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153號
民國114年4月23日辯論終結

原　　告　黃朝昌

被　　告　彰化縣政府
代　表　人　王惠美
訴訟代理人　徐柏峻

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3月22日台內法字第1130401132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

壹、程序事項：

一、按「（第1項）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。（第2項）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條第2項定有明文。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，而對人民發生法律上效果者，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（改制前行政法院77年度判字第2054號及最高行政法院97年度判字第514號判決意旨參照）。

二、觀諸本件原告於民國111年11月4日（原告撰寫日期為同年月3日）提出於被告地政處之申請書（下稱系爭申請書）所載內容，足見原告係主張坐落彰化市阿夷段柴坑子小段822-17、823-9、824-5、825-10等地號土地（下合稱系爭土地)於未編定前即作為道路使用，編定時錯誤編定農牧用地，被告於88年（申請書誤植為「83」年，下同）作成處分將原編定「變更」為交通用地係屬錯誤，應作成更正原編定之處分始為正確，爰提出書面申請更正上開變更處分。而被告則以111年12月26日府地用字第1110498597號函（下稱系爭函或原處分）復略謂：系爭土地係於88年間由所有權人黃灯玉申請變更編定，並經被告以88年5月19日88彰府地用字第092083號函（下稱88年5月19日處分）核准在案，所請修正為更正編定歉難辦理等語。經核上開原告申請意旨係本於系爭土地所有人地位主張被告上開88年5月19日處分有錯誤情形，而申請更正，自屬依法提出申請之案件，被告函覆礙難照辦等語，核已表示否准意旨，自屬行政處分。則被告辯稱系爭函文非行政處分云云，於法難謂允洽。

三、是以，本件原告因認被告駁回其依法申請之案件，致其權益受違法損害，循經訴願程序後，提起課予義務訴訟救濟，於程序上自屬合法。至於其主張在實體上有無理由，則屬另一問題。

貳、實體事項：

一、事實概要：

原告提出系爭申請書記載略以：現供彰化縣彰化市國聖路70巷使用之系爭土地4筆於88年間經被告作成核准「變更」編定為交通用地處分，惟系爭土地始自68年起即持續供道路使用狀態迄今，故性質上應作成更正編定之處分，而非變更處分，爰申請更正上開「變更」編定處分為「更正」編定處分等語（下稱系爭申請案件）。案經被告以系爭函（即原處分）復略以：系爭土地係於88年間由所有權人黃灯玉申請變更編定，並經被告以88年5月19日處分核准在案，所請修正為更正編定歉難辦理等語。原告不服，提起訴願，經訴願決定不受理，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠系爭巷道自69年1月起即供周邊住戶與行人通行，原告先父黃灯玉於88年5月乃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22點、第23點等規定提出系爭申請案件係申請更正編定，被告以88年5月19日處分為變更編定係屬錯誤，原告乃依據行政程序法第101條第1項規定，申請更正之。

㈡依據行政程序法第6條、第8條關於行政自我拘束之規定，並參據內政部109年4月17日台內地字第0000000000號函示：「……查旨揭特定農業區農牧用地為田地目6等則土地，其開闢道路使用，因未涉及建築行為，非屬上開建築管理辦法規定不准建築之情形，倘經貴府道路主管機關認定，於貴縣69年6月1日編定公告前確已有部分供道路使用者，得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規定，更正編定為同區交通用地。……」意旨，原告申請更正編定即屬有據。

㈢被告應依據系爭土地公告使用編定當年之有效法令對於系爭申請案件為准駁處分，而非造假以「查系爭土地係於88年間土地所有權人0君申請變更編定」為由，駁回原告更正編定申請。訴願決定未察亦有不妥。

㈣聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告對於原告111年11月4日的申請案件，作成將被告88年5月19日八八彰府地用字第092083號函關於「變更編定」之用辭更正為「更正編定」之行政處分（見本院卷第319頁）。

