臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
111年度訴字第143號

原　　告　林政霖
　　施錫銘
共同訴訟代
理　　人　劉嘉堯律師
被　　告　彰化縣政府
代　表　人　王惠美
訴訟代理人　陳政麟律師

上列當事人間確認公法上法律關係存在事件，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：

本件原告原起訴狀所載訴之聲明為：「確認坐落彰化縣二林鎮柳子溝段246、334、337、338、340及342地號等6筆土地現況系爭供道路使用部分為既成道路。」（見本院卷第17頁）；繼於民國112年8月17日準備程序期日具狀更正訴之聲明為：「確認坐落彰化縣二林鎮柳子溝段246、334、337、338、340、342及349地號等7筆土地部分面積有公用地役法律關係存在（實際面積待地政測量後再為更正）」（見本院卷第17頁）；嗣於112年12月1日言詞辯論期日又更正訴之聲明為：「確認坐落彰化縣二林鎮柳子溝段246、337、338、340、342等5筆土地範圍如起訴狀證號3所示畫線面積部分有公用地役法律關係存在。」本院自應以其最終決定之訴之聲明為審判，先行說明。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

原告林政霖、施錫銘分別為坐落彰化縣二林鎮柳子溝段334、349地號土地之所有權人，其等因認坐落彰化縣二林鎮柳子溝段246、337、338、340、342等5筆土地範圍如起訴狀證號3所示畫線面積部分（下稱系爭土地）有公用地役法律關係存在，惟未獲被告予以確認，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠原告具有確認利益：

1.司法院大法官釋字第400號解釋理由書，肯認得以事實性狀態的時效理由成立公用地役關係，無須國家或行政主體另作成設定公用之行政處分或設定公用地役關係之行政處分，但嚴格要求既成道路成立公用地役關係須具備特定要件。又私有土地上所形成之供不特定公眾通行之用的道路，在公法上如認已成立公用地役關係存在，則其所有權之行使應受限制。而所謂公用地役關係，係指私法上所有權人之所有物在國家或行政主體所設定的公共目的範圍內負有公法上的供役性。私法上所有權人一方面在對其所有物的使用，負有公法上公用地役關係存在的範圍內容忍公眾使用之義務，另一方面，所有權人亦在其所負有容忍義務範圍內，不再承擔對該物的修繕、管理與維護之義務，而由國家或行政主體承擔。又具公用地役關係之道路，如影響對道路利用具相當程度依賴關係之道路沿線居民，自與利用該道路通行而僅具反射利益之一般不特定用路人有別，於此情形，應可認具有通行具公用地役關係道路之法律上利益。

2.準此，公用地役關係，依釋字第400號意旨，乃一定事實狀態而成立，毋須行政機關作成任何行政處分，被告既從未作成任何行政處分以形成公用地役關係，則原告本無從提起訴願或撤銷訴訟，惟系爭供道路使用部分現況遭鄰地所有權人加以封閉，使原本約8公尺寬之道路目前僅剩約1.4公尺寬可通行，嚴重影響原告通行（蓋原告裏地雞舍及農作均仰賴系爭供道路使用部分始能讓農機、貨運車通

過），再原告兩人與系爭供道路使用部分之利用具有相當程度依賴關係，而有法律上之利益，與其他一般用路人利用道路通行只具反射利益不同。唯有提起本件確認訴訟，始得除去該不利益，故原告具有確認利益。

㈡又依釋字第400號解釋文闡釋，現有道路成立公用地役關係，必須符合3要件，茲就系爭供道路使用部分逐一分述如下：

1.第1要件：「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。」所謂必要係指不特定公眾非假道特定土地，則不能互相往來。反之，倘不特定公眾可透過其他土地或道路相互往來，即不具必要性。查系爭供道路使用部分開闢久矣，鄰近不特定公眾均可通行其上，原即供為往來聯絡使用，利用系爭供道路使用部分之情形，並非僅是便於轉彎、節省些微路程而為通行之便利或省時；況「不特定人」並非指多數人而言，不得僅以附近居民人數多寡而認定道路是否供不特定人通行，遑論系爭供道路使用部分自75年即通行使用至今而無間斷，怎可僅以現今一時之觀察即得確認30多年以來系爭供道路使用部分僅供附近特定居民通行使用？

