

1 彰化縣政府訴願決定書（案號 113—601）

2 府行訴字第 1130131389 號

3 訴 願 人 ○○○

4 住○○市○區○○路○段○○號○樓之○

5 訴願代理人 ○○○

6 住○○市○○區○○路○○之○號○○樓

7 訴願人因申請指示建築線事件，不服本縣埔心鄉公所(下稱原處分
8 機關)113年1月24日心鄉建字第1130001268號函所為之處分(下
9 稱原處分)，提起訴願，本府依法決定如下：

10 主 文

11 訴願駁回。

12 事 實

13 一、事實概要：

14 (一)緣訴願人前以111年12月22日申請書提出「申請祭祀公
15 業○○○所有坐落本縣埔心鄉○○○段○○○地號土地整
16 段(重測前為○○段○-○地號，下稱○○○地號土地)為
17 無償供公眾通行之道路使用證明。」原處分機關則以111年
18 12月27日心鄉建字第1110017945號函略以：「有關台端
19 函詢本鄉○○○段○○○地號部份土地是否為無償供公眾
20 通行之道路使用……查該地號部分土地供○○路○段○○
21 ○巷及○○路○○巷公眾通行使用，故旨揭土地部分應屬
22 現有道路。」函復之，經訴願人不服提起訴願，原處分機關
23 重新審查後，業以112年1月31日心鄉建字第112000106
24 6號函撤銷上開111年12月27日函，本府爰以112年4月

1 17 日府行訴字第 1120081320 號訴願決定為訴願不受理在
2 案。

3 (二) 嗣訴願人於 112 年 12 月 19 日再提出申請書向原處分機關
4 就埔心鄉○○○段○○○、○○○地號(下稱建築基地)申
5 請指示建築線，經原處分機關於 112 年 12 月 29 日以心鄉
6 建字第 1120018635 號函通知訴願人於文到 14 日內補正文
7 件略以：「地籍套繪圖修正：依台端檢附現況地籍成果圖、
8 現況照片，並經現場勘查旨揭地號土地與面前道路間已新
9 鋪設瀝青混凝土(如附現況照片)，與彰化縣政府 112 年 3
10 月 14 日府行訴字第 1120095637 號函台端所附當時現況成
11 果圖未符。目前新鋪設瀝青混凝土尚非本所鋪設，即非道路
12 養護範圍，故建築線位置應依彰化縣建築管理自治條例第 5
13 條第 1 項規定劃設之；爰本案現有巷道範圍認定應以未新
14 增鋪設瀝青混凝土前道路範圍為現有巷道，其現有巷道寬
15 度大於六公尺者，仍應保持『原有』之寬度邊界指定為建築
16 線。本案建築線位置應為旨揭○○○段○○○地號界址點
17 垂直連接至未加蓋之水溝以內緣(起點)，沿舊瀝青混凝土
18 邊界至旨揭○○○段○○○地號界址點垂直連接至舊瀝青
19 混凝土邊界止(終點)。」訴願人逾期未補正，原處分機關爰
20 以 113 年 1 月 24 日心鄉建字第 1130001268 號函(即原處
21 分)駁回申請。

22 (三) 訴願人不服，遂提起本件訴願，並據原處分機關檢卷答辯
23 到府。本府並依訴願法第 63 條第 3 項規定通知訴願人陳述
24 意見及原處分機關列席說明。

25 二、訴願意旨略謂：

26 (一)不服原處分機關駁回建築線申請爰提起訴願：訴願人申請建
27 築線指示，申請基地為埔心鄉○○○段○○○、○○○地號，
28 毗鄰○○○地號為○○路，而○○○地號全部土地實為「無

1 償供公眾通行之土地」，訴願人檢附資料全然合法且完備卻
2 遭原處分機關建設課明知違背法令仍以其自由心證駁回。此
3 處分已導致訴願人進退無門土地無法利用，懇請原處分機關
4 基於彰化縣建築管理自治條例、土地稅減免規則與平等原則
5 等公法依法行政，切勿一味針對訴願人二次加工法規、蔑視
6 法條與現況事實乃至濫用裁量權。

7 (二)訴願人陳情原處分機關建設課協助：第一，依法完成訴願
8 人合法之建築線指示申請，第二，私人土地必須先符合「公
9 用地役關係」、「經勘查核定為無償供公眾通行之道路使用
10 暨地價稅免徵」或地主以土地供公眾通行為由主動請
11 求……等合法前提存在才是政府後續得以「養護私人土地」
12 之法源依據，而不是相反以養護之硬路面切割私地。請建
13 設課切莫顛倒法律、不明原因養護私地、任意切割私人土
14 地、製造莫須有袋地……等非法之行政行為危害人民財產
15 安全。第三，「現有巷道路面範圍」必須依據客觀之法源與
16 現況事實符合「無償供公眾通行之土地」範圍來認定而非
17 以原處分機關獨攬之「道路養護範圍」即「硬路面」來認
18 定與解釋。依據司法院釋字第 400 號解釋「公用地役關係」
19 之成立與路面材質無關。第四，基於「平等原則」，原處分
20 機關必須率先明確說明 1. 養護○○○地號共 300 坪建地
21 之明確範圍與依據。2. ○○○土地所圍其他袋地內建案不
22 須同意書可以指示建築線，但訴願人基地不得同其他袋地
23 之建案以面臨現有巷道指示建築線之原因。第五，若涉及
24 原處分機關與○○○地號地主兩造間針對土地使用之歧見
25 與訴願人無關，切勿將訴願人捲入他人土地紛爭進而造成
26 訴願人所有土地有任何損失如處分成廢地。

