臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
112年度訴字第152號

原　　告　陳國建
訴訟代理人　羅庭章　律師
被　　告　臺中市政府地政局

代　表　人　吳存金
訴訟代理人　鄧震宇
　　周郁軒

上列當事人間土地變更編定事件，原告不服臺中市政府中華民國112年3月27日府授法訴字第1120013091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：

緣原告所有坐落○○市○○區○○段981-7、981-10、981-11、981-13、981-15、981-16、983-5及986-1地號等8筆土地(下稱系爭土地)，面積合計10,021.1平方公尺，使用分區為山坡地保育區，並均編定為「特定目的事業用地」，土地參考資訊檔註記：「文化部104年2月26日文影字第0000000000號函通知有關臺灣電影文化事業股份有限公司原興辦事業計畫業已廢止之事實，就本案土地之特定目的事業用地編定，依臺中市政府地政局104年5月1日中市地編字第00000000000號函援引內政部相關函示規定，係屬非都市土地使用管制規則第37條第2項第1款，除依法提出申請變更編定外，應維持其使用地類別，不得作經廢止事業計畫用途使用，亦不得擅自作未經核准之用途使用。」原告於110年兩次向被告申請變更系爭土地之使用地類別為「丙種建築用地」，經被告以

110年8月11日中市地編字第0000000000號函、110年11月2日中市地編字第0000000000號函回復略以，如欲變更原用途作為其他使用，應依非都市土地使用管制等相關規定辦理。嗣原告再於111年11月間，請被告依非都市土地使用管制規則第37條第2項之規定，將系爭土地變更編定回復為「丙種建築用地」，經被告以111年11月28日中市地編字第0000000000號函(下稱原處分)復略以：1.系爭土地之變更編定事宜，被告業以前揭2函回復在案；2.原告所引述之財政部108年7月22日台財產接字第00000000000號函與非都市土地變更編定之情形不同；3.原告如擬變更原用途作為其他使用仍應依管制規則等相關規定檢具應附文件辦理等語。原告對原處分不服，提起訴願，經臺中市政府以112年3月27日府授法訴字第0000000000號訴願決定(下稱訴願決定)不受理，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明略以：

㈠訴願決定已認定原告依據非都市土地使用管制規則第37條規定提出申請，明確表示欲變更用地之編定，當屬行使公法上請求權而「依法提出申請」之案件，非屬陳情。並指出原告提出申請變更編定案件已逾2個月，應速依法函請原告補正相關文件資料後為實體審查，並進而作成准駁之決定等語。惟臺中市政府以112年4月10日府授地編字第0000000000號函（下稱臺中市政府112年4月10日函）復原告之內容，與原處分內容相同，並未按訴願決定意旨為具體准駁，顯屬行政機關怠於或拒絕作成行政處分之情形。基於行政機關一體性，原告自110年起多次以非都市土地使用管制規則第37條第2項第2款後段及第3款規定，申請將系爭土地變更為原使用地類別，被告既認應依非都市土地使用管制規則第37條第2項第1款規定辦理，即應具體駁回原告申請，而非以觀念通知為由迴避司法審查。

㈡被告所為怠為或拒絕處分有以下違法之處，應予撤銷並依法作成同意原告申請之處分：

1.系爭土地分割自981地號土地（重測前為霧峰段北溝小段45-157地號，下稱原基地），原編定為「丙種建築用地」，因臺灣電影文化事業股份有限公司（下稱臺影公司）取得所有權並依興辦事業計畫申請變更編定為「特定目的事業用地」。臺影公司因88年遭逢921地震而結束營業，於89年解散登記後，名下資產由原告及其他人拍賣取得。爰此，臺影公司原興辦事業計畫業已廢止，故原核定之「特定目的事業用地」編定已無繼續使用之需要。

2.依據臺中市政府都市發展局109年3月25日中市都建字第00000000000號函同意建築執照解除套繪名單內未有981-10地號土地，證明臺影公司未使用該地號，亦未申請建築執照於其上興建建築物。981-10地號土地應屬非都市土地使用管制規則第37條第2項第2款規定，未依法建築之其他土地，應依編定前土地使用性質或變更編定前原使用地類別辦理變更編定。

3.另981-7、981-11、981-13、981-15、981-16、983-5及986-1地號等7筆地號土地之部分，因原基地之原特定目的事業所開發建設之建物已因921地震而全數滅失，依財政部108年7月22日台財產接字第00000000000號函及文化部104年2月26日文影字第0000000000號函示，與非都市土地使用管制規則第37條第2項第1款所謂「已依核定計畫完成使用者」概念有別，自非屬該款情形，故被告應依法就上開7筆土地，依編定前土地使用性質或變更編定前原使用地類別辦理變更編定等語。

㈢聲明：

1.原處分及訴願決定均撤銷。

2.被告應依原告111年11月22日之申請，就原告所有之系爭土地，作成使用地類別自「特定目的事業用地」變更回原編定使用類別「丙種建築用地」之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠依區域計畫法第4條、第15條及非都市土地使用管制規則第28條等規定，區域計畫之主管機關於直轄市為直轄市政府，本件非都市土地變更編定申請應由臺中市政府核准，被告並無准駁之權限，訴願決定亦採同樣見解。臺中市政府業以112年4月10日函復之原告申請，原告亦已對該函提起訴願，原告對無准駁權限之被告提起本件訴訟，顯非適法。

㈡被告以原處分告知原告有關非都市土地使用管制規則第37條之規定，並請其依規定提出變更編定申請，其內容乃為單純事實之敘述及理由之說明，並未對外發生任何法律效果，非屬行政處分等語。

