臺中高等行政法院判決

111年度訴字第116號

原　　告　南投縣仁愛鄉公所

代　表　人　張子孝

訴訟代理人　楊志航律師

　　雅蔀恩・伊勇律師

被　　告　南投縣政府

代　表　人　林明溱

上列當事人間因巷道爭議事件，原告不服南投縣政府中華民國111年3月24日府行救字第1110028588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

一、爭訟概要：

訴外人楊惠美設置圍欄障礙物封閉部分位於其所有南投縣○○鄉眉原段916地號土地（下稱系爭土地）之道路（下稱系爭道路），經原告南投縣○○鄉公所認定該圍欄障礙物恐衍生公共安全問題，遂先以民國110年11月10日仁鄉建字第1100027651號函（下稱甲函）請楊惠美於110年11月19日前自行拆除，竟然楊惠美拒不拆除，原告遂以110年11月25日仁鄉建字第1100029167號函（下稱乙函），令楊惠美於110年12月17日前自行拆除，否則將於該日強制拆除。楊惠美對甲、乙函不服，提起訴願，經被告南投縣政府以111年3月24日府行救字第1110028588號訴願決定（下稱訴願決定），就甲函為不受理，並撤銷乙函。原告不服訴願決定，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠原告得逕提起本件撤銷訴訟請求撤銷訴願決定：

1. 依行政訴訟法第4條第1項規定，撤銷訴訟之主體，雖似僅限於人民，而不及於地方自治機關，惟訴願乃行政訴訟之前置程序，訴願法第1條第2項既規定：「各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者……」亦得提起訴願。由此可知：立法者肯定地方自治機關之權利，亦有受上級監督機關侵害之可能，並給予法律救濟之機會，因此自無不許地方自治團體，就上級監督機關之監督措施提起行政訴訟之理。亦即訴願、行政訴訟乃行政救濟之一整體，兩法律適用對象自不可分割，行政訴訟法第4條第1項之人民當然包含具有公法人地位之地方自治團體。鄉鎮乃地方制度法第1條規定所定之地方自治團體，當然為訴願法第1條第2項規定，及行政訴訟法第4條第1項規定適用之對象。
2. 又行政訴訟法第4條第3項規定所稱之利害關係人，並未限於自然人、私法人，重點在於因訴願決定，而權利或法律上利益受損害之人，均得逕行提起撤銷訴訟，公法人既有因訴願決定致權利受損害之可能，當然為上開條項所稱之利害關係人。再者，立法者所以免除利害關係人，另行提起前置之訴願程序，原因之一為該處分係經訴願程序而作成，已經原機關及上級機關之審查，行政自我審查之目的已達成，原因之二在於避免重覆不必要之訴願程序，造成人民權利保護之遲延。臺北高等行政法院91年訴字第3174號判決意旨：「本件基於土地法之實體之規定，核准徵收機關為行政院，徵收機關為縣政府，原告並無獨立自行核准及辦理徵收之權限，縱依訴願決定重新處分，亦不可能違法自行獨立補辦徵收，為避免陷於一再訴願，而造成原訴願人行使其他合法權利之遲延，原告自得適用行政訴訟法第4條第3項規定，不經訴願程序，逕行向高等行政法院提起撤銷訴訟。」可資參照。
3. 查系爭道路之建設、管理應屬地方制度法第20條第6款第1目規定之鄉自治事項，被告既以監督機關為訴願決定撤銷

原告所為之乙函，乃係對原告自治權之侵害，就此監督措施原告應得提起本件行政訴訟。

㈡被告僅得就系爭道路之管理設置為合法性監督而不得為目的性監督：

訴願法第79條第3項規定：「訴願事件涉及地方自治團體之地方自治事務者，其受理訴願之上級機關僅就原行政處分之合法性進行審查決定。」查原告係依南投縣道路管理自治條例第3、4、12、13條等規定辦理系爭道路相關事項，並無地方制度法第75條第3項規定所指違法之情形，被告應僅得為適法性之監督，而不得為適當性之監督，訴願決定違反上開自治事項監督之界線。查楊惠美於99年6月9日以買賣為原因取得系爭土地前，系爭道路即已存在，且供地方通行已達20年以上，為具公用地役關係之既成道路，而其所為圍籬經原告現勘結果認定確有妨礙通行與通行公共安全之疑慮。訴願決定以既成道路之認定乃被告權限，乙函有管轄權欠缺之情形，且該道路占用系爭土地之範圍顯然已逾公眾通行安全之公益考量，而應以楊惠美設立圍籬縮小之範圍為準等判斷應有違誤。

㈢聲明：訴願決定撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠原告當事人不適格：

原告係訴願決定之原處分機關，依訴願法第95條前段規定：「訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力……」，又行政訴訟法第4條規定不服訴願決定提起撤銷訴訟之當事人為原處分之相對人或因訴願決定而損害權利或法律上利益之法律上利害關係人。原告提起本件訴訟有當事人不適格之違法，依行政訴訟法第107條第3項規定應逕以判決駁回。

