

01	最 高 行 政 法 院 判 決	
02	111年度上字第712號	
03	上 訴 人	陳金花
04		徐盛雄
05		曹雪
06		李粉
07		吳建德
08		馬念慈
09		簡舒培
10		林亮君
11		吳崢
12	共 同	
13	訴訟代理人	詹順貴 律師
14	被 上訴 人	臺北市府都市發展局
15	代 表 人	王玉芬
16	訴訟代理人	黃旭田 律師
17		游國棟 律師
18	參 加 人	遠雄巨蛋事業股份有限公司
19	代 表 人	趙文嘉

上列當事人間建築法等事件，上訴人對於中華民國111年6月23日臺北高等行政法院110年度訴字第143號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、被上訴人代表人由黃一平變更為王玉芬，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，先予敘明。

二、臺北市政府與參加人於民國95年10月3日締結臺北文化體育園區——大型室內體育館開發計畫案興建營運契約。參加人於100年6月30日，在臺北市○○區○○段0小段000、000-0、000-0、000-0、000-0等5筆地號土地之建築工程（下稱系爭工程），領得100建字第0181號建造執照（下稱系爭建照），預計興建3幢5棟地上20層，地下5層，構造種類分別為鋼骨造、RC造及鋼骨RC造之建築物（下稱大巨蛋）。參加人為起造人，訴外人遠雄營造股份有限公司及台灣大林組營造股份有限公司為承造人。前經參加人先後2次申請變更設計，經被上訴人分別於101年3月19日及102年5月3日核准在案。嗣經被上訴人於104年5月14日派員勘驗，發現有81處之主要構造與核定之建照圖說不符，涉及違反建築法第58條規定，被上訴人先以104年5月20日北市都建字第10462820901號函檢附104年5月20日北市都建字第10462820900號裁處書，命承造人應立即停止施工（即停工處分），且通知參加人，繼以104年6月11日北市都建字第10408104500號函，更正系爭工程未按圖施工為79處。之後，參加人申請系爭建照第3次變更設計，並完成環境影響評估變更、都市設計審議變更、建築物防火避難性能設計評定及結構外審等程序，且由臺北市建築師公會審查通過，經被上訴人於109年7月16日核准（下稱原處分1），被上訴人並依參加人109年7月30日之申請，以109年8月7日北市都建字第1093197306號函（下

01 稱原處分2，與原處分1合稱原處分）許可系爭工程復工。上
02 訴人不服原處分，提起訴願，遭訴願決定不受理後，提起行
03 政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。案經臺北高等
04 行政法院（下稱原審）以110年度訴字第143號判決（下稱原
05 判決）駁回後，上訴人遂提起本件上訴，並聲明：原判決廢
06 棄；訴願決定及原處分均撤銷。

07 三、上訴人起訴主張、被上訴人在第一審的答辯，均引用原判決
08 的記載。

09 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

10 (一)上訴人簡舒培及林亮君以議員身分監督市政，係基於民主政
11 治及地方自治團體民意代表所產生之問責機制與地方立法
12 「權限」而來，核與其請求個案司法救濟係以其個人主觀公
13 「權利」受侵害為前提，要屬不同制度，無從混淆併用。況
14 我國法律並無規定議員可以提起行政訴訟方式監督市政之維
15 護公益訴訟制度，公民不會因為取得議員身分即享有擴大訴
16 訟實施權之結果，上訴人此部分主張應屬無理。

17 (二)政府興建中之公眾使用設施，未來任何民眾均有使用之可
18 能，如認同公共設施未來完工後可能之使用者，皆可以其使
19 用結果會發生權利受侵害之可能，而預先提起撤銷建築執照
20 之訴訟，實已形同民眾訴訟。然建築法暨建築技術規則建築
21 設計施工編（下稱設計施工編）或其他法律，並無明文規定
22 未來任何使用公共設施建築者（包括外國人、世界各地來臺
23 人士），針對建築執照有提起民眾訴訟之權能，法院自無法
24 因上訴人主張渠等為大巨蛋完工後可能之使用者，生命財產
25 有遭受侵害之虞，而以「解釋」之方式認上訴人有相當於民
26 眾訴訟之訴訟實施權能。

