

高雄高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴字第

) FKT64W1Z1X5L0;@民國 109年 3月 10日 辯

04 原 告 陳 威 廷
05 訴 訟 代 理 人 許 世 烜 律 師
06 楊 家 明 律 師
07 被 告 臺 南 市 善 化 區 公 所
08 代 表 人 方 澤 心
09 訴 訟 代 理 人 江 信 賢 律 師
10 蔡 麗 珠 律 師
11 蘇 榕 芝 律 師
12 參 加 人 王 龍 寶
13 王 美 雅
14 王 偉 呈
15 王 美 琪

16 共 同

17 訴 訟 代 理 人 田 雅 文 律 師

18 上列當事人間指定建築線事件，原告不服臺南市政府中華民國10
19 7年4月19日府法濟字第1070403040號訴願決定，提起行政訴訟，
20 本院判決如下：

21 主 文

22 一、訴願決定及原處分均撤銷。

23 二、訴訟費用由被告負擔。

24 事實及理由

25 一、爭訟概要：

26 (一) 原告為坐落臺南市○○區○○段○○○○○段○○○○○號
27 土地(下稱365地號土地)之所有權人。參加人則為鄰近

土地即善西段376地號土地（下稱376地號土地）之共有人，上開2筆土地間有南北向之巷道（下稱系爭巷道）相隔。原告於民國104年就365地號土地向被告申請指定建築線，並於105年3月開始建築，施工期間參加人就系爭巷道位置及原告應否退縮建築而與原告發生停工爭執，經被告於105年5月間召開協商會議，會議結論依鄰近土地即善西段374地號土地（下稱374地號土地）於71年間申請指定建築線現有巷道，原告繼續施工。嗣參加人於105年8月間以376地號土地向被告申請就系爭巷道依現況道路指定建築線，主張現況道路已與374地號土地於71年間申請指定建築線時不同。被告乃於105年10月31日公告「臺南市○○區○○段○○○○號土地建築線指定爭議案」公開徵求意見，原告遂提出異議。經被告提請106年度臺南市○○巷道評議小組（都市計畫地區分組）第1次會議審議後，被告於106年4月27日以善農字第0000000000B號函（下稱前處分）公告「臺南市○○區○○段○○○○號土地建築線指示（定）案現有巷道」。原告不服，提起訴願，案經臺南市政府作成107年2月13日府法濟字第1070170160號訴願決定（下稱107年2月13日訴願決定）撤銷前處分，由被告2個月內另為適法之處分。

（二）被告乃以107年2月23日善農字第1070080176號函（下稱原處分）公告「臺南市○○區○○段○○○○號土地建築線指示（定）案現有巷道」，其內容為依現況道路中心兩側均等退讓達4公尺為巷道邊界。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

01 1、原處分未記載所依據法令，違反行政程序法第96條第1項
02 第2款規定：

03 (1) 原處分所記載法令依據為「臺南市政府辦理都市計畫土
04 地現有巷道申請指定建築線執行要點」（下稱執行要點
05 ），然未明載條號。該要點第7點規定：「依本自治條
06 例第6條第1項第2、3款規定辦理者」「依本要點第2點
07 第2項第1款認定者」及「依第6點經評議小組審議通過
08 之現有巷道指定建築線者」等情形。本件究屬何種情形
09 ，原處分未明確記載，僅泛稱法令依據為執行要點，已
10 顯可議。107年2月13日訴願決定撤銷理由稱：「請原處
11 分機關依000年00月00日生效之『臺南市政府辦理都市
12 計畫土地現有巷道申請指定建築線執行要點』第7點規
13 定另行公告程序，以符法制」，惟執行要點第7點所規
14 範情形有3種，究被告應依該要點之何種情況適用，並
15 無明確指示，則原處分重新公告泛稱其依據為：107年2
16 月13日訴願決定及執行要點，則應適用何項法令，並不
17 明確，顯違反行政程序法第96條第1項第2款「應記載其
18 法令依據」之規定。

19 (2) 107年2月13日訴願決定書認本件應屬現有巷道爭議，而
20 非廢（改）道爭議，故撤銷前處分。該訴願決定指示，
21 本案為現有巷道爭議，非廢（改）之申請，故原處分不
22 依廢（改）道之相關辦法（臺南市建築管理自治條例第
23 8條）處理71年指定建築線現有巷道，逕依106年10月6
24 日新訂定之執行要點，將本案交由現有巷道評議小組評
25 定參加人申請指定建築線之現有巷道是否合適為現有巷
26 道。但376地號土地之建築線指定申請時間為105年間，
27 原處分持106年10月13日由臺南市政府都市發展局（下

01 稱南市都發局)訂定之執行要點為公告依據，除未載明
02 依據該要點之條號、項目之缺漏外，因原處分改以106
03 年10月13日訂定之新法為公告，未適用申請時(105年
04)之法令，未比較及敘明新舊法之有利不利，逕依新法
05 為公告亦有違反行政程序法第96條第1項第2款「應記載
06 其法令依據」規定。

07 2、原處分所援引之執行要點第6點及第7點，逾越母法臺南市
08 建築管理自治條例第6條及第8條規定，應屬無效：

09 (1)依臺南市建築管理自治條例第6條第4項、第8條第1項、
10 臺南市○○巷道評議小組設置要點第1點，臺南市政府
11 設置現有巷道評議小組，其職掌乃關於「現有巷道認定
12 疑義」「申請現有巷道改道及廢止」之認定。然被告於
13 作成前處分時，援引「臺南市建築管理自治條例」及「
14 臺南市○市○○區○○巷道○道或廢止辦法」應無疑義
15 ，蓋當時並無106年10月13日南市都發局訂定之執行要
16 點。然臺南市政府107年2月13日訴願決定昧於事實，命
17 令被告改依執行要點。該執行要點第6點及第7點規定擴
18 大「現有巷道評議小組」之權限，讓現有巷道評議小組
19 對於無爭議之現有巷道事件，以及未經合法申請廢道或
20 改道之現有巷道爭議事件，均得利用現有巷道評議小組
21 之評議，加以變更或改變現有巷道，顯超越母法臺南市
22 建築管理自治條例。

23 (2)母法臺南市建築管理自治條例第8條所規定，必須由現
24 有巷道提出申請改道或廢止時，始有公告1個月徵求異
25 議及進入評議小組討論。然執行要點第6點，縱未經依
26 法申請改道或廢止現有巷道，亦可利用現有巷道評議小
27 組之評議，僅由少數人決定程序及結果，枉顧巷道使用

人或所有權人之權益，以評議小組之決議達到廢止及變更現有巷道之效果。

(3) 關於現有巷道並無爭議之情形（如本件各單位均認為應依71年間指定現有巷道指定建築線），參加人本應依現行有效之現有巷道建築線申請。參加人不依現行有效之現有巷道建築線申請時，被告應駁回其申請，請其先行申請改變或廢止現有巷道，經合法申請後再議。然依新訂之執行要點第6點，即將母法臺南市建築管理自治條例第6條及第8條現有巷道認定權限（以有巷道爭議、或有合法申請廢道或改變現有巷道，得由評議小組評議為限），無限制擴大，讓現有巷道評議小組可就無爭議及未經合法申請廢道或改道之案件進行評議，並得逕依該執行要點第7點有關「依第6點經評議小組審議通過之現有巷道指定建築線，應先將已認定現有巷道範圍、寬度，比照第5點之處所公告後始生效，並通知該巷道之土地所有權人」，以下位階之執行要點擴大現有巷道評議委員會職權，此執行要點即已逾越母法而無效。

