臺中高等行政法院判決

110年度訴字第189號

111年1月13日辯論終結

原　　告　李裕雄

　　葉瑞英

　　倪秀緣

　　劉麗君

被　　告　苗栗縣南庄鄉公所

代　表　人　羅春蓮

訴訟代理人　蔡志忠　律師

上列當事人間請求命為一定行為事件，原告不服苗栗縣政府110年5月28日110年苗府訴字第39號訴願決定，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

壹、程序事實：

一、按行政訴訟法第113條規定：「（第1項）原告於判決確定前得撤回訴之全部或一部。但於公益之維護有礙者，不在此限。（第2項）前項撤回，被告已為本案之言詞辯論者，應得其同意。（第3項）訴之撤回，應以書狀為之。但於期日得以言詞為之。（第4項）以言詞所為之撤回，應記載於筆錄，如他造不在場，應將筆錄送達。……」本件原告起訴狀記載被告為苗栗縣○○鄉公所與苗栗縣警察局頭份分局，嗣於民國110年11月10日本院準備程序時，原告當庭撤回對苗栗縣警察局頭份分局之訴訟，並經苗栗縣警察局頭份分局之同意（本院卷第387頁），依據上開規定，原告所為部分訴之撤回，於程序上並無不合，應予准許，先行說明。

二、原告葉瑞英經合法通知，未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條各款所列情形，爰依被告之聲請，由其一造辯論而為判決。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

原告先後於109年8月28日、10月12日、11月2日、12月9日及110年2月26日向苗栗縣政府、被告及苗栗縣警察局頭份分局陳情，以原告居住在苗栗縣南庄鄉西村中山路1巷（下稱系爭巷道）內，系爭巷道行經南庄鄉庄西段736、736-7地號土地遭土地所有權人設置路障妨礙出入，期間被告雖以109年8月31日以南鄉建字第1090010105號函請土地所有權人王念嫦於10日內移除路障，王念嫦不但未移除，還數度變更及加固圍堵設施，因被告至今仍未依法排除路障，乃提起訴願，經訴願決定不受理，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1.原告李裕雄、葉瑞英、倪秀緣係居住在系爭巷道5-1號，原告劉麗君為南庄鄉庄西段552、416、416-3、417地號土地所有權人，劉麗君之上揭4筆土地位於系爭巷道末段，劉麗君並於該土地上務農。系爭巷道是原告日常經濟生活及從事農耕作業之唯一通路，且經苗栗縣政府認定屬既成道路，具有公用地役關係之現有巷道，此有臺灣苗栗地方法院（下稱苗栗地院）109年度交更一字第3號行政訴訟判決可稽。系爭巷道於109年8月間遭新地主王念嫦以私人土地為由，設置非法路障，侵害原告之道路通行權。原告先後於109年8月26日、28日、10月12日、11月2日、12月9日、110年2月26日具陳情函，向苗栗縣政府、被告南庄鄉公所、苗栗縣警察局頭份分局（下稱頭份分局）、頭份分局南庄分駐所陳情，請依府訂法規排除非法路障，經苗栗縣政府109年9月3日、9月18日、11月11日、12月8日以府工道字第1090170829、0000000000、0000000000、000000

00000、1091324704號等函文，告知被告南庄鄉公所應依市區道路條例第2條、苗栗縣市區道路管理規則第2條、第11條第1項、第2項規定，本於權責機關立場依法排除非法路障，並副知頭份分局及原告，並經被告109年8月31日以南鄉建字第1090010105號函請王念嫦於發文次日起10日內移除系爭巷道上非法路障，惟迄至110年3月下旬仍未見王念嫦排除路障，亦未見被告依法排除，且非法路障不但未移除，還數度變更及加固圍堵設置，將原告視同囚犯關在圍籠裏，有現場照片可憑。

