臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭
113年度訴字第1287號
114年7月24日辯論終結

原　　告　黃重曉

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

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9月24日台內法字第1130034661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：

本件原告起訴時，被告之代表人原為林姿妙，於訴訟進行中變更為林茂盛，茲據被告新任代表人林茂盛具狀聲明承受訴訟（本院卷第141頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

緣原告於民國113年4月25日提具非都市土地變更編定申請書，申請將其所有○○縣○○鎮○○段（下同）703及704地號土地（嗣於113年5月30日合併為703地號土地，面積739.62平方公尺，下稱系爭土地），由原編定之特定農業區農牧用地，變更編定為特定農業區甲種建築用地（下稱系爭申請案）。經被告依非都市土地使用管制規則第35條第1項各款

規定審查，系爭土地西側毗鄰已登記之未編定土地（寬度約僅1.1公尺之水溝），該未編定土地西側再毗鄰甲種建築用地；南側毗鄰農牧用地；北側毗鄰特定農業區水利用地，且東西兩側所夾之平均寬度為13.6公尺，是本案申請變更編定為同區「甲種建築用地」，均未符合非都市土地使用管制規則第35條第1項各款規定，乃以113年6月26日府地權字第0000000000號函（下稱原處分）駁回原告之申請。原告不服，提起訴願經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、原告之主張及聲明：

㈠原處分適用法規錯誤且裁量逾越，被告應依原告申請將系爭土地之使用類別變更編定為甲種建築用地：

依照文義解釋，非都市土地使用管制規則第35條第1項所指「合於下列各款規定之一者」，係指申請人所申請案件只要符合該項任一款之規定，即可於合乎條件，予以放行核准；而不應任意曲解、裁量逾越至認為「需符合第35條第1項各款之規定」，方予核准。本件原告申請案件，已符合非都市土地使用管制規則第35條第1項第1款之規定，即應予以核准，被告要求原告申請案件須符合同條項各款之規定，並逐一嚴格審查，遠超出法條之明文要求，不僅違法行政，課與原告所不應負擔之義務，適用法規顯有錯誤不當，明顯違反比例原則，且有裁量逾越，傷害人民對於國家依法行政之信賴，亦與憲法保障人民財產權之意旨有違。被告一昧蒐羅對原告之申請審查不利者，而未正面、積極看待對於原告有利之部分，顯然是故意性、差別性、目的性、預斷性對原告為不利益之處分，除違反行政之中立性，更有違行政程序法第9條、36條規定。又系爭土地被將近16筆土地包圍，其中有15筆都是甲種建築用地，雖毗鄰建築用地及水溝，惟並未妨害周邊土地之農業生產及利用，於變更後不致妨礙鄰近農業生產環境之要件，符合非都市土地使用管制規則第35條第4項之規定，原處分顯有裁量怠惰。

㈡聲明：

1.原處分及訴願決定均撤銷。

2.被告應依原告113年4月25日所陳「非都市土地變更編定申請書」所載，准為原告所有系爭土地由原使用分區類別：特定農業區農牧用地，變更編定使用分區類別為：特定農業區甲種建築用地。

四、被告之答辯及聲明：

㈠系爭土地不符非都市土地使用管制規則第35條第1項規定，原處分駁回申請於法有據：

系爭土地地籍事實狀態為東側毗鄰701-1、701-9、701-14、701-16、701-18、701-21、701-24地號之特定農業區甲種建築用地（於80年10月14日更正編定），南側毗鄰700-1、700-2地號特定農業區農牧用地，西側毗鄰705地號已登記之未編定土地，現況為寬度約1.1公尺水溝，該未編定土地西側再毗鄰706、706-1、706-2、713、718-5地號特定農業區甲種建築用地及725地號特定農業區農牧用地，北側毗鄰625地號特定農業區（部分河川區）水利用地。系爭土地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，不符合非都市土地使用管制規則第35條第1項第1款至第3款情形，又面積亦超過0.012公頃，毗鄰東側701-1、701-9、701-14、701-16、701-18、701-21、701-24地號之特定農業區甲種建築用地，對邊為705地號已登記之土地未經編定為水利用地，縱現況有寬度約1.1公尺水溝，按非都市土地使用管制規則第35條第4項規定同條第1項各款所稱「水溝」係指78年4月3日前經編定或變更編定為水利用地或實際已作水溝之未登記土地，系爭土地自非屬對邊為水溝及建築用地所夾之土地，況系爭土地東西二側平均寬度為13.6公尺，西側毗鄰之水溝平均寬度僅1.1公尺，亦不符非都市土地使用管制規則第35條第1項第4款及第5款規定；是系爭土地均不符合非都市土地使用管制規則第35條第1項任何一款規定，原處分駁回申請，依法有據，尚無違誤。

