

# 臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭

111年度訴字第1562號

114年7月10日辯論終結

原 告 莊斌鎰

訴訟代理人 謝天仁 律師

被 告 宜蘭縣政府

代 表 人 林茂盛（代理縣長）

訴訟代理人 胡博理

朱俊穎 律師

複 代理人 黃郁婷 律師

參 加 人 晨光建設股份有限公司

代 表 人 林明賢

訴訟代理人 林國漳 律師

上列當事人間建築執照事件，原告不服內政部中華民國111年10月25日台內訴字第1110051513號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

（一）本件原告起訴後，被告代表人由林姿妙變更為林茂盛，茲據被告現任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第519-520頁），核無不合，應予准許。

（二）按「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。……（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……。二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求

01 之基礎不變。……。」行政訴訟法第111條定有明文。原告  
02 起訴時原聲明：「原處分、訴願決定就宜蘭縣政府110年8月  
03 27日(110)(8)(27)建管建字第00507號建造執照處分，准予  
04 如附圖所示ab段之圍牆建造之處分撤銷。」（本院卷第11  
05 頁），嗣原告於114年7月10日本院行言詞辯論程序時，變更  
06 聲明：「訴願決定及原處分，就被告110年8月27日(110)(8)  
07 (27)建管建字第00507號建造執照處分，准予如附圖ab段之  
08 圍牆建造，及被告據此核定之使用執照處分，准予使用如附  
09 圖ab段之圍牆(下稱ab段圍牆)之處分，均撤銷。」（本院卷  
10 第563頁）。被告及參加人雖不同意（本院卷第564頁），但  
11 請求之基礎不變，無礙對造前所為之攻擊防禦，依前揭規  
12 定，應予准許。

13 二、事實概要：參加人於109年12月28日向被告申請在宜蘭縣羅  
14 東鎮東安段1045地號土地（同段土地以下省略段號，合併自  
15 原1045、1045-3、1048、1051、1052地號土地，下稱系爭建  
16 築基地）興建2幢3棟地上5層集合住宅，被告於110年8月27  
17 日以府授建管字第1090009135號函發給(110)(8)(27)建管建  
18 字第00507號建造執照（下稱系爭建照，即原處分）。嗣原  
19 告於111年11月28日因贈與取得系爭建築基地相鄰之1050地  
20 號土地（權利範圍3/4，下稱系爭土地），認參加人在系爭  
21 建築基地新建ab段圍牆，會損害原告之通行權，就系爭建照  
22 准予新建ab段圍牆部分不服，提起訴願，遭決定以原告不符  
23 合訴願法第18條規定情形，為不受理。原告仍不服，提起本  
24 件行政訴訟，被告於訴訟繫屬中核發113年9月12日(113)(9)  
25 (6)建管使字第00307號使用執照（下稱系爭使照）予參加  
26 人，原告爰追加撤銷系爭使照之行政訴訟。原告提起確認袋  
27 地通行權之民事訴訟，經臺灣宜蘭地方法院（下稱宜蘭地  
28 院）112年度訴字第233號民事判決（下稱一審民事判決）確  
29 認原告對系爭建築基地有通行權，參加人應容忍原告通行在  
30 有通行權範圍內之土地，不得在有通行權範圍內之土地設置  
31 妨礙原告通行之地上物或為任何妨礙通行之行為。

01 三、原告主張略以：

02 (一)建築法第30條規定有關土地權利證明文件，無論建築基地或  
03 共用巷道之土地權利證明文件備具，係避免與鄰地所有人或  
04 共有人產生相鄰關係爭議（民法第787條規定參照），此與  
05 建築法第1條規定之目的尚無直接關聯，如事後補具，於主  
06 管機關撤銷建造執照前完成補正者，應認瑕疵已治癒（臺中  
07 高等行政法院96年度訴字第22號行政判決意旨參照）。本件  
08 被告應負有職權調查義務，惟原告於111年間提出訴願時，  
09 被告未重新調查系爭土地現況，對原告主張及證據未予審  
10 認，為維護建商利益，於本件審理中核發系爭使照。起造人  
11 申請建造執照時，應具備土地權利證明文件供審酌，被證19  
12 建造執照及審查表第1頁載有「土地權利證明文件」，機關  
13 本應依職權審酌相鄰關係，避免通行權爭議，否則違背建築  
14 法第1條之管理目的。依被證19附之建築線指定圖，原告所  
15 有之系爭土地將因系爭建照核發變成袋地，無法指定合法建  
16 築線，機關未審查或請申請人提供鄰地同意書或通行協議  
17 書，率予核發系爭建照，顯有違法。

