臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
111年度訴字第187號
113年4月11日辯論終結

原　　告　黃景松
被　　告　雲林縣斗六市公所

代　表　人　林聖爵
訴訟代理人　林逸夫　律師
　　林元浩　律師
　　李安隆
被　　告　雲林縣政府
代　表　人　張麗善
訴訟代理人　吳文城　律師
複代理人　　陳名獻　律師
訴訟代理人　侯冠禎

上列當事人間有關交通事務事件，原告不服雲林縣政府中華民國111年7月7日府行法一字第1112908111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、程序事項

按行政訴訟法第111條第1項、第3項規定：「（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：一、訴訟標的對於數人必須合一確定，追加其原非當事人之人為當事人。二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。三、因情事變更而以他項聲明代最初之聲明。四、應提起確認訴訟，

誤為提起撤銷訴訟。五、依第197條或其他法律之規定，應許為訴之變更或追加。」原告起訴狀原聲明：「請求撤銷訴願決定及原處分、改善道路瀝青鋪設排除積水問題、除去道路邊線返還所佔用之農地」，因訴之聲明不明確，經本院闡明原告爭執之原處分為○○縣○○市○○○段保長廊小段1415-10地號土地（下稱系爭土地）上所劃設路面邊線的白實線，提起撤銷訴訟請求撤銷白實線，且其於訴願階段之補充書亦載明：「訴願人係針對原處分機關民國111年1月間，於○○縣○○市○○路55-8號前劃設路面邊線之行政處分表示不服」，爰更正聲明為：「1.請求撤銷訴願決定及原處分（即劃設之白實線）。2.請求被告依行政訴訟法第196條第1項為回復原狀之必要處置(即塗銷劃設的白實線)。」訴訟中，原告追加雲林縣政府為被告，請求確認系爭土地公用地役關係不存在（本院卷一第357頁），查原告以111年1月5日函向被告斗六市公所請求塗銷白實線，經雲林縣政府會同相關單位會勘後，以111年4月13日府工地二字第0000000000號函知被告斗六市公所系爭土地屬供公眾通行之現有道路（詳後述），被告斗六市公所乃以111年5月2日斗六工字第0000000000號函復該路面邊線維持原狀不予塗銷，且起訴狀亦載系爭土地不具公用地役關係，核其真意係以系爭土地不具公用地役關係，非屬道路範圍卻經被告○○市○○○○○道路後重新鋪設柏油劃設路面邊線，而請求撤銷○○市○○○○○路面邊線，故其追加雲林縣政府為被告，請求確認系爭土地公用地役關係不存在，無須經訴願程序，且經被告同意，而系爭土地是否具公用地役關係而為供公眾通行之道路，復與原告原起訴請求撤銷系爭土地上經劃設之白實線為相關之基礎事實，此部分追加無礙訴訟之終結，本院認為適當，應予准許。

貳、實體事項

一、爭訟概要：

緣原告所有系爭土地（原告所有、門牌號碼編定為○○縣○○市○○路55-8號之未保存登記建物部分坐落系爭土地，建物前方路面亦跨及系爭土地），因道路經施工挖掘後重鋪柏油路面，並重新於系爭路面劃設作為路面邊線之白實線(即原處分，下稱系爭路面邊線)。原告於111年1月5日通知函以被告未經其同意，擅自於私人土地劃設路面邊線，侵害其權益為由，請求塗銷。嗣經雲林縣政府工務處會同相關單位於111年2月16日現場勘查，被告雲林縣政府以111年4月13日府工地二字第0000000000號函被告斗六市公所，系爭路面已鋪設瀝青並有設置水溝及路燈等設施，兩端均有連通之道路，供不特定公眾通行使用，且為被告○○市○○○○○○○道路，屬供公眾通行之現有道路在案。被告斗六市公所遂以111年5月2日斗六工字第0000000000號函復原告(輔佐人)，系爭路面邊線劃設符合「道路交通標誌標線號誌設置規則」規定，為免塗銷後發生交通事故，該路面邊線維持原狀不予塗銷。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，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.原告所有系爭土地編定為農業用地，因被告斗六市公所擅自同意斗六自來水廠在系爭土地開挖埋設自來水管路，但開挖回填及瀝青鋪設不良形成單邊傾斜，造成土地周遭因雨積水嚴重，恐造成行車事故並影響原告土地之使用，經向被告斗六市公所陳情未果，故想自行填土墊高積水區域，又怕誤觸損毀柏油路面及路面邊線等公物，故要求被告斗六市公所刨除，被告斗六市公所未告知且未經原告同意擅自劃設系爭路面邊線。系爭土地西側緊臨同小段1419地號土地，係農地重劃後作為交通用地，該路寬為超過6公尺以上之產業道路，已足夠用路人使用，符合「農地重劃區農路水路工程設施規劃設計標準」第2條第1項第2款規定，被告卻未經原告同意擅自將路寬擴大到8至9公尺寬，並鋪設柏油占用系爭土地2

