

1 彰化縣政府訴願決定書（案號 113-101）

2 府行訴字第 1120421384 號

3 訴願人 ○○○○有限公司

4 設彰化縣○○鄉○○村○○路○○號

5 代表人 ○○○

6 住同上

7 訴願人 ○○○即○○企業社

8 住同上

9 訴願人 ○○○

10 住同上

11 訴願人 ○○○

12 住同上

13 訴願人 ○○○

14 住同上

15 上五人共同

16 訴願代理人 ○○○律師

17 住彰化縣○○市○○路○段○○巷○號○樓

18 訴願人○○○○有限公司、○○○即○○企業社、○○○、○○○
19 ○及○○○因申請指定建築線事件，不服本縣大村鄉公所(下稱原
20 處分機關)112年3月29日彰大鄉建字第1120003880號函(下稱原
21 處分一)及112年5月24日彰大鄉建字第1120007390號函所為之
22 處分(下稱原處分二)，提起訴願，本府依法決定如下：

23 主 文

24 原處分二除說明二以外部分撤銷，由原處分機關於 2 個月內另為
25 適法之處分。

26 其餘部分訴願不受理。

27

1 事實

2 緣訴願人等主張彰化縣○○鄉○○段○○○地號土地，使用分區
3 為山坡地保育區，嗣分割為同段○○○、○○○-○、○○○-○、
4 ○○○-○地號土地。其中○○○-○、○○○-○、○○○-○地
5 號土地所有權人分別為訴願人○○○、○○○、○○○，另○○
6 ○-○地號鄰地○○○-○地號土地所有權人亦為訴願人○○○，
7 又訴願人○○○所有○○○-○地號土地上有訴願人○○○○有
8 限公司設立建廠，及同段○○○-○地號土地上有訴願人○○○即
9 ○○企業社建廠使用。訴願人等為申辦「特定工廠申請非都市土
10 地變更編定為特定目的事業用地」，依建築法第 42 條本文規定，
11 委託建築師事務所檢具建築申請建築線、套繪圖等資料，向原處
12 分機關申請以○○段○○○、○○○地號土地為同段○○○-○
13 ○、○○○-○○、○○○-○○、○○○-○○地號土地指定建築
14 線，原處分機關先以 112 年 3 月 29 日彰大鄉建字第 1120003880
15 號函（即原處分一）略以：「建築線指定位置有疑義，請修正至
16 計劃道路（即○○路），並依計畫道路退縮規定退縮。」函復之，
17 嗣訴願人不服原處分一提起訴願，經原處分機關重新審查後，認
18 原處分一未明確敘明理由，爰以 112 年 5 月 24 日彰大鄉建字第 1
19 120007390 號函（即原處分二）撤銷原處分一，並補充說明其無法依
20 訴願人所請指定建築線之理由。訴願人仍不服原處分二，爰追加
21 訴願標的並補充訴願理由，據以提起本件訴願，並據原處分機關
22 檢卷答辯到府。本府並依訴願法第 63 條第 2 項規定，依職權通知
23 訴願人、原處分機關及本府工務處、建設處派員於 113 年 1 月 3
24 日到府進行陳述意見及列席說明，茲摘敘訴、辯意旨如次：

25 一、訴願意旨略謂：

26 （一）原行政處分撤銷。發回原行政處分機關並命指定相當期限為
27 以下之處分：請核准彰化縣○○鄉○○段○○○地號道路為

1 同段○○○-○、○○○-○、○○○-○地號土地指定建築線。

2 (二)同段○○○-○、○○○-○、○○○-○、○○○-○地號土
3 地，使用分區為山坡地保育區，有上開土地登記第一類謄本
4 可稽，並非都市土地，且同段○○○地號土地為 8 公尺以上
5 道路，惟大村鄉公所函 112329 彰大鄉建字第 1120003880 號
6 說明二、建築線位置有疑義，請修正至計畫道路，並依計畫
7 道路退縮規定退縮。其中按行政程序法第 96 條第 1 項第 2
8 款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事、主旨、事
9 實、理由及其法令依據。……」其規範目的在使人民得以瞭
10 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
11 等因素，以判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政
12 救濟可以獲得救濟之機會，俾使司法機關得檢證行政處分適
13 法性。又所謂理由，是指行政機關獲致結論的原因，理由的
14 說明所要表達的是行政機關作成決定之重要事實及法律原因
15 (法務部法律字第 10703500230 號行政函釋參照)，本件原處
16 分機關所示之疑義既未說明訴願人應修正之理由，且亦未指
17 出引用法規，僅謂建築線指定位置有疑義，即要求訴願人修
18 正之義務，將使訴願人無從瞭解其受處分之原因事實及處分
19 機關判定之依據，自屬瑕疵。況且，依都市計畫取得特定工
20 廠登記土地變更處理原則第 2 條規定「本原則適用對象，為
21 依工廠管理輔導法第 28 條之 5 及第 28 條之 6 規定取得特定
22 工廠登記者所使用之都市土地。」，系爭土地為山坡地保育
23 區，故亦不適用上開處理原則法令，是上開處理原則第 3 條
24 第(三)款規定有關退縮建築之情形亦不適用本案、依彰化縣
25 建築管理自治條例第 4 條第 1 項、第 2 項第 1 款規定「建築
26 基地面臨現有巷道，應申請建築線指示。」、「前項所稱現有
27 巷道，指下列情形之一：一、供公眾通行，具有公用地役關
28 係且供二戶以上通行之巷道。」同段○○○地號土地及○○○

1 ○地號土地(重測前為○○段○○○○段○○○-○地號),均
2 為既成道路用地,現行為供公眾通行,具有公用地役關係,
3 且已供現居戶即訴願人○○○○有限公司、○○○等多戶(包
4 括○○○地號土地之系爭土地對面居民使用)通行之巷道,並
5 經彰化縣政府勘驗屬實,勘驗結論「○○鄉○○段○○○、
6 ○○○地號土地現況作道路使用部分已成既成道路」有彰化
7 縣政府函附會勘紀錄一份可證,並經臺灣高等法院台中分院
8 95年度上易字第401號民事判決確認係既成道路屬實。依司
9 法院大法官會議解釋第400號解釋「既成道路符合一要件而
10 成立公用地役關係者,其所有權人對土地既無從自由使用收
11 益」,故上開○○○、○○○地號土地之所有權人已無從自由
12 使用收益,成為公役關係之道路使用,是訴願人○○○○有
13 限公司、○○企業社及訴願人○○○、○○○、○○○等所
14 有權在○○○-○、○○○-○、○○○-○、○○○-○地號
15 營造建築,自得依彰化縣建築管理自治條例第4條第1項規
16 定,以上開建築基地面臨現有巷道○○○地號之既成道路,
17 申請建築線指示以現有○○○地號之既成道路為建築線,應
18 無須修正延伸至計劃道路(即○○路)及○○○地號既成道路
19 及依計劃道路退縮規定退縮之必要。

20 (三)依建築法第42條前段規定「建築基地與建築線應相連接」,
21 係指建築基地必須和道路相連,工程車輛及建築人員才能夠
22 進出,建築物也必須視此道路的條件來規劃配置,而○○○-
23 ○、○○○-○、○○○-○、○○○-○地號土地既與○○○
24 地號既成道路相連接(其中○○○-○地號土地雖未臨○○○
25 地號土地,但○○○-○地號土地與○○○-○地號土地同為
26 ○○○所有,二筆土地已合併利用),自得以利用○○○地號
27 既成道路為出入通行,故訴願人指定○○○地號土地為建築
28 線,已符合建築法第42條前段規定。