3、376地號土地內於71年3月18日指定建築線之現有巷道迄未合法申請廢止或改道，未經合法申請改道或廢止前，原認定現有巷道之行政處分依然有效，在未經利害關係人申請廢止或改變現有巷道前，不得任意變更：

(1) 因參加人主張現有巷道位置應從71年已指定之現有巷道，變更為目前位在同段375地號土地（即365地號土地西側之土地），而曾於原告在365地號土地興建房屋時，以原告西側未退縮為由向被告提出異議。此異議案被告曾於105年5月11日召開○○○區○○段○○○○號建築線爭議協商會議」。依該次會議紀錄所載：「展洲公司表

01 示：現有巷道於71年已經認定為現有巷道，並經指定建
02 築線（按即上開原證3之指定建築線）；鄰近住戶表示
03 ：71年建築線已指定過現有巷道，應依當時指定6米道
04 路為現有巷道；臺南市政府都市發展局表示：應依71年
05 建築線指定現有巷道如要改變應依法提出廢道或改道之
06 申請；被告之代表亦稱：依法應依71年建築線指定現有
07 巷道；臺南市政府工務局表示：建築線於71年已核定，
08 不應停工」。會議結論：「一、本次會議討論之現有巷
09 道係依71年建築線指定在案，建築線應依71年建築線指
10 定現有巷道，如住戶對測量公司測量結果有疑義，可另
11 找尋其他測量公司依71年建築線測量套繪送本所審查更
12 正。二、因停工理由不具足，該建案繼續施工，但施工
13 時應不影響住戶通行」。另依被告105年8月22日邀集南
14 市都發局現場勘查，會勘結論亦為：「依據71年3月18
15 日710305號建築線指示，指認為寬度6公尺之現有巷道
16 ，鄰接建築線應依當時指示之現有巷道邊線劃定」。71
17 年間指定建築線指定現有巷道，此行政處分仍是合法有
18 效，未經依法變更或廢止以前，仍有拘束人民及相關機
19 關之效力。

20 (2) 雖106年度臺南市○○巷道評議小組否定71年指定建築
21 線現有巷道之效力，但依該次會議說明欄所載：「案由
22 敘述：本案申請基地坐落於○○區○○段○○○○號土地
23 ，依71年3月18日710305號建築線之現有巷道，該案建
24 築線之道路邊線為自善西段374地號（重測前善化段552
25 -1）西側地籍線退縮1.6公尺並直線延伸至復興街，並
26 由71、101年航測地形圖可知該現有巷道已有明顯改變
27 ，經105年8月22日會勘決議依71年3月18日710305號建

01 築線指定現有巷道」「辦理經過：本案105年8月22日邀
02 集臺南市政府都市發展局現場勘查，會勘結論『依據71
03 年3月18日710305號建築線指示，指認為寬度6公尺之現
04 有巷道，鄰接建築線應依當時指示之現有巷道邊線劃定
05 ……』」。依據71年3月18日710305號建築線指示，指
06 認為寬度6公尺之現有巷道，在依法廢止或變更以前，
07 仍有其行政處分之效力。被告未依申請為廢止或變更合
08 法有效之行政處分（71年3月18日710305號建築線指示
09 ，指認為寬度6公尺之現有巷道），遽認現有巷道變更
10 至善西段375地號土地內，違反臺南市建築管理自治條
11 例第6條第1項第4款及第8條規定。原處分將使原告未來
12 須退縮建築，侵害原告之土地所有權。

13 （3）71年3月27日經被告核准建築線，業經地籍套繪，有地
14 籍套繪圖可稽。現有巷道評議小組未調取71年3月申請
15 指定現有巷道之「建築線指示（定）申請書圖」，驟認
16 該次指定建築線未經實際套繪，應有疏誤，其決議自屬
17 可議。由71年9月4日航照圖可看出71年3月27日指定建
18 築線之巷道位置並無二致。但事後因376地號土地之違
19 章建築以圍牆擴大地上物範圍，致原有巷道出口處被迫
20 偏向東側移動，原本南北直線，變成彎曲狀。

21 （4）參加人不願依循前述105年5月11日協調會結論指定建築
22 線。由被告公告「臺南市○○區○○段○○○○號土地建
23 築線指定爭議案」之公告事項：「旨揭地號申請人主張
24 建築線依現況道路指定建築線，惟依民國71年3月18日
25 710305號建築線之現有巷道道路邊線為自善西段374地
26 號（重測前善化段552-1地號）西側地籍線退縮1.6公尺
27 並延伸至復興街，申請人主張與71年建築線不同」可知

，參加人主張之現有巷道與71年指定現有巷道不符。被告公告徵求異議之內容雖名為建築線指定案，然該公告內容之文、圖乃欲廢止71年之現有巷道。而廢止或改變現有巷道依臺南市建築管理自治條例第8條、臺南市○○市○○區○○巷道○道或廢止申請辦法第3條規定，應由申請人提出「現有巷道廢止及變更申請書」向南市都發局提出申請，且必須附具擬改道或廢止之巷道及鄰接該巷道兩側全部土地所有權人名冊及其同意書。參加人未依法先申請廢止及改道，被告逕行指定建築線於改道後之巷道為建築線，與法顯有未合。

（二）聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、被告以原處分公告376地號土地建築線指示（定）案並無違反行政程序法第96條第1項第2款規定：

（1）原處分記載所憑之法令依據為106年臺南市○○巷道評議小組（都市計畫地區分組）第1次會議審議結果、執行要點及107年2月13日訴願決定，非僅原告所指僅泛稱法令依據為執行要點。

（2）本案依執行要點第7點內容為應先將已認定現有巷道範圍、寬度，比照第5點之處所公告後始生效，並通知該巷道之土地所有權人，且該內容僅說明公告辦理方式，公告第1點載明依據為106年臺南市○○巷道評議小組（都市計畫地區分組）第1次會議通過，並無未記載所依據法令。另參加人提出71年建築線指示之現有巷道位置應自現況道路中心退縮，與原告所提現有巷道位置不符，故有重大爭議，被告依臺南市建築管理自治條例第6

條第3項規定，提案臺南市○○巷道評議小組評議。

(3) 依106年臺南市○○巷道評議小組（都市計畫地區分組）第1次會議紀錄之決議結果記載：「案名『臺南市○○區○○段○○○○號土地建築線指示（定）案』……決議：1.查71年710305號建築線指定核准圖，該案建築線之現有巷道標示為自善西段374地號（重測前善化段552-1）西側地籍線退縮1.6公尺並直線延伸至復興街，巷道屬性為現有巷道明確。2.因71年建築線圖於善西段374地號北側系爭案地處並無套繪，無法明確巷道與地籍之位置關係，僅可知現況路型與71年所繪直線延伸至復興街情形有異。經查閱71年、101年之航照圖顯示現有之巷道兩側建築物已有改變，另查善西段376地號上現有之建築物之相關圖資，因其非屬合法申請建造之建築物，查無相關建、使照資料可供判讀何時地形變更造成現有巷道與71年所標示直線不同；惟查85年航照圖，巷道路型已與現況通行之路型相同，加之，現有之路型通行已達20年以上，即使地形有所改變，現有之路型通行期間亦已達20年以上，為巷道內住戶共同的出入道路，具有通行、消防等公益上所需，依臺南市建築管理自治條例第6條第1項第1款要件，為具有公用地役關係之『現有巷道』。3.另有關巷道之寬度，考量本案現有巷道路型有所改變、現況亦未達4公尺且巷道東側房屋已領有合法建築執照等地形特殊條件，爰依現況道路中心兩側均等退讓達4公尺為巷道邊界指定建築線。並自現有巷道公告實施始生效力。」其決議內容已詳載法令依據、事實認定及決議斟酌理由。被告依前揭審議結果、107年2月13日訴願決定及執行要點第5點、第7點規定作成

