

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221號
民國114年1月15日辯論終結

原告 古敬程

訴訟代理人 劉逸柏 律師

杜佳燕 律師

被告 臺中市政府

代表人 盧秀燕

訴訟代理人 鄧震宇

劉桂娟

林以晴

上列當事人間土地更正編定事件，原告不服內政部113年7月19日台內法字第1130028694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、事實概要：

原告係坐落臺中市后里區新公館段17地號土地（重測前編定為改制前臺中縣后里鄉公館段207地號土地，下稱系爭土地）所有權人。其因認系爭土地於使用編定結果公告前係屬『建』地目，符合編定為「特定農業區甲種建築用地」之土地，但目前登載之使用分區使用地類別卻為「特定農業區農牧用地」具有編定錯誤情事，乃於民國113年3月29日向臺中市豐原地政事務所（下稱豐原地政事務所）檢具非都市土地更正編定申請書（下稱系爭申請書）及有關文件，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）等相關規定，申請更正系爭土地之使用分區編定

01 類別為「特定農業區甲種建築用地」（下稱系爭申請案
02 件）。案經豐原地政事務所初審系爭土地並無編定錯誤情
03 形，擬駁回系爭申請案件後，報經被告審認系爭土地不符合
04 法定更正要件屬實，乃以113年4月25日府授地編字第113010
05 9640號函（下稱原處分）駁回原告所請，囑由豐原地政事務
06 所通知原告。原告提起訴願，經內政部作成113年7月19日台
07 內法字第1130028694號訴願決定（下稱訴願決定）駁回其訴
08 願。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

09 二、原告主張及聲明：

10 (一)系爭土地之光復初期舊簿及土地台帳分別載有建地目與建物
11 敷地（建物基地）字樣，可見系爭土地於50年7月1日第1次
12 登記為建地目，於69年9月3日初次編定為「特定農業區甲種
13 建築用地」，符合編定作業須知第9點第2款第1目及臺中市
14 政府地政局辦理非都市土地更正編定作業要點（下稱臺中市
15 編定作業要點）第7點規定「編定公告前已為建地目」之情
16 形，原告備齊臺中市編定作業要點第3點規定之文件後，被
17 告自應依編定作業須知及臺中市編定作業要點等規，將系爭
18 土地更正為特定農業區甲種建築用地。

19 (二)依編定作業須知第9點第2款第1目「於使用編定結果公告前
20 屬『建』地目」規定之文義解釋，系爭土地於初次編定公告
21 為特定農業區甲種建築用地後，雖曾申請准予變更為特定農
22 業區農牧用地，仍得申請更正，被告卻誤認為系爭土地曾申
23 請變更編定為農牧用地，無法更正編定為特定農業區甲種建
24 築用地，已增加法律所無之限制，影響系爭土地編定地目之
25 正確性，侵害原告受憲法保障之財產權，與憲法第23條規定
26 之法律保留原則意旨不符，而作成原處分逕予駁回，未說明
27 系爭申請案件如何不符合規定要件，有認事用法違誤及理由
28 不備之違法，訴願決定亦有相同之違法情形。

29 (三)又依內政部107年1月23日內授中辦地字第0000000000號函
30 （下稱107年1月23日函）釋示：「……說明：……二、……
31 (一)按非都市土地得更正編定之前提為1.編定錯誤；或2.編定

01 公告前，已符合製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用
02 地作業須知規定之使用地編定原則及說明，於編定公告後提
03 出合法證明文件，申請更正為正確之編定。」之意旨。基於
04 平等原則及行政自我拘束原則，被告辦理系爭申請案件自應
05 受內政部107年1月23日函之拘束，始為適法。被告否准原告
06 所請，違反內政部107年1月23日函釋，即有違反平等原則及
07 行政自我拘束原則，且有不備理由之違法等語。

