

裁判字號：最高行政法院 99 年度判字第 212 號 行政判決

裁判日期：民國 99 年 03 月 04 日

案由摘要：巷道爭議事件

最高行政法院判決

99 年度判字第 212 號

上訴人 甲○○

訴訟代理人 蔡文玉 律師

被上訴人 臺北市政府都市發展局

代表人 乙○○

參加人 巧○實業股份有限公司

代表人 丙○○

上列當事人間巷道爭議事件，上訴人對於中華民國 97 年 1 月 31 日臺北高等行政法院 96 年度訴字第 2058 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

理 由

一、緣參加人於民國（下同）92 年 10 月 13 日，就坐落臺北市○○區○○段 0 小段 000 地號等 20 筆土地（下稱系爭土地），向臺北市政府申請更新事業計畫，經臺北市政府以 92 年 11 月 21 日府都四字第 09224810100 號函准予辦理。嗣參加人於 92 年 11 月 24 日，就系爭土地向前臺北市工務局（下稱工務局）申請建造執照；並併案就建築基地內現有巷道（臺北市○○區○○路 0 段 000 巷，下稱系爭巷道）申請廢止。經工務局建築管理處（自 95 年 8 月 1 日起改隸臺北市政府都市發展局）於 93 年 1 月 5 日，邀集臺北市政府交通局、臺北市內湖區戶政事務所及臺北市內湖區清白里里辦公處等召開「為巧○實業股份有限公司，於臺北市○○區○○段 0 小段 000 地號等 20 筆土地，擬併建造執照申請案辦理現有巷廢止會勘案」，其會勘紀錄記載略以：「...六、結論：請申請人依各單位意見辦理後，由建管處依行政程序簽報。」工務局建築管理處乃以系爭土地之建造執照申請案既經臺北市政府核准都市更新事業計畫在案，有關依臺北市○○巷道廢止或改道申請辦法第 10

條第1項第1款規定申請將建築基地內之現有巷道併案辦理廢止乙節，簽請准予併案辦理廢止。工務局於93年2月26日核發93建字第0067號建造執照，並於上開建造執照附表記載略以「...22.基地內現有巷道『即康寧路1段255巷部分』併案辦理廢止。未領得拆除執照前，仍不得妨礙他人對該道路公共地役權之行使。...」(下稱原處分)上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起行政訴訟。

二、上訴人起訴主張：系爭房屋旁雖有8米計畫道路，惟二者高低落差達數公尺，中間建有樓梯僅可供人上下出入，車輛無法通行。系爭巷道係延伸至上訴人所有000-0、000等地號土地內，該000-0及000地號等土地並不在本案建築基地之內，系爭巷道經廢止後，並無其他巷道可供替代，亦不符合該條文所規定四周計畫道路均已開闢完成之要件，縱四周計畫道路均已開闢完成，惟在同一街廓內之全部土地仍須屬「計畫整體使用者」，即已經整體規劃為可供建築用地者，始得認定符合臺北市○○巷道廢止或改道申請辦法第10條規定之全部要件。本件係屬辦理都市更新之地區，工務局准許廢止系爭巷道之處分，顯然違反臺北市○○巷道廢止或改道申請辦法第11條規定。工務局既已於93年1月5日邀集相關單位會勘在案，則其自知上訴人住居之系爭房屋人車出入唯一巷道即為系爭巷道，卻仍依據簡○卿建築師不實之說明書作出廢巷之行政處分，明顯違反行政程序法第36條及第39條之規定。是原處分關於廢止系爭巷道部分顯有違誤等語，求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被上訴人則以：被上訴人於93年1月5日邀集內湖區清白里里辦公處等相關單位辦理場會勘在案，結論由被上訴人依行政程序簽報，係基於現有巷道經廢止或改道後對公共通行及交通之考量。系爭巷道位於參加人建築基地範圍內，小於四周計畫道路寬度，且建築基地臨接之計畫道路皆已開闢完成，縱廢止亦不影響該地區之交通；又本案沿現有巷道兩側土地均計畫整體使用，且經臺北市政府92年11月21日府都四字第09224810100號函核准更新事業計畫在案，依上開臺北市政府都市更新事業之核定圖說，系爭現有巷道業已併都市更新

事業計畫辦理廢止，更新後之規劃設計圖說並未保留該現有巷道。被上訴人於參加人申請建造執照階段，依設計建築師依法簽證負責之基地現況調查、測量及設計等建築圖說、臺北市政府都市更新核准內容及臺北市○○巷道廢止或改道申請辦法第 10 條第 1 項第 1 款規定，廢止系爭巷道，於法有據，並無違誤等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

