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301號
114年4月30日辯論終結

原　　告　林銘崇
被　　告　臺中市政府
代　表　人　盧秀燕
訴訟代理人　劉桂娟
　　林易右

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10月30日台內法字第1130040668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、程序方面：

一、原告起訴時狀載訴之聲明為：內政部民國113年10月30日台內法字第0000000000號訴願決定(下稱訴願決定)及被告113年6月24日府授地編字第0000000000號函(下稱原處分)均撤銷（見本院卷第11頁），嗣於114年2月25日準備期日將訴之聲明更正為：一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告就原告113年3月27日之申請，應作成坐落○○市○○區○○○段1053-112地號土地（下稱系爭土地）由山坡地保育區林業用地准予更正編定為同區丙種建築用地之行政處分（見本院卷第317至318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：

㈠原告所有系爭土地原為「林」地目，於69年6月1日公告編定為山坡地保育區林業用地，現有鐵皮棚架(下稱甲棚架)及門牌為○○市○○區○○路(下同)454號(門牌整編前為110之1號，下稱系爭門牌)之建物（下稱乙建物)位於系爭土地東北側部分土地上。原告於113年3月27日由代理人以申請書檢附○○○○○○○○○○○○113年1月17日門證字第0000011號門牌證明書(下稱系爭門牌證明書)、戶籍謄本、台灣電力公司南投營業處113年1月19日南投費核證字第113000227號函(下稱系爭用電證明)、臺中市政府地方稅務局房屋稅籍證明書(下稱系爭稅籍證明)及工業技術研究院拍攝之62年航照套疊地籍線圖(下稱系爭航照套繪地籍圖)等證明文件，經○○市○里地政事務所(下稱大里地所)向被告申請將系爭土地更正編定為同區丙種建築用地（下稱系爭申請案件)。大里地所審查後發現，系爭用電證明及系爭稅籍證明書上所載門牌為110號，與戶籍謄本、系爭門牌證明書所載110之1號不同，且系爭航照套繪地籍圖上以綠色方框及英文字母「B」標示坐落於系爭土地上之建物（下稱「B」建物）已滅失，現坐落該處者為甲棚架，爰先後以113年3月29日里地四字第0000000000號及113年4月11日里地四字第0000000000號函(下分別稱113年3月29日函、113年4月11日函)限期命原告代理人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9點第2款第2目及第3目規定補正，惟逾期未為補正。大里地所乃以113年5月8日里地四字第0000000000號函報請被告駁回原告所請。

㈡嗣由被告所屬臺中市政府地政局(下稱地政局)審認系爭申請案件尚有門牌整編之疑義，及系爭航照套繪地籍圖上以紅色方框及英文字母「A」所標示之建物（下稱「A」建物）實際位置未明之處等項，尚待釐清，以113年5月15日中市地編字第0000000000號函請大里地所續行查明。經大里地所調查確認454號非由110號整編而來，以及「A」建物實際位置非在系爭土地上等情形後，再以113年6月11日里地四字第000000

0000號函回復。經被告審認系爭申請案件因有：1.申請人即原告檢附之系爭用電證明及系爭稅籍證明書上所載門牌為110號，與戶籍謄本、系爭門牌證明書所載110之1號不同，原告雖表示系爭用電證明及系爭稅籍證明所載地址係抄錄錯誤，惟未依限補正向稅捐機關及電力公司辦理更正，無從採據；2.依航照圖顯示系爭土地在62年12月24日霧峰區實施建築管理前，共有「A」、「B」二建物存在，經確認「A」建物並非位於系爭土地上，「B」建物經原告自承已於70年間自行拆除，現為甲棚架，惟原告未依限補正毀損證明；3.系爭門牌現附著於乙建物上，惟乙建物為實施建築管理後所興建，亦不符合更正編定要件等情形，乃作成原處分駁回原告所請，經大里地所以113年6月26日里地四字第0000000000號函送達於原告。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：

自52年10月17日起原告一家人即居住於系爭土地上，至今已有60年，乙建物係因「B」建物不敷使用乃於65至70年間陸續增建，可視為是對「B」建物之改建，直至7年前，因乙建物老舊破損、漏水、溼氣太重，致居住不適、有礙健康始搬離。現原告每天通勤返回乙建物以照顧後山之龍眼、荔枝，及於12-58、12-8地號土地上栽種之芭樂農作物，此等事實客觀存在，符合土地更正編定規定等語。

㈡聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告就原告113年3月27日之申請，應作成系爭土地由山坡地保育區林業用地准予更正編定為同區丙種建築用地之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.系爭土地屬內政部指定於62年12月24日開始實施建築管制之區域，依內政部66年3月22日台內營字第728239號函示，合法房屋證明文件分為實施建築管制前及實施建築管制後所列文件、完工證明書或使用執照。原告檢附52年創立新戶之110之1號戶籍證明、53年起課之110號系爭稅籍證明、55年裝表供電之110號系爭用電證明，雖均屬實施建築管理前合法房屋證明文件，惟因稅籍證明與用電證明之門牌與戶籍證明所載門牌不同，且原告代理人未依限辦理更正，故系爭申請案件僅能採用戶籍證明作為合法房屋證明文件。

