臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
113年度訴字第1010號
114年3月27日辯論終結

原　　告　李萬松
訴訟代理人　林逸晉　律師
被　　告　宜蘭縣政府
代　表　人　林茂盛（代理縣長）

訴訟代理人　黃讚賢
　　李書嫻
　　陳冠旭

上列當事人間區域計畫法事件，原告不服內政部中華民國113年7月22日台內法字第1130030621號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

被告代表人原為林姿妙，於訴訟進行中變更為林茂盛，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第145頁至第147頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

原告所有宜蘭縣礁溪鄉實踐一段170地號土地（下稱系爭土地，面積為0.119公頃），編定為特定農業區農牧用地，原告繕具民國113年5月1日申請書向被告申請系爭土地變更編定為同區甲種建築用地。系爭土地北側毗鄰169地號之同區農牧用地，南側毗鄰187、186地號之同區甲種建築用地、農牧用地，東側毗鄰244、234、224地號之同區水利用地、交通用地、水利用地（現況作水溝、道路使用），西側毗鄰26

4、274、284地號之同區水利用地、交通用地、水利用地（現況作水溝、道路使用）。經被告審認系爭土地不符合非都市土地使用管制規則（下稱管制規則）第35條第1項各款規定之變更編定要件，乃以113年5月29日府地權字第1130072718號函（下稱原處分）駁回原告申請。原告不服，提起訴願。復經內政部以113年7月22日台內法字第1130030621號訴願決定（下稱訴願決定）駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

㈠原告所有之系爭土地應符合申請變更為甲種建築用地之要件，是被告錯認原告申請不符合管制規則第35條之規定，顯與事實不符，並誤為否准之原處分，當屬違法，應予撤銷：

1.原處分已承認系爭土地之東西向兩側乃遭管制規則第35條所稱之水溝、道路所包圍，則系爭土地亦符合管制規則第35條第1項第4款及內政部94年4月4日內授中辦地字第0940043710號函意旨所稱對邊均為道路、水溝等所夾狹長之土地；又揆諸內政部108年5月31日台內地字第1080262791號函意旨，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所示，今原告已向宜蘭縣宜蘭地政事務所（下稱宜蘭地政事務）所詢問得知系爭土地之五個轉折點間之寬度分別為5.13、3.97、1.95、9、12.17公尺，則加總後平均數為6.444公尺〔計算式：（5.13+3.97+1.95+9+12.17）/5=6.444公尺〕，顯見系爭土地平均寬度未超過十公尺，於變更後亦不致妨礙鄰近農業生產環境，當符合管制規則第35條第1項第4款之規定，故原處分誤認原告之申請不符法律要件，恐有違誤，應予撤銷。

2.原告從現場目測觀之，系爭土地東側毗鄰同段244、234、224地號及西側毗鄰264、274、284地號(即水溝、道路)，與系爭土地間有自然地勢上明顯落差，以致系爭土地無法合併整體利用，實有變更為甲種建築用地之必要，俾利與鄰地187號甲種建築用地合併利用，增進土地經濟使用之效益，遑論系爭土地變更後不生妨礙鄰近農業生產環境之情事；惟原處

分及訴願決定不察上情，竟空言泛稱系爭土地之變更申請不符合管制規則第35條之規定。

㈡原告所有之系爭土地符合申請變更為甲種建築用地之要件，故被告應作成「准予變更系爭土地為同區甲種建築用地」之行政處分。

管制規則第35條之相關限制，及該法文衍生之行政函令，應立基於正確之客觀事實，同時斟酌全部陳述與調查及證據之結果，依論理及經驗法則判斷真偽，亦即倘原告所據以申請之事實皆符合管制規則第35條之要件，則被告當不能不當限縮該法文之適用而逕自駁回原告之申請，並應針對原告之申請內容為注意，此為行政程序法所要求之有利不利一律注意原則。被告及內政部所作出之原處分及訴願決定，皆有認事用法之違誤，而作出有瑕疵之行政決定。

