臺中高等行政法院裁定

）FKT64W1Z1X5LO;@109年度停字

聲　請　人　楊淑琤

代　理　人　涂朝興　律師

相　對　人　臺中市政府都市發展局

代　表　人　黃文彬

上列當事人間聲請停止執行事件，聲請人聲請停止原處分之執行，本院裁定如下：

主　　文

聲請駁回。

聲請訴訟費用由聲請人負擔。

理　　由

一、按「（第1項）原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停止。（第2項）行政訴訟繫屬中，行政法院認為原處分或決定之執行，將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，得依職權或依聲請裁定停止執行。但於公益有重大影響，或原告之訴在法律上顯無理由者，不得為之。」行政訴訟法第116條第1、2項定有明文。準此，原處分或決定原則上不停止執行，必其執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事，始得裁定停止原處分或決定之執行。而所謂「難於回復之損害」，係指其損害不能回復原狀，或不能以金錢賠償，或在一般社會通念上，如為執行可認達到回復困難之程度而言，至當事人主觀上認為難於回復之損害，當非屬該條項所指之難於回復之損害；又所謂「急迫情事」，則指原處分或決定已開始執行或隨時有開始執行之虞，必其執行將發生難於回復之損害且情況緊急，非即時由行政法院予以處理，則難以救濟，否則尚難認有以行政法院裁定停止

執行予以救濟之必要。關於停止執行之事由，行政法院固得依職權調查，惟因聲請人亦有協助行政法院進行行政訴訟之義務，故聲請人對於符合聲請停止執行之法定要件事實，應負有提出證據以盡釋明之責，且依行政訴訟法第176條準用民事訴訟法第284條規定，其釋明事實上之主張，得用可使法院信其主張為真實之一切能即時調查之證據（最高行政法院105年裁字第442號裁定意旨參照）。

二、本件聲請意旨略以：

（一）聲請緣由：

1、按臺中市○區○○段0○段0○00○號土地為聲請人所有，與東側鄰地2-1地號國有土地，及相對人107年9月3日都測字第1070128942號建築線指定處分（下稱原處分1）及108年7月11日中都建字第01419號建造執照處分（下稱原處分2）等申請人王淑娟據以申請之同段2-19地號土地，皆建築法第44條及臺中市畸零地使用自治條例等相關法令所定面積狹小，應合併使用始能建築之畸零地，為發揮土地整合之效用，非合併不能建築。又上開建照2-19號基地為臨接已開闢道路（20米復興路），依建築法第48條規定以道路境界線為建築線，不得另行指定建築線，相對人為給予通路使用，竟特為指定建築線，指示2-1地號國有土地及聲請人所有之2-16地號土地為「現有通路」「建築時應依現況保留……」，違法限制聲請人之權利，並直接跳過畸零地合併相關規定及過程，核發建造執照，核准2-19號基地得為單獨建築使用，不獨已損及聲請人權益，原處分2復違反都市計畫之目的，未就2-1、2-16地號畸零土地與臺中車站進場道路連成帶狀，以為整合，亦未依法令令其留設騎樓等人行通道，以致地貌高低起伏，支離破裂，而

重創都市門面，「都市發展」反成了發展的毒瘤，而悖離相對人都市發展之根本目的與職責。此外，王淑娟明知其基地為畸零地，應依畸零地合併相關規定予以申請，而相對人亦明知原處分1所准臺中市○區○○段0○段0○00○號土地為畸零地，非合併2-1、2-16地號土地不能建築，且建築線指定已限制聲請人2-16地號土地所有權之使用權益，影響聲請人權益甚鉅，卻未依法履踐相關正當程序，啟動合併及調處等作業流程，並予聲請人表述意見之機會，甚至不曾依行政程序法第100條之規定予以通知，殆聲請人發現基地四周已上施工圍籬，並掛出施工告示，驚覺有異，而屢屢請求提供資料了解，卻猶仍琵琶半遮，藉詞拖延，如此行政，原處分1自無適法性可言。