- 1 (四)訴願人○○○○有限公司負責人○○○之前曾委任○○○建
2 築師於 109 年 8 月及 110 年 4 月向大村鄉公所申請○○○-
3 ○○建築基地(原○○○)臨接○○○既成道路，指示建築線，
4 大村鄉公所「依據彰化縣政府 107 年 1 月 5 日府工管字第 10
5 60457074 號」核准○○○地號建築線，並請調卷查明。足證
6 訴願人申請本件指定建築線之○○○地號既有道路，除了符
7 合前述彰化縣建築管理自治條例第 4 條第 2 項第 1 款規定
8 外，亦符合同條第 4 條第 2 項第 2 款規定所稱現有巷道，含
9 具有公益上或實質上必要供公眾通行之巷道，故訴願人申請
10 ○○○地號既有道路為本件指定建築線，依法有據。
- 11 (五)訴願人指定建築線依法有據，惟原處分機關未予究明○○○
12 地號土地已成為既成道路之事實，竟以建築線指定位置有疑
13 義，須延伸至計劃道路(即○○路)，並依計劃道路退縮規定
14 退縮，應不足採，爰提起本件訴願，懇求為如請求事項所載
15 之決定，以維權益。
- 16 (六)按「各共有人，除契約另有約定外，按其應有部分，對於共
17 有物之全部，有使用收益之權。」民法第 818 條定有明文，
18 又依最高法院 51 年台上字第 3495 號、62 年台上字第 1803
19 號民事判例要旨「共有，乃數人共同享受一所有權，故各共
20 有人本其所有權之作用，對於共有物之全部均有使用收益
21 權。」準此，共有人並非對特定共有物之使用(例如分管位
22 置)，自無須得全體共有人同意，即得本其所有權之作用，對
23 於共有物之全部均有使用收益權，故指定建築線，自無須其
24 他共有人出具之同意書申請建築線。
- 25 (七)本件雖經原處分機關函稱，112 年 3 月 29 日彰大鄉建字第 1
26 120003880 號函予以撤銷原處分，惟並未同意訴願人指定本
27 件建築線，影響訴願人之土地利用，竟諭知訴願人要經共有
28 所有權人全體同意或向法院請求通行權訴訟，應有違行政程

1 序法第 7 條規定「行政行為，應依下列原則為之：一、採取
2 之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之
3 方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所
4 造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」第 8 條「行
5 政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理
6 之信賴。」是原處分機關未究明法律規定，依法自有不合。

7 (八)訴願人請求指定建築線彰化縣○○鄉○○段○○○、○○○
8 地號土地，其中○○○地號土地原與同段○○○-○、○○○
9 -○、○○○-○地號為同一筆土地分割出來，而成道路用地，
10 為共有人○○○、○○○、○○○三人共有，是依內政部 10
11 6 年 7 月 10 日台內營字第 1060810205 號、內政部釋示 95 年
12 3 月 10 日台內營字第 0950801069 號函令，「各共有人基於其
13 所有權人之地位，於無害他共有人對該共有土地行使權之前
14 提下，而為通行使用，無須經其他共有人同意；各共有人應
15 有部分比例之多寡，與基於所有權而為通行使用無關。」，「並
16 得依本部 86 年 8 月 26 日及 95 年 3 月 10 日函釋，免檢附該
17 私設通路其他共有人出具之同意書申請建築線。」，另○○○
18 地號共有土地部分，訴願人○○○、○○○、○○○三人均
19 為共有人，有○○○地號土地登記第一類謄本一份為證，而
20 訴願人三人並非就特定共有土地地點使用，僅申請建築線而
21 供通行使用而已(現況之土地使用並未變更)，依上開民法第
22 818 條規定及最高法院判例要旨，應免檢附該○○○地號既
23 成道路之其他共有人出具之同意書申請建築線，惟原處分機
24 關未予究明，未依法行政，竟未准予訴願人指定建築線，是
25 其行政行為，應有違保護人民正當合理之信賴原則，自有未
26 當。況○○○、○○○地號土地，已據彰化縣政府會勘，認
27 定為既成道路，為附近居民行使多年屬實，又此既成道路兩
28 側，有訴願人○○○所有同段○○○地號土地，○○○所有

1 同段○○○、○○○地號土地，○○○所有同段○○○地號
2 土地，有○○○、○○○、○○○、○○○地號土地登記第
3 一類謄本四份為證，均已行使逾 30 年以上，未曾有礙共有人
4 權利，益徵訴願人依法指定○○○、○○○地號土地建築線，
5 為正當所有權之行使，惟原處分機關未准指定建築線，已侵
6 訴願人對土地利用之權利。

7 (九)相同之○○○(應是○○○)案件(或謂類似案件)，同樣指定
8 ○○○地號土地為建築線，經彰化縣政府訴願決定書、府法
9 訴字第 1060184383 號就○○○(應是○○○)案認定，已明載
10 原處分機關未准予指定建築線，依法不合，而予銷撤原處分，
11 並准予指定建築線，後來原處分機關改為核准○○○(應是○
12 ○○)案指定建築線，並准核發(106)彰大鄉建字第 0015875
13 號建照執照，有○○○之原處分機關建築執照一份為證，同
14 一建案指定同一地點之建築線，基於誠實信用，竟不准本件
15 訴願人之指定建築線，實已違誠信及衡平原則。懇請調卷：
16 彰化縣政府訴願決定書、府法訴字第 1060184383 號○○○
17 (應是○○○)案全卷及原處分機關(106)彰大鄉建字第 0015
18 875 號建照執照全卷。待證事實：○○○(應是○○○)案指
19 定○○○地號為建築線情形，以比對是否為本件核准之依
20 據，因個人資料保護法關係，致訴願人無法查悉，因此請准
21 予調取上開各案全卷。

22 (十)○○○所有○○○-○地號土地已有於 83 年 7 月 7 日經經濟
23 部核准○○○○有限公司設立建廠，經營鋼材等事業，有經
24 濟部商工登記公示資料查詢服務表及經濟部函附公司登記及
25 股東名冊各一份可稽(董事○○○為○○○配偶)，及同段○
26 ○○-○地號上已有彰化縣政府 101 年 3 月 21 日核准○○企
27 業社建廠使用，經營鋼鐵批發等事業，有經濟部商工登記公
28 示資料查詢服務表及彰化縣政府函附工廠登記各一份可稽

1 (代表人○○○為○○○配偶)。為訴願人○○○、○○○之
2 使用人(民法第 224 條規定參照)，故有權申本件建築線。

3 (十一)雖原處分機關於 112 年 5 月 24 日撤銷原處分機關 112 年 3
4 月 29 日彰大鄉建字第 1120003880 號之行政處分，惟仍未核
5 准彰化縣大村鄉○○段○○○、○○○地號道路為同段○○
6 ○-○、○○○-○、○○○-○、○○○-○地號土地指定建
7 築線，因此請求發回原行政處分機關並命指定相當期限核准
8 彰化縣大村鄉○○段○○○、○○○地號道路為同段○○○-
9 ○、○○○-○、○○○-○、○○○-○地號土地指定建築線，
10 以維訴願人之權益。

11 (十二)就原處分機關 112 年 5 月 24 日彰大鄉建字第 1120007390 號
12 之處分部分：請求(一)原處分撤銷。(二)請求發回原行政處
13 分機關並命指定相當期限為以下之處分：請核准彰化縣○○
14 鄉○○段○○○、○○○地號道路為同段○○○-○、○○○
15 -○、○○○-○、○○○-○地號土地指定建築線。

16 (十三)同段○○○地號土地與○○○地號土地均為既成道路，有彰
17 化縣政府函暨會勘紀錄可稽，而既成道路為「符合一定要件
18 而成立公用地役關係者，其所有權人對土地既已無從自由使
19 用收益」，有司法院大法官第 400 號解釋一份可稽。準此，共
20 有人自得行使上開同段○○○、○○○地號土地之既成道
21 路，從而自無須得其他共有人同意，自得申請指定建築線。
22 且既成道路為公用地役關係而成立，經有權機關彰化縣政府
23 勘驗確認屬實，為法定事由而成立，本無須經地政機關登記
24 始取得，故原處分機關以有部分人反對而難以認定為公用地
25 役關係，實與上開既成道路法定要件及司法院釋字第 400 號
26 函釋「所有權人對土地既已無從自由使用收益」者不符，足
27 見原處分機關該行政處分有未依法行政之違法。

