

訴 願 人 〇〇股份有限公司

代 表 人 〇〇〇

原處分機關 臺北市政府工務局

右訴願人因申請廢止現有巷道事件，不服原處分機關所為之處分，提出訴願，本府依法決定如左：

主 文

訴願駁回。

事 實

一、緣訴願人於八十三年八月二十九日，依臺北市現有巷道廢止或改道申請辦法第五條至第九條規定，向原處分機關申請廢止本市內湖區〇〇段〇〇小段〇〇地號土地內（即毗鄰〇〇路〇〇段〇〇巷〇〇弄底）及〇〇之〇〇、〇〇、〇〇地號土地內（即〇〇路〇〇巷；其中〇〇地號土地係屬國有）現有巷道（非都市計畫道路），經依程序由本府自八十四年二月二十二日起公告公開展覽三十天，並以八十四年二月十六日府工二字第八四〇〇七六三〇號函送本市現有巷道廢止或改道審議委員會審議，案經該會八十四年八月十日第十一次委員會議決議略以：「按『臺北市現有巷道廢止或改道申請辦法』之訂定法源乃係依據建築技術規則建築設計施工篇第八條所授權，準此，依該辦法提出申請，基本上自應以申請基地具有建築行為者為限，本案申請廢止〇〇路〇〇段〇〇巷〇〇弄底現有巷道部分，經查申請基地業已建築完成，另申請廢止〇〇路〇〇巷現有巷道部分則屬保護區，兩者狀況均要難得以適用前揭辦法所訂程序辦理廢巷，是以本案縱有廢巷之必要，亦應循都市計畫法定程序辦理....」。

二、嗣訴願人對上述審決提出覆議，復經該會八十五年一月二十二日第十二次委員會議決議略以：「....基於當地居民之反應與實際交通需求，本案現有巷道均宜維持現狀不予廢止。....」訴願人不服，第二度申請覆議，繼經該會八十五年九月十一日第十三次委員會議決議以：「本案申請人所提之覆議理由，請作業單位整合，並邀集交通局、發展局、消防局、養工處、建管處等相關單位，針對覆議理由及內湖路〇〇段〇〇巷開闢經過等情至現場會勘並認證後提下次會議續行審議，以為慎重。」再經八十六年六月二十六日第十四次委員會議決議。原處分機關乃據以八十六年七月八日北市工二字第八六二一五二九二〇〇號函復訴願人略以：「....案經八十五年九月十一日第十三次暨第十四次委員會議審議決議：『基於公共安全及交通需求，本案現有巷道仍應維持現狀。』並附帶決議：『建議都市發展局，在實施本地區環境改造時，對本案現有巷道在景觀及交通

上予以考量。』」訴願人不服，於八十六年八月八日提起訴願，八十六年九月十日、十月八日、十一月二十四日、八十七年四月八日、四月二十八日、六月十七日、七月七日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

- 一、按臺北市現有巷道廢止或改道申請辦法第三條規定：「本辦法所稱現有巷道係指非都市計畫道路之巷道。但不包括私設通路、類似通路及防火巷。」第六條規定：「現有巷道廢止或改道申請案由工務局依交通、景觀、未來發展需要與土地利用等觀點審查，經審查認可後，應報經本府送請臺北市現有巷道廢止或改道審議委員會審議。前項審查得通知申請人會同實地勘查指界說明。」第八條規定：「現有巷道廢止或改道申請案在送請臺北市現有巷道廢止或改道審議委員會審議前，應於本府公告欄、申請所在地之區公所及里辦公處與申請巷道廢止或改道之巷道口、巷道尾公開展覽三十日，並將公開展覽日期及地點登報周知。臨接現有巷道或鄰近地區之公民或團體，得於公開展覽期間以書面載明姓名、地址向本府提出意見，由臺北市現有巷道廢止或改道審議委員會予以參考審議。」第十條規定：「建築基地內之現有巷道合於左列情形之一者，得於辦理建築執照時，檢附有關證件及書圖併案向工務建築管理處申請廢止或改道，由建築管理處報經工務局核准後併建築執照案實施，不受第五條至第九條規定之限制：一、擬廢止現有巷道之平均寬度小於四周計畫道路之最小寬度，且四周計畫道路均已開闢或自行開闢完成時，在同一街廓內之全部土地或沿現有巷道兩側土地計畫整體使用者，或取得沿現有巷道兩側已建築完成之基地同意並計畫整體使用者。二、現有巷道位於申請建築基地內且僅供基地內原住戶通行者。三、同一街廓內單向出口之現有巷道自底端逐段廢止者。四、符合左列規定申請部分改道者：（一）改道後之寬度大於原平均寬度、且不小於三公尺並整齊規則者。（二）改道後之路線較原有巷道不迂迴曲折者。（三）改道後不形成畸零地者。……」

