臺中高等行政法院判決

109年度訴字第163號
111年5月12日辯論終結

原　　告　陳世明

訴訟代理人　林亮宇　律師
複 代理 人　李秉謙　律師
被　　告　彰化縣政府
代　表　人　王惠美
訴訟代理人　宋彥忠

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109年5月25日台內訴字第1090116436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

一、爭訟概要：

緣原告於民國（下同）108年8月16日以「非都市土地更正編定申請書」，檢附房屋稅籍證明書（明山牧場，彰化市和調里和調路1弄2號，下稱系爭建物）、繳納水電證明書等資料，向彰化縣彰化地政事務所（下稱彰化地政事務所）申請將其所有彰化市福元段806地號土地（面積34,814.73平方公尺，重測前為彰化市牛稠子段山腳小段228-1地號，下稱系爭土地），由山坡地保育區農牧用地更正編定為同區丙種或丁種建築用地，彰化地政事務所以108年11月6日彰地四字第1080010577號函轉被告，嗣經被告以108年12月12日府地用字第1080393759號函（下稱原處分）通知原告略以：「說明：二、臺端於更正編定說明書㈧主張豬舍納入合法建物面積，業經內政部105年6月20日內授中辦地字第1051305530號

函、105年8月24日內授中辦地字第1050061723號函、104年9月22日內授中辦地字第1041307365號函釋示更正編定為一般建築用地之合法房屋不包含豬舍。三、次查臺端108年8月16日所載更正使用地類別亦提及丁種建築用地，因案附文件並無『製定非都市○○○○○區圖及編定各種使用地作業須知』九㈡說明4編定為丁種建築用地情形之合法證明文件，歉難辦理。」駁回原告之申請。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1. 依「製定非都市○○○○○區圖及編定各種使用地作業須知」（下稱「作業須知」）第9點⑵編定原則、第22點規定，原告對於被告具有就系爭土地申請更正編定作成行政處分之公法上請求權。原告於108年8月16日向彰化地政事務所就系爭土地聲請非都市土地更正編定（甲證3），然彰化地政事務所卻不斷要求原告提出證明文件補正；嗣被告於108年12月12日以原處分通知不同意更正編定；經原告提起訴願，經訴願決定駁回，是原告提起本件課予義務訴訟符合訴願前置程序。又被告辯稱原告所提相關證明文件無法佐證系爭土地之使用用途，卻忽略原告於62年業已建造明山牧場，且明山牧場依據當時法規已屬合法建物，被告竟未以任何法律依據逕將系爭土地更正為「山坡地保育區」，顯已侵害原告之權利，原告得依行政訴訟法第5條第1項提起本件訴訟。
2. 原告所有系爭土地，其上坐落之明山牧場，具有使用執照證明（甲證4）、稅籍證明（甲證5）及水電證明（甲證6），係早於建築法修正前及區域計畫法實施前，於62年7月18日前即存在之合法建物（甲證7），上開相關證明文件，足茲證明明山牧場完全符合興建當時的法規及程序；且系爭土地於35年6月10日即編定為「都市用地」，然被告卻於69年9月19日逕自更正為「非都市用地」，而未為合法之編定程序。是原告於108年10月16日重新向被告申請更正編定事宜，被

告以未提出系爭土地上具有合法建物之證明文件及明山牧場建物用途多為豬舍為由，拒絕更正編定，顯有諸多違背法令之處：

⑴明山牧場既早於62年7月18日即屬合法建物，依內政部100年8月22日內授中辦地字第1000045607號函之意旨，即得辦理更正編定為一般建築用地：

①按「建築法於民國60年12月22日修正公布前之合法房屋依內政部63年3月8日台內營字第575150號函第2項規定四種文件：1.房屋謄本、建築執照或建物登記證明2.戶口遷入證明3.完納稅捐證明4.繳納自來水或電費證明之一申請接水，接電或申請營業登記者，應依『建築法』適用時間認定其房屋是否合法，並依左列規定辦理：……㈡實施區域計畫地區：依『建築法』第3條第3項規定，實施區域計畫地區之適用建築法範圍及管理辦法，由內政部定之，內政部已依上開規定於66年1月19日訂頒『實施區域計畫建築管理辦法』，依該辦法第2條規定：『本辦法之適用地區，係指區域計畫法第15條第1項規定劃定使用分區並編定各種使用之地區』。本省已公布區域計畫計有臺灣北區與南區，經依上開規定劃定使用分區並編定各種使用之地區，計有臺南、高雄、屏東三縣，凡該三縣都市計畫以外之地區建築物申請接水、接電或申請營業登記，自本（66）年1月19日起，均應憑使用執照辦理。本（66）年1月19日以前建築完成之建築物，除『實施都市計畫以外地區建築管理辦法』適用地區仍應憑使用執照辦理外；未實施都市計畫以外地區建築物管理辦法之地區，得憑本（66）年1月19以前日期之四種文件之一辦理。……」臺灣省政府66年3月22日府建四字第8233號函（甲證8）意旨參照。

②次按「二、按『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，……俟土地所有權人申請分割後再予更正編定』、『經編定使用之土地，如土地所有權人檢具確於公告前或公告編定期間已變更使用之合法證明文件，依照9㈡編定原則表及說明辦理更正編定。」內政部訂頒之「作業須知」第9點㈡編定原則表說明3及第22點分別定有明文；又「……另查前臺灣省政府地政處69年8月13日地四字第49735號函釋略以：『一、……非都市土地使用編定前已依『實施都市計畫以外地區建築物管理辦法』之規定領有執照，於編定公告時，……其建照尚未逾建築期限者，准予按原核准之建築期限完成。二、本案人民已申領有建造執照，尚未動工整地興建……應如何編定乙節，……於其建築執照有效期限內建築完成後可檢具使用執照依法辦理更正編定為建築用地。』」內政部100年8月22日內授中辦地字第1000045607號函（甲證9）意旨參照。

③系爭土地上坐落之明山牧場乃屬「於使用編定結果公告前，部分已作建築使用」之建物，業提出彰化市公所函覆65年12月7日彰市義工字第31001號（甲證4）併附彰化縣稅捐稽徵處62年7月18日彰稅峙二字第49097號函申報稅額證明（甲證5），足證明山牧場稅籍為131200號，且有臺灣電力公司彰化區營業處書函（甲證6）證明明山牧場已於65年5月1日裝錶供電，具有水電證明，足證明山牧場符合當時法規及程序，又明山牧場建立於系爭土地，而系爭土地於69年9月19日前為「都市土地」（甲證10）。

④綜上，原告申請時已提出坐落於系爭土地其上「合法建物」之課稅資料函，且完附稅籍證明及使用執照等文件，已符合辦理建地更正編訂相關文件。原告據上開函示意旨申請系爭土地更正為建築用地，於法有據。

