

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

114年度訴字第79號

114年8月28日辯論終結

原告 郭金堡

訴訟代理人 史乃文 律師

被告 金門縣政府

代表人 陳福海

訴訟代理人 李志澄 律師

上列當事人間建築法事件，原告不服內政部中華民國113年11月26日台內法字第1130045179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、本件經過：

原告係民國113年6月因買賣取得金門縣金沙鎮汶沙測段（下同）544、546地號等2筆土地（位屬綠地兼自然村專用區。以下以地號稱之，並合稱系爭私有土地）所有權，於113年8月19日（被告收文日）向被告申請核發系爭私有土地與545地號公有土地（位屬自然村專用區，下稱系爭公有土地）之公有畸零地合併使用證明書（下稱合併使用證明書。前開申請，下稱系爭申請案）。經被告審認544地號土地寬度約15公尺、兩側深度分別約11.3公尺、13.1公尺，又546地號土地寬度約7.1公尺、兩側深度分別約13.2公尺、14.8公尺，故系爭私有土地寬度及深度不符金門縣畸零地使用自治條例（下稱畸零地自治條例）第3條及第6條規定所稱面積狹小基地之情形，以113年8月26日府建管字第1130076822號函（下稱原處分）駁回原告申請。原告不服，循序提起本件行政訴訟。

01 二、原告主張略以：

02 (一)、系爭私有土地因未相鄰接，無法向建管機關申請合併建築，
03 系爭私有土地各自單獨建築時，僅能就各地號土地指定建築
04 線，544地號土地西側與同段543地號土地中間所夾之系爭公
05 有土地，為一狹長且呈現尖角地型土地，屬地界曲折之不完
06 整基地，若無與544地號土地為合併，該地界曲折部分之土
07 地顯然無法建築，系爭公有土地符合畸零地自治條例第2條
08 之地界曲折且無法配置建築物之情形，為畸零地。

09 (二)、金門縣公有畸零地合併使用證明書核發基準（下稱核發基
10 準）第2條規定「私有土地合於下列各款情形之一者，其土
11 地所有權人……」，可知申請對象，並無限定私有土地在符
12 合該條第2款之情形時，僅有畸零地之公有土地所有權人得
13 為申請合併使用證明書，如此之文義解釋，符合立法者基於
14 立法政策之不為限定申請人之促進公私有土地之有效利用為
15 考量。

16 (三)、系爭私有土地不符合畸零地自治條例第3條及第6條規定之畸
17 零地要件，但若符合畸零地自治條例第15條及核發基準第2
18 條第2款之適用，即系爭私有土地若不申請合併系爭公有土
19 地，無法達到建築使用，被告須依其職權及申請時之客觀事
20 實為綜合判斷及裁量，作為准駁之依據。

21 (四)、系爭公有土地符合畸零地自治條例第2條規定之地界曲折且
22 無法配置建築物之情形，為促進公有畸零地合理有效利用，
23 致建築使用面積完整，及促進土地經濟利用，達成建築物之
24 整齊美觀之目的，原告申請被告核發合併使用證明書，應屬
25 有據。原處分理由就系爭公有土地符合畸零地自治條例第2
26 條第2項、第4條第1項所稱之畸零地，未有隻字片語之論
27 述，而認原告申請核發合併使用證明書為無理由而駁回原告
28 申請，原處分之認事用法顯有違誤而無由維持。

29 (五)、原處分理由雖敘明依據被告設置之內部委員會即畸零地調處
30 委員會108年5月29日108年度第1次會議決議（下稱系爭決
31 議）云云。惟查：

01 1.系爭決議並非被告依核發基準第11條規定，作為有無「可促
02 進土地合理使用」之標準，可認被告在未綜合各權責單位之
03 意見下，亦無任何事證下即為剔除原告之申請，益徵原處分
04 駁回理由要非以客觀事實為認定基準。

05 2.被告對於人民申請公有土地合併事件為準否，應視整體土地
06 之規劃運用，及無礙於交通或都市計畫事業等應優先於土地
07 合併使用所得產生之利益，依法即無不予核發合併使用證
08 明，被告未予究明上情，以系爭決議而作為駁回原告申請之
09 理由之一，即屬無據等語。

