臺中高等行政法院判決

111年度訴字第34號
111年9月7日辯論終結

原　　告　楊金水
被　　告　苗栗縣政府
代　表　人　徐耀昌
訴訟代理人　林文瑄
　　張綉春
　　陳永強

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111年1月22日台內訴字第1100056582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：

緣苗栗縣○○鎮○○○段（下同）219-32地號土地（下稱系爭土地）於民國108年9月20日辦理第一次登記（所有權人：中華民國，管理機關：財政部國有財產署），被告苗栗縣政府為辦理補辦編定，遂以109年5月6日府地用字第1090085670A號公告（下稱被告109年5月6日公告），自109年5月11日至同年6月9日辦理公開展覽30日，並登報周知。嗣被告於109年6月29日召開「非都市土地資源型、設施型第一次使用分區劃定及用地編定案」專案小組109年第一次審查會議，決議同意系爭土地辦理第一次劃定使用分區為特定農業區及編定使用地類別為農牧用地，被告並據以109年7月10日府地用字第1090136792A號公告（下稱原處分），旋經苗栗縣竹南地政事務所（下稱竹南地政）於109年8月27日補辦編定登記完畢。原告楊金水於110年9月23日因買賣取得系爭土地所有權，不服原處分，提起訴願，經內政部以111年1月22日台內

訴字第1100056582號訴願決定駁回。原告猶未甘服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠大山腳段建號168之建物（下稱168建物）所有權狀影本足以證明系爭土地早在46年前就當建築用地使用至今，無補編定為農牧用地之空間。細查168建物建於65年底，66年1月19日完成建築，斯時系爭土地尚未被發現，被當作219-12地號在使用，系爭土地此情形本應併合在219-12地號內，不屬第一次發現而重新登記，因而衍生本件補編地阻隔前原編地之現象。168建物坐落在219-12、219-14、219-23、219-32地號之4筆土地上，168建物最早有坐落於219-32地號土地上，使用現況無非供建築使用。系爭土地依苗栗縣○○市土地使用編定公告（73年3月31日）前之使用現況及製定非都市○○○○○區圖及編定各種使用地作業須知（下稱作業須知）第9點第2款規定，早符合編定為甲種建築用地。

㈡系爭土地本為219-12地號土地所遺漏，或測量、製圖、標示、誤差、公差所產生，從系爭土地於地籍圖上僅為細線標示，於65至107年共42年間，無人看懂此細線代表之意義，但42年間皆為168建物所在地，如同現狀一樣，一幢房屋，房門前就是大馬路。107年原告向竹南地政申請勘查後，系爭土地才誕生，此情形系爭土地之補編定應回歸併合在219-12地號土地，才不會在一塊細長的土地上，後面11平方公尺是建地，前面2平方公尺是農牧用地，形成了後補編地阻隔前編地的矛盾現象，同時也阻隔168建物通往大馬路的出入口。除非農牧用地能當建地使用，否則168建物門前如有一棵樹或一支電線桿都應除去，更何況是20公分寬的農牧用地，完全阻隔建物出入口，現況如此並無編定農牧用地的空間。

㈢被告以系爭土地為一獨立、新生地、新發現、無主地，因而第一次登記後得依鄰近土地為特定農業區，以編定農牧用地為主，故意忽略周圍皆為甲建用地，甚至有約700坪，系爭

土地僅2平方公尺（約半坪多）的農牧用地，硬生生將大馬路與甲建隔開，使之無法連通，嚴重破壞該甲建的使用性和價值性。

㈣綜上，系爭土地本就併附在219-12地號土地內，並未被分開，理應是219-12地號所遺漏，故請求更正系爭土地編定為甲種建築用地，以利民生。系爭土地不應視為獨立地，應視為168建物之使用地。

