

調 查 報 告

壹、案由：據訴：渠原獲選為臺中縣清水鎮農會第 16 屆理事，嗣後臺中縣政府竟未經詳查及未依相關法規程序，即解除渠理事資格及職務，並撤銷渠之農業用地容許作農業設施使用同意書，均涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

陳訴人吳○○君陳訴：渠原獲選為臺中縣清水鎮農會第 16 屆理事，嗣後臺中縣政府竟未經詳查及未依相關法規程序，即解除渠理事資格及職務，並撤銷渠之農業用地容許作農業設施使用同意書，涉有違失等情。案經函請臺中縣政府，說明本案二次行政處分之事證、理由、法源依據及其他相關事項，並檢附相關資料過院；另函詢陳訴人有無就上開二次行政處分依法提起訴願，並提供相關資料供參。茲將本案調查意見臚列如下：

一、臺中縣政府以二次行政處分，先將陳訴人補辦之「農業用地容許作農業設施使用同意書」撤銷，並以渠於登記為該縣清水鎮農會理事候選人時無檢附合法文件為由，撤銷渠為農會之理事候選登記與當選資格，該二次行政處分是否有違法或不當，陳訴人應循行政救濟途徑為之。

(一)按農會法第 20 條之 1 第 1 項第 3 款規定，農會會員實際從事農業符合中央主管機關所定之資格，得登記為農會理事、監事候選人；又同條第 2 項規定，實際從事農業資格之認定、審查程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。故行政院農業委員會（以下簡稱農委會）93 年 9 月 15 日訂定「農會理監事候選人實際從事農業資格認定及審查辦法」第 2 條第 1 項第 1 款規定，農會會員實際從事

農業，持有自有農地(包括農、林、漁、牧用地)面積 0.4 公頃以上，或利用農地上依法核准之固定基礎農業設施(指室內場地及設備)0.2 公頃以上，持續達 6 個月以上，並直接從事農業生產，得登記為農會理事、監事候選人。又人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，應依法提起訴願及行政訴訟以資救濟，訴願法第 1 條第 1 項及行政訴訟法第 4 條第 1 項分別定有明文。

(二)緣陳訴人於 98 年 1 月 8 日辦理登記為臺中縣清水鎮農會第 16 屆理事候選人，於 98 年 2 月 23 日經選舉程序當選為農會理事。98 年 3 月 2 日遭檢舉陳訴人於登記當時疑有未符農會法第 20 條之 1 第 1 項第 3 款所定資格要件等情事，經臺中縣政府查知陳訴人所有自有農地(臺中縣清水鎮田寮段田寮小段○○地號土地)上有一固定基礎之農業設施，陳訴人於登記當時未檢具該設施之合法文件(即未取得農業用地容許作農業設施使用同意書)。陳訴人為符相關規定，於 98 年 3 月 6 日向臺中縣清水鎮公所申請補辦該設施之容許使用，乃檢附臺灣電力公司台中區營業處書函所載陳訴人申請用電電號，及於 83 年 3 月裝表供電等之「用電證明」，案經該公所初審同意並陳核臺中縣政府，嗣經該府以 98 年 4 月 6 日府農地字第 0980102083 號函，就上揭農業設施核發農業用地容許作農業設施使用同意書。惟臺中縣政府 98 年 5 月 26 日府農地字第 0980160642 號函卻又以陳訴人檢附之上開「用電證明」不足以證明申請設施係於農業發展條例 92 年 1 月 13 日修正施行前已興建為由，撤銷該容許使用同意書。嗣臺中縣政府再以 98 年 6 月 1 日府農輔字第 0980164490 號函，

以陳訴人不符農會法第 20 條之 1 第 1 項第 3 款規定，喪失理事候選資格，撤銷陳訴人為清水鎮農會之理事候選登記與當選資格。即臺中縣政府以二次行政處分，先將陳訴人補辦之「農業用地容許作農業設施使用同意書」撤銷，再以渠於登記為農會理事候選人時無檢附合法文件，撤銷陳訴人為清水鎮農會之理事候選登記與當選資格，陳訴人認損害其權益，該二次行政處分是否有違法或不當，依法應循訴願及行政訴訟程序之途徑救濟。

(三)陳訴人就上開二次行政處分依法提起訴願，經農委會 98 年 7 月 3 日以農訴字第 0980134244 號訴願決定，撤銷臺中縣政府 98 年 5 月 26 日所為之「撤銷原核發給陳訴人農業用地容許作農業設施使用同意書」處分；98 年 7 月 6 日以農訴字第 0980134247 號訴願決定，撤銷臺中縣政府 98 年 6 月 1 日所為之「撤銷陳訴人為清水鎮農會之理事候選登記與當選資格」處分，理由略以：

