高雄高等行政法院新聞稿

發稿日期：109 年 1 月 14 日
發稿單位：本院發言人室
連 絡 人：審判長　吳永宋
連絡電話：07-3573726　編號：109-01

本院 107 年度訴字第 222 號原告悠活度假事業股份有限公司與被告墾丁國家公園管理處間國家公園法事件，判決結果說明：

壹、 主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

貳、 事實概要:

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用地容許設置旅館審核原則（下稱旅館審核原則）就「悠活渡假村」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 日懇企字第 1060009343 號函（下稱原處分）駁回其申請。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

參、裁判理由摘要：

本院合議庭審理結果，認原告之訴為無理由，茲說明如下：

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

1、按我國對於國土資源保育及利用，係依國土計畫法、都市計畫法、區域計畫法及國家公園法實施土地使用管制。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管制事項。有關土地利用，應以國家公園法及其相關子法作為其上位土地使用之管制規範；有關各具體開發行為之規劃、設置及使用，則以行為時各專業法規（如環保法規、建築法規或發展觀光條例等）作為其下位具體開發行為之管制依據，並依各項行為內容及目的循序申請許可，而由各該管制事項專業法規之主管機關，於多階段行政程序中，基於專業法規授與之法定職權審查核准各該管制許可，而終局由目的事業主管機關核發旅館設置許可登記證後，始得開始經營旅館業務。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。

2、國家公園法於 61 年 6 月 13 日制定公布並自公布日施行，其第 12 條規定國家公園之分區管理。同法第 8 條及第 14 條第 1 項亦針對一般管制區之定義及土地利用方式定有明文。

3、「墾丁國家公園計畫」於 71 年 9 月 1 日已公告實施。依 80 年 2 月 5 日墾丁國家公園計畫書第一次通盤檢討當時之墾丁國家公園保護利用管制原則（下稱墾丁管制原則）第 26 條及嗣於 93 年 7 月 29 日墾丁國家公園計畫第二次通盤檢討時修正之墾丁管制

原則第26條,可知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「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。

4、悠活渡假村第1區至第5區之建物係於88至95年間分別領有建造執照和使用執照,且興建當時原係以作為「休閒出租住宅」用途申請，其各區建築基地之指定建築線均係依所臨之現有巷道而指定。而悠活度假村第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區至第5區間之道路下方自行興建地下人行通道，即得恝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。

5、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。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「休閒出租住宅」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 項即明，原告於興建悠活度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 日修正發布）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，自不生信賴保護原則或被告違反誠信原則問題。

二、悠活渡假村第 3 區至第 5 區及聯絡各區間之土地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、旅館審核原則第 3 點規定：「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。」上開道路寬度規定之立法意旨在於考量公共安全而針對消防、救難及交通疏散需求所為道路寬度下限之規範,旅館建築基地面前已開闢道路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，故基地面前已開闢道路寬度全段應在 8 公尺以上，亦不能僅將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。

2、悠活渡假村第 3 區至第 5 區建物興建當時原係以作為「休閒出租住宅」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 區至第 5 區建物面臨道路（0+000M 至 0+420M）之寬度既未達全段 8 公尺以上，即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。

三、結論：原告之訴為無理由，應予駁回。

肆、本件得上訴。

伍、合議庭成員：審判長法官李協明、陪席法官林韋岑、受命法官曾宏揚。

相關法條：

1、國家公園法

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

（2）第 6 條（99 年 12 月 8 日修正發布）：「（第 1 項）國家公園之選定基準如下：一、具有特殊景觀，或重要生態系統、生物多樣性棲地，足以代表國家自然遺產者。二、具有重要之文化資產及史蹟，其自然及人文環境富有文化教育意義，足以培育國民情操，需由國家長期保存者。三、具有天然育樂資源，風貌特異，足以陶冶國民情性，供遊憩觀賞者。（第 2 項）合於前項選定基準而其資源豐度或面積規模較小，得經主管機關選

定為國家自然公園。(第 3 項) 依前 2 項選定之國家公園及國家自然公園，主管機關應分別於其計畫保護利用管制原則各依其保育與遊憩屬性及型態，分類管理之。」

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

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

2、墾丁國家公園保護利用管制原則

(1) 第 1 點 (100 年 11 月 17 日修正發布):「本保護利用管制原則依國家公園法第 6 條定之。墾丁國家公園範圍內之土地及海

域，除依國家公園法及施行細則之規定管制外，應依本保護利用管制原則之規定。」

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

（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、墾丁國家公園一般管制區鄉村建築用地容許設置旅館審核原則（下稱旅館審核原則；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。」