

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

113年度訴字第267號

114年7月3日辯論終結

原告 郭雅惠

被告 臺北市政府工務局新建工程處

代表人 林昆虎（處長）

訴訟代理人 張珮琦 律師

複代理人 賴柏霖 律師

上列當事人間市區道路條例事件，原告不服臺北市政府中華民國113年1月25日府訴三字第1126085691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、事實概要：被告臺北市政府工務局新建工程處於民國112年10月14日接獲民眾陳情，指稱臺北市○○區○○街○○巷○○號（下稱系爭建物）1樓前側溝蓋上有違規設置固定式金屬斜坡板（下稱系爭斜坡板）之情事。被告查認系爭斜坡板設置於臺北市士林區永新段一小段447地號公私共有土地（下稱系爭土地），系爭土地使用分區為道路用地，現況作道路使用，乃依市區道路條例第16條規定，以112年10月19日北市工新養字第11230945222號函（下稱原處分）通知違規行為人於112年11月10日前自行改善復舊（即自行拆除），逾期未改善即依法強制拆除。原告不服，提起訴願，經臺北市政府以113年1月25日府訴三字第1126085691訴願決定書駁回其訴願。原告仍不服，乃提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

01 (一)系爭土地係公共設施保留地，原告仍得繼續為原來之使用或
02 改為妨礙目的較輕之使用：

03 1.原告所有之系爭土地係經都市計畫劃設為道路，屬公共設
04 施保留地，惟未獲政府徵收補償辦理取得，原告本得繼續
05 為原來之使用。又系爭土地雖為公私共有，惟並非政府徵
06 收取得，而係部分土地共有人抵繳稅款造成。

07 2.原告社區於68年興建時，系爭土地當時地目為建(於77年
08 方變更地目為道)，社區有室內及室外停車場，社區基地
09 係面向10公尺、6公尺計畫道路(社子街63巷及63巷9弄)
10 建築線興建，為符合建築法規，使社區內停車場之車輛出
11 入並連接至計畫道路，合建當時即協調將系爭土地做為原
12 告社區室內及室外停車場出入車道之用，專供住戶使用。
13 又因社區建物與道路有近2到3個階梯高度之落差，社子街
14 63巷19號、23號至29號的1樓室內停車場均設置鐵板供室
15 內停車場車輛出入。

16 3.系爭土地既未獲政府徵收，且自始即供社區停車場行駛至
17 計畫道路之用，其中有高低落差之建物自始即設有鐵板以
18 便利車輛出入，依都市計畫法第51條及實務見解，原告應
19 得繼續原本指定之目的使用即供建物1樓室內停車場出
20 入，原告設置系爭斜坡板之行為，並未違反系爭土地之使
21 用目的，縱認與原本目的有別，對於其他出入車輛之通
22 行，幾無妨礙，顯屬妨礙目的較輕之使用。且觀都市計畫
23 法第50條第1項規定，公共設施保留地於尚未為政府取得
24 前，尚可申請為臨時建築使用，舉重以明輕，原告僅係鋪
25 設鐵板，且係為促進原本目的之使用，應屬適法。

26 (二)社子街63巷並非既成道路，系爭斜坡板更非被告所稱之建
27 築：

28 1.原告社區於68年興建時，系爭土地係指定為社區停車場車
29 輛出入之用，已如前述，依司法院釋字第400號解釋理由
30 書，既成道路係因時效形成，且須為不特定之公眾通行所
31 必要，即與本件系爭土地係供社區停車場出入之目的有

01 異。又系爭土地所有權人本即無阻止通行之情事，因自始
02 即做為社區車輛通行之用，與默示同意不特定公眾通行不
03 同。再者，本件係為符合建築法規，由合建之起造人協調
04 土地使用不同，顯非歷時久遠，不知梗概，而因時效形成
05 之既成道路。

06 2.民法上所謂建築，通常指建築法第4條所定之構造物或雜
07 項工作物，縱使雜項工作物，亦具一定之規模，且無論是
08 構造物或雜項工作物，均須具備相當之經濟價值。惟系爭
09 斜坡板顯非具頂蓋、樑柱或牆壁之構造物，亦非有一定規
10 模，如鐵塔、升降設備、機械車位等雜項工作物，更無相
11 當之經濟價值，被告卻依市區道路條例第16條，遽認系爭
12 斜坡板為建築而勒令拆除，顯然違法。

