臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭
113年度訴字第801號
114年3月13日辯論終結

原　　告　沈建志
訴訟代理人　簡大鈞　律師
被　　告　桃園市政府
代　表　人　張善政（市長）
訴訟代理人　羅右偉
　　陳韻安
　　姚志軒

上列當事人間區域計畫法事件，原告不服內政部中華民國113年4月30日台內法字第1130401226號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

緣原告所有桃園市○○區○○段000地號土地（重測前為○○縣○○市○○○段000-0地號土地，下稱系爭土地）於民國70年2月15日公告編定為特定農業區，復於71年7月5日更正編定為特定農業區農牧用地，原告嗣於112年12月6日檢附坐落系爭土地之門牌號碼○○市○○區○○路0000號房屋之房屋稅籍證明書、門牌編釘證明書、航照圖（67年11月及71年7月）及自用農舍使用執照（核發日期68年8月29日）向被告所屬八德地政事務所（下稱八德地政所）申請將系爭土地更正編定為特定農業區甲種建築用地（下稱系爭申請案）。經八德地政所查核系爭土地為田地目8等則土地，實施建築管理日期為62年12月24日，遂以112年12月13日德地價字第0000000000號函（下稱補正通知函）請原告於文到30日內應

補正檢附前開日期前合法建物證明文件始得據以辦理，逾期未補正或未照補正事項完全補正，將報請被告駁回系爭申請案。原告以113年1月8日書函回復八德地政所略以，系爭土地於67年間依法取得八鄉建都外字第56號自用農舍建築執照，復於68年8月29日取得（68）建外使字第74號使用執照，執照所指合法自用農舍係於70年2月15日非都市土地使用編定公告確定前興建完成。故依實施都市計畫以外地區建築物管理辦法（下稱管理辦法），自用農舍之興建顯屬適法；又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）第9點第2款第3目規定，則應予編定為甲種建築用地。嗣八德地政所審認原告未於期限內補正合法證明文件，乃以113年1月23日德地價字第0000000000號函請被告駁回系爭申請案，案經被告以113年1月31日府地用字第0000000000號函（下稱原處分）駁回原告之申請。原告不服，提起訴願經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告之主張及聲明：

㈠原處分顯有違誤，被告應依原告申請將系爭土地更正編定為甲種建築用地：

1.原處分違反行政程序法第6條平等原則、第9條有利不利一律注意原則，並有裁量怠惰之違法：

系爭土地依法申請為農舍使用於68年8月29日取得使用執照，依內政部68年10月4日修正編定作業須知，原告土地自得適用而編定為甲種建築用地。系爭土地依68年之法律（包括區域計畫法第15條、區域計畫法施行細則第14條第1項，及建築法等），應給予編定為甲種建築用地，被告未依法給予編定，實已違反行政程序法第6條之平等原則。被告就有利於原告之情形，並未注意，亦未納入其作成處分時之考量，原處分自屬違反行政程序法第9條之有利不利一律注意原則。又被告要求原告補正之資料，事實上均為被告所掌管之資料（如地政小卡）。被告片面要求原告提出因時間久遠、非其所能獲知，難以確認或調閱資料，未盡行政調查義

務釐清系爭土地是否符合當時編定規則，而應編列為甲種建築用地，顯有裁量怠惰，違反行政機關合義務裁量要求，所為駁回處分，難認合法。

2.被告於土地編定時未符合作業規則，故應將系爭土地更正編定為甲種建築用地：

系爭土地使用於70年2月15日進行公告區域內土地編定公告前，原告依62年12月24日發布之管理辦法（下稱62年管理辦法），於67年12月2日向八德鄉公所申請取得自用農舍建造執照獲准建築農舍，以65年5月4日修正發布之編定作業須知，八德鄉公所應將核准資料副知八德地政所。縱被告不認建造執照，惟系爭土地至遲於68年8月29日已領有使用執照而有建築物存在，且當時已全部做為建築使用，被告亦須依68年1月11日修正發布之編定作業須知，將之編為甲種建築用地，然被告逕以62年管理辦法否准原告申請，並非合法。被告105年8月8日內授中辦地字第0000000000號函釋及107年1月23日內授中辦地字第0000000000號函釋（下分別稱105年函釋及107年函釋），前後不一且互有矛盾，縱有上開函釋，被告亦無法否定68年10月4日修正後之編定作業須知，應給予原告土地變更之基礎。原告既已依法取得使用執照，係為合法建物無誤，豈容行政部門拒絕認定為合法建物而否認系爭土地應依法編定為甲種建築用地。爰聲請調閱被告62年12月24日及65年5月17日實施建築管理當時編定時，被告及其他主管行政機關有關系爭土地內部審查簽核決策過程資料，及調閱國家發展委員會檔案管理局有關系爭土地60至62年間空照圖，以釐清被告內部審查簽核決策過程資料及系爭土地當時現況，即可證明系爭土地是否應依法編定為甲種建築用地。

