

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第1030號

上 訴 人 陳俊村

訴訟代理人 劉宏邈 律師

複 代 理 人 謝憲德 律師

被 上 訴 人 臺北市政府

代 表 人 柯文哲

訴訟代理人 林光彥 律師

楊蕙謙 律師

上列當事人間巷道爭議事件，上訴人對於中華民國109年8月6日臺北高等行政法院108年度訴字第301號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

理 由

一、臺北市○○區(下稱○○區)○○路(下稱○○路)0段000巷(下稱000巷道)係連接○○社區、○○社區、○○社區與計畫道路○○路0段之聯外道路，該巷道部分土地坐落於上訴人與訴外人林玉霜、林凱若、林忠一、林忠志等人共有之○○區○○段(下稱○○段)0小段000-0地號土地(下稱000-0地號土地，上訴人應有部分為百分之89)及同段000地號土地(下稱000地號土地)上，其中坐落於000-0地號土地上之面積為279.27平方公尺(下稱系爭000-0地號土地，範圍詳如原處分卷第89頁複丈成果圖所示)。又○○區○○里里民1,427人前於民國102年9月16日以既成道路認定申請書向被上訴人申請認定000巷道為既成道路，經臺北市私有土地供巷道使用公用地役關係認定小組(嗣更名為臺北市公私有土地供巷道使用公用地役關係暨公共安全認定小組，下稱認定小組)於102年12月5日召開第2次專案會議認定000巷道具公用地役關係，並以102年12月18日府授工新字第10271277600號函，將上開會議紀錄函送專案小組出席委員及列席提案單

01 位。嗣臺北市政府都市發展局（下稱都發局）乃依據上開會
02 議結論，以103年1月7日北市都建字第10285873500號函復○
03 ○區○○里辦公處（下稱○○里辦公處），並副知上訴人。
04 上訴人不服，循序提起行政訴訟，迭經臺北高等行政法院
05 （下稱原審）104年度訴更一字第56號判決以違反明確性原
06 則及未踐行給予上訴人陳述意見程序為由，撤銷被上訴人關
07 於認定000巷道坐落於系爭000-0地號土地部分具有公用地役
08 關係之處分及訴願決定。其後，臺北市建築管理工程處（下
09 稱建管處）以107年3月15日北市都建施字第10747141300號
10 函請上訴人陳述意見，臺北市政府工務局新建工程處復以10
11 7年5月9日北市工新維字第10733949300號開會通知單通知都
12 發局等相關單位，於107年5月16日召開認定小組幹事會議並
13 現場會勘，建管處另以107年5月11日北市都建施字第107487
14 49300號函通知土地所有權人出席上開幹事會議陳述意見，
15 認定小組復於107年6月26日召開第15次委員大會，決議認定
16 000巷道具公用地役關係。案經被上訴人據以107年8月16日
17 府授都建字第1076107114號函（下稱原處分）通知上訴人。
18 上訴人不服，循序提起行政訴訟，聲明：「撤銷訴願決定及
19 原處分」經原審108年度訴字第301號判決（下稱原判決）駁
20 回，上訴人遂提起上訴（上訴人另請求確認系爭000-0地號土
21 地不具公用地役關係部分，另經原審裁定駁回確定）。

22 二、上訴人起訴主張及被上訴人在原審答辯，均引用原判決所
23 載。

24 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

25 (一)系爭000-0地號土地並非私設通路：起造人林耀燦、蔡玉珠
26 在臺北市○○段（下稱○○段）0000-0、0000-00、0000-0
27 0、0000地號土地設置私設通路，並取得70年使字第103號雜
28 項使用執照。嗣起造人忠一建設股份有限公司（下稱忠一公
29 司）以該私設通路連接計畫道路即○○路0段，並取得72年
30 使字第1131號使用執照。忠一公司原先規劃之私設通路並非
31 坐落於系爭000-0地號土地，而係坐落於000地號土地（後端

