最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第546號

上　訴　人　劉若華

訴訟代理人　邱柏誠　律師

　　王清白　律師

　　吳光群　律師

被 上訴 人　臺南市政府警察局第一分局

代　表　人　章振國

被 上訴 人　臺南市政府工務局

代　表　人　陳世仁

上列當事人間巷道爭議事件，上訴人對於中華民國113年7月10日高雄高等行政法院112年度訴字第36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負擔。

理　由

一、上訴人所有坐落○○市○區○○段（下稱龍泉段）000、000-0、000地號土地（下稱系爭土地）部分位於○○市○區○○路0段000巷（下稱系爭巷道）範圍內。被上訴人臺南市政府警察局第一分局（下稱南市一分局）因接獲民眾檢舉上訴人於民國111年8月間在系爭巷道南北端出入口設置鐵皮圍欄，阻擋人車進出，乃請臺南市東區區公所（下稱區公所）查復系爭巷道是否屬公眾通行之道路，經區公所會同上訴人及相關單位，於111年10月21日辦理現場會勘後，於同年月28日檢送會勘紀錄（下稱區公所會勘紀錄）予南市一分局，會勘結論略謂：系爭巷道現況水溝及鋪設連鎖磚位置為現有巷道，地主應即刻移除道路障礙物等語。嗣經南市一分局東門派出所員警調查後，以上訴人有「在道路設置足以妨礙交通之物」之違規行為，予以舉發，經上訴人陳述意見後，南市一分局依道路交通管理處罰條例（下稱道交條例）第82條

第1項第1款規定，開立112年1月4日南市警一裁字第SYAF00776號裁決書（下稱原處分），裁處上訴人罰鍰新臺幣（下同）1,200元。其間，上訴人不認同區公所會勘紀錄之結論，乃委請法丞律師事務所向被上訴人臺南市政府工務局（下稱南市工務局）等機關請求提供相關資料查閱並陳述意見。南市工務局基於權責，為釐清系爭巷道是否屬於供公眾通行之巷道，乃於111年11月17日辦理現場會勘，會勘結論略以：經查既存指定建築線圖資料，系爭土地部分指定現有巷道有案，經現場指界現況部分鋪設連鎖磚及設置道路側溝，並由區公所養護供公眾通行使用等語，並於同年12月2日檢送會勘紀錄予上訴人。上訴人仍不服，就巷道爭議，合併交通裁決爭議，提起行政訴訟，並聲明：「1.南市工務局部分：確認上訴人所有系爭土地如原審卷附臺南市東南地政事務所112年12月14日繪製土地複丈成果圖所示編號甲部分面積77.71㎡、乙部分面積2.36㎡、丙部分面積110.43㎡土地之公用地役法律關係不存在。2.對南市一分局部分：原處分撤銷。」經原審以112年度訴字第36號判決（下稱原判決）駁回後，提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及原判決之理由，均引用原判決所載。

三、本院經核原判決並無違誤，茲就上訴意旨補充論述於下：

㈠南市工務局部分：

1.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。至於依建築法規及民法等之規定，提供土地作為公眾通行之道路，與因時

效而形成之既成道路不同，非本件解釋所指之公用地役關係，乃屬當然。……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。」司法院釋字第400號解釋理由書闡釋甚詳。因此，既成道路成立公用地役關係之要件，須為：1.供不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利及省時；2.於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；3.經歷之時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，且未曾中斷。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有所有權，但其所有權之行使應受限制，不得違反供公眾通行之目的而作他用。

