

裁判字號：最高行政法院 94 年度判字第 1309 號 行政

裁判日期：民國 94 年 08 月 25 日

案由摘要：有關核發證明事務

最 高 行 政 法 院 判 決

94 年度判字第 1309 號

上 訴 人 賴○○

被上訴人 南投縣埔里鎮公所

代 表 人 馬○○

上列當事人間因有關核發證明事務事件，上訴人對於中華民國 92 年 12 月 4 日臺中高等行政法院 92 年度訴字第 497 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、本件上訴人主張：（一）坐落○○縣○里鎮○○○段 44 之 16 地號土地上之 2 樓農舍、曬場與聯外道路、訴外人賴鎮松住宅前因 921 大地震滅失後申請新建鋼鐵造自用農舍前之水泥曬場及聯外道路、訴外人賴玉對所有稅籍編號 0000000 0000 之磚石造鐵皮頂建物，係於 43 年、63 年前即已存在，嗣前開土地始經南投縣政府以 69 年 6 月 1 日投府地用字第 50253 號非都市土地使用編定公告確定，應依照區域計畫法、非都市土地使用管制規則暨實施區域計畫地區建築管理辦法規定使用管制，並於 78 年 7 月 26 日補辦編定使用種類為山坡地保育區農牧用地。上訴人信賴法律不溯既往原則及區域計畫法第 15 條第 1 項授權內政部訂定之非都市土地使用管制規則第 8 條規定、農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 8 條本文但書反面解釋、第 2 款但書反面解釋、南投縣政府 89 年 8 月 21 日頒布依同辦法第 13 條規定訂定之南投縣農業用地作農業使用證明申請作業要點第 2 點第 1 項第 5 款，及被上訴人所製農業用地作農業使用證明申請書附註第 1 項規定，於 91 年 3 月 6 日檢具申請書、最近 1 個月地籍圖謄本及土地登記簿謄本、戶籍謄本、非都市土地使用編定公告以前合法建築物證明文件，向被上訴人申請核發前開嗣後編定為農業用地作農業使用證明書，揆諸前揭規定，與農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 2 章規定之農業使用認定基準相符，自應受其保護，依農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 16 條第 1 項規定，被上訴人應出具該農業用地作農業使用證明書予上訴人，始為適法。訴願決定未注意及此，逕予駁回，自非適法，原判決未予糾

正，對於本件應適用上開規定一節，未依職權調查，且恣置未予適用，又就不應適用之農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 6 條第 1 款、第 7 條第 1 款及第 2 款、第 8 條第 1 款、第 16 條第 3 項而誤予適用，致影響該裁判之結果，顯有適用法規違誤，且違背信賴保護原則。（二）查南投縣農業用地作農業使用證明申請作業要點第 2 點第 1 項第 5 款、申請書附註第 1 項第 5 款，並未規定戶口遷入證明、完納稅捐證明、繳納電費證明必須載明有 2 樓、曬場、聯外道路，及須申請容許使用或建造執照。又本案農牧土地上之原有房屋、曬場及聯外道路，倘僅原地修繕，且繼續作從來之農業使用，參照內政部 77 年 12 月 6 日台（77）內民字第 652960 號函及 82 年 10 月 7 日台（83）內地字第 8212707 號函意旨，可依非都市土地使用管制規則第 8 條規定，為從來之使用，應視為合法使用。再依非都市土地使用管制規則第 8 條規定，似係非都市土地因違反使用管制規定，於政府令其變更使用或拆除建築物時，始會發生該違規使用是否得為從來使用之認定問題。因此對非都市土地因違反使用管制情事，於政府令其變更使用或拆除建築物時，如其係屬非都市土地使用編定前已作該項使用，因其使用不合土地使用分區計畫，致編定當時無法依使用情形辦理編定，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）檢具相關文件，經當地縣市政府認定確為編定前已作該項使用後，准予維持從來之使用，內政部 82 年 3 月 5 日台（82）內地字第 8202898 號函亦有明釋。綜觀上訴人於原審提出之證物，可知被上訴人認上訴人、賴鎮松應補申請曬場及聯外道路容許使用，上訴人、賴火炎應補申請 2 樓等建造執照，因而駁回上訴人申請，此項處分顯已逾越上開法令之規定，而為行政訴訟法第 4 條第 2 項所定逾越權限、濫權之違法行政處分，訴願決定未注意及此，仍予維持，亦非適法。原判決對於上開應依職權調查之證據未加調查，亦未斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，是原判決認事用法顯屬違誤。（三）行政院農業委員會已於 92 年 11 月 28 日修正農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 7 條第 3 款規定，並於 92 年 12 月 15 日函以農業發展條例於 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，供肥料、飼料、農機具、農產品或農業資材之存放場所，得免申請建築執照。南投縣政府亦於 92 年 12 月 31 日修正該農業用地作農業使用認定及核發證明作業方式。法令既已變更，依中央法規標準法第 18 條所定從新從優原則，自應適用該新法發給等語，為此求為廢棄原判決，並撤銷原處分及訴願決定。