28 (十四)訴願人○○○、○○○、○○○均為○○○、○○○地號土

1 地之共有人，依民法第 818 條規定「對共有物之全部，有使
2 用收益之權」，而訴願人指定建築線僅供通行，並非在共有物
3 之特定位置使用(如分管)，準此，訴願人依法指定建築線，
4 符合法律規定，從而不受他共有人是否反對而受影響，然原
5 處分機關 112 年 5 月 24 日彰大鄉建字第 1120007390 號之處
6 分要求訴願人另行起訴請求通行權，自與法不合，顯然違反
7 依法行政及便民原則，並有礙社會安全及經濟發展。

8 (十五)之前案例中，○○○地號土地旁之○○○○股份有限公司在
9 同段即重測前○○鄉○○段○○○○段○○○、○○○、○
10 ○○、○○○地號申請建築時，並指定○○○-○地號(即重
11 測後○○○地號，見土地登記第一類謄本)為建築線，原處分
12 機關即准予建築，並指定建築線，有彰化縣政府工務局建造
13 執照彰工字第壹壹柒柒號及建築圖各一份為證，則何以本件
14 訴願人同樣在相鄰同段○○○-○、○○○-○、○○○-○、
15 ○○○-○地號土地指定建築線，以為建築，原處分機關即不
16 予核准，自難謂符合誠信原則。有關申請調取彰化縣政府府
17 法訴字第 1060184383 號訴願決定書一節，訴願人○○○、○
18 ○○、○○○與○○○同為○○○地號土地共有人，故訴願
19 人與○○○為利害關係人，嗣○○○在同段○○○地號土地
20 興建地上物時，訴願人為引證之必要，因而請彰化縣政府准
21 調取及給閱彰化縣政府訴願決定書。

22 (十六)系爭○○○地號土地，係經分割後成道路用地，已如前述。
23 系爭○○○地號土地，依原處分機關於國 112 年 7 月 3 日彰
24 大鄉建字第 1120009996 號函覆彰化縣政府之附件四台灣彰
25 化地方法院 69 年度訴第 1555 號和解筆錄所示：彰化縣○○
26 鄉○○段○○○○段 ○○○地號(重測前地號)分割而來，即
27 和解筆錄 G 部分土地，係經分割後成道路用地，依內政部 10
28 6 年 7 月 10 日台內營字第 1060810205 號、內政部釋示 95 年

3 月 10 日台內營字第 0950801069 號函令「各共有人基於其所有權人之地位，於無害他共有人對該共有土地行使權之前提下，而為通行使用，無須經其他共有人同意；各共有人應有部分比例之多寡，與基於所有權而為通行使用無關。」，「並得依本部 86 年 8 月 26 日及 95 年 3 月 10 日函釋，免檢附該私設通路其他共有人出具之同意書申請建築線。」，是原處分機關要求訴願人應提出系爭○○○地號土地之共有人同意書，依法有違，進而未准指定建築線，已侵訴願人對土地利用之權利。上開和解筆錄之當事人：原告為○○○、○○○、○○○；被告為○○○、○○○、○○○、○○○，而訴願人○○○為○○之子，○○○、○○○為○○○之子，有○○○繼承系統表一份為證，訴願人○○○、○○○及○○○分別為○○之繼受人，依民事訴訟法第 380 條第 1 項規定「和解成立者，與確定判決有同一之效力。」，準用同法第 401 條第 1 項規定「確定判決，除當事人外，對於訴訟繫屬後為當事人之繼受人者，及為當事人或其繼受人占有請求之標的物者，亦有效力。」是上開法院和解之效力自及於訴願人○○○、○○○及○○○，惟原處分機關未予究明上開法院和解之效力，未准指定建築線，依法有違，已侵訴願人對土地利用之權利至明。

(十七) 訴願人為興建地上物而申請指定建築線在系爭○○○地號道路土地，然原處分機關卻要求訴願人應指定建築線至原處分機關於 112 年 7 月 3 日彰大鄉建字第 1120009996 號函覆彰化縣政府之附件五所示之○○○地號道路與○○路，因而駁回訴願人之申請指定建築線，然無論建築線在○○○地號道路土地或○○○地號道路與○○路，依上開規定，大村鄉公所均應准許訴願人指定建築線，依民法第 818 條規定、前揭最高法院判例要旨及上開內政部函令所示，均應免檢附該○○

1 ○地號土地之其他共有人出具之同意書申請建築線。原處分
2 機關已肯認訴願人提起本件訴願無訴願法第 77 條 8 款所列
3 各款情形之，程序上為合法，合先敘明。實體上：系爭○○
4 ○、○○○地號土地，係經分割及和解後成道路用地已如前
5 述。原處分機關於民國 112 年 7 月 21 日彰大鄉建字第 11200
6 11599 號函附彰化縣大村鄉公所訴願補充理由(一)答辯書
7 貳、理由二(二)「……訴願無理由(訴願人請求指定於○○段
8 ○○○、○○○地號通路上)」，惟○○○、○○○地號現況
9 已為道路用地，路寬超過 3.5 公尺，參照臺灣高等法院 107
10 年度上字第 315 號民事確定判決認為「興建工廠而須通行大
11 型車輛，寬度 3.5 公尺道路已足以供大型貨車進出使用」，又
12 訴願人為共有人之一，行使上揭道路，依民法第 818 條規定
13 本無須得其他共有人出具同意書，為原處分機關所確認之事
14 實，是原處分機關就上開無理由部分，未具體指明理由為何，
15 法令依據為何？自有理由不備之違誤。系爭○○○、○○○
16 地號道路土地已成為既成道路，前經訴願人○○○於民國 10
17 6 年 9 月 30 日依彰化縣政府辦理既成道路認定執行要點規定
18 向彰化縣政府申請既成道路，有申請書一份為證，彰化縣政
19 府才於 106 年 11 月 29 日會勘上揭土地，有彰化縣政府 107
20 年 1 月 15 日府工管字第 1060457074 號函附會勘記錄，會勘
21 結果「○○鄉○○段○○○、○○○地號土地現況作為道路
22 使用部分已成既成道路」，因而經彰化縣政府認定為既成道
23 路，足證並非原處分機關上開函所稱○○段○○○、○○○
24 地號非既成道路公共地役關係，故原處分機關為上開認定猶
25 嫌速斷。如鈞府有必要再查明，請調取上開函示，以證明訴
26 願人上開所述，並非子虛。

