臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
113年度訴字第31號
115年5月20日辯論終結

原　　告　詹中孚
被　　告　臺中市政府建設局

代　表　人　陳大田
訴訟代理人　張毅傑

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113年1月2日府授法訴字第1120346053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

一、事實概要：

原告為坐落臺中市大雅區秀雅段443地號土地（地籍圖重測前為13寮段73-101地號，下稱系爭土地）所有權人，前於民國111年10月12日具文請求被告就系爭土地之部分範圍是否屬於臺中市大雅區忠孝路（下稱系爭道路或忠孝路）之道路作成確認之行政處分。案經被告作成1112年9月7日局授建養工山字第1120041583號函（下稱原處分）認系爭土地供作系爭道路現況使用範圍確屬具公用地役關係之既成道路。原告不服提起訴願經決定駁回後，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.司法院釋字第400號明文表示具有公用地役關係之既成道路其定義及限制，必須滿足下列條件：①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。②於公眾通行之初，土地所有權人並

無禁止之情事。③須經歷之年代久遠而未曾中斷。若未滿足上述3項條件，被告無權自行認定原告之私有土地為既成道路，意即系爭土地之公用地役關係不存在：

⑴系爭土地非公眾通行所必須而欠缺通行必要性

①系爭土地南邊相鄰已有臺中市大雅區秀雅段444地號公有土地（下稱444地號土地）可供不特定公眾通行，且依地籍圖可知，該地原即為供不特定人通行之道路，最窄處有近3公尺，最寬處超過5公尺，足供不特定人通行連結至主要聯外道路月祥路。而現行忠孝路通行寬度，最窄處原本僅有2.65公尺，比地籍圖上444地號土地最窄處還要窄。既現行道路寬度已可通行，故比現行寬度更寬之444地號公有土地更可供不特定人通行，完全不具有必須將系爭土地認定為具公用地役關係存在之「必要性」。

②該444地號土地的更南側亦與忠雅段1地號大片公有閒置土地（原屬軍方舊眷舍）相鄰，且周邊尚有7公尺寬之仁愛北路、月祥路495巷等公有土地及通行空間可供不特定人通行至月祥路、仁愛路等主要聯外道路，周邊居民完全不會因不走忠孝路即無法通行。系爭土地西側到仁愛北路僅41公尺，東側到月祥路僅50公尺，而忠孝路到月祥路495巷之間距離不到50公尺，且仁愛北路與忠孝路交會處寬度有6.95公尺，已足可供大型車輛進出。周邊不特定居民要連通到月祥路，若要步行、騎車或使用小型車輛可走444地號土地，若要行駛大型車輛可走仁愛北路公有土地道路，被告所稱必須利用系爭土地才能通行，明顯只為省時及方便而已，完全不具有把原告私有之系爭土地認定為既成道路之「必要性」。該處既然已有444地號公有土地，且已由被告養護過之仁愛北路、仁愛路及月祥路495巷可以通行，完全不需要將私有之系爭土地當作通行道路。

③目前系爭土地以及444地號土地不是被用來停車就是被人佔用及堆放私人物品，並非供人通行之用，表示系爭土地並非為「通行所必要」。

④被告稱依鈞院113年度訴字第290號判決意旨，可認忠孝路目前尚無較適宜之聯外道路可替代，然此與相距40公尺處已有更寬大且為公有土地之仁愛北路可供通行之事實不符。通行仁愛北路可連通到所有主要聯外道路，完全不影響周邊居民之通行權利，故本件完全無通行系爭土地之「必要性」。

⑤被告主張有通行系爭土地之消防必要性，但該巷道現況狹窄，根本無法供雲梯車及大型消防車通行，若僅需供小型消防車通行，只需在相鄰的國有地上鋪設柏油即可，無須占用私有土地。

⑥被告已於110年間即知曉444地號土地為通行道路，南側有排水溝，目前被破壞及佔用，卻消極不作為，予以排除違法佔用及修護排水溝情事，反而要求相鄰之原告私有系爭土地必須犧牲財產權利作為通行道路，足證被告明知且故意，視人民財產權利如無物。被告所稱之「便利省時」、「客觀上仰賴」、「長久路網」，不應凌駕於人民財產權利之上。且無論是怠於權責放任竊佔通行之用的公有土地，以及地界測量錯誤，皆不應要求人民財產權利必須為此類行政機關之過失而「特別犧牲」。