公尺寬，未來如移轉土地所有權，將因部分作非農業使用，須依土地稅法第39條之2規定繳納土地增值稅，造成金錢損失，據此請求刨除系爭路面邊線。

2. 被告雲林縣政府所稱占用部分已具公用地役關係，並非屬實，其不符司法院釋字第400號之解釋對於公用地役關係之要件。此道路之形成起於農地重劃時開闢之「產業道路」，並非年代久遠而不可考，並非供不特人通行使用之關係。即便被告誤鋪柏油，時間亦未達一般認知形成公用地役關係之時效。1419地號之產業道路在原告土地周邊亦無排水溝及路燈等公共設施，顯有行政霸凌民權。被告稱於103年已劃設系爭路面邊線，訴願審議委員卻未要求其提出證據，且被告未經原告同意而開挖，構成侵害所有權及地上權，回復施工又造成積水，原告欲自行改善又遭被告阻擋。被告所提之航照圖僅能證明產業道路存在或大約開闢時間，不能作為鋪設柏油養護之依據。被告發包道路工程，明知1419地號毗鄰1415-10地號，在地籍圖明顯非公共工程，施工者卻直接施工侵占原告土地，施工前、施工過程及驗收竣工皆未通知原告。原告於107年10月26日因出售系爭土地申請鑑界得知系爭土地被鋪設柏油，造成無法取得農用證明，有土地複丈成果圖可稽。

3. 系爭土地南側緊臨明德北路3段300巷為既成巷道，有許可合法建物存在，車流量遠大於系爭道路，路寬不小於系爭道路卻未劃設道路邊線，有違平等原則及差別待遇之規定。原告所有保長路55之8號建物門牌係於110年4月26日初編，原為堆置廢棄板模倉庫，原告之子為進行科技農業發展，進行土耕、水耕等農業測試而進行整修，並向斗六戶政事務所申請門牌。

4. 依112年8月9日斗六地政事務所複丈成果圖所示B部分，被告確實侵占原告系爭土地77平方公尺，約23.29坪農地。被告始終無法提1419地號道路之施工保養時間紀錄、範圍、是否公告、施工前是否鑑界、有無通知毗鄰地所有權人到場、斗

六市公所施工有無經雲林縣政府授權等相關資料，其提出之航照圖僅能證明空拍道路時間，不能作為道路範圍已包含系爭土地等語。

㈡聲明：1.對被告雲林縣政府：請求確認系爭土地如複丈成果圖所示B部分77平方公尺之公用地役關係不存在。2.對被告斗六市公所：請求⑴撤銷訴願決定及原處分（即劃設的白實線）。⑵被告應依行政訴訟法第196條第1項為回復原狀之必要處置。

三、被告斗六市公所答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.被告111年5月2日斗六市工字第0000000000號函非行政處分，原告不得對之提起撤銷訴訟。且系爭路面邊線，早於93年11月以前已劃設，又系爭道路早於80年即供公眾通行(詳後述)，原告為系爭道路所有人應已知悉，卻於111年5月17日始提起本件訴願，自知悉時起算已逾公告期滿後3年期間，其提起訴願已逾訴願期間，提起本件行政訴訟，程序不合法，應予裁定駁回。

2.原告所有系爭土地經認定為現有巷道(即保長路)之一部分，係依據雲林縣建築管理自治條例第4條、○○縣○○○道申請改道或廢止辦法第3條之規定。系爭道路早於101年11月以前便已劃設路面邊線，有乙證7、8國土測繪中心「系爭道路103年航照影像」系爭道路橫向兩側路面各有一條白線可稽。另因系爭建物未辦理保存登記，且未辦理稅籍登記，然以系爭建物門牌定位在內政部國土測繪中心之「國土測繪圖資服務雲」查詢所得乙證14之西元2004、2007、2015、2019年航照圖，可見系爭建物前方道路早於93年即有劃設路面邊線，另於「國土測繪圖資服務雲」搜尋「臺灣通用電子地圖及地籍圖」及「航照圖及地籍圖」套繪圖，可知系爭建物應坐落於同小段1415、1415-8、1415-9、1415-10等地號土地上。1415-10地號土地除有系爭建物外，其餘部分應為閒置空地。依1415地號土地第二類異動索引，該土地未曾辦理重

劃，1415-10地號係於93年8月30日自1415地號分割出來，且查無66年以來1415-10地號異動索引，故合理推知1415-10地號也未曾辦理重劃。而觀之101年11月Google街景圖可知系爭建物至少在101年11月以前已興建。再由乙證20林務局農林航空測量所拍攝之航照圖，粉紅色代表道路，紅色筆圈出位置即為系爭建物及前方道路，可知系爭道路至少於80年7月3日已設定、鋪設柏油並養護，原告當時既設有建物並作倉庫使用，顯然已知悉。因此應認系爭路面邊線早於93年11月以前已完成「公告」措施，且供公眾通行距今已逾20年。另依雲林縣政府112年2月6日府地劃二字第0000000000號函復資料，1419地號土地於重劃當時為新規劃道路，而重劃時間為66年2月27日，該道路使用，距今已有將近48年之久，惟因年代久遠，已查無相關資料。系爭土地緊連1419地號土地，同時間供作道路使用，可見亦早於40多年前便已作道路使用，供公眾通行並由被告斗六市公所養護，但養護時間因時間太久已無法提出，只有最新因自來水公司挖道後修復之驗收紀錄。

