# 臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
112年度訴字第252號

原　　告　陳老建
　　陳楷楨

被　　告　彰化縣二林鎮公所

代　表　人　蔡詩傑

上列當事人間農業用地作農業使用證明書事件，原告不服彰化縣政府中華民國112年8月15日府行訴字第1120183907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。

事實及理由

壹、程序事項

按行政訴訟法第111條第3項第2款、第3款：「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。　三、因情事變更而以他項聲明代最初之聲明。」第113條第1項規定：「原告於判決確定前得撤回訴之全部或一部。但於公益之維護有礙者，不在此限。」原告起訴狀原聲明：「一、民國112年4月17日○○縣○○鎮公所二鎮農字第0000000000號函、112年8月15日彰化縣政府府行訴字第0000000000號函檢附訴願決定(案號：112-808)均請求撤銷、確認無效。請求確認112年2月20日二鎮農字第0000000000號函、112年3月28日二鎮農字第0000000000號函無公法上法律關係成立。二、請求確認○○縣○○鎮新萬合段225地號農業用地，並無違法溝渠及磚造圍牆，目前已插秧耕作，被告應為核准核發○○縣○○鎮新萬合段225地號土地農業用地作農業使用證明。三、被告承辦員鄭

舒襄不核准核發225地號農業用地作農業使用證明（下稱農用證明），顯有違法；及要求該農具室修繕或拆除，顯為無法律上之依據之違法；復經原告據證申請複查後，未依法核發行政處分書，涉嫌圖利他人（營造設計者或代書）、便宜行事違背職務圖利自己。均請求應為調查確認。」嗣於112年12月6日以補正聲明及追加起訴聲明狀變更聲明，再以112年12月15日補正聲明及理由二狀、本院112年12月20日準備程序變更聲明為：「一、先位聲明：確認被告112年2月20日二鎮農字第0000000000號函、112年3月28日二鎮農字第0000000000號函、112年4月17日二鎮農字第0000000000號函、112年5月3日二鎮農字第0000000000號函、112年8月24日二鎮農字第0000000000號函，對原告陳老建、陳楷楨申請系爭225地號農用證明，處分文到6個月內檢附『磚造圍牆拆除恢復農用或檢附合法證明文件』資料申請複查、『未於期限內補正，不符合農證核發證明辦法第4條規定予以駁回』無效。二、備位聲明：確認被告112年2月20日二鎮農字第0000000000號函、112年3月28日二鎮農字第0000000000號函、112年4月17日二鎮農字第0000000000號函、112年5月3日二鎮農字第0000000000號函、112年8月24日二鎮農字第0000000000號函，對原告陳老建、陳楷楨申請系爭225地號農用證明，處分文到6個月內檢附 『磚造圍牆拆除恢復農用或檢附合法證明文件』資料申請複查、『未於期限內補正，不符合農證核發辦法第4條規定予以駁回』違法。」及撤回112年12月15日補正聲明及理由二狀聲明三課予訴訟部分(本院卷第333-334、345-350頁)，並經原告以112年12月27日陳報狀確認訴之聲明。查原告變更、追加聲明部分關於被告112年5月3日二鎮農字第0000000000號函、112年8月24日二鎮農字第0000000000號函部分，查其函文內容均係就系爭土地是否符合申請核發農用證明為爭執，與原起訴爭執事實相同，且於起訴狀中已說明該部分在訴願中，核其請求之基礎事實相同，另被告已於112年11月21日核發系爭225地號土地農用證明，原告

於訴訟程序中變更撤銷訴訟為確認訴訟，依前揭規定，核予准許。另原告於112年12月14日理由一及聲請證人陳述狀載明欲確認被告112年11月21日核發農用證明函無效、請求確認等語，然其於本院112年12月20日準備程序已表明訴之聲明以112年12月15日理由二狀為準，故被告112年11月21日核發農用證明函並非本件確認訴訟之標的，先予敘明。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