⑵原告身為土地所有權人非自始無阻止之情事

①忠孝路為公有土地之通行道路，早在民國70年間，忠孝路8號到16號之建物皆依據當時所測量之私有土地地界興建，而原告在民國100年前，一直將444地號公有土地與私有建物間之系爭土地拿來當作停車空間之用，依憲法第15條規定，原告具有在私有土地範圍內自由使用土地之權利，當然也包含將私有土地留為空地之權利，且從未有將此地供不特定人通行之意。

②原告曾於111年10月12日向被告函詢坐落系爭土地之忠孝路現有巷道範圍是否包括系爭土地，經被告以111年11月25日局授建養工山字第1110055349號函（下稱111年11月25日函)復以系爭土地上道路(忠孝路)為臺中市政府都市發展局（下稱臺中市都發局）100年1018號建照套繪在案之現有巷道，已供不特定人通行達20年以上，故屬供公眾通行使用之道路；惟該函亦載明系爭土地及其周邊鄰地並無道路養護及開闢記錄，故可推斷系爭土地非公用道路而僅係閒置空地。依都發局111年12月22日中市都測字第1110275686號函可知，系爭土地並非為現有巷道。

③原告曾於102年2月申請地政機關鑑界，所訂定之系爭土地地界一直都在忠孝路8號建物圍牆南緣處，亦即目前地界界址再靠北邊位置。故原告從地政機關得知之資訊皆為系爭土地以南才是公眾通行道路。直至102年5月，原告因對第一次鑑界結果東西兩側地界尚存疑慮，申請再鑑界，經過臺中市政府地政局（下稱地政局)擴大檢測範圍，才明確訂出系爭土地之正確界址，南側界址由原本界址向南移動1.3公尺。地政局向原告解釋因地籍圖年代久遠，以及測量工具精準度限制，無法完全準確無誤差訂出土地界址。原告並無責難地政機關測量準確度問題，僅係此前原告一直以為供不特定人通行之道路土地為444地號公有土地，而非原告所有之系爭土地，因為經過測量公司及地政機關所訂定的地界界址皆為如此，原告無從得知原來之前的測量地界界址一直是錯誤的，亦不知系爭土地被當作道路而不反對不特定人通行。108年地政局地籍重測後，已確認系爭土地實際地界位置，地政機關亦表示已用衛星定位，準確度高，且日後絕對不會再變動。原告從110年開始陸續向被告陳情有關實際道路位置相關爭議，均遭被告無視。據此事證，原告並

非在不特定人通行之初，無禁止之情事，而係因地政機關測量問題，導致原告並不知道系爭土地已遭不特定人通行，且被告完全不理會原告反對意見，故並不符合司法院釋字第400號解釋有關既成道路條件之第2項要件。

⑶該忠孝路之通行年代並非久遠至無可考

①當地居民明確記得該路段約在30年前（約民國70年代）是軍方馬廄旁的通道，可見其最初是為了軍方通行便利所開拓，並非自始供一般不特定大眾使用，不符合長久性要件。

②依照地政機關測量結果，無論是102年再鑑界所訂地界位置，或是108年地籍重測前位置，444地號公有土地之地界位置與現今並不相同，依司法院釋字第400號解釋第3項要件，系爭土地供不特定人通行期間，並不符合年代久遠未曾中斷條件。

2.司法院釋字第400號解釋內容亦明文表述：「又因地理環境或人文狀況改變，既成道路喪失其原有功能者，則應隨時檢討並予廢止」故就算系爭土地原為既成道路，位置與範圍皆須隨著現況變動，並非永遠固定不變。所謂既成道路原本僅為保障周邊居民之通行權益而不得不為之權宜措施，且為土地所有人為社會公益所做之「特別犧牲」，本就不應由行政機關隨意認定，更不應在其「必要性」已消滅仍任由其繼續存在。依歷史論，軍方舊眷舍位於現今大雅區秀雅段1地號公有閒置土地，而現今444地號公有土地原本即非供不特定人通行之空間。107年間，該444地號公有土地以南之軍方舊眷舍拆除，並將延伸違建建物清空，而清空之空間恰好符合地籍圖上444地號公有土地之大約寬度。據此推論，因南側軍方眷戶往北側加蓋違建，占用該444地號公有閒置土地，才導致忠孝路北側之私有土地居民原本所認為之公有土地地界向北偏移，而北側居民在不知情之情況下被南側違建影響私有土地使用，此為行政

