臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@108年2月14日辯

原　　告　陳香瑾
原　　告　吳銘真
共　　同
訴訟代理人　楊錫楨　律師
複代理人　　呂家瑤　律師
被　　告　彰化縣政府
代　表　人　王惠美
訴訟代理人　柯銘池

上列當事人間土地變更編定事件，原告不服內政部中華民國107年11月29日台內訴字第1070074263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、被告機關代表人於起訴時為魏明谷，訴訟繫屬中變更為王惠美，業據其具狀承受訴訟（本院卷第139頁至第140頁），核無不合，依法應予准許，合先敘明。

二、爭訟概要：緣原告陳香瑾於民國（下同）107年3月20日向被告申請其所有坐落於彰化縣○○鎮○○段○○○○○○號土地（下稱系爭土地），由特定農業區「農牧用地」變更編定為同區「甲種建築用地」，嗣後將系爭土地出售予原告吳銘真，並於107年5月17日完成所有權移轉登記。被告因原告之申請書件缺農業主管機關同意農業用地變更使用文件，而以107

年8月29日府地用字第1070301470號函通知原告陳香瑾補正，原告陳香瑾逾期未補正，被告乃依非都市土地使用管制規則（下稱管制規則）第30條之1第1項、第4項規定，於107年9月11日以府地用字第1070094096號函（下稱原處分）退回原告陳香瑾變更編定申請案。嗣原告陳香瑾及原告吳銘真不服，分別以原處分相對人及利害關係人提起訴願，經內政部於107年11月29日以台內訴字第1070074263號訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

主張要旨：原處分違法，訴願決定予以維持亦有違誤：

系爭土地之所有權人即原告陳香瑾，於107年3月20日管制規則修正生效前，向被告申請將系爭土地，由特定農業區農牧用地辦理變更編定為同區甲種建築用地，因系爭土地屬於管制規則第35條第1項所規定之毗鄰甲種建築用地，為道路、水溝所包圍，且其面積未超過0.12公頃之零星、狹小土地，依第28條第2項第1款規定，免附興辦事業計畫核准文件、土地使用計畫配置圖及位置圖外，本件因與興辦事業計畫申請案不同，就本次修正生效前之法令規定而言，並無零星土地申請變更編定為甲種建築用地前，必須先取得農業用地變更使用同意文件之規定，即無須檢附農業用地變更使用同意文件。況依農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點第14點規定：「符合下列情形之一者，由目的事業主管機關逕依相關作業規定徵詢直轄市或縣（市）農業主管機關審核同意，免再依本要點審查規定辦理：……　符合非都市土地使用管制規則規定，為自然地形或合法建築用地包圍、夾雜之零星農業用地變更。」系爭土地既為屬於非都市使用管制規則第35條第1項所

規定之毗鄰甲種建築用地，為道路、水溝所包圍，且其面積未超過0.12公頃之零星、狹小土地，可逕依相關作業規定徵詢直轄市或縣（市）農業主管機關審核同意，本無須再取得農業用地變更使用同意文件。管制規則第30條之5第2項中所稱之準用應指法律效果之準用。然原告陳香瑾於提出申請後，經被告以107年6月29日函文向內政部詢問法律意見後，卻根據內政部函文意旨，於107年8月29日發函要求原告陳香瑾應限期補正107年3月20日前農業用地變更使用同意文件，此乃被告受理本件申請案所要求之條件，係增加法規所無之限制，是原處分係屬違法，應可認定。

又申請人如於管制規則107年3月21日修正生效前已提出申請案，除係申請變更編定為農牧、林業、生態保護或國土保安用地外，亦適用管制規則修正生效前之規定辦理，即非屬興辦事業計畫之零星狹小土地辦理變更編定為甲種建築用地時，因舊法規並無相關之要求，故毋需取得農業用地變更使用同意文件即可辦理變更編定。原告陳香瑾之申請案，既係於現行管制規則000年0月00日生效前提出，自應適用修正前管制規則規定，而非現行管制規則規定。然訴願決定理由卻認為被告地政處徵詢農業處，而由農業處於107年6月22日同意，其同意時間非於107年3月21日修正生效前，故本件不適用修正前管制規則規定，而應適用現行管制規則及變更編定執行要點，及依現行管制規則本件位於優良農地之第一級環境敏感地區，應不得辦理變更編定等語，應有適用法規錯誤之處。又原告於107年3月20日提出申請，被告何時徵詢、農業機關機關何時回覆，均非原告所能控制，訴願委員會卻以此非可歸責於原告之因素