原告陳老建為○○縣○○鎮○○○段225及230地號土地之所有權人，於112年1月31日委託原告陳楷楨向被告申請核發新萬合段225及230地號土地之農用證明，被告於112年2月3日至現場勘查，勘查結果新萬合段225地號未種植作物且有磚造圍牆及私人溝渠，新萬合段230地號未種植作物，被告爰以112年2月20日二鎮農字第0000000000號函(下稱112年2月20日函)通知原告於6個月內補正。嗣新萬合段230地號土地經複查後，確實種植水稻，被告已核發農用證明在案。原告於112年3月17日就新萬合段225地號土地(下稱系爭土地)申請複查，提供航照圖作為系爭土地之磚造圍牆及私人溝渠為「從來使用」之證明文件，經被告於112年3月21日現場會勘，私人溝渠仍在使用中，磚造圍牆依原告陳楷楨說明原為農業資材室，現已損壞僅剩部分圍牆，被告爰以112年3月28日二鎮農字第0000000000號函(下稱112年3月28日函)回復複查結果未通過，請原告依照112年2月20日函於6個月內補正。嗣原告於112年3月30日再向被告陳情並檢附現況照片，被告仍認定系爭土地現況不符合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)，爰以112年4月17日二鎮農字第0000000000號函（下稱112年4月17日函）回復請原告依照112年2月20日函於6個月內補正，逾期不補正將予以駁回。原告不服，提起訴願，經彰化縣政府112年8月15日府行訴字第0000000000號訴願決定不受理，原告提起本件行政訴訟。訴訟中因原告仍未於期限內補正，被告乃以112年8月24

日二鎮農字第0000000000號函否准所請(下稱原處分)，原告不服，就被告112年2月20日函、112年3月28日函、112年4月17日函、112年5月3日二鎮農字第0000000000號函及原處分，提起訴願，經彰化縣政府112年11月13日府行訴字第0000000000號訴願決定關於原處分部分駁回，其餘函文部分不受理。原告乃於本件訴訟中變更聲明如前所述。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告陳老建、陳楷楨（代理、受贈與人）於112年1月31日就新萬合段225、230地號土地，因須辦理免徵贈與稅、不課徵土地增值稅，向被告提出農用證明申請書，依被告112年2月3日農用證明審查表，除須補植作物外，其餘均經各部門審查簽章通過，被告以112年2月20日函核發230地號農用證明外，對於225地號不實指稱「未種植作物請補植作物，溝渠及磚造圍牆請拆除恢復農用或檢附合法文件……請於文到6個月內」，原告112年3月16日檢附農林航空測量所67年、77年、85年、88年、111年航照圖，證明225地號自67年至今，未更改、增建任何農業設備、建築設施，且無違法溝渠及磚造圍牆，目前已插秧耕作，經被告於112年3月21日辦理會勘，剛好萬合里發展協會陳瑞泰也在灌溉水田，共同證明被告所謂溝渠及磚造圍牆，均是225地號及周邊農地灌溉設備，有當日照片為證，陳瑞泰事後也提出證明書，被告又以112年3月28日函承認「土地上之磚造圍牆及溝渠雖可證明於67年已存在，溝渠至今也仍在使用」，但不實誣控「磚造圍牆實為損壞之資材室，現已未使用，請台端修繕或拆除以恢復農用」，然審查表附註第2項已明列「供農業……用水等使用之設施……水井、抽水設施(備)等，得核發農業用地作農業使用證明書」，足認磚造圍牆及溝渠於67年已存在，溝渠至今仍在使用，磚造圍牆是為保護高壓電器不致讓人誤觸損及生命安全，約9平方公尺，均是水井、抽水設施，而非現今單純置物之資材室。退步言，當時67年也無資材室名

稱，被告違法要求，歷經申請複查無效，112年3月29日提出陳情書，被告仍以112年4月17日函不實指摘現場廢棄磚牆(原告所稱之農具室)應「拆除或檢附相關合法證明文件」，顯故意毀壞、毀損原告財產，致無法取得農用證明。原告對被告112年4月17日函提起訴願，經訴願決定不受理，理由略以「該函並非完全、終局之規制，仍不得對其單獨進行行政爭訟……又如二林鎮公所於112年2月20日函所定之6個月補正期間屆滿後……提起訴願，乃屬當然」云云，據上，訴請如訴之聲明。另原告於112年4月24日向被告提出申請書請求確認無效，被告以112年5月3日二鎮農字第0000000000號函(下稱112年5月3日函)通知不為確答，故一併請求確認、撤銷。嗣原告收到被告112年8月24日原處分函駁回系爭土地農用證明之申請，正在訴願中（本件訴訟繫屬後，業經駁回訴願）。

