臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
112年度訴字第114號
114年6月25日辯論終結

原　　告　蔡永昌
訴訟代理人　洪俊誠　律師
　　洪翰中　律師
被　　告　臺中市政府都市發展局

代　表　人　李正偉
訴訟代理人　高嘉隆

上列當事人間指定建築線事件，原告不服臺中市政府中華民國112年3月2日府授法訴字第1120052091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：

本件原告起訴時狀載訴之聲明為：請求撤銷臺中市政府民國112年3月2日府授法訴字第0000000000號訴願決定（下稱訴願決定）及被告111年10月25日中市都測字第0000000000號函（下稱原處分）、確認臺中市政府處分無效（見本院卷第17頁）。嗣於114年6月25日言詞辯論期日將訴之聲明更正為：一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告應就原告111年10月11日之建築線指定申請案件（下稱系爭申請案），依本院判決所示之法律見解作成決定（見本院卷二第81頁），核其所為乃本於相同基礎事實，將原為未臻妥適之訴之聲明更正使符合法定程式，於法要無不合，自應予以准許。

貳、實體方面：

一、事實概要：

原告為辦理法定空地分割，於111年10月11日向被告提出系爭申請案，申請就坐落○○市○○區○○○段1680、1683、1685至1698、1704-1、1704-2、1705地號等19筆土地（下稱系爭土地)指定建築線，經被告調閱臺中市政府108年第5-01號建造執照（下稱系爭建照)檔案資料，判定位處系爭建照基地北側與系爭土地南側間之巷道（下稱系爭巷道）屬112年3月31日修正公布前臺中市建築管理自治條例（下稱臺中市建管條例）第19條第1項第5款所定曾指定（示）建築線且已核准建築完成之現有巷道，乃依同條例第20條規定，以系爭巷道中心線均等退讓，以合計達到6公尺寬度之邊界線為建築線，據此作成原處分核准建築線指定成果。原告不服，提起訴願，經臺中市政府以訴願決定駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告為系爭土地中坐落1698地號土地及其上664建號建物（門牌為○○市○○區○○路00號)之單獨所有人，並為系爭土地中坐落1705地號土地之共有人，被告就系爭申請案未至現場實施現地勘測，逕依系爭建照檔案資料認定系爭土地南側之系爭巷道屬現有巷道，並以系爭巷道中心線均等退讓，以合計達到6公尺寬度之邊界線作為建築線，亦即將系爭建照內之系爭巷道中心線位置，認定為系爭申請案之巷道中心線。惟系爭建照所指定之巷道中心線位置，與開始興建前原有巷道之實際中心線位置並不相符，系爭建照所指定之巷道中心線位置顯有謬誤，導致原處分指定之建築線入侵原告所有坐落1698地號土地，及其上自72年7月20日即已建築完成之664建號建物將近一半範圍，侵害原告既有之信賴利益，悖離行政不可恣意與法律不溯及既往之原則。

2.被告始終無法明確說明係以何行政處分認定系爭巷道為現有巷道，其雖援引系爭建照抗辯系爭巷道係經認定為現有

巷道，惟被告核發系爭建照時並未以書面通知，或以公告或刊登政府公報或新聞紙代替書面通知利害關係人之原告依法陳述意見，更未依行政程序法第104條規定以書面記載法定事項通知利害關係人即原告，以致原告對於至關重要之個人財產法益之劃分及處分皆未接獲通知與實際參與陳述意見、表達異議及提起救濟之機會，被告卻片面驟然草率作成原處分，嚴重違反行政程序法第102條規定，其違法之處甚為明確。又系爭建照並非以原告為相對人作為行政處分，認定系爭巷道為現有巷道，實際範圍為何，無法明確說明，缺乏行政處分明確性。

3.被告既已坦白承認臺中市建管條例僅屬法規命令，自不得違反中央法規標準法第5條應以法律規定之事項，其逕以屬法規命令性質之臺中市建管條例違法剝奪、踐踏侵害、非法指定原告所申請指定之建築線，損害原告之權益，明顯違反法律保留原則、法律優位原則、法律授權明確性原則。

4.依原告委託中興測量公司所測量之現況成果圖顯示，原處分所核定之指定建築線並未依照實際之道路中心線為基準，向兩側各退讓3公尺，而係單方向左側退讓。

5.原告已領有臺中市政府71年1377號建造執照，且於72年7月20日建築並登記完成664建號之合法建物，被告卻以系爭建照之內容套繪謬誤建築線否決上開合法建物，及認知之巷道中心線，違反行政行為比例原則、誠實信用原則、信賴保護原則、不溯及既往原則、依法行政原則、行政從優從寬原則、行政平等原則、行政自有拘束原則。