2. 系爭巷道遭設置磚頭、路塊等廢棄物阻礙交通，經頭份分局依道路交通管理處罰條例裁處罰鍰，並經苗栗地院109年度交更一字第3號判決及本院110年度交上字第32號判決認定系爭巷道係既成道路屬具公用地役關於之現有巷道。及苗栗縣政府亦認定系爭巷道屬具有公用地役關係之現有巷道，且供巷道內住戶、親友、郵差、送報生、水電抄表員及其他經濟生活上必須聯絡之人員通行，即非僅供特定人通行便利之道路。

3. 依司法院釋字第469號解釋理由書略以：「……法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定……如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。」由市區道路條例第2條、苗栗縣市區道路管理規則第2條、第11條第1項、第2項規定整體結構觀察，或難清楚看出人民與行政機關間在某一種情況下需負擔某一具體的特定義務，然系爭巷道遭設置非法路障，業經苗栗縣政府依據上揭規定以109年9月3日府工道字第1090170829號函、109年11月11日府工道字第1091301914號函、109年12月8日府工道字第1091324704號函命被告應依法拆除，被告亦以109年8月31日南鄉建字第1090010105號函通

知王念嫦拆除路障，原告自得依上揭規定及前開苗栗縣政府及被告109年8月31日以南鄉建字第1090010105號函，請求被告依法排除路障。

（二）聲明：1.訴願決定撤銷。2.被告依法應排除系爭巷道上之非法路障，並請被告依府訂法規持續維護用路人於系爭道之通行利益。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1.依訴願法第1條第1項、第18條規定，所謂利害關係人得提起訴願，是指行政處分對外所發生之法律效果，致第三人的權利或利益受有損害者，該第三人始得合法提起訴願；所謂利害關係人，係指違法行政處分的結果，致其權利或法律上之利益受影響者而言，若僅具經濟上、情感上或其他事實上之利害關係則不屬之。又所謂法律上利害關係之判斷，係以新保護規範理論為界定利害關係人範圍之基準，即須先認定行政處分所依據之法規範對該人而言係為保護規範，若法律已明文規定第三人得提起行政爭訟，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，該非處分相對人亦得提起行政訴訟。是以，非處分相對人起訴主張其所受侵害者，若可藉由新保護規範理論判斷為其法律上利益受損害，固可認為具有訴訟權能，而得透過行政訴訟請求救濟；但若非法律上利益，而僅係單純政治、經濟、感情上等事實上利益或反射利益受損害，則非為法律所保護之對象，不在上開所稱利害關係人之範圍內，該第三人執此起訴，即難謂有訴訟權能。

2.原告起訴主張不服行政處分，開庭時又主張起訴事實為一般給付之排除侵害，起訴顯無理由。又原告通行系爭道路僅為反射利益，並無公法上請求權，蓋原告因公法法規而

間接獲得之事實上利益，該個人不能單獨對行政機關有所請求。

3.市區道路管理條例第2條及苗栗縣市區道路管理規則第2條、第11條第1項、第2項之對象應為被告。苗栗縣市區道路管理規則第11條第2項所定之「有關單位」除警察機關外，尚有道路認定主管機關苗栗縣政府。另呈報都市計畫圖影本、空照圖套繪都市計畫圖影本、建物地籍圖影本、空照圖套繪地籍線圖影本、苗栗地方法院109年度苗簡字第149號判決。被告就系爭道路上路障目前正依循行政程序進行拆除作業，僅呈報如下：苗栗縣政府110年6月23日來函請被告依法排除路障、被告於同年8月19日函請王念嫦自行拆除之公函及信件遭退回，被告定於同年9月15日拆除之公文遭退回，後依據行政程序公告，11月初公告期滿後，向戶政機關確認王念嫦送達戶籍地址無誤，目前進行排定拆除程序日期。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

原告起訴之聲明及陳述有不明瞭之處，經本院闡明後，原告主張係依行政訴訟法第8條規定提起一般給付訴訟，是本件之爭點即為原告請求被告排除系爭巷道上之路障，是否具有公法上請求權存在？其請求是否有理由？