司法院釋字第二五五號解釋：「在實施都市計畫範圍內...：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。內政部中華民國六十六年六月十日臺內營字第七三〇二七五號、六十七年一月十八日臺內營字第七五九五一七號，關於廢止非都市計畫巷道函及臺北市非都市計畫巷道廢止或改道申請須知，既與上述意旨相符，與憲法保障人民權利之本旨尚無牴觸。」

二、本件訴願及補充理由略謂：

- （一）系爭巷道理應依臺北市現有巷道廢止或改道申請辦法（以下稱該辦法）第十條規定併訴願人所有之八十一建字第 XXX 號建照案辦理廢止，不需另依該辦法第五條至第九條規定申辦廢止，然原處分機關以面臨八米計畫道路僅開闢四米並未全部打通而核退。

- (二) 本案土地領有七〇使字第 xxxx 號使用執照，其竣工圖、現況圖標示興建前為空地，興建後始留設「類似通路」、法定停車位三部及防火巷邊為溝（係公有山洪排水用），溝之另側書明有「平」即〇〇路〇〇巷〇〇號木造房屋，面前之現有巷道係專供〇〇路〇〇巷〇〇號出入，為基地內之現有巷（無尾巷），兩者有溝阻絕，並未有便橋存在（後住戶曾強佔土地搭建 RC 便橋，現為柏油路），足證與鄰地互不相通，且依該辦法第三條規定，現有巷道不包括上述「類似通路」，因此互不相通之事實至為明顯。
- (三) 領有七〇使字第 xxxx 號使用執照之鄰地反對廢巷者，若未依法使用該三部法定停車位，而逕變為既成巷道供通行使用，則依建築法規定應設置之法定停車位數係依容積多寡定之，三部法定停車位移作通行使用，則已蓋房屋之容積，因車位數減少，其相對應減少之容積部分，是否應予以拆除，今因其未拆，已構成實質違建之事實。
- (四) 本案現有巷道及〇〇路〇〇巷與〇〇路〇〇段〇〇巷形成之叉路有高低落差，交通事故在所難免，又相鄰街廓（領有八三使字第 xxx 號使用執照）停車位共有二八六個，均以〇〇路〇〇段〇〇巷為主要通道，且與上述交叉路口間距離短，容易造成交通瓶頸，為道路系統單純化起見，本巷已無保留之必要，廢止巷道可增進基地利用之完整性。
- (五) 車輛若從〇〇巷由南往北駛向本巷道登山，因逆勢反轉上山，則〇〇巷之車輛必須暫停，且到達〇〇路口後又必須反轉上山，交通將更形受阻，若由北向南順向上山，則於〇〇路口之反轉逆勢必阻礙車輛之暢行，又本巷道短小又陡峻，車輛往往直衝而上，與行駛於〇〇路上之車輛易發生車禍，且常驚嚇步行上山之登山者。反之，如由〇〇巷順向接現有巷爬坡再經〇〇路下山，其路途較之〇〇巷平面車道為遠，兩條道路相交於〇〇路作為疏轉之用實有偏頗。擬廢止現有巷兩旁均停滿車輛，一旦發生火災，救護車無法轉彎駛入，故公共安全與廢止現有巷並無關連。惟為消弭對立因素，訴願人願留設一點二米人行步道，以增進社會和諧。
- (六) 司法院釋字第二五五號解釋：在實施都市計畫範圍內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，無繼續供公眾通行之必要時，主管機關自得本於職權或依申請廢止之，準此，現有巷當應廢止。
- (七) 本件建築基地四周計畫道路土地，當時除〇〇巷未打通外，餘皆已打通，施工中〇〇巷土地，市府已辦妥土地徵收及地上物補償，惟行政流程緩長，無法濟急，而訴願人於系爭基地鄰近街廓另興建有地下停車場，因通車在即，且為不造成鄰近六米已開闢計畫道路之壅塞，乃提撥約新臺幣七百餘萬元自費開闢完成該未開闢之八米寬計畫道路（〇〇巷），因擬廢止之〇〇路〇〇巷高出〇〇巷約一點二公尺，為暫供通行乃先行將落差剷成平順，並依規定程序申辦廢巷，卻遲無法達成，令民無所適從。蓋公辦