10 (六)、並聲明：1.原處分及訴願決定均撤銷。2.被告應依原告113
11 年8月19日之申請，作成准予核發系爭私有土地毗鄰系爭公
12 有土地合併使用證明書之行政處分。

13 三、被告答辯略以：

14 (一)、依畸零地自治條例第3條規定，面臨路寬超過7公尺至15公尺
15 之其他使用分區（系爭私有土地及公有土地面臨9公尺計畫
16 道路），寬度應達4公尺、深度應達14公尺，任一項未達前
17 項尺寸係屬面積狹小基地，原告未依畸零地自治條例第6條
18 規定納入檢討，疏漏其深度規定限制。且系爭私有土地扣除
19 綠地範圍後，及系爭公有土地，皆非屬畸零地。

20 (二)、畸零地自治條例係依建築法第46條規定而為制定，建築法第
21 46條係就該法第44條、第45條規定之情形而為訂定，主要即
22 為處理「建築基地畸零狹小不合規定者，非與鄰接土地協議
23 調整地形或合併使用……不得建築。」之問題，立法意旨及
24 目的係為解決不能單獨申請建築之土地。故畸零地自治條例
25 第4條規定之「地界曲折之基地」，應就整筆土地有無不能
26 單獨建築之情形認定之，系爭公有土地整體地界平整，並無
27 曲折之情況，雖與544地號鄰接之下方有一狹長之三角地
28 形，但除此三角地形外之其他部分仍屬方整，且面積足夠，
29 並非畸零地自治條例第3條規定之未達深度及寬度之狹小基
30 地，而可供單獨申請建築，故系爭公有土地非屬畸零地。甚
31 且核發基準第2條第2款明定：「公有土地係屬畸零地，非與

其相鄰之私有土地合併無法建築使用者」之要件，系爭公有土地可單獨建築，並無非合併私有土地不能建築之情形，自不符合該核發基準之規定。

(三)、依畸零地自治條例第15條規定，應補足或留出合併使用基地之相鄰土地為公有者，土地所有人應取得主管建築機關核發之合併使用證明書，並依建築法第45條等有關規定逕向公產管理機關申購。系爭私有土地及公有土地均非屬畸零地自治條例第3條及第6條規定所稱面積狹小基地，不符合合併要件，於法無據核發合併使用證明。

(四)、原處分說明三所載係提示系爭決議，並非處分之依據，本件亦未經由畸零地調處委員會之決議，原告主張被告違反法律保留原則及授權明確性原則，亦有誤解等語。

(五)、並聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

(一)、應適用之法令及說明：

按建築法第44條規定：「直轄市、縣（市）（局）政府應視當地實際情形，規定建築基地最小面積之寬度及深度；建築基地面積畸零狹小不合規定者，非與鄰接土地協議調整地形或合併使用，達到規定最小面積之寬度及深度，不得建築。」第46條規定：「直轄市、縣（市）主管建築機關應依照前二條規定，並視當地實際情形，訂定畸零地使用規則，報經內政部核定後發布實施。」次按畸零地自治條例第1條規定：「本自治條例依建築法（以下簡稱本法）第四十六條規定制定之。」第2條第1項規定：「畸零地及其相鄰土地之使用管理，依本自治條例之規定。前項所稱畸零地係指本法第三條規定地區內面積狹小……之基地。」第3條第1項規定：「本自治條例所稱面積狹小基地，係指建築基地深度與寬度任一項未達下列規定者：……單位：公尺……基地情形：面臨路寬超過七公尺至十五公尺。……使用分區：其他使用分區。……寬度：4……深度：14……」第5條第1項規定：「本自治條例所稱建築基地之面臨路寬、寬度及深度，

