

臺灣彰化地方法院民事判決

112年度國字第3號

原告 陳老建

兼訴訟代理

人 陳楷楨

被告 彰化縣○○鎮○○

法定代理人 蔡詩傑

訴訟代理人 鄭舒襄

上列當事人間請求國家賠償事件，本院於民國113年2月6日言詞
辯論終結，判決如下：

主 文

原告之訴及假執行之聲請均駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、原告陳老建、陳楷楨主張：

一、原告陳老建為彰化縣○○鎮○○○段000地號土地之所有
權人，因欲將土地贈與兒子即原告陳楷楨，於民國112年1
月31日就系爭000地號土地因須辦理免徵贈與稅及不課徵
土地增值稅，遂向被告提出農業用地作農業使用證明申請
書(下簡稱農用證明)，且被告之承辦員鄭舒襄亦於112年3
月21日與原告陳楷楨共同至系爭土地會勘，渠等知悉坐落
系爭000地號土地上之磚牆(下稱系爭磚牆)於67年已存
在使用迄今且現作為農具室使用，並與溝渠一體，原告陳
老建自67年迄今未曾於系爭土地更改、增建任何農業設備
及建築設施，亦無違法溝渠及磚造圍牆，目前僅插秧耕
作。詎被告仍以112年4月17日二鎮農字第0000000000號函
不實指摘系爭磚牆為廢棄磚牆，並要求原告拆除系爭磚牆
或檢附相關合法證明文件，顯然是故意欲毀壞原告之財產
及故意不實刁難原告之請求而作成之行政處分，且無法律
上之依據亦違反誠實信賴原則，致原告無法取得系爭土地
之農用證明，已造成原告名譽、自由等人格權益受損，因

01 為被告妨害原告可以申請之自由。

02 二、系爭磚牆面積約9平方公尺，符合農業發展條例第8條之1
03 之規定，為原告合法建築之私人財產。因被告之上開行為
04 及違法作成之行政處分，致原告陳老建贈與系爭土地予原
05 告陳楷楨時，須繳付新臺幣（下同）150萬元以上之土地
06 增值稅、贈與稅，致原告受有財產上之損害，被告作成之
07 112年2月20日二鎮農字第00000000號函、112年3月28日二
08 鎮農字第000000000號函、112年4月17日二鎮農字第000000
09 0000號函均不實刁難，致原告倍感侮辱，深感羞愧、憤
10 怒。又農具室除了電氣設備，供水井抽水馬達使用，平時
11 亦置放常使用農具，施肥時亦可阻隔水、風、濕氣等，農
12 作收成時亦可暫放當天載不完之作物等農業使用，並非
13 「現已未使用」之狀態，系爭磚牆並無屋頂，但不影響其
14 重要、主要功能，上開情形均為被告之承辦員鄭舒襄所明
15 知，足認被告要求原告「拆除系爭磚牆或檢附相關合法證
16 明文件」之行為係未依法行政而有違誠實信賴原則之不法
17 行為，造成原告受有損害，故請求被告賠償慰撫金110萬
18 元。

19 三、被告應依行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點之規
20 定，就原告上開事實向其提出之陳情函復給彰化縣政府，
21 系爭磚牆是為保護抽水設備，而水權之管理機關為彰化縣
22 政府，而彰化縣政府已回函給被告，表示原告得提出系爭
23 磚牆從來使用之證明即可。從來使用不等同農業使用，00
24 鎮公所欺騙彰化縣政府，彰化縣政府沒有做任何的調查及
25 勘驗所做的決定是錯誤的，原告一直都有在使用，從被告
26 提出的照片就可以知道。然被告就原告提出之申請國家賠
27 償書不為協議，如證物4(卷21頁)所載，針對本件亦未協
28 商，爰依國家賠償法第2條、第5條、民法第184、185、19
29 5條之規定，提起本件訴訟。

30 四、本件原告請求國家賠償是因為陳情案件，彰化縣政府不受
31 理，行政訴訟亦遭駁回。請求通知證人000或00里的里長

來法院作證，證明現在原告是否還有在使用，是否有放肥料或是鋤頭？即使沒有屋頂，但是都還有在使用。另請通知00鎮公所課員000、課長000、技士000、幹事000到庭作證。

五、並聲明：(一)被告應給付原告110萬元及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按週年利率5%計算之利息；(二)原告願供擔保，請准宣告假執行。

