臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
115年度訴字第19號
115年8月26日辯論終結

原　　告　張益誠

　　張有德

　　邱麗卿

　　張哲嘉

被　　告　彰化縣政府
代　表　人　王惠美
訴訟代理人　徐柏峻

上列當事人間土地變更編定事件，原告不服內政部中華民國114年11月25日台內法字第1140032390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。

理　由

壹、程序方面：

按民事訴訟法第385條第1項前段規定：「言詞辯論期日，當事人之一造不到場者，得依到場當事人之聲請，由其一造辯論而為判決。」依行政訴訟法第218條規定，於行政訴訟準用之。查原告張益誠、張有德、張哲嘉經合法通知未於本院

言詞辯論期日到場，有送達證書在卷可參（見本院卷第185、187及191頁），復無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條所列各款情形，爰依到場被告之聲請，由其一造辯論而為判決。

貳、實體方面：

一、事實概要：

原告就坐落彰化縣埔心鄉仁華段932地號土地（面積為0.093571公頃，下稱系爭土地），於112年12月25日填具非都市土地變更編定申請書向被告申請將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），經被告以其申請與非都市土地使用管制規則第35條第1項第2款規定之要件不符，以114年6月19日府地用字第1120522150號函（下稱原處分）駁回所請。原告不服，提起訴願，經內政部以訴願決定駁回，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主張要旨：

1.原告依非都市土地使用管制規則第35條第1項第2款及第3項規定，申請將系爭土地由特定農業區農牧用地變更編定為甲種建築用地，因系爭土地四周為既成建築用地及交通用地所包圍，具備零星建地之客觀條件。

2.原處分及訴願決定於法律解釋、事實認定及裁量運用上均有重大違誤，侵害原告權利：

⑴訴願決定以系爭土地南側之彰化縣埔心鄉仁華段935地號土地（下稱同段935地號土地）道路寬度僅0.86公尺，未達4公尺，認不符非都市土地使用管制規則第35條所稱「道路、水溝隔絕」要件，惟依同條第3項及內政部90年2月14日台(90)內中地字第9001214號函釋，道路之認定應以實際形成通行功能為準，不以計畫寬度或地籍編定為唯一標準，訴願機關以形式寬度否定道路性質，顯屬法規解釋錯誤。

⑵訴願決定自承同段935地號土地部分現況供公眾通行，具道路使用事實，卻又以寬度不足否認其道路屬性，前後認定互相矛盾，違反行政程序法第43條證據法則與論理法則。

⑶系爭土地為四面建築用地及道路包圍之袋地，屬典型零星建地，原處分以過度嚴苛之道路寬度標準否准變更，已逾越合理裁量範圍，構成裁量逸脫與濫用。

⑷同區域其他類似零星建地多獲准變更，僅系爭申請案遭否准，標準顯不一致，構成差別待遇，且以0.86公尺既成道路即否定整筆土地建築利用，對原告財產權造成過度限制，違反比例原則等語。

㈡聲明：

1.撤銷訴願決定。

2.撤銷原處分。

3.命被告就原告申請將系爭土地由特定農牧用地變更編定為甲種建築用地案，應依正確法律見解另為適法之處分。

4.訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.毗鄰系爭土地南側之同段935地號土地雖編定為特種農業區交通用地，惟現況未興闢為道路使用，自99年起即未見道路存在，而南側建物(仁華段370建號)興建後，935地號土地未興闢部分已作該建築地基使用，並有電桿設立，是系爭土地之南側未被實際形(完)成之道路、水溝所包圍隔絕，與非都市土地使用管制規則第35條第1項第2款及內政部90年2月14日台(90)內中地字第9001214號函釋規定「被道路、水溝隔絕」要件不符。系爭申請案未符變更編定之法定要件，被告作成原處分否准原告變更編定之申請，於法並無不合。

