

裁判字號：臺中高等行政法院 104 年度訴字第 278 號 行政判決

裁判日期：民國 104 年 11 月 19 日

案由摘要：土地更正編定事件

臺中高等行政法院判決

104 年度訴字第 278 號

104 年 11 月 5 日辯論終結

原 告 陳絢容

訴訟代理人 林松虎 律師

吳淑芬 律師

被 告 彰化縣政府

代 表 人 魏明谷

訴訟代理人 黃聖瀚

上列當事人間土地更正編定事件，原告不服內政部中華民國 104 年 6 月 18 日台內訴字第 1042200762 號訴願決定，提起行政訴訟，
本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：緣原告於民國（下同）103 年 10 月 20 日向被告申請將其所有坐落彰化縣員林市（原員林鎮於 104 年 8 月 8 日改制為員林市）○○段 676-2 地號土地（下稱系爭土地），由特定農業區農牧用地更正編定為同區甲種建築用地。案經被告以 103 年 10 月 21 日府地用字第 1030353063 號函轉彰化縣員林地政事務所辦理，該所審認原告所送文件尚有缺漏，乃以 103 年 10 月 28 日員地四字第 1030009131 號函請原告於文到 30 日內補具系爭土地上建築物於公告編定前之合法證明文件。因原告未依規定補正，被告遂以 104 年 2 月 4 日府地用字第 1040027367 號函駁回原告申請。原告不服，以系爭土地於 69 年 6 月 1 日公告編定時為南平段○○○段 373 地號，該地號於公告編定前已有建物存在，並經主管機關於編定結果清冊備註欄註記「部分屬於甲種建築用地」，客觀上已足證明，無需再佐以合法建築之證明云云，提起訴願，惟遭訴願駁回，遂提

起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

- (一)按 64 年 8 月 1 日內政部台 (64)內地字第 642764 號函公布之「
製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第
9 點規定：「非都市土地各種使用地之編定原則：國家公園
區內土地不辦理使用地之編定，其餘土地依下列原則辦理：
…… (二) 現已為某種使用之土地，依下表及說明規定，按
宗分別編定之：說明：1. 「V」為依使用現況編定。「△」
為經依法核准使用者，依其現況編定；未經依法核准使用者
，應按其所屬使用區備註欄內所註之主要用地編定。……
3. 特定農業區、一般農業區、山坡地保育區、森林區、風景
區及特定專用區內之一宗土地，於使用編定結果公告前，部
分已作建築使用、已依法完成基礎工程者或已領有使用執照
者，應於土地使用現況調查清冊或卡片內註記，並以各該區
之主要用地編定，俟土地所有權人申請分割後再予更正編定
。……。」；第 23 點規定：「經編定使用之土地，如土地所
有權人檢具確於公告編定前或公告編定期間已變更使用之合
法證明文件，依照第 9 點第 2 款編定原則表及說明辦理更正編
定。」。因此，凡具備(1)公告前；(2)部分已作建築使用之
土地；(3)經土地使用現況調查清冊或卡片內為註記；(4)分
割後等要件；(5)並經檢具得以證明上揭事實之合法證明文
件，即得申請使用地類別更正編定，先為敘明。
- (二)被告係於 69 年 6 月 1 日為非都市土地之使用編定公告之發布，
本件員林市○○段 676 地號土地於使用編定結果公告前，已
將土地部分範圍（即系爭土地）供建築使用，且結構體均已
完成，並經被告確認上揭土地確實部分供作建築使用、工程
結構體工程已完成，被告乃於土地使用編定清冊註記「部分
屬於甲種建築用地」。又該部分供作甲種建築用地使用之土
地，嗣後亦經分割成同段 676-2 地號（即系爭土地），此由
被告之公務員依據系爭土地勘測結果所繪製之「非都市土地
使用編定圖」及「非都市土地現況調查圖」，就系爭土地範
圍部分繪塗「紫紅色」為甲種建築用地範圍之註記，益徵系
爭土地依當時編定結果應屬甲種建築用地。本件系爭土地符