貳、被告則答辯稱：

一、原告於112年1月31日向被告申請系爭000地號土地及同段000地號土地之農用證明，被告於112年2月3日至現場勘查，勘查結果為因系爭000地號土地有磚造圍牆而不符農業用地作農業使用認定及核發證明辦法（下稱農證核發辦法）第5條「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。」之規定，故不得核發農用證明。又依農證核發辦法第12條之規定，被告二林鎮公所以112年2月20日二鎮農字第000號函通知原告於6個月內補正，給予補正期間為依法行政，故未侵害原告之權利或財產。

二、嗣原告陳楷楨於112年3月17日申請複查並提供航照圖作為系爭磚牆為「從來使用」之證明文件，但仍不符農證核發辦法第4條之規定，被告復於112年3月21日與原告陳楷楨一同現場會勘，原告陳楷楨稱系爭磚牆原為農業資材室，然系爭磚牆現實已損壞，僅剩部分圍牆且雜草叢生並堆放雜物，不符合「從來使用」之情形，必須有合法農業設施之證明，故系爭磚牆屬「與農業經營無關或妨礙耕作之障礙物」，應拆除以恢復農用，故被告於112年3月28日以二鎮農字第00000號函回覆複查結果未通過，請原告依於6個月內補正。後原告陳楷楨復於112年3月30日向被告陳情並檢附系爭土地現況照片，但本案經112年3月21日複查系爭土地現場及原告所提供照片皆顯示系爭磚牆內雜草叢生、

01 堆放雜物，並未如原告於112年3月30日陳情書所述堆放肥
02 料、農藥等資材，且系爭磚牆牆面不完整，阻隔風雨或濕
03 氣之效果有限，抽水機亦置於牆外，故依現場情況判斷系
04 爭磚牆難謂「與農業經營相關」，並未從事農業使用，不
05 符「從來使用」之情形，故認定原告提出之申請仍不符農
06 證核發辦法之規定，並以112年4月17日第0000000000號函
07 回覆原告請其依上開112年2月20日函於6個月內補正。從
08 而，系爭土地不符農證核發辦法之規定，被告依規定給予
09 原告補正期間，並無侵害原告之權利或財產，故渠等主張
10 顯無理由。

11 三、本件原告申請的農用證明因逾6個月未補正被駁回。駁回
12 後國家賠償之部分兩造目前沒有協議。

13 四、依據彰化縣政府112年11月13日訴願決定書本案訴願部分
14 為無理由，部分為不合法。依據訴願決定書第10至12頁所
15 述「從來使用」不等同「農業使用」，即使從來使用之設
16 施仍須有從事農業使用之事實，方可認定為農業使用。

17 五、原告於112年12月14日來函請本所確認112年8月24日二鎮
18 農字第0000000號函及112年11月21日農用證明為無效。被
19 告於112年12月15日二鎮農字第000000號函回覆，112年8
20 月24日二鎮農字第000000號函及112年11月21日二鎮農字
21 第00000號農用證明皆為有效處分。系爭000地號土地於11
22 2年2月3日至現場勘查有違規事項，本所於112年2月20日
23 二鎮農字第000000號函請申請人陳老建於6個月內改善，
24 因未能於期限內改善，因此以112年8月24日二鎮農字第00
25 0000號函駁回，無行政程序法第111條規定之行政處分無
26 效情形。

27 六、112年11月15日陳老建再次提出系爭000地號土地之農用證
28 明申請書，經實地勘查因違規事項已移除，土地情形符合
29 農業使用，方核發112年11月21日二鎮農字第0000000號農
30 用證明，若無情事變更且於有效期限內，該農用證明仍屬
31 有效。

01 七、依據113年1月15日台中高等行政法院判決，原告所提出之
02 確認訴訟部分為顯無理由，部分為不合法予以駁回。行政
03 訴訟的結果，是原告陳楷楨沒有原告適格，缺乏確認的利
04 益，陳楷楨只是代理人。

05 九、並聲明：原告之訴駁回；如受不利判決，被告願供擔保，
06 請准宣告免為假執行。

07 參、兩造不爭執之事項：

08 一、原告陳老建為系爭000地號土地之所有權人，欲將土地贈
09 與兒子即原告陳楷楨，於112年1月31日就系爭000地號土
10 地、000地號土地因須辦理免徵贈與稅及不課徵土地增值
11 稅，向被告提出農用證明申請書，被告於112年2月20日以
12 二鎮農字第000000號函表示「000地號土地未種植作物請
13 補植作物」，及「系爭土地未種植作物請補植作物，溝渠
14 及系爭磚牆請拆除恢復農用或檢附合法證明文件」，並請
15 原告於文到6個月內檢附前揭資料向被告申請復查，逾期
16 將依不符農證核發辦法第4條規定予以駁回。

