臺北高等行政法院判決

110年度訴字第572號
111年8月4日辯論終結

原　　告　福座開發股份有限公司

代　表　人　邵明斌（董事長）

訴訟代理人　翁鵬倫　律師
被　　告　花蓮縣政府
代　表　人　徐榛蔚（縣長）

訴訟代理人　李國雲
　　徐浩然
　　洪志強

上列當事人間確認法律關係存在（不存在）事件，原告提起行政訴訴，本院判決如下：

主　　文

確認原告所有坐落花蓮縣壽豐鄉東明段47地號土地上如附圖一所示紅色斜線部分面積共計240.63平方公尺（道路面積239.86 平方公尺、臺電人孔蓋0.77平方公尺），及同段48 地號土地上如附圖一所示紅色斜線部分面積共計184.07平方公尺，與花蓮縣壽豐鄉山嶺段338地號土地上如附圖二所示紅色斜線部分面積170.58平方公尺及同段339地號土地上如附圖二所示紅色斜線部分面積555.27平方公尺，公用地役關係不存在。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

緣原告為花蓮縣壽豐鄉東明段47、48地號土地與花蓮縣壽豐鄉山嶺段338、339地號土地（下合稱系爭土地，提及各筆土地時則僅簡稱其地號）之所有權人。而訴外人花蓮縣壽豐鄉

公所以民國106年8月3日壽鄉建字第1060012346號函（下稱106年8月3日函）復新成建築師事務所略以：「……花蓮縣壽豐鄉山嶺段337地號……經現場勘查本案地號鄰有之道路實為供公眾通行之既有道路」等語。嗣經臺灣電力股份有限公司（下稱臺電公司）以上開函文為據，於花蓮縣壽豐鄉山嶺段337地號土地鄰近之系爭土地內埋設電力管線。原告不服訴外人花蓮縣壽豐鄉公所上開函文，認系爭土地如附圖一、二所示紅色斜線部分之道路範圍不成立任何公用地役之法律關係，有確認公用地役法律關係不存在之必要，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張：

（一）系爭土地如存在公用地役關係（既成道路），將導致原告就系爭土地之使用權利遭受限制，並負有容忍公眾使用之義務。雖被告於本件審認系爭土地如附圖一、二所示紅色斜線部分之道路範圍非既成道路，但因公用地役關係存否無登記等公示方式，且現實上被告仍可能於其他事件認定系爭土地如附圖一、二所示紅色斜線部分之道路範圍存在公用地役關係、屬既成道路。是原告對系爭土地所有權仍因公用地役關係存否不明確而有受侵害危險，亟需本件確認判決除去該危險。是原告提起本件確認訴訟，自有即受確認判決之法律上利益。

（二）原告為系爭土地所有權人，訴外人花蓮縣壽豐鄉公所曾以106年8月3日函復新成建築師事務所逕謂：「花蓮縣壽豐鄉山嶺段337地號……經現場勘查本案地號鄰有之道路實為供公眾通行之既有道路」，極其概括宣稱花蓮縣壽豐鄉山嶺段337地號鄰有之道路為供公眾通行之既有道路，且鄰近花蓮縣壽豐鄉山嶺段337地號土地之系爭土地並經不明人士鋪設道路。嗣臺電公司復以上開106年8月3日函為據，於花蓮縣壽豐鄉山嶺段337地號土地鄰近之系爭土地內，鋪設道路、埋設電力管線等，嚴重侵害原告系爭土地之所有權。

（三）原告訴請確認系爭土地公用地役關係不存在，屬消極確認之訴，揆諸前最高法院19年上字第385號、20年上字第709號、42年臺上字第170號判例意旨，並依舉證責任分配原則，應由主張法律關係存在之人即被告負舉證之責。倘被告未就系爭土地存在公用地役關係之待證事實，提出足使本院獲得確實心證之證據，即應受不利之認定。

（四）綜上所述，聲明求為判決：

1、確認原告所有坐落47地號土地上如附圖一所示紅色斜線部分面積共計240.63平方公尺（道路面積239.86平方公尺、臺電人孔蓋0.77平方公尺），及48 地號土地上如附圖一所示紅色斜線部分面積共計184.07平方公尺，與338地號土地上如附圖二所示紅色斜線部分面積170.58平方公尺及339地號土地上如附圖二所示紅色斜線部分面積555.27平方公尺，公用地役關係不存在。