道路開闢，其廢巷必本於職權逕行為之，現民辦申請廢巷卻不准，似有矛盾。

- (八) 本件系爭二現有巷，前係專供○○路○○巷○○號木造房屋使用，後因睦鄰，在未開發使用前無償暫供鄰地將明溝加蓋並供附近居民通行，今若不准廢巷，顯失公平。且自七十年二月十六日迄八十三年八月二十九日申請廢巷之日止，未達民法第七六九條規定之二十年，不符既成巷道之規定。同理，猶如今之市府為美化信義計畫地區景觀，鼓勵將尚未建築之基地，鋪設草皮並給予獎勵優待，久而久之，該基地豈不變成公園無法回復原狀，爾後還有誰願意作好人。訴願人無償興辦公益事業卻被懷疑為何領有使照後還當寓公（本案房屋早已出售並交屋在案）。但事實上，訴願人前於內湖興建○○社區於完工交屋後數年（申請捐獻手續費時）亦當寓公花費數百萬將公有○○國中校地山坡剷平，施作無遮簷人行道供社區住戶及學生行走。
- (九) 經查本市內湖區○○路○○段○○巷（○○加油站旁）原為通往山上之既成產業道路，後因○○街之開闢，遂將既成產業道路一切為二，即為○○街○○巷與○○路○○段○○巷，造成高低落差，為此施工單位在落差處即○○路○○段○○巷尾端設有人行步道梯，並未辦理廢巷，本件情況與○○街案類似，何以執法不公。上開巷道原處分機關未以公權力辦理廢巷，則其逕行廢止既成產業道路之車行，留設一點四五米寬之人行步道梯已違法在先，無非鼓勵訴願人不須依法辦理廢巷，即以自力救濟方式自行留設人行步道，破壞社會秩序。
- (十) 原處分機關僅以「基於公共安全及交通需求」而不准廢巷，惟人民申請建築證照必經環境評估、交通評估，提供數據供審酌，而訴願人之廢巷申請，原處分機關僅以教條式理由駁回，未以任何數據作佐證，如消防栓設置數量多寡、交通流量大小及道路系統如何規劃等均應提出法規依據及實際數據為憑，否則訴願人無法認同。
- (十一) 有關消防局表示如○○巷○○至○○號發生火災，須利用○○巷○○弄○○號前及○○巷○○號前地下式消防栓實施救災，廢巷將影響救災佈線乙節，查該○○巷○○弄○○號地下式消防栓位於鄰地之類似通路出入口，通過類似通路即可佈線毋庸經過本現有巷；○○巷○○號前地下式消防栓，位於本廢巷案甚遠之南端地界線，救災佈線毋庸繞行甚遠之擬廢止現有巷。至於○○巷、○○巷等發生火災，應從○○巷或○○公園旁之○○巷之計畫道路進出救災。○○巷○○弄底與○○巷口及○○路○○巷之道路高度及坡度比，依交通管制工程處表示不符規定，有行車安全顧慮，且轉折大，不利於消防車進出，又○○巷及○○巷應規劃為單邊停車，今雙邊停車，消防車根本無法到達現有巷，怎能談救災佈線。
- (十二) 現代工程技術如何進步，圖示必需剷除部分，挖除土方絕無可能不塌陷，是若不辦理廢巷而進行○○巷八米計畫道路之開闢，即須留設施工縫方可進行拓築，否則只有縮減八米計畫道路之寬度。此由訴願人自費開闢之○○路○○段○○巷○○號前

