 年 7 月 8 日竹鎮農字第 0980027198 號函會勘紀錄）。是以，本所依前案現場會勘紀錄，復依申請用地作農業設施容許使用審查辦法第 26 條規定，對訴願人未依原核定計畫使用農業資材室部分辦理查核，遂於 98 年 7 月 7 日竹鎮農字第 0980027173 號函通知訴願人限期依原核定計畫恢復使用及提出異議說明。另於 98 年 8 月 20 現場會勘紀錄中請代理人針對本

案陳述意見，並作成會議記錄後，於 98 年 8 月 21 日竹鎮農字第 0980027735 號函通知訴願人處分結果。綜合上述，訴願人所指本所違反行政程序之情事與事實不符。

（四）卷查本案，原核定之同意書載明原核定容許項目為本鎮○○○段○○○地號土地上興設農業資材室 1 間（2 層樓建築：1 樓 77.52 平方公尺，2 樓 77.52 平方公尺），可使用面積為 155.4 平方公尺；另併計○○○鄉○○○段○○○段○○○地號土地 1 筆，面積為 4720.8 平方公尺。依申請用地作農業設施容許使用審查辦法第 26 條及行政院農業委員會 95 年 07 月 13 日農企字第 0950138400 號函釋等規定，訴願人應依原核定計畫來興建使用，如有涉及任何經營計畫內容變更，應向本所提出申請辦理。今現場會勘後發現，原農業資材室不僅併同農舍一起興建，且有隔間及打同牆壁連接農舍使用之事實。但原核定經營計畫書內容未提及有合併申請農舍建築使用之相關內容且訴願人亦未通知本所欲變更計畫內容使用，並逕自將本所核定之同意書向新竹縣政府建管單位申請農舍及農業資材室合併使用之建照，致使本所無法就該農業資材室與農業生產經營之必要性及其功能、用途是否與農舍重疊進行審核，顯有規避本所審查並已違反前述法規之規範。

（五）訴願人表示本所疏忽不察，將本案三層樓之農舍當成農業資材室，影響訴願人權益。經查本案建照確有農舍與農業資材室之標示，但從整體建物外觀看來，正面僅有一大門口供人出入並設置在訴願書附件所陳述之農業資材室處，而農舍部分則無開設大門口供人員進出，與一般農舍建築比較，顯不合常理；另農業資材室內部亦有打通牆壁並與農舍相通使用之事實。綜合上述，本所僅就現場勘查事實陳述紀錄外觀為一棟三層樓之建築，並非農業使用認定之唯一標準。另參酌行政院農業委員會 95 年 12 月 25 日農企字第 0950171591 號函釋)、98 年 04 月 07 日農企字第 0980118584 號函釋、93 年 12

月 03 日農企字第 0930156485 號函釋等規定，農舍之興建用途在供農民居住，故其建築結構、設計圖樣等與農業設施之興建方式與使用功能有別，且應就農業設施與農業生產經營之必要性及其功能、用途是否與農舍重疊等情形多加考量，故本不宜將農舍及農業資材室合併興建使用。復承前述，訴願人亦未依法向本所提出變更計畫審查，業已違反相關法令規範，更突顯出有規避法令審查之事實。

（六）訴願人表示「農業用地容許作農業設施使用審查辦法」未規範農業設施住人之認定審查標準，而本所依據現場腳踏車、桌椅、冷氣…等日常生活用品便逕自擴大行政裁量權審認為農業資材室為住人使用，顯有行政不當之疏失。依行政院農業委員會 93 年 11 月 16 日農企字第 0930154232 號函釋：「一、本會依據農業發展條例第 8 條之 1 第 3 項規定及授權，於 92 年 12 月 15 令頒「農業用地容許作農業設施使用審查辦法」，藉以提昇法律位階，作為農業主管機關審查及農民申請農業用地容許作農業設施使用之一致性規定。又農業發展條例第 3 條第 12 款規定「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。」因此，申請於農業用地容許作農作產銷等設施使用，仍屬計畫型之土地使用型態，原則上均需與農業生產或農業使用相關，如設施申請目的已非農業使用，農業主管機關應不同意以容許使用方式辦理。」、農業資材室之解釋意涵及申請用地作農業設施容許使用審查辦法第 26 條等規定，農業設施申請之審查與使用除以一般適用性為原則外，農業資材室係提供農業資材放置亦有相關規範。而現場所置腳踏車、桌椅、冷氣…等日常生活用品及室內裝潢、隔間等設施，一般常見於家庭生活使用，難與農業資材之定義相符，且在農業使用上與一般農業生產經營使用之現況不符，亦相關之必要性及合理性。尚且，該農業資材室與農舍相互打通使