三、被告答辯及聲明：

㈠原告於93年8月4日因分割繼承取得系爭土地之所有權時，系爭土地即為特定農業區交通用地，被告以111年12月26日函復原告系爭土地之變更編定歷程，並無變動系爭土地為交通用地之效力，僅係行政機關對外所為公法上之單方行為，純屬單純之意思通知，對於當事人申請事項並無准駁之表示，並不生法律上效果。至原告稱88年5月19日處分錯誤乙節，有原所有權人提出之變更編定申請書可參，所述與事實不符等語。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、本院判斷：

㈠前提事實：

查如事實概要欄所述之事實，有系爭申請書（見本院卷第53頁至第57頁）、系爭函（見本院卷第35頁）、訴願決定（見本院卷第37頁至第38頁）、88年5月19日處分（見本院卷第137頁）等附卷可稽；而系爭土地均為原告所有，其中822-17地號、823-9地號、824-5地號及825-10地號各該筆土地依序係分割自同地段822地號、823地號、824地號、825地號土地等情，則有卷附系爭土地之土地建物查詢資料可按（見本院卷第73至76頁），均堪予認定。

㈡按行政程序法第101條第1項規定：「行政處分如有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者，處分機關得隨時或依申請更正之。」次按區域計畫法第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。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管

機關定之。」同法施行細則第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。」非都市土地使用管制規則第27條、第28條第1項分別規定：「（第27條）土地使用分區內各種使用地，除依第三章規定辦理使用分區及使用地變更者外，應在原使用分區範圍內申請變更編定。前項使用分區內各種使用地之變更編定原則，除本規則另有規定外，應依使用分區內各種使用地變更編定原則表如附表三辦理。非都市土地變更編定執行要點，由內政部定之。」「（第28條第1項）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：一、非都市土地變更編定申請書如附表四。二、興辦事業計畫核准文件。三、申請變更編定同意書。四、土地使用計畫配置圖及位置圖。五、其他有關文件。」編定作業須知第19點規定：「錯誤或遺漏之更正：㈠直轄市、縣（市）主管機關自非都市土地使用分區及各種使用地編定結果公告之日起，實施非都市土地使用管制。土地所有權人發現土地使用分區界線或使用地編定有遺漏或錯誤情事，應於公告之日起30日內以書面提出申請更正，經直轄市、縣（市）主管機關查明屬實，並彙報中央主管機關核備或核定後更正之，並復知申請人。㈡前款直轄市、縣（市）主管機關報請更正案件，中央主管機關應派員實地抽查，必要時，會同有關機關辦理之。其抽查數額不得少於彙報土地宗數百分之十。抽查結果並應簽報主管長官考核。」

㈢本件原告雖提出系爭土地原所有權人即原告先父黃灯玉於88年5月3日向被告提出申請書記載略以：「……准予更正編定為交通用地……」，說明欄二則載略以：「依據74年7月6日航照圖，很清楚可見坐落於○○市○○段柴坑子小段820、822、823、824、825號土地上有完整建築物及私設道路。請貴府……准許更正編定為交通用地……」等語（見本院卷第

136頁），作為主張被告88年5月19日處分關於「變更編定」係屬「更正編定」之顯然錯誤記載之論據。惟：

1.觀諸前引各該規定意旨，可知行政程序法第101條第1項所稱顯然錯誤必須屬於處分機關書寫錯誤、計算錯誤，或其相類似之客觀上明顯錯誤，致其所表現之內容與其意思不一致時，更正其瑕疵使其表示行為與效果意思相符合，俾免產生爭議（最高行政法院109年度判字第34號判決意旨參照）。行政處分是否具有「顯然錯誤」情形，必須由行政處分外觀、記載內容之文義脈絡及處分目的等項為整體觀察，明顯可見該內容非屬原處分機關原本欲表示之意旨，始符合顯然錯誤情形，而得據以更正（最高行政法院96年度判字第1832號、109年度判字第34號判決意旨參照）。