2、其次，依建築法第44條及第45條規定，可知畸零土地所有權人申請建築時，與鄰地協調調整地形或合併使用，為其准為建築之前提；再者，建築申請一旦啟動，基地在規定最小面積之寬度與深度範圍內之鄰接土地所有權人，即因之處於建築法所定畸零地整合之連動狀態，其整合關係上之法律地位，將因建築許可關於畸零地整合之調處或其結果而發生變動，換言之，建築處分之決定，自然牽動鄰地所有權人依法尋求畸零地整合之利用可能性以及鄰地自身之所有權權能之法律利益，並享有申請或參與調處及受通知進行以維護自身權益之法律地位，參之行政程序法第100、102、104至106條規定，及最高行政法院100年度裁字第1797號裁定，作為鄰地所有權人之聲請人，於法律上自有利害關係，依訴願法第18條及行政訴訟法第4條之規定，自得提起訴願及行政訴訟。

3、復按行政程序法第110條第1項及第98條第3項規定，原處

分書尚且未曾送達，遑論救濟期間之起算，是聲請人就原處分於109年3月27日及109年3月20日提起訴願，請求撤銷，並先停止執行，惟臺中市政府仍無視聲請人所提之各項違法事證與指摘，率爾以欠缺訴訟適格之當事人或利害關係，及合乎臺中市建築管理自治條例第19條第3項之規定，並未違法予以駁回，殊非得已，僅能依法予以救濟。茲因行政處分未經撤銷、廢止或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在，原處分所許之建造一旦完成，法律規範、行政目的及聲請人之權益皆已遭到廢棄而毀於一旦，其情事已迫在眉睫，實有即為停止之必要。是以提起本件聲請。

（二）聲請之事實與理由：

1、按行政程序法第4條、第5條、第7條、第9條、第10條及司法院釋字第459號、第610號、第639號、第663號及第667號解釋意旨，原處分2已難謂適法。茲分述如下：

⑴原處分2所核准之建造執照基地臺中市○區○○段0○段0○00○號土地為建築法規所定之畸零地，非與鄰地合併使用不得建築。原處分2准以單獨建築，已違反建築法第44條及臺中市畸零地使用自治條例等相關法令，原處分2欠缺適法性，自應予以撤銷。按建築法第44條規定及臺中市畸零地使用自治條例第4條規定可知，系爭基地所○○○區○○路寬20公尺之建築基地，最小寬度應達7.6公尺以上，最小深度應達15公尺以上，其中任1項未達規定即屬面積狹小之基地。為此，內政部104年6月5日臺內營字第1040804293號令頒「直轄市縣（市）主管機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書規定項目」四、審查項目規定如下：（一）基地條件限制：2.基地符合畸零地使用規則規定

，畸零地合併使用皆法令所定應行審查之項目與程序，未依規定並合乎程序辦理，實無准以核發建照之依據與理由。但查：

A.原處分2申請基地臺中市○區○○段0○段0○00○號土地最小寬度6.7公尺，最小深度25.8公尺，相對人109年4月1日答辯書辯稱「查系爭土地位屬第二種商業區，南側臨20公尺計畫道路（復興路4段）、西側臨寬度為1.5公尺至2.46公尺不等之現有通路，屬側面應留設騎樓之建築基地，依臺中市畸零地使用自治條例第4條第2款規定『基地最小寬度應為7.6公尺，最小深度應為15公尺』，系爭土地深度26.15公尺大於最小深度15公尺，寬度7.28公尺不符最小寬度7.6公尺之規定」，無論如何，系爭基地其最小寬度不足7.6公尺，為應為合併使用之畸零土地，並無疑義。

B.再者，國有2-1地號土地南側臨路20公尺道路（復興路4段）西側大部分鄰接10公尺臺中車站進場道路，屬於側面應留設騎樓或無遮簷人行步道之基地，依上開畸零地使用條例第6條，得選擇任一道路為西側道路，如選前者，基地最小寬度0.8公尺，寬度不足，如選後者，深度遠遠不足，亦面積狹小畸零地。

C.此外，聲請人所有2-16地號土地，住○○區○○○○路10公尺進場道路，最小寬度10.5公尺，最小深度為0公尺，單獨建築雖遠為不足，同為面積狹小畸零之地。其不能為單獨建築，正如同系爭建照基地不能單獨建築，而為畸零地應為合併使用之理由與適例，又豈能反為訴願駁回之理由？詎原處分2及109年5月21日府授法訴字第1090110162號訴願決定書皆對此視而不見，並罔顧法律之適用，其處分實難令人認同。

