

高雄高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴字第

民國108年12月10日辯論終結

原告 悠活渡假事業股份有限公司

代表人 曾忠正

訴訟代理人 邱晃泉 律師

被告 墾丁國家公園管理處

代表人 許亞儒

訴訟代理人 張芳維

洪耀臨 律師

上列當事人間國家公園法事件，原告不服內政部中華民國107年4月23日台內訴字第1070417017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

壹、程序方面

一、本件原告代表人原為甘錫澄，於訴訟中變更為曾忠正；被告代表人原為劉培東，嗣先後變更為李登志、許亞儒，分別經原告、被告新任代表人具狀聲明承受訴訟（見本院卷第401頁、第389頁至第390頁、第373頁至第374頁），核無不合，應予准許。

二、按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」「被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。」「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准

01 （三）經核原告上開訴之變更，其請求之基礎事實相同，且被告
02 對於原告所為上開變更並無異議（見本院卷第356頁、第
03 538頁至第539頁）而為本案言詞辯論，揆諸前揭規定，並
04 無不合，亦應准許。

05 貳、實體方面

06 一、爭訟概要：

07 原告於106年10月26日依墾丁國家公園一般管制區鄉村建築
08 用地容許設置旅館審核原則（下稱旅館審核原則）就「悠活
09 渡假村」第1區至第5區及聯絡各區間之土地共為一宗基地向
10 被告申請容許設置旅館使用。經被告審查後以106年11月6日
11 懇企字第1060009343號函（下稱原處分）駁回其申請。原告
12 不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

13 二、原告起訴主張及聲明：

14 （一）主張要旨：

15 1、悠活渡假村坐落之基地位在恆春之萬里桐，於72年屏東縣
16 實施區域計畫時依非都市土地使用管制規則編為「鄉村區
17 乙種建築用地」。嗣於82年因劃入墾丁國家公園編為「一
18 般管制區鄉村建築用地」。有關一般管制區鄉村建築用地
19 ，00年0月0日生效之與墾丁國家公園保護利用管制原則（
20 下稱墾丁管制原則）第26條僅明文規定不得設置任何工廠
21 ，鄉村建築用地以供建築鄉村住宅及必要之公共設施為「
22 主」，並非只限供建築鄉村住宅及必要之公共設施。鄉村
23 住宅依法並不排除供作旅館之用，法律既無明文禁止，則
24 於符合其他相關法令規定下，自應准予設置旅館。依國家
25 公園法第8條第4款規定，一般管制區係指准許「原土地利
26 用型態」之地區。悠活渡假村坐落之土地，於82年改為墾
27 丁國家公園區前，為鄉村乙種建築用地，依非都市土地使

用管制規則，鄉村乙種建築用地容許供作鄉村住宅、服務業、遊憩設施等使用。鄉村住宅依法並不排除供作旅館之用。是悠活渡假村坐落土地，應得供設置旅館之用。又旅館業屬住宿服務業，其寧靜之環境需求與一般都市計畫住宅區及鄉村住宅並無二致，且其建築物之使用尚須符合建管、消防、環保、衛生等法令規定。故依適當條件准許一般管制區之鄉村建築用地，比照都市計畫住宅區或一般非都市土地鄉村建築用地，准許設置旅館，在實質上與都市計畫法第34條、國家公園法第8條及第14條、非都市土地使用管制規則之立法意旨及墾丁國家公園三大計畫目標之一的「育樂」目標，並無不合。

2、被告先前未正確解釋適用國家公園法第8條第4款、第14條及墾丁管制原則第26條等規定，認為一般管制區鄉村建築用地不得設置旅館，僅能申請「集合住宅」建造執照：

(1)「悠活渡假村」初始構想係採會員制，只提供特定會員渡假使用，並非一般旅館，故依主管機關之指導，以「集合住宅」申請建造執照。因受土地取得時間及原有土地條件（如尚夾有農路、水利地等）限制，悠活渡假村當初只能分為兩批，以6個區塊、6張建造執照分開申請，並據以興建。83年10月提出申請第1區、第2區、第5區（申照所稱第5區，即現在通稱之第3區）「集合住宅」建造執照；85年3月提出申請第3區、第4區、第6區（申照所稱第3區，即現在通稱之第5區）。第1區、第2區、第5區於87年興建完成，第3區、第4區、第6區於88年興建完成，分別取得「集合住宅」使用執照，並自88年底起開始營運。

(2)惟交通部觀光局於89年12月21日以觀賓89字第29499號

函覆屏東縣政府謂：「墾丁悠活渡假村之住宿設施，在實質上已具旅館之功能與特性，應視為旅館並納入旅館業管理。」原告乃就全區集合住宅使用執照於90年11月14日向屏東縣政府申請變更為旅館使用。然屏東縣政府工務局以90年11月29日90屏工建字第3177號函檢附被告90年11月22日（九十）營墾工字第8317號函，以被告認為一般管制區鄉村建築用地不得設置旅館為由，否准原告之申請。原告不服提出訴願及行政訴訟，訴訟進行中，92年1月28日內政部國家公園計畫委員會審議通過：「一般管制區鄉村建築用地」得設置旅館，原告乃撤回訴訟。

（3）92年6月19日內政部核定旅館審核原則，適用範圍為「已存在於一般管制區鄉村建築用地內之旅館」，其所定審查項目包括「基地面臨之道路寬度應在8公尺以上」等10項設置條件。00年0月00日生效之「墾丁國家公園計畫第2次通盤檢討」乃正面規定，依其第5章「保護利用管制原則」第26條及第6節「墾丁國家公園計畫各種分區、用地別容許使用項目表」「一般管制區鄉村建築用地」之容許使用項目為：「建築鄉村住宅及必要之公共設施……一般旅館」。顯示被告先前對國家公園法、墾丁管制原則相關規範有所誤解，且已造成原告未能自始即以旅館申請建造執照及為營業登記。

3、原告於92年7月23日向被告提出第1區、第2區設置旅館及變更旅館使用執照申請，當時因第1區至第4區中間尚夾有他人所有畸零地（即1105地號）等因素，故無法4區（或另加第5區、第6區）合併申請，被告也勸導原告僅先申請第1區、第2區，並於95年7月4日審核同意。96年原告就第

3區、第4區申請設置旅館，被告要求原告加入第5區、第6區合併辦理，但隨即認為第3區、第4區、第5區、第6區不符旅館審核原則所定基地面前已開發道路寬度應在8公尺以上之要件，被告要求原告補正將第1區至第6區相關書圖整併送審，並以101年5月24日墾企字第1010003283號函要求原告應實施環境影響評估（下稱環評）。環評通過後，原告再於106年10月26日就悠活渡假村第1區至第5區申請容許設置旅館使用，經被告審查認為悠活渡假村第3區○○○區○○○道路（0K+000M～0K+420M）寬度，與墾丁管制原則第26點第2款、旅館審核原則第3點及第6點第1款第1目關於「道路寬度應達8公尺」之規定未合，乃以原處分駁回申請。

4、被告於102年要求原告第1區至第6區合併實施環評，表示得合併為一宗（一區塊）基地，連接同臨22公尺寬萬里路，應得申請旅館設置：

（1）原告所有「悠活渡假村」坐落之土地，依時間先後分6區土地申請建築，於88年全部興建完成。第1區、第2區土地緊臨「萬里路」（22公尺寬）；第3區、第4區土地連接第1區、第2區；第5區、第6區土地與第1區、第2區、第3區、第4區之間，有一既存道路，為當地居民及遊客之方便，現有道路下建有「地下人行通道」相互連通（見原證1：106年4月19日悠活渡假村航照圖）。第1區至第5區既有建物均有住宿設施；第1區至第6區並分別有全渡假村共用附屬設施，包括：（第1區）餐廳、（第2區）旅客服務中心、歡唱中心、○○○區○○○街、多功能會場、（第4區）數位互動、表演舞台/商店、兒童遊憩室、便利商店、戲水池、（第5區）健身中心、

