臺中高等行政法院判決

111年度訴字第181號
111年11月17日辯論終結

原　　告　劉淑英
被　　告　苗栗縣政府
代　表　人　徐耀昌
訴訟代理人　林慧麗
　　羅興貴

上列當事人間因土地變更編定事件，原告不服內政部中華民國111年6月27日臺內訴字第1110420413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、程序事項：

按「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」為行政訴訟法第5條第2項所明文。又原告提起課予義務訴訟，除聲明請求命被告機關作成行政處分或特定內容之行政處分外，另附屬聲明請求將否准處分及訴願決定均撤銷，其乃附屬於課予義務訴訟之聲明，並非獨立之撤銷訴訟，與課予義務訴訟具一體性，不可分割。當課予義務訴訟有理由時，行政法院應將與其結果相反之否准處分及訴願決定一併予以撤銷，乃稱之為附屬聲明，以免單一申請案件有彼此矛盾之行政處分併存，故此附屬聲明與課予義務訴訟本案聲明間具有裁判上一致性而不可分，以免單一課予義務訴訟事件因分割裁判致使裁判歧異而矛盾。本件原告起訴時訴之聲明為：「1.訴願決定及原處分均撤銷。2.訴訟費用由被告負擔。」（本院卷第15頁），因屬課予義務

訴訟性質，原告未一併命被告作成行政處分或特定內容之行政處分，經本院闡明後，於民國（下同）111年10月18日準備程序期日增加訴之聲明：「應命被告就原告110年12月21日申請將苗栗縣公館鄉館福段392地號面積0.026377公頃土地，作成核准變更同區甲種建築用地之行政處分。」核其所為乃將原為未臻妥適之訴之聲明更正使符合法定程式，於法要無不合，本院自應就更正後之聲明為審判，先予敘明。

二、爭訟概要：

原告前於103年2月17日向被告申請將其所有坐落苗栗縣公館鄉館福段392地號土地（面積0.026377公頃；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。經被告以103年10月17日府地用字第1030222208號函請內政部釋示，並經內政部以103年10月30日內授中辦地字第1030314998號函復，被告遂依職權於103年11月6日府地用字第1030238039號函，以系爭土地之平均寬度超過10公尺與非都市土地使用管制規則（下稱管制規則）第35條第1項第4款規定不符，駁回原告之申請。原告不服，於103年11月25日向內政部提起訴願，經內政部104年3月26日臺內訴字第1042200310號函駁回訴願在案，惟未提起行政訴訟而告確定。原告復於110年12月21日以申請書向被告申請將系爭土地變更編定為同區甲種建築用地。經被告認系爭土地西側毗鄰同段（以下均指同段土地）191地號土地（農牧用地），東側毗鄰187地號土地（交通用地），南側毗鄰394地號土地（甲種建築用地)及北側毗鄰390、391地號土地（甲種建築用地），係屬對邊為建築用地所夾狹長土地，惟平均寬度為10.24公尺，與管制規則第35條第1項第4款規定不符，以111年3月4日府地用字第1110041460號函（下稱原處分）駁回原告申請。原告不服，於111年3月25日向內政部提起訴願，內政部以111年6月27日臺內訴字第1110420413號訴願決定書（下稱訴願決定）予以駁回。原告不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張意旨及聲明：