機關廢弛職務放任違法建物占用公有土地，且地政機關測量工具精確度有其限制所造成，本不應以此為侵害人民合法財產之理由。若依現況論，軍方已將舊眷舍拆除，大雅區忠雅段1地號公有閒置土地已是一片空地，原本占用該444地號公有閒置土地之違建戶，已幾乎完全拆除，所謂供不特定人通行之空間，本就該回復到444地號公有閒置土地應在之位置上。原告爭取保護自身財產權利，並未影響任何人通行權利，不特定人皆有替代道路可通行，且只需花費不到一分鐘路程，更有原本就是通行道路之444地號土地可通行，連繞行替代道路都不需要，對比公眾利益與原告私有財產遭受損害之比例原則，理應將原告之合法權利還給原告，原告請求鈞院衡量公眾利益並未受到損害之情況與原告合法權利受到侵害之影響程度，判決原告聲明為有理由，撤銷被告行政處分，並確認原告所有之系爭土地公用地役關係並不存在。

3.原告前曾向○○市○○○○區公所（下稱大雅區公所）申請在系爭土地上埋設管線並刨除路面，惟遭大雅區公所以本件原處分先前已確認系爭土地為具公用地役關係之既成道路而具有構成要件效力，故原告申請與○○市道路挖掘管理自治條例第25條第1項第4款規定不符而遭駁回，嗣原告就該案提起行政訴訟，經本院以113年度訴字第34號判決駁回。被告明知系爭土地並不符合司法院釋字第400號既成道路認定條件，卻故意作出違法原處分，侵害原告合法財產權利，依國家賠償法第2條第2項規定，應負損害賠償責任。故原告依行政訴訟法第7條規定，請求被告需賠償原告此段時間故意違法處分導致之損失9,120元，包含⑴本案所有相關函文、附件、訴願書、補充理由書、訴狀之列印費用1,800元(600份x3元)。⑵本案所有相關函文、附件、訴願書、補充理由書、訴狀之影印費用1,800元(600份x3元)。⑶本案所有相關函文、附件、訴願書、補充理由書、訴狀之掛號郵寄費用1,400元(50份x28元)。⑷本案

申請地籍圖、地籍謄本、鑑界成果圖規費120元(6份x20元)。⑸原告就系爭土地另案提起113年度訴字第34號之行政訴訟裁判費4,000元。

㈡聲明：（見本院卷二第105頁）

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告應給付原告新臺幣9,120元。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.臺中市政府為地方政府之整體及總稱，依地方制度法規定之自治事項，眾多自治法規訂定條文用語均以臺中市政府為主管機關，惟基於政府內部分工之法規及實務運作，被告依臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條及臺中市政府102年2月27日府授建秘字第10200337861號公告，為市區道路條例及其子法所指之主管機關，並依○○市道路管理自治條例第3條第1項第1款規定具○○市○○道路管理之權限，故就市區道路之既成道路認定即由被告負責認定並對外行文。

2.系爭土地坐落忠孝路範圍，經被告於112年8月16日邀集相關單位現勘並經雅潭地所協助指界，確認東側長4.2公尺、西側長3.3公尺、南側長8.8公尺、北側以圍籬旁現況瀝青路面為使用範圍長8.6公尺，供不特定公眾通行，具公用地役關係，已符合構成既成道路之要件：

⑴為不特定的公眾通行所必要：

①依據臺中市空間地圖圖資及地籍資訊系統及被告於112年8月16日會同有關人員辦理會勘之結果，確認系爭土地部分面積坐落忠孝路居中位置，全段道路通行淨寬約2.6公尺至3.3公尺，屬忠孝路周邊巷道沿線住戶銜接串連月祥路之通路，系爭土地坐落道路範圍供不特定公眾通行，具有道路網絡銜接串連不可中斷之必要性，非僅為通行之便利或省時所需。

②系爭土地為串連周邊至「月祥路」道路網絡的重要一部分，若將該處瀝青路面予以刨除，將導致道路中斷，影響忠孝路人車出入往來，故系爭土地作為忠孝路之一部分，有繼續維持不特定公眾通行之必要。

⑵通行之初，土地所有權人並未阻止：

忠孝路前經大雅區公所111年11月18日雅區公建字第1110027898號函敘明忠義里長表示道路供不特定人通行達20年以上，且經被告現勘道路範圍時周邊居民亦自述本路段約30年前為軍方馬廄旁即存在通路，公眾通行之初土地所有權人並無阻止之情事。

