臺中高等行政法院判決

111年度訴字第141號
112年1月12日辯論終結

原　　告　林建豐

　　林信志

共　　同
訴訟代理人　熊賢祺　律師
複 代理 人　王楫豐　律師
被　　告　彰化縣政府
代　表　人　王惠美
訴訟代理人　陳政麟　律師
複 代理 人　潘欣欣　律師

上列當事人間因巷道爭議事件，原告不服內政部中華民國111年5月24日台內訴字第1110118883號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

□原告之訴駁回。

□訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

行政訴訟法第111條第1項及第3項第2款規定：「（第1項）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。……（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」本件原告起訴時狀載訴之聲明為：「一、訴願決定及原處分關於認定彰化縣○○鄉○○段（下同）609-3地號土地（下稱系爭土地）部分均撤銷。二、訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷1第17頁）。原告於民國112年1月12日言詞辯論期日，更正

訴之聲明為：「一、訴願決定及原處分關於認定系爭土地供秀水鄉下崙村民生街148巷（下稱系爭民生街148巷）及福德巷（下稱系爭福德巷，與系爭民生街148巷合稱系爭道路）道路使用部分為既成道路（即系爭土地分別被占用51平方公尺及54平方公尺部分）均撤銷。二、訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷2第94頁），核其所為乃本於相同基礎事實，並就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，應予准許。

貳、實體事項：

□爭訟概要：

緣原告林建豐向彰化縣彰化地政事務所（下稱彰化地政事務所）申請就其所有系爭土地丈量，發現系爭土地有部分地段鋪設柏油，遂於110年10月21日向彰化縣秀水鄉公所（下稱秀水鄉公所）陳情系爭土地有部分地段鋪設柏油，供道路占用情事。秀水鄉公所即以110年12月3日彰秀鄉建字第1100017728號函檢送申請書及套繪地籍圖等資料請被告認定系爭土地供系爭道路使用部分是否為既成道路，被告乃以110年12月21日府工管字第1100444873號函請秀水鄉公所提供該道路之相關佐證資料，秀水鄉公所並以111年1月6日彰秀鄉建字第1110000235號函復。案經被告審查該公所提供之資料，並於111年1月20日辦理現場會勘後，以111年2月7日府工管字第1110038931號函（下稱原處分）通知500、579-1、609、609-2、609-3、609-4及609-5地號土地所有權人：7筆土地現況供系爭道路使用部分為既成道路。原告所有系爭土地部分位於原處分認定之既成道路範圍內，原告不服，提起訴願，訴願決定駁回，原告遂提起本件行政訴訟。

□原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原處分並未明載系爭土地成立公用地役關係部分之土地範圍，以使原告明瞭其土地所有權受限之具體位置。原處分中所稱「道路」，是否得逕由柏油路面現況為判

斷，於系爭土地為被告認定「103.8平方公尺柏油路寬」部分，與「彰化縣彰化地政事務所土地複丈成果圖」：編號A面積54（平方公尺）、編號B面積51（平方公尺）互不符合，究係如何符合司法院釋字第400號解釋理由書所揭示成立公用地役關係以供公眾通行為「必要」之要件，於認定系爭土地之具體巷道範圍，存在不明確之瑕疵，違反行政程序法第5條規定明確性原則。

2.系爭土地不符供不特定公眾通行且經歷之年代久遠而未曾中斷之要件：

⑴依111年當地Google地圖資料可知，民生街（鄉道彰51線）、系爭福德巷與民生街92巷尚有其他道路可以連通，系爭土地並非3條道路通行所必要，原處分所謂「……除可供該道路兩側之住戶使用外，並已形成路網連結當地聚落……」等語，即係為附近民眾通行省時、便利之目的，原處分於系爭土地不具供不特定公眾通行之必要性之情況下，僅以當地民眾省時、便利之目的而認定系爭土地具公用地役關係，為既成道路，顯非合法。更何況，於系爭民生街148巷之國有土地部分，已足供一般人車通行，較為大型的垃圾車都足已通過；且於原處分及訴願決定作成後，秀水鄉公所即派人拆除原告架設之簡便圍籬，拆除圍籬後，許多攤販即在原告之土地擺攤販賣商品，益見系爭土地不具供不特定公眾通行之必要性。