17 二、原告有就此向被告申請復查，被告之承辦員鄭舒襄於112
18 年3月21日與原告陳楷楨共同至系爭土地會勘後，被告於1
19 12年3月28日以二鎮農字第00000號函表示系爭磚牆實為損
20 壞之資材室，現已未使用，請原告修繕或拆除以恢復農
21 用，方符農證核發辦法，並請原告上開函規定之期限內補
22 正，逾期將依不符農證核發辦法第4條規定予以駁回。原
23 告於112年3月30日具狀向被告陳情，被告復於112年4月17
24 日以二鎮農字第0000000000號函復原告，表示系爭磚牆並
25 非如原告所述堆放肥料、農藥等資材，且不符「從來使
26 用」之情形，並請原告於規定期間內拆除系爭磚牆或檢附
27 相關合法證明文件，方符農證核發辦法，否則將依農證核
28 發辦法第5條之規定駁回。

29 三、被告又於112年5月3日以二鎮農字第000000號函原告陳老
30 建，表示上開112年2月20日函並無行政程序法第111條規
31 定之行政處分無效情形，故該行政處分應為有效。嗣原告

就系爭土地無法取得農業用地作農業使用證明申請書，於112年5月9日向彰化縣政府提起訴願，訴願後又提起行政訴訟，經台灣高等行法院以112年度訴字第252號判決原告之訴駁回。

四、原告於112年4月24日向被告提出申請國家賠償書，惟被告自原告提出請求之日起，逾30日未進行協議，被告認為112年2月20日函所訂之6個月期限未到，故未與原告進行協議。期限過後，兩造亦無再協議。

五、本件事後由訴外人陳楷模把違規的部分處理掉，被告已經有另外核發農用證明給原告陳老建。

肆、兩造爭執事項：

原告以被告要求渠等拆除系爭磚牆以恢復農用或檢附合法證明文件，始得就系爭土地申請農用證明，而認被告侵害原告之名譽、自由等權利，而提起國家賠償有無理由？

伍、得心證之理由：

一、按賠償義務機關拒絕賠償，或自提出請求之日起逾三十日不開始協議，或自開始協議之日起逾六十日協議不成立時，請求權人得提起損害賠償之訴，國家賠償法第11條第1項定有明文。查兩造均不爭執原告向被告請求後，被告迄今逾三十日未與原告協議，故應認原告提起本件訴訟，程序上應屬合法，合先敘明。

二、查上開第參點第一項至第五項之事實，有卷附原告提出之陳情書、被告112年4月17日、112年5月2日函、申請國家賠償書、現場照片，被告提出之112年5月31函暨所附農用證明申請書、農業用地繼續作農業使用承諾書、農業用地作農業使用勘查紀錄表、土地登記第一類謄本、地籍圖、原告身分證正反面影本、被告112年2月20日函、112年3月2日函、112年3月9日函、112年3月28日函、112年4月17日函、112年5月3日函、被告112年5月24日訴願答辯書、原告112年3月16日申請函、歷年航照圖、原告112年3月30日申請函、拆除前後現場照片、訴願書、彰化縣二林鎮農用

證明書等影本為證，且為兩造所不爭執，堪信屬實。

三、按本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。國家賠償損害，除依本法規定外，適用民法規定。又按因故意或過失，不法侵害他人之權利者，負損害賠償責任。故意以背於善良風俗之方法，加損害於他人者亦同。違反保護他人之法律，致生損害於他人者，負賠償責任。但能證明其行為無過失者，不在此限。不法侵害他人之身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞操，或不法侵害其他人格法益而情節重大者，被害人雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額。其名譽被侵害者，並得請求回復名譽之適當處分。國家賠償法第2條第1、2項、第5條、民法第184條、第195條第1項分別定有明文。

