

1 彰化縣政府訴願決定書（案號 112-808）

2 府行訴字第 1120183907 號

3 訴 願 人 ○○○

4 住○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

5 訴 願 人 ○○○

6 住○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

7 訴願人因申請農業用地作農業使用證明書事件，不服本縣二林鎮
8 公所（下稱二林公所）112 年 4 月 17 日二鎮農字第 11200○○○
9 號函（下稱系爭函文），提起訴願，本府依法決定如下：

10 主 文

11 訴願不受理。

12 理 由

13 一、事實概要：

14 （一）緣訴願人○○○為本縣二林鎮新萬合段○○○及
15 ○○○地號土地之所有人，訴願人○○○於 112 年 1
16 月 31 日代理訴願人○○○向二林公所申請核發新萬合
17 段○○○及○○○地號土地之農業用地作農業使用證
18 明書，二林公所於 112 年 2 月 3 日至現場勘查，勘查結
19 果新萬合段○○○地號未種植作物且有磚造圍牆及私
20 人溝渠，新萬合段○○○地號未種植作物，二林公所
21 爰以 112 年 2 月 20 日二鎮農字第 112000○○○號函通
22 知訴願人○○○於 6 個月內補正。嗣新萬合段○○○地
23 號經複查後，確實種植水稻，二林公所已核發農業用
24 地作農業使用證明書在案。

25 （二）訴願人於 112 年 3 月 17 日就新萬合段○○○地號申請複
26 查，並提供航照圖作為新萬合段○○○地號之磚造圍
27 牆及私人溝渠為「從來使用」之證明文件，經二林公
28 所於 112 年 3 月 21 日與訴願人○○○一同現場會勘，私

1 人溝渠仍在使用中，磚造圍牆依○○○說明原為農業
2 資材室，現已損壞僅剩部分圍牆，二林公所爰以112年
3 3月28日二鎮農字第112000○○○號函回復複查結果未
4 通過，請訴願人依照112年2月20日二鎮農字第112000
5 ○○○號函於6個月內補正。嗣訴願人於112年3月30日
6 再向二林公所陳情並檢附現況照片，二林公所仍認定
7 新萬合段○○○地號土地現況不符合農業用地作農業
8 使用認定及核發證明辦法，爰以系爭函文回復請訴願
9 人依照112年2月20日二鎮農字第112000○○○號函於6
10 個月內補正，逾期不補正將予以駁回。訴願人不服，
11 遂提起本件訴願。

12 二、按訴願法第 1 條第 1 項規定：「人民對於中央或地方機關之
13 行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依
14 本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」第 3 條第
15 1 項規定：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法
16 上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法
17 律效果之單方行政行為。」第 77 條第 8 款規定：「訴願事件
18 有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：……八、對於
19 非行政處分或其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願
20 者。」

21 三、次按農業發展條例第 3 條第 12 款規定：「本條例用辭定義如
22 下：十二、農業使用：指農業用地依法實際供農作、森林、
23 養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。
24 但依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由，而未
25 實際供農作、森林、養殖、畜牧等使用者，視為作農業使
26 用。」第 39 條規定：「(第一項)依前二條規定申請不課徵土
27 地增值稅或免徵遺產稅、贈與稅、田賦者，應檢具農業用地
28 作農業使用證明書，向該管稅捐稽徵機關辦理。(第二項)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。」農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 4 條規定：「農業用地符合下列情形，且無第五條所定情形者，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：一、農業設施或農舍之興建面積，超過核准使用面積或未依核定用途使用。二、本條例中華民國八十九年一月二十六日修正公布施行前，以多筆農業用地合併計算基地面積申請興建農舍，其原合併計算之農業用地部分或全部業已移轉他人，致農舍坐落之農業用地不符合原申請興建農舍之要件。三、現場有阻斷排灌水系統等情事。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。」

四、復按最高行政法院 95 年度裁字第 2909 號裁定意旨略以：「按『人民對於行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護，得向主管機關陳情。』、『受理機關認為人民之陳情有理由者，應採取適當之措施；認為無理由者，應通知陳情人，並說明其意旨。』行政程序法第 168

1 條、第 171 條第 1 項分別定有明文。是人民對於行政興革之
2 建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維
3 護，固得向行政主管機關陳情，然行政主管機關對於陳情之
4 處理不論認有無理由，均非就公法上具體事件所為之決定或
5 其他公權力措施而對外直接發生法律效果，自非屬行政處
6 分。」最高行政法院 94 年度裁字第 150 號裁定意旨略以：
7 「所謂行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所
8 為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方
9 行政行為而言。至行政機關於作成完全及終局之決定前，為
10 推動行政程序之進行，所為之指示或要求，學理上稱之為
11 『準備行為』，準備行為未設定有拘束力之法律效果者，因
12 欠缺規制之性質，並非行政處分；如具有規制之性質，亦因
13 其並非完全、終局之規制，為程序經濟計，不得對其單獨進
14 行行政爭訟，而應與其後之終局決定，一併聲明不服。行政
15 程序法第 174 條前段規定：『當事人或利害關係人不服行政
16 機關之行政程序中所為之決定或處置，僅得於對實體決定聲
17 明不服時一併聲明之』，即是本於此意旨而訂定。」