⑵臺灣彰化地方法院（下稱彰化地院）於111年1月7日上午9時30分前往現場勘驗，發現秀水鄉公所在彰化地政事務所110年11月9日彰土測字第2743號土地複丈成果圖（下稱系爭土地土地複丈成果圖）所示之編號A部分土地上陸續鋪設瀝青柏油路面，僅供毗鄰地之居民2戶出入。又依上開土地複丈成果圖所示：編號B部分土地旁之毗鄰地（500地號土地）之所有權人為中華民國，管理者為財政部國有財產署之國有土地。

秀水鄉公所未加詳查，竟將瀝青柏油路面鋪設在原告2人所共有系爭土地上，而非鋪設在「使用地類別：交通用地」之坐落500地號國有土地上，損害原告2人之權益，且益證系爭土地不具供不特定之公眾通行之必要性。系爭民生街148巷坐落之處本就有為作道路之用而預留之土地，系爭土地非為不特定公眾通行所必要，無需將系爭土地之任何部分認定為「既成道路」。500地號土地現況遭他人違法占用，500地號土地上明顯有他人擅自興建之混凝土房屋、磚造房屋、鐵棚、雨棚等違建物，被告怠於訴請違法占地者拆除違建還地，竟反而作成違法原處分認定原告合法所有之系爭土地（使用地類別為農牧用地）為「既成道路」。再者，於民生街（彰道鄉51線）與系爭民生街148巷交接處，亦有「禁止大貨車進入」之交通標誌，可見系爭民生街148巷根本不須供大型車輛通過之路寬，且即便原告將自己所有之系爭土地圍起，仍足以供垃圾車通過系爭民生街148巷。又系爭土地供系爭福德巷道路使用部分，則僅供2戶出入，且該2戶亦可使用自己的土地鋪設道路，根本無須使用原告所有之系爭土地。

⑶系爭民生街148巷現僅有31戶、系爭福德巷僅有62戶，實難認屬「不特定公眾」。被告所提資料實已將與系爭土地供系爭道路使用部分無關之戶口納入計算。系爭福德巷總長度約700公尺，而系爭土地供系爭民生街148巷道路使用部分長度僅有約16公尺，被告將整條路上所有家戶、設籍資料全部列入計算，造成通行系爭土地供系爭民生街148巷道路使用部分之人口虛增，難以證明系爭土地供系爭民生街148巷道路使用部分供不特定公眾通行。此外，設籍於上揭2條系爭道路之民眾，亦不表示其有實際居住於該處，未實際居住於該處，也並無使用系爭土地通行之必

要。再依被告提出之系爭土地現況套繪地籍圖可知，靠近並可能實際通行使用系爭土地供系爭道路使用部分之家戶均僅有10幾戶而已。

⑷被告未提出71年、80年航照圖之完整資料，其是否確為71年、80年拍攝之航照圖，已啟人疑竇，不足以證明系爭土地供系爭福德巷道路使用部分已供公眾通行3、40年，縱使前揭航照圖為真且確為71、80年拍攝之航照圖，惟圖中「福德巷」道路部分亦看不出有何供道路使用之情況。實則當時之道路位置係位於水利地，路寬僅供行人通行，車輛根本無法通行。又縱使依71年及80年航照圖，系爭土地上有土地之圖示，然並非有道路即認定為既成道路。實無從以航照圖，作為認定既成道路之依據。根據原告林建豐於日前向林務局農林航空測量所申請系爭土地於63年3月5日攝影之航空照片，可知系爭土地土地複丈成果圖所示編號A部分並無任何道路可供對外通行。

⑸公用地役關係之成立要件「經歷之年代久遠而未曾中斷」，司法院釋字第400號解釋理由書例示之「日據時期」、「八七水災」均係距今63年以上發生之事件，與被告所據之「71年及80年航照圖」距今僅3、40年，尚有不小差距。能否謂僅3、40年之時間與「經歷之年代久遠而未曾中斷」此一要件相符，實非無疑。況且公用地役關係是建立在長期和平、自願形成的通行狀態上，通行權的維護是長時間已然存在現狀的保留，因使所有權人對土地無從自由使用收益，造成土地所有權之嚴重限制，對於公用地役關係要件之合致與否，應嚴謹判斷，僅3、40年供公眾通行期間，應不符合公用地役關係之成立要件。

⑹被告依「道路養護類檔案保存年限基準表」應保有系爭道路之「道路基本資料登記相關資料」，惟被告至今一再自稱系爭巷道早期之養護紀錄已不復紀錄云

云，僅提出108年至110年間於系爭道路有施工紀錄，系爭道路根本未經被告長期養護，也未長期供不特定公眾通行。

3.被告作成原處分，顯然係基於不當目的，亦違反比例原則：系爭土地供系爭民生街148巷道路使用部分毗鄰500地號土地。縱認該處有供公眾通行之必要，被告應選擇之方法，應為訴請違法占用國有地之人民拆屋還地，而非將系爭土地供系爭民生街148巷道路使用部分認定為「既成道路」，此方為同樣能達成目的之手段中對人民權益損害最少者，顯然違反行政程序法第7條之比例原則。

