臺中高等行政法院判決

109年度訴字第186號
110年8月5日辯論終結

原　　告　楊瑞芳
訴訟代理人　李茂禎　律師
被　　告　雲林縣北港地政事務所

代　表　人　楊昆庭
訴訟代理人　黃美金
　　蔡景淳

上列當事人間因土地更正編定事件，原告不服雲林縣政府中華民國109年6月5日府行法一字第1092902723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、程序部分：按行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款規定：「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」本件原告原於行政訴訟起訴狀記載其訴之聲明為：「1.雲林縣政府民國109年6月5日府行法一字第0000000000號訴願決定及雲林縣北港地政事務所109年3月11日北地三字第0000000000號函之處分均撤銷，2.雲林縣北港地政事務所於73年5月17日之編定○○縣○○鄉○○段1786-1地號土地（下稱系爭土地）使用種類『農牧用地』之行政處分應予撤銷，重新編訂為『墳墓用地』。」（本院卷第13頁）；嗣於110年3月17日行政訴訟準備書4狀變更、追加第2、3項聲明為：「2.被告對於原告109年3月5日之申請，應作成系爭土地之土地使用種類准予變更為『墳

墓用地』之行政處分，3.被告於73年5月17日之編定系爭土地使用種類『農牧用地』之行政處分應予撤銷。」（本院卷第323頁），核屬基礎事實不變之訴之聲明變更追加，依前揭行政訴訟法第111條第3項第2款之規定，應予准許。

二、爭訟概要：原告於107年7月20日申請將系爭土地更正編定為殯葬用地，被告以107年7月27日北地三字第0000000000號函(下稱107年7月27日函)請原告檢附使用之相關證明文件以利被告辦理後續事宜；原告嗣於107年8月7日申請系爭土地更正編定為殯葬用地，被告以107年9月5日北地三字第0000000000號函(下稱107年9月5日函)復依內政部90年1月11日台（90）內中地字第9001245號函釋意旨，請原告檢附相關合法證明文件俾憑據以辦理更正編定變更登記；原告復於109年3月5日申請系爭土地更正編定為殯葬用地，被告再以109年3月11日北地三字第0000000000號函(下稱系爭函文)復依內政部99年6月14日內授中辦地字地0990724700號函釋意旨，請原告檢附相關合法證明文件俾憑據以辦理更正編定。原告不服提起訴願，訴願機關以上開107年7月27日函、107年9月5日函、系爭函文均非行政處分，作成訴願不受理決定；原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.107年7月27日函、107年9月5日函、系爭函文均對外發生法律效果，且對原告權利產生影響，依釋字第423號解釋意旨，應認係行政處分。又○○縣○○鄉○○段404-4地號土地為原告先祖所有，其上早有先祖之墳墓，嗣於60年間進行農業土地重劃時，依地籍測量實施規則重劃為系爭土地、地目為「墓」，迄今已近50年。被告於73年5月17日進行系爭土地使用編定時，地目為「墓」、土地使用分區為「特定農業區」、編定土地使用種類為「農牧用地」，而備註之「使用現狀」則空白。然系爭土地自60年間農地重劃時，其上即有墳墓，故60年間重劃時，地目編為「墓」，之後系爭土地

之墳墓即維持至今，是被告於73年5月17日進行系爭土地使用編定時，就「使用現狀」空白，而編定系爭土地使用種類為「農牧用地」，顯未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(下稱作業須知)第6點、第8點、第9點等規定辦理，而為錯誤之土地使用種類編定。

2.系爭土地不能直接灌溉、不能直接排水且無面臨道路，亦從未無農業用途使用，並不符合劃定為特定農業區之原則，被告將系爭土地劃定為特定農業區顯違作業須知第6點規定。又經依法核准使用者或地目為「墓」之公墓，均為「現供公墓使用者」，符合作業須知第9點(二)編定原則表說明(5)點編定為墳墓用地之規定，是以系爭土地應編定為「墳墓用地」。又依編定作業須知所示，特定農業區中編定「殯葬用地」為「△」，依編定作業須知第9點所示，「△」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。本件系爭土地於60年間農業土地重劃時，即因當時土地上有墳墓，而依現況查定地目為「墓」，足證系爭土地查定地目為「墓」即為編定作業須知第9點說明中之「依法核准使用」。若謂系爭土地查定地目為「墓」不符編定作業須知第9點說明中之「依法核准使用」，則被告於特定農業區中編定土地使用種類為「殯葬用地」所必備的「做法核准使用」之證明，究係為何？是被告於73年5月17日進行系爭土地使用編定時，未依系爭土地使用現況，亦未考量系爭土地地目已編為「墓」，而錯誤編定系爭土地使用種類為「農牧用地」，該土地編定之行政處分顯係錯誤，應予撤銷。