重新施作擋土牆，開挖範圍已超過○○巷八米計畫道路之寬度約二米可知。養工處認不徵收路外土地仍可拓築該巷之意見，惟○○路○○巷為基地內現有巷，非既成道路，若○○巷係由養工處施作，則其未徵得訴願人同意，豈可任意將之剷成平順，且即使○○路○○巷為既成道路，依法只能鋪設柏油路面，不能改變道路型態。

(十三) 都市發展局認○○路○○段○○巷○○弄可供作連通○○路○○段○○巷及○○路○○段○○巷○○弄之輔助道路，對平時疏散車流及避難救災應有助益，查該社區之計畫道路原為建蔽率時代所規畫設計，現實施容積率房屋坪數與車輛均已相對減少，故計畫道路之完全開闢應即足以應付車流量，且該社區屬封閉式，並無車輛通行遽然增加之車流量，因此無須負疏散車流量之任務，政府無交通評估，僅憑臆測來判定對錯。

(十四) 都市發展局認○○路○○巷因位於保護區，並無開發建築行為，應不宜辦理廢巷，惟按八十四年八月十日第十一次審議委員會決議係以此理由予以程序駁回，惟訴願人不服，經提起覆議，獲無異議通過才進入第十二次實質審議，是該局上述意見已無實質意義。

(十五) 居民反對廢巷者雖有六十人，但贊成者多達一三四人（曾於第十一次審議時當場提出簽名冊），何以未被重視，而以少數反對居民之意見為理由而駁回申請，顯有不公平。訴願人經年繳納地價稅，而反對居民卻不用付費，當然抱持「多多益善」的心理，要求四通八達之通行權，且房屋面臨街、巷、弄，其房價自有高低，今以當地居民之反應而不准廢巷，將原為弄之房屋永遠變更為巷之房屋，是以當地居民在沒有損失反而受益之狀況下，當然反對。

三、原處分機關答辯及補充答辯理由略謂：

(一) 經查八十一建字第四〇六號建照文件資料，並無該項核退記載，訴願人所述與事實不符。

(二) 原處分機關八十六年七月八日北市工二字第八六二一五二九二〇〇號函，僅係函轉本市現有巷道廢止或改道審議委員會第十四次委員會議之決議，該次委員會議參與委員包括本府相關局處代表委員五人、專家委員代表三人、建築師公會代表委員一人，係採合議制，並邀請相關單位及人員列席說明（包含交通局、都市發展局、消防局、養工處、建管處、內湖區公所、碧山里里長及本案訴願人等），以為審議之參考，上項決議係經由委員們充分討論達成共識而作成，非原處分機關獨斷所能為。