4.自本件紛爭時序可知，被告顯係考量訴訟目的，才認定系爭土地供系爭道路使用部分為既成道路，被告所為不無違反行政法上「不當聯結禁止」原則之嫌。

㈡聲明：

訴願決定及原處分關於認定系爭土地供系爭民生街148巷及系爭福德巷道路使用部分為既成道路（即系爭土地分別被占用51平方公尺及54平方公尺部分）均撤銷。

□被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告等所有系爭土地之部分土地係位於系爭民生街148巷及系爭福德巷上作為道路（含道路附屬設施之排水溝）使用，系爭土地西側一部分土地係位於系爭民生街148巷上，系爭民生街148巷係一雙向開口巷道，往西銜接民生街（鄉道彰51線）、往北銜接福德巷。而民生街往南可通往彰化縣大村鄉、往北可通往彰化縣彰化市；而系爭福德巷往北可通往彰化縣、彰化市往南銜接民生街92巷（鄉道彰51-1線）；民生街92巷往東可通行至彰化縣大村鄉、往西銜接上開民生街。又系爭土地東側一部分土地係位於系爭福德巷上，系爭福德巷亦係一雙向開口巷道，往北繼接福德巷，往南銜接民生街92巷（鄉

道彰51-1線）；且如上述，系爭福德巷往北可通往彰化縣彰化市，民生街92巷往東可通行至彰化縣大村鄉、往西銜接上開民生街，民生街往南可通往彰化縣大村鄉、往北可通往彰化縣彰化市。

2.再依在卷之○○○○○○○○○○○○（下稱秀水鄉戶政事務所）111年11月3日彰秀戶字第1110002169號函記載可知，「福德巷，現共有62戶，並有198人設籍。民生街148巷，現共有31戶，並有100人設籍。福德巷於35年光復後即有設籍資料。民生街148巷於84年11月15日門牌整編前即有25戶」，並有國土測繪圖資服務雲查詢結果、現場會勘照片在卷可參。且道路沿線另有多條無尾巷銜接，於無尾巷內之設籍住戶亦有使用系爭道路通行之必要，道路並有車輛通行之事實在當地已形成完整之路網，系爭道路除可供該道路上之住戶使用外，尚有供附近及到訪之不特定公眾往來之用，具有供不特定公眾通行之功能；且依71年、80年航照圖顯示，71年間系爭道路早已形成為道路，則系爭土地作為供不特定公眾通行道路使用已存在40年以上，迄今路型並無明顯變化。益見，系爭道路經歷之年代久遠而未曾中斷，一般無復記憶其確實之起始，另亦未聽聞通行之初，土地所有權人有阻止之情事。是故，被告依秀水鄉公所提供之資料及111年1月20日會同原告進行會勘結論，認定系爭道路符合司法院釋字第400號理由書要件，乃以原處分，就系爭土地及非訟爭同段500、579-1、609、609-2、609-4、609-5地號土地作道路使用部分認定為既成道路，自與司法院釋字第400號解釋所稱既成道路之要件及最高行政法院61年判字第435號判例意旨相符，當屬適法之處分。

3.由彰化地院彰化簡易庭111年度彰簡字第73號民事事件，就本件系爭土地囑託彰化地政事務所複丈之系爭土地土地複丈成果圖顯示，系爭土地鋪設柏油（即本件既

成道路認定範圍）位於系爭民生街148巷部分為51平方公尺（即該複丈成果圖所示編號B部分）、位於福德巷部分為54平方公尺（該複丈成果圖所示編號A部分）。另在卷之現況套繪地籍圖係於本件訴願期間，應訴願審議委員會之要求，被告轉通知秀水鄉公所，再由秀水鄉公所委請民間亞興測量有限公司測量系爭土地鋪設柏油（即本件既成道路認定範園），並套繪於地籍圖而繪製之圖說，測繪結果位於系爭民生街148巷部分為51.09平方公尺（圖說上西側綠色區域）、位於系爭福德巷部分面積為52.71平方公尺（圖說上東側綠色區域）；至於圖說上藍紫色區域非屬訟爭土地，因該土地所有人亦有提起訴願，故而一併繪測，該土地所有人則未提起行政訴訟，附此敘明。系爭土地土地複丈成果圖及系爭土地現況套繪地籍圖之圖說所繪測之面積雖有些許不同，應屬繪測時所容許之誤差（地籍測量實施規則第73條參照）。惟因系爭土地土地複丈成果圖係地政機關所繪測，故應以系爭土地土地複丈成果圖為本件面積之基準。再依秀水鄉公所111年1月6日彰秀鄉建字第1110000235號函記載可知，「系爭民生路148巷：巷道寬度為4.03公尺至7.34公尺，平均寬度為5.69公尺。系爭福德巷：巷道寬度為2.58公尺至4.74公尺，平均寬度為3.66公尺」。