2.有關原告主張訴願決定認同段935地號土地部分現況供公眾通行，具道路使用事實，卻又以寬度不足否認其道路屬

性乙節：

⑴被告函詢○○縣○○鄉公所（下稱埔心鄉公所）有關935地號土地現況使用情形，經該公所函復表示：935地號土地部份供現有巷道「仁一路」使用。被告進一步比對埔心鄉公所提供之附件與航照圖可知，935地號土地為狹長型土地，僅左側部分供現有巷道「仁一路」使用，右側迄今尚未實質開闢。

⑵訴願決定並未認定整筆935地號土地均具道路使用事實，原告未顧及土地實際使用之區位差異，逕將「部分使用」擴張解釋為「整體道路屬性」，顯係對訴願決定內容之片段擷取與恣意解讀，與客觀事實不符，尚不足採等語。

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前提事實：

原告於112年12月25日填具非都市土地變更編定申請書向被告申請將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，經被告於113年4月22日派員進行現勘，發現系爭土地南側毗鄰之同段935地號土地雖經編定為特定農業區交通用地，但現況並未開闢為道路使用，乃函請埔心鄉公所協助釐清同段935地號土地之現況使用情形，經埔心鄉公所以113年9月13日心鄉建字第1130013469號函檢附標示範圍圖以：同段935地號土地部分供現有巷道仁一路使用等語，被告核對標示範圍圖後據以審認系爭土地南側所毗鄰之同段935地號土地部分之現況並未作道路使用，是系爭土地與非都市土地使用管制規則第35條第1項第2款規定之被「道路」、「水溝」隔絕要件不符，乃以原處分駁回所請，原告不服，提起訴願遭駁回等情，分別有112年12月25日非都市土地變更編定申請書(見本院卷第143頁、訴願卷第44頁)、埔心鄉

公所113年9月13日心鄉建字第1130013469號函及所檢附之範圍標示圖(見本院卷第65至67頁)、被告113年4月22日前往現場拍攝之相片、地籍圖及Google街景圖（見訴願卷第88至89頁）、被告查核所使用之Google地圖（見本院卷第71頁）、原處分（見本院卷第45至46頁）、訴願決定（見本院卷第17至23頁）等件存卷可稽，堪認為真正。

㈡按非都市土地使用管制規則（下稱系爭管制規則）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：……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。」同條第3項前段規定：「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。」同條第4項復明文規定：「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。」

㈢又內政部90年2月14日台（90)內中地字第9001214號函釋略以：「……土地登記簿記載之編定使用類別，係對非都市土地使用管制之表徵，編定或變更編定之交通用地、水利用地，在於完成設施前，現實上常基於財力關係、外在因素、自然變遷、核定計畫變更……等原因，造成嗣後有不予闢建而改變計畫編更為其他使用地之可能性，故該種使用地在尚未完成道路或水利設施者，其毗鄰土地現況狀態自尚無形成被道路或水溝隔絕之事實問題……。」查土地登記簿所載之編定使用類別，僅屬行政機關對非都市土地實施管制之形式

表徵；其編定或變更編定為交通用地或水利用地者，在相關公共工程設施實際開闢完成前，常因財政經費、客觀環境演變、情事變更或計畫調整等因素致有不予闢建，或嗣後再度變更為其他使用地之可能。準此，倘該等用地於現況上尚未完成道路鋪設或水利設施之興闢，客觀上即無從認定其與相鄰土地間已形成具體阻隔或包圍之物理事實。易言之，非都市土地使用管制規則第35條第1項第2款所定之包圍要件，自不得僅以地籍登記之編定類別為斷，仍應以現場已實際開闢完成道路或水溝、並產生實質阻隔之客觀事實狀態為其認定標準。

㈣經查：

1.系爭土地使用分區為特定農業區、編定類別為農牧用地，業如前述；而其西側毗鄰同段933-11、933地號甲種建築用地，東側毗鄰同段926、927、928、929、930、931地號甲種建築用地及同段901地號道路用地，北側毗鄰同段922、923地號甲種建築用地，南側毗鄰同段935地號交通用地，亦有地籍圖謄本（見訴願卷第59頁）在卷可憑，堪為認定。