27 (三)現況事實：1. 今埔心鄉○○路之土地皆源於祭祀公業○○
28 ○所有之土地「特別犧牲」而形成，由於其通行歷史年代

1 久遠(65年之空照圖已可見其通路)故於地籍上早已完成獨立地號並與繼承分割後之建地有明確之界線即地籍線。2.
2 〇〇路道路土地以〇〇〇(原〇-〇)、〇〇〇(原〇-〇)、
3 〇〇〇(原〇〇-〇)、〇〇〇(原〇〇-〇)等地號為其道路
4 主體且皆已養護成硬路面，道路北側〇〇〇地號土地上還
5 設置有含蓋排水側溝，並依據彰化縣建築管理自治條例第
6 四條確認為「現有巷道」其供公眾通行之年代久遠已不可
7 考。上述地號之「全部土地」基於「無償供公眾通行之道路
8 使用」受公法管制乃無可爭辯之現況事實，且前開任何
9 地號的每一寸土地自古至今皆無地主使用收益或違反公眾
10 通行之紀錄與情事。現今公所養護〇〇路硬路面最寬處(於
11 〇〇〇與〇〇〇地號合併之土地上)已將近9米寬。3.彰化
12 縣政府民意信箱回覆：有關台端反映「埔心鄉〇〇〇段〇
13 〇〇及〇〇〇等2筆地號土地建築線指定」相關事宜一案，
14 經查台端卷附資料，前開地號南側之〇〇路業經本縣埔心
15 鄉公所112年9月15日心鄉建字第1120013299號函認定
16 為「現有巷道」在案。4.〇〇〇地號全部土地於82年基於
17 供公眾通行之事實經當年原處分機關勘查核定為「該地號
18 全部土地為無償供公眾通行之道路使用」得以免徵100%地
19 價稅迄今超過30年未曾改變，且必須受公法管制不得違反
20 公眾通行之使用並具有罰則。該地主對於土地並無「私法
21 自由」之權力即「無行使通行同意權之權力」。5.依據〇〇
22 路北面〇〇、〇〇號門牌於78年起造時之建築線指示資
23 料，揭示該「基地南面毗鄰6.5公尺之現有巷道」即〇〇
24 〇地號等土地，不須退讓直接以基地與〇〇〇地號地界指
25 示建築線。(實地丈量該基地面臨之柏油路面不到6公尺
26 寬。)

27
28 (四)法規依據：1.依據彰化縣建築管理自治條例第3條與第4

1 條第 4 項(申請指示建築線基地之鄰近「現有巷道寬度」、
2 地形地貌由申請人或設計人依(本條)第 2 項規定於「申請
3 建築線指示成果圖」上簽章負責)。訴願人檢附之建築線申
4 請資料完全合法且完備。2. 依據彰化縣建築管理自治條例
5 第 4 條第 2 項(二、有公益上或實質必要應予維持供公眾通
6 行之巷道，得經村里長證明確應繼續保留，經本府或公所
7 認定無礙公共交通者。)，訴願人已提出合法之村長證明。
8 3. 基地毗鄰之現有巷道為○○路○○○地號土地，該地號
9 全部土地受公法列冊管制為「無償供公眾通行之道路土地」
10 已超過 30 年，該地主對於土地並無「私法自由」之權力即
11 無通行同意權只有通行之反射利益(如同公眾)。依據土地
12 稅減免規則第 5 條(同一地號之土地…得依合於減免標準
13 之使用「面積比率」計算減免其土地稅。);第 9 條(「無
14 償供公眾通行」之道路土地，經「查明屬實」者，在使用期
15 間內，地價稅或田賦全免。但其屬建造房屋應保留之法定
16 空地部分，不予免徵。);第 22 條(五、私有無償提供公共
17 巷道用地(應由工務、建設主管機關或各鄉(鎮、市、區)「公
18 所建設單位」，列冊送稽徵機關辦理);第 30 條(土地權利
19 人或管理人未依前條規定申報，經查出或被檢舉者，除追
20 補應納地價稅或田賦外，並依土地稅法第 54 條第 1 項之規
21 定處罰。)

22 (五)原處分機關違背法令情事論述：1. 無法源卻蔑視所有訴願
23 人上開之法規依據並針對訴願人設置特別條款羅織其罪。
24 2. 彰化縣建築管理自治條例第 4 條為現有巷道「認定」之
25 規範(…所稱現有巷道，指下列情形之一：)其規定依據「地
26 主意願」而來無關乎公所養護與否且依據憲法第 15 條規定
27 必須依據地主意願而來。而第 5 條(「面臨現有巷道之基
28 地」…)之規定必須基於第 4 條之成立，反之皮之不存毛將

1 焉附。第 5 條規定與地主意願無關且不需要，因為第 5 條
2 旨在規範兩件事：一、建築線須不須要退讓？二、如何退
3 讓？之技術層面問題且除此之外不會有第三種結果，因其
4 與現有巷道之認定無關。

5 (六)依據彰化縣建築管理自治條例，基地「未」臨現有巷道之
6 原因只會是因為其不符合第 4 條之規範不會是因為第 5 條，
7 因為第 5 條內容不是針對現有巷道作規範而是本於基地面
8 臨現有巷道的前提下單純針對建築線如何退讓之技術問題
9 做規範。如第 5 條第 1 項(四、面臨現有巷道之基地，其建
10 築線之指定，應依下列規定辦理：)表示基地「必須面臨現
11 有巷道」才適用本條文，故第 5 條第 1 項第 4 款(四、「現
12 有巷道之寬度」大於四公尺或六公尺者，仍應保持原有之
13 寬度。)其中之「現有巷道之寬度」必定符合第 4 條規範即
14 無關乎公所養護與否。原處分機關對此條文偷換概念針對
15 訴願人二次加工法規。其心可議。4. 原處分機關刻意曲解
16 彰化縣建築管理自治條例第 5 條規定以其鋪設瀝青混凝土
17 養護道路之職責」無限上綱為切割私地分屬「私法自由」
18 與「公法管制」之法源。依據最高行政法院 101 年度判字
19 第 231 號判決(…「公用地役關係」之成立…並不以該道路
20 業經鋪設柏油路面或設置排水溝為必要…)102 年度判字
21 第 421 號亦同。

22 (七)「未」臨現有巷道之基地應依彰化縣建築管理自治條例第
23 7 條規定辦理(建築基地以「私設通路」連接建築線者，應
24 檢附該私設通路之土地權利證明文件…)而不適用於第 5
25 條(「面臨現有巷道之基地」，其建築線之指定，應依下列
26 規定辦理)。建設課竟以第 5 條之內容對抗必須成立於前之
27 第 4 條規定(第 4 條成立是第 5 條所有規定內容之先決條
28 件)，若基地「未」臨現有巷道則不論毗鄰土地上新舊瀝青