⑶年代久遠而未曾中斷：

依臺中市大雅戶政事務所之戶政資訊系統資料顯示，該月祥路之道路範圍內現有14戶設籍，最早設籍時間可追溯至民國54年，其中有8戶更長達20年以上。又觀諸農業部林業及自然保育署航測及遙測分署民國70年及80年之航照圖，該忠孝路存在年代久遠，始終供不特定公眾通行，且超過30年未曾中斷。

3.原告主張系爭土地西側有仁愛北路（7公尺寬），東側有月祥路，且與原本即供公眾通行之444地號土地相鄰，不特定人利用系爭土地通行僅為便利與省時，忠孝路應回復到444地號土地上，原告所有系爭土地已無供公眾通行之必要云云。惟查：

⑴公用地役關係為因時效完成而存在之事實狀態，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，如形成既成道路後，已具公用地役關係，不能以道路周邊有他人之土地，而認為已具公用地役關係之土地無再做為道路之必要性，更不能以不具公用地役關係之土地，取代既成道路之土地而認為原有道路無再供公眾通行之必要。

⑵444地號土地使用分區為住宅區，為國有財產署住宅用地，非都市計畫道路用地，現況有多棟房屋座落，早期為軍方所使用，原非既成道路之範圍，原告不能以不具公用地役關係之土地，取代既成道路之土地而認為原有道路土地無再供公眾通行之必要，此與該土地權屬為私人或公有無關，否則自己之土地已供道路通行已久成為既成道路，以路旁之他人土地可作為道路為由，主張自己之道路土地無再作為為道路之必要，其理安在。

⑶原告引用司法院釋字第400號解釋理由書主張廢止系爭土地為既成道路云云，然系爭土地作為忠孝路之範圍為串連忠孝路與月祥路之道路網絡，若刨除原有之柏油路面將形成道路中斷，影響忠孝路人車出入往來，實有維持道路功能之必要。該處忠孝路並未喪失原有功能，與司法院釋字400號解釋所稱因地理環境或人文狀況改變，既成道路喪失其原有功能之情形有別，更何況已成為道路之私有土地是否拆除，事涉當地交通規劃專業及當地居民「行」的權利。系爭土地之現況屬公共通行之道路，其道路範圍若無繼續供公眾通行之必要，依司法院釋字第255號解釋意旨，應由土地所有權人向主管機關申請全部或部分「廢止巷道」（臺中市訂有臺中市實施都市計畫地區現有巷道廢道改道處理原則），在依法定程序廢止前，對原有既成道路之土地所存在的公用地役關係，並未改變。

⑷再者，司法院釋字第400號解釋所稱既成道路所謂通行所必要，不必類如無此通路即不能與公路聯絡的程度，惟須無此通路而欲到達該通路所達到的公路，在客觀上顯然不便，不合社會生活所需要者，始可稱之為通行所必要（最高行政法院92年度判字第1889號判決意旨參照）。換言之，所謂公眾通行所必要，不限於公眾對外通行的「唯一」通路；只須無此通路在客觀上顯然不便於公眾與公路的聯絡，不符合社會生活需要，就可認為

公眾通行所必要，而非僅為通行的便利或省時。與原告所主張因有444地號土地，而系爭土地即無通行之必要性之定義迥異，原告主張容有誤解。

⑸原告引用行政程序法第7條規定行政行為應符合比例原則，主張444地號土地可做為道路即無必要以系爭土地為道路云云，惟既成道路為因時效完成而存在之事實狀態，對於既成道路之範圍及何土地形成既成道路之過程，被告並無施以任何行政行為予以設定或變更，原告引用比例原則作為系爭確認處分違反之依據容有誤解

⑹縱使444地號土地於民國61年前即已是供公眾通行道路，然444地號土地與系爭土地長久以來在實際上已構成一體，共同作為連結西面軍方營區內道路延伸至東面月祥路上的完整通行空間。

⑺司法院釋字第400號解釋所指的「必要性」，係指該道路在客觀上已經成為不特定公眾通行所仰賴的必要通道，而非單純指該區域是否有其他替代道路。系爭土地與公有道路形成相鄰區域而供居民及不特定人長期仰賴使用的通道，若強行劃分並阻礙該路段的通行，將嚴重影響該地區長期建立的交通網絡及公共福祉，故其必要性仍應被認定存在。

