

最 高 行 政 法 院 判 決

114年度上字第255號

115年5月8日辯論終結

上 訴 人 傅從年
訴訟代理人 湯文章 律師
被 上 訴 人 花蓮縣政府
代 表 人 徐榛蔚
訴訟代理人 楊茹曲
輔助參加人 內政部
代 表 人 劉世芳
訴訟代理人 曾瀝儀
廖雅虹

上列當事人間有關土地事務事件，上訴人對於中華民國114年1月23日臺北高等行政法院112年度訴字第1466號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

理 由

一、事實概要：緣上訴人承租財政部國有財產署（下稱國產署）管理之○○縣○○鎮○○段237地號、屬一般農業區農牧用地土地（面積30,154.53平方公尺，重測前為○○段501之75地號，所有權人為中華民國。下稱系爭土地）。上訴人於民國112年5月15日向花蓮縣玉里地政事務所（下稱玉里地政所），提出「非都市土地更正編定申請書」（下稱申請書1），申請將系爭土地更正編定為一般農業區甲種建築用地（下稱系爭申請），經玉里地政所於112年6月7日函轉被上訴人辦理。經被上訴人審認本件經玉里地政所於112年5月25日邀集相關單位現地勘查，現況經增、改、新建，無法認定合法房屋位置與面積，核與輔助參加人107年1月23日內授中辦地字第1071300969號函釋意旨不符，並以上訴人非系爭土地所有權人而未依申請書1附註1.之記載，檢附土地所有權

01 人同意書，乃逕認國產署為系爭申請之申請人，而以112年7
02 月19日府地用字第1120114106號函（下稱原處分）否准系爭
03 申請，並分別以正本、副本函知國產署、上訴人。上訴人不
04 服，提起訴願，經訴願機關以依製定非都市土地使用分區圖
05 及編定各種使用地作業須知（下稱編定使用地作業須知）第
06 9點第2款、第23點規定，申請更正土地編定僅為土地所有權
07 人享有之權利，系爭土地為國產署所管理，上訴人非系爭土
08 地之所有權人，系爭申請僅係上訴人代理國產署提出，原處
09 分之法律效果仍歸屬於國產署，上訴人並未因原處分而受有
10 法律上利益之直接損害等語為由，為訴願不受理之決定。上
11 訴人不服，乃向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴
12 訟，並聲明：(一)訴願決定及原處分均撤銷。(二)被上訴人應作
13 成核准對系爭土地更正及變更為建築用地之行政處分。案經
14 原審以112年度訴字第1466號判決（下稱原判決）駁回。上
15 訴人仍不服，乃提起本件上訴。

16 二、上訴人起訴主張及被上訴人在原審之答辯，均引用原判決之
17 記載。

18 三、原審駁回上訴人於原審之訴，其理由略以：

19 (一)依區域計畫法第15條第1項、編定使用地作業須知第23點規
20 定可知，經編定使用之土地，如有確切之證明文件證明於公
21 告編定前或公告編定期間已變更使用者，土地所有權人得申
22 請更正編定。至於土地之承租人，如因土地使用編定受有損
23 害，僅為經濟上之利害關係，並無對行政機關請求更正土地
24 使用編定之公法上請求權。

25 (二)系爭土地為一般農業區農牧用地，所有權人為中華民國，管
26 理機關為國產署。上訴人雖於112年5月15日以自己名義為申
27 請人提出系爭申請，經被上訴人審認系爭申請實際上應係上
28 訴人代國產署申請，遂以國產署為處分相對人，作成原處分
29 否准國產署系爭申請，並以副本送達上訴人。系爭申請縱以
30 上訴人為申請人名義提出，僅能說明其為系爭土地之承租
31 人，於該更正編定之行政程序中係居於協助之角色所為之行

01 為，尚難認其為該更正編定案之申請人（即當事人）。上訴
02 人既非當事人，其雖為系爭土地之承租人，如因土地編定受
03 有損害，亦僅為經濟上之損害，並非法律上利害關係人，上
04 訴人於租約期滿後仍得再與國產署續約承租系爭土地，並不
05 影響上訴人之承租權，自無請求被上訴人更正土地使用編定
06 之公法上請求權。上訴人提起本件課予義務訴訟，自屬當事
07 人不適格，顯無理由，且無從補正，闡明已無實益，是爰不
08 經言詞辯論，逕以判決駁回之。