2.再者，土地使用編定之更正登記係指土地使用編定登記後，因原編定有錯誤或遺漏等情事，予以更正使之正確、完整而言，而變更使用編定登記則係土地使用編定後，其使用現狀變更，經依法核准變更，而將原使用編定予以變更登記。換言之，更正使用編定在性質上屬撤銷違法之編定處分，具有溯及既往之效力，而變更使用編定則屬廢止原合法編定處分，原則上僅往後發生效力，二者法律效果迥異。直轄市、縣（市）主管機關為實施非都市土地使用管制，而為使用地編定結果之公告者，若其編定有錯誤情事，土地所有權人則應於公告之日起30日內以書面提出申請更正；至於嗣後土地使用狀態有變更情形，則得依檢具法定書件，憑以申請准予變更編定。

3.準此以論，非都市土地經主管機關公告使用編定確定後，故地政機關依土地所有權人之申請作成變更使用編定登記處分者，除由其所載內容明顯可見原處分機關之效果意思係以作成更正登記處分為目的，而錯誤記載成為變更登記處分之外部形式，始得依據行政程序法第101條第1項規定

申請更正，若不符合上開顯然錯誤情形者，即非屬上開規定之適用範疇。

4.觀諸卷附被告88年5月19日處分係載謂：「主旨：黃灯玉先生為作道路使用，申請○○市○○段柴坑子小段822地號等4筆非都市土地，面積0.0660公頃，由特定農業區農牧用地變更編定為同區交通用地一案，請查照。說明：一、依據黃灯玉先生88年5月3日申請書辦理。二、經查本案符合『非都市土地使用管制規則』第16條暨『臺灣省非都市土地變更編定執行要點』第6點第4款授權規定，同意照案辦理，並請依照規定辦理應辦事項。三、檢送非都市土地變更編定申請書件一份。四、副本抄送黃灯玉先生，本案土地變更編定後，設施不得妨礙鄰近灌溉、排水設施及農地生產環境，並依規定無償捐贈予彰化市公所。」等語，有被告88年5月19日處分在卷可稽（見本院卷第137頁）。

5.經核前揭被告88年5月19日處分全文意旨，足認被告係認定黃灯玉所提申請案件係屬於申請變更使用編定之性質，並援引當時非都市土地使用管制規則第16條「特定農業區內土地供道路使用者，得申請變更編定為交通用地。」及臺灣省非都市土地變更編定執行要點第6點第4款「六　申請變更編定案件，有下列情形之一者，由縣（市）政府核准：……(四）興辦國防、道路或水利設施所必需之土地。」等規定作為處分適用之法令依據，並敘明本案經准予變更編定，申請人應履行之各項義務甚明。再者，經對照被告88年5月19日處分與其原稿，可見二者所載內容亦無不一致情形（見本院卷第239至245頁），又參酌被告作成被告88年5月19日處分之後，黃灯玉收悉後並未表示不服，而於同年8月6日具文申請將上開4筆土地經核准變更為交通用地部分之土地面積0.0660公頃更正為0.0839公頃，而經被告以88年8月9日88彰府地用字第149725號函復同意照實測面積予以更正在卷等情，殊難認被告作成88年

5月19日處分，其原來內部之效果意思係作成更正登記處分，由於顯然錯誤記載致使外部表現成為變更登記處分。

6.是故，被告88年5月19日處分關於變更編定之記載，並不能認為係屬更正編定之顯然錯誤，不符合行政程序法第101條第1項規定之情形，原告依據該規定申請更正，自非有據，被告就系爭申請案件作成原處分否准所請，核屬適法有據。

五、綜上所述，原告上開主張各節，均非可取。原處分認事用法俱無違誤，訴願決定以系爭函非行政處分而為訴願不受理，雖有未合，然結論並無二致。原告訴請判決如前揭訴之聲明所示，為無理由，無從准許。

六、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舉證，經核均與判決結論不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

七、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　21　　日

審判長法官　蔡紹良

法官　黃司熒

法官　陳怡君

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	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

為訴訟代理人。	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者，亦得為訴訟代理人。	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。 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　　5　　月　　21　　日

書記官　許騰云