臺中高等行政法院判決

110年度訴字第237號
111年4月7日辯論終結

原　　告　林雪萍
　　張漢祥

被　　告　苗栗縣頭屋鄉公所

代　表　人　徐鑫榮
訴訟代理人　江錫麒　律師
　　王炳人　律師
　　柯宏奇　律師

上列當事人間違反道路交通管理處罰條例等事件，原告不服苗栗縣政府中華民國110年7月30日110年苗府訴字第37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、程序方面：

一、本件原告林雪萍經合法通知，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條所列各情形，爰依被告之聲請由其一造辯論而為判決。

二、按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意，或行政法院認為適當者，不在此限。」行政訴訟法第111條第1項定有明文。本件原告起訴時狀載訴之聲明為：「一、被告應停止對原告所有坐落於苗栗縣頭屋鄉外獅潭段1004-18地號所有作為(如附件1)。二、將坐落於苗栗縣頭屋鄉外獅潭段1004-18地號被占部分返還原告林雪萍，坐落於苗栗縣頭屋鄉外獅潭段1004-56地號土地返還原告張漢祥。三、訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷第13頁），嗣於民

國（下同）110年9月29日以行政訴訟起訴更正狀將訴之聲明更正為：「一、原處分及訴願決定均請撤銷。二、被告應停止對原告所有坐落於苗栗縣頭屋鄉外獅潭段1004-18地號所有作為(如附件1)。三、將坐落於苗栗縣頭屋鄉外獅潭段1004-18地號被占部分返還原告林雪萍，坐落於苗栗縣頭屋鄉外獅潭段1004-56地號土地返還原告張漢祥。四、訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷第103頁），復於110年12月7日準備程序期日將訴之聲明更正為：「「一、原處分及訴願決定均請撤銷。二、被告應停止對原告林雪萍所有坐落於苗栗縣頭屋鄉外獅潭段1004-18地號拆除圍籬及墊高路面。三、將原告林雪萍所有坐落於苗栗縣頭屋鄉外獅潭段1004-18地號被占部分返還原告林雪萍，將原告張漢祥所有坐落於苗栗縣頭屋鄉外獅潭段1004-56地號土地返還原告張漢祥。四、訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷第194頁），又於110年12月17日勘驗程序期日將訴之聲明三撤回（見本院卷第265頁第6行)，更正聲明為：「一、原處分及訴願決定均請撤銷。二、被告應停止對原告林雪萍所有坐落於苗栗縣頭屋鄉外獅潭段1004-18地號拆除圍籬及墊高路面。三、訴訟費用由被告負擔。」，被告對原告撤回聲明三並無意見（見本院卷265頁第12行），又於110年12月21日具行政訴訟補充狀將聲明更正為「一、原處分及訴願決定均撤銷。二、訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷第287頁），核原告所為乃本於相同基礎事實，將原為未臻妥適之訴之聲明更正使符合法定程式，於法要無不合，本院自應就更正後之聲明為審判。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

緣被告於109年12月24日接獲民眾通報，苗栗縣頭屋鄉外獅潭段1004-18地號土地（下稱系爭土地，所有權人為原告林雪萍）遭原告張漢祥放置水泥塊及挖除原有路面架設圍籬，苗栗縣警察局苗栗分局於同一時間前往現場處理，當場依道路交通管理處罰條例第82條第1項第1款規定製單舉發，並以

110年1月30日栗警五字第1100003285號函知被告依權責辦理。被告以110年2月26日頭鄉建字第1100001709號函（下稱原處分）請原告林雪萍就系爭土地道路放置水泥塊架設圍籬且將原有路面挖除之部分，於文到後14日內完成清除及恢復原狀，並通知屆期若仍未清除及恢復原狀，被告將依法代為清除及恢復原狀，並向原告林雪萍求償清除、改善及衍生之必要費用。原告不服，提起訴願，經苗栗縣政府以110年7月30日110年苗府訴字第37號訴願決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.系爭土地不符合苗栗縣政府建築管理規則「現有巷道」之要件：

⑴苗栗縣頭屋鄉外獅潭段1004-56地號（下稱1004-56地號）土地及系爭土地係私人建築用地（甲證2-1、2-2），為山坡地保育區丙種建築用地。該土地之路段並未連通二街廓，且並未經徵收或同意任何人占用或無償通行。原告在系爭土地之施工作為均經過申請且獲得合法許可證明（甲證3）。

⑵依司法院釋字第400號在理由書中指明，私有土地供作既成道路使用而成立公用地役關係須具備三要件：⑴須為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；⑵於通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；⑶須經歷年代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖不必限定其期間，但仍應以時日常久，一般人無復記憶其確實之起始，僅能知其梗概為必要。系爭土地現況有必要通行者僅住戶1戶，應無法定位成不特定之公眾，未達大法官釋憲「既成道路」之成立要件。

