

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第521號

上 訴 人 昱定股份有限公司

代 表 人 郭進展

訴訟代理人 陳樹村 律師

李育儒 律師

被 上 訴 人 高雄市政府地政局

代 表 人 陳冠福

訴訟代理人 李玲玲 律師

林若馨 律師

上列當事人間土地使用編定事件，上訴人對於中華民國110年5月4日高雄高等行政法院109年度訴字第27號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、爭訟經過：

(一)重測前高雄縣○○鄉考潭段(下稱考潭段)000-7地號土地(地目「林」)，前經合併改制前高雄縣政府於民國65年5月31日公告編定使用分區為一般農業區、使用地類別為農牧用地；該土地於66年8月8日分割出同段000-46、000-47、000-48地號土地(重測後為同鄉綠園段〔下稱綠園段〕0000、0000、0000地號，下合稱系爭土地)；系爭土地因位於山坡地範圍，於67年12月間經更正編定使用分區為山坡地保育區、使用地類別為空白，並於68年間變更登記地目為「建」，復於100年4月29日辦竣登記補註使用地類別為林業用地。另系爭土地上原有之考潭段697、698、699建號(重測後為綠園段622、623、624建號〔下合稱綠園段622等建號〕；門牌號碼為高雄縣○○鄉○○○村54、54、55、56號)等建物(下合稱系

爭建物)，係於80年2月20日建築完成、80年7月13日辦理建物所有權第一次登記，已於93年4月9日辦理滅失登記。

(二)上訴人於93年3月15日以買賣原因登記取得系爭土地所有權，嗣於107年2月22日依系爭土地之3筆地號，分別向被上訴人所屬○○地政事務所(下稱○○地政所)申請書(下合稱系爭申請書)，主張系爭土地於公告編定前已作建築使用或已為「建」地目為由，申請將系爭土地更正編定為山坡地保育區之丙種建築用地。案經○○地政所派員於107年7月24日實地會勘結果，系爭土地現況為空地，已無建物存在；該所為查明系爭土地是否存有因天災毀損致實地無建物之情形，發函請上訴人補正相關災損證明文件，因上訴人屆期未補正，○○地政所據以函報被上訴人。被上訴人審認系爭土地經實地勘查現況已無合法建物存在，且上訴人未依期限檢具天然災損證明，系爭土地亦非公告編定前已為「建」地目土地，與內政部107年1月23日內授中辦地字第1071300969號函釋(下稱107年函釋)意旨不符，分別以108年6月17日高市地政用字第10831562700號、第10831563000號及108年6月18日高市地政用字第10831562600號函(下合稱原處分)駁回上訴人之申請。上訴人不服，循序提起行政訴訟，聲明：原處分及訴願決定均撤銷；被上訴人應依系爭申請書之申請，就系爭土地上原有綠園段622等建號建物坐落基地部分作成更正編定為丙種建築用地之處分。經原審法院判決駁回後，提起上訴。

二、上訴人起訴之主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)依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點規定，申請更正土地使用編定時，必須提出編定當時之土地實際使用情況相關證明，足認原編定與第9點第2款編定原則不符，始得申請更正。另上開第9點第2款第2目之3規定「已依法完成基礎工程者」得編定為建

01 築用地，無非在保障基礎工程完成後預期於一定時間內可完
02 工以實際作為建築使用者，得延續其編定前原已進行中之建
03 築使用狀態，以維護其信賴利益；惟倘其基礎工程完成後實
04 際上並未繼續為建築使用而任其荒廢，甚至自行拆除建物，
05 則顯難認其仍具備前揭更正編定制度所欲保護之信賴表現；
06 尤其土地在經過長期時間處於未有實際建築使用之狀態，若
07 仍可就該實際上早已未延續編定前建築使用之土地申請更正
08 編定，當非設置更正編定制度本旨。內政部107年函釋略
09 以：「……依本部歷來相關函釋意旨，辦理更正編定為一般
10 建築用地案件應具備二項要件，即(一)編定前已為合法房屋之
11 證明文件……；(二)實地勘查確有合法建築物存在(除天災毀
12 損或「建」地目土地外)。」核與區域計畫法第15條及編定
13 作業須知第23點規定意旨相符，被上訴人審查此類更正編定
14 事件自應加以援用。

