

高雄高等行政法院判決

109年度訴字第27號

民國110年4月6日辯論終結

原告 昱定股份有限公司

代表人 郭進展

訴訟代理人 包喬凡 律師

被告 高雄市政府地政局

代表人 陳冠福

訴訟代理人 王桂春

賴益祥

上列當事人間土地使用編定事件，原告不服高雄市政府中華民國108年11月15日高市府法訴字第10830950100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

壹、程序方面

被告代表人原為黃進雄，嗣於訴訟審理中變更為陳冠福，並經被告新任代表人具狀聲明承受訴訟（見本院卷1第169頁），核無不合，應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

（一）重測前高雄縣○○鄉○○段○○○○○段0000000號土地（地目「林」），經改制前高雄縣政府（下稱高雄縣政府）於民國65年5月31日公告納入非都市土地使用分區圖及使用編定圖暨編定清冊，其使用分區為「一般農業區」

，使用地類別為「農牧用地」。該筆考潭段101-7地號土地於66年8月8日分割出考潭段101-46、101-47、101-48地號土地（重測後地號分別為高雄市○○區○○段○○○○○○段0000000000000000號土地，以下合稱系爭土地）。系爭土地於67年12月20日及同年月21日更正使用分區為「山坡地保育區」，使用地類別「空白」。改制前高雄縣仁武地政事務所（下稱仁武地政）於68年3月13日將系爭土地之地目由「林」變更為「建」。原告則於93年3月15日以「買賣」為原因取得系爭土地所有權。高雄市政府於100年4月27日核定將系爭土地補註其使用地類別為「林業用地」並經仁武地政於100年4月29日辦理登記完竣。

（二）系爭土地上之考潭段697、698、699建號（重測後為綠園段622、623、624建號，即：門牌號碼為高雄市○○區○○○○村00000000號建物，以下合稱系爭建物）於80年7月13日辦竣建物第一次登記，後於93年4月9日辦理滅失登記。

（三）原告於107年2月22日以系爭土地於公告編定前已作建築使用或已為「建」地目為由，向仁武地政申請將系爭土地更正編定為同區「丙種建築用地」。經仁武地政派員於107年7月24日實地會勘，認定系爭土地現況已無建物存在而函報被告審查。被告乃囑請仁武地政再查明該建物有無遭受天然災害毀損或實施建築管制前即屬地目「建」之土地等情形。經仁武地政分別以108年5月7日高市地仁用字第10870352500號函（下稱仁武地政108年5月7日函）、同年月8日高市地仁用字第10870355400號函、第00000000000號函（下稱仁武地政108年5月8日函）請原告於108年5月22日補正相關災損證明文件。原告屆期未補正，仁武地政

01 遂以108年6月10日高市地仁用字第10870452400號、第000
02 000000000號及第000000000000號函（下稱仁武地政108年6
03 月10日函）報被告系爭土地公告編定前非「建」地目之土
04 地，且原告未依限補正相關災損證明文件。被告認系爭土
05 地經實地勘查現況已無合法建物存在，且原告未依限檢具
06 天然災損證明，系爭土地亦非公告編定前已為「建」地目
07 土地，與107年1月23日內授中辦地字第1071300969號函釋
08 （下稱內政部107年1月23日函釋）不符，乃以108年6月17
09 日高市地政用字第10831562700號、第000000000000號及10
10 8年6月18日高市地政用字第10831562600號函（以下合稱
11 原處分）否准所請。原告不服，合併提起訴願，遭決定駁
12 回，遂提起本件行政訴訟。

13 二、原告起訴主張及聲明：

14 （一）主張要旨：

15 1、依區域計畫法第4條第1項、第15條第1項、製定非都市土
16 地使用分區圖及編定各種使用地作業須知（下稱編定作業
17 須知）第1點、第24點規定，非都市土地之更正編定權責
18 機關應為直轄市政府，被告卻逕以原處分否准原告更正編
19 定之申請，其應提出受高雄市政府合法委任而有執行更正
20 編定之事務權限。

21 2、依內政部107年1月23日函釋見解，土地之使用地類別在公
22 告編定前倘有合法建物存在，卻有土地使用類別編定錯誤
23 之情形，則行政機關應查證事實而為認定，不得任意准駁
24 ，否則即違反行政程序法第9條課予行政機關注意義務之
25 違法。申言之，依內政部107年1月23日函釋意旨，若申請
26 人所檢附之證明文件足使行政機關認定有合法建物，且可
27 得認定該合法建物面積時，行政機關即應就該檢附之證明

文件所載內容，核准申請人變更編定之申請，而並非以現場會勘結果逕予認定是否應變更編定。原告於107年2月22日向被告申請更正時，即檢附系爭建物之完工證明書、門牌編定通知書、建築改良物登記簿、台電用電證明及航照圖等，該政府所核發之各項證明文件，均足以證明系爭土地上確實在土地實施管制前，已有合法建物存在。且建物改良登記簿上更已載明各建物之面積，依各該文件均足已認定該合法建物存在及其建物面積，被告依內政部107年1月23日函釋意旨，應為准許更正使用地類別編定，原處分及訴願決定曲解該函釋意旨，遽予駁回，自非適法。