09 四、本院按：

10 (一)區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不
11 屬第十一條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政
12 府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分
13 區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施
14 管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定
15 之。」第21條第1項規定：「違反第十五條第一項之管制使
16 用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣六萬元以
17 上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或
18 拆除其地上物恢復原狀。」區域計畫法施行細則第11條第2
19 款規定：「非都市土地得劃定為下列各種使用區：……。
20 二、一般農業區：特定農業區以外供農業使用之土地。」第
21 13條第1項第1款、第5款規定：「直轄市、縣（市）主管機
22 關依本法第十五條規定編定各種使用地時，應按非都市土地
23 使用分區圖所示範圍，就土地能供使用之性質，參酌地方實
24 際需要，依下列規定編定，……：一、甲種建築用地：供山
25 坡地範圍外之農業區內建築使用者。……。五、農牧用地：
26 供農牧生產及其設施使用者。」第14條第1項規定：「依本
27 法第十五條及第十五條之一第一項第一款製定非都市土地使
28 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
29 用地編定檢討之作業方式及程序，由中央主管機關定之。」
30 內政部據此訂定編定使用地作業須知，該須知第9點第2款規
31 定：「非都市土地各種使用地之編定原則：國家公園區內土

地不辦理使用地之編定，其餘土地依下列原則辦理：……。

(二)現已為某種使用之土地，依下表（按：指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）及說明規定，按宗分別編定之：……。」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，依照第九點第二款編定原則表及說明辦理更正編定。」

(二)由上開規定可知，非都市土地之使用，除國家公園範圍內之土地，由國家公園主管機關依法管制，而不辦理使用地之編定外，其餘均應按編定之分區使用地類別管制之。直轄市、縣（市）主管機關（下稱地方主管機關）於編定各種使用地時，應就土地能供使用之性質，參酌地方實際需要，予以依法編定。惟因區域計畫法施行之初，地方主管機關為求短期內能夠完成編定作業，以落實對於非都市土地利用之管制，無法對於廣大非都市土地先進行實質規劃再依規劃結果編定土地，乃對大部分個別土地之編定採取依當時現況編定（即依現地使用情形編定使用地種類，編定使用地作業須知第9點規定參照）之方式執行，而主管機關對特定土地編定特定使用地類別時，如該特定土地於公告編定前或公告編定期間已變更使用，致於公告編定結果後，發生限制土地使用之結果（即變更使用後之新使用土地方式，不符合編定之使用地類別所容許的使用項目），將損及人民原有權益，故為使原編定時既存未受管制之土地利用，得以因改變編定使用地類別而獲得完整土地使用管制上之合法性，爰編定使用地作業須知第23點明訂得據此事由辦理更正編定。該第23點規定固僅明文如「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，即依同作業須知第9點第二款編定原則表及說明辦理更正編定，然因地方主管機關依區域計畫法第15條第1項規定編定各種使用地後，即應依其使用地類別實施管制（包括土地使用方式、使用強度等），無論是土地所有權人或承租人，均同受拘束，如有違反，地方

主管機關即得依區域計畫法第21條規定予以裁處。是編定之使用地類別不僅干預土地所有權人對於土地之使用權能，於該土地上有合法使用權之承租人亦同受限制；且更正編定之申請無非藉由改變原有使用地類別以提升土地效用，於土地所有權人及土地承租人之使用權能同有利害關係，故就上開編定使用地作業須知第23點應採取目的性擴張解釋，於土地承租人取得土地所有權人之同意而得以確保土地所有權人權益之情形下，亦應認得許土地承租人以自己名義申請辦理土地更正編定，區域計畫法中央主管機關即輔助參加人109年5月13日台內地字第1090262597號函文意旨略以：「更正編定之申請應以土地所有權人提出為原則，倘由承租人提出申請，則除應檢具其於公告編定前已變更使用之合法證明文件外，並應檢附土地所有權人更正編定同意書。」等語，即同此見解，輔助參加人於本院言詞辯論時並重申該函意旨。

(三)原審固以上訴人僅為系爭土地之承租人，故系爭申請縱以上訴人為申請人名義提出，亦僅能說明其於該更正編定之行政程序中係居於協助之角色所為之行為，尚難認其為該更正編定案之申請人（即當事人），上訴人如因土地編定受有損害，亦僅為經濟上之損害，並非法律上利害關係人，自無請求被上訴人更正土地使用編定之公法上請求權。上訴人提起本件課予義務訴訟，自屬當事人不適格等語為由，駁回上訴人於原審之訴。然查，依卷附112年5月15日（玉里地政所收文日）申請書1所載，「申請人」為上訴人（代理人為董桂娟），且未表明係代理國產署提出系爭土地更正編定申請之旨或實際上係由國產署提出該申請之相關記載；又該申請書1附註1載有「申請人非土地所有權人者，應另檢附土地所有權人同意書。」等語，上訴人於提出申請時雖未依該附註事項檢附國產署同意書，然卷內亦無被上訴人曾就此情向上訴人確認或命上訴人補正之相關資料可佐，而國產署事後雖有向被上訴人提出112年8月17日（機關收文日）申請書（下稱申請書2），然此已在被上訴人於112年7月19日作成原處