D.換言之，系爭基地2-19、國有2-1及聲請人所有2-16地號3筆鄰接土地，任一土地有建築之需要申請建造執照時，均應按照畸零地使用規則之相關程序予以辦理始稱適法，亦即本件由2-19地號土地基地申請，申請人自應依法啟動畸零地合併程序，並由相對人予以審查，如未能取得畸零地合併使用證明，或未依建築法第44、45條之規定整合完成，原不得建築，原處分機關即應予以駁回。詎相對人竟無視畸零地合併使用之程序，逕自核准得為單獨建築，完全排除3筆鄰地合併之機會與可能，而剝奪聲請人合併使用之權益，以致聲請人喪失法律所定之利益，其處分自已違背上開法令。

⑵再者，系爭3筆土地並無不可合併使用之情事存在，原處分2卻全然未曾令申請人補正或啟動相關法律所定之合併程序，亦不曾通知聲請人表示意見，即逕自准以單獨建築，顯已違背建築法第45條及行政程序法第9、100、102、104及105等條規定，及大法官會議解釋所揭示之正當程序原則，其處分顯非適法，自應予以撤銷：

按建築法第45條規定及行政院75年7月10日75財14549號函釋，其意在「實現都市發展、增進市容觀瞻、促進土地利用效益……。各該主管機關自應本此立法意旨辦理」（內政部78年1月11日內營字第662422號函釋、另78年1月23日臺內營字第661882號、78年5月13日臺內營字第691739號、93年7月6日臺內營字第0930084647號等函釋亦同），足見關於畸零地合併程序之啟動，為法律對主管機關課以積極促進整合之義務，為遇有畸零地基地整合問題時之標準作業程序。又依臺中市都發局訂頒「臺中市公私有土地合併使用說明書核發基準」之規定，申請合併證明，依第7

條規定，並應詳細註明基地鄰地狀況、○○○區○○○道路寬度及境界線，規定之最小寬度與深度，以及合併使用範圍等情形，據以申請建照執照，主管機關並應據以審查辦理。參照內政部66年1月24日臺內營字第699516號函釋、內政部103年1月13日內授營建管字第1030800286號函釋、75年5月13日臺內營字第398927號函釋，關於合併使用，歷來法令函釋及實務見解均展現都市治理之宏觀視野、方向與靈活度。凡此，均無非在令主管機關積極促成畸零地之整合，儘可能給予促進之極大彈性，排除任何整合上之障礙，以實現完整的都市景觀。此外，為使處分之形成審慎妥當，而得以聽取相關當事人意見，以免恣意獨斷與偏聽，並維護人民應有之權益，行政程序法第100條、102條、104條、105條第2項及106條第1項並分別規定。皆無非具體化正當程序原則，以保障相對人或利害關係人之權益，並藉此督促依法行政，從而實現行政行為之目的。然而原處分，依法所應踐行之行政過程均付之闕如，並對上開立法意旨、目的與精神置若罔聞，其處分無適法性可言。詳言之：

A.相對人迄今不曾依法送達系爭准以建築之建造執照處分文書，對聲請人申請影印相關建照資料以利了解其處分關於畸零地合併使用之情形，公文一再往返，最終仍為相對人回以，屬第三人個人資料，依檔案法第18條第1項第3款及第7款規定……歉難提供，而無法取得以致難以有效維護權益，徵之前陳，相對人已違前揭行政程序法所定之正當程序，合先敘明。

B.其次，依前引建築法第44條、第45條及畸零地合併使用之相關規定可知，畸零地合併使用為建造執照應為審查之項

目之一，非與鄰接土地協議調整地形或合併使用，達到規定之最小面積之寬度及深度，不得建築。不能達成協議時，建築基地所有人得申請調處，各主管機關並應依此精神協調整合，以實現都市發展、增進市容觀瞻、促進土地利用效應，始為正辦，相關法令並提供各項辦法與施與整合方案等彈性以利解決，此不獨為現代國家職能會有之表現，亦依法行政應為遵守之準則。依上開法令及歷來實務取向，其朝向整合之目標明確，規範密度縝密，方法簡單明瞭，並極富彈性，未履行法律所定之程序，未能注意有利及不利之情形，亦未考量行政行為之目的及其目的實現可能性，其行政行為即無適法性可言。