合：(1)於 69 年 6 月 1 日公告使用編定前，(2)已有建築物坐落該土地；(3)並於 69 年 6 月 1 日公告前，經主管機關完成使用現況調查而於土地編定結果清冊備註欄註記「部分屬於甲種建築用地」；(4)供建築使用之土地已完成分割為系爭土地，顯見系爭土地確已符合「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第 9 點所規定之實體要件，至為明確。

(三)原告前於 103 年 10 月 17 日檢具彰化縣員林地政事務所所發給之「重測前原地號為南平段○○○段 373 地號土地登記謄本影本乙份」、彰化縣政府所核發之「彰化縣政府土地使用編定結果通知書影本乙份」、行政院內政部地政司全球資訊網所公告之「各縣市使用編定公告日期」、彰化縣員林地政事務所核發之「員林鎮○○段 676-2 地號土地登記謄本影本乙份」等資料，上揭資料均為政府機關所核發、頒布或公布之資料及資訊，均屬合法，故而原告確已檢附系爭土地申請地目更正之合法證明文件向被告為非都市土地編定更正之申請，符合「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第 23 點之申請程序。

(四)被告雖引內政部 93 年 11 月 9 日發布之內授中辦地字第 0930726144 號函為駁回原告之依據，惟查：1.上揭內政部函文規定：「非都市土地編定前合法建物認定證明文件，與現行實施建築管理前建造之合法建物證明文件及土地登記規則第 79 條第 2 項規定文件未盡相符，其差異為非都市土地編定前合法建物之認定文件依現行規定為水電證明、稅捐、設籍或房屋謄本、建築執照或建物登記證明，……」，核函文內容為列舉非都市土地編定前「合法建物」之證明文件，然「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第 9、23 點所規定之「合法證明文件」，兩者之文義內容截然不同，被告竟誤用法令，將系爭土地申請土地更正編定應提出之「合法證明文件」，誤為要求原告應提出系爭土地上建物為「合法建物」之證明文件，其處分自屬違法。2.上揭內政部函文公布係為配合 921 震災重建暫行條例及土地登記規則第 79 條之細節性補充規定，有內政部發布函文之全文內容可參，

並非用於配合「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」之規定甚明，被告未為釐清，即誤為引用而為駁回原告之申請之行政處分，益徵系爭處分確有違誤。3.末按「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。」為行政程序法第8條所明文規定。退萬步言，「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」為64年所訂定，原辦法規範並無限制對於建築用地使用地類別之認定需以土地係為「合法建物」之建築使用，則內政部於93年11月9日頒布之內授中辦地字第0930726144號函文，自不得增加原規範所無之限制，否則即屬違反人民的信賴保護，系爭處分據此而為亦屬違法。

(五)內政部台內訴字第1042200762號訴願決定書未詳究「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」與內政部93年11月9日發布之內授中辦地字第0930726144號函文內容及涵意之區別，即遽採認被告之主張及答辯，訴願決定書自有違誤。尤其上揭訴願決定書亦明白肯認原告申請系爭土地由特定農業區農牧用地更正編定為甲種建築用地，應提出土地上建築物係於公告編定前建築之「合法證明文件」，益徵被告及內政部認定原告應補具「合法建物」之證明文件，係屬誤用法令，原處分及訴願決定均有違誤。

(六)次按「行政處分於作成機關與相對人間本有其實質存續力，對於作成機關及法院有其構成要件效力。（參最高法院101年度判字第493號判決）。另鈞院101年度訴字第274號判決亦認定「行政處分除非具有無效之事由而無效外，具有存續力，在未經撤銷、廢止或未因其他事由失效前，其效力繼續存在（行政程序法第110條第3項參照）；另行政處分具有構成要件效力，即有效之行政處分，處分機關以外之國家機關，包括法院，除非是有權撤銷機關，應尊重該行政處分，並以之為行為之基礎，因而一有效行政處分（前行政處分）之存在及內容，成為作成他行政處分之前提要件時，前行政處分作成後，他行政處分應以前行政處分為其構成要件作為決定之基礎，該他行政處分成為行政訴訟之訴訟對象時，由於前行政處分並非訴訟對象，該他行政處分之受訴行政法院