13 (三)系爭斜坡板係鋪設於系爭建物基地上，且系爭建物前之排水
14 溝（下稱系爭排水溝）係由起造人自行設置：

15 1.被告所提出之道路開闢竣工圖說，係埋設管線工程，並非
16 設置排水溝，且其日期係76年5月11日，顯無可能於原告
17 社區70年取得使用執照時設置。又依建築損害公共設施會
18 勘（審查）紀錄表，即有記載查驗結果「(2)八公尺以上
19 (不含八公尺)之路邊溝」符合規定，若真係被告所稱系爭
20 排水溝於76年設置，原告社區如何於70年審查路邊溝符合
21 規定？又觀諸「臺北市政府工務局養護工程處士林社子街
22 63巷前段道路排水改善代辦埋設電信管道工程會勘紀錄」
23 記載「若同意即可施工，若地主不同意施工，請電信局考
24 量就現有管路配合之可行性」等語，若系爭排水溝由被告
25 設置（假設語），政府何須向原告協調排水改善及埋設電
26 信管道工程？

27 2.系爭斜坡板下之邊溝，本即係起造人自行設置，由使用執
28 照竣工圖照片可見，於70年原告社區竣工時，即有設置系
29 爭排水溝，系爭斜坡板即在原告社區自行興建之排水溝
30 上，並非路面範圍。被告提出系爭土地之複丈成果圖及照
31 片，主張系爭斜坡板已超過鑑測點，而占用道路等語，然

01 細覽該鑑測點，顯然涵蓋原告住處前側階梯，亦與系爭建
02 物竣工時基地位置衝突，參照竣工時排水溝位置與今日現
03 狀並無變化，該鑑測結果應不可採。

04 (四)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

05 三、被告答辯及聲明：

06 (一)本件○○市○○區○○○00○道路自70年間即供公眾通行迄
07 今，屬市區道路條例第2條規定之道路，其道路範圍涵蓋系
08 爭土地（該土地為公私共有，原告權利範圍為12分之1）。
09 該道路於56年9月12日公告之「社子都市計畫」，即劃定為
10 都市計畫道路，寬度為10公尺，屬市區道路條例第2條規定
11 之市區道路。

12 (二)系爭建物（坐落永新段一小段458地號土地）於70年2月27日
13 取得使用執照（70使字0378號）。依系爭土地周邊建案及道
14 路開闢配置圖，可知系爭建物基地鄰接之社子街63巷道路，
15 於70年闢建時，係以鄰接10公尺之計畫道路為通行道路並指
16 定建築線（紅色實線），向建管機關申請建造執照及請領使
17 用執照。嗣相關單位於75年間進行「社子街63巷道路」新築
18 工程，於該道路鋪設柏油，並於道路範圍內新建排水溝渠以
19 銜接現有溝渠，該道路工程於76年5月11日完工。相關單位
20 於「社子街63巷道路」進行道路及排水溝渠興建工程時，原
21 告並未異議，亦無阻止他人通行之情事，且將70年間航測影
22 像與地籍圖予以套繪，並比對社子街63巷道路新築工程於76
23 年5月11日完工前、後之航測影像，可知社子街63巷道路至
24 遲自76年起迄今，已為供公眾通行使用之道路，該道路現況
25 連接延平南路6段及社子街，屬既成道路、市區道路，任何
26 人自不得於道路範圍內為任何建築。縱如原告所稱系爭土地
27 原先為私人所有，係因嗣後部分土地共有人抵繳稅款才變為
28 公私共有等語，原告仍不得未經核准即擅自建築，本件並無
29 都市計畫法第50條第1項之適用。

30 (三)依臺北市士林地政事務所(下稱士林地政所)土地複丈成果圖
31 可知，原告於系爭建物前所設置之系爭斜坡板，部分係坐落

於系爭土地上之排水溝渠上（即土地複丈成果圖標示B部分，面積8.34平方公尺），且系爭斜坡板係定著於地面上，無法隨意移動，符合內政部87年8月4日函釋針對市區道路條例第16條所定「建築」之定義。原告既於社子街63巷道路上違法設置系爭斜坡板，被告作成原處分，要求原告限期拆除系爭建物前溝蓋上設置之系爭斜坡板，於法有據。

(四)依原告所提系爭建物竣工圖照片，可知系爭建物前出入口為兩階水泥階梯，且與系爭建物及社子街63巷25號建物中間之共用樓梯門前之水泥階梯平行，並未超出電線桿而建築。對照系爭建物前之現況照片，可知原告後來將房屋一樓外推，並將室內墊高拉平，方使得出入口與路面落差變大，原告才於系爭建物前出入口設置系爭斜坡板。原告陳稱系爭土地自始即供社區停車場行駛至計畫道路使用，而設有鐵板以利車輛進出等語，與事實不符。系爭建物竣工當時並無系爭斜坡板，係後來原告才私自建築，且系爭斜坡板明顯較原先兩階水泥階梯更凸出於道路，超出電線桿而建築，都市計畫法第51條但書限於都市計畫發布前所為之使用，方得繼續原來之使用，故本件並無上開規定之適用。

