

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第51號

上 訴 人 沈宏璋

訴訟代理人 周逸濱 律師

魯忠翰 律師

被 上 訴 人 雲林縣政府

代 表 人 張麗善

上列當事人間土地變更編定事件，上訴人對於中華民國111年12月8日臺中高等行政法院111年度訴字第120號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人係○○市○○段○○○小段40地號土地（下稱系爭土地）之所有人，於民國106年3月24日依據非都市土地使用管制規則（下稱管制規則）第35條之1第1項第2款規定，向雲林縣斗六地政事務所（下稱斗六地政事務所）申請將系爭土地由特定農業區農牧用地變更編定為同區甲種建築用地（下稱系爭申請），經被上訴人依雲林縣73年非都市土地使用分區編定原圖（下稱73年原圖）查證，發現系爭土地毗鄰之○○市○○段○○○小段40-2地號土地（下稱40-2地號土地）及40-5地號土地（下稱40-5地號土地）原分別編定為鄉村區通用地及同區水利用地，因該2筆土地地形狹長，客觀事實上係跨越鄉村區及特定農業區2種非都市土地使用分區，乃函囑斗六地政事務所於該2筆土地登記簿標示部其他登記事項欄加註「部分屬特定農業區」，於註記登記完成後，審認系爭土地毗鄰之40-2地號及40-5地號土地部分為鄉村區、部分為特定農業區，未符合管制規則第35條之1第1項第2款之

規定，以106年9月14日府地用二字第1062714176號函(下稱前處分)駁回其申請。上訴人不服，提起訴願，訴願決定認被上訴人未釐清73年原圖與土地使用編定清冊及土地登記謄本不一致原因，亦未循非都市土地使用分區更正劃定或檢討變更案件委辦直轄市縣(市)政府核定作業要點(下稱作業要點)規定辦理更正或變更，即逕囑託地政事務所為上開註記，認定系爭土地不符凹入鄉村區要件之依據，顯有未當，乃撤銷前處分並請被上訴人於2個月內另為適法之處理。嗣斗六地政事務所查證73年辦理非都市土地使用分區編定時，40-2地號及40-5地號土地與鄉村區劃定原則未符，又該2筆土地標示部載明「大崙重劃區」，屬農地重劃範圍內，應劃入特定農業區，乃以107年7月13日斗地三字第1070005424號函報被上訴人。被上訴人即依作業要點及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)規定，會同更正前、後目的事業主管機關及有關機關審認確定後，辦理公開展覽、審議等程序，並以108年9月25日府地用一字第1082714559A號函、同日府地用一字第1082714559B號公告，另將108年8月25日府地用一字第1082714559B號函有關40-5地號土地編定結果通知共有人之一的上訴人。公告程序完成後，被上訴人即以108年11月25日府地用二字第1082719871號函(下稱108年11月25日函)通知斗六地政事務所將40-2地號及40-5地號土地由原編定「鄉村區」更正為「特定農業區」。被上訴人嗣認系爭土地緊鄰土地為同段40-2地號(編定為特定農業區交通用地)、40-5地號(編定為特定農業區水利用地)、40-7地號(編定為特定農業區交通用地)及40-10地號(編定為特定農業區農牧用地)，皆未連接編定為鄉村區土地，經審查未符管制規則第35條之1第1項第2款規定，遂以110年9月24日府地用二字第1102721784號函(下稱原處分)駁回上訴人申請。上訴人不服，循序提起行政訴訟，聲明：「一、原處分(即110年9月24日雲林縣政府府地用二字第1102721784號函)及訴願決定(即111年3月28

日內政部台內訴字第1110004330號訴願決定書)均撤銷。

二、被上訴人應作成40-2地號土地回復編定為『鄉村區交通用地』及40-5地號土地回復編定為『鄉村區水利用地』之行政處分。三、被上訴人應作成准予系爭土地，由特定農業區農牧用地變更編定為同區甲種建築用地之行政處分。」嗣於原審就上開聲明第2項為訴之變更，求為「一、原處分(即10年9月24日雲林縣政府府地用二字第1102721784號函)及訴願決定(即111年3月28日內政部台內訴字第1110004330號訴願決定書)均撤銷。二、被上訴人應撤銷108年8月25日府地用一字第1082714559B號函(即甲證11)、108年9月25日府地用一字第1082714559A號函(即乙證7)、108年9月25日府地用一字第1082714559B號函(即乙證7)，其中將40-2地號、40-5地號及○○市○○段○○○小段40-9地號土地(下稱40-9地號土地)編定為『特定農業區』之行政處分。三、被上訴人應依上訴人106年3月24日之系爭申請，作成准予系爭土地，由特定農業區農牧用地變更編定為同區甲種建築用地之行政處分。」(原審將甲證11即108年8月25日府地用一字第1082714559B號函日期誤為108年9月25日，而將該函與乙證7之108年9月25日府地用一字第1082714559A號函、同日府地用一字第1082714559B號函合稱為108年9月25日函；另經原審闡明後，上訴人將原聲明第2項變更為撤銷訴訟，如其變更後聲明第2項所示)。經原審判決駁回，提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張與被上訴人於原審之答辯，均引用原判決之記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)上訴人訴之聲明第2項變更為撤銷訴訟，40-2地號及40-5地號土地業經訴願程序，且係本於相同基礎事實變更訴訟標的，於法要無不合，應予准許；40-9地號土地未經訴願程序，核認不適當，不應准許。(二)作業須知及作業要點乃依區域計畫法施行細則第14條第1項、第2項規定之授權，就執行法律之細節性、技術性事項加以規定，並未對人民權利增加法律所無之