3.依區域計畫法施行細則第12條第1項、第2項之規定，須依據地籍圖上地形、地物等顯著標誌作為使用分區圖之界限，而地籍圖必須辦理農地重劃才能取得，是以製定非都市土地使用分區圖之前應先辦理農地重劃取得地籍圖，使用分區圖才能順利進行。再依區域計畫法施行細則第13條第1項規定，使用地編定（編定公告）時應按非都市土地使用分區圖所示

之範圍，依土地能供使用性質之類別編定，並應繪入地籍圖；同理使用地編定前也應先辦理農地重劃取得地籍圖才能順利推動。故使用地編定作業程序為：「農地重劃→地籍圖→製作使用地分區圖→使用地編定（編定公告）→地籍圖」（使用地編定後入地籍圖）。被告就「編定公告後辦理農地重劃」之說法並無法規依據，且不符合區域計劃法施行細則第12條及第13條之規定，該函文之內容明顯違反作業須知第10點規定。故被告於73年進行土地使用編定時，就系爭土地之使用情形未詳予調查，致甲證2之土地使用編定資料卡上「使用現狀」欄為空白，而就系爭土地為錯誤之使用類別編定，顯有重大瑕疵，而應予廢棄重回適法之編定處分。

4.甲證2之73年5月17日雲林縣土地使用編定資料卡，係依作業須知第12點及區域計畫法施行細則第19條等規定進行土地編定，土地若編定為農牧用也，則該土地之後自當僅得供為農牧使用，而不得如同甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地等興建建物、請領建築執照、使用執照，政府機關就該土地使用之管制，自依據當初之編定而為；是被告一再辯稱甲證2之土地使用編定資料卡係為土地管制使用、而非土地編定使用云云，顯已背於依法行政原則及一般經驗法則。換言之，若甲證2之土地使用編定資料卡係為土地管制使用、而非土地編定使用，則依土地管制之行政程序，必有符合作業須知第12點及區域計畫法施行細則第19條等規定之土地編定相關資料，被告自應提出供鈞院審酌。被告所述公墓與原告看法不同，本件係土地編定，與墳墓設置管理條例不相關，所謂的公墓，在地政法規上係指墳墓用地之土地，殯葬管理法之公墓則指墳墓，此在乙證8之作業要點各種使用地編定原則乙□㈠4.現有公墓（經依法核准者或地目為墓之公墓者）可證，故以土地法規以觀，地目為墓與依法核准者均係依法核准。且作業須知第9點㈡說明6規定……以限公墓使用者為限，依作業須知規定鄉村區亦有適用，因作業須知

對公墓並無定義，定義係規定在作業要點，地目為墓依據上開說明可編定為殯葬用地。

5.被告109年8月24日答辯書第4頁(四)點以下，主張雲林縣係於73年11月20日辦理非都市土地使用編定公告，並依作業須知第9點等規定辦理；然73年11月20日既為非都市土地使用編定之公告，則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之規定，在公告之前自須有調查、編定等程序，始得在進行編定後之公告程序；凡此均足證被告辯稱甲證2之73年5月17日雲林縣土地使用編定資料卡僅係管制之用云云，除與作業須知第12點及區域計畫法施行細則第19條等規定不符外，亦與行政程序之正常流程、依法行政原則相背，而不足採。系爭土地因上有墳墓、無法灌溉、排水，又未面臨道路等情形，故於60年重劃時即為雲林縣政府認定不適含作農業生產之用，而逕編定系爭土地之地目為「墓地」。是於73年編定土地使用分區及使用種類時，系爭土地顯不符合72年2月19日作業須知第5點第1項第2次之規定，被告將系爭土地之使用分區編定為「特定農業區」，已與法有違。從而，被告再依錯誤編定之使用分區主張系爭土地使用分區為「特定農業區」並據此主張依「特定農業區」編定土地使用種類之原則，而將系爭土地之使用種類編定為「農牧用地」，顯基於錯誤之前提事實，顯不足採。

6.被告機關提出之73年12月「○○縣○○市○鄉○○段小段土地使用編定清冊」可知，除本案系爭土地，尚有1786-2地號土地均編為「墓」地，除此之外，週遭並無其他土地編為「墓」地，故系爭土地62年重劃時編為「墓」地絕非誤編外；被告提出之「○○縣○○鄉○○段非都市土地使用分區編定圖（比率尺：1/4800)」中，系爭土地之使用現況既為「墓」地，與特定農牧區之使用分區不容許，卻並未依上開規定，以現況使用種類之顏色加劃斜線表明」，足證被告73年編定系爭土地使用分區、使用地種類時確未依相關規定辦理。系爭土地自60年間農地重劃時，其上即有墳墓，故60年

