

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

113年度訴字第19號

113年10月23日辯論終結

原告 陳楷楨

被告 彰化縣二林鎮公所

代表人 蔡詩傑

訴訟代理人 鍾宇宸

上列當事人間確認行政處分無效等事件，原告提起行政訴訟，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、程序方面：

按「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。」為行政訴訟法第113條第1項所明定。原告原於起訴狀記載訴之聲明為：「1.先位聲明：(1)確認○○縣○○鎮公所對訴外人陳老建申請二林鎮新萬合段225地號農業用地作農業使用證明，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，不符合農業用地作農使用認定及核發證明辦法第4條規定予以駁回』無效（二林鎮公所112年8月24日二鎮農字第0000000000號函）。(2)確認112年11月21日○○縣○○鎮農業用地作農使用證明書（二鎮農字第0000000000號）無效。2.備位聲明：(1)確認○○縣○○鎮公所對訴外人陳老建申請二林鎮新萬合段225地號農業用地作農業使用證明，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

01 合農業用地作農使用認定及核發證明辦法第4條規定予以駁
02 回』違法（二林鎮公所112年8月24日二鎮農字第0000000000
03 號函）。(2)確認112年11月21日○○縣○○鎮農業用地作農
04 使用證明書（二鎮農字第0000000000號）違法。」（見本院
05 卷第11頁至第12頁）。嗣於民國113年10月23日本院言詞辯
06 論期日陳明訴之聲明為：確認被告112年8月24日二鎮農字第
07 0000000000號函（下稱原處分）無效；原起訴狀所載其餘訴
08 之聲明均撤回在卷（見本院卷第133頁），復經被告當庭表
09 示同意（見本院卷第134頁）。則上開原告起訴狀所載訴之
10 聲明已經其撤回部分業已消滅訴訟繫屬，本院僅得就未經撤
11 回之聲明部分予以審判。

12 貳、實體方面：

13 一、事實概要：

14 (一)原告為訴外人陳老建（113年4月14日死亡）之繼承人，緣陳
15 老建前於112年1月31日委由原告就坐落彰化縣二林鎮新萬合
16 段225地號土地（下稱系爭土地）向被告申請核發農業用地
17 作農業使用證明（下稱系爭申請案件）。案經被告勘查現場
18 後，認定系爭土地未種植作物且有磚造圍牆及私人溝渠（下
19 合稱系爭設施）情事，乃以112年2月20日二鎮農字第000000
20 0000號函（下稱112年2月20日函）通知補植作物、拆除系爭
21 設施恢復農用或檢附合法證明文件，並於6個月內申請復
22 查。原告與陳老建因被告多次復查均認定仍不符合農業使
23 用，乃共同提起行政訴訟（本院112年度訴字第252號事件，
24 下稱前案訴訟），被告於前案訴訟繫屬中，因陳老建於未能
25 於期限內補正，遂作成原處分否准所請（嗣經訴外人陳老建
26 於112年11月15日重新提出申請案件，業據被告核發112年11
27 月21日二鎮農字第0000000000號農業用地作農業使用證明書
28 在案）。

29 (二)其後，原告於112年12月7日以贈與原因登記取得系爭土地所
30 有權全部，而與陳老建共同出具112年12月13日申請書請求
31 被告確認原處分為無效（請求確認無效之標的尚包括112年1

01 1月21日二鎮農字第0000000000號農業用地作農業使用證明
02 書，此部分請求業據原告撤回起訴），經被告以112年12月1
03 5日二鎮農字第0000000000號函（下稱112年12月15日函）復
04 原處分及上開農業用地作農業使用證明書均非無效，原告乃
05 提起本件行政訴訟。