（一）主張要旨

1.原告所有之系爭土地，為特定農業區農牧用地，面積0.026377公頃。於103年2月17日依管制規則第28條規定，辦理變更編定為甲種建築用地。被告依管制規則第35條第1項第4款規定，就系爭土地內各轉折點間之寬度，會勘界定為12.9、12.8、5.7、2.4及2.2公尺在案，以其加總後平均數為7.2公尺。嗣因被告人事異動，續辦人員對系爭土地有異議，以系爭土地大部分位於390、394地號間，小部分位於391、394地號間，在未提出法律依據，也未敘明平均寬度計算原則下，僅以系爭土地平均寬度超過10公尺，不符管制規則第35條規定，予以駁回。原告不服，提起訴願救濟，仍予駁回。嗣原告於110年11月24日另依管制規則第35條第1項第2、3款規定，向被告申請有關變更編定案，被告於110年11月30日以府地用字第1100227867號函囑檢附相關文件憑辦。原告於110年12月21日依函所示檢齊相關文件送辦。後被告來電告知：「上開所請依規定不符，將予退回。」。嗣被告再來電轉知：「經查原告103年2月17日依管制規則第35條規定申請之案件，符參照內政部108年5月31日臺內地字第1080262791號函釋規定辦理，擬以續辦。並於111年1月25日通知繳交農業用地審查費及非都市土地變更編定規費，並由農業處開立農業用地變更回饋金繳款書，等候繳費通知。」惟被告復於111年3月4日以府地用字第1110041460號函，以系爭土地位大、小部分間，倘依內政部108年5月31日函釋計算方式（一）計算，因轉折點集中情形不一，其計算結果平均寬度僅7.2公尺顯不合理，故依個案情形採上開函釋計算方式（二）計算，並制定以12.86至2.23公尺間15個均等測量點之行政處分，將系爭土地改核定為10.24公尺，以超過10公尺，與管制規則第35條規定不符，予以駁回，如有不服請依訴願程序救濟。原告於111年3月14日申請復查，並

建請倘若有法規疑義，應逕洽主管機關較為妥適。被告再於111年3月22日府地用字第1110048532號函，予以駁回，仍未獲變更。被告以111年3月4日府地用字第1110041460號函作成駁回處分。原告不服提起訴願遭決定駁回，所以提起本件訴訟。

2.依管制規則第35條第1項第4款規定略以：「毗鄰甲種、丙種建築用地或……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：四、對邊為各種建築用地……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。」查內政部108年5月31日臺內地字第1080262791號函釋（下稱內政部108年函釋）：「有關管制規則第35條規定所夾狹長土地之平均寬度計算事宜：依管制規則第35條規定：內容二、『對邊為各種建築用地……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。』上開所稱狹長土地之計算方式，前經本部98年2月3日內授中辦地字第0980041815號函釋，得參照本部93年1月29日內授中辦地字第0930723818號函釋（下稱內政部93年函釋），以擬變更編定之土地範圍內各轉折點間之寬度（含左右側寬度並垂直計算）加總後其平均數辦理。三、惟查上開狹長土地之地形與道路、水溝難謂一致，或因轉折點集中情形不同，肇致計算結果迥異與實務認定之困難，經衡酌各直轄市、縣（市）政府提供實務執行情形，有關管制規則第35條規定所稱狹長土地之平均寬度計算原則（下稱平均寬度計算原則）如下：（一）參照本部93年1月29日內授中辦地字第0930723818號函示，以擬變更編定之土地範圍內各轉折點間之寬度（含左右側寬度並垂直計算）加總後其平均數辦理。（二）依上開原則辦理時，倘因轉折點集中情形不一，其計算結果顯不合理者，得視個案情形，於每一固定距離增加測量點，加總後取其平均數辦

