

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第283號

上 訴 人 即 祭 祀 公 業 法 人 桃 園 縣 黃 梅 生

原 審 參 加 人

代 表 人 黃 永 雄

訴 訟 代 理 人 丁 秋 玉 律 師

林 珏 菁 律 師

上 訴 人 即 內 政 部

原 審 被 告

代 表 人 劉 世 芳

被 上 訴 人 即 鐘 潘 月 裏

原 審 原 告

王 明 來

林 自 在

吳 景 健

鄧 旭 敦

廖 美 琪

黃 金 枝

上 列 當 事 人 間 巷 道 爭 議 事 件 ， 上 訴 人 對 於 中 華 民 國 112 年 3 月 16 日 臺 北 高 等 行 政 法 院 110 年 度 訴 字 第 671 號 判 決 ， 提 起 上 訴 ， 本 院 判 決 如 下 ：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人祭祀公業法人桃園縣黃梅生負擔。

理 由

一、上訴人祭祀公業法人桃園縣黃梅生（下稱祭祀公業黃梅生）係臺北高等行政法院（下稱原審）依行政訴訟法第42條第1項規定依聲請裁定命獨立參加原審110年度訴字第671號訴訟之原審參加人，不服原審所為不利其與原審被告內政部之判

01 決，提起上訴，因其利害關係與內政部一致，應併列內政部  
02 為上訴人。

## 03 二、爭訟概要：

04 上訴人祭祀公業黃梅生為桃園市○○區○○段619及620地號  
05 2筆土地（下稱系爭土地）之所有權人，系爭土地坐落在桃  
06 園市○○區○○路000巷（下稱系爭巷道），被上訴人則為  
07 系爭巷道西側住戶。緣上訴人祭祀公業黃梅生於民國109年  
08 間，以系爭土地為其私有，自行設立圍欄將系爭巷道封閉，  
09 經桃園市龍潭區公所（下稱龍潭區公所）於109年9月間函請  
10 桃園市政府養護工程處（下稱養工處）辦理系爭巷道既成道  
11 路認定相關事宜，養工處即於109年10月21日邀集龍潭區公  
12 所及上訴人祭祀公業黃梅生等至現場會勘。案經桃園市政府  
13 審認後，以109年12月22日府工養行字第1090330425號函  
14 （下稱原處分）通知上訴人祭祀公業黃梅生認系爭土地均屬  
15 於都市計畫道路範圍並符合司法院釋字第400號解釋理由書  
16 既成道路意旨，屬成立公用地役關係之既成道路。上訴人祭  
17 祀公業黃梅生不服提起訴願，經上訴人內政部於110年4月28  
18 日以台內訴字第1100020806號訴願決定撤銷原處分，被上訴  
19 人及原審原告陳玟蓁以上開訴願決定損及其等之法律上利  
20 益，提起行政訴訟，並聲明：訴願決定撤銷。經原審110年  
21 度訴字第671號判決（下稱原判決）訴願決定撤銷，及原審  
22 原告陳玟蓁之訴駁回，上訴人祭祀公業黃梅生不服，提起本  
23 件上訴，並聲明：1.原判決不利於其部分廢棄，2.被上訴人  
24 在原審之訴駁回（原審原告陳玟蓁就其敗訴部分，並未提起  
25 上訴）。

26 三、被上訴人起訴主張、上訴人內政部於原審之答辯及上訴人祭  
27 祀公業黃梅生於原審之陳述，均引用原判決之記載。

28 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

29 (一)被上訴人分別為系爭巷道內房屋即桃園市○○區○○路000  
30 巷1號、3號、5號、7號、9號、13號與15號房屋之所有人，  
31 且上訴人祭祀公業黃梅生曾於110年5月間，以坐落系爭巷道

01 房屋有侵入妨害其所有權情事，對被上訴人提起排除侵害民  
02 事訴訟，並經臺灣桃園地方法院判決確定。因系爭巷道係一  
03 無尾巷，坐落於該巷道內房屋能否利用系爭巷道連接新龍路  
04 對外通行，攸關被上訴人財產權之行使是否受有限制，被上  
05 訴人就系爭土地是否屬既成道路而有公用地役關係，應具有  
06 法律上利益而為適格之當事人。

