臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
114年度訴字第37號
民國114年7月9日辯論終結

原　　告　李栢銘

被　　告　彰化縣政府
代　表　人　王惠美
訴訟代理人　徐柏峻

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113年12月23日台內法字第1130046567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、事實概要：

原告於民國113年6月27日檢具申請書等相關書件向被告申請將其所有坐落彰化縣花壇鄉新中庄段921地號土地（面積0.124142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（下稱系爭申請案件）。案經被告審認系爭土地未符合非都市土地使用管制規則第35條之1第1項各款規定情形之一，乃以113年9月6日府地用字第0000000000號函（下稱原處分）駁回所請。原告不服，提起訴願，經內政部作成113年12月23日台內法字第0000000000號訴願決定（下稱訴願決定）駁回。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠系爭土地符合非都市土地使用管制規則第35條之1第1項第2款之要件，該地三面連接鄉村區，且均凹入鄉村區，登記面

積為0.124142公頃，雖超過變更編定面積0.12公頃上限之規定，但依據同規則第35條之1第2項規定，因地形坵塊完整需要，得為百分之10內之增加，是系爭土地符合得申請變更編定面積限制之規定，自得依據同規則第35條之1第6項規定，於原使用分區內申請變更編定為甲種建築用地。又同規則第35條之1第1項總計有5款規定，民眾申請變更編定若符合其中任何1款，即得依照同規則第35條之1第6項規定，申請變更編定為建築用地，被告卻稱本件不符同規則第35條之1第1項第1款規定，予以駁回，顯為錯誤行政處分。又系爭土地北、西、南邊皆為鄉村區，僅東面為特定農業區，且東面地籍線為稍微向鄉村區內凹之曲線，亦符合同規則第35條之1第1項第2款之情形，但被告卻以同規則第35條之1第1項第1款為形式審查，顯為另一錯誤之行政作為。

㈡系爭土地北邊為新中庄段919、922地號土地；西邊為新中庄段920地號土地；南邊為新中庄段1033地號土地，其編定分別為鄉村區乙種建築、交通用地，而東面土地使用分區則為特定農業區，且東面地籍線為稍微向鄉村區內凹之曲線，依內政部94年3月29日內授中辦地字第0000000000號函（下稱94年3月29日函）說明二：「非都市土地使用管制規則第35條之1第1項第2、3款規定，所稱凹入鄉村區之土地，係指整筆土地凹入鄉村區者。」；說明三：「……，並需符合三面連接鄉村區……。」可知，系爭土地符合內政部94年3月29日函「凹入鄉村區」之構成要件，但訴願決定卻以尚難遽認有實際凹入鄉村區為理由駁回，「實際」一詞是否有準則依據?又或僅是空洞說法?訴願決定為此認定不符合行政程序法第5條規定之行政行為明確性原則。

㈢系爭土地南邊新中庄段1033地號土地屬於一狹長型之土地，分別跨越鄉村區與特定農業區，由於非都市土地使用分區類別及劃定原則及地籍測量實施規則等並無因使用分區不同而得逕為分割之規定，是被告於92年間依區域計畫法及製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知，將該筆土

地補辦編定為「鄉村區」交通用地，實屬一種鄉村區劃定之特殊情形，故系爭申請案件符合非都市土地使用管制規則第35條之1第1項第3款規定之要件。觀諸與系爭申請案件之坐落彰化縣花壇鄉華南段307地號土地亦係跨越鄉村區及特定農業區兩個使用分區之情形，被告於86年間將其編定為「鄉村區」水利用地，致使土地合併分割前之同地段331、332地號2筆土地產生「凹入鄉村區」之構成要件，被告亦於102年將該兩筆土地核准變更編定為甲種建築用地。本件系爭土地南邊同地段1033地號土地也經被告於92年間依法編定為「鄉村區」交通用地，卻硬要非法將之分割為不同使用分區，令系爭土地不符「凹入鄉村區」之構成要件，且依「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」以及「地籍測量實施規則」第205條等相關規定，並無因使用分區不同而得逕為分割之規定，被告以「更正編定」之非法理由，逕行將原本編定為鄉村區交通用地之1033地號土地，違法分拆開為兩個使用分區辦理分割，其違法行政行為實屬不當，且與內政部88年7月12日台(88)內地字第8807458號函及內政部107年1月23日內授中辦地字第0000000000號函相牴觸等語。

㈣聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告應就原告113年6月27日提出之申請案件，將原告所有坐落彰化縣花壇鄉新中庄段921地號土地，作成准予由特定農業區農牧用地變更編定為同區甲種建築用地之行政處分。3.訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯及聲明：