理。」準此，原告於103年2月17日申請辦理變更編定為甲種建築用地時，系爭土地內各轉折點間之寬度，業經被告會勘界定為12.9、12.8、5.7、2.4及2.2公尺在案。依管制規則第35條平均寬度計算原則，參照內政部93年1月29日內授中辦地字第0930723818號函釋（下稱內政部93年函釋），其寬度加總後平均數為7.2公尺，合於管制規則第35條規定。而被告所強調系爭土地大部分位於390、394地號間，小部分位於391、394地號間，依上開管制規則第35條及內政部歷次函釋，均未立有但書，闡述狹長土地範圍內之寬度，多少比例範圍內視為合理寬？逾越寬之詮釋。被告所指系爭土地大部分、小部分之情形，無從可考。以作成之行政行為須符合法規內容及法律授權之明確性，以維法律秩序之安定性。又被告函稱，系爭土地大、小部分之情形，倘依內政部108年函釋計算方式（一）計算，因轉折點集中情形不一，其計算結果平均寬度僅7.2公尺顯不合理，依個案情形採上開函釋，計算方式（二）計算，制定以12.86至2.23公尺間15個均等測量點之行政處分，將系爭土地改核定為10.24公尺，以超過10公尺，核與管制規則第35條規定不符，予以駁回；以原告系爭土地西臨191地號（農牧用地），東臨187地號（交通用地），南臨394地號（甲種建築用地），北臨390地號（甲種建築用地），東北臨391地號（甲種建築用地）。以系爭土地分布情形，390、391、394地號皆為甲種建築用地。依管制規則第35條平均寬度計算原則，採對邊兩側寬度並垂直計算，依現況390、394兩地號為民居，其財產權受憲法第15條規定保障，土地界址也不因人為或其它因素，致使界標移動造成經界不明，土地增寬或減縮之現象。故與被告所稱因轉折點集中情形不一相左，系爭土地也非內容三所指之對象，實無所稱不一情形。原告依循110年1月20日修正之行政程序法第128條規定，系爭土地於103年2月17日變更編定時，其平均寬度計算原則，已有法源依據，得依內

政部93年函釋辦理。原告也無行政程序法第119條規定，信賴不值得保護的事由，合於管制規則第35條規定，其寬度加總後平均數為7.2公尺，計算結果並無不合理。被告又以個案情形依內政部108年函釋採以計算方式（二）計算，制定以12.86至2.23公尺間15個均等測量點之行政處分，將原告系爭土地改核定為10.24公尺，以超過10公尺，與管制規則第35條規定不符部分；以原告系爭土地於103年2月17日辦理變更編定時，依管制規則第35條規定，平均寬度計算原則，參照內政部108年函釋；計算方式（一）計算，已合於內政部93年函釋規定，無需再以計算原則（二）作補救措施。惟被告裁定依內政部108年函釋，採計算方式（二)計算，以單方行政行為，作出對原告不公平之處分，並制定以不合於行政程序法第7條規定（比例原則）之行政處分，取代管制規則第35條平均寬度計算原則，逕行作出否准之決定，不僅影響原告平等原則，也違反信賴保護原則。依上所述，原告系爭土地，依管制規則第35條規定，其平均寬度計算原則，參照內政部93年函釋，以其寬度加總後平均數為7.2公尺，並無疑義。

3.綜上，原處分及訴願決定都是違法，所以原告請求判決撤銷。

（二）聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.應命被告就原告110年12月21日申請將苗栗縣公館鄉館福段392地號面積0.026377公頃土地，作成核准變更同區甲種建築用地之行政處分。

3.訴訟費用由被告負擔。

四、被告答辯要旨及聲明：

（一）答辯要旨

1.按管制規則第35條第1項規定：「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、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。」

2.復按內政部108年函釋略以：「主旨：有關非都市土地使用管制規則第35條第1項第4款規定所夾狹長土地之平均寬度計算事宜…說明：……二、依非都市土地使用管制規則（以下簡稱管制規則）第35條第1項第4款規定……所稱狹長土地之計算方式，前經本部98年2月3日內授中辦地字第0980041815號函釋，得參照本部93年1月29日內授中辦地字第0930723818號函釋，以擬變更編定之土地範圍內各轉折點間之寬度（含左右側寬度並垂直計算）加總後其平均數辦理。三、惟查上開『狹長土地』之地形與道路、水溝難謂一致，或因轉折點集中情形不同，肇致計算結果迥異與實務認定之困難，經衡酌各直轄市、縣（市）政府提供實務執行情形，有關管制規則第35條第1項第4款規定所稱狹長土地之平均寬度計算原則如下：（一）參照本部93年1月29日內授中辦地字第0930723818號函釋，以擬變更編定之土地範圍內各轉折點間之寬度（含左右寬度並垂直計算）加總後其平均數辦理。（二）依上開原則辦理時，倘因轉折點集中情形不一，其計算結果顯不合理者，得視個

