

彰化縣政府訴願決定書（案號 101—1105）

府法訴字第 1010268837 號

訴 願 人：○

地址：○縣○鎮○里○街○巷○號

原處分機關：彰化縣埔心鄉公所

訴願人因申請指定建築線事件，不服原處分機關 101 年 8 月 16 日心鄉建字第 1010010006 號函所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內查明事實後，另為適法之處分。

事 實

緣訴願人於 101 年 4 月 11 日向原處分機關申請指定其所有坐落本縣○鄉○段○地號土地（下稱系爭土地）之建造線，原處分機關以系爭土地未面臨現有道路為由，於 101 年 8 月 16 日心鄉建字第 1010010006 號函駁回所請。訴願人不服，遂提起本件訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願意旨略謂：

- （一）訴願人座落於本縣○鄉○段○地號土地係屬袋地，與現有道路（○路○巷道）間相隔同段○地號及同段○地號土地，訴願人已依法提出訴訟請求確認通行權，並取得彰化地方法院員林簡易庭 100 年度員簡字第 239 號民事判決確定在案。
- （二）同段○及○地號土地之所有權人並未與訴願人爭執通行權事項，亦無阻止訴願人通行，更無否認訴願人通行權利。本案建築基地所面臨道路經法院判決確定明示為道路，其建築線指示該道路為私設道路，又上開同段○及○地號附表所示 A、B 土地位置有鋪設柏油已既成道路，其電線、水管、瓦斯管之設置，土地所有權人未曾異議或反

對，更無爭議，亦無排除供通行使用。且依法院判決文第 8 頁內載：「另本件原告起訴並未主張民法第 788 條第 1 項前段『有通行權人於必要時，得開設道路』之規定，且如附圖編號 B、A 所示土地，均已鋪設柏油路面，可供道路使用，並無再為開設道路之必要，是原告起訴聲明所載『…開設道路通行…』等詞應係贅載，併予敘明。」貴所以並非私設道路為由而駁回訴願人之申請，足見有違誤之處。

- (三) 按共有土地經法院判決為通行權存在，共有人同意或經由法院判決認定土地作為私設道路已無爭議時，可免檢附該私設道路其他共有人出具之同意書即可申請建築，均依據法院判決之意旨為核處辦理准予訴願人之申請。訴願人上開○段○地號係屬袋地，提出訴訟通行權請求，經法院判決確定同段○及○地號部份土地詳如附表 A、B 所示之位置為私設道路供通行聯絡以至○巷道使用明示確定在案，貴所竟依本案因未面臨現有道路為由，歉難同意訴願人建築線指示之申請，而罔顧法令，未依據法院判決主文內容為核處基礎准予訴願人之申請，顯有適用認定基礎之違誤云云。

二、答辯意旨略謂：

- (一) 民法第 787 條第 1 項有關「袋地必要通行權」，係謂促進袋地之利用，而令周圍所有人負有容忍通行之義務，為對周圍地所有權所加之限制。故其通行範圍應以使土地（袋地）得為「通常使用」為已足，不得因通行權人個人特殊用途、或道路是否整理美觀之市容考量，而損及周圍所有人之利益（最高法院 92 年台上字 1399 號判決參照），又民法物權編所定之相鄰關係，在於調整相鄰土地所有權人之權利義務，並無因此折損一方之權利，故被訴願人，基於上開理由，認定訴願人無從以通行權為由，取代相鄰土地所有權人同意供作建築使用之權利證明。
- (二) 另臺灣彰化地方法院員林簡易庭民事（100 年度員簡字第 239 號）判決書理由欄，認原告除有民法第 787 條第

1 項通行權外，並有民法第 786 條第 1 項之管線安設權，惟該等權利均與建築線指示無涉，被訴願人自得否准訴願人之申請。

- (三) 內政部 66 年 12 月 27 日台營字第 766261 號函示：「建築法第 30 條所稱之土地權利證明文件，包括以土地提供為建築使用之同意書在內。此項同意為私法上權益關係，其爭訟既經判決確定，自應從其判決辦理」，係在闡述土地權利證明文件，得以訴訟之方式取得，但臺灣彰化地方法院員林簡易庭民事（100 年度員簡字第 239 號）判決書，僅係確認通行權事件，並非確認相鄰土地之所有權人應同意將其土地訴願人作為建築之使用。是以，被訴願人基於尊重相鄰土地所有權人之自主決定權，以訴願人之申請與建築法第 30 條、彰化縣建築管理自治條例第 7 條要件不符為由予以否准，於法並無不合云云。

理 由

- 一、按「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 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。」、「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。」建築法第 42 條、第 48 條及第 51 條定有明文。所謂建築線，係指基地與已經依法公布的都市計畫道路間的境界線，或是依法有指定退讓之現有巷道邊界線，換言之，建築線是建築改良物使用建築用地的境界線，建築改良物之任何部分不得超越建築線。未經指定建築線的土地不能取得建築許可，是建築線具有決定基地能否建