⑵系爭土地上有明山牧場合法建物之事實，然被告未現場履勘，逕以該合法建物多數為豬舍使用，不得辦理更正為一

般建築用地，顯有認事用法、未盡調查義務之違誤，違反行政程序法第36、43條規定：

①按「依該作業須知第9點非都市土地各種使用地之編定原則㈡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定為甲種建築用地；在山坡地保育區、森林區及風景區編為丙種建築用地：⑴於使用編定結果公告前屬『建』地目者。⑵於使用編定結果公告前已奉准變更為『建』地目者。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。』，同須知第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，9⑵編定原則表及說明辦理更正編定。』另內政部88年9月17日台（88）內中地字第8884761號函示：『……一、辦理更正編定，除檢附使用執照足以認定該地之使用狀況，得免予勘查外，其餘應一律前往實地勘查，實地勘查時，應請建設（工務）單位派員會勘，合法房屋及面積由建設（工務）單位認定，若建設（工務）單位未能配合派員會勘時，應由申請人提出建設（工務）單位核發之認定合法房屋及其面積之證明文件再據以辦理。……』，另『……二、有關實施建築管理前合法建物及其面積之認定，……，統一規定如下：在限制建地擴展執行辦法、都市計畫發布實施及非都市土地使用編定前已建有合法房屋之土地，申辦分割及地目變更，於實地勘查時，應由申請人依土地登記規則規定檢附相關證明文件，該文件已足勘認定為合法建物且載有面積者，由地政單位依其文件所載面積辦理，其檢附之證明文件未載有面積或面積無法認定者，於申辦分割及地目變更實地勘查時，由地政機

關之測量單位依實地測量之建物面積認定。有關辦理地目變更之範圍，以申請時該土地之使用分區或使用地編定之建蔽率標準，以建物實際面積反推其應留設之法定空地，據以辦理分割及地目變更。……』亦有內政部89年9月13日台（89）內地字第8977503號函釋可資參佐。」、「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、㈡編定原則表及說明辦理更正編定。」臺北高等行政法院93年度訴字第1478號判決、最高行政法院96年度判字第1694號判決意旨參照。

②次按「㈠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。其理由如下：1.基於非都市土地辦理更正編定為一般建築用地，必須符合編定時之相關規定，故原有合法建物存在係辦理更正編定重要依據，如實地無合法建物存在，該合法建物之使用狀況、位置、面積範圍均難以審認，亦無法從航照圖上判別仍應編為農牧用地之農舍或禽、畜之農業相關設施。2.更正案件之建物大部分為老舊房屋，普遍存在於多筆土地上或多間房屋編為同一住址，或水、電表共用無法區分之情形，如實地無房屋存在，僅以相關書面文件審認，易造成混淆、糾紛或違法情事。3.實地有合法建物存在，於辦理實地勘查及測量時，始能依據戶政機關核發之門牌等認定建物之基地座落，而不致發生錯誤；如實地無合法建物存在，單憑編定前之合法房屋證明文件，除承辦人員難以判定其房屋坐落之基地外，當事人亦可能持同一合法房屋證明文件再至他筆土地重複申辦更正編定之情事。4.實地有合法建物存在，辦理更正編定時較為客觀、具體，且經現場勘查並拍照存證可免弊端及爭議之發生。5.農林航空測量所提供之航照圖，其拍攝日期與申辦更正編定建物之編定公告管制日期及限

制建地擴展執行辦法實施日期尚有差距，因此，航照圖僅能作參考用；如實地無合法建物，其申請更正編定之建物是否在建管前或農業用地編定前已建築使用者，仍無從認定。又如欲參照航照圖予以辦理分割及更正編定，因該航照圖之比例尺非常小，且航照圖與地籍圖之座標不同，其申請分割之確實位置、面積及加計法定空地等亦難以認定，故在執行上確實有困難之處。」內政部92年9月25日內授中辦地字第0920083974號函意旨參照。

③彰化地政事務所雖於108年11月6日彰地四字第1080010577號函回覆表示：「㈠……該65年函為接水接電證明，並表地上建物屬舊有合法房屋；惟其性質似不宜做為使用執照或完工證明，且無房屋面積之記載……㈡又所附農場配置圖，牧場內僅員工宿舍、辦公室等，為供人使用之建築物，其性質是否屬得更正編定之房屋？及得否續辦會勘有所疑義。……㈢本案土地於69年9月19日前為『都市土地』，相關單位於69年11月14日未遵循合法程序即將系爭土地改為『山坡保育地』，經查登記簿舊簿確於民國35年總登記時註記為都市土地，而69年編定之現況圖則著『綠色』。」（甲證11）

④然系爭土地上確有明山牧場合法建物既為兩造不爭執，又其乃為62年老舊建物，是否如被告所述均為豬舍使用，實有疑義；被告未至現場履勘調查即逕自認定明山牧場建物之使用用途均為農舍，而為否准更正地目，顯未盡調查之義務；又系爭土地於35年總登記註記為「都市土地」，被告卻於69年時擅自忽略系爭土地上有合法建物一事，而未附任何理由，逕將土地改為「山坡地保育區」，上開函示對此除表明「69年編定之現況圖則為『綠色』」外，對於擅自更正地目部分並無任何說明，顯見被告擅自更正地目行為於法無據，實已增加原告依法使用土地權利之限制，限制原告之財產權。

⑶縱認明山牧場建物多為農舍用途（原告否認之），然明山牧場為62年所建立之合法建物，被告亦不得以85年之函示為依據，為否准土地更正之處分，顯違反法律不溯既往原則：

①按「按實體從舊，程序從新，為適用法規之一般原則，規定人民權利義務之發生、變動、喪失等之實體法規，於行為後有變更，除法令另有規定外，應適用行為時法，此所以保護人民既得之權益。」最高行政法院71年判字第556號判決參照。

②次按「行政主管機關就行政法規所為之釋示，係闡明法規之原意，固應自法規生效之日起有其適用。惟在後之釋示如與在前之釋示不一致時，在前之釋示並非當然錯誤，於後釋示發布前，依前釋示所為之行政處分已確定者，除前釋示確有違法之情形外，為維持法律秩序之安定，應不受後釋示之影響。財政部中華民國75年3月21日臺財稅字第7530447號函說明四：『本函發布前之案件，已繳納營利事業所得稅確定者，不再變更；尚未確定或已確定而未繳納或未開徵之案件，應依本函規定予以補稅免罰』，符合上述意旨，與憲法並無牴觸。」司法院釋字第287號解釋意旨參照。

③被告雖謂「區域計畫法施行細則第13條第1項第5款，農牧用地係供農牧生產及其設施使用者，於67年訂頒迄今，從未變更其定義」云云；惟查明山牧場係於62年建造完成之合法建物，於當時時空背景之下對於「合法建物」、「農牧用地」等定義均未明確，為保障人民使用土地之合法權益，為免過度人民限制依法使用土地之權利，應對於原告為有利認定，就明山牧場之建物均認定為合法建物；遑論系爭土地於35年係登記為「都市土地」，係遭被告以未合法之程序變更為「山坡地保育區」，今又以後（67年）頒布法律就先（62年）建物予以定義，此變更土地使用種類顯然係屬對於人民權利義

務之變動，除前變更註記已違反正當法律程序外，現以後頒布法律限制原告使用土地之權利，更係違反法律不溯既往原則。

⑷又原告62年於系爭土地上建造明山牧場之合法建物，乃係信賴於被告原先就系爭土地註記為「都市土地」之註記，縱被告事後發現有瑕疵，然原告就註記已有信賴，被告仍不得任意變更土地註記，違反信賴保護原則：

①按「又新訂生效之法規，對於法規生效前『已發生事件』，原則上不得適用，是謂法律適用上之不溯既往原則。所謂『事件』，指符合特定法規構成要件之全部法律事實；所謂『發生』，指該全部法律事實在現實生活中完全具體實現而言。」司法院釋字第589號解釋意旨參照。