01 宴會廳、商店、圖書中心及（第6區）浮潛整備中心、
02 SPA會館、戲水區等（各設施位置，見原證2：「悠活渡
03 假村各區配置及附屬設施航照圖套繪」所標示1至26）
04 。「悠活渡假村」設單一主要出入口與接待處；遊客及
05 其他人員皆由面臨「萬里路」之園區大門出入。第1區
06 、第2區於95年依申請經被告准許土地設置旅館、建物
07 變更使用執照，並向屏東縣政府為旅館營業登記。各區
08 開發計畫內容，建物住宿設施與附屬設施之規劃、配置
09 與使用情形等，業經主管機關環評審查通過並公告結論
10 在案。

11 （2）旅館審核原則第9點規定：「本原則適用範圍為已存在
12 於一般管制區鄉村建築用地之旅館」；亦即申請設置之
13 旅館須為旅館審核原則核定時（92年6月19日）已存在
14 之旅館。原告旅館設置申請及其前置環評所涉之開發行
15 為，並非將於墾丁國家公園一般管制區鄉村建築用地為
16 旅館之（物理性）興建（土地開挖、建物建造）或擴建
17 ；實僅係就既有土地、建物及空間條件之現成並已實際
18 作為旅館營運之「悠活渡假村」中尚未准作旅館使用之
19 第3區至第5區鄉村建築用地及「集合住宅」建物（其他
20 第1區、第2區已准作合法旅館使用），申請變更作旅館
21 設置使用（及後續為旅館營業登記）；相關土地、建物
22 及其面臨、相鄰道路等空間情況與條件，於原告向被告
23 申請旅館設置及被告要求原告實施環評時都已存在，與
24 相關附屬設施共同構成整體悠活渡假村園區○○○區○
25 ○○○里路之大門進出。其土地、建物與其相關道路，
26 是否符合審查原則所定設置旅館條件乃客觀存在，且為
27 被告所明知，並非原告任意新創。

01 (3) 若依被告於審查原告申請案時所認第3區至第6區不符合
02 「必須面臨8公尺以上道路」之要件，不能容許變更為
03 旅館使用，則依法原告根本不得向主管機關提出環境影
04 響說明書，自始應無所謂應環評未環評之疑義。原告前
05 就第3區、第4區設置旅館之申請，於97年後被告先要求
06 原告將第1區至第6區合併書圖送審，再以第1區至第6區
07 合併面積基地超過1公頃為基礎，要求原告就全區實施
08 設置旅館之環評。環評完成後，被告審查原告申請旅館
09 設置案時，卻說不可將第1區至第6區合併為一開發基地
10 (即全區以22公尺寬之萬里路為面臨道路)申請容許旅
11 館設置，而須就各區分別認定是否各自符合面臨8公尺
12 道路之要件，以決定各該區可否容許設置旅館，實不符
13 論理法則與誠信原則，亦有違信賴保護。若照被告所認
14 第3區至第6區不符合「必須面臨8公尺以上道路」之要
15 件，不能容許原告申請變更為旅館使用，則原告根本不
16 得向主管機關提出環境影響說明書，被告也根本不應要
17 求原告實施環評。本申請案所涉土地、建物及其面臨、
18 相鄰道路之情況與條件(及其相關附屬設施共同形成整
19 體渡假村園區)，於原告向被告申請旅館設置及被告要
20 求原告實施環評時，都已客觀存在且為被告所明知。於
21 此情況，被告要求原告將第1區至第6區合併申請旅館設
22 置並要求原告就第1區至第6區合併實施環評，應可據以
23 合理認定原告就第3區至第5區申請旅館設置，實為業經
24 准許設置之第1區、第2區合法旅館之擴張，而得與第1
25 區、第2區基地合為一宗(一區塊)開發設置基地，使
26 同面臨22公尺寬之萬里路。

27 (4) 被告前於97年7月3日就申請設置旅館案件所行審查會議

，已提出第5區、第6區未與第1區至第4區相鄰，是否能
為一宗開發基地併同核准之疑義。該次會議紀錄五「會
議結論」記載：「（二）悠活渡假村第3區（97年之第3
區即現今第5區）○○○區○○○○里○○○巷道，且未
與第1區、第2區、第4區、第5區（97年之第5區即現○
○○區○○鄰○○○○巷道現有寬度不足8米，得否併案
申設旅館？請企劃經理課向上級機關請示釐清後，據以
審議。」被告乃向上級機關營建署請示。嗣於97年12月
10日以墾企字第0000000000函要求原告以「悠活渡假村
」全區即第1區至第6區合併申請容許設置旅館。是被告
實已認定不僅第1區至第4區得合併，第5區、第6區且得
與第1區至第4區併為一宗（一區塊）開發基地而申請。

（5）縱認第5區與第1區○○○區○○○道路區隔無法併為一
宗（一區塊）開發基地，然第1區至第4區均係原告所有
，中間並無道路區隔，而第4區與第5區之間，雖其平面
上有「現有道路」○○○區○○○○○道連接，第1區
至第5區之既有建築物與地上物（亦均為原告所有），
均作為「悠活渡假村」之住宿設施與附屬設施，顯然具
有連帶使用性。是第3區、第4區、第5區土地應均得與
第1區、第2區土地，及連接各區間土地，併合視為一宗
開發基地，而申請准為旅館設置（擴張）。縱認第5區
因與第3區、第4區間因為「現有道路」分隔而無法與第
1區至第4區併為一宗開發基地；惟第3區、第4區土地與
第1區、第2區土地及連接各區間土地，均係原告所有，
中間並無任何道路分隔，顯得併為一宗開發基地，均面
臨路寬22公尺之萬里路，應得容許設置旅館。設若第1
區至第5區無法全部合併，至少就第1區至第4區合併部

分之申請設置旅館符合要件，被告實不應將原告之申請全部否准。

5、縱認其他各區均不得與第1區、第2區合併，而應以各區獨立審查其面臨道路寬度是否符合要求，第3區○○○區○○○○道路寬度事實上已達8公尺：

(1) 旅館審核原則所定面臨8公尺以上寬度道路之目的，係出於消防救災、公共安全考量，其與辦理指定建築線要求建築基地面臨一定道路寬度之目的並無不同。第3區至第5區之建築物，無論變更為旅館使用，或維持為集合住宅，其消防安全之考量與需求，並無明顯差異。若未准作旅館使用，第3區至第5區既存合法集合住宅，仍然繼續存在，作為集合住宅使用。本件第3區至第5區建築物所臨接之道路寬度計算標準，依法得自建築線退縮後建築計算。而計算第3區至第5區建物面前臨接路寬應將沿道路兩邊之人行步道及綠帶計入。縱認應以各區獨立審查其面臨道路寬度是否符合要求，原告已自建築線退縮建築，甚至拓寬第3區至第5區建築接臨部分道路寬度達8公尺，實已符合旅館審核原則之要求。至訴願決定所稱被告107年2月6日實地量測乙節，其情況為何，實尚待釐清。被告所提供之測量道路寬度，應僅以鋪設柏油之路面為準，而未計入沿道路兩邊之人行步道及綠帶寬度。其就「面臨悠活渡假村約50公尺長的路段」所提測量寬度「8.0、7.5、8.0、8.0、8.0、8.0」，與現有道路情況明顯不合；該路段寬均達8公尺，並無任何部分寬僅7.5公尺。

(2) 依建築技術規則建築設計施工編第117條第4款及第118條第2款但書規定，作為旅館使用之建築物臨接之面前

道路寬度不合規定者，得按規定寬度自建築線退縮後建築。依建築技術規則建築設計施工編第1條第36款規定，及內政部73年9月3日七十三台內營字第246313號函釋、81年4月15日台內營字第8173015號函釋，道路「得包括人行道及沿路邊緣帶」。本件第3區○○○區○○巷道寬達8公尺；而第4區○○○區○○○道路，因該2區建築物均自建築線退縮後建築，並經原告改善路況，其臨接第4區○○○區○區段，長50公尺（即原證16所示A段），寬度已大於8公尺。是第3區、第4區、第5區土地應已符面前路寬之設置要件。被告要求「現有巷道」自與萬里路交接處至第4區、第5區間全部共約400公尺範圍（即原證16所示A+B全部）均須達8公尺，實與法意不合。