C.事實上，關於計畫道路以外現有巷道指定建築線核發公有畸零地合併使用證明書等問題，姑且不論系爭建照基地西側165巷2-1業經分割出2-13納入進場道路，其巷口變窄僅餘約92公分，成為無尾巷，且僅剩1戶出入，其地理人文環境變遷，參之釋字第400號解釋及最高行政法院104年度判字第276號判決意旨，是否仍具公共地役權關係已非無疑，即便仍具原有功能，國有財產局86年4月3日臺財產局二字第86007347號函釋業已表明「申請人切結保持通行不妨礙公共地役權之行使」即可，「倘現有巷道確不能辦理廢道，則將採取保留空地退縮方式處理。……符合前述大法官會議及內政部核釋意旨，並無窒礙難行之處，且對市容景觀之改善顯有助益。」此外，國有財產署106年7月12日臺財署管字第10640005670號函並訂頒「現況為公共通行巷道、人行道、水溝或灌溉溝渠使用之國有土地出售案件處理方式」予以辦理，道路、水溝皆不構成整合之障礙，遑論其他無關上開設置之土地，行政院107年5月9日院

授內地字第1070420021號甚至函釋「二……畸零地合併使用證明書，倘……符合建築法第45條規定，又屬現有巷道及排水溝部分，如……原妨害他人對該巷道及排水溝公共地役權之行使，准予……辦理」，則本件2-19畸零地基地建築申請既無「基地周圍情形確實無法補足或處理」之例外情形，又有何准以單獨建築之依據或理由？退一步言，是否無法補足或整理，容有疑義，自有應為進行之法定程序足資遵循，未依法啟動程序進行調處並尋求解決之道，焉知不能整合？又如何驟下結論？專業從來就不在結論，而在過程，未依法令之程序要求予以辦理，卻在事後搪塞卸責，其處分實難令人認同。

D.無論如何，參照釋字第488號解釋意旨，影響人民財產權之措施，於處分形成前應履行正當程序甚明。詎原處分之形成，在消極方面，既未令其完成合併使用，以為准駁之依據。如要扮演積極角色，遇有廢道、廢溝之必要，復未依「公私有畸零地合併使用證明書核發檢討」第（十一）點之規定，令其提出申請，又未依建築法第44、45條規定主動調處協調，通知並協調2-19、2-1及2-16地號3筆土地各方進行處理，以促進整合，卻逕自核准建築，前已違法核准在先，事後亦不思謀求補救或善後，卻盡在瑣碎枝節上質疑聲請人，並為其系爭處分之基地可為單獨建築，錯失合併的結果，市容、發展、土地效率蕩然無存，聲請人畸零地合併之法律上利益也因而受損。

⑶原處分2未實際審查基地畸零地之性質與周遭土地情形，亦無視歷來法令關於畸零地合併使用課以相對人實現都市發展、增進市容觀瞻，促進土地利益效益，以完善都市規畫之促進義務，而准以單獨建築，已然違法，又不能實現

都市計畫，反而造成計畫之支離破碎，其行政方法背於行政目的之達成，欠缺合目的性，利益得失更不成比例，實有違適當性法則與比例原則。按行政程序法第7條規定、建築法第45條規定，及內政部78年1月11日臺內基字第662422號函釋闡明：「『建築法第45條立法意旨，在鼓勵土地所有權人自行達成協議，……在手續固有所不同，但在實質意義上則均為實現都市發展，增進市容觀瞻，促進土地利用效益至為明顯』『各該主管機關自應本此立法意旨辦理』」、78年5月13日臺內營字第691739號函示再度重申：「二、建築法第44、45條立法旨意，在增進土地使用，健全都市發展……，三、各市、縣（市）政府畸零地調處委員會，調處畸零地合併使用，應依調整地形、合併使用程序，進行調處，以公、私有畸零地同等調處方案，『積極進行調處』。」（78年1月23日臺內營字第661882號，93年7月6日臺內營字第0930084647號函釋意旨皆同）。此外，既成巷道縱未依程序廢止，於不妨礙通行之範圍內仍得為畸零地合併（內政部66年1月24日臺內營字第6969516號函釋）「於私有土地上雖不得將圳路加蓋後作建築使用，但允許其作為『法定空地』…辦理」（內政部103年1月13日內授營建管字第1030800286號函釋），參之建築法第1條所定意旨，凡此，均無非在課加主管機關關於畸零地整合之積極促進義務，並儘可能賦與促進之極大彈性，排除任何整合上之障礙，以完善都市計畫。由此觀之，原處分之形成不僅違背畸零地合併之積極促進義務，無法達到都市發展等之規範目的，如此行政，焉有適當性與比例性可言。詳言之：