4.依最高行政法院106年度判字第2號判決意旨，系爭道路作為道路使用部分，現場有鋪設瀝青混凝土路面、設置道路附屬設施之排水溝及繪設道路標線等相關道路設施，且有系爭土地土地複丈成果圖之繪測圖示及民間亞興測量有限公司現況套繪地籍圖圖示，已足辨別被告確認之標的及範圍，自無違反明確性原則。原告起訴主張，原處分於認定系爭土地之具體巷道範圍，存有不明確之瑕疵，當屬無據。

5.依最高行政法院110年度上字第536號裁定意旨，被告以71年、80年航照圖作為認定本件既成道路之證據方法，於法並無違誤。原告起訴指摘航照圖之證明力，亦有誤會。

6.依71年、80年航照圖顯示，71年間系爭道路早已形成為道路，則系爭土地作為供不特定公眾通行道路使用自已存在40年以上，迄今路型並無明顯變化。益見，系爭道路經歷之年代久遠而未曾中斷，一般無復記憶其確實之起始。

7.秀水鄉公所111年4月22日彰秀鄉建字第1110005674號函，雖僅提供近年（即107年起）相關養護紀錄，但該函同時亦記載相關養護紀錄已不復紀錄。益見，早期養護紀錄係未留存，並非無養護作為，併此敘明。

㈡聲明：

原告之訴駁回。

□爭點：

系爭土地位於系爭民生街148巷及系爭福德巷範圍內部分（即系爭土地分別被占用51平方公尺及54平方公尺部分），是否為不特定之公眾通行所必要？於公眾通行之初，土地所有權人有無阻止之情事？是否經歷之年代久遠而未曾中斷？

□本院之判斷：

㈠前提事實：上揭爭訟概要欄所載之事實，除前列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，且有原處分（甲證3）、訴願決定（甲證1）、原告林建豐110年10月21日陳情書（見本院卷1第309頁）、秀水鄉公所110年12月3日彰秀鄉建字第1100017728號函（見本院卷1第265頁）、被告110年12月21日府工管字第1100444873號函（見本院卷1第263-264頁）、秀水鄉公所111年1月6日彰秀鄉建字第1110000235號函（甲證11、乙證9）附卷可證，此部分事實堪以認定。

㈡系爭土地位於系爭民生街148巷及系爭福德巷範圍內部分（即系爭土地分別被占用51平方公尺及54平方公尺部分）為具公用地役關係之既成道路：

1.應適用之法令：

彰化縣政府辦理既成道路認定執行要點第1點、第2點、第3點。

2.按彰化縣政府辦理既成道路認定執行要點第1點規定：「彰化縣政府（以下稱本府）為辦理既成道路認定，特訂定本要點。」第2點規定：「（第1項）申請者應檢附下列文件，向本府提出申請：（一）申請書（附件一）。（二）土地登記簿謄本及地籍圖謄本各乙份（請逕向地政事務所申請）。（三）道路現況照片。（四）實測現況套繪地籍圖（應描述一個街廓以上，並標明地段、地號、方位、申請土地範圍及各種公共設施、道路之寬度，其比例不得小於地籍圖，應由測量技師本人簽署並加蓋技師執業圖記。）。（五）非法定空地使用證明文件（非屬建築用地類別者免）。（六）毗鄰申請地之建物建築執照及使用執照資料（無者免附）。（七）街路巷道門牌編釘證明、戶政設籍資料（請逕向戶政事務所申請）。（八）申請認定道路範圍之臺灣地區相片基本圖第1版(或71年附近年度空照相片)及第3版(或83年附近年度空照相片)（請逕向行政院農委會林務局農林航空測量所洽購）。（九）委託書（附件二）。（第2項）前項申請文件不合規定，其可補正者，限期補正；不能補正或逾期未補正，或雖補正仍不符合規定者，得退回其申請。」第3點規定：「（第1項）既成道路依司法院大法官釋字第400號解釋理由書，基於巷道之寬度、使用性質、使用期間、通行情形及公益上需要等情形，依下列原則認定：（一）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。（二）於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事。（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。（四）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，非大法官解釋所指之公用地役關係。（第2項）前項所稱供公眾通行，具公用地役關係而為既成道路，應徵詢管理機關（單位）意見，管理機關（單位）應就其寬度、使用性質、使用期間、養護該路段歷史紀錄、通行情形公益上需要明確表示意見，以及有無取得土地所有權人供公眾通行同意書等相關資料。」由上述規定可知，此種具有公用地役關係之既成道路認定，係因具備一定之條件而成立，其是否成立、寬度如何，直接影響相鄰土地所有權人對於使用土地建築之財產權行使及人民通行自由之保障，主管機關依實際情況所為之認定，乃是就已經存在的法律狀態，為拘束性確認，核屬確認性質之一般處分。