6.被告應考量原告原有合法權益之保護，審酌「從優從寬原則」之適用，以同段1699、1700、1701、1702地號國有土地之邊線為現有巷道邊線，且依臺中市建管條例第20條第1項第1款但書地形特殊不能通行車輛者之規定，指定建築線，以維原告之既得合法權益等語。

㈡聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告應就原告系爭申請案，依本院判決所示之法律見解作成決定。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原處分並無違誤：

⑴系爭巷道範圍係依系爭建照申請時之巷道現況寬度及範圍進行測繪、標示道路中心線，由測量技師簽證負責，故系爭建照套繪現有巷道範圍與系爭建照申請時巷道現況一致，並無原告所述不一致之情況。

⑵有關原告主張系爭建照內將現有巷道寬度標示為2.03至4.79公尺寬，惟依道路現況測量成果圖標示，現有巷道寬度最窄為1.78公尺，與建築線道路寬度說明標示不同乙節。按依臺中市建管條例之規定，未達2公尺之現有巷道固不得指定建築線，惟依內政部83年3月24日台內營字第8301690號函示，指定建築線之現有巷道，其寬度不一時，面前道路寬度應以整條現有巷道平均寬度認定之。故被告審查系爭建照之建築線指定時，依上開內政部函示，經計算系爭巷道平均寬度約為2.656公尺，且為雙向出口在80公尺以上、寬度不足6公尺之巷道，乃以系爭巷道中心線為準，兩旁均等退讓，以合計達到6公尺寬度之邊界線作為建築線。

⑶原告所述原處分所指定之建築線侵入原告所有合法房屋部分云云。原告所有合法房屋領有臺中市政府71年1377號建造執照，當時系爭巷道並未指定為現有巷道，故無需依相關規定自現況道路中心退縮3公尺建築。而時至今日，系爭巷道前經○○市○○區公所（下稱沙鹿區公所）以107年8月7日沙區建字第0000000000號函認定為○○市○○○道路，符合現行臺中市建管條例第19條第1項第2款規定之現有巷道要件，故原告於未來申請建築

時，應依同條例第20條第1項第1款規定退縮建築，惟並不影響目前建築物之合法性。

⑷就原告主張現況道路寬3.42至5.51公尺，原處分指定之建築線僅有單邊向其所有土地退讓乙節。目前系爭巷道現況道路寬度為其原有巷道寬2.03至4.79公尺，再加上系爭建照已依臺中市建管條例第20條第1款規定退縮3公尺之巷道寬度，原告主張容有誤解。

⑸原告雖檢附62至108年間之航空相片圖用以證明系爭巷道位置及寬度部分，惟該航空照片比例尺為1/5000，即在普通直尺標示1公分長度，現況寬度為50公尺，而原告認知巷道位置與原處分之巷道位置差異約在2公尺以內，故上開航空照片僅能證明系爭巷道自62年確實存在迄今，通行超過20年，無法證明系爭巷道實際位置。

2.至原告主張系爭申請案有修正前臺中市建管條例第20條第1項第2款規定適用乙節，按該款所稱地形特殊，係指修正前同項第6款規定：「建築基地臨接寬度達2公尺以上現有巷道任一側之現有排水明溝寬度達2公尺以上，應自排水明溝溝邊向現有巷道方向單邊退縮指定（示）建築線。」考量建築線指定實務執行上之需要，被告乃於112年3月31日刪除上開第6款規定，並合併明訂地形特殊之定義於同條第4項，相關建築線指定案例如被告102年10月14日中市都測字第0000000000號、105年6月14日中市都測字第0000000000號及107年8月28日中市都測字第0000000000號建築線指定成果，系爭申請案並不適用此規定等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、本院判斷：

㈠前揭事實概要所載事實，為兩造所不爭執，並分別有原告111年10月17日建築線指定申請書、臺中市政府108年第5-01號建造執照指定建築線相關資料、原處分及訴願決定等各項證據資料影本存卷可查(見本院卷一第181至207頁、第211至217頁、第265至274頁)，堪認為真實。

㈡按建築法第42條規定：「建築基地與建築線應相連接，其接連部分之最小寬度，由直轄市、縣（市）主管建築機關統一規定。……」第48條規定：「（第1項）直轄市、縣(市)(局)主管建築機關，應指定已經公告道路之境界線為建築線。但都市細部計畫規定須退縮建築時，從其規定。（第2項）前項以外之現有巷道，直轄市、縣(市)(局)主管建築機關，認有必要時得另定建築線；其辦法於建築管理規則中定之。」第101條規定：「直轄市、縣（市）政府得依據地方情形，分別訂定建築管理規則，報經內政部核定後實施。」