㈤聲明：訴願決定及原處分均撤銷，被告並依職權更正補編定系爭土地使用地類別為甲種建築用地。

三、被告答辯及聲明：

㈠依區域計畫法第15條規定，非都市土地應「劃定使用分區」並「編定各種使用地類別」。非都市○○○○○區第一次劃定係依據作業須知第7點規定辦理，需參酌周邊土地性質，以較大範圍考量後劃定，另使用地類別編定則係依據作業須知第9點規定辦理，按各宗不同土地之核定計畫或使用現況分別編定。查系爭土地係非都市土地，於108年9月20日辦理第一次登記，應依據上揭規定辦理補辦編定。系爭土地面積2平方公尺，周邊土地使用分區皆為特定農業區，按作業須知第7點規定，位屬同一使用分區範圍內面積未達1公頃之零星土地，以劃定與周邊土地相同之使用分區為原則，故系爭土地劃為特定農業區。系爭土地非屬被告使用編定結果公告前（73年3月31日前）屬「建」地目或奉准變更為「建」地目之土地，且無於使用編定結果公告前實際已全部作建築使用或已依法完成基礎工程佐證資料，不符作業須知第9點「製定非都市○○○○○區圖及編定各種使用地作業須知編定原則表」（下稱編定原則表）說明2可編定為建築用地之規定，又按作業須知第9點編定原則表，特定農業區以編定農牧用地為主，故系爭土地補編定為農牧用地並無違誤。

㈡被告依作業須知第14點規定，以109年5月6日府地用字第1090085670A號公告，自109年5月11日至109年6月9日辦理公開展覽30日，並於109年5月11日登報周知。系爭土地係公有土

地，按作業須知第14點規定，公有土地以書面通知管理機關，並由管理機關轉知利害關係人，得免辦說明會，被告遂以109年5月11日府地用字第1090088530A號函，徵詢土地管理機關意見，並請其通知利害關係人。財政部國有財產署中區分署苗栗辦事處（下稱國產署苗栗辦事處）109年5月12日台財產中苗一字第10908024250號函復，請被告依據相關規定辦理。被告遂依作業須知第15點規定，於公開展覽後以109年6月15日府地用字第1090117265號開會通知單，於109年6月29日召開審查會議，會議結論同意按承辦單位意見辦理，系爭土地編定為特定農業區農牧用地。

㈢又因系爭土地屬已劃定使用分區範圍內面積未達1公頃之零星土地，且劃定與周圍土地相同之使用分區，符合非都市土地使用分區更正劃定或檢討變更案件委辦直轄市縣（市）政府核定作業要點（下稱委辦要點）第2點規定，得委辦直轄市、縣（市）主管機關核定，是被告於109年7月9日簽准核定，並依據作業須知第18點規定，以原處分公告，自109年7月16日至109年8月14日辦理公告30日，及以109年7月10日府地用字第1090136792B號函，授權竹南地政郵寄土地使用編定結果通知書通知管理機關。前述公告期間，無土地所有權人或其他利害關係人針對系爭土地編定內容提出異議，被告乃依作業須知第20點規定，於公告完畢後以109年8月18日府地用字第1090164361號函，請竹南地政辦理登簿，於109年8月27日登記完畢。

㈣原告係於被告完成補辦編定後，始於隔年（110年）9月23日辦理買賣登記取得所有權。然查168建物之登記簿及建物測量成果圖，建物坐落於同段219-12地號、219-14及219-23地號等3筆土地，建物未坐落於系爭土地。又依竹南地政提供之地籍圖套繪空照圖，系爭土地上並未有建物坐落，故系爭土地非原告所指168建物之建築基地，系爭土地編定為農牧用地並無違誤。

㈤原告雖以系爭土地係219-12地號地號土地所遺漏，不應視為獨立地，應視為168建物之使用地，被告應更正補辦編定為特定農業區甲種建築用地等語，惟系爭土地乃原告曾於106年12月18日向竹南地政申辦219-12地號及219-23地號等2筆土地鑑界，經該所測量人員於106年12月26日實測並釘樁後發現219-12地號地號土地前夾雜未登錄之國有土地。原告於108年5月28日向國產署苗栗辦事處申請未登記土地登錄案，該處於108年7月3日函請竹南地政辦理土地第一次登記。另219-12地號土地係於67年4月12日分割自219-11地號土地，然系爭土地係由未登錄土地辦理第一次登記而來，與上兩筆土地並無關聯，原告所稱系爭土地應併附同段219-12地號地號土地內，不應視為獨立地之事，係屬無稽。

㈥再原告稱系爭土地係由苗8線道路通往168建物之土地，應編定為建築用地等語，惟系爭土地不符作業須知第9點第2項編定編定原則表說明2之規定，且依建築法第4條規定：「本法所稱建築物，為定著於土地上或地面下具有頂蓋、樑柱或牆壁，供個人或公眾使用之構造物或雜項工作物。」系爭土地現況為鋪設水泥，非屬168建物之建築基地，既不屬建地亦不符作業須知第9點第2項編定原則表說明2可編定為建築用地之規定。系爭土地係位屬已劃定特定農業區範圍內面積未達1公頃之零星土地，依作業須知第7點規定，應劃定為特定農業區；另使用地編定部分，系爭土地不符作業須知第9點第2項編定原則表說明2可編定為建築用地之規定，故依作業須知第9點第2項編定原則表備註：「特定農業區以編定農牧用地為主」規定，補辦編定為特定農業區農牧用地，並無違誤。