，並不能審查前行政處分之合法性，前行政處分之合法性應由以前行政處分為程序對象或訴訟對象之訴願機關或行政法院審查之。本件被告於 69 年所寄送予系爭土地原所有權人之「彰化縣政府土地使用編定結果通知書」係屬行政處分，該處分至今未經撤銷、廢棄而為確定，對於被告及法院即具有存續力及構成要件效力。被告對於原告申請系爭土地更正編定，應以上揭 69 年行政處分為有效行政處分為前提要件為事實認定之基礎。

- (七)又按「各種使用地之編定：（一）圖比例尺、用色及繪製份數：1. 圖比例尺：除海域用地外，土地使用編定圖比例尺不得小於 1/5000（鄉村區不得小於 1/1200）。2. 圖面用色：圖面各種使用地，以下列規定顏色為底色表明之：（1）甲種建築用地：紅色。……」復為「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第 12 點所明訂，亦併予敘明。按被告係於 69 年 6 月 1 日為非都市土地之使用編定公告之發布，本件員林市○○段 676 地號土地於使用編定結果公告前，已將土地部分範圍（即系爭土地）供建築使用，且結構體均已完成，並經被告確認上揭土地確實部分供作建築使用、工程結構體工程已完成。被告乃於土地使用編定清冊註記「部分屬於甲種建築用地」，並於使用編定結果通知書為「部分屬於甲種建築用地」之行政處分。另由被告之公務員依據土地勘測結果而繪製之「非都市土地現況調查圖」及「非都市土地使用編定圖」，就系爭土地範圍部分繪塗「紅色」為甲種建築用地之註記，益徵系爭土地依當時編定結果確屬甲種建築用地。系爭土地嗣後經分割而成同段 676-2 地號（即系爭土地），被告即得檢具相關合法證明文件資料為土地更正編定之申請。本件系爭土地符合：（1）於 69 年 6 月 1 日公告使用編定前，（2）已有建築物坐落該土地；（3）本件系爭土地經主管機關完成使用現況調查後，製定「非都市土地使用編定圖」，就本件土地地籍圖上，以「紅色」塗繪為甲種建築用地範圍之使用編定。又該「非都市土地使用編定圖」係經臺灣省政府審核通過，蓋有省政府用印。本件系爭土地原屬「甲種建築用地」之編定，事證明確。（4）彰化縣政府於 69 年 6 月

1 日辦理非都市土地使用編定結果公告，並將本件系爭土地使用編定結果通知書寄送予所有權人，其中對於編定結果清冊之內容復註記「部分屬於甲種建築用地」；(5)供建築使用之土地已完成分割為系爭土地，顯見系爭土地確已符合「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第 9 點第 3 款所規定之實體要件，至為明確。

- (八)原告前於 103 年 10 月 17 日檢具彰化縣員林地政事務所所發給之「重測前原地號為南平段○○○段 373 地號土地登記謄本影本乙份」、臺灣省政府審核通過，蓋有省政府用印「非都市土地使用編定圖」及「非都市土地現況調查圖」、彰化縣政府所核發之「彰化縣政府土地使用編定結果通知書影本乙份」、行政院內政部地政司全球資訊網所公告之「各縣市使用編定公告日期」、彰化縣員林地政事務所核發之「員林鎮○○段 676-2 地號土地登記謄本影本乙份」等資料，上揭資料均為政府機關所核發、頒布或公布之資料及資訊，均屬合法，故而被告確已檢附系爭土地申請地目更正之合法證明文件向被告為非都市土地使用編定更正之申請，符合「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第 23 點第 2 款之申請程序。被告對於原告就系爭土地使用地類別申請更正編定，依法應將系爭土地使用地類別更正編定為「甲種建築用地」。詎被告竟於 104 年 2 月 4 日以府地用字第 1040027367 號函為駁回原告申請之行政處分，其處分顯然違法，因此造成原告權利受有損害，原告依法自得請求被告撤銷系爭行政處分，並應另為允許將系爭土地使用地類別更正編定為「甲種建築用地」之行政處分。
- (九)被告答辯書仍執舊論，主張原告應依據內政部 93 年 11 月 9 日發布之內授中辦地字第 0930726144 號函文揭示：「非都市土地編定前合法建物認定證明文件，與現行實施建築管理前建造之合法建物證明文件及土地登記規則第 79 條第 2 項規定文件未盡相符，其差異為非都市土地編定前合法建物之認定文件依現行規定為水電證明、稅捐、設籍或房屋謄本、建築執照或建物登記證明，……」之規定，為系爭土地上建物為合法建物之證明。惟估不論上揭內政部函文僅為例示規定，申