A.依臺中市都市計畫臺中車站地區細部計畫圖，及臺中市○

區○○段4小段2-19、2-1、2-16等3筆土地地籍圖可知，3筆土地規劃為商業區，並緊臨10米車站進場道路，居於都市門面之樞紐地位，與以站區為中心之周邊區域發展顯有直接及重要之連動關係，帶狀性之規畫自有其合理與前瞻之邏輯與想像。

B.其次，2-19、2-1、2-16等3筆土地如能合併使用而與車站進場道路直接接壤，因而連結車站廣場，不僅站區視野通透流暢，都市景觀盡入眼簾；平坦廣闊之道路，步道因與法定空地連成一氣，而一體化，對原有住民及客旅行人出入方便，用路更為安全。此外，整併後之商家基地成了雙面臨路（20米復興路，10米進場道路）之角地，建築空間直接面向道路與站區開放，經濟效用更為有利。設為如此，都市發展豈非更加完善？而就中關鍵就只在於系爭165巷與周圍畸零土地之整合之上，而這本是法令之根本要求，依畸零地使用規則合併使用之自然結果，毫無困難。事實上，車站周遭之都市計畫之規畫正是如此。

C.臺中車站地區細部計畫開宗明義即稱「……臺中車站周邊地區……實質環境老舊，土地整合不易，都市機能與活力逐漸衰退」，爰此，本案係配合「臺中都會區鐵路高架捷運化計畫」之重大建設，並推動建構臺中市中心再發展之願景，……以縫合臺中車站區土地使用型態調整交通環境及公共設施……同時兼顧都市發展紋理與生活環境品質，以因應未來城市發展之需要，其「土地使用管制要點」，關於騎樓與建築物退縮並規定，（一）本計畫內各建築基地退縮留設帶狀開放空間與廣場式開放空間供公眾使用，……並可計入法定空地」。附錄二「設計規範」並表明其目的在「確保鐵路高架後，建國路與復興路間人車動線串

聯之順暢，尤其人行空間之連接、方便與安全為重。3.確定新臺中火車站在未來之車站地區都市環境之積極角色，並反應於交通、空間與景觀各方面」「……相鄰基地間破碎地面應平順，如碎路處有退縮帶或人行道，二者間不得有高低差，自為理所當然」。配合臺中都會區鐵路高架捷運化計畫，包括2-19、2-1、2-16等3筆土地，被規劃為商業區2，並緊臨車站進場道路，而與車站廣場5相應，整齊市容，功能區分，並由為臺中市門戶之臺中車站向四方輻射，「為創造車站周邊地區舒適之人行開放空間網絡」，進場道路旁設置全長騎樓（遮陽蔽雨），臺中車站地區細部計畫，曾為都市發展勾勒了一幅欣欣向榮的遠景。令人遺憾得是，原處分1無視其自身之規畫，發展與土地效率因系爭建照之核發而急轉直下，聲請人法所明定之權益也因而喪失了。如此處分，不僅違法，違反法令所定目的，其方法全然不利於目的之達成，更反乎法令所定目的，所得與所失毫不相稱，實有悖適當性與比例原則。

D.矧關於原處分之審議，審查意見記載：（一）本案有典範作用，……（十四）基於本案的龍頭地標門戶地位價值與潛力，建議調整設計，實現報告書21頁所述之設計目標並善用基地條件，例如：……4.西側與10公尺道路之開放空間與商業行為的關係，與對面廣場的呼應對話。6.主動形塑騎樓門戶及空間氛圍。（十五）冀望本案可以帶頭街廓及區域的發展典範，之後的使用與城市意象可被詮釋，為「生活藝術」。說來諷刺，一切皆屬紙上文章，系爭建築處分全然不顧上開都市計畫與畸零地整合，而准以單獨建築，並核准騎樓未全寬，全長配合路旁人行道高程設置的結果，卻是原本應為進場道路寬5.5公尺寬、齊平、可遮

風避雨、舒適、安全的人行系統被阻斷，原本應為帶狀一體地周遭環境與人行空間，高低起伏，險象環生，圍欄阻隔，慘不忍睹，不僅規劃目標無法達成，且影響交通與都市景觀，嚴重妨礙都市計畫，實已造成車站門戶地區永難解決之都市問題。