3、依編定作業須知第9點第2款第2目、第23點規定可知，倘使用編定結果公告前系爭土地已符合上開規範之要件者，則行政機關自應辦理更正編定。本件原告檢附台電用電證明、建築物完工證明書、門牌編定通知書、建築改良物登記簿及航照圖等，證實於土地編定為林業用地前，該批土地上已有合法建物存在，被告即應准許原告之請求。編定作業須知僅以「編定結果公告前實際已作建築使用」作為申請更正編定之要件，詎被告以除應檢附相關建物文件外，需實地仍有建物存在，方可辦理更正編定為由，駁回原告之申請，顯然增加依區域計畫法第15條第1項、同法施行細則第14條第1項授權訂定之編定作業須知所無之限制，違反法律保留原則，對於人民之財產權造成嚴重侵害。

4、系爭土地符合編定作業須知第9點第2款第2目之3前段「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」之要件：

（1）系爭土地於67年12月21日劃定為山坡地保育區，惟未編定使用地別，嗣於100年4月27日補註用地別為林業用地

。然於100年4月27日使用地編定前，系爭土地已實際作系爭建物建築使用，門牌號碼為高雄市○○區○○○村00000000號，型式均為加強磚造二層樓房，建造日期及完工日期分別為64年2月1日、80年2月20日，有高雄市仁武區公所102年1月11日高市仁區建字第10230063200號函檢附之系爭建物原始完工證明資料（包含完工證明書、80年4月完工證明申請書、80年3月30日切結書、65年11月3日高雄縣警察局仁武鄉戶政事務所門牌編釘通知書、建築物竣工照片）可證。系爭房屋早於65年5月31日前已完成基礎工程之事實，亦有改制前高雄縣仁武鄉公所66年9月1日核發之證明書可佐（系爭土地係分割自考潭段101-7號土地）；仁武地政於68年3月13日已將系爭3筆土地登記為「建」地目。又行政院農業委員會林務局農林航空測量所（下稱農林所）68年9月2日航照圖，亦足證系爭土地於斯時已有建築物存在。系爭建物於80年7月13日完成建物所有權第1次登記，後系爭土地於90年10月間重測，經仁武地政現場會勘確認系爭土地上建有二層樓房之建築。嗣因系爭建物荒廢無人使用，為免治安疑慮，原告乃於93年3月間自行拆除完畢，並申請註銷系爭建物之建號，此有仁武地政建物測量成果圖、高雄縣土地異動清冊可證。系爭土地確符合編定作業須知第9點第2款第2目之3「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」之建築用地編定原則，原告已檢具相關證明文件，依編定作業須知第23點規定申請系爭土地之使用地類別更正編定，當屬有據。

（2）依內政部107年1月23日函釋意旨，辦理更正編定為一般

01 建築用地案件應具備2要件，即編定前已為合法房屋之
02 證明文件及實地勘查確有合法建築物存在（除天災毀損
03 或「建」地目土地外）。系爭土地具編定前已為合法房
04 屋之證明文件，而建物難免有毀損、坍塌，關鍵應為「
05 是否於實施建管前或編定公告前即有合法建物存在，而
06 有編定錯誤之情形」。系爭土地上現雖無建物存在，然
07 系爭土地前曾登記為「建」地目；又原告除提出合法房
08 屋之證明文件外，亦提出系爭建物之竣工照片、航照圖
09 等實況照片，已足資證明系爭土地確於使用地編定公告
10 前已有合法建築物存在之事實。

11 5、高雄市政府109年11月16日高市府法訴字第10931023600號
12 訴願決定（下稱109年11月16日訴願決定）已明揭「實地
13 勘查確有合法建築物存在」僅屬確認合法建物之使用狀況
14 之例示，非屬不可或缺之必要條件。該訴願決定之標的為
15 綠園段1128地號土地，位在系爭土地旁，亦為原告於64年
16 間同批起造之建物，現該土地上之地上建物亦已滅失，與
17 本案情況近似。依行政自我拘束原則、依法行政原則及平
18 等原則等法理，被告應依所高雄市政府訴願決定所揭示意
19 旨，於詳閱系爭土地上建物之登記文件、建物測量成果圖
20 、仁武地政所複丈成果圖等相關資料後審究、確認系爭土
21 地上之建物於滅失前之使用狀況、確實位置、面積範圍、
22 坐落基地等，作成積極認定處分。原告已提出具體客觀之
23 證據，證明系爭土地於使用編定結果公告前實際已全部（
24 宗）作建築使用或已依法完成基礎工程。又參被告110年1
25 月21日高市地政用字第11030236000號函檢送之○○○區
26 ○○段○○○○○○號（重測前）分割、地目變更、編定使用
27 變更等沿革表」可悉，系爭土地旁之綠園段1117地號土地

（重測前為考潭段101-45地號土地），與系爭土地之土地使用情況完全一致，而該綠園段1117地號土地因符合編定作業須知第9點第2款第2目之3「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」規定，已於89年1月15日經核准補辦編定為丙種建築用地。承此，基於相同事務為相同處理之法理，本件原告訴請被告就系爭土地作成更正編定為丙種建築用地之行政處分，自屬有據。

（二）聲明：

1、訴願決定及原處分均撤銷。

2、被告應依原告於107年2月22日之申請，就其所有如起訴狀附表所示土地上原始建物基地部分作成更正編定為丙種建築用地之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、原告對系爭土地現況已無建物存在並不爭執，然主張依內政部107年1月23日函釋意旨，被告應依其申請時所檢附證明文件所載內容核准本件更正編定之申請，而非以現場會勘結果逕予認定。惟：