⑶苗栗縣建築管理自治條例第5條規定所稱「現有巷道」，包括下列情形：⑴供公眾通行，具有公用地役關係之巷道；⑵非屬法定空地之私設通路經土地所有權人出具供公

眾通行同意書者；⑶非屬法定空地之私設道路經捐獻土地作為道路使用並依法完成土地移轉登記手續者；⑷於73年11月7日本法修正公布前，曾指定（示）建築線之巷道，經苗栗縣政府認定無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻者。而苗栗縣政府106年4月25日府商建字第1060077163號函（甲證6）中全無原告之簽章和同意書文件，苗栗縣○○○○○○○○○○○○○○○○○○道，引起紛爭。

⑷依內政部營建署103年1月3日營署工程字第1032900003號函說明，足見現有巷道依主管機關內政部解釋屬建築相關規定用語，不屬道路交通管理處罰條例管轄範疇。相對人處分原告於法不合。又被告原處分說明二所述：依地方制度法第20條規定：「有關鄉（鎮、市）道路之建設及管理係為鄉（鎮、市）自治事項之規定。」由本所管理等語。然被告對系爭土地卻無任何經地主同意鋪設或管養之紀錄。

⑸原告林雪萍所有之系爭土地，原告林漢祥所有之1004-56地號土地，原告因居住地離系爭土地車程達半小時之久，疏於管理系爭土地，從未同意任何人無償通行系爭土地，也因距離因素對通行之人車無法獲得確切訊息也無從制止。然被告未得原告之同意，亦無任何合法權源，無權占用原告所有土地。

⑹苗栗縣政府以109年5月25日府商建字第1090094583號函（甲證8)認定系爭土地為「現有巷道」，然系爭道路旁僅有1戶住家，且為無尾巷，無法供不特定公眾通行，被告對系爭道路無鋪設及養護行為。苗栗縣政府未就系爭道路為「現有巷道」之事實負舉證責任，即認定系爭土地為「現有巷道」，實屬無據違法無效。

2.被告對系爭土地之路面無處分權：

按土地上之路面之鋪設及刨除屬事實上之處分行為，必須係鋪設道路者，始有刨除路面之事實上處分權，是以有權要求

將類似道路恢復原狀者為鋪設者，被告從未對系爭道路進行建設及養護，何來要求原告將系爭土地回復原狀到某種樣態之權限？被告109年8月17日頭鄉建字第1090007485號函（乙證1-5）說明三敘明土地所有權人並未提供土地同意書，被告亦無在該路段設施任何工程且無道路管養紀錄，是否符合司法院釋字第400號解釋之「既成道路」則尚待相關單位確認等語，又依被告110年12月10日頭鄉建字第1100010749號函（甲證9）主旨述明，被告查無1004-56地號土地鋪設柏油及養護之資料。足見被告從未對系爭道路進行建設及養護，故質疑原處分之合法性及合理性等語。

㈡聲明：

1.原處分及訴願決定均請撤銷。

2.訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.系爭土地及1004-56地號土地上之道路（下稱系爭道路），業經苗栗縣政府認定為現有巷道無訛，原告在其上放置水泥塊、架設圍籬等行為違反道路交通管理處罰條例，被告依法做成原處分，並無違誤：

⑴依道路交通管理處罰條例第82條第1項、第2項及地方制度法第20條第5款、第6款等規定，系爭道路業經苗栗縣○○○○○○○○道，有苗栗縣政府109年5月25日府商建字第1090094583號函(乙證1-6)、110年1月21日府商建字第1100015282號函可佐(乙證1-7）。原告在其上放置水泥塊、架設圍難等行為違反道路交通管理處罰條例第82條第1項，被告依同條第2項之規定將之視為廢棄物，並做成原處分，命原告清除及回復原狀，並無任何錯誤，原告請求撤銷非有理由。

⑵又原告張漢祥前於109年6月12日、109年6月19日，在系爭道路上放置水泥石塊，而違反道路交通管理處罰條例第82條第1項，經苗栗縣警察局苗栗分局裁處罰鍰，原告張漢

祥不服，提起行政訴訟請求撤銷，業經臺灣苗栗地方法院109年度交字第66號判決(乙證1-11)、鈞院110年度交上字第7號裁定駁回其請求確定(乙證2-2)，亦可佐證原告之行為確係違反道路交通管理處罰條例第82條第1項。

2.至於原告訴之聲明請求「被告應停止對原告所有坐落於苗栗縣頭屋鄉外獅潭段1004-18地號所有作為」部分，似屬給付訴訟之聲明，惟其請求之基礎非因公法上原因或公法上契約發生，要與行政訴訟法第8條之要件不合等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、爭點：