18 (二)原告以都市計畫及公共安全為由，請求被告官署轉飭陳某拆  
19 除其在通巷中所築圍牆，係請求就主管職權為行政行為，被  
20 告官署以原告等不願出價承購為由駁回申請，顯係僅著眼私  
21 法關係而忽視建築法公法規定，此處分難謂允當（最高行政  
22 法院56年度判字第182號判決意旨參照）。訴願決定認原告  
23 所訴屬私權爭議，為不受理，於法不符。依建築法第1條、  
24 第35條、第36條、第42條規定，申請建照須符合法令、都市  
25 計畫或區域計畫相關規定，始得核發執照。建築法第4章建  
26 築界限，第50條第1項最顯著，要求建築基地與建築線相  
27 接，係基於基地出入通路、消防搶救與避難安全考量，每個  
28 基地必須緊接道路，有獨立出入口，以確保建築物安全，並  
29 避免危及鄰地住戶生命、身體及財產安全，屬保護鄰地所有  
30 人之規範。

01 (三)關於民法第787條規定之袋地通行權，非僅與公路聯絡即  
02 足，尚須能為通常使用，須斟酌位置、地勢、面積、用途、  
03 社會環境變化等因素，若為建地，並應考量建物防火、防  
04 災、避難及安全需求（最高法院104年度台上字第256號裁判  
05 意旨參照）。系爭建築基地與系爭土地鄰接處興建圍牆，已  
06 阻擋原告建物出入口，導致系爭土地無適當對外聯絡道路，  
07 妨害原告之袋地通行權，並使建物無法依建築法第42條與建  
08 築線連接，影響消防與居住安全。系爭建照實質剝奪原告對  
09 鄰地之通行權，影響其對不動產所有權之正常行使，構成法  
10 律上利益之侵害。系爭土地上建物為原告家族歷史逾百年之  
11 古厝，經修繕後申請自用住宅用地已核准，自112年起適  
12 用，戶籍亦遷入該址，非如被告所稱「系爭鄰宅業已廢棄，  
13 僅存部分牆面及柱體，已不符建築法所稱建築物要件」。是  
14 以，原告對於因系爭建照所生通行受限，具明確法律上利害  
15 關係，依法提起訴願及行政訴訟請求救濟，自屬有據。

16 (四)又行政法院59年度判字第634號判決亦明示，建築主管機關  
17 准許在核定計畫巷道上築圍牆，若與建照圖樣不符，且違背  
18 都市計畫，即屬違法，非得以私權爭議掩蓋公法瑕疵。機關  
19 僅以未出價購地為由，駁回拆除申請，顯然偏重私權觀點，  
20 忽視依法行政原則，處分難謂適法。訴願決定以本件係私權  
21 爭議為由不予受理，與前揭判決見解不符，屬法適用錯誤。

22 (五)並聲明：訴願決定及原處分，就被告110年8月27日(110)(8)  
23 (27)建管建字第00507號建造執照處分，准予如附圖ab段圍  
24 牆建造，及被告據此核定之使用執照處分，准予使用如附圖  
25 ab段圍牆之處分，均撤銷。

26 四、被告答辯略以：

27 (一)原告於被告核發系爭建照時非系爭土地之所有人或建物起造  
28 人，依建築法所保護之對象及其規範目的綜合判斷，原告所  
29 稱之損害僅屬事實上、經濟上或情感上之反射利益，並非法  
30 律上利益之受損。是以，原告非系爭建照之利害關係人，提  
31 起本件行政訴訟，欠缺當事人適格及權利保護必要性。按建

01 築法第26條第1項，主管機關僅就建造、使用或拆除之申請  
02 為許可審查。又基於行政與專業簽證分立制度，被告僅針對  
03 申請表中「規定項目」查核文件之有無，其餘內容則由建築  
04 師依法簽證負責。