2.經查，原審係審酌系爭土地登記謄本、航測地形圖、地籍圖資及門牌資料、航照圖、指定建築線書圖與證人即當地龍山里長許福銘、原地主友人陳政堯之證詞等證據，並實地履勘現場及囑託地政機關到場測繪系爭土地複丈成果圖後，斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，論以：系爭巷道為雙向通路，全長約60公尺，北端出入口與○○路0段相連接，南端出入口則與○○街相連接。而依62年航測地形圖所示，當時系爭巷道兩側確有建築物，北端○○路0段已開通，可通往東城門圓環；參對地籍圖資查詢系統，系爭巷道於63年、61年間至少已有建築完成登記之門牌號碼○○路0段000巷0、00號建物存在，互核相符。又依農業部林業及自然保育署航測及遙測分署71年、81年、83年、84年、90年、106年、108年航照圖所示，系爭巷道已有明顯巷道路型；且南市工務局於67年、75年、107年作成之指定建築線圖，均將系爭巷道全段路型劃設標示於該書圖中，作為其對外通往公告或計畫道路之連接通路；暨里長許福銘到庭具結證稱系爭巷道及其西側通道內住戶居民可經由系爭巷道通往圓環○○路與○○街，一般外人也可在上開2條主要道路間往來等事證。可知系爭巷道顯然為該巷道及其西側通道內住戶居民向北通往○○路0段、向南通往○○街之道路，且依其位於繁華舊市區

之交通地理位置，與○○城圓環鄰近道路連通形成完整的交通路網，除供巷道內住戶居民通行外，其他民眾亦可能因從事社會、經濟及工商活動而通行其間，足認系爭巷道非僅供巷道內住戶為通行之便利或省時，確有為供不特定公眾通行所必要。另上開71年至108年航照圖所顯示系爭巷道之路型，在83年以後航照圖中，已明顯南北貫通，形成與現今相一致路型，可知其雙向通行已逾20年以上之相當長時間供人通行，未曾中斷；且系爭巷道早在85年以前，已由臺南市政府在該巷道全段設置水溝、鋪設連鎖磚，參照原地主即上訴人父親友人陳○○及○○里長許○○之證述，足認系爭巷道於供公眾通行之初，迄於道路鋪設完成之後，上訴人或當時土地所有人仍未有反對或阻止之情事，是系爭巷道坐落之系爭土地，確已符合司法院釋字第400號解釋理由所闡述既成道路成立公用地役關係等情，已詳述得心證之理由，並就上訴人主張各節，何以不足取，分別予以指駁甚明。經核與卷內證據尚無不符，亦無違反論理法則、經驗法則或理由不備之情事，原判決據以駁回上訴人之訴，揆諸首揭規定及說明，即無不合。上訴意旨就原判決已經詳為論駁之事項，復執陳詞為爭議，及就原審認定事實、證據取捨之職權行使事項，指摘其不當，執以主張原判決有適用法規不當及不備理由之違法云云，即無可採。

3.承上所論，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。所謂「通行必要性」之有無，應就個案斟酌土地供為通行使用之成因、土地區位與周圍地理環境、交通狀況等情形，並考量當地之使用需求、有無合理替代道路及是否屬於被長久依賴的便利交通網絡等因素為綜合判斷，並非僅以是否係唯一通路為斷。經查，原審參對現場勘驗所拍攝照片及複丈成果圖，審認西側通道位於系爭巷道中段處，固可往西連接通往府連路，然觀其現況係兩側房屋棟距間之狹小通道，寬約1米餘，鋪設一般水泥路面，部分路段蓋有遮雨頂棚，而連接府連路之末端土地上，該通道之路徑已消

失不存在，且該筆末端土地蓋有停車棚鐵架，置放有垃圾車四輪回收桶及多輛機車，牆壁上貼有記載「此為私人土地，嚴禁在此停車，監視錄影中，請自重」等語之告示牌，足見該筆末端土地係屬私人管領狀態，倘未徵得該末端土地管領人之同意，一般民眾不能自由經過該土地通往府連路，性質上並非成立公用地役關係之既成巷道。再者，系爭巷道係不特定公眾藉以南北往來於○○城圓環之○○路1段、○○街所必要，其路寬、路長均遠大於該西側通道，無從藉由該西側通道之通行，而減損其供不特定公眾通行之必要性，上訴人聲請訊問上開末端土地所有人，以證明開西側通道為具有公用地役關係之既成巷道足供居民對外交通聯絡，系爭巷道不符「不特定之公眾通行所必要」之要件，即無必要，已經原判決論述甚詳，核無不合。上訴意旨復執陳詞為爭議，指摘原審未通知上開末端土地地主到庭作證，以釐清西側通道出口並未中斷之情，有判決不備理由之違誤，亦無足取。