②次按「且行政處分隨宣示而發生『實質存續力』，就其內容對相對人、利害關係人及原處分機關均發生拘束力；除法令另有規定外，原處分機關若欲自行撤銷變更，應受『信賴保護原則』之拘束。申言之，原處分機關縱事後發現有瑕疵，但相對人或利害關係人對其處分之有效已有信賴，而行政機關之事後變更或撤銷，將因此增加其負擔者，即不得任意為之。亦即，為貫徹依法行政原則，行政機關發現其行政處分有違法瑕疵，原則上固得依職權加以撤銷，惟如因違法行政處分而授益之人民，對於該違法行政處分之存續已產生信賴，且於衡量撤銷違法處分所可維護之公共利益後，認為人民之信賴更值得保護時，則該違法授益處分即不得加以撤銷變更，此有司法院25年院解字第1557號解釋及行政程序法第117條、第119條可稽。」最高行政法院91年度判字第1351號判決意旨參照。

③原告因信賴被告於35年就系爭土地註記「都市土地」而於62年建造明山牧場，依據當時法規已屬合法建物，原告對於系爭土地之使用早有信賴基礎，又原告就申請土

地更正編定時業提出相關說明佐證明山牧場為合法建物，具信賴表現，又原告之信賴基礎與其信賴表現具有相當因果關係，且原告無信賴不值得保護之各項情形；是被告所為土地註記存續既已使原告產生信賴，被告即不得任意撤銷或變更，然被告就系爭土地任意變更註記已為事實，現又否准原告之申請土地編定變更，顯然違反信賴保護原則。

3. 被告答辯所依據之所有規範均係發布於系爭土地上建物完成後，自無拘束「發布前已既存事實」之效力，亦不應因此損及原告就「原錯誤之編定」請求更正之權利。

4. 系爭土地既然於35年總登記時登記為「都市土地」，則於69年遽然變更為「山坡地保育區」（非都市土地）已乏依據；況69年之土地使用編定結果通知書上即已註明系爭土地「部分經編定為建築用地」，如今被告卻否准全部變更編定申請，更係違法。

5. 原處分駁回原告申請，容有理由不備之瑕疵，違反行政處分明確性原則：

⑴依最高行政法院109年度判字第23號、108年度判字第481號及102年度判字第137號等判決意旨，行政機關於作成行政處分時，有記載理由及法令依據之義務，以確保受規制之對象能立即知悉要求或規制內容，並確保其處分之可問責性，使該處分可經司法審查檢驗、確認。

⑵原處分中謂「臺端（即原告）於更正編定說明書㈧主張豬舍納入合法建物面積，業經內政部105年6月20日內授中辦地字第1051305530號函、105年8月24日內授中辦地字第1050061723號函、104年9月22日內授中辦字第1041307365號函釋示更正編定為一般建築用地之合法房屋不包含豬舍」云云，顯然係以此等（共3紙）函文憑為「豬舍非屬合法房屋」之認定依據，並據以駁回原告之申請。

⑶惟查，上開3函中，104年9月22日內授中辦字第1041307365號函（乙證11-3）說明三先稱「按現行辦理更正編定為

一般建築用地須符合兩項要件：㈠編定公告（實施建管）前之合法房屋證明文件；㈡實地需有合法房屋存在」，卻隨即稱「該『合法房屋』係指一般供居住（住宅）使用之建築物，尚不包括豬舍、牛舍、雞舍等家禽畜舍設施」云云，然前揭要件僅稱「合法房屋」需實地存在並有證明文件，根本就未論及何種情況下得以「排除」合法房屋之範圍，是該函釋於未敘明理由、所據法令下，即空泛擅稱合法房屋應排除家禽畜舍設施，實無從作為有參考價值之依據。

⑷又105年6月20日內授中辦地字第1051305530號函（乙證11-1）說明三僅以「上開區域計畫法施行細則第13條第1項第5款規定，農牧用地係為供農牧生產及其設施使用者，該性質自66年訂頒迄今，從未變更其定義。基此，本部104年9月22日內授中辦字第1041307365號函說明三前段，說明更正編定為一般建築用地之合法房屋不包含豬舍、牛舍、雞舍等家畜禽舍設施，並無謬誤」，然觀67年1月23日發布之區域計畫法施行細則僅以「直轄市、縣（市）主管機關依本法第15條規定編定各種使用地時，應按非都市○○○○○區圖所示範圍，就土地能供使用之性質，參酌地方實際需要，依下列規定編定，且除海域用地外，並應繪入地籍圖；其已依法核定之各種公共設施用地，能確定其界線者，並應測定其界線後編定之：五、農牧用地：供農牧生產及其設施使用者。」供地方參酌土地「能」供用之性質及實際需要編定，顯與判斷（62年前已合法存在）之豬舍是否為合法房屋乙事，並不具任何邏輯上（經驗及論理法則上）之關聯。是其引述該無關之法令後，即稱「104年9月22日函文無誤，一般建築用地之合法房屋不包含豬舍、牛舍、雞舍等家畜禽舍設施」，顯係出於主觀、恣意之擅斷，僅一再迴護舊函文之結論，實質上並無論及任何新的、可供查考的理由或依據。

⑸再查，105年8月24日內授中辦地字第1050061723號函（乙證物11-2）說明三僅謂「有關本案土地於實施非都市土地使用編定管制前，既已作豬舍使用，其土地辦理第一次使用地類別編定之法令依據及有無編定錯誤之情形等，本部已以104年9月22日內授中辦字第1041307365號函及105年6月20日內授中辦字第1051305530號函復台端……」又僅係機械式摘錄前二函釋之文號，亦無任何可查考之理由或論述。

⑹是以，原處分所憑之3紙函文，均不足作為「豬舍非合法房屋」之認定依據，然被告迄今均奉以為圭臬，於109年10月6日鈞院準備程序稱「我們現在認定一般建築用地必須是作為住家使用……」；同年12月15日準備程序亦稱「如果要更正編定，必需檢據在69年公告編定前已經完成並供人居住的建築……」甚至進一步擴張詮釋稱「房屋部份我們還要看是不是做一般住宅使用，如果是做員工宿舍、管理室、辦公室使用我們也不會認」（10月6日筆錄第6頁）、「員工宿舍如果是臨時性質的很難認定是供人居住的」（12月15日筆錄第6頁）在法令規定外多次加上種種荒誕、恣意之限制（何來依據認連辦公室、管理室、宿舍都非合法建築？），顯然被告係先射箭再畫靶，為達駁回目的而捏製過程，顯示其處分不備理由，認事用法缺乏明確。

6.實則，房屋稅條例已然確認「飼養禽畜之房舍」屬免徵房屋稅之私有房屋，且（當時，實施建管前）並無任何法令規定該房屋係違法房屋，則自屬合法房屋。

7.於109年12月15日庭訊中，經鈞院訊問甲證5函文所載之面積，參被告於答辯狀第3頁將該面積換算為2,427.7平方公尺（同見被告答辯狀第3頁及乙證10），而被告於當日庭訊中自承應依建蔽率加計法定空地面積，是若以建蔽率40%計算，系爭土地至少應有6,069.25平方公尺（計算式2,427.7÷