01 原處分，雖未將相關之法令全部加以記載，然其記載內
02 容已足使人民瞭解所受處分之原因事實及其依據之法令
03 ，並無違反行政程序法第96條第1項第2款「未記載所依
04 據法令」之規定。

05 (4) 376地號土地建築線指定申請時間雖係105年間，然當時
06 臺南市建築管理自治條例第6條第3項即規定：「為處理
07 現有巷道認定爭議，主管機關得組成現有巷道評議小組
08 評議之。評議小組之組織及相關作業規定，由都發局另
09 定之。」而由106年臺南市○○巷道評議小組（都市計
10 畫地區分組）第1次會議審議紀錄記載：「案名『臺南
11 市○○區○○段○○○○號土地建築線指示（定）案』說
12 明：……二、案由敘述：本案申請基地坐落於○○區○
13 ○段○○○○號土地，依71年3月18日710305號建築線之現
14 有巷道，該案建築線之道路邊線為自善西段374地號（
15 重測前善化段552-1地號）西側地籍線退縮1.6公尺並直
16 線延伸至復興街，並由71年、101年航測地形圖可知該
17 現有巷道已有明顯改變，經105年8月22日會勘決議依71
18 年3月18日710305號建築線指定現有巷道，惟申請人主
19 張與委任機關（指被告）認定不同，提請本市○○巷道
20 評議小組……」，可知因參加人主張現有巷道現況位置
21 有所改變，與71年有別，應以現有巷道現況指定建築線
22 ，對於現有巷道位置有所爭議，故被告始依前揭臺南市
23 建築管理自治條例第6條第3項規定請求臺南市○○○○
24 巷道評議小組評議。而執行要點係依據臺南市建築管理
25 自治條例第6條規定所訂定，是本件適用之法律為臺南
26 市建築管理自治條例第6條規定，並無新舊法適用之問
27 題，原處分以南市都發局依據上開自治條例第6條規定

於106年10月13日訂定之執行要點為公告依據，亦無違反行政程序法第96條第1項第2款「未記載所依據法令」之規定。

2、本件應屬現有巷道認定爭議，而非現有巷道之改道或廢止爭議，並無原告所主張執行要點第6點、第7點，逾越母法臺南市建築管理自治條例第6條及第8條規定無效之情事：

(1) 71年3月18日710305號建築線指定案之申請基地為改制前臺南縣○○鎮○○段○○○○○段0000000號土地（即重測後374地號土地），並非以376地號土地申請，而該建築線指定案所認之現有巷道為建築基地地籍線西側內縮1.6公尺並直線延伸至復興街，有71年3月18日710305號建築線書圖可憑。又原告係以365地號土地為基地申請建築線指定，被告依其所指示之建築線位置為接臨復興街道路側，亦有104年10月1日善建字第083號建築線指示（定）申請書圖可參。可知系爭巷道位置並未經實地測繪釐清巷道與地籍關係，而僅係依據374地號土地（即重測前善化段552-1地號）建築線指定案所認之現有巷道位置直線延伸而認定。

(2) 被告係因參加人申請指定建築線時主張上開現有巷道之現況位置與71年有別，應以現況巷道指定建築線，乃於報請「106年度臺南市○○巷道評議小組（都市計畫地區分組）第1次會議」審議前，於105年10月31日公告公開徵求意見。該公告案由即載明為376地號土地建築線指定爭議案。又依「106年度臺南市○○巷道評議小組（都市計畫地區分組）第1次會議」紀錄所載本案案由敘述及辦理經過之說明，可知參加人之主張與原告之異議理由均係就該現有巷道之位置有所爭執，而非爭議現

有巷道是否應予改道或廢止。況該案決議亦載明本案現況通行之巷道已符臺南市建築管理自治條例第6條第1項第1款所定「現有巷道」定義，是本件應屬現有巷道認定爭議，而非改道或廢止爭議，要無臺南市建築管理自治條例第8條規定適用問題。故原告主張本件係屬現有巷道改道或廢止情形，應循臺南市建築管理自治條例第8條規定程序辦理，並不足採。

(3) 374地號（重測前善化段552-1地號）土地所有權人於71年3月18日提出建築線指示（定）申請書圖，主張374地號（重測前善化段552-1地號）建築基地面臨現有巷道，請求指定建築線。惟被告以710305號准許當時，建築法就建築基地面臨既成巷道或現有巷道指定建築線部分並無相關規定，僅71年3月13日修正發布之臺灣省建築管理規則第2條第1項規定：「建築基地面臨計畫道路或供公眾通行之既成巷路者，得申請指定建築線」，故被告當時以710305號准許指定建築線之法令依據，應為臺灣省建築管理規則第2條第1項規定。臺灣省建築管理規則訂定依據之母法即建築法於73年11月7日修正公布第48條後，臺灣省建築管理規則於79年3月8日修正發布第2條第1項、第4條規定。參加人於105年間就376地號土地申請指定建築線時，臺南市建築管理自治條例第6條第1項亦有規定，可知於73年11月7日建築法修正公布前，曾指定建築線之巷道，須經主管機關認定無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻，始得認定係屬臺灣省建築管理規則或臺南市建築管理自治條例所稱之現有巷道。但被告於71年3月18日以710305號指定建築線之巷道，事後並未經被告或臺南市政府認定無礙公共安

全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻，則依據前開規定，自難認定係屬臺灣省建築管理規則或臺南市建築管理自治條例所稱之現有巷道，並無原告所主張申請改道或廢道可言。

(4) 由林務局於70年12月4日、71年9月4日、72年8月31日、85年6月15日、86年9月11日及105年4月23日拍攝之航照圖，可見70年間374地號（重測前善化段552-1地號）土地臨接之巷道雖延伸至376地號土地與復興路之路口處，但其路型有點彎曲，並非如原告主張呈一直線，且當時376地號土地上確有建物存在，並非為巷道。又權威測量有限公司（下稱權威公司）於105年8月間向被告提出376地號土地指定建築線之申請，經被告與南市都發局、權威公司在105年8月22日至現場會勘後，因權威公司於105年9月9日以（105）權測字第2016090902號函表示71年3月18日710305號指定建築線申請圖說所繪製之建物、地籍圖套繪尺寸及位置皆不正確，與實際狀況並不相符，對於現有巷道位置有所爭議，且其事後於105年9月23日補正提出之建築線指示（定）申請書圖所標示之現有巷道位置也與71年3月18日710305號指定建築線申請圖說繪製位置不同，主張應以現有巷道現況指定建築線，故被告乃於105年10月12日以善農字第1050683786號函請南市都發局提案請現有巷道評議小組審議，當時南市都發局以此涉及善西段365地號、375地號、376地號土地現有巷道認定爭議，請被告公告30日徵求異議，並副知擬認定之現有巷道及鄰接該巷道兩側全部土地所有權人，另邀集相關管線單位至現地會勘，以提供評議小組審議之參考。被告遂於105年10月31日公告30