4.又查，依原審確定之事實，上訴人因在系爭巷道出入口設置鐵皮圍欄，阻擋人車進出，遭檢舉違反道交條例之爭議事件，委任律師發函對南市工務局等機關請求調閱資料及陳述意見，而南市工務局基於道路主管機關職權，為協助釐清坐落系爭土地之系爭巷道是否供屬供公眾通行之巷道，乃邀集相關單位於111年11月17日辦理現場會勘後，將會勘紀錄檢送予上訴人，並有法丞律師事務所函、南市工務局會勘通知及檢送會勘紀錄函附卷可稽。足見，上訴人非依「臺南市政府工務局既成道路認定作業程序」（下稱系爭作業程序），申請南市工務局認定系爭土地是否為既成道路；且南市工務局會勘紀錄結論係謂系爭土地部分指定現有巷道有案，且現場指界現況部分鋪設連鎖磚及設置道路側溝，由區公所養護供公眾通行使用等語，亦未認定系爭土地符合系爭作業程序第2點規定所稱之既成道路。上訴意旨援引與本件爭議無涉之系爭作業程序規範，主張南市工務局未依系爭作業程序第6點規定通知上訴人於會勘時到場，有違正當法律程序；暨

原審未依第4點第3款及第7點規定辦理，復未調查系爭土地是否符合第2點第2款規定所列條件，指摘原判決有適用法規不當、判決不備理由之違法云云，亦不足採。

㈡南市一分局部分：

1.道交條例第3條第1款規定：「本條例用詞，定義如下：一、道路：指公路、街道、巷衖、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方。」第82條第1項第1款規定：「有下列情形之一者，除責令行為人即時停止並消除障礙外，處行為人或其雇主新臺幣1,200元以上2,400元以下罰鍰：一、在道路堆積、置放、設置或拋擲足以妨礙交通之物。」道路交通安全規則第140條第1款規定：「任何人不得有下列行為：一、利用道路堆積、置放、設置或拋擲足以妨礙交通之物品。」依上開規定可知，道交條例第3條第1款所定義之「道路」，除一般公路、街道、巷衖外，更擴及廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方，乃基於該條例以加強道路交通管理、維護交通秩序、確保交通安全之立法目的，對於凡相當於公路、街道、巷衖、廣場、騎樓、走廊之「供公眾通行之地方」，均作為該條例所指之道路而管理其交通，自不限於都市計畫劃設之計畫道路、具公用地役關係之既成巷道及已依法指定或認定建築線之巷道。

2.原審依南市一分局111年11月7日勸導書、現場拍攝圍欄照片、舉發通知單及原處分等證據，斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，論明：系爭巷道具備司法院釋字第400號解釋理由所闡明既成道路成立公用地役關係之3要件，自屬供公眾通行之地方，為道交條例所指之道路。又上訴人於系爭巷道之南北兩端路口，設置鐵皮圍欄封閉，阻塞道路通行之事實，從而南市一分局就上訴人在道路堆積、置放、設置或拋擲足以妨礙交通之物，以原處分裁處法定罰鍰最低額1,200元，尚無違誤等語，經核於法並無不合。上訴意旨指摘原判決違背法令，自無足取。

㈢綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴

論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

四、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　16　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　蕭　惠　芳

法官　鍾　啟　煌

法官　梁　哲　瑋

法官　彭　康　凡

法官　侯　志　融

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　16　　日

書記官　高　玉　潔