㈢聲明：駁回原告之訴。

四、本件兩造主要爭點為：被告是否為非都市土地使用地類別變更編定之權限機關？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

前揭爭訟概要所載事實，除上開爭點事項外，餘者為兩造所不爭執，並分別有如本件判決附表所示甲證1、2、4；乙證1至3等各項資料可查，堪信為真正。

㈡原告雖以上開情詞主張被告未依其申請，將系爭土地使用地類別由「特定目的事業用地」變更回原編定使用地類別「丙種建築用地」，係屬違法等語。惟：

1.人民因向行政機關提出申請案件未獲得滿足之處分，固許向行政法院提起課予義務訴訟，請求判命該行政機關應依其申請內容作成准許之行政處分，此觀行政訴訟法第5條之規定可明。然而，基於權力分立原則與機關權限法定專屬原則，原告之申請案件必須具足公法上之實體請求權要件，且依法屬於被告之機關權限範疇內，行政法院始得撤銷原否准處分，判命被告應依其申請之內容作成准許之行政處分。否則，行政機關對於原告申請之事項既未負有應作成准許處分之公法上義務，不論原告主張事實之真偽，或被告否准處分所具之理由是否完足無瑕，均不能認為原

告之請求為有理由（最高行政法院99年度判字第1118、1049、873號、98年度判字第822號及95年度判字第2203號判決意旨參照）。

2.按區域計畫法第4條第1項規定：「區域計畫之主管機關：中央為內政部；直轄市為直轄市政府；縣（市）為縣（市）政府。」第15條第1項規定：「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。」非都市土地使用管制規則第28條第1項規定：「申請使用地變更編定，應檢附下列文件，向土地所在地直轄市或縣（市）政府申請核准，並依規定繳納規費……。」第37條規定「（第1項）已依目的事業主管機關核定計畫編定或變更編定之各種使用地，於該事業計畫廢止或依法失其效力者，各該目的事業主管機關應通知當地直轄市或縣（市）政府。（第1項）直轄市或縣（市）政府於接到前項通知後，應即依下列規定辦理，並通知土地所有權人：一、已依核定計畫完成使用者，除依法提出申請變更編定外，應維持其使用地類別。二、已依核定計畫開發尚未完成使用者，其已依法建築之土地，除依法提出申請變更編定外，應維持其使用地類別，其他土地依編定前土地使用性質或變更編定前原使用地類別辦理變更編定。三、尚未依核定計畫開始開發者，依編定前土地使用性質或變更編定前原使用地類別辦理變更編定。」綜觀上開規定可知，有關非都市土地使用地類別編定及變更編定之權限機關應為土地所在地之直轄市或縣（市）政府。

3.系爭土地均坐落於臺中市內，依臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條規定：「(第1項)中央法令明定直轄市政府為地方主管機關，而使本市取得地方自治團體管轄權者，本府得以組織自治條例及相關機關組織規程為權限劃分。

(第2項)前項情形，應將管轄事項及法規依據公告之，並刊登本府公報。」臺中市政府固得將區域計畫法之地方主管機關權限予以劃分，惟依臺中市政府105年10月4日府授地秘字第00000000000號公告，○○市○○○區域計畫法主管機關之權限，劃分由被告執行者僅有區域計畫法第21條之裁罰業務，並不及於同法第15條之○○市○○○區及使用地類別編定管制業務。是以，臺中市政府始為原告上開申請案件之准駁決定權限機關甚明。原告訴請判命非權限機關之被告應就其申請案件作成准許變更編定系爭土地之使用地類別為「丙種建築用地」之行政處分，於法自屬無據，無從准許。

六、綜上所述，被告並非權限機關，其未依原告申請作成准予變更系爭土地使用地類別之處分，自屬適法有據，訴願決定予以維持，亦無不合。從而，本件原告訴請撤銷訴願決定及原處分，求為判決如訴之聲明所示，為無理由，應予駁回。

七、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，爰無逐一論述的必要，併予敘明。

八、結論：原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　11　　月　　22　　日

審判長法官　蔡 紹 良

法官　張 鶴 齡

法官　黃 司 熒

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　　112　　年　　11　　月　　22　　日

書記官　詹靜宜

附表、證據編號對照表

證號	證據名稱	所附卷宗	頁次
甲證1	被告111年11月28日中市地編字第0000000000號函影本(即系爭函文)(同乙證1)	本院卷	23-24

甲證2	臺中市政府112年3月27日府授法訴字第0000000000號訴願決定書影本(同乙證2)	本院卷	27-32
甲證3	臺中市政府112年4月10日府授地編字第0000000000號函影本(同乙證4)	本院卷	33-34
甲證4	霧峰段北溝小段45-157地號(即原基地)土地登記簿影本	本院卷	35-41
甲證5	文化部104年2月26日文影字第0000000000號函影本	本院卷	43
甲證6	臺中市政府都市發展局109年3月25日中市都建字第0000000000號函影本	本院卷	45-46
甲證7	財政部108年7月22日台財產接字第00000000000號函影本	本院卷	47
甲證8	文化部104年3月19日文影字第0000000000號函影本	本院卷	49
乙證1	被告111年11月28日中市地編字第0000000000號函影本(即系爭函文)(同甲證1)	本院卷	79-80
乙證2	臺中市政府112年3月27日府授法訴字第0000000000號訴願決定書影本(同甲證2)	本院卷	83-88
乙證3	原告非都市土地變更編定申請書件影本	本院卷	89-116
乙證4	臺中市政府112年4月10日府授地編字第0000000000號函影本(同甲證3)	本院卷	117-118