間重劃當時，地目編為「墓」，之後系爭土地之墳墓即維持至今，是被告所於73年5月17日進行系爭土地使用編定時，就「使用現狀」空白，而編定系爭土地使用種類為「農牧用地」，顯未依編定作業須知第5點、第6點、第7點等規定辦理，而為錯誤之土地使用分區及土地使用種類編定。墳墓設置管理條例顯為規範墳墓而設，亦即係為規範土地上供公眾或特定人營葬之設施，而不包含土地本身甚明；是墳墓設置管理條例並不規範所在土地之使用性質，即墳墓所在土地之使用性質，應歸由區域計畫法、非都市土地使用管制規則、編定作業須知等加以規範。

7.本件土地重劃時間為60年間、土地使用編定為73年間，時間均在內政部99年6月14日內授中辦地字第0000000000號函釋及內政部90年1月11日台(90)內中地字第9001245號函釋前，故被告機關援引本案事實時點尚未發生效力之內政部函釋作為辦理編定公告知法令依據，顯於法未合。系爭土地重劃後之坵塊，既未臨路亦無排水系統，雖有灌溉他道經過，然系爭土地為墳墓使用、高低不平，且地面高度均高過灌溉他道之水位約60公分，不符農地坵塊編定之原則，被告就該系爭土地編定為「農牧用地」牴觸農地重劃條例第15條第1款。又本案系爭土地農地重劃公告後之使用現狀為既存墳墓，編定地目為「墓」，則依作業須知第10點規定，應轉載為「墳墓用地」，卻被誤編為「農牧用地」，被告援引107年9月5日函及雲林縣政府107年8月29日府地用2字第0000000000號函，主張系爭土地非編定公告後辦理農地重劃，與108年10月22修正之作業須知第10點規定未符云云，顯與事實不符。農地重劃條例第15條規定農地重劃以能直接灌溉、排水、鄰路為原則，但系爭土地不能直接排水、灌溉，亦無鄰路，系爭土地上有日據時期之墳墓，無法農作生產。依行政程序法相關規定，行政行為應受法律及法律原則約束，行政機關自行訂定之作業須知牴觸法律規定，故意將原來墳墓用地變為農牧用地，顯然錯誤，作業須知牴觸農地重劃條例第15條、

區域計畫法施行細則第13條及墳墓設置條例規定，應屬無效。

㈡聲明：1.訴願決定及系爭函文之處分均撤銷，2.被告對於原告109年3月5日之申請，應作成系爭土地使用種類准予變更為「墳墓用地」之行政處分，3.被告於73年5月17日之編定系爭土地使用種類「農牧用地」之行政處分應予撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.被告所為107年7月27日函、107年9月5日函、系爭函文係通知原告請檢附相關合法證明文件，俾憑據以辦理更正編定，此性質僅屬觀念通知，尚不對外發生准駁之法律效果，非屬行政處分，依法不屬行政訴訟救濟範圍內。雲林縣非都市土地於73年11月20日公告編定，○○縣○○○○區域計畫法規定，就包括系爭土地在內之土地制定使用分區圖及編訂使用種類。依當時施行之區域計畫法第15條第1項及區域計畫法施行細則第17條規定所訂定之編訂作業須知第5點第1款、第6點、第7點等相關規定，經區域計畫劃定為特定農業區及編定為農牧用地，並無違誤。

2.原告於107年8月7日申請書（二）說明系爭土地遭誤編為「農牧用地」並欲依作業須知第10點第2款以農地重劃後地目為「墓」之要件申請更正編定為殯葬用地，因事涉重劃當時地目銓定及適用法令疑義，被告於107年8月14日北地三字第0000000000號函請雲林縣政府釋示。雲林縣政府以107年8月29日府地用二字第0000000000號函復被告略以：「三、…本案土地非於編定公告後辦理農地重劃，與作業須知第10點第2款情形未符。另依內政部90年1月11日台（90)內中地字第9001245號函說明三略以，『涉及更正編定為墳墓用地部分，除持有貴縣非都市土地編定公告前之合法證明文件（核准埋葬之事業計畫文件）外，不得更正為墳墓用地。』（非都市土地使用管制規則於103年12月31日將墳墓用地修正名稱為殯葬用地）。是以，仍請依作業須知第22、23點規定，

俟申請人檢附更正編定申請書及相關合法證明文件向貴所申請後，再據以辦理更正編定。四、另有關本案重劃當時地目銓定疑義，將由本府重劃單位另行函復。」

3.嗣後雲林縣政府查核系爭土地於60年農地重劃前後地目不一致，重劃前為「田」，重劃後誤載為「墓」，乃於107年8月29日以府地劃二字第0000000000號函檢送更正後之雲林縣60年尖山農地重劃區內系爭土地對照清冊，請被告依規定辦理更正登記。被告乃依雲林縣政府上開函文意旨辦理更正系爭土地地目登記後，於107年9月10日北地一字第0000000000號函通知土地所有權人；原告不服提起訴願，遭決定駁回後，原告再提起行政訴訟，經鈞院於109年1月9日以108年度訴字第103號判決在案，該判決謂：「而參以臺北高等行政法院107年度訴字第595號判決略以：『惟須說明者為，地目等則制度乃日治時期依土地使用現況所銓定，其後由我國政府沿襲使用，然自都市計畫法與區域計畫法分別制定施行後，關於都市及非都市土地之使用管制即以前揭法律及相關命令之規定為依據，內政部且於105年10月27日以台內地字第0000000000號函明文各部會與地方政府，自106年1月1日起正式廢除地目等則制度，則土地登記簿謄本上原有地目等則之記載，實際上已成為歷史文件而無法律上意義。』……且系爭土地登記謄本資料於106年1月1日前仍維持原登記地目為『墓』之記載，亦與原告就系爭土地使用編定，向被告申請由『農牧用地』更正為『殯葬用地』一事，並無關涉，併此敘明。」

