臺中高等行政法院判決

110年度訴字第36號
111年8月19日辯論終結

原　　告　劉永潔
　　味輝厚
　　黃繪洺
　　李和燕
　　梁振鵬
共同訴訟代
理　　人　陳世川律師
被　　告　南投縣政府
代　表　人　林明溱
訴訟代理人　林原永

上列當事人間因巷道爭議事件，原告不服內政部中華民國109年12月21日台內訴字第1090420689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：

按行政訴訟法第111條第1項規定：「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。」查原告訴之聲明原為：「訴願決定及原處分（即南投縣政府中華民國109年9月8日府建管字第10901769481號公告處分）均撤銷。」（見本院卷第15頁），嗣變更訴之聲明為：「訴願決定及原處分（即南投縣政府中華民國109年9月8日府建管字第10901769481號公告處分）中關於被告公告認定下列土地為南投縣建築管理自治條例〈下稱南投建管條例〉第16條第1項第2款及第4款規定之現有巷道併建築線指定之部分均撤銷：⑴南投縣○○鎮○○段555地號土

地即如南投縣○里地政事務所111年3月8日補土測字第82200號土地複丈成果圖編號①、面積83.76平方公尺土地；⑵南投縣○○鎮○○段764地號土地即如南投縣○里地政事務所111年3月8日補土測字第82200號土地複丈成果圖編號②、面積30.79平方公尺土地；⑶南投縣○○鎮○○段767地號土地即如南投縣○里地政事務所111年3月8日補土測字第82200號土地複丈成果圖編號③、面積37.04平方公尺土地；⑷南投縣○○鎮○○段775地號土地即如南投縣○里地政事務所111年3月8日補土測字第82200號土地複丈成果圖編號④、面積25.55平方公尺土地；⑸南投縣○○鎮○○段地號777土地即如南投縣○里地政事務所111年3月8日補土測字第82200號土地複丈成果圖編號⑤、面積48.88平方公尺土地；⑹南投縣○○鎮○○段778地號土地即如南投縣○里地政事務所111年3月8日補土測字第82200號土地複丈成果圖編號⑥、面積72.19平方公尺土地；⑺南投縣○○鎮○○段781地號土地即如南投縣○里地政事務所111年3月8日補土測字第82200號土地複丈成果圖編號⑦、面積20.68平方公尺土地。」等語，經被告南投縣政府同意（見本院卷第432頁），亦無礙於訴訟之進行，依上揭規定，應予准許。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

緣訴外人徐英豪建築師事務所因建築需要，於109年4月14日向被告申請指定建築線，並認定南投縣○○鎮○○段（下同）555地號等23筆土地為現有巷道案，被告遂依109年8月5日現場會勘、66年航照圖及養護紀錄等，以109年9月8日府建管字第10901769481號公告（下稱原處分）認定「蜈蚣路、光復巷、榮光路」行經555地號等33筆部分土地（下稱系爭巷道），屬南投建管條例第16條第1項第2、4款規定之現有巷道，其中蜈蚣路行經原告味輝厚所有之555地號部分土地併以「現況寬度未達6公尺者，以交通用地地籍中心線退縮3公尺」，原告李和燕所有之764、781地號、原告黃繪

洺所有之767、777地號、原告劉永潔所有之778地號土地（上開6筆土地合稱系爭土地）及原告梁振鵬之母黃慈蓉所有之775地號等土地併以「現況寬度未達6公尺者，自對向現有巷道邊界線單邊退縮6公尺為建築線」為建築線指定。原告不服原處分，提起訴願，經內政部以109年12月21日台內訴字第1090420689號訴願決定駁回訴願。原告猶未甘服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠原告梁振鵬屬行政訴訟法第4條規定利害關係人身分，敘明如下：