㈡被告為道路主管機關有依法確認道路屬性職權：

依南投縣道路管理自治條例第3條、第4條第1項規定，系爭道路非編號之縣鄉道，亦非市區道路或其他經認定之建築法

上之現有巷道，其性質推測應係因年代通行久遠形成之既成道路，依前揭規定，該道路之主管機關為被告，原告則為管理機關，因所有權人對系爭道路之通行範圍寬度有所爭議，依同條例第9、11條規定類推，有關公共道路之申請改道、廢止或因地理環境、人文狀況改變喪失功能由管理機關主動檢討廢止，均須報經主管機關核准後公告；另參酌行政院74年5月23日台74內字第9420號函釋意旨：「既成道路之認定，涉及人民權利義務，宜由道路主管機關認定不宜授權道路管理機關辦理，俾免發生爭議時道路管理機關難以處理」，本件系爭土地是否為既成道路及巷道寬度等既為爭議，即應先由被告確認道路爭議，而後原告再執行其管理機關之職權，乃屬當然。被告撤銷乙函，其原意如訴願決定書末段理由：「原處分機關應就系爭土地所涉通行爭議盡速陳報本府辦理。」並無侵害其道路管理權之用意，訴願決定自僅屬合法性之審查。

㈢聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

原告提起本件訴訟，是否當事人適格？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要所述之事實，有甲函、乙函、訴願決定各1份在卷可查（見本院卷第35至38頁；原處分卷第181、213、214頁）。

㈡按訴願法第1條規定：「（第1項）人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。（第2項）各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，亦同。」第4條第1款規定：「訴願之管轄如左：一、不服鄉（鎮、市）公所之行政處分者，向縣（市）政府提起訴願。」次按行政訴訟法第4條第1、3項規定：「人民因中央或地方機關

之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」「訴願人以外之利害關係人，認為第一項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」又欠缺當事人適格、權益保護必要之要件，應以判決駁回之，業經最高行政法院90年6月份庭長法官聯席會議決議在案。

㈢查訴願程序乃行政程序之一種，係行政體系內部自省之救濟程序，為行政爭訟一環，功能在於保障權益、維持法規正確適用及塑造行政措施之合法化，是原處分機關為訴願程序之相對機關，並非訴願法第1條第1項所稱之「人民」，亦非同條第2項所規定之處分相對人之自治團體或公法人。再保障人民權利不受違法侵害，係行政訴訟制度建立的核心功能，依行政訴訟法第4條第1、3項規定，經訴願決定形成之原行政處分，或訴願人以外之利害關係人因訴願決定首次受不利益時之該決定，均得為撤銷訴訟之標的，據以可得提起撤銷訴訟者，為依法提起訴願程序而未獲救濟，或訴願決定首次對其不利之訴願人以外之利害關係人，然原處分機關既非行政訴訟法第4條第1項之訴願人，亦非同條第3項所稱訴願人以外之利害關係人，又行政訴訟法對於原處分機關之地位，依行政訴訟法第24條規定：「經訴願程序之行政訴訟，其被告為下列機關：一、駁回訴願時之原處分機關。二、撤銷或變更原處分時，為撤銷或變更之機關。」其為被告。是故，不論現行訴願法或行政訴訟法之體制，原處分機關縱認訴願決定違法時，亦不允許其對於訴願機關提起撤銷訴訟。亦即原處分機關對上級之訴願決定，本即應受訴願決定之拘束（訴願法第95條前段規定參照），自不得再為不服之表示，以符行政一體性原則之適用（最高行政法院107年度判字第89號、109年度判字第262號判決意旨參照）。

㈣又按南投縣道路管理自治條例第3條規定：「本自治條例所稱中央機關管理外之公共道路如下：一、依公路法第四條第一項第三款由中央公路主管機關核定公告之縣道、鄉道。二、市區道路條例第二條規定之市區道路。三、既成道路。四、依本縣○○○○○○○○○○○○○○道。五、由主管或管理機關修築、改善及養護之道路。六、由其它機關、人民、團體自行修築並經主管或管理機關同意接管養護之道路。」第4條第1項規定：「本自治條例所稱主管機關為本府，縣道、鄉道管理機關為本府，其餘道路為各鄉（鎮、市）公所。」可知，南投縣公共道路之主管機關即為被告，而原告僅為管理機關，是此部分事項並非涉及原告自治事項之範疇，並無侵害原告自主及獨立地位之問題（司法院釋字第553號解釋參照），自無允許原告提起救濟之空間，原告所提臺北高等行政法院91年度訴字第3174號判決，於本件不能援用。復查本件係楊惠美不服原告所為甲、乙函，提起訴願，依訴願法第4條第1款規定，被告為該案訴願管轄機關，被告認甲函並非行政處分而為不受理之諭知，對原告並無造成不利，認乙函原告欠缺事務權限，而撤銷之，依上揭㈢之說明，原告即應受訴願決定意旨之拘束，不得以之為程序標的而提起行政訴訟。再原告於本件訴訟並非行政訴訟法第4條第1項之人民或居於與人民相同之地位，亦非同條第3項之利害關係人，自無從提起撤銷訴訟。

㈤綜上，原告訴請撤銷訴願決定，依其所訴之事實，在法律上顯無理由，爰依行政訴訟法第107條第3項規定，不經言詞辯論，逕以判決駁回之。

㈥本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論駁。

六、結論：本件原告之訴顯無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　12　　月　21　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　陳　文　燦

法　官　黃　司　熒
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　　12　　月　　21　　日

書記官　黃　靜　華