4.再依作業須知第9點第2項第6款，非都市土地各種使用地之編定原則，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。復依據乙證8之72年9月23日省地政處函辦理非都市土地使用分區及編定各種使用地作業要點（下稱作業要點）乙、（六）、7.規定，遊憩用地及墳墓用地在特定農業區者，應經依法核准者始得編列。另依公墓暫行條例第2條，各市政府（院轄市及省轄市下同）應選擇適宜地點，

設置公墓。各縣政府應就所屬各區鄉鎮分設公墓。是以，公墓暫行條例施行期間即25年10月30日至72年12月9日止並無私立公墓。再依墳墓設置管理條例第2條第2項所稱公墓係指公立或私立供公眾營葬之公共設施。第6條設置公墓，應備具左列文件報請主管機關核准……。原告稱系爭土地為公墓，即應具有核准證明文件可提供被告辦理更正編定，故原告之訴不合法亦無理由。

5.為執行區域計畫法第15條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，內政部特依區域計畫法施行細則第17條規定訂定編定作業須知。依雲林縣編定公告當時即73年11月20日所適用之作業須知一、概說：略以……惟區域計畫之土地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，尚須進一步按鄉鎮製定非都市土地使用分區圖，編定各種使用地，轉繪地籍圖，並通知土地所有權人，……。是以，使用編定作業程序為：「雲林縣政府製定○○市○○○區使用計畫，再依土地分區使用計畫製定非都市土地使用分區圖，再依土地使用分區圖編定各種使用地」，再轉繪地籍圖並通知土地所有權人，作為實施土地使用管制之依據。故使用地編定之法定程序非如原告所述為：「農地重劃→地籍圖→製作使用地分區圖→使用地編定（編定公告）→地籍圖」。

6.依作業須知第5點、非都市土地使用分區之類別及其劃定原則：非都市土地使用分區，應依照土地分區使用計劃及土地分區管制，參照左列原則劃定之：（一）特定農業區—有下列各款情形之一者，得會同農業主管機關劃定為特定農業區。(1)曾經或已進行投資建設重要農業改良設施之土地，如辦理農地重劃、灌減、排水導工程……。又作業要點甲、辦理土地使用分區三、各種使用區之劃定方法（六）特定農業區之劃定方法如次下列各款情形之土地，劃為特定農區：1.辦理農地重劃灌溉排水等工程地區之土地……。是以，農

地重劃係劃定為非都市土地使用分區—特定農業區之參據，但農地重劃與否無涉是否得以編定使用地，系爭土地位於尖山農地重劃區內，故系爭土地為特定農業區並無違誤。

7.按作業須知第7點、各種使用地之編定原則：(三)依使用現況編定，現已為某種使用之上地，得參酌左表規定，按宗分別編定之：註：「V」依使用現況編定。「△」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。「X」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。（四）注意事項(3)特定農業區及鄉村區之墳墓用地，其編定以現供公墓使用者為限，……。又辦理非都市土地使用分區及編定各種使用地作業要點乙、編定各種使用地三、各種使用地編定原則（詳附件（一）編定原則表）（六）特定（一般）農業區編定各種使用地原則如下：1.特定（一般）農業區以編定農牧用地為主。7.遊憩用地及墳墓用地在特定農業區者，應經依法核准者始得編列，一般農業區，依現況編定。是以，系爭土地依作業須知及作業要點規定，特定農業區內之墳墓設施須為經依法核准使用者，方得依其現況編定為墳墓用地，否則即應依該使用分區之主要用地別—「農牧用地」編定之，即使用地編定當下倘非經依法核准之墳墓設施，仍應編定為「農牧用地」。另依區域計畫法施行細則第18條規定：為實施區域土地使用管制，直轄或縣（市）政府應會同有關機關定期實施全面性土地使用現狀調查，並將調查結果以圖冊（卡）記載之。故法令有明文規定此資料卡是為實施區域土地使用管制用，並未提及作為編定之依據。

8.另針對原告於直轄市或縣（市）政府辦理上開非都市土地使用編定公告後，若發現有編定錯誤情事而擬申請更正編定為墳墓用地者；按內政部90年1月11日台(90)內中地字第9001245號函釋略以：「……涉及更正編定為墳墓用地部份，除持有貴縣非都市土地編定公告前之合法證明文件(核准埋葬之事業計畫文件）外，不得更正為墳墓用地。」是以，申請