(三) 依司法院釋字第二五五號解釋，非計畫道路若有繼續供公眾通行必要時，仍得繼續保留，本案委員會議決議並無違反。

(四) 有關消防及交通需求，於原處分機關邀集之現場會勘，本府相關單位表示意見如卷附北市工二字第八六二一二九四四〇〇號函送「臺北市現有巷道廢止或改道審議委員會

」之覆議說明書。

- (五) 有關鄰地因未留設三部法定停車位屬實質違建乙節，查該停車位土地上並無存有任何建物，自無違建之事實。
- (六) 現有巷道之廢止，就理而言，自當衡其道路功能及需求，諸如公共安全、交通需求等因素，均在考量之列，所謂：「擬廢止現有巷兩旁均停滿車輛，一旦發生火災，救護車無法轉彎駛入」乙節，乃係屬後續交通管理問題，不能據此而謂公共安全與廢止現有巷並無關連。
- (七) 有關需辦理廢巷方可進行相關八公尺計畫道路之開闢乙節，縱有道路高程問題，然與系爭現有巷道之廢止無直接關聯，而前揭現場會勘，據養護工程處表示略以：「依現代工程技術不徵收路外土地仍可拓築該巷。」所指路外土地為邊坡用地，即○○路道路拓築工程技術簡單，不須再額外使用邊坡用地。又○○路○○巷土地非屬養工處管有，亦非都市計畫道路，並無道路拓築計劃。
- (八) 依臺北市現有巷道廢止或改道申請辦法第三條規定，現有巷道係指非都市計畫道路之巷道，是以系爭現有巷道是否為既成巷道，與廢巷事件之准否無關聯。
- (九) 本市○○路○○段○○巷○○街附近，經查未有申請廢止現有巷道案，無案可稽。
- (十) 訴願人謂自行開闢八米寬之○○路○○段○○巷乙節，查訴願人自行闢設○○路○○段○○巷部分排水側溝等，惟養護工程處配合貿商三村國宅興建及改善地區排水，分別於七十二及八十二年度編列預算辦理○○路○○段○○巷道路拓寬工程之土地徵收及道路闢建，工程內容包括施築排水箱涵、排水涵管、側溝及鋪設 A.C 路面等工作，顯示並非全由訴願人自行施作。

四、卷查訴願人於八十一年三月間，因其建地需與鄰地公有之○○—○○地號土地合併使用，向原處分機關申請公私有畸零地合併使用證明，訴願人與○○○共同擬具之切結書內容略為：「本公司所有座落內湖區○○段○○小段○○—○○、○○—○○、○○—○○、○○、○○—○○等五筆地號及○○○所有同段○○—○○、○○—○○、○○、○○—○○、○○—○○、○○—○○、○○、○○、○○—○○等九筆地號與鄰地○○—○○地號土地合併使用，今為申辦合併證明，特具結該巷無條件供公眾通行使用，並於產權移轉時列入交待（代），如有違背願負法律責任，並放棄先訴抗辯權，....」及「....該段○○—○○、○○—○○、○○—○○地號土地為水溝用地，七十八年十二月二十三日養工處以北市工養下字第三七四六三號函示依設計圖自費辦理水溝改道，為此願具結下列事項：『願依養工處核可之設計圖自費辦理水溝改道施工，....』」嗣經本府工務局核給八三使字第 xxx 號使用執照，該使用執照附表注意事項並載明：「....基地內○○—○○、○○、○○—○○、○○—○○（以上部分）○○—○○地號土地為現有巷道，由起造人切結應無條件供公眾通行使用，產權移轉及售屋列入交待（

代)....」在案。

五、上述切結書之性質，學者認為「切結書所保證之事項，可以準負擔附款之性質視之」（參照○○，行政法之理論與實用，增訂四版，頁三二九）；至於附款得否獨立廢棄？「基本上還視主行政處分是羈束處分或裁量處分而定。在羈束處分情形，一般承認得對附款獨立廢棄之；在裁量處分情形，如果利益的給予與附款的附加但憑處分機關的裁量，且兩者間有不可分的關聯，也就是說，沒有附款的附加，處分機關將不能或不欲給予利益，則附款就無獨立廢棄的餘地，即令附款是具獨立行政處分性質的負擔，亦無不同。」（參照○○○，行政處分，收入○○○編，行政法，頁六一四，一九九八初版）訴願人既已立具切結，自應依切結內容履行。