(五)聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

(一)都市計畫法第42條第1項第1款：「都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道路、…。」第48條：「依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」第51條：「依本法指定之公共設施保留地，不得為妨礙其指定目的之使用。但得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用。」市區道路條例第1條：「市區道路之修築、改善、養護、使用、管理及經費籌措，依本條例之規定，本條例未規定者，適用其他法律。」第2條第1款：「市區道路，指下列規定而言：一、

01 都市計畫區域內所有道路。」第3條第2款：「市區道路附屬
02 工程，指下列規定而言：…。二、道路之排水溝渠、護欄、
03 涵洞、緣石、攔路石、擋土牆、路燈及屬於道路上各項標
04 誌、號誌、管制設施、設備等。」第10條：「修築市區道路
05 所需土地，得依法徵收之。」第16條：「道路用地範圍內，
06 除道路及其附屬工程，暨第八條規定必須附設於道路範圍內
07 之各項設施外，禁止其他任何建築，其有擅自建築者，勒令
08 拆除之，並依第三十三條之規定，予以處罰。」是於市區道
09 路範圍內(含道路之附屬工程、設施)擅自建築者，主管機關
10 得予勒令拆除，並依同條例第33條規定予以處罰。又市區道
11 路條例第16條所稱之「建築」，其認定應以非道路及其附屬
12 工程或該條例第8條規定必須附設於道路範圍內之各項設施
13 之一切工事為認定範圍，並以定著道路土地上下為要件。

14 (二)按市區道路條例第4條固明文市區道路主管機關在直轄市為
15 直轄市政府，惟臺北市政府業已依據行政程序法第15條第1
16 項、第3項規定，以110年11月11日府工道字第1103021198號
17 公告將「道路用地範圍內，除道路及其附屬工程，暨本條例
18 第8條規定必須附設於道路範圍內之各項設施外，禁止其他
19 任何建築，其有擅自建築者，勒令拆除之（第16條）」、
20 「違反本條例第16條及第27條第1項規定之處罰事項」等有
21 關權限委任臺北市政府工務局新建工程處執行（本院卷第15
22 7頁至第159頁），臺北市政府工務局新建工程處自為適格被
23 告，合先敘明。

24 (三)如事實概要欄所載之事實，為兩造所不爭執，並有臺北市陳
25 情系統案件列印本（本院卷第519頁）、原處分（含現場照
26 片，本院卷第105頁至第107頁）及訴願決定（本院卷第17頁
27 至第20頁）在卷可稽，此部分之事實，可以認定。茲兩造爭
28 執所在，乃原告是否確實在市區道路範圍內設置系爭斜坡
29 板？

30 (四)經查：

- 01 1.永新段一小段447地號土地（即系爭土地，於72年4月30日
02 重測前為社子段社子小段84之3地號【下稱重測前84之3地
03 號】）於56年9月12日即經「社子都市計畫」公告為道路
04 用地（公共設施用地），並於77年3月26日辦理「地目變
05 更」登記為「道」（原為「建」），其所有權人除原告
06 （應有部分為1/12）外，尚包括中華民國、臺北市及其他
07 自然人，系爭土地為社子街63巷所使用之一部分土地等
08 情，亦為兩造所不爭執，並有臺北市土地登記簿（本院卷
09 第41頁）、土地登記第三類謄本（本院卷第67頁至第77
10 頁）、臺北地政雲—公地查詢、土地使用分區線上查詢及
11 核發系統列印本（本院卷第109頁、第111頁）、臺北市建
12 築執照地籍套繪圖（本院卷第183頁）、都市計畫公共設
13 施用地及土地使用分區證明書（本院卷第205頁）、都市
14 計畫整合查詢系統列印本（本院卷第305頁）在卷可查。
- 15 2.原告住居之系爭建物（共5層樓，均為原告之母親或胞弟
16 所有。坐落於永新段一小段458地號土地），係經起造人
17 領有臺北市政府工務局68建（士林）字第209號建造執照
18 所興建(下稱系爭建案)，嗣並於70年2月27日領得70使字0
19 378號使用執照。又重測前84之3地號土地係於58年5月21
20 日自重測前社子段社子小段84地號分割而出（本院卷第29
21 頁至第31頁），而揆諸前開建造執照、使用執照之記載，
22 重測前84之3地號土地並不在建築基地範圍內，且系爭建
23 案係以面向10公尺計畫道路(社子街63巷)建築線建築等
24 情，有永新段一小段11080至11084建號之建物登記第一類
25 謄本（本院卷第467頁至第475頁。另參見原告之陳述，本
26 院卷第420、421頁）、上開字號之建造執照（本院卷第35
27 1頁）、使用執照存根（本院卷第57頁）、現況、配置、
28 面積計算圖說（本院卷第61頁）、臺北市建築管理處99年
29 3月10日北市都建照字第09900594500號函（本院卷第51
30 頁）附卷可佐。再依原告所提現場照片可知，早在系爭建
31 案完工時，系爭建物前方即已鋪設道路，並有車輛通行