案情形，於每一固定距離增加測量點，加總後取其平均數辦理。」

3.系爭土地面積為0.026377公頃，屬特定農業區農牧用地，東側毗鄰187地號土地（交通用地）、西側毗鄰191地號土地（農牧用地）、南側毗鄰394地號土地（甲種建築用地）及北側毗鄰390地號土地（甲種建築用地）、東北側臨391地號土地（甲種建築用地），係屬對邊為建築用地所包夾之狹長土地。被告先依地籍圖資料所示，將系爭土地所夾土地各轉折點垂直計算之平均寬度為（12.86公尺+12.76公尺+5.75公尺+2.39公尺+2.23公尺）/5=7.2公尺（乙證一圖說一）。惟查系爭土地南北兩側所夾土地轉折點明顯集中於東側較窄部分，且寬度從西側逾12公尺，驟降至東側的5.75公尺與2.23公尺不等，其轉折點集中情形明顯不一，如依上開圖說一計算結果顯不合理。爰依前揭內政部108年5月31日函釋：「倘個案轉折點集中情形不一，計算結果顯不合理者，得於每一固定距離增加測量點，加總後取其平均數辦理。」

4.被告依個案情形，以系爭土地與391地號間最小轉折點之距離（1.76公尺）做基準，每1.76公尺作為固定距離增加一測量點，共計15個測量點，並據此計算系爭土地南北兩側所失土地平均寬度為10.24公尺（12.86公尺+12.85公尺+12.84公尺+12.83公尺+12.82公尺+12.81公尺+12.80公尺+12.79公尺+12.78公尺+12.77公尺+12.76公尺+5.75公尺+2.39公尺+2.30公尺+2.23公尺）/15=10.24公尺）（乙證一圖說二）。因計算後其平均寬度10.24公尺已逾管制規則第35條第1項第4款規定平均寬度未超過10公尺之要件，被告以111年3月4日府地用字第1110041460號函駁回原告之申請。原告不服，於111年3月25日向內政部提起訴願，經內政部111年6月27日臺內訴字第1110420413號函附訴願決定書決定予以駁回。

5.次查原告前於103年2月17日已申辦過系爭土地變更編定事宜，因平均寬度認有疑義，被告以103年10月17日府地用字第1030222208號函請內政部釋示，並經內政部103年10月30日內授中辦地字第1030314998號函釋：「……因案關個案事實審認，請本於權責依法審慎核處，復請查照。」被告因392地號土地大部分位於390、394地號間，僅小部分位於391、394地號間，依職權審認392地號土地平均寬度超過10公尺，核與管制規則第35條第1項第4款規定不符，爰於103年11月6日府地用字第1030238039號函駁回原告之申請。查原告於103年11月25日依法向內政部提起訴願。內政部以本府認定核屬有據，訴願無理由，於104年3月26日臺內訴字第1042200310號函予以駁回原告訴願在案。

6.原告請求撤銷理由：原告以前103年2月17日申辦時，內政部93年函釋迄今未廢止或變更，應以93年函釋方式辦理計算，並聲明被告有違行政程序法有關比例及信賴保護原則。惟查：

⑴內政部93年函釋，係針對「有關非都市土地使用管制規則第35條第2項零星或狹小土地被道路、水溝平均寬度4公尺以上包圍者，其平均寬度計算方式」，非「有關本案管制規則第35條第1項第4款規定所夾狹長土地之平均寬度計算方式」。故被告未依93年之函釋方式參照計算本案所夾狹長土地之平均寬度。

⑵復查103年時針對管制規則第35條第1項第4款規定所夾狹長土地之平均寬度計算乙節，被告以103年10月17日府地用字第1030222208號函請內政部釋示，並經內政部103年10月30日內授中辦地字第1030314998號函釋：「……因案關個案事實審認，請本於權責依法審慎核處，復請查照。」經被告依職權審認系爭土地大部分位於390、394地號間，平均寬度超過10公尺依規駁回在案。

