臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
113年度訴字第127號
民國114年3月12日辯論終結

原　　告　施松柏

被　　告　彰化縣政府
代　表　人　王惠美
訴訟代理人　莊為盛

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113年4月29日台內法字第1130401222號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原處分及訴願決定均撤銷。

二、被告就原告112年9月20日提出之申請案件，應依本判決之法律見解作成決定。

三、原告其餘之訴駁回。

四、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

本件原告起訴時狀載訴之聲明為：撤銷內政部民國113年4月29日台內法字第0000000000號訴願決定（下稱訴願決定)及被告113年3月6日府地用字第0000000000號函（下稱原處分）（見本院卷第12頁），嗣於114年3月12日言詞辯論期日將訴之聲明更正為：一、撤銷訴願決定及原處分。二、被告應就原告112年9月20日提出之申請案件，作成准予將坐落彰化縣埔鹽鄉石埤段799地號土地（下稱系爭土地）之使用地類別更正編定為特定農業區甲種建築用地之行政處分（見本院卷

第429至430頁）。核其所為乃本於相同基礎事實，將原為未臻妥適之訴之聲明追加更正使符合法定程式，於法要無不合，自應予以准許。

貳、實體方面：

一、事實概要：

原告所有之系爭土地為「田」地目、11等則，面積共1,031平方公尺，於74年7月9日補辦編定為特定農業區農牧用地。原告於112年9月21日出具申請書檢附門牌號碼為○○縣○○鄉○○路0巷00號（下稱系爭門牌)建物(下稱系爭房屋)於40年間之戶籍謄本，及系爭房屋自64年1月起課房屋稅之稅籍證明書，委託訴外人吳彰紘(下稱吳君)向彰化縣溪湖地政事務所(下稱溪湖地所)申請將系爭土地由特定農業區農牧用地更正編定為同區甲種建築用地(下稱系爭申請案件)。溪湖地所為確認系爭土地是否為於62年12月24日實施建築管理前已存在作住宅使用之合法房屋，以112年12月18日溪地二字第0000000000號函(下稱112年12月18日函)請吳君於文到15日內提供相關證明文件，經吳君以113年1月9日補充說明書檢附農業部林業及自然保育署航測及遙測分署(下稱航遙測分署)62年12月16日航照圖、系爭房屋63年1月之裝表供電證明及77年2月用水裝置證明等文件後，溪湖地所以113年2月1日溪地二字第0000000000號函檢陳申請書及相關資料予被告，被告據以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（下稱編定作業須知）第23點，及內政部93年11月9日內授中辦地字第0000000000號函、104年3月31日內授中辦地字第0000000000號函示，審認原告所附房屋稅籍證明書、裝表供電證明及用水裝置證明均不符62年12月24日實施建築管理前合法房屋認定期間要件，且依彰化縣門牌電子地圖查詢系統顯示，系爭門牌並非位於系爭土地，原告仍無提出足資證明之文件，難認原編定有錯誤之情事，以原處分駁回原告系爭申請案件。原告不服，提起訴願，經內政部以訴願決定駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.系爭房屋雖用電證明及稅籍證明上不符合62年12月24日實施建築管理前合法房屋認定期間要件之規定，惟依航照圖確知62年12月16日前系爭房屋已合法建築完成，且年代久遠。合法之證明文件已無法取得，稅籍證明書上之起課年月僅能得知課稅始期，不能代表房屋何時建成；用電證明上記載63年1月1日亦僅係裝錶之日期，實際房屋完工日期應為62年。且系爭房屋「錢江衍派」堂號上有註明癸丑年仲冬月，經查詢癸丑年仲冬月最後一天為陰曆62年11月28日，回推國曆之日期為62年12月22日，係在62年12月24日前建築完成。再者一定要建築完成後才能開始申請裝設電錶，用電證明上63年1月1日是裝錶供電之日期，並不是開始申請之日期，若要得知建築完成時間點應扣除台電人員之作業時問，依如今申請電錶之時間大約為1個月，扣除1個月實際建築完成時間點約為62年11月，符合62年12月24日前建築完成之要件。

