

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

112年度訴字第60號

113年9月18日辯論終結

原告 陳金文  
被告 臺中市政府建設局

代表人 陳大田  
訴訟代理人 張正旻

吳品勳  
輔助參加人 臺中市政府都市發展局

代表人 李正偉  
訴訟代理人 張中睿

上列當事人間臺中市道路管理自治條例事件，原告不服臺中市政府中華民國111年12月29日府授法訴字第1110352034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：

本件原告起訴時狀載訴之聲明為：請求撤銷訴願決定及原處分和判決訴願決定及原處分無效（見本院卷一第16頁），嗣於民國112年9月18日言詞辯論期日將訴之聲明更正為：撤銷訴願決定及原處分（見本院卷二第191頁），經核原告上開所為部分訴之撤回，在程序上非法所不許，本院自應以原告最終所為之訴之聲明內容為審判範圍，先此敘明。

貳、實體方面：

一、事實概要：

01 被告經查明原告在○○市○區○○街00巷(下稱系爭巷道)13  
02 號前，坐落原告所共有之○○市○區○○段(下同)236-1  
03 地號土地上設置花圃2處所占用之土地(下稱系爭土地)，  
04 屬系爭巷道範圍內，有妨礙交通及排水之情形，乃以111年3  
05 月7日局授建養工市六字第0000000000號函通知原告限期於  
06 同年4月2日前自行改善完成。惟原告屆期仍未改善，被告認  
07 原告有違反○○市道路管理自治條例(下稱道管自治條例)  
08 第19條第1項規定之情事，爰依同條例第38條規定，作成111  
09 年7月26日局授建養工市六字第0000000000號行政處分書(下  
10 稱111年7月26日原處分)裁處原告新臺幣(下同)3萬元，  
11 續以111年8月22日局授建養工市六字第0000000000號函(下  
12 稱111年8月22日原處分)命原告應於111年9月20日前改善完  
13 成，並將111年7月26日原處分隨111年8月22日原處分同時送  
14 達於原告(以下合稱原處分)。原告不服，提起訴願，經臺  
15 中市政府以111年12月29日府授法訴字第0000000000號訴願  
16 決定(下稱訴願決定)駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴  
17 訟。

## 18 二、原告起訴主張及聲明：

### 19 (一)主張要旨：

#### 20 1.系爭土地非既成道路：

21 (1)原告就系爭土地享有應有部分3分之2權利，系爭土地屬  
22 私有土地，已繳納全額土地稅賦，且未分割為道路地  
23 目。被告未經原告同意，於系爭土地上鋪設側溝及柏  
24 油，其施工未公告、未通知、未鑑界亦未簽署同意書，  
25 行政程序不完備，復以原處分處罰原告，漠視人民財產  
26 權益。系爭土地未經徵收、徵用、準徵收之情況下，是  
27 否符合司法院釋字第400號解釋所定之公用地役權成立  
28 要件，存在公用地役關係，而屬既成道路，狀況未明。  
29 被告不得以系爭巷道經認定為建造執照套繪有案之現有  
30 巷道，即逕認定系爭土地屬既成道路，被告就系爭土地  
31 存在公用地役關係而屬既成道路一事，應負舉證之責。

01 (2)系爭土地所在之系爭巷道寬度低於4公尺，非都市計畫  
02 徵收對象，亦非主要道路，巷道內有232-1地號及232-9  
03 至232-12地號土地等住戶。系爭巷道後端可分別通往早  
04 溪街、育英路、樂業路，往北通行經早溪街37巷至早溪  
05 街主要道路，往南可通行至樂業路主要道路；中段往西  
06 可通往育英路主要道路。因此，系爭巷道底端巷內住戶  
07 之出入通行，顯然有多項選擇，原告在系爭土地上設置  
08 花圃並無礙通行，至多僅係通行增添不便且較為費時，  
09 自難認系爭土地係供不特定公眾通行所必要，不存在公  
10 用地役關係。系爭巷道非道管自治條例第2條第1項規定  
11 所指之「道路」範圍。