2.系爭土地非屬「建」地目土地，依內政部107年1月23日內授中辦地字第0000000000號及92年9月25日內授中辦地字第0000000000號函示，辦理更正編定時實地須有合法建物存在，始得判斷合法建物之使用狀況、位置及面積範圍。依原告補正申請書中自述原房屋已拆除，現存之乙建物為65年起分批興建，故系爭申請案件雖檢附合法房屋證明文件，惟現況甲棚架及乙建物乙均非屬合法建物，與上開函示要件不符。另依內政部92年9月25日內授中辦地字第0000000000號函示，實體建物不存在者，亦可檢附政府機關核發之毀損證件辦理，惟經大里地所限期補正，期限屆滿原告代理人仍未能完成補正。依本院100年度訴更一字第45號判決及最高行政法院110年度上字第521號判決意旨，關於持憑合法房屋證明文件惟實地無合法建物存在之申辦更正編定為建築用地者，均不准許辦理。系爭申請案件不符合辦理要件甚明，被告依法駁回，並無違誤等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、本院判斷：

㈠前揭事實概要所載事實，分別有系爭土地所有權狀、土地登記簿、原告113年3月27日非都市土地更正編定申請書、系爭門牌證明書、戶籍謄本、系爭用電證明、系爭稅籍證明書、系爭航照套繪地籍圖、大里地所113年3月29日里地四字第00

00000000號函及原告補正申請書、大里地所113年4月11日里地四字第0000000000號函、113年5月8日里地四字第0000000000號函、地政局113年5月15日中市地編字第0000000000號函、原處分、訴願決定等各項證據資料影本存卷可查(見本院卷第173至185頁、第192頁、第215至229頁、第232至237頁、第247至258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。……」同法施行細則第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8點第3款及第6款規定：「非都市土地各種使用地及其性質：依區域計畫法施行細則第13條規定，各種使用地之分類及其性質如下：……㈢丙種建築用地：供森林區、山坡地保育區、風景區及山坡地範圍之農業區內建築使用者。……㈥林業用地：供營林及其設施使用者。」第9點第2款第1目、第2目、第3目規定：「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【按：即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（下稱編定原則表）】及說明規定，按宗分別編定之：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。【按：依編定原則表所示，山坡地保育區之丙種建築用地即屬此類，未經依法核准使用者，應按林業用地編定】……2.合於下列情形之一土地，……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：……⑴於使用編定結果公告前屬『建』地目。⑵於使用編定結果公告前已奉准變更為

『建』地目。⑶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。……3.山坡地保育區……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。……」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經核前揭編定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，前引該編定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2條規定：「在實施都市計畫以外之地區興建建築物，除本辦法另有規定外，非經縣（市）主管建築機關許可發給執照，不得擅自建造或使用。」第15條規定：「本辦法之實施地區，除第3條所定之土地均應實施外，其餘由內政部視實際需要隨時指定公告之。」內政部66年3月22日台內營字第728239號函示：「……說明：……二、……(三)內政部指定地區：經內政部指定實施『建築法』而於六十二年十二月二十四日訂頒『實施都市計畫以外地區建築管理辦

法』實施管理之地區，計有：……1.……臺中縣：……霧峰鄉……。」（見本院卷第261頁）

㈤是依前引編定作業須知及上開管理辦法及內政部函示，系爭土地既係位於臺中市霧峰區即改制前臺中市縣霧峰鄉之非都市土地且使用分區屬山坡地保育區，並於69年6月1日公告編定，倘能提出相關證明文件證明於62年12月24日實施建築管理前，實際已全部（宗）或部分作建築使用或已依法完成基礎工程，始得申請更正編定為丙種建築用地；倘於62年12月24日實施建築管理後，始實際作建築使用者，則需提出經縣（市）主管建築機關許可發給執照核准使用之證明文件，始得申請更正編定為丙種建築用地。

㈥末按土地使用編定之更正，係指土地於使用編定結果公告後，發覺原編定有錯誤或遺漏等情事而辦理更正編定而言；因此，依編定作業須知第23點規定，申請更正土地使用編定者，必須提出足資證明原編定之使用分區及使用地類別與編定作業須知第9點規定之編定原則不符之合法證明文件，始得據以更正為正確之編定。又更正編定既係對於編定當時誤為編定之結果予以回復糾正，自應以編定當時之土地使用狀態作為編定依據。是以，倘編定時確實存有供居住(住宅)使用之建物，嗣因毀損、坍塌而已不復存在者，雖仍得申請更正編定為建築用地，惟因土地現況已無建物存在，該建物於編定當時之實際使用狀況為何？是否確係供居住(住宅)使用之建築物，抑或僅係倉庫或禽、畜飼養空間，仍應由申請人提出足資證明之文件，縣（市）政府始得依個案情形核實審認辦理，否則，無從據以核准更正。