請人並非不得以其它文件為相關事項之證明。況本件原告係申請就系爭土地「更正編定」為甲種建築用地，並非「變更編定」為甲種建築用地。換言之，系爭土地係屬「甲種建築用地」前已經被告認定，且於「非都市土地使用編定圖」描繪確定，並經被告於 69 年所為「彰化縣政府土地使用編定結果通知書」為行政處分書面寄送，自屬無誤。原告申請系爭土地「更正編定」為甲種建築用地所提出之前揭資料，均足以證明系爭土地確屬甲種建築用地甚為明確，被告由上揭即足以認定系爭土地確屬甲種建築用地。被告無視於客觀事實已經明確，卻拘泥於上揭函文文字，僵化操作行政程序，違法不為適法之行政處分，其行政程序確有違法等語。爰聲明求為(1)撤銷訴願決定及原處分；(2)被告應將原告所有坐落彰化縣員林市○○段 676-2 地號之土地使用地類別，由農牧用地更正編定為甲種建築用地之行政處分。

三、被告則以：

- (一)依「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第 9 點第 2 款第 2 目之 3 規定略以：「……於使用編定結果公告前……。但原依土地法規定編定為農業用地之土地，非法變更作建築使用……，仍編為農牧用地。」、第 9 點第 2 款第 3 目規定略以：「特定農業區、一般農業區……。其有第 2 目之 3 但書規定情形者，不得更正編定為各種建築用地。」、第 23 點規定：「經編定使用之土地，如土地所有權人檢具確於公告編定前或公告編定期間已變更使用之合法證明文件，依照第 9 點第 2 款編定原則表及說明辦理更正編定。」；復依內政部 88 年 12 月 13 日台（88）內中地字第 8886880 號函釋略以「……由於更正編定涉及編定前事實之認定，依照『作業須知』第 22 項及內政部 63 年 3 月 8 日台內營字第 57150 號函及 87 年 5 月 8 日台（87）內地字第 8786359 號函及 88 年 9 月 17 日台（88）內中地字第 884761 號函規定之意旨，應具備二項要件，即（一）編定公告前已為合法房屋之證明文件，如水電證明、稅捐、設籍或房屋謄本、建築執照或建物登記證明。（二）經實地勘查確有合法建築物存在……。」、內政部 92 年 9 月 25 日內授中辦地字第 0920083974 號函釋略以「……非都市

土地辦理更正編定為一般建築用地，仍應依現行相關規定辦理，即實地須有合法建物存在始得申辦更正編定為一般建築用地……」、內政部 93 年 11 月 9 日內授中辦地字第 0930726144 號函釋略以「……非都市土地編定前合法建物之認定文件依現行規定為水電證明、稅捐、設籍或房屋謄本、建築執照或建物登記證明，……『未實施建築管理地區建物完工證明書』屬編定公告前施工建築物完工證明資料，性質等同建築執照文件，同意增納列為編定前合法建物證明文件……。」。是以，系爭土地如欲更正編定為甲種建築用地，依上開「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」及有關函釋，自應具備：1、提出編定公告前已為合法房屋之證明文件。2、經實地勘查確有合法建築物存在，二項更正編定之法定要件。