08 (四)聲明：

09 1.原處分及訴願決定均撤銷。

10 2.被告應就原告113年3月29日提出申請系爭土地（權利範圍
11 全部），更正編定為甲種建築用地之行政處分。

12 三、被告答辯及聲明：

13 (一)系爭土地第1次使用分區及使用地類別編定作業，係依內政
14 部68年1月11日臺內地字第820567號函訂頒編定作業須知等
15 相關規定辦理，編定為「特定農業區、甲種建築用地」，編
16 定結果經改制前臺中縣政府69年5月31日69府地用字第80800
17 號公告（下稱69年5月31日公告）在案。嗣經當時系爭土地
18 所有權人古阿煌基於個人使用或稅賦等其他原因，檢具相關
19 文件依非都市土地使用管制規則相關規定，自行申請將地目
20 由「建」地目75等則變更為「田」地目9等則，並變更編定
21 為「特定農業區、農牧用地」，經改制前臺中縣政府73年9
22 月21日73府地用字第158205號函（下稱73年9月21日函）准
23 予變更編定，報經改制前臺灣省地政處73年9月26日73地四
24 字第58491號函（下稱73年9月26日函）同意備查在案。

25 (二)古阿煌申請變更系爭土地編定為農牧用地，係行使公法上之
26 請求權，業據原處分機關核准所請，並報請上級機關同意備
27 查，依法並無違誤。本件原告係分別透過贈與及拍賣取得系
28 爭土地，當時皆屬「農牧用地」狀態，其申請將系爭土地更
29 正編定為「甲種建築用地」，並非屬初次編定錯誤情事。

30 (三)編定作業須知第9點規定係非都市土地初次編定應遵循之原
31 則，內政部101年5月16日內授中辦地字第0000000000號函

01 (下稱101年5月16日函)及107年1月23日函皆係銓定為
02 「建」地目或已依法變更為「建」地目者，有因編定錯誤而
03 辦理更正編定之解釋適用。又參考如土地法、行政程序法、
04 民事訴訟法等，更正意涵皆是發生錯誤而改正。更正編定係
05 以原編定錯誤者始得適用，系爭土地並非編定錯誤情形，自
06 不適用更正編定相關規定，原告主張系爭土地適用編定作業
07 須知規定，得更正編定為甲種建築用地，與前開函釋要件不
08 符。

09 (四)又依臺中市編定作業要點附表一「臺中市政府地政局辦理非
10 都市土地更正編定作業流程」所載作業流程「申請、收件」
11 之步驟說明貳，申請人須提供足資證明地政機關編定錯誤或
12 符合編定作業須知第22、23點規定之證明文件提出申請，且
13 參照內政部107年1月23日函略以：「……准駁關鍵應為『是
14 否於實施建管前或編定公告前即有合法建物存在，而有編定
15 錯誤之情形』……。」可知，系爭土地既無初次編定錯誤之
16 情形，自無以更正編定程序回復至第1次編定之結果等語。

17 (五)聲明：原告之訴駁回。

18 四、本院判斷：

19 (一)前提事實：

20 查系爭土地前經改制前臺中縣政府以69年5月31日公告為特
21 定農業區甲種建築用地，繼因當時土地所有權人古阿煌於73
22 年間檢具相關文件申請變更系爭土地之使用地類別為特定農
23 業區農牧用地，經改制前臺中縣政府以73年9月21日函核准
24 變更並報請改制前臺灣省地政處同意備查在案；原告原僅取
25 得系爭土地部分應有部分，嗣因法院判決系爭土地以變賣分
26 配所得價金方式分割，而於111年12月2日經法院強制拍賣取
27 得土地所有權全部後，乃於113年3月29日依編定作業須知等
28 相關規定提出系爭申請案件，經豐原地政事務所初核擬予駁
29 回，報請被告作成原處分駁回所請，復據訴願決定予以維持
30 等情，有卷附改制前臺中縣政府69年5月31日公告、系爭土
31 地原所有權人古阿煌73年間申請變更編定書件、改制前臺中