⑷原處分1核准單獨建築之基地，西臨20米寬復興路依建築法第48條規定以道路為境界線，本無須另行指定建築線；又未達2公尺以下之現有巷道，依法原不得予以指定，而聲請人所有之2-16地號土地並非既成道路，無法令之依據，亦無限制使用之依據與理由，惟相對人為准以單獨建築，竟於基地西側特別指定建築線，並於建築線指定圖上註明聲請人2-16地號土地「現有道路建築時依現況保留」，供基地申請人使用，以規避畸零地應合併使用之規定，不僅違法，違反法律保留原則及正當程序原則，更已侵害聲請人之財產權，其處分自應予以撤銷。按憲法第15條、第171條規定、釋字第400號、第402號及第619號解釋意旨，關於法律保留原則，憲法本文、法律規定乃至大法官會議亦屢作解釋，不厭其煩，予以闡明，可謂法治國家最為核心之價值。是依照民法第765條、建築法第42條及第48條規定，對於所有權人土地通行之限制，皆已有所明定與限定，非依此等法律或授權範圍內之法規命令予以規定，斷無限制憲法所保障人民之財產權之理。準此，原處分1對聲請人所有2-16地號土地「現有通路（建築時依現況保留，請依97年1號建照案現有通路寬度應保留通路）之限制」，並無法令依據，已違反法律保留原則，自無繼續維持之理由。進一步說：

A.臺中市建築管理條例「建築界線」，其中關於現有巷道之

意義，經歷次修正，早期大體不脫建築法第48條第1項、第2項、內政部75年3月19日臺內營字第378352函釋所列之範圍。惟其第19條第3項規定違反法律保留原則，並逾越法律之授權甚明。則據此指定建築線，並限制聲請人2-16號土地為通路，建築時現況保留，原處分1尚有何適法性可言？

B.事實上，聲請人所有之臺中市○區○○段0○段0○00號土地係自2-6號土地分割而來，原屬臺汽臺中南站用地，包括2-2、2-3、2-5、2-6等筆土地在內，都市計畫先後變更為「車1」用地，及「綠44」用地。100年3月，「綠44」配合臺中鐵路高架捷運化計畫，再變更為「廣9」及10公尺車站進場計畫道路，2-16即於辦理「廣9」及10公尺計畫道路用地分割時所釋之出面積狹長之商業畸零地。2-16東側則緊臨位於2-1號土地之復興路4段165巷，因10公尺計畫道路之規畫，165巷所在之2-1西南側再分割出2-13，併入10公尺道路範圍而有所減縮。聲請人所有之2-16即在165巷道邊溝之外（西），介於10公尺進場道路與165巷邊溝之間，自土地分割歷程及地籍圖顯示以及邊溝之設置情形可知，2-16不僅並非165巷之範圍，亦非通路。再者，非通路本無臺中市建築管理自治條例第19條第3項之適用，固無待深論，即系爭建築線指定處分對聲請人2-16號土地所為「現有通路（建築時應現況保留……）」之限制，依前開法令及其修正理由自承，已違反侵害聲請人憲法所保障財產權利。詎相對人於作成處分前，不僅未依前開釋字488號解釋之意旨，及行政程序法第102、105及106條之規定通知並聽取聲請人之意見，甚至未依行政程序法第96條之規定予以書面明確記載，並按行政程序法第100條之

規定，就其處分通知聲請人以為救濟，實質限制聲請人之權利，其全然無視依法所應履行之正當程序義務，顯已違法，自應予以撤銷。

2、綜上所述，原處分1及原處分2皆已違法，並損及聲請人之權益，自無繼續存在之理由。

（三）聲請之原因與依據：

1、按行政訴訟法第116條第2項規定，所謂「難於回復之損害」，係指其損害不能回復原狀，或不能以金錢賠償，或在一般社會觀念上，如為執行可認達到回復困難之程度而言（100年裁字第2710號裁定）。如損失之填補可以金錢為之，但其金錢過鉅時，或者計算有困難時，為避免將來國家負擔過重之金錢支出或延伸出耗費社會資源之不必要爭訟，仍應考慮此等後果是否有必要列為「難以回復損害」之範圍（100年裁字第968號裁定）。準此：