3.復按「……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，與民法上地役權之概念有間，久為我國法制所承認（參照司法院釋字第255號解釋、最高行政法院45年判字第8號及61年判字第435號判例）。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。……」司法院釋字第400號解釋理由可資參照。又公用地役關係是建立在長期和平、自願形成的通行狀態上，通行權的維護是長時間已然存在現狀的保留，因使所有權人對土地無從自由使用收益，造成土地所有權之

嚴重限制，對於公用地役關係要件之合致與否，應嚴謹判斷（最高行政法院107年度判字第611號判決意旨可參）。是依司法院釋字第400號解釋意旨，既成道路成立公用地役關係，應具備：⑴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於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；⑶須經歷之年代久遠而未曾中斷等要件。其中，既成道路是否為不特定公眾通行所必要，非僅圖一時之便利或省時，應綜合考量當地之現有客觀情狀，判斷其屬於特定地區對外聯絡之原有功能已否喪失，有無較為適宜之其他道路可供替代而定。易言之，凡私有土地長期供不特定公眾通行未曾中斷，土地所有權人於通行之初未為阻止，且目前並無因地理環境或人文狀況改變，喪失其供道路通行之原有功能者，其成立公用地役關係之狀態自仍存續中。

4.查原告林建豐係於110年8月12日以買賣方式取得系爭土地（參見本院卷1第127頁、第469-471頁即甲證9），而為系爭土地所有權人，系爭土地因原告林建豐向彰化地政事務所申請就其所有系爭土地丈量，發現系爭土地有部分地段鋪設柏油，遂於110年10月21日向秀水鄉公所陳情系爭土地有部分地段鋪設柏油，供道路占用情事。秀水鄉公所即以110年12月3日彰秀鄉建字第1100017728號函檢送申請書及套繪地籍圖等資料請被告認定系爭土地供系爭道路使用部分是否為既成道路，被告乃以110年12月21日府工管字第1100444873號函請秀水鄉公所提供該道路之相關佐證資料，秀水鄉公所並以111年1月6日彰秀鄉建字第1110000235號函復。經被告審查該公所提供之資料，並於111年1月20日辦理現場會勘後，以原處分通知500、579-1、609、609-2、609-3、609-4及609-5地號土地所有權人：7筆土地現況供系爭道路使用部分為既成道路，又查，原告所有系爭土地位於系爭道路上之部分為供道路（含道路附屬設施之排水溝）使用。

