

司法院釋字第二五五號解釋

中華民國 79 年 4 月 4 日

院台秘二字第 02576 號

解 釋 文

在實施都市計畫範圍內，道路規畫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域，其道路之設置，即應依其計畫實施，而在循法定程序規畫道路系統時，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台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抵觸。

解釋理由書

按城市區域道路溝渠及其他公共使用之土地，依土地法第九十條規定，應依都市計畫法預為規定之，都市計畫之市鎮計畫，應先擬定主要計畫書，表明主要道路及其他公眾運輸系統，主要計畫公布實施後，應繼續完成細部計畫，表明道路系統，其主要計畫及細部計畫，均應送由該管政府或鄉鎮（縣轄市）都市計畫委員會審議，在審議前應公開展覽，於公開展覽期間，任何公民或團體均得提出意見，由都市計畫委員會審議，審議結果並應報請上級政府核定後公布實施。此為都市計畫法第十五條第一項第六款、第十七條至第二十一條、第二十二條第一項第五款及第二十三條所明定。是在實施都市計畫範圍內道路之規畫，既應依上述法定程序確定，任何有關之公民或團體，亦均有機會知悉道路設置之狀況並提出意見，則在該計畫確定後，即應依其計畫實施，而在循法定程序規畫道路系統時，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，主管機關本於職權或依申請廢止之，乃符合都市計畫法立法意旨之行政行為。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台北市非都市計畫巷道廢止或改道申請須知，既與前述意旨相符，與憲法保障人民權利之本旨尚無牴觸。惟廢止有公用地役關係之既成巷道，事涉公眾利益，以於都市計畫有關法規作明確之規定為宜，併予指明。

大法官會議 主席 林洋港

大法官 翁岳生 翟紹先 楊與齡 李鐘聲
楊建華 楊日然 馬漢寶 劉鐵錚
鄭健才 吳 庚 史錫恩 陳瑞堂
張承韜 張特生 李志鵬

抄魏〇珠等三人聲請書

受文者：司法院

主 旨：為行政院七十七年度判字第八六二號判決適用內政部 66.6.10 台內營字第七三〇二七五號同部 67.1.18 台內營字七五九五一七號函及台北市非都市計畫巷道廢止或改道申請須知第一點，駁回聲請人對廢巷改道事件回復原狀之請求，發生牴觸憲法第十五條保障人民之生存權，第二十二條人民之其他權利－公共地役權，第一百四十五條對私人財產有妨害國計民生之平衡發展，應以法律限制以及第一〇八條、第一七二條等之疑義，聲請解釋。

說 明：

一、依據 鈞院大法官會議法第四條第一項第二款規定辦理。

二、疑義發生經過：

- (一)台北市敦化南路八十巷巷口既成巷道，土地坐落台北市敦化段三小段六七、六八、六九號，數十年來，即供附近居民一、二百戶出入通行之用，依法已具公共地役權關係。
- (二)詎於七十年四月中旬建商永〇股份有限公司（以下簡稱永〇公司）向主管機關申請核發 70 建（松山）（崙）字第一二九九號建照執照。准永〇公司興建兩棟大樓，乃永〇

公司竟私自將既成巷道阻塞，七十年四月二十四日居民乃聯名向市府及市警局陳情，而地主林○成等八人亦適時向主管機關正式申請廢巷，結果未准。

- (三)其後六、七年間，雙方即展開廢巷及護巷之爭最後經永○公司大展神通，及主管機關曲意迴護下，不顧居民異議陳情，及生命財產，出入通行便利之考慮一意孤行而准廢巷，訴願、再訴願行政法院均遞予維持。