2.系爭房屋稅籍證明書上起課年月為64年1月，早期係稅捐處查到才開始課徵房屋稅，原告並無主動設立稅籍、申報房屋稅，以此推理63年現場有人居住。又依原告提出之62年至113年系爭土地之航照圖，逐年比對航照圖北面正房（正身）於62年底建成，東側廂房（護龍）於70年建成，西側廂房（護龍)於74年建成，以此佐證北面正房62年底建成，現場「錢江衍派」堂號62年12月裝上後公廳才開始拜拜，以此推理亦可證63年有人居住等語。

㈡聲明：

1.撤銷訴願決定及原處分。

2.被告應就原告112年9月20日提出之系爭申請案件，作成准予將系爭土地之使用地類別更正編定為特定農業區甲種建築用地之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.系爭申請案件曾經被告以112年12月11日府地用字第0000000000號函請溪湖地所釐清系爭門牌是否坐落系爭土地後再重新報予被告辦理，因溪湖地所112年10月25日會勘紀錄該日溪湖戶政事務所（下稱溪湖戶所）並未派員到場。嗣後溪湖地所以112年12月18日溪地二字第0000000000號函知原告提供坐落系爭土地建物之相關證明文件，並以113年1月18日以溪地二字第0000000000號函請溪湖戶所協助釐清系爭門牌實際坐落位置，經溪湖戶所以113年1月30日彰溪戶字第0000000000號函復略以：「說明三、……此類建物本所無門牌編釘申請檔存資料可供稽查，又該類年代久遠未申請建使照之門牌地址，本所亦無座落位置相關資訊可作為標點依據。」因原告仍無提出足資證明之文件，溪湖地所以113年2月1日溪地二字第0000000000號函報被告略以：「……二、……旨揭地號為特定農業區農牧用地、田地目、11等則，其編定公告前合法房屋證明文件認定時間為民國62年12月24日，惟本案房屋稅籍證明書(64年1月)、用電繳費證明(63年1月)、自來水裝置證明(77年2月)均不符前開年限……三、另查該建物門牌『○○縣○○鄉○○路0巷00號』與彰化縣門牌電子地圖查詢系統顯示不符，經函詢○○○○○○○○○○協助查明，亦無法釐清所屬門牌實際坐落位置……該建物依62年航照圖所示雖已存在，然其餘文件均不足為證……」是以，原告所附房屋稅籍證明書(起課年月：64年1月)、用電繳費證明(裝錶供電：63年1月)、自來水裝置證明(裝置日期：77年2月)均不符62年12月24日之前規定；又系爭門牌之位置與彰化縣門牌電子地圖查詢系統顯示不符，且依系爭土地之航照圖資料，系爭土地於45至52年間並無建物，與原告所附設籍資料(40年設籍）顯然不符；原告仍無提出相關資料足資證明系爭房屋與系爭門牌之關聯性。

2.至原告提附航遙測分署62年12月16日航照圖以證明系爭土地於62年12月24日前確已存有合法房屋一節，依內政部93年11月9日內授中辦地字第0000000000號函示意旨，航照圖尚無法判識該使用地明確之用途別、位置及面積，僅可受理作為佐證資料，不宜採納作為更正編定合法建物認定之文件；另原告所提堂號照片並非法定證明文件。原告亦未能提出經縣（市）政府採認足以明確證明之其他證明文件，則依原告所附資料，仍尚難認定系爭土地上有符合62年12月24日實施建築管理前已存在供作居住使用之合法房屋，未符編定作業須知第23點規定，原編定為農牧用地並無錯誤等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、本院判斷：

㈠前提事實：

前揭事實概要所載事實，為兩造所不爭執，並有系爭土地臺灣省彰化縣土地登記簿、非都市土地變更編定申請書、溪湖地所112年12月18日溪地二字第0000000000號函、原告更正編定補充說明、原處分及訴願決定影本等各項證據資料存卷可查(分見訴願卷第35頁，本院卷第13至14頁、第17至29頁、第63至67頁、第161至162頁、第165至169頁)，堪認為真實。