01 限制，與憲法第15條及第23條尚無牴觸，被上訴人自得援
02 引。(三)雲林縣73年辦理非都市土地劃定使用分區及編定使用
03 地時，40-5地號土地係全部在當時建地邊緣之外，40-2地號
04 土地係部分在當時建地邊緣之內(東南側)、部分在當時建地
05 邊緣之外(西北側)，且40-2地號及40-5地號土地均非屬建地
06 目或合法建築使用之土地。又40-2地號及40-5地號土地於土
07 地登記簿土地標示部均有大崙重劃區之註記，屬農地重劃範
08 圍之土地，依72年2月19日修正之作業須知(下稱72年2月19
09 日作業須知)第5點第1款規定，本應劃入特定農業區，先前
10 劃定為鄉村區交通用地及水利用地，顯屬錯誤。被上訴人依
11 作業要點第2點第1款、第3點及72年2月19日作業須知第5點
12 等規定，會同更正前、後目的事業主管機關及有關機關審認
13 確定，並辦理公開展覽、審議及公告等相關程序後，以108
14 年11月25日函通知斗六地政事務所辦理40-2地號、40-5地號
15 土地由原編定為「鄉村區」更正為「特定農業區」，應屬適
16 法，上訴人主張應撤銷前開函其中將40-2地號及40-5地號土
17 地編定為「特定農業區」部分，即無理由，應予駁回。(四)系
18 爭土地東側40-2地號土地及西南側40-5地號土地於經更正編
19 定後分別為特定農業區交通用地及特定農業區水利用地，則
20 系爭土地未符合管制規則第35條之1第1項第2款所規定「凹
21 入鄉村區之土地，且3面連接鄉村區」之要件，自無法依該
22 規定變更編定為建築用地，被上訴人以原處分駁回上訴人系
23 爭申請，並無違誤。又系爭土地並無公告或土地登記之錯
24 誤，至上訴人主張因信賴40-2地號及40-5地號土地於土地登
25 記簿本上之記載錯誤而購買系爭土地云云，惟土地登記簿之
26 標示部記載之土地之地目、編定使用種類或使用限制等事
27 項，不屬於土地登記公信力保護範圍，自不得作為信賴基
28 礎，且上訴人所稱至多為購買系爭土地之「動機」，其間並
29 無直接因果關係，尚與信賴表現有間，其主張自無可採等
30 語，判決駁回上訴人在原審之訴。

31 四、本院經核原判決並無違誤，茲就上訴意旨補充論斷如下：

(一)區域計畫法之制定，係為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境及增進公共福利所制定(同法第1條參照)。為貫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。變更之程序亦同。……。」又管制規則第35條之1第1項規定：「非都市土地鄉村區邊緣畸零不整且未依法禁、限建，並經直轄市或縣(市)政府認定非作為隔離必要之土地，合於下列各款規定之一者，得在原使用分區內申請變更編定為建築用地：一、毗鄰鄉村區之土地，外圍有道路、水溝或各種建築用地、作建築使用之特定目的事業用地、都市計畫住宅區、商業區、工業區等隔絕，面積在0.12公頃以下。二、凹入鄉村區之土地，三面連接鄉村區，面積在0.12公頃以下。三、凹入鄉村區之土地，外圍有道路、水溝、機關、學校、軍事等用地隔絕，或其他經直轄市或縣(市)政府認定具明顯隔絕之自然界線，面積在0.5公頃以下。四、毗鄰鄉村區之土地，對邊為各種建築用地、作建築使用之特定目的事業用地、都市計畫住宅區、商業區、工業區或道路、水溝等，所夾狹長之土地，其平均寬度未超過10公尺，於變更後不致妨礙鄰近農業生產環境。五、面積未超過0.012公頃，且鄰接無相同使用地類別。」113年5月3日修正前作業要點第2點第1款規定：「直轄市、縣(市)主管機關辦理非屬開發利用之非都市土地使用分區更正、劃定或檢討變更，應依區域計畫法第15條、第15條之1規定，報經上級主管機關核定。但使用分區有下列情形之一者，得委辦直轄市、縣(市)主管機關核定：(一)使用分區之更正：1.原使用分區劃定確有錯誤，經直轄市、縣(市)主管機關會同更正前、後目的事業主管機關及有關機關審認確定。2.前目情形，土地所有權人未申請更正者，直轄