查原告梁振鵬雖非775地號土地所有權人（所有權人為原告梁振鵬之母黃慈蓉），惟原告梁振鵬是合法居住在775地號土地上建物之住戶，原處分將影響原告梁振鵬對南投縣○○鎮光復巷7號房屋之使用利益，且原告梁振鵬提起訴願亦經實體認定，是應認原告梁振鵬為法律上之利害關係人。再者，被告依南投建管條例第16條第1項第2、4款規定認定775地號土地之部分土地屬現有巷道併建築線指定，依新保護規範理論，前開規定應有保障現有巷道所在地居民財產權益不因現有巷道認定而遭受顯著不利影響之規範意旨存在，非純粹以公共利益為目的，是依最高行政法院96年度判字第1601號行政裁判意旨，應認為原告梁振鵬之權益有受侵害之可能，從而具有提起本件撤銷訴訟之訴訟權能。

㈡原處分有違憲法第15、23及143條第1項關於人民財產權應予保障之規定：

1.系爭土地隔著埔里鎮所有724地號土地（使用地類別為「交通用地」，管理者為南投縣○○鎮公所），與坐落723地號土地之台中榮民總醫院埔里分院（下稱榮總埔里分院）相鄰，而724地號土地緊鄰785-2地號土地至555地號土地部分之範圍長度約235公尺、寬度約6公尺，然被告放任榮總埔里分院於88年921地震後興建圍牆無權占有724地號土地部分土地使用，範圍逾724地號土地3分之2以上。

2. 憲法第15、23及143條第1項分別規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」「中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。」又「人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制，為憲法第143條第1項所明定。土地徵收係國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以強制取得之謂，相關法律所規定之徵收要件及程序，應符合憲法第23條所定必要性之原則。」換言之，憲法第15條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴，而國家只有在符合憲法第23條所定必要性原則下始得依法限制人民土地所有權或取得人民之土地。

3. 724地號土地的寬度約是6公尺本已足夠作為道路通行使用，亦適合作為現有巷道使用，被告不要求榮總埔里分院拆除圍籬返還土地，指定建築線時反以現有巷道路寬不足，強令退縮，致與原告所有土地之邊界線不一，顯不符憲法第23條之必要性原則，原處分當屬違誤。

㈢原處分違反司法院釋字第400號解釋意旨，說明如下：

1. 司法院釋字第400號解釋理由書意旨：「既成道路成立公用地役關係，首須為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；其次，於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；其三，須經歷之年代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖不必限定其期間，但仍應以時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，僅能知其梗概（例如始於日據時期、八七水災等）為必要。」

2. 查被告雖依行政院農業委員會農林航空測量所66年11月航照圖認定系爭巷道在66年間已有明顯路型存在，惟系爭巷

道之現況係榮總埔里分院在88年921地震後擅自在724地號土地興建圍牆後所形成，與前開航照圖中之道路並非完全一致，是系爭巷道之現況並非年代久遠，且原告早有反對供不特定人通行之情事，再者，724地號土地本為交通用地，現遭榮總埔里分院占用供作醫院空地、停車場使用，拆除遭占用之土地並無任何困難或違法之處，不能僅為求便利或省時而不將遭占用部分列為現有巷道範圍。

㈣又被告以724地號土地使用地類別為交通用地來認定為現有巷道，然實際上卻未將遭榮總埔里分院占用部分土地認定為現有巷道的範圍，反而強令原告所有土地退縮建築線，亦不符南投建管條例第16條第1項第4款規定。建築線之指定是依現有巷道範圍為基礎，故指定建築線之前提要件應是系爭巷道是否為現有巷道及位置、範圍為何，被告認定現有巷道之範圍既有上述違誤，嗣再基於錯誤之現有巷道範圍指定建築線，當不可採。

㈤聲明：訴願決定及原處分（即南投縣政府109年9月8日府建管字第10901769481號公告處分）中關於被告公告認定下列土地為南投建管條例第16條第1項第2款及第4款規定之現有巷道併建築線指定之部分均撤銷：⑴南投縣○○鎮○○段555地號土地即如南投縣○里地政事務所111年3月8日補土測字第82200號土地複丈成果圖編號①、面積83.76平方公尺土地；⑵南投縣○○鎮○○段764地號土地即如南投縣○里地政事務所111年3月8日補土測字第82200號土地複丈成果圖編號②、面積30.79平方公尺土地；⑶南投縣○○鎮○○段767地號土地即如南投縣○里地政事務所111年3月8日補土測字第82200號土地複丈成果圖編號③、面積37.04平方公尺土地；⑷南投縣○○鎮○○段775地號土地即如南投縣○里地政事務所111年3月8日補土測字第82200號土地複丈成果圖編號④、面積25.55平方公尺土地；⑸南投縣○○鎮○○段地號777土地即如南投縣○里地政事務所111年3月8日補土測字第82200號土地複丈成果圖編號⑤、面積48.88平方公尺土