其定義如下：一、面臨路寬係指基地面前道路之寬度。二、寬度係指最小深度範圍內基地二側境界線間與建築線平行截線長度之最小值。三、深度係指基地臨接之建築線至後側境界線之垂直距離。基地深度不同者，以其平均深度為深度。但最小邊深度不得小於六公尺。」第6條規定：「依第三條規定之基地寬度，每增加十公分，其深度得減少二十公分。減少後之深度不得小於八公尺。……」第15條規定：「（第1項）應補足或留出合併使用基地之相鄰土地為公有者，土地所有人應取得本府主管建築機關核發之公有畸零地合併使用證明書，並依本法第四十五條等有關規定逕向公產管理機關申購。（第2項）前項證明書之核發基準，由本府另定之。」再按核發基準第1條規定：「本基準依畸零地自治條例……第十五條第二項規定訂定之。」第2條規定：「私有土地合於下列各款情形之一者，其土地所有權人得申請核發公有畸零地合併使用證明書……：（一）相鄰之私有土地與公有土地均屬畸零地，非合併無法建築使用者。（二）公有土地屬畸零地，非與其相鄰之私有土地合併無法建築使用者。（三）私有土地屬畸零地，非與其相鄰之公有土地合併無法建築使用者。」準此，建築基地面積畸零狹小不合規定者，非與鄰接土地協議調整地形或合併使用，達到規定最小面積之寬度及深度，不得建築，位於金門縣之使用分區為其他使用分區的建築基地面臨路寬超過7公尺至15公尺者，最小寬度為4公尺，最小深度為14公尺，未達前揭最小寬度及最小深度者，為面積狹小基地。又畸零地自治條例第3條規定之基地寬度，每增加10公分，其深度得減少20公分，減少後之深度不得小於8公尺。

（二）、如本件經過欄所示事實，有系爭私有土地土地登記第一類謄本（訴願卷第47至48頁，本院卷第37至39頁）、系爭申請案申請書（訴願卷第41至42、58至59、78至79頁，本院卷第41至42、107至108、271頁）、系爭私有土地及公有土地之全國土地使用分區資料查詢系統結果（訴願卷第60、80頁，本

院卷第43、109頁）、系爭私有土地之金門縣地政局（下稱地政局）土地使用分區面積估算表（訴願卷第45、62、82頁，本院卷第49、111頁）、原處分（訴願卷第30、57、77頁，本院卷第29、97、106頁）、內政部113年11月26日台內法字第1130045179號訴願決定（訴願卷第85至89頁，本院卷第31至35、119至123頁）在卷可稽，堪以認定。

(三)、原處分尚無違誤：

- 1.查系爭私有土地及系爭公有土地分別屬變更金門特定區計畫範圍內之綠地兼自然村專用區及自然村專用區，系爭私有土地及公有土地面臨路寬9公尺之計畫道路，其中544地號土地寬度約15公尺、兩側深度分別約11.3公尺、13.1公尺，平均深度約12.2公尺，扣除綠地深度範圍後，兩側深度分別約9公尺、8.5公尺，平均深度約8.75公尺；546地號土地寬度約7.1公尺、兩側深度分別約13.2公尺、14.8公尺，平均深度約14公尺，扣除綠地深度範圍後，兩側深度分別約11.9公尺、11.8公尺，平均深度約11.85公尺；系爭公有土地寬度約12.8公尺、深度約11.9公尺等情，有地籍圖謄本（訴願卷第43頁）、系爭私有土地及公有土地之使用分區證明書（訴願卷第44頁）、系爭私有土地及公有土地寬度及深度圖說（訴願卷第31、32頁），系爭私有土地及公有土地深度均未達14公尺，不符合畸零地自治條例第3條第1項之面積狹小基地之規定。又依畸零地自治條例第6條規定檢討計算，深度為11.3公尺（即544地號土地深度），寬度未達5.35公尺（計算式： $4 + [14 - 11.3] \div 20 \times 10 = 5.35$ ）；深度為13.2公尺（即546地號土地深度），寬度未達4.4公尺（計算式： $4 + [14 - 13.2] \div 20 \times 10 = 4.4$ ）；深度為8.5公尺（即544地號土地扣除綠地深度範圍後之深度），寬度未達6.75公尺（計算式： $4 + [14 - 8.5] \div 20 \times 10 = 6.75$ ）；深度為11.8公尺（即546地號土地扣除綠地深度範圍後之深度），寬度未達5.1公尺（計算式： $4 + [14 - 11.8] \div 20 \times 10 = 5.1$ ）；深度為11.9公尺（即系爭公有土地深度），寬度未達5.05公尺

