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92號
113年10月16日辯論終結

原　　告　陳穎棋
訴訟代理人　黃楓茹　律師
被　　告　臺中市政府
代　表　人　盧秀燕
訴訟代理人　侯志翔　律師

上列當事人間確認公用地役關係不存在事件，原告提起行政訴訟，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：

㈠本件原起訴原告陳國明因於訴訟繫屬中即民國111年7月10日死亡，而其訴請確認公用地役關係不存在之坐落臺中市大雅區寶雅段88地號土地（下稱系爭土地）已由陳穎棋單獨繼承登記為所有權人，並經陳穎棋具狀聲明承受訴訟，有卷附起訴狀、戶籍謄本、土地登記謄本及聲明承受訴訟狀等件可稽（分見本院卷一第15頁、第319頁、第327至331頁），經核於法並無不合。

㈡原告起訴時狀載訴之聲明為：確認系爭土地之公用地役法律關係或現有巷道法律關係不存在（見本院卷第15頁）。嗣經本院囑託地政機關就原告主張實際作道路使用之土地範圍鑑測並繪製成果圖，原告得悉系爭土地實際供作道路使用之面積範圍後，乃於113年10月16日言詞辯論期日更正訴之聲明為：確認系爭土地上如臺中市雅潭地政事務所112年11月30日雅土測字第146600號土地複丈成果圖所示編號A、B部分（面積各為156.25平方公尺及0.57平方公尺，下稱系爭道

路）之公用地役法律關係不存在（見本院卷二第181頁）。經核原告係將原來未臻精確之聲明內容予以更正，俾符合實際現況，並撤回關於確認系爭土地之現有巷道法律關係不存在之聲明部分，於程序上為法所許，本院自應以尚未撤回之更正後訴之聲明內容為審判範圍，合先敘明。

貳、實體方面：

一、事實概要：

緣系爭土地上之系爭道路經臺中市養護工程處以109年11月12日中市建養工山字第0000000000號函認定為供不特定通行使用之村里聯絡道路。原告因認系爭道路不具公用地役關係，故提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.緣門牌號碼○○市○○區○○路00○00號住戶利用1999○○市○○○○○○○○道路屬性提出陳情案件，被告輕率採信里長意見，逕認系爭道路為「村里聯絡道路」，致原告所有權受有侵害，自有即受確認判決之法律上利益。

2.系爭道路不符合司法院釋字第400號解釋所揭公用地役關係之要件：

⑴系爭道路南側僅有1棟原告所有建物門牌大雅區光復路(下稱光復路)24之8號，北側則有9棟第三人建物門牌光復路24號、24之7號、24之9號、24之11號、24之12號、24之13號、24之15號、24之17號、24之18號，惟北側9棟均面鄰光復路，與系爭土地尚有溝渠阻隔，並無通行系爭土地之事實。

⑵系爭道路僅供光復路西側之24之19號、24之20號、24之21號、24之23號、24之25號、24之26號、24之27號等特定住戶或與之往來之親友、郵差、送貨商人等往東通往光復路之用，均屬與該7戶住戶有往來關係之「特定目的」，與公眾無關，與供不特定公眾通行之要件不合。且上開7戶住戶除系爭道路外，尚有6條以上之通路可往

外溝通至公路，原告否認系爭道路為上開7戶住戶唯一道路。再比對被告提出農林航空測量隊所拍攝之航照圖，系爭道路除東側接鄰光復路外，其餘所接壤者無非為稻田、竹林及上開特定建物，即屬只供其周圍房屋居民通行，非為公用地役關係之既成道路。基此，系爭道路只供特定之鄰地所有人或特定使用人通行，非不特定之多數人公眾通行，依最高行政法院99年度判字第550號判決意旨，尚不得遽謂系爭道路為既成道路。