（3）依內政部82年12月20日台（82）內營字第8289388號函釋，現有巷道之寬度不一時，基地面前道路寬度之認定，應以整條現有巷道平均寬度認定之。另依內政部86年2月20日台（86）內營字第8601547號函釋「建築基地臨接之部分現有巷道平均寬度大於整條現有巷道平均寬度者，其面前道路寬度應以其臨接之部分現有巷道平均寬度認定之」。準此，本件第4區、第5區基地面前現有道路已達8公尺，已符合設置要求。縱使假設第4區、第5區基地面前現有道路應以約400公尺全部範圍認定其是否符合8公尺寬，經拓寬、改善後，以包括人行道及沿路邊緣帶樹籬之方式實地測量，其平均路寬為8.12公尺，亦已符合8公尺路寬之設置要件。又原證16所標示A、B1至B7現有道路各區段現場及：104年3月18日消防車通行現有道路之照片（原證20），現有道路實已符合消防救災之需求。

(4) 於91年12月10日國家公園計畫委員會第50次會議中，被告周昌弘委員及李武雄委員對鄉村建築用地面臨「道路寬度設定」表示係考量消防、救難等需求；惟無委員表示鄉建用地所鄰接之道路整條（從頭到尾、任何一點）均須寬度達8公尺。於第50次會議中，被告表示：（墾丁國家公園一般管制區）鄉村建築用地容許何種使用，係參照都市計畫及非都市土地之容許使用細目予以規定。會議代表席林中森（時任內政部次長）表示：「鄉村建築用地不可能僅發展住宅一項，而應賦予生活機能所必需之事項，如同非都市土地之鄉村區中乙種建築用地、甲種建築用地般，以鄉村住宅為主，但與鄉村住宅有關之生活機能，亦可准許並予以納入規範」；「鄉村建築用地與早期之都市計畫住宅區一樣，若只規定可作住宅使用而未規定能否作其他使用，必難期生活機能之健全，目前非都市土地鄉村區的乙種建築用地、甲種建築用地除住宅外已容許可相容之其他使用，其理念相同」。屏東縣政府亦表示：「鄉村建築用地係依屏東縣早期劃設非都市土地之編定劃設之，且多為乙種建築用地，依現有規定係可設置旅館」「以縣政府旅館管理機關而言……對已實際從事旅館使用，如可由建築用地比照都市土地及都市計畫住宅區許可設置旅館之規定，較易執行，亦可維護消費者之公共安全」就非都市土地之鄉村區乙種建築用地之旅館設置，並無任何法令要求基地面臨道路整條寬度均須達8公尺。旅館審核原則規定基地面前道路寬度應在8公尺以上，不應解為整條道路（從頭到尾、任何一點）均須8公尺以上。

(5) 各旅館業地方主管機關於94年前所公布之臺北縣政府都

市計畫住宅區設置一般旅館處理要點、澎湖縣都市計畫住宅區旅館設置審查要點、桃園縣都市計畫住宅區一般旅館設置要點、臺中縣都市計畫住宅區一般旅館設置要點、屏東縣都市計畫住宅區一般旅館設置要點、花蓮縣都市計畫住宅區設置一般旅館要點、雲林縣都市計畫住宅區旅館設置審查作業要點及桃園縣都市計畫甲、乙種工業區一般旅館設置要點亦均與臺灣省都市計畫住宅區旅館設置要點第4條規定之內容與用語一致，要求申請設置「基地」面前已開闢道路寬度應在8公尺以上，其寬度不足者，得自建築線退縮後建築。屏東縣政府100年3月4日修正屏東縣都市計畫住宅區一般旅館設置要點、新北市政府100年4月1日訂定新北市政府都市計畫住宅區設置一般旅館處理要點，仍均規定「申請設置基地面前已開闢道路寬度應在8公尺以上。其寬度不足者，得按規定寬度自建築線退縮後建築」。前揭旅館業中央及各地方主管機關之規定，因消防、救災之考量，均要求旅館設置基地面前道路應在8公尺以上，其寬度不足者，得自建築線退縮後建築；依其文義或規範意旨，並未要求所面臨整條道路（從頭到尾、任何一點）寬度均應達8公尺，旅館審核原則之規範意旨應無不同。

- 6、墾丁國家公園計畫（第四次通盤檢討）於000年00月00日生效實施；依該計畫，萬里桐內道路（即悠活渡假村第3區、第4區○○○區○○○○道路）「為使交通順暢及消防安全，劃設8公尺計畫道路（道路編號6-3）」。第3區、第4區○○○區○○○○道路，因退縮建築，第3區、第4區○○○區○○○○道路區段（即原證16所示A段）已達8公尺寬，應已符合旅館審核原則之要求；另自與萬里路交接

處起至第4區、第5區間全部範圍（即原證16所示A+B段），全長約400公尺，道路寬度（包括人行道及沿道路綠帶在內）平均寬度亦達8公尺，亦已符合要求。依墾丁國家公園計畫（第四次通盤檢討），第3區、第4區○○○區○○○道路並經劃設為8公尺計畫道路。綜此，若認必須該全長約400公尺之現有道路全部、從頭到尾（任何一點）都寬達8公尺才符合旅館審核原則所定基地面前道路寬度之要求，實不符旅館審核原則之規範意旨，亦與行政法上合理性原則及比例原則有違。

（二）聲明：

1、訴願決定及原處分均撤銷。

2、被告應依原告106年10月26日之申請，作成准予如附圖（本院卷第529頁）所示「悠活渡假村」第3區即屏東縣恆春段龍○○段000000000000000000000000000000號土地○○○區○○○段○○○○○號土地，○○○區○○○段27-1、27-4、27-12及27-13地號土地，及連接各區間之土地（即同段1105、1106-1、1106-2、1106-4、1107、1107-1及1107-6等地號土地）設置旅館之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、本件依法應分別以各宗基地為審認基準：

（1）依墾丁管制原則第26點第2款規定，93年7月29日前已實際作為旅館使用之建築物，申請設置一般旅館者，應符合內政部核定旅館審核原則規定之各項條件。

（2）原告之悠活渡假村第1區至第5區建物乃88年至95年間分別領有各相關機關核發使用執照，本件數宗基地合併提出申請，依建築法第11條第1項、建築技術規則建築設

計施工篇第1條第1款但書規定，建築基地為道路等分隔者，不視為同一宗土地；悠活渡假村第1區至第5區各區建物使用執照，依上開規定，該5區建物係分屬不同宗之建築基地，依法即應分別各別審認。

2、8公尺下限之規範意指道路實際寬度，不應擴張或曲解：

(1) 旅館審核原則第3點及第6點第1款第1目之立法目的係考量消防、救難及交通疏散所為道路寬度下限之規範，設置旅館之建築基地面前道路，其寬度除足供人員快速疏散外，尚需足供消防及救護車輛雙向進出，故申設旅館之各建物坐落各宗建築基地面前已開闢道路寬度「全段」均應在8公尺以上，而非僅以一宗開發基地作為判斷標準，亦非全段道路取平均寬度達8公尺即認為符合，否則將無從落實上開規定之立法意旨。

(2) 旅館審核原則係依內政部國家公園計畫委員會第49次、第50次及第60次會議決議訂定，揆諸訂定歷程、立法目的及規範目的，道路8公尺寬度之要求指基地所臨道路「全段」而言：

A. 91年10月31日內政部國家公園計畫委員會「墾丁國家公園計畫各種分區、用地別容許使用表」（草案）專案小組會議：研商一般管制區鄉村建築用地容許使用項目得否納入設置旅館，會議決議被告依意見修正後層報委員會審議。91年11月27日內政部國家公園計畫委員會第49次會議：研提墾丁管制原則「一般管制區鄉村建築用地增列容許設置旅館之條件（草案）」，會議決議另訂配套措施（如面臨道路退縮等合法化程序），並於下次會議再議。91年12月10日內政部國家公園計畫委員會第50次會議：依前次會議決議再行研議。會中，被告、周昌