人擬申請更正編定為墳墓用地，非都市土地編定公告前之合法證明文件（核准埋葬之事業計畫文件）為必要檢具之書件。本案依作業須知規定並經雲林縣政府107年8月29日函復略「……涉及更正編定為墳墓用地部分除持有貴縣非都市土地編定公告前之合法證明文件（核准埋葬之事業計畫文件）外，不得更正為墳墓用地。」是以，本案仍應依作業須知檢附相關合法證明文件，始得據以辦理更正編定。

9.特定農業區部分，係被告依據當初作業須知及作業要點劃定為特定農業區，60年重劃編為墓地；針對地目部分，係雲林縣政府重劃科所辦理，被告僅作編定部分，當時原告有針對地目提起行政訴訟，有提及地目已經廢止，此部分僅供參考，不能作為更正編定之用。72年編定作業須知第9點第2小點準備事項之規定有相關準備工作，需要實地調查。實地調查完畢就編定清冊，其中有提及實地訪查本件是否為合法使用，當初若有合法使用或有相關的合法文件即可直接編定為殯葬用地，若無則依主要用地編為農牧用地，原告事後若有提出相關證明文件，即可申請更正編定。而依編定原則表第7點規定，若未提出相關合法殯葬證明文件，依編定原則表下之備註欄所載之主要用地為農牧用地而予編定。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：系爭函文是否為行政處分？原告是否有權請求被告將73年5月17日之編定系爭土地使用種類「農牧用地」之行政處分撤銷，重新編定為「墳墓用地」之行政處分？原告請求被告撤銷其於73年5月17日就系爭土地編定土地使用種類「農牧用地」之行政處分，是否於法有據？

五、本院的判斷：

㈠前揭爭訟概要之事實，分別有如附表所示甲證3、乙證1、2、3、4、5、6之資料可查；另本件判決相關證據之編號詳附表。

㈡應適用的法令(詳附錄)：

作業須知第23點、第24點。

㈢緣原告以乙證3於107年8月7日向被告申請將系爭土地之使用編定，由「農牧用地」更正為「殯葬用地」，被告以乙證17於107年8月14日函請雲林縣政府釋示，雲林縣政府以乙證19於107年8月29日府地用二字第0000000000號函復被告略以：「本案土地非於編定公告後辦理農地重劃，與作業須知第10點第2款情形未符。是以，本案仍請『依作業須知第22、23點規定，俟申請人檢附更正編定申請書及相關合法證明文件向本所申請後，再據以辦理更正編定』。」雲林縣政府另發現系爭土地於60年農地重劃前後地目不一致，重劃前為「田」，重劃後誤載為「墓」，乃於同日以府地劃二字第0000000000號函檢送更正後之雲林縣60年尖山農地重劃區內戶號2606-2之「農地重劃地區土地所有權人原有土地與新分配土地對照清冊」（下稱系爭土地對照清冊），請被告依規定辦理更正登記之處分，前經本院108年度訴字第103號判決撤銷在案；而該判決亦說明「原告以系爭土地被誤編為『農牧用地』，向被告申請更正為『殯葬用地』，係屬使用類別變更之申請，與前述廢除前之地目是使用現況並不相同；況系爭土地60年重劃後之73年12月20日登記謄本編定使用種類資料亦記載『特定農業區農牧用地』（見本院卷第81頁），是原告以系爭土地在60年重劃後、登記謄本地目記載為『墓』，與編定使用地項目殯葬用地性質相符，可直接編定為殯葬用地之申請，無法逕認可採；故雲林縣政府上揭函說明內容係屬有據，且嗣被告於107年9月5日以北地三字第0000000000號函請原告檢附相關合法證明文件俾憑據以辦理更正編定之情，亦無不當，有該函文可佐（見訴願卷第38頁）。」之旨，先行說明。故原告僅以甲證1系爭土地對照清冊上記載系爭土地地目為墓，尚無從逕更正系爭土地之使用編定為「殯葬用地」，其餘說明承下述㈤之內容。

㈣按「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行

政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」行政訴訟法第5條定有明文。所謂依法申請之案件係指人民依據公法上賦予之權利，就某特定具體事件，請求行政機關為一定內容處分而言；而所謂行政處分則指中央或地方機關就公法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律效果之單方行政行為，此參照行政程序法第92條第1項及訴願法第3條第1項之規定可明。又行政機關對人民請求之事項未為具體之准駁，但依其內容已足認有准駁之表示，而對人民生法律上效果者，即難謂非行政處分，且人民之請求內容須經作成行政處分始可獲取者，無論行政機關否准之表達形式為何，均應視為否准處分（最高行政法院56年判字第188號、52年判字第173號判例意旨及97年度判字第514號判決意旨參照）。本件：