二、被上訴人於本審未提出答辯。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）本件上訴人申請標的之系爭土地，經編定使用分區為山坡地保育區，使用地類別為農牧用地，有土地登記謄本影本附訴願卷可稽。上訴人為辦理農業發展條例第 31 條所定耕地所有權移轉登記及第 37 條所定農業用地移轉與自然人，申請不課徵土地增值稅，向被上訴人申請農業用地作農業使用證明書。經被上訴人審查發現，系爭土地上上訴人所有農舍之曬場與聯外道路及訴外人賴鎮松住宅前、因滅失後新建鐵皮屋前之曬場鋪設水泥，曬場及聯外道路，未經取得容許使用，且未附具非都市土地農業設施容許文件，或其他足資證明文件，有違農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 6 條第 1 款規定，並具有同辦法第 7 條第 1 款、第 2 款不得認定為農業使用情形；另系爭土地上上訴人所有之農舍，已擅自加建 2 樓；訴外人賴火炎所有稅籍編號 000000000000 之建物，依稅籍證明書背面說明知其構造為純土造，因滅失而加建鐵皮屋，未補具合法證明文件或核可文件，具有農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 8 條第 1 款不應認定作為農業使用情形，被上訴人乃駁回上訴人之申請。（二）依被上訴人提出 66 年 8 月及 88 年 10 月 31 日之航照圖，比對所示，前開建築物、曬場及聯外道路未能清楚顯現；而依訴願卷所附之稅籍資料及用電證明，亦看不出該農舍有 2 樓部分，尚難確認農舍 2 樓於 67 年即存在，及曬場、聯外道路於 35 年及 67 年即已存在。經本院受命法官赴現場勘驗，上訴人房屋之窗戶是鋁門窗，2 樓之鐵皮屋係用 C 型鋼所蓋，外面均重新油漆。上訴人所稱賴火炎後來所蓋之房屋，亦是使用 C 型鋼，此亦有勘驗筆錄、略圖及照片 8 張附於本院卷可稽，是被上訴人所為處分，經核與上揭農業發展條例及農業用地作農業使用認定及核發證明辦法等規定並無不合，自無違法不當或濫權可言。（三）上訴人另主張被上訴人審查如認為不符合農業使用認定基準，為辦理所有權移轉登記，亦應依農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 16 條第 2 項規定，將案件送請區域計畫法土地使用管制主管機關處理，惟上訴人所提申請書並無檢具目的事業主管機關核准之文件，是依規定予以否准上訴人之申請，自無不合等詞，為其判斷基礎，因而駁回上訴人在原審之訴。

四、本院按：耕地之使用，應符合區域計畫法或都市計畫法土地使用分區管制之相關法令規定，始得辦理所有權移轉登記，農業發展條例第 31 條前段定有明文。又依該條例 31 條申請移轉耕地所有權、不課徵土地增值稅者，應檢具相關文件向該管直轄市或縣（市）主管機關申請，申請時應檢具之文件資料、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；又同條例第 3 條第 1 項第 12 款農業使用之認定及查核程序，由中央主管機關會同有關機關定之；農業

發展條例第 39 條、第 3 條第 2 項亦分別設有規定。行政院農業委員會、內政部及財政部即依上開授權而於 89 年 7 月 26 日訂定農業用地作農業使用認定及核發證明辦法。行為時前開辦法第 6 條、第 7 條、第 8 條分別規定：「本條例第 3 條第 1 項第 12 款所稱之農業設施或農舍，係指合於下列規定之設施：一、符合都市計畫法臺灣省、臺北市及高雄市施行細則、臺北市土地使用分區管制規則、非都市土地使用管制規則、區域計畫法、實施區域計畫地區建築管理辦法及本條例第 18 條第 5 項所指之農舍。」「本條例第 3 條第 1 項第 12 款所稱實際供農作、森林、養殖、畜牧使用而未閒置不用者，係指農業用地實際種植各類農作物、林木、飼養禽畜、水產養殖、種植牧草或植生等而實地未閒置不用。但有下列各款情形之一者，不得認定為農業使用：一、非依法興建之農業設施、農舍，或有阻斷灌排水系統等情事者。二、現場堆置與農業經營無關或妨礙耕作之障礙物、砂石、廢棄物或有鋪設柏油、水泥等情事者。」「本條例第 3 條第 1 項第 12 款所稱之設置相關農業設施或農舍者，係指農業用地符合區域計畫法或都市計畫法土地使用分區管制相關法令規定興建之農業設施或農舍，並持有證明文件且確實依所核定用途、面積使用者。但有下列各款情形之一者，不得認定作為農業使用：一、農業設施或農舍之興建面積，超過原核准使用面積或未依原核定用途使用者。」次按「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」行政程序法第 8 條定有明文。其後段所規定者，乃學理上所稱信賴保護原則。所謂信賴保護原則，係指人民因相信既存之法秩序，而安排其生活或處置其財產，嗣後法規或行政處分發生變動，不得使其遭受不能預見之損害。倘無法規或行政處分之變動，自不生主張信賴保護原則問題。再按中央法規標準法第 18 條所稱：「處理程序」，係指主管機關處理人民聲請許可案件之程序而言，並不包括行政救濟之程序在內。故主管機關受理人民聲請許可案件，其處理程序終結後，在行政救濟程序進行中法規有變更者，仍應適用實體從舊程序從新之原則處理（本院 72 年判字第 1651 號判例參照）。經查：（一）本件上訴人為辦理系爭土地之移轉登記及申請免課徵土地增值稅，乃依農業發展條例第 31 條、第 37 條規定，就經編定使用分區為山坡地保育區，使用地類別為農牧用地之系爭土地，申請發給農業用地作農業使用證明書。另系爭土地上上訴人所有農舍之曬場與聯外道路及訴外人賴鎮松住宅前、因滅失後新建鐵皮屋前之曬場鋪設水泥，曬場及聯外道路，未經取得容許使用；另系爭土地上上訴人所有之農舍，已擅自加建 2 樓；訴外人賴火炎所有稅籍編號 000000000000 之建物，依稅籍證明書背面說明知其構造為純土造，因滅失而加建鐵皮屋，未經申請建造執照等情，為原審依法認定之事實。（二）揆之前開規定，上訴人之申請有