日徵求意見，並邀請相關單位至現場會勘後，於105年12月7日檢送提案資料與人民異議書、意見書及會勘紀錄，請南市都發局提送現有巷道評議小組審議認定。而依「106年度臺南市○○巷道評議小組（都市計畫地區分組）第一次會議」就該案決議之理由載明：「2.因71年建築線圖於善西段374地號北側系爭案地處並無套繪，無法明確巷道與地籍之位置關係，僅可知現況路型與71年所繪直線延伸至復興街情形有異。經查閱71年、101年之航照圖顯示現有之巷道兩側建築物已有改變，另查善西段376地號上現有之建築物之相關圖資，因其非屬合法申請建造之建築物，查無相關建、使照資料可供判讀何時地形變更造成現有巷道與71年所標示直線不同；惟查85年航照圖，巷道路型已與現況通行之路型相同，加之，現有之路型通行已達20年以上，即使地形有所改變，現有之路型通行期間亦已達20年以上，為巷道內住戶共同的出入道路，具有通行、消防等公益上所需，依臺南市建築管理自治條例第6條第1項第1款要件，為具有公用地役關係之『現有巷道』。3.另有關巷道之寬度，考量本案現有巷道路型有所改變、現況亦未達4公尺且巷道東側房屋已領有合法建築執照等地形特殊條件，爰依現況道路中心兩側均等退讓達4公尺為巷道邊界指定建築線。並自現有巷道公告實施始生效力。」可知臺南市○○巷道評議小組根據85年航照圖，以85年間巷道路型與現況通行之路型相同，認定現況通行之巷道，其通行期間已達20年以上，為巷道內住戶共同的出入道路，具有通行、消防等公益上所需，符合臺南市建築管理自治條例第6條第1項第1款所定「現有巷道」定義，

01 依該款規定認定臨接376地號土地之巷道以現況道路中
02 心兩側均等退讓達4公尺為現有巷道邊界，並以該邊界
03 指定建築線，足證臺南市○○巷道評議小組亦0000
04 000000000000000000號指定建築線之巷道，認定其
05 為符合臺南市建築管理自治條例第6條第1項第3款規定
06 要件而屬於前揭自治條例所稱之現有巷道，而是以目前
07 現況之巷道自85年間通行迄今，已達20年以上，具有公
08 益上所需，認定其為前揭自治條例第1項第1款所規定之
09 具有公用地役關係之現有巷道，並以現況道路中心兩側
10 均等退讓達4公尺為巷道邊界以指定建築線。故被告於
11 71年3月18日710305號指定建築線之巷道，事後既未經
12 主管機關認定係屬臺灣省建築管理規則或臺南市建築管
13 理自治條例所稱之現有巷道，自無原告所主張申請改道
14 或廢道之問題。

15 (5) 由被告提請南市都發局提送現有巷道評議小組審議認定
16 之過程可知，本件係因權威公司申請376地號土地建築
17 線時，主張71年3月18日710305號指定建築線申請圖說
18 所繪製之建物、地籍圖套繪尺寸與位置皆不正確，與實
19 際狀況並不相符，對於現有巷道位置有所爭議，復由原告
20 提出異議書與經376、374、373-1、373、375、375-1
21 、388、375-2、375-3等地號土地所有權人及復興街鄰
22 里住戶簽名之意見書，其內容亦均係就現有巷道位置有
23 所疑義並予爭執，故本件屬「現有巷道位置爭議」，而
24 非原告所主張係屬「廢道或改道」之爭議。

25 3、臺南市新化地政事務所於108年10月29日所製作之複丈成
26 果圖，乃係依原告在108年8月7日聲請狀所檢附原告所製
27 作在地籍圖標示A、B、C、D之附圖，將之套繪在地籍圖，

並非依據 71 年 3 月 18 日建築線指示（定）申請書圖（上下圖之比例尺不同）而將之套繪在地籍圖，顯然係將原告單方主張製作成複丈成果圖，顯難因此認定 71 年 3 月 18 日建築線指示（定）申請書圖所載現有巷道位置，即是臺南市新化地政事務所於 108 年 10 月 29 日所製作之複丈成果圖所示位置。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、參加人陳述要旨：

（一）參加人所有 376 地號土地於 71 年間未經指定為現有巷道：

1、由建築法第 51 條規定可知，建築線之指定在限制建築基地上建築物興建之位置，性質為退縮線，亦為建築限制線；在未能明確認定道路邊界時，建築線之指定有確保未來道路的寬度，以避免建築物佔用道路範圍之功能。依 71 年 3 月 13 日修正之臺灣省建築管理規則第 2 條第 1 項、第 4 條及第 5 條規定可知，於 71 年 3 月 13 日上開規定修正施行後，主管機關指定建築線應以建築基地面臨計畫道路或供公眾通行之既成巷路者為限，且指定建築線之邊界線寬度應依當時既成巷路之實際情形定之。是以，供公眾通行之既成巷路乃指定建築線之前提要件。又人民所有之土地是否屬供公眾通行之既成巷路，對人民財產權之影響甚鉅，非經法律授權，行政機關不得逕予認定。當時法規中僅有上開臺灣省建築管理規則僅就供公眾通行之既成巷路之構成要件予以規定，然就負責認定道路是否屬供公眾通行之既成巷路之主管機關、作成處分之程序等要件均付之闕如，自難認立法者有賦予行政機關作成認定既成巷路處分之權限。再者，指定建築線發生限制建築範圍之效果，此與既成巷路之要件及法律效果均有不同，亦不得僅以指定建築線逕

01 自推論已有發生認定既有巷路之效果。另一方面，如於71
02 年間經指定建築線即發生指定現有巷道之法律效果，則現
03 行各縣市建築管理自治條例就指定現有巷道之規定即無適
04 用餘地，均應一律適用廢止或改定現有巷道之規定。

05 2、原告雖主張參加人所有之376地號土地業於71年間指定為
06 現有巷道，並提出71年3月18日710305號指定建築線圖及
07 105年5月11○○○區○○段○○○○號建築線爭議協商會議
08 紀錄為證。然376地號土地於71年間早已設有建築，並非
09 供公眾通行之既成巷路，且當時尚無指定現有巷道之相關
10 規範，原告空言泛稱376地號土地業於71年間經指定為現
11 有巷道，實難憑採。再者，縱認71年3月13日修正之臺灣
12 省建築管理規則第4條供公眾通行之既成巷路得作為指定
13 現有巷道之依據，然原告並無提出當時行政機關針對376
14 地號土地作成認定為既成巷路之行政處分等文件，僅憑指
15 定建築線圖率爾推論376地號土地業於71年間指定為現有
16 巷道，顯有違誤。至上開協商會議亦僅屬行政機關於作成
17 處分前之準備程序，對外並無發生任何法律效果，自難據
18 此作為有利原告之判斷。

19 (二) 本件屬現有巷道認定爭議，被告以原處分公告指定現有巷
20 道並無違法：

21 101年6月11日後得依臺南市建築管理自治條例第6條第1項
22 第4款認定為現有巷道者，除須具備建築法於73年11月7日
23 修正公布前，曾指定建築線之現有巷道此一要件外，尚須
24 經主管機關認定無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市
25 容觀瞻者。被告以原處分公告376地號土地及365地號土地
26 間現有道路中心兩側均等退讓達4公尺為巷道邊界，該巷
27 道雖於73年11月7日修正公布前經指定建築線，但未就現

有巷道作認定，已如上述。嗣後原告與參加人分別向被告申請指定現有巷道，兩者對於現有巷道之認定亦有爭執，故被告為處理現有巷道認定疑義，乃組成巷道評議小組評議，進而作成原處分，於法並無違誤。