1 混凝土皆屬「非法養護私地」，更遑論新舊瀝青混凝土之設
2 置莫名擁有論述私人土地使用之權。

3 (八)彰化縣建築管理自治條例第 5 條第 1 項(四、現有巷道之寬
4 度大於四公尺或六公尺者，仍應保持原有之寬度。)若條文
5 之「現有巷道之寬度」意為「養護之範圍」則原處分機關
6 養護道路只要超過 6 公尺則鄰地直接被獻地，原處分機關
7 獨攬土地養護之權竟比私地地主的使用權力還大？且與第
8 4 條(現有巷道認定規範)第 4 項(申請指示建築線基地之鄰
9 近「現有巷道寬度」、地形地貌由申請人或設計人依(本條)
10 第 2 項規定於申請建築線指示成果圖上簽章負責。)條文中
11 之「現有巷道寬度」相抵觸，建管條例第 4 條規定未曾提
12 及「養護範圍」但第 4 條在此被原處分機關直接蔑視，跳
13 過第 4 條的現有巷道認定則第 5 條的所謂「養護範圍」又
14 如何合法？原處分機關要求訴願人檢附之測量成果圖「不
15 得依據現況」而必須補正依據某人事時地物皆與本案無關
16 之所謂訴字號圖說令人匪夷所思。試問民眾有誰人識得此
17 莫名無關之圖說？試問此圖說本身之目的是為建築線申
18 請？有經過鑑界？繪圖日期未超過建築線指示期限 8 個
19 月？曾被原處分機關承認過？此舉明顯是針對與刁難訴願
20 人特別設置之特別條款，已然違背法令與行政平等原則。
21 原處分機關以此特別補正條款將訴願人土地開發之權力扼
22 殺，其心可議。

23 (九)原處分機關以基地毗鄰之現有巷道有所謂新舊瀝青混凝土
24 云云，將同為○○路路面毗鄰訴願人基地之土地粗暴切割
25 出一小塊屬「私法自由」之間隙土地，並以此間隙將訴願
26 人基地處分成袋地，並要求訴願人自行劃分新舊瀝青混凝
27 土之界線後提交補正，此舉涉及土地權力與使用範圍之劃
28 分，試問訴願人有何權力針對非訴願人所有之土地進行切

1 割與劃分？訴願人要如何判定所謂新舊瀝青混凝土之實際
2 界線？新舊瀝青混凝土緊緊相連於同一地號土地上又如何
3 切割對應符合公用地役關係與公眾通行之反射利益或不符合？
4 原處分機關必須先自證並無養護私地之非法行為再與
5 新舊瀝青混凝土存在之該地地主取得土地權力、使用目的
6 與範圍之共識而非粗暴片面要求無辜第三方即訴願人非法
7 自作他人土地之偽證。此又是一條針對與刁難訴願人特別
8 設置之特別條款。再者原處分機關於 111 年拓寬養護○○
9 路北側○○○地號土地亦無經過地主同意，該處路面所留
10 下新舊瀝青混凝土痕跡之現況又該做何解釋？

11 (十)原處分機關片面粗暴以瀝青混凝土將同為○○路路面之○
12 ○○地號土地切割出一小塊屬「私法自由」之間隙土地。
13 依據土地稅減免規則視同舉報該地主為公法列管之土地有
14 違反「無償供公眾通行之使用」之情事，30 年來稅務機關
15 未曾且不須向○○○地號所有人收取任何地價稅金之前提
16 已被原處分機關單方面否定，然而原處分機關無權片面改
17 變現況，口說無憑請原處分機關務必依據地主實際違反公
18 眾通行之行為「確實舉證」以免涉入誣告地主之嫌。原處
19 分機關養護○○路○○○地號土地並認定其為現有巷道之
20 法源是「村長證明」並「無」取得任何「地主同意書」，若
21 強硬要求訴願人必須取得○○○地號地主同意書且不能以
22 任何其他形式之「土地權利證明文件」取代已違反平等原
23 則違反建管自治條例第 7 條規定，況且○○○地號土地「不
24 得為違反供公眾通行之使用」，何來同意權？又是一條針對
25 與刁難訴願人特別設置之特別條款。彰化縣政府訴願決定
26 書案號 111-902：道路如符合本縣建管自治條例第 7 條第 2
27 項以私設通路連接建築線之規定，僅須檢附該私設通路之
28 「土地權利證明文件」即可，而毋庸出具經公證之土地所

1 有權人同意書。以上陳述懇請原處分機關原處分機關依照
2 適用之法條而非自由心證來答辯。申請通知到場言詞辯論
3 或陳述意見。

4 (十一)78 年與 85 年面臨○○○地號之建物建照存根已說明其建
5 築線指示圖非常明確的將○○○地號全部口字型狹長土地
6 認定為道路，且建物皆以臨○○○地號土地為道路指示建
7 築線，不存在透過以○○○土地為私設通路指示南北向之
8 ○○○路○段(○○○出口所臨之道路)為建築線之情事。

9 (十二)原處分機關片面強行於系爭○○○地號建地上施做瀝青混
10 凝土側溝等硬路面即以國家機關依法行使公權力致人民之
11 財產遭受損失。原處分機關無端指控訴願人二次加工混淆
12 現有巷道範圍之判讀是否有毀謗之嫌？訴願人將保留法律
13 上之申訴權。如主旨第一條所揭原處分機關架空私人財產
14 權本為法界所不容，更何況原處分機關二次加工彰化縣建
15 築管理自治條例第 5 條強制解釋必須以所謂硬路面之邊界
16 劃定毗鄰現有巷道之建築線，以公權力片面切割私人土地
17 於公法管制與私法自由之不同部分，更是直接以公權力剝
18 奪私有財產權。彰化縣建築管理自治條例第 4 條為現有巷
19 道之認定，且所有認定之規範與硬路面毫無關連，然而原
20 處分機關卻架空第 4 條並加工第 5 條形成法律系統外之潛
21 規則即以原處分機關所施之硬路面主導一切現有巷道之解
22 釋。請原處分機關必須依法行政切勿違背平等、比例與信
23 賴原則等之一般法律原則。原處分機關於系爭土地上蔑視
24 私人財產權片面強行施作瀝青混凝土側溝等硬路面其如何
25 判定硬路面邊界與訴願人何干？請原處分機關自行會同系
26 爭土地所有權人達成協議以昭公信。原處分機關稱 111 年
27 於系爭土地上養護且拓寬○○路硬路面乃因為既有之暗
28 渠，試問暗渠是私人施作或原處分機關施作？若私人於私