(二)查系爭土地於 100 年 1 月 12 日辦理分割登記，分割自同段 676 地號(重測前為南平段○○○段 373 地號)，該筆土地於公告編定前業依土地法規編定為農業用地，嗣經被告 69 年 6 月 1 日 69 彰府地用字第 6064 號非都市土地使用編定公告確定編為特定農業區農牧用地；次查系爭土地標示簿記載為「田」地目「05」等則，依內政部 62 年 12 月 24 日訂頒之「實施都市計畫以外地區建築物管理辦法」第 3 條規定略以：「實施都市計畫以外地區，1 至 8 等則田地目土地，除土地所有權人興建自用農舍外，一律不准建築……。」，故系爭土地上合法建物證明文件時間應為 62 年 12 月 24 日前之文件。

(三)本案經彰化縣員林地政事務所以 103 年 10 月 28 日員地四字第 1030009131 號函通知申請案代理人張薰雅補具合法建物等證明文件，並經彰化縣員林地政事務所以 104 年 1 月 22 日員地四字第 1040000687 號函報被告未能補具合法建物證明文件；是以，原告無法提出 62 年 12 月 24 日前系爭土地上建物房屋證明文件，故不符辦理更正編定為「甲種建築用地」之法定要件等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、兩造之爭點：被告以原處分否准原告申請辦理系爭土地由特定農業區農牧用地更正編定為甲種建築用地，是否適法？

五、經查：

(一)按區域計畫法第 15 條規定：「區域計畫公告實施後，不屬第 11 條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。前項非都市土地分區圖，應按鄉、鎮（市）分別繪製，並利用重要建築或地形上顯著標誌及地籍所載區段以標明土地位置。」

區域計畫法施行細則第 16 條規定：「依本法第 15 條製定非都市土地使用分區圖、編定各種使用地與辦理非都市土地使用分區及使用地編定檢討之作業方式及程序，由內政部定之。」

次按製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第 9 點（二）說明 2 規定：「合於下列情形之一土地，在特定農業區、一般農業區及特定專用區編為甲種建築用地……

（1）於使用編定結果公告前屬『建』地目者。（2）於使用編定結果公告前已奉准變更為『建』地目者。（3）於使用編定結果公告前實際已全部（宗）作建築使用或已依法完成基礎工程者。但原依土地法規定編定為農業用地之土地，非法變更作建築使用以及依實施都市計畫以外地區建築物管理辦法申請建築農舍之土地，仍編為農牧用地。」

說明 3 規定：「特定農業區、一般農業區、山坡地保育區、森林區、風景區及特定專用區內之一宗土地，於使用編定結果公告前，部分已作建築使用、已依法完成基礎工程者或已領有使用執照者，應於土地使用現況調查清冊或卡片內註記，並以各該區之主要用地編定，俟土地所有權人申請分割後再予更正編定。其有第 2 目之 3 但書情形者，不得更正編定為各種建築用地。」

第 22 點規定：「經編定使用之土地，如土地所有權人檢具確於公告編定前或公告編定期間已變更使用之合法證明文件，依照九（二）編定原則表及說明辦理更正編定。」

又內政部 88 年 12 月 13 日台內中地字第 8886880 號函釋略以：「一、……由於更正編定涉及編定前事實之認定，依照『作業須知』第 22 項及本部．．．號函規定之意旨，應具備二項要件：即（一）編定公告前已為合法房屋之證明文件，如水電證明、稅捐、設籍或房屋謄本、建造執照或建物登記證明。」