27 (十八)訴願人為本件訴願之適格當事人：訴願人○○○、○○○、
28 ○○○為重測後○○鄉○○段○○○地號(重測前○○鄉○○

1 ○段○○○○段○○○地號)土地共有人，後共有物分割，○
2 ○○-○地號土地分由○○○單獨取得，○○○-○地號土地
3 分由○○○單獨取得，○○○-○地號土地分由○○○單獨取
4 得，○○○地號土地道路為其三人共有，○○○應有部分 12
5 分之 3，○○○應有部分 15600 分之 4412，○○○應有部分
6 1950 分之 911，○○○-○地號土地為○○○單獨所有(土地
7 登記第一類謄本)，而○○○-○、○○○-○地號土地上有○
8 ○○配偶○○○為法定代理人之○○○○有限公司在做工廠
9 營業使用，○○○-2 地號土地上雨水溝為○○○-1 地號土地
10 上水土保持之一部分，○○○-3 地號土地及○○○-1 地號土
11 地上有○○○配偶○○○為代表人之○○企業社在做工廠營
12 業使用，○○○為○○○、○○○之父，彼此為誼屬至親之
13 利害關係人，為共同申請「特定工廠申請非都市土地變更編
14 定為特定目的事業用地」而委託○○○建築師於民國 112 年
15 3 月 9 日向彰化縣大村鄉公所申請指定建築線，有委託暨授
16 權書一份為證，並檢具建築線指示(定)申請書圖供參酌，足
17 證訴願人為本件指定建築線之利害關係人，為適格之當事。
18 又訴願人○○○○有限公司、○○企業社、○○○、○○○、
19 ○○○就本件變更定為特定目的事業用地而在○○○-○、○
20 ○○-○、○○○-○、○○○-○地號土地為建築使用時，依
21 建築法第 42 條前段規定「建築基地與建築線應相連接」，因
22 而須指定建築線始得建築，而上開土地對外通行，須依靠○
23 ○○、○○○地號之道路土地，始得到達○○鄉○○路，惟
24 原處分機關 112 年 7 月 21 日彰化縣大村鄉公所訴願補充理由
25 (一)答辯書，僅准訴願人指定計劃道路(○○路)，不准指定
26 ○○○、○○○地號之道路土地為建築線，致影響訴願人申
27 請本件變更編定為特定目的事業用地建築之法律上權利。
28 (十九)依行政程序法第 8 條及第 10 條規定：「行政機關行使裁量權，

1 不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」準
2 此，如不准訴願人指定○○○、○○○地號之道路土地為建
3 築線，難道要訴願人飛躍○○○、○○○地號之道路土地到
4 ○○○○路嗎？原處分機關之上揭行政處分，實有逾越法定
5 之裁量範圍，及未符合法規授權之目的，並有違反人民之信
6 賴原則，致影響訴願人申請本件變更編定為特定目的事業用
7 地建築之法律上權利甚鉅等語。

8 二、答辯意旨略謂：

9 (一)因原處分機關 112 年 3 月 29 日彰大鄉建字第 1120003880 號
10 函說明二表示：「建築線指定位置有疑義，請修正至計畫道
11 路，並依計畫道路退縮規定退縮。」未明確說明訴願人應修
12 正之理由，故原處分機關予以撤銷 112 年 3 月 29 日彰大鄉建
13 字第 1120003880 號函。

14 (二)茲補充本案建築線指定位置疑義，說明如下：(一)訴願人○
15 ○○○有限公司表示○○段○○○、○○○地號為既成道
16 路，引用彰化縣政府 107 年 1 月 5 日府工管字第 1060457074
17 號函送會勘紀錄，其會勘紀錄引用臺灣高等法院臺中分院民
18 事 95 年度上易字第 401 號判決書，作成結論為現況作道路使
19 用部分已成既成道路，且出席會勘人員之所有權人為 4 人，
20 但○○段○○○、○○○地號所有權人不只有 4 人(目前查到
21 約有 39 人左右)，即作成結論函送所有權人，其是否須公告、
22 送達或其他所有權人是否有反對意見等情事，有待後續向縣
23 府釐清。臺灣高等法院臺中分院民事 95 年度上易字第 401
24 號判決書之訴訟主旨為○○段○○○地號旁共有物所有權人
25 請求分割共有物分配，既成道路只是在訴訟過程中，請求分
26 割所有權人因顧慮分配後道路會被阻擋情事，法官提及○○
27 段 ○○○、○○○地號之道路現係供現場附近居民人車通行
28 之用，無可能受其中一人阻擋通行，表示土地如為通路，供

1 公眾通行，已數十年之久，應認為已因時效完成而有公用地
2 役關係存在，此項通路之土地，即已成為他有公物中之公共
3 用物，所有權人雖仍有所有權，但其所有權之行使應受限制，
4 不得違反公眾通行之目的，若被阻擋仍可尋求救濟方式。故
5 ○○段○○○、○○○地號現況部分道路，由○○路起至○
6 ○段○○○地號止為死胡同無法通行，僅為鄰接土地出入的
7 人通行，且為私人所有，但不得違反通行之目的，係為供特
8 定人通行。(三)○○段○○○、○○○地號現況通路前經原
9 處分機關 107 年辦理 AC 鋪面改善道路，於「107 年度○○鄉
10 ○○○橋旁等道路改善工程」G 工區內，即將鋪設 AC 時，經
11 ○○段○○○地號其中地主反對原處分機關管理維護鋪設 A
12 C，原處分機關因而將該段部分減作，僅施作○○段○○○地
13 號，故○○段○○○地號雖為法院所述既成道路，也為私人
14 所有，只是不得違反通行之目的，但因部分所有權人反對原
15 處分機關管理維護，原處分機關難以認定為公用地役關係。
16 (四)基地申請建築時應與建築線相連接，建築基地面臨計畫
17 道路、廣場、市區道路、公路或合於彰化縣建築管理自治條
18 例規定之現有巷道者，得申請指定建築線，但建築基地未臨
19 接建築線(無法指定)，可由私設通路(出具土地全部所有權人
20 同意供通行使用同意書)連接至建築線，本案若基地申請建築
21 線是為申請建築執照，指定建築線於○○路(縣 137 計畫道
22 路)是不影響建築執照申請。若擔心無法取得私設通路土地同
23 意書，原處分機關最近幾件申請建築執照案件，因現況通路
24 行經多筆私人土地連接至訴願人土地，進入基地內通路為死
25 胡同，多筆私人土地又不願出具通行同意書讓其建築，訴願
26 人向法院申請裁判分割出囊底路留設迴車道(供鄰接土地通
27 行)後，申請建築執照時可免再出具全部所有權人同意書案
28 例。訴願人○○○○有限公司請求指定○○段○○○地號通

1 路為建築線，指定後建築線後即表示通路為現有巷道或道
2 路，由○○路、○○段○○○地號至○○段○○○地號巷道
3 底內為連續巷道，但○○段○○○地號曾遭其中所有權人反
4 對，已造成中斷，且須考量其他地主權益，亦是無法指定原
5 因。

6 (三)因上述說明三疑義，建議訴願人○○○○有限公司可行方式
7 如下：1. 所有權人皆同意時：依彰化縣建築管理自治條例第
8 4 條第 2 項第 3 款：「已開闢之私設通路出具經公證之土地
9 所有權人同意書無條件同意該私設通路供公眾通行使用。」
10 第四款：「土地所有權人捐獻土地作為道路使用，經依法完
11 成土地移轉登記為公有者。」其中任一款方式辦理後，即為
12 現有巷道，可為○○段○○○、○○○地號鄰接之所有土地
13 之訴願人，為申請建築而指定建築線。2. 所有權人部分不同
14 意時：可向法院申請○○段○○○、○○○地號判決通行後，
15 申請建築執照時，基地以私設通路連接建築線(縣 137 計畫道
16 路)，免再出具○○段○○○、○○○地號所有權人全部同意
17 而申請建築執照，建築線指定於○○路(縣 137 計畫道路)。

18 (四)請訴願人○○○○有限公司參考上述說明四建議方式後，再
19 重新檢送建築線指定申請書件送原處分機關再審，倘訴願人
20 ○○○○有限公司認有其他可行方式，亦歡迎與原處分機關
21 討論研議。

22 (五)民法第 818 條：「各共有人，除契約另有約定外，按其應有
23 部分，對於共有物之全部，有使用收益之權。」又依 62 年台
24 上字第 1803 號民事判例要旨：「各共有人按其應有部分，對
25 於共有物之全部雖有使用收益之權。惟共有人對共有物之特
26 定部分使用收益，仍須徵得他共有人全體之同意，非謂共有
27 人得對共有物之全部或任何一部有自由使用收益之權利。如
28 共有人不顧他共有人之利益，而就共有物之全部或一部任意