三、行政法院本案判決理由

- (一)其所持理由無非以：按「行政主體得依法律規定或以法律行為，對私人財產取得他物權，使該私人財產成為他有公物。但此他有公物，亦得由行政主體為廢止之意思表示而消滅（公用或公用廢止），以達成行政之目的。」及「在實施都市計畫範圍內，細部計畫業已發布實施地區，計畫道路並已開闢完成可供通行時，對於原有非都市計畫巷道無繼續供公眾通行之必要者，該項巷道土地所有權人得申請該管地方政府依實際情況，將該巷道之全部或部份，予以公告廢止。」及「申請非都市計畫巷道廢止或改道，應辦理申請如左：(1) (2)經本局（工務局）簽報核准後，擬廢止非都市計畫巷道之圖說，於本府公告欄及所在里辦公處公告欄，公開展覽三十天，並函請本市都市計畫委員會准予備查。(4)本市都市計畫委員會准予備查後，辦理發布實施。」

- (二)本件其認八十巷口的八公尺之既成巷道，因四周之都市計畫道路，均已開闢完成該現有巷道已非唯一賴以通行之道路為整體開發利用符合台北市非都市計畫巷道廢止或改道申請須知第一點第一項規定准予廢巷。

四、聲請人對本案所持立場與見解：

- (一)既成巷道為公眾通行之道路，雖為私人保有所有權，亦不容該私人在該道路上起造任何建築物，妨礙交通，行政法院44年判字第11號，61年判字第435號，著有判例；有公共地役權關係之既成巷道，私人所有權之行使應受限

制，不得違反供公眾通行之目的，行政法院 45 年判字第 8 號，46 年判字第 39 號亦著有判例。

- (二)公共地役權乃需役地人因時效而取得之權利，並非行政主體依法律規定或法律行為，就私人財產取得他物權，而成為他有公物，亦即公共地役權並非行政權作用之反射利益，從而即無由行政主體逕為廢止而消滅之可能，否則即侵害需役地人已取得之權利。
- (三)公共地役權乃需役地人依法取得之特種物權，自屬權利之一種而關於人民權利、義務者，依中央法規標準法第五條第二款規定，應以法律規定；本件主管機關據以廢巷所持依據及該機關內部之行政命令，並非法律甚明（憲法第一百七十條參照），乃竟輕率限制，剝奪人民之權利，違憲彰彰明甚。
- (四)再者，有關土地法方面之立法依憲法第一百零八條第一項第十二款，應由中央立法，前述廢棄巷或改道須知及內政部令函皆未經中央立法，亦未經委任立法，更無母法之法源依據，依憲法第一百七十二條自屬無效。

五、聲請解釋憲法之依據：

- (一)人民之生存權應予保障，憲法第十五條著有明文，本件廢巷後，雖附帶決議，以現有巷道所處街廓北側與西側留設之現況紅磚人行道作為公共人行步道，並調整人行步道與計畫道路間之高差，俾供緊急救災時車輛通行，惟該人行道非唯較原既成巷道為窄，且有二個九十度直角，平常更停滿車輛，根本不足作為緊急救災之用，因之廢巷之舉顯然侵害人民生存權應予保障之憲法規定。再者公共地役權亦屬人民權利之一種主管機關遽爾依行政命令剝奪需役地人之公共地役之權利，顯亦違反憲法第二十二條保障基本人權之規定。
- (二)命令與憲法或法律牴觸者無效，關於人民之權利應以法律規定，本件廢巷處分，乃剝奪人民之公共地役權，依法應以法律規定，乃主管機關竟以行政命令輕率為之自屬違

憲，且土地法有關事項應由中央立法或委任立法主管機關不此之為，便宜行事亦有不合。

- (三)私人財產有妨害國計民生者，應予限制憲法第一百四十五條第一項著有明文，本件既成巷道，雖為私人所有唯法律承認有公共地役權之制度存在，自屬對私人財產行使之一種限制，此種限制有憲法上之保障，以保障多數人之便利，生命財產充足之保障，主管機關依內部規章命令，輕易廢巷違反前揭限制之立法意旨。

六、聲請憲法解釋之目的：

綜上所述，行政法院七十七年度判字第八六二號確定判決所適用之命令，侵犯憲法保障人民生命權及其他權利，且適用之命令之適法性亦無法通過憲法之考驗應為無效，爰依鈞院大法官會議法第四條第一項第二款之規定，懇請賜予解釋，並宣示：