3. 本次被告劃設系爭路面邊線之行政行為，肇因於自來水斗六服務所施作管線異動工程，完工後重新鋪設系爭道路柏油，並於系爭道路劃設系爭路面邊線，從而被告劃設系爭路面邊線之行政行為，法律性質上為「回復原狀」，並未創設或變更原告等用路人產生任何新的公法上權利義務，僅是將早已存在之路面邊線加以回復，此從斗六服務所施工前110年5月4日會勘審查表中「會勘審查結果」第2點載稱「完工後應立即恢復原有標誌、標線」等語及施工前照片。又依自來水公司之柏油回鋪之試驗報與驗收紀錄，可知該道路柏油係自來水公司第五區管理處負責發包委請廠商回鋪，並由其完成驗收。原告於管線異動工程施工前已重新裝潢系爭建物，並於110年4月26日編立門牌，難認不知系爭白實線存在多年。且原告107年10日26日因出售土地申請鑑界得知土地被鋪設柏油，最遲至111年5月17日提起訴願，程序未合。

4.交通標誌、標線、號誌之設置目的，在於提供車輛駕駛人及行人有關道路路況之警告、禁制、指示等資訊，以便利行旅及促進交通安全，故道路之規劃及交通標線之設置，應由道路交通主管機關依交通政策、特性及需求等各方面目的及因素考量後所為之裁量。本件經雲林縣政府會同原告及相關單位現場會勘，並以111年4月13日府工地二字第0000000000號函查復被告，明確指出系爭道路之性質屬供不特定公眾通行使用，且為被告管理養護之現有道路；且系爭道路至少在93年11月以前便已鋪設柏油並劃設道路交通標線(含路面邊線)，反推在更早之前便已供公眾通行使用良久，早已為現有巷道，一般人無復記憶其確實之起始，並非新闢之道路，否則雲林縣政府及被告不會編列預算將系爭道路鋪設柏油、設置水溝蓋、路燈，並劃設道路交通標線，是系爭道路確為道路交通管理處罰條例(下稱道交條例)第3條第1款所稱道路。依○○縣市區道路管理規則第31條第1項及第33條規定，被告負有維護系爭道路標誌、標線明晰醒目，並排除障礙之權責，俾以提供用路人有關系爭道路路況之指示資訊，促進交通安全。

5.既然系爭道路長久以來有劃設路面邊線，已為往來用路人所習慣，若貿然清除路面邊線，變更道路交通標線，恐致用路人在用路視覺與慣性上無法適應，進而導致交通事故。且觀系爭道路101年11月以來Google街景地圖，系爭道路路面外側多是農地、建物或樹木，路面外側也未鋪設柏油，有碎石泥沙，凹凸不平，若未有路面邊線適當指示用路人區辨路面與路肩或路面外側，避免用路人駛出路面外側，確有引發交通事故之風險。被告會同雲林縣政府、警察局斗六分局等相關機關，於自來水斗六服務所管線異動工程施工前，既已確定系爭路面邊線於完工後回復原狀之必要性，而在管線異動工程完工後，被告基於交通安全之考量，本於權責將路面邊線回復原狀，裁量權行使並無瑕疵等語。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、被告雲林縣政府答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1. 被告○○縣○○○○○○○○○道路具公用地役關係，僅函覆○○市○○○○道路為供公眾通行之現有道路，系爭土地經勘查，系爭土地之部分及1419地號地號至遲於82年已與現今道路線相同，並供周圍諸多住戶及不特定人通行保長路及明德北路300巷，顯為供不特定公眾通行所必要者，已然成立公用地役關係，確實符合司法院釋字第400號解釋理由書之「供不特定之公眾通行，而非僅為通行之便利或省時」之要件，依雲林縣建築管理自治條例第4條規定「具公用地役關係之巷道且公眾通行者」，為該自治條例所稱之現有巷道。惟相鄰之1419地號土地之道路，為都市計畫區域外之一般道路，且非屬雲林縣政府管理養護之縣、鄉道路，為斗六市公所管理養護之村里道路，土地使用編定為特定農業區、交通用地，所有權人為斗六市，管理者為斗六市公所，為66年土地重劃之土地，經調閱65年航照圖及現存國土測繪圖資服務雲之圖資比對結果，當時道路路寬與現有開闢路線有所出入，現有道路係由管理機關○○市○○○○道路改善工程，方使用原告系爭土地。原告雖謂系爭道路於66年始開闢，惟系爭土地供作道路部分已供通行至少30年均未中斷，具公用地役關係，現亦由被告斗六市公所養護。原告請求確認公用地役關係不存在，於法未合。另依照行政慣例，被告○○縣○○○○○○道路邊線之權限授權予公所。