1 使用收益，即屬侵害他共有人之權利。」本案○○段○○○、
2 ○○○地號為多數共有人，原處分機關 107 年於○○段○○
3 ○地號辦理 AC 舖面改善工程，經其中所有權人反對公所管
4 維，即取消該地號通路改善，為私設通路，供共有所有權人
5 及周邊臨接土地通行。

6 (六)依訴願人所提供內政部 106 年 7 月 10 日台內營字第 1060810
7 205 號函釋：「三、按本部 86 年 8 月 26 日台(86)內營字第 8
8 681553 號函釋：『……法院……就共有土地之分割判決確
9 定，其中並分割出一筆土地作為私設道路，且各按原應有部
10 分比例保持共有。是本案起造人如係該私設道路土地共有人
11 之一，應無須檢附該私設道路其他共有人出具之同意書即可
12 申請建築。』……四、綜上，倘經法院判決分割之共有私設
13 通路，主要目的係供參與分割後之土地通行及申請建築使
14 用，非訴訟當事人如取得土地所有權(分割後之土地及部分比
15 例之私設通路所有權人)，……非訴訟當事人基於其所有權人
16 之地位，於無害他共有人對於該共有土地行使權利之前提
17 下，而為通行使用，無須經其他共有人同意，並得依本部 86
18 年 8 月 26 日及 95 年 3 月 10 日函釋，免檢附該私設通路其他
19 共有人出具之同意書申請建築。」故訴願人提供臺灣高等法
20 院台中分院民事判決(95 年度上易字第 401 號)，請求分割共
21 有物，其分割出○○段○○○地號為私設通路，提供通路共
22 有人(鄰接○○段○○○-○、○○○-○、○○○-○地號土
23 地)通行，符合內政部函釋免檢附該私設通路其他共有人出具
24 之同意書申請建築之特性。另提出鄰地○○○訴願案件(彰化
25 縣政府訴願決定書，案號：106-702)，其中提及 69 年度訴字
26 第 1555 號和解筆錄影本，經法院調解後之勘測成果圖顯示，
27 分割出○○段○○○地號(G)供臨接土地通行至計畫道路(○
28 ○路)，即為法院調解後和解分割出私設通路，亦符合內政部

1 函釋免檢附該私設通路其他共有人出具之同意書申請建築之
2 特性。

3 (七)訴願人再提供原處分機關核發鄰地○○○之(106)彰大鄉建
4 字第 0015875 號建造執照，並請求比照該建造執照之建築線
5 指定方式，為本案核准依據，經原處分機關調閱(106)彰大鄉
6 建字第 0015875 號建造執照內之建築線指定書圖，其建築線
7 指定於計畫道路(○○路)，透過私設通路(○○段○○○地
8 號)連接至建築線，為私設通路所有權人之一，免檢附該私設
9 通路其他共有人出具之同意書申請建築。

10 (八)綜上所陳，本件原處分(112年5月24日彰大鄉建字第1120
11 007390號函之建議可行方式)於法並無違誤，經訴願人後續
12 提供更多佐證資料，已顯示○○段○○○、○○○地號為私
13 設通路，且免檢附該私設通路其他共有人出具之同意書申請
14 建築，已符合建議可行方式(二)……以私設通路連接建築線
15 (縣137計畫道路)，免再出具○○段○○○、○○○地號所
16 有權人全部同意而申請建築執照，建築線指定於○○路(縣1
17 37計畫道路)故訴願無理由。

18 (九)建築法第34條：「建築基地與建築線應相連接，其接連部分
19 之最小寬度，由直轄市、縣(市)主管建築機關統一規定。」
20 第48條：「直轄市、縣(市)(局)主管建築機關，應指定已
21 經公告路之境界線為建築線。但都市細部計畫規定須退縮建
22 築時，從其規定。前項以外之現有巷道，直轄市、縣(市)(局)
23 主管建築機關，認有必要時得另定建築線；其辦法於建築管
24 理規則中定之。」建築技術規則第2條：「基地應與建築線
25 相連接，其連接部份之最小長度應在二公尺以上。基地內私
26 設通路之寬度不得小於左列標準……五、前款私設通路為連
27 通建築線。」彰化縣建築管理自治條例第4條規定：「建築
28 基地面臨現有巷道，應申請建築線指示。」第7條：「建築

1 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
2 件。建築基地以私設通路連接建築線者，應檢附該私設通路
3 之土地權利證明文件。」

4 (十)訴願人訴願陳述(一)書(府行訴字第 1120237208 號)內提及
5 於相同爭議既成道路地號(○○段○○○地號)之○○○建築
6 執照(106 彰大鄉建字第 0015875 號建造執照)案件，其建築
7 執照內之建築線指定有案可稽，請求核准之依據，經原處分
8 機關調閱原建造執照檔案內建築線指定，其建築線指定方式
9 與原處分機關 112 年 5 月 24 日彰大鄉建字第 1120007390 號
10 函提出建議可行方式(二)相符，原處分機關已 112 年 7 月 3
11 日彰大鄉建字第 1120009996 號檢送訴願答辯書內同意依建
12 議方式(二)辦理。

13 (十一)訴願人提及 110 年 4 月曾向原處分機關申請○○段○○○-
14 1、○○○地號建築線指定核准在案，當時核定承辦係據彰化
15 縣政府 107 年 1 月 5 日府工管字第 1060457074 號會勘紀錄引
16 用法院判決書其中敘明既成道路而指定建築線，但建築線指
17 定有效期限為 8 個月，申請人已逾期期限，依規定須重新申
18 請建築線指定，經原處分機關再指定過程中發現如原處分機
19 關 112 年 5 月 24 日彰大鄉建字第 1120007390 號函述疑義，
20 如縣府認定既成道路僅檢送會勘紀錄做成紀錄方式、原處分
21 機關 107 年曾經辦理鋪設 AC 進場刨除路面後，遭其中所有權
22 人反對而減作該工區工程等情事，因有事證可稽，為本次申
23 請建築線指定未依上次 110 年方式指定，建築線指定有其期
24 限限制，係現有巷道會有隨環境、時間等因素變動。

25 (十二)原處分機關調閱於相同爭議既成道路地號(○○段○○○地
26 號)之○○○建築執照(106 彰大鄉建字第 0015875 號建造執
27 照)案件，查卷內建築線指定方式係指定於計畫道路(○○
28 路)，申請基地(○○段○○○地號)係透過私設通路(○○段

1 ○○○地號)連接至建築線申請建築，且依內政部 106 年 7
2 月 10 日台內營字第 1060810205 號函釋：為私設通路所有權
3 人之一，免檢附該私設通路其他共有人出具之同意書申請建
4 築，故該建築執照已明確表示○○段為私設通路。

5 (十三)訴願人強調○○段○○○、○○○地號為既成道路，引用彰
6 化縣政府 107 年 1 月 5 日府工管字第 1060457074 號會勘紀
7 錄，其會勘主旨為確認是否為既成道路一案，縣府僅依臺灣
8 高等法院台中分院民事判決(95 年度上易字第 401 號)，結論
9 爰依上開判決○○段○○○、○○○地號土地現況作道路使
10 用部分已成既成道路，而該判決主文並非既成道路認定，而
11 是請求共有物分割，其中○○段○○○地號為分割的一部分
12 作通路使用，為其他共有物所有權人共同所有並為通行使
13 用，因共有物所有權人擔心○○段○○○地號土地通路會被
14 所有權人封閉，另想請法院判決其他地號通行，法院敘明該
15 通路(○○段○○○地號)雖為私人所有，但不能阻止原道路
16 通行。彰化縣政府在既成道路認定有訂定彰化縣政府辦理既
17 成道路認定執行要點，本案僅為檢送會勘紀錄結論引用法院
18 判決就認定為既成道路，是否符合彰化縣政府辦理既成這路
19 認定執行要點程序，為原處分機關 112 年 5 月 24 日彰大鄉建
20 字第 1120007390 號函述疑義之一，未再依原處分機關 110
21 年當時認定採用方式。