- 四、原審駁回上訴人在第一審之訴，係以：本件爭執之重點在於：原處分廢止系爭巷道是否符合臺北市○○巷道廢止或改道申請辦法第 10 條規定？經查，系爭巷道位於系爭建築基地內，有現況照片位置索引圖在卷可按；系爭巷道平均寬度為 4.25 公尺，小於四周計畫道路之最小寬度 8 公尺，有說明書乙件附卷可按，並為上訴人所不爭執，堪以憑認。又四周計畫道路金湖路(20M)和星雲街(12M)均已開闢完成，有現況平面實測圖附卷可稽。另本案沿現有巷道兩側土地均計畫整體使用，經臺北市政府核准更新事業計畫在案，有該府 92 年 11 月 21 日府都四字第 09224810100 號函可徵，揆諸臺北市○○巷道廢止或改道申請辦法第 10 條之規定，原處分廢止系爭巷道，於法自屬有據。上訴人雖主張本件係屬辦理都市更新之地區，工務局准許廢止系爭巷道之處分，違反臺北市○○巷道廢止或改道申請辦法第 11 條規定。工務局明知上訴人居住之系爭房屋人車出入唯一巷道即為系爭巷道，卻仍依據簡○卿建築師不實之說明書作出廢巷之行政處分，明顯違反行政程序法第 36 條及第 39 條之規定云云。按「下列地區○○○巷道，除政府機關為興辦公共工程外，不得申請廢止或改道。…辦理都市更新地區。…」 「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意」 「行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見」臺北市○○巷道廢止或改道申請辦法第 11 條、行政程序法第 36 條及第 39 條分別有明文規定。經查，本案沿現有巷道兩側土地均計畫整體使用，經臺北市政府 92 年 11 月 21 日府都四字第 09224810100 號函核准更新事業計畫在案，依上開臺北市政府都市更新事業之核定圖說，系爭現有巷道業已併都市更新事業計畫辦理廢止，更新後之規劃設計圖

說並未保留該現有巷道。被上訴人訴訟代理人紀延儒亦於原審言詞辯論時陳稱：「本案之前在都市計畫時，就有公告程序，事實上都市計畫做好後就已經沒有那條現有巷道了，只是到建照申請時才一併廢掉。」等語在卷。又有關建築基地現況調查、測量及設計部分，係屬於設計建築師及相關技師簽證負責範圍，本案經設計建築師檢附說明書說明，並於辦理都市更新事業計畫及申請建造執照時，委託測量公司進行基地現況調查及測量，並依法簽證負責在案，經被上訴人審查後，於93年1月5日邀集內湖區清白里里辦公處等相關單位辦理現場會勘，有工務局建築管理處開會通知單及會勘紀錄等件可稽，則被上訴人辦理本件系爭巷道廢止之程序，於法尚無不合。是上訴人此部分之主張，尚非可採。綜上所述，上訴人所訴各節，均非可採。原處分廢止系爭巷道，符合臺北市○○巷道廢止或改道申請辦法第10條規定，核無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，因將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴等詞，為其判斷之基礎。

五、本院按：

- (一)「最高行政法院調查高等行政法院判決有無違背法令，不受上訴理由之拘束。」行政訴訟法第251條第2項定有明文。
- (二)行政處分對相對人授益之同時，對第三人產生負擔之結果者，為學理上所稱之第三人效力處分。該第三人雖非行政處分之受處分人，但既主張其權利或法律上之利益因該處分而受侵害，為法律上之利害關係人，自得依訴願法第1條第1項「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願」，提起訴願，並因不服訴願結果，續依行政訴訟法第4條第1項規定，提起撤銷訴訟。本件上訴人主張，被上訴人核發給參加人之系爭建造執照，將其房屋出入口封死，危害其安全，顯屬違法，即屬前述對他人之授益處分主張自己權利或法律上利益受侵害，依首開法律規定，自得提起訴願及撤銷訴訟，以資救濟。惟查，原審於準備程序及言詞辯論程序筆錄記載原審原告訴之聲明均改為撤銷訴訟之「訴願決定及原處分關於准許起造人巧○實業股份有限公司就臺北市○○區○○段三小段第000等20筆地號土地申請建造執照，

所為併案廢止臺北市○○路○段 000 巷巷道之部分均撤銷」，但原判決原告訴之聲明卻仍記載「訴願決定及原處分關於准許起造人巧○實業股份有限公司就臺北市○○區○○段○小段第 000 等 20 筆地號土地申請建造執照，所為併案廢止臺北市○○路○段 000 巷巷道之申請應予駁回。」於理由第一段之原告起訴主張求為判決亦如原判決原告訴之聲明所示，尚嫌違誤。上訴意旨雖未指摘及此，仍應認上訴為有理由，應將原判決廢棄。