4.原告主張其將門前系爭土地當作停車之用，且周邊居民誤認私有土地地界位置是因地政機關測量錯誤所致，故原告並非未反對將系爭土地供不特定人通行云云：

⑴原告自述忠孝路10號、12號、14號建物約於民國70年左右興建。若系爭土地確實為私有，且原告意圖專屬使用，則理應在長達數十年之時間內採取足夠明顯且持續的行為來阻擋公眾通行。原告雖稱曾將門口當作停車使用，但單純的非專屬性停車行為並不足以證明其已持續且積極地阻止不特定人的通行，特別是該地段長久以來已與444地號土地結合成為供公眾通行之道路。

⑵即使如原告所稱係地政機關測量位置錯誤導致附近居民誤認地界，惟公用地役關係之成立基礎在於公眾長期以來依賴通行的客觀事實。原告將房舍興建於私有地界內，若未能反對地界範圍內之空地被公眾用於通行，則系爭土地即符合和平、公然、繼續作為道路使用的要件。

5.原告主張所謂通行年代久遠係指444地號土地號，而非系爭土地云云：

⑴根據原告提供資料顯示，民國61年時，空軍仁字號舊眷舍北面緊鄰一條大圳溝，大圳溝北面已有公有土地供人通行。然而，原告亦指出，忠孝路10號、12號、14號建物係於民國70年左右興建，且當時測量之私有土地地界即在這些建物南緣，緊鄰公有道路土地。

⑵系爭私有土地於建物興建後，其南緣之私有空地與公有444地號土地共同構成了實際之通行空間。公用地役關係之長久性，應以公眾將該土地視為道路並和平使用之客觀事實起算。原告所謂「當時連機車都不多，並不需要保留太寬之通行道路」之陳述，反而間接說明在民國70年代，該處的通行空間（包含系爭土地部分）已是必要道路。認定系爭土地之通行使用歷史，已達到長期供不特定人使用之標準。

6.原處分係依司法院釋字第400號解釋意旨，基於維護公共利益、保障不特定多數人長久以來通行權益之必要，確認系爭土地已因事實上公用而成立公用地役關係。此舉係對已形成的公共使用現狀之確認，符合法治國家保障人民合法財產權益與維護公共秩序之平衡要求。原告所稱不應縱容行政機關侵害人民財產權利固然有理，惟原處分正是為了反映長久以來公眾之「特別犧牲」狀態，並非無端侵害。

7.再參訴外人石永華巷道爭議事件（大雅區忠孝路），鈞院以113年度訴字第290號判決石永華之訴駁回，確認忠孝路

確屬具公用地役關係。原告所提各項論點，尚不足以推翻系爭土地已成立公用地役關係之事實。

8.鈞院前案113年度訴字第34號判決，○○市○○區公所以被告112年9月7日函所認定系爭土地屬具公用地役關係之既成道路而具有之構成要件效力，認原告申請埋設管線刨除路面預計重鋪之面層材料非以原材質復原，與○○市道路挖掘管理自治條例第25條第1項第4款規定不符，駁回原告之系爭申請案，應為適法等語。

㈡聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

四、本院判斷：

㈠前提事實：

原告為系爭土地所有權人，前於111年10月12日就○○市○○區○○里○○○○○○○道範圍是否包括系爭土地一事函詢被告並請求給予明確行政處分，經被告彙整臺中市新建工程處、都發局、大雅區公所等相關單位意見後，以111年11月25日函復略以，系爭土地上道路(忠孝路)為都發局100年1018號建照套繪在案之現有巷道，並經里長表示道路已供不特定人通行達20年以上，故屬供公眾通行使用之道路。原告不服，提起訴願，經臺中市政府以112年4月28日府授法訴字第1120109232號訴願決定（下稱前訴願決定）將被告111年11月25日函撤銷，命被告於收受決定書之次日起60日內另為適法之處分。被告旋於112年8月16日會同原告、雅潭地所、大雅區公所等相關機關辦理會勘並斟酌全案相關事證後，作成原處分認定系爭土地部分坐落忠孝路，現屬供公眾通行既成道路，系爭土地坐落道路範圍經雅潭地所協助指界，確認東側長4.2公尺，西側長3.3公尺，南側長8.8公尺，北側以圍籬旁現況瀝青路面為使用範圍長8.6公尺。原告不服，提起訴願，經臺中市政府以訴願決定駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟等情，分別有原告111年10月12日函（見訴