（1）依內政部92年9月25日內授中辦地字第0920083974號及107年1月23日函釋意旨，更正編定涉及編定前事實之認定，應具備2項要件，即：檢具編定公告前已為合法房屋之證明文件，如水電證明、稅捐、設籍或房屋謄本、建築執照或建物登記證明、未實施建築管理地區建物完工證明書及其他證明文件經縣（市）政府採認足以明確證明者；經實地勘查確有合法建築物存在，缺一不可。而所謂合法房屋證明文件，係指文件內應載有合法房屋

之位置、面積範圍等之文件。該函釋係內政部基於中央主管機關權責，就非都市土地辦理更正編定為一般建築用地之合法房屋認定證明文件等技術性事項所為之解釋，目的係為判斷該合法建物之使用狀況、位置及面積範圍，與區域計畫法第15條及編定作業須知第23點規定意旨相符，應無增加法律所無之限制，被告於辦理相關案件時予以遵循，亦無違反法律保留原則。又更正編定係屬非都市土地經編定後，發現有編定錯誤之情事；或編定公告前，土地已符合「建」地目；或於編定結果公告前實際已全部作建築使用或已依法完成基礎工程者，於編定公告後提出合法證明文件，申請更正為正確之編定。而更正為一般建築用地，攸關土地所有權人權益甚鉅，基於非都市土地辦理更正編定為一般建築用地，必須符合編定時相關規定，原有合法建物存在，係辦理更正編定之重要依據；如實地無合法建物存在，該合法建物之使用狀況、位置、面積範圍均難以審認，故內政部歷來函釋一再強調除需檢附相關建物文件外，並需實地仍有建物存在，方可加以認定。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，主要係審認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。至實地建物於編定後倘有毀損、坍塌或修（改、新）建等情形，若能提出其他可資證明合法建物於實施非都市土地使用管制前即已存在之事實，自應由原告提出予被告審認。

（2）原告雖檢附台電公司用電證明、建築物完工證明書、門牌編定通知書、建築改良物登記簿及航照圖等，作為編

01 定前已為合法房屋之證明文件。然有關非都市土地辦理
02 更正編定為建築用地，涉關重大權益，依內政部87年5
03 月8日台（87）內地字第8786359號及88年9月17日台（8
04 8）內中地字第8884761號函釋意旨，除檢附使用執照足
05 以認定該地之使用狀況，得免予勘查外，其餘應一律前
06 往實地勘查；實地勘查時，應請建設（工務）單位派員
07 會勘，就編定當時之相關證明文件會同審認核定。原告
08 於107年2月22日檢具申請書，向仁武地政申請更正編定
09 為丙種建築用地，未檢附使用執照，自應前往實地勘查
10 。故原告主張提供證明文件，足以證明過去該土地上有
11 建物存在之事實，毋庸現地勘查建物存在云云，顯屬誤
12 解，自無可採。

13 （3）原告申請系爭土地更正編定案件所提出高雄縣仁武鄉公
14 所核發80年5月1日完工證明等證明文件，完工證明書所
15 示完工日期為「80年2月20日」，參酌最高行政法院109
16 年度判字第388號判決及臺灣省非都市土地使用編定時
17 建築管理實施要點（下稱建築管理實施要點）第5點規
18 定，非都市土地使用編定前已施工完成基礎之建築物施
19 工期限應以非都市土地使用編定公告之日起1年內完成
20 為限，以憑核發完工證明並據以接水接電及更正編定之
21 用，原告所提完工證明與前揭規定不符。

22 （4）本案經仁武地政會同相關機關及原告代理人至實地勘查
23 ，系爭土地上雜草叢生，並無建物存在。又為確認系爭
24 地上建物是否係因天災毀損而毀損，仁武地政限期原告
25 於108年5月22日前補具如係天然災害而毀損之證明文件
26 ，原告逾期未補正。是原告更正編定之申請，因其無法
27 證明系爭土地於編定當時確有合法建物存在之事實，而

01 不符合編定作業須知第9點第2款及第23點規定有關非都
02 市土地辦理更正編定時實地須有合法建物存在之應備要
03 件，被告駁回其更正編定之申請，於法並無不合。

04 2、與系爭土地相鄰之其他土地另案辦理情形：

05 (1) 綠園段1128地號土地更正編定事件，前經高雄市政府1
06 09年11月16日訴願決定「原處分撤銷，由原處分機關於
07 2個月內另為處分」，嗣經被告以109年12月24日高市地
08 政用字第10934374000號函請仁武地政會同主管建築、
09 農業、稅務、戶政及區公所等單位共同會勘，並依申請
10 人提出編定當時已為合法房屋之證明文件及建物登記資
11 料、建物測量成果圖及複丈成果圖等資料判斷是否足以
12 確認本案編定前合法建物面積，及是否具有內政部107
13 年1月23日函釋之更正條件，再據予憑辦。惟依仁武地
14 政110年3月3日高市地仁用字第11070152300號函附110
15 年2月22日會勘紀錄結論所示，該案尚無法依據當事人
16 所附相關證明文件，以認定公告編定當時面積及現況。

17 (2) 綠園段1117地號土地（重測前為考潭段101-45地號）於
18 89年1月15日經核准補辦編定為丙種建築用地，係因該
19 土地之使用地類別欄長期處於空白狀態，應依相關規定
20 補註用地別。與系爭土地於100年4月29日已登記補註使
21 用地類別為林業用地，嗣原告欲依編定作業須知第9點
22 第2款及第23點規定辦理更正編定有別。而系爭土地補
23 註使用地類別為林業用地之土地使用編定行政訴訟事件
24 ，業經本院101年度訴字第8號判決原告之訴駁回在案。