1 地上施作則與原處分機關何干？若暗渠同為原處分機關所
2 為則是否於私人土地上恣意妄為在先。

3 (十三)系爭土地拆路還地之合法性與法界判決：前開○○○地號
4 全部土地自始無所有權人自行切割土地使用之證明文件故
5 無拆分為部分符合彰化縣建築管理自治條例第 4 條(現有
6 巷道認定)而部分不符合之法理。原處分機關如今藉由所鋪
7 設之硬路面範圍片面切割該地號土地於公眾道路與私地自
8 由之不同屬性，已對土地所有權額外干預構成特別犧牲並
9 架空私人土地之財產權有違憲之虞。若原處分機關無法提
10 出系爭土地所有權人同意之法源則請原處分機關拆路還
11 地。其依據如下：1. 依據民法第 818 條、821 條、765 條、
12 767 條辦理。2. 依據心鄉建字第 1130003271 號函原處分機
13 關既已執意說明系爭○○○地號土地為私設通路及私人所
14 有則原處分機關是否利用國家機關依法行使公權力致人民
15 之財產遭受損失或圖利特定私人？是否有知法犯法之虞？
16 3. 依據大法官釋憲釋字第 440 號：人民之財產權應予保障，
17 憲法第 15 條設有明文。國家機關依法行使公權力致人民之
18 財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個
19 人之特別犧牲者，國家應予合理補償。

20 (十四)臺灣臺中地方法院 109 年度訴字第 1395 號判決：甲、裁判
21 案由：拆路還地。乙、原告主張…原告為臺中市…號土地
22 (下合稱系爭 3 筆土地)之共有人，先位被告未經全體共有
23 人同意，亦未辦理徵收程序，擅自在系爭 3 筆土地上如附
24 圖一…所示部分鋪設柏油路面(下稱系爭道路)，作為臺中
25 市…○路○段道路使用，而無權占有系爭 3 筆土地。丙、
26 參、本院之判斷…肆、綜上所述，先位被告無權占有系爭 3
27 筆土地如附圖二…所示部分，原告依民法第 767 條第 1 項、
28 第 821 條規定，請求先位被告將該部分土地之地上物即柏

1 油路面刨除，並將該部分土地返還原告及其他共有人…為
2 有理由，應予准許。

3 (十五)最高法院 85 年度台上字第 1120 號判決：…按以無權占有
4 為原因，請求返還土地者，占有人對土地所有權存在之事
5 實無爭執，而僅以非無權占有為抗辯者，土地所有權人對
6 其土地被無權占有之事實無舉證責任，占有人自應就其取
7 得占有係有正當權源之事實證明之。最高行政法院 101 年
8 度判字第 231 號判決(同 102 年度 421 號)：五、本院查…
9 形成「既成道路公用地役關係」，並不以該道路業經鋪設柏
10 油路面或設置排水溝為必要…臺北高等行政法院 109 年度
11 訴字第 1290 號判決：(五)結論綜上所述…縱使系爭道路為
12 既成道路，亦非謂被告三峽區公所即可任意在系爭道路上
13 鋪設柏油或任意加置設施以便利通行。實則，在系爭道路
14 上鋪設柏油路面之行為，乃對於原告及訴外人 4 人等系爭
15 土地所有權人額外的特別犧牲，在本件未曾給予原告及訴
16 外人等 4 人損失補償之情況下，難謂適法，是原告依公法
17 上結果除去請求權訴請被告三峽區公所將系爭道路之柏油
18 路面刨除回復未鋪設之狀態，為有理由，應予准許…。臺
19 灣彰化地方法院 94 年度訴字第 893 號判決：五、按「所有
20 人對於無權占有或侵奪其所有物者，得請求返還之。對於
21 妨害其所有權者，得請求除去之。」民法第 767 定有明文。
22 本件原告既為系爭土地之所有人，被告未經原告同意，亦
23 無其他合法使用權源，即無權占有編號 A 土地，並鋪設柏
24 油路面，妨害原告所有權之行使，按諸前開規定，原告請
25 求被告拆路還地，洵屬有據。六、從而，原告本於所有權
26 人物上請求權之法律關係，請求被告將編號 A 土地上之柏
27 油路面拆除，並將該部分土地返還原告，為有理由，應予
28 准許。

1 (十六)道路範圍之定義與所謂柏油路面全然無關:1.(內政部 70.
2 4.16 台內營字第九〇一七號函)內政部營建署釋示「道路
3 形態」一詞，及原為土石路，鋪設柏油後道路形態是否變
4 更乙案：道路形態一詞係指道路之寬度、長度、彎度及功
5 能而言，非指路面之狀態，原為土石路鋪設柏油後，並非
6 道路形態之變更。道路交通管理處罰條例第 3 條對道路之
7 定義：指公路、街道、巷術、廣場、騎樓、走廊或其他供公
8 眾通行之地方。最高行政法院判決：公用地役關係並不以
9 該道路業經鋪設柏油路面或設置排水溝為必要。2. 現有巷
10 道之道路範圍(道路寬度)係指土地「無償供公眾通行之範
11 圍」，與是否鋪設柏油路等硬路面範圍無關，且必須有地主
12 之認同為基礎。3. 彰化縣建管理自治條例第 4 條第 1 項及
13 第 2 項：以上條文所稱現有巷道之形成有四種情形且皆與
14 土地所有權人之認同有關而與所謂是否鋪設柏油路等硬路
15 面範圍無關。4. 彰化建築管理自治條例第 4 條第 4 項：本
16 項規定已明確指出「現有巷道寬度」必須依據第 4 條第 2
17 項規定(現有巷道形成之四種情形)認定之，而與所謂是否
18 鋪設柏油路等硬路面範圍無關。彰化縣建築管理自治條例
19 第 5 條：「面臨現有巷道」之基地，其建築線之指定，應依
20 下列規定辦理……說明第五條旨在規範「面臨現有巷道」
21 之基地其建築線該如何退讓，結果只有退讓多少跟不須退
22 讓兩種，其與現有巷道之「認定」毫無關係如何還能推翻
23 第 4 條之認定，法律邏輯原則何在。6. 彰化縣建築管理自
24 治條例第 5 條第 1 項：「面臨現有巷道」之基地，其建築線
25 之指定，應依下列規定辦理：…略…四、「現有巷道之寬度」
26 大於四公尺或六公尺者，仍應保持原有之寬度。條文中「現
27 有巷道之寬度」係指土地「無償供公眾通行之範圍」因其
28 既為「面臨現有巷道」之基地理當對應於第 4 條第 2 項規