15 (二)查系爭土地於65年5月31日公告編定為一般農業區之農牧用
16 地當時，系爭建物雖已完成基礎工程，但未持續完成建築，
17 遲至80年2月20日間完工，嗣上訴人於93年間取得系爭土地
18 所有權後，即因系爭建物長年荒廢無人使用而自行拆除，並
19 於93年4月9日辦理滅失登記。對照上揭說明，土地公告編定
20 前已依法完成基礎工程者，得申請更正編定為丙種建築用
21 地，實係預期土地所有權人於一定時間內將建物完工而作建
22 築使用，得使其使用分區編定與使用現況相符，如其基礎工
23 程完成後任其荒廢，實無由認有何值得以更正編定制度加以
24 保護之信賴表現而應准其更正編定；況前揭期間內上訴人或
25 其前手亦均長期未就系爭土地提出更正編定之申請；且系爭
26 建物拆除後，迄上訴人於107年提出申請為止，系爭土地復
27 歷經長達14年處於未有實際建築使用之狀態，依前揭說明，
28 若上訴人在系爭土地經編定公告納入土地使用分區管制之，
29 後將近42年仍可就該實際上早已未延續編定前建築使用之土
30 地申請更正編定，當非更正編定制度之本旨，且有礙土地使
31 用分區管制法秩序之安定。故被上訴人援引內政部107年函

01 釋及該部歷來函釋意旨，以系爭土地現況已無建物存在，否
02 准系爭土地更正編定系爭土地為丙種建築用地之申請，自非
03 無據。

04 (三)內政部107年函釋係針對因實地建物於編定後有毀損、坍塌
05 或修(改、新)建情形，就編定前合法建物(房屋)之面積認定
06 原則加以補充解釋，並重申該部歷來相關函釋意旨，就辦理
07 更正編定為一般建築用地案件，必須同時具備(一)編定前已為
08 合法房屋之證明文件；(二)實地勘查確有合法建築物存在(除
09 天災毀損或「建」地目土地外)等二項要件。上訴人主張依
10 內政部107年函釋意旨，被上訴人僅須審查其提出之證明文
11 件即應准許其申請，實地不需有建物存在云云，顯係誤解該
12 函釋內容，即無足採。至上訴人所稱系爭土地鄰近之另案綠
13 園段1128地號土地更正編定事件，固經訴願決定撤銷被上訴
14 人之處分，囑由被上訴人另為適法處分，然該案經被上訴人
15 函請相關單位會勘及依申請人提出之資料查認是否符合更正
16 編定之條件，尚未能確定將由被上訴人作成有利之處分；另
17 綠園段1117地號土地係於89年1月15日經核准補辦編定而補
18 註用地別為丙種建築用地，核與系爭土地於100年4月29日經
19 主管機關補註其使用地別為林業用地之情形有別，均無從執
20 為有利上訴人之認定，上訴人主張依行政自我拘束原則及平
21 等原則，被上訴人應就系爭土地作成更正編定為丙種建築用
22 地之處分，亦難採據等詞，判決駁回上訴人之訴。

23 四、本院按：

24 (一)區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不
25 屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣(市)政府，按
26 照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，
27 並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。
28 變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」同
29 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
30 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
31 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

01 序，由中央主管機關定之。」據此，內政部訂有編定作業須
02 知第8點第3款、第5款規定：「……依區域計畫法施行細則
03 第13條規定，各種使用地之分類及其性質如下：……(三)丙種
04 建築用地：供森林區、山坡地保育區、風景區及山坡地範圍
05 之農業區內建築使用者。……。 (五)農牧用地：供農牧生產及
06 其設施使用者。」第9點第2款第2目、第3目規定：「非都市
07 土地各種使用地之編定原則：國家公園區內土地不辦理使用
08 地之編定，其餘土地依下列原則辦理：……(二)現已為某種使
09 用之土地，依下表及說明規定，按宗分別編定之：……2. 合
10 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
11 區編為甲種建築用地；在山坡地保育區、森林區、風景區及
12 山坡地範圍之農業區編為丙種建築用地：(1)於使用編定結果
13 公告前屬「建」地目。(2)於使用編定結果公告前已奉准變更
14 為「建」地目。(3)於使用編定結果公告前實際已全部(宗)作
15 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
16 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
17 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
18 牧用地。3. ……山坡地保育區……內之一宗土地，於使用編
19 定結果公告前，部分已作建築使用、已依法完成基礎工程者
20 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
21 註記，並以各該區之主要用地編定，俟土地所有權人申請分
22 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
23 定為各種建築用地。」第23點規定：「經編定使用之土地，
24 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
25 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
26 理更正編定。」可知，土地使用編定之更正，係指土地於使
27 用 編定結果公告後，發覺原編定有錯誤或遺漏等情事而辦
28 理更正編定而言；因此，依編定作業須知第23點規定，申請
29 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
30 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，
31 而據以更正為正確之編定。