05 (二)被告受理系爭建築基地之建築線指定，經業務單位依程序審  
06 查及現勘，認定系爭土地現況無建築物及通路，現況無現有  
07 巷道，遂依都市計畫道路指定建築線。原告所稱之歷史古厝  
08 於申請建照時已廢棄，僅存牆面及柱體，未具建築法所稱建  
09 築物要件。被告核發系爭建照，並無違誤。

10 (三)公法與私法權利之性質與目的不同，私人不得逕以公法規定  
11 作為私法請求權基礎。儘管建築法第11條第2項規定法定空  
12 地須涵蓋建築物與前後左右道路或其他建築物間之距離，其  
13 寬度由建築管理規則定之，惟其性質屬行政管制，非授予基  
14 地所有人以私法上主觀權利，故不得據此主張對法定空地享  
15 有通行權(最高法院104年度台上字第2302號判決意旨參  
16 照)。建築法第11條規定，建築物應留設之法定空地，屬建  
17 築基地一部分，旨在防止火勢延燒並供逃生避難之用，並非  
18 法定供公眾日常通行，亦不得作為主要出入通路。原告基於  
19 袋地通行之需要請求撤銷原處分，並無法律依據；其所涉通  
20 行權屬私權爭議，應循民事調解或訴訟程序解決。

21 (四)原告係至111年11月28日始因贈與而取得位於宜蘭縣羅東鎮  
22 東安街180號建物(權利範圍3/4，下稱系爭建物)所有權，  
23 難認被告核發系爭建照時，其具有法律上利害關係。且依11  
24 1年8月17日現勘照片，系爭土地已無建物存在，原告所稱之  
25 經濟上或情感上利益，更難成立。原告僅反覆聲稱系爭建照  
26 妨害其通行權，並未具體指出該建照違反何項建築法規，亦  
27 未提出相關證據佐證，顯未盡舉證之責。建築法第1條、第2  
28 5條第1項、第26條第1項、第28條第1款、第33條及第35條規  
29 定，無從得出有保障鄰地所有人通行權之意旨。原告對原處  
30 分及訴願決定提起撤銷訴訟，欠缺訴訟權能，屬當事人不適  
31 格。雖原告另案提起確認通行權之訴，然本件係關於建造執

01 照核發是否適法，與原告主張其作為鄰地所有權人所享有之  
02 通行權屬私權爭議，兩者性質迥異。

03 (五)並聲明：原告之訴駁回。

04 五、參加人陳述意見略以：

05 (一)原告非系爭建照核發之法律上利害關係人，所主張之袋地通  
06 行權，性質屬私權爭議，應循民事途徑解決，並非行政訴訟  
07 所應處理之事項，逕行提起本件訴訟，應予駁回。

08 (二)按最高行政法院99年度判字第1023號行政判決指出，如民眾  
09 已有道路供其通行，且其所主張之通行權因建造執照核發而  
10 受影響，該爭議屬民法物權編所涉通行權之私權糾紛，非行  
11 政訴訟法第2條所定之公法爭議，自不得循行政訴訟程序請  
12 求救濟。又依本院108年度訴字第45號判決，建築法係為維  
13 護公共安全、交通、衛生及市容等公益，依其結構、適用對  
14 象及立法目的，尚難認有保障鄰地所有權人財產權之意旨。  
15 被告核發系爭建照，其是否影響原告通行，屬私權糾紛性  
16 質，應由民事訴訟途徑解決。原告已就該爭議提起確認袋地  
17 通行權之訴，是本件行政訴訟部分，非行政法院得審究範  
18 圍，原告之主張自難採納。系爭建築基地現由參加人興建地  
19 上5層、共計2幢3棟48戶之RC構造住宅，且均已完售。若撤  
20 銷系爭建照並強行主張通行，影響48位承購戶之權益，顯非  
21 對周圍土地損害最少之通行方式。況且，原告原僅就系爭土  
22 地擁有一棟不堪居住之老屋，現卻主張撤銷系爭建照，要求  
23 拆除建物以供其通行，顯屬權利濫用，有違誠信原則，自難  
24 以准許。