07 (二)系爭土地自63年11月30日前桃園縣龍潭都市計畫發布實施  
08 起，即編定道路用地；81年間，上訴人祭祀公業黃梅生將系  
09 爭土地西側之建築基地（即重測前○○鄉○○○段○○○小  
10 段第158-25地號土地）出售予訴外人游吉雄，游吉雄再將該  
11 土地提供給力潤建設股份有限公司（下稱力潤公司）使用以  
12 興建房屋共36戶（下稱系爭社區）；嗣於83年12月10日，改  
13 制前桃園縣龍潭鄉戶政事務所核發前述興建完成之36戶房屋  
14 門牌，其中即包括系爭巷道1號至15號之8戶。另由航照圖，  
15 可見至少自83年5月間起，系爭土地確已成一巷道地形。另  
16 據龍潭區公所人員表示，約於88、89年區公所就系爭巷道既  
17 有的道路範圍做養護，及分別於105年、104年辦理系爭巷道  
18 附屬設施及道路坑洞修補工程。再參酌系爭巷道於98年、10  
19 0年、104年及109年之Google街景圖，可見系爭巷道至少於9  
20 8年間已經鋪設柏油路面，且有禁止臨時停車之紅線、停止  
21 線等交通標線之繪設，桃園市政府與龍潭區公所確實將系爭  
22 巷道列入市區道路管理維護，堪以認定。

23 (三)觀諸力潤公司申請建造執照時所提出之設計圖說，可見該社  
24 區中除有8戶面向系爭巷道外，另有一社區地下停車場出入  
25 口通往系爭巷道，系爭社區之使用執照上，且有「於地下一  
26 層增設公共停車空間22輛合計49輛，應開放供公眾使用」等  
27 註記，則自系爭社區房屋完工並有住戶入住起，系爭巷道即  
28 成為該社區住戶、乃至因故需使用該社區地下停車場之不特  
29 定人所駕駛車輛出入必經通路。

30 (四)上訴人祭祀公業黃梅生曾於87年間，向桃園市政府地方稅務  
31 局大溪分局提出地價稅申請案，依桃園市政府地方稅務局土

01 地所有權人檔清單，則可見系爭土地自87年起（至110  
02 年），有依土地稅減免規則第9條規定免徵地價稅，減免原  
03 因：巷道用地全免（代號F）之記載，堪信上訴人祭祀公業  
04 黃梅生於00年間確係以系爭土地供作巷道用地為由，申請減  
05 免地價稅，並可認上訴人祭祀公業黃梅生就系爭土地作為巷  
06 道供他人通行使用原無反對之意。

07 (五)基於前述諸點，系爭土地供作巷道用地已供通行20餘年，又  
08 衡諸除包括被上訴人所有住宅在內之8戶住宅正門面向系爭  
09 巷道外，系爭社區之地下停車場出入口亦僅能經由系爭巷道  
10 連接新龍路，包括該社區內其他住戶及使用該地下停車場之  
11 不特定人均有通行系爭巷道之需求，依系爭土地之位置、使  
12 用對象及頻率，應認已「為不特定之公眾通行所必要」，該  
13 當司法院釋字第400號解釋要件，屬既成道路而具公用地役  
14 關係。桃園市政府以原處分認定系爭土地屬既成道路而成立  
15 公用地役關係，並無違誤，上訴人內政部以訴願決定撤銷原  
16 處分，則有未洽等語，判決撤銷訴願決定。

17 五、本院經核原判決撤銷訴願決定，並無違誤，茲就上訴意旨補  
18 充論斷如下：

19 (一)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  
20 係，與民法上地役權之概念有間，久為我國法制所承  
21 認……。既成道路成立公用地役關係，首須為不特定之公眾  
22 通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；其次，於公眾通  
23 行之初，土地所有權人並無阻止之情事；其三，須經歷之年  
24 代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖不必限定其期間，但仍  
25 應以時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，僅能知其梗  
26 概（例如始於日據時期、八七水災等）為必要。至於依建築  
27 法規及民法等之規定，提供土地作為公眾通行之道路，與因  
28 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  
29 係，乃屬當然。……」司法院釋字第400號解釋理由書闡釋  
30 甚詳。因此，既成道路成立公用地役關係之要件，須為：1.  
31 供不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利及省時；

01 2. 於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；3. 經歷  
02 之時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，且未曾中斷。  
03 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  
04 法上如認已成立公用地役關係存在，雖該土地之所有權人仍  
05 有所有權，但其所有權之行使應受限制，不得違反供公眾通  
06 行之目的而作他用。