01 (二)區域計畫法係為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產
02 業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環
03 境，增進公共福利而制定(同法第1條立法目的參照)。為貫
04 徹非都市土地之使用管制與生態環境保育之公共政策，同法
05 第15條第1項並規定，非都市土地，須按照非都市土地分區
06 使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用
07 地，實施管制。而內政部依區域計畫法施行細則第14條第1
08 項規定，就製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地之
09 作業方式及程序等細節性、技術性事項所訂定之編定作業須
10 知，於第9點第2款第2目之3、第3目所規定，山坡地保育區
11 內之土地「於使用編定結果公告前」，實際已全部或部分
12 「作建築使用」者，得就該已作為建築使用之土地編定為丙
13 種建築用地，係為兼顧人民原有合法權益，而遷就土地使用
14 現狀所為之編定。另同款目復規定，山坡地保育區內之土地
15 「於使用編定結果公告前」，「已依法完成基礎工程」者，
16 得編為丙種建築用地，則係基於信賴保護及公平考量，為保
17 障基礎工程完成後預期於一定時間內可完工以實際作為建築
18 使用者，得延續其編定前原已進行中之建築使用狀態，以維
19 護其信賴利益；據此，土地公告編定前已依法完成基礎者，
20 得依編定作業須知第23點申請更正編定為丙種建築用地，亦
21 係以該土地已興建完工而作建築使用，得藉由更正編定以令
22 其使用地編定與土地使用現況相符。因此，若土地所有權人
23 於基礎工程完成後，實際上未繼續為建築使用而任其荒廢，
24 甚至自行拆除建物，則顯難認其仍具備前揭規定所欲保護之
25 信賴表現；尤其土地在經過長期時間處於未有實際建築使用
26 之狀態，若仍可就該實際上早已未延續編定前建築使用之土
27 地申請更正編定，不僅違反編定作業須知訂定更正編定制度
28 之本旨，亦牴觸區域計畫法第15條實施非都市土地分區管制
29 之立法目的。

30 (三)承上論，編定作業須知第9點第2款第2目之3、第3目規定，
31 山坡地保育區土地「於使用編定結果公告前」，全部或部分

01 實際已「作建築使用」或「依法完成基礎工程」者，該等土
02 地得編定為丙種建築用地，係為保護土地所有權人原有合法
03 權益，而遷就土地使用現狀所為之編定。因此，土地所有權
04 人依編定作業須知第23點規定申請更正土地使用編定，主張
05 依編定作業須知第9點第2款第2目之3、第3目規定更正編定
06 為山坡地保育區之丙種建築用地者，自應符合於使用編定結
07 果公告前，已有合法建物或已依法完成基礎工程，且實地勘
08 查確有合法建物存在為要件。惟因921大地震造成大量建築
09 物毀損甚至拆除，為解決災民重建問題，內政部發布88年12
10 月13日台(88)內中地字第8886880號函釋，對於因震災而毀
11 損之合法房屋，如於地震前合於編定作業須知第9點第2款第
12 2目、第3目規定者，得檢具原有合法房屋證明文件及政府機
13 關核發之毀損證件(如全倒證明)，辦理其坐落基地更正編定
14 為建築用地。此外，區域計畫法於36年1月公布施行後，各
15 縣市辦理非都市土地編定公告距今已逾30年至40年，房屋難
16 免有毀損、坍塌或修(改、新)建等情形，致實地建物現況與
17 實施管制前之原貌或稅籍證明所載並不一致，於辦理更正編
18 定會勘時，倘經建管(工務)認定非屬實施管制前之合法房屋
19 而遭否准更正編定，未盡合理；就此，內政部發布107年函
20 釋，其內容謂「本部歷來相關函釋意旨，辦理更正編定為一
21 般建築用地案件應具備二項要件，即(一)編定前已為合法房屋
22 之證明文件……；(二)實地勘查確有合法建築物存在(除天災
23 毀損或「建」地目土地外)。至實地建物於編定後難免毀
24 損、坍塌或修(改、新)建等情形，否准其更正編定，未盡合
25 理；考量更正編定係審認該等土地於實施管制前，已有合法
26 房屋存在之事實，其准駁關鍵應為『是否於實施建管前或編
27 定公告前即有合法建物存在，而有編定錯誤之情形』，前經
28 本部105年8月8日內授中辦地字第1051306434號函釋有案。
29 惟該函釋易生實地無需有建物存在之誤解，及如何認定編定
30 前合法建物面積等疑義，案經補充解釋如下：……(二)編定公
31 告前，部分已合法作建築使用，……於公告編定後，依編定