25 (三)並聲明：原告之訴駁回。

26 六、前揭事實概要欄所載，除下列爭點外，為兩造所不爭執，並  
27 有系爭土地及其建物之權狀暨土地建物查詢資料（本院卷第  
28 33-34頁、原處分卷第19-22頁）、建築線指定圖（原處分卷  
29 第60頁）、系爭建照申請書暨建造執照及雜項執照規定項目  
30 審查表（本院卷第307-313頁）、施工告示（本院卷第23  
31 頁）、系爭使照（本院卷第573-576頁）、訴願決定（本院

01 卷第19-21頁)附卷足憑，並經本院調取一審民事判決卷，  
02 核閱屬實，且有一審民事判決附卷可資(本院卷第349-356  
03 頁)，應可認定。本件爭點為原告提起本件行政訴訟有無當  
04 事人適格及權利保護必要？

## 05 七、本院之判斷

### 06 (一)原告無行政訴訟當事人適格

07 1. 按我國行政訴訟基本上係以保障主觀公權利為主要目的，以  
08 落實憲法第16條保障人民訴訟權。人民權利受侵害時，均得  
09 依法定程序提起訴訟尋求公平審判。行政訴訟法第2條規  
10 定，公法上之爭議，除法律特別明定外，均得依本法提起行  
11 政訴訟。但行政訴訟既屬保障人民主觀權益之救濟程序(第  
12 1條立法宗旨參照)，則除法律規定例外開放維護公益之民  
13 眾訴訟(第9條參照)者外，行政訴訟，無論其類型，均以  
14 原告有主觀公權利受損害為前提，方得提起，利用法院救濟  
15 其權利。否則，於法律未特別明文而開放維護公益訴訟之情  
16 形，容許任何人在其主觀公權利未受損之情形下進行訴訟，  
17 自有破壞司法權針對個案保護與事後救濟行使之原則，違背  
18 憲法上之權力分立，造成司法功能的過度擴張，並過度干  
19 預、侵害行政權。制度上即係透過訴訟法上是否具備為當事  
20 人之資格而有適法請求法院裁判權能為前提，換言之，於具  
21 當事人適格可適法請求法院裁判者，法院始能受理進行實體  
22 審查，如當事人無提起訴訟權能，即無由透過法院予以救  
23 濟，法院即不應受理，應認其訴為無理由，而以判決駁回  
24 之。

25 2. 次按，行政訴訟法第4條第1項、第3項規定：「人民因中央  
26 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  
27 益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個  
28 月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得  
29 向行政法院提起撤銷訴訟。」「訴願人以外之利害關係人，  
30 認為第1項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向  
31 行政法院提起撤銷訴訟。」準此，行政處分相對人以外之利

01 害關係第三人，認為行政處分違法損害其權利或法律上之利  
02 益，亦得依上開法條提起訴願及撤銷訴訟。而所謂利害關係  
03 乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在  
04 內。撤銷訴訟之程序標的若為「授予利益之行政處分」，而  
05 原告非該行政處分授益之相對人，但認為該處分侵害其權利  
06 或法律上利益者（與處分相對人利害相反之第三人），因該  
07 處分之相對人（受益人）亦為受憲法保護之基本權主體，故  
08 該第三人無法直接援引憲法賦予之基本權防禦功能，透過撤  
09 銷訴訟排除該行政處分之授益效力所生之可能侵害，而須另  
10 有立法者為保護個人權利所設定之法律依據（法律中之保護  
11 規範），方足以支撐其以利害關係人之身分（與處分相對人  
12 利害相反）提起撤銷訴訟之權能，此為「保護規範」理論之  
13 功能（最高行政法院111年度上字第6號判決意旨可資參照）。  
14 亦即，如法律已明確規定「特定人」得享有權利，或對符合  
15 法定條件而「可得特定之人」，授予向行政主體或國家機關  
16 為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固  
17 無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規  
18 定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果  
19 及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障「特定人」之  
20 意旨時，即應許其依法請求救濟，此觀司法院釋字第469號  
21 解釋理由書自明。