25 (二) 聲明：原告之訴駁回。

26 四、爭點：

27 (一) 被告是否具更正編定非都市土地使用地類別之事務權限？

01 (二) 原告是否仍得就系爭土地申請更正編定為丙種建築用地？

02 五、本院之判斷：

03 (一) 本件爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有高雄
04 縣政府 65 年 5 月 31 日府地用字第 15445 號公告暨高雄縣○○
05 鄉○○段土地使用編定清冊（見本院卷 1 第 133 頁至第 137
06 頁）、67 年 11 月 24 日 67 府地用字第 109221 號函暨高雄縣○○
07 鄉○○段山坡地保育利用範圍土地更正為山坡地保育區
08 土地清冊（見本院卷 1 第 139 頁至第 154 頁）、系爭土地之
09 土地登記簿（見本院卷 1 第 223 頁至第 233 頁）、土地登記
10 謄本（見本院卷 1 第 45 頁、第 47 頁、第 49 頁）、異動索引
11 （見訴願卷第 167 頁至第 168 頁、第 173 頁至第 174 頁、第 17
12 9 頁至第 180 頁）、建築改良物登記簿（見本院卷 1 第 235 頁
13 至第 239 頁）、土地建物異動清冊（見本院卷 1 第 263 頁至
14 第 266 頁）、原告 107 年 2 月 22 日申請書（見本院卷 1 第 123
15 頁至第 127 頁）、仁武地政 107 年 7 月 24 會勘紀錄表及照片
16 （見訴願卷第 103 頁至第 108 頁）、108 年 5 月 7 日函（見訴
17 願卷第 90 頁至第 91 頁）、108 年 5 月 8 日函（見訴願卷第 95
18 頁至第 96 頁、第 100 頁至第 101 頁）、108 年 6 月 10 日函（見
19 訴願卷第 88 頁至第 89 頁、第 93 頁至第 94 頁、第 98 頁至第 99
20 頁）、原處分（見本院卷 1 第 25 頁至第 30 頁）及訴願決定
21 （見本院卷 1 第 31 頁至第 41 頁）等附卷可稽，自堪認定。

22 (二) 應適用之法令：

23 1、區域計畫法第 15 條第 1 項：「區域計畫公告實施後，不屬
24 第 11 條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，
25 按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區
26 圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施
27 管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定

之。」

2、區域計畫法施行細則第14條：「（第1項）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。（第2項）前項使用分區具有下列情形之一者，得委辦直轄市、縣（市）主管機關核定：一、使用分區之更正。二、為加強資源保育辦理使用分區之劃定或檢討變更。三、面積未達一公頃使用分區之劃定。」

3、編定作業須知第8點第3款、第6款：「非都市土地各種使用地及其性質：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：……（三）丙種建築用地：供森林區、山坡地保育區、風景區及山坡地範圍之農業區內建築使用者。……（六）林業用地：供營林及其設施使用者。」

4、編定作業須知第9點第2款第2目、第3目、第8目：「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，依下表及說明規定，按宗分別編定之：……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；在山坡地保育區、森林區、風景區及山坡地範圍之農業區編為丙種建築用地：（1）於使用編定結果公告前屬「建」地目。（2）於使用編定結果公告前已奉准變更為「建」地目。（3）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。……8.山坡地範圍內之土地，依下列順序辦理：（1）已有事業主管機關核定計畫者，依其核定計畫用途編定用地。（2）山坡地經劃定或檢討變更為森林區者，其使用地第一次編定以林業用地為原則，但位屬環境敏感地區，並由目的事業主管機關依法劃設或公告者，得編定為國土保安用地或生態保護用地；並以公有土地優先適用。（3）國有林解除地、原住民保留地及已整理之公私有山坡地，依照其原查定結果分別編定為農牧用地、林業用地或國土保安用地。（4）供農業使用及新登記之土地，在未辦理土地可利用限度查定前暫不編定，俟土地所有權人或土地管理機關申請土地可利用限度查定後，補註使用地類別為農牧用地、林業用地或國土保安用地（5）其他土地依本款所定編定原則表辦理用地編定。」

5、編定作業須知第23點：「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。」

（三）被告具有更正編定非都市土地使用地類別之事務權限：

1、按「地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章並執行之權限。地方自治

團體及其所屬機關之組織，應由地方立法機關依中央主管機關所擬訂之準則制定組織自治條例加以規定，復為地方制度法第28條第3款、第54條及第62條所明定。」司法院釋字第527號解釋闡述甚明。準此，地方自治團體因享有憲法所保障之地方自主組織權，其為法律上具有自我負責處理自己事務之獨立行政主體，自得因地制宜自主規劃採取有效能之組織體，以遂行地方自治團體內部任務之分派及執行。