四、本件原告主張向被告提出農用證明申請書，遭被告以系爭000地號土地有磚造圍牆而不符農證核發辦法第5條之規定，而不核發農用證明予原告，致原告須多繳土地增值稅、贈與稅，原告倍感侮辱、羞愧、憤怒，被告故意刁難，妨害原告可以申請之自由，已造成原告名譽、自由等人格權益受損，故請求被告賠償110萬元精神慰撫金等語。被告則抗辯系爭225地號土地上之磚牆內雜草叢生、堆放雜物，並未如原告所述堆放肥料、農藥等資材，且系爭磚牆牆面不完整，阻隔風雨或濕氣之效果有限，抽水機亦置於牆外，故依現場情況判斷系爭磚牆難謂「與農業經營相關」，並未從事農業使用，不符「從來使用」之情形，已請原告於6個月內拆除系爭磚牆或檢附相關合法證明文件，方符農證核發辦法等語。經查，本件原告請求之110萬元為精神慰撫金，而精神慰撫金依民法第195條第1項規定，以不法侵害他人之身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞操，或不法侵害其他人格法益而情節重大者

01 為限。而本件被告對於原告農用證明之申請，本具有審查
02 准否之權，並非原告一申請，被告即有無條件核發之義
03 務。而被告已說明未准發之理由係依現場情況判斷系爭磚
04 牆難謂「與農業經營相關」，並未從事農業使用，不符
05 「從來使用」之情形，而未准核發，即難認被告係故意刁
06 難、怠於執行職務或有故意過失不核發之情形。況被告亦
07 有給原告於六個月內補正之機會，原告僅要拆除系爭磚牆
08 或檢附相關合法證明文件即可再申請，更何況系爭磚牆已
09 頹圯無何價值，要拆除亦毋須花費很多錢，原告花小錢拆
10 除即可取得農用證明，並免去大額增值稅、贈與稅之負
11 擔，原告捨此不為，卻反向被告提出高額國家賠償，難認
12 有據。再者，被告不核發農用證明給原告，經原告提起行
13 政訴訟，亦經台灣高等行法院以112年度訴字第252號判決
14 原告之訴駁回，故難以證明被告有故意或過失不核發農用
15 證明給原告。此外，被告不核發農用證明予原告，使原告
16 須繳納增值稅或贈與稅，原告受侵害的是財產損害，並非
17 身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞操或其他人格
18 法益受侵害，原告確實有申請農用證明之自由，但被告對
19 原告之申請亦有審查之權限，原告不能說被告否准原告之
20 申請，即謂侵害原告申請之自由及名譽。而原告被否准
21 後，即便感到侮辱、羞愧、憤怒，然該部分僅係原告預見
22 其財產可能受損時引起之情緒反應，仍與直接侵害原告之
23 人格法益、申請自由或名譽無涉。況國家依國家賠償法第
24 二條第二項前段規定所負損害賠償責任，係就公務員職務
25 上侵權行為所負之間接責任，必先有特定之公務員於執行
26 職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民之自由或
27 權利，該特定公務員之行為已構成職務上之侵權行為時，
28 國家始應對該受損害之人民負賠償之責任。又行政處分之
29 當否，與承辦之公務員是否構成職務上之侵權行為，原屬
30 兩事，行政處分縱令不當，其為此處分或執行此處分之公
31 務員未必構成職務上之侵權行為（最高法院92年度台上字

第556號民事裁判要旨參照)。故原告主張其自由及名譽受損，尚屬無據。更何況本件受處分人為原告陳老建，並非原告陳楷楨，原告陳楷楨既非直接受處分人，自難謂因被告不核發農用證明給原告陳老建，致原告陳楷楨精神受有損害，故原告陳楷楨提起本件訴訟顯無理由。

五、綜上所述，原告既無法證明被告有故意或過失，且原告陳楷楨提起本件訴訟顯無理由，故原告依前規定主張國家賠償，並請求被告應給付原告110萬元及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按週年利率5%計算之利息，為無理由，應予駁回。原告受敗訴判決，其假執行之聲請即失所依據，應併予駁回。

六、本件事證已臻明確，原告請求通知證人000或00里的里長、二林鎮公所課員000、課長000、技士000、幹事000到庭作證部分，經核均與本院前揭判斷無違，尚無必要，併此敘明。

七、訴訟費用負擔之依據：民事訴訟法第78條、第85條第1項。

中 華 民 國 113 年 2 月 27 日
民事第一庭 法 官 詹秀錦

以上正本係照原本作成。

如不服本判決，須於判決送達後20日內向本院提出上訴狀。(須按他造當事人之人數附繕本)。如委任律師提起上訴者，應一併繳納上訴審裁判費。

中 華 民 國 113 年 2 月 27 日
書記官 曾靖雯