2. 查66年農地重劃因年代久遠，僅有農地重劃地區土地所有權人原有土地與新分配土地對照清冊及重劃地籍原圖(本院卷二附件1、2)，顯示1419地號為道路用地，惟該資料上並無記載道路寬度。

3. 陳報1419地號道路兩旁建築指定建築線之相關資料，依內政部函釋，都市計畫內農業區及區域計畫地區非都市土地申請興建農舍，如基地未臨接建築線，不需指定建築線，關於保長廓小段1431建號（使用執照字號88雲營使字第368號）及

保長廓小段992建號（使用執照字號83雲營使字第422號）之農舍建築因此無指定建築線。

㈡聲明：原告之訴駁回。

五、爭點：

㈠原告請求確認系爭土地如複丈成果圖所示B部分77平方公尺之公用地役關係不存在，有無理由？

㈡被告○○市○○○○○道路挖掘、重鋪路面後，所為劃設之系爭路面邊線，是否為一般處分？如為一般處分，原告之訴願、起訴是否逾期？系爭路面邊線之一般處分，是否違法？

㈢原告請求被告斗六市公所依行政訴訟法第196條第1項為回復原狀之必要處置，即塗銷系爭路面邊線，有無理由?

六、本院的判斷：

㈠前提事實：爭訟概要所述，除上列爭點外，為兩造所不爭執，並有原告111年1月5日通知函、被告雲林縣政府111年2月16日現場勘查紀錄、111年4月13日府工地二字第0000000000號函、被告斗六市公所111年5月2日斗六工字第0000000000號函、訴願決定(本院卷一第69-79、23-28頁）在卷可稽，堪認為真實。

㈡原告對被告雲林縣政府請求確認系爭土地如複丈成果圖所示B部分77平方公尺公共地役關係不存在，並無理由：

1.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……。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。」司法院釋字第400號解釋理由書闡釋甚

詳。準此足知，既成道路並非當然成立公用地役關係，須具備：1.為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；2.於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；3.須經歷之年代久遠而未曾中斷等要件，始成立公用地役關係。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，此將限制該土地之所有權人財產權之行使，致其有忍受不特定公眾通行其土地之義務，是所有權人爭執其所有之系爭土地不成立（或不存在）公用地役關係，據以提起確認訴訟，請求確認公用地役關係不成立（或不存在），即有確認利益。本件原告於111年1月5日請求被告斗六市公所塗銷系爭土地重鋪柏油後所劃設之路面邊線，經被告雲林縣政府工務處111年2月16日辦理現場勘查，勘查紀錄作成結論略以：「本案係民眾反映『保長路55-8號（保長廊段保長廊小段1415-10地號）前路面邊線屬私人土地，請予塗銷』，經與會單位現場勘查，現況為AC路面，路面劃設雙黃線與路面邊線，且該路兩側多有工廠與住家，已供公眾通行多年，……然是否為現有巷道，具有公用地役關係存在，仍請斗六市公所先行認定後辦理後續事宜」（本院卷一第71-72頁），嗣另作成111年4月13日府工地二字第1113315190號函認「本縣斗六市保長廊段保長廊小段1415-10地號（即系爭土地）上AC柏油路面是否為既成或現有道路，經與相關單位現場勘查結果，其現況路面已鋪設瀝青並有設置水溝及路燈等設施，兩端均有連通之道路，供不特定之公眾通行使用，且為貴所（即斗六市公所）管理養護之道路，爰屬供公眾通行之現有道路。」（乙證4，本院卷一第73頁），雖被告雲林縣政府前開函文用語曖昧，未敘明是否屬具公用地役關係之既成道路，但該函文語意已然認定系爭土地之部分為供公眾通行之事實使用狀態，再參本案訴訟中，被告雲林縣政府函復斗六市公所關於上開111年4月13日函文之法源依據，稱：「……係基於111年4月6日與貴所經現場勘查結果，就事實予以解說（依據本縣建築管理自

治條例第4條及司法院釋字第400號針對既成道路之見解）」（本院卷一第227頁），應認系爭土地部分業經雲林縣政府認定有公用地役關係存在，原告提起本件確認訴訟，應認有確認利益。

2. 按建築法第101條規定：「直轄市、縣(市)政府得依據地方情形，分別訂定建築管理規則，報經內政部核定後實施。」雲林縣建築管理自治條例第1條規定：「本自治條例依建築法（以下簡稱本法）第101條規定制定之。」第4條規定：「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。」