（三）縱認376地號土地業於71年間經指定為現有巷道，寬度亦非原告所主張之6公尺：

原告所提出之71年3月18日710305號指定建築線圖雖標示建築線係自374號土地（重測前善化段552-1號土地）西側地籍線退縮1.6公尺並直線延伸至復興街，惟因當時係以374地號土地作為申請指定建築線之建築基地，故僅就374號土地進行套繪，至於374號土地北側即同段376地號土地、375地號及365地號等3筆土地則均未進行套繪，故無從明確巷道與地籍圖間之位置關係，自難據此推斷當時巷道之實際情形。況當時376地號土地已蓋有建築，並無71年指定建築線圖所示之6公尺道路，該圖顯與實際巷道情形不符。現有巷道認定寬度應依實際現況認定之，自不得僅憑71年指定建築線圖即率爾認定既成巷路寬度為6公尺。

五、爭點：

（一）被告基於現有巷道評議小組之決議對於巷道中心線之認定有無認定事實錯誤或適用法令錯誤之瑕疵？

（二）被告以原處分公告認定系爭巷道為行為時臺南市建築管理自治條例第6條第1項第1款具公用地役關係之現有巷道，是否適法？

六、本院之判斷：

（一）本件爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有前處分（見本院卷1第65頁）、107年2月13日訴願決定（見本院卷1第69頁至第79頁）、原處分（見本院卷1第82頁）及

訴願決定（見本院卷1第86頁至第90頁）等附卷可稽，自堪認定。

（二）應適用之法令：

1、臺灣省建築管理規則（71年3月13日修正發布；94年6月30日廢止）

（1）第1條（71年3月13日修正發布）：「本規則依建築法（以下簡稱本法）第101條規定訂定之。」

（2）第2條第1項（71年3月13日修正發布）：「建築基地面臨計畫道路或供公眾通行之既成巷路者，得申請指定建築線。但基地面臨可免指定建築線之計畫道路者，免申請指定建築線。」

（3）第4條（71年3月13日修正發布）：「（第1項）本規則所稱之供公眾通行之既成巷路，係指符合左列各款條件：一、巷路寬度自申請建築基地通至鄰近計畫道路之路段，寬度最少在2公尺以上，其寬度之計算，兩旁有排水溝或斷崖者，以水溝內緣或斷崖為準，無排水溝者，以該巷路兩旁建築物（或圍牆）間之最少淨距離為準。二、巷路旁之房屋已編有門牌者。三、不妨礙都市計畫公共設施保留地者。（第2項）前項既成巷路不包括類似通路及防火巷。」

（4）第5條（71年3月13日修正發布）：「面臨供公眾通行之既成巷路，其建築線之指定，應依左列規定辦理：一單向出口長度在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，兩旁亦應均等退讓，以合計達到6公尺寬度之邊界線作為建築線；其退讓之土地，不得以

空地計算。二地形特殊不能通行車輛者，前款巷路之寬度得分別減為3公尺及4公尺。三建築基地正面臨接計畫道路，側面或背面臨接既成巷路者，於申請指定建築線時，應一併指定該巷道之邊界線，其因而退讓之土地，得以空地計算。四、既成巷路之寬度大於4公尺或6公尺者，仍應保持原有之寬度。」

2、臺南市建築管理自治條例（行為時）

（1）第1條（101年6月11日制定公布）：「本自治條例依建築法（以下簡稱本法）第101條規定制定之。」

（2）第2條（101年6月11日制定公布）：「本自治條例之主管機關為臺南市政府；必要時，主管機關得委任所屬機關辦理。」

（3）第3條（105年3月1日修正公布）：「（第1項）建築基地面臨計畫道路、廣場、市區道路○○路或符合第6條規定之現有巷道者，得申請指定建築線。……（第8項）指定建築線之業務，都市土地由臺南市政府（以下簡稱本府）都市發展局（以下簡稱都發局）辦理，非都市土地由本府工務局（以下簡稱工務局）辦理，另主管機關得委任各區公所辦理。」

（4）第6條（101年6月11日制定公布）：「（第1項）本自治條例所稱現有巷道，指非都市○○道路，並符合下列情形之一者：一、依其寬度、使用性質、使用期間、通行情形及公益上需要認定屬供公眾通行，具有公用地役關係之巷道。二、非屬法定空地之私設通路經土地所有權人出具供公眾通行同意書。三、非屬法定空地之私設通路經土地所有權人捐獻土地為道路使用，並依法完成土地移轉登記手續。四、於中華民國73年11月7日本法修

01 正公布前，曾指定建築線之巷道，經主管機關認定無礙
02 公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻。（第2項
03 ）前項第2款及第3款之土地，其寬度或截角應符合第33
04 條規定。（第3項）前2項現有巷道業務，都市土地由都
05 發局辦理，非都市土地由工務局辦理，主管機關得委任
06 區公所辦理。（第4項）為處理現有巷道認定疑義，主
07 管機關得組成現有巷道評議小組評議之。評議小組之組
08 織及相關作業規定，由都發局另定之。」

09 （5）第7條（101年6月11日制定公布）：「（第1項）面臨現有
10 巷道之基地，其建築線之指定，應依下列規定辦理：一
11 、現有巷道之寬度達2公尺以上且單向出口長度在40公
12 尺以下，雙向出口在80公尺以下者，以該巷道中心線為
13 準，向兩旁均等退讓，以合計達到4公尺寬度之邊界線
14 作為建築線；巷道長度超過上開規定者，以合計達到6
15 公尺寬度之邊界線作為建築線。但地形特殊不能通行車
16 輛者，巷道之寬度得分別減為3公尺及4公尺。二、現有
17 巷道之寬度未達2公尺者；以該巷道中心線為準，向兩
18 旁均等退讓，以合計達到3.5公尺寬度之邊界線作為建
19 築線，第一層應加退0.25公尺退縮建築。三、基地位於
20 非都市土地且現有巷道寬度未達6公尺者，以該巷道中
21 心線為準，向兩旁均等退讓，以合計達到6公尺寬度之
22 邊界線作為建築線。四、建築基地正面臨接計畫道路或
23 現有巷道，側面或背面臨接現有巷道者，於申請指定建
24 築線時，應一併指定該巷道之邊界線，其側面或背面在
25 現有巷道部分及退讓土地，得以空地計算。五、現有巷
26 道之寬度大於指定建築線寬度者，仍應保持原有之寬度
27 。六、建築基地與都市○○道路間夾有具公用地役關係

之現有巷道，得以現有巷道之邊界線作為建築線。（第2項）依前項第1款至第3款規定退讓之土地，不得以空地計算。（第3項）第1項第1款所稱單向出口，指巷道僅一端接通計畫道路者。都市○○區○巷道之長度應自與計畫道路連接之出口起算。」

（6）第8條（101年6月11日制定公布）：「（第1項）現有巷道之改道或廢止，應向主管機關申請，經公告1個月徵求異議後，進行評議。評議通過後其屬現有巷道廢止者即行公告實施；其屬改道者，應依核准書圖完成公共設施建設後，始得公告實施。（第2項）前項現有巷道改道或廢止，在實施都市計畫地區由都發局辦理，非都市土地由工務局辦理。」

（三）系爭巷道符合現有巷道之要件尚無疑義，但其巷道中心線及其邊界線之認定則有爭議：

1、按建築法第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。」究其意旨，建築線之指定在限制建築基地上建築物興建之位置，性質為退縮線，亦為建築限制線。次按建築法第2條第1項規定：「主管建築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」同法第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。」而臺南市即據此制定臺南市建築管理自治條例，該條例第3條第1項規定：「建築基地面臨計畫道路、廣場、市區道路○○路或符合第6條規定之現有巷道者，得申請指定建築線。」同條例第6條（101年6月