⑶系爭道路係鋪設水泥，與一般地方政府為便利公眾通行而養護鋪設柏油路面或設置排水溝道不同。系爭道路自始未經被告所屬建設局及大雅區公所鋪設柏油養護，亦未經被告所屬都市發展局指定建築線，被告所舉農林航空測量所航照圖，並未有地籍套繪，未能證明系爭土地實際座落位置，且年份不明，其上以紅色字體加註之年份日期，均非原始網頁資料。退步言，若依被告所提出農林航空測量所航照圖所加註於77年即有通路形狀存在屬實，然此應為土地所有權人溝通自己土地所設，與系爭道路是否供「不特定公眾通行」，係屬二事。況原告已提出陳榮次與陳輪卿於76年4月2日簽訂之契約書，足認在76年之前，尚非供公眾通行使用，此屬民法第851條以下之不動產役權概念，與既成道路及公用地役關係均屬有間。且至少自76年起，系爭土地所有權人即有明確表示非經其同意，任何人不得任意使用系爭土地之意，亦不符合「經歷之年代久遠而未曾中斷」之情。被告所舉最高行政法院76年判字第1077號判例、101年度判字第124號判決、101年度裁字第1857號裁定、高雄高等行政法院101年度訴更一字第10號判決、本院106年度訴字第253號判決、最高法院100年度台上字第487號民事判決、臺灣高等法院臺南分院100年度上更一字第11號民事判決等實務見解，各該個案事實與本案情形迥異，均不能於本案援引採用。

⑷臺中市養護工程處109年11月12日中市建養工山字第00000000000號函已記載「旨揭土地依本府都市發展局109年3月10日中市都測字第109036766號函復，旨揭地號土地查無套繪有案之現有巷道……，民眾陳情路段近期查無養護紀錄，現況無側溝溝蓋」等語，可證系爭土地非臺中市建築管理自治條例第19條第1項「現有巷道」，然其逕以「里長表示」為由，率斷認定道路屬性為「村里聯絡道路」，其邏輯錯誤，立論矛盾。

⑸系爭道路兩側空、田地之地號及通行情形如下：

A.大雅區寶雅段16、29地號：緊鄰光復路，無需通行系爭土地。

B.大雅區六寶段518、391、405、358、345、468、410、410-1、441-1、441地號：可往北直通清陽二路。468地號與345地號地主為夫妻。可往南通行國有的352地號溝通至清陽二路。

C.大雅區六寶段691、677、662、607地號：可通行國有的352地號土地溝通至清陽二路等語。

㈡聲明：確認系爭土地上系爭道路之公用地役法律關係不存在。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告提出陳榮次與陳輪卿簽訂之76年4月2日契約書(見甲證7)，憑以主張系爭道路範圍之土地係於76年出賣予123地號土地所有權人供通行之用，則系爭道路既已出賣予他人供道路通行使用，應無提起本件確認訴訟之法律上利益，縱仍有確認利益，亦違反誠信原則，構成權利濫用。

2.系爭道路為具備公用地役關係之道路，符合現有巷道及既成道路之定義：

⑴系爭道路位處光復路西側，與光復路垂直，為光復路西側住戶進出光復路，並由光復路通往中清路之唯一道路。依據77年10月8日、85年9月30日、88年4月29日、8

8年10月20日之空照圖，系爭道路最早於77年即已存在，迄今超過30年，為供光復路西側包括原告（即光復路24之8號、24之19號、24之20號、24之21號、24之23號、24之25號、24之26號、24之27號）等住戶通行所必要，具有公用地役關係。

⑵原告稱系爭道路僅供特定人通行，惟道路非必以不特定人通行始稱道路，又所謂公眾通行乃指供2戶以上通行之謂，有最高行政法院45年判字第8號及76年判字第1077號判決意旨可資參照。另○○市道路管理自治條例第19條及臺中市建築管理自治條例第19條第1項第1款均未有「不特定公眾」通行之要件。再者，系爭道路除供上開8戶住戶聯絡光復路所必要通行外，亦為其他與上開住戶交往之鄰右、親友或洽辦事務(郵差、水電、電信公司、日常用品購買送貨之商人、消防車、救護車等）不特定公眾通行所必要，仍符合公用地役關係之要件，有最高行政法院101年度判字第124號判決、101年度裁字第1857號裁定意旨可資參照。原告雖稱與上開8戶住戶往來通行屬特定目的而與公眾無關云云，惟與最高法院100年度台上字第487號民事判決、臺灣高等法院臺南分院100年度上更㈠字第11號民事判決、臺灣高等法院109年度度上易字第300號民事判決意旨相左。