3. 經查，原告所有系爭土地及部分跨建在系爭土地上之未保存登記建物即門牌號碼雲林縣斗六市保長路55-8號，由其建物正面出入口方位觀之，系爭土地及上開建物確有臨路，即為系爭路面，現況為系爭路面上劃設有路面邊線等情，有雲林縣工務處111年2月16日現場勘查紀錄所攝照片可參（本院卷一第72頁），為兩造所不爭執，另由被告所提出之乙證8即101年11月、104年9月、106年3月Google街景圖，顯示系爭路面應於101年11月前即曾有劃設路面邊線。嗣自來水股份有限公司第五區管理處斗六服務所於110年5月間申請施作「斗六市保長路及中正路等汰換管線工程」，施作地點為斗六市中正路、文安街、明德北路3段300巷、保長路77巷、保長路，申請施工期間110年7月1日至9月30日，並於110年5月4日會同雲林縣政府、斗六市公所、警察局斗六分局及施工廠商辦理會勘(乙證1及乙證9)，且拍攝系爭路面施工前照片（乙證21），經被告斗六市公所於110年7月12日核發道路挖掘許可證，許可期限為110年7月10日起至110年10月12日止，修復日期為110年10月12日（本院證物卷第83頁），依上開施工前照片亦可證原告所有之系爭建物及系爭土地前方路面，於自來水公司管線施工前，早有設置白實線之事實。

4. 依前開自來水公司施工前所攝現場照片，已呈現AC路面，中央劃設雙黃線，且兩側路邊均劃有白實線以標示路面外側邊

界，沿線兩側也多有工廠或住家等建物（本院卷一第269頁），再參乙證8之Google街景圖所示，在本次道路挖掘施工前更早年，系爭土地前方路面亦呈現大致相同之地貌，且街景圖尚見機車行駛其間（本院卷一第83頁），路面兩側另有汽車停放（本院卷一第85頁），且原告所提附件二照片亦顯示系爭路面與明德北路三段300巷之道路連通，附件二上方照片可見300巷之汽車欲行駛連通系爭路面，而系爭路面同側之前方另有機車行駛中（本院卷一第29頁），又雲林縣工務處111年2月16日現場勘查亦為「現況為AC路面，路面劃設雙黃線與路面邊線，且該路兩側多有工廠與住家，已供公眾通行多年」等勘查結果（本院卷一第72頁），以上均可見系爭路面經鋪設柏油，與系爭土地連接的連續路面寬度並無明顯不同，連同原告早年搭建之系爭建物也是如同其他建物般，均沿著大致相同路寬之邊緣蓋建，有82年4月24日、85年9月30日、95年6月15日空照圖可稽（本院卷一第473-477頁），沿線之建物不論為工廠、住家或倉庫，均有利用系爭路面及兩端接續路面對外連通之必要，而非僅為通行之便利或省時，已屬供不特定人通行之狀態，縱然系爭路面確實如原告所稱並非編為「雲80」之保長路，有○○縣○路資訊平台可參（本院卷一第293頁），然按道路交通管理處罰條例（下稱道交條例）第3條第1款規定：「本條例用詞，定義如下：一、道路：指公路、街道、巷衖、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方。……」關於「道路」之定義，並不以編定路名為前提，依上所述，已可認系爭路面屬供公眾通行之現況，而符道交條例第3條所定之「道路」，且道路之認定與有無設置排水溝及路燈等公共設施無涉。原告主張系爭道路靠系爭土地一側，無設置排水溝、路燈等公共設施，不符公用地役關係之要件等語，核無可採。

5. 原告主張1419地號土地係66年間農地重劃時規劃作為道路使用，寬度應為6公尺，惟現況道路寬度已達8-9公尺，已占用系爭土地77平方公尺，並無公用地役關係存在等語。查66年

間雲林縣辦理農地重劃，被告斗六市公所於該次重劃後新分配1419地號土地，地目為道，另1415地號於農地重劃前為228-1地號，重劃後新分配為1415地號，有農地重劃地區土地所有權人原有土地與新分配土地對照清冊、保長農地重劃區地籍原圖可參（本院卷二第129-135頁），又系爭1415-10地號於93年8月30日分割自1415地號（使用地類別：農牧用地，本院卷一第127頁），由上可知，系爭土地於93年分割前之母地號1415地號土地係於66年間參與農地重劃而新分配，上揭資料雖可知1419地號土地之地目為「道」，且其土地登記之使用地類別為「交通用地」（本院卷一第133頁），惟並無記載農地重劃當時所闢建之系爭道路寬度，且因年代久遠，被告2機關均未能查得其他資料證明道路原始寬度。然參酌本院卷二第139頁所示1415地號土地之左側1298地號土地，於83年間興建農舍（83雲營使字第422號），其配置圖所載1298地號毗鄰1329地號、2.5公尺水溝、1329地號向右側毗鄰6公尺現有道路（本院卷二第165-167頁）；及本院卷二第139頁所示系爭土地之左側1411地號土地，於88年間興建農舍（88雲營使字第368號），其配置圖所載1411地號土地右側現有道路之上段約8.5公尺、下段約10.50公尺，而地籍圖顯示1411地號土地「田」右側為1419地號土地「道」（本院卷二第169-175頁，其上建物為1431建號，見同卷第185頁）；另本院卷二第139頁所示1415地號土地上方之1416地號土地，於97年間興建農業設施(花卉育苗室)，其現況計畫圖、地籍套繪圖、壹層平面圖所載，1416地號土地左側毗鄰1419地號土地之現有道路，1416地號土地前方之道路寬度10公尺、往1415地號方向之道路寬度9.4公尺，道路另側為1至1.8公尺排水溝，其現況計畫圖記載「依現有AC路面外緣為建築線」，呈現於壹層平面圖則為「道路退縮地」所劃定之建築線（本院卷二第177-181頁），顯然該「道路退縮地」已為AC路面，由上可知，系爭道路兩側經合法申請之建物在興建當時所毗鄰之現有道路，雖因路段不同而寬度