11日制定公布；嗣於107年7月12日有修正）規定：「（第1項）本自治條例所稱現有巷道，指非都市○○道路，並符合下列情形之一者：一、依其寬度、使用性質、使用期間、通行情形及公益上需要認定屬供公眾通行，具有公用地役關係之巷道。二、非屬法定空地之私設通路經土地所有權人出具供公眾通行同意書。三、非屬法定空地之私設通路經土地所有權人捐獻土地為道路使用，並依法完成土地移轉登記手續。四、於中華民國73年11月7日本法修正公布前，曾指定建築線之巷道，經主管機關認定無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻。」足見涉及現有巷道之建築線指定，其現有巷道存否之認定，乃建築線指定與建築執照核發之前提；而涉及現有巷道之建築線指定，則具有確保未來道路的寬度，以避免建築物佔用道路範圍之功能，兼含保障公眾通行之公益目的。惟主管機關對於現有巷道存否、位置及寬度之認定，同時將影響主管機關指定建築線之位置，進而影響與該巷道相鄰土地所有權人得使用土地建築之範圍，事涉人民財產權之保障及限制，自須嚴謹以對。

2、依行為時（即107年7月12日修正公布前）臺南市建築管理自治條例第2條、第3條第8項及第6條第3項規定，臺南市○○市○○○○巷道之認定及指定建築線事項，得委任由各區區公所辦理。臺南市政府於101年9月24日以府都規字第0000000000A號公告委任區公所（除東區、北區、中西區、南區、安平區、安南區及新營區計7區外）辦理臺南市都市土地建築線指定及現有巷道業務，並自000年0月00日生效等情，有該公告（見本院卷1第247頁）附卷足稽。臺南市○○市○○○○巷道之認定及指定建築線事項，既

經臺南市政府依行政程序法第15條第1項及上開臺南市建築管理自治條例第3條第8項、第6條第3項規定，將該等權限委任各區公所，故被告就轄區內都市○○○○巷道之認定及指定建築線事項即具有事務管轄權限。而被告就系爭巷道為現有巷道之認定（包含巷道之存否、具體位置、寬度），係對於該現有巷道法律地位為拘束性之確認，乃就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，核屬確認性質之一般處分，相關土地所有權人如有不服，自得提起撤銷訴訟以為救濟。而依行為時（即107年7月12日修正公布前）臺南市建築管理自治條例第6條第4項規定：「為處理現有巷道認定疑義，主管機關得組成現有巷道評議小組評議之。評議小組之組織及相關作業規定，由都發局另定之。」故被告認其處理現有巷道認定發生疑義，自得提請主管機關組成之現有巷道評議小組評議之；惟被告倘依現有巷道評議小組之評議結果作成行政處分加以公告，其所據之現有巷道評議小組之評議內容在認定事實或法令適用存有瑕疵時，則亦將構成原處分違法之事由。

- 3、查原處分已援引「106年度臺南市○○巷道評議小組（都市計畫地區分組）第一次會議」作為其公告依據，此觀原處分即明（見本院卷1第82頁）。而106年臺南市○○巷道評議小組（都市計畫地區分組）第1次會議000000000000市○○區○○段○○○○號土地建築線指示（定）案』……決議：1.查71年710305號建築線指定核准圖，該案建築線之現有巷道標示為自善西段374地號（重測前善化段552-1地號）西側地籍線退縮1.6公尺並直線延伸至復興街，巷道屬性為現有巷道明確。2.因71年建築線圖於

善西段374地號北側系爭案地處並無套繪，無法明確巷道與地籍之位置關係，僅可知現況路型與71年所繪直線延伸至復興街情形有異。經查閱71年、101年之航照圖顯示現有之巷道兩側建築物已有改變，另查善西段376地號上現有之建築物之相關圖資，因其非屬合法申請建造之建築物，查無相關建、使照資料可供判讀何時地形變更造成現有巷道與71年所標示直線不同；惟查85年航照圖，巷道路型已與現況通行之路型相同，加之，現有之路型通行已達20年以上，即使地形有所改變，現有之路型通行期間亦已達20年以上，為巷道內住戶共同的出入道路，具有通行、消防等公益上所需，依臺南市建築管理自治條例第6條第1項第1款要件，為具有公用地役關係之『現有巷道』。3.另有關巷道之寬度，考量本案現有巷道路型有所改變、現況亦未達4公尺且巷道東側房屋已領有合法建築執照等地形特殊條件，爰依現況道路中心兩側均等退讓達4公尺為巷道邊界指定建築線。並自現有巷道公告實施始生效力。」（見本院卷1第95頁、第96頁）等語。足見該評議小組係依行為時臺南市建築管理自治條例第6條第1項第1款「依其寬度、使用性質、使用期間、通行情形及公益上需要認定屬供公眾通行，具有公用地役關係之巷道」之規定，據以認定系爭巷道為現有巷道。原告雖主張原處分未記載所依據法令，違反行政程序法第96條第1項第2款云云，然按依行政程序法第96條第1項第2款規定，行政處分以書面為之者，固應記載主旨、事實、理由及其法令依據，惟為此等記載之主要目的，乃為使人民得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲

01 得救濟之機會；故書面行政處分關於事實及其法令依據等
02 記載是否合法，即應自其記載是否已足使人民瞭解其受處
03 分之原因事實及其依據之法令判定之，而非須將相關之法
04 令及事實全部加以記載，始屬適法。而原告就前處分已提
05 起訴願，前揭現有巷道評議小組之會議紀錄及所適用之法
06 令亦經107年2月13日訴願決定加以引用並送達於原告，足
07 見原告對於該現有巷道評議小組之決議內容及法令依據業
08 已知悉，故原處分援引「106年度臺南市○○巷道評議小
09 組（都市計畫地區分組）第一次會議」作為其公告依據之
10 記載方式，自己足使原告瞭解其受處分之原因事實及其依
11 據之法令，依上開說明，其主張原處分違反行政程序法第
12 96條第1項第2款云云，尚無可採。而以該現有巷道評議小
13 組之決議內容，對照卷內70年12月4日航照圖（見本院卷2
14 第91頁）、71年9月4日航照圖（見本院卷2第93頁）、72
15 年8月31日航照圖（見本院卷2第95頁）、85年6月15日航
16 照圖（見本院卷2第97頁）、86年9月11日航照圖（見本院
17 卷2第99頁）、105年4月23日航照圖（見本院卷2第101頁
18 ）以觀，均顯示系爭巷道至遲自70年12月間即已呈現明顯
19 路型，亦為供鄰近居民等不特定之公眾通行所必要且迄未
20 曾中斷。參以系爭巷道亦曾於71年3月間為原告所有之365
21 地號的南側土地即374地號（重測前善化段552-1地號）土
22 地據以向主管機關申請指定建築線等情，有374地號地籍
23 圖謄本（本院卷2第183頁）及710305號建築線指示（定）
24 申請書圖（收件日期71年3月18日；核准日期71年3月27日
25 ；見本院卷2第53頁、第55頁）在卷可稽，自堪認評議小
26 組認定系爭巷道為成立公用地役關係之現有巷道，應屬有
27 據。惟由原處分之附圖（見訴願卷1第79頁；本院卷1第83