系爭道路均係一雙向開口之道路，系爭民生街148巷往西銜接民生街（鄉道彰51線），往北銜接系爭福德巷，系爭福德巷往南銜接民生街92巷（鄉道彰51-1線）（本院卷1第187-191頁）。且經本院現場履勘，兩造引導本院自系爭民生街148巷起，有2個系爭土地界標埋設點（現場照片2、4，本院卷1第500、501頁），該巷道路寬約6米，沿途兩旁均有住家、工廠（現場照片1-26，本院卷1第499-512頁）；系爭福德巷，沿途兩旁均有住家，於系爭土地界標埋設點處（共3個界標埋設點）（現場照片37、38、40，本院卷1第517、518頁），左方有住家、右方則為空地，即系爭土地（現場照片37-41，本院卷1第517-519頁）（現場照片27-48，本院卷1第513-522頁）；系爭福德巷走到底，右轉為民生街92巷（即鄉道彰51-1線；現場照片49，本院卷1第522頁），再下個路口右轉則為民生街（即鄉道彰51線，現場照片50-54，本院卷1第523-524頁），此有本院之勘驗筆錄附卷可稽（本院卷1第489－524頁），又查系爭土地鋪設柏油位於系爭民生街148巷部分為51平方公尺、位於福德巷部分為54平方公尺，亦有系爭土地土地複丈成果圖附卷可稽（參本院卷1第559頁）。是系爭土地之部分土地係位於系爭福德巷上作為道路（含道路附屬設施之排水溝）使用，系爭土地西側部分土地係位於系爭民生街148巷上，系爭民生街148巷係一雙向開口巷道，往西銜接民生街（鄉道彰51線）、往北銜接福德巷。而民生街往南可通往彰化縣大村鄉、往北可通往彰化縣彰化市；而系爭福德巷往北可通往彰化縣彰化市、往南銜接民生街92巷（鄉道彰51-1線）；民生街92巷往東可通行至彰化縣大村鄉、往西銜接上開民生街。又系爭土地東側一部分土地係位於系爭福德巷上，系爭福德巷亦係一雙向開口巷道，往北繼接福德巷，往南銜接民生街92巷（鄉道彰51-1線）；且如上述，系爭福德巷往北可通往

彰化縣彰化市，民生街92巷往東可通行至彰化縣大村鄉、往西銜接上開民生街，民生街往南可通往彰化縣大村鄉、往北可通往彰化縣彰化市。是系爭土地部分（51平方公尺）位於系爭民生街148巷，部分（54平方公尺）係位於系爭福德巷，而系爭民生街148巷及系爭福德巷均係一雙向開口巷道，均為供為道路使用，則系爭土地既位於上揭系爭道路之一部分，自屬供公眾通行之既成道路，有通行之事實。

5.次查，系爭民生街148巷（民生街-福德巷）共31戶住戶，系爭福德巷（民生街148巷-民生街92巷）共62戶住戶，有彰化縣○○鄉戶政事務111年11月3日彰秀戶字第1110002169號函附卷可稽（本院卷2第11-47頁），且依Google地圖資料可知，系爭道路沿線另有多條無尾巷銜接（本院卷1第195頁）。雖原告主張被告未提出秀水鄉公所於系爭道路之養護紀錄、由系爭道路家戶及設籍資料難以證明係供不特定公眾通行云云。惟查秀水鄉公所雖於111年4月22日彰秀鄉建字第1110005674號函函復被告，系爭道路相關養護紀錄已不復紀錄，惟仍提供該所107年至110年之系爭道路工程案件及管線單位道路挖掘申請案件（本院卷1第229-230頁），且系爭道路亦均有鋪設瀝青混凝土路面、設置道路附屬設施之排水溝及繪設道路標線等相關道路設施，亦有本院上揭勘驗筆錄所附照片附卷可稽。顯見，系爭道路於秀水鄉公所養護期間所為鋪設柏油路面時，乃是依照既有道路寬度施作，並未實際量測其位置，且施工期間並未有人阻止通行，亦可見原告所有之系爭土地確有部分土地始終位於既有道路之範圍內，並經多次鋪設柏油路面供公眾通行未曾中斷無誤。再查，家戶及設籍資料雖不必然跟實際居住人口相符，惟經本院現場履勘系爭道路時，發現原告於系爭福德巷之土地，若未供道路使用，就南北向之交通將造成影響，並非僅影響系爭福德巷之住戶，且系爭福

德巷連接數無尾巷，皆仰賴系爭福德巷南北通行，系爭民生街148巷無尾巷設籍住戶亦有使用系爭道路通行之必要，顯見系爭道路在當地已形成完整之路網，系爭道路除可供該道路上之住戶使用外，尚有供附近及到訪之不特定公眾往來之用，具有供不特定公眾通行之功能之必要性，並非僅是供附近住戶通行便利或省時之用，是原告稱當地居民往來通行時無須利用系爭土地云云，顯然忽視道路具有通行連結之功能，恣意解讀系爭道路有其通行路徑，已無需用系爭土地之必要，顯非可採。故系爭土地位於系爭道路部分，確實符合前揭司法院釋字第400號解釋所稱成立既成道路具有公用地役關係之要件。至原告所稱攤販於系爭土地違法擺攤部分，應由警察機關取締，與系爭土地作為既成道路是否具供不特定公眾通行之必要性並無相關。