22 (十四)訴願人訴願補充理由書內提及通路(○○段○○○地號)旁
23 之○○○○股份公司在申請建築時，並指定○○段○○○地
24 號為建築線，經查所檢送「彰化縣政府工務局建造執照」(7
25 9 彰工字第 1177 號)之附圖註記：「1……私設道路以 8 米申
26 請許可。」該通路為私設通路。

27 (十五)綜上所陳，經訴願人後續提供更多佐證資料，已顯示○○段
28 ○○○、○○○地號為私設通路，且○○○建造執照建築線

1 指定，指定於縣 137 計畫道路(○○路)，本件當初原處分(1
2 12 年 3 月 29 日彰大鄉建字第 1120003880 號函)函請指定建
3 築線修正至計畫道路(○○路)，並依計畫道路寬度退縮，並
4 無違誤，惟因未將原處分機關疑義說明清楚，重新以 112 年
5 5 月 24 日彰大鄉建字第 1120007390 號函說明及建議方式，
6 且申請建築(含補照)時才須申請建築線，本案以私設通路連
7 接建築線(縣 137 計畫道路)，符合申請建築，並非訴願人請
8 求指定建築線位置才可建築。

9 (十六)○○段○○○地號(台灣彰化地方法院 69 年度訴第 1555 號和
10 解筆錄 G 部分土地)之○○○建築執照(106 彰大鄉建字第 00
11 15875 號建造執照)建築線，其申請建築基地之建築線指定於
12 計畫道路(○○路)，免檢附該私設通路其他共有人出具之同
13 意書申請建築，核發建築執照。

14 (十七)○○段○○○地號係共有物分割出通路，供臨接土地之共有
15 人出入通行使用，○○段○○○地號係經和解筆錄分割出通
16 路，亦為供臨接土地之共有人出入通行使用，皆為經法院判
17 決分割之共有私設通路，主要目的係供參與分割後之土地通
18 行及申請建築使用，非訴訟當事人如取得土地所有權(分割後
19 之土地及部分比例之私設通路所有權)，基於所有權之地位，
20 於無害他有人對該共有土地行使權力之前提下，而為通行使
21 用，無須經其他共有人同意，免檢附該私設通路其他共有人
22 出具同意書申請建築。

23 (十八)經多次訴願答辯後，已顯示○○段○○○、○○○地號非既
24 成道路公共地役關係(供特定人通行，○○段○○○地號其
25 中所有權人阻止公所管理維護)，係為法院判決分割之共有私
26 設通路，本案建築線指定將依○○○建築執照(106 彰大鄉建
27 字第 0015875 號建造執照)之建築線指定案例方式，建築線指
28 定於計畫道路(○○路)，訴願人仍可依上述申請建築，故訴

1 願無理由(訴願人請求指定於○○段○○○、○○○地號通路
2 上),爰依訴願法第 58 條第 3 項規定,請察核予以駁回等語。

3 理 由

4 一、按訴願法第 1 條第 1 項規定：「人民對於中央或地方機關之
5 行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依
6 本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」第 58 條第
7 2 項規定：「原行政處分機關對於前項訴願應先行重新審查
8 原處分是否合法妥當，其認訴願為有理由者，得自行撤銷或
9 變更原行政處分，並陳報訴願管轄機關。」第 77 條第 6 款規
10 定：「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決
11 定：……六、行政處分已不存在者。」

12 二、次按建築法第 42 條規定：「建築基地與建築線應相連接，其
13 接連部分之最小寬度，由直轄市、縣(市)主管建築機關統一
14 規定。」第 48 條規定：「(第 1 項)直轄市、縣(市)(局)主
15 管建築機關，應指定已經公告路之境界線為建築線。但都市
16 細部計畫規定須退縮建築時，從其規定。(第 2 項)前項以外
17 之現有巷道，直轄市、縣(市)(局)主管建築機關，認有必要
18 時得另定建築線；其辦法於建築管理規則中定之。」特定工
19 廠申請變更編定為特定目的事業用地審查辦法第 5 條第 1 項
20 規定略以：「前條第 1 項第 3 款之用地計畫書應包括下列事
21 項：一、基本資料。二、廠地及鄰近環境概況：……。三、
22 土地使用計畫：(一)土地使用計畫圖、表。(二)土地使
23 用地編定圖、表。(三)經建築師簽證，依據建築線指示(定)
24 圖、容積率、建蔽率規定規劃之建築物與廠區配置，及依建
25 築技術規則規定之防火間隔規劃。」

26 三、復按彰化縣建築管理自治條例第 4 條規定略以：「(第 1 項)
27 建築基地面臨現有巷道，應申請建築線指示。前項所稱現有
28 巷道，指下列情形之一：一、供公眾通行，具有公用地役關

1 係且供二戶以上通行之巷道。二、有公益上或實質必要應予
2 維持供公眾通行之巷道，得經村里長證明確 應繼續保留，經
3 本府或公所認定無礙公共交通者。三、已開闢之私設通路出
4 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
5 眾通行使用。四、土地所有權人捐獻土地作為道路使用，經
6 依法完成土地移轉登記為公有者。（第 2 項）前項第 1 款所
7 稱供公眾通行之巷道，由本府就其通行情形及公益上需要認
8 定之。（第 3 項）申請指示建築線基地之鄰近現有巷道寬度、
9 地形地貌由訴願人或設計人依第 2 項規定於申請建築線指示
10 成果圖上簽章負責。」第 6 條規定：「（第 1 項）現有巷道
11 之改道或廢止，應向本府申請之，本府應將廢止或改道之路
12 段公告一個月，徵求異議。（第 2 項）依前項申請改道者，
13 除應檢附新設巷道與現有巷道位置圖外；並應檢附新設巷道
14 土地所有權人出具供公眾通行及變更地目為道之同意書，或
15 捐獻土地為道路使用之同意書。（第 3 項）現有巷道改道後
16 之新巷道寬度應合於前條規定。（第 4 項）新巷道自開闢完
17 成供公眾通行之日起，其土地所有權人不得為違反供公眾通
18 行之使用，原巷道土地所有權人於新巷道開闢通行並辦理變
19 更地目為道，或將新巷道土地完成捐獻等移轉登記手續之日
20 起，得申請廢止原巷道。」第 7 條：「（第 1 項）建築基地
21 面臨現有巷道申請建築，免附該巷道之土地權利證明文件。
22 （第 2 項）建築基地以私設通路連接建築線者，應檢附該私
23 設通路之土地權利證明文件。」

24 四、再按彰化縣政府辦理既成道路認定執行要點第 1 點規定：「彰
25 化縣政府（以下稱本府）為辦理既成道路認定，特訂定本要
26 點。」第 3 點規定：「（第 1 項）既成道路依司法院大法官
27 釋字第四百號解釋理由書，基於巷道之寬度、使用性質、使
28 用期間、通行情形及公益上需要等情形，依下列原則認定：

1 (一)須為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利
2 或省時。(二)於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之
3 情事。(三)須經歷之年代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠
4 雖不必限定其期間，但仍應以時日長久，一般人無復記憶其
5 確實之起始，僅能知其梗概(例如始於日據時期、八七水災
6 等)為必要。(四)依建築法規及民法等之規定，提供土地
7 作為公眾通行之道路，與因時效而形成之既成道路不同，非
8 大法官解釋所指之公用地役關係。(第2項)前項所稱供公
9 眾通行，具公用地役關係而為既成道路，應徵詢管理機關(單
10 位)意見，管理機關(單位)應就其寬度、使用性質、使用
11 期間、養護該路段歷史紀錄、通行情形公益上需要明確表示
12 意見，以及有無取得土地所有權人供公眾通行同意書等相關
13 資料。」第4點規定：「申請文件符合規定者，依下列程序
14 辦理：(一)現場勘查：視需要會同有關機關(地政單位、戶
15 政單位、水利單位、建管單位、當地公所、村里長等)及土
16 地關係人，並通知申請人到場指引說明作成會勘紀錄。(二)
17 現勘查明不合規定，其可補正者，限期補正；不能補正或逾
18 期未補正，或雖補正仍不符合規定者，退回其申請。」

