高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
114年度訴字第360號
民國115年5月28日辯論終結

原　　告　陳美容

被　　告　屏東縣政府
代　表　人　周春米
訴訟代理人　蔡怡婷
　　柯宥辰

上列當事人間土地使用編定事件，原告不服內政部中華民國114年9月25日台內法字第1140029966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、程序方面

原告起訴後變更訴之聲明為：「1.訴願決定及原處分（即被告民國114年5月8日屏府地管字第1145081372號函）均撤銷。2.被告應依原告113年12月17日之申請，就國有獅子鄉外獅段357地號土地上之舊有建物（門牌號碼：○○縣○○鄉○○村○○路○段00巷0號）坐落範圍，作成准予更正編定為同區丙種建築用地之行政處分。」（本院卷第110頁）核其主張之基礎事實均為相同，被告亦無反對之表示，依行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款規定，應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

原告於113年12月17日向被告所屬枋寮地政事務所（下稱枋寮地政）提出申請，將系爭土地上舊有建物（門牌號碼：○○縣○○鄉○○村○○路○段00巷0號，下稱系爭建物）坐落範圍，由山坡地保育區農牧用地，更正編定為同使用分區丙種建築用地。枋寮地政於114年4月23日邀集相關機關辦理實地會勘後，遂移請被告查辦。案經被告審酌相關事證後，認縣地有拆除整建之情形，無法認定為屏東縣編定公告前之舊建物，不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（下稱作業須知）第23點規定，爰以114年5月8日屏府地管字第1145081372號函（下稱原處分）否准原告所請。原告不服，提起訴願，經遭訴願決定不予受理，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、原告接到原處分後，因為完全不懂訴願書為何，便致電相關機關詢問方法，經告知可至縣長信箱陳情，原告即照指示陳情，等到回復仍然駁回，經多方詢問才得知訴願書之意思，並立即提出，非有意遲誤。

2、系爭土地面積為4,860平方公尺，原告使用面積約1,000平方公尺，會勘時均有解說並有明顯分隔，有現況照片可佐。系爭土地上3間建物原為土造房屋，長輩說58年大伯家改建就借磚給我們使用迄今，多年來因颱風侵襲而多次修補。除3間建物外，系爭土地其餘部分種植果樹。

(二)聲明：

1、訴願決定及原處分均撤銷。

2、被告應依原告113年12月17日之申請，就系爭土地上之舊有建物（門牌號碼：○○縣○○鄉○○村○○路○段00巷0號）坐落範圍，更正編定為同區丙種建築用地之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

系爭土地上建物核與內政部107年1月23日內授中辦地字第1071300969號函釋（下稱內政部107年函釋）規定未合，前於114年4月23日實地會勘業已實質確認無法判定，未符得更正編定之要件。又依原告檢附○○○○○○○○○○114年5月29日函所載：「……又查該址未有門牌編釘資料，72年10月1日門牌整編資料中未附整編區域圖亦查無該址相關位置圖說，爰無相關圖資提供。……是以房屋實際所在位置無從確認。」尚無足認定系爭土地上存有編定公告前舊有合法建物，是被告以原處分駁回原告所請，於法並無不合。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

原處分拒絕原告申請將系爭土地更正編定為同使用分區丙種建築用地，是否有據？

五、本院之判斷：

(一)前提事實：

如事實概要欄所示之事實，有系爭土地謄本（原處分卷第28、29頁）、113年12月17日申請書（原處分卷第2頁）、114年4月23日會勘紀錄表及照片（原處分卷第43至47頁）、枋寮地政114年5月1日屏枋地三字第1140001102號函（原處分卷第41、42頁）、原處分（本院卷第25、26頁）及訴願決定（本院卷第19至23頁）等附卷可稽，應堪認定。

(二)應適用之法令：

1、區域計畫法第15條：「（第1項）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○○市○○○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。（第2項）前項○○市○○○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。」

2、區域計畫法施行細則第14條：「（第1項）依本法第15條及第15條之1第1項第1款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，由中央主管機關定之。（第2項）前項使用分區具有下列情形之一者，得委辦直轄市、縣（市）主管機關核定：一、使用分區之更正。二、為加強資源保育辦理使用分區之劃定或檢討變更。三、面積未達1公頃使用分區之劃定。」