40% =6,069.25）更正為建築用地面積，益見被告駁回原告申請實屬違法。

8.被告庭訊時稱系爭土地從未位於都市計畫區域內，並不可採：

⑴被告於109年10月6日庭訊時先稱「原告所稱人工登記簿註記都市土地這件事情，在人工登記簿上註記都市土地有可能是他在都市計畫邊緣，也有可能當初是誤蓋，因為年代久遠，我也無法求證」云云（當日筆錄第3頁）；於109年12月15日庭訊時又稱「都市計畫發佈前必須踐行一定程序，不是單憑一個戳記就可以證明是都市計畫土地，至於35年為何會蓋那個戳記我並不清楚，但彰化市的都市計畫如果我沒記錯是44年才出現，所以不可能34年就是都市計畫土地，因此對於原告所稱系爭爭土地是都市土地這點，被告不能認同。」（當日筆錄第4頁）以可能為誤蓋、不能單憑戳記認定云云置辯。

⑵其於110年1月5日庭訊時又稱「（法官問：44年時系爭土地有無劃入都市計畫範圍？）沒有，自始至終都沒有畫入。」、「（法官問：69年時也沒有畫入？）沒有。」並提出44年間彰化市都市計畫說明書等資料欲以為憑（當日筆錄第3頁）

⑶惟查，經細查甲證3與被告所提之當時彰化都市計畫等書證，與其上開證述勾稽，卻更啟疑竇：

①首先，甲證3第13頁將系爭土地登記為都市土地之日期為35年6月10日，備考欄登記為「照舊簿有效部分轉錄」，並蓋有登簿與校對人印，顯見當時係有更早期之舊簿為憑下，轉錄登載系爭土地為都市土地性質，倘依被告上開所辯，彰化縣係於44年方有都市計畫出現，則35年必定連都市土地之分類均尚未出現、更遑論會有「都市土地」之戳記章，可供當時人員持以轉錄「舊簿紀錄」，是被告所辯顯不合常理，顯見該區域於35年6月10日登記日更早之時點（如日治時期等）必已有某種

形式之都市◯區，並非於44年才進行首次都市計畫。（易言之，如果當地44年才開始作都市計畫，那怎麼可能在35年就有「都市土地」的戳記章，供當時的地政官員蓋在謄本上呢？）

②再者，觀被告所提之44年彰化都市計畫說明書第一編第一章「計畫區域」，清楚載明「本市都市計畫民國23年9月開始市街測量調查，同年12月調查完畢民國27年2月決定本市根本都市計畫公布施行。於民國30年以本市◯◯◯◯◯◯◯◯◯◯◯◯鎮嘉犁、新庄子一部分編入本市都市計畫區域，本市轄境內總面積65.694平方公里現有計畫區域2,550公頃其區域界線如附總圖所示。」顯見彰化都市計畫至遲於民國27年即公布施行，於30年間更擴大了一次，無疑是最有力的直接反證。

③且觀該44年計畫後附之原始都市計畫圖（彩色如甲證27，另請鈞院命被告提出高解析度大圖，詳聲請調查證據）可見當時都市計畫區域已頗有規模，其界線似已如橘色標註所示，如與當今之地圖（甲證28）套疊，顯然可見當時最主要、貫通全市之市街（如甲證27橘色標註）即為如今之中山路二段，經此約略對比，系爭土地之位置，似乎正是處於都市計劃區中，故被告辯稱系爭土地始終都沒有畫入都市計畫，純為空口陳述，於全無科學測量資料佐證下，顯難憑採。

⑷依行政訴訟法第176條準用民事訴訟法第355條第1項規定「文書，依其程式及意旨得認作公文書者，推定為真正。」上開甲證3第13頁之系爭土地登記資料及都市計畫說明均顯係公文書，而應推定其真正，是於書證灼然下，實不應採憑被告之陳述，而應以甲證3第13頁經當時地政官員登簿、校對在案之「都市土地」記載，據以認定系爭土地之都市土地性質。如被告主張系爭土地並非都市土地，則應舉證以實其說，方為適法。

9.原告及紀景星、陳秀蓉等人與明山牧場之關係，說明如下：

⑴原告41年7月6日生（甲證29），於62年7月4日，原告購入系爭土地為地主（甲證10第5頁所有權狀、甲證10第7頁登記原因買賣），並提供土地與母親陳林幼妹（甲證29）、家族親友顏鄭超、陳樹發等人（甲證7，上4人現均已辭世）於同年間建造完成明山牧場並設立登記營業（甲證30）。

⑵當時山中街256號及262-1號房屋門牌均編釘為和調莊2號，並於62年5月1日裝表供電（甲證6，該函文上亦載「受文者：明山牧場陳世明」），原告與雙親、大姊陳美鈴、二姊陳秀蓉（甲證31）均與僱來之牧場工人共同居住於上開房屋。

⑶依鈞院函詢彰化戶政事務所110年3月9日覆函，門牌256號（舊和調莊2號）戶長原為原告母親即陳林幼妹，原告63年間於同處另立新戶；而原告二姊陳秀蓉婚後即與配偶紀景星（甲證31）居於262-1號並由紀景星任戶長。

⑷然而，因台化彰化廠設廠及擴大運轉造成之嚴重空汙，使距離甚近之明山牧場受到影響、惡臭難聞牧草難生而無法營運，顏鄭超先行退夥，而明山牧場於71年4月20日正式結束營業並解散合夥、遣散工人，此有當時合夥人會議紀錄可稽（甲證32、甲證7），全體合夥人並同意「合夥不動產（包括現有設備）全部同意以50萬元讓渡予地主」（甲證32），是地主即原告陳世明即自牧場繼受取得系爭土地上全部不動產，含山中街256號及262-1號房屋，嗣由原告家族成員居住於上開山中街256號及262-1號房屋至今。

⑸目前該等房屋中，256號係由原告大姊陳美鈴及其子陳鐸元實際居住，262-1號係由二姊陳秀蓉實際居住，各該房屋於完工迄今均無增建或改建而維持原貌。

10.原告刈除經年叢生雜草後，發現於系爭土地上尚有上覆屋頂、周有支柱之二建物（甲證34），其外觀及構造與地政事務所複丈成果圖G、H、I、J、K、L、M、N之建物（鈞院卷二第138至140頁）相似，均為鐵皮、柱子建物，茲標示約略位

置於該圖面如甲證35。於發現上情後，為免往返勞費，地政所人員業已當場對該二建物實施測量完竣。鑑於該二建物確實位於系爭土地上，且顯然與上開其他牧場屋舍為同時興建，為謀測量範圍之完整全面，請鈞院准命彰化地政事務所將上二建物併繪於結果圖中。

11. 綜上所述，被告之作法及所持否准編定土地申請之理由，令原告難以信服，被告未就系爭土地及其上建物現場履勘，且未就原告所提相關事證予以調查，且逕自以後頒布法令就先前發生之事實予以適用，遽為不利原告之決定，實以違反行政程序法第9條、36條及第43等規範；尤被告先前逕自更改原告所有系爭土地使用分類，更違反法律保留原則、法律不溯既往原則及信賴保護原則，而有認定事實錯誤及適用法律錯誤之情形等語。

㈡聲明：

1. 訴願決定及原處分均撤銷。
2. 被告應依原告108年8月16日之申請，作成同意將原載「農牧用地」之彰化市福元段806地號更正為「丙種或丁種建築用地」之行政處分。
3. 訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1. 查彰化縣非都市土地更正編定案申請，係由轄區地政事務所初審後送被告審核後准駁，原告於108年8月16日檢附更正編定申請書，向彰化縣○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○區農牧用地更正編定為同區丙種或丁種建築用地，因原告主張豬舍部分應納入核准範圍，並主張整筆土地更正編定，彰化地政事務所初審後以108年11月6日彰地四字第1080010577號函陳報被告審理，被告審查後以原處分回復原告歉難辦理。
2. 系爭土地編定為山坡地保育區農牧用地，面積34,814.73平方公尺，重測前為彰化市牛稠子段山腳小段228-1地號，