7.綜上，本案爭點在於管制規則第35條第1項第4款有關平均寬度計算規定，因系爭土地南北兩側所夾土地轉折點明顯集中於東側較窄部分，寬度從西側逾12公尺，驟降至東側僅5.75公尺與2.23公尺不等，且大部分土地位於西側寬度逾12公尺部分。被告前於103年時係依93年函釋及內政部103年10月30日內授中辦地字第1030314998號釋示，依職權審認本案392地號土地平均寬度超過10公尺與管制規則不符駁回申請。原告不服提起訴願，內政部以本府認定核屬有據，訴願無理由，於104年3月26日臺內訴字第1042200310號函予以駁回原告訴願在案。原告於104年未依訴願法第97條規定聲請再審，前案法律結果已臻明確，本次再提已無所附。

8.原告復於110年12月21日再次提出變更編定申請，有關系爭土地轉折點明顯集中及寬度驟降乙節，被告仍審認若僅以擬變更編定之土地範圍內各轉折點間之寬度（含左右寬度並垂直計算）加總後其平均數辦理顯不合理，爰依據內政部108年函釋之計算方式，以系爭土地與391地號間最小轉折點之距離（1.76公尺）做基準，每1.76公尺作為固定距離計15個測量點，並據此計算方式計算平均寬度為10.24公尺，遂以111年3月4日府地用字第1110041460號函駁回原告之申請。原告不服，於111年3月25日向內政部提起訴願，內政部111年6月27日臺內訴字第1110420413號函附訴願決定書決定：訴願駁回。查被告103年及111年二次行政處分結果皆一致，亦經內政部駁回原告訴願在案，並無違反比例及信賴保護原則之虞。

9.綜上論結，被告所為處分並無違誤，本案之訴訟顯無理由，應駁回原告之訴。

（二）聲明：

1.駁回原告之訴。

2.訴訟費用由原告負擔。

五、爭點

（一）管制規則第35條第1項第4款之要件及平均寬度計算標準為何？

（二）原處分及訴願決定認定系爭土地與管制規則第35條第1項第4款規定之要件不符，有無違誤？

六、本院判斷：

（一）前提事實

前揭爭訟概要所載之事實，除前列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，並分別如附表所示之證據附卷可稽，洵堪認定（見甲證1、2；乙證1、2、3、5、6、7、8。本件判決相關證據之編號詳附表）。

（二）本件應適用之法令

1.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。」內政部依區域計畫法第15條第1項規定之授權，訂頒「非都市土地使用管制規則」，依照土地使用種類與使用性質進行管制，以實現區域計畫法之立法目的。管制規則第35條第1項第4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：……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、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。」另該規則第35條104年12月31日修正之立法理由謂：「針對零星或狹小土地毗鄰道路、水溝之一或毗鄰道路、水溝後，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，經直轄市或縣（市）主管機關認定已達隔絕效果，且於變更後不致

妨礙鄰近農業生產環境，其道路、水溝（或合併計算）寬度得不受4公尺限制之規定，以促進此類零星或狹小土地合理有效利用，爰增訂第3項第3款，並將現行第3項分列第2款予以規範。」（見非都市土地使用管制規則第35條於104年12月31日修正之立法總說明）。此項立法理由雖係針對管制規則第35條第3項第3款所為之說明，但其係為促進此類零星或狹小土地合理有效利用，並同時兼顧地主權益、城鄉發展及保護農地之規範目的，則屬同一。又區域計畫公告實施後，經劃定使用分區並編定使用地類別之非都市土地，即應依其容許使用之項目及許可使用細目為土地之使用，用以達成對非都市土地實施管制之目的；管制規則第35條，係對經劃定使用分區並編定使用地類別原未容許為建築使用之非都市土地，因土地零星或狹小，例外於合一定要件下，許其申請按其毗鄰土地申請變更編定為甲種或丙種建築用地，其立法目的，當係為使原本零星或狹小之土地，能因與毗鄰土地之合併使用，而提高使用效能（參照最高行政法院105年度判字第246號判決）。顯見，管制規則第35條第1項規定准許按其毗鄰土地申請變更編定為甲種、丙種建築用地者，應以其土地屬零星或狹小者為限，尤其第4款更限定在狹長土地，其平均寬度未超過10公尺者。依據上開規範目的，此項規定之理由無非在於此零星或狹小土地，且因地形狹長，已不利於農耕機具使用的要求，故在特殊條件下准許變更編定為建築用地，是在適用此條文時，應考量其是否確屬零星、狹小或狹長土地，且是否適於農耕等情形作為參考因素，並據此解釋及擬定「平均寬度未超過10公尺」之計算標準。