1 定受現有巷道形成之四種情形規範之，故應同於第 4 條第
2 4 項中提及之「現有巷道寬度」，而與所謂是否鋪設柏油路
3 等硬路面範圍無關。7. 彰化縣建築管理自治條例第 5 條第
4 2 項：「現有巷道寬度計算方法」如下：二旁或一旁有排水
5 溝或斷崖，未加蓋之水溝以內或斷崖邊緣為準，計算寬度。
6 本條文旨在說明公權力自行養護之「硬路面範圍」包含有
7 蓋側溝。本法條只是常識也是一條未與其他法條相連結之
8 孤法，只是提供硬路面範圍之參考與現有巷道寬度之「認
9 定」無關，此法條亦未見於從台北到台南其他各縣市之建
10 管自治條例中，反之各縣市之建管自治條例多有提到：現
11 有巷道，其鋪面、排水溝等「公共設施尚未闢築完成者」，
12 申請建築應依規定辦理其出入通路及排水系統之拓築。然
13 原處分機關卻執意解釋為依據本條可賦予建設課以鋪設柏
14 油路面之公權力架空私人財產權更可逕行切割私人土地，
15 混淆現有巷道範圍之認定等語。

16 三、答辯意旨略謂：

17 (一) 訴願人申請本鄉○○○段○○○、○○○地號等 2 筆土地
18 建築線指示，毗鄰同段○○○地號土地(下稱系爭土地)…
19 稱原處分機關明知違背法令仍以自由心證駁回云云…。原
20 處分機關係依據彰化縣建築管理自治條例規定及現況勘查
21 據以辦理，基於平等原則，亦調卷參照鄰房建造執照建築
22 線指示圖及系爭土地使用權同意書，並該鄰房建造執照送
23 審階段，明確存在系爭土地業經所有權人同意使用在案，
24 合先敘明。

25 (二) 訴願人陳情原處分機關建設課協助：1. 原處分機關是依據
26 彰化縣建築管理自治條例規定，並基於平等原則，調卷參
27 照鄰房建造執照，經審查後通知應補正事項，尚無刻意駁
28 回情事，建請訴願人依補正資料完全後重擲回原處分機關

1 申請。2. 依據彰化縣政府 112 年 9 月 8 日府工管字第 1120
2 346805 號函說明四：「另查本縣埔心鄉○○○段○○○及
3 ○○○ 地號部分土地經彰化縣埔心鄉原處分機關調閱毗
4 鄰建物之 78 年 11 月 11 日、85 年 5 月 23 日及 103 年 8 月
5 建築線指示(定)申請書圖所示，系爭地號部分土地為依建
6 築法留設現有巷道，爰非屬司法院大法官釋字第 400 號解
7 釋理由書所稱之既成道路。」業已明示。有關本鄉○○○
8 段○○○地號部分土地(○○路)道路養護，係將舊有路面
9 刨鋪為原則。另訴願人所述其他袋地內建案不須同意書可
10 以指示建築線乙節，本案建築線指示應檢附文件尚無要求
11 檢附同意書，故原處分機關通知補正文件亦無要求檢具同
12 意書。

13 (三)現況事實：1. 訴願人所述○○路之土地皆源於祭祀公業○
14 ○○所有，調卷參照本案鄰房(門牌：本鄉○○路○○號、
15 21 號)建造執照所附審查資料；係為原處分機關(78)心鄉
16 建字第○○○○、○○○○ 號等 2 筆建造執照，該申請建
17 築基地與現有巷道之間挾帶○○段○-○地號土地(即○○
18 ○段○○○地號舊地號)，並皆附有土地使用權同意書，顯
19 經系爭土地所有權人(祭祀公業○○○：管理者)同意使用
20 在案，其同意使用土地面積即間接證明系爭土地仍屬私人
21 所有。2. 訴願人所述本鄉○○路○○號、○○號起造時之
22 建築線指示云云，經查○○路○○號尚無建築申請案件在
23 案。本案申請基地土地，其面前道路(○○路)為彰化縣建
24 築管理自治條例第 4 條所稱現有巷道應無違誤。

25 (四)訴願人之法規依據：就本案訴願人多次以陳情書(信)主張
26 系爭土地自始無償供公眾通行之土地，惟原處分機關調卷
27 參照鄰房建造執照，並檢具系爭土地使用權同意書在案可
28 稽，又查彰化縣政府 112 年 3 月 14 日府行訴字第 1120095

1 637 號函，訴願人所附當時現況成果圖可稽，後系爭土地經
2 新增鋪設瀝青混凝土，其與本案所附現況地籍成果圖存在
3 互相矛盾，顯有混淆道路原有寬度判斷之虞。

4 (五) 訴願人稱原處分機關違背法令情事論述：1. 原處分機關 11
5 2 年 12 月 29 日心鄉建字第 1120018635 號函通知訴願人補
6 正內容皆依法行政原則且調卷參照鄰房及依道路現況客觀
7 事實，謹遵彰化縣建築管理自治條例之規定據以告知應補
8 正內容，絕無所謂特別條款。2. 有關彰化縣建築管理自治
9 條例第 5 條係為建築基地與路所制定退讓關係，目的為建
10 築法第四章建築界限規範，然事實上非所有土地都能臨接
11 建築線，倘建築基地未臨接建築線，則須將毗鄰土地以私
12 設通路連接建築線，故於建築線指示申請階段理應將基地
13 範圍包含私設通路納入為一宗基地送審，此階段為建築界
14 限訂定，亦不包含通行權關係。另彰化縣建築管理自治條
15 例第 7 條第 2 項規定：「建築基地以私設通路臨接建築線
16 者，應檢附該私設通路之土地權利證明文件。」為建造執
17 照審查階段必須檢附文件，亦為建築法第 30 條所明定，故
18 本案通知補正文件並無要求檢具土地使用權同意書。查彰
19 化縣政府 112 年 2 月 21 日府行訴字第 1120067393 號函，
20 訴願人所附照片及本案所附照片比對可稽，後經勘查系爭
21 土地現況明確存在新增鋪設瀝青混凝土事實，依據彰化縣
22 建築管理自治條例第 4 條第 4 項規定：「申請指示建築線
23 基地之鄰近現有巷道寬度、地形地貌由申請人或設計人依
24 第二項規定於申請建築線指示成果圖上簽章負責。」故本
25 案本應確實依道路現況即「現有巷道寬度」繪製現況成果
26 圖，而非恣意二次加工變更瀝青混凝土範圍混淆判讀，且
27 該新增鋪設瀝青混凝土亦非原處分機關所為，故舉證責任
28 不在原處分機關，爰經審查後業已明確通知應補正內容應