（計算式： $4 + [14 - 11.9] \div 20 \times 10 = 5.05$ ），則為面積狹小基地。系爭私有土地及公有土地深度均大於8公尺，其中544地號土地寬度15公尺、546地號土地寬度7.1公尺、系爭公有土地寬度12.8公尺，建築基地寬度皆大於檢討計算後之寬度（即5.35公尺、4.4公尺〔系爭私有土地未扣除綠地深度範圍〕、6.75公尺、5.1公尺〔系爭私有土地扣除綠地深度範圍後〕、5.05公尺）。被告審認系爭私有土地非屬面積狹小基地，並無非與鄰接土地合併使用，達到規定最小面積之寬度及深度，不得建築之情形，核與上開規定相符，被告以原處分駁回原告之申請，尚無違誤。

2.原告於行政訴訟程序中向地政局申請系爭私有土地之鑑界，及委請民間測量公司即祐鴻空間資訊有限公司依據地政局製之複丈成果圖繪製之界標點，測量相關界標間之距離，製作界樁距離測量圖，記載544地號土地寬度14.640公尺、扣除綠地深度範圍後之深度8.479公尺，546地號土地寬度7.342公尺、扣除綠地深度範圍後之深度11.92公尺等情，有宗地資料查詢（本院卷第159、161頁）、地政局土地複丈成果圖（本院卷第163頁）、祐鴻空間資訊有限公司界樁距離測量圖（本院卷第165頁）在卷可參，基此，依畸零地自治條例第6條規定檢討計算，深度為8.479公尺（即樁距離測量圖所載544地號土地扣除綠地深度範圍後之深度），寬度未達6.7605公尺（計算式： $4 + [14 - 8.479] \div 20 \times 10 = 6.7605$ ）；深度為11.92公尺（即樁距離測量圖所載546地號土地扣除綠地深度範圍後之深度），寬度未達5.04公尺（計算式： $4 + [14 - 11.92] \div 20 \times 10 = 5.04$ ），為面積狹小基地，系爭私有土地深度均大於8公尺，544地號土地寬度14.640公尺、546地號土地寬度7.342公尺，建築基地寬度皆大於檢討計算後之寬度，是以，依界樁距離測量圖所載寬度、深度，系爭私有土地非屬面積狹小基地，無從為有利於原告之認定。

（四）、原告上開主張，尚無足採：

- 01 1.原告主張系爭公有土地為地界曲折之基地，符合畸零地自治
02 條例第15條、核發基準第2條第2款規定，被告須依客觀事實
03 為綜合判斷及裁量，作為准駁之依據云云。惟按建築法第44
04 條、核發基準第2條規定，已如前述。次按建築法第1條規
05 定：「為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共
06 衛生及增進市容觀瞻，特制定本法；……。」畸零地自治條
07 例第11條規定：「建築基地面積畸零狹小或地界曲折不合規
08 定者，非與鄰近土地協議調整地形或合併使用，達到規定最
09 小面積之寬度及深度，不得建築。……。」足見非與鄰接土
10 地協議調整地形或合併使用，無法達到規定最小面積之寬度
11 及深度（下稱最小建築面積）之畸零地，不得建築，是以，
12 為促進土地合理利用，增進市容觀瞻，確保建築基地合理規
13 劃設計，面積畸零狹小不合最小建築面積規定之基地，方有
14 依有關畸零地使用管理之規定，與鄰接土地調整地形或合併
15 使用，以達到規定最小建築面積，倘若土地已達到規定最小
16 建築面積，自不得依上開有關畸零地使用管理之規定，申請
17 與鄰接土地調整地形或合併使用。觀諸系爭公有土地之土地
18 登記第一類謄本（訴願卷第46頁）、地籍圖謄本（訴願卷第
19 43頁）所示，系爭公有土地，與544地號土地及同段543地號
20 土地鄰接處呈狹長三角形地形，其他部分地界平整，地形方
21 正，尚非地界曲折之土地，且系爭公有土地寬度約12.8公
22 尺、深度約11.9公尺，面積為344.31平方公尺，已達到規定
23 檢討計算後最小面積之寬度及深度，不須與鄰近土地調整地
24 形或合併使用，即得建築。準此，系爭公有土地非地界曲折
25 之基地，又系爭公有土地亦非面積狹小之基地，非屬畸零地
26 自治條例第2條第2項規定所稱畸零地，原告自不得申請核發
27 合併使用證明書。原告此部分主張，尚屬無據。
- 28 2.原告主張原處分理由就系爭公有土地符合畸零地自治條例第
29 2條第2項、第4條第1項所稱之畸零地，未有隻字片語之論
30 述，原處分認事用法顯有違誤云云。惟按行政程序法第96條
31 第1項第2款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事