地；⑹南投縣○○鎮○○段778地號土地即如南投縣○里地政事務所111年3月8日補土測字第82200號土地複丈成果圖編號⑥、面積72.19平方公尺土地；⑺南投縣○○鎮○○段781地號土地即如南投縣○里地政事務所111年3月8日補土測字第82200號土地複丈成果圖編號⑦、面積20.68.平方公尺土地。

三、被告答辯及聲明：

㈠系爭巷道為埔里鎮公所管理維護，供公眾通行使用，是具有公用地役關係之巷道，且觀林務局66年11月航照圖（圖幅編號9520-1-010號蜈蚣崙）亦有該巷道存在，既供公眾通行至今已達20年以上，又無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻，屬公益上確有需要之巷道，另724地號土地登記簿謄本之使用地類別登記為交通用地，現況亦供道路使用，是系爭巷道屬南投建管條例第16條第1項第2、4款所稱之現有巷道，並以現勘當時之實際供通行使用之道路現況寬度作為認定現有巷道之範圍。

㈡原告雖謂建築線指定以榮總埔里分院之圍牆為邊界線，明顯侵犯私人土地等語。然上揭圍牆目前坐落723地號（榮總埔里分院所有）及724地號（南投縣○○鎮公所所有），而724地號業已編定為交通用地，現況係部分供道路使用，再本件建築線認定係以：555、556及724地號部分現況道路寬度小於6公尺，以交通用地地籍中心線退縮3公尺為建築線；561～785-2部分現況道路寬度小於6公尺部分自對向現有巷道邊界線單邊退縮6公尺為建築線（為保障民眾權益，現況道路維持原狀寬度小於6公尺需退縮部份單邊向交通用地退縮）；786、786-1及724地號部分現況道路寬度小於6公尺以交通用地地籍中心線退縮3公尺為建築線辦理，並非以圍牆為建築線邊線。

㈢原告又謂系爭巷道不符南投建管條例第16條第1項第6款規定等語。惟查系爭巷道並非曾經申請建築所留設之私設通路，

況原處分認定依據係南投建管條例第16條第1項第2、4款規定，並非同條第6款規定。

㈣原告再謂部分使用道路完全是私人土地，且依公所鑑界此圍牆有侵占私人土地等語。惟查系爭巷道存在20年以上，其現況或因天然災害、地籍重測，村民共識、政府鋪設等原因，導致寬度或位置常有所改變，是現況道路範圍將影響建築線指定之位置。為免爭議，被告乃於93年3月8日召開「現有巷道認定證明事宜研討會議」，會議結論第4點略以：「指定建築線原則依會勘之現況道路寬度之道路中心線兩側均等退縮指定…」本件依上開結論以會勘當時現況道路之寬度為準，依南投建管條例第17條第1項第1款規定，以該巷道中心線為準，兩旁均等退讓指定建築線，是本件建築線指定並無違誤，其位置應無疑義，亦經被告現場勘查現況道路皆為柏油路面完成及路面皆有排水溝，併予敘明。

㈤綜上所述，原處分依南投建管條例第16條第2、4款規定認定系爭巷道為現有巷道，並依第17條第1款規定為建築線指定，非以圍牆為建築線邊線，並無違誤。

㈥聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠原告梁振鵬是否為本件適格當事人？

㈡原處分（關於系爭土地部分）是否適法？

㈢榮總埔里分院所設之圍牆，有占用724地號土地情事，是否影響原處分（關於系爭土地部分）之效力？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要所述之事實，有原處分、訴願決定、系爭土地登記第1類謄本、775地號土地之所有權狀、被告109年8月5日會勘紀錄表、66年航照圖各1份在卷可查（見本院卷第25至34、75、76、89、217、271至288頁）。