2、原告固主張：被告不具有更正編定非都市土地使用地類別之事務權限，其無權駁回本件更正編定之申請云云。然依區域計畫法第4條第1項規定，區域計畫之主管機關在直轄市為直轄市政府。而高雄市政府已將區域計畫法所定權限之一部分依委任之方式授權所屬下級機關即被告執行，並將委任事項、法規依據加以公告及刊登政府公報等情，有高雄市政府108年5月16日高市府地人字第10831089200號公告（見本院卷1第469頁至第471頁）暨「中央地政法令有關本府權限部分，劃分予地政局及地政局土地開發處一覽表」及被告108年5月16日高市地政人字第10831297700號函（見本院卷1第473頁至第475頁）在卷可稽。且依高雄市政府地政局組織規程第3條第5款規定，高雄市土地利用調查、非都市土地使用分區之劃定、使用地之編定與變更、使用管制、容許使用管理、督導土地開發處開發業務等事項，為被告所屬地用科所掌理，依前揭說明，被告基於前揭委任公告及內部任務分派具有更正編定非都市土地使用地類別之事務權限無疑。故原告上開主張，容有誤解，並不可採。

（四）原告不得就系爭土地申請更正編定為丙種建築用地：

01 1、按人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回
02 認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序
03 後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特
04 定內容之行政處分之訴訟，行政訴訟法第5條第2項定有明
05 文。次按「行政法院對於人民依第5條規定請求應為行政
06 處分或應為特定內容之行政處分之訴訟，應為下列方式之
07 裁判：……二、原告之訴無理由者，應以判決駁回之。…
08 …」此觀行政訴訟法第200條第2款規定甚明。準此，提起
09 課予義務訴訟之要件，須以有「依法申請之案件」存在為
10 前提，而所謂「依法申請」，係指人民依據個別法令之規
11 定，有向該管行政機關請求就某一特定具體之事件，作成
12 行政處分或應為特定內容行政處分之權利者而言。如人民
13 根本無公法上請求權，或其不符合該公法上請求權之法定
14 要件，其雖循序提起課予義務訴訟，仍為無理由，而應予
15 判決駁回。

16 2、區域計畫法第1條規定：「為促進土地及天然資源之保育
17 利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發
18 展，改善生活環境，增進公共福利，特制定本法。」對照
19 前揭同法第15條第1項規定，可知土地為人民生活所不可
20 或缺，國家基於地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴
21 及共同利益關係，並配合國家經濟發展及環境保護之政策
22 應訂定符合社會需要之土地使用保育計畫，區域計畫法
23 即係為合理調整土地上各種不同的使用需求與人民整體利
24 益之均衡考量所制定之法律。而區域計畫就區域建設作全
25 盤性之設計規劃，使社會與經濟發展相互配合，探求區域
26 間之均衡發展，在土地利用上則有合理分配土地使用，使
27 農業、工業各得所需土地，增加生產；防止或減少公害之

發生，確保民眾生活暨工作及休憩之空間；促使都市與鄉村均衡發展及幫助自然資源之開發與保育之效果。而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，關於非都市土地，須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，實施管制，內政部即依該法授權訂定管制規則，將非都市土地劃分為各種使用區域，在各使用區域內編成各種用地，依照土地使用種類與使用性質進行管制，以實現首揭區域計畫法之立法目的。而內政部為此進一步本於其職權訂定編定作業須知，其性質上係對所屬下級機關所發布，就非都市土地使用分區圖及各種使用地之編定作業，統一作業處理方式及裁量基準之行政規則。基於平等原則及禁止恣意原則，各級區域計畫法機關辦理土地使用分區之編定業務，原則上其組織與程序即應依該編定作業須知之規定。

- 3、土地使用編定之更正係指土地經前揭使用編定公告後，發覺原土地使用編定有錯誤或遺漏等情事而辦理更正編定而言。依前揭編定作業須知第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，足認原編定之使用分區及使用地類別與編定作業須知第9點第2款編定原則不符，始得據以申請更正。對照前揭編定作業須知第8點第3款、第6款、第9點第2款第2目及第3目之規定，其中第9點第2款第2目規定必須山坡地保育區範圍之土地於使用編定結果公告前屬「建」地目，或於使用編定結果公告前已奉准變更為「建」地目，或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，始編定為丙種建築用地。而依第9點第2款第2目之3但書規定，「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。」編定作業須知第9點第2款第3目則係規定一宗土地倘有「部分」土地合於使用編定結果公告前已作建築使用之要件，雖於使用編定公告時，就該部分土地未能依使用現況編定為建築用地，基於公平性考量，乃賦與土地所有權人嗣後得檢具足資證明符合上開規定要件之證明文件，將該部分土地分割後再予更正編定為建築用地之申請權。

4、原告雖主張：其於107年2月22日向被告申請更正時，所檢附系爭建物之完工證明書、門牌編定通知書、建築改良物登記簿、台電用電證明及航照圖等政府所核發之各項證明文件，足以證明系爭土地上確實在土地實施管制前已有合法建物存在，且建物改良登記簿上已載明各建物之面積，足以認定該合法建物存在及其建物面積，系爭土地符合編定作業須知第9點第2款第2目之3前段「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」之要件，依內政部107年1月23日函釋意旨，被告應為准許更正使用地類別編定為丙種建築用地，原處分及訴願決定曲解該函釋意旨，予以駁回，自非適法云云。然：

（1）按編定作業須知第9點第2款第2目之3所規定「已依法完成基礎工程者」得編定為甲種或丙種建築用地，其規定之目的無非在保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使用者，不受嗣後編定結果公告之拘束，得延續其編定前原已進行中之建築使用狀態，以維護其信賴利益；而其事後得依編定作業須知第23點申請更正編定為建築用地，亦係預期土地所有權人於一定時間內將建物完工而作建築使用，得藉由更正編定以令