弘委員及李武雄委員等均對「道路寬度設定」多所論述；會議決議旅館審核原則依委員意見修正後報部實施，並於施行1年後再行檢討

B. 93年7月21日，旅館審核原則納入被告第2次通盤檢討並經行政院核定、內政部公告於00年0月00日生效。93年12月23日內政部國家公園計畫委員會第60次會議：被告報提旅館審核原則試辦1年成效報告，會議決議由試辦1年改為常態辦理。

(3) 以8公尺作為規範之下限，即著重於消防、救難及交通疏散等實質功能之落實，以利人員及車輛之有效率疏散，在此前提及基礎下，原告表示8公尺之計算標準得自建築線退縮後之建物起算並應將道路兩邊之人行步道及綠帶計入云云，顯曲解上開規定之立法目的。

3、行政程序對於不同事項之審查要求，不宜恣意比附援引：

(1) 悠活渡假村因累積開發實際面積超逾1公頃，依環境保護相關法規，以全區實施環評，乃法令要求原告就開發行為可能影響範圍之各種相關計畫，進行預測可能引起之環境影響，並採取預防及減輕不良影響之對策，以達環境保護之立法目的。

(2) 非謂原告就悠活渡假村以全區實施環評之舉措，在本件即可當然無視法令相關規定逕予等同提出要求或主張。況兩者具有截然不同之立法規範目的，故有不同之審查方式或標準，本即自然，並無違反論理法則、誠信原則或有何違反信賴保護之可言。

(二) 聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一) 原告得否將「悠活渡假村」第1區至第5區及聯絡各區間之

01 土地作為「一宗基地」向被告申請容許設置旅館使用？
02 (二) 若原告不得將上開各筆土地作為一宗基地而向被告申請容
03 許設置旅館使用，其悠活渡假村第3區至第5區及聯絡各區
04 間之土地是否符合旅館審核原則第3點及第6點第1款第1目
05 關於道路寬度之要件？

06 五、本院之判斷：

07 (一) 本件爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有原告
08 106年10月26日悠執字第043號函（見原處分卷第23頁至第
09 34頁）、原處分（見本院卷第33頁至第34頁）及訴願決定
10 （見本院卷第37頁至第42頁）等附卷可稽，自堪認定。

11 (二) 應適用之法令：

12 1、國家公園法

13 (1) 第1條：「為保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟
14 ，並供國民之育樂及研究，特制定本法。」

15 (2) 第6條（99年12月8日修正公布）：「（第1項）國家公
16 園之選定基準如下：一、具有特殊景觀，或重要生態系
17 統、生物多樣性棲地，足以代表國家自然遺產者。二、
18 具有重要之文化資產及史蹟，其自然及人文環境富有文
19 化教育意義，足以培育國民情操，需由國家長期保存者
20 。三、具有天然育樂資源，風貌特異，足以陶冶國民情
21 性，供遊憩觀賞者。（第2項）合於前項選定基準而其
22 資源豐度或面積規模較小，得經主管機關選定為國家自
23 然公園。（第3項）依前2項選定之國家公園及國家自然
24 公園，主管機關應分別於其計畫保護利用管制原則各依
25 其保育與遊憩屬性及型態，分類管理之。」

26 (3) 第8條第4款規定（61年6月13日制定公布）：「本法有
27 關主要名詞釋義如左下：……四、一般管制區：係指國

01 家公園區域內不屬於其他任何分區之土地及水域，包括
02 既有小村落，並准許原土地利用型態之地區。」

03 (4) 第8條第6款規定(99年12月8日修正公布)：「本法用
04 詞，定義如下：……六、一般管制區：指國家公園區域
05 內不屬於其他任何分區之土地及水域，包括既有小村落
06 並准許原土地、水域利用型態之地區。」

07 (5) 第14條(61年6月13日制定公布)：「(第1項)一般管
08 制區或遊憩區內，經國家公園管理處之許可，得為左列
09 行為：一、公私建築物或道路、橋樑之建設或拆除。二
10 、水面、水道之填塞、改道或擴展。三、礦物或土石之
11 勘採。四、土地之開墾或變更使用。五、垂釣魚類或放
12 牧牲畜。六、纜車等機械化運輸設備之興建。七、溫泉
13 水源之利用。八、廣告、招牌或其類似物之設置。九、
14 原有工廠之設備需要擴充或增加或變更使用者。十、其
15 他須經主管機關許可事項。(第2項)前項各款之許可
16 其屬範圍廣大或性質特別重要者，國家公園管理處應
17 報請內政部核准，並經內政部會同各該事業主管機關審
18 議辦理之。」

19 2、墾丁管制原則

20 (1) 第1點(100年11月17日修正發布)：「本保護利用管制
21 原則依國家公園法第6條定之。墾丁國家公園範圍內之
22 土地及海域，除依國家公園法及施行細則之規定管制外
23 應依本保護利用管制原則之規定。」

24 (2) 第2點之一：「本原則內所稱之原有合法建築物，係指
25 實施區域計畫建築管理前建造完成之建築物或民國66年
26 1月19日後已領有使用執照之建築物而言。」

27 (3) 第26點(100年11月17日修正發布)：「鄉村建築用地

以供建築鄉村住宅及必要之公共設施為目的，其土地容許使用、及不容許使用之規定如下：（一）應依「墾丁國家公園計畫分區、用地容許使用項目表」所列之容許使用項目使用。（二）前述容許使用項目之事業設立申請、營業及工商登記、稅捐、廢棄物處理、水污染防治、建築物建築管理及建築物安全等事項，仍須依相關法令規定辦理。但93年7月29日前已實際作為旅館使用之建築物，申請設置一般旅館者，應符合內政部核定『一般管制區鄉村建築用地申請設置旅館之審核原則』規定之各項條件。（三）不容許使用之項目為：1.工廠。2.加油站、液化石油氣之分裝儲存。3.其他經國家公園管理處認定足以會產生公害、公共危險、或違背公序良俗之使用。」

3、旅館審核原則（內政部94年1月13日內授園字第0940081169號函核定）

（1）第1點：「依據內政部國家公園計畫委員會第49次、第50次、第60次委員會議決議訂定。」

（2）第2點：「申請方式：採申請許可制，即申請人應檢具下列文件，向內政部營建署墾丁國家公園管理處（以下簡稱本處）提出申請。……」

（3）第3點第2款：「設置旅館之條件：……（二）基地面臨道路寬度之規範：申請設置之基地面前已開闢道路寬度應在8公尺以上。」

（4）第6點第1款第1目規定：「審查項目及審查表：（一）審查項目：1.建物面臨之道路寬度應在8公尺以上。」

（5）第9點：「本原則適用範圍為已存在於一般管制區鄉村建築用地內之旅館。」

01 4、建築法

02 (1) 第2條(93年1月20日修正公布)：「(第1項)主管建
03 築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在
04 縣(市)為縣(市)政府。(第2項)在第3條規定之地區，
05 如以特設之管理機關為主管建築機關者，應經內政部之
06 核定。」

07 (2) 第3條(92年6月5日修正公布)：「(第1項)本法適用
08 地區如左：一、實施都市計畫地區。二、實施區域計畫
09 地區。三、經內政部指定地區。(第2項)前項地區外
10 供公眾使用及公有建築物，本法亦適用之。(第3項)
11 第1項第2款之適用範圍、申請建築之審查許可、施工管
12 理及使用管理等事項之辦法，由中央主管建築機關定之
13 。」

14 (3) 第11條(92年6月5日修正公布)：「(第1項)本法所
15 稱建築基地，為供建築物本身所占之地面及其所應留設
16 之法定空地。建築基地原為數宗者，於申請建築前應合
17 併為一宗。(第2項)前項法定空地之留設，應包括建
18 築物與其前後左右之道路或其他建築物間之距離，其寬
19 度於建築管理規則中定之。(第3項)應留設之法定空
20 地，非依規定不得分割、移轉，並不得重複使用；其分
21 割要件及申請核發程序等事項之辦法，由中央主管建築
22 機關定之。」