1 無違誤。

2 (六)臺灣省建築管理規則(94年6月20日廢止)第3條規定：

3 「申請指定建築線應填具申請書，並檢附左列文件：一、
4 地籍套繪圖應描繪一個街廓以上，並應標明建築基地之地
5 地段、地號、方位、基地範圍及鄰近之各種公共設施，道路
6 之寬度。二、基地位置圖應簡明標出基地位置、附近道路、
7 機關學校或其他明顯建築物之相關位置。三、現況圖應標
8 明地形、鄰近現有建築物、道路及溝渠，其比例尺不得小
9 於地籍圖。」第7條規定：「(第1項)建築基地地面臨
10 現有巷道申請建築，免附該巷道之土地權利證明文件。(第
11 2項)建築基地以私設通路連接建築線者，應檢附該私設通
12 路之土地權利證明文件。但已依法申請建築所留設之私設
13 通路，其原面臨該通路建造之建築物申請增建、改建、修
14 建或重建者，不在此限。」

15 (七)有關訴願人所述78年與85年面臨○○○地號之建物建照
16 存根已說明其建築線指示圖非常明確的將○○○地號全部
17 門字型狹長土地認定為道路，且建物皆以臨○○○地號土
18 地為道路指示建築線，不存在透過以○○○土地為私設通
19 路指示南北向之○○路○段(○○○出口所臨之道路)為建
20 築線之情事云云。訴願人所述○○○地號全部門字型狹長
21 土地認定為道路，原處分機關調卷本鄉○○路○段○○○
22 巷2號房屋建築案件為例，其建築基地係直接面臨現有巷
23 道申請建築，故免附該面前巷道之土地權利證明文件，尚
24 符合臺灣省建築管理規則第7條第1項規定，合先敘明。

25 (八)另調卷本鄉○○路○○巷○○號房屋，業領有原處分機關
26 (85)心鄉建字第○○○號建造執照及原處分機關(85)心鄉
27 建字第○○○○號使用執照在案，該建築基地尚以私設通
28 路連接建築線申請建築，並同樣附有土地所有權人(祭祀公

1 業○○○：管理者)同意使用之「土地使用權同意書」在案，
2 尚符合臺灣省建築管理規則第7條第2項規定：「建築基
3 地以私設通路連接建築線者，應檢附該私設通路之土地權
4 利證明文件。」

5 (九)本案鄰房(門牌：本鄉○○路○○號、○○號)及本鄉○○
6 路○○巷○○號等3筆房屋，其建築基地皆以私設通路連
7 接建築線申請建築，且皆經該私設通路土地所有權人(祭祀
8 公業○○○：管理者)同意使用之「土地使用權同意書」在
9 案可稽，證明該土地仍屬私人所有。

10 (十)查民國78年與85年建築線案件係依據臺灣省建築管理規
11 則辦理，所附現況圖係以手繪方式繪製呈現，與目前申請
12 建築線必須檢附「測量技師簽證之測量成果圖」其準確度
13 存在差異，惟系爭土地面前道路(○○路)為現有巷道應無
14 違誤。目前建築線指示案件依據彰化縣建築管理自治條例
15 規定據以辦理，並無訴願人所稱全部地號土地認定為道路
16 之規定，故本案系爭土地現況存在PC混凝土範圍、雨遮下
17 門廊區域範圍及新增鋪設瀝青混凝土範圍，尚難認符合彰
18 化縣建築管理自治條例第5條規定巷道寬度範圍。

19 (十一)原處分機關113年2月20日答辯書內容略以：「訴願人所
20 附當時現況成果圖可稽，後系爭土地經新增鋪設瀝青混凝
21 土，其與本案所附現況地籍成果圖存在互相矛盾，顯有混
22 淆道路原有寬度判斷之虞。」係為闡述原處分機關經審查
23 比對後，確實有難以判讀之事實，且現況成果圖本應以「原
24 有」現況測量繪製之。有關現有巷道認定及其寬度計算，
25 查彰化縣建築管理自治條例已有明定，已有答辯不再贅述。

26 (十二)綜上所述，本案訴願人訴願補充理由均無足採，請依法駁
27 回等語

28 理由

- 1 一、按建築法第 42 條本文規定：「建築基地與建築線應相連接，
2 其接連部分之最小寬度，由直轄市、縣(市)主管建築機關統
3 一規定。」第 48 條規定略以：「(第 1 項)直轄市、縣(市)
4 (局)主管建築機關，應指定已經公告道路之境界線為建築
5 線。……。(第 2 項)前項以外之現有巷道，直轄市、縣(市)
6 (局)主管建築機關，認有必要時得另定建築線；其辦法於
7 建築管理規則中定之。」第 101 條規定：「直轄市、縣(市)
8 政府得依據地方情形，分別訂定建築管理規則，報經內政部
9 核定後實施。」
- 10 二、次按彰化縣建築管理自治條例(下稱自治條例)第 2 條第 1
11 項本文規定：「建築基地面臨計畫道路、廣場、市區道路、公
12 路或合於本自治條例規定之現有巷道者，得申請指定建築
13 線。」第 3 條規定：「申請指定建築線應填具申請書，並檢
14 附下列文件：一、地籍套繪圖應描繪以一個街廓為原則，並
15 應標明建築基地之地段、地號、方位、基地範圍及鄰近之各
16 種公共設施、道路之寬度。二、基地位置圖應簡明標出基地
17 位置、附近道路、機關學校或其他明顯建築物之相關位置。
18 三、現況圖應標明地形、鄰近現有建築物、道路及溝渠，其比
19 例尺不得小於地籍圖。」第 4 條規定：「(第 1 項)建築基
20 地面臨現有巷道，應申請建築線指示。(第 2 項)前項所稱
21 現有巷道，指下列情形之一：一、供公眾通行，具有公用地役
22 關係且供二戶以上通行之巷道。二、有公益上或實質必要應
23 予維持供公眾通行之巷道，得經村里長證明確應繼續保留，
24 經本府或公所認定無礙公共交通者。三、已開闢之私設通路
25 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
26 公眾通行使用。四、土地所有權人捐獻土地作為道路使用，
27 經依法完成土地移轉登記為公有者。(第 3 項)前項第一款
28 所稱供公眾通行之巷道，由本府就其通行情形及公益上需要