19 五、另按行政程序法第92條第1項規定：「本法所稱行政處分，
20 係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措
21 施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」第96條第1
22 項第2款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：
23 二、主旨、事實、理由及其法令依據。」第110條第3項規
24 定：「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，
25 其效力繼續存在。」司法院釋字第423號解釋略以：「行政
26 機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律
27 上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式
28 以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。」

1 最高行政法院 107 年度判字第 354 號判決意旨略以：「按所
2 謂行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或
3 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，
4 此行政程序法第 92 條第 1 項定有明文。依此，行政處分乃是
5 行政機關單方所為規制措施，所稱規制，係以設定法律效果
6 為目的，具有法律拘束力之意思表示，而規制之法律效果，
7 在於設定、變更或廢棄權利及義務，或對權利義務為有拘束
8 力之確認。至所採取之方式，不以文字或語言為限，也不因
9 其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文
10 字而有異……現有巷道存在與否之認定，乃建築線指定與建
11 築執照核發之前提。建築基地因面臨具公用地役關係之巷
12 道，得申請指定建築線而申請建築。此種具有公用地役關係
13 之現有巷道，係因具備一定之條件而成立，其是否成立、寬
14 度如何，直接影響相鄰土地所有權人對於使用土地建築之財
15 產權行使及人民通行自由之保障，主管機關依實際情況所為
16 之認定，乃是就已經存在的法律狀態，為拘束性確認，核屬
17 確認性質之一般處分……上訴人所屬工務局於 100 年 5 月 2
18 日認定系爭巷道為具公用地役關係之現有巷道，係對於該巷
19 道法律地位為拘束性之確認，除了公用地役關係之成立，限
20 制土地所有權人，使其受拘束，不得反於公眾通行目的而使
21 用土地外，也直接影響巷道相鄰土地所有權人對於使用土地
22 建築之財產權行使，核係就公法上具體事件所為之決定或其
23 他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，性
24 質屬確認處分。」最高行政法院 95 年度判字第 2061 號判決
25 意旨略以：「……按行政程序法第 110 條第 1 項、第 3 項規
26 定，行政處分於生效後，即產生規制作用，形成一定之法律
27 關係，或創設權利或課予義務，且其效力之發生並非以行政
28 處分發生確定形式確定力為要件。行政處分生效後，產生規

1 制效力，其不僅對作成處分之行政機關本身具有拘束力，同
2 時行政處分所產生的法律效果或所形成之法律關係，構成其
3 他行政機關作另一行政處分或法院裁決時之基礎事實或先決
4 要件。」

5 六、未按內政部 106 年 7 月 10 日台內營字第 1060810205 號函釋：
6 「三、按本部 86 年 8 月 26 日台(86)內營字第 8681553 號函
7 釋：『……法院……就共有土地之分割判決確定，其中並分
8 割出一筆土地作為私設道路，且各按原應有部分比例保持共
9 有。是本案起造人如係該私設道路土地共有人之一，應無須
10 檢附該私設道路其他共有人出具之同意書即可申請建
11 築。』……四、綜上，倘經法院判決分割之共有私設通路，
12 主要目的係供參與分割後之土地通行及申請建築使用，非訴
13 訟當事人如取得土地所有權(分割後之土地及部分比例之私
14 設通路所有權人)，……非訴訟當事人基於其所有權人之地
15 位，於無害他共有人對於該共有土地行使權利之前提下，而
16 為通行使用，無須經其他共有人同意，並得依本部 86 年 8
17 月 26 日及 95 年 3 月 10 日函釋，免檢附該私設通路其他共有
18 人出具之同意書申請建築。」

19 七、卷查，訴願人等為申辦「特定工廠申請非都市土地變更編定
20 為特定目的事業用地」，依建築法第 42 條本文規定，委託建
21 築師事務所檢具建築申請建築線、套繪圖等資料，向原處分
22 機關申請以○○○段○○○、○○○地號土地(下稱系爭地號
23 土地)為同段○○○-○、○○○-○、○○○-○、○○○-
24 ○地號土地指定建築線，原處分機關先以原處分一函復之，
25 嗣以原處分二撤銷原處分一，仍否准訴願人之申請並補充處
26 分之理由。訴願人等不服原處分一及原處分二，遂提起本件
27 訴願。有關本件訴願之當事人適格部分，訴願人○○○、○
28 ○○、○○○為重測後○○○鄉○○○段○○○地號(重測前○○○

1 鄉○○段○○○○段○○○地號)之土地共有人，嗣該土地分
2 割為○○○-○地號土地由○○○單獨取得，○○○-○地號
3 土地由○○○單獨取得，○○○-○地號土地由○○○單獨取
4 得，○○○地號土地道路為其三人共有，○○○應有部分 12
5 分之○，○○○應有部分 15600 分之 4412，○○○應有部分
6 1950 分之 911，另○○○-○地號土地為○○○單獨所有，
7 又○○○-○、○○○-○地號土地上有○○○配偶○○○為
8 法定代理人之○○○○有限公司為工廠營業使用，○○○-
9 ○地號土地上雨水溝為○○○-○地號土地上水土保持之一
10 部分，○○○-○地號土地及○○○-○地號土地上有○○○
11 配偶○○○即○○企業社為工廠營業使用，○○○為○○
12 ○、○○○之父，訴願人等為共同申請「特定工廠申請非都
13 市土地變更編定為特定目的事業用地」而委託○○○建築師
14 於民國 112 年 3 月 9 日向原處分機關申請指定建築線，有委
15 託暨授權書及建築線指示(定)申請書圖在卷可憑。是以，本
16 件建築線指定事件涉及訴願人申請變更系爭土地編定為特定
17 目的事業用地建築之法律上權益，訴願人等提起本件訴願，
18 可認均具本件訴願當事人適格，合先敘明。

19 八、第查，訴願人等因不服 112 年 3 月 29 日彰大鄉建字第 11200
20 03880 號函(即原處分一)提起本件訴願，嗣原處分機關以 1
21 12 年 5 月 24 日彰大鄉建字第 1120007390 號函(即原處分二)
22 撤銷原處分一，並補充無法依訴願人所請指定指定建築線之
23 理由，訴願人等並追加原處分二為訴願標的，請求撤銷原處
24 分二及發回原處分機關並命指定相當期限為以下之處分：請
25 核准系爭地號土地道路為同段○○○-○、○○○-○、○○
26 ○-○、○○○-○地號土地指定建築線。茲就本件訴願人對
27 於訴願標的(即原處分一及原處分二)所提起之訴願，其訴
28 願是否合法及有無理由，分別論述如下。

1 九、訴願人對原處分一提起訴願部分：

2 本件訴願人等以 112 年 3 月之申請書向原處分機關提出「以
3 ○○○段○○○、○○○地號土地為同段○○○-○、○○○-
4 ○、○○○-○、○○○-○地號土地指定建築線」，經原處
5 分機關以原處分一略以：「建築線指定位置有疑義，請修正
6 至計畫道路(即○○路)，並依計畫道路退縮規定退縮。」函
7 復之，嗣訴願人不服該處分而提起本件訴願。經原處分機關
8 重新審查，業以原處分二撤銷原處分一，並補充說明否准之
9 理由。是本件原處分一於訴願決定作成前，既經原處分機關
10 依法撤銷，原處分一已不存在，訴願標的即已消失，是訴願
11 人就原處分一提起之訴願，程序即有未合，應不受理。