㈠系爭土地東側新中庄段926地號土地編定為特定農業區農牧用地，非屬非都市土地使用管制規則所稱之道路、水溝，未達隔絕效果，與非都市土地使用管制規則第35條之1第1項第1、3款規定不符。又系爭土地平均寬度超過10公尺，非屬同規則第35條之1第1項第4款規定之狹長土地。另系爭土地面積為0.124142公頃，亦與同規則第35條之1第1項第5款規定不符。原告主張本案應適用同規則第35條之1第1項第2款規

定，經向彰化地政事務所調閱現存76年鄉村區分區範圍圖，系爭土地（重測前地號：花壇段中庄小段46地號）南側新中庄段1033地號土地並未於鄉村區範圍內，92年辦理補辦編定作業時，係以面積占比較大分區（鄉村區）先予編定，且製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知亦對鄉村區如何劃定有明確規範，換言之，系爭土地南側土地本質並非屬鄉村區範圍，該地亦已分割出新中庄段1033-1地號土地，並辦畢更正編定為特定農業區交通用地，原告所陳顯有誤解，而與事實不符。另觀系爭土地之分區編定圖，東側毗鄰之新中庄段926地號土地再毗鄰新中庄段844、843、842地號土地；南側毗鄰新中庄段1033-1地號土地（分割自新中庄段1033地號土地）再毗鄰新中庄段1031、1030、1028地號土地，各地號均為特定農業區農牧用地，非屬「凹入鄉村區」類型，是與同規則第35條之1第1項第2款規定不符等語。

㈡聲明：1.原告之訴駁回。2.訴訟費用由原告負擔。

四、本院判斷：

㈠經查原告所有之系爭土地係屬特定農業區農牧用地，面積0.124142公頃；原告於113年6月27日提出系爭申請案件，經被告審認不符合非都市土地使用管制規則第35條之1第1項各款所列情形，乃作成原處分駁回所請，復據訴願決定予以維持等事實，有卷附系爭土地之土地登記謄本（見本院卷第25頁及第71頁）、系爭申請案件之相關書件(見本院卷第144至160頁)、原處分(見本院卷第27至28頁)及訴願決定(見本院卷第17至21頁)等書件可稽，堪予認定。

㈡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○○市○○○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。」

㈢次按區域計畫法第15條第1項規定授權訂定之非都市土地使用管制規則第35條之1第1項至第3項、第6項規定：「（第1項）○○市○○○○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2項）前項第1款、第2款及第5款土地面積因地形坵塊完整需要，得為百分之10以內之增加。（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。……（第6項）第1項土地於山坡地範圍外之農業區者，變更編定為甲種建築用地；於山坡地保育區、風景區及山坡地範圍內之農業區者，變更編定為丙種建築用地。」

㈣原告雖以前開情詞主張系爭土地變更編定為特定農業區甲種建築用地，符合非都市土地使用管制規則第35條之1第1項第2款及第3款規定之要件（見本院卷第12頁及第196頁），被告應就系爭申請案件作成准許變更編定之處分云云。惟：

1.觀諸非都市土地使用管制規則第35條之1規定之規範目的，係為促進鄉村區邊緣土地有效利用，並處理過去鄉村區通盤檢討未能繼續辦理及遺留之個案問題，促進零星或

狹小土地於符合特定要件得以申請變更為建築用地。依上開規定第1項第1款及第2款之規定，申請變更編定土地之面積超過0.12公頃者，即與此2款規定之要件有間，而面積超過0.012公頃者，亦不符合同項第5款規定之要件；再者，申請變更編定之土地如未凹入鄉村區，或其外圍無道路、水溝、機關、學校、軍事等用地隔絕，或未經直轄市或縣（市）政府認定具明顯隔絕之自然界線，或其面積超過0.5公頃者，亦與同項第3款規定之申請要件有間。又上開第1項第2款、第3款所稱「凹入鄉村區之土地」依其文義解釋當指該筆土地之三面界址均與鄉村區土地相連接，呈現凹入鄉村區範圍內之客觀狀態而言。是以，內政部94年3月29日函釋核與前揭所示意旨相合，並無牴觸上開規定之規範原意與目的，自得予以援用。

2.查系爭土地之面積計1,241.42平方公尺，使用分區地類別為特定農業區農牧用地；其西側及北側毗鄰之新中庄段920、919及922等3筆地號土地均屬鄉村區乙種建築用地，東側毗鄰之同段926地號土地為特定農業區農牧用地，而南側毗鄰之新中庄段1033-1地號土地為特定農業區交通用地等情，有前揭系爭土地之土地登記謄本（見本院卷第25頁及第71頁）、系爭土地及毗鄰新中庄段920、919、922、926等5筆地號土地之地籍圖、使用分區編定圖（分見本院卷第73頁、第75至87頁）、113年12月31日更正編定後新中庄段1033-1地號土地之土地登記謄本及查詢資料（見本院卷第128頁及第142頁）等件足按，堪認屬實。

