高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
113年度訴字第375號
114年4月1日辯論終結

原　　告　林清讚

訴訟代理人　陳彥勝　律師
被　　告　屏東縣政府
代　表　人　周春米
訴訟代理人　尤進賢
　　蔡佩玉
　　蔡怡婷

上列當事人間土地使用編定事件，原告不服內政部中華民國113年6月21日台內法字第1130020433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

按訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限；有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款定有明文。本件原告起訴時訴之聲明原請求撤銷訴願決定及原處分，嗣於本院民國113年11月20日準備程序中變更其訴之聲明為：一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告應依原告112年12月27日之申請，作成准予將屏東縣萬丹鄉崙頂段（下同）80地號土地（下稱系爭土地）變更編定為一般農業區甲種建築用地之行政處分（本院卷第68頁），核

其主張之基礎事實均為相同，被告亦無反對之表示，於法無不合，自應准許。

貳、實體方面

一、事實概要：

緣原告以112年12月27日非都市土地變更編定申請書，向被告申請將其所有系爭土地（面積0.0421公頃，編定為一般農業區農牧用地）變更編定為一般農業區甲種建築用地。經被告審認系爭土地北側鄰78地號及東側鄰79地號土地（皆為一般農業區交通用地），道路平均寬度皆達4公尺以上；南側鄰81地號為鄉村區乙種建築用地；惟西側鄰82地號為一般農業區水利用地，該水利用地各轉折點之平均寬度為3.642公尺，未達4公尺以上，是系爭土地核與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1款及第3項等規定要件未合，以113年2月26日屏府地用字第11307792100號函（下稱原處分）否准原告所請。原告不服，提起訴願，經遭訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

系爭土地西側與82、83地號土地相連接，82、83地號土地本應合併計算寬度。另78地號土地亦圍繞系爭土地，應與82地號土地合併計算寬度，而78地號土地係7公尺寬的交通用地，故本案平均寬度皆達4公尺以上，符合規定。又系爭土地與82、83、84地號土地，因自然地勢有明顯落差，無法合併整體利用，且變更後不致妨礙鄰近農業生產環境，符合管制規則第35條第3項第3款規定，得變更編定為建築用地。

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27日之申請，作成准予將系爭土地變更編定為一般農業區甲種建築用地之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

83地號水利用地未與系爭土地連接，亦未與系爭土地西側相鄰，故無從採認得與82地號合併計算平均寬度，又78地號交通用地與82地號水利用地，係分別位於系爭土地之北面與西面，無法加總計算平均寬度。而系爭土地西側之82地號水利用地，為農田水利署管理之灌溉溝渠或圳溝，該溝渠平均寬度不足4公尺，要無因82地號水利用地而區隔系爭土地與西側之84、85、86地號等一般農業區農牧用地銜接及整體利用之可能。另經被告現場勘察，系爭土地上圍牆等構造物（含地基）係原告為便於管理及使用該地所為之整地及隔絕設施，故系爭土地與毗鄰82、84地號間之高低落差，顯係原告興建行為所造成，非屬管制規則第35條第3項第3款規定「自然地勢有明顯落差」情形。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

系爭土地是否符合管制規則第35條之1第1項第1款規定而得以申請變更編定為甲種建築用地？

五、本院之判斷：

㈠前提事實：

如事實概要欄所示之事實，有原告申請書（處分卷第7頁）、原處分（本院卷第49至50頁）、訴願決定（本院卷第51至56頁）等附卷可稽，應堪認定。

㈡應適用法令：

1.區域計畫法

第15條第1項：「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。」

2.管制規則（依區域計畫法第15條第1項規定授權訂定）

⑴第27條：「（第1項）土地使用分區內各種使用地，除依第三章規定辦理使用分區及使用地變更者外，應在原使用分區

範圍內申請變更編定。（第2項）前項使用分區內各種使用地之變更編定原則，除本規則另有規定外，應依使用分區內各種使用地變更編定原則表如附表3辦理。」其附表3「使用分區內各種使用地變更編定原則表」：一般農業區不得變更為甲、乙、丙、丁種建築用地。說明：不允許變更編定為該類使用地。但本規則另有規定者，得依其規定辦理。