2. 原告陳老建於系爭土地從事農作自67年至今，未更改、增建任何農業設備、建築設施，有上揭農林航空測量所航照圖為證，且無違法溝渠及磚造圍牆，面積約9平方公尺，符合農業發展條例第8之1條規定，屬原告合法建築。被告要求「拆除或檢附相關合法證明文件」顯屬無據，且其不核發農用證明致原告贈與時須繳付150萬土地增值稅、贈與稅之財產上損害，故被告112年2月20日函、112年3月28日函、112年4月17日函不實指摘，致原告倍感侮辱羞愧憤怒。該農具室除電氣設備，供水井、抽水馬達使用，平時置放農具，使用農藥時，因地勢較高，有磚牆阻隔水、風、濕氣，施肥時暫放肥料、雞屎，便於2-3天施肥工作；農作收成時，當天載不完穀物、蔬果，有置放之處，免於路人以為不要之物，下雨時若有必要，需以帆布覆蓋穀物、蔬果，非「現已未使用」，該農具室雖無屋頂，並不影響其重要、主要功能，被告未依法行政、有違誠實信賴原則。被告上揭函文所指「磚造圍牆實為損壞之資材室，現已未使用，請台端修繕或拆除以恢復農用，方符農證核發辦法。」是誣陷，既然是合法建築，是

否修繕、拆除，是原告自由財產權益，除了非審查表授權項目，顯然缺乏事務權限外，內容違背公共秩序、善良風俗，均為不成立。據上，被告上揭函文請原告於文到6個月內檢附前揭資料向被告申請複查，不成立。

3. 原告於112年11月21日已取得系爭土地農用證明，足見被告承辦人鄭舒襄確已濫權不法，致系爭農地抽水站屋子、拆除費用、以後需重新興建設計、申請等財產上損失，因原告陳老建老邁，一問三不知，故聲請調查。鄭舒襄於112年度國字第3號民事庭自認是陳楷楨之大哥陳楷模所拆除，沒有請工人、機具，所以無損害等，故為國家賠償之法律上利益，聲請如補正及追加後訴之聲明。原告已取得上揭農用證明，不再請求核發。因系爭抽水站屋子拆除，已有前揭處分函文缺失，被告未予核發農用證明，害原告有9個月沒有得到應得的財產上利益，為了規避國家賠償及個人賠償，另案不該核發卻核發，質疑其涉違法。本來是課予義務訴訟，但現有情事變更，要讓地院民事庭知道這個過程違法，刑法及民法部分都要以行政法為主，還是要請求判決先位聲明確認被告112年2月20日函、112年3月28日函、112年4月17日函、112年5月3日函、112年8月24日函有行政程序法第111條第5、6、7款無效事由，及備位聲明上揭函文違法。

㈡聲明：一、先位聲明：確認被告112年2月20日二鎮農字第0000000000號函、112年3月28日二鎮農字第0000000000號函、112年4月17日二鎮農字第0000000000號函、112年5月3日二鎮農字第0000000000號函、112年8月24日二鎮農字第0000000000號函，對原告陳老建、陳楷楨申請系爭225地號農用證明，處分文到6個月內檢附「磚造圍牆拆除恢復農用或檢附合法證明文件」資料申請複查、「未於期限內補正，不符合農證核發證明辦法第4條規定予以駁回」無效。二、備位聲明：確認被告112年2月20日二鎮農字第0000000000號函、112年3月28日二鎮農字第0000000000號函、112年4月17日二鎮農字第0000000000號函、112年5月3日二鎮農字第0000000000