2.另內政部93年函釋：「主旨：有關『非都市土地使用管制規則』第35條第2項零星或狹小土地被道路、水溝平均寬度4公尺以上包圍，其平均寬度計算方式案，請依會商結論辦理……說明：……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

零星或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）加總後其平均數。」及同部108年函釋：「……依非都市土地使用管制規則（以下簡稱管制規則）第35條第1項第4款規定：『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。』上開所稱狹長土地之計算方式，前經本部98年2月3日內授中辦地字第0980041815號函釋，得參照本部93年1月29日內授中辦地字第0930723818號函釋，以擬變更編定之土地範圍內各轉折點間之寬度（含左右側寬度並垂直計算）加總後其平均數辦理。三、惟查上開『狹長土地』之地形與道路、水溝難謂一致，或因轉折點集中情形不同，肇致計算結果迥異與實務認定之困難，經衡酌各直轄市、縣（市）政府提供實務執行情形，有關管制規則第35條第1項第4款規定所稱狹長土地之平均寬度計算原則如下：(一)參照本部93年1月29日內授中辦地字第0930723818號函釋，以擬變更編定之土地範圍內各轉折點間之寬度（含左右側寬度並垂直計算）加總後其平均數辦理。(二)依上開原則辦理時，倘因轉折點集中情形不一，其計算結果顯不合理者，得視個案情形，於每一固定距離增加測量點，加總後取其平均數辦理。」上開函令係主管機關內政部本於職權所作成之解釋性及為協助下級機關或屬官行使裁量權之行政規則，因未增加法律所無之限制，且無違反區域計畫法、非都市土地使用管制規則之規範意旨，依司法院釋字第287號解釋意旨，應自所解釋法律之生效日起有其適用。

（三）經查，系爭土地面積為0.026377公頃，屬特定農業區農牧用地，東側毗鄰187地號土地（交通用地）、西側毗鄰191地號土地（農牧用地）、南側毗鄰394地號土地（甲種建築用地)及北側毗鄰390地號土地（甲種建築用地）、東北側臨391地號土地（甲種建築用地），以系爭土地分布情

形，390、391、394地號皆為甲種建築用地，且系爭土地係屬對邊為建築用地所包夾之土地，為兩造所不爭之事實，並有有原告103年2月17日非都市土地變更編定申請書（見訴願卷第73至74頁、本院卷第109至110頁）可稽。原告主張被告曾依前揭內政部93年函釋意旨，以系爭土地範圍內各轉折點間之寬度（含左右側寬度並垂直計算）加總後其平均數辦理，將系爭土地所夾土地各轉折點垂直計算之平均寬度為（12.86公尺+12.76公尺+5.75公尺+2.39公尺+2.23公尺）/5=7.2公尺（見本院卷第91頁）。惟前揭內政部108年函釋參酌內政部93年函釋意旨，就有關管制規則第35條第1項第4款規定所稱狹長土地之平均寬度擬定原則一計算方式供參考，惟該函釋亦稱「依上開原則辦理時，倘因轉折點集中情形不一，其計算結果顯不合理者，得視個案情形，於每一固定距離增加測量點，加總後取其平均數辦理」，而有列外之處理方式（即原則二）。本件若單純以擬變更編定之土地範圍內各轉折點間之寬度（含左右側寬度並垂直計算）加總後其平均數辦理，經計算後其平均寬度固為7.2公尺，但系爭土地南、北兩側390地號、394地號所夾靠西側部分之土地寬度約12.86公尺至12.76公尺之間，而391地號、394地號所夾靠東側部分之土地寬度則約為5.75、2.39、2.23公尺間（見本院卷第91、93、117頁）。顯見系爭土地南、北兩側所夾土地轉折點明顯集中於靠東側較窄部分，且寬度從西側逾12公尺，驟降至東側的5.75公尺與2.23公尺不等，有轉折點過度集中在一側之情形。又依系爭土地之地形觀之，該土地有左側平整，右側彎曲不規則之情形，且左側平整土地寬度從12.86公尺至12.76公尺間，占整筆土地絕大部分，並非不適於農耕，右側不規則土地寬度則約為5.75、2.39、2.23公尺間，僅是整筆土地之一小部分，此觀原告提出系爭土地地籍圖自明（見本院卷第117頁），依上開原則一辦理時，顯有因轉折點過度集中，計算結果並不合理之情形。