⑵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。」

⑶第35條第3、4、6項：「（第3項）第1項道路或水溝之平均寬度應為4公尺以上，道路、水溝相毗鄰者，得合併計算其寬度。但有下列情形之一，經直轄市或縣（市）政府認定已達隔絕效果者，其寬度不受限制：一、道路、水溝之一與建築用地或建築使用之特定目的事業用地相毗鄰。二、道路、水溝相毗鄰後，再毗鄰建築用地或建築使用之特定目的事業用地。三、道路、水溝之一或道路、水溝相毗鄰後，與再毗鄰土地間因自然地勢有明顯落差，無法合併整體利用，且於變更後不致妨礙鄰近農業生產環境。（第4項）第1項及前項道路、水溝及各種建築用地或建築使用之特定目的事業用地，指於中華民國78年4月3日臺灣省非都市零星地變更編定認定基準頒行前，經編定或變更編定為交通用地、水利用地及各該種建築用地、特定目的事業用地，或實際已作道路、水溝之未登記土地者。但政府規劃興建之道路、水溝或建築使用之特定目的事業用地及具公用地役關係之既成道路，不受前段時間之限制。（第6項）第1項建築使用之特定目的事

業用地，限於作非農業使用之特定目的事業用地，經直轄市或縣（市）政府認定可核發建照者。」

⑷第35條之1第1、3項：「（第1項）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。（第3項）第1項道路、水溝及其寬度、各種建築用地、作建築使用之特定目的事業用地之認定依前條第3項、第4項及第6項規定辦理。」

㈢得心證理由：

1.按區域計畫法第15條第1項規定，區域計畫公告實施後非都市土地，原則上應由直轄市或縣（市）政府依非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編各種使用地，作為土地使用管制之依據，其使用分區及使用地編定，非有管制規則為依據，不得變更。依管制規則第27條第1項及第2項規定，除管制規則另有明文外，使用地變更編定，須依使用分區內各種使用地變更編定原則表之規定，在原使用分區內，係允許為該類使用者，始得為之。再按管制規則第35條之1第1、3項及第35條第3、4、6項規定，鄉村區邊緣畸零不整土地得在原使用分區內申請變更編定為建築用地

者，依應該當⑴「毗鄰鄉村區」、⑵「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」及⑶「面積在0.12公頃以下」等要件，且⑷該道路、水溝應符合於78年4月3日臺灣省非都市零星地變更編定認定基準頒行前，經編定或變更編定為交通用地、水利用地，並平均寬度為4公尺以上。考量管制規則係為促進零星或狹小土地之使用效益，而規範該等土地在符合一定條件下，得申請變更編定為甲種或丙種建築用地，中央主管機關內政部以89年6月29日台（89）內中地字第8979944號函（處分卷第73頁）釋略謂：「本部88年9月3日訂頒之『非都市土地變更編定執行要點』第11點第2項規定，前項道路、水溝……指於中華民國78年4月3日臺灣省非都市零星地變更編定認定基準頒行前……（但政府興建之道路或水溝設施……不在此限），其平均寬度為4公尺以上者……。有關農田水利會非屬政府機關，自無上開（但書）之適用。至同項後段，所稱平均寬度為4公尺以上者，係以地政事務所核發之地籍圖為準。」、93年1月29日內授中辦地字第0930723818號函（處分卷第75頁）釋則以：「一、有關『非都市土地使用管制規則』第35條第2項（註：現行法為第35條第3項）內所敘『其平均寬度為4公尺以上者』及『二者相毗鄰者得合併計算其寬度』，其意係指道路、水溝之平均寬度為4公尺以上及道路、水溝二者相毗鄰者得合併計算其寬度。二、上開道路、水溝之平均寬度係指包圍或連接零星狹小土地單面（如東面、西面）之寬度。三、道路、水溝平均寬度計算方式為：以該道路、水溝包圍或連接擬變更為一般建築用地之零星狹小土地範圍內各轉折點間之寬度（含左右側寬度並垂直計算）加總後取其平均數。」、113年5月29日國署計字第1131084714號函（本院卷第85頁）釋略以：「有關非都市土地使用管制規則（以下簡稱管制規則）第35條第3項第3款『……因自然地勢有明顯落差……』是否需具有『自然地勢』所形成之明顯落差1節，查該明顯