27 (三)就設計施工編第97條規定編章節之整體結構、適用對象、所
28 欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，屬為使用民
29 眾之公共利益而設，目的係保障使用安全梯者可有效避難，
30 並非在保護設置安全梯建築物半徑5-10公里範圍內之鄰人便
31 於避難逃生，難謂主管機關依此規定對設置安全梯建築物之

01 鄰人負有特定作為義務。復就設計施工編第127條規定編章
02 節之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展
03 因素等綜合判斷，亦屬為使用民眾之公共利益而設，目的係
04 保障使用觀眾席者可有效避難，並非在保障設置觀眾席建築
05 物半徑5-10公里範圍內之鄰人便於避難逃生，實難謂主管機
06 關依此規定對設置觀眾席建築物之鄰人負有特定作為義務。
07 是以，設計施工編第97條及第127條等建築技術成規，旨在
08 火災意外發生時，爭取時空以疏散當下處於建築物內部之人
09 員，並非疏散處於建築物外部（半徑5-10公里內）之任何
10 人。是故大巨蛋之安全梯及觀眾席之設計施工如何，均不會
11 便利或減損鄰人之避難逃生，故無法結合「保護規範理論」
12 認上訴人可主張原處分因違反設計施工編第97條及第127條
13 第2款規定，而進行撤銷訴訟之主觀公權利存在。

14 (四)大巨蛋未來是否會發生火災，尚未可知，上訴人所稱一旦發
15 生火災，恐擴大波及鄰人建物，應屬其主觀推測可能發生之
16 影響，為抽象及假設性之損害，尚非其權利或法律上利益所
17 受具體且特定、實際或立即之損害，難認渠等屬原處分之法
18 律上利害關係人。參以設計施工編第4章第6節有關「防火間
19 隔」之規定（第110及110之1條規定參照），係要求建築物
20 除基地鄰接寬度6公尺以上之道路外，其基地應退縮留設1.5
21 公尺以上之防火間隔，以防止火勢擴大波及鄰人建物，對照
22 上訴人提出之工程圖說，可知上訴人居住、辦公地點與大巨
23 蛋均顯逾1.5公尺以上防火間隔要求之距離，且上訴人就系
24 爭建照防火間隔部分，並未爭執有違法情事，則上訴人推測
25 未來可能發生之火災，亦無因法定間隔不足，而導致波及損
26 害上訴人之可能性，更難認原處分與上訴人主張未來之損害
27 間有何因果關聯。準此，上訴人主張顯不符合當事人適格關
28 於權利或法律上利益受損害之要件。

29 (五)建造執照及雜項執照簽證項目抽查作業要點第5點規定係主
30 管機關就建照審查項目其中由建築師或專業工業技師簽證部
31 分，辦理抽查之監督作業規範，以落實建築法第34條第1項

規定所實施之專業簽證制度，確保建築設計品質，並非基於保障特定人之目的而為規範；建築師法第18條第1款、第2款、第46條第4款規定則係針對建築師違反建築師法所為懲戒規定，亦係為確保建築師建築設計及監造之品質，亦非基於保障特定人之目的所為規範。

(六)環境影響評估法與建築法之主管機關係依據不同法令進行不同審查程序並決定，是各該決定如何影響何人之權利或法律上利益，難謂相同。又並非建築許可之全部項目及工程均關涉環境之保護，亦非全部項目均會造成鄰人之損害，是以，關於鄰人訴請撤銷許可建築及復工之處分，法院應就其主張之具體違法情節與規範審查有無訴訟實施權能。查設計施工編第97條及第127條第2款規定，均無涉及環境保護或生態保育，復無保障上訴人之意旨，則本件自難以類推適用環境影響評估法令之「造法」方式，承認上訴人有訴訟實施權能。至本院101年度裁字第2217號裁定及108年度上字第894號判決，無論背景事實或個案中當事人所主張之保護規範均與本件不同，無從比附援引為本件上訴人有當事人適格之依據。綜上，上訴人無提起本件訴訟之權能而無當事人之適格，訴願決定予以不受理，並無不合，爰判決駁回上訴人在第一審之訴。