項：二、主旨、事實、理由及其法令依據。」是行政處分以書面為之者，固應記載主旨、事實、理由及其法令依據，惟書面行政處分如非完全未記載理由，而僅係對於具體事實之評價、如何涵攝於法規範要件之見解或裁量斟酌之因素未予敘明，原處分機關於訴願程序或行政訴訟程序中予以追補或釋明，因未改變原處分之性質、效力，亦不妨礙相對人於爭訟程序之防禦，自非法所不許，且原處分機關於訴願或訴訟程序中以言詞陳述並記明筆錄，或提出書面答辯，補充原處分不足之理由，使相對人知悉者，即可認該行政處分之瑕疵已治癒。查被告就原處分何以認定系爭公有土地並非地界曲折之基地乙節，業於行政訴訟程序中敘明：系爭公有土地整體地界平整，並無曲折之情況，雖與544地號土地鄰接之下方有一狹長之三角地形，但除此三角地形外之其他部分仍屬方整，且面積足夠，非屬畸零地自治條例第4條規定所稱地界曲折之基地等語（本院卷第177頁本院函詢事項說明、第234至235頁被告訴訟代理人於本院準備程序時之陳述、第267頁行政訴訟陳報及答辯狀(二)、第291頁行政訴訟辯論意旨狀），為其駁回原告申請之理由。是以，此項理由之追補，並未改變行政處分之同一性，自非不許。次查原處分記載略以：臺端申請合併系爭公有土地及所有之系爭私有土地，因土地寬度及深度非畸零地自治條例第3條及第6條規定所稱面積狹小基地，故不符合該條例合併要件等語（訴願卷第30、57、77頁，本院卷第29、97、106頁），已足使原告瞭解原處分之決定所由之原因事實及認定系爭私有土地及系爭公有土地並非面積狹小基地之理由，對於系爭公有土地是否為地界曲折基地之具體評價及如何涵攝於法規範要件之見解，被告已於行政訴訟書狀及到庭詳述其認定之論據。原告此部分主張，自無足採。

3.原告主張原處分以系爭決議而作為駁回原告申請之理由之一，要非以客觀事實為認定基準云云。惟查被告本件原處分係以系爭私有土地及系爭公有土地非屬畸零地自治條例第3

條及第6條規定所稱面積狹小基地，不符合畸零地合併使用要件規定而為處分，並非以系爭決議為處分之理由。因之，原告主張系爭決議並非被告就是否為核發基準第11條規定之可促進土地合理使用所訂頒之標準乙節，與被告認定系爭私有土地及系爭公有土地非面積狹小基地之事實無涉，此既非原處分理由，自無礙於原處分之作成。原告此部分主張，亦不足採。

五、綜上所述，原告所訴各節，均無可採。被告就原告系爭申請案，審查結果認不符合申請核發合併使用證明書之規定，被告所為駁回決定，即無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊及防禦方法對本件判決結果不生影響，爰不逐一論列，併此敘明。

七、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 9 月 18 日

審判長法官 蘇嫻娟

法官 魏式瑜

法官 林季緯

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	所需要件
-----------	------

代理人之情形	
(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。	

02 中 華 民 國 114 年 9 月 18 日

03 書記官 王月伶