0號函、112年8月24日二鎮農字第0000000000號函，對原告陳老建、陳楷楨申請系爭225地號農用證明，處分文到6個月內檢附 「磚造圍牆拆除恢復農用或檢附合法證明文件」資料申請複查、「未於期限內補正，不符合農證核發辦法第4條規定予以駁回」違法。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1. 原告陳老建（陳楷楨為其代理人）於112年1月31日向被告申請新萬合段225及230地號土地農用證明，同年2月3日至現場勘查結果，225地號未種植作物且有磚造圍牆及私人溝渠，被告112年2月20日函通知原告於6個月內補正。被告以112年3月2日函請示彰化縣政府關於本案認定相關疑義，彰化縣政府112年3月9日府農務字第0000000000號函回覆「檢閱案附現況照片，旨案土地現況有固定基礎之磚牆、溝渠，倘該設施與農業使用相關，依上揭規定應檢附農業設施容許使用同意書，或檢附『從來使用』之證明文件，始符規定。」原告於112年3月17日申請複查並提供航照圖作為系爭土地磚造圍牆及私人溝渠為「從來使用」之證明文件，112年3月21日會勘，認定私人溝渠仍使用中，惟磚造圍牆依陳楷楨說明原為農業資材室，現已損壞僅剩部分圍牆，被告以112年3月28日函復請原告依照112年2月20日函於6個月內補正。陳楷楨於112年3月30日向被告陳情並檢附現況照片，被告仍認定不符合農證核發辦法，以112年4月17日函復請原告依照112年2月20日函於6個月內補正。陳楷楨於112年4月25日向被告申請確認處分無效，被告認為該處分無行政程序法第111條規定之行政處分無效情形，處分仍為有效，以112年5月3日函復原告可於30日內提起訴願，或提起確認行政處分無效之訴訟。被告於112年5月10日收受訴願書，5月24日提出答辯狀，經彰化縣政府112年8月15日訴願決定以因被告尚未駁回原告申請，而為不受理決定。嗣因補正期限已過，被告乃以112年8月24日原處分函駁回原告農用證明之申請。112年8月

再次收受原告訴願書，112年8月28日原告更正訴願書內容，經彰化縣政府112年8月29日府行訴字第1120343日26號函請被告為訴願答辯書，被告於112年9月6日檢陳訴願答辯書，訴願案於原告提起本件訴訟時仍進行中，嗣於112年11月13日經彰化縣政府訴願決定書就本案訴願部分為無理由，部分為不合法。

2. 按農證核發辦法第4條規定：「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：……二、農業用地上施設有農業設施，並檢附下列各款文件之一：㈠容許使用同意書及建築執照。但依法免申請建築執照者，免附建築執照。㈡農業設施得為從來使用之證明文件。三、農業用地上興建有農舍，並檢附農舍之建築執照。」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：……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。」原告訴稱磚造圍牆為農具室，屬於「從來使用」範圍等云，經被告112年2月3日初勘及3月21日複查現場磚造圍牆內雜草叢生堆放雜物，原告112年3月30日陳情書檢附照片情況亦同，並未如其所述堆放肥料、農藥等資材，磚牆牆面不完整且無屋頂阻隔風雨或溼氣，效果有限，起訴狀提及磚牆是為保護電器不讓他人誤觸，然磚牆位於田區中央，非一般民眾通行經過地點，一般田區亦不需設置磚牆保護電器(乙證19照片可稽)，且抽水機位於牆外，因此被告認定磚造圍牆已不具備農業設施用途，不符合「從來使用」之情形，屬於「與農業經營無關或妨礙耕作之障礙物」應拆除以恢復農用。

3. 原告陳楷楨僅為代理人，申請人及土地所有權人均為陳老建，受處分者為陳老建並非陳楷楨，陳楷楨未具當事人適格。又112年11月15日陳楷模代理原告陳老建另向被告申請農用證明，系爭違規事項即廢棄磚牆等已清除，被告於112年11月21日核發農用證明，原告陳老建應無訴訟之理由等語。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、本院的判斷：

㈠本件應適用之法規：

1. 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39條規定：「(第1項)依前2條規定申請不課徵土地增值稅或免徵遺產稅、贈與稅、田賦者，應檢具農業用地作農業使用證明書，向該管稅捐稽徵機關辦理。(第2項)農業用地作農業使用之認定標準，前項之農業用地作農業使用證明書之申請、核發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。」