不一，然均係沿著道路現況而興建，且當時之道路寬度已非6公尺，再觀原告所有系爭1415-10地號對面之1411地號，88年間現有道路寬度為8.5公尺至10.5公尺，與本件斗六地政事務所112年8月9日複丈結果顯示該道路現況上段7.55公尺、下段8.45公尺（本院卷二第125頁），兩者或因測量點位不同而呈現些許差異，但均非原告所稱僅6公尺之寬度，且可知系爭道路在原告請求測量之範圍內，亦有對面1411地號土地之部分作為道路使用；另由本院112年6月26日勘驗現場所拍攝照片（本院卷一第425-443頁），亦可見道路兩側建物及電線桿均沿著系爭道路現況而建，足見系爭道路長久以來供公眾通行之寬度並非僅6公尺，且時間已不可考。況且，原告輔佐人陳稱1419地號是原告於66年農地重劃時提供作產業道路之用，產業道路開闢時間是66年，原告於70或80年(確切日期不清楚)興建55-8號鐵皮屋作倉庫使用，該鐵皮屋現在坐落於1415-10、1415-9、1415-8部分土地、但1415-7、1415-8、1415-9地號土地是其父親的兄弟的等語（本院卷一第407頁、本院卷二第146、148頁），復參本院履勘現場照片，原告早期興建之55-8號鐵皮屋與其隔鄰之淡黃色外觀建物（本院卷一第427、433、435、441頁），均是沿系爭道路興建，原告所有之系爭建物並未特別突出於道路，如原告於1415-10地號93年分割前之70至80年間興建系爭建物時，前方系爭道路寬道只有6公尺乙節為真，原告沿路面邊緣興建，應會使系爭建物坐落情形突出於前開隔鄰建物，而非呈現現況與隔鄰建物沿著系爭道路切齊興建之狀態，是原告主張系爭道路僅6公尺寬度，顯與系爭道路長年以來之狀態不符，而不可採信。綜上，可認系爭道路除1419地號外，尚包含複丈成果圖B部分所示系爭1415-10地號土地，以現況寬度供公眾通行業經歷年代久遠，且多年來未經土地所有權人阻止而中斷通行，核已成立公用地役關係之要件。是原告對被告雲林縣政府訴請確認系爭土地如複丈成果圖所示B部分77平方公尺公用地役關係不存在，並無理由。

㈣原告對被告○○市○○○○○○○○○路面邊線部分：

1.按道交條例第3條第1款及第6款規定：「本條例用詞，定義如下：一、道路：指公路、街道、巷衖、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方。……六、標線：指管制道路交通，表示警告、禁制、指示，而在路面或其他設施上劃設之線條、圖形或文字。」第4條規定：「（第1項）道路標誌、標線、號誌及其他相關設施之設置與管理，應提供車輛、大眾捷運系統車輛駕駛人及行人有關道路路況之警告、禁制、指示等資訊，以便利行旅並確保交通安全。（第2項）駕駛人駕駛車輛、大眾捷運系統車輛或行人在道路上，應遵守道路交通標誌、標線、號誌之指示、警告、禁制規定，並服從執行交通勤務之警察或依法令執行指揮交通及交通稽查任務人員之指揮。（第3項）前項道路交通標誌、標線、號誌之指示、警告、禁制規定、樣式、標示方式、設置基準及設置地點等事項之規則，由交通部會同內政部定之。」

2.道路交通標誌標線號誌設置規則第4條第1項規定：「標誌、標線、號誌之設置、養護及號誌之運轉，由主管機關依其管轄辦理之。」第5條規定：「本規則所稱主管機關，指公路主管機關、市區道路主管機關及警察機關。」第183條規定：「路面邊線，用以指示路肩或路面外側邊緣之界線。其線型為白實線，線寬為15公分，整段設置。但交岔路口及劃設有禁止停車線、禁止臨時停車線處或地面有人行道之路段得免設之。」又標誌、標線、號誌係對用路人之行止有所規制，課予用路人一定之作為義務，具有規制性。又標誌、標線、號誌雖非針對特定人所為，然係以該標誌、標線、號誌效力所及之用路人為規範對象，乃屬可依一般性特徵確定其相對人，且係對用路人之用路權等事項予以規範，核其性質應認為一般處分。因其屬一般處分，依行政程序法第100條第2項、第110條第2項規定，其送達得以公告為之，除公告另訂不同日期者外，自公告日起發生效力。又就交通標誌及標線而言，主管機關之「設置行為」，即屬一種「公告」措