23 (三) 原告不得將「悠活度假村」第1區至第5區及聯絡各區間之
24 土地作為「一宗基地」向被告申請容許設置旅館使用：

25 1、按我國對於國土資源保育及利用，係依國土計畫法、都市
26 計畫法、區域計畫法及國家公園法實施土地使用管制。而
27 在國家公園範圍內進行開發建築設置旅館，涉及土地開發

01 、設置規劃、建築開發、設置許可及經營管理等管制事項
02 。有關土地利用，應以國家公園法及其相關子法作為其上
03 位土地使用之管制規範；有關各具體開發行為之規劃、設
04 置及使用，則以行為時各專業法規（如環保法規、建築法
05 規或發展觀光條例等）作為其下位具體開發行為之管制依
06 據，並依各項行為內容及目的循序申請許可，而由各該管
07 制事項專業法規之主管機關，於多階段行政程序中，基於
08 專業法規授與之法定職權審查核准各該管制許可，而終局
09 由目的事業主管機關核發旅館設置許可登記證後，始得開
10 始經營旅館業務。

11 2、國家公園法於61年6月13日制定公布並自公布日施行，其
12 第2條規定：「國家公園之管理，依本法之規定；本法未
13 規定者，適用其他法令之規定。」同法第12條規定：「國
14 家公園得按區域內現有土地利用型態及資源特性，劃分左
15 列各區管理之：一、一般管制區。二、遊憩區。三、史蹟
16 保存區。四、特別景觀區。五、生態保護區。」而就一般
17 管制區之定義及土地利用方式，當時同法第8條第4款規定
18 ：「本法有關主要名詞釋義如左：……四、一般管制區：
19 係指國家公園區域內不屬於其他任何分區之土地與水面，
20 包括既有小村落，並准許原土地利用型態之地區。」同法
21 第14條第1項：「一般管制區或遊憩區內，經國家公園管
22 理處之許可，得為左列行為：一、公私建築物或道路、橋
23 樑之建設或拆除。二、水面、水道之填塞、改道或擴展。
24 三、礦物或土石之勘採。四、土地之開墾或變更使用。五
25 、垂釣魚類或放牧牲畜。六、纜車等機械化運輸設備之興
26 建。七、溫泉水源之利用。八、廣告、招牌或其類似物之
27 設置。九、原有工廠之設備需要擴充或增加或變更使用者

。十、其他須經主管機關許可事項。」

- 3、「墾丁國家公園計畫」則於71年9月1日已公告實施，00年0月0日生效之墾丁國家公園計畫書第一次通盤檢討當時之墾丁管制原則第26條就一般管制區鄉村建築用地之利用方式規定：「鄉村建築用地以供建築鄉村住宅及必要之公共設施為主，其建築物及土地之使用應依下列規定：……四、每宗建築基地申請建築時，應依下列規定：1.建築物須為雙拼或獨棟，並不得為集合住宅建築，……。五、本區內不得設置任何工廠。」（見本院卷第51頁、第53頁）嗣於93年7月29日墾丁國家公園計畫第二次通盤檢討時墾丁管制原則第26條修正為：「鄉村建築用地以供建築鄉村住宅及必要之公共設施為目的，其土地容許使用、及不容許使用之規定如下：一、應依『墾丁國家公園計畫分區、用地容許使用項目表』所列之容許使用項目使用。二、前述容許使用項目之事業設立申請、營業及工商登記、稅捐、廢棄物處理、水污染防治、建築物建築管理及建築物安全等事項，仍須依相關法令規定辦理。但申請設置一般旅館者，並應符合內政部核定『一般管制區鄉村建築用地申請設置旅館之審核原則』規定之各項條件。三、不容許使用之項目為：……。」而依「墾丁國家公園計畫各種分區、用地別容許使用項目表」規定：一般旅館為一般管制區鄉村建築用地容許使用項目。（見本院卷第93頁至第97頁）
- 4、依前揭有關國家公園土地利用與開發法令體系架構之說明及相關規定之沿革，可知國家公園範圍內之建築開發行為，就其各項下位具體開發行為，仍受各專業領域法規之管制；而國家公園區域內一般管制區之鄉村建築用地，原本不得設置興建提供旅客住宿之旅館，其公私建築物應以供

01 建築鄉村住宅及必要之公共設施為主，且不得為集合住宅
02 建築；嗣於93年7月29日墾丁國家公園計畫第2次通盤檢討
03 後，始容許於93年7月29日前已存在於一般管制區鄉村建
04 築用地內之一般旅館業者申請設置一般旅館，其採申請許
05 可制，且必須符合「一般管制區鄉村建築用地申請設置旅
06 館之審核原則」規定之各項條件。

07 5、原告雖主張：縱認第5區與第1區○○○區○○○道路區隔
08 無法併為一宗開發基地，然第1區至第4區均係原告所有，
09 中間並無道路區隔，而第4區與第5區之間，雖其平面上有
10 「現有道路」○○○區○○○○○道連接，第1區至第5區
11 之既有建築物與地上物亦均為原告所有，均作為「悠活渡
12 假村」之住宿設施與附屬設施，具有連帶使用性，是第3
13 區、第4區、第5區土地應均得與第1區、第2區土地，及連
14 接各區間土地，併合視為一宗開發基地，而申請准為旅館
15 設置（擴張）云云。然查，悠活渡假村第1區至第5區之建
16 物係於88至95年間分別領有建造執照和使用執照，且興建
17 當時原係以作為「集合住宅」用途申請，其各區建築基地
18 之指定建築線均係依所臨之現有巷道而指定等情，有第1
19 區至第5區使用執照、地籍套繪圖、建築面積配置圖（訴
20 願卷一第156頁至第175頁）及法定空地配置圖（訴願卷二
21 第260頁）在卷可稽。對照建築法第11條第1項規定：「本
22 法所稱建築基地，為供建築物本身所占之地面及其所應留
23 設之法定空地。建築基地原為數宗者，於申請建築前應合
24 併為一宗。」而該條所稱一宗土地，指一幢或二幢以上有
25 連帶使用性之建築物所使用之建築基地。但建築基地為道
26 路、鐵路或永久性空地等分隔者，不視為同一宗土地，此
27 觀建築技術規則建築設計施工編第1條第1款規定甚明。準

此，倘建築基地為道路分隔者，即無從視為同一宗土地。而悠活渡假村第1區至第5區之建築基地既分別為其申請建築時指定建築線所臨之現有道路所分隔，依前揭建築技術規則建築設計施工編第1條第1款但書規定，顯然無從視為同一宗土地，並不能僅因原告就悠活渡假村第1區至第5區及聯絡各區間之土地，合併提出容許設置旅館之申請，或因其在第3區及第4區○○○區○○道路下方自行興建地下人行通道，即得恕置前揭相關建管法令之明文。原告主張其欲將上開土地併合視為一宗基地向被告申請容許設置旅館使用，顯與上開規定有違，自無可採。

6、原告另主張：縱認第5區因與第3區○○○區○○○○○○道路分隔而無法與第1區至第4區併為一宗開發基地；惟第3區、第4區土地與第1區、第2區土地及連接各區間土地均為原告所有，中間並無任何道路分隔，顯得併為一宗開發基地，均面臨路寬22公尺之萬里路，應得容許設置旅館；設若第1區至第5區無法全部合併，至少就第1區至第4區合併部分之申請設置旅館符合要件，被告實不應將原告之申請全部否准云云。惟查，悠活渡假村第3區建物係坐落屏東縣○○鎮○○○段37、000000000000000000000000000000號土地○○○區○○○○段○○○○○號土地○○○區○○○段27-1、27-4、27-12及27-13地號土地，其各區建物之使用執照並不包含原告所主張連接各區間之土地（即同段1105、1106-1、1106-2、1106-4、1107、1107-1及1107-6等土地）等情，此觀地籍圖（見原處分卷第35頁）及第3區至第5區使用執照（見訴願卷一第164頁、第168頁、第173頁）即明；且上開連接各區間之土地原為各區建物指定建築線所據之現有巷道等情，亦如前述，縱使上開連接各