(三)再按「在實施都市計畫範圍內，道路規劃應由主管機關依都市計畫法之規定辦理，已依法定程序定有都市計畫並完成細部計畫之區○○○道路之設置，即應依其計畫實施，而在循法定程序規劃道路系統時，原即含有廢止非計畫道路之意，於計畫道路開闢完成可供公眾通行後，此項非計畫道路，無繼續供公眾通行必要時，主管機關自得本於職權或依申請廢止之。」司法院釋字第 255 號解釋甚明。是都市計畫範圍內，具有通行公用地役關係之既成巷道，未經都市○○○○○道路者，於計畫道路開闢完成可供公眾通行後，得予廢止。且巷道廢止事項司法院釋字第 255 號解釋理由書闡釋，係屬都市計畫法所規範之事項，惟查，臺北市○○巷道廢止或改道申請辦法第 1 條規定：「本辦法依建築技術規則建築設計施工編第八條規定訂定之。」但建築技術規則第 1 條係規定：「本規則依建築法(以下簡稱本法)第九十七條規定訂之」而非依據都市計畫相關法規之授權，則臺北市○○巷道廢止或改道申請辦法並非合法授權之法規命令。蓋人民於依法申請之案件所謂「法規」固指法律或法律授權之法規命令、自治規章等，各行政機關所訂之行政規則並不當然賦予人民「依法」申請之公法上請求權，行政規則係借助於行政實踐及平等原則，產生行政自我約束之效力，而發生對外效力，此即為平等原則對行政機關效力次原則之行政自我拘束原則，蓋行政機關在裁量範圍內，所為之行政處分，在事實及法律上均相同之情形，所為之裁量亦應相同，是以行政機關頒行之行政規則，基於行政自我拘束原則，於個案中自應受拘束，則行政機關基於該裁量行政規則，既已對於合於相同條件之人予以給付，則其他合於該條件之人民自得經由平等原

則而基於該裁量行政規則請求行政機關為特定行政行為之公權利，亦即得為提起課予義務訴訟之公法上請求權基礎，利害關係人主張行政機關未依其所定規則為準駁者，亦應依違反平等原則而為主張該核准之行政處分為違法而得循序提起撤銷訴訟，原判決逕依臺北市○○巷道廢止或改道申請辦法，未說明系爭撤銷訴訟之主觀公權利為何，亦有判決不備理由之違法。

(四)末按「下列地區○○○巷道，除政府機關為興辦公共工程外，不得申請廢止或改道。…辦理都市更新地區。…」臺北市○○○巷道廢止或改道申請辦法第 11 條定有明文，是以在辦理都市更新地區○○○巷道，除政府機關為興辦公共工程外，不得申請廢止或改道，違反者，自有違反平等原則之違法。原判決無非以：本案沿現有巷道兩側土地均計畫整體使用，系爭現有巷道業已併都市更新事業計畫辦理廢止，更新後之規劃設計圖說並未保留該現有巷道，本案經設計建築師檢附說明書說明，並於辦理都市更新事業計畫及申請建造執照時，委託測量公司進行基地現況調查及測量，並依法簽證負責在案，經被上訴人審查後，於 93 年 1 月 5 日邀集內湖區清白里里辦公處等相關單位辦理現場會勘等事項，即認定被上訴人辦理本件系爭巷道廢止之程序，於法尚無不合等情，並未就適用臺北市○○○巷道廢止或改道申請辦法第 11 條規定之結果如何予以論述。查本件系爭土地為辦理都市更新地區，此為原判決所認定之事實，則系爭巷道是否辦理都市更新地區○○○巷道？若屬實，則依臺北市○○○巷道廢止或改道申請辦法第 11 條規定，自不得廢止，而原判決竟以：「系爭現有巷道業已併都市更新事業計畫辦理廢止，更新後之規劃設計圖說並未保留該現有巷道，」而為不適用上開辦法第 11 條之論述，自係判決理由矛盾之違法，並影響判決結果是否合法，尚嫌違誤。上訴意旨雖未指摘及此，仍應認上訴為有理由，應將原判決廢棄，由原審重為調查審理後，另為適當之判決，用符法制。

六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第 256 條第 1 項、第 260 條第 1 項，判決如主文。

中華民國 99 年 3 月 4 日

最高行政法院第六庭

審判長法官 吳 明 鴻
法官 林 茂 權
法官 侯 東 昇
法官 劉 介 中
法官 黃 秋 鴻

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 99 年 3 月 5 日

書記官 張 雅 琴

資料來源：司法院最高行政法院裁判書彙編（99年版）第230-237頁