2.系爭土地南側與同段935地號土地毗鄰位置處，於99年間至104年間仍係長滿矮小雜木與草叢之狀態，於110年間則見有人於該處為興建房屋所架設之鋼筋水泥架，至111年10月間已可見到建築物之雛形，而於113年5月間則呈現已有透天厝坐落其上之狀態，核與被告派員在113年4月22日會勘時所見，該處已因他人建築有房屋，而以該房屋之牆面與臨側房屋之牆面間形成狹小、僅能供人步行通過之夾道，且往永坡路一段方向走出即面臨電線桿之狀態相符等情，亦有現場相片（見訴願卷第60至61頁）、Google街景圖（見本院卷第51至61頁），堪認為真實。又該同段935地號土地雖為交通用地，但其地形狹長，於毗鄰同段933-9、933-8至933-11地號部份土地位置固經鋪設瀝青混凝土路面及附屬測溝範圍，而開闢成現有巷道（即仁一路），

然毗鄰系爭土地部份處之現況，則仍處於未開闢為道路之狀態，而非屬前揭現有巷道範圍等節，有地籍圖（見訴願卷第59頁）、埔心鄉公所113年9月13日心鄉建字第1130013469號函及所附範圍圖（見訴願卷第90至91頁）、埔心鄉公所115年5月4日心鄉建字第1150006054號函及標示現有巷道所及土地範圍之國土測繪圖資服務雲所擷取之「地籍圖套疊航照（影像）圖」（見本院卷第119至123頁）等在卷可稽。則由前揭說明可知，系爭土地之南側雖毗鄰交通用地，但現狀並未被實際形（完）成之道路、水溝所包圍隔絕甚明。

3.原告固以：同段935地號土地與系爭土地毗鄰處之平均寬度依地籍圖實際測量雖僅約0.86公尺寬，惟該地本為現有巷道，且供日常通行使用，系爭土地自符合得變更編定為甲種建築用地之要件云云（併參照訴願卷第40頁即原告所提訴願書第40頁）。惟依前揭內政部90年2月14日函示意旨，為促進狹小、零星之土地有效利用，兼顧毗鄰土地間之平衡性及效益性，對於道路、水溝及其寬度之認定，仍應就其已實際形(完）成之通行道路、水溝包圍隔絕之事實者為該當要件，非僅以土地登記簿記載道路用地、水利用地為準。查同段935地號交通用地毗鄰系爭土地部分，雖有夾道存在之現況，但其寬度僅供人體通過，現實上亦不滿系爭管制規則第35條第3項之4公尺，且並未實際開闢為道路使用，業如前述，自與非都市土地使用管制規則第35條第1項第2款、第3項規定及上開函示意旨不符。原告所述，核無足採，則其提出既成巷道長期通行事實切結書（見本院卷第205頁至215頁)僅能證明該處有人通行，惟仍不符前揭管制規則第35條第1項第2款、第2項及第3項之要件，自無從作為有利其論述之依據。

4.從而，被告審認系爭土地南側毗鄰同段935地號交通用地，但現況屬未開闢作道路使用，不符非都市土地使用管

制規則第35條第1項第2款規定，而以原處分駁回原告之申請，核無不合，訴願決定予以維持，亦無違誤。

五、綜上所述，本件原告主張各節，均非可取，被告作成原處分否准原告之系爭申請案，認事用法並無違誤，訴願決定予以維持，即屬有據。原告訴請判決如前揭訴之聲明所示，自無從准許。

六、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，爰無逐一論述之必要，併此敘明。

七、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　16　　日

審判長法官　蔡 紹 良

法官　黃 司 熒

法官　林 學 晴

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　　115　　年　　9　　月　　16　　日

書記官　詹靜宜