五、本院按：

(一)憲法第16條保障人民訴訟權，係指人民於其權利或法律上利益遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利或法律上利益遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會，惟有無權利或法律上利益受侵害，應依個案具體判斷。

(二)撤銷訴訟之原告是否具備訴訟權能的判準，基本上有「相對人理論」與「保護規範理論」兩種，再輔以「可能性理論」，綜合判斷之。原則上侵益處分之名義相對人，基於憲法保障人民基本權利之防禦功能，具備提起撤銷該處分之訴

01 訟權能，殆無疑義。惟行政處分名義相對人以外之第三人，
02 倘其係受處分規制對象，亦有訴訟權能（例如遺產繼承人同
03 負遺產稅之繳納義務，即使未受核定稅額通知書之送達，亦
04 具有訴訟權能）。然就行政處分名義相對人以外之第三人，
05 亦非行政處分所規制對象時，倘原告主張因行政處分致其權
06 利或法律上利益遭受損害，而依其主張足以顯現出行政處分
07 有違法並損害其權利或法律上利益的可能，依行政訴訟法第
08 4條第1項規定，其為原告的當事人適格，即無欠缺。反之，
09 撤銷訴訟之程序標的若為「授予利益之行政處分」，而原告
10 非該行政處分授益之相對人，但認為該處分侵害其權利或法
11 律上利益者（與處分相對人利害相反之第三人），因該處分
12 之相對人（受益人）亦為受憲法保護之基本權主體，故該第
13 三人無法直接援引憲法賦予之基本權防禦功能，透過撤銷訴
14 訟排除該行政處分之授益效力所生之可能侵害，而須另有立
15 法者為保護個人權利所設定之法律依據（法律中之保護規
16 範），方足以支撐其以利害關係人之身分（與處分相對人利
17 害相反）提起撤銷訴訟之權能，此為「保護規範」理論之功
18 能。換言之，原告是否因他人之授益行政處分而致其權利或
19 法律上利益受侵害，應就所涉法律之保護對象及規範目的等
20 因素為綜合判斷。亦即，如法律已明確規定特定人得享有權
21 利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或
22 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
23 權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而
24 設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規
25 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
26 之意旨時，即應許其依法請求救濟（司法院釋字第469號解
27 釋理由意旨參照）。是以，撤銷訴訟之程序標的若為「授予
28 利益之行政處分」，而原告非該行政處分授益之相對人，若
29 可藉由保護規範理論判斷為其權利或法律上利益受損害，固
30 可認為具有訴訟權能，而得透過行政訴訟請求救濟；但若非

01 法律上利益，而僅係單純政治、經濟及感情上等反射利益受
02 損害，則不許提起訴願或行政訴訟。

03 (三)建築法係為實施建築管理所制定之規範，建築法第1條規定
04 之立法意旨雖為實施建築管理，以維護公共安全、公共交
05 通、公共衛生及增進市容觀瞻，惟「建築物非經申請直轄
06 市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，
07 不得擅自建造或使用或拆除。但合於第78條及第98條規定
08 者，不在此限。」「有關建築規劃、設計、施工、構造、設
09 備之建築技術規則，由中央主管建築機關定之，並應落實建
10 構兩性平權環境之政策。」則為建築法第25條第1項及第97
11 條所規定。由是可知建造建築物應遵守相關建築規範之目的
12 固在保護公共利益，惟亦在確保建築物安全以保護建築物使
13 用人，並避免建築物發生不合建築規範之危險而危及鄰地住
14 戶生命、身體及財產安全而有保護該特定範圍內人民之保護
15 規範。足見關於「鄰近建築物」之安全應於建築物「設計」
16 及「施工」遵守一定規範，上揭規定除保護公共利益外，亦
17 在避免建築物發生不合建築規範之危險而危及鄰近住戶生
18 命、身體及財產安全，固亦屬保護該具體特定範圍內人民之
19 保護規範。惟就非屬上開法規範意旨所得具體特定範圍內之
20 人民，因其與該建築物有相當距離，非屬鄰近住戶，就法律
21 之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果綜合判斷，自
22 非屬保障之範圍，縱使行政處分對第三人已生政治、經濟、
23 感情上等事實上利益或反射利益之影響，也無可能損害其權
24 利或法律上利益，此第三人自非法律上利害關係人，而無提
25 起行政訴訟之權能。準此，關於鄰人訴請撤銷許可建造執照
26 變更設計及許可復工之處分，法院應就其主張之具體違法情
27 節與規範，審查有無訴訟實施權能（例如主張建築許可違反
28 防火間隔規定者，非屬應與之保持合法間距之其他鄰人，該
29 鄰人並無訴權；又如非受建築許可高度影響日照範圍內之鄰
30 人，並無以日照權受侵害提起訴訟之權能）。