施，故具規制作用之標誌、標線於對外設置完成時，即發生效力。

3. 市區道路條例第2條第2款規定：「市區道路，指下列規定而言：二、○○市○○○○區域以內，都市計畫區域以外所有道路。」第4條規定：「市區道路主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第32條第2項規定：「直轄市或縣（市）政府○○市區道路分工權責、設施維護、使用管制、障礙清理等管理事項之規定，由直轄市或縣（市）政府分別定之，並報內政部備查。」○○縣市區道路管理規則第3條第1項規定：「本規則○○市區道路主管機關為雲林縣政府；管理機關○○縣○鄉）鎮、市）公所。」第31條第1項規定：「市區道路之標誌、標線○○市區道路主管機關會同相關機關（單位），依道路交通標誌標線號誌設置規則設置，並由管理機關維護。」第33條規定：「市區道路之標誌、標線及號誌之管理機關應經常維持標誌、標線及號誌明晰醒目，並排除障礙。」第36條規定：「道路挖掘，應依○○縣道路挖掘管理自治條例規定辦理。」

4. 按○○縣道路挖掘管理自治條例（下稱道路挖掘管理自治條例）第2條規定：「（第1項）本自治條例之主管機關為雲林縣政府（以下簡稱本府）。（第2項）鄉○○市區道路之挖掘管理，得委辦鄉（鎮、市）公所辦理。但遇下列情形涉及道路挖掘者，必要時得由本府辦理：一、經行政院或中央機關核定之國家重大建設。二、本府辦理之地方工程。三、道路挖掘跨越2個以上鄉（鎮、市）公所之委辦管理範圍。（第3項）前項委辦之程序、義務、管理、維護及其他應遵行事項之辦法由本府另定之。」第3條規定：「本自治條例用詞之定義如下：一、道路：指在雲林縣（以下簡稱本縣）內之縣道、鄉道、市區道路及其他供公共使用之道路。但不包含中央機關管理之道路。……」第13條第1項規定：「申挖單位應於許可期限內施工及修復路面，並於許可期限屆滿

後30日內將竣工圖檔及相關證明文件利用公共管線道路資訊系統向本府申請結案，本府受理後應於5日內通知申挖單位訂期辦理會勘或以書面方式進行查驗。」第17條第2項規定：「受委辦管理道路挖掘之鄉（鎮、市）公所，應負責查察道路挖掘管理、施工及修復後之路況。」第25條規定：「各鄉（鎮、市）公所辦理公○○市區道路以外之其他道路挖掘管理，適用本自治條例之規定。」雲林縣政府以108年5月8日府行法一字第00000000000號令發布「○○縣道路挖掘管理委辦辦法」（下稱委辦辦法），委辦辦法第1條規定：「本辦法依○○縣道路挖掘管理自治條例第2條第3項規定訂定。」第2條規定：「本辦法所稱道路挖掘管理委辦，指主管機關主管之鄉○○市區道路，將道路挖掘申請許可、道路挖掘施工監督及修復、裁罰、限制道路挖掘及相關道路開挖、規劃及管理事項等道路挖掘管理業務，委由鄉（鎮、市）公所辦理。」

5. 另按行政訴訟法第107條第1項第10款規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」同法第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。」所謂「行政處分」，依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定，係指中央或地方行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施，而對外直接發生法律效果之單方行政行為。又行政機關所為單純的事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果，自非行政處分。倘當事人對非行政處分提起撤銷訴訟，即屬不備起訴合法要件，且其情形無從補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，以裁定駁回之。

6. 依○○市區道路條例、○○縣市區道路管理規則之相關規定，可知系爭道路縱如訴願決定書所載「系爭路面為都市計畫區域外之一般道路」（本院卷一第26頁），○○市區道路條例第2條第2款所定都市計畫區域外所有道路之「市區道路」，而系爭道路位於○○縣○○區域內，由○○縣○○○市區道路主管機關，再依○○縣市區道路管理規則第31條第1項規定，市區道路之標誌、標線○○市區道路主管機關即雲林縣政府設置，各鄉鎮市公所僅為管理機關而執行交通管制設施之維護，申言之，在雲林縣政府所轄行政區域內之道路標誌、標線作為一般處分，其作成處分之機關應為雲林縣政府，各○○市○○○道路標誌、標線設置後受移撥維護交通管制設施之正常運作，僅屬管理機關所為之事實行為，尚非行政處分，且各鄉鎮市公所並無權限○○市區道路是否設置標誌、標線之決定。至被告雲林縣政府主張：依照行政慣例，縣府已將劃制道路邊線之權限授權予公所等語（本院卷一第471頁），惟按行政程序法第15條規定：「（第1項）行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。（第2項）行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。（第3項）前2項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」被告雲林縣政府於本案訴訟中，就前開○○縣市區道路管理規則第31條第1項○○市區道路標誌、標線之設置決定權限，有何委任或委託鄉鎮市公所執行等項，未能提出相關委任或委託事項及法規依據之公告，難認被告○○縣○○○○○市區道路標誌、標線之設置決定權限委由各鄉鎮市公所辦理，是○○縣○○區域內之市區道路標誌、標線設置仍應認屬雲林縣政府之權限，此由乙證3關於本件塗銷路面邊線案件，係由雲林縣政府工務處辦理現場勘查乙節，可得明證。