- (一)行政法院七十七年度判字第八六二號確定判決適用違憲之命令，不生效力。
(二)本件解釋有拘束行政法院七十七年度判字第八六二號判決之效力，聲請人得對之提起再審之訴。

七、檢附行政法院七十七年度判字第八六二號判決乙份，聲請人認為該判決適用之行政命令發生牴觸憲法之疑義，致損害聲請人應受憲法保障之權利，謹依法提起聲請書，呈請

鈞 院

大法官會議賜予解釋，以資救濟而保權益。

聲請人：魏 0 珠 呂 0 琴 王 林 0 美

中 華 民 國 七 十 七 年 八 月 八 日

行政法院判決

七十七年度判字第八六二號

原 告 魏 0 珠 (住略)
呂 0 琴 (住略)
王 0 0 美 (住略)

被告機關 台北市政府工務局

上原告因巷道廢止爭議事件，不服內政部中華民國七十七年二月十日(77)內訴字第五六九二七四號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣訴外人永0股份有限公司在台北市敦化段三小段六七、六八、六九號土地上興建兩棟大樓，經被告機關核發(70)建字第一二九九號建造執照，上開土地上原有一條寬約八公尺之既成巷道，亦即敦化南路八十巷巷口，永0公司為使上開建築基地作整體街廓使用，乃於七十四年申請建築設計變更，並同時申請廢止該既成巷道，被告機關認四周之都市計畫道路均已開闢完成，符合「台北市非都市計畫巷道廢止或改道申請須知」第一點第一項規定，乃於七十四年十二月核准建照變更設計及廢止系爭現有巷道，原告魏0珠、林0美不服，提起訴願被駁回，提起再訴願，內政部認廢止巷道未公告公開展覽徵求異議，於法不合，遂以75.7.30.台(75)內訴字第四二七五七二號再訴願決定：

「原處分原決定均撤銷，由原處分機關另為適法之處分」，台北市政府乃以75.10.22.府工建字第一二0九0四號函請該府秘書處及松山區公所將廢巷計畫圖說予以公告徵求異議，及於七十六年二月五日送請台北市都市計畫委員會審議，原告等提出異議，經轉都市計畫委員會併案參考，該都市計畫委員會審議後，以76.5.11.市畫會一字第五八三號錄案通知廢巷一案准予備查，惟永0公司必須就街廓北側土地退讓二．三公尺寬及西側土地一．三七公尺寬作為公共人行步道，並調整人行步道與巷道路面高差不得大於五公分。被告機關遂先後以76.5.29.北市工建照字第三三四四三號及76.7.16.北市工建照字第四六一四三號函將廢巷之處理結果告知原告，原告不服，提起訴願、再訴願，遞遭決定駁回，遂提起行政訴訟，茲摘敘兩造訴辯意旨於次：原告起訴意旨略謂：一、本案原既有之巷道與八十巷「等寬」，「筆直」直接連接敦化南路，廢巷後八十巷之多數路段尚存，是以不應以「廢巷」視之，而應以「廢巷改道」視之。而「廢巷改道」，則應符