㈡應適用的法令：

南投建管條例第16條第1項第2、4款規定：「本自治條例所稱現有巷道，現況平均寬度應為二公尺以上，且路面應鋪築適當之硬鋪面，並符合下列情形之一者：……二、供公眾通行二十年以上，並經本府認定無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市○○○○○○○○○○○○○道。……四、土地登記簿謄本之地目登記為道或使用地類別登記為交通用地，且現況已供道路使用。」

㈢原告梁振鵬並非本件適格當事人，其訴顯無理由：

1. 按行政處分相對人以外之利害關係第三人，認為行政處分違法損害其權利或利益，固得提起訴願及撤銷訴訟。至是否為利害關係第三人，須因權利或法律上利益受到侵害之人，始能以利害關係第三人資格就他人之行政處分提起撤銷之訴。茲所謂「法律上利害關係」之判斷，係以「新保護規範理論」為界定利害關係第三人範圍之基準。如法律已明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，即應許其依法請求救濟，此觀司法院釋字第469號解釋理由書自明，最高行政法院96年度判字第1601號判決意旨可以參照。準此，行政處分相對人以外之第三人若非因行政處分致權利或法律上利益受到侵害，僅屬事實上利害關係者，自不得就行政處分提起行政救濟。

2. 查建築線之規範目的，在於確保建築基地與道路出入口之連結，以界定公共領域與私有權界線，而本件依據原告梁振鵬起訴要旨，無非被告原處分侵害原告梁振鵬就775地號土地之利益，惟原告梁振鵬乃南投縣○○鎮光復巷7號房屋之現居者，並非775地號土地之所有權人（見本院卷第213、217頁），雖光復巷7號房屋坐落775地號土地上，與原

處分仍然欠缺直接關係，難認有何侵害其權利或法律上利益，是原告梁振鵬對原處分並不具備訴訟權能，其提起本件訴訟，核有當事人不適格之情事，其訴顯無理由，應予駁回。

㈣原處分（關於系爭土地部分）關於確認系爭巷道為現有巷道部分，並無違法：

依行政院農業委員會林務局66年11月衛星航照圖（圖幅編號9520-I-010號蜈蚣崙，見本院卷第89頁）所示，已有系爭巷道存在，且與周邊道路相連，是迄原處分作成時，系爭巷道供公眾通行，已逾20年以上，再經被告109年8月5日至現場會勘，認為系爭巷道無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻，且公益上確有需要者，有會勘紀錄1份存卷可參（見本院卷第139至141頁），而724地號土地之使用地類別登記為「交通用地」，有上揭土地登記第2類謄本1份在卷可考（見本院卷第39頁），南投縣○○鎮公所109年8月11日埔鎮工字第1090021544號函：「旨揭路段（即蜈蚣路、光復巷、榮光路）為供公眾通行使用，曾由政府機關修繕、改善，為本所管理維護之道路。」等語（見本院卷第87頁），可知系爭巷道現況已供道路使用，是原處分（關於系爭6筆土地）以系爭巷道符合南投建管條例第16條第1項第2、4款之規定，確認為現有巷道，並無違誤。

㈤原處分（關於系爭土地部分）關於指定建築線部分，亦無違法：

1. 查本件原處分所附成果圖上所標示之建築線，乃申請方所申請指定之建築線，而經南投縣○里地政事務所111年5月2日複丈之成果圖所標示之建築線，乃原告方之建築線，核先敘明。

2. 南投建管條例第17條第1項雖就面臨現有巷道之基地，其建築線之指定方式，訂有規範，然細觀上揭規定與本件相關者，僅巷道為單向出口長度超過40公尺，雙向出口超過80公尺者，「兩旁亦應均等退讓，以合計達到6公尺寬度之邊