2.第2要件：「於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事。」查系爭供道路使用部分自75年開始通行迄今，所有權人當初即已知其情事而無異議，均未有實質廢道作為，例如設置路障或圍籬等，仍坐任他人繼續通行使用迄今。

3.第3要件：「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。」查系爭供道路使用部分自75年即存在迄今，顯見系爭供道路使用部分確實有長時間供公眾通行使用之事實無訛，經歷之年代已屬久遠，顯然超過30年，且迄今仍供通行使用，狀態未曾改變。

4.綜上所述，足見系爭供道路使用部分已符合釋字第400號解釋理由書所稱既成道路公用地役關係之要件，自屬既成道路。

㈢聲明：確認系爭土地有公用地役法律關係存在。

三、被告答辯及聲明：

㈠原告起訴係主張系爭供道路使用部分為既成道路具有公用地役關係存在等語，然一般不特定民眾利用具公用地役關係之道路通行，僅係反射利益之結果，非本於權利或合法利益所發生，不得主張對該土地有任何權利或法律上利益，是原告對他人所有土地上之系爭供道路使用部分並無通行之公法上權利或法律上利益可資主張，其當無即受確定判決之法律上利益，其訴當無理由。

㈡再者，原告曾於110年11月、111年1月間向被告請求認定同段334地號土地及系爭土地系爭供道路使用部分為既成道路。然經被告會同相關單位現場勘查並調閱國土測繪圖資系統資料，認定系爭供道路使用部分兩側為農地，並無門牌編釘且為無尾巷，僅供特定人對外通行使用，尚難合於「供不特之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時」之既成道路要件，非屬釋字第400號解釋理由書所稱之既成道路，而以111年3月9日函通知原告不予認定為既成道路。是系爭供道路使用部分因未合司法院大法官釋字第400號解釋意旨，被告機關不予認定為既成道路，於法亦無違誤。

㈢聲明：原告之訴駁回。

四、本院判斷：

㈠前提事實：

原告主張坐落彰化縣二林鎮柳子溝段334地號與同段349地號等2筆農地分別為原告林政霖與原告施錫銘所有，而上開農地有經由系爭土地對外通行之必要，先前具文請求被告確認系爭土地係屬既成道路，惟經被告函復不予確認等事實，有卷附上開334、349地號土地登記第1類謄本、地籍圖謄本、系爭土地現況照片、系爭土地與334、349地號土地之圖示即

起訴狀附證號3、航照圖、原告所提既成道路認定申請書及被告111年3月9日函暨111年2月18日會勘紀錄等書件可憑（分見本院卷第29頁、第31頁、第33頁、第35頁、第37頁、第39頁、第344頁、第57頁、第59至65頁），堪認真正。

㈡按「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」為行政訴訟法第6條第1項所明定。故人民因公法上法律關係成立而受有法律上利益時，於該法律關係成立與否不明確時，固得提起積極確認訴訟救濟。但所謂公法上法律關係乃公法上之主體就特定人或標的物享有公法上之權利義務關係而言。是以，若依原告起訴主張之事實，不能認其係該公法上權利義務關係之主體，亦無從本於該法律關係主張權利或法律上之利益者，即無因該法律關係成立與否之狀態不明確，而受有法律上之不利益可言，自不能謂有即受確認判決之法律上利益，其起訴自屬欠缺權利保護必要，應以判決駁回之（最高行政法院100年判字1488號判決意旨參照）。