落差需以自然形成為要件，如屬人為刻意造成，尚不符該項規定……。」上開函釋係就管制規則第35條第3項第1、3款規定意旨所為解釋，符合首揭說明意旨，且未增加法律所無之限制，其解釋內容亦與管制規則第35條規定意旨無違，本院於審理時自得加以適用。

2.原告以112年12月27日非都市土地變更編定申請書，依管制規則第28條規定，向被告申請將其所有之系爭土地（面積0.0421公頃），由一般農業區農牧用地變更編定為甲種建築用地，依該土地登記謄本之記載（處分卷第21頁），固符合管制規則第35條之1第1項第1款所定面積在0.12公頃以下之要件。又依系爭土地之位置整體觀察，其北側毗鄰78地號土地、東側毗鄰79地號土地，皆為一般農業區交通用地，現況為道路使用，道路平均寬度皆達4公尺以上；南側毗鄰81地號土地為鄉村區乙種建築用地；惟西側毗鄰82地號土地為一般農業區水利用地，現況為溝渠之農田水利設施，形勢成倒L線型，經被告依地籍圖丈量，共取距3連接點，其中A線段（82地號土地北側寬度）為3.104公尺、B線段（82地號土地轉角處）為4.545公尺，及C線段（82地號土地東側與毗鄰系爭土地間寬度）為3.275公尺，3連接點之平均寬度為3.6423公尺，是82地號水利用地之各轉折點平均寬度未達4公尺以上等情，此有相關土地登記簿（處分卷第85至107頁）、彩色地籍圖資（處分卷第113至115頁）、地籍圖查詢資料（處分卷第29、81、83頁）、被告現場勘察照片（本院卷第103至113頁）附卷可稽，足見系爭土地西側相鄰之溝渠平均寬度未達4公尺，即未受道路、水溝及得合法作建築使用之土地所包圍隔絕，與管制規則第35條之1第1項第1款、第3項及第35條第3項本文所定「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」及「道路或水溝之平均寬度應為4公尺以上」要件，難謂相符。從而，系爭土地依法尚無從准許

變更編定，被告以原處分駁回原告變更編定之申請，核無不合。

3. 原告雖主張系爭土地西側與82、83地號土地相連接，計算寬度本應合併計算，且78地號交通用地亦應與82地號土地合併計算寬度云云。惟依上開說明，申請變更編定之土地，其隔絕要件之形成，須以受平均寬度4公尺以上之道路、水溝包圍為前提，平均寬度係指該道路、水溝之包圍或連接零星狹小土地單面（如東面、西面）之寬度，道路、水溝相毗鄰者，得合併計算其寬度，所謂相毗鄰乃為接連相鄰（緊鄰）之意。查系爭土地北、東、南、西側各毗鄰78、79、81、82地號土地之事實，有上述地籍圖謄本及土地查詢資料為證，足見系爭土地並無任何一邊（面）與83號地號土地連接相鄰，並不符合管制規則第35條之1第3項、第35條第3項本文規定之「毗鄰關係」要件，自不得將之與第82地號土地合併計算。又系爭土地西側毗鄰之82地號水利用地，為一狹長呈倒L字型狀，作為溝渠使用，被告以此溝渠包圍系爭土地西側土地範圍內各轉折點間之寬度，其測量方式符合上揭內政部93年1月29日函釋意旨，以A至C點分別計算其寬度約3.104公尺、4.545公尺、3.275公尺，平均寬度為3.6423公尺，不符平均寬度應為4公尺以上，是系爭土地西面顯然未受平均寬度應為4公尺以上之「水溝」所包圍阻隔。而78地號交通用地，為一東西向道路，其寬度大於4公尺以上，惟該地僅毗鄰系爭土地（整體土地）之北側，並未與系爭土地西側毗鄰，自無將其北側78地號交通用地與西側82水利用地合併計算之可能。原告上開主張，均無可採。