06 二、原告主張及聲明：

07 (一)系爭土地上之農具室（農田裡沒有資材室）自67年前使用至
08 今，面積約9平方公尺，且符合農業發展條例第8條之1規
09 定，是屬原告合法建築，即合法之私人財產。被告要求拆除
10 或檢附相關合法證明文件，顯然是故意要毀壞、毀損原告之
11 財產，及故意不實指摘。原告因無法依112年1月31日提出之
12 該次申請案件取得系爭土地之農業用地作農業使用證明，致
13 贈與時須繳付150萬以上之增值稅、贈與稅之財產上之損
14 害，所以被告112年2月20日函、112年3月28日二鎮農字第00
15 00000000號函、112年4月17日二鎮農字第0000000000號函不
16 實指摘，致原告倍感受到侮辱，覺得非常羞愧、憤怒。該農
17 具室除了電氣設備，供水井抽水馬達使用，平時置放常使用
18 農具；施肥時，因地勢較高，有磚牆阻隔水、風、濕氣等，
19 所以施肥時暫放拾來包肥料、雞屎堆肥等，便於二、三天施
20 肥工作；農作收成時，也是暫放當天載不完的穀物、蔬果，
21 有收拾之置放，免於路人以為不要之穀物、蔬果隨便取食，
22 避免遺失浪費；農作穀物、蔬果噴農藥時，暫時置放當天未
23 用完，尚需繼續使用之農藥，施用農藥之農具等等農業使
24 用，以上於112年3月21日業經萬合里發展協會陳瑞泰證述在
25 案，只要是種田的，都知道他的重要用途。所以並非「現已
26 未使用」。該農具室雖沒有屋頂，並不影響其重要、主要功
27 能。只是下雨時，若有必要，需切帆布覆蓋穀物、蔬果，農
28 家需增添一道手續，而非「現已未使用」，均為承辦員所明
29 知。足認被告違反行政程序法未依法行政、有違誠實信賴原
30 則。依行政程序法第111條第1項第5款、第7款及行政訴訟法
31 第6條第1項規定請求確認原處分為無效。

01 (二)被告稱未種植農作物及有磚造圍牆，其中磚造圍牆部分沒有
02 在審查表裡面，被告陳述不實，所謂給原告6個月的期限補
03 正，那些都是虛偽不實的，被告要原告補正屬於虛偽不實的
04 理由，顯然違反行政程序法第111條第1項第5款規定，有悖
05 善良風俗與違反公共秩序，這部分原告有向地檢署提出涉及
06 刑事貪瀆之告訴，也有向被告提出國賠申請，被告尚未作出
07 決定，因為訴外人陳老建已經過世，原告是本於繼承人的地
08 位來提起確認無效的訴訟等語。

09 (三)聲明：確認原處分即被告112年8月24日二鎮農字第00000000
10 00號函無效。

11 三、被告答辯及聲明：

12 (一)被告作成原處分係否准系爭土地之所有權人即申請人陳老
13 建，原告僅為代理人，顯未具備原告適格。

14 (二)原處分無行政程序法第111條規定之行政處分無效情形。農
15 業用地上之農業設施即使是「從來使用」並不同於「農業
16 使用」，即使是從來使用之設施仍須確實作從事農業使用之
17 事實，方可認定為農業使用。被告就系爭申請案件為第1次
18 審查時，系爭土地當時未種植作物，且有磚造圍牆及私人溝
19 渠，因超過補正期間未能補正，被告才作成原處分予以駁回
20 等語。

21 (三)聲明：原告之訴駁回。

22 四、本院判斷：

23 (一)前提事實：

24 如事實概要欄所載之事實，已據原告陳明在卷（見本院卷第
25 133至137頁），並有卷附原處分、112年11月15日申請書、
26 原告112年12月13日請求確認函、被告112年12月15日答覆
27 函、系爭土地登記公務用謄本及異動索引、戶籍謄本等件可
28 稽（分見本院卷第43頁、第45頁、第51頁至第53頁、第109
29 頁至第111頁及第157頁），復經本院調取本院112年度訴字
30 第252號事件卷宗查閱無訛，堪認屬實。