3、作業須知

(1)第1點：「概說：區域計畫的主要功能之一，在促進土地及天然資源之保育利用，充分兼顧農業與工業發展所需用地，以及防止自然災害。此項功能，有賴土地使用計畫及土地使用管制事項之貫徹實施，始能充分發揮。惟區域計畫之土地分區使用計畫及土地使用管制事項，頗為扼要，祇就區域內之土地使用作原則性之指導說明，其表現之計畫圖所用比例尺甚小，殊難據以認定每宗土地適當之使用，尚須進一步按○○縣○市區製定非都市土地使用分區圖，編定各種使用地，並將結果公告及通知土地所有權人，作為實施土地使用管制之依據。特依區域計畫法施行細則第14條第1項規定訂定本須知。」

(2)第8點第3款、第5款：「非都市土地各種使用地及其性質：依區域計畫法施行細則第13條規定，各種使用地之分類及其性質如下：（三）丙種建築用地：供森林區、山坡地保育區、風景區及山坡地範圍之農業區內建築使用者。（五）農牧用地：供農牧生產及其設施使用者。」

(3)第9點第2款第2目、第3目：「非都市土地各種使用地之編定原則：……（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：……2.合於下列情形之一土地，在山坡地範圍外之農業區或特定專用區編為甲種建築用地；在山坡地保育區、森林區、風景區及山坡地範圍之農業區編為丙種建築用地：⑴於使用編定結果公告前屬「建」

地目。⑵於使用編定結果公告前已奉准變更為「建」地目。⑶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。3.……山坡地保育區……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。」

(4)第23點：「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。」

(三)原告提起本件訴訟合法

1、按訴願法第14條第1項、第3項規定：「（第1項）訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起30日內為之。……（第3項）訴願之提起，以原行政處分機關或受理訴願機關收受訴願書之日期為準。……」行政程序法第72條第1項及第73條第1項規定：「送達，於應受送達人之住居所、事務所或營業所為之。但在行政機關辦公處所或他處會晤應受送達人時，得於會晤處所為之。」「於應送達處所不獲會晤應受送達人時，得將文書付與有辦別事理能力之同居人、受雇人或應送達處所之接收郵件人員。」

2、查原處分於114年5月12日送達原告住所，由其本人收受（原處分卷第39頁），是原告提起訴願之法定期間應自同年月13日起算，因原告住所為新北市，被告機關所在地為屏東縣，應扣除6日在途期間，是其提起訴願期間之末日應至同年6月17日屆滿。原告於同年6月3日於縣長信箱陳情並附上原處分略以：本案建物確係64年1月9日即有設籍存在，經修建為由縣政府給予退件，塗銷申請作業，懇請縣長給予合情合理辦

理等語（本院卷第85頁），經核已有對原處分表示不服之意，應視為已提起訴願，嗣並依其所述提出正式之訴願書以為補充（訴願卷第85至87頁）。訴願決定未注意及此，認原告訴願逾期而不受理，尚有誤會。但不影響原告已合法踐行訴願先行程序，被告對此亦無意見（本院卷第111頁），應認原告起訴合法。

(四)原處分拒絕原告之申請，並無違誤：

1、區域計畫法係為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利而制定(同法第1條立法目的參照)。為貫徹非都市土地之使用管制與生態環境保育之公共政策，同法第15條第1項並規定，非都市土地，須按照○○市○○○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，實施管制。而內政部依區域計畫法施行細則第14條第1項規定，就製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地之作業方式及程序等細節性、技術性事項所訂定之編定作業須知，於第9點第2款第2目之3、第3目所規定，山坡地保育區內之土地「於使用編定結果公告前」，實際已全部或部分「作建築使用」者，得就該已作為建築使用之土地編定為丙種建築用地，係為兼顧人民原有合法權益，而遷就土地使用現狀所為之編定（最高行政法院110年度上字第521號判決意旨參照）。準此，內政部107年函釋意旨略以：「……依內政部歷來相關函釋意旨，辦理更正編定為一般建築用地案件應具備二項要件，即（一）編定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、未實施建築管理地區建物完工證明書及其他證明文件經縣（市）政府採認足以明確證明者】；（二）實地勘查確有合法建築物存在（除天災毀損或『建』地目土地外）。至實地建物於編定後難免毀損、坍塌或修（改、新）建等情形，否准其更正編定，未盡合理；考量更正編定係審認該等土地於實施管制前，已有合法房屋存在之事實，其准駁關鍵