做為駁回訴願之理由，顯然曲解管制規則第30條之5之文義，並違反信賴保護原則及法律不溯及既往。

聲明：

訴願決定及原處分均撤銷。

被告對於原告陳香瑾107年3月20日申請彰化縣○○鎮○○段○○○○○○號土地變更編定為甲種建築用地，應作成准許之行政處分。

訴訟費用由被告負擔。

四、被告答辯及聲明：

答辯要旨：被告依「管制規則」以及內政部函釋相關規定所為之原處分，於法並無不合：

原告所提之變更編定申請案，雖然屬於免檢附興辦事業計畫核准文件之變更編定案件，惟就其所附之環境敏感地區查詢表，系爭土地位屬第1級環境敏感地區（即優良農地），依管制規則第30條之1第1項及第4項規定，本不得辦理變更編定，然依「管制規則」第30條之5第1項與第2項規定，於107年3月21日管制規則修正前，已依法提出申請，並取得農業用地變更使用同意文件，經農業主管機關確認維持同意之意見，得適用修正生效前之規定。原告雖然於107年3月20日「管制規則」修正生效前，向被告提出系爭土地變更編定申請案（由特定農業區農牧用地變更編定為同區甲種建築用地），惟申請書件尚缺農業用地變更使用同意文件，被告爰依據「管制規則」第30條之5第1項及第2項規定，於107年8月29日通知原告補正，而原告逾期未補正，被告遂以處分退回申請案件。

系爭土地毗鄰甲種建築用地且為交通、水利用地所包圍，符合「管制規則」第35條第1項第2款得變更編定為甲種建

築用地之規定，惟因涉及「管制規則」修正生效前、後法規適用疑義，經被告於107年6月29日以府地用字第1070217332號函請示內政部（地政司），經內政部（地政司）107年8月27日內授中辦地字第1070440494號函說明四略復以：「旨揭土地倘屬優良農地，申請人應於107年3月20日（含）前，依法提出申請並已取得農業用地變更使用同意文件，且經農業主管機關確認維持原審查同意之意見，始得適用管制規則修正前之規定。」因系爭土地位屬優良農地，而原告107年3月20日所提之變更編定申請書件，並無農業用地變更使用同意文件，故被告遂以107年8月29日府地用字第1070301470號函通知原告辦理補正，被告完全依法令規定以及內政部函釋內容，方始作成107年9月11日原處分，並無原告所謂違誤之事。

聲明：駁回原告之訴。

五、爭點：系爭土地於107年3月20日申請變更編定為甲種建築用地是否有管制規則第30條之5之適用，並依第30條之5第2項準用107年3月21日修正生效前之規定？被告原處分是否適法？

六、本院的判斷：

前提事實：原告陳香瑾於107年3月20日向被告申請系爭土地，由特定農業區「農牧用地」變更編定為同區「甲種建築用地」（甲證7），嗣後將系爭土地出售予原告吳銘真，並於107年5月17日完成所有權移轉登記（甲證1）。因本案涉及「管制規則」修正生效前、後法規適用疑義，被告於107年6月29日以府地用字第1070217332號函（甲證4）請示內政部，經內政部於107年8月27日以內授中辦地字第1070440494號函復略以：「旨揭土地倘屬優良農地，申請人應於107年3月

20日（含）前，依法提出申請並已取得農業用地變更使用同意文件，且經農業主管機關確認維持原審查同意之意見，始得適用管制規則修正前之規定。」（乙證2）。因系爭土地位屬優良農地（乙證1），而原告107年3月20日所提之變更編定申請書件，並無農業用地變更使用同意文件，故被告遂於107年8月29日以府地用字第1070301470號函（甲證5）通知原告陳香瑾補正，原告陳香瑾逾期未補正，被告乃依管制規則第30條之1第1項、第4項規定，於107年9月11日以原處分（甲證2）退回原告陳香瑾變更編定申請案。嗣原告陳香瑾及原告吳銘真不服，分別以原處分相對人及利害關係人提起訴願（甲證6），經內政部於107年11月29日以台內訴字第1070074263號訴願決定（甲證3）駁回，遂提起本件行政訴訟。以上事實有各項資料可查（甲證1至7；乙證1至2，本件判決相關證據之編號詳附表）。