(二)經實地勘查確有合法建築物存在。……」、內政部 93 年 11 月 9 日內授中辦地字第 0930726144 號函釋略以：「要旨：關於非都市土地辦理更正編定為一般建築用地之合法房屋認定證明文件相關事宜。內容：一、本案經本部於本（93）年 8 月 19 日邀同臺灣省各縣市政府（臺中、嘉義、臺南等市政府除外）、本部營建署、……、地政司（土地登記科、測量科、編定管制科）會商獲致結論如后：（一）非都市土地編定前合法建物認定證明文件，與現行實施建築管理前建造之合法建物證明文件及土地登記規則第 79 條第 2 項規定文件未盡相符，其差異為非都市土地編定前合法建物之認定文件依現行規定為水電證明、稅捐、設籍或房屋謄本、建築執照或建物登記證明，並未含括『未實施建築管理地區建物完工證明書』、『門牌編釘證明』、『地形圖、航照圖或政府機關測繪地圖』等文件，其中除『未實施建築管理地區建物完工證明書』屬編定公告前施工建築物完工證明資料，性質等同建築執照文件，同意增納列為編定前合法建物證明文件外，其餘所列『門牌編釘證明』、『地形圖、航照圖或政府機關測繪地圖』，尚不宜採納作為更正編定合法建物認定之證明文件，地方政府僅可受理作為佐證資料。……二、另查前述非都市土地編定前合法建物認定證明文件，依 93 年 8 月 19 日會商結果，『門牌編釘證明』、『地形圖、都市計畫現況圖、都市計畫禁建圖、航照圖或政府機關測繪地圖』等雖不足以認定作為證明文件，惟倘有其他經縣市政府審認足資證明之文件，仍得據以憑辦……。」上開內政部函釋，核屬主管機關基於權責，就法令執行所為之解釋，與立法本旨並無違背，本院自得予以援用。準此可知，更正編定涉及編定前事實之認定，應具備二項要件，即①檢具編定公告前已為合法房屋之證明文件。②經實地勘查確有合法建築物存在。以上兩者為併存要件，缺一不可。

- (二)查系爭土地於 72 年土地重測前編為南平段○○○段 373 地號，72 年重測後編為南興段 1171 地號，92 年重測後編為○○段 676 地號，於 100 年 1 月 12 日分割增加○○段 676-2 地號（即系爭土地），系爭土地於 69 年 6 月 1 日非都市土地使用編定前地

目為田、等則為5，系爭土地於土地編定時，係編為特定農業區農牧用地等情，有該土地登記簿影本、彰化縣地籍異動索引、土地登記第二類謄本、彰化縣地籍資查詢系統、彰化縣員林市南平段○○○段土地使用編定清冊及彰化縣政府土地使用編定結果通知書各1件附卷可稽（本院卷第16-22、25、28、66-67頁）。又本件原告於103年10月20日申請將其所有系爭土地由特定農業區農牧用地更正編定為同區甲種建築用地（本院卷第59頁），案經被告函轉彰化縣員林地政事務所辦理，該所審認原告所送文件尚有缺漏，乃以103年10月28日員地四字第1030009131號函（本院卷第70頁）請原告於文到30日內補具系爭土地上建築物於公告編定前之合法證明文件。因原告未依規定補正，被告遂以104年2月4日府地用字第1040027367號函駁回原告申請（本院卷第50頁）等情事，為兩造所不爭，自堪認為真實。

(三)次查，系爭土地於69年5月間經被告以編定結果通知書通知土地所有權人編定為特定農業區農牧用地，復於69年6月1日經被告以69彰府地用字第6064號公告確定。依製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第22點規定，系爭土地既經依法編定為特定農業區農牧用地，土地所有權人如欲辦理更正編定，即應檢具確於公告編定前或公告編定期間已變更使用之合法證明文件。是被告審認原告未依規定補正系爭土地上建築物於公告編定前之合法證明文件，以104年2月4日府地用字第1040027367號函駁回原告申請，揆諸首揭法條規定及函釋意旨，原處分並無不合。

(四)又系爭土地在非都市土地使用編定前已施工完成基礎工程，固據原告提出編定時建築之照片、彰化縣員林市南平段○○○段土地使用編定清冊、非都市土地現況調查圖、非都市土地使用編定圖及彰化縣政府土地使用編定結果通知書各1件為憑（本院卷第24-28頁）。惟原告提出之上開證明文件，是否即屬作業須知第9點第2款第2目之3「依法完成基礎工程」及第22點之已變更使用之合法證明文件？然查原告所有系爭土地重測前為南平段○○○段373地號土地，該筆土地於非都市土地使用編定前之地目為「田」（本院卷第16頁），