「旱」地目。查69年編定為山坡地保育區，使用地暫未編定，76年依山坡地可利用限度查定結果為「宜農牧」，補註使用地類別為農牧用地，符合74年修正之「作業須知」第9點㈡說明7規定。

3.有關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，內政部93年11月9日內授中辦地字第0930726144號函略以：「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」，另內政部92年9月25日內授中辦地字第0920083974號函略以：「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」。

4.「作業須知」第9點㈡說明2.⑶規定略以：「……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」；又前臺灣省政府地政局67年1月25日地四字第7875號函略以：「農舍起造人檢附建築及使用執照或合法完工證明文件內記載為農舍字樣應為農舍，又豬舍、牛舍、雞舍，均屬農舍，不得變更地目及分割。」。次查臺灣省政府地政處85年5月9日八五地四字第28828號函應注意事項四規定，豬舍、牛舍、雞舍等家禽畜舍設施，均屬農舍，不得辦理變更地目及分割；又建築農舍之土地，不得更正編定為各種建築用地。原告於甲證3所檢附彰化縣稅捐稽徵處62年7月18日彰稅峙二字第49097號函文件，依彰化縣地方稅務局108年9月3日彰稅地字第1080017578號函釋係彰化縣○○○○○○○○○○○○○○○○市○○里和調莊2號之房屋稅值，該屋自62年下期起課徵房屋稅，依稅籍資料，該屋面積2,427.7平方公尺，其中部分面積2,186.7平方公尺，用途為豬舍，自始免徵在案（乙證10）。復經內政部105年6月20日內授中辦地字第1051305530號函、105年8月24日內授中辦地字第1050061723號函、104年9月22日內授中辦地

字第1041307365號函釋示更正編定為一般建築用地之合法房屋不包含豬舍（乙證11-1至11-3），原告主張豬舍亦應列入更正編定建築用地，純屬個人片面之詞，並無法令依據，被告予以否准，依法並無不合。

5. 查內政部89年9月13日台（89）內地字第8977503號函旨在解釋有關實施建築管理前合法建物面積之認定範圍係以合法建物面積反推其應留設之法定空地後據以辦理分割（乙證12），本案豬舍既無法納入合法建物計算，且僅部分土地建築使用，原告主張整筆土地更正編定為建築用地，不符規定，原告提供之彰化市公所65年12月7日彰市義工字第31001號函（乙證13-2）說明三亦明列限於接水接電之用，其他無效。另台灣電力公司彰化區營業處書函也僅證明彰化市○○里○○街000號於62年5月1日裝表供電，用途並未敘明供一般建築使用，依臺灣省政府地政處84年10月9日八四地四字第66459號函釋「用電證明」應切實查明確係供一般建築使用者，始得據以辦理，其他供養殖或農業設施使用之「用電證明」文件，則不得據以辦理補辦編定或更正編定（乙證13-1至13-3）。

6. 查原告108年8月16日非都市土地更正編定申請書及行政訴訟起訴狀訴之聲明二主張更正使用地類別亦提及丁種建築用地，因案附文件並無「製定非都市○○○○○區圖及編定各種使用地作業須知」第9點㈡說明4.編定為丁種建築用地情形之合法證明文件，申請丁種建築用地部分無合法證明文件，原告並不爭執，是以原告主張更正編定為丁種建築用地部分並無依據，被告無從審理。

7. 原告不得以該房舍係課徵房屋稅，倒果為因認該房舍即為合法房屋，而請求被告將系爭土地整筆土地更正編定為丙種建築用地，況系爭土地面積為34,814.73平方公尺，又依107年航照圖及原告於訴願書所附現場相片，僅少部分土地有建物（乙證5），原告主張豬舍納入計算並全筆更正為建築用地，顯與規定不符，已無再行會勘之必要，被告於108年12

月12日府地用字第1080巧3759號函否准原告更正編定之申請，觀諸法令規定，並無不妥，應予以維持。

8.綜上，原告主張無理由等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、爭點：

㈠系爭土地實際用途為何？原編定為農牧用地，有無錯誤？

㈡被告以原處分否准原告申請系爭土地由農牧用地變更編定為丙種或丁種建築用地，是否適法？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：前揭爭訟概要之事實，除前列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，並分別有如附表所示各項資料可查（甲證1、2、3、11；乙證1、2、4-1、4-2；丁證1。本件判決相關證據之編號詳附表）。

㈡系爭土地實際用途為何？原編定為農牧用地，有無錯誤？

1.應適用的法令：

⑴區域計畫法第15條規定：「(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。(第2項)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。」

⑵區域計畫法施行細則第14條第1項規定：「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。」

2.經查系爭土地為旱地目17等則土地，係原告於62年7月間取得所有權，並於62年7月18日建造明山牧場(為合夥事業、牧場營業登記證：農牧登字第402號)，同年12月24日實施建築管理，69年6月1日公告編定為山坡地保育區，尚未註記使用

地類別。嗣臺灣省政府農林廳山地農牧局第三工作處（先改制為行政院農業委員會水土保持局第三工程所，現再改制行政院農業委員會水土保持局南投分局）為辦理山坡地土地可利用限度查定，依系爭土地現況作農牧使用，查定結果認屬農牧用地，經被告彰化縣政府除於69年6月1日在當地鄉（鎮）（市）公告外，並於69年5月1日以彰府地用字第5203號土地使用編定結果通知書通知原告，再於76年11月27日補註用地別為農牧用地，此有山坡地土地可利用限度查定清冊、補助用地編定清冊、土地登記簿謄本、土地所有權狀、地籍圖謄本附卷可稽（乙證6、見本院卷一第58頁、第59頁至第61頁、第89頁至第97頁、第171頁至第207頁）。原告對此部分並未提起救濟，已經確定，是系爭土地為山坡地保育區用途為農牧用地作為明山牧場使用，原編定為農牧用地，並無錯誤。

㈢被告以原處分否准原告申請系爭土地由農牧用地變更編定為丙種或丁種建築用地，是否適法？

1.應適用的法令：

⑴製定非都市○○○○○區圖及編訂各種使用地作業須知第9點規定：「九、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：㈠依核定計畫編定各種使用地，其中資源型使用分區，不涉及土地使用開發行為，經各該目的事業主管機關依法核定用途者，分別依其核定用途編定之；設施型使用分區，其開發類別達非都市土地使用管制規則第11條第1項所定規模，經中央或直轄市、縣（市）主管機關審議許可者，應依其核定用途編定之。㈡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.『∨』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。『×』為不許依使用現況編定，應按其所屬使用區備註欄內所註之主要用地編定。

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：（1）於使用編定結果公告前屬『建』地目。（2）於使用編定結果公告前已奉准變更為『建』地目。（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。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。其有第二目之三但書情形者，不得更正編定為各種建築用地。4.合於下列情形之一土地，編為丁種建築用地：（1）經依法領有工業用地證明書尚在有效期間者（直轄市、縣（市）主管機關對於該類土地應會同工業主管機關切實查明，如未於該證明書有效期間內建廠者，送請工業主管機關依法處理之）。（2）經工業主管機關核准設廠尚在有效期間。（3）興建之工廠已依規定辦竣工廠登記。（4）興建之工廠經依法領有營利事業登記之製造、加工、修理業。（5）依法核准設廠用地範圍內之道路或水溝等土地，經工業主管機關查註確係位於原核准廠區範圍內，且該地可作工業使用。6.特定農業區及鄉村區之殯葬用地，其編定以現供公墓使用者為限，但一般農業區、山坡地保育區及風景區內，得視各直轄市、縣（市）未來五年需要編定殯葬用地。7.農村人口增加之建築預定地，以未來五年內預定增加之人口數每百人0.5000公頃為計算基準，於鄉村區內編定之。8.山坡地範圍內之土地，依下列順序辦理：（1）已有事業主管機關核定計畫者，