本件適用現行管制規則第30條之5規定：

> 按107年3月19日增訂管制規則第30條之5第1項規定，有擬具興辦事業計畫位於優良農地者，於管制規則107年3月21日修正生效前，已依法提出申請，並取得農業用地變更使用同意文件，經目的事業主管機關徵詢農業主管機關確認維持同意之意見，得適用修正生效前之規定。同條第2項規定，如屬同規則第28條第2項規定免檢附興辦事業計畫核准文件之變更編定案件者，除申請變更編定為農牧、林業、生態保護或國土保安用地外，可準用前項規定辦理。查上開規定係考量管制規則於本次修正生效前，優良農地係屬第2級環境敏感地區，申請人如於修正前已依規定提出申請，並已取得農業主管機關同意文件，基於信賴保護原則，應保障其得續按舊法規辦理之權益，爰訂定過渡條

款。同時為求謹慎，該等優良農地變更使用，仍需經農業主管機關再次確認維持原審查同意之意見，方得適用修正前有關優良農地屬第2級環境敏感地區之規定。

經查，本件原告於107年3月20日提本件申請案，係在管制規則第30條之5增訂之後、000年0月00日生效前，惟管制規則第30條之5規定，係就是否適用舊法規辦理申請案件之保障措施，本件自有適用，核先敘明。

本件原告申請案未檢附農業主管機關出具之「農業用地變更使用同意文件」，不符合現行管制規則第30條之5第1項之要件，故不適用管制規則修正生效前之規定（即不適用舊法規），而應適用現行管制規則及非都市土地變更編定執行要點之規定，本件屬於位於優良農地之第1級環境敏感地區（乙證1），應不得辦理變更編定，是被告以107年9月11日原處分退回原告申請案，否准原告陳香瑾之申請，並無違誤：

應適用法令：現行管制規則第28條第2項第1款、第30條之1第1項第4款、第30條之5第1項、第35條第1項第2款。

按上述現行管制規則第30條之5第2項規定，免檢附興辦事業計畫核准文件之變更編定案件，如非申請變更編定為農牧、林業、生態保護或國土保安用地，即可準用第1項規定，如符合下列3要件：「－於本規則107年3月21日修正生效前，已依法提出申請、—並取得農業用地變更使用同意文件、．經目的事業主管機關徵詢農業主管機關確認維持同意之意見」，即得適用管制規則「修正生效前之規定」，否則需適用修正生效後之規定。而所謂免檢附興辦事業計畫核准文件之變更編定案件，係指依現行管制規則第35條第1項第2款規定，毗鄰甲種、丙種建築用地或已作國民住宅、勞工住宅、政府專案計畫興建住宅特定目的事業

用地之零星或狹小土地，合於道路、水溝所包圍或為道路、水溝及各種建築用地、建築使用之特定目的事業用地所包圍，且其面積未超過0.12公頃而申請按其毗鄰土地申請變更編定為甲種、丙種建築用地之案件，依第28條第2項第1款規定，免檢附第28條第1項第2款、第4款規定之興辦事業計畫核准文件及土地使用計畫配置圖及位置圖。

經查，本件原告陳香瑾於107年3月20日向被告申請系爭土地由特定農業區「農牧用地」變編定為同區「甲種建築用地」（甲證7），而經被告審查系爭土地符合於管制規則第35條第1項第2款「道路、水溝所包圍或為道路、水溝及各種建築用地、建築使用之特定目的事業用地所包圍，且其面積未超過0.12公頃。」之情形，按同規則第28條第2項規定，屬於「免檢附興辦事業計畫核准文件之變更編定案件」。依上述3要件，原告應「同時」檢附農業主管機關出具之「農業用地變更使用同意文件」予以申請，然並未檢附，經被告於107年8月29日以府地用字第1070301470號函（甲證5）請原告陳香瑾補正，然其逾期未補正，為原告所不爭執，故原告申請案不符合管制規則第30條之5規定，不適用修正前管制規則規定，足堪認定。

雖被告於原告陳香瑾107年3月20日申請後，於107年5月11日至系爭土地會勘，被告地政處於107年5月30日會同被告農業處徵詢審核同意。經被告農業處以107年6月22日簽復被告地政處：「……本案符合『農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點』第14點……免再依本要點規定審查。本處意見詳如非都市土地變更編定審查表，本案如經貴處同意辦理用地變更，惠請貴處通知申請人至本處繳交農地變更審查規費……未依規定繳交農業用地回饋金者

，農業機關同意農業用地變更案之同意，失其效力……。」（乙證3），被告地政處會同徵詢被告農業處同意，惟其取得同意時間為「107年6月22日」，非於「107年3月21日修正生效前」，不符合上述管制規則第30條之5規定之要件，原告主張其已於107年3月20日申請，而農業機關之函復時間，非原告所能控制，不應歸責原告云云，顯屬對本條管制規則規定之誤解，其主張核無足採。