合「台北市非都市計畫巷道廢止或改道申請須知」第一點第二項之規定始可。二、本案「廢巷改道」後，八十巷變成兩截 - 為一 0 0 巷七弄所分割，豈有原係筆直之巷道，廢巷改道後，使之趨於分歧彎折複雜之理。三、如今改道後八十巷之新路段，直接連接八十巷之舊路段後面之防火巷。行政處分應單純化、便民化，而被告機關竟如此處分。四、若本案宜於廢巷改道，何必要永 0 公司切結於北側及西側退讓部分土地作為人行步道，而事實上並未退讓，僅係紅磚人行道與路面平而已。如此，反而增加人車通行上之危險，是以本案顯然有曖昧不明之處。五、本案依原先再訴願之決定，原處分機關於程序上補行公告展覽三次，同一事件，何以要先後三次公告，處理本案被告機關顯然頗為慌亂而矛盾百出，實令人疑惑萬千。六、依圖示，現有兩棟大樓之間為系爭之既有巷道，廢止該巷道並不能增加該土地之利用，而維持該巷道亦不影響該土地之整體規劃使用。惟就八十巷之整體而言，實有助於市容之整齊美觀劃一及人車通行之方便。是以廢巷，對建商及地主而言，並無任何實益，但對八十巷居民而言，卻有無限的不安與不便。反之，維持該既有巷道，對建商及地主並無不利，而對八十巷居民而言，卻有無限之功德，基於社會公益立場以觀，實無廢巷之理由。七、查既成為公眾通行之道路，其土地之所有權，從未為移轉登記，而仍為私人所保留，亦不容私人在該道路上起造任何建築物，妨礙交通，鈞院 44 年判字第一一號及六一年判字第四三五號均著有判例。準此，本案之既成巷道雖為私有，雖領有巷道兩旁之基地建照，依法仍應供公眾通行，不得遽予廢除。八、次查土地成為道路供公眾通行，既已歷數十年之久，自應認為已因時效完成而有公共地役權關係之存在，此項道路之土地，既已成為他有公物中之公共用物，原告雖仍有其所有權，但其所有權之行使應受限制，不得違反供公眾通行之目的，鈞院 45 年判字第八號及 46 年判字第三九號均著有判例。準此既成巷道，已有公共地役權存在，行使所有權，不得違反供公眾通行之目的。九、再者被告機關准予廢除本案既成巷道並改道，仍係依據「台北市非都市計畫巷道廢止或改道申請須知」之規定辦理。依該須知第一條第二款規定穿越建築基地內之既成巷道，其符合下列規定者，得作部分改道：(1)改道後之寬度大於原有寬度，且整

齊規則者。(2)改道後之路線不得較原有道路迂迴彎折。(3)改道後不得形成畸零地且不得影響當地之公共通行等情事。本案改道後之情況適得其反：(1)改道後之寬度為六公尺，原有寬度為八公尺。(2)改成巷道與八十巷成筆直連接敦化南路，改道後短距離內有兩個轉彎死角。(3)改道後，雖未形成畸零地，但路寬縮小，短距離內之兩個轉彎死角，影響公共通行至鉅。十、據上所述，非特既成巷道之廢除，顯屬不法，而改道後之巷道，亦顯屬危險巷道。十一、綜上理由，本案廢巷，顯然無理由，且於法不合，為求八十巷內居民能安居樂業，並避免因巷窄易發生車禍，及一旦發生天災人禍等意外事件，而不利人車通行起見，謹請撤銷再訴願決定、訴願決定及原處分等語。

被告機關答辯意旨略謂：

本案本市敦化段三小段六七、六八、六九等地號土地上之現有巷道，因其所處街廓四周計畫道路及附近地區之計畫道路均已開闢完成，該現有巷道已非行政訴訟人唯一賴以通行之道路。而其產權係屬私人所有，且土地所有權人與起造人擬整體開發利用，乃向本局提出申請，本局審酌符合上開法令規定，經簽奉本府核准後，將本案依規定公告徵求異議，並送本市都市計畫委員會審議。原告等提出之異議均經本局轉送本市都市計畫委員會併案參核。案經該會 76.5.11.北市畫會一字第 五八三號錄案通知單函知本局，有關本案廢巷乙節准予備查，但附帶決議起造人永 0 股份有限公司應切結提供現有巷道所處街廓北側與西側留設之現況紅磚人行道作為公共人行步道，並調整該人行步道與計畫道路路面之高差（高差不得大於五公分），俾供緊急救災時車輛通行，另亦建議本府配合改善措施，今永 0 股份有限公司及本府單位業依本市都市計畫委員會決議辦理，已兼顧附近居民之權益，本府乃以 76.11.25.府工二字第二 0 三九七九號函正式公告廢止該現有巷道。從而本案原告指摘本案現有巷道不得廢止及本案係屬改道乙節，顯屬誤解。故本案原告所為之爭議應為無理由，請駁回其訴等語。

理 由

按「行政主體得依法律規定或以法律行為，對私人財產取得他物權，使該私人財產成為他有公物。但此他有公物，亦得由行政主體為廢止之意思表示而消滅（公用或公用廢止），以達成行政之目的。」、