頁)以觀，被告已依現有巷道評議小組之評議結果，具體認定系爭巷道之中心線為P1點－P2點－P3點－P4點，各點之現況寬度分別為2.4公尺、2.2公尺、2.3公尺、2.4公尺，並以該中心線兩側均等退讓達4公尺作為巷道邊界。而因原告所有之365地號土地及參加人所有之376地號土地分別坐落在系爭巷道之東西兩側，依首揭說明，主管機關對於現有巷道位置及寬度之認定，同時將影響主管機關指定建築線之位置，進而影響與該巷道相鄰土地所有權人得使用土地建築之範圍，故系爭巷道之中心線及其邊界線認定始為本件爭議之核心。原告及參加人亦係對於系爭巷道之中心線及其邊界線認定產生爭議，被告因而認其處理系爭巷道之現有巷道認定發生疑義，其於公告徵求異議後，提請現有巷道評議小組評議，即非無據。

(四)原處分依現有巷道評議小組之評議結果依現況認定系爭巷道中心線之位置，非無違法之瑕疵：

1、按「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」行政程序法第8條定有明文。此即行政法上之誠實信用原則及信賴保護原則規定。該條前段所規定之「誠實信用原則」係指行政行為應遵循誠實信用原則而為，不應出爾反爾使人民無所適從。該條後段所定「信賴保護原則」係指人民因相信既存之法秩序，而安排其生活或處置其財產，嗣後法規或行政處分發生變動，不得使其遭受不能預見之損害。

2、查106年臺南市○○巷道評議小組(都市計畫地區分組)對於系爭巷道中心線及其邊界線，認定應依現況道路中心兩側均等退讓達4公尺為巷道邊界，無非基於「因71年建築線圖於善西段374地號北側系爭案地處並無套繪，無法

01 明確巷道與地籍之位置關係，僅可知現況路型與71年所繪
02 直線延伸至復興街情形有異。經查閱71年、101年之航照
03 圖顯示現有之巷道兩側建築物已有改變，另查善西段376
04 地號上現有之建築物之相關圖資，因其非屬合法申請建造
05 之建築物，查無相關建、使照資料可供判讀何時地形變更
06 造成現有巷道與71年所標示直線不同；惟查85年航照圖，
07 巷道路型已與現況通行之路型相同，加之，現有之路型通
08 行已達20年以上，即使地形有所改變，現有之路型通行期
09 間亦已達20年以上，為巷道內住戶共同的出入道路」等理
10 由，此觀前揭現有巷道評議小組第1次會議紀錄決議欄（
11 見本院卷1第96頁）即明。惟：

- 12 (1) 系爭巷道曾於71年3月間為原告所有之365地號的南側土
13 地即374地號（重測前善化段552-1地號）土地據以向主
14 管機關申請指定建築線等情，業如上述。而由該710305
15 號建築線指示（定）申請書圖（收件日期71年3月18日
16 ；核准日期71年3月27日；見本院卷2第53頁、第55頁）
17 以觀，當時主管機關認定系爭巷道位在374地號土地西
18 側、呈南北向、寬2.8公尺，長度超過40公尺，乃依當
19 時即71年3月13日修正發布之臺灣省建築管理規則第2條
20 第1項、第4條第1項及第5條規定，以兩旁亦應均等退讓
21 合計達6公尺寬度之邊界線作為建築線，而指定374地號
22 土地西側地籍線內縮1.6公尺作為建築線，並以該寬2.8
23 公尺巷道邊界兩側各退讓1.6公尺之直線延伸至北側復
24 興街作為系爭巷道邊界。此亦與前揭卷內70年12月4日
25 航照圖（見本院卷2第91頁）、71年9月4日航照圖（見
26 本院卷2第93頁）、72年8月31日航照圖（見本院卷2第
27 95頁）所呈現系爭巷道筆直路型之情形相符，而前揭評

議小組會議決議對於上述71年3月間標示之現有巷道方式亦為相同解讀。系爭巷道之邊界線既經71年3月間之主管機關於指定374地號建築線時，依上開規定加以核定，自難否認其已因主管機關之行政行為而對外發生相當之規制效力。如行政機關事後欲變動因該行政行為所形成之法秩序，自須有其合法且正當事由，否則即難認符合前述行政程序法第8條所定之誠實信用原則及信賴保護原則。

(2) 對照前揭被告依現有巷道評議小組之評議結果所具體認定系爭巷道之中心線為P1點—P2點—P3點—P4點，各點之現況寬度分別為2.4公尺、2.2公尺、2.3公尺、2.4公尺等情（見訴願卷1第79頁），足見原處分所認定之系爭巷道現況寬度顯已較主管機關於71年3月間所認定之2.8公尺為狹窄，其間巷道寬度及路型變動之原因及方式即為被告所應加以探究，否則無以支持被告逕採現況認定巷道中心線之正當性。細譯評議小組不採71年3月間指定374地號建築線時就系爭巷道所規制內容之理由為「因71年建築線圖於善西段374地號北側系爭案地處並無套繪，無法明確巷道與地籍之位置關係，僅可知現況路型與71年所繪直線延伸至復興街情形有異」，然依前揭評議小組決議第1點關於71年3月間就現有巷道標示之文字敘述，其既已明載「該案建築線之現有巷道標示為自374地號（重測前善化段552-1地號）西側地籍線退縮1.6公尺並直線延伸至復興街」，足見其事後並非無法藉由374地號西側地籍線、退縮距離及直線延伸等相對位置以地籍套繪方式重建當時標示內容與各筆相鄰土地之關係，從而，評議小組以71年建築線圖在374地號土

01 地北側部分未套繪而無法明確巷道與地籍之位置關係為
02 由作為其認定之依據，其判斷即非無出於不完全之資訊
03 的瑕疵。

04 (3) 反觀評議小組採用現況路型之理由則為「經查閱71年、
05 101年之航照圖顯示現有之巷道兩側建築物已有改變，
06 另查善西段376地號上現有之建築物之相關圖資，因其
07 非屬合法申請建造之建築物，查無相關建、使照資料可
08 供判讀何時地形變更造成現有巷道與71年所標示直線不
09 同；惟查85年航照圖，巷道路型已與現況通行之路型相
10 同，加之，現有之路型通行已達20年以上」，足見評議
11 小組係認定「85年航照圖」所顯示之巷道路型已與現況
12 通行之路型相同。惟航照圖僅係航空器自空中拍攝之圖
13 像，其所得以顯示者僅為拍攝當時系爭巷道與周遭建物
14 之相對位置關係，實際上僅根據航照圖反而無法明確巷
15 道與地籍之位置關係，評議小組豈能在未經過精確測量
16 套繪之情形下僅憑航照圖即遽認85年航照圖所顯示之巷
17 道路型已與現況通行之路型完全相同，進而依據巷道現
18 況來決定系爭巷道中心點？是其此部分判斷亦非無出於
19 錯誤之事實認定或不完全之資訊的瑕疵。況由卷內70年
20 12月4日航照圖（見本院卷2第91頁）、71年9月4日航照
21 圖（見本院卷2第93頁）、72年8月31日航照圖（見本院
22 卷2第95頁）、85年6月15日航照圖（見本院卷2第97頁
23 ）、86年9月11日航照圖（見本院卷2第99頁）、105年4
24 月23日航照圖（見本院卷2第101頁）對照以觀，70年12
25 月4日、71年9月4日及72年8月31日航照圖所顯示參加人
26 所有坐落系爭巷道西側、面臨復興街建物之佔地範圍及
27 屋頂形式均屬一致；而85年6月15日航照圖所顯示參加