築，及用以控制建築物配置之作用，法律規定建築線之意義，是為了確保建築基地與道路出入口之連結，並且明確界定公共領域與私有權屬的界限。

- 二、「建築基地面臨計畫道路、廣場、市區道路、公路或合於本自治條例規定之現有巷道者，得申請指定建築線。」、「（第 1 項）建築基地面臨現有巷道，應申請建築線指示。（第 2 項）前項所稱現有巷道，指下列情形之一：一、供公眾通行，具有公用地役關係且供二戶以上通行之巷道。二、有公益上或實質必要應予維持供公眾通行之巷道，得經村里長證明確應繼續保留，經本府或公所認定無礙公共交通者。三、已開闢之私設通路出具經公證之土地所有權人同意書無條件同意該私設通路供公眾通行使用。四、土地所有權人捐獻土地作為道路使用，經依法完成土地移轉登記為公有者。」、「（第 1 項）建築基地面臨現有巷道申請建築，免附該巷道之土地權利證明文件。（第 2 項）建築基地以私設通路連接建築線者，應檢附該私設通路之土地權利證明文件。但已依法申請建築所留設之私設通路，其原面臨該通路建造之建築物申請增建、改建、修建或重建者，不在此限。」分別為彰化縣建築管理自治條例第 2 條第 1 項前段、第 4 條第 1 項、第 2 項及第 7 條定有明文。
- 三、卷查本件系爭土地為袋地，無道路與之相通，須通過案外人所有土地，方能到達本縣○鄉○路○巷道，以對外聯絡，而訴願人對於該土地部分有通行權，得通行該部分土地等情，為彰化地方法院員林簡易庭 100 年度簡字第 239 號民事判決確認在案，訴願人遂據此判決向原處分機關申請指定建築線，惟遭原處分機關以未臨接現有道路為由，駁回訴願人所請。按民法第 787 條規定：土地因與公路無適宜之聯絡，致不能為通常之使用者，土地所有人得通行周圍土地以至公路之鄰地通行權，旨在調和相鄰土地用益權之衝突，以充分發揮袋地之經濟效用，促進物盡其用之社會整體利益，而令周圍所有人負有容忍通行之義務，為對周圍地所有權所加之限制。故其通行範圍應以使土地（袋地）得為「通常使用」為

已足，不得因通行權人個人特殊用途、或道路是否整理美觀之市容考量，而損及周圍所有人之利益（最高法院 92 年台上字第 1399 號判決參照），是原處分機關認為通行權之設置目的在解決土地與公路間無適宜聯絡之通行問題，而不在解決鄰地之建築問題，而否准訴願人之申請，固非無見。

- 四、惟查，民法第 787 條所規定之袋地通行權，析其要件有三：1、土地與公路無適宜之聯絡。2、為通常使用所必要：此應按土地的地勢、面積、位置及用途定之。3、須非因土地所有人的任意行為所致：此係衡諸誠信原則及當事人利益而設。而袋地通行權，非以袋地與公路有聯絡為已足，尚須使其能為通常之使用。而是否為通常使用所必要，除須斟酌土地之位置、地勢及面積外，尚應考量其用途。故袋地為建地時，倘准許通行之土地，不敷袋地建築之基本要求，尚不能謂已使袋地能為通常之使用（最高法院 87 年台上 2247 號判決參照）。依首揭說明，建築線係確保建築基地與道路出入口連結，明確界定公共領域與私有權屬所設定之界限，是其旨在確保通行，並使建物符合防火、避難及衛生等需求。民法之相鄰關係既係在調整土地或其他不動產之妥適利用，相鄰關係之適用亦應斟酌建築法規之規定。而考量建築法規之基本需求，不但保障通行必要土地之適切利用，更能發揮積極調節鄰接土地利用之功能。再者，彰化地方法院員林簡易庭 100 年度員簡字第 239 號判決中亦言明：「…五、本院之判斷…（四）…另本件原告起訴並未主張民法第 788 條第 1 項前段『有通行權人於必要時，得開設道路』之規定，且如附圖編號 B、A 所示土地，均已鋪設柏油路面，可供道路使用，並無再為開設道路之必要，是原告起訴聲明所載『…開設道路通行…』等詞應係贅載，併予敘明。」由該判決可知該部分土地既已鋪設柏油而可供道路使用，已就訴願人得否行使開路權為判斷，其理由為訴願人無再為開設道路之必要，並非認為訴願人不得開設道路。衡諸前開最高法院 87 年台上 2247 號判決意旨，原處分機關未考量系爭土地之位置、地勢、面積、用途、該已鋪設柏油而可供道路使用之部分土地是否屬私設通路，及前揭彰化地方法院員林簡易庭 100 年度員

簡字第 239 號判決可否作為私設通道之土地權利證明文件等要件，即以系爭土地未面臨現有道路，與建築法第 30 條、彰化縣建築管理自治條例第 7 條要件不符為由予以否准，殊嫌率斷，有待商榷，從而，為求原處分之正確適法，應將原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 2 個月內，查明事實後另為處分，以昭折服。

五、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條之規定，決定如主文。

訴願審議委員會 主任委員 楊 仲（請假）

委員 呂宗麟

委員 李玲瑩

委員 林宇光

委員 張富慶

委員 陳廷墉

委員 溫豐文

委員 楊瑞美

委員 蔡和昌

委員 蕭文生

中 華 民 國 101 年 12 月 12 日

縣 長 卓 伯 源