1 認定之。(第4項)申請指示建築線基地之鄰近現有巷道寬
2 度、地形地貌由申請人或設計人依第二項規定於申請建築線
3 指示成果圖上簽章負責。」第5條規定：「(第1項)面臨
4 現有巷道之基地，其建築線之指定，應依下列規定辦理：一、
5 巷道為單向出口長度在四十公尺以下，雙向出口長度在八十
6 公尺以下，寬度不足四公尺者，以該巷道中心線為準，兩旁
7 均等退讓，以合計達到四公尺寬度之邊界線作為建築線；巷
8 道長度超過上開規定者，兩旁亦應均等退讓，以合計達到六
9 公尺寬度之邊界線作為建築線。但面臨工業區內現有巷道之
10 基地，應以合計達八公尺寬度之邊界線作為建築線，現有巷
11 道臨接排水溝寬達一.五公尺以上者，其退讓由排水溝內緣單
12 邊退讓。二、未達二公尺及地形特殊不能通行車輛者，前款
13 巷道之寬度得分別減為三公尺及四公尺。三、建築基地正面
14 臨接道路，側面或背面臨接現有巷道者，於申請指定建築線
15 時，應一併指定該巷道之建築線，其側面或背面在現有道路
16 部分及退讓之土地，得以空地計算。四、現有巷道之寬度大
17 於四公尺或六公尺者，仍應保持原有之寬度。五、建築基地
18 與都市計畫道路間夾有具公用地役關係之現有巷道，得以現
19 有巷道之邊界線作為建築線，並納入都市計畫道路。(第2
20 項)現有巷道寬度計算方法如下：一、二旁或一旁有排水溝
21 或斷崖，未加蓋之水溝以內緣或斷崖邊緣為準，計算寬度。
22 二、無排水溝者，以該巷道兩旁建築物(或圍牆)間之最小淨
23 距離為準，計算寬度。(第3項)第一項第一款退讓土地，
24 不得以空地計算。(第4項)第一項第一款所稱單向出口係
25 指巷道僅一端接通計畫道路者。(第5項)都市計畫區內巷
26 道之長度應自與計畫道路連接之出口起算。」第7條規定略
27 以：「(第1項)建築基地面臨現有巷道申請建築，免附該
28 巷道之土地權利證明文件。(第2項)建築基地以私設通路

1 連接建築線者，應檢附該私設通路之土地權利證明文
2 件。……」。

3 三、復按最高行政法院 109 年度判字第 432 號行政判決略以：
4 「……原審就詢據養工處 107 年 4 月 27 日高市工養處岡字
5 第 1077○○○8000 號函回復查無系爭通道之道路施作紀錄、
6 鋪設柏油及養護紀錄可供參酌一節，敘明難認養工處或田寮
7 區公所確已將系爭通道作為供公眾通行之既成道路鋪設柏油
8 並加以養護之情事，亦無違誤……」。

9 四、末按經查土地稅減免規則第 9 條本文：「無償供公眾通行之
10 道路土地，經查明屬實者，在使用期間內，地價稅或田賦全
11 免。」所指之「無償供公眾通行之道路土地」，並非當然即屬
12 建管條例第 19 條第 1 項第 1 款之「供公眾通行，具有公用地
13 役關係之巷道」，尚須依司法院釋字第 400 號解釋理由書所
14 揭櫫 3 項要件予以判斷（最高行政法院 109 年度上字第 751
15 號行政判決參照）。

16 五、依上開建築法規相關規定，建築基地與建築線應相連接，建
17 築基地面臨現有巷道應申請建築線指示，而申請指定建築線
18 應填具申請書，並檢附現況圖標明地形、鄰近現有建築物、
19 道路及溝渠等，現有巷道情形則依上開自治條例第 4 條第 2
20 項各款認定之；又建築基地係面臨現有巷道申請建築者，免
21 附該巷道之土地權利證明文件，倘建築基地係以私設通路連
22 接建築線者，應檢附該私設通路之土地權利證明文件，故建
23 築基地所面臨者究為現有巷道或私設通路性質之路面，將涉
24 及申請人是否將來應檢附該巷道之土地權利證明文件以提出
25 申請，合先敘明。

26 六、卷查，本縣埔心鄉○○○段○○○、○○○地號土地（即建築
27 基地）所有權人為訴願人之父○○○，○○○地號土地所有
28 權人為祭祀公業○○○，管理者為○○，○○亡故後迄今未

1 有新任管理人，而建築基地○○○、○○○地號土地所面臨
2 者之道路為○○路，○○路為○○○、○○○、○○○及○
3 ○○等多筆地號組合而成之道路，其中與○○○、○○○地
4 號毗鄰者為○○○地號土地，且現況該○○○地號土地靠近
5 ○○○土地側有經原處分機關鋪設瀝青柏油路之事實（下稱
6 ○○○地號舊瀝青柏油路）為兩造所不爭執，惟○○○地號
7 土地鄰接○○○、○○○地號部分亦經新鋪設瀝青柏油路（下
8 稱○○○地號新瀝青柏油路），惟原處分機關及訴願人均否
9 認為其鋪設。本件因訴願人就○○○、○○○地號土地申請
10 指定建築線，主張○○○地號現況全部既經鋪設瀝青柏油路，
11 則應依自治條例第4條第2項第2款認定該○○○地號為有
12 公益上或實質必要應予維持供公眾通行，經村里長證明確應
13 繼續保留之現有巷道而得以直接指定建築線；然原處分機關
14 以○○○地號新瀝青柏油路非其鋪設，即非道路養護範圍，
15 故建築線位置應依第5條第1項規定，沿舊瀝青混凝土邊界
16 劃設之。是本件訴願人及原處分機關之爭執，在於○○○、
17 ○○○地號所面臨之○○路上，該○○○地號新瀝青柏油路
18 部分，其性質是否屬於「現有巷道」？如是，則原處分機關應
19 將本案建築線指定於○○○地號土地與建築基地之境界線
20 上；如否，則訴願人將來尚須取得○○○地號土地所有權人
21 同意書之證明文件，以藉由私設通路連接建築線。茲上述爭
22 點分別論述如下。