- 22 3. 承前述，所謂利害關係人之利害關係，係指「法律上之利害  
23 關係」而言，不包括事實上之利害關係在內，其實就是具有  
24 保護特定範圍第三人利益意旨之保護規範，在其規範目的所  
25 欲保護範圍內之法律上利益，實際上與「主觀公權利」概念  
26 相一致。易言之，若非中央或地方機關之行政處分相對人；  
27 或非行政處分授益相對人之第三人，縱認行政處分違法而有  
28 不服，如果從處分依據之法規範整體結構、適用對象、所欲  
29 產生之規範效果及社會發展等因素綜合判斷，其規範不具有  
30 保護該第三人利益之意旨者，縱使行政處分對第三人已生政  
31 治、經濟、感情上等事實上利益或反射利益之影響，也無可

01 能損害其權利或法律上利益，此第三人自非利害關係人，而  
02 無提起行政訴訟之權能。於美國法上，聯邦最高法院在Lujan  
03 n v. Defenders of Wildlife案【504 U.S. 555 (1992)】  
04 針對起訴者有無提起訴訟之權能，亦同樣認為應有「損害其  
05 權利或法律上之利益」時始得為之，並發展出具體之三要件  
06 予以檢視，一是該損害 (injury in fact) 必須是具體且特  
07 定 (concrete and particularized)、實際或立即 (actual or imminent)，而非抽象或假設的損害，二是該損害  
08 必須與系爭處分或行為有因果關聯 (there must be a  
09 causal connection between the injury and the conduct  
10 complained of)，即該損害必須合理來自於系爭處分或行  
11 為 (fairly traceable to the challenged action of the  
12 defendant)，三是該損害必須能透過司法裁判給予救濟 (it must be likely, as opposed to merely speculative,  
13 that the injury will be redressed by a favorable  
14 decision)，應可作為本院在判斷本件原告其權利或法律上  
15 利益是否受損害而具當事人適格更詳細具體之標準。

16  
17 4. 原告於原處分作成時非系爭土地所有權人，並無法律上利害  
18 關係  
19

20 (1) 查參加人於109年12月28日向被告申請在系爭建築基地興  
21 建2幢3棟地上5層集合住宅，被告於110年8月27日核發系  
22 爭建照即原處分(本院卷第23、307-313頁)，為兩造所不  
23 爭執。惟原告於原處分作成後1年後，111年11月28日始因  
24 贈與取得相鄰之系爭土地 (本院卷第33-34頁、原處分卷  
25 第19-22頁)，是原告於原處分作成時，並非原處分之相  
26 對人，亦非系爭建築基地相鄰之土地所有權人，自無認原  
27 告對被告核准參加人建築之系爭建照有何法律上利害關  
28 係，而得撤銷。

29 (2) 原告雖以系爭土地上建物為原告家族之古厝，伊知道ab段  
30 圍牆蓋起來，即提起行政訴訟為由。然系爭建照即原處分  
31 核發前，系爭土地上並無建築物存在，於更早之109年

01 間，僅有廢棄之屋頂、支柱及部分牆面，(本院卷第317  
02 頁)，且原告並未具體指出及舉證其於原處分作成時，有  
03 何居住或使用於系爭土地上之權利或法律上利益受到侵  
04 害，要難認原告有權利或法律上利益受影響情形。縱系爭  
05 土地上原有原告家族之古厝對原告有影響，亦僅屬感情上  
06 之利益，無可能侵害其權利或法律上利益。

07 5. 原告於原處分作成後，雖受贈與系爭土地所有權之應有部  
08 分，而主張依建築法第1條、第30條、第35條、第36條、第4  
09 2條、第50條第1項為提起本件訴訟之保護規範，其袋地通行  
10 權受影響，有起訴請求撤銷系爭建照及使照有關ab段圍牆之  
11 權能云云，然查：