違農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 6 條第 1 款規定，並具有同辦法第 7 條第 1 款、第 2 款、第 8 條第 1 款不得認定為農業使用情形，被上訴人因而駁回上訴人之申請，經核即無不合。（三）上訴人雖主張其信賴前開法規之規定及被上訴人所製農業用地作農業使用證明申請書附註第 1 項規定，提出相關文書而為申請，自應受保護云云。惟前開法規及被上訴人所製作之申請書附註，自上訴人申請時至其申請被駁回時止，均未經修正，依前開規定及說明，上訴人原無主張信賴保護原則之餘地。況前開申請書附註及南投縣農業用地作農業使用證明申請作業要點之規定，僅係就基本類型之申請事件表明申請之程序及應備文件，惟非謂於特殊類型之申請事件無須提出相關之證明文書。本件申請事件中，上訴人提出之證明文書與實際情形既有不合（如房屋稅籍資料所載原有房屋為土造，而現存者為鐵皮屋），即上訴人所提出之文書已無法證明其申請合於法令之規定，自無從僅依上訴人所提出之文書，即准許上訴人之申請。（三）依原審認定之事實，系爭土地現有房屋、曬場及聯外道路，並非全屬系爭土地於 69 年間為分區使用編定前即已存在，而係於分區使用編定後，未經合法程序而為修築，自無從依內政部 77 年 12 月 6 日台（77）內民字第 652960 號、82 年 10 月 7 日台（83）內地字第 8212707 號函、82 年 3 月 5 日台（82）內地字第 8202898 號函之意旨，認係合法使用。且系爭土地上之農舍、設施，部分固係於土地使用編定完成前即已存在，依法得繼續作原來之使用，不受當時法令之限制，惟其後部分農舍、設施既已經另行改建、修築，即應適用當時有效之非都市土地分區使用管制相關法令辦理，如是適用法令，並無違反法律不溯及既往原則。上訴人仍執系爭土地上之農舍、設施係屬早已存在者之前詞，主張適用土地使用編定後應適用之法令，為違反法律不溯及原則云云，並非可採。（四）上訴人又以行政院農業委員會已於 92 年 11 月 28 日修正農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 7 條第 3 款規定，並於 92 年 12 月 15 日就同年 1 月 13 日修正之農業發展條例第 8 條之 1 之適用為函釋；南投縣政府亦於 92 年 12 月 31 日修正該農業用地作農業使用認定及核發證明作業方式。法令既已變更，依中央法規標準法第 18 條所定從新從優原則，自應適用該新法發給云云，惟前述法規，係於本件原處分作成後始修正，揆之前開本院判例，於本件行政救濟程序中，並無適用修正法規之餘地，上訴人所述，亦不足採。（五）綜上所述，本件上訴人所述，均不足取，上訴意旨指摘原判決違誤，求為廢棄，難認為有理由，應予駁回。

據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 3 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 94 年 8 月 25 日

第一庭審判長法官 葉 振 權

法官 陳 秀 美

法官 劉 鑫 楨

法官 吳 明 鴻

法官 梁 松 雄

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 94 年 8 月 25 日

書記官 阮 桂 芬

資料來源：最高行政法院裁判要旨彙編第 25 輯 11-18 頁最高行政法院裁判書彙編（94 年 1 月
至 12 月）第 425-435 頁