「在實施都市計畫範圍內，細部計畫業已發布實施地區、計畫道路並已開闢完成可供通行時，對於原有非都市計畫巷道無繼續供公眾通行之必要者，該項巷道土地所有權人得申請該管地方政府依實際情況，將該巷道之全部或部分，予以公告廢止。」及「申請非都市計畫巷道廢止或改道，應辦理申請如下：(1) (2)經本局（工務局）簽報核准後，擬廢止非都市計畫巷道之圖說，於本府公告欄及所在地里辦公處公告欄，公開展覽三十天，並函請本市都市計畫委員會准予備查。

(4)本市都市計畫委員會准予備查後，辦理發布實施。」內政部六十六年六月十日台內營字第七三〇二七五號、同部六十七年一月十八日台內營字第七五九五一七號函及台北市非都市計畫巷道廢止或改道申請須知（下稱申請須知）第三點，分別規定甚明，查上開內政部函釋及申請須知內容，核與現行法律並無違背，與解釋判例亦無牴觸，應予適用。本件訴外人永〇股份有限公司（下稱永〇公司）在台北市敦化段三小段六七、六八、六九號土地上興建兩棟大樓，經被告機關核發建照執照，上開土地上原有一條寬約八公尺之既成巷道，亦即敦化南路八十巷口，永〇公司為使上開建築基地作整體街廓使用，乃於七十四年申請建築設計變更，並同時申請廢止該既成巷道，被告機關認四周之都市計畫道路，均已開闢完成，符合台北市非都市計畫巷道廢止或改道申請須知第一點第一項規定，乃依內政部七十五年七月三十日台(75)內訴字第四二七五七二號再訴願決定意旨，於七十五年十月二十二日以府工建字第一二〇九〇四號函請該府秘書處及松山區公所將廢巷計畫圖說予以公告徵求異議，及於七十六年二月五日送請台北市都市計畫委員會審議後，以七十六年五月十一日北市畫會一字第五八三號錄案通知廢巷一案准予備查，惟永〇公司必須就街廓北側土地退讓二．三公尺寬及西側土地一．三七公尺寬，作為公共人行步道，並調整人行步道與巷道路面高差不得大於五公分。被告機關遂將廢巷之處理結果，先後函告原告，揆諸首揭說明並無違誤。原告雖主張，本案既有之巷道，不應以「廢巷」視之，而應以「廢巷改道」視之，而廢巷改道應符合申請須知第一點第二項之規定始可。本案原係筆直之巷道，廢巷改道後，使之趨於分歧彎折。若本案宜於廢巷改道，何必要求永〇公司切結於北側及西側退讓部分土地作為人行步

道，本案在程序上何以先後三次公告，且廢巷對於建商及地主並無實益，但對八十巷內居民，卻有無限之不安與不便云云各節。第查本案系爭地上之現有巷道，因其所處街廓四周計畫道路及附近地區之計畫道路均已開闢完成，該現有巷道已非原告唯一賴以通行之道路，而其產權係屬私人所有，且土地所有權人與起造人擬整體開發利用，乃向被告機關提出申請，被告機關審核結果，符合法令規定，經簽奉其上級機關核准後，將本案依規定公告徵求異議，並送台北市都市計畫委員會審議後，案經該會以北市畫會一字第五八三號錄案通知函知被告機關：有關本案廢巷乙節准予備查，但附帶決議起造人永0公司應切結提供現有巷道所處街廓北側與西側留設之現況紅磚人行道，作為公共人行步道，並調整該人行道與計畫道路路面間之高差，俾供緊急救災時車輛通行，另亦建議被告機關配合改善措施。今永0公司及被告機關均係依照台北市都市計畫委員會決議辦理，已兼顧附近居民之權益，原告砌詞指摘原處分及一再訴願決定為不合，要非可採。一再訴願決定，遞予維持原處分，均無不合。原告起訴意旨，非有理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

中 華 民 國 七 十 七 年 五 月 二 十 四 日