⑶至於臺中市養護工程處109年11月12日中市建養工山字第00000000000號函所載村里聯絡道路，應○○縣市○○○○○○○道路管理自治條例第3條第5款所定「村里道路：指都市計畫區外供公眾通行之現有巷道。但不包括農路及產業道路。」自仍屬道路。系爭道路為99年臺中縣市合併前即已存在，原告○○市區道路及附屬工程設計標準第3條係工程設計標準之分類，並無村里聯絡道路之種類等云，顯忽略廣義之道路存在於多個行政法規，實為供公眾通行所必要者即為道路之判決意旨(最

高行政法院76年判字第1077號判例、45年判字第8號判例意旨參照)。

⑷原告稱光復路24之19號、24之20、24之21號、24之23號、24之25號、24之26號、24之27號住戶可經由345地號、352地號、468地號等通行至清揚二路云云，與事實不符，原告所陳照片均為田埂或死路，無法供人車通行，若系爭道路遭廢除，恐嚴重影響醫療救護及消防救災。

⑸被告訂有現有巷道廢道改道處理相關規範，系爭道路現況既為供公眾通行之巷道，一旦阻礙通行將對當地居民生活及生命財產安全造成重大影響（例如：消防、醫療救護車輛無法進出)，若原告主張無繼續供公眾通行必要，應循現有巷道廢道改道程序辦理等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、本件兩造主要爭執之點為：

㈠原告提起本件確認訴訟有無即受確認判決之利益？

㈡系爭道路是否符合公用地役關係之要件？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

前揭事實概要所載事實，有系爭土地謄本、臺中市養護工程處109年11月12日中市建養工山字第00000000000號函影本等證據資料存卷可查(見本院卷一第29頁、第37頁)，堪認為真實。

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。」行政訴訟法第6條第1項前段定有明文。而所謂即受確認判決之法律上利益，係指原告目前所處之法律狀態，若不尋求判決確認即將受到不利益之效果而言。查被告認定原告所有之系爭土地上之系爭道路具有公用地役關係，將使原告對系爭土地之所有權行使受到限制，而此不確定之法律狀

態，可經由確認訴訟加以排除，是原告應有即受確認判決之法律上利益。

㈢次按依地方制度法第18條第10款規定，直轄市市區道路管理屬地方自治事項，臺中市就上開自治事項業已制定臺中市道路管理自治條例予以規範。依該條例第3條及市區道路條例第4條之規定，臺中市政府為市區道路管理之主管機關。準此，臺中市轄內供通行使用之道路，是否該當司法院釋字第400號解釋理由所示公用地役關係之成要要件，而為既成道路，臺中市政府自屬該管權限機關。本件原告因對系爭道路是否具公用地役關係有爭議，提起本件確認訴訟，而以臺中市政府為被告，自具當事人適格，要無疑義。

㈣又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(參司法院釋字第400號解釋理由書)。據此，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，不再承擔對該物修繕、管理與維護之義務，而由國家或行政主體承擔。而具有公用地役關係之既成道路，係因具備一定之條件而成立，司法實務已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上開之3項要件（最高行政法院98年度判字第1138號判決意旨參照）。