6.又按「既成為公眾通行之道路，其土地之所有權，縱未為移轉登記，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，妨害交通。原告所有土地，在20餘年前，即已成為農路，供公眾通行，自應認為已因時效完成而有公用地役關係之存在，則該農路之土地，即已成為他有公物中之公共用物。原告雖有其所有權，但其所有權之行使，應受限制，不得違反供公眾通行之目的。原告擅自將已成之農路，以竹柱、鐵線築為圍籬，阻礙交通，意圖收回路地，自為法所不許。」最高行政法院61年判字第435號判例意旨參照。又既成道路係由於事實條件成就，而形成其法律效果，並非因主管機關作成行政處分所規制，故私有土地必須在形成既成道路之前，曾中斷通行，始可阻卻其條件之成就，如已形成既成道路後，已具公用地役關係，其所有權人阻障他人通行，不具適法性，主管機關自得予以排除。故既成道路具備公用地役關係後，再被暫時阻障，仍不生中斷效果。經查，依據71年、80年航照圖均顯示系爭道路始終

供公眾通行，71年間系爭道路已形成道路（本院卷1第595-601頁），則系爭土地作為供不特定公眾通行道路使用，自已存在40年以上，迄今路型並無明顯變化，且年代久遠未曾中斷，亦可得知。故系爭道路至遲應在距今40年前即已形成道路，且該道路始終保持通行未曾中斷，亦未有通行之初經土地所有權人阻止之情事，至今仍供道路通行，且系爭路段旁有多戶住家，並有車輛通行之事實（參見本院卷1第493-524頁照片），有本院111年9月30日勘驗筆錄及現場照片在卷可稽，已符合司法院釋字第400號解釋公用地役關係之要件。又本件原告雖於110年間出面阻止通行，惟查，原告係於110年9月5日方取得系爭土地，遠晚於系爭土地供公眾通行之初之71年時已形成既成道路，具公用地役關係，依照前揭說明，仍不受原告上開阻止行為所影響。是故，系爭土地面積成果圖編號A、B部分所示道路（參見本院卷1第559頁），自形成供不特定公眾通行之道路後，經歷多年未曾中斷，且觀諸當地目前之地理環境或人文狀況，尚無較適宜之聯外道路可替代，其原具之道路功能並無喪失，自應認所具之公用地役關係仍存續中。被告依秀水鄉公所即以110年12月3日彰秀鄉建字第1100017728號函檢送申請書及套繪地籍圖等資料及其提供系爭道路之相關佐證資料，並於111年1月20日辦理現場會勘後認定，系爭土地符合司法院釋字第400號解釋理由書所示之要件，乃以原處分通知原告系爭土地及500、579-1、609、609-2、609-4及609-5地號土地所有權人：7筆土地現況供系爭道路使用部分為既成道路，自與司法院釋字第400號解釋所稱既成道路之要件及最高行政法院61年判字第435號判例意旨相符，當屬適法之處分。

7.原告雖稱原處分未於處分內容中載明系爭土地成立公用地役關係部分之土地範圍，有違反行政程序法第5條規定明確性原則云云，然查，系爭土地土地複丈成果圖已

明確標示系爭土地作為系爭道路使用之範圍，且系爭土地作為道路使用部分，現場已有鋪設瀝青混凝土路面、設置道路附屬設施之排水溝及繪設道路標線等相關道路設施，此些路面與道路相關設施已足以辨別被告確認之標的及範圍，原處分無違反明確性原則。

8.綜上所述，原處分關於認定系爭土地位於系爭道路範圍（其中位於系爭民生街148巷範圍內，為51平方公尺，位於系爭福德巷範圍內為54平方公尺部分），有公用地役關係，原處分之認事用法並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，是原告請求撤銷，為無理由，應予駁回。

□本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提證據資料，核與判決結果不生影響，爰不逐一論述，併此敘明。

□結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　2　　月　　9　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　楊　蕙　芬

法　官　林　靜　雯

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	1.上訴人或其法定代理人具備律師資

者，得不委任律師為訴訟代理人	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　　112　　年　　2　　月　　9　　日