為同段000-0地號土地)，且於72年6月6日方編訂為○○路0段000巷。前揭私設通路似非日後方偏移系爭000-0地號土地，且該坐落於系爭000-0地號土地之巷道部分並非忠一公司原本為使基地內建築物之主要出入口或共同出入口至建築線間之通路所設置，自難認屬依建築法規而設置之私設通路。上訴人主張000巷道為忠一公司設置之私設道路，即非可採。

(二)坐落於系爭000-0地號土地部分之巷道業已符合司法院釋字第400號解釋（下稱釋字第400號解釋）理由書所示之3個積極要件：○○社區係北、東、南3面均無道路通行之封閉型社區，而000巷道係○○社區連接計畫道路○○路0段之重要聯外道路，占地甚廣、戶數多達555戶，且社區內有幼稚園、便利商店、咖啡廳、廟宇、公司行號等，不僅供○○社區居民通行使用，亦有社區外不特定公眾會自○○路0段經由000巷道進入○○社區，確有供不特定公眾通行之必要。000巷道並無設置柵欄或管制進出之措施，亦未標示僅限特定人士始得進入，○○社區雖有設置拱門，早期並有設置警衛室，惟並未管制人員進出，000巷道確供不特定之公眾所通行。系爭000-0地號土地占000巷道極大比例，倘若排除系爭000-0地號土地，將導致000巷道根本無法通行，而僅能利用○○區○○路0段000巷及000巷（下分別稱000巷道、000巷道）進出○○路0段。惟居住於○○區○○里而參與連署申請認定系爭000-0地號土地巷道為既成道路之人已達1,427人，且依○○社區之使用執照，亦可見○○社區多達555戶，繞路由000、000巷道進出○○路0段，不僅曲折迂迴且客觀上顯然不便，再加上進出之人口眾多，將徒增社區內發生交通事故之風險。又000巷道、000巷道為鄰近建物興建時所併同開闢之私設通路，且建築基地內建築物之戶數分別為420戶、508戶、340戶，倘再加計○○社區戶數555戶，共計1,823戶，規模非小。且000巷道、000巷道寬度不及000巷道，倘000巷道無法通行，實難承載居住於該封閉社區之眾

01 多人口，以及進入社區之外來訪客，且○○社區、○○社區
02 及○○社區內道路，存有高低坡度落差，越往社區內部越
03 高、坡度越陡，倘於社區內繞路而行，勢必容易造成交通堵
04 塞，徒增用路人發生交通意外之風險。是000巷道、000巷道
05 顯非替代000巷道之合適道路，000巷道確為不特定公眾通行
06 所必要。000-0地號土地於73年重測前，原為○○段0000-00
07 地號，當時所有權人為林耀燦及忠一公司。縱然000巷道係
08 於設置後慢慢偏移至系爭土地，但揆諸000巷道72年8月4日
09 之航測影像，可知○○社區之拱門於當時即已存在，顯見當
10 時路型應與現今000巷道之路型大致相同。再參酌○○社區
11 管理委員會109年5月8日函說明，益證000巷道在○○社區興
12 建完成後即有部分占用系爭000-0地號土地。準此，當時系
13 爭000-0地號土地所有權人於000巷道通行之初，既未加以阻
14 止，且迄上訴人100年11月29日取得該土地所有權前，均未
15 異議，迄今已逾20年。足證000巷道於公眾通行之初，土地
16 所有權人並無阻止，且經歷之年代久遠而未曾中斷。

17 (三)原處分認定000巷道符合公用地役關係，尚符合「適當性原
18 則」之要求。000巷道之75年航測影像與地籍圖套繪圖，可
19 知忠一公司原規劃之私設通路坐落之土地除000地號土地
20 外，尚包括後端之同段000-0地號土地，而000-0地號土地為
21 私人所有。被上訴人縱使開闢000地號土地，亦無法與000巷
22 道相互貫通，無從取代既有000巷道之功能，足認本件確有
23 認定000巷道具公用地役關係之必要，且未違反比例原則。
24 上訴人並未提出被上訴人有作成任何公權力行為，足供上訴
25 人信賴其買受之系爭000-0地號土地並無存在公用地役關係
26 之任何證據，土地使用分區僅係規範土地使用之限制，並不
27 當然排除該土地具有公用地役關係而必須供公眾通行之性質
28 等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