12 2.原告於系爭土地上設置花圃並無違法：

13 原告所為花圃緊鄰牆面，也配合政府綠建築、綠住宅、減  
14 碳政策，兼備巷道警示慢行及導水功能，並無刻意阻礙通  
15 行、蓄意破壞或影響排水設施之事實，亦無礙道管自治條  
16 例之管理精神，被告作成原處分即有違誤等語。

17 (二)聲明：撤銷訴願決定及原處分。

18 三、被告答辯及聲明：

19 (一)答辯要旨：

20 1.系爭巷道屬臺中市建築管理自治條例（下稱建管自治條  
21 例）第19條規定之現有巷道：

22 依參加人111年1月19日中市都測字第0000000000號函所  
23 示，系爭巷道（包括系爭土地在內）之性質，係屬70年13  
24 9號（誤繕為136號，建築基地係231-1、232-9至232-12等  
25 地號土地）及76年4012號（建築基地係246及248等地號土  
26 地）等建築執照套繪有案之現有巷道。上述二建築執照所  
27 涉建物皆核准建築完成，是系爭巷道應屬修正前建管自治  
28 條例第19條第1項第5款（修正後移列同條項第4款）所稱之  
29 現有巷道。又系爭巷道已持續開放20年以上供民眾使用並  
30 無封閉，且存在3戶以上住家，有公眾通行關係，並設有  
31 臺中市公物排水溝，由臺中市養護工程處養護在案，亦符

01 合現行建管自治條例第19第1項第2款規定之現有巷道。依  
02 道管自治條例第2條第1項規定，應為該條例所稱之道路。

03 2.原告於系爭土地上設置花圃違反道管自治條例第19條第1  
04 項規定：

05 依系爭巷道108年10月之google街景照片，可清楚辨識照  
06 片右側之舊有藍白紅圍牆（76年4012號建築執照圖說）仍  
07 未全部拆除，惟依111年5月6日於系爭巷道拍攝之現況照  
08 片道路範圍加以比對後可見系爭巷道明顯遭到原告占用。  
09 又比對同地點111年6月之現況照片，雖右側舊有藍白紅圍  
10 牆已不復存在，惟經比對左側原告所新建築之花圃已明顯  
11 占用更多道路範圍；另查系爭巷道東側於建物黃色外牆  
12 下，設置有水溝蓋供公眾及道路排水使用，水溝蓋兩側則  
13 是排水側溝範圍，依市區道路條例第3條第2款規定，道路  
14 之排水溝渠為道路附屬工程，為道管自治條例第2條規定  
15 所稱之道路。據被告於111年5月6日拍攝之照片，清楚顯  
16 示原告於側溝範圍上設置混凝土造物作為花圃使用，已違  
17 反道管自治條例第19條第1項規定，爰依同條例第38項規  
18 定，作成原處分裁處原告3萬元，並命於111年9月20日前  
19 改善完成，尚無違誤等語。

20 (二)聲明：駁回原告之訴。

21 四、參加人陳述要旨：

22 系爭巷道為修正前建管自治條例第19條第1項第5款「曾指定  
23 (示)建築線且已核准建築完成之巷道」（現行同條項第4  
24 款）。私設道路無法指定建築線，可指定建築線的道路必需  
25 是有供公眾通行的道路或由公所管養。70年139號建築執照  
26 是系爭巷道第1件指定建築線的建築執照，於無其他建築執  
27 照可作參考時，參加人要認定系爭巷道是否可以指定建築  
28 線，會先詢問是否有公所管養或經道路主管機關認定為既成  
29 道路，並請申請人檢附測量成果圖及現場照片，以確認現場  
30 有道路存在及道路寬度。依建管自治條例第20第1項第2款規  
31 定，面臨寬2公尺以上現有巷道之建築基地，其工業區以合