㈡聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告應依原告112年12月6日之申請，作成准予將系爭土地更正編定為特定農業區甲種建築用地之行政處分。

三、被告之答辯及聲明：

㈠系爭土地屬管理辦法申請建築農舍之土地，依法應維持原用地別編定為農牧用地：

1.系爭土地重測前為○○○段000-0地號土地，田地目8等則，70年2月15日公告編定為特定農業區，復於71年7月5日經更正編定為特定農業區農牧用地。依管理辦法規定，系爭土地建築管理日期為62年12月24日且依該辦法第3條規定，實施都市計畫以外地區，一至八等則田地目土地，自前揭建築管理之日起除土地所有權人申請興建自用農舍外，一律不准建築。原告提具系爭土地68年8月29日由改制前桃園縣八德鄉公所核發實施都市計畫以外地區自用農舍使用執照，依編定作業須知第9點第2款說明2但書規定，系爭土地屬管理辦法申請建築農舍之土地，依法應維持原用地別編定為農牧用地，尚無違誤。

2.八德地政所因原告檢具之合法建物證明文件係屬申請建築農舍之土地證明文件，非屬得以申辦更正編定為甲種建築用地之情形，爰函請原告補正文件以符法規要件，然原告未能依限完成補正，經被告審酌系爭申請案因屆補正期限而未完成補正，且與編定作業須知第23點規定不符，遂以原處分駁回原告之申請，並無不當。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘為兩造所不爭執，並有：原處分（本院卷第27至29頁）、訴願決定（本院卷第31至43頁）、系爭土地使用編定清冊（本院卷第209頁）、原告112年12月6日更正編定申請書（原處分卷第11頁）、土地所有權登記資料（原處分卷第13頁）、房屋稅籍證明書（原處分卷第15至16頁）、門牌編釘證明書（原處分卷第17頁）、航照圖（原處分卷第18至21頁）、桃園縣八德鄉公所實施都市計畫以外地區自用農舍使用執照（原處分卷第22至23頁）、八德地政所補正通知函、113年1月16日德地價字第0000000000號函、113年1月23日德地價字

第0000000000號函（原處分卷第24至25頁、第30頁、第31頁），及原告113年1月8日倣法（函）字第113010801號函（原處分卷第26至29頁）等文件可參，自堪認為真正。是本件爭執事項厥為：原告依編定作業須知第9點第2款規定，請求被告作成准予將系爭土地更正編定為特定農業區甲種建築用地之行政處分，有無理由？

五、本院之判斷：

㈠本件應適用之法令：

1.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。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」同法施行細則第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。」據此，內政部訂有編定作業須知第8點規定：「……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：㈠甲種建築用地：供山坡地範圍外之農業區內建築使用者。……㈤農牧用地：供農牧生產及其設施使用者。……。」第9點規定：「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，依下表及說明規定，按宗分別編定之：……說明：……2.合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區編為甲種建築用地；……：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。**但原依土地法規定編定為農業用地之土地，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，仍編為農牧用地。**3.特定農業區、一般農業區、山

坡地保育區、森林區、風景區及特定專用區內之一宗土地，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。**其有第2目之3但書情形者，不得更正編定為各種建築用地。**」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。」前揭編定作業須知符合區域計畫法實施非都市土地使用管制之立法目的，且未對人民權利增加法律所無之限制，自得予適用。

2.另參酌內政部107年函釋：「有關非都市土地更正編定為一般建築用地案件，因實地建物於編定後有毀損、坍塌或修（改、新）建，其編定前合法建物（房屋）之面積認定原則：……二、依本部歷來相關函釋意旨，辦理更正編定為一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之證明文件……（二）實地勘查確有合法建築物存在……考量更正編定係審認該等土地於實施管制前，已有合法房屋存在之事實，其准駁關鍵應為『是否於實施建管前或編定公告前即有合法建物存在，而有編定錯誤之情形』，前經本部105年8月8日內授中辦地字第0000000000號函釋有案。……案經補充解釋如下：（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，於編定公告後提出合法證明文件，申請更正為正確之編定。……」核其函釋僅係依法闡述前開法規意旨，經核於法無違。是綜合前開規定及函釋意旨可知，土地使用編定之申請更正，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。故而，編定作業須知第23點規定，申請更正土地使用編定者，必須提出編定當時之土地實際使用情況相關證明文件，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，始據以更正為正確之編定。