2、訴訟費用由被告負擔。

三、被告抗辯：

（一）本件原告雖起訴請求確認系爭土地如附圖一、二所示紅色斜線部分之道路範圍公用地役關係不存在，惟經被告審認之結果亦確認系爭土地如附圖一、二所示紅色斜線部分之道路範圍並非既成道路，故原告並無因公法上法律關係之存否不明而受有限制，原告之訴顯欠缺確認利益。

（二）被告依據111年5月13日47地號及48地號現勘結果、原告111年5月31日函及訴外人即花蓮縣壽豐鄉山嶺段337地號土地所有權人黃美芸陳述意見書，原告檢附林務局農林航空測量所91年9月4日航空照片，顯示通往山上之道路（坐落系爭土地上），當時尚未存有明顯之道路線形，另查花蓮縣地理資訊應用整合平臺，於西元2006年（即95年）林務局農林航空測量所影像圖資顯示系爭土地如附圖一、二所示紅色斜線部分之道路始存有線形。是以，系爭土地如附圖一、二所示紅色斜線部分之道路範圍通行應未逾20年以上，未符合司法院釋字第400號之要件，故被告尚難認定

系爭土地如附圖一、二所示紅色斜線部分之道路範圍屬既成道路。

（三）綜上所述，聲明求為判決：

1、原告之訴駁回。

2、訴訟費用由原告負擔。

四、本院之判斷：

（一）按「（第1項）確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。……（第3項）確認訴訟，於原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不得提起之。」行政訴訟法第6條第1項前段、第3項前段定有明文。而確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，係原告對於公法上法律關係成立或不成立與被告機關有爭議，因公法上法律關係不明確，有以確認判決將其除去之法律上利益，而提起之確認訴訟。所謂「須有即受確認判決之法律上利益」，係指原告之權利或法律上利益，有因該所主張公法上法律關係成立或不成立侵害之危險，且得以確認判決除去者而言。又按「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。……」司法院釋字第400號解釋理由書參照。因此所謂「既成道路公用地役關係」之成立，須具備：「一、不特定之公眾通行所必要。二、於公眾通行之初，土地所有

權人並無阻止。三、經歷之年代久遠未曾中斷。」等要件。亦即具備上開要件，即可認定已形成「既成道路公用地役關係」，並不以該道路業經鋪設柏油路面或設置排水溝為必要。至於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，亦為上揭解釋意旨所揭明。

（二）依上開司法院釋字第400號解釋，肯認得以事實性狀態的時效理由成立公用地役關係，無須國家或行政主體另作成設定公用之行政處分或設定公用地役關係之行政處分，但嚴格要求既成道路成立公用地役關係須具備上開之3項要件。私有土地上所形成之供不特定公眾通行之用的道路，在公法上如認已存在公用地役關係，則其所有權之行使應受限制。所謂公用地役關係，係指私法上所有權人之所有物在國家或行政主體所設定的公共目的範圍內負有公法上的供役性。私法上所有權人一方面在對其所有物的使用，負有公法上公用地役關係存在的範圍內容忍公眾使用之義務，另一方面，所有權人亦在其所負有容忍義務範圍內，不再承擔對該物的修繕、管理與維護之義務，而由國家或行政主體承擔。是所有權人爭執其所有之土地不成立或不存在公用地役關係，即難認無確認之法律上利益；其據以提起確認訴訟，乃為正確之訴訟類型。查，原告為系爭土地之所有權人，此有土地登記第二類謄本附卷可參（見本院卷第19頁至第26頁），系爭土地如有既成道路，即如存在公用地役關係，將導致原告就系爭土地之使用權利遭受限制，並負有容忍公眾使用之義務，故原告對系爭土地之所有權因上開公用地役關之存否不明，有受侵害之危險，而該危險得以確認訴訟予以排除，故原告提起本件確認訴訟，自有受確認判決之法律上利益。是被告辯稱：經被告審認之結果，亦確認系爭土地如附圖一、二所示紅色斜線部分之道路範圍並非既成道路，故原告並無因公法上法律