㈦聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

原處分是否違法？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要所述之事實，有原處分、訴願決定書、被告109年5月6日公告、系爭土地異動索引及土地建物查詢資料各1份在卷可查（見本院卷第39至43、75至77、79、80、107至111頁）。

㈡應適用的法令：

按區域計畫法第15條第1項前段規定：「區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，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。……」

㈢原處分並未違法：

1.原處分關於劃定系爭土地使用分區為「特定農業區」部分：

按作業須知第7點第7款規定：「非都市○○○○○區之檢討原則：……㈦位屬同一使用分區範圍內面積未達一公頃之零星土地第一次劃定使用分區，以劃定與周邊土地同一類別之使用分區為原則。」準此，面積未達1公頃之零星土地第1次劃定使用分區，應以位屬同一使用分區範圍之周邊土地同一類別使用分區為原則。經查，系爭土地係於108年9月20日第一次登記，所有權人為中華民國，有系爭土地異動索引查詢資料1份在卷可佐，故為第一次劃定使用分區，而系爭土地面積為2平方公尺，有系爭土地查詢資料1份存卷可參，屬面積未達1公頃之零星土地，是系爭土地辦理第一次劃定使用分區之補辦編定，依上揭規定，自應以劃定與周邊土地同一類別之使用分區為原則。又系爭土地之周邊土地使用分區，俱屬特定農業區，有周邊土地之使用分區圖1份以及土地謄本9份存卷可稽（見本院卷第293、297至313頁），是被告劃定系爭土地使用分區為特定農業區，並無違誤。

2.原處分關於編定系爭土地使用地類別為「農牧用地」部分：

又按作業須知第9點第2款規定：「非都市土地各種使用地之編定原則：……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：【編定原則表：特定農業區（非山坡地）：一、甲種建築用地：『∨』……五、農牧用地：『∨』……】說明：1.『∨』為依使用現況編定。……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。」可知，特定農業區之土地以編定為農牧用地為原則，非山坡地之特定農業區土地僅於上揭編定原則表說明2所揭示之3項情形，始得編為甲種建築用地。經查，168建物係坐落於219-12地號、219-14、219-23地號土地上，有建物登記公務用謄本1份在卷可憑（見本院卷第111頁），再比對竹南地政建物複丈（勘測）結果之位置圖及現場照片（見本院卷第113、265頁），可知168建物並未坐落於系爭土地上甚明，是以，系爭土地並不合於編定原則表說明2所揭示之3項情形，自應依原則編定為農牧用地。

3.綜上，被告以原處分將系爭土地之使用分區劃定為「特定農業區」，並編定使用地類別為「農牧用地」，於法並無違誤。

㈣至原告主張系爭土地為219-12地號土地所遺漏，或測量等公差所產生，本應併附在219-12地號土地內等語，惟查，系爭土地是因原告向竹南地政申辦219-12及219-23地號（已併入219-22地號土地）等兩筆土地鑑界，經該所測量人員於同年月26日實測並釘樁後發現219-12地號前有未登錄之系爭土地

乙節，有竹南地政複丈圖及面積計算表1份存卷可參（見本院卷第151至153頁），況且，219-12地號土地係於67年4月12日分割自219-11地號土地，有219-12地號土地建物查詢資料1份在卷可佐（見本院卷第161頁），而系爭土地係由未登錄土地辦理第一次登記而來，是以兩筆土地並無實質關連，從而，系爭土地本質上為「未登錄地」，而非「219-12地號土地之一部」甚明，原告上揭主張，與事實不符，並非可採。

㈤綜上所述，原處分關於系爭土地劃定使用分區為特定農業區、編定使用地類別為農牧用地，與法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告訴請撤銷原處分及訴願決定，即無理由，應予駁回。原處分既無違誤，原告訴請被告依職權變更編定使用地類別，自無理由，亦予敘明。

㈥本件為判決基礎事證已經明確，兩造間其餘攻擊防禦方法及提出證據，雖經審酌，亦不影響判決結果，爰不一一論述，附此敘明。

六、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　9　　月　　21　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　陳　文　燦

法　官　黃　司　熒

法　官　張　鶴　齡

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　　9　　月　　21　　日

書記官　黃　靜　華