7. 依被告斗六市公所提出之乙證8所示Google街景圖，系爭路面應於101年11月前即已設置系爭路面邊線，且乙證21自來

水公司所攝施工前系爭路面現場照片，亦可證於自來水公司管線施工前，系爭路面即有劃設白實線之事實，業如前述。而被告斗六市公所雖經○○縣○○○○道路挖掘管理事項，然所委辦事項範圍係指「道路挖掘申請許可、道路挖掘施工監督及修復、裁罰、限制道路挖掘及相關道路開挖、規劃及管理事項」，並不涉及道路標誌、標線之設置事宜，是被告斗六市公所並無事務權限決定道路標誌、標線之設置處分、撤銷或廢止。又查被告○○市○○○道路挖掘管理自治條例就自來水公司提出挖掘道路之申請案，於110年7月12日核發道路挖掘許可證，准許自來水公司在許可期間內挖掘道路進行施工，並明訂修復方式由申挖單位「自行修復」，被告○○市○○○○道路挖掘之許可處分，乃至自來水公司所為事實上之道路挖掘行為，均不致使系爭路面原已存在設置之系爭路面邊線遭撤銷或廢止，應認系爭路面邊線縱經自來水公司於施工期間事實上挖除，然其一般處分之效力並未經主管機關雲林縣政府撤銷或廢止而仍屬有效。而自來水公司施工後依許可證所訂自行修復施工範圍道路鋪面及重新劃設路面邊線，係被告○○市○○○○道路挖掘自治條例第17條規定查察、監督修復後路況之職責，且屬被告斗六市公所執行其依○○縣市區道路管理規則所定管理機關之道路及交通管制設施維護權責，而關於系爭路面邊線，被告斗六市公所作為管理機關，係就主管機關○○縣○○○○○○○○道路標線進行維護等事實上行為，從而，本件原告爭訟所指被告○○市○○○道路挖掘後回復原狀劃上路面邊線之作為，僅為道路管理機關之事實行為，非一般處分，依前揭說明，原告不得對非行政處分提起撤銷訴訟，是其對被告斗六市公所於自來水公司挖掘道路施工後所另為路面邊線回復原狀之管理事實行為提起撤銷訴訟，應認不備起訴合法要件。

㈤原告請求被告斗六市公所依行政訴訟法第196條第1項為回復原狀之必要處置，亦不合法：

按行政訴訟法第196條第1項規定：「行政處分已執行者，行政法院為撤銷行政處分判決時，經原告聲請，並認為適當者，得於判決中命行政機關為回復原狀之必要處置。」查原告請求撤銷被告○○市○○○○○○道路挖掘管理業務所辦理回復原狀路面邊線之管理事實行為，為不合法，業如前述，自亦無從依上開規定請求命被告○○市○○○○○○○路面邊線之必要處置。至原告如認為其所有權受侵害者，欲依民法第767條第1項規定行使權利，則應另循民事訴訟程序以為救濟，併予敘明。

㈥至於原告雖稱系爭土地南側之明德北路3段300巷亦為既成巷道，車流量大於系爭土地西側之系爭路面，卻未劃設路面邊線乙節，依道路交通標誌標線號誌設置規則第5條、○○縣市區道路管理規則第31條第1項規定，道路標誌、標線設置之主管機關為雲林縣政府，明德北路3段300巷是否劃設路面邊線，核屬主管機關考量交通順暢及維護安全之公益等因素另予裁量，與本件原告之爭執，並無關聯，亦難認被告○○市○○○○道路挖掘管理業務而於系爭路面回復系爭路面邊線，有違平等原則、差別待遇原則。

㈦綜上所述，原告對於被告雲林縣政府訴請確認系爭土地如複丈成果圖所示B部分77平方公尺公用地役關係不存在，並無理由，應判決駁回。對於被告斗六市公所訴請撤銷系爭路面邊線及依行政訴訟法第196條第1項規定為回復原狀之必要處置，均不合法，本應以裁定駁回，惟為求裁判卷證齊一及訴訟經濟起見，爰併以判決駁回之。

㈧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。

七、結論：原告對被告雲林縣政府之訴為無理由，對被告斗六市公所之訴不合法，爰併以判決駁回之。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　5　　月　　2　　日

審判長法　官　劉錫賢

法　官　林靜雯

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.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　　113　　年　　5　　月　　2　　日

書記官　朱子勻