從而，被告依前揭內政部108年函釋意旨原則二之計算方式，參酌個案情形不同，乃以系爭土地與391地號間最小轉折點之距離（1.76公尺）做基準，每1.76公尺作為固定距離增加一測量點，共計15個測量點，並據此計算系爭土地南北兩側所夾土地平均寬度為10.24公尺（12.86公尺+12.85公尺+12.84公尺+12.83公尺+12.82公尺+12.81公尺+12.80公尺+12.79公尺+12.78公尺+12.77公尺+12.76公尺+5.75公尺+2.39公尺+2.30公尺+2.23公尺）/15=10.24公尺，見乙證1、2，本院卷第30至33、84、87-89、93、97至101頁），符合數學微積分計算理論（微分為分割概念，單位越是細分，最後疊加就越接近真實的位移，可運用在角度、線段、面、體、時間等），亦經被告以轉折點多寡與面積計算比較作分析（見本院卷第180頁），確實較符合真實情況，經核尚無不合。系爭土地屬特殊地形，其平均寬度為10.24公尺，經依上開原則計算結果，已逾管制規則第35條第1項第4款規定平均寬度不得超過10公尺之要件，難認屬「狹長土地」，是被告認定系爭土地並不符管制規則第35條第1項第4款之規定，無從予以變更編定，以原處分駁回原告之申請，並無違誤，訴願決定予以維持，尚無不合。

（四）雖原告主張「系爭土地於103年2月17日變更編定時，其平均寬度計算原則，已有法源依據，得依內政部93年函釋辦理。原告也無行政程序法第119條規定，信賴不值得保護的事由，合於管制規則第35條規定，其寬度加總後平均數為7.2公尺，計算結果並無不合理。」「被告裁定依內政部108年函釋，採計算方式（二)計算，以單方行政行為，作出對原告不公平之處分，並制定以不合於行政程序法第7條規定（比例原則）之行政處分，取代管制規則第35條平均寬度計算原則，逕行作出否准之決定，不僅影響原告平等原則，也違反信賴保護原則。」等云。惟查：

1.按所謂信賴保護原則係指人民本於既存法秩序所獲取之權利或法律上之利益，不得因嗣後法秩序發生變動，使其遭致不能預見之損害而言。故行政機關對外表示之國家意思或事實行為須已發生信賴基礎，且人民因該信賴基礎已表現具體之信賴行為，而行政機關變更已發生信賴基礎之法秩序，致使人民之既得權益受損害，始有適用信賴保護原則之餘地。若人民主張之權益並非源自既存法秩序之當然效果，或行政機關所為之國家意思或事實行為亦未賦予人民享有特定權益之信賴基礎，或行政機關並無變動既存法秩序，即不能認定人民有因法秩序變動致損害其合法權益之情形，自無適用信賴保護原則可言（最高行政法院93年度判字第1677號、94年度判字第1309號、98年度判字第172號判決意旨參照）。