其使用分區編定與使用現況相符；惟倘其基礎工程完成後實際上並未繼續為建築使用而任其荒廢，甚至自行拆除建物，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；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編定，當非設置更正編定制度之本旨。內政部107年1月23日函釋係「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」，其內容略以：「……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【如水電證明、稅捐、設籍或房屋謄本、建築執照或建物登記證明、未實施建築管理地區建物完工證明書及其他證明文件經縣（市）政府採認足以明確證明者】；（二）實地勘查確有合法建築物存在（除天災毀損或「建」地目土地外）。」（見本院卷1第43頁、第44頁）該函釋係內政部基於中央主管機關權責，就非都市土地辦理更正編定為一般建築用地之合法房屋認定證明文件、認定編定前合法建物面積之方式等細節性、技術性事項所為之解釋，目的即係為統一機關判斷建物當時使用狀況、位置及面積範圍之解釋認定基準，以落實前述更正編定制度之本旨，核與前述區域計畫法第15條及編定作業須知第23點規定意旨相符，被告於審查此類更正編定事件自應加以援用。再對照過去臺灣省政府為便利各縣市政府執行非都市土地使用編定時之建築管理業務，於70年2月12日以府建四字第103590號函訂定建築管

理實施要點（見本院卷2第73頁至第75頁），俾使各縣市政府執行非都市土地使用編定時之建築管理為一致之作業，其中第4點規定：「位於未實施建築管理地區，在非都市土地使用編定前已施工完成基礎之建築物，經調查拍照做成紀錄有案者，准予比照內政部63年7月10日台內營字第593737號函示得繼續施工完成2層，並不得超過7公尺，如施工已超過2層者，已完成當層為止。」第5點規定：「前述第4點施工期限應以非都市使用編定公告之日起1年內完成為限，以憑核發完工證明並據以接水接電及更正編定之用，其基礎認定標準如左：（一）磚構造者應完成牆建築及栓基礎。（二）鋼筋混凝土構造者，應完成地樑及栓基礎或完成地下室基礎工程。前項僅放樣挖土豎立鋼筋者，不得視為完成基礎工程。」亦係就非都市土地使用編定前已施工完成基礎之建築物認定標準、後續施工限制範圍以及應於編定公告之日起一定期限內完成施工等節加以規範，同係為落實土地使用分區管制及前述更正編定制度之本旨。

（2）查系爭土地均係於66年8月8日分割自重測前考潭段101-7地號土地（系爭土地重測前地號分別為考潭段101-46、101-47及101-48地號）；而該母地號考潭段101-7地號土地（地目「林」），前於65年5月31日即由高雄縣政府公告納入非都市土地使用分區圖及使用編定圖暨編定清冊，其編定之使用分區及使用地類別為一般農業區之農牧用地；嗣於67年12月20日及同年月21日更正其使用分區為山坡地保育區，用地類別為空白；原告於93年3月15日因買賣取得系爭土地所有權；嗣高雄市政府於100年4月27日核定將系爭土地補註其使用地類別為「林

業用地」，並經仁武地政於100年4月29日辦理登記完竣等情，業如前述，足見系爭土地之母地號土地早於65年5月31日即由高雄縣政府公告為非都市土地並編定使用分區及使用地類別，納入土地使用分區管制，從而，分割出之系爭土地均同受該使用分區管制。而原告因不服高雄市政府前揭於100年間將系爭土地補註使用地類別為「林業用地」之行政處分曾提起行政訴訟，惟經本院101年度訴字第8號判決原告之訴駁回確定在案，有該案判決書（見本院卷2第77頁至第93頁）在卷可稽，堪認系爭土地目前經編定之使用分區及使用地類別為山坡地保育區之林業用地。

（3）系爭土地於65年5月31日經高雄縣政府公告編定為一般農業區之農牧用地當時，其上建物並未完工；系爭建物之完工日期為80年2月20日，而於80年7月13日始辦竣建物所有權第1次登記等情，有高雄縣仁武鄉公所80年5月1日仁鄉建字第16919號建築物完工證明書、完工證明申請書、切結書、高雄縣警察局仁武鄉戶政事務所門牌編定通知書、建物竣工照片（見本院卷1第177頁至第215頁）及系爭建物之建築物改良登記簿（見本院卷1第235頁至第239頁）在卷可稽。系爭土地上之系爭建物於使用編定結果公告前既尚未完工，自未符合編定作業須知第9點第2款第2目之3所稱使用編定結果公告前實際已全部作建築使用之情形；再由原告所提出之前揭建築物完工證明書（見本院卷1第177頁、第191頁、第205頁）及土地建物異動清冊（見本院卷1第263頁）所載之建築完成日期以觀，堪認系爭建物實際上係於編定公告納入土地使用分區管制之後將近15年以後於「80年2月20日」