01 區間之土地現在已為原告所有，然在未經檢討變更各區建
02 物使用執照之範圍以及上開連接各區間土地之現有巷道屬
03 性前，仍難僅以上開土地均為已為原告所有即○○○區○
04 ○○○○道路分隔而將第1區至第4區合併為一宗基地申請
05 設置旅館。故原告此部分主張，亦無可採。

06 7、至原告主張：若依被告於審查原告申請案時所認第3區至
07 第6區不符合「必須面臨8公尺以上道路」之要件，不能容
08 許變更為旅館使用，則原告根本不得向主管機關提出環境
09 影響說明書，自始應無所謂應環評未環評之疑義；被告於
10 102年要求原告就悠活渡假村第1區至第6區合併實施環評
11 ，表示各區得合併為一宗基地向其申請旅館設置；而各區
12 開發計畫內容，建物住宿設施與附屬設施之規劃、配置與
13 使用情形等，業經主管機關環評審查通過並公告結論；環
14 評完成後，被告審查原告申請旅館設置案時，卻說不可將
15 第1區至第6區合併為一開發基地（即全區以22公尺寬之萬
16 里路為面臨道路）申請容許旅館設置，而須就各區分別認
17 定是否各自符合面臨8公尺道路之要件，以決定各該區可
18 否容許設置旅館，不符論理法則、誠信原則，亦有違信賴
19 保護云云。惟按「行政行為，應以誠實信用之方法為之，
20 並應保護人民正當合理之信賴。」行政程序法第8條定有
21 明文。此即行政法上誠實信用原則及信賴保護原則之規定
22 。該條前段係所規定之「誠實信用原則」係指行政行為應
23 遵循誠實信用原則而為，不應出爾反爾使人民無所適從而
24 言。該條後段所規定「信賴保護原則」，則係指人民因相
25 信既存之法秩序，而安排其生活或處置其財產，嗣後法規
26 或行政處分發生變動，不得使其遭受不能預見之損害。故
27 倘非基於法規或行政處分之變動，則尚無信賴基礎，自不

生主張信賴保護原則問題。而在國家公園範圍內進行開發建築設置旅館，涉及土地開發、設置規劃、建築開發、設置許可及經營管理等不同面向之管制事項，業如前述。各該法領域所著重之規範目的各有不同，其對於規範客體之界定及適用，自應適用各該法律之具體規定，尚難僅因其適用其中個別規定，即主張得排除其他法領域之規範。原告興建悠活渡假村上開建築當時明知國家公園法及墾丁國家公園計畫書第1次通盤檢討限制國家公園一般管制區鄉村建築用地不得設置旅館乃以作為「集合住宅」用途申請，其以興建住宅之名而行開發設置旅館之實，本已違反行為當時之土地使用管制規定，其倘欲嗣後尋求就地合法化，自應恪遵現行之各該相關法令。而環境影響評估法係為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的而早於83年12月30日即已制定公布，尤其在國家公園範圍內之環境保護需求更甚於其他地區，此觀國家公園法第1條即明，原告於興建悠活渡假村各區相關建物時對此既有之法令規範狀態均難諉為不知。原告興建悠活渡假村第1區至第6區之相關建物，其開發使用面積合計既已超過1公頃以上，依當時（89年11月1日修正公布）有效施行之開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第31條第13款第1目規定，本即應實施環境影響評估，並不因其將之切割為第1區至第2區或第3區至第6區分別申請建築使用而異其法律效果，此均非嗣後法令變更所致。此外，前揭建築技術規則建築設計施工編第1條第1款但書規定，倘建築基地為道路分隔者，無從視為同一宗土地，亦為建管法令既有之明文規定，均難認為有何嗣後法規或行政處分之變動，亦難認被告有何出爾反爾使原告無所適從

而使其遭受不能預見損害之情，揆諸前揭說明，自不生信賴保護原則或被告違反誠信原則問題。故原告主張被告所為不符論理法則、誠信原則，亦有違信賴保護云云，並不可採。

（四）悠活渡假村第3區至第5區及聯絡各區間之土地目前尚不符旅館審核原則第3點及第6點第1款第1目關於道路寬度之要件：

1、按人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟，行政訴訟法第5條第2項定有明文。次按「行政法院對於人民依第5條規定請求應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟，應為下列方式之裁判：……二、原告之訴無理由者，應以判決駁回之。……」此觀行政訴訟法第200條第2款規定甚明。準此，提起課予義務訴訟之要件，須以有「依法申請之案件」存在為前提，而所謂「依法申請」，係指人民依據個別法令之規定，有向該管行政機關請求就某一特定具體之事件，作成行政處分或應為特定內容行政處分之權利者而言。如人民並無公法上請求權，或其不符合該公法上請求權之法定要件，其雖循序提起課予義務訴訟，仍為無理由，而應予判決駁回。

2、國家公園區域內一般管制區之鄉村建築用地，原本不得設置興建提供旅客住宿之旅館，其公私建築物應以供建築鄉村住宅及必要之公共設施為主，且不得為集合住宅建築；嗣於93年7月29日墾丁國家公園計畫第2次通盤檢討後，始容許於93年7月29日前已存在於一般管制區鄉村建築用地

內之一般旅館業者申請設置一般旅館，其採申請許可制，且必須符合旅館審核原則規定之各項條件，業如前述。而旅館審核原則第3點第2款規定：「設置旅館之條件：……（二）基地面臨道路寬度之規範：申請設置之基地面前已開闢道路寬度應在8公尺以上。」第6點第1款第1目規定：「審查項目及審查表：（一）審查項目：1.建物面臨之道路寬度應在8公尺以上。」就原告所提出之系爭旅館設置申請，經被告依旅館審核原則第6點第1款所定墾丁國家公園一般管制區鄉村建築用地申請設置旅館案件之審查表（見原處分卷第49頁）所列各審查項目全部加以審查後，僅有「建物面臨之道路寬度應在8公尺以上」之審查項目不符規定等情，此為被告陳明在卷（見本院卷第540頁），並有被告就原告前次申請（103年1月27日申請）時所召開之審查會議紀錄（見原處分卷第71頁）在卷可參。故堪認被告就原告系爭旅館設置申請之准駁繫於前揭旅館審核原則第3點第2款及第6點第1款第1目關於道路寬度要件之解釋及其認定。

3、旅館審核原則第3點及第6點第1款第1目關於道路寬度要件之解釋：

（1）原告就上開規定之解釋主張：旅館審核原則所定面臨8公尺以上寬度道路相關規定之目的係出於消防救災、公共安全考量，其與辦理指定建築線要求建築基地面臨一定道路寬度之目的並無不同，該規定不應解為整條道路（從頭到尾、任何一點）均須8公尺以上；被告要求現有巷道自與萬里路交接處至第4區、第5區間全部共約400公尺範圍均須達8公尺，不符旅館審核原則之規範意旨，亦與行政法上合理性原則及比例原則有違云云。被告

則抗辯：旅館審核原則第3點及第6點第1款第1目之立法目的係考量消防、救難及交通疏散所為道路寬度下限之規範，設置旅館之建築基地面前道路，其寬度除足供人員快速疏散外，尚需足供消防及救護車輛雙向進出，故申設旅館之各建物坐落各宗建築基地面前已開闢道路寬度「全段」均應在8公尺以上，而非僅以一宗開發基地作為判斷標準，亦非全段道路取平均寬度達8公尺即認為符合，否則將無從落實上開規定之立法意旨等詞。