12 (1) 建築法係為實施建築管理所制定之規範，建築法第1條規  
13 定之立法意旨雖為實施建築管理，以維護公共安全、公共  
14 交通、公共衛生及增進市容觀瞻，惟「建築物非經申請直  
15 轄市、縣(市)(局)主管建築機關之審查許可並發給執  
16 照，不得擅自建造或使用或拆除。但合於第78條及第98條  
17 規定者，不在此限。」「有關建築規劃、設計、施工、構  
18 造、設備之建築技術規則，由中央主管建築機關定之，並  
19 應落實建構兩性平權環境之政策。」則為建築法第25條第  
20 1項及第97條所規定。由是可知建造建築物應遵守相關建  
21 築規範之目的固在保護公共利益，惟亦在確保建築物安全  
22 以保護建築物使用人，並避免建築物發生不合建築規範之  
23 危險而危及鄰地住戶生命、身體及財產安全而有保護該特  
24 定範圍內人民之保護規範。足見關於「鄰近建築物」之安  
25 全應於建築物「設計」及「施工」遵守一定規範，上揭規  
26 定除保護公共利益外，亦在避免建築物發生不合建築規範  
27 之危險而危及鄰近住戶生命、身體及財產安全，固亦屬保  
28 護該具體特定範圍內人民之保護規範。惟就非屬上開法規  
29 範意旨所得具體特定範圍內之人民，自非屬保障之範圍，  
30 縱使行政處分對第三人已生政治、經濟、感情上等事實上  
31 利益或反射利益之影響，也無可能損害其權利或法律上利

01 益，此第三人自非法律上利害關係人，而無提起行政訴訟  
02 之權能。準此，關於鄰人訴請撤銷許可建造執照之處分，  
03 法院應就其主張之具體違法情節與規範，審查有無訴訟實  
04 施權能（例如主張建築許可違反防火間隔規定者，非屬應  
05 與之保持合法間距之其他鄰人，該鄰人並無訴權；又如非  
06 受建築許可高度影響日照範圍內之鄰人，並無以日照權受  
07 侵害提起訴訟之權能）（最高行政法院111年度上字第712  
08 號判決意旨參照）。是以，非謂一旦為鄰人，即可對鄰地  
09 之建照或使照有請求撤銷之訴訟權，仍應視該鄰人主張之  
10 具體違法情節與規範。

11 (2)次按「(第1項)土地因與公路無適宜之聯絡，致不能為通  
12 常使用時，除因土地所有人之任意行為所生者外，土地所  
13 有人得通行周圍地以至公路。(第2項)前項情形，有通行  
14 權人應於通行必要之範圍內，擇其周圍地損害最少之處所  
15 及方法為之；對於通行地因此所受之損害，並應支付償  
16 金。……」為民法第787條明定。是袋地通行權自為私法  
17 上之權利，如袋地所有權人有通行他人土地之必要，應尋  
18 民事訴訟程序救濟，始為正辦，核非屬公法上之主觀公權  
19 利，且與公益無關，自非可執此袋地通行權而透過行政訴  
20 訟解決。

21 (3)袋地所有權人倘有通行他人土地之必要，非屬無償及毫無  
22 限制之通行，蓋袋地所有權及相鄰土地所有權，並無分大  
23 小，所有人於法令限制之範圍內，本得得自由使用(例如  
24 蓋房子)、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉(民法  
25 第765條參照)。因此，袋地所有權人非當然得未經相鄰地  
26 所有權人同意或非以損害最小方式通行他人土地，並應就  
27 通行地所受損害支付償金通行，自無由迂迴透過撤銷通行  
28 地之建照及使照之方式，而得免付償金通行，否則即屬過  
29 度侵害相鄰土地所有權人之權利。此與建築法係著眼於建  
30 造建築物應遵守相關建築規範，以避免建築物發生不合建  
31 築規範之危險而危及鄰地住戶之財產等權利(建築法第26

01 條第2項規定：「建築物起造人、或設計人、或監造人、  
02 或承造人，如有侵害他人財產，或肇致危險或傷害他人  
03 時，應視其情形，分別依法負其責任。」參照)，而有不同。  
04 從而，原告冀求通行系爭建築基地之其土地所有權可  
05 為通常使用之保障，自非建築法建築執照(參照建築法第2  
06 8條規定：「建築執照分左列4種：一、建造執照：建築物  
07 之新建、增建、改建及修建，應請領建造執照。……三、  
08 使用執照：建築物建造完成後之使用或變更使用，應請領  
09 使用執照。……。」)核發制度目的所保障之權利或法律  
10 上利益。

11 (4)原告冀求之通行權保障，本應由民事訴訟救濟，而民事訴  
12 訟所得救濟者，係自原告系爭土地通行至公路之必要範  
13 圍，亦即包括需通行之完整範圍，而於本件，其除請求拆  
14 除ab段圍牆外，尚包括通行至公路之通路，此由一審民事  
15 判決可知。是縱原告本件撤銷系爭建照、使照，仍無法達  
16 到通行權之有效救濟，難謂該無法通行之損害能透過本件  
17 撤銷系爭建照及使照之行政訴訟裁判予以救濟。