07 (二)經查，被上訴人分別為系爭巷道內即桃園市○○區○○路00  
08 0巷1號、3號、5號、7號、9號、13號與15號房屋之所有權  
09 人，系爭土地自63年11月30日即編定為道路用地，81年間上  
10 訴人祭祀公業黃梅生將系爭土地西側之建築基地（即重測前  
11 龍潭鄉四方林段四方林小段第158-25地號土地）出售予訴外  
12 人游吉雄，游吉雄再將該土地提供給力潤公司興建房屋共36  
13 戶；嗣於83年12月10日，改制前桃園縣龍潭鄉戶政事務所核  
14 發前述興建完成之36戶房屋門牌，包括被上訴人所有房屋在  
15 內之8戶；由航照圖可見至少自83年5月間起，系爭土地確已  
16 成一巷道地形，另據龍潭區公所人員陳稱系爭巷道屬於養護  
17 範圍內，約在88、89年就既有的道路範圍續做養護，及分別  
18 於105年、104年辦理系爭巷道附屬設施及道路坑洞修補工  
19 程；再參酌Google街景圖，可見系爭巷道至少於98年間已經  
20 鋪設柏油路面，且有禁止臨時停車之紅線、停止線等交通標  
21 線之繪設，桃園市政府與龍潭區公所確實將系爭巷道列入市  
22 區道路管理維護等情，為原判決依法認定之事實，經核與卷  
23 內證據相符。原判決據此論明：觀諸力潤公司申請建造執照  
24 時所提出之設計圖說，可見該社區中除有8戶面向系爭巷道  
25 外，另有一社區地下停車場出入口通往系爭巷道，系爭社區  
26 之使用執照上，且有「於地下一層增設公共停車空間22輛合  
27 計49輛，應開放供公眾使用」等註記，則自系爭社區房屋完  
28 工並有住戶入住起，系爭巷道即成為該社區住戶、乃至因故  
29 需使用該社區地下停車場之不特定人所駕駛車輛出入必經通  
30 路；依桃園市政府地方稅務局土地所有權人檔清單記載，系  
31 爭土地自87年起（至110年）依土地稅減免規則第9條規定免

01 徵地價稅，減免原因：巷道用地全免（代號F），足認系爭  
02 巷道已供通行20餘年，且通行之初上訴人祭祀公業黃梅生就  
03 系爭土地作為巷道供他人通行使用原無反對之意；又衡諸除  
04 包括被上訴人所有住宅在內之8戶住宅正門面向系爭巷道  
05 外，系爭社區之地下停車場出入口亦僅能經由系爭巷道連接  
06 新龍路，包括該社區內其他住戶及使用該地下停車場之不特  
07 定人均有通行系爭巷道之需求，依系爭土地之位置、使用對  
08 象及頻率，已達「為不特定之公眾通行所必要」，該當司法  
09 院釋字第400號解釋要件，屬既成道路而具公用地役關係，  
10 桃園市政府以原處分認定系爭土地屬既成道路而成立公用地  
11 役關係，並無違誤，上訴人內政部訴願決定撤銷原處分，則  
12 有未洽等語，業已詳述得心證之理由及認定之依據，並就上  
13 訴人主張各節何以不足採取，分別予以指駁甚明，經核並無  
14 違反論理法則、經驗法則或理由不備之情事，原判決據以撤  
15 銷上訴人內政部訴願決定，即無不合。上訴意旨主張：原判  
16 決之認定違背司法院釋字第400號所揭示「不特定公眾通行  
17 之必要」之要件及本院99年度判字第550號判決意旨，有行  
18 政訴訟法第243條第1項「判決不適用法規或適用不當者」之  
19 違背法令等語，核屬其一己主觀見解，並不可採。

20 (三)關於上訴意旨主張：公用地役關係僅屬反射利益，被上訴人  
21 非行政訴訟法第4條規定所稱之「利害關係人」，原判決就  
22 被上訴人是否具訴訟權能部分之認定，有判決不適用法規及  
23 適用法規不當之違背法令乙節。經查，具公用地役關係之巷  
24 道，係因具備一定條件而成立，是否成立、寬度如何，除土  
25 地所有權人之權利行使受限制外，也影響對巷道利用具相當  
26 程度依賴關係之巷道沿線居民，有別於一般用路人利用具  
27 公用地役關係之巷道通行之僅係反射利益結果。被上訴人所有  
28 房屋之正門均面對系爭巷道，並利用系爭巷道作為進出通  
29 路，其等顯屬對系爭巷道具有相當程度依賴關係之沿線居  
30 民，原處分遭撤銷將致其等之權利或法律上利益受侵害，當  
31 具有訴訟權能，得對該撤銷決定提起撤銷訴訟。原判決因認