㈢復按未經徵收（用）或撥用供道路使用之土地，因具備一定之事實要件，形成為供不特定公眾通行之既成道路者，其法律效果係使該土地所有權人為公共利益目的，負有容忍公眾通行之公法上義務，而發生公用地役關係。是以，所有權人因其土地形成公用地役關係，而不能行使用益物權，係因受特別犧牲所致，並非與特定人間成立公用地役之權利義務關係，而有相對應之地役權人存在使然。換言之，特定用路人得以利用他人所有具公用地役關係之既成道路通行，係由於他人為公共利益目的所受之特別犧性而派生，僅具反射利益性質，尚非屬法律上之權益。再者，既成道路之認定及改廢係由各直轄市及縣（市）政府本於地方自治權限為之，故公用地役關係乃存在於直轄市及縣（市）政府與土地所有權人之間，其他用路人雖享有利用具公用地役關係道路通行之反

射利益，然依現行法令並無賦予用路人得請求確認他人土地具有公用地役關係之公法上權利（司法院釋字第400號解釋理由意旨、最高行政法院93年度判字第1251號、100年度判字第433號判決及108年度判字第515號判決意旨參照）。準此以論，主張他人土地具公用地役關係，可以享受通行利益之人，只是反射利益之結果，並非屬法規範所賦予之權利或法律上利益，自無提起確認該法律關係成立（或存在）之訴訟權能，而無即受確認判決之法律上利益。故一般用路人尚無積極請求確認他人土地具有公用地役關係存在之權利保護必要。

㈣從而，本件原告就系爭土地請求確認具有公用地役之法律關係存在，於訴訟上並不具權利保護要件。至於原告為經營各自所有之農地有無利用系爭土地對外通行之必要，對於系爭土地是否享有民法上袋地通行權之爭議，則應循民事救濟途徑解決，非屬行政訴訟審判之範疇。

㈤關於原告援引最高行政法院108年度判字第424號判決理由意旨，主張其就系爭土地之通行具有相當程度之依賴關係，故所享受之利益係屬法律上之利益，非屬反射利益乙節。經稽之上開最高行政法院判決理由固載謂：「具公用地役關係之巷道，係因具備一定條件而成立，是否成立、寬度如何，除土地所有權人之權利行使受限制外，也影響對巷道利用具相當程度依賴關係之巷道沿線居民，有別於一般用路人利用具公用地役關係之巷道通行之僅係反射利益結果。」等語。然對於未經徵收（用）或撥用供道路使用之他人土地具有「相當程度依賴關係」之居民，何以其通行利益即非屬反射利益，並未見該判決著墨其論理基礎。而人民必須利用公物始能遂行生活或權利之圓滿狀態，與該公物具有相當程度依賴關係，業經相關公法規範予以權利化者，其利用公物之利益固不能視為單純之反射利益，而具有公法上權利之性質。惟土地所有權人對於鄰地具有相當程度依賴關係，非利用鄰地對外聯絡無法圓滿其土地之用益權能者，係經民法第787條

明文將其通行鄰地之利益予以權利化，並規範雙方間具有償利用關係，自應定性其權利為私法上之權利，不能認為其有請求鄰地所有權人應為公共利益忍受特別犧牲之公法上權利。故土地所有權人尚不能徒憑「相當程度依賴關係」之抽象理論，即謂其得本於公法上權利人之地位，訴請判決確認他人土地具有公用地役關係之法律上利益。

五、綜上所述，原告上開主張各節，均非可採。原告訴請確認系爭土地具有公用地役關係，為無理由，應予駁回。

六、本件為判決基礎之事證已明確，兩造其餘之攻擊防禦方法，均核與判決結果不生影響，自無逐一論述之必要，併此敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　11　　月　　22　　日

審判長法官　蔡　紹　良

法官　黃　司　熒

法官　張　鶴　齡

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.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。
㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	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. 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者。
是否符合㈠、㈡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㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　112　　年　　11　　月　　22　　日

書記官　黃　靜　華