既然原告申請案不適用修正前管制規則，則應適用現行管制規則第30條之1第4項準用第1項、非都市土地變更編定執行要點第3點附錄1之2等規定予以審查：

－按現行管制規則第30條之1第4項準用第1項第4款規定，優良農地除「供農業生產及其必要之產銷設施使用，經農業主管機關認定符合農業發展所需，且不影響農業生產環境及農地需求總量」外，應不得變更。

—經查，本件系爭土地係屬「優良農地」，為「第1級環境敏感地區」，有環境敏感地區查詢表影本可稽（乙證1），依上述現行管制規則第30條之1第4項準用第1項第4款規定，原則上應不得變更編定，除非系爭土地係「供農業生產及其必要之產銷設施使用，經農業主管機關認定符合農業發展所需，且不影響農業生產環境及農地需求總量」之情形，始得變更編定。而本件系爭土地係申請變更為「甲種建築用地」，並不符合該要件，不得依該規定辦理非都市土地之變更編定。

綜上所述，系爭土地屬於位於優良農地之第1級環境敏感地區（乙證1），應不得辦理變更編定，是被告以107年9月11日原處分退回原告申請案，否准原告陳香瑾之申請，並無違誤。

ŋ本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併予敘明。

七、結論：原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷並請求被告對於原告陳香瑾107年3月20日申請彰化縣○○鎮○○段○○○○○○號土地變更編定為甲種建築用地，應作成准許之行政處分，為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　3　　月　　7　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　林　秋　華

法　官　劉　錫　賢

法　官　莊　金　昌

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
（一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴	1.上訴人或其法定代理人具備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。

訟代理人	2.稅務行政事件，上訴人或其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　　108　　年　　3　　月　　13　　日

書記官　李　孟　純

附錄本判決引用的相關條文：

【非都市土地使用管制規則（即簡稱「管制規則」）】

第28條

（第1項）申請使用地變更編定，應檢附下列文件，向土地所在

地直轄市或縣（市）政府申請核准，並依規定繳納規費：
一、非都市土地變更編定申請書如附表四。
二、興辦事業計畫核准文件。
三、申請變更編定同意書。
四、土地使用計畫配置圖及位置圖。
五、其他有關文件。
（第2項）下列申請案件免附前項第2款及第4款規定文件：
一、符合第35條、第35條之1第1項第1款、第2款、第4款或第5款規定之零星或狹小土地。
二、依第40條規定已檢附需地機關核發之拆除通知書。
三、鄉村區土地變更編定為乙種建築用地。
四、變更編定為農牧、林業、國土保安或生態保護用地。
（第3項）申請案件符合第35條之1第1項第3款者，免附第1項第2款規定文件。
現行第30條之1第1項、第4項（107年3月19日修正）
（第1項）依前條規定擬具之興辦事業計畫不得位於區域計畫規定之第1級環境敏感地區。但有下列情形之一者，不在此限：
一、屬內政部會商中央目的事業主管機關認定由政府興辦之公共設施或公用事業，且經各項第1級環境敏感地區之中央法令規定之目的事業主管機關同意興辦。
二、為整體規劃需要，不可避免夾雜之零星土地符合第30條之2規定者，得納入範圍，並應維持原地形地貌不得開發使用。
三、依各項第1級環境敏感地區之中央目的事業主管法令明定得許可或同意開發。
四、屬優良農地，供農業生產及其必要之產銷設施使用，經農業主管機關認定符合農業發展所需，且不影響農業生產環境及農地需求總量。

五、位於水庫集水區（供家用或供公共給水）非屬與水資源保育直接相關之環境敏感地區範圍，且該水庫集水區經水庫管理機關（構）擬訂水庫集水區保育實施計畫，開發行為不影響該保育實施計畫之執行。