五、本院的判斷：

（一）前提事實：爭訟概要欄所述，除上揭爭點外，為兩造所不爭執，並有原告歷次陳情書（本院卷第65、83-88、105-107、113-119頁）、苗栗縣政府函文（第125至129頁）、被告109年8月31日南鄉建字第1090010105號函（本院卷第135頁）在卷可稽，堪認為真實。

（二）按行政訴訟法第8條第1項規定，為請求行政機關作成行政處分以外之其他非財產上之給付，人民固得提起給付訴訟；惟依此規定提起之一般給付訴訟，須原告有請求被告機關為其所主張事實行為之公法上請求權存在，始有認其

所提起之一般給付訴訟有理由之可能，倘依原告之主張不能認其有據以請求之公法上請求權存在，則其訴為無理由（最高行政法院107年度判字第754號判決參照）。且人民對行政機關職務之執行，如僅是享有反射利益，則人民對行政機關此職務之執行即無公法上之請求權存在。

（三）次按人民對行政機關是否有公法上之請求權或其所享有者僅係反射利益，則應就法律規範保障之目的觀之，而所謂「保護規範理論」或稱「保護目的理論」，其意義為「系爭法規之目的，乃（主要或附帶）保護特定人之利益，而非僅促進公益者」，亦即是否具有主觀公權利，應從法律規範保障之目的為何來探求；如法規之規範目的在於保障個人權益，固無疑義，如法規之目的係為公共利益而存在，但就法規之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人可據此而主張主觀公權利。實務上，司法院大法官釋字第469號解釋亦採取此種見解，其解釋理由書指出：「至前開法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟」，即保護一般公眾之法律，有無保障特定人之意旨，應就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷。是為了判斷人民對於特定利益是否享有請求權－亦即系爭利益係人民之公權利或僅屬反射利益，必須從賦予利益之相關法規著手。易言之，該法規是否給予人民就特定利益，擁有請求實現之權利，保護規範由此而生。

（四）按市區道路條例第2條規定：「市區道路，指下列規定而言：一、都市計畫區域內所有道路。二、直轄市及市行政區域以內，都市計畫區域以外所有道路。三、中央主管機關核定人口集居區域內所有道路。」苗栗縣市區道路管理規則第1條規定：「本規則依據市區道路條例第32條第2項規定訂定之。」第2條規定：「本規則所稱市區道路主管機關為苗栗縣政府（以下簡稱本府），管理機關為各鄉（鎮、市）公所。」第11條規定：「（第1項）路權範圍內不得任由他人侵占、利用、堆置雜物或設置其他有礙行車與交通安全之物體。（第2項）管理機關應會同有關單位定期或經常派員全面檢視，如發現有前項情事，應依法排除。但經依法申請核准者，不在此限。」是苗栗縣轄內道路之管理機關為各鄉（鎮、市）公所，被告南庄鄉公所即為轄內道路管理機關，固依法應定期檢視南庄鄉內道路，在路權範圍內不得任由他人侵占、利用、堆置雜物或設置其他有礙行車與交通安全之物體，如有該項情事，應依法排除，然此係道路管理機關基於維護公眾通行及交通安全之公共利益所為排除障礙之行政事實行為，上開規定並未賦予人民有請求道路管理機關排除特定道路通行障礙之公法上權利，故被告因原告109年8月28日之陳情書，而以109年8月31日南鄉建字第1090010105號函請土地所有權人王念嫦於發文次日起10日內移除路障，以維用路人安全（本院卷第135頁），僅係被告立於道路管理機關對土地所有權人王念嫦所為之行政處分，上開函文並未賦予原告請求被告排除路障之公法上權利。又原告所舉上揭苗栗縣政府對被告所為之歷次函文，僅係苗栗縣政府為發揮行政一體之效能，而以上級機關對轄下南庄鄉公所函轉原告之陳情函，並函請南庄鄉公所以道路管理機關之權責妥處，並未因上開苗栗縣政府函文而使原告等人取得公法上請求權，是原告主張系爭巷道遭人設置路障無法通行，依據市區道路條例第2條及苗栗縣市區道路管理規則第11條之規