29 四、本院判斷：

30 (一)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，
31 與民法上地役權之概念有間，久為我國法制所承認。既成道

01 路成立公用地役關係，首須為不特定之公眾通行所必要，而
02 非僅為通行之便利或省時；其次，於公眾通行之初，土地所
03 有權人並無阻止之情事；其三，須經歷之年代久遠而未曾中
04 斷，所謂年代久遠雖不必限定其期間，但仍應以時日長久，
05 一般人無復記憶其確實之起始，僅能知其梗概（例如始於日
06 據時期、八七水災等）為必要。至於依建築法規及民法等之
07 規定，提供土地作為公眾通行之道路，與因時效而形成之既
08 成道路不同，非此所指之公用地役關係，釋字第400號解釋
09 意旨闡釋甚詳。是以，私有土地供他人通行之法律關係，有
10 屬因合致釋字第400號解釋所指之要件而成立公用地役關係
11 者，亦有因建築法規及民法等規定而提供通行者，法律關係
12 各有所別。

13 (二)行政訴訟法第189條規定，行政法院為裁判時，除別有規定
14 外，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理法則及經
15 驗法則判斷事實之真偽；依此判斷而得心證之理由，應記明
16 於判決。基於行政訴訟之職權調查原則（行政訴訟法第125
17 條第1項及第133條），法院必須充分調查為裁判基礎之事證
18 以形成心證，在對全辯論意旨及調查證據之結果為評價時，
19 應遵守訴訟資料之完整性及正確掌握。法院既負有審酌與待
20 證事實有關之訴訟資料之義務，如未審酌，亦未說明理由，
21 即有不適用應依職權調查規定，及判決不備理由之違背法
22 令。

23 (三)經查，000-0地號土地於73年重測前原地號為○○段0000-00
24 地號，當時所有權人為忠一公司及訴外人林耀燦。嗣訴外人
25 林耀燦、蔡玉珠，以○○段0000-0、0000-00、0000-00、00
26 00地號等土地為建築基地並劃有私設通路，取得70年使字第
27 103號雜項使用執照（建造執照號碼為69年雜字第101號）；
28 繼由起造人忠一公司以該建築基地，並以現行坐落000地號
29 之土地（後端則為同段0000-0地號等土地）作為該基地連接
30 計畫道路○○路0段之私設通路，取得72年使字第1131號使
31 用執照。上開私設通路路型原與使用執照顯示之竣工圖相

同，並未偏移至72年間始編定之000巷。惟據被上訴人102年7月9日府民治字第10231258100號函及○○里辦公處101年10月8日北市文家字第101000024號函內容，略以依70年7月30日之空拍圖，000巷道路口已位於系爭000-0地號土地上，係當時建商為其建案開闢對外通往○○路0段之聯外道路，而供○○社區住戶對外通行，該通行路線及設置於出入口之拱門未曾改變，可以確認忠一公司依建築法規設置之私設通路係坐落於000地號土地，而非坐落於系爭000-0地號土地之000巷道。又○○社區建築基地原始地號為興福段0000-0、0000-00、0000地號等3筆土地，其中最大筆之○○段0000地號，於71年4月2日分割新增同地段0000-0至0000-00等9筆土地，再於73年8月3日因實施地籍圖重測，而成現今○○段0小段000地號。上述分割新增○○段0000-00、0000-00地號2筆土地，於73年8月10日因實施地籍圖重測，同日辦理合併及重測後更名登記為○○段0小段000地號1筆土地。後因改制前法務部行政執行署臺北行政執行處(下稱臺北行政執行處)對忠一公司名下多筆土地執行查封拍賣，於93年11月間將○○段0小段000地號土地，逕為分割000地號及000-0地號。上述○○段0小段000、000-0地號土地之前身均屬○○社區建築基地之一部，2筆土地均在○○社區下方即○○路0段000巷道入口位置，一部分開闢作為000巷道路使用，另一部則作為牌樓、管理員室、加壓水箱等公共設施使用，並在前述忠一公司取得之72年使字第1131號使用執照之建築圖上註記「保留地：自願保留合併使用，將來合併不成，收回當空地使用」；上訴人則係於100年11月29日自臺北行政執行處拍賣取得000-0地號土地應有部分百分之89等情，為原判決確定之事實。是以，上述忠一公司72年使字第1131號使用執照依建築法規所規劃連接○○路0段之私設通路，既位在另地之000地號(後端則為同段0000-0地號)等土地，而非現今坐落於系爭000-0地號土地之000巷道，亦即現今坐落於系爭000-0地號土地之000巷道方為忠一公司為其建案實際開