依其核定計畫用途編定用地。（2）山坡地經劃定或檢討變更為森林區者，其使用地第一次編定以林業用地為原則，但位屬環境敏感地區，並由目的事業主管機關依法劃設或公告者，得編定為國土保安用地或生態保護用地；並以公有土地優先適用。（3）國有林解除地、原住民保留地及已整理之公私有山坡地，依照其原查定結果分別編定為農牧用地、林業用地或國土保安用地。（4）供農業使用及新登記之土地，在未辦理土地可利用限度查定前暫不編定，俟土地所有權人或土地管理機關申請土地可利用限度查定後，補註使用地類別為農牧用地、林業用地或國土保安用地（5）其他土地依本款所定編定原則表辦理用地編定。9.風景區計畫具有細部計畫性質，且有地籍界線，或已依計畫圖實地釘立界樁、計算座標點交地政機關者，應依照該計畫辦理使用地編定。10.一宗土地有數種不同之使用現況，均為其所屬使用分區所容許之使用者，以使用面積較多之現況為準，編定其用途。11.依原獎勵投資條例、原促進產業升級條例或產業創新條例開發完成之工業區內土地，應依土地使用性質或核定計畫編定為適當使用地。12.特定農業區內於編定前已合法作養殖使用或編定前已核准變更為「養」地目且實際仍作養殖使用之土地，得編定為養殖用地。13.位於山坡地範圍之農業區內供住宅使用之建築用地，其為補辦編定或更正編定者，編為丙種建築用地。14.非都市土地檢討變更為河川區後，原劃定為河川區前已編定為甲、乙、丙、丁種建築用地及各種使用地暫予轉載，其不符河川區用地編定原則或因應河川管理上需要者，由水利主管機關循適法途徑變更為適當用地，在未變更編定為適當之用地前，仍受水利法及相關法令之限制。15.私有土地位於沿海自然保護區尚未納入其他法令保護區、核定計畫或未有補償措施前，得依第一次編定時使用現況編定。16.鄉村區範圍內新登記土地補辦編定當時現況已作建築使用者，除依原地籍圖上認定

為水、道使用，且實地仍供水、道使用者，應優先編定為交通用地及水利用地外，倘經會同相關主管機關查定已無作水、道使用之必要及不妨礙交通、水利設施者，得編定為乙種建築用地。㈢未辦理測量登記之未編定土地，經測量登記完竣者，依前二款各種使用地之編定原則辦理編定。但毗鄰甲種、丙種建築用地之零星或狹小之未登記土地，得依非都市土地使用管制規則第35條規定認定後，據以辦理編定。」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。」

⑵內政部104年9月22日內授中辦地字第1050061723號函：「……三、按現行辦理更正編定為一般建築用地須符合兩項要件㈠編定公告(實施建管)前之合法房屋證明文件；㈡實地須有合法房屋存在。該『合法房屋』係指一般供居住(住宅)使用之建築物，尚不包括豬舍、牛舍、雞舍等家禽畜舍設施。另依製定非都市○○○○○區圖及編定各種使用地用作業須知第9點說明2(3)規定略以，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，仍編爲農牧用地(如附影本)。倘臺端仍有疑義，因更正編定案關個案事實審認，建請檢具具體案例及有關地籍資料，逕向土地所在地之直轄市或(縣)市政府(地政單位)洽詢，以資妥適。」內政部105年6月20日內授中辦地字第1051305530號函：「……二、按房屋稅依房屋稅條例第3條規定，以附著於土 地之各種房屋，及有關增加該房屋使用價值之建築物，為課徵對象；非都市○○○○○○○○○○區域計畫法第15條及其施行細則第13條規定，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市○○○○○區圖所示範圍，就土地能供使用之性質編定。故房屋稅課徵對象與編定土地使用地用途及其管制使用之對象係屬二事，倘

附著於土地上之各種房屋(或工作物)之使用違反土地編定用途者，縱使課徵房屋稅，仍應依上開區域計畫法第21條規定，另行處以裁罰。又台端如對豬舍課予房屋稅一事，仍有疑義，建請逕向稅務機關洽詢，俾資便捷、明確。三、另依上開區域計畫法施行細則第13條第1項第5款規定，農牧用地係為供農牧生產及其設施使用者，該性質自66年訂頒迄今，從未變更其定義。基此，本部104年9月22日內授中辦地字第1041307365號函說明三前段，說明更正編定為一般建築用地之合法房屋不包含豬舍、牛舍、雞舍等家禽畜舍設施，並無謬誤。」內政部105年8月24日內授中辦地字第1050061723號函：「主旨：有關台端陳為房屋於非都市土地編定管制前，供作豬舍使用，其坐落彰化縣彰化市福元段806地號土地應更正為建築用地1案，復如說明，請查照。說明：一、依據行政院105年8月22日院臺建移字第1050090065號移文單轉台端105年8月8日傳真函影本及台端同年月日致本部傳真函辦理。二、依製定非都市○○○○○區圖及編定各種使用地作業須知第23點及第24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，由直轄市、縣（市）主管機關依照同須知第9點第2款編定原則表及說明，辦理更正編定之核定。故更正編定係審認該等土地於公告編定實施管制前，有使用地類別編定錯誤之情形者，予以辦理更正。三、有關本案土地於實施非都市土地使用編定管制前，既已作豬舍使用，其土地辦理第一次使用地類別編定之法令依據及有無編定錯誤之情形等，本部已以104年9月22日內授中辦地字第1041307365號函及105年6月20日內授中辦地字第1051305530號函復台端外，彰化縣彰化地政事務所亦就具體個案事實之認定及辦理過程，以104年12月25日彰地四字第1040014054號函及105年3月30日彰地四字第1050003076號函復台端並副知本部有案，併予說明。」內政部107年1月23日內授中辦地字第10

71300969號函：「一、（略）。二、依本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㈠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】；㈡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』，前經本部105年8月8日內授中辦地字第1051306434號函釋有案。惟該函釋易生實地無需有建物存在之誤解，及如何認定編定前合法建物面積等疑義，案經補充解釋如下：㈠按非都市土地得更正編定之前提為 1、編定錯誤；或 2、編定公告前，已符合製定非都市○○○○○區圖及編定各種使用地作業須知規定之使用地編定原則及說明，於編定公告後提出合法證明文件，申請更正為正確之編定。㈡編定公告前，部分已合法作建築使用，以各該使用分區之主要用地別編定，於編定公告後，依上開作業須知第23點規定檢具供居住使用之合法房屋證明文件，申請更正編定為一般建築用地者，主要係審認編定當時確有合法建物存在之事實，並非以會勘當時實地存在建物之現況或用途予以認定。㈢因更正編定涉及實施建築管理前合法建物面積之認定，不宜僅依建設（工務）單位意見為準據。爰參酌土地登記規則第79條第4項規定辦理建物所有權第一次登記組成專案小組認定面積方式，以下列處理原則辦理更正編定案件：1.在原限制建地擴展執行辦法、實施都市計畫以外地區建築管理辦法及非都市土地使用編定前已有合法建物之土地，申辦分割及更正編定時，由地政機關會同主管建築、農業、稅務、戶政