才完工，高雄縣仁武鄉公所核發之該建築物完工證明書顯然未符合前述使用編定前已施工完成基礎之建築物，應於編定公告之日起一定期限內完成施工始得核發完工證明書據以申請更正編定之規定意旨。嗣於原告取得系爭土地所有權後，即因系爭建物長年荒廢無人使用而自行拆除，並於93年4月9日辦理系爭建物滅失登記等情，為原告所自陳（見本院卷1第173頁），並有土地建物異動清冊（見本院卷1第263頁至第266頁）、仁武地政建物測量成果圖（見本院卷1第267頁至第277頁）、系爭土地空照圖（見原處分卷第53頁）、現況照片（見原處分卷第17頁、第95頁、第173頁）及現場會勘紀錄表（見原處分第171頁）在卷可憑，堪認系爭土地在原告於107年2月22日申請更正編定時，其上已長達14年並無存在任何建物，更難認其客觀上仍有何延續編定前建築使用之狀態可言。而系爭建物基礎工程完成後既未於通常建築所需期間內持續完成建築之興建，遲至納入土地使用分區管制後將近15年始於80年間完工，嗣後於長達13年之期間內任其荒廢無人使用，直至93年間自行拆除系爭建物，對照前揭說明，土地公告編定前已依法完成基礎工程者，得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將建物完工而作建築使用，得使其使用分區編定與使用現況相符，如其基礎工程完成後任其荒廢，實無由認其客觀上有任何值得以更正編定制度加以保護之信賴表現而應准其更正編定；況前揭期間內原告或其前手亦均長期未就系爭土地提出更正編定之申請；且系爭建物於93年間拆除後，迄原告於107年提出本件申請為止，系爭土地復歷經長達14年處於未有

01 實際建築使用之狀態，依前揭說明，若原告在系爭土地
02 經編定公告納入土地使用分區管制之後將近42年仍可就
03 該實際上早已未延續編定前建築使用之土地申請更正編
04 定，當非更正編定制度之本旨，且有礙土地使用分區管
05 制法秩序之安定。故被告援引內政部107年1月23日函釋
06 及該部歷來函釋意旨，以系爭土地現況已無建物存在為
07 由否准原告於107年2月22日就系爭土地更正編定為丙種
08 建築用地之申請，自非無據。

09 (4) 原告固主張依內政部107年1月23日函釋意旨，若申請人
10 所檢附之證明文件足使行政機關認定有合法建物，且可
11 得認定該合法建物面積時，行政機關即應就該檢附之證
12 明文件所載內容，核准申請人變更編定之申請，而並非
13 以現場會勘結果逕予認定是否應變更編定云云，並提出
14 台電公司用電證明、建築物完工證明書、門牌編定通知
15 書、建築改良物登記簿及航照圖等為佐。然觀諸內政部
16 107年1月23日函釋之主旨為「有關非都市土地更正編定
17 為一般建築用地案件，因實地建物於編定後有毀損、坍
18 塌或修（改、新）建，其編定前合法建物（房屋）之面
19 積認定原則」，而其內容略以：「……二、依本部歷來
20 相關函釋意旨，辦理更正編定為一般建築用地案件應具
21 備二項要件，即（一）編定前已為合法房屋之證明文件
22 【如水電證明、稅捐、設籍或房屋謄本、建築執照或建
23 物登記證明、未實施建築管理地區建物完工證明書及其
24 他證明文件經縣（市）政府採認足以明確證明者】；（
25 二）實地勘查確有合法建築物存在（除天災毀損或「建
26 」地目土地外）。至實地建物於編定後難免毀損、坍塌
27 或修（改、新）建等情形，否准其更正編定，未盡合理

01 ；考量更正編定係審認該等土地於實施管制前，已有合
02 法房屋存在之事實，其准駁關鍵應為『是否於實施建管
03 前或編定公告前即有合法建物存在，而有編定錯誤之情
04 形』，前經本部105年8月8日內授中辦地字第105130643
05 4號函釋有案。惟該函釋易生實地無需有建物存在之誤
06 解，及如何認定編定前合法建物面積等疑義，案經補充
07 解釋如下：（一）按非都市土地得更正編定之前提為1
08 、編定錯誤；或2、編定公告前，已符合製定非都市土
09 地使用分區圖及編定各種使用地作業須知規定之使用地
10 編定原則及說明，於編定公告後提出合法證明文件，申
11 請更正為正確之編定。（二）編定公告前，部分已合法
12 作建築使用，以各該使用分區之主要用地別編定，於編
13 定公告後，依上開作業須知第23點規定檢具供居住使用
14 之合法房屋證明文件，申請更正編定為一般建築用地者
15 ，主要係審認編定當時確有合法建物存在之事實，並非
16 以會勘當時實地存在建物之現況或用途予以認定。（三
17 ）因更正編定涉及實施建築管理前合法建物面積之認定
18 ，不宜僅依建設（工務）單位意見為準據。爰參酌土地
19 登記規則第79條第4項規定辦理建物所有權第1次登記組
20 成專案小組認定面積方式，以下列處理原則辦理更正編
21 定案件：1.在原限制建地擴展執行辦法、實施都市計畫
22 以外地區建築管理辦法及非都市土地使用編定前已有合
23 法建物之土地，申辦分割及更正編定時，由地政機關會
24 同主管建築、農業、稅務、戶政及鄉（鎮、市、區）公
25 所等單位共同會勘，依申請人提出編定當時已為合法房
26 屋之證明文件，就共同會勘當時實地存在建物之位置並
27 參考航照圖確定編定當時確有合法建物存在。2.該文件