⑴系爭建築處分如不暫時停止執行，而持續准其興建，隨時間之經過，建築申請人之就該建造所投入之資金，勢必愈發擴大，相關成本支出愈難回復，如聲請人行政爭訟獲得勝訴而撤銷原處分1，而予以拆除，建案申請人之付出自然付諸流水，而形成沉沒成本之浪費，縱使重新整合，重啟合併，一來一往間之蹉跎，不用說都市景觀與往來安全將成臺中市門戶的負面指標，錯誤的都市發展，其損失實無法計算。

⑵反之，遷就既成事實，徵之前陳，臺中市○區○○段4小段2-19、2-1、2-16等3筆畸零地無法整合運用，以致各行其是，其結果將如今所現2-1、2-16喪失土地利用之效益，形同廢地，整併之效益無法進行，並在與進場道路間，以醜陋無比，高低起伏，更有欄杆橫亙其中之面貌於臺中

車站門面示人，成了都市永恆發展標記與城市記憶。此外，更開啟了破壞畸零地整合之巧門與先例，都市計畫功能盡失，並對公權力與公信力造成極大之傷害，茲事體大，所牽涉層面甚廣，後果絕非單一建物或單一畸零地之價值而已。無論法院最終決定之結果為何，拖得愈久，社會所要付出的代價愈大，與時間賽跑，已刻不容緩，實有為暫時權利保護之必要。

⑶是相對人罔顧畸零地整合，都市發展之規範目的，及其自身之都市規劃與其身為主管機關之職責，亦無視憲法關於人民財產權之保護及正當程序，以及相關法令之要求，任意指定建築線並准以單獨建築，捨諸公共之整體利益，而就申請人畸零地單獨建築之私益，許其動工興建，並放任建照持續施工，而拒絕聲請人關於停止執行之聲請，隨著時間之進行，壓力愈發緊迫，對法令與公信力之斲傷，對各方利益之損害勢將更形擴大，而難以回復，故為此聲請原處分1及原處分2之停止執行。

2、實者，原處分1及原處分2既是法律事件，亦是歷史現場，相對人之決定已影響著臺中市都市計畫之走向，發展與未來，值此歷史性時刻，狀請鈞院鑒核，允為所請，以免無可挽回。

三、本件聲請人為臺中市○區○○段0○段0○00○號土地之所有權人，基於利害關係人之地位不服相對人108年7月11日核發之原處分2，提起訴願，請求撤銷原處分2，並應先予停止執行。案經訴願機關臺中市政府以非受行政處分之相對人及利害關係人為由不予受理決定（參見本院卷第119頁至第121頁），聲請人不服，遂提起行政訴訟，並於訴訟繫屬中（本院109年度訴字第145號案件），聲請本件停止執行。經查：

（一）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。但因該建築物周圍有廣場或永久性之空地等情形，經直轄市、縣（市）主管建築機關認為安全上無礙者，其寬度得不受限制。」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49條規定：「在依法公布尚未闢築或拓寬之道路線兩旁建造建築物，應依照直轄市、縣（市）（局）主管建築機關指定之建築線退讓。」第51條規定：「建築物不得突出於建築線之外，但紀念性建築物，以及在公益上或短期內有需要且無礙交通之建築物，經直轄市、縣（市）（局）主管建築機關許可其突出者，不在此限。」顯見，「建築線」是用來限制建築物的一種退縮線。通常是在未能明確認定道路邊界時，為能確保未來道路的寬度而加以指定，以避免建築物佔用道路範圍。又依臺中市建築管理自治條例第5條第1項、第2項規定：「（第1項）申請建造執照應依本法規定備具申請書，並檢附下列文件向都發局提出：……五、建築線指定（示）圖。……（第2項）經都發局公告免指定（示）建築線者，免檢附第一項第五款之建築線指定（示）圖。」第14條第1項規定：「建築線指定（示）圖應註明下列事項：一、主要計畫及細部計畫或非都市○○○○區00000000000號。二、道路寬度、牆面線及退縮線。三、其他與建築許可有關之事項。」第10條規定：「建築