及鄉（鎮、市、區）公所等單位共同會勘，依申請人提出編定當時已為合法房屋之證明文件，就共同會勘當時實地存在建物之位置並參考航照圖確定編定當時確有合法建物存在。2.該文件已足勘認定為合法建物且載有面積者，依其文件所載面積辦理；其檢附之證明文件未載有面積或面積無法認定者，得依實地會勘認定並經地政機關之測量單位測量之建物面積，或參考航照圖判識其面積辦理。3.至辦理更正編定之範圍，以申請時該使用地編定之建蔽率標準，按建物實際面積反推其應留設之法定空地，據以辦理分割及更正編定。但該等土地扣除合法更正編定範圍所餘面積在 50 平方公尺以內者，得併同辦理更正編定免再辦理分割。㈣本部89年9月13日台內地字第8977503號函、89年9月27日台內中地字第8980568號函及本部88年9月17日台內中地字第8884761號函釋『合法房屋及面積由建設（工務）單位認定，若建設（工務）單位未能配合派員會勘時，應由申請人提出建設（工務）單位核發之認定合法房屋及其面積之證明文件再據以辦理』暨102年7月15日內授中辦地字第1026651357號函釋『於面積及位置則仍以工務單位認定為主』等部分內容，自即日起停止適用。三、考量更正編定為一般建築用地案件因個案情形（態樣）不一，且涉及實施建築管理前事實審認及實務執行，建請貴府邀集轄內各地政事務所、鄉（鎮、市、區）公所及府內建築、農業、稅務、戶政等相關單位，依上開處理原則共同研訂齊一作法，以利實務執行。」

2.原告於108年8月16日以「非都市土地更正編定申請書」，檢附戶籍謄本、房屋稅籍證明書（明山牧場，彰化市和調里和調路2號，即系爭建物）、得接水接電證明（原告稱係使用執照或完工證明）、裝表供電證明（原告稱係繳納水電證明書）、土地所有權狀、土地登記簿謄本、非都市土地更正編定申請說明書等資料（見本院卷二第331頁至第347頁、第355頁至第366頁），向彰化地政事務所申請將其所有彰化市福

元段806地號土地（面積34,814.73平方公尺，重測前為彰化市牛稠子段山腳小段228-1地號，即系爭土地），由山坡地保育區農牧用地更正編定為同區丙種或丁種建築用地，彰化地政事務所以108年11月6日彰地四字第1080010577號函轉被告，嗣經被告以原處分通知原告略以：「說明：二、臺端於更正編定說明書㈧主張豬舍納入合法建物面積，業經內政部105年6月20日內授中辦地字第1051305530號函、105年8月24日內授中辦地字第1050061723號函、104年9月22日內授中辦地字第1041307365號函釋示更正編定為一般建築用地之合法房屋不包含豬舍。三、次查臺端108年8月16日所載更正使用地類別亦提及丁種建築用地，因案附文件並無『製定非都市○○○○○區圖及編定各種使用地作業須知』九㈡說明4編定為丁種建築用地情形之合法證明文件，歉難辦理。」駁回原告之申請。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回等情，為兩造所不爭執，並有上揭資料附卷可佐，堪信為真實。

3.經查系爭土地為旱地目17等則土地，係原告於62年7月間取得所有權，並於62年7月18日建造明山牧場(為合夥事業、牧場營業登記證：農牧登字第402號)，同年12月24日實施建築管理，69年6月1日公告編定為山坡地保育區，尚未註記使用地類別。嗣彰化縣政府山地農牧局第三工作處辦理山坡地土地可利用限度查定，依系爭土地現況作農牧使用，查定結果認屬農牧用地，已如前述，原告所提出之土地簿登記謄本（見本院卷一第59頁及第60頁）並無建物之註記，明山牧場配置圖（62年7月18日建造完成），亦僅載明有抽水站、員工宿舍、飼料廠、產房保育區、經理室、辦公室、育肥區、糞污池、隔離區、停車場及魚池等，並無住宅（見本院卷一第53頁之明山牧場配置圖、卷二第423頁），明山牧場上開建物係於於62年7月設籍課稅，其課稅面積為2,427.70平方公尺，其中部分面積2,186.7平方公尺用途為豬舍，自始免徵在案，此亦有彰化縣地方稅務局110年3月3日彰稅房字第1106003877號函、110年5月19日彰縣房字第1106012419號含

函所附房屋稅籍登記表、平面圖、房屋稅籍證明書及108年9月3日彰稅地字第10800117578號函附卷可參（見本院卷一第253頁，前2函外放）。而該明山牧場於71年4月20日為全體合夥人（陳林幼妹、陳樹發、顏鄭超）會議決議解散合夥，並將合夥不動產（包括現有設備）合夥同意以50萬元讓渡與地主（即原告）而結帳。此有明山牧場全體合夥人會議記錄附卷可稽（見本院卷二第155頁）。又彰化市○○里和調莊2號於35年10月1日即有武金裕全家6人設籍於該處，而彰化縣○○市○○里○○街000號（戶長姓名計有張朝琴、陳世明、武金裕、陳胡不、陳林幼妹、黃秉淼、王景文等人）及同街262之1號（戶長姓名有紀景星）二門牌皆係72年3月30日由福山里和調莊2號整編而來，彰化市○○里○○路0號門牌則是67年3月20日經由和調里和調莊2號整編（行政區域調整）而來，此亦有○○○○○○○○○○110年3月9日彰戶一字第1100002129號函及110年3月22日彰戶三字第1100002468號函附房屋門牌整編紀錄清冊戶籍登記申請書等附卷可佐（均外放），足見彰化市福山里（或和調里）和調莊2號，係作為宿舍多人在使用，經本院於109年11月9日至現場勘驗，除彰化縣○○市○○里○○街000號及同街262之1號有人居住外，其餘建物或只剩屋頂無牆壁，或已殘破不堪，此有勘驗筆錄及現場照片附卷可稽（見本院卷一第301頁至第322頁），本院再於110年4月30日會同彰化地政事務所測量人員及兩造至現場測量，就該彰化縣○○市○○里○○街000號及同街262之1號測量結果其面積總和為804.98平方公尺（即B：277.41＋C：132.68＋D：9.32＋E：385.38）（見本院卷二第175頁至第179頁彰化地政事務所110年7月15日彰地二字第1100006030號函所附複丈成果圖），核與明山牧場於設籍課稅時其建物面積為2,427.7平方公尺，扣除用途為豬舍面積為2,186.7平方公尺，建物面積僅為241平方公尺，足見彰化縣○○市○○里○○街000號及同街262之1號並非當初合法建物，原告未能提出該建物係當初合法之建物，無法

證明系爭土地於69年6月1日土地公告編定時已有建物存在，且該建物大部分係屬豬舍(農舍)，非供一般建築使用，或者是辦公室或多人使用之宿舍，被告依法將其編為農牧用地，並無違誤，已如前述，原告申請將系爭土地全筆更正編定為丙種建築用地，核與作業須知第9點(2)說明2規定不合。至於原告申請更正編定為丁種建築用地部分，因原告並未檢附作業須知第9點（2）說明4規定得更正編定為丁種建築用地之合法證明文件，此為原告所不爭執，故亦不符合申請更正編定為丁種建築用地之要件。從而，被告以108年12月12日府地用字第1080393759號函駁回原告申請，依據上揭規定及函釋意旨，原處分並無不合。