2. 農證核發辦法第1條規定：「本辦法依農業發展條例（以下簡稱本條例）第39條第2項規定訂定之。」第4條規定：「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。二、農業用地上施設有農業設施，並檢附下列各款文件之一：（一）容許使用同意書及建築執照。但依法免申請建築執照者，免附建築執照。（二）農業設施得為從來使用之證明文件。三、農業用地上興建有農舍，並檢附農舍之建築執照。」第5條第4款規定：「農業用地有下列各款情形之一者，不得認定為作農業使用：……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。」第12條規定：「申請案件不符合規定，其情形可補正者，應通知申請人限期補正；不能補正、屆期仍未補正或經補正仍未符合規定者，受理機關應敘明理由駁回之。」故農業用地上之設置物，如與農業經營無關或有妨礙耕作者，即不符合農業使用

認定標準。而農業用地上之設置物如屬與農業經營有關，復不妨礙耕作之「農業設施」者，依該辦法第4條第2款規定意旨，仍須提出容許使用同意書或其他證明文件，始得認定為作農業使用。

㈡原告陳楷楨部分：

按行政訴訟法第107條第3項第1款規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：一、除第2項以外之當事人不適格或欠缺權利保護必要。」本件原告訴請被告核發系爭土地農用證明書，嗣於訴訟中變更確認行政處分無效、違法，查系爭土地為原告陳老建所有，有土地登記謄本可稽(訴願卷第30頁、本院卷第271頁)，且本件申請案即112年1月30日向被告提出系爭土地農用證明申請之申請人為土地所有權人即原告陳老建，原告陳楷楨僅代理原告陳老建辦理本件申請事宜（本院卷第117頁），非土地所有權人，亦非本件農用證明申請人、原處分之相對人（本院卷第193頁），縱原告陳楷楨主張其為系爭土地之受贈人，然於本件申請案提出當時，原告陳楷楨非系爭土地所有權人，即便其與陳老建間訂有系爭土地之贈與契約，亦僅為其2人間之債權契約，基於債之相對性，原告陳楷楨尚不得執與陳老建間之土地贈與契約，向被告就本件農用證明申請案為任何法律上權利之主張，又原告陳楷楨主張因被告之前違法不核發農用證明，害伊有9個月無法得到系爭土地之財產上利益，因此伊也去告國賠等語（本院卷第349頁），然原告陳楷楨與陳老建間系爭土地贈與契約是否得完成土地所有權移轉登記，並不以被告核發系爭土地農用證明為必要條件，且原告陳楷楨亦自承農用證明是要辦理贈與免稅使用等語（本院卷第348頁），縱原告未取得農用證明，仍得依法完納相關稅額並備具相關文件，進而完成土地移轉登記，尚無原告9個月無法取得系爭土地之財產損失，又是否獲有免徵贈與稅之經濟上利益乙事，並不使原告陳楷

楨就本件農用證明申請案有何法律上權利，是原告陳楷楨非屬法律上之利害關係人，綜上，其提起本件訴訟，核有原告不適格之情事，於法不合，應予駁回。

㈢原告陳老建先位聲明請求，確認被告112年2月20日函、112年3月28日函、112年4月17日函、112年5月3日函、原處分無效部分：

1.按「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」行政訴訟法第6條第1項定有明文。是以，行政訴訟法所規範得提起確認訴訟之訴訟類型有「確認行政處分無效訴訟」、「確認公法上法律關係成立或不成立訴訟」及「確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法訴訟」3種，故得作為行政訴訟之確認訴訟對象必為「行政處分」或「公法上之法律關係」。法規、行政行為及事實均非法律關係之本身，皆不得以其存否為確認訴訟之標的（最高行政法院100年度裁字第1960號裁定意旨參照）。是若當事人提起之確認訴訟非屬行政訴訟法第6條第1項規範之類型，即應認其起訴不備要件，依行政訴訟法第107條第1項第10款後段規定裁定駁回。