基地臨接計畫道路、廣場、市區道路○○路或合於本自治條例規定之現有巷道者，應申請指定（示）建築線。但已開闢完成之道路或廣場，其境界線經都發局公告為免申請指定（示）建築線範圍者，得免申請指定（示）建築線。」因此，除非境界線經被告公告為免申請指定（示）建築線範圍者，得免申請指定（示）建築線外，申請建造執照者，均應先申請指定（示）建築線。又申請指定（示）建築線經被告核准者，該指定（示）建築線即已對外發生一定規制效力，應可認為係行政處分，惟此處分與後續之建造執照之核發，屬於一個連貫性之手續，前者為後者之準備行為，且均以發生一定之法律效果為其目的，兩者間應具有先行處分與後行處分之關係。

（二）本件聲請人雖基於利害關係人地位，依據行政訴訟法第116條第2項規定，對原處分1、2聲請停止執行，依前開說明，該處分間具有先行處分與後行處分之關係，前者為後者之準備行為，固可依相同原因事實作為聲請停止執行之事由。惟依原告所主張系爭建築處分如不暫時停止執行，而持續准其興建，隨時間之經過，建築申請人之就該建造所投入之資金，勢必愈發擴大，相關成本支出愈難回復，如聲請人行政爭訟獲得勝訴而撤銷原處分2，而予以拆除，建案申請人之付出自然付諸流水，而形成沉沒成本之浪費等語，乃屬原處分1、2之申請人王淑娟所受之損害，要與聲請人無關，且縱使該損害符合聲請停止執行之事由，亦屬財產上之損害，尚非不得以金錢賠償，並不生難以回復損害之問題。再者，都市的發展係漸進、逐步形成，要非一蹴可幾，聲請人雖主張「遷就既成事實，臺中市○區○○段4小段2-19、2-1、2-16等3筆畸零地無法整合運用，

以致各行其是，其結果將如今所現2-1、2-16喪失土地利用之效益，形同廢地，整併之效益無法進行，並在與進場道路間，以醜陋無比，高低起伏，更有欄杆橫亙其中之面貌於臺中車站門面示人，成了都市永恆發展標記與城市記憶。此外，更開啟了破壞畸零地整合之巧門與先例，都市計畫功能盡失，並對公權力與公信力造成極大之傷害，茲事體大，所牽涉層面甚廣，後果絕非單一建物或單一畸零地之價值而已。無論法院最終決定之結果為何，拖得愈久，社會所要付出的代價愈大，與時間賽跑，已刻不容緩，實有為暫時權利保護之必要。」「相對人罔顧畸零地整合，都市發展之規範目的，及其自身之都市規劃與其身為主管機關之職責，亦無視憲法關於人民財產權之保護及正當程序，以及相關法令之要求，任意指定建築線並准以單獨建築，捨諸公共之整體利益，而就申請人畸零地單獨建築之私益，許其動工興建，並放任建照持續施工，而拒絕聲請人關於停止執行之聲請，隨著時間之進行，壓力愈發緊迫，對法令與公信力之斲傷，對各方利益之損害勢將更形擴大，而難以回復，故為此聲請原處分1及原處分2之停止執行。」等語，述及原處分之執行將破壞都市發展、都市面貌，且有未正確適用法規、破壞法制等情事，然此等主張均不足以釋明原處分之執行，有何非即時由行政法院予以處理即難以救濟之急迫性，且將如何造成聲請人有難於回復之損害，故難認本件聲請已符合行政訴訟法第116條第2項所定之要件。

（三）另按，停止執行程序係屬暫時之權利保護，而非本案救濟程序，本院須於有限之時間內，依兩造提出之證據資料，及可得即時為職權調查之結果，就停止執行要件事實之存

否而為認定。是聲請人雖主張相對人核定之原處分1、2違反畸零地得准予依法合併使用之妥適裁量義務，土地未能有效利用，處分欠缺適法性，自應予撤銷等語，本屬實體法上爭議，猶待審酌雙方之主張並依相關證據綜合判斷，方得認定，尚非本件聲請停止執行所應審酌之要件。是聲請人此部分主張，尚難援引作為本件停止執行聲請之依據。

（四）綜上所述，本件聲請因不具備行政訴訟法第116條第2項裁定停止執行之要件，應予裁定駁回。

四、依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　7　　月　　3　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官　莊　金　昌

法　官　陳　文　燦

法　官　劉　錫　賢

以上正本證明與原本無異。

如不服本裁定，應於裁定送達後10日內以書狀敘明理由，經本院向最高行政法院提起抗告（須依對造人數附具繕本）。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　7　　月　　3　　日

書記官　許　騰　云