18 (5)況袋地通行權係著眼於袋地之「土地」本身有無與公路適  
19 宜之聯絡，核與相鄰土地上是否核發建築執照無涉。換言  
20 之，縱相鄰土地上屬已建有房屋之社區，然袋地所有人實  
21 有通行該土地之必要，仍得請求民事法院擇損害最少方法  
22 讓其通行。是以，難認原告主張之其無適宜通行至公路之  
23 損害，與系爭建照及使照之核發有何因果關聯。遑論，系  
24 爭土地於系爭建照及使照核發前，本即為袋地，原告又自  
25 承其亦可從1049、1072地號上之L型路通行至前後兩端之  
26 道路(本院卷17、180頁)，並有系爭土地周圍地籍圖在卷  
27 可資(本院卷第71、315頁)，要難謂其主張無法通行至公  
28 路之損害，係直接來自於系爭建照及使照之核發所致。

29 (6)原告雖主張依建築法第30條規定：「起造人申請建造執照  
30 或雜項執照時，應備具申請書、土地權利證明文件、工程  
31 圖樣及說明書。」被告應審查相鄰關係，避免通行權之爭

01 議云云。惟主管建築機關依建築法規定核發建造執照，係  
02 對申請建造者許可其憑此執照，得按原設計圖建造建築  
03 物，並應負起依照核定工程圖樣及說明書施工之義務與責  
04 任，是申請建造執照，自要對於建築之土地具有建築或原  
05 建物拆除之權利。是被告查核建造執照及雜項執照規定項  
06 目審查表關於土地權利證明文件，要求申請人檢附土地使  
07 用權同意書、土地登記(簿)謄本或土地所有權狀影本、地  
08 籍圖謄本或土地所有權狀影本(見本院卷第311頁)，當是  
09 指建築之土地本身權利證明文件而言。倘主管建築機關，  
10 應令申請建築執照者提出相鄰土地之權利證文件，並審查  
11 相鄰袋地關係，作為核發執照之條件，無異使主管建築機  
12 關透過行政上建築執照之審查，取代之由民事法院判定有無  
13 袋地通行權及其範圍之功能，而違反權力分立。且依前所  
14 述，無適宜通行至公路之損害，與建築執照之核發並無何  
15 因果關聯，自不能課予申請建築執照者提出相鄰袋地證明  
16 文件此法律所無之義務。準此，建築法第30條規定，並非  
17 保障原告此袋地所有權人之保護規範，原告主張之袋地通  
18 行權本得尋民事訴訟救濟，且已經獲一審民事判決救濟，  
19 自無將前開規定解釋為被告應審查相鄰袋地通行法律關係  
20 之保護規範，而承認原告有訴訟實施權。

21 (7)原告又主張建築法第35條規定：「直轄市、縣(市)  
22 (局)主管建築機關，對於申請建造執照……案件，認為  
23 不合本法規定或基於本法所發布之命令或妨礙當地都市計  
24 畫或區域計畫有關規定者，應將其不合條款之處，詳為列  
25 舉，依第33條所規定之期限，一次通知起造人，令其改  
26 正。」第36條規定：「起造人應於接獲第一次通知改正之  
27 日起6個月內，依照通知改正事項改正完竣送請復審；屆  
28 期末送請復審或復審仍不合規定者，主管建築機關得將該  
29 申請案件予以駁回。」第42條規定：「建築基地與建築線  
30 應相連接，其接連部分之最小寬度，由直轄市、縣(市)  
31 主管建築機關統一規定。但因該建築物周圍有廣場或永久

01 性之空地等情形，經直轄市、縣（市）主管建築機關認為  
02 安全上無礙者，其寬度得不受限制。」，為使建築基地可  
03 緊接道路，有自己出入口，被告未依前開規定核發系爭建  
04 照及使照，造成原告所有系爭土地無法依建築法規定與建  
05 築線相連，影響原告之居住安全及出入之權利云云。然原  
06 告系爭土地未與道路相連，係系爭土地從來即為袋地，無  
07 關乎前開規定。被告核發系爭建照及使照之效力，也核與  
08 原告在系爭土地建築建物之基地，是否與建築線相連無  
09 涉，要難認前開規定為保護原告居住安全及出入權利之保  
10 護規範，而可據以主張撤銷系爭建照及使照。