用，除隨時有恢復住家使用之可能亦未符合原核定計畫使用，故本所不予認定為農業使用。

（七）訴願人表示接獲本所處分書後，電話要求本所更正竹鎮農字第 0980027735 號函說明事項有誤之處並提出擇期再行會勘等語皆遭本所回拒，漠視人民應有之權益。緣因訴願人收到處分書後，對於處分內容不服，然本所認為該農業資材室違規使用情形明確，不予同意訴願人所請，遂告知訴願人依法向新竹縣政府提出訴願，並無漠視訴願人權益之事實。

（八）依農業發展條例第 3 條第 12 款規定，「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」，即農業設施應以農業經營使用為主體，農業用地上容許設置農業資材室，主要係供農民設置可供放置農業資材、肥料、小型農機具之建築物，並應由縣市政府或鄉(鎮)公所依農業用地容許作農業設施使用審查辦法等相關規定，考量農業使用之內涵、當地農業經營發展、設施與農業生產經營之必要性及合理性，視個案實務及事實予以審認，合先敘明。」。95 年 08 月 22 日農企字第 0950147018 號函釋：「…二、按 95 年 7 月 21 日內政部台內中營字第 0950804204 號令修正發布之「都市計畫法台灣省施行細則」第 29 條規定，「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、農業產銷必要設施或休閒農場及其相關設施。…第 1 項所定農業產銷必要設施、休閒農場及其相關設施之項目由農業主管機關認定，並依目的事業主管機關所定相關法令規定辦理，且不得擅自變更使用。 」故都市計畫農業區、保護區內土地申請農業產銷必要設施，應依本會所定之「農業用地容許作農業設施使用審查辦法」之規定辦理，並應符合都市計畫法台灣省施行細則授權訂定之相關審查作業要點規定…。」、95 年 8 月 14 日農企字第 0950144934 號函釋：「…二、…故都市計畫農業區申請設置農業產銷必要設施，應依本會所定之「農業用地容

許作農業設施使用審查辦法」之規定辦理，並應符合都市計畫法臺灣省施行細則授權訂定之相關審查作業要點規定。」

（九）有關農業設施之廢止，依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 26 條規定：「……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」。今本案違反申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定而遭廢止同意書在案，且其農業資材室座落之土地位於都市計畫區內，使用分區為農業區，本所依法函轉區域計畫或都市計畫主管機關依職權審認核處有無違反其他法令之情事，並無訴願人所稱逾越權限之情事。

（十）依據 95 年 08 月 22 日農企字第 0950147018 號函釋意旨，今本案農業資材室雖然符合都市計畫－農業區使用規定，並無違反都市計畫法相關規定。但是依據申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法、農業發展條例第 3 條第 12 款、95 年 12 月 25 日農企字第 0950171591 號函釋、93 年 12 月 03 日農企字第 0930156485 號函釋等相關規定，農業資材室主要係供農民設置可供放置農業資材、肥料、小型農機具之建築物，並須考量農業使用之內涵、當地農業經營發展、設施與農業生產經營之必要性及合理性。而農舍興建之用途，在供農民居住、農場經營管理及貯放農產品之場所，並須符合建築法、實施區域計畫地區建築管理辦法、農業用地興建農舍辦法及非都市土地使用管制等相關法律規範。故兩者除興建方式與使用功能有別外，並應就農業生產經營之必要性及其功能、用途審核是否有相互重疊之情形，由農業主管單位依職權審認核處。據此，本案之農業資材室，從外觀看來，一般人實難區分農舍與農業資材室之興建方式與使用功能有何差異性與不同之處，需檢視建照等相關資料始能看出兩者之分別；另從農業資材室內部審視，除了與農舍打通相連使用外，其內部裝潢等設施（如