㈢綜上所述，聲明求為判決：

1.原處分及訴願決定均撤銷。

2.被告應依原告之申請，作成准予變更系爭土地特定農業區農牧用地為同區甲種建築用地之行政處分。

3.訴訟費用由被告負擔。

四、本件被告答辯：

㈠被告於113年5月1日受理原告依管制規則第35條規定，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一案，經審查該地地籍事實狀態為東側毗鄰244、234、224地號之特定農業區水利用地、交通用地、水利用地(現況作水溝及道路使用)，南側毗鄰187地號特定農業區甲種建築用地及186地號特定農業區農牧用地，西側毗鄰264、274、284地號特定農業區之水利用地、交通用地、水利用地(現況作水溝及道路使用)，北側毗鄰169地號特定農業區農牧用地。雖申辦變更編定標的南側中段部分毗鄰78年4月3日前編定為特定農業區甲種建築用地之187地號土地，固合於管制規則第35條第1項前段先決要件，但南側此部份以外及其餘東、西、北三毗鄰側，無有為各種建築用地、建築使用之特

定目的事業用地或都市計畫住宅區、商業區、工業區或道路、水溝所包圍或凹入各種建築用地情形，毗鄰南北兩側土地使用地編定為相同之農牧用地、面積亦大於0.012公頃，毗鄰南側187地號甲種建築用地對邊為169地號農牧用地，均不符合管制規則第35條第1項後段第1款至第5款之任何1款規定。據此，被告以原處分駁回原告土地變更編定申請案，依法有據。

㈡申請變更編定系爭土地毗鄰187地號甲種建築用地對邊為169地號農牧用地，非管制規則第35條第1項第4款所稱之各種建築用地、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，變更編定申請不符規定。原告堅稱系爭土地有所夾狹長平均寬度未超過十公尺，而得變更編定為甲種建築用地，臆係對法令有所誤解所致，委不足採。

㈢綜上所述，聲明求為判決：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

五、本院之判斷：

㈠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「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。次按「（第1項）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

超過〇．一二公頃。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，且其面積未超過〇．一二公頃。三、凹入各種建築用地或建築使用之特定目的事業用地，其面積未超過〇．一二公頃，且缺口寬度未超過二十公尺。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，其平均寬度未超過十公尺，於變更後不致妨礙鄰近農業生產環境。五、面積未超過〇．〇一二公頃，且鄰接無相同使用地類別。（第2項）前項第一款至第三款、第五款土地面積因地形坵塊完整需要，得為百分之十以內之增加。（第3項）第一項道路或水溝之平均寬度應為四公尺以上，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）第一項及前項道路、水溝及各種建築用地或建築使用之特定目的事業用地，指於中華民國七十八年四月三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5項）符合第一項各款規定有數筆土地者，土地所有權人個別申請變更編定時，應檢附周圍相關土地地籍圖簿資料，直轄市或縣（市）政府應就整體加以認定後核准之。（第6項）第一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。（第7

項）第一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。」管制規則第35條定有明文。另管制規則第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。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。亦即，零星或狹小土地依管制規則第35條申請使用地變更編定為建築用地，必先有該條第1項前段規定

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先決條件，並且符合管制規則第35條第1項後段第1款至第5款之規定要件情形之一者，始得成就變更編定。