係屬依土地法第 2 條編定為直接生產用地（農地）之土地，應作農業使用。依行為時實施都市計畫以外地區建築物管理辦法第 3 條規定：「實施都市計畫以外地區，1 至 8 等則田地目土地，除土地所有權人興建自用農舍外，一律不准建築…」。及行為時土地法第 82 條規定：「凡編為某種使用地之土地，不得供其他用途之使用。但經該管市縣地政機關核准，得為他種使用者，不在此限。」而系爭土地之原所有權人既未經申請被告核准變更使用，即非法將系爭土地變更作建築使用，縱已完成基礎工程，依該作業須知第 9 點第 2 款第 2 目之 3 但書規定，被告仍將系爭土地編為特定農業區農牧用地，並無不合。原告主張系爭土地於 69 年間土地編定時即已編定為特定農業區甲種建築用地，要非可採。嗣後原土地雖經分割而增加系爭土地，惟原告所提出編定時建築之照片、建築完成後之現況照片（本院卷第 108、109 頁）、彰化縣員林市南平段○○○段土地使用編定清冊、非都市土地現況調查圖、非都市土地使用編定圖及彰化縣政府土地使用編定結果通知書各 1 件，僅能證明系爭土地編定當時已有建築物存在之事實，但原告所提出之該等文件均非土地法第 82 條及上開作業須知第 22 點所規定核准變更使用或已有合法建物之證明文件，原告即不得憑此據以申請系爭土地更正編定。況原土地所有權人楊錫清等 4 人於系爭土地經公告編定為特定農業區農牧用地確定後，亦曾於 69 年 6 月 26 日向被告提出彰化縣非都市土地使用編定複查更正申請書申請複查更正，因其未補具合法建築證明文件，而遭被告否准，有彰化縣非都市土地使用編定複查更正申請書、土地現況圖、土地建築位置配置圖、照片及彰化縣政府 70 年 6 月 27 日彰府地用字第 7429 號函附卷可按（本院卷第 114-119 頁），顯見原土地所有權人楊錫清等 4 人申請複查更正時，並未提出合法建築證明文件。從而，本件原告申請系爭土地更正編定，既未檢具編定公告前已為合法房屋之證明文件，其申請更正編定自與上開規定不合。

- (五)至於彰化縣政府土地使用編定結果通知書備註欄記載「部分屬於甲種建築用地」，彰化縣員林市南平段○○○段土地使

用編定清冊備註欄記載「部分已建築暫緩登記、建築中」，非都市土地現況調查圖及非都市土地使用編定圖上系爭土地部分土地著色為紅色。惟依該通知書及土地使用編定清冊之編定結果，系爭土地係編定為特定農業區農牧用地，並未將系爭土地編為特定農業區甲種建築用地，其備註欄所為之上開記載，及於非都市土地現況調查圖、非都市土地使用編定圖上部分土地著色為紅色，僅是被告於非都市使用編定調查時，依調查結果所為之註記，在其上註明系爭土地於編定時，部分土地已供建築使用之現況而已，並非當時即將該建物認定為合法建物。且該備註欄之記載，僅屬事實狀況之註記，該註記並非行政處分。原告主張該部分之註記，為被告作成將系爭土地編為特定農業區甲種建築用地之行政處分，並應受其構成要件效力之拘束，被告於原告所有之系爭土地分割後，並申請更正編定時即應受該備註欄所載事項之拘束，而應依該備註欄之記載，將系爭土地更正編定為甲種建築用地云云，核無足採。因此，系爭土地若要更正編定為特定農業區甲種建築用地，仍須由原告依該作業須知第 22 點之規定提出已變更使用之合法證明文件，始得向被告申請更正編定。

(六)綜上所述，原告上開主張，均不足採。從而，被告否准原告申請系爭土地更正編定為甲種建築用地之處分，核無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，並請求被告應作成將系爭土地之土地使用地類別，由農牧用地更正編定為甲種建築用地之行政處分，為無理由，應予駁回。兩造其餘之主張和舉證，於本件判決之結果無影響，毋庸逐一論述，附此敘明。

六、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 104 年 11 月 19 日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法 官 林 秋 華

法 官 莊 金 昌

法 官 張 升 星

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
（一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
（二）非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、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. 上訴人為公法人、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，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所 |
| 示關係之釋明文書影本及委任書。 |

中 華 民 國 104 年 11 月 19 日

書記官 蔡 逸 媚

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（104 年版）第 1056-1073 頁