01 (四)設計施工編第97條規定，係規定在第4章「防火『避難』設
02 施及消防設備」之第1節「出入口、走廊、樓梯」，由第2節
03 至第7節依次為排煙設備、緊急照明設備、緊急用升降機、
04 緊急進口、防火間隔、消防設備可知，第1節之規範目的係
05 著重在防火「避難」。而第97條第1項規定，係就「安全
06 梯」之構造應具耐燃材料、防火性能、緊急照明與便利避難
07 之設置規定，並於同條第3項規定強調居室與安全梯樓梯間
08 要設有緩衝空間，以避免居室發生火災時火煙波及至安全梯
09 而影響避難功能。是以，就該規定編章節之整體結構、適用
10 對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，屬
11 為使用民眾之公共利益而設，目的係保障使用安全梯者可有
12 效避難，並非在保護設置安全梯建築物半徑5-10公里範圍內
13 之鄰人便於避難逃生，實難謂主管機關依此規定對設置安全
14 梯建築物之鄰人負有特定作為義務。復設計施工編第127條
15 規定，係規定在第5章「特定建築物及其限制」之第2節「戲
16 院、電影院、歌廳、演藝場及集會」，自第3節至第5節依次
17 為商場、餐廳、市場；學校；車庫、車輛修理場所、洗車站
18 房、汽車商場，旨就特定建築物之部分構造為特別設計施工
19 之要求。而第127條第2款，係就位於避難層以下之「觀眾
20 席」，應如何設計以利「避難」之規定。則就該規定編章節
21 之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因
22 素等綜合判斷，亦屬為使用民眾之公共利益而設，目的係保
23 障使用觀眾席者可有效避難，並非在保障設置觀眾席建築物
24 半徑5-10公里範圍內之鄰人便於避難逃生，實難謂主管機關
25 依此規定對設置觀眾席建築物之鄰人負有特定作為義務。設
26 計施工編第97條及第127條等建築技術成規，旨在疏散當下
27 處於建築物內部之人員，並非疏散處於建築物外部（半徑5-
28 10公里內）之任何人。

29 (五)經查，原處分係對參加人所為之授益處分，上訴人提起本件
30 撤銷訴訟，惟上訴人簡舒培及林亮君為臺北市議員在大巨蛋
31 半徑5-10公里內辦公，上訴人吳建德為大巨蛋所在地里民，

01 上訴人陳金花、徐盛雄、曹雪、李粉等人為大巨蛋相隔○○
02 ○路之里民，上訴人馬念慈居住及吳崢租住於大巨蛋半徑5-
03 10公里範圍內等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據
04 相符。從而原審以上訴人均非居住、辦公緊鄰大巨蛋之安全
05 梯或觀眾席旁，與大巨蛋均間隔有一條以上馬路及其他建築
06 物，甚或更遠之距離，大巨蛋之安全梯及觀眾席之設計施工
07 如何，均不會減損上訴人之避難逃生，本件上訴人並無保護
08 規範理論之適用，上訴人非法律上利害關係人，而無提起本
09 件訴訟之權能，屬當事人不適格，即屬有據。原判決亦敘明
10 倘認未來有可能使用大巨蛋安全梯及觀眾席之任何人，均可
11 主張許可建築及復工處分違法而撤銷，無異形同民眾訴訟，
12 建築法暨設計施工編並不採一般人均得提起之公益訴訟制
13 度，上訴人以其有進入大巨蛋為由主張有提起本件之訴訟實
14 施權能，亦無可採；上訴人居住、辦公地點與大巨蛋均顯逾
15 1.5公尺以上防火間隔要求之距離，亦無因法定間隔不足，
16 而導致波及損害上訴人之可能性，難認原處分與上訴人主張
17 未來之損害間有何因果關聯，因而駁回上訴人之訴，依前開
18 規定及說明，於法並無不合。原審已詳述得心證之理由及法
19 律上之意見，並就上訴人之主張何以不足採取，分別予以論
20 駁甚明，經核與卷內證據尚無不符，亦無違反論理法則、經
21 驗法則及證據法則，並無判決違背法令之情形。上訴意旨主
22 張原審未衡酌大型量體建築對於周遭環境之影響，以及建築
23 法相關規範除有維護公益之目的外，亦同時蘊含有保障建築
24 物周遭居民私益之意旨，復忽略保護規範理論之操作應併同
25 考量具體個案中人民基於處分作成所根據之法律以外之相關
26 聯法規範，合併觀察確認人民是否具有主觀公權利，其侷限
27 所應適用之條文，單憑設計施工編第97條、第127條論斷上
28 訴人非上開條文所欲保障之私人，不具當事人適格，有判決
29 不適用法規及理由不備之違法云云，核係上訴人以其主觀一
30 己之法律見解，就業經原判決論述不採之事由再予爭執，自
31 無可採。