4. 原告另主張系爭土地與82、83、84地號土地，因自然地勢有明顯落差，無法合併整體利用，符合管制規則第35條第3項第3款規定云云。經查，依被告地籍圖查詢資料及標示各方向照片（本院卷第103至113頁）位置所示，照片A為系爭土地北側，78地號交通用地作為道路使用；照片B為系爭土地西側（由南往北照），82地號水利用地與系爭土地之間設有

一圍牆構造物，系爭土地上有鐵皮建物；照片C為系爭土地南側（由西往東照），81地號乙種建築用地與系爭土地上建物間有一類似安全防火巷，系爭土地以水泥平台作為基礎（地基）並於其上興建鐵皮建物，地勢高於鄰地；照片D為系爭土地東側（由東往西照），系爭土地上建物與其鄰地建物間之縫隙，可見系爭土地地勢高於鄰地，且其上鋪設水泥平台及鐵皮建物；照片E同照片D之角度，遠拍系爭土地之全貌等情，固可知系爭土地之現況為整體已鋪設地基及水泥平台，其上設有鐵皮建物及圍牆構造物，地勢高於周邊鄰地。惟細究系爭土地地勢較鄰地為高之形成原因，經被告就系爭土地與82地號水利用地相鄰之溝渠及圍牆構造物等興建及管理維護者為何函詢結果，農業部農田水利署屏東管理處以113年12月18日農水屏東字第1138762102號函檢附照片（本院卷第89至93頁）復略以：來函案述水溝為本處興建及管理維護之社皮圳小給7-2圳路，另圍牆構造物則非本處所興建等情明確，復據被告陳明：有關農田水利設施之灌溉溝渠，所謂「小給」，「給」係指「給水」，需有水才可供兩邊灌溉，依農路給水之規定，供兩邊農田灌溉溝渠使用，當初的給水圳路一定是地勢平坦等語（本院卷第123頁）。另觀諸系爭土地85年航照圖（本院卷第97頁），85年間系爭土地上種植農作物，其西側毗鄰上開82地號之灌溉溝渠，該溝渠之另一側為84號農地，其上亦種植農作物，足見當時位於82地號之灌溉溝渠尚能往兩側農地給水，而與該溝渠相鄰之系爭土地，勢必地勢平坦，始得引水灌溉農作物，故系爭土地地勢較高之形成原因，顯非因自然地勢有明顯落差，應係原告事後自行於系爭土地鋪設水泥平台並興建圍牆等構造物所致，核無管制規則第35條第3項第3款規定之適用。是原告此部分主張，亦屬無據，委無可取。

六、綜上所述，原告之主張均不可採，原處分否准原告所有系爭土地變更編定為甲種建築用地之申請，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

請求被告應依原告之申請，作成准予系爭土地變更為甲種建築用地之行政處分，為無理由，應予駁回。又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，經斟酌後均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論述。

七、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　22　　日

審判長法官　孫　國　禎

法官　曾　宏　揚

法官　林　韋　岑

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49條之1第1項）

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3項、第4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，得不委任律師為訴訟代理人。	1. 當事人或其代表人、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。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、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。

(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1.當事人之配偶、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。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4.當事人為公法人、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。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事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　　22　　日

書記官　鄭　郁　萱