2.經查，原告陳老建原為系爭225地號土地所有人（嗣以登記原因：贈與、原因發生日期：112年11月22日、登記日期：112年12月7日，移轉登記予陳楷楨，本院卷第329頁），其於112年1月30日委託原告陳楷楨向被告申請核發系土地農用證明書(本院卷第117頁)，被告於112年2月3日至現場勘查，勘查結果系爭土地未種植作物且有磚造圍牆及私人溝渠，以112年2月20日函通知原告於6個月內補正(同卷第119頁)，原告於112年3月17日提供航照圖作為系爭土地之磚造圍牆及私人溝渠為「從來使用」之證明文件申請複查(同卷第125-134頁)，經被告於112年3月21日會勘結果，溝渠仍在使用中，磚造圍牆依陳楷楨說明原為農業資材室，現已損壞僅剩部分

圍牆，被告以112年3月28日函復原告略以：檢附航照圖及實勘後，土地上之磚造圍牆及溝渠雖可證明於67年已存在，溝渠至今也仍在使用，然磚造圍牆實為損壞之資料室，現已未使用，請台端修繕或拆除以恢復農用，方符農證核發辦法，請依112年2月20日函規定之期限內補正，逾期將依不符農證核發辦法第4條規定予以駁回(同卷第137-146頁)。原告再於112年3月30日檢送現況照片及陳瑞泰通訊軟體訊息(同卷第147-159頁)，被告仍認定仍不符農業使用規定，以112年4月17日函復請原告依照112年2月20日函於6個月內補正，逾期不補正將予以駁回(同卷第161頁)。原告復於4月24日申請確認112年4月17日函無效、112年2月20日函、112年3月28日函無公法上法律關係(同卷第164-166頁)，經被告以112年5月3日函復略以系土地歷次現勘情況未改善，仍請依112年2月20日函於期限內補正，上揭函文並無行政程序法第111條無效情形(同卷第175-176頁)。原告不服被告112年4月17日函，提起訴願，經彰化縣政府112年8月15日府行訴字第1120183907號訴願決定不受理(同卷第71-77頁)，原告提起本件行政訴訟，訴訟中因原告仍未於期限內補正，被告乃以112年8月24日原處分否准所請(同卷第193頁)，原告不服，再就被告112年2月20日函、112年3月28日函、112年4月17日函、112年5月3日二鎮農字第1120007285號函及原處分，提起訴願，經彰化縣政府112年11月13日府行訴字第1120343920號訴願決定關於原處分部分駁回，其餘函文部分不受理(同卷第282-295頁)。又本院審理中，原告陳老建已拆除系爭土地上磚造圍牆、種植玉米，並於112年11月13日委託訴外人即另一子女陳楷模向被告申請核發農用證明，經被告派員勘查屬實，已於112年11月21日核發，有原告112年11月15日申請書、被告勘查紀錄表及現場照片、農業用地作業用使用證明書等附卷可稽(同卷第263-274頁、第297-301頁)。

3. 觀上揭原告陳老建申請核發農用證明之過程，因被告112年2月3日勘查結果認系爭土地上未種植作物，且有磚造圍牆及

私人溝渠，核有農證核發辦法第5條第4款不得認定為作農業使用之情事，應補植作物、拆除溝渠及磚造圍牆恢復農用或檢附合法證明文件，而以112年2月20日函請原告陳老建於文到6個月內補正上揭資料申請複查，核被告112年2月20日函尚未就原告陳老建農用證明申請為最終准駁決定，非屬行政處分。

4. 原告於112年3月17日提供航照圖以證明系爭土地之磚造圍牆及私人溝渠為「從來使用」，申請複查(同卷第125-134頁)，經被告於112年3月21日會勘結果，以112年3月28日函復原告：「二、依農證核發辦法第4條第2款規定……三、再依農證核發辦法第5條規定……四，旨揭地號經台端檢附航照圖及實勘後，土地上之磚造圍牆及溝渠雖可證明於67年已存在，溝渠至今也仍在使用，然磚造圍牆實為損壞之資材室，現已未使用，請台端修繕或拆除以恢復農用，方符農證核發辦法。五、請依112年2月20日函規定之期限內補正，逾期將依不符農證核發辦法第4條規定予以駁回。」(同卷第135-146頁)，核被告112年3月28日函文係通知原告陳老建系爭土地複查會勘結果現況，磚造圍牆實為損壞之資材室、現已未使用，請修繕或拆除並恢復農用，始符農證核發辦法，且因其時仍在112年2月20日函之補正期限內，被告再度敘明請原告陳老建於期限內補正之意思表示，仍未駁回原告陳老建之申請，非屬行政處分。