㈣本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料 經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併此敘明。

六、結論：原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷，並請求被告應依原告108年8月16日之申請，作成同意將原載「農牧用地」之彰化市福元段806地號更正為「丙種或丁種建築用地」之行政處分為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　5　　月　　26　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　林　靜　雯

法　官　莊　金　昌

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
㈠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。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　5　　月　　26　　日

書記官　許　騰　云

==========強制換頁==========

附表、證據編號對照表

證據編號	證據名稱或內容	所附卷宗	頁碼
甲證1	被告108年12月12日府地用字第1080393759號函影本(即原處分)(同乙證1)	本院卷1	35-36
甲證2	內政部109年5月25日台內訴字第1090116436號訴願決定書影本(同乙證2)	本院卷1	39-45
甲證3	原告108年8月16日非都市土地更正編定申請書及附件影本(同乙證4-1)	本院卷1	47-71
甲證4	彰化市公所65年12月7日彰市義工字第31001號函影本(同乙證13-2)	本院卷1	73
甲證5	彰化縣稅捐稽徵處62年7月18日彰稅峙二字地49097號函影本	本院卷1	75
甲證6	台灣電力公司彰化區營業處書函影本(同乙證13-3)	本院卷1	77
甲證7	被告71年5月3日彰府農畜字第5196號函影本	本院卷1	79-81
甲證8	臺灣省政府66年3月22日府建四字第8233號函影本	本院卷1	83
甲證9	內政部100年8月22日內授中辦地字第1000045607號函影本	本院卷1	85-86
甲證10	彰化市牛稠子段山腳小段228-1地號土地之土地使用編定結果通知書、土地登記簿及地籍圖謄本影本	本院卷1	89-97
甲證11	彰化地政事務所108年11月6	本院卷1	99-100

	日彰地四字第1080010577號函影本(同乙證4-2)		
甲證12	64年8月1日訂定之「製定非都市○○○○○區圖及編定各種使用地作業須知」	本院卷1	345-360
甲證13	88年6月29日修正之「實施都市計畫以外地區建築物管理辦法」	本院卷1	361-362
甲證14	「非都市土地使用管制規則」修訂沿革	本院卷1	363-366
甲證15	63年1月31日訂定之「區域計畫法」	本院卷1	367-369
甲證16	彰化市○○街00000號房屋門牌證明書影本	本院卷1	405
甲證17	彰化市戶政事務所回覆原告65年11月30日申請編定門牌之通知函影本	本院卷1	407
甲證18	彰化市公所65年12月7日彰市義工字第31001號函影本	本院卷1	409
甲證19	被告108年10月21日民意信箱回覆通知影本	本院卷1	459
甲證20	行政院農業委員會畜牧場登記管理系統查詢頁面	本院卷1	461
甲證21	彰化縣○○市○○里○○街000號房屋104、109年房屋稅繳款書影本	本院卷1	463-465
甲證22	國史館審編處110年1月28日之回覆函影本	本院卷2	13
甲證23	福山里山中街256號及262-1號之相對位置圖	本院卷2	15
甲證24	彰化縣地方稅務局110年1月	本院卷2	17

	27日彰稅房字第1100001639號函影本		
甲證25	彰化縣彰化市福元段806地號之地籍圖及第二類謄本影本	本院卷2	99-103
甲證26	彰化縣彰化市福元段807地號之地籍圖及第二類謄本影本	本院卷2	105-111
甲證27	44年彰化都市計畫後附之原始計畫圖	本院卷2	113
甲證28	當今該區域地圖與系爭土地之位置	本院卷2	115
甲證29	原告之戶籍謄本影本	本院卷2	147
甲證30	明山牧場營運時之舊照片	本院卷2	149
甲證31	舊式戶口名簿影本	本院卷2	151-153
甲證32	71年4月20日明山牧場合夥人會議紀錄影本	本院卷2	155
甲證33	65年11月9日農林航空測量所航拍影像及牧場配置圖影本	本院卷2	157-159
甲證34	該二建物之現況照片	本院卷2	199-209
甲證35	標示略圖	本院卷2	211
乙證1	被告108年12月12日府地用字第1080393759號函影本(即原處分)(同甲證1)	本院卷1	121-122
乙證2	內政部109年5月25日台內訴字第1090116436號訴願決定書影本(同甲證2)	本院卷1	125-131
乙證3	製定非都市○○○○○區圖及編定各種使用地作業須知(108年10月22日修正版)	本院卷1	133-146

乙證4-1	原告108年8月16日非都市土地更正編定申請書影本(同甲證3)	本院卷1	147
乙證4-2	彰化地政事務所108年11月6日彰地四字第1080010577號函影本(同甲證11)	本院卷1	149-150
乙證5	土地資料、人工登記簿資料、107年航照圖及原告提供現場照片	本院卷1	151-169
乙證6	76年補註使用地類別及山坡地可利用限度查定資料	本院卷1	171-207
乙證7	74年修正之製定非都市○○○○○區圖及編訂各種使適用地作業	本院卷1	209-243
乙證8-1	內政部92年9月25日內授中辦地字第0920083974號函影本	本院卷1	245
乙證8-2	內政部93年11月9日內授中辦地字第0930726144號函影本	本院卷1	247
乙證9	臺灣省政府地政處85年5月9日八五地四字第28828號函影本	本院卷1	251
乙證10	彰化縣地方稅務局108年9月3日彰稅地字第1080017578號函影本	本院卷1	253
乙證11-1	內政部105年6月20日內授中辦地字第1051305530號函影本	本院卷1	259
乙證11-2	內政部105年8月24日內授中辦地字第1050061723號函影本	本院卷1	261-262

乙證11-3	內政部104年9月22日內授中辦地字第1041307365號函影本	本院卷1	263-264
乙證12	內政部89年9月13日台(89)內地字第8977503號函影本	本院卷1	265
乙證13-1	臺灣省政府地政處84年10月9日八四地四字第66459號函影本	本院卷1	269
乙證13-2	彰化市公所65年12月7日彰市義工字第31001號函影本(同甲證4)	本院卷1	271
乙證13-3	台灣電力公司彰化區營業處書函影本(同甲證6)	本院卷1	273
丁證1	訴願書正本	訴願卷	62-75
丁證2	被告110年2月17日府農畜字第1100048836號函影本	本院卷2	19
丁證3	行政院農業委員會110年2月20日農牧字第1100205266號函影本	本院卷2	21
丁證4	被告110年2月24日府農畜字第1100063932號函影本	本院卷2	31
丁證5	彰化縣地方稅務局110年3月3日彰稅房字第1106003877號函影本	本院卷2	33
丁證6	○○○○○○○○○○110年3月9日彰戶一字第1100002129號函影本(附件外放)	本院卷2	41
丁證7	○○○○○○○○○○110年3月16日彰戶一字第1100002304號函影本	本院卷2	45
丁證8	○○○○○○○○○○110	本院卷2	51-69

	年3月22日彰戶三字第11000 02468號函及附件(陳世明民 國60幾年間設籍資料)影本		
丁證9	彰化縣地方稅務局110年5月 19日彰稅房字第1106012419 號函影本(附件外放)	本院卷2	167
丁證10	彰化縣彰化地政事務所110 年7月15日彰地二字第11000 06030號函及附件(土地複丈 成果圖)	本院卷2	175-179