1.依作業須知第24點之規定，非都市土地更正編定、山坡地補註用地及註銷編定等案件，由直轄市、縣（市）主管機關核定；查原告先後以乙證1、2，各於107年7月20日、同年8月7日向被告及雲林縣政府提出，將系爭土地編定為「農牧用地」更正為「殯葬用地」之申請，核該項土地使用類別更正編定係雲林縣政府之權責事項；而被告以乙證2、4之函文稱「依作業須知第9點㈡說明6，原告應檢附使用之相關證明文件以辦理後續事宜」等，又承前㈢所述，被告曾以乙證17於107年8月14日函請雲林縣政府釋示，雲林縣政府係以乙證19於107年8月29日府地用二字第0000000000號函復後，被告嗣以乙證4之函文通知原告上開應提出相關證明文件之內容。

2.茲本件原告再以乙證5於109年3月5日函向被告為上開同一更正為「殯葬用地」之申請，而被告係以乙證6系爭函文回覆稱：「……二、依內政部99年6月14日內授中辦地字第0000000000號函說明二、略以……依當時所適用『作業須知』第9

點(二）規定，特定農業區內之墳墓設施需為經依法核准使用者，方得依其現況編定為墳墓用地，否則即應依該使用分區之主要用地別-『農牧用地』編定之。……依本部90年1月11日台(90)內中地字第9001245號函釋略為：『涉及更正編定為墳墓用地部分，除持有非都市土地編定公告前之合法證明文件（核准埋葬之事業計畫文件）外，不得更正為墳墓用地…』，查本縣係於73年11月20日辦理非都市土地使用編定公告，並依上述相關規定辦理編定事宜。再依作業須知第9、（二）、6，非都市土地各種使用地之編定原則，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。復依據辦理非都市土地使用分區及編定各種使用地作業要點乙、（六）、7.規定，遊憩用地及墳墓用地在特定農業展者，應經依法核准者始得編列。四、查依區域計畫法施行細則第20條第2款親定，土地所有權人發現土地使用分區界線或使用地編定有錯誤或遺漏時，應於公告之日起30日內，以書面申請更正。本縣之非都市土地編定公告日期為73年11月20日，台端欲以此要件申請用地更正，已逾時限，併先敘明。五、再查台端所述編定前後供公墓使用疑義，按作業須知第22點規定略以，……依當時規定不得編定為某種使用地，而依修正後之規定可編定者，得由土地所有權人檢附有關證明文件申辦更正編定及作業須知第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。六、綜上，本案依上開函釋、作業須知及作業要點等規定，仍請台端需檢附相關合法證明文件，俾憑據以辦理更正編定事宜。」等語，核仍係依循前揭乙證19雲林縣政府107年8月29日府地用二字第0000000000號函復意旨所為。故應認原告所提系爭土地使用編定更正之申請，係作業須知第23點規定更正編定之公法上請求權，屬行政訴訟法第5條所稱之依法申請案件；且被告依系爭土地使用編定認定權限機關即雲林縣政府上開乙證19於107年8月29日函文

意旨，以系爭函文說明原告尚須檢附相關合法證明文件之內容，雖對原告申請事項未為具體准駁，但依首揭說明意旨，已屬依系爭函文內容足認有准駁之表示，而對原告發生法律上效果即生權利義務關係規制效力，可認係行政處分；是被告抗辯系爭函文係通知原告請檢附相關合法證明文件，俾憑據以辦理更正編定，此性質僅屬觀念通知，尚不對外發生准駁之法律效果，非屬行政處分，依法不屬行政訴訟救濟範圍內等詞，並非可採；而訴願決定就此部分所認系爭函文屬事實敘述及理由說明之觀念通知，並非行政處分，而為訴願不受理之決定，亦屬違誤。

㈤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○○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。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。」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。」本件依乙證9、10之重劃前、後土地登記謄本資料，可知重劃前尖山段404-4地號面積0.353公頃，係於60年2月1日分割自404-2地號面積（面積原為1.290公頃、分割後剩0.937公頃），地目均為「田」；重劃前尖山段404-4地號土地登記謄本上記載「收件日60年6月2日，登記日60年6月15日，因實施農地重劃公告確定」，而重劃後係大山段1786-1地號即系爭土地，收件日及登記日亦分別係60年6月2日及60年6月15日面積0.488公頃，「地目為墓，但編定使用種類係特定農業區農牧用地」；及甲證1系爭土地雲林縣農地重劃地區土地所有權人原有土地與新分配土地對照清冊記載重劃前地目「田」、面