應為『是否於實施建管前或編定公告前即有合法建物存在，而有編定錯誤之情形』……。」（原處分卷第53至56頁）即係透過實地會勘及證明文件，據以證明於公告編定前有合法建物存在之事實，並未改變會勘當時實地須存在建物之要件，經核上開內政部函釋與區域計畫法及編定作業須知第23點規定意旨尚無牴觸，被告自得援為辦理土地使用編定更正案件之依據。

2、經查，屏東縣於64年10月6日辦理非都市土地編定公告，依系爭土地謄本可知，系爭土地為非都市土地，原編定為山坡地保育區農牧用地（原處分卷第28、29頁）。原告於113年12月17日申請將系爭土地上系爭建物坐落範圍，更正編定為同區丙種建築用地，並檢附房屋稅籍資料、電表證明及該址設籍資料等資料為憑（原處分卷第4至9頁）。上開門牌號碼雖於64年1月9日曾有人設籍，此有卷附○○○○○○○○○○109年4月20日、113年12月23日及114年5月29日函文（原處分卷第6、16、17頁、本院卷第35至37頁）可稽；然依原告提出之現況照片及114年4月23日會勘照片（原處分卷第45至47頁、本院卷第135至145頁）可知，上開門牌號碼僅釘在入口大門處，並未直接釘掛於系爭建物之上，且大門內坐落數棟建物，無從確認上開門牌號碼即為系爭建物，被告枋寮戶政事務所會勘人員亦表示「因年代久遠，房屋最初位置、範圍、面積皆不清楚」等語（原處分卷第43頁）。原告所提供之92年起課之房屋稅籍資料及70年裝設電表證明，其時間點均在64年土地編定公告之後；且依64年12月24日、79年11月25日及113年9月航照圖所示，64年該址是否有建物尚難以辨識，直至79年建物才較為明顯，對比現況建物之位置、範圍亦有所不同（原處分卷第48至51頁）。至多僅能證明上開門牌號碼於公告編定前有設籍紀錄，尚無從認定設籍時該門牌號碼即為系爭建物。佐以原告自承該建物因颱風侵襲多次推倒重建，且建物材質已從原有之土造，逐次改為石頭造、磚造等語（訴願卷第86頁、本院卷第112、113、133頁），

核與被告114年4月23日現場會勘紀錄所指現況建物已有拆除重建之情形相符，且從上開照片可知，系爭建物部分材質為水泥，屋況外觀明顯較周遭建物為新，尚無從認定系爭土地上有公告編定前已存在之舊有合法建物。原告雖於言詞辯論時翻異前詞，辯稱：沒有推倒重建，是那邊倒修那邊……我不知道重建的定義，我不是推倒重建，因為颱風某部分壞掉才修補，多年來多次的修補等語（本院卷第152至154頁），然此與前揭會勘紀錄及其歷來陳述均不相符，尚難可採。被告作成原處分已參酌系爭土地謄本、114年4月23日會勘紀錄、現場照片、歷年航照圖等資料，且已敘明理由詳為認定，事證充足且明確，本院尚無再次履勘現場之必要。原告不能合理說明系爭建物確實為公告編定前已存在之舊有合法建物，被告認為本件申請與作業須知第23點規定不符，從而拒絕原告之申請，原處分應為合法。

六、綜上所述，原告主張均無可採。原處分並無違誤，訴願決定誤為不受理之決定，所憑理由雖有不同，但結果並無二致。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，並請求判命被告應依原告申請，作成准予將系爭土地更正編定為丙種建築用地之行政處分，為無理由，應予駁回。又本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料，經斟酌後均對判決結果不生影響，爰不逐一論述。

七、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　18　　日

審判長法官　林　彥　君

法官　邱　美　英

法官　黃　奕　超

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

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、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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　　115　　年　　6　　月　　22　　日

書記官　李　佳　芮