12 十、訴願人對原處分二提起訴願部分：

13 (一) 查訴願人等先不服原處分一提起本件訴願，經原處分機關
14 重新審查，嗣以原處分二撤銷原處分一，並補充本案建築
15 線指定位置疑義，說明認為系爭○○○段○○○、○○○地
16 號土地(下稱系爭地號土地)，不能因本府 107 年 1 月 5
17 日府工管字第 1060457074 號函送會勘紀錄及臺灣高等法
18 院臺中分院民事 95 年度上易字第 401 號判決書而認為屬既
19 成道路，另說明可在一定條件下以私設通路連接建築線(縣
20 137 計畫道路)，免再出具系爭地號土地所有權人全部同意
21 而申請建築執照，建築線指定於○○路等語。惟訴願人等
22 主張系爭地號土地已為既成道路，而依司法院釋字第 400
23 號解釋，共有人自得行使上開系爭地號土地之既成道路，
24 無須得其他共有人同意，故原處分機關應將本案之建築線
25 指定於系爭地號土地通路上，對訴願人為最有利之處分。
26 則本案爭點厥為系爭地號土地是否為既成道路性質？原處
27 分機關是否應依訴願人之申請，將本案建築線指定於系爭
28 地號土地上？

1 (二) 經查，原處分機關之原處分二說明可在一定條件下以私設
2 通路連接建築線(縣 137 計畫道路)，免再出具系爭地號土
3 地所有權人全部同意而申請建築執照，建築線指定於○○
4 路等語，復於答辯書中補充見解認為○○段○○○地號係
5 共有物分割出通路，供臨接土地之共有人出入通行使用，
6 ○○段○○○地號係經和解筆錄分割出通路，亦為供臨接
7 土地之共有人出入通行使用，皆為經法院判決分割之共有
8 私設通路，主要目的係供參與分割後之土地通行及申請建
9 築使用，而認本案免檢附該私設通路其他共有人出具同意
10 書申請建築，得將建築線指定依○○○建築執照(106 彰大
11 鄉建字第 0015875 號建造執照)之建築線指定案例方式指
12 定於計畫道路(○○路)云云。

13 (三) 惟查，依彰化縣建築管理自治條例第 4 條及彰化縣政府辦
14 理既成道路認定執行要點第 3 點規定，建築基地面臨現有
15 巷道，應申請建築線指示，又供公眾通行，具有公用地役
16 關係且供二戶以上通行之巷道為現有巷道情形之一，而是
17 否屬供公眾通行之巷道，則由本府就其通行情形及公益上
18 需要認定之。復依彰化縣政府 107 年 1 月 15 日府工管字第
19 1060457074 號函附會勘記錄，其會勘結果略以：「○○○
20 君申請本縣○○鄉○○段○○○(原○○○○段○○○)、
21 ○○○(原○○○○段○○○-○)地號土地現況作道路使
22 用部分是否為既成道路乙事，參照申請人檢附臺灣高等法
23 院臺中分院民事 95 年度上易字第 401 號判決書之事實理由
24 『……六、(一)、實務上認為土地如成為通路，供公眾通
25 行已數十年之久，應認為已因時效完成而有公用地役關係
26 存在，此項通路之土地，即已成為他有公物中之公共用物，
27 所有權人雖仍有所有權，但其所有權之行使應受限制，不
28 得違反公眾通行之目的(參照行政法院 45 年判字第 8 號、5

1 7 年判字第 32 號判例)。同段○○○之○地號土地之道路
2 已成既成道路，○○○之○地號土地之所有權人自不得違
3 反公眾通行之目的而為使用……』。爰依上開判決書○○
4 鄉○○段○○○、○○○地號土地現況作道路使用部分已
5 成既成道路。」是本府依法為既成道路認定之主管機關，
6 就「有關○○○君申請本縣○○鄉○○段○○○、○○○
7 地號土地現況作道路使用部分確認是否為既成道路一
8 案」，於 106 年 11 月 29 日上午 9 時 30 分通知土地所有權
9 人及原處分機關到場會勘，嗣作成本府 107 年 1 月 15 日府
10 工管字第 1060457074 號函附會勘記錄送達土地所有權人
11 及原處分機關，該函文雖係以「會勘紀錄」之形式，載明
12 係依據上開判決理由認定系爭地號土地為既成道路，然參
13 照司法院釋字第 423 號解釋及最高行政法院 107 年度判字
14 第 354 號判決意旨意旨，核本府 107 年 1 月 15 日函之性質，
15 該函文本本身仍屬本府就系爭地號土地認定為既成道路之具
16 體公法事件，對外作成直接發生法律效果之單方行政行
17 為，亦即對於系爭地號土地具有公用地役關係為拘束性之
18 確認，並限制土地所有權人不得反於公眾通行目的而使用
19 土地，應屬行政處分中之確認處分。

20 (四) 再查，觀之彰化縣建築管理自治條例第 4 條規定之體系解
21 釋，建築基地面臨現有巷道，應申請建築線指示。所謂現有
22 巷道應以該條第 1 項所列情形依序適用，倘得以供公眾
23 通行，具有公用地役關係且供二戶以上通行之巷道即既成
24 道路為指定建築線者，應優先適用，而非退而先予適用同
25 法第 7 條之建築基地以私設通路連接建築線者，應檢附該
26 私設通路之土地權利證明文件或依上開內政部函釋為私設
27 通路所有權人之一，免檢附該私設通路其他共有人出具之
28 同意書申請建築之情形。是本件系爭地號土地既經本府以

1 上開函文認定為既成道路性質，基於行政程序法第 110 條
2 第 3 項及最高行政法院 95 年度判字第 2061 號判決意旨之
3 行政處分構成要件效力理論，系爭函文生效後已產生規制
4 效力，其不僅對本府具有拘束力，同時該函文所產生認定
5 系爭地號土地為既成道路之法律關係，構成原處分機關就
6 指定本案建築線之基礎事實或先決要件，原處分機關應於
7 系爭地號土地為既成道路之基礎事實或先決要件下，判斷
8 究否應於系爭地號土地指定建築線，方屬合法妥當。準此，
9 原處分機關未遑深究，即因執行業務時，部分所有權人反
10 對原處分機關管理維護，遂反於本府對系爭地號土地先前
11 已認定為既成道路之基礎事實，遽以認定系爭地號土地非
12 既成道路公共地役關係，而係為法院判決分割之共有私設
13 通路，欲將本案建築線指定於計畫道路(○○路)，實嫌速
14 斷，是原處分二關於否准訴願人申請部分（即說明二以外
15 部分）非無瑕疵，自應予撤銷，由原處分機關查明後於 2
16 個月內另為適法之處理，以資妥適。又原處分二之說明二
17 部分，其規制效力係撤銷原處分一，此部分於法並無違誤，
18 且對訴願人並無不利，是原處分二之說明二部分尚毋庸撤
19 銷，併予敘明。

20 十一、據上論結，本件訴願部分有理由，部分為不合法，爰依訴願
21 法第 81 條及第 77 條第 6 款規定，決定如主文。

22 訴願審議委員會	主任委員	林田富（請假）
23	委員	吳蘭梅（代行主席職務）
24	委員	張奕群
25	委員	常照倫
26	委員	李惠宗

1 委員 蕭淑芬
2 委員 呂宗麟
3 委員 王育琦
4 委員 陳昱瑄
5 委員 陳麗梅
6 委員 蕭源廷

7
8 中 華 民 國 1 1 3 年 1 月 1 2 日
9 縣 長 王 惠 美

10 本件訴願人如不服決定，得於訴願決定書送達之次日起 2 個月內
11 向臺中高等行政法院高等行政訴訟庭提起行政訴訟。
12 （臺中高等行政法院地址：臺中市南區五權南路 99 號）