願卷第59頁）、被告111年11月25日函(見本院卷一第25至26頁)、前訴願決定(見本院卷一第53至61頁)、被告112年8月16日會勘紀錄(見本院卷一第126至133頁)、原處分（見本院卷一第65至66頁）、訴願決定（見本院卷一第77至84頁）等存卷可查，堪為認定。

㈡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，與民法土地役權之概念有間，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，此參據司法院釋字第400號解釋理由意旨可明。

㈢依照司法院釋字第400號解釋理由意旨，可知私有土地係由於特定事實要件而形成具公用地役關係之既成道路，並非主管機關作成行政處分予以創設，故主管機關就轄區內私有土地屬於既成道路與否之爭議事項，行使公權力確認已發生之法律關係狀態，並非創設既成道路之要件及法律效果，自屬確認性質之行政處分，土地所有權人不服自應循序提起撤銷訴訟救濟。是以，本件被告依原告之請求作成原處分確認系爭土地現供作系爭道路使用部分係屬具公用地役關係之既成道路，原告不服循經訴願程序後，提起本件撤銷訴訟，於程序上自屬適法（最高行政法院107年度判字第354號判決意旨參照），合先敘明。

㈣原告雖以上開情詞主張系爭土地如本判決附圖所示A、B部分非屬既成道路，憑為指摘原處分違法應予撤銷之論據。惟：

1.查系爭土地如附圖所示A部分面積計27.39平方公尺、B部分面積計2.84平方公尺，已分別鋪設柏油鋪面及水泥路面而與同段444地號土地形成整體路面而供作名為「忠孝路」之道路供人通行使用，其範圍東側長4.2公尺、西側

長3.3公尺、南側長8.8公尺、北側以圍籬旁現況AC路面為使用範圍長8.6公尺，乃居住於該路附近居民東向通往臺中市大雅區月祥路之對外聯絡必經路徑，西向直行至底無出口（俗稱無尾巷），於西向途中左轉接通仁愛北路，仁愛北路直行左側則與月祥路495巷相連接，而系爭道路(忠孝路）西向途中右側則與忠孝路24巷相接通等情，為兩造所不爭執，有臺中市養護工程處會勘紀錄表、現況示意圖、現場測量實況照片、系爭土地及系爭道路空間地圖在卷可參（分見本院卷一第126頁、第128至137頁），復據本院履勘現場屬實，有卷附本院勘驗筆錄、現場實況照片及各照片實況與現場位置對照圖示（見本院卷二第61至75頁及本院卷一第111頁）及雅潭地所115年1月7日雅地二字第1150000191號函所檢附之土地複丈成果圖在卷（見本院卷二第81頁）可稽，足見爭土地如附圖所示A、B部分客觀上為系爭道路(忠孝路）整體路面之一部分，並為該街廓區沿路各住戶對外聯絡之必要道路，一旦加以阻絕，即會影響當地居民對外之聯絡，堪認該處現況確實係供不特定公眾進出所必要且為附近住戶人車連通至周邊道路之必經途徑。其既為形成該地區交通網絡不可或缺之路段，顯非僅為少數特定人所專用，且目前尚無其他適宜之道路可資取代，難謂目前之通行僅屬圖通行之便利或省時而已甚明。

2.另經調取訴外人石○○就坐落臺中市大雅區秀雅段446地號土地坐落於忠孝路範圍是否屬既成道路一案之本院113年度訴字第290號卷核閱卷內臺中市大雅區戶政事務所114年9月17日中市雅戶字第1140003658號函（見該案本院卷第367至368頁及本院卷二第131至132頁）可知，目前設籍於忠孝路之住戶有14戶，其中8戶設籍達20年以上，最早設籍之時間為54年12月4日；又觀諸該案卷內農林航空測量所70年、80年間所拍攝之系爭忠孝路之類比航攝影像，以及農業部林業及自然保育署航測及遙測分署94年、99

年、104年、110年及114年間分別拍攝之數位航攝影像（見該案本院卷第235至237頁、第369至383頁及本院卷二第133至151頁）所示，系爭忠孝路之道路存續狀態並無何變遷，堪認系爭道路係長年累月經人通行而自然形成之供不特定公眾出入之道路，且自始未見系爭土地之原土地所有權人出面阻止，其經歷年代已久且未曾中斷至明。