23 七、經查，依卷附現況圖所示，○○○地號土地其南側○○路部
24 分為加蓋側溝，並比對訴願人卷附申請當下現況照片，鋪設
25 瀝青混凝土部分似有超出溝外緣，而依原處分機關112年12月
26 29日函說明原測量成果該部分寬度超過6公尺而保持現有寬
27 度作為現有巷道邊界及建築線指示位置。且106地號土地經
28 原處分機關調閱鄰房建造執照，曾於77年經原土地所有權人

1 出具土地使用權同意書，可資證明○○○地號土地於當時係
2 屬私設通路。參酌最高行政法院 109 年度判字第 432 號行政
3 判決意旨，原處分機關認定○○○地號新瀝青柏油路部分非
4 屬現有巷道，於法尚屬有據。

5 八、次查，依卷附本縣地方稅務局員林分局 111 年 12 月 9 日彰稅
6 員分一字第 1110217447 號函略以：「臺端申請查詢祭祀公業
7 ○○○所有坐落本縣埔心鄉○○○段○○○地號土地……其
8 地價稅免徵之起始日期及課稅現況一案，該土地因無償供公
9 眾通行之道路使用，自 82 年起即減免地價稅迄今……」雖於
10 82 年經稅務單位認定減免地價稅迄今。惟依最高行政法院 1
11 09 年度上字第 751 號行政判決意旨可知，依土地稅減免規則
12 第 9 條規定減免地價稅之「無償供公眾通行之道路土地」，
13 並非當然即屬「供公眾通行，具有公用地役關係之巷道」，尚
14 須依司法院釋字第 400 號解釋理由書所揭櫫 3 項要件予以判
15 斷，是尚難僅憑○○○地號土地全部經免徵地價稅，即認定
16 該土地現況屬現有巷道性質。

17 九、又埔心鄉○○村村長○○○雖於 112 年 6 月 12 日出具證明本
18 案土地係有公益上或實質必要應予維持供公眾通行之巷道並
19 應繼續保留云云。然依自治條例第 4 條第 2 項第 2 款規定認
20 定為現有巷道之要件，就實體上而言，係該巷道應符合有公
21 益上或實質必要應予維持供公眾通行之要件；就程序上而言，
22 須符合經村里長證明確應繼續保留，且須經本府或原處分機
23 關認定無礙公共交通之要件，須同時符合上開實體要件及程
24 序要件，始得認定為現有巷道。惟查，本件訴願人所主張該
25 ○○○地號土地新瀝青柏油路部分，其是否具現有巷道之性
26 質，似僅涉及○○○、○○○地號土地所有權人通行之權益，
27 尚難認符合「有公益上或實質必要應予維持供公眾通行」之
28 實體上要件。再就程序要件而言，上開○村長所出具之證明

1 書內容僅泛稱○○○地號與○○○、○○○地號相鄰之部分
2 為無償供公眾通行之道路使用，乃有公益上及實質必要應予
3 維持供公眾通行之巷道等語，未具體說明該部分有何公益性
4 或實質必要性而應予維持供公眾通行，且其於本府 113 年 6
5 月 6 日訴願審議委員會會議出席說明時，仍無法具體說明該
6 部分有何公益性及實質必要性應予維持供公眾通行，而僅答
7 稱該證明書係應訴願人請求而出具等語，則○村長出具之證
8 明書尚難憑採；又原處分機關亦未認定該部分無礙公共交通，
9 故亦不符認定為現有巷道之程序上要件。準此，本件關於○
10 ○○○地號南面土地（○○○路段）與○○○、○○○地號相鄰
11 部分（即新鋪設瀝青部分），未符合自治條例第 4 條第 2 項
12 第 2 款之全部要件，自不得僅憑村長出具之證明書而遽指該
13 部分土地全屬現有巷道性質。

14 十、再查，依最高行政法院 102 年度判字第 421 號判決之要旨所
15 述，公用地役關係並不以該道路業經鋪設柏油路面或設置排
16 水溝為必要；反面言之，縱有鋪設柏油路面，亦不能遽認具
17 有公用地役關係，而仍依公用地役關係之要件核實認定之。
18 是○○○地號土地上縱有經原處分機關鋪設部分之舊瀝青柏
19 油路面，雖該部分外並有第三人加以鋪設之新瀝青柏油路面，
20 然均無涉公用地役關係之認定，仍應依是否符合自治條例第
21 4 條第 2 項各款所定現有巷道之要件實際認定，故訴願人援
22 引上開判決意旨而主張○○○地號土地全屬現有巷道云云，
23 委無可採。

24 十一、綜上所述，本件訴願人主張○○○地號新瀝青柏油路土地亦
25 屬現有巷道，尚非有據，而原處分機關已提出同路段鄰房（○
26 ○路○○號、○○號）建照執照（78 心鄉建字第○○○○○、
27 ○○○○號）曾附有○○○地號土地使用權同意書，可知該
28 ○○○地號舊瀝青柏油路部分僅係原處分機關為道路側溝維

1 護既有暗渠排水之改善所鋪設，另該○○○地號新瀝青柏油
2 路部分並無證據顯示可認定屬自治條例第4條第1項第2款
3 現有巷道性質，則訴願人仍應依原處分機關112年12月29
4 日函文補正之，因訴願人逾期未補正，原處分機關爰以原處
5 分否准所請，經核於法並無違誤，原處分仍應予維持。

6 十二、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第79條第1項規
7 定，決定如主文。

8	訴願審議委員會	主任委員	林田富（請假）
9		委員	常照倫（代行主席職務）
10		委員	蕭淑芬
11		委員	呂宗麟
12		委員	林宇光
13		委員	王育琦
14		委員	劉雅榛
15		委員	陳昱瑄
16		委員	黃維祥
17		委員	陳麗梅
18		委員	蕭源廷

19
20 中 華 民 國 1 1 3 年 6 月 1 7 日
21 縣 長 王 惠 美

- 1 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
- 2 向臺中高等行政法院高等行政訴訟庭提起行政訴訟。
- 3 （臺中高等行政法院地址：臺中市南區五權南路 99 號）