關係之存否不明而受有限制，原告之訴顯欠缺確認利益云云，不足採信。

（三）就原告請求確認其所有47地號及48地號土地上如附圖一所示紅色斜線部分，與338地號及339地號土地上如附圖二所示紅色斜線部分，公用地役關係不存在，本院認為有理由，說明如下：

1、經查，就系爭土地如附圖一、二所示紅色斜線部分之道路範圍是否屬既成道路疑義，被告曾於111年5月13日下午2時，邀集相關單位人員當地道路管理機關（花蓮縣壽豐鄉公所）、原告、鹽寮村長簡福其會勘，該會勘紀錄、結論記載：「1.今查東明段47、48地號，約於110年5月逕向法院提請訴訟程序，查本府地理資訊平臺2002年圖資，僅約東明段47地號約長80m，且該緊鄰土地道路非供公眾通行使用。2.其餘依大法官釋字第400號三要件檢視審認，以上回府簽核辦理。3.李議員建議該道路之敘明應回府研議修正。4.村長意見，以歷年空拍圖資為主，且為磚窯廠車輛進出。……」等語（見本院卷第418頁）。

2、次查，被告於111年5月17日以府建土字第1110100536號函請原告、花蓮縣壽豐鄉公所及訴外人即花蓮縣壽豐鄉山嶺段337地號土地所有權人於111年5月26日前陳述意見（見本院卷第361頁），經原告於111年5月31日函復被告略以，有關系爭土地顯「未」有通行20年以上之事實，並檢附林務局農林航空測量所91年9月4日航空照片供參（見本院卷第345頁，第347頁）；又訴外人即花蓮縣壽豐鄉山嶺段337地號土地所有權人黃美芸陳述意見略以，47地號及48地號道路範圍為60餘年即為磚窯廠、鐵牛車、工人及附近民眾出入之既成道路，其下方鄰接臺11線，且系爭道路旁無名溪，為水保局整治時，將其鋪設水泥路面，供救災搶險及民眾出入安全便利使用。又農作用水問題，被告所屬農業處亦在系爭道路範圍外設置圓形蓄水塔供民眾使

用。且其於96年間繼承該土地並興建合法房舍，其門牌為壽豐鄉鹽寮大坑11號（見本院卷第373頁）。

3、又查，本院依據上開會勘結果、原告及訴外人黃美芸陳述意見書，且依原告檢附林務局農林航空測量所91年9月4日航空照片（見本院卷第397頁），顯示通往山上之道路（坐落系爭土地上），當時尚未存有明顯之道路線形；且查花蓮縣地理資訊應用整合平臺90年、95年與89年圖資對照，於西元2006年（即95年）林務局農林航空測量所影像圖資顯示系爭土地如附圖一、二所示紅色斜線部分之道路範圍，始存有線形（見本院卷第441頁至第443頁）。是以，系爭土地如附圖一、二所示紅色斜線部分之道路範圍通行應未逾20年以上，未符合上開司法院釋字第400號解釋所定「一、不特定之公眾通行所必要。二、於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止。三、經歷之年代久遠未曾中斷。」等要件，故本院尚難認定系爭土地如附圖一、二所示紅色斜線部分之道路範圍屬既成道路。

4、從而，原告請求確認其所有47地號及48地號土地上如附圖一所示紅色斜線部分，與338地號及339地號土地上如附圖二所示紅色斜線部分，公用地役關係不存在，為有理由，應予准許。

五、綜上所述，被告無法證明原告所有之47地號及48地號土地上如附圖一所示紅色斜線部分，與338地號及339地號土地上如附圖二所示紅色斜線部分，因符合司法院釋字第400號解釋所闡釋私有土地成立公用地役關係之要件，自難認具有公用地役關係存在。從而，原告訴請確認原告所有之47地號及48地號土地上如附圖一所示紅色斜線部分，與338地號及339地號土地上如附圖二所示紅色斜線部分，與被告間之公用地役關係不存在，為有理由，應予准許。

六、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　8　　月　　18　　日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法　官　許麗華

法　官　梁哲瑋

法　官　郭淑珍

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

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.上訴人或其法定代理人具備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、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、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.上訴人為公法人、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，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　8　　月　　18　　日

書記官　賴淑真