界線作為建築線」（即該條項第1款規定），惟本件經被告現場會勘，系爭巷道寬度有不足6公尺之處（見公告所附之成果圖），上揭規定有無從適用情形；又南投縣政府93年3月17日府建管字第09300557920號函檢附之「現有巷道認定證明事宜研討會議」結論4「指定建築線原則依會勘之現況道路寬度之道路中心線兩側均等退縮指定，倘有爭議之案件再另案處理。」等語（見本院卷第91至93頁），係被告本於職權為執行有關建築線指定作業，所為技術性及細節性之解釋，核與南投建管條例第17條之立法意旨相符，自得予以援用。準此，本件原則上應以「現況道路寬度之道路中心線兩側均等退縮指定」，但被告尚得衡量土地使用現況、通行便利、安全維護及人民權益之保障等因素，予以裁量之。

3. 查原處分係以「部分以交通用地地籍中心線退縮3公尺為建築線」、「部分自對向現有巷道邊界線單邊退縮6公尺為建築線」、「現況寬度小於6公尺，應自現有巷道中心線退縮3公尺為建築線」、「現況寬度大於6公尺部分以現有巷道邊線指定為建築線」為指定之基準，有原處分可稽，先予敘明。

4. 原處分關於系爭巷道所坐落之555地號土地（蜈蚣路前段），路寬小於6公尺（見公告所附成果圖），據南投縣埔里地政事務所複丈成果圖所示，蜈蚣路現況與724地號土地大部分重疊，少部分占用555、562地號（榮總埔里分院院區）土地，被告考量維持現況道路寬度通行使用，以「交通用地地籍中心線退縮3公尺」指定建築線，符合上揭基準，自無違誤。

5. 原處分關於764、767、777、778、781地號土地（蜈蚣路後段），據南投縣埔里地政事務所複丈成果圖所示，蜈蚣路後段僅小部分位在724地號土地上，大部分占用上揭764、767、777、778、781地號土地，被告就現況道路寬度小於6公尺部分，以「對向現有巷道邊界線單邊退縮6公尺」為申

請方之建築線，上揭土地無須再退縮建築線，現況道路寬度大於6公尺部分，以現有巷道邊界線為建築線，符合上揭基準，且對原告（梁振鵬外）權利侵害較少（見本院卷第457頁），亦無違誤。

㈥榮總埔里分院所設之圍牆，固有占用724地號土地情事，惟原處分（關於系爭土地部分）效力並不受影響：

1.依南投縣埔里地政事務所複丈成果圖所示，榮總埔里分院之圍牆係緊鄰系爭巷道而設，且占用部分724地號土地，而榮總埔里分院院區面臨蜈蚣路、光復巷及榮光路之圍牆於88年9月8日興建完成，迄今無拆除、改建或增建等情事，有該院110年10月25日中總埔秘字第1100001941號函1份在卷可考（見本院卷第321頁），足見上揭圍牆占用724地號土地，系爭巷道占用系爭土地，應為88年迄今之既成事實。

2.而現有巷道是否成立，是屬確認性質之行政處分，係依實際情形而為確認，是本件系爭巷道是否占用系爭土地，並非原處分（關於系爭土地部分）所應考量者，況縱使有占用情事，亦不影響原處分（關於系爭土地部分）之效力。原告主張：系爭巷道之現況係榮總埔里分院在88年921地震後擅自在724地號土地興建圍牆後所形成等語，縱然屬實，亦不影響原處分（關於系爭土地部分）之效力。

㈦綜上所述，本件現有巷道（關於系爭土地部分）之確認及建築線之劃設，符合南投建管條例之規定，原處分並無違誤，原告（梁振鵬外）訴請撤銷，並無理由，訴願決定遞予維持，亦無不合；原告梁振鵬欠缺提起本件訴訟之適格，訴願決定雖誤為實體審查，惟結果並無不同，仍應予以維持。從而，原告起訴請求撤銷訴願決定及原處分如其訴之聲明部分，為無理由，均應予駁回。

㈧至兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料，經本院斟酌後認均與本判決結果不生影響，爰不一一論駁，併此敘明。

六、結論：原告之訴無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　9　　月　　7　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　陳　文　燦

法　官　楊　嵎　琇

法　官　張　鶴　齡

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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. 上訴人或其法定代理人具備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　　111　　年　　9　　月　　7　　日

書記官　黃　靜　華