01 被上訴人就系爭土地是否屬既成巷道具有法律上利益而為適  
02 格之當事人，尚無上訴意旨所指判決不適用法規及適用法規  
03 不當之違背法令情事。

04 (四)上訴意旨另主張：原判決對上訴人祭祀公業黃梅生所主張臺  
05 灣桃園地方法院110年度訴字第1317號民事確定判決主文及  
06 理由「禁止被上訴人在系爭土地通行」與強制執行已執行完  
07 畢，用以證明被上訴人不符合維持社會生活所需要之必要性  
08 通行要件，此屬足以影響判決結果之重要攻擊防禦方法，原  
09 判決除認定與之不符外，亦有疏未具體說明其不採之理由，  
10 而有行政訴訟法第243條第2項第6款「理由矛盾」與「不備  
11 理由」當然違背法令等語。經查，原判決已論明：該民事判  
12 決僅命被上訴人拆除逾越系爭土地上之突出物，尚不能逕認  
13 為「禁止被上訴人在系爭土地通行」，且系爭土地是否屬既  
14 成道路而具公用地役關係既為公法上爭議，民事裁判所表示  
15 見解本不拘束行政法院，況該民事判決係以本件訴願決定撤  
16 銷原處分之客觀事實作為論述基礎，而訴願決定又為本件程  
17 序標的，則上訴人祭祀公業黃梅生以上述民事判決理由為據  
18 主張系爭土地不具公用地役關係，自仍待原審審究而不能逕  
19 作為前提事實等語甚詳（原判決第26-28頁），尚無上訴意  
20 旨所指判決理由矛盾與不備理由之違背法令情事。

21 (五)原審審酌原處分以系爭土地屬計畫道路，客觀上已全部開闢  
22 為道路供不特定人通行使用，依航照圖顯示自83年間即已有  
23 路型存在，至109年9月上訴人祭祀公業黃梅生提出異議，其  
24 間通行未曾中斷已逾20年以上等情，係基於客觀事實據以認  
25 定系爭土地屬成立公用地役關係之既成巷道，參以系爭巷道  
26 寬度約8公尺，尚難謂已逾越必要程度。上訴意旨主張：停  
27 車場出入口僅需通行620地號一小部分及619地號一部分，原  
28 判決逕認系爭土地全部成立既成道路，未予詳究系爭土地價  
29 值極大，是否僅部分供特定鄰居通行，及是否應將認定面積  
30 縮小至行人徒步範圍，以符合比例原則，有判決理由不備之  
31 違法等語，亦不可採。

01 (六)又證據取捨、證明力的判斷及事實認定，均屬事實審法院之  
02 職權。法院依證據認定事實，並不以直接證據為必要，倘綜  
03 合各項調查所得之直接、間接證據，本於合理的推論而為判  
04 斷，只要無違背證據法則、經驗法則或論理法則，即非法所  
05 不許。縱證據之取捨與當事人所希冀者不同，致認定的事實  
06 異於當事人之主張，亦不得謂原判決有違背法令之情形。土  
07 地稅減免規則第9條本文規定：「無償供公眾通行之道路土  
08 地，經查明屬實者，在使用期間內，地價稅或田賦全免。」  
09 系爭巷道是否成立公用地役關係與是否經稅捐機關依土地稅  
10 減免規則第9條減免地價稅雖無直接關係，惟系爭土地既自8  
11 7年間經依土地稅減免規則第9條規定免徵地價稅，足見系爭  
12 土地自斯時起即符合「無償供公眾通行之道路土地」之減免  
13 要件，原審以之為間接證據，再綜合各項調查所得之其他證  
14 據，本於合理的推論而為判斷，據以認定系爭土地成立既成  
15 巷道之公用地役關係，並無違背證據法則、經驗法則或論理  
16 法則，亦無上訴意旨所指訴外裁判及判決違背法令之情事。

17 (七)綜上所述，原判決撤銷訴願決定，核無違誤。上訴論旨，指  
18 摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

19 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1  
20 項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項  
21 但書，判決如主文。

22 中 華 民 國 113 年 11 月 14 日

23 最高行政法院第四庭

24 審判長法官 王 碧 芳

25 法官 王 俊 雄

26 法官 鍾 啟 煒

27 法官 林 秀 圓

28 法官 陳 文 燦

29 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

30 中 華 民 國 113 年 11 月 14 日