01 縣政府73年9月21日函、改制前臺灣省地政處73年9月26日
02 函、系爭土地目前及舊制土地登記（簿）謄本、光復初期系
03 爭土地舊簿、土地台帳、系爭土地地籍異動索引、系爭申請
04 書及檢附相關文件、原處分、訴願決定等件在卷可稽（分見
05 本院卷第151頁、第157至159頁、第155至156頁、第153至15
06 4頁、第35頁、第37至41頁、第45頁、第47頁、第91頁及第9
07 3頁、第203至215頁、第75至86頁、第23至25頁、第29至33
08 頁），堪認真正。

09 (二)按區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，
10 不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政
11 府，按照○○市○○○區使用計畫，製定非都市土地使用分
12 區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施
13 管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定
14 之。」區域計畫法施行細則第14條第1項規定：「依本法第1
15 5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
16 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
17 之作業方式及程序，由中央主管機關定之。」編定作業須知
18 第9點第2款第2目規定：「非都市土地各種使用地之編定原
19 則：國家公園區內土地不辦理使用地之編定，其餘土地依下
20 列原則辦理：……(二)現已為某種使用之土地，依下表及說明
21 規定，按宗分別編定之：……2. 合於下列情形之一土地，
22 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；
23 在山坡地保育區、森林區、風景區及山坡地範圍之農業區編
24 為丙種建築用地：(1)於使用編定結果公告前屬『建』地目。
25 (2)於使用編定結果公告前已奉准變更為『建』地目。(3)於使
26 用編定結果公告前實際已全部（宗）作建築使用或已依法完
27 成基礎工程者。但原依土地法規定編定為農業用地之土地，
28 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
29 理辦法申請建築農舍之土地，仍編為農牧用地。」第19點規
30 定：「錯誤或遺漏之更正：(一)直轄市、縣（市）主管機關自
31 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

01 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
02 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
03 以書面提出申請更正，經直轄市、縣（市）主管機關查明屬
04 實，並彙報中央主管機關核備或核定後更正之，並復知申請
05 人。(二)前款直轄市、縣（市）主管機關報請更正案件，中央
06 主管機關應派員實地抽查，必要時，會同有關機關辦理之。
07 其抽查數額不得少於彙報土地宗數百分之10。抽查結果並應
08 簽報主管長官考核。」第23點規定：「經編定使用之土地，
09 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
10 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
11 理更正編定。」第24點規定：「非都市土地更正編定、山坡
12 地補註用地及註銷編定等案件，由直轄市、縣（市）主管機
13 關核定。」非都市土地使用管制規則第1條規定：「本規則
14 依區域計畫法（以下簡稱本法）第15條第1項規定訂定
15 之。」第27條第1項、第2項規定：「（第1項）土地使用分
16 區內各種使用地，除依第3章規定辦理使用分區及使用地變
17 更者外，應在原使用分區範圍內申請變更編定。（第2項）
18 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
19 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
20 3辦理。」

21 (三)次按臺中市編定作業要點第3點第1項、第2項：「（第1項）
22 申請更正編定應檢附下列文件，向土地所轄地政事務所申
23 請：(一)更正編定申請書。(二)申請人身分證明文件。(三)土地所
24 有權人更正編定同意書（非土地所有權人申請時應檢附）。
25 (四)編定公告前已為合法房屋之證明文件。（第2項）前項第4
26 款所稱證明文件，係指下列文件之一：1.繳納房屋稅憑證或
27 稅籍證明。2.曾於該建物設籍之戶籍謄本。3.繳納水費或電
28 費證明（係供一般建築使用）。4.建物使用執照或建築管理
29 前合法建物證件。5.未實施建築管理地區建物完工證明書。
30 6.其他經本府採認足以明確證明者。」第7點第2款規定：
31 「申請更正編定為建築用地之土地，經實地勘查須確有合法

01 建築物存在。但有下列情形之一者，不在此限：……(二)編定
02 公告前已為『建』地目或已奉准變更為『建』地目之土
03 地。」

04 (四)經核編定作業須知乃內政部依區域計畫法施行細則第14條第
05 1項規定之授權所訂定；而臺中市編定作業要點則係○○市
06 ○○○○區域計畫法、非都市土地使用管制規則及編定作業
07 須知規定所訂定。而前引各該編定作業須知及編定作業要點
08 之相關規定，係就區域計畫法第15條、第15條之1製定非都
09 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
10 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
11 性、技術性事項加以規定，為貫徹區域計畫法實施非都市土
12 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
13 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
14 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
15 或更正編正等相關案件之規範依據。