書記官　黃　毓　臻

附錄：本判決引用的相關法律條文

【彰化縣政府辦理既成道路認定執行要點】

第1點

彰化縣政府（以下稱本府）為辦理既成道路認定，特訂定本要點。

第2點

（第1項）申請者應檢附下列文件，向本府提出申請：

（一）申請書（附件一）。
（二）土地登記簿謄本及地籍圖謄本各乙份（請逕向地政事務所申請）。
（三）道路現況照片。
（四）實測現況套繪地籍圖（應描述一個街廓以上，並標明地段、地號、方位、申請土地範圍及各種公共設施、道路之寬度，其比例不得小於地籍圖，應由測量技師本人簽署並加蓋技師執業圖記。）。
（五）非法定空地使用證明文件（非屬建築用地類別者免）。
（六）毗鄰申請地之建物建築執照及使用執照資料（無者免附）。
（七）街路巷道門牌編釘證明、戶政設籍資料（請逕向戶政事務所申請）。
（八）申請認定道路範圍之臺灣地區相片基本圖第1版(或71年附近年度空照相片)及第3版(或83年附近年度空照相片)（請逕向行政院農委會林務局農林航空測量所洽購）。
（九）委託書（附件二）。
（第2項）前項申請文件不合規定，其可補正者，限期補正；不能補正或逾期未補正，或雖補正仍不符合規定者，得退回其申請。

第3點
（第1項）既成道路依司法院大法官釋字第400號解釋理由書，基於巷道之寬度、使用性質、使用期間、通行情形及公益上需要等情形，依下列原則認定：
（一）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。
（二）於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事。
（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。

（四）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，非大法官解釋所指之公用地役關係。

（第2項）前項所稱供公眾通行，具公用地役關係而為既成道路，應徵詢管理機關（單位）意見，管理機關（單位）應就其寬度、使用性質、使用期間、養護該路段歷史紀錄、通行情形公益上需要明確表示意見，以及有無取得土地所有權人供公眾通行同意書等相關資料。

==========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	訴願決定	本院卷1	353-363
甲證2	系爭土地土地登記第一類謄本	本院卷1	365
甲證3	原處分	本院卷1	367-369
甲證4	彰化縣○○鄉○○街00巷111年Google地圖資料	本院卷1	421
甲證5	大垃圾車通過系爭民生街148巷（不包含原告所有之系爭土地）影片光碟	本院卷1	423
甲證6	秀水鄉公所111年6月6日彰秀鄉建字第1110008392號公告	本院卷1	425
甲證7	攤商於系爭民生街148巷擺攤照片	本院卷1	427-431
甲證8	臺灣高等法院臺中分院107年度重上更一字第36號民事判決	本院卷1	433-467
甲證9	臺灣高等法院臺中分院110年度上移調字第288號調解筆錄	本院卷1	547-549
甲證10	系爭土地部分現場相片光碟	本院卷1	473
甲證11	秀水鄉公所111年1月6日彰秀鄉建字第1110000235號函	本院卷1	551-553
甲證12	彰化地院彰化簡易庭111年度彰簡字第73號民事裁定	本院卷1	555-557
甲證13	系爭土地土地複丈成果圖	本院卷1	559
甲證14	秀水鄉下崙段500地號土地土地登記第二類謄本	本院卷1	615
甲證15	Google地圖資料-系爭道路	本院卷2	61-65
乙證1	111年Google地圖資料3張（系爭土地位置）	本院卷1	187-191
乙證2	國土測繪圖資服務雲查詢結果	本院卷1	193

乙證3	Google地圖資料1張（系爭道路、無尾巷）	本院卷1	195
乙證4	系爭土地土地複丈成果圖	本院卷1	569
乙證5	彰化地院彰化簡易庭111年度彰簡字第73號民事裁定	本院卷1	571-572
乙證6	系爭土地現況套繪地籍圖	本院卷1	573
乙證7	111年Google地圖資料	本院卷1	575
乙證8	秀水鄉公所111年4月22日彰秀鄉建字第1110005674號函	本院卷1	577-578
乙證9	秀水鄉公所111年1月6日彰秀鄉建字第1110000235號函	本院卷1	579-580
乙證10	秀水鄉戶政事務所111年1月4日彰秀戶字第1100002896號函	本院卷1	581
乙證11	71年航照圖及背面所示	本院卷1	595-597
乙證12	80年航照圖及背面所示	本院卷1	599-601
乙證13	秀水鄉戶政事務所111年11月3日彰秀戶字第1110002169號函	本院卷2	11-47
丁證1	本院111年9月20日準備程序筆錄	本院卷1	481-486
丁證2	本院111年9月30日勘驗筆錄	本院卷1	489-491
丁證3	本院111年9月30日勘驗筆錄（含現場照片）	本院卷1	493-524
丁證4	本院111年10月25日準備程序筆錄	本院卷1	629-634
丁證5	本院111年11月29日準備程序筆錄	本院卷2	69-71
丁證6	本院112年1月12日言詞辯論筆錄	本院卷2	93-100