5. 原告於112年3月30日提出陳情函，經被告以112年4月17日函復略以「本案經於112年3月21日複查現場廢棄磚牆（台端所稱之農具室）內並未如台端所述堆放肥料、農藥等資材，磚牆牆面不完整阻隔風雨或溼氣的效果有限，抽水機亦位於牆外，牆內雜草叢生未作農業使用，不符合『從來使用』之情形，爰廢棄磚牆請拆除或檢附相關合法證明文件，方符合農證核發證明辦法。本案依本所112年2月20日函尚於補正期限內，期間為6個月，逾期將依法予以駁回。」（本院卷第161-162頁），核被告112年4月17日函文亦係重申系爭現況不符

核發農地農用證明之要件，原告應於期限內補正，仍未駁回原告陳老建之申請，非屬行政處分。

6. 原告復於112年4月24日申請確認112年4月17日函無效、112年2月20日函、112年3月28日函無公法上法律關係(同卷第164-166頁)，經被告以112年5月3日函復略以系土地歷次現勘情況未改善，仍請依112年2月20日函於期限內補正，上揭函文並無行政程序法第111條無效情形(同卷第175-176頁)等語，可知被告112年5月3日函僅為事實說明，非屬行政處分。

7. 綜上所述，被告112年2月20日函、112年3月28日函、112年4月17日函、112年5月3日函文均係對於原告陳老建112年1月30日申請核發系爭土地農用證明，說明系爭土地未種植物、磚造圍牆請修繕或拆除恢復農用或檢附合法證明文件等所為之補正通知意思表示，均非屬行政處分，亦非法律關係之本身，不得為確認無效訴訟之審查標的，原告陳老建訴之聲明訴請確認上揭各該函文無效，核屬起訴不備其他要件，亦無從命其補正，應予駁回。

8. 至於原告陳老建主張被告112年8月24日原處分，具有行政程序法第111條第5、6、7款規定無效事由，訴請確認行政處分無效乙節，按行政訴訟法第6條2項規定：「確認行政處分無效之訴訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於30日內不為確答者，始得提起之。」經查，原告係於112年12月15日補正聲明及理由二追加確認被告112年8月24日原處分無效部分，嗣於112年12月27日陳報狀表明已於112年12月13日向被告提出確認無效部分，尚未確認回覆等語，可知原告追加確認原處分無效之訴時，尚未該當「已向原處分機關請求確認無效未被允許」、「或經請求後於30日內不為確答」之程序要件，其起訴程序已有不合。又人民提起任何訴訟，請求法院裁判，均應以有權利保護必要為前提，具備權利保護必要者，其起訴始有值得權利保護之利益存在，故又稱為訴之利益，是原告之訴，依其所訴之事實，

係欠缺權利保護必要者，即屬無訴之利益，在法律上顯無理由，依行政訴訟法第107條第3項規定，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。另關於確認訴訟須有確認利益之特別實體判決要件，原告提起確認訴訟，須有即受確認判決之法律上利益，所謂「即受確認判決之法律上利益」，是指原告的權利或法律上利益有受侵害之危險，且得以確認判決除去者而言。因此當事人必須主張該不確定的法律狀況現今已經存在或立即到來，或未來若無其他事由阻斷將極可能到來。查系爭土地已因訴外人陳楷模代理原告陳老建另於112年11月15日提出農用證明申請，經被告依法定程序認核於農證核發辦法，而於112年11月21日核發農用證明等節，為兩造所不爭執，原告陳老建原立於系爭土地所有權人身分申請取得農用證明之請求已獲完全滿足，且關於申請農用證明乙事，已非處於不確定之法律狀況，於本件訴訟程序再回溯訴請確認3個月前遭被告駁回申請之原處分無效，並無任何確認利益可言，雖原告陳楷楨到庭主張：因為被告之前違反不核發農用證明，害伊9個月沒得到伊應得的財產上利益，就是225地號財產上利益，因此有提告國家賠償等語（本院卷第349頁），惟查原告陳老建本即為系爭土地之所有權人，並無原告陳楷楨所述因被告不核發農用證明即未享有系爭土地之財產上利益，是原告陳楷楨前揭所述並非原告陳老建提起本件確認訴訟之確認利益，是原告陳老建於農用證明申請案獲得完全滿足後，仍續予訴請確認原處分無效，顯無確認利益，即為欠缺權利保護必要，應以判決駁回之。