- 1、原處分機關（臺中縣政府）依職權撤銷原授予利益之行政處分（該府 98 年 4 月 6 日所核發農業用地容許作農業設施使用同意書），其前提須原授予利益之行政處分係屬違法，惟依農委會 96 年 1 月 16 日農企字第 0960102528 號函說明三略以：農業設施興建時間點之認定，應得以航照圖、該設施之用水或用電證明審認之。臺中縣政府本得依農委會前揭函釋意旨就陳訴人原申請補辦程序中所提檢附臺灣電力公司臺中區營業處書函稱用電證明逕作該項申請農業設施興建時間點之認定，然該府 98 年 5 月 26 日撤銷 98 年 4 月 6 日所為之授益性行政處分，未具體指摘該處分究有何違法之處？顯構成處分理由不備，應非妥適。

- 2、另依陳訴人向農委會林務局航空測量所分別購置 81 年 9 月 25 日及 90 年 5 月 23 日之航照圖，依該 2 份航照圖圖像顯示，佐證陳訴人所申請補辦容許使用之該農業設施(即農業資材室)已於 81 年間即已興建存在之事實。換言之，陳訴人所提該項申請農業設施係屬於農業發展條例 92 年 1 月 13 日修正施行前即已興建之農業設施。再依內政部 82 年 3 月 5 日台(82)內地字第 8202898 號函釋略以：「……而今要求依非都市土地使用管制規則第 8 條規定作從來之使用者，似可由縣市政府主動查證或由土地所有權人(或使用人)檢具下列文件之一：(1)編定公告前已作該項使用之航照圖或基本圖。……」。故依陳訴人所檢附之 81 年及 90 年間之航照圖，且陳訴人系爭土地並無農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 6 條及第 7 條所定各項違規情形，依相關規定應可認定該農業設施(即農業資材室)為「作農業使用」。臺中縣政府 98 年 4 月 6 日就上揭農業設施核發農業用地容許作農業設施使用同意書之處分，尚無違誤。
- 3、依行政程序法第 118 條規定：「違法行政處分經撤銷後，溯及既往失其效力。」即臺中縣政府 98 年 4 月 6 日所核發農業用地容許作農業設施使用同意書，仍為有效。又陳訴人雖於登記當時疑有未符農會法第 20 條之 1 第 1 項第 3 款所定資格要件等相關情事，即陳訴人於登記當時雖未出具該固定設施(農業資材室)之合法證明文件，嗣後業已取得臺中縣政府所核發之農業用地容許作農業設施使用同意書，則得認定該農會理事所持登記旨揭農地上建築物(農業資材室)自始即具有作農業設施使用之事實，僅係未踐行申請容許使用之

程序，程序瑕疵嗣後既經依法補正，應承認上揭建築物(農業資材室)自始作農業設施使用之事實。故臺中縣政府以陳訴人有不符農會法 20 條之 1 第 1 項第 3 款情事而喪失理事候選資格等為由，於 98 年 6 月 1 日撤銷陳訴人為清水鎮農會理事之候選登記與當選資格，其所為之處分，顯非妥適，應予撤銷。即陳訴人理事資格應認定仍繼續有效。

(四)綜上，臺中縣政府先核發「農業用地容許作農業設施使用同意書」與陳訴人(授予利益之行政處分)，嗣後又以二次行政處分，將上開同意書撤銷，並以陳訴人於登記為清水鎮農會理事候選人時無檢附合法文件，解除渠為該農會之理事候選登記與當選資格。故陳訴人是否有不得登記為農會理事、監事候選人情事？其違反之事證若何等有關事項？本應由行政機關於作成行政處分過程中，綜整所有具體事證判斷之，縱有違法或不當，亦應由行政處分相對人(即陳訴人)循行政救濟途徑，向原處分機關、上級機關或行政法院，提起訴願、行政訴訟撤銷上開行政處分以資救濟，非本院行使監察權結果足以代之。而陳訴人經向農委會提起訴願，該會業已撤銷臺中縣政府不利陳訴人之二次行政處分，並已回復陳訴人清水鎮農會理事之資格。

二、陳訴人就臺中縣政府撤銷其清水鎮農會理事職務之處分過程中，該府未給予陳述意見之機會，係屬程序中所為之決定事項，陳訴人若有不服，應於提起行政救濟時一併聲明之。

(一)按行政程序法第 102 條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽

證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」；又如有同法第 103 條各款情形之一者，行政機關得不給予陳述意見之機會。另同法第 174 條規定：「當事人或利害關係人不服行政機關於行政程序中所為之決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。……」