01 計達8公尺寬度之邊界線作為建築線，而70年319號建造之建  
02 築基地當時為都市計畫工業區，其建築線指定（示）係按當  
03 時建築基地南側臨接寬度3.23至3.35公尺現有巷道，現有巷  
04 道不足8公尺部分，以現有道路線退讓4公尺為建築線。系爭  
05 巷道既經指定建築線，即表示於指定建築線時該巷道即為供  
06 公眾通行之巷道等語。

07 五、本件兩造主要爭執之點為：系爭巷道是否為道管自治條例第  
08 2條第1項所指之道路？原告於系爭土地上所設置之花圃有無  
09 占用系爭巷道，妨礙交通安全之情事？

10 六、本院判斷：

11 (一)前提事實：

12 前揭事實概要所載事實，有土地登記第一類謄本、被告111  
13 年3月7日局授建養工市六字第0000000000號函、被告於111  
14 年5月6日、同年月25日至現場拍攝照片、原處分、訴願決定  
15 （見本院卷一第39頁、第193至194頁、第199至200頁、第20  
16 5至207頁、第210至217頁）等各項證據資料（俱影本）存卷  
17 可查，堪認為真實。

18 (二)按道管自治條例第1條規定：「臺中市（以下簡稱本市）為維  
19 護道路完整及市容觀瞻，保障人車交通安全，特制定本自治  
20 條例。」第2條第1項規定：「（第1項）本自治條例所稱道  
21 路，係○○市○○區○○○○道路及其附屬工程。（第2  
22 項）前項附屬工程，○○市區道路條例第3條規定之附屬工  
23 程。」第3條第1項規定：「本自治條例之主管機關為臺中市  
24 政府（以下簡稱本府），執行機關及其權責劃分如下：一、  
25 臺中市政府建設局（以下簡稱建設局）：(一)道路之修築、改  
26 善及養護。(二)道路之管理。(三)共同管道或寬頻管道之設置、  
27 使用管理及維護。(四)公共設施或建築使用道路之管理。」第  
28 19條第1項規定：「道路範圍內之側溝及路面，不得破壞、  
29 更改及設置妨礙排水或交通安全之設施。」第38條規定：  
30 「違反……第19條第1項……規定者，處新臺幣3萬元以上10  
31 萬元以下罰鍰，並得命限期改善；屆期未改善者，得按次處

01 罰。」○○市區道路條例第3條規定：「市區道路附屬工  
02 程，指下列規定而言：一、連接道路之渡口、橋樑、隧道  
03 等。二、道路之排水溝渠、護欄、涵洞、緣石、攔路石、擋  
04 土牆、路燈及屬於道路上各項標誌、號誌、管制設施、設備  
05 等。三、迴車場、停車場、安全島、行道樹等。四、無障礙  
06 設施。五、經主管機關核定之其他附屬工程。」

07 (三)觀諸道管自治條例第1條所揭示保障人車交通安全之立法目  
08 的及第2條規定之道路定義及範圍，足見凡位於臺中市行政  
09 區域內供公眾通行之道路，均須受該條例規範。則私人土地  
10 倘因土地所有權人同意提供公眾通行，或係已形成公用地役  
11 關係之既成巷道，或依其他法律規定負有提供公眾通行之義  
12 務，而成為供公眾通行之道路者，縱係土地所有權人亦不得  
13 於道路範圍內之側溝及路面為破壞、更改及設置妨礙排水或  
14 交通安全之設施。否則，即違反道管自治條例第19條規定之  
15 義務，主管機關自應適用同條例第38條規定予以論處。

16 (四)又公用地役關係參照司法院釋字第400號解釋理由意旨，乃  
17 私有土地而具有公共用物性質之法律關係，既成道路成立公  
18 用地役關係，首須為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通  
19 行之便利或省時；其次，於公眾通行之初，土地所有權人並  
20 無阻止之情事；其三，須經歷之年代久遠而未曾中斷，所謂  
21 年代久遠雖不必限定其期間，但仍應以時日長久，一般人無  
22 復記憶其確實之起始，僅能知其梗概（例如始於日據時期、  
23 八七水災等）為必要。是以，公用地役關係係因私人土地遭  
24 不特定公眾基於通行必要，長期、和平、繼續通行之表見事  
25 實，且土地所有權人於公眾通行之初並無阻止情事，歷經年  
26 代久遠，未曾中斷，一般人不復記憶其確實起始等事實狀態  
27 而形成之通路。