㈣原告陳老建備位聲明請求，確認被告112年2月20日函、112年3月28日函、112年4月17日函、112年5月3日函、原處分違法部分：

1.依行政訴訟法第6條第1項後段規定，提起確認行政處分違法訴訟，須請求確認違法之對象為行政處分，若對非行政處分提起確認違法訴訟，應認其起訴不備要件。查被告112年2月20日函、112年3月28日函、112年4月17日函、112年5月3日

函等，均非行政處分，已如前述，被告不得對之提起確認違法訴訟，原告訴請確認上揭各該函文違法，核與確認行政處分違法之訴訟要件不合，屬起訴不備其他要件，而其情形又不能補正，核有行政訴訟法第107條第1項第10款情形，為不合法。

2.原告陳老建訴請確認原處分違法乙節，查提起確認行政處分違法訴訟，須以行政處分已執行而無回復原狀可能或行政處分已消滅，且須有確認利益，並符確認訴訟補充性等實體判決要件，查原告陳老建於112年1月30日就系爭土地向被告申請核發農用證明，係請求依其申請作成特定內容之證明書，經被告以112年8月24日原處分駁回，原告陳老建就其上開申請案，欲起訴尋求有效之救濟，自應提起課予義務訴訟，請求行政機關作成特定內容之行政處分，而本件訴訟中被告因訴外人陳楷模代理原告陳老建重為申請，已於112年11月21日核發系爭土地農用證明，可認原告陳老建之請求已獲完全之滿足，即無提起課予義務訴訟之必要，更不得僅就原處分提起「孤立之撤銷訴訟」，而原告陳老建轉換訴訟類型為確認行政處分違法訴訟，同前所述理由，關於申請農用證明乙事，已非處於不確定之法律狀況，於本件訴訟程序再回溯訴請確認3個月前遭被告駁回申請之原處分違法，並無任何確認利益可言，且原告陳楷楨前揭所述提起國家賠償請求之理由亦非原告陳老建提起本件確認處分違法訴訟之確認利益，是原告陳老建於農用證明申請案獲得完全滿足後，仍續予備位訴請確認原處分違法，顯無確認利益，即為欠缺權利保護必要，應以判決駁回之。

㈤綜上，關於原告陳楷楨部分，為原告不適格。原告陳老建先位聲明訴請確認被告112年2月20日函、112年3月28日函、112年4月17日函、112年5月3日函無效部分，並不合法，確認被告112年8月24日原處分無效部分，顯無理由；備位聲明訴請確認確認被告112年2月20日函、112年3月28日函、112年4月17日函、112年5月3日函違法部分，亦不合法，確認112年

8月24日原處分違法部分，亦顯無理由，應予駁回。原告訴請判決如其訴之聲明，部分不合法，本應裁定駁回，惟為期卷證齊一，並避免裁判矛盾，本院以程序上更為慎重之判決併予駁回。

㈥本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併予敘明。

五、結論：原告之訴一部分顯無理由，一部分不合法，爰併予判決駁回。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　1　　月　　10　　日

審判長法官　劉錫賢

法官　林靜雯

法官　楊蕙芬

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 |
| --- | --- |
| ㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。 | 1. 當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。<br>2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 |

| | |
|---|---|
| | 3.專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。 |
| ㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。 | 1.當事人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。<br>2.稅務行政事件，具備會計師資格者。<br>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。<br>4.當事人為公法人、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㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。 | |

中　　華　　民　　國　　113　　年　　1　　月　　11　　日

書記官　朱子勻