01 分之後。詎在國產署並未就系爭土地提出更正編定之申請，
02 而係由上訴人以自己名義提出申請，且未曾表示係代理國產
03 署提出或有任何係由國產署為實際申請人之相關記載等情況
04 下，被上訴人如認上訴人並非更正編定之適格申請人，當得
05 以此為由駁回系爭申請，詎其不此之圖，而係逕認國產署為
06 系爭申請之申請人，以原處分駁回系爭申請，其行政程序自
07 非無瑕疵，縱認國產署於原處分作成後已提出申請書2而得
08 補正上開瑕疵（行政程序法第114條第1項第1款規定參
09 照），亦不能否定上訴人業以自己名義提出系爭申請之事
10 實，且原處分亦以副本通知上訴人，已對上訴人發生效力。
11 又依卷附國產署北區分署花蓮辦事處112年8月31日台財產北
12 花三字第11242036400號函主旨欄所載：「台端(按：指上訴
13 人)與本分署訂有國有基地租賃契約，租賃基地全部或部分
14 經花蓮縣政府劃設為國土保育地區第一類，倘地上建物於區
15 域計畫編定公告前已為合法房屋，請持本同意函逕向當地所
16 轄地政事務所申請更正編定，以維為台端權益」等語，則上
17 訴人於原處分作成後，似已取得系爭土地所有權人即國產署
18 (管理機關)之同意，申請辦理系爭土地之更正編定事宜。果
19 爾，原審未詳予查究，遽將提出系爭申請之上訴人誤認為僅
20 係本件更正編定行政程序中之協助者，而非申請人，且未辨
21 明更正編定制度之旨，僅以使用地作業須知第23點形式上規
22 定「土地所有權人」而未及土地承租人，即認上訴人因僅為
23 系爭土地之承租人而非所有權人，尚無依該點規定提出更正
24 編定之公法上權利，上訴人提起本件課予義務訴訟，為當事
25 人不適格，乃未經言詞辯論而從程序上駁回上訴人於原審之
26 訴，自有判決適用法規不當之違法。

27 (四)至原判決所引本院99年度判字第85號判決意旨雖載稱：「由
28 上該規定可知（按：指103年12月31日修正前編定使用地作
29 業須知第22點規定。此一規定於該作業須知103年12月31日
30 修正時，除點次由第22點移列為第23點外，其餘僅為文字修
31 正，亦即將原條文「依照九(二)編定原則表及說明辦理更正編

01 定」修正為「依照第九點第二款編定原則表及說明辦理更正
02 編定」)經編定使用之土地，如有確切之證明文件證明於公
03 告編定前或公告編定期間已變更使用者，土地所有權人得申
04 請更正編定。至於土地之承租人，如因土地使用編定受有損
05 害，僅為經濟上之利害關係，並無對行政機關請求更正土地
06 使用編定之公法上請求權」、「系爭土地為原住民保留地，
07 所有權人為中華民國……，則該申請案事實上縱由被上訴人
08 提出，僅能說明其為系爭土地之承租人，於該更正編定之行
09 政程序中居於協助之角色所為之行為，尚難認其為該更正編
10 定案之申請人（即當事人）甚明。」等語，僅表示土地承租
11 人不得逕以自己名義提出土地更正編定之申請之旨，此與本
12 件所採土地承租人「於取得土地所有權人同意」之情形下，
13 得以其自己名義申請辦理土地更正編定之見解，個案事實尚
14 屬有間，併此敘明。

15 (五)綜上所述，原判決既有上述可議之處，並影響判決結果，上
16 訴意旨指摘原判決違背法令，自屬有據。上訴人求予廢棄原
17 判決，為有理由。又本件上訴人提出更正編定之申請於實體
18 上是否有理由，未經原審認定，本院尚無從自為判決，爰將
19 原判決廢棄，發回原審更為審理。另本件係涉及「更正」編
20 定之爭議，而與「變更」編定無關，且系爭土地面積固為3
21 萬餘平方公尺，然依卷附上訴人與國產署（北區分署）就系
22 爭土地所簽訂之國有基地租賃契約書所載，上訴人所承租之
23 面積似僅約為226平方公尺，則上訴人於原審起訴狀關於訴
24 之聲明第2項載為「被告應作成核准對○○縣○○鎮○○段2
25 37地號之國有土地更正及變更為建築用地之行政處分」等
26 語，已就「變更」編定及系爭土地之全部而為請求，「建築
27 用地」一語亦未完整表明使用地類別(如甲種建築用地、乙
28 種建築用地等)，凡此於發回後，均應由原審一併闡明釐
29 清。

30 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
31 項、第260條第1項，判決如主文。

01 中 華 民 國 115 年 5 月 22 日

02 最高行政法院第二庭

03 審判長法官 陳 國 成

04 法官 高 愈 杰

05 法官 林 秀 圓

06 法官 楊 坤 樵

07 法官 李 明 益

08 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

09 中 華 民 國 115 年 5 月 22 日

10 書記官 林 郁 芳