㈢次按原處分作成後，臺中市建管條例已於112年3月31日修正公布，現行該條例第1條規定：「本自治條例依建築法（以下簡稱本法）第101條規定制定之。」第2條規定：「本自治條例之主管機關為臺中市政府都市發展局（以下簡稱都發局）。」第10條第1項規定：「建築基地臨接計畫道路、廣場、市區道路、公路或合於本自治條例規定之現有巷道者，應申請指定建築線。……」第19條第1項第2款、第4款規定：「本自治條例所稱現有巷道，包括下列情形：……二、經由政府部門、道路主管機關或管理機關認定該道路為已興闢、已納入維護或管理之公眾通行市區(或村里)道路者。……四、曾指定建築線且已核准建築完成之巷道、……」（於處分作成時分別規定於同條項第3款及第5款）第20條第1項第1款、第4項規定：「（第1項）面臨寬2公尺以上現有巷道之建築基地，依下列規定指定建築線：一、現有巷道為單向出口長度40公尺以下，雙向出口在80公尺以下，寬度不足4公尺者，以該巷道中心線為準，兩旁均等退讓，以合計達到4公尺寬度之邊界線作為建築線；巷道長度超過上開規定者，兩旁均等退讓，以合計達到6公尺寬度之邊界線作為建築線。但地形特殊不能通行車輛者，現有巷道寬度得分別減為3公尺及4公尺或單邊退縮指定建築線。……（第4項）第1項第1款之單向出口，係指巷道僅一端接通計畫道路者；地形特殊，係指現有排水明溝寬度達2公尺以上、湖泊、山壁、

懸崖等類似情形者。」第24條第6項規定：「沿道路交叉口建築者，除都市計畫另有規定者外，依下列各款及附表規定退讓。但建築執照案內通路或私設通路經認定為現有巷道者，不在此限：一、截角改為圓弧時，其截角長度即為該弧之切線長。二、切角所作之三角形應為等腰三角形。三、交叉角度超過120度者無須截角。」（於處分作成時規定於第23條第6項）附表（未修正）：「路寬：6。截角長：5。路寬：10。一、單位：公尺。二、路寬為非整數者，按四捨五入計算。三、本表所稱之道路係指依有關法令公布之道路、經指定建築線之現有巷道。」

㈣被告就原告系爭申請案，經調閱系爭建照檔案資料，該建照建築基地北側(即系爭土地南側)之系爭巷道，依該建照申請時之巷道現況寬度（寬度為2.03至4.79公尺）及範圍進行測繪、標示道路中心線，並由測量技師簽證負責，又該巷道經沙鹿區公所107年8月7日沙區建字第0000000000號函認定為○○市○○○道路，符合修正前臺中市建管條例第19條第1項第3款「經由政府部門、道路主管機關或管理機關函示該道路為已興闢、已納入維護或管理之公眾通行市區(或村里)道路」之規定，認系爭巷道屬現有巷道並據以指定建築線，且核發108年第5-01號建造執照建築完成在案等情，有臺中市建照地理資訊圖臺列印資料、系爭建照建築線指定（示）注意事項、○○市○○區○○○段1724-1733地號現況成果圖、地籍套繪圖、沙鹿區公所107年8月7日沙區建字第0000000000號函等存卷足稽（見本院卷一第203至207頁）。現原告申請系爭土地指定建築線，因系爭土地南側之系爭巷道前既經系爭建照指定建築線，且與巷道現況一致，被告爰依據系爭建照套繪現有巷道之範圍，又因該現有巷道為雙向出口長度在80公尺以上，寬度2公尺以上，依處分時臺中市建管條例第20條第1項第1款規定，須以系爭建照套繪之巷道中心線為準，兩旁應均等退讓，以合計達到6公尺寬度之邊界線作為建築線，及依同條例第23條第6項之規定，於與路寬10

公尺之星河路交叉口截角退讓，被告據此作成原處分指定系爭土地面臨該現有巷道之建築線，於法並無不合。

㈤原告雖主張被告前於作成系爭建照指定建築線處分時，有未通知原告陳述意見、系爭巷道寬度未達2公尺不能指定建築線，及指定之巷道中心線位置顯有謬誤等違法情形。惟：

1.按行政程序法第102條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」

2.經核被告所作成系爭建照指定建築線處分，在性質上並非以原告相對人作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分，自無須適用上開規定通知原告陳述意見。況且，遍稽建築法及臺中市建管條例全文亦無課予主管機關作成指定建築線處分應通知鄰近土地所有權人陳述意見之特別規定。則原告指摘被告作成系爭建照指定建築線處分未通知其陳述意見構成違法云云，於法自屬無據，不能採取。