六、依上述理由，本件訴願人於系爭建築完成後，固非不得依法定程序申請廢止前揭提供土地供公眾通行之行政處分附款。惟系爭巷道在本府前揭使用執照附款作成之前，原即屬於當時既存之「現有巷道」，本件申請廢巷案，自八十四年八月至八十六年六月，迭經原處分機關邀集本府相關機關現場會勘，及提經本市現有巷道廢止或改道審議委員會四次審議，經該委員會以八十六年六月二十六日決議略以：「(一)基於公共安全及交通需求，本案現有巷道仍應維持現狀。(二)公民或團體所提意見之決議，詳如後附綜理表。」並作成附帶決議：「建議都市發展局，在實施本地區環境改造時，對本案現有巷道在景觀及交通上予以考量。」上述綜理表所載計含：1. ○○○先生等六十人陳情（或經內湖區公所函轉、或本市議會議長函轉）略以：「一、本案擬廢止現有巷道均為既成巷道數十年，實為疏導關係之道路，絕不能廢止，更要保持暢通，以利緊急火災救難及公共安全之維護。二、○○路○○巷沿山坡坎部分坍方，應即時整修以利人車進出。」另有1. ○○○陳情案；本市議會協調○○○君等陳情案；2. ○○○議員服務處函轉內湖區○○里里民大會○○先生提案等等，均一併附卷足稽。原處分機關基於前揭決議所為公益考量，而將訴願人所請予以駁回，揆諸前揭法令及解釋意旨，並無不合，原處分應予維持。

七、至於訴願理由指稱系爭○○地號土地內（即毗鄰○○路○○段○○巷○○弄底）有法定停車位三位，如不准廢巷則形同虛設等云云，惟如前述，系爭巷道在本府前揭土地合併使用案切結書訂立之前，原即屬於當時既存之「現有巷道」；且訴願人既於前揭土地合併使用案切結無條件供公眾通行使用，並於產權移轉時列入交代在先，訴願人原應受該附款之拘束；乃訴願人卻於作成切結後，復與該地號土地上所建房屋之繼受人等訂定停車位使用之契約，如卷附使用權同意書其內容略為：「現正面八米道及四周計劃道路均已開闢，為此依臺北市現有巷道廢止（或改道）申請辦法第五條及第十條之規定，正由○○股份有限公司辦理廢巷中，廢除後之空地屬號○○樓住戶管理使用。....」顯與事理有違，訴願人尚難執以指摘原處分有何不當。另關於○○之○○、○○、○○地號土

地內一即○○路○○巷部分，原處分機關基於當地附近街廓為整體考量，基於公益理由否准所請，亦無不當。訴願人謂自行開闢八米寬之○○路○○段○○巷乙節，經本府工務局養護工程處八十七年八月十八日北市工養土字第八七六三四七五九〇〇號函略以：「....本處配合○○國宅興建及改善地區排水，分別於七十二及八十二年度編列預算辦理○○路○○段○○巷道路拓寬工程之土地徵收及道路闢建，工程內容包括施築排水箱涵、排水涵管、側溝及鋪設 A.C 路面等工作.....顯示並非全由該公司自行施作。.....」併予敘明。

八、綜上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第十九條前段規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張富美

委員 黃茂榮

委員 鄭傑夫

委員 楊松齡

委員 薛明玲

委員 王清峰

委員 黃昭元

委員 陳明進

委員 王惠光

中 華 民 國 八 十 七 年 九 月 十 七 日

市長 陳水扁

訴願審議委員會主任委員 張富美 決行

如認原處分違法或不當而對本決定不服者，得於收受本決定書之次日起三十日內，向內政部提起再訴願，並抄副本送本府。

（內政部地址：臺北市徐州路五號）