28 (五)另按建管自治條例第19條第1項第4款（修正前為同條項第5  
29 款）規定：「本自治條例所稱現有巷道，包括下列情形：  
30 ……五、曾指定（示）建築線且已核准建築完成之巷道……

01 。」第10條第1項規定：「建築基地臨接計畫道路、廣場、  
02 市區道路、公路或合於本自治條例規定之現有巷道者，應申  
03 請指定建築線。」建管自治條例所定義之現有巷道其規範目  
04 的在於提供建築基地指定建築線使用，而與道管自治條例所  
05 規範之道路係「提供公眾通行之道路」，其涵攝範圍未盡相  
06 同，私人土地上曾經指定建築線之現有巷道，固不當然負有  
07 提供公眾通行之義務，惟審視62年9月12日訂定發布之臺灣  
08 省建築管理規則第3條規定：「建築基地，鄰接計畫道路，  
09 或依『面臨既成巷道，申請建築原則』得申請指示或指定建  
10 築線。」（見本院卷二第160頁），及64年3月21日內政部修  
11 正發布之面臨既成巷路基地申請建築原則第1點規定：「建  
12 築基地在已發布細部計畫地區範圍內，未臨接計畫道路，但  
13 臨接既成巷路者，得依本原則之規定，申請建築。」第2點  
14 規定：「本原則所稱之既成巷路，不包括防火巷及類似通  
15 路，並應合於左列各款條件：（一）為供公共通行，且自申請建  
16 築基地通至鄰近計畫道路之路段，寬度最少在2公尺以上  
17 者。（二）巷路兩旁之房屋已編有門牌者。（三）不妨礙都市計畫  
18 之公共設施保留地者」（見本院卷二第165頁），暨71年3月  
19 13日修正發布之臺灣省建築管理規則第2條第1項本文規定：  
20 「建築基地面臨計畫道路或供公眾通行之既成巷路者，得申  
21 請指定建築線。」（見本院卷二第169頁），足見依當時之  
22 建築技術規則，非供公眾通行之巷路尚無法指定建築線。是  
23 以，曾依當時建築管理規則經指定建築線之巷道，即可經由  
24 審查其經指定建築線之相關資料，並參酌相關事證，確認該  
25 現有巷道是否曾經私有土地所有權人同意提供公眾通行、或  
26 已成立公用地役關係，或者依其他法律規定有提供公眾通行  
27 之義務，而為道管自治條例所規範之道路。

28 (六)經查：

- 29 1.系爭巷道前經臺中市政府建築主管機關先後於70年及76年  
30 間依據當時臺灣省建築管理規則相關規定指定建築線而套

01 繪在案，有卷附參加人111年1月19日中市都測字第111001  
02 2106號函影本及70年139號及76年4012號等建築執照圖說  
03 可按(見本院卷一第189至191頁、第275頁、第277頁)。  
04 經稽之前引臺灣省政府令頒之臺灣省建築管理規則等相關  
05 規定，足見系爭巷道當時必須為供公眾通行之巷路始得據  
06 以指定建築線至明。再參酌上開70年139號建築執照及76  
07 年4012號建築執照之圖說，可知系爭巷道於70年間即已編  
08 列有「旱溪街61巷」之路名，並標示為現成巷路，且依76  
09 年4012號建築執照圖說所附系爭巷道之實況照片所示，顯  
10 見當時確無設有路障阻隔，係可供不特定人通行之巷道無  
11 訛。