(2) 按法律之解釋是以文義、體系、歷史、目的解釋等方法澄清法條文字之意涵。其中文義解釋及目的解釋之操作過程，係先透過理解法律條文之文法結構，形成對法律條文語句之初步邏輯認知，繼而在條文語句上下文之脈絡中，確認該法律條文語句之可能文義範圍，再藉由規範目的所指引之方向去理解條文之正確意義。揆諸旅館審核原則第3點及第6點第1款第1目關於道路寬度規範之條文用語分別為：「基地面臨道路寬度之規範：申請設置之基地面前已開闢道路寬度應在8公尺以上」「(一) 審查項目：1. 建物面臨之道路寬度應在8公尺以上。」前後對照以觀，此二規定均以「道路寬度應在8公尺以上」作為其規範要求之核心內容，而在文法結構上顯係以申請標的所面臨之道路作為規範對象；然因兩者對於「道路」之指涉方式分別使用「基地面前已開闢道路」及「建物面臨之道路」之不一用語，以致引起「道路寬度應在8公尺以上」究係指該道路全部路段，抑或僅係指特定路段之不同文義解釋結果，依上開說明，仍須藉由規範目的之指引方能進一步理解上開條文之意義。而兩造均陳明上開「道路寬度應在8公尺以上」規定之

立法目的係基於消防、救災救難、疏散等公共安全考量，足見兩造對此規範目的並無歧見，惟基於該規範目的所解釋出之條文規範強度（道路寬度之要求範圍究竟及於道路全段或僅限於部分路段）卻仍存有各自不同解讀，故上開規定之意義尚須尋求歷史解釋進一步加以澄清。而系爭旅館審核原則係經內政部國家公園計畫委員會第49次、第50次、第60次委員會議決訂定後送請內政部核定發布實施，此觀該審核原則第1條即明，從而，內政部國家公園計畫委員會就上開規範研議過程自得作為澄清上開條文意義之佐憑。觀諸研擬訂定該旅館審核原則之內政部國家公園計畫委員會第50次會議之與會者包含被告機關代表（見本院卷第294頁）、周昌弘委員（見本院卷第297頁）、李武雄委員（見本院卷第302頁）均於該次會中表明上開「道路寬度應在8公尺以上」規定之立法目的係基於消防、救災救難、疏散等公共安全考量等情，有該次會議紀錄（見本院卷第289頁至第307頁）附卷可參，足見上開立法目的確為各方之共識。再參諸研議訂定該旅館審核原則之內政部國家公園計畫委員會第50次會議中，周昌弘委員就此發言表示：「有關委員所提道路寬度未達8公尺，而僅旅館退縮至8公尺，則無實際意義，因旅館住宿人多，當火災等意外發生時，應有逃生之空間，此為8公尺設定之目的。」（見本院卷第297頁）等詞；李武雄委員亦發言表示：「……申請之道路應達8公尺以上，但僅有5公尺寬之道路以退縮至5公尺亦可申請，則因墾丁鄉建用地有許多小巷道不足8公尺，僅旅館退縮至8公尺，仍將嚴重影響車流，是否可修正為僅許可鄰接8公尺以上道路者方可申請。」

」（見本院卷第302頁）等語，執此對照系爭旅館審核原則第3點第2款並未仿效其他相類法令於「道路寬度應在8公尺以上」之後段再設有「其寬度不足者，得自建建築線退縮後建築」之明文，足徵研議訂定旅館審核原則當時已特別考量墾丁國家公園範圍內一般管制區鄉村建築用地之特別情形而認為旅館審核原則第3點及第6點第1款第1目乃基於前揭立法目的所為道路寬度下限之規範，旅館面前道路之寬度除需足供人員快速疏散外，尚需足供消防及救護車輛雙向進出，故申設旅館之建築基地面前已開闢道路寬度「全段」均應在8公尺以上，亦非僅旅館建築所臨之該路段退縮建築達8公尺，或全段道路取平均寬度達8公尺即認為符合該要件，否則將無從落實上開規定保障公眾安全之立法意旨。

（3）原告雖主張：依建築技術規則建築設計施工編第117條第4款及第118條第2款但書規定，作為旅館使用之建築物臨接之面前道路寬度不合規定者，得按規定寬度自建建築線退縮後建築；本件第3區○○○區○○巷道寬達8公尺；而第4區○○○區○○○道路，因該2區建築物均自建建築線退縮後建築，並經原告改善路況，其臨接第4區○○○區○區段，長50公尺，寬度已大於8公尺，故第3區、第4區、第5區土地應已符面前路寬之設置要件；且各旅館業地方主管機關於94年前所公布之臺北縣政府都市計畫住宅區設置一般旅館處理要點、澎湖縣都市計畫住宅區旅館設置審查要點、桃園縣都市計畫住宅區一般旅館設置要點、臺中縣都市計畫住宅區一般旅館設置要點、屏東縣都市計畫住宅區一般旅館設置要點、花蓮縣都市計畫住宅區設置一般旅館要點、雲林縣都市計畫住

宅區旅館設置審查作業要點及桃園縣都市計畫甲、乙種
工業區一般旅館設置要點亦均與臺灣省都市計畫住宅區
旅館設置要點第4條規定之內容與用語一致，要求申請
設置「基地」面前已開闢道路寬度應在8公尺以上，其
寬度不足者，得自建築線退縮後建築；屏東縣政府100
年3月4日修正屏東縣都市計畫住宅區一般旅館設置要點
、新北市政府100年4月1日訂定新北市政府都市計畫住
宅區設置一般旅館處理要點，仍均規定「申請設置基地
面前已開闢道路寬度應在8公尺以上。其寬度不足者，
得按規定寬度自建築線退縮後建築」；前揭旅館業中央
及各地地方主管機關之規定，因消防、救災之考量，均要
求旅館設置基地面前道路應在8公尺以上，其寬度不足
者，得自建築線退縮後建築；依其文義或規範意旨，並
未要求所面臨整條道路（從頭到尾、任何一點）寬度均
應達8公尺，旅館審核原則之規範意旨應無不同云云。
然觀諸原告所引用之上開法令關於設置旅館之道路寬度
限制規定內容（見原處分卷第51頁至第69頁；本院卷第
325頁至第330頁）除桃園縣都市計畫甲、乙種工業區一
般旅館設置要點之條文係採取「申請設置基地面前應臨
接都市○○道路寬度8公尺以上或連接已開闢完成寬8公
尺以上之道路」之規範模式（見原處分卷第69頁）以外
，其餘規定均採取「……申請設置基地面前已開闢道路
寬度應在8公尺以上，其寬度不足者，得自建築線退縮
後建築……」之規範模式。對照前揭墾丁國家公園之旅
館審核原則第3點第2款規定：「設置旅館之條件：……
（二）基地面臨道路寬度之規範：申請設置之基地面前
已開闢道路寬度應在8公尺以上。」系爭旅館審核原則

第3點第2款顯然並未仿效上開法令於「道路寬度應在8公尺以上」之後段再設有「其寬度不足者，得自建築線退縮後建築」之明文，且內政部國家公園計畫委員會第50次會議中周昌弘委員及李武雄委員均已表明不應採取僅部分路段即足之較寬鬆標準，業如上述，顯見系爭旅館審核原則第3點第2款未仿效其他相類法令於「道路寬度應在8公尺以上」之後段再設有「其寬度不足者，得自建築線退縮後建築」之明文，應係立法者有意識之省略，故縱由體系解釋之角度即不能援引上開其他縣市法令規定將系爭旅館審核原則第3點第2款逕作相同解讀，反而應於容許設置旅館審查之階段依該旅館審核原則之明文規定排除建築技術規則建築設計施工編第118條第2款但書「得按規定寬度自建築線退縮後建築」之適用。故系爭旅館審核原則第3點第2款既無得自行退縮之明文規定，則原告主張其第4區、第5區建築物均自建築線退縮後建築並經改善路況，現有道路臨接第4區○○○區○○區段，長50公尺，寬度已大於8公尺而已符面前路寬之設置要件云云，並不可採。