01 (二)按「行政處分有下列各款情形之一者，無效：一、不能由書
02 面處分中得知處分機關者。二、應以證書方式作成而未給予
03 證書者。三、內容對任何人均屬不能實現者。四、所要求或
04 許可之行為構成犯罪者。五、內容違背公共秩序、善良風俗
05 者。六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事
06 務權限者。七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」為行政程序
07 法第111條所明定。足見行政處分須具重大明顯瑕疵，始構
08 成無效，而非以其有違法之瑕疵為已足，如行政處分無行政
09 程序法第111條第1款至第6款例示之瑕疵情形者，必須具有
10 同條第7款規定重大明顯之瑕疵情形，始構成無效。所稱重
11 大明顯之瑕疵，並非依當事人之主觀見解，而係指依一般具
12 有合理判斷能力者一望即知其存有能發生規制效果之瑕疵而
13 言，否則，縱使行政處分存有瑕疵，基於維持法安定性之必
14 要，仍不能認為該當於行政程序法第111條規定之無效情
15 形，僅屬於是否構成得撤銷之事由而已（最高行政法院95年
16 度裁字第1444號裁定、105年度判字第502號及110年度上字
17 第155號判決意旨參照）。又上開第5款所謂「內容違背公共
18 秩序、善良風俗者」乃指行政處分本身有背於公序良俗之情
19 形（最高行政法院110年度上字第821號判決意旨參照）；
20 而公共秩序係指國家社會之一般利益；善良風俗則指社會之
21 一般道德觀念而言（最高行政法院113年度上字第314號判決
22 意旨參照）。換言之，行政處分之規制內容必須依一般人通
23 念顯見其抵觸國家社會之一般利益，或悖於社會共遵之道德
24 標準或常軌，始該當此款規定「內容違背公共秩序、善良風
25 俗者」之要件。

26 (三)觀諸卷附原處分係記載：「主旨：『有關台端申請新萬和段
27 225地號農業用地作農業使用證明書一案，復如說明，請查
28 照。』說明：一、依據本所112年2月20日二鎮農字第112000
29 1561號函及112年4月17日二鎮農字第1120005808號函辦理。
30 二、本案經審查結果種植水稻，惟磚造圍牆仍未符合農業使
31 用。三、因未於期限內補正，不符合農業用地作農業使用認

01 定及核發證明辦法第4條規定予以駁回。四、台端若對本案
02 處分有異議時，得於行政處分到達之次日起30日內依訴願法
03 規定提起訴願。」等語（見本院卷第43頁）。核其內容無非
04 載述系爭申請案件經審查結果，因系爭土地上尚有磚造圍牆
05 未符合農業使用，且申請人未於期限內拆除予以補正為由，
06 而從程序上駁回所請至明。準此，原處分所規制之法律效果
07 殊難謂有違背國家社會之一般利益，或悖離社會一般道德觀
08 念，明顯非屬行政程序法第111條第5款所稱「內容違背公共
09 秩序、善良風俗」情形。此外，依原處分所載全部意旨以
10 觀，亦未見有普通社會一般人一望即知之重大明顯瑕疵存
11 在，自不符合該條其他各款規定之無效事由。

12 (四)是故，原告以系爭土地上之磚造圍牆符合農業使用設施，被
13 告卻要求應予拆除，並以系爭申請案件未於期限內補正，以
14 原處分否准所請，有悖善良風俗與違反公共秩序，違反行政
15 程序法未依法行政、有違誠實信賴原則等情詞，憑以主張原
16 處分具有行政程序法第111條第1項第5款及第7款規定之無效
17 情形，於法尚有未洽，無從憑採。

18 五、綜上所述，原告主張各節，於法均非可取，原處分並不無行
19 政程序法第111條各款規定之無效情形，原告訴請確認原處
20 分無效，為無理由，應予駁回。

21 六、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，均核與判
22 決結果不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

23 七、結論：原告之訴為無理由，爰判決如主文。

24 中 華 民 國 113 年 11 月 13 日

25 審判長法官 蔡 紹 良

26 法官 黃 司 熒

27 法官 陳 怡 君

28 以上正本證明與原本無異。

29 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
30 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
31 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

01 者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表
02 明上訴理由者，逕以裁定駁回。

03 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
04 形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：
05

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. 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。 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。
(二)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。 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. 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(一)、(二)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(一)、(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

06 中 華 民 國 113 年 11 月 13 日
07 書記官 黃 靜 華