01 (六)本院101年度裁字第2217號裁定雖認抗告人為大巨蛋BOT開發
02 行為可能影響範圍內之當地居民，渠等既為先前作成之環境
03 影響評估審查結論處分之利害關係人，亦應係後續作成之都
04 審核備處分及建照處分之利害關係人。惟該裁定意旨係在保
05 障開發行為影響範圍內之當地居民，不因行政行為所涉及之
06 法規不同或作成處分不同，而影響渠等對於整體開發行為提
07 起司法救濟之權利。然本件原處分1核准系爭建照第3次變更
08 設計、原處分2許可系爭工程復工，均已脫離開發行為之範
09 疇，而屬開發行為之下，應依建築法等相關規定所為准駁之
10 決定，上訴人訴請撤銷許可建造執照變更設計及許可復工之
11 處分，原審自應就其主張之具體違法情節與規範，審查有無
12 訴訟實施權能，自難以本院101年度裁字第2217號裁定意
13 旨，執為本件有當事人適格之依據。環境影響評估訴訟有關
14 原告是否適格的界定方式，並不當然套用於本件訴訟，上訴
15 意旨援引本院100年度判字第1601號判決意旨，主張其具有
16 當事人適格，亦無可採。至本院108年度上字第894號判決係
17 以礦業法第28條第1項、第38條第2款及第57條第1項等規
18 定，有保護礦區所在地及附近居民生命權、健康權及財產權
19 之意旨為由，而論述當事人起訴是否適格，然該案當事人所
20 主張之保護規範，係有關礦業法之規定，核與本件上訴人主
21 張之設計施工編第97條及第127條第2款等保護規範之法令整
22 體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素均
23 有不同，尚無從於本件比附援引為其有當事人適格之依據。
24 上訴意旨主張參以本院101年度裁字第2217號裁定、100年度
25 判字第1601號、108年度上字第894號等判決意旨，上訴人居
26 住或辦公場所皆涵蓋在以大巨蛋為中心半徑10公里之範圍
27 內，其等居住之生活環境會因大巨蛋通過環評審查後得實施
28 之開發行為即興建與營運而直接受影響，依公民與政治權利
29 國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第2條、經濟
30 社會文化權利國際公約第11條第1款規定，應予上訴人司法
31 救濟之權利，原審漏未審酌大巨蛋開發規模量體巨大，對於

01 周遭環境之影響，以及建築法相關規範意旨，而認上訴人不
02 具當事人適格，有判決不適用法規及理由不備、理由矛盾之
03 違法云云，自無足採。

04 (七)綜上所述，上訴人之主張均無可採，原判決駁回上訴人在原
05 審之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背
06 法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

07 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
08 項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項
09 前段，判決如主文。

10 中 華 民 國 113 年 1 月 11 日

11 最高行政法院第四庭

12 審判長法官 王 碧 芳

13 法官 許 瑞 助

14 法官 侯 志 融

15 法官 鍾 啟 煒

16 法官 王 俊 雄

17 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

18 中 華 民 國 113 年 1 月 11 日

19 書記官 張 玉 純