㈡聲明：原告之訴駁回。

五、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘為兩造所不爭執，並有：原處分（本院卷第75至77頁）、訴願決定（本院卷第85至89頁）、原告113年4月25日申請書（本院卷第15至16頁）、中華民國航空測量及遙感探測學會113年5月30日航測會字第0000000000號函及附件（本院卷第19至34頁）、系爭土地之土地登記謄本及地籍圖謄本（本院卷第37至40頁）、被告113年3月22日府地權字第0000000000號函（本院卷第47至49頁）、鄰地之土地登記謄本（本院卷第51至73頁）、毗鄰705地號現況照片（本院卷第121至123頁），及毗鄰土地分析（本院卷第125頁）等文件可參，自堪認為真正。是本件爭執事項厥為：㈠系爭土地是否符合非都市土地使用管制規則第35條第1項規定？㈡原告請求被告作成准予將系爭土地更正編定為特定農業區甲種建築用地之行政處分，有無理由？

六、本院之判斷：

㈠本件應適用之法令：

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。」依此規定授權訂定之非都市土地使用管制規則第5條第1項規定：「非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣（市）政府管制其使用……」第28條規定：「（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……規定之零星或狹小土地。……（第4項）申請人為土地所有權人者，免附第1項第3款規定之文件。……」第35條規定：「（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。……（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。……」又108年2月14日修正非都市土地使用管制規則第35條第4項規定之立法說明揭示：「對於毗鄰甲種、丙種建築用地或具住宅性質之特定目的事業用地之零星或狹小土地，倘為建築用地、水溝、道路等所隔絕，得申請變更編定為建築用地；為避免投機及流於浮濫，爰規範毗鄰建築用地或建築使用之特定目的事業用地及道路、水溝等，應於78年4月3日原臺灣省非都市零星地變更編定認定基準頒行前，經編定或變更編定者為限。其中政府規劃興建之道路得不受上開時間之限制，

係因其為公用或公益所需，難謂有投機之虞；至具公用地役關係之既成道路，其形成係因公益而特別犧牲其財產之利益（司法院釋字第400號解釋參照），亦難謂有投機之虞，將其納入規範，尚屬合理。爰明定其變更編定為交通用地之時點，不受上開時點限制之規定。」綜合前揭規定可知，非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣（市）政府管制其使用。人民如擬辦理變更編定時，應填具非都市土地變更編定申請書向直轄市或縣（市）政府申請核准。

㈡系爭土地未符合非都市土地使用管制規則第35條第1項規定申請變更編定為甲種建築用地之要件：

1.原告於113年4月25日提具非都市土地變更編定申請書，申請將其所有系爭土地由原編定之特定農業區農牧用地，更正編定為特定農業區甲種建築用地。經被告依非都市土地使用管制規則第35條第1項各款規定審查，以系爭申請案均未符合該條項各款之規定，乃以113年6月26日原處分駁回原告之申請等情，有原告113年4月25日申請書等（本院卷第15至16頁）在卷可稽。原告申請書係援引非都市土地使用管制規則第35條第1項第1款（原載第5款規定屬贅載）為申請系爭土地變更編定之法令依據乙節，業據本院當庭與其確認無訛（本院卷第150頁）。惟查，系爭土地東側毗鄰土地固然符合78年4月3日前編定甲種建築用地之條件（非都市土地使用管制規則第35條第4項規定參照），但其西側毗鄰705地號之未編定土地，南側毗鄰特定農業區農牧用地，北側毗鄰特定農業區水利用地，並未符合非都市土地使用管制規則第35條第1項第1款規定「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」之情形。復經被告依職權一併審查非都市土地使用管制規則第35條第1項其餘各款之要件，本件原告之申請亦不符合道路、水溝所包圍或凹入各種建築用地，況系爭土地平均寬度亦已超過10公尺，不符法條對零星或狹小土地之定義性規定等情，業據被告當庭敘明，且為原告所不爭執（參本院卷第15

2頁準備程序筆錄），並有系爭土地之土地登記謄本及地籍圖謄本、鄰地之土地登記謄本、毗鄰705地號現況照片及毗鄰土地分析等（本院卷第37至40頁、第51至73頁、第121至123頁、第125頁）附卷可按，被告以113年6月26日原處分駁回原告之申請，於法有據。足徵原告以前揭情詞主張：原處分適用法規錯誤且裁量逾越，被告應依原告申請將系爭土地之使用類別變更編定為甲種建築用地云云，實屬無據。

2.此外，原告固於本院言詞辯論程序另提出新北市政府114年2月27日另案准予變更編定為甲種建築用地之行政處分（本院卷第197至205頁），然細譯該案處分所載，可知該個案之案況顯與本件申請案不同，況新北市政府究係依非都市土地使用管制規則何規定准許用地變更編定亦未可得知，各直轄市或縣（市）政府依法令對其轄區內之非都市土地使用分區劃定、編定及變更編定各自獨立行使職權，是縱新北市政府作成有利於他案當事人之處分，亦非當然拘束被告，自無從僅憑此為有利於原告之認定。

七、綜上所述，原告主張各節均無可採。原處分並無違誤，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，並請求判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

八、本件事證已臻明確，兩造之其餘攻擊防禦及陳述，經本院詳加審究，或與本件之爭執無涉，或對本件判決之結果不生影響，爰不逐一論述，附此指明。

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　　8　　月　　14　　日

審判長法　官　陳心弘

法　官　畢乃俊

法　官　鄭凱文

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
(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。
(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　　114　　年　　8　　月　　14　　日

書記官　高郁婷