㈡按區域計畫法第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。……」區域計畫法施行細則第14條第1項規定：「依本法第15條……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。」內政部依上開授權訂定之編定作業須知第9點第2款第2目規定：「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……：(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。」第3目規定：「特定農業區……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。」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。」

㈢經核前揭作業須知乃內政部依區域計畫法施行細則第14條第1項之授權規定所訂定，前引該作業須知各該規定係就區域計畫法第15條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等執行法律之細節性、技術性事項加以規定，為貫徹區域計畫法實施非都市土地使用管制之立法目的所必要，並未對人民權利增加法律所無之限制，與憲法第15條保障人民財產權之意旨及第23條法律保留原則尚無牴觸，自得作為被告辦理土地使用分區編定或更正編正等相關案件之規範依據。

㈣次按建築法第100條規定：「第3條所定適用地區以外之建築物，得由內政部另定辦法管理之。」內政部據以於62年12月24日訂頒施行之實施都市計畫以外地區建築物管理辦法(下稱管理辦法)第3條規定：「實施都市計畫以外地區，1至8等則田地目土地，除土地所有權人興建自用農舍外，一律不准建築；9至12等則田地目土地及依土地法編為農業使用之土

地，除興建自用農舍、發展交通、設立學校、建築工廠及興辦其他公共設施之建築物外，一律不准建築。」

㈤是依前引編定作業須知及上開管理辦法相關規定意旨，可知非都市土地屬特定專用區內之土地，於使用編定結果公告前，如屬田地目1至12等則之土地，且於62年12月24日前即實際已全部（宗）作建築使用或已依法完成基礎工程，即應編為甲種建築用地；其屬部分已作建築使用者，亦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。倘有誤為編定之情事，土地所有權人即得檢具相關合法證明文件，辦理更正編定。而所謂作建築使用，係指一般供居住(住宅)使用之建築物，又是否於62年12月24日前即供居住(住宅)使用，屬於事實認定，應由縣（市）政府依個案情形核實審認辦理。是以，改制前臺灣省政府66年3月22日府建四字第728239號函示略以：「主旨：建築法修正公布前合法房屋接水、接電或申請營業登記，如何認定其房屋為合法……說明：……一、『建築法』適用地區，依該法第3條規定為……『經內政部指定地區』……㈢內政部指定地區：經內政部指定實施『建築法』而於62年12月24日訂頒『實施都市計畫以外地區建築物管理辦法』實施管理之地區，計有：1.62年12月24日指定1至12等則『田』地目之土地，……」（見本院卷第131頁），及改制前臺灣省政府地政處85年5月9日85地四字第28828號函示略以：「『田』地目1至12等則之土地，已於民國62年12月24日編為『農業用地』。……」（見訴願卷第56頁）等意旨，核無牴觸前開規定意旨，自得予以援用。

㈥經查：

1.系爭土地為「田」地目、11等則，於74年7月9日補辦編定為特定農業區農牧用地等情，已如前述，則系爭土地倘於62年12月24日前已有供居住(住宅)使用之建築物存在，土地所有權人即得依編定作業須知第23點之規定，檢據相關合法證明文件申請更正編定為同區甲種建築用地。