㈡本院經核原處分並無違誤，茲分述如下：

1.經查，被告於113年5月1日受理原告依管制規則第35條規定，申請將系爭土地(面積0.119公頃)由特定農業區農牧用地變更編定為同區甲種建築用地一案，此有原告非都市土地變更編定申請書及系爭土地土地登記第一類謄本附卷可參（見原處分卷第3頁、第13頁），經被告審查系爭土地地籍事實狀態為北側毗鄰169地號之農牧用地，此有土地登記第一類謄本附卷可參（見原處分卷第15頁），南側毗鄰187、186地號之甲種建築用地、農牧用地，並無凹入或被各種建築用地所包圍之情形，此有宜蘭縣礁溪鄉地籍圖查詢資料及土地登記第一類謄本附卷可參（見原處分卷第1頁、第17頁、第23頁），不符合管制規則第35條第1項第1、2、3款規定之要件;又系爭土地東側毗鄰244、234、224地號之特定農業區水利用地、交通用地、水利用地（現況作水溝、道路使用），此有土地登記第一類謄本附卷可參（見原處分卷第31頁、第33頁、第35頁），西側毗鄰264、274、284地號之特定農業區水利用地、交通用地、水利用地（現況作水溝、道路使用），此有土地登記第一類謄本附卷可參（見原處分卷第37頁、第39頁、本院卷第129頁），其對邊為道路、水溝所夾寬度達114公尺之土地，不符管制規則第35條第1項第4款規定之平均寬度未超過10公尺之要件。

2.次查，雖申辦變更編定標的南側中段部分毗鄰78年4月3日前編定為特定農業區甲種建築用地之187地號土地，固合於管制規則第35條第1項前段先決要件，但南側此部分以外及其餘東、西、北三毗鄰側，無有為各種建築用地、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

區或道路、水溝所包圍或凹入各種建築用地情形，毗鄰南北兩側土地即169地號、186地號之使用地編定為相同之農牧用地、面積分別4.367.53平方公尺、2.644.62平方公尺，亦大於0.012公頃，毗鄰南側187地號甲種建築用地對邊為169地號農牧用地，此有宜蘭縣礁溪鄉地籍圖查詢資料及土地登記第一類謄本附卷可參（見原處分卷第1頁、第15、第17頁、第23頁），均不符合管制規則第35條第1項各款規定。

3.從而，被告審認系爭土地申請變更編定為甲種建築用地，不符合管制規則第35條第1項各款規定，乃以原處分駁回原告之申請，揆諸前揭規定及說明，並無違誤。

4.是原告主張：原告所有之系爭土地，應符合申請變更為甲種建築用地之要件，是被告錯認原告申請不符合管制規則第35條之規定，顯與事實不符，並誤為否准之原處分，當屬違法，應予撤銷云云，不足採信。

㈢原告又主張：原告所有之系爭土地，符合申請變更為甲種建築用地之要件，故被告應作成「准予變更系爭土地為同區甲種建築用地」之行政處分，方屬適法云云。惟查：

原告主張系爭土地為毗鄰南、北兩側所夾之平均寬度為6.444公尺，應符合管制規則第35條第1項第4款規定乙節，固以宜蘭縣宜蘭地政事務所114年1月8日宜地貳字第1140000192號函附宗地資料及地籍圖為證（見本院卷第137頁至第141頁）。然按管制規則第35條第1項第4款規定，毗鄰甲種建築用地之零星或狹小土地，其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，其平均寬度未超過十公尺，於變更後不致妨礙鄰近農業生產環境，得按其毗鄰土地申請變更編定為甲種建築用地。查，申請變更編定之系爭土地毗鄰187地號甲種建築用地對邊為169地號農牧用地，非管制規則第35條第1項第4款所稱之各種建築用地、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，業如前述，足認本件變更編定申請，不符合管制規則第35條第1項第4款規定。足見原告此部分之主張，顯係對法令有所誤解，亦不足採。

六、綜上所述，原告主張各節，均無可採。本件被告所為原處分，並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告仍執前詞，訴請如訴之聲明所示，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，至原告聲請本院向宜蘭縣宜蘭地政事務所函詢，依內政部108年5月31日台內地字第1080262791號函之意旨，計算系爭土地各轉折點間之寬度加總後其平均數為何？惟查，被告審認系爭土地申請變更編定為甲種建築用地，不符合管制規則第35條第1項各款規定，乃以原處分駁回原告之申請，經核於法並無不合，業如前述，故本院認原告此部分之聲請，核無必要，應予駁回；又兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，均併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　17　　日

審判長法　官　蕭忠仁

法　官　羅月君

法　官　許麗華

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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項第3款）。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
㈠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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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者。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　17　　日

書記官　劉道文