已足勘認定為合法建物且載有面積者，依其文件所載面積辦理；其檢附之證明文件未載有面積或面積無法認定者，得依實地會勘認定並經地政機關之測量單位測量之建物面積，或參考航照圖判識其面積辦理。3.至辦理更正編定之範圍，以申請時該使用地編定之建蔽率標準，按建物實際面積反推其應留設之法定空地，據以辦理分割及更正編定。但該等土地扣除合法更正編定範圍所餘面積在50平方公尺以內者，得併同辦理更正編定免再辦理分割。」（見本院卷1第43頁、第44頁）細譯前揭內政部107年1月23日函釋之內容，其開宗明義仍重申該部歷來相關函釋就辦理更正編定為一般建築用地案件應具備二項要件之意旨，即必須同時具備：（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（除天災毀損或「建」地目土地外）等二項要件。且內政部107年1月23日函釋更具體表明該函釋之作成係為澄清該部105年8月8日內授中辦地字第1051306434號函釋所易生實地無需有建物存在之「誤解」，足見該函並無變更該部前揭歷來見解之意，顯非已不再要求實地勘查確有合法建築物存在之要件，而僅係針對因實地建物於編定後有毀損、坍塌或修（改、新）建情形，就編定前合法建物（房屋）之面積認定原則加以補充解釋，俾供所屬下級單位遵循辦理。故原告前揭關於內政部107年1月23日函釋之解讀，容有誤解，其據以主張被告僅需審查其所提出之證明文件即應准許其申請更正編定，實地不需有建物存在等情云云，即無足採。

（5）至原告另舉高雄市000000000鄰○○○○段00

00○號土地所作成109年11月16日訴願決定已撤銷該案

駁回處分；以及綠園段1117地號土地因符合編定作業須知第9點第2款第2目之3「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」規定，已於89年1月15日經核准補辦編定為丙種建築用地等節，主張被告依行政自我拘束原則、依法行政原則及平等原則，應依前揭另案高雄市政府訴願決定所揭示意旨，就系爭土地作成更正編定為丙種建築用地之行政處分云云。惟憲法第7條及行政程序法第6條所定平等原則，均係為保障人民在法律上地位之實質平等，亦即法律得依事物之性質，就事實情況之差異及立法之目的而為不同之規範，因此，平等原則之真意乃在於禁止恣意，要求「相同事情為相同處理；不同事情不同處理」，國家機關不得將與事物性質無關之因素納入考量，而作為差別處理之基準。故行政機關在個案處理上倘係依事物性質之不同，而為不同處理，則尚難謂違反平等原則。查原告所稱綠園段1128地號土地更正編定事件，前經高雄市政府109年11月16日訴願決定「原處分撤銷，由原處分機關於2個月內另為處分」，固有該訴願決定書（見本院卷2第19頁至第31頁）在卷可稽；然經被告以109年12月24日高市地政用字第10934374000號函請仁武地政會同主管建築、農業、稅務、戶政及區公所等單位共同會勘，並依申請人提出編定當時已為合法房屋之證明文件及建物登記資料、建物測量成果圖及複丈成果圖等資料判斷是否足以確認該另案編定前合法建物面積，及是否具有內政部107年1月23日函釋之更正條件，再據予憑辦，則有被告前揭函文（見本院卷2第61頁、第62頁）在卷可憑。而依仁武地政110年3月3日高市地仁用字第1

1070152300號函附110年2月22日會勘紀錄結論所示，該案仍無法依據當事人所附相關證明文件認定公告編定當時面積及現況，亦有仁武地政前揭函文（見本院卷2第63頁、第64頁）附卷可稽，足見該筆另案土地猶未能確定將由被告作成有利之處分，故原告自亦難以該筆土地之情形，據為有利認定之佐憑。而與系爭土地相鄰之綠園段1117地號土地（重測前為考潭段101-45地號）係於89年1月15日經核准「補辦編定」而補註用地別為丙種建築用地等情，此觀被告110年1月21日高市地政用字第11030236000號函檢送之○○○區○○段○○○○○○號（重測前）分割、地目變更、編定使用變更等沿革表」及其附件（見本院卷1第317頁、第465頁）即明，核與前述系爭土地係於100年4月29日已經主管機關補註其使用地類別為「林業用地」之情形有別，依上開說明，其事物之情狀不同，則被告依不同程序之處理亦難謂違反平等原則，故原告亦難執此據為有利認定之佐憑。

5、基上，依系爭土地實際使用狀況之沿革及前述更正編定制
度之本旨，原告就系爭土地已不得請求被告應依其申請辦
理由林業用地更正編定為丙種建築用地，從而，依首揭說
明及規定，其雖循序提起本件課予義務訴訟，訴請撤銷訴
願決定及原處分，並請求被告應作成將系爭土地之土地使
用地類別由林業用地更正編定為丙種建築用地之行政處分
，即為無理由。

六、綜上所述，原告就系爭土地不得請求被告應依其申請辦理系
爭土地由林業用地更正編定為丙種建築用地。被告否准原告
申請辦理系爭土地更正編定為丙種建築用地，核無違誤；訴
願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處

分，並請求被告應作成將系爭土地之土地使用地類別更正編
定為丙種建築用地之行政處分，為無理由，應予駁回。

七、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及
所提訴訟資料經本院斟酌後，核與本件判決結果不生影響，
爰不逐一論駁，附此敘明。

八、結論：原告之訴為無理由。

中 華 民 國 110 年 5 月 4 日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官 李 協 明

法官 林 韋 岑

法官 曾 宏 揚

以上正本係照原本作成。

一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁
定駁回。

二、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241條之1第1項前段）

三、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1項但書、第2項）

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。

01 02 03 04 05 06	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。
07 08 09 10 11 12 13 14 15 16 17	(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。
18 19 20 21	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 110 年 5 月 4 日

書記官 林 幸 怡