01 關通往○○路0段而供○○社區住戶對外通行之聯外道路；
02 復對照原審卷附前述林耀燦、蔡玉珠取得之70年使字第103
03 號雜項使用執照及忠一公司取得之72年使字第1131號使用執
04 照記載及其建築圖，顯示各該使用執照之建造執照分別為69
05 年雜字第101號(施作擋土牆、排水溝、挖填土及道路)，及7
06 0年建字第735號(住宅及山限區)；另依原審卷附當時未分割
07 前之○○段0000地號土地登記簿謄本，其地目原為「林」，
08 嗣於72年3月10日變更地目為「建」；而現今系爭000-0地號
09 土地似係為上開使用執照建築基地範圍內之用地。則忠一公
10 司得以使用包括系爭000-0地號在內之土地闢建作為○○社
11 區實際對外通路即000巷道之權源為何？有無取得土地所有權
12 人同意？如已取得當時土地所有權人同意，其同意內容為
13 何？又前述忠一公司取得之72年使字第1131號使用執照之建
14 築圖上註記「保留地：自願保留合併使用，將來合併不成，
15 收回當空地使用」之真意及當時依據之建築法規為何？當時
16 建築法規有關建築許可之私設通路規定是否與原判決適用之
17 建築法規相同？凡此攸關該巷道之法律性質究係因建築法規
18 及民法等規定而提供，及其提供之初有無供不特定人使用通
19 行之意？抑或系爭000-0地號土地係因不特定公眾通行形成之
20 事實狀態而使000巷道合致釋字第400號所稱公用地役關係之
21 要件？原審就此並未依職權調閱上述使用執照及與之有關之
22 建造執照及建築圖說等案卷或證據資料詳予調查辨明，已有
23 未依職權調查事實關係及證據之不適用行政訴訟法第125條
24 第1項及第133條規定及判決不備理由之違背法令情事。又原
25 判決既謂系爭000-0地號土地於73年重測前原地號為○○段0
26 000-00地號(71年4月2日自同段0000地號分割而來)，當時土
27 地所有權人為忠一公司，而現今坐落000巷道之系爭000-0地
28 號土地方為忠一公司當時實際闢建供○○社區建案住戶對外
29 通行之道路，如此，則原判決似認為該000巷道之性質為當
30 時忠一公司有意提供土地加以闢建，並於闢建完成後即供○
31 ○社區住戶通行，則其復謂000巷道係因公眾通行之初，土

地所有人未異議，迄今逾20年未曾中斷等事實，方使之成為具公用地役關係之道路，判決理由亦有矛盾。是以系爭000-0地號土地與前述○○社區建築基地之關係及供闢建為000巷道之權源等事實既均不明，原判決遽認系爭000-0地號土地係因不特定公眾長期通行之事實因而合致釋字第400號解釋所稱之公用地役關係，即屬率斷。

(四)綜上所述，原判決有如上所述違背法令之情事，上訴意旨求予廢棄，為有理由，惟因此部分事證有待原審再予調查審認之必要，本院尚無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審更為適法之裁判。另因上訴人主張被上訴人應徵收○○社區建案申請時原規劃之私設通路供不特定公眾通行，故本件如因判決之結果將影響該原定私設通路土地所有權人之權利或法律上利益，原審宜注意命該私設通路土地所有權人參加訴訟，併此敘明。

五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中 華 民 國 111 年 9 月 15 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 陳 國 成

法官 王 碧 芳

法官 蔡 紹 良

法官 蔡 如 琪

法官 簡 慧 娟

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 111 年 9 月 15 日

書記官 蕭 君 卉