（本院卷第215頁下方、第225頁左上方；另參見原告關於系爭建物位置之陳述，本院卷第421頁），原告亦自承其於72年間搬到系爭建物時，道路就已經鋪好了，只是當時不是鋪設柏油等語（本院卷第252頁）；另觀諸68年至75年間之航測影像圖所示（本院卷第601頁、第603頁），於系爭建物興建前、後，其所坐落位置之前方已有明顯之道路路型，並有車輛通行其間。綜上可見，系爭建物於70年間完工時，其前方之系爭土地（即社子街63巷所使用土地之一部分），早經都市計畫劃設為道路用地，且至少在68年間即已實際上供道路使用，並供公眾通行。

3.承上，士林地政所依本院囑請就系爭斜坡板所占用之土地地號及其面積予以測量結果，系爭斜坡板分別占用永新段一小段458地號土地（即系爭建物所坐落之土地）、系爭土地的面積分別為4.40平方公尺（鐵皮）、8.34平方公尺（水溝蓋），此有複丈成果圖（本院卷第291頁至第293頁）、現場照片（本院卷第163頁、第179頁上方、第275、277頁）附卷可考。準此，被告以系爭斜坡板已占用道路（即社子街63巷）之附屬工程設施（即系爭排水溝），而依市區道路條例第16條規定，限期原告應自行改善復舊（即自行拆除系爭排水溝溝蓋上之金屬斜坡板），於法自屬有據。

(五)原告之主張尚非可採，分述如下：

1.原告主張系爭土地係公共設施保留地，原告仍得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用等語。然按都市計畫法第51條：「依本法指定之公共設施保留地，不得為妨礙其指定目的之使用。但得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用。」本條但書所謂「但得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用」係指於都市計畫發布前已為使用者，仍可繼續為原來之使用，或將原來之使用改為妨礙目的較輕之使用而言。經查，依系爭建案使用執照所載，系爭建案之建物1樓的用途雖為「店鋪、停車場、集合住宅」、作為「停車

場」用途之室內、室外面積分別為60平方公尺、75平方公尺（本院卷第57頁），然觀諸系爭建物之竣工照片（本院卷第215頁下方、第225頁左上方），系爭建物1樓前方所設兩層階梯，各階梯高度落差甚低，亦未見設有各式斜坡之物以利通行，嗣方遭私自設置系爭斜坡板，系爭建物復係於都市計畫發布（56年9月12日）後始完工，本件自不存在於都市計畫發布前已有「原來之使用」之情，而有「仍可繼續為原來之使用」或「將原來之使用改為妨礙目的較輕之使用」之可言，是原告上開主張，顯無可採。至原告另稱依都市計畫法第50條第1項規定，公共設施保留地於尚未為政府取得前，尚可申請為臨時建築使用，舉重以明輕，原告僅係鋪設鐵板，且係為促進原本目的之使用，應屬適法等語。然為維護都市計畫之整體性，達到都市計畫之實施所欲增進之公共利益，並考量公共設施保留地與都市計畫之整體，具有一部與全部之關係，主管機關為實現都市計畫之均衡發展，得依都市計畫法在都市計畫地區範圍內設置公共設施用地。此種依同法所定都市計畫擬定、變更程序及同法第42條規定劃設之公共設施用地中，留待將來各公用事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得而尚未取得前之土地，為公共設施保留地，土地所有權人或使用人需受都市計畫法第51條不得為妨礙保留目的使用之限制。但為調和此種用地使用受限之不利利益，乃於都市計畫法第50條訂定許為臨時建築使用之規定，可見該法第50條第1項、第51條規定之規範目的不同，對於公共設施保留地繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用，並無應經申請始得為使用之問題，然亦必須係「繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用」，始符合都市計畫法第51條之規定。本件系爭斜坡板因突出於道路(社子街63巷)路面，並形成漸升式之高度落差（參見本院卷第163頁、第179頁上方、第275、277頁之現場照片），可認已然妨害通行，並有危害交通安全之虞，設置系爭斜坡板顯不符合道路原始之通行目的，尤非得以認定是屬於「為原來之使