㈠原告張漢祥並非原處分之相對人，其是否為原處分之法律上利害關係人？其提起本件行政訴訟，是否當事人適格？

㈡系爭土地是否為「現有巷道」？ □

㈢被告以系爭土地為現有巷道為由，以原處分函請原告林雪萍就系爭土地道路放置水泥塊架設圍籬且將原有路面挖除之部分，於文到後14日內完成清除及恢復原狀，屆期若仍未清除及恢復原狀，被告將依法代為清除及恢復原狀，並向原告林雪萍求償清除、改善及衍生之必要費用，是否適法？ □

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

前揭爭訟概要之事實，除前列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，並分別有如附表所示各項資料可查（甲證1、5；乙證1-1、1-2、1-8、1-10。本件判決相關證據之編號詳附表），此部分事實堪以認定。

㈡原告張漢祥並非原處分之相對人，亦非原處分之法律上利害關係人，其提起本件行政訴訟，當事人不適格：

1.行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」其中所謂之「權利」或「法律上利益」，係指

權利主體所感受的各式各樣主觀利益中以法規範之力量，來加以保障或提供實現手段（權利）的特定範圍利益；而所謂「利害關係人」，係指違法行政處分之結果致其現已存在之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者則不屬之。又提起行政訴訟之當事人不適格者為欠缺訴權之存在要件，應認其訴為無理由而以判決駁回其訴。若非中央或地方機關之行政處分相對人，或非行政處分相對人以外之利害關係第三人，而就行政處分提起行政訴訟法第4條第1項之撤銷訴訟者，即屬當事人不適格，應認其訴為無理由而以判決駁回之。

2. 查本件原處分之相對人為林雪萍，原告張漢祥並非原處分之相對人，僅為系爭圍籬之架設人（見本院卷第196頁），以及擁有系爭土地之鄰地1004-56地號土地之持分22分之20（見本院卷第229頁），然原處分命相對人林雪萍就系爭土地上之水泥塊、圍籬、原有路面挖除之部分，限期完成清除及恢復原狀之效力，僅及於原告林雪萍，並不及於第三人（張漢祥）；縱使其擁有系爭圍籬，其僅具經濟上之利害關係，而非法律上之利害關係，是以，原告張漢祥並非原處分之利害關係人，原告張漢祥提起本件訴訟即為不適格之當事人，欠缺訴權之存在要件，應認其訴為無理由而以判決駁回其訴。

㈢系爭土地為具有公用地役權之「現有巷道」：

1. 應適用的法令：

苗栗縣建築管理自治條例第5條規定：「（第1項）本自治條例所稱現有巷道包括下列情形：一、供公眾通行，具有公用地役關係之巷道。二、非屬法定空地之私設通路經土地所有權人出具供公眾通行同意書者。三、非屬法定空地之私設通路經捐獻土地作為道路使用並依法完成土地移轉登記手續者。四、於中華民國73年11月7日本法修正公布前，曾指定（示）建築線之巷道，經本府認定無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻者。（第2項）前項第1款所稱供公

眾通行之巷道應由本府就其寬度、使用性質、使用期間、通行情形及公益上需要認定之。」

2.司法院釋字第400號解釋理由：既成道路成立公用地役關係，首須為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；其次，於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；其三，須經歷之年代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖不必限定其期間，但仍應以時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，僅能知其梗概（例如始於日據時期、八七水災等）為必要。至於依建築法規及民法等之規定，提供土地作為公眾通行之道路，與因時效而形成之既成道路不同，非本件解釋所指之公用地役關係，乃屬當然。

3.經查，苗栗縣○○鄉○○○段1004-18(即系爭土地)、1004-56、1009-2、1009-1地號等4筆土地，經苗栗縣政府以109年5月25日府商建字第1090094583號函（甲證8)認定為「現有巷道」，並經該府以110年12月30日府商建字第1100244813號函（乙證3-2)，進一步敘明上開4筆土地係因建築需要，符合苗栗縣建築管理自治條例第5條第1項第1款供公眾通行，具有公用地役關係之巷道及司法院釋字第400號解釋既成道路之3要件。是以，系爭土地上之道路為具有公用地役權之「現有巷道」無誤。原告林雪萍主張系爭土地非「現有巷道」，核無足採。

㈣被告以原處分函請原告林雪萍就系爭土地道路放置水泥塊架設圍籬且將原有路面挖除之部分，於文到後14日內完成清除及恢復原狀，屆期若仍未清除及恢復原狀，被告將依法代為清除及恢復原狀，並向原告林雪萍求償清除、改善及衍生之必要費用，並無違誤：

1.應適用的法令：

道路交通管理處罰條例第82條第1項第1款及第2項規定：「（第1項)有下列情形之一者，除責令行為人即時停止並消除障礙外，處行為人或其雇主新臺幣1千2百元以上2千4百元以下罰鍰：一、在道路堆積、置放、設置或拋擲足以妨礙交