2.依卷附航遙測分署62年12月16日航照圖所示，系爭土地最早於62年12月16日已可明確辨識有長型房屋存在，其屋頂形式為人字型，其後自65年11月迄今，系爭土地上雖陸續有增建其他建物，惟該長型房屋之位置及屋頂形式均無更動等情，有系爭土地歷年航照圖存卷可參（見本院卷第345至392頁）。再經本院至現場實地勘查，現址為三合院形式，中間正身部分即複丈成果圖上標示A建物（面積為158.79平方公尺），為磚造結構，其上屋頂為人字型，人字型屋頂兩側向外有增建，正身部分則結構完整，無明顯改建痕跡，其正廳門楣上方堂號題為「癸丑年仲冬月　錢江衍派」等情，有本院履勘照片、溪湖地所土地複丈成果圖及堂號照片存卷可參（見本院卷第305至306頁、第311頁、第393頁）。依上開系爭房屋所題堂號落款之陰曆歲次及月序，據以推算其國曆年、月、日應為62年12月22日前（見本院卷第393頁）。又溪湖地所於112年10月25日會同彰化縣地方稅務局及埔鹽鄉公所人員會勘後製作之會勘紀錄（見本院卷第405頁），亦載明坐落系爭土地上建物（正廳）主體構造為木石磚造，與原告提出系爭房屋64年1月起課之稅籍證明書上所載房屋構造別為木石磚造（磚石造）一致（見本院卷第99頁）。再參以台灣電力公司彰化區營業處113年1月2日彰化費核證字第113000028號函載謂：「……。三、貴戶用電電號：08544329007 ……登載用電地址為：彰縣埔鹽鄉石埤村番金路二巷37號，係於民國63年01月01日裝表供電（行業別為住宅）……」等語（見本院卷第98頁），亦可佐以認定上開堂號落款時間為真正，且自當時起即供住宅使用。是依上開系爭房屋所題堂號設置之時間，復參酌系爭房屋自62年12月16日起之歷年航照圖及實地勘查其構造、屋況、使用情況及外貌等情狀，及比對稅籍證明暨用電證明，當認系爭房屋之A建物部分，係在62年12月16日時即62年12月24日前即已存在，其間並無經變造、改建及變更使用用途，而係供作居住(

住宅)使用存續迄今，方與事證情況相吻合。

3.是故，被告因未綜合全部證據及情況對系爭房屋為實質認定，徒依文件形式判定A建物非屬系爭土地編定公告前已合法存在之建物，容欠允洽，其作成原處分否准原告所請，自有違誤。惟就申請更正編定之土地僅部分已作建築使用者，依編定作業須知第9點第2款第3目規定，並參照內政部107年1月23日內受中辦地字第1071300969號函釋（見本院卷第137至140頁），尚須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。是故，本件原告據以更正編定特定農業區甲種建築用地之系爭土地因僅系爭房屋三合院正身A建物可認為自62年12月24日前存續至今供作居住(住宅)使用，並非全部土地均作為建築使用，尚須以適用規定之建蔽率標準，按合法建物即A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，因事證尚未明確，且屬主管機關之權限範圍，本院無從逕行為決定，自應責令被告依本院上開法律見解，就原告之系爭申請案件重為審查另為適法之處分。

五、綜上所述，被告以原處分否准原告就系爭土地變更編定之申請，難謂適法，訴願決定未予糾正，亦有未洽；原告訴請撤銷原處分及訴願決定，此部分應屬有據，應予准許，此部分為有理由。惟因本件事證尚未臻明確，原告請求判命被告應就系爭申請案件作成系爭土地之使用地類別更正編定為特定農業區甲種建築用地之行政處分，難謂已達全部有理由之程度，爰依行政訴訟法第200條第4款規定，判命被告應依本判決之見解作成決定，原告逾此範圍之請求，為無理由，應予駁回。又衡酌本件原告之訴雖尚未達全部有理由之程度，但其情形非屬可歸責於原告所致，爰依行政訴訟法第104條準用民事訴訟法第79條規定，命訴訟費用全部由被告負擔。

六、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本院斟酌後，核與本件判決結果不生影響，

爰不逐一論駁，附此敘明。

七、結論：原告之訴為一部有理由，一部無理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　2　　日

審判長法官　蔡紹良

法官　陳怡君

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.當事人或其代表人、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。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3.專利行政事件，當事人或其代表人、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。
㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當	1.當事人之配偶、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。

者，亦得為訴訟代理人。	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.當事人為公法人、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，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　2　　日

書記官　詹靜宜