01 用」或「妨礙目的較輕之使用」，是原告此部分之主張，亦
02 非足採。

03 2.原告主張社子街63巷並非既成道路，系爭斜坡板更非被告所
04 稱之建築等語。然市區道路條例第16條規範意旨，乃在於
05 「用保道路之暢通」（參見立法院公報第34會期第13期第36
06 頁關於「『市區道路條例』草案綜合說明」）。本件系爭土
07 地既屬於社子街63巷所使用之一部分土地，而該巷至少在68
08 年間實際上即已作為道路使用，系爭斜坡板之設置復已妨害
09 通行，並有危害交通安全之虞，凡此均已見前述，則不論社
10 子街63巷或構成該巷道一部分之系爭土地是否成立公共地役
11 關係（既成道路），均無礙於系爭斜坡板確已妨害道路暢通
12 之認定。又市區道路條例第16條所定「建築」，固未見予以
13 立法定義，然揆諸該條立法意旨，應認凡足以妨害道路暢通
14 之建築物，均屬之，至該建築物是否具有經濟價值，並非所
15 問。本件原告自承系爭斜坡板是釘在地面上的，沒有辦法隨
16 時移動等語（本院卷第253頁），觀諸原告所提系爭斜坡板
17 照片（本院卷第275頁、第277頁），該斜坡板甚為厚實，並
18 緊密貼著路面及階梯，堪認系爭斜坡板已定著其上，而得以
19 為持續性之使用，且不易移動其所在，自屬足以妨害道路暢
20 通之建築物，而合致市區道路條例第16條所定「建築」之要
21 件。是原告上開主張，純屬個人主觀見解，自無足採。

22 3.另原告雖舉系爭建案竣工時之現場照片（本院卷第185頁、
23 第239頁）、70年1月29日建築損害公共設施會勘（審查）紀
24 錄表（本院卷第459頁）、不詳日期之「臺北市政府工務局
25 養護工程處士林社子街63巷前段道路排水改善代辦埋設電信
26 管道工程會勘紀錄」（本院卷第47頁）為證，主張系爭斜坡
27 板係鋪設於系爭建物基地上，且系爭建物前之排水溝（即系
28 爭排水溝）係由起造人自行設置等語。然如前所述，系爭土
29 地即重測前84之3地號土地並不在系爭建案之建築基地範圍
30 內，且上開證據資料至多僅能證明於系爭建案完工時即已存
31 在系爭排水溝，並無法證明確為系爭建案起造人所興建；更

01 何況，系爭土地為社子街63巷所使用土地之一部分，並至少
02 在68年間即已實際上供道路使用而供公眾通行，系爭斜坡板
03 之設置既已妨害道路之暢通，則原處分就系爭斜坡板占用道
04 路部分（即複丈成果圖所示B部分【水溝蓋】，本院卷第291
05 頁至第293頁），認定違反市區道路條例第16條規定而限期
06 拆除，於法有據，並不因系爭排水溝是否為系爭建案起造人
07 所興建而有所不同，是原告上開主張，尚無從為其有利之認
08 定。

09 (六)綜上所述，原告之主張，均無足採。本件系爭建物1樓前側
10 溝蓋上之系爭斜坡板（指複丈成果圖所示B部分）既已占用
11 道路（社子街63巷），而妨害道路之暢通，則被告依市區道
12 路條例第16條規定，以原處分限期命自行改善復舊（即自行
13 拆除），逾期未改善即依法強制拆除，認事用法並無違誤，
14 訴願決定遞予維持，亦無不合，原告訴請本院為如其聲明所
15 示之判決，為無理由，應予駁回。本件事證已臻明確，兩造
16 其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，於判決結果無影響，爰不逐
17 一論列，附此敘明。

18 五、結論：原告之訴為無理由。

19 中 華 民 國 114 年 8 月 7 日

20 審判長法官 楊得君

21 法官 彭康凡

22 法官 李明益

23 一、上為正本係照原本作成。

24 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
25 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
26 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
27 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
28 繕本）。

29 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，
30 逕以裁定駁回。

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

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。	

中 華 民 國 114 年 8 月 7 日
書記官 范煥堂