（第4項）依第28條第2項或第3項規定免檢附興辦事業計畫核准文件之變更編定案件，除申請變更編定為農牧、林業、生態保護或國土保安用地外，準用第1項規定辦理。

修正前第30條之1（103年12月31日修正）

（第1項）依前條規定擬具之興辦事業計畫不得位於區域計畫規定之第1級環境敏感地區。但有下列情形之一者，不在此限：

一、屬內政部會商中央目的事業主管機關認定由政府興辦之公共設施或公用事業，且經各項第1級環境敏感地區之中央法令規定之目的事業主管機關同意興辦。

二、為整體規劃需要，不可避免夾雜之零星土地符合第30條之2規定者，得納入範圍，並應維持原地形地貌不得開發使用。

三、依各項第一級環境敏感地區之中央目的事業主管法令明定得許可或同意開發。

（第2項）依第28條第2項或第3項規定免檢附興辦事業計畫核准文件之變更編定案件，除申請變更編定為農牧、林業、國土保安或生態保護用地外，準用前項規定辦理。

第30條之5（107年3月19日增訂）

（第1項）依第30條規定擬具之興辦事業計畫位於優良農地者，於本規則中華民國107年3月21日修正生效前，已依法提出申請，並取得農業用地變更使用同意文件，經目的事業主管機關徵詢農業主管機關確認維持同意之意見，得適用修正生效前之規定。

（第2項）依第28條第2項或第3項規定免檢附興辦事業計畫核准文件之變更編定案件，除申請變更編定為農牧、林業、生態保護

或國土保安用地外，準用前項規定辦理。
第35條第1項
毗鄰甲種、丙種建築用地或已作國民住宅、勞工住宅、政府專案計畫興建住宅特定目的事業用地之零星或狹小土地，合於下列各款規定之一者，得按其毗鄰土地申請變更編定為甲種、丙種建築用地：
一、為各種建築用地、建築使用之特定目的事業用地或都市計畫住宅區、商業區、工業區所包圍，且其面積未超過0.12公頃。
二、道路、水溝所包圍或為道路、水溝及各種建築用地、建築使用之特定目的事業用地所包圍，且其面積未超過0.12公頃。
三、凹入各種建築用地或建築使用之特定目的事業用地，其面積未超過0.12公頃，且缺口寬度未超過20公尺。
四、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○○○區○○○區○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。
【農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點】
第14點
符合下列情形之一者，由目的事業主管機關逕依相關作業規定徵詢直轄市或縣（市）農業主管機關審核同意，免再依本要點審查規定辦理：
申請非都市土地國家公園區、鄉村區、工業區、風景區或河川區範圍內之農業用地變更。
符合非都市土地使用管制規則規定，為自然地形或合法建築用地包圍、夾雜之零星農業用地變更。

供公眾通行且具有公用地役關係之既成道路，申請變更編定為交通用地。

ŋ公立公墓更新計畫申請變更為墳墓用地。

【非都市土地變更編定執行要點】

第3點

（第1項）本規則第30條第4項所定變更前直轄市或縣（市）目的事業主管機關如附錄1之1；所定有關機關如附錄1之2；所定變更後目的事業主管機關（以下簡稱目的事業主管機關）如附錄2。

（第2項）目的事業主管機關核准申請人所擬具之興辦事業計畫，應依本規則第30條第4項規定徵得變更前目的事業主管機關及有關機關同意，並就事業計畫之可行性、必要性（或總量管制）、土地區位或面積規模等予以審查。

（第3項）依前項目的事業主管機關徵得有關機關同意之程序，申請人應於提送興辦事業計畫前，就附錄1之2所列查詢項目逐一向各該主管機關（單位）查詢，並將查詢結果附於興辦事業計畫書內，向目的事業主管機關申請辦理，作為准駁興辦事業計畫之參據。目的事業主管機關核准興辦事業計畫時，並應於核准文件內敘明已完成附錄1之2所列查詢項目之查核，尚無各該項目法令規定之禁、限建及不得設置或興辦情事。

附表、證據編號對照表

證據編號	證據名稱	證據內容	所附卷宗	頁碼
甲證1	系爭土地第一類土地登記謄本影本		本院卷	25-27

（續上頁）

甲證2	被告107年9月11日府地用字第1070094096號函影本(即原處分)	同被告證物1	本院卷	29、77
甲證3	內政部107年11月29日台內訴字第0000000000號訴願決定書影本	同被告證物2	本院卷	31-37、81-87
甲證4	被告107年6月29日府地用字第1070217332號函影本	同被告證物5	本院卷	39-40、97-99
甲證5	被告107年8月29日府地用字第1070301470號函影本	同被告證物3	本院卷	41-42、89-91
甲證6	原告訴願書		本院卷	115-118

（續上頁）

甲證7	原告107年3月20日申請書影本		本院卷	105
乙證1	系爭土地環境敏感地區查詢表影本		本院卷	93-95、153-154
乙證2	內政部107年8月27日內授中辦地字第1070440494號函影本	被告證物6	本院卷	101-103
乙證3	被告農業處審查意見及附件		本院卷	155-158