人坐落系爭巷道西側、面臨復興街建物之佔地範圍明顯向南延伸且屋頂形式亦有改變；迄105年4月23日航照圖所顯示，參加人該建物之東側面臨系爭巷道部分更明顯增建出長條形之雨棚；且系爭巷道東側設有由被告養護之加蓋排水溝，其興建時間已久等情，有現場照片（見本院卷2第25頁）及被告109年3月4日善農字第1090090179號函（見本院卷2第339頁）在卷可稽，衡情該側巷道邊界線尚無大幅變動之可能，堪認原告主張前揭系爭巷道現況寬度較主管機關於71年3月間所認定之2.8公尺為窄係因參加人所有上開建物事後增建所致，並非無據。此外，評議小組既認定「善西段376地號上現有之建築物之相關圖資，因其非屬合法申請建造之建築物，查無相關建、使照資料可供判讀何時地形變更造成現有巷道與71年所標示直線不同」，足徵參加人所有之該建物乃屬未經申請建造執照及使用執照之合法申請建造之建築物，其既未依循建築管理法規擅自興建及增建該建物，自難認該建物應受建築管理相關法令之保護；且現況路形與71年所繪直線延伸至復興街之情形有異，亦難謂非建管機關歷年來未落實依據71年3月間指定374地號建築線時經合法建管程序就系爭巷道所規制之內容而致違章蔓延之結果。相對於目前原告所有坐落365地號土地之建物則是領有建造執照之合法建物，豈能因376地號上之建物非屬合法申請建造之建築物，查無相關建造執照、使用執照資料可供判讀何時地形變更造成現有巷道與71年所標示直線不同，反而使原告之合法建物承擔因376地號上建物無相關合法建造執照、使用執照資料可查所可能衍生在事實認定上之不利益。故評議小組依據上

開理由不採71年3月間指定374地號建築線時經合法建管
程序就系爭巷道所規制之內容，其判斷非無出於不完全
之資訊的瑕疵，亦有違一般公認之價值判斷標準。

(4) 目前原告所有坐落365地號土地之建物係領有建造執照
之合法建物，其於104年就365地號土地向被告申請指定
建築線，並於105年3月開始建築等情，有其土地登記謄
本、建物登記謄本、建造執照及建築線指示(定)申請
書圖(見訴願卷1第26頁至第30頁、第61頁、第62頁)
在卷可稽。而因施工期間參加人就系爭巷道位置及原告
應否退縮建築而與原告發生停工爭執，被告乃於105年5
月11日曾召開○○○區○○段○○○○號建築線爭議協商
會議」。該次會議紀錄記載：「展洲實業有限公司表示
：……現有巷道於71年建築線已指定為現有巷道，依法
應依該建築線指定現有巷道……；鄰近住戶表示：71年
建築線已指定過現有巷道，應依當時指定6米道路為現
有巷道；臺南市政府都市發展局表示：本案現有巷道及
範圍，應依71年建築線指定現有巷道，……如要改變應
依臺南市○市○○區○○巷道○道或廢止辦法，依法提
出廢道或改道之申請；被告之代表亦稱：依法應依71年
建築線指定現有巷道；臺南市政府工務局表示：關於建
築線部分，因71年建築線已核定，應依71年建築線指定
現有巷道，……因目前建築線並無占用道路等問題，停
工理由未具足，依建築法第50條不應停工。」且該次會
議結論為：「一、本次會議討論之現有巷道係依71年建
築線指定在案，建築線應依71年建築線指定現有巷道，
如住戶對測量公司測量結果有疑義，可另找尋其他測量
公司依71年建築線測量套繪送本所審查更正。二、因停

工理由不具足，該建案繼續施工，但施工時應不影響住戶通行」等情，有該協商會議紀錄（見本院卷1第56頁至第58頁）在卷可稽。足見被告針對原告就365地號土地申請指定建築線時，雖疏未依臺南市建築管理自治條例第7條第1項第4款，一併指定側面臨接系爭巷道之邊界線，然於召開前揭協商會議時不但已邀請南市都發局及工務局到場，且結論時更已對外公開表示系爭巷道之邊界線應依71年建築線指定現有巷道，如欲變更應依臺南市○市○○區○○巷道○道或廢止辦法提出廢道或改道申請，原告亦因此得以繼續施工。此外，嗣因參加人於105年8月間以376地號土地向被告申請就系爭巷道依現況道路指定建築線，主張現況道路已與374地號土地於71年間申請指定建築線時不同。被告乃於105年8月22日邀集南市都發局現場勘查，會勘結論亦為：「依據71年3月18日710305號建築線指示，指認為寬度6公尺之現有巷道，鄰接建築線應依當時指示之現有巷道邊線劃定」等情，有該會勘紀錄（見本院卷1第335頁、第337頁）在卷可稽，堪認被告、南市都發局及工務局等行政機關之上開行為均已足使原告對365地號土地臨接系爭巷道之邊界線產生信賴，並據以繼續興建該建物。而原處分所依據之現有巷道評議小組之評議結果，既有上開判斷出於錯誤之事實認定或不完全之資訊及違反一般公認之價值判斷標準等瑕疵，即難認其事後不採71年3月間指定374地號建築線時就系爭巷道所規制內容具有合法且正當事由，是被告針對系爭巷道之邊界線的認定出爾反爾已使原告無所適從，縱不影響原告目前已合法興建之建物，然仍已限制原告將來重建時得使用其土地建築

01 之範圍，依前揭說明，仍難認符合前述行政程序法第8
02 條所定之誠實信用原則及信賴保護原則。

03 七、綜上所述，被告以原處分公告「臺南市○○區○○段○○○○
04 號土地建築線指示（定）案現有巷道」，內容為依現況道路
05 中心兩側均等退讓達4公尺為巷道邊界，其事實認定及法令
06 適用既有前述違誤；訴願決定未予糾正，亦無可維持，均應
07 予撤銷，由被告另為適法之處分。從而，原告訴請撤銷訴願
08 決定及原處分，為有理由，應予准許。

09 八、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法
10 及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決不生影響，自無逐一論
11 述之必要，附此敘明。

12 九、結論：原告之訴為有理由。

13 中 華 民 國 109 年 4 月 14 日

14 高雄高等行政法院第二庭

15 審判長法官 李 協 明

16 法官 林 韋 岑

17 法官 曾 宏 揚

18 以上正本係照原本作成。

19 一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
20 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
21 書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁
22 定駁回。

23 二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
24 訟法第241條之1第1項前段）

25 三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
26 條第1項但書、第2項）

01	得不委任律師為訴訟	所 需 要 件
02	代理人之情形	
03		
04	(一) 符合右列情形	1.上訴人或其法定代理人具備律師資
05	之一者，得不	格或為教育部審定合格之大學或獨
06	委任律師為訴	立學院公法學教授、副教授者。
07	訟代理人	2.稅務行政事件，上訴人或其法定代
08		理人具備會計師資格者。
09		3.專利行政事件，上訴人或其法定代
10		理人具備專利師資格或依法得為專
11		利代理人者。
12		
13	(二) 非律師具有右	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、
14	列情形之一，	二親等內之姻親具備律師資格者。
15	經最高行政法	2.稅務行政事件，具備會計師資格者
16	院認為適當者	。
17	，亦得為上訴	3.專利行政事件，具備專利師資格或
18	審訴訟代理人	依法得為專利代理人者。
19		4.上訴人為公法人、中央或地方機關
20		、公法上之非法人團體時，其所屬
21		專任人員辦理法制、法務、訴願業
22		務或與訴訟事件相關業務者。
23		
24	是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例	
25	外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所	
26	示關係之釋明文書影本及委任書。	
27		

01 中 華 民 國 109 年 4 月 14 日
02 書記官 林 幸 怡