18 五、再按高雄高等行政法院 111 年度訴字第 378 號判決意旨略以：

19 「按農業用地應符合作農業使用之認定基準，始得核發農業
20 用地作農業使用證明書。而所謂農業使用，農業發展條例第
21 3 條第 12 款業已明定係指農業用地依法實際供農作、森林、
22 養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。
23 農用證明辦法是依照農業發展條例第 39 條第 2 項授權訂定，
24 合於同條例授權之目的、內容及範圍，自可援引適用。第 4、
25 5 條規範結構，可知主管機關就核發農用證明書之申請案，
26 於審查農業用地是否符合『作農業使用』之認定標準，必須
27 具備該辦法第 4 條各款所定情形之積極要件，且同時不得有
28 該辦法第 5 條任一款所訂情形之消極要件。又依該辦法第 5

1 條第 4 款規定意旨，農業用地上之設置物，如與農業經營無
2 關或有妨礙耕作者，即有該款消極要件而不符合認定標準。
3 而設置物如與農業經營有關，且不妨礙耕作者，雖無該款消
4 極要件，然設置物倘屬『農業設施』之性質者，依該辦法第
5 4 條第 2 款規定意旨，須提出容許使用同意書或其他證明文
6 件，否則即屬不具備該款積極要件而不符合認定標準。」

7 六、卷查，本件訴願人於 112 年 1 月 31 日向二林公所申請核發
8 新萬合段○○○地號土地（下稱系爭土地）之農業用地作農
9 業使用證明書，經二林公所於 112 年 2 月 3 日至現場勘查後，
10 以 112 年 2 月 20 日二鎮農字第 112000○○○號函通知訴願
11 人於 6 個月內補正。嗣訴願人在行政程序中，於 112 年 3 月
12 30 日再向二林公所陳情，二林公所爰以系爭函文回復訴願人
13 略以，經 112 年 3 月 21 日複查現場磚牆，並未如訴願人於
14 112 年 3 月 30 日陳情書所述堆放肥料、農藥等資材，磚牆牆
15 面不完整阻隔風雨或溼氣的效果有限，抽水機亦位於牆外，
16 因此認磚造圍牆已不具備農業設施用途，不符合「從來使用」
17 之情形，該磚造圍牆屬於「與農業經營無關或妨礙耕作之障
18 礙物」應拆除以恢復農用，並請訴願人依照 112 年 2 月 20 日
19 二鎮農字第 112000○○○號函於 6 個月內補正，逾期不補正
20 將予以駁回。依上開高雄高等行政法院 111 年度訴字第 378
21 號判決意旨，於審查農業用地是否符合「作農業使用」之認
22 定標準，必須具備該辦法第 4 條各款所定情形之積極要件，
23 且同時不得有該辦法第 5 條任一款所訂情形之消極要件。又
24 依該辦法第 5 條第 4 款規定意旨，農業用地上之設置物，如
25 與農業經營無關或有妨礙耕作者，即有該款消極要件而不符
26 合認定標準。而設置物如與農業經營有關，且不妨礙耕作者，
27 雖無該款消極要件，然設置物倘「農業設施」之性質者，依
28 該辦法第 4 條第 2 款規定意旨，須提出容許使用同意書或其

1 他證明文件，始得認定為作農業使用。

2 七、第查，本案二林公所認該現場磚牆因不完整且未堆放肥料、
3 農藥等資材，而認與農業經營無關，又依農業用地作農業使
4 用認定及核發證明辦法第 12 條規定，認其情形可補正，故
5 以 112 年 2 月 20 日二鎮農字第 112000○○○號函通知訴願
6 人於 6 個月內補正，嗣訴願人於 112 年 3 月 30 日再向二林
7 公所陳情，二林公所爰以系爭函文回復訴願人，請其依 112
8 年 2 月 20 日二鎮農字第 112000○○○號函之意旨，於期限
9 內補正，逾期不補正將予以駁回。準此，系爭函文核其性質，
10 僅係二林公所對於訴願人之陳情所為之回復，僅屬事實敘述
11 或理由說明，並非就訴願人之申請為准駁之行政處分；退步
12 言之，縱認系爭函文已初步認定系爭土地之現況不符合農業
13 使用，而具有一定程度之規制效力，然因系爭函文已載明請
14 訴願人於期限內補正，逾期不補正將予駁回之意旨，其性質
15 係為推動行政程序之進行，所為之指示或要求，允屬行政程
16 序中之「準備行為」，因其並非完全、終局之規制，仍不得
17 對其單獨進行行政爭訟，而應與其後之終局決定，一併聲明
18 不服（最高行政法院 94 年度裁字第 150 號裁定意旨參照）。
19 是以，訴願人單獨就系爭函文向本府提起訴願，揆諸前揭規
20 定，程序尚有未合，自非法之所許，應不受理。

21 八、又如二林公所於 112 年 2 月 20 日二鎮農字第 112000○○○
22 號函所定之 6 個月補正期間屆滿後，另以行政處分對訴願人
23 之申請為准駁之決定，訴願人仍得對該行政處分提起訴願，
24 乃屬當然，併此指明。

25 九、據上論結，本件訴願為不合法，爰依訴願法第 77 條第 8 款
26 規定，決定如主文。

27 訴願審議委員會 主任委員 林田富（請假）
28 委員 溫豐文（代行主席職務）

1 委員 常照倫
2 委員 張奕群
3 委員 呂宗麟
4 委員 林宇光
5 委員 陳坤榮
6 委員 王育琦
7 委員 劉雅榛
8 委員 蕭智元
9 委員 吳蘭梅

10

11 中華民國 112 年 8 月 15 日

12 縣長 王 惠 美

13 本件訴願人如不服決定，得於訴願決定書送達之次日起 2 個月內
14 向臺中高等行政法院高等行政訴訟庭提起行政訴訟。

15 (臺中高等行政法院地址：臺中市南區五權南路 99 號)