定或依據苗栗縣政府上開函文、被告108年8月31日函文，得請求被告排除系爭巷道上路障，洵非有據。

（五）次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號解釋理由書參照），公用地役關係之成立，僅在限制土地所有權人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，故公用地役關係乃基於公眾利益而存在，個人之得以通行而受利益，僅係因公用地役關係所附隨而生之反射利益，難謂利用該土地通行之個人對之有何權利或法律上利益可言。經查，苗栗縣政府工務處雖於109年9月17日會同南庄鄉公所、苗栗縣警察局、苗栗縣警察局頭份分局、苗栗縣政府工商發展處開會討論「南庄鄉中山路1巷之道路屬性」，並達成會議結論：「一、旨揭路段係位於南庄鄉都市計畫區內之市區道路，且為本府認定之現有巷道，管理機關為南庄鄉公所。二、本案所陳地點柏油路面及側溝設施，多年來皆為南庄鄉公所鋪設及管理維護，符合道路交通管理處罰條例第3條第1款所指『道路』，範圍係指可供不特定人或多數人通行者，故以『通行』目的、供『公用』為已足，該巷衖屬其私人所有土地一節，並不影響該巷道所具備之『道路』屬性。……」，有苗栗縣政府109年9月17日府工道字第1090187530號函暨會議簽到簿、會議紀錄可憑（本院卷第333-337頁），惟上開會議係公部門釐清旨案道路屬性並未對外召開，民眾不在受邀單位內，故不會將此會議紀錄給民眾等情，業經苗栗縣政府110年12月2日府訴字第1100230947號函覆本院所詢是否曾將上開會議決議內容通知土地所有權人王念嫦乙事明確，至本院所詢「是否曾將認定南庄鄉庄西段736地號土地所在之路段為現有巷道乙節函知王念嫦」等事，查苗栗縣政府上開函文所附頭份分局、南庄鄉公所函文、原告陳情函、王念嫦函等件（本院卷第455-474頁），均未有向王念嫦為確認前開土地具公用地役關係之意思表示，是苗栗縣◯

○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○道之行政處分，惟慮及該爭議並非本件訴訟標的，且原告等人就成立公用地役關係之私有土地僅具通行之反射利益，本即無受法律保護之公法上請求權，爰不於本判決另予認定王念嫦所有前開土地是否已成立公用地役關係，附此敘明。

（六）原告就王念嫦所有土地縱主張成立公用地役關係而為現有巷道，其利用具公用地役關係之系爭巷道通行，僅係反射利益之結果，非本於其權利或合法利益所生，依上述說明，即不得主張對於具有公用地役關係之既成巷道有任何權利或法律上利益。是原告亦無從據此提起一般給付訴訟，請求被告為排除路障之行政事實行為。惟王念嫦所有之系爭土地如確為現有巷道，苗栗縣○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○道障礙，以利公眾通行，附此敘明。

（七）綜上所述，原告並無請求被告排除系爭巷道上路障之公法上請求權存在，原告依行政訴訟法第8條規定所提一般給付訴訟，並無理由，訴願決定以原告利用系爭巷道僅屬反射利益，難認其有公法上請求權而為不受理，亦無不合，又即便原告有提起課予義務訴訟之本意，其訴請撤銷，亦為無理由，爰以判決駁回之。

（八）本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併予敘明。

六、結論：原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　1　　月　　27　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　莊　金　昌

法　官　楊　蕙　芬

以上正本證明與原本無異。

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）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、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，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、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者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

==========強制換頁==========

中　　華　　民　　國　　111　　年　　1　　月　　27　　日

書記官　林昱妏