16 (五)原告雖以上開情詞主張系爭土地符合應更正使用編定為甲種
17 建築用地之要件，被告否准所請係屬違法，請求撤銷原處分
18 及訴願決定，並判命被告應作成准予更正之處分云云。惟：

19 1.觀諸上開各該規定之意旨，可知土地使用編定之更正係指
20 直轄市或縣（市）政府公告實施區域計畫後，按照○○市
21 ○○○區使用計畫製定非都市土地使用分區圖，將非都市
22 土地所為之使用類別編定有錯誤或遺漏之情事，予以更正
23 使其正確、完整而言。故土地編定是否有錯誤或遺漏之情
24 事，應以原編定結果是否符合當時之規定要件為判斷基
25 準。至於土地使用編定公告生效後，主管機關依申請所為
26 之變更使用編定登記，則係以原編定結果為基礎所為之授
27 益處分，核非原編定結果本身，不得作為依上開規定申請
28 更正之程序標的。換言之，原公告之土地編定結果必須與
29 當時之使用分區及使用地類別之劃定標準有不符情事，
30 始得依編定作業須知第19點、第23點及臺中市編定作業要
31 點第3點第1項、第2項等規定申請更正其錯誤或遺漏。至

01 於對嗣後變更使用編定登記處分適法性之爭議，則非屬適
02 用上開規定請求更正之範疇。

03 2.查改制前臺中縣政府於69年5月31日公告實施區域計畫
04 時，因系爭土地雖於特定農業區內，但其於使用編定結
05 果公告前原地目為「建」等則為75則，乃據以公告編定為
06 特定農業區甲種建築用地等情，此稽之前揭光復初期系爭
07 土地舊簿、土地台帳及系爭土地舊制土地登記簿謄本等件
08 可明（分見本院卷第82頁、第84頁及第93頁）。再者，系
09 爭土地經編定為甲種建築用地並辦竣登記後，緣於當時土
10 地所有權人古阿煌擬將系爭土地改作為種植農作物使用，
11 乃於73年間申請將原編定甲種建築用地變更為特定農業區
12 農牧用地，經改制前臺中縣政府審認符合規定要件，乃以
13 73年9月21日函予以核准，並報請改制前臺灣省地政處同
14 意備查在案等事實，復有卷附原所有權人古阿煌73年間提
15 出之變更編定申請書件、改制前臺中縣政府73年9月21日
16 函、改制前臺灣省地政處73年9月26日函可按（分見本院
17 卷第157至159頁、第155至156頁、第153頁及第154頁）。

18 3.觀諸上開事證情況，足見系爭土地原編定為甲種建築用
19 地，嗣後再經主管機關依原土地所有權人申請核准變更為
20 農牧用地至明。依前開規定及說明，改制前臺中縣政府公
21 告編定系爭土地為甲種建築用地，並不因嗣後變更編定為
22 農牧用地，而影響原編定結果之正確性。則原告以系爭土
23 地目前使用地類別登載為農牧用地，而非甲種建築用地，
24 指為原使用編定有錯誤情事，而依前引編定作業須知相關
25 規定申請更正編定為甲種建築用地（見本院卷第75頁），
26 於法顯屬未洽，自無從准許。

27 (六)是故，改制前臺中縣政府辦理所轄區域計畫公告使用編定係
28 將系爭土地編定為特定農業區甲種建築用地，並非特定農業
29 區農牧用地，原告以系爭土地嗣後因申請而變更登載為特定
30 農業區農牧用地之結果，指為原使用編定結果有錯誤情事，

	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。
(二)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。	<ol style="list-style-type: none"> 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。
<p>是否符合(一)、(二)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(一)、(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。</p>	

中 華 民 國 114 年 2 月 5 日

書記官 杜秀君