3.原告雖主張：緊鄰系爭道路南側之444地號土地為國有財產署管理的公有閒置土地，該地呈長條型，最窄處近3公尺，最寬處超過5公尺，足夠供不特定公眾通行並連結至主要道路，況該地舊大圳溝原本就是供人通行的空間，早期係因南側軍方眷戶往北側違法加蓋建物而佔用444地號公有土地，導致公眾通行的道路被迫向北偏移進而占用系爭土地，目前占用該444地號土地之軍方舊眷舍及違建戶已幾乎完全拆除，該地已恢復為可供通行的空地，政府理應優先使用公有地作為供公眾通行的道路，而非強行犧牲人民的私有財產，系爭私人土地完全欠缺供通行之「必要性」云云。然查，該444地號土地之使用分區為「住宅區」而非都市計畫道路用地，有該地土地使用分區及空間地圖在卷可佐（見本院卷一第135頁），況該處如原告所述，早期為軍方使用且其現況確實有多棟房屋座落，亦經本院履勘屬實，有現場相片在卷可資佐憑（見本院卷二第73頁上方相片），足徵該處非屬既成道路之範圍。且公用地役關係乃因時效完成而存在之客觀事實狀態，一旦形成既成道路，即無由以周邊尚有其他可開闢供道路使用，而事實上仍非道路之土地，即認為原已形成之道路所坐落之土地沒有作為道路之必要性，原告此部份之主張實無可採。再衡諸原告所有之系爭土地坐落於忠孝路中段位置，為當地居民人車聯絡主要道路之重要通路，業如前述，益徵系爭土地仍有繼續維持公眾通行之必要性。

4.原告雖復主張：其係直至臺中市政府地政局實施地籍重測之後，始知系爭土地遭道路占用，而原因乃原界址位移致

系爭土地有部分成為道路的一部分，原告在公眾通行之初根本無從知悉，自然無法及時阻止，因此等不可歸責於原告之因素，本案自不符合既成道路之「和平性」（非自始無阻止）要件云云。惟按既成道路係基於客觀事實條件之成就，而當然發生公用地役關係之法律效果，並非依憑主管機關之行政處分予以規制，且法律所稱「土地所有權人並無阻止之情事」係指客觀上無阻止通行之事實狀態，並不以土地所有權人主觀上知悉土地遭通行仍不阻止為必要。故私有土地必須在形成既成道路之前，其所有權人曾有中斷大眾通行之客觀行為，始可阻卻其條件成就，如土地已形成既成道路而發生公用地役關係，往後無論原土地所有權人或繼受人主觀上是否知情，或其未阻止通行是否具可歸責事由，均不影響該公用地役關係之法律效力，本院實無從依原告上開主張憑為其有利之認定。

㈤系爭土地現供作系爭道路即忠孝路現況路面使用如附圖所示A、B部分，從自始形成供不特定公眾通行道路之後，經歷多年未曾中斷，且目前尚無適宜之聯外道路可替代，其從來所具備之道路功能並未喪失，自應認所具之公用地役關係仍在存續中，被告因而作成原處分確認系爭土地目前供道路使用部分確屬具公用地役關係之既成道路，自屬適法有據。

㈥關於原告合併請求損害賠償部分：

1.行政訴訟法第7條規定：「提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」是當事人於提起行政訴訟時，就同一原因事實請求之國家賠償事件，得適用行政訴訟程序附帶提起損害賠償或其他財產上給付訴訟。倘當事人所提起之行政訴訟，經行政法院審理結果認無理由，則其國家賠償請求之實體要件即難謂有據，亦應併予駁回。

2.原告訴之聲明第2項主張：原告因被告違法作成原處分而就系爭土地不具公用地役關係一事尋求救濟包括提起本件行政訴訟及另案訴訟（即本院113年度訴字第34號），期

間相關文書花費及裁判費用共計有9,120元之損害，爰合併請求國家賠償云云。惟本院既認為原告訴之聲明第1項無理由，依上開法條意旨，其國家賠償之請求即失所附麗，爰併予駁回。

五、綜上所述，本件原告上開主張各節，均非可取。被告作成原處分認事用法俱無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，被告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

六、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證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、結論：本件原告之訴為無理由，爰判決如主文所示。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　17　　日

審判長法官　蔡 紹 良

法官　陳 怡 君

法官　林 學 晴

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　　115　　年　　6　　月　　17　　日

書記官　詹靜宜