拋光磚、天棚、排油煙孔、冷氣孔…等）亦與一般住家無異，更不符合農業生產經營之合理性及必要性。

（十一）依據 95 年 08 月 22 日農企字第 0950147018 號函釋及 95 年 07 月 13 日農企字第 0950138400 號函釋等規定，農業區設置農業產銷必要設施由農業主管機關認定，並依目的事業主管機關所定相關法令規定辦理，且不得擅自變更使用，並另應符合都市計畫法台灣省施行細則授權訂定之相關審查作業要點規定。如經營計畫書內容應敘明之各款事項涉及變更或增加使用項目時，仍應依本辦法之規定提出申請。今由訴願補呈理由狀中理由二陳述可知，訴願人既然已知農舍與農業資材室需要併案辦理且涉及變更設計等事項，即應先行停止建照申請之程序，並應依法先向本所提出經營計畫書變更審查之申請，以避免農舍及農業資材室在農業生產經營之必要性及其功能、用途有相互重疊之情形發生，但訴願人卻未向本所提出變更經營計畫書之申請，顯有疏失，實不應將本案同意書遭廢止之責任全部推給新竹縣政府及本所。因此，訴願人指稱本所與新竹縣政府聯繫作業有問題等語，實不合理。

（十二）本所認為現階段農地管理之困境，係緣於「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」訂定後，部分農民或自然人為了規避農舍申請條件之限制（如：需取得最小申請面積 0.25 公頃、需取得農地所有權 2 年後始得申請等限制），常利用相對申請程序較簡易及限制較少之農業設施容許之申請，合法取得同意書後，而恣意變更原核定計畫使用或當成一般住家或工廠之用，不僅破壞政府原先立法之美意，更常有破壞農地農用、污染週遭農田環境等情事發生，亦深遠地影響整體農業經營環境及耕地保育之發展，故懇請貴會正視此一問題之嚴重性，以維護真正從事農地經營管理的農民權益。

（十三）本案若同意訴願人所請，無異變相鼓勵申請人假申請農業資材室使用之名以取得合法之同意書後，利用規避法規審查，向建管相關單位申請合法之農舍建照，以

遂行一般工廠或住家使用之實，不僅嚴重影響本縣農地管理工作，更將衍生出更多類似以合法掩護非法之事件。因此，全案依據農業發展條例、申請用地作農業設施容許使用審查辦法及中央農業主管機關相關函釋等規範嚴謹審認，本所認為訴願人申請之農業設施與農業使用之內涵、當地農業經營發展及農業生產未具有充分之必要性及合理性，故以未依原核定計畫使用而廢止該同意書。綜合上述，懇請貴會駁回訴願人之所請，以杜絕類似本案案件之發生，以期使農地能真正回歸農用，確保農業永續之發展云云。

理　　由

一、按「行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。前二項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」為行政程序法第 15 條所明定。次按「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。」「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。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，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。」「直轄市或縣（市）主管機關為執行本辦法規定事項，得將權限之一部分委任或委辦所轄鄉（鎮、市、區）公所辦理，並依法公告。其作業方式由直轄市或縣（市）政府定之。」分別為申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 6 條、第 26 條及第 28 條所明定。

二、再按新竹縣政府核發農業設施容許使用作業程序二第1項規定「本府依農業用地容許作農業設施使用審查辦法(以下簡稱本辦法)第28條規定，委任本縣各鄉(鎮、市)公所辦理核發農業設施容許使用許可，其核發範圍如下：(一)農作產銷設施容許使用許可之申請案件。…」據此，本府得因業務需要，將其權限公告委任所屬下級機關執行，反之，未經本府依前揭新竹縣政府核發農業設施容許使用作業程序及行政程序法第15條規定將權限公告委任之前，下級機關無權以自己名義執行屬於本府之權限，此併予敘明。

三、查本件關於廢止農業用地容許作農業設施使用同意書事件，依前揭申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第26條規定，應為本府之權限，原處分機關未經本府依前揭行政程序法第15條規定，將本府依「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」第28條授權訂定之「新竹縣政府核發農業設施容許使用作業程序」規定之有關本府權限事項委任原處分機關執行之前，原處分機關尚無權限以自己之名義為行政處分。從而，原處分機關98年8月21日竹鎮農字第0980027735號函所為之處分係一無權限機關所為之行政處分，顯非法之所許，爰予撤銷，由原處分機關另為適法之處理。

四、綜上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第81條第1項規定，決定如主文