作業須知第23點規定檢具供居住使用之合法房屋證明文件，申請更正編定為一般建築用地者，主要係審認編定當時確有合法建物存在之事實，並非以會勘當時實地存在建物之現況或用途予以認定。」即係透過實地會勘及證明文件，據以證明於公告編定前有合法建物存在之事實，並未改變會勘當時實地須存在建物之要件，經核上開內政部函釋與區域計畫法及編定作業須知第23點規定意旨尚無牴觸，被上訴人自得援為辦理土地使用編定更正案件之依據。上訴意旨以其主觀見解，主張依編定作業須知第23點規定，僅要求土地所有權人須提出土地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，而未以「實地勘查確有合法建物存在」為要件，指摘內政部107年函釋及該部歷來相關函釋，已逾越法律保留原則，原判決未排除上開函釋之適用，核有判決不適用法規或適用不當之違法云云，並無可採。

(四)經查，系爭土地係66年間分割自考潭段101-7地號土地；考潭段101-7地號土地於65年5月31日經公告編定為一般農業區之農牧用地；系爭土地因位於山坡地範圍，於67年間更正編定使用分區為山坡地保育區、使用地類別為空白，復於100年間辦竣登記補註使用地類別為林業用地。又系爭土地於65年5月31日經公告編定為一般農業區之農牧用地當時，系爭土地上興建之系爭建物雖已依法完成基礎工程，但未持續完成建築，遲至80年2月20日間竣工，於同年7月30日辦理建物所有權第一次登記後，復因系爭建物長年荒廢無人使用而自行拆除，已於93年4月9日辦理滅失登記。上訴人係於93年間以買賣取得系爭土地所有權，嗣於107年2月22日提出系爭申請書，申請將系爭土地更正編定為山坡地保育區之丙種建築用地，案經○○地政所派員實地會勘結果，系爭土地現況為空地，上訴人亦未提出相關災損證明文件，以證明因天災毀損致實地無建物等情，已經原審依調查證據之辯論結果，認定甚明，核與卷內證據尚無不合。則依上揭規定及說明，原判決論究：土地公告編定前已依法完成基礎者，得依編定作

業須知第23點申請更正編定為丙種建築用地，實係預期土地所有權人於一定時間內完工而作建築使用，得使其使用地編定與使用現況相符，如其基礎工程完成後，實際上未繼續為建築使用而任其荒廢，甚至自行拆除建物，實無由認其客觀上有何值得以更正編定制度加以保護之信賴而應准其更正編定，認系爭土地於使用編定結果公告以前，雖已完成系爭建物之基礎工程，惟系爭建物於80年2月20日間建造完成，並辦竣建物所有權第一次登記後，因長年荒廢無人使用而自行拆除，已於93年4月9日辦理滅失登記，且經○○地政所實地勘查結果，系爭土地現況並無建物存在，即與編定作業須知第23點規定申請更正編定要件不符，據以駁回上訴人之訴，核無違誤。上訴意旨主張依上訴人提出之合法建物證明文件，足資認定系爭土地於公告編定時已存有完成基礎工程之建物，原判決逕以系爭土地現況已無建物存在，認不得就系爭土地申請更正為丙種建築用地，即有違反證據法則、經驗法則及論理法則之違誤；暨上訴人係因系爭建物之保存登記，而信賴系爭土地乃合法建築用地，其後於93年間自行拆除系爭建物，亦認定系爭土地為合法建築用地日後必定能重建，自有信賴保護原則之適用，執以指摘原判決有適用法規不當之違法云云，亦無足取。

(五)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤，上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 112 年 3 月 9 日

最高行政法院第三庭

審判長法官 胡 方 新

法官 曹 瑞 卿

法官 林 惠 瑜

法官 梁 哲 瑋

01

法官 蕭 惠 芳

02

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

03

中 華 民 國 112 年 3 月 9 日

04

書記官 高 玉 潔