㈦經查：

1.依卷附系爭航照套繪地籍圖所示，於62年12月24日前僅有「B」建物」及「A」建物位於系爭土地東北側，現況乙建物至66年11月23日航照圖始顯影，原告並表示乙建物係自65年始開始建築，而「B」建物部分則於70年間拆除，現況為甲棚架，另「A」建物坐落位置經確認為臺中市霧峰

區萬斗六段1053-7地號土地，並未占用系爭土地上等情，有系爭航照套繪地籍圖、65年至72年航照圖、110年航照套繪地籍圖及現況照片、原告113年4月9日補證申請書、113年5月29日說明書、臺中市大里地政事務所土地複丈成果圖等影本在卷可稽（見訴願卷第124至130頁，本院卷第185至188頁、第217至218頁、第243頁、第246頁、第273頁）。是以系爭土地上僅有乙建物及已滅失之「B」建物可能為供居住(住宅)使用之建築物。惟乙建物為62年12月24日實施建築管理後所興建，且未領有建築執照及使用執照，屬於未經依法核准使用之建物，依編定作業須知第9點第2款第1目之規定，即不得據以編定為丙種建築用地。

2.至「B」建物部分，因早已滅失，原告雖提出系爭航照套繪地籍圖、歷年航照圖、系爭門牌證明書、戶籍謄本、系爭用電證明、系爭稅籍證明及房屋照片8張等書件，憑為申請更正編定之合法證明文件，惟查：

⑴系爭航照套繪地籍圖、歷年航照圖僅能證明於62年12月24日前「B」建物即已存在，尚無法據以證明「B」建物之用途為供居住(住宅)使用之建築物。

⑵現懸掛於乙建物上之系爭門牌係由110之1號整編而來，而於52年10月17日創立新戶等情，有現況照片、系爭門牌證明書及戶籍謄本存卷可參（見本院卷第177頁、第181至182頁、第273頁）。惟此等文件雖可以證明系爭門牌及相關戶籍於52年10月17日即已存在，而早於乙建物於65年開始興建之日期等事實，然而在乙建物存在前系爭門牌及相關戶籍究係坐落於何處，是否即為已滅失之「B」建物，並無相關證明文件可資為憑，亦無從據以為合法證明文件。

⑶另原告檢附之53年起課之110號系爭稅籍證明及55年裝表供電之110號系爭用電證明（見本院卷第183至184頁），雖均屬實施建築管理前合法房屋證明文件，惟因系爭稅籍證明與用電證明之門牌為110號，與戶籍證明及

系爭門牌證明書所載整編前門牌110之1號不同（見本院卷第177頁、第181至182頁），原告雖主張係筆誤所致，惟經大里地所先後以113年3月29日函、113年4月11日函限期命原告代理人補正（見本院卷第215頁、第229頁），原告代理人均未能依限向台灣電力股份有限公司及臺中市政府地方稅務局辦理更正，尚難憑認其主張信實有據。故系爭申請案件亦無從採納系爭用電證明及稅籍證明作為合法房屋證明文件。

⑷至原告所提出之房屋照片8張（見本院卷第226至228頁）亦僅能證明乙建物之存在，原告復未能提出由政府機關核發之毀損證明文件，自無從認定已滅失之「B」建物為供居住(住宅)使用之建築物。

⑸原告雖主張乙建物係因「B」建物不敷使用乃於65至70年間陸續增建，可視為是對「B」建物之改建，而為原有建物之延續等語。惟依航照圖所示（見訴願卷第118頁、第124頁、第125頁），乙建物與「B」建物坐落位置各自獨立並未重疊，而乙建物之外觀亦為明顯獨立之建物，有房屋照片在卷足憑（見訴願卷第132至133頁），自難認乙建物係由「B」建物增、改建而來，原告此部分之主張，尚非可採。

3.是故，系爭土地於公告編定當時雖有乙建物及「B」建物坐落其上，然乙建物係實施建築管理後未經主管機關准許擅自興建之非合法建物，另「B」建物現已滅失，原告迄未能補正足資審認「B」建物為供居住(住宅)使用建築物之合法證明文件，或由政府機關核發之毀損證明文件，即與編定作業須知第9點第2款第1目、第2目、第3目、第23點之規定不符，無從據以辦理更正編定。被告作成原處分否准原告所請，自屬適法有據。

五、綜上所述，原告上開主張各節，均非可取。原處分認事用法並無違誤，訴願決定予以維持，核無不合。原告訴請判決如前揭訴之聲明所示，為無理由，無從准許。

六、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法核與判決結果不生影響，爰不逐一論述，併此敘明。

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　　28　　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　　5　　月　　28　　日

書記官　詹靜宜