㈡原告依編定作業須知第9點第2款規定，請求被告作成准予將系爭土地更正編定為特定農業區甲種建築用地之行政處分，核無理由：

1.經查，原告所有系爭土地於70年2月15日公告編定為特定農業區，復於71年7月5日更正編定為特定農業區農牧用地，原告嗣於112年12月6日檢附坐落系爭土地之門牌號碼桃園市○○區○○路0000號房屋之房屋稅籍證明書、門牌編釘證明書、航照圖（67年11月及71年7月）及自用農舍使用執照（核發日期68年8月29日）向八德地政所申請將系爭土地更正編定為特定農業區甲種建築用地。經八德地政所查核系爭土地為田地目8等則土地，實施建築管理日期為62年12月24日，遂以112年12月13日補正通知函請原告於文到30日內應補正檢附前開日期前合法建物證明文件始得據以辦理，逾期未補正或未照補正事項完全補正，將報請被告駁回系爭申請案。原告以113年1月8日書函回復八德地政所略以，系爭土地於67年間依法取得八鄉建都外字第56號自用農舍建築執照，復於68年8月29日取得（68）建外使字第74號使用執照，執照所指合法自用農舍係於70年2月15日非都市土地使用編定公告確定前興建完成。故依管理辦法自用農舍之興建顯屬適法；又依編定作業須知第9點第2款第3目規定，則應予編定為甲種建築用地。嗣經八德地政所審認後乃以113年1月23日德地價字第1130000758號函請被告駁回系爭申請案，案經被告續以113年1月31日原處分駁回原告之申請等情，有原告112年12月6日更正編定申請書、八德地政所補正通知函及原告113年1月8日倣法（函）字第113010801號函（原處分卷第11頁、第24至25頁、第26至29頁）等在卷可稽，堪可認定。

2.原告固以前詞主張系爭土地編定時未符合作業規則，以112年12月6日更正編定申請書，依據編定作業須知第9點第2款

規定，請求被告應作成將系爭土地更正編定為甲種建築用地之行政處分，觀諸其論據之基礎無非係主張其符合前揭規定「於使用編定結果公告前實際已全部（宗）作建築使用」之要件，並提出桃園縣八德鄉公所實施都市計畫以外地區自用農舍使用執照影本1份為憑（原處分卷第22至23頁）。惟對照編定作業須知第9點第2款「非都市土地各種使用地之編定原則」，其中說明2.⑶但書亦同時規定：「**原依土地法規定編定為農業用地之土地，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，仍編為農牧用地。**」而原告所有坐落系爭土地之建物縱於系爭土地使用編定結果公告前，早於68年8月29日已取得自用農舍使用執照，然其係依據管理辦法申請建築之農舍乙節，既為原告於本院準備程序中所是認（本院卷第148頁），則依據前揭規定，系爭土地自仍應編為農牧用地，是系爭土地原編定之使用分區及使用地類別與編定作業須知第9點規定之編定原則並無不符，原告申請更正編定為特定農業區甲種建築用地，顯屬於法無據。原告援引68年10月4日修正之編定作業須知等規定，主張被告否准更正編定，違反行政程序法第6條平等原則、第9條有利不利一律注意原則，並有裁量怠惰之違法云云，顯屬無視編定作業須知前揭明文規定，僅能認屬其主觀法律上之見解，難認可採。

3.原告於本院審理中固另質疑系爭土地於使用編定結果公告時是否符合編定作業須知第9點第2款說明3.之程序規定，惟此與原告是否有依編定作業須知第9點第2款規定請求被告應作成將系爭土地更正編定為甲種建築用地之主觀請求權間，顯屬二事。又況，被告嗣於本院審理中，業已提出系爭土地之使用編定清冊（本院卷第209頁），並經本院於言詞辯論程序當庭提示原告確認無訛（參本院卷第217至218頁筆錄），尚無從依其空言主張原編定作業違法，遽為其有利之認定。至原告另聲請調閱被告62年12月24日及65年5月17日實施建築管理當時編定時，被告及其他主管行政機關有關系爭土地

內部審查簽核決策過程資料，及調閱國家發展委員會檔案管理局有關系爭土地60至62年間空照圖，以釐清被告內部審查簽核決策過程資料及系爭土地當時現況云云，核均與本案之待證事實無涉，無從影響本院前開認定，故無調查之必要，併此敘明。

六、綜上所述，原告主張各節均非可採，被告以113年1月31日原處分駁回原告之申請，核無不合，訴願決定遞予維持，亦屬有據。原告徒憑前詞，請求本院判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造之其餘攻擊防禦及陳述，經本院詳加審究，或與本件之爭執無涉，或對本件判決之結果不生影響，爰不逐一論述，附此指明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　17　　日

審判長法　官　陳心弘

法　官　畢乃俊

法　官　鄭凱文

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情	所需要件

形	
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其代表人、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、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、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者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、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.上訴人為公法人、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(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　17　　日

書記官　高郁婷