11 (8)至原告主張建築法第50條第1項規定：「直轄市、縣  
12 （市）主管建築機關基於維護交通安全、景致觀瞻或其他  
13 需要，對於道路交叉口及面臨河湖、廣場等地帶之申請建  
14 築，得訂定退讓辦法令其退讓。」，惟本件建築執照並非  
15 屬道路交叉口及面臨河湖、廣場等地帶之申請，原告復無  
16 說明該規定有何保護其之意旨，難認可據以主張撤銷系爭  
17 建照及使照之資格。

18 (9)綜上，原告主張之袋地通行權，係屬私法上權利，核非公  
19 法上之主觀公權利，其並非系爭建照及使照之法律上利害  
20 關係人，並無請求撤銷之訴訟權能。

## 21 (二)原告提起本件訴訟無權利保護必要

- 22 1. 按提起行政訴訟訴請行政法院裁判者，應以有權利保護必要  
23 為前提要件，具備權利保護必要之要件者，其起訴始有值得  
24 權利保護之利益存在；且權利保護必要之要件為行政法院應  
25 依職權調查之事項，法院依職權調查結果，如發現已欠缺權  
26 利保護必要之要件者，其訴即無值得權利保護之利益存在，  
27 應認訴為無理由，而為敗訴之判決（最高行政法院98年度判  
28 字第173號判決意旨參照）。
- 29 2. 查原告向宜蘭地院起訴請求確認原告就1045地號土地即系爭  
30 建築基地有通行權存在，參加人應容忍原告通行之訴訟，並  
31 不得在通行權範圍內之土地設置妨礙原告通行之地上物或其

01 他妨害通行之行為，經一審民事判決原告勝訴等情，業經本  
02 院依職權調取該民事卷宗核閱無訛。故原告主張就其所有系  
03 爭土地，因參加人設置ab段圍牆致其通行受到損害，業已藉  
04 由提起該民事訴訟，而為有效救濟；其得以救濟之範圍，並  
05 已逾其本件請求救濟之範圍，亦即，其除可排除ab段圍牆之  
06 設置外，尚可通行至公路。是本件原告訴請被告撤銷系爭建  
07 照及使照有關ab段圍牆之處分，自不符合有效權利保護之行  
08 政救濟目的，應無理由。

09 (三)至原告於原處分作成時非系爭土地所有權人，且系爭建照即  
10 原處分核發前，系爭土地上並無建築物存在，於更早之109  
11 年間，僅有廢棄之屋頂、支柱及部分牆面，原告亦未具體指  
12 出及舉證其於原處分作成時，有何居住或使用系爭土地情  
13 事，則被告作成原處分時，審核上情，准予核發參加人系爭  
14 建照，難認於法有違。嗣原告受贈系爭土地後，對於系爭土  
15 地之袋地通行權所為爭執，核與系爭建照核發並無關聯，則  
16 參加人興建完工，被告進而核發系爭使照，也難認於法有  
17 違，併此敘明。

18 八、綜上，原告無提起本件訴訟之權能而無當事人之適格且無保  
19 護之必要，其起訴並無理由，應予駁回，訴願決定予以不受  
20 理，並無不合。至兩造及參加人其餘攻擊防禦方法及訴訟資  
21 料經本院斟酌後，已核與判決結果不生影響，無一一論述的  
22 必要，併此說明。

23 九、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第  
24 1項前段，判決如主文。

25 中 華 民 國 114 年 7 月 31 日

26 審判長法官 蕭忠仁

27 法官 吳坤芳

28 法官 羅月君

29 一、上為正本係照原本作成。

30 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭  
31 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內

01 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，  
02 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附  
03 繕本）。

04 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，  
05 逕以裁定駁回。

06 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟  
07 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不  
08 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。  
09

得不委任律師為 訴訟代理人之情形	所需要件
(一)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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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者。
(二)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(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上	

01

訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋  
明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 114 年 7 月 31 日

03

書記官 陳又慈