2.查原告於103年間就系爭土地申辦變更編定為同區甲種建築用地，被告已針對管制規則第35條第1項第4款規定，對於系爭土地所夾狹長土地之平均寬度如何計算之爭議，以103年10月17日府地用字第1030222208號函請內政部釋示，經內政部以103年10月30日內授中辦地字第1030314998號函釋：「……因案關個案事實審認，請本於權責依法審慎核處，復請查照。」（見乙證6），嗣經被告依職權以103年11月6日府地用字第1030238039號函覆：「……本案390、394地號所夾392地號土地寬度約為12.9及12.8公尺，391、394地號所夾392地號土地寬度約為5.7、2.4及2.2公尺（如後附件），惟392地號土地大部分位於390、394地號間，僅小部分位於391、394地號間，392地號土地平均寬度超過10公尺，核與上揭管制規則規定不符，……」（見乙證7），認定系爭土地之土地平均寬度超過10公尺不符合管制規則第35條第1項第4款規定，而不予受理在案，縱有原告所稱「被告依管制規則第35條第1項第4款規定，就系爭土地內各轉折點間之寬度，會勘界定為12.9、12.8、5.7、2.4及2.2公尺在案，以其加總後平均數

為7.2公尺。」情形，亦非終局決定，自無已發生信賴基礎之問題。原告嗣於110年12月21日再提起申請，被告爰依前揭內政部108年函釋平均寬度計算原則二之意旨，認定本案有轉折點過度集中，其計算結果並不合理之情形，乃以一固定距離增加測量點，計算系爭土地南北兩側所夾土地平均寬度應為10.24公尺，遂以原處分否准其申請，顯見被告對於系爭土地不符合管制規則第35條第1項第4款之要件，並無前後認定不一之情形。再者，內政部108年函釋旨在補充93年函釋之不足，兩者並未發生歧異，下級機關或屬官在適用及解釋法令時，自應參酌上開兩函釋意旨，選擇最適合個案情形之計算方式，原告於103年間就系爭土地申辦變更編定為同區甲種建築用地，既經被告駁回確定在案，其於110年12月21日再次提起申請，被告依當時有效的108年函釋之意旨，認定本案有轉折點過度集中情形，其計算結果並不合理，乃以一固定距離增加測量點，計算系爭土地南北兩側所夾土地平均寬度應為10.24公尺，即無不合，原告訴稱原處分不僅影響平等原則，亦違反信賴保護原則云云，自有誤解，委非可採。

七、綜上所述，原告主張尚非可採，原處分以系爭土地不符管制規則第35條第1項第4款之規定，而否准原告本件非都市土地變更編定之申請，核無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。從而原告訴請撤銷原處分及訴願決定，並命被告應就原告110年12月21日申請將系爭土地作成核准變更同區甲種建築用地之行政處分，即無理由，應予駁回。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，於判決結果無影響，爰不逐一論列，附此敘明。

九、結論：本件原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　12　　月　　1　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　林　靜　雯

法　官　楊　蕙　芬

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，得不委任律師為訴訟代理人	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。 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　111　年　　12　　月　　1　　日

書記官　蔡　逸　媚

==========強制換頁==========

附表、證據編號對照表

證號	證據名稱	所附卷宗	頁次
甲證1	原處分書	本院卷	49-56
甲證2	訴願決定書	本院卷	59-64
乙證1	111年3月4日府地用字第1110041460號函及圖說	本院卷	87-94
乙證2	內政部111年6月27日臺內訴字第1110420413號函及訴願決定書	本院卷	95-102
乙證3	原告110年12月21日變更編定申請書	本院卷	103-106
乙證4	內政部108年5月31日臺內地字第1080262791號函	本院卷	107-108
乙證5	原告103年2月17日變更編定申請書	本院卷	109-110
乙證6	內政部103年10月30日內授中辦地字第1030314998號函	本院卷	111-114
乙證7	103年11月6日府地用字第1030238039號函	本院卷	115-118
乙證8	104年3月26日臺內訴字第1042200310號函及訴願決定書	本院卷	119-128
乙證9	內政部93年1月29日內授中辦地字第0930723818號函	本院卷	129-130