㈤經查：

1.系爭道路位於原告所有之系爭土地上，於77年10月間即已存在，東側與光復路相連接，西側超出系爭土地範圍後延伸越過南北向之溝圳，繼續延伸後先向北側分岔，其後再向南側下彎，此道路型態一直延續至今。目前向北側分岔處共有光復路24之19、24之20及24之21號3戶，向南側下彎處計有24之23、24之25、24之26及24之27號4戶（下合稱巷內住戶），均有人居住，道路寬度可容納汽車通行，路面延伸至24之27號前為止，往來巷內如駕駛汽車僅能以系爭道路連接光復路對外通行等情，有卷附臺中市政府空間地圖查詢列印資料、系爭土地77年10月8日、85年9月30日、88年4月29日、88年10月20日空照圖影本可參（見本院卷一第39頁、第95至101頁、第211頁，本院卷二第39至51頁），復經本院會同兩造及臺中市雅潭地政事務所測量員履勘現場屬實，有本院勘驗筆錄、現場履勘圖示及照片等存卷可參（見本院卷二第97至100頁、第111至126頁）。由系爭道路之現實地理位置及當地居民交通需求與依賴關係整體觀之，系爭道路顯然為巷內住戶居住通行所必須，並構成當地居民以及與之往來之多數不特定人與光復路相連通之完整交通路網，而供公眾通行至少已逾30年以上，迄今未曾中斷。除用於供巷內住戶居住通行之必要外，其他民眾亦可能因進行各種有目的或無目的性之社會、經濟及工商活動(例如鄰里聯繫、朋友拜訪、郵務包裹遞送、水電、瓦斯及消防救災等)，而有通行其間之必要，非屬入口設有管制之封閉型道路，足見系爭道路確有作為道路對外聯絡通行之事實，功能上並無僅供特定人出入之理。故系爭土地非僅為通行之便利或省時，而屬供不特定之公眾通行所必要，甚為明確。此外，參酌證人吳明蝦即24之21號住戶證稱：其住家前身為三合院，伊與原告一家原本一同居住於該三合院，其後伊丈夫陳榮次向原告家購買三合院所在土地後，原告一家即搬出至現址建屋即

門牌24之8號居住，系爭道路從伊結婚時即已存在，而伊之子目前已52歲了等語（見本院卷二第99頁）。且依原告提出陳榮次與陳輪卿於76年4月2日簽訂之契約書第15條記載：「乙方（即出賣人陳輪卿）所有大雅鄉六張犁段4號（即系爭土地重測前地號）土地內，同意甲方（即買受人陳榮次）鋪設通行道路，但甲方須以每坪土地（現有道路地）新台幣壹萬元正，向乙方承購……」之約款（見本院卷二第161至162頁），憑以主張其祖父陳輪卿與證人吳明蝦之配偶陳榮次間曾約定價購系爭道路使用權，惟雙方並未據以履行等情，足證系爭道路於76年4月2日前即已存在，上開契約當事人雙方雖約定價購系爭道路使用權未成，惟原告祖先始終容任系爭道路繼續供不特定公眾通行，未予阻止至明。綜上事證情況，當認系爭道路已符合司法院釋字第400號解釋所揭櫫之公用地役關係成立要件。

2.原告雖主張系爭道路僅供巷內住戶及與其等有往來關係之「特定目的」之人通行，與供不特定公眾通行之要件不合等語。惟系爭道路長期以來即屬無路障設置之開放式道路型態與光復路相連接，可供不特定公眾往來等情，已詳如前述，原告此部分主張，尚非可採。另關於原告主張巷內住戶及農地除系爭道路外，尚可經由國有之345地號土地沿清陽二路216巷通行至清陽二路乙節，經查352地號土地除部分與系爭道路向西側沿伸道路範圍相重疊外，其西側末端北轉處並未完全開闢為道路可資通行，有地籍圖資網路便民服務查詢資料、地籍圖謄本、地籍套繪航照圖、現場照片及GOOGLE地圖翻拍照片各一紙存卷可參（見本院卷一第333頁、第337至339頁、第351頁，本院卷二第193頁），原告此部分之主張尚屬無據。至原告主張系爭道路未經公所養護，亦未曾經指定建築線等節，惟依司法院釋字第400號解釋意旨，公用地役關係之成立僅以土地實際通行必要之實況、通行之初和平無爭議，以及時間長久為

要件。至於有無道路養護紀錄或曾否經指定建築線等項，核與公用地役關係成立與否之判斷無涉，原告此部分之主張，亦非可採。

六、綜上所述，原告上開主張各節，均非可取。系爭道路符合司法院釋字第400號解釋理由意旨所示公用地役關係之成立要件。原告訴請判決如前揭訴之聲明所示，於法未合，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論駁。

八、結論，本件原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　11　　月　　13　　日

審判長法官　蔡 紹 良

法官　陳 怡 君

法官　黃 司 熒

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　　11　　月　　13　　日

書記官　詹靜宜