(二)據臺中縣政府 98 年 7 月 1 日府農地字第 0980192985 號函復略以：該府 98 年 6 月 1 日「撤銷陳訴人為清水鎮農會之理事候選登記與當選資格」之處分，係以陳訴人登記為該農會理事候選人資格時，未具有固定基礎農業設施之合法文件，事證明確，援引行政程序法第 103 條第 1 項第 5 款：「行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。」規定，不給予陳述意見之機會。而清水鎮農會另一位理事當選人王○○，被檢舉亦有違反農會法第 20 條之 1 第 1 項第 3 款及農會理監事候選人實際從事農業資格認定及審查辦法第 2 條第 1 項第 1 款之規定，不得登記為農會理事、監事候選人情事，因王○○所有之農地上，有一安置抽（引）水設施，與陳訴人所有之農地上，係興建一建築物（資材室），情形有間，而該抽（引）水設施是否違反上開農會法之規定，該府尚函請農委會釋義釐清中，兩案情況不同云云。惟按不論陳訴人或其他農會理事，有無違反農會法及農會理監事候選人實際從事農業資格認定及審查辦法等規定，均應由主管機關於作成行政處分過程中，調查相關事證後綜整判斷之。

(三)綜上，陳訴人與另一位理事當選人王○○，是否有違反不得登記為農會理事、監事候選人情事？其違反之事證若何，及是否給予陳述意見機會等有關事項？本應由行政機關於作成行政處分過程中，綜整

所有事證判斷之，而是否給予處分相對人陳述意見之機會，係屬程序中所為之決定事項，當事人若有不服，應於對實體決定聲明不服時一併聲明之。即陳訴人就臺中縣政府撤銷其清水鎮農會理事候選登記與當選資格之處分，未給予陳述意見之機會，如有不服，應於提起行政救濟時一併聲明之。

三、臺中縣政府處理本案，未善盡調查能事，復未嫻熟相關法令，率而撤銷陳訴人為清水鎮農會之理事候選登記與當選資格，相關主管及承辦人員法治訓練不足，應檢討改進。

(一)按農業發展條例第 8 條之 1 第 2 項後段規定：「本條例中華民國 92 年 1 月 13 日修正施行前，已興建有固定基礎之農業設施，面積在 250 平方公尺以下而無安全顧慮者，得免申請建築執照。」臺中縣政府 98 年 4 月 6 日府農地字第 0980102083 號函核發給陳訴人「農業用地容許作農業設施使用同意書」，主要係依據陳訴人檢附之臺灣電力公司台中區營業處書函所載陳訴人申請用電電號，及於 83 年 3 月裝表供電等之「用電證明」。惟嗣後又以上開「用電證明」所載：「上述參考資料僅係貴戶該址之用電記載情形，並非該房屋建築之起始年限，至該址建物供電後有無變更，本公司無權登管，故倘需建物證明，請向各主管機關申領。」為由，認定該「用電證明」不足以證明申請設施係於農業發展條例 92 年 1 月 13 日修正施行前已興建，遂於 98 年 5 月 26 日以府農地字第 0980160642 號函撤銷該容許使用同意書。

(二)惟查農委會 96 年 1 月 16 日農企字第 0960102528 號函說明三略以：「農業設施興建時間點之認定，應得以航照圖、該設施之用水或用电證明審認之。

」即免申請建築執照，有固定基礎之農業設施，面積在 250 平方公尺以下而無安全顧慮者，且於 92 年 1 月 13 日前已興建，得以航照圖、該設施之用水或電證明審認之，乃因上開證明文件較其他事證更具公信力。臺中縣政府本得依上開函釋意旨，就陳訴人原申請補辦程序中所提之用電證明，逕作該項申請農業設施興建時間點之認定，雖上開「用電證明」載有非該房屋建築之起始年限，倘需建物證明，請向各主管機關申領等語，乃因電力公司並非建築管理機關，自當無權登管。本案陳訴人農業設施興建時間點之認定，於 92 年 1 月 13 日前因免申請建築執照，本應由行政機關於作成行政處分過程中，綜整所有具體事證判斷之，然該府 98 年 5 月 26 日撤銷 98 年 4 月 6 日所為核發給陳訴人使用同意書，未具體指摘有何違法之處，自有未合。

(三)縱臺中縣政府認上開「用電證明」不足以證明陳訴人之申請設施係於農業發展條例 92 年 1 月 13 日修正施行前已興建，因事證尚未明確，亦應依行政程序法第 102 條規定，給予陳訴人陳述意見之機會，並補正相關事證，然該府卻未踐行此項程序，亦嫌草率。

(四)綜上，臺中縣政府以二次行政處分，先將陳訴人補辦之「農業用地容許作農業設施使用同意書」撤銷，並以陳訴人於登記為農會理事候選人時無檢附合法文件，致有未符農會法相關規定而喪失理事候選資格，解除渠農會之理事候選登記與當選資格。該府作成上述二次行政處分過程中，未善盡調查能事，復未嫻熟相關法令，率而撤銷陳訴人為清水鎮農會之理事候選登記與當選資格，致使陳訴人經由民主選舉之正當程序當選農會理事之權利遭剝奪，二

次行政處分程序過於草率，徒增相關程序之耗費，並生民怨。顯見臺中縣政府處理本案之相關主管及承辦人員，法治訓練不足，應檢討改進。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見三，函請臺中縣政府檢討改進見復。
- 二、抄調查意見函復本案陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。