通之物。……（第2項）前項第1款妨礙交通之物、第8款之廣告牌、經勸導行為人不即時清除或行為人不在場，視同廢棄物，依廢棄物法令清除之。……。」

2.經查，系爭土地上之道路既經苗栗縣政府認定為「現有巷道」，則有道路交通管理處罰條例規定之適用，而原告林雪萍有委託張漢祥，於109年6月12日、109年6月19日在系爭土地上放置水泥塊及挖除原有路面架設圍籬之行為，違反道路交通管理處罰條例第82條第1項第1款規定，經苗栗縣警察局苗栗分局對行為人張漢祥各裁處罰鍰1,500元，張漢祥不服，提起行政訴訟請求撤銷，業經臺灣苗栗地方法院109年度交字第66號判決、本院110年度交上字第7號裁定駁回其請求確定，有該判決及裁定附卷可稽（乙證1-11、乙證2-2）。則被告另以原處分函請原告林雪萍就系爭土地上放置水泥塊架設圍籬且將原有路面挖除之部分，於文到後14日內完成清除及恢復原狀，並通知屆期若仍未清除及恢復原狀，被告將依法代為清除及恢復原狀，並向原告林雪萍求償清除、改善及衍生之必要費用，經核並無違誤。原告林雪萍主張被告對系爭土地之地面無處分權等云，亦無可採。

㈤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，併此敘明。至於原告於訴願程序中依民法第767條規定請求被告停止及拆除占用系爭土地之地上物，並將土地返還部分，因不屬於訴願救濟程序範圍，故予以不受理決定，經核並無不合，併此說明。

六、結論：原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　4　　月　　21　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　林　靜　雯

法　官　莊　金　昌

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。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　4　　月　　21　　日

書記官　許　騰　云

==========強制換頁==========

附表、證據編號對照表

證號	證據名稱	所附卷宗	頁次
甲證1	被告110年2月26日頭鄉建字第1100001709號函影本(即原處分)(同乙證1-10)(原告編號附件1)	本院卷	19-20
甲證2-1	1004-18地號土地登記第二類謄本影本(原告編號附件2)	本院卷	25-26
甲證2-2	1004-56地號土地登記第一類謄本影本(原告編號附件2)	本院卷	27-28
甲證3	苗栗縣政府(108)栗商建屋建字第00007號建造執照影本(原告編號附件3)	本院卷	29-31
甲證4	內政部營建署103年1月3日營署工程字第1032900003號函影本(原告編號附件4)	本院卷	33
甲證5	苗栗縣政府110年7月30日110年苗府訴字第37號訴願決定書影本	本院卷	37-40
甲證6	苗栗縣政府106年4月25日府商建字第1060077163號函影本(原告編號附件5)	本院卷	41-83
甲證7	被告109年5月19日頭鄉建字第1090004374號函影本	本院卷	85-89
甲證8	苗栗縣政府109年5月25日府商建字第1090094583號函影本(同乙證1-6)	本院卷	91-93
甲證9	被告110年12月10日頭鄉建字第1100010749號函影本	本院卷	245

乙證1-1	原告訴願書影本	本院卷	125-129
乙證1-2	被告訴願答辯書影本	本院卷	129-131
乙證1-3	苗栗縣警察局苗栗分局109年8月11日栗警五字第1090020774號函影本	本院卷	132-137
乙證1-4	被告109年8月12日頭鄉建字第1090007321號函影本	本院卷	138-139
乙證1-5	被告109年8月17日頭鄉建字第1090007485號函影本	本院卷	140-141
乙證1-6	苗栗縣政府109年5月25日府商建字第1090094583號函影本(同甲證8)	本院卷	142-143
乙證1-7	苗栗縣政府110年1月21日府商建字第1100015282號函影本	本院卷	144-148
乙證1-8	苗栗縣警察局苗栗分局110年1月30日栗警五字第1100003285號函影本	本院卷	149-150
乙證1-9	苗栗縣政府110年2月24日府商建字第1100036471號函影本	本院卷	151-161
乙證1-10	被告110年2月26日頭鄉建字第1100001709號函影本(即原處分)(同甲證1)	本院卷	162-163
乙證1-11	臺灣苗栗地方法院109年度交字第66號判決	本院卷	164-169
乙證2-1	臺灣苗栗地方法院109年度交字第66號裁定	本院卷	171-173
乙證2-2	臺中高等行政法院110年度交上字第7號裁定	本院卷	175-179

乙證3-1	被告110年12月21日頭鄉建字第1100011378號函影本	本院卷	323
乙證3-2	苗栗縣政府110年12月30日府商建字第1100244813號函影本	本院卷	000-000-0