(4) 至原告另主張：依建築技術規則建築設計施工編第1條第36款規定，及內政部73年9月3日七十三台內營字第246313號函釋、81年4月15日台內營字第8173015號函釋（見本院卷第234頁），道路「得包括人行道及沿路邊緣帶」；又依內政部82年12月20日台（82）內營字第8289388號函釋，現有巷道之寬度不一時，基地面前道路寬度之認定，應以整條現有巷道平均寬度認定之；另依內政部86年2月20日台（86）內營字第8601547號函釋「建築基地臨接之部分現有巷道平均寬度大於整條現有巷道

01 平均寬度者，其面前道路寬度應以其臨接之部分現有巷
02 道平均寬度認定之」，縱第4區、第5區基地面前現有道
03 路應以約400公尺全部範圍認定其是否符合8公尺寬，經
04 拓寬、改善後，以包括人行道及沿路邊緣帶樹籬之方式
05 實地測量，其平均路寬為8.12公尺，亦已符合8公尺路
06 寬之設置要件云云。惟建築技術規則建築設計施工編第
07 1條第36款係規定：「本編建築技術用語，其他各編得
08 適用，其定義如下：……三十六、道路：指依都市計畫
09 法或其他法律公布之道路（得包括人行道及沿道路邊緣
10 帶）或經指定建築線之現有巷道。除另有規定外，不包
11 括私設通路及類似通路。」足見建築技術規則建築設計
12 施工編之該規定係針對道路之通則性定義規定，並非專
13 對道路寬度認定所為，且該定義規定中「得包括人行道
14 及沿路邊緣帶」之道路僅限於前段所定「依都市計畫法
15 或其他法律公布之道路」，並不及於後段「經指定建築
16 線之現有巷道」；原告所援引之內政部73年9月3日七十
17 三台內營字第246313號函釋、81年4月15日台內營字第8
18 173015號函釋（見本院卷第234頁）亦均係謂：「……
19 得就其臨接之計畫道路及該道路沿邊緣帶之寬度合計之
20 」，而非指該款後段「經指定建築線之現有巷道」寬度
21 亦得計入人行道及沿路邊緣帶，蓋現有巷道並非如計畫
22 道路具有經規劃設計及施工之明確人行道及沿路邊緣帶
23 範圍，顯然不適於作為合併計入寬度之依據，故原告主
24 張該前段規定得適用於本件兩造所爭執現有巷道寬度之
25 計算，容有誤解。而原告所援引之內政部82年12月20日
26 台（82）內營字第8289388號函釋（見本院卷第231頁）
27 及內政部86年2月20日台（86）內營字第8601547號函釋

(見本院卷第237頁)固均係針對「經指定建築線之現有巷道」所為，然系爭旅館審核原則係內政部國家公園計畫委員會91年11月27日第49次、91年12月10日第50次、93年12月23日第60次委員會議決定後送請內政部以94年1月13日內授園字第0940081169號函核定發布實施，有上開委員會會議紀錄(見本院卷第283頁至第316頁)及系爭旅館審核原則(見原處分卷第47頁、第48頁)在卷可稽，足見上開內政部函釋作成之日期均在系爭旅館審核原則研議訂定之前，故其函釋之對象及內容顯然未經慮及系爭旅館審核原則所欲規範在國家公園範圍內之一般管制區鄉村建築用地容許設置旅館條件之情形；而研議訂定旅館審核原則當時係認旅館審核原則第3點及第6點第1款第1目乃基於保障公眾安全之立法目的所為道路寬度下限之規範，已如上述，倘將全段道路取平均寬度達8公尺即認為符合該要件，實難認足以落實保障公眾安全之規範意旨，故原告所援引之上開內政部函釋均尚難據為對其有利解釋之佐憑。

4、查悠活渡假村第3區○○○區○○○○道路(0+000M至0+420M)之寬度並未全部路段均達8公尺以上等情，有被告105年4月11日懇企字第1050002325號函(見訴願卷一第176頁)暨量測結果、照片(見訴願卷一第181頁至第197頁)、107年2月9日懇企字第1070001141號函暨105年、107年量測結果、照片(見訴願卷一第100頁至第128頁)及屏東縣恆春鎮公所107年4月10日恆鎮建字第10730540800號函暨路面寬度照片(見訴願卷一第62頁至第65頁)等附卷可稽。且由該現有道路空照圖(見訴願卷一第102頁)以觀，該條道路確為第3區、第4區、第5區對外唯一之行車聯絡

道路，如遇重大公安事件之需求，能否在短時間內引進足夠救護人員及救護車輛以進行救災或輸運傷患實繫於該道路之寬度甚明。而悠活渡假村第3區至第5區建物興建當時原係以作為「集合住宅」用途申請，其欲變更為一般旅館用途，即應確保關於保障公眾安全之客觀法定要件均已完備；其第3區○○○區○○○道路（0+000M至0+420M）之寬度既未達全段8公尺以上，即不符前揭旅館審核原則第3點及第6點第1款第1目關於道路寬度之要件。至原告主張：墾丁國家公園計畫（第四次通盤檢討）已將第3區、第4區○○○區○○○道路劃設為8公尺計畫道路等詞，並提出該計畫書為佐（見本院卷第331頁至第349頁），惟因該第3區、第4區○○○區○○○道路目前僅經上開計畫書劃設為計畫道路8公尺，尚未達實際開闢完成之程度，現階段自仍難認為已符前揭旅館審核原則第3點所定「已開闢道路寬度應在8公尺以上」之要件。從而，被告作成原處分否准原告之申請，並無違誤；原告請求被告應依其106年10月26日之申請就悠活渡假村第3區至第5區及聯絡各區間之土地作成容許設置旅館使用之處分，依本院言詞辯論終結時之事實及法令狀態，仍為無理由，依前揭規定及說明，應予判決駁回。

六、綜上所述，原告不得將上開各筆土地作為一宗基地而向被告申請容許設置旅館使用，且其悠活渡假村第3區至第5區及聯絡各區間之土地目前尚不符旅館審核原則第3點及第6點第1款第1目關於道路寬度之要件。被告作成原處分否准原告之申請，尚無違誤；訴願決定予以維持，亦無不合。從而，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，並請求被告應依其106年10月26日之申請就悠活渡假村第3區至第5區及聯絡各區間之土

01 地作成容許設置旅館使用之處分為無理由，應予駁回。
02 七、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料
03 經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，自無逐一論述之必
04 要，併此敘明。

05 八、結論：原告之訴無理由。

06 中 華 民 國 109 年 1 月 14 日

07 高雄高等行政法院第二庭

08 審判長法官 李 協 明

09 法官 林 韋 岑

10 法官 曾 宏 揚

11 以上正本係照原本作成。

12 一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
13 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
14 書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁
15 定駁回。

16 二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
17 訟法第241條之1第1項前段）

18 三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
19 條第1項但書、第2項）

20		
21	得不委任律師為訴訟	所 需 要 件
22	代理人之情形	
23		
24	（一）符合右列情形	1.上訴人或其法定代理人具備律師資
25	之一者，得不	格或為教育部審定合格之大學或獨
26	委任律師為訴	立學院公法學教授、副教授者。
27	訟代理人	2.稅務行政事件，上訴人或其法定代

01		理人具備會計師資格者。
02		3.專利行政事件，上訴人或其法定代
03		理人具備專利師資格或依法得為專
04		利代理人者。
05		
06	(二) 非律師具有右	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、
07	列情形之一，	二親等內之姻親具備律師資格者。
08	經最高行政法	2.稅務行政事件，具備會計師資格者
09	院認為適當者	。
10	，亦得為上訴	3.專利行政事件，具備專利師資格或
11	審訴訟代理人	依法得為專利代理人者。
12		4.上訴人為公法人、中央或地方機關
13		、公法上之非法人團體時，其所屬
14		專任人員辦理法制、法務、訴願業
15		務或與訴訟事件相關業務者。
16		
17	是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例	
18	外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所	
19	示關係之釋明文書影本及委任書。	
20		

21 中 華 民 國 109 年 1 月 14 日

22 書記官 林 幸 怡