市、縣(市)主管機關得循前目程序，主動辦理。」又72年2月19日作業須知第5點第1款、第4款規定：「非都市土地使用分區之類別及其劃定原則：非都市土地使用分區，應依照土地分區使用計畫及土地分區管制，參照左列原則劃定之：(一)特定農業區-有下列各款情形之一者，得會同農業主管機關劃定為特定農業區。(1)曾經或已進行投資建設重要農業改良設施之土地，如辦理農地重劃、灌溉、排水等工程地區。……。(四)鄉村區-凡人口聚居在200人以上，得斟酌地方情形及需要，就現有建地邊緣為範圍，劃為鄉村區。……」由上可知，土地所有權人依管制規則第35條之1第1項規定，申請將其土地變更為同區建築用地者，該土地必須符合該條項各款規定的要件之一。又非都市土地原使用分區劃定確有錯誤，且並非涉有認定疑義或涉及重大政策之情形者，不待土地所有權人申請，直轄市、縣(市)主管機關得依職權會同更正前、後目的事業主管機關及有關機關審認確定後，主動核定更正之。又土地使用編定之更正，係指土地使用編定公告後，發覺原編定有錯誤或遺漏等情事而辦理更正編定而言，因此原編定是否有錯誤或遺漏情事，自應以編定時之法令規定及事實狀態為準。

(二)經查，雲林縣73年辦理非都市土地劃定使用分區及編定使用地時，斗六市茄苳腳社區當時建地邊緣為○○市○○段○○○小段40-6地號土地，而40-6地號土地之範圍，係包含地籍圖所示之40-6、40-11、40-12、40-13、40-14、40-15、40-16、40-17、40-18、40-19等地號土地，同段40-5地號土地係全部在當時建地邊緣之外，而同段40-2地號土地係部分在當時建地邊緣之內(東南側)、部分在當時建地邊緣之外(西北側)，且40-2地號及40-5地號土地均非屬建地目或合法建築使用之土地。又40-2地號及40-5地號土地於土地登記簿土地標示部均有大崙重劃區之註記，屬農地重劃範圍之土地等情，為原審依法認定之事實，原審因認依72年2月19日作業須知第5點第1款規定，40-2地號及40-5地號土地本應劃入特

01 定農業區，先前劃定為鄉村區交通用地及水利用地，顯屬錯
02 誤，被上訴人將之更正為特定農業區並無違誤等語，依前開
03 規定及說明，並無不合。原審進一步認定系爭土地之使用分
04 區為特定農業區，使用地類別為農牧用地，面積為1,124平
05 方公尺，其周圍土地東側同段40-7地號土地使用分區為特定
06 農業區，使用地類別為交通用地，西北側及西側則毗鄰同段
07 40-10地號土地，土地使用分區為特定農業區，使用地類別
08 為農牧用地，東側40-2地號土地及西南側40-5地號土地於經
09 更正編定後，分別為特定農業區交通用地及特定農業區水利
10 用地，則系爭土地非屬凹入鄉村區，未符合管制規則第35條
11 之1第1項第2款規定，被上訴人以原處分駁回上訴人申請並
12 無違誤，業經原審依調查證據之辯論結果，詳述得心證之理
13 由，並就上訴人主張信賴保護何以不足採取，予以論駁甚
14 明，經核於法並無違誤，原審據以駁回上訴人之訴，即無不
15 合。40-2地號及40-5地號土地於73年編定時，乃適用72年2
16 月19日作業須知，則被上訴人以72年2月19日作業須知審認
17 該2筆土地於73年之編定是否有誤並依此更正使用分區，自
18 無違誤，原審對上訴人主張被上訴人不應適用72年2月19日
19 作業須知更正40-2地號及40-5地號土地使用分區乙節何以不
20 足採取，未詳述理由，雖有疏漏，然並不影響其審認結論，
21 尚非理由不備。上訴意旨以原審就其主張被上訴人不應適用
22 72年2月19日作業須知將40-2地號、40-5地號土地編定為
23 「特定農業區」之攻擊防禦方法未置理由，有判決理由不備
24 之違法云云，指摘原判決違背法令，聲明廢棄，為無理由。

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

27 中 華 民 國 114 年 2 月 20 日

28 最高行政法院第二庭

29 審判長法官 陳 國 成

30 法官 簡 慧 娟

31 法官 高 愈 杰

01

法官 林 麗 真

02

法官 蔡 如 琪

03

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

04

中 華 民 國 114 年 2 月 20 日

05

書記官 林 郁 芳