12 2.再者，系爭巷道現況經鋪設柏油路面，並據原告表示於70  
13 幾年間即已鋪設，而自系爭土地向東兩側計有9號、13-1  
14 號、13-2號、15號、17-3號、17號、17-8號、19-13號及  
15 巷底70年139號建築執照雙排連棟透天等多戶住戶，均依  
16 賴系爭巷道對外通行；雖位於系爭巷道尾端朝南19-13號  
17 及21號前有通道可通往樂業路，其尾端朝北至19-17號旁  
18 亦有通道可通往旱溪街37巷，惟通道寬度均僅可供機車及  
19 行人通行，一般汽車(包括緊急事故需求之救護車或消防  
20 車)仍必須經由位於系爭土地上之系爭巷道始能正常對外  
21 通行；而原告於系爭土地上所設置2處花圃，其花圃A面積  
22 為1.21m<sup>2</sup>，花圃B面積為4.19m<sup>2</sup>，均突出於系爭巷道上，  
23 花圃B並位於臺中市公物排水溝蓋旁，明顯占用系爭巷道  
24 之路面及側溝，於履勘現場時仍未拆除等事實，除有卷附  
25 被告勘查現場拍攝之照片可參外(見本院卷一第195頁、  
26 第199至200頁)，復據本院於113年3月1日會同兩造履勘  
27 現場屬實，並囑託臺中市中山地政事務所測繪系爭土地上  
28 花圃占用系爭巷道之面積及位置供參，有卷附本院勘驗筆  
29 錄、現場實況照片及上開地政事務所製作之土地複丈成果

01 圖可稽(分見本院卷二第71至73頁、第75至99頁及第103  
02 頁)。

03 3.綜觀上開事證情況，足認系爭巷道早於40餘年前即已存  
04 在，且未經土地所有權人予以阻隔禁止，復容認道路養護  
05 機關鋪設柏油路面及設置排水溝蓋，而持續未中斷供不特  
06 定人、車通行迄今，且依社會生活需要有通行之必要性，  
07 為具公用地役關係之既成道路無訛，即屬道管自治條例第  
08 2條第1項所稱之道路，應依該條例予以規範。而原告於系  
09 爭巷道範圍內之系爭土地所設置花圃，因足以妨礙排水溝  
10 之功能及道路正常使用，符合道管自治條例第19條第1項  
11 所稱設置妨礙排水或交通安全之設施。原告主張系爭土地  
12 為其私人土地，且花圃緊鄰牆面，配合政府綠建築、綠住  
13 宅、減碳政策，兼備巷道警示慢行及導水功能，無礙排水  
14 及通行云云，憑為其行為未構成違法之論據，自非可採。

15 4.原告雖復主張其並未同意系爭土地作為道路使用，且被告  
16 於系爭土地上鋪設側溝及柏油，施工未公告、未通知、未  
17 鑑界亦未簽署同意書，位於其所有之系爭土地上之系爭巷  
18 道並非既成道路等語。惟既成道路係因客觀上之事實狀  
19 態，而形成公用地役關係，並不以取得土地所有權人同意  
20 為必要，道路主管機關為維護管理需要，自得本於職權予  
21 以確認。故原告此部分主張，於法未合，亦無從憑採。

22 (七)是故，被告認定原告上開行為違反道管自治條例第19條第1  
23 項規定，依同條例第38項規定，作成原處分裁處原告最低額  
24 罰鍰3萬元，並命其應於111年9月20日前改善完成，核屬適  
25 法有據。

26 七、綜上所述，原告上開主張各節，均非可取。原處分認事用法  
27 俱無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。從而，原告請求  
28 撤銷原處分及訴願決定，即屬無據，無從准許。

29 八、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  
30 料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，爰無逐一論述之  
31 必要，併此敘明。

01 九、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

02 中 華 民 國 113 年 10 月 9 日

03 審判長法官 蔡紹良

04 法官 陳怡君

05 法官 黃司瑩

06 以上正本證明與原本無異。

07 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  
08 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  
09 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  
10 者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表  
11 明上訴理由者，逕以裁定駁回。

12 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  
13 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
(一)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。
(二)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。

01

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，其所屬專任人員辦法法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。

是否符合(一)、(二)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(一)、(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 113 年 10 月 9 日

03

書記官 詹靜宜