積0.353公頃，重劃後地目「墓」、面積0.488公頃等文字內容。是據上：

1.內政部依上開授權於72年2月19日內政部（72）台內地字第142125號函修正發布「作業須知」規定「□非都市土地使用分區之類別及其劃定原則：……㈠特定農業區-……⑴曾經或已進行投資建設重要農業改良設施之土地，如辦理農地重劃……⑵現為田地目之土地……□各種使用地之編定原則：……㈢依使用現況編定，現已為某種使用之土地，得參酌左表規定，按宗分別編定：……□特定農業區□墳墓用地△，備註-以編定農牧用地為主，註：『√』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；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……㈣⑶特定農業區及鄉村區之墳墓用地，其編定以『現供公墓使用者』為限……」等；因系爭土地之使用分區係特定農業區，依上開作業須知之規定足知特定農業區之墳墓用地，其編定係以「現供公墓使用者」為限，而系爭土地並非現供公墓使用且未有何依法核准使用之情形，尚未能逕以其上有墳墓或地目係墓，即認屬依法核准之公墓或可依使用現況編定為墳墓用地之土地，故依73年12月○○縣○○鄉○○段土地使用編定清冊仍記載系爭土地地目為墓，土地使用分區係特定農業區及編定土地使用種類係農牧用地，並無違誤，有該編定清冊、非都市土地使用分區編定圖在卷足參（本院卷第313-319頁）。是以，原告提出甲證2之73年5月17日雲林縣土地使用編定資料卡就系爭土地所載之備註使用現狀記載係空白之事，應係無從依當時使用現狀備註其主要用地為墳墓；是原告主張被告於73年進行土地使用編定時，就系爭土地之使用情形未詳予調查，致甲證2之土地使用編定資料卡上「使用現狀」欄為空白，就系爭土地為錯誤之使用類別編定，顯有

重大瑕疵，以土地法規以觀，地目為墓與依法核准者均係依法核准等詞，均非可採。

2.依乙證8之72年9月23日省地政處函地作業要點規定：「甲、辦理土地使用分區……□各種使用區之劃定方法……㈠特定農業區之劃定方法如次：下列各款情形之土地，劃為特定農業區：1.『辦理農地重劃』，灌溉排水等工程地區之土地。……4.現有公墓（經依法核准者或地目為『墓』之公墓者位於鄉村區內者，編為墳墓用地……㈥特定（一般）農業區編定各種使用原則如下：1.特定（一般）農業區以編定農牧用地為主。……7.遊憩用地及墳墓用地在特定農業區者，應經依法核准者始得編列，一般農業區，依現況編定。」承前開所述，可知系爭土地重劃分割前地目係「田」，縱重劃後因使用現狀而登記地目係「墓」，但因系爭土地既屬特定農業區，且非屬現有公墓，則依特定農業區以編定農牧用地為主之上開作業要點規定，系爭土地經編定土地使用種類為農牧用地，並無違誤。

3.再按108年10月22日內政部台內地字第0000000000號修正製定「作業須知」第9點規定：「……(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：製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知編定原則表：一、特定農業區……□殯葬用地△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。……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。」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，依照九（二）編定原則表及說明辦理更正編定。」亦可知殯葬用地之使用編定倘經依法核准

使用者，係依其現況編定，倘未經依法核准使用者，則按其所屬使用區備註欄內所註之主要用地編定。本件原告雖主張及提出系爭土地之地目為墓之相佐資料，惟如上揭1.2.所述，實未符合作業須知所規定「經依法核准使用」，而得依現況編定為殯葬用地之情形；是被告依上開雲林縣政府所為107年8月29日函文（即乙證19）之意旨，以系爭函文說明原告尚須檢附相關合法證明文件之內容，於法尚無不合。訴願決定以系爭函文非行政處分而決定不受理，其理由雖有未洽，惟其結論尚無不合，是原告請求撤銷系爭函文及訴願決定，並聲明被告對於原告109年3月5日之申請，應作成系爭土地使用種類准予編定為「墳墓用地」之行政處分，均非有據，應予駁回。

㈥按區域計畫法施行細則第20條第1、2項規定：「直轄市、縣（市）主管機關依本法第15條規定將非都市土地使用分區圖及各種使用地編定結果報經中央主管機關核定後，除應依本法第16條規定予以公告，並通知土地所有權人外，並應自公告之日起，依照非都市土地使用管制規則實施土地使用管制。土地所有權人發現土地使用分區界線或使用地編定有錯誤或遺漏時，應於公告之日起30日內，以書面申請更正。」次按訴願法第14條規定：「（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2項）利害關係人提起訴願者，前項期間自知悉時起算。但自行政處分達到或公告期滿後，已逾3年者，不得提起。……」及行政程序法第128條第1、2規定：「行政處分於法定救濟期間經過後，具有下列各款情形之一者，相對人或利害關係人得向行政機關申請撤銷、廢止或變更之。一、具有持續效力之行政處分所依據之事實事後發生有利於相對人或利害關係人之變更者。二、發生新事實或發現新證據者，但以如經斟酌可受較有利益之處分者為限。三、其他具有相當於行政訴訟法所定再審事由且足以影響行政處分者。前項申請，應自法定救濟期間經過後3個月內為之；其事由發生在後或知悉在

