高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
112年度訴字第439號

原　　告　陳耀雄
　　張秋香
上二人共同
訴訟代理人　張坤明　律師
被　　告　屏東縣鹽埔鄉公所

代　表　人　呂家萱
訴訟代理人　高木勤
被　　告　屏東縣政府
代　表　人　周春米
訴訟代理人　陳炳良
　　徐逸揚

上列當事人間巷道爭議事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

原告起訴時係以○○縣○○鄉公所為被告（本院卷第11頁），並聲明：「確認楊勝任所有○○縣○○鄉洛陽段（下同）1118地號土地如本院卷第17頁附圖所示A部分土地（面積59.53平方公尺）、楊寬富所有1117段地號土地如附圖所示B部分土地（面積590.98平方公尺）、邱惠美所有1103地號土地如附圖所示C部分土地（面積75平方公尺，該3筆土地以下合稱系爭巷道）之公用地役法律關係存在。」嗣於民國112年12月28日以行政訴訟準備書狀追加屏東縣政府為被告（本院卷第89頁）。經核其主張之基礎事實均屬相同，且經

屏東縣政府就訴之追加表示無意見（本院卷第140頁），與行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款規定並無不符，應予准許。

二、爭訟概要：

原告主張系爭巷道經被告○○縣○○鄉○○○○○○路面作為產業道路，乃包含原告在內之周遭農地日常進出從事農作所必須，且為通往被告管轄之螢火蟲生態區唯一道路，供不特定之公眾通行，年代久遠已不可考，為確認系爭巷道具有公用地役關係存在，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

(一)系爭巷道之通行非僅關乎原告陳耀雄所有之1107地號土地、原告張秋香所有之1116地號土地日常出入，更為包含原告在內之周邊農地用益權人出入通行及農業機具、載貨運輸通行所必須，否則難以進出農地從事賴以維生之農耕活動，嚴重影響其工作權、財產權。依學說見解，原告對系爭巷道屬「依賴利用」狀態，從而享有公法上主觀使用權，得請求法院確認是否存在公用地役關係。

(二)系爭巷道經被告○○縣○○鄉○○○○○○路面作為產業道路，兩側均為農地、農舍，且為通往被告管轄之螢火蟲生態區唯一道路，故兩側農地、農舍所有人及從事生態保育、觀光之不特定人，均能經由系爭巷道銜接南側○○縣○○鄉○○街00巷而為通行，且非僅求便利或節省時間。又系爭巷道之1103地號如附圖所示C部分土地，於90年經臺灣屏東地方法院現場履勘確認已鋪設柏油道路供對外通行，有該院90年度簡上字第87號民事判決可參。而系爭巷道何時開始供通行之用已難考證，惟迄今數十年未曾中斷，可由被告辦理螢火蟲生態區活動資訊、柏油鋪設工程紀錄予以證明，則斟酌當事人間能力之不平等，舉證責任應轉換由被告負擔等語。並聲明：確認系爭巷道公用地役關係存在。

四、被告○○縣○○鄉公所答辯及聲明：

被告○○縣○○鄉○○○○○○○○○道路管理自治條例第2條、第4條及農業部農業養路管理要點第2點規定，作為管理機關就系爭巷道係辦理農路養護。惟系爭巷道是否具有公用地役關係並非被告○○縣○○鄉公所權責，依屏東縣政府既成道路認定標準作業程序及司法院釋字第400號解釋意旨，應由屏東縣政府認定等語。並聲明：駁回原告之訴。

五、被告屏東縣政府未為答辯，僅聲明駁回原告之訴。

六、爭點：本件原告得否訴請確認系爭巷道公用地役關係成立？

七、本院之判斷：

(一)按行政訴訟法第107條第3項規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：一、除第二項以外之當事人不適格或欠缺權利保護必要。二、依其所訴之事實，在法律上顯無理由。」又按公用地役關係乃私有土地而具有公共用物性質之法律關係（司法院釋字第400號解釋理由書）。稱公用地役關係而不稱公用地役權，蓋因其成立僅在限制土地所有權人，使受拘束，不得反於公眾通行之目的而使用其土地，並無相對應享受公用地役關係之權利人。公用地役關係因不特定公眾之通行而成立，乃基於公眾利益而存在，個人之得以通行而受利益，為承認公用地役關係後附隨所生之反射利益，利用該土地通行之個人對之並無任何權利可言（最高行政法院109年度判字第381號判決意旨參照）。故一般不特定人民並無向行政機關請求將其他私人所有之土地認定為具有公用地役關係之既成巷道之公法上權利。準此，人民單純以公用地役關係為確認訴訟之標的，本質上即欠缺訴之利益（參見最高行政法院94年度判字第2076號判決及95年度裁字第80號裁定意旨）。

(二)本件原告雖主張系爭巷道為其與周邊農地用益權人出入通行及農業機具、載貨運輸通行所必須，否則難以進出農地從事賴以維生之農耕經濟活動，屬「依賴利用」狀態，故對之享有公法上主觀使用權云云。然查，姑不論系爭巷道是否如原

告所述係屬供公眾通行所必要之巷道，縱使認為系爭巷道已具備公用地役關係之既成巷道，然此種通行他人土地之利益，除法規別有規定外，在公法上僅屬反射利益，原告並無主觀公權利得以請求確認系爭巷道為具公用地役關係之既成巷道。此外，原告別無主張或釋明有何保護規範足以成立公法上請求權之可能性，從而，參照前揭說明，原告訴請確認系爭巷道公用地役關係存在而為既成巷道，即屬欠缺訴之利益，顯無權利保護之必要，應以判決駁回之。

(三)此外，被告○○縣○○鄉公所部分，因○○縣道路管理自治條例第4條第1項規定：「本自治條例所稱主管機關為屏東縣政府（以下簡稱本府），管理機關（單位）如下：一、縣道、鄉道為本府工務處。二、重劃區道路及農路、市區道路、村里聯絡道路、現有巷道及其道路附屬設施為各鄉、鎮、市公所。」第5條第2款規定：「主管機關與管理機關（單位）之權責劃分如下：二、管理機關（單位）：（一）有關轄區內道路管理規定之擬訂事項。（二）有關轄區內道路之修築、改善及養護計畫之擬訂及執行事項。（三）有關轄區內道路之管理事項。」又屏東縣政府既成道路認定標準作業程序第4點規定：「本作業程序申請人為各鄉（鎮、市）公所、相關行政機關。」第6點規定：「本府（按：屏東縣政府）應於受理申請認定既成道路之日起66日內，為准駁之決定；必要時，得予延長，延長之期間不得逾20日。」足見被告○○縣○○鄉公所雖具有道路之修築、改善及養護權責，然無認定公用地役關係之權限。是以，原告就系爭巷道是否存在公用地役關係提起確認訴訟，被告○○縣○○鄉公所即非適格之當事人，此部分訴訟亦屬被告不適格，附此敘明。

(四)綜上所述，原告起訴請求確認系爭巷道具有公用地役關係存在，欠缺訴之利益，而無權利保護之必要，亦應予以駁回。從而，本件原告之請求，依其所訴之事實，在法律上顯無理由，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回之。

八、結論：原告之訴顯無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　5　　月　　7　　日

審判長法官　林　彥　君

法官　黃　堯　讚

法官　黃　奕　超

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第49條之1第1項）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第3項、第4項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1.當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3.專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認	1.當事人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格。

為適當者，亦得為訴訟代理人。	3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4.當事人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　5　　月　　8　　日

書記官　李　佳　芮