3.經核系爭土地面積達1,241.42平方公尺，明顯超過非都市土地使用管制規則第35條之1第1項第1款及第2款規定「面積在0.12公頃以下」之上限，且不符合第5款規定「面積未超過0.012公頃」之要件；再者，觀諸系爭土地四周毗鄰之土地使用分區情況，僅西、北兩面毗鄰鄉村區，其東、南兩面則與特定農業區土地接壤，依現有客觀狀態不能認為其有三面界址與鄉村區土地相連接，凹入鄉村區範

圍內之情形，亦與同項第3款所稱凹入鄉村區之土地之要件相殊。此外，系爭土地明顯不符合同項第4款規定之情形甚明。

㈤原告雖另主張：系爭土地南臨之新中庄段1033-1地號土地原屬同段1033地號土地一部分，均編定為鄉村區交通用地，主管機關係在原告提出系爭申請案件之後，始違法逕為分割而出，並更正編定為特定農業區交通用地，故系爭申請案件符合非都市土地使用管制規則第35條之1第1項第3款之要件，被告作成原處分否准原告之申請構成違法等語。惟：

1.按人民因行政機關駁回其申請案件，循經訴願程序後，依行政訴訟法第5條第2項規定提起課予義務訴訟救濟者，其訴訟主要目的在請求行政法院判命該管行政機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分，而非徒獲撤銷原否准處分即可得滿足，故其訴之聲明著重在請求主管行政機關應依申請內容作成准許之行政處分，至於一併請求撤銷原處分及訴願決定僅為附屬聲明，性質上為單一訴訟，並非合併提起課予義務訴訟與撤銷訴訟。再者，人民提出申請案件經主管機關實體審查為否准處分者，人民循序提起課予義務訴訟救濟，第一審行政法院審理其訴訟，係以言詞辯論終結時存在之事實及法律狀態為基準，據以判斷原告之請求是否有理由。倘其申請案件不能認定符合法定要件者，無論被告否准處分所具理由是否完足無瑕，均不能憑認原告之訴為有理由（最高行政法院99年度判字第1118號、99年度判字第1049號、99年度判字第873號、98年度判字第822號及95年度判字第2203號判決意旨參照）。

2.經核卷附新中庄段1033-1地號土地之土地登記簿謄本所載（見本院卷第128頁），可見該筆土地之使用分區已於113年12月31日更正編定為特定農業區甚明。再對照卷內新中庄段1033-1地號土地之更正前後土地使用分區圖示（分見本院卷第75頁、第87頁），亦可見該筆土地在更正編定前原即位於特定農業區範圍內，則被告認定此部分土地原來

編定為鄉村區有錯誤情形，而依職權逕為分割出子地號，更正編定為特定農業區，核與事實情況，於法並無不合。且新中庄段1033-1地號土地業據主管機關於113年12月31日更正編定為特定農業區，並未經權限機關予以撤銷或變更，本院無從否定其即發生存續效力。是以，系爭土地南面毗鄰之新中庄段1033-1地號土地於本院言詞辯論終結時既已非屬鄉村區土地，依前揭說明，原告主張系爭申請案件符合非都市土地使用管制規則第35條之1第1項第3款之要件，於法即有未洽，不能採取。

㈥是故，本件原告提出之系爭申請案件，迄本院言詞辯論終結時，既不符合非都市土地使用管制規則第35條之1第1項各款規定得在原使用分區內申請變更編定為建築用地之要件，則被告作成原處分否准所請，所具理由載謂略以：「……東側臨接之同段926地號特定農業區農牧用地非屬管制規則所稱之道路、水溝，未達隔絕效果；另南側臨接之同段1033地號鄉村區交通用地寬度未達4公尺」等語，固有欠妥適。但其認定系爭申請案件未符合非都市土地使用管制規則相關規定，而駁回原告所請之結論，於法並無不合，仍應予維持。

五、綜上所述，系爭土地既與非都市土地使用管制規則第35條之1第1項各款規定申請變更編定為建築用地之要件有間，原告之申請即非有據。則被告作成原處分駁回原告之申請，理由雖欠妥適，但結論則屬正確，訴願決定予以維持，於法亦無不合。原告訴請判決如訴之聲明所示，自無從准許。

六、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，均核與判決結論不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

七、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　30　　日

審判長法官　蔡 紹 良

法官　黃 司 熒

法官　陳 怡 君

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
㈠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。
㈡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. 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者。
是否符合㈠、㈡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㈠、㈡所示關係之釋明	

文書影本及委任書。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　30　　日

書記官　杜 秀 君