3.原告雖提出歷年航照圖及衛星國土測繪圖資，憑以主張系爭建照指定建築線時系爭巷道寬度未達2公尺不得指定建築線，且所指定之巷道中心線位置顯有謬誤云云。觀諸上開歷年航照圖及衛星國土測繪圖資所示情況（見本院卷一第89至103頁、第151至155頁），僅足以證明系爭巷道自62年時即已存在，無從憑以認定系爭巷道之確切位置及寬度。參酌系爭建照指定建築線時，係經建築師至現場拍攝巷道實況照片存證，並經測量技師依系爭建照申請時之巷道現況寬度及範圍進行測繪、標示道路中心線，簽證負責，嗣依所指定之建築線建築完成，已經本院調閱系爭建照全卷核閱無訛（見系爭建照卷第75至82頁），殊難認系爭建照指定建築線時所據之巷道中心線位置有偏移之情形。且依系爭建照指定建築線時所拍攝之實況照片所示，緊鄰原告所有664建號建物旁即已設有公物排水溝蓋而屬

道路範圍（見本院卷一第271頁下方照片），足見於系爭建照指定建築線時所標示系爭巷道位置應屬正確，原告此部分之主張，尚難採據。

4.關於原告所指系爭巷道寬度未達2公尺乙節，依前開系爭建照卷宗所附測量技師測繪之現況成果圖已標明系爭巷道之寬度不一，最窄處為1.78公尺，最寬處為4.79公尺。依內政部83年3月24日台內營字第8301690號函示意旨，被告指定建築線所據之現有巷道有寬度不一時，面前道路寬度應以整條現有巷道平均寬度認定之（見本院卷二第22頁），計算系爭巷道平均寬度約為2.656公尺，大於2公尺仍得據以指定建築線。是以原告此部分之主張，於法亦非有據可採。

㈥原告雖復主張依其委託中興測量公司所測量之現況成果圖顯示，原處分所核定之指定建築線並未依照實際之道路中心線為基準，向兩側各退讓3公尺，而係單方向左側退讓等語。然查系爭建照之建物係按指定建築線往系爭巷道南側退縮3公尺之巷道寬度建築完畢，核與臺中市建管條例第20條第1款規定並無不合。則原告嗣後申請就系爭巷道北側之系爭土地指定建築線時，僅餘北側需依上開規定自道路中心線退讓3公尺，原告上開主張顯有誤解，不能採取。

㈦至於原告主張原處分指定之建築線入侵原告所有坐落1698地號土地，及其上領有合法建造執照及使用執照之664建號建物範圍乙節。經查上開664建號建物於建造時並未以系爭巷道指定建築線，是以尚無需依相關規定自系爭巷道現況道路中心退縮3公尺及於交叉路口截角退讓建築，僅於日後原告欲拆除現有664建號建物另行申請建築時，始有上開規定之適用，並不影響其原有建物之合法性。

㈧有關原告主張應以同段1699、1700、1701、1702地號國有土地之邊線作為現有巷道邊線云云，核與臺中市建管條例第19條各項關於得認定為現有巷道之規定有間，顯屬無據。至其另主張系爭申請案符合臺中市建管條例第20條第1項第1款但

書「地形特殊」之情形，巷道寬度得分別減為3公尺及4公尺或單邊退縮指定建築線規定之適用乙節。查該條第4項已明訂所謂地形特殊，係指現有排水明溝寬度達2公尺以上、湖泊、山壁、懸崖等類似情形者，經核系爭巷道並無上列情形存在，自無適用上開規定餘地，原告此部分之主張，於法未洽，顯非可採。

五、綜上所述，原告上開主張各節，均非可取。被告就原告所提系爭申請案作成原處分指定建築線，認事用法俱無違誤，訴願決定予以維持，亦核無不合。原告訴請撤銷及判決如訴之聲明所示，於法無據，本院無從准許。

六、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法核與判決結果不生影響，爰不逐一論述，併此敘明。

七、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　16　　日

審判長法官　蔡紹良

法官　陳怡君

法官　黃司熒

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.當事人或其代表人、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。

	2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、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。
㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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. 當事人為公法人、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，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　16　　日

書記官　詹靜宜