後者，自發生或知悉時起算。但自法定救濟期間經過後已逾5年者，不得申請。」。查承上㈤所述，系爭土地重劃分割前尖山段404-4地號土地登記謄本上記載「收件日60年6月2日，登記日60年6月15日，因實施農地重劃公告確定」，重劃後系爭土地，收件日及登記日亦分別係60年6月2日及60年6月15日（面積0.488公頃，地目為墓，編定使用種類係特定農業區農牧用地），可知系爭土地農地重劃公告係於60年6月15日確定，且於73年1月17日非都市土地使用編定公告確定，亦有臺灣省雲林縣土地登記簿在卷可查；本件原告請求撤銷被告73年5月17日系爭土地使用種類「農牧用地」之處分部分，因原告除未經訴願或相當於訴願之先行程序，即逕行提起該部分撤銷訴訟，且縱原告係以系爭土地地目為墓經更正為田，嗣經本院108年度訴字第103號判決撤銷該更正處分為發現新證據為由，提起行政程序法第128條規定行政程序重開之撤銷訴訟，亦未經訴願前置程序；再者，原告倘依行政訴訟法第4條之規定提起撤銷訴訟，亦已逾上開訴願法第14條第2項規定自系爭土地編定使用種類公告期滿確定後3年之訴願期間，均屬起訴不合法之情形，應予駁回。

㈦綜上所述，原告之主張尚非可採。被告以系爭函文之原處分通知原告尚須檢附相關合法證明文件之內容，於法尚無不合；訴願決定以系爭函文非行政處分而決定不受理，其理由雖有未洽，惟其結論尚無不合，應予維持；是原告聲明第1項請求撤銷系爭函文及訴願決定，及聲明第2項請求被告對於原告109年3月5日之申請，應作成系爭土地使用種類准予變更為「墳墓用地」之行政處分，均為無理由，應予駁回。再原告聲明第3項請求被告於73年5月17日之編定系爭土地使用種類「農牧用地」之處分應予撤銷，容有未經訴願、逾訴願期間等不合程式之處，其訴為不合法，亦應併予駁回。另本件事證已臻明確，兩造其餘主張及攻擊防禦方法，核與本件判決結果不生影響，爰不逐一論述，併此敘明。

六、結論：本件原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　8　　月　19　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　莊　金　昌

法　官　楊　嵎　琇

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　　110　　年　　8　　月　19　　日

書記官　黃　靜　華

附錄(參考法條及判例、判決)：

作業須知第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。

第24點非都市土地更正編定、山坡地補註用地及註銷編定等案件，由直轄市、縣（市）主管機關核定。

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	系爭土地農地重劃地區土地所有權人原有土地與新分配土地對照清冊	本院卷	21
甲證2	73年5月17日雲林縣土地使用編定資料卡	本院卷	23
甲證3	訴願決定書	本院卷	25-27
乙證1	原告107年7月20日申請書	本院卷	59-60

乙證2	被告107年7月27日北地三字第0000000000號函	本院卷	61
乙證3	原告107年8月7日申請書(2)	本院卷	63
乙證4	被告107年9月5日北地三字第0000000000號函	本院卷	65
乙證5	原告109年3月5日函	本院卷	67
乙證6	被告109年3月11日北地三字第0000000000號函	本院卷	69-70
乙證7	108年10月22日修正製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知	本院卷	71-87
乙證8	省地政處72.9.23地4字第4631號函辦理非都市土地使用分區及編定各種使用地作業要點	本院卷	89-103
乙證9	土地登記簿資料	本院卷	105-108
乙證10	土地登記謄本資料	本院卷	109
乙證11	訴願答辯書	本院卷	111-121
乙證12	訴願決定書	本院卷	123-127
乙證13	63年區域計畫法	本院卷	129-137
乙證14	66年區域計畫法施行細則	本院卷	139-149

乙證15	72年製定非都市上地使用分區圖及編定各種使用地作業須知	本院卷	151-171
乙證16	內政部99年6月14日內授中辦地字第0000000000號函	本院卷	173-184
乙證17	被告107年8月14日北地三字第0000000000號函	本院卷	185
乙證18	雲林縣政府107年8月29日府地用二字第0000000000號函	本院卷	187-188
乙證19	雲林縣政府民國107年8月29日府地劃二字第0000000000號函	本院卷	189、191
乙證20	被告107年9月10日北地一字第0000000000號函	本院卷	193
乙證21	原告107年10月2日訴願書	本院卷	195-197
乙證22	雲林縣政府108年2月18日府行法一字第0000000000號訴願決定書	本院卷	199-204
乙證23	臺中高等行政法院108年訴字第103號行政訴訟判決	本院卷	205-232
乙證24	公墓暫行條例	本院卷	233

乙證25	墳墓設置管理條例（已廢止）	本院卷	235-239