臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
111年度訴字第1188號
114年9月4日辯論終結

原　　告　黃浩洋
　　黃澂洋

共　　同
訴訟代理人　張英磊　律師
被　　告　桃園市新屋區公所

代　表　人　鄭詩鈿（區長）
訴訟代理人　陳冠華　律師

上列當事人間市區道路條例事件，原告不服桃園市政府中華民國111年8月10日府法訴字第1110144954號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

㈠原告起訴時，被告代表人原為姜義坤，於訴訟中變更為鄭詩鈿，茲由其具狀聲明承受訴訟(本院卷1第159頁)，核無不合，應予准許。

㈡按「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。（第2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……。二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條第1項、第2項、第3項第2款定有明文。同法第196條第2項又規

定：「……撤銷訴訟進行中，原處分已執行而無回復原狀可能或已消滅者，於原告有即受確認判決之法律上利益時，行政法院得依聲請，確認該行政處分為違法。」本件原告起訴時，聲明：「訴願決定及被告民國111年5月10日桃市新工字第1110010510號函（下稱原處分）均撤銷。」茲被告於112年9月15日執行拆除完畢（本院卷1第449-461頁、第465-466頁），原告遂於本件訴訟中變更訴之聲明為：「確認原處分違法」（本院卷1第447頁至448頁），核其請求之基礎不變，且被告對於訴之變更並無異議，而為本案之言詞辯論，依據前開規定，原告為訴之變更，本院認為尚屬適當，應予准許。

㈢行政訴訟法第111條第3項第1款規定，訴之變更或追加，應予准許：一、訴訟標的對於數人必須合一確定者，追加其原非當事人之人為當事人。」有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：一、訴訟標的對於數人必須合一確定者，追加其原非當事人之人為當事人。」又參照司法院院字第641號解釋意旨，不服受理訴願機關之決定者，雖非原訴願人亦得提起撤銷訴訟，但以該訴願決定撤銷或變更原處分，致損害其權利或利益者為限。故利害關係相同之人，自不得依行政訴訟法第4條第3項規定起訴，應自行提起訴願以資救濟，其未提起訴願，基於訴願前置主義，原則上不得逕行提起行政訴訟。惟於例外情形，如訴訟標的對於原訴願人及其他有相同利害關係之人必須合一確定者，則既經原訴願人踐行訴願程序，可認為原提起訴願之當事人，有為所有必須合一確定之人提起訴願之意，應解為與原訴願人利害關係相同之人得逕行依行政訴訟法第4條第1項規定起訴（最高行政法院93年9月份庭長法官聯席會議決議意旨參照）。查本件原告2人共有桃園市新屋區下田心段赤牛欄小段1892地號土地（下稱1892地號土地），原處分將原告2人均列為受文者，限期命原告2人將1892地號土地上之交通桿拆除，則原告2人就本件訴訟均具有訴訟權能，並因原處分而有權利或法律上

利益受侵害，參諸前揭最高行政法院93年9月份庭長法官聯席會議結論，雖原告黃澂洋未經訴願程序，惟本件訴訟標的對於原告2人必須合一確定，自應允許原告黃澂洋嗣後追加成為原告，爰予敘明。

二、事實概要：

原告2人共有之1892地號土地原為其父黃鵬飛所有，並註記有耕地三七五租約，黃鵬飛於96年7月26日將1892地號土地贈與原告2人共有。該1892地號土地現有部分位於桃園市新屋區中山西路2段207巷及207巷245弄柏油路上（下稱207巷及同巷245弄，1892地號土地上207巷及同巷245弄柏油路部分下稱A部分土地）。被告查得原告在A部分土地（道路範圍）上逕自設置交通桿，影響人車通行，遂以111年5月10日桃市新工字第1110010510號函（下稱原處分），請原告於111年6月10日前自行拆除，屆期未拆除者，被告將排定拆除，並由桃園市政府依市區道路條例第33條規定處以罰鍰。原告不服，主張1892地號土地為農地，A部分土地疑於92年間遭第三人圖通行之便利而違法拓寬為道路，致成為207巷及同巷245弄之一部分，原告乃於系爭A部分土地上設置交通桿等由，提起訴願仍遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

㈠系爭A部分土地確實遭人違法拓寬：

1.緣1892地號土地原為原告2人之父黃鵬飛所有，出租予訴外人劉德茂耕作，於96年7月26日贈與原告2人，嗣劉德茂與黃鵬飛均過世，原告2人與劉德茂之繼承人劉其騰等人乃於110年2月25日終止1892地號土地之耕地三七五租約。原告2人為確認1892地號土地範圍，乃向桃園市楊梅地政事務所（下稱楊梅地政事務所）申請土地鑑界複丈，110年11月10日複丈時，A部分土地遭鋪設柏油、設置電線桿等作道路使用情事，原告2人為主張權利，乃於其上設置交通桿，遭被告以原處分要求拆除。原告2人為查明A部分土地由何人拓寬，乃詢問1892地號土地原承租人劉其騰，經其表示係桃園市新屋

區中山西路2段207巷245弄31號工廠（下稱系爭工廠）前任所有權人於92至93年間，為便利工廠大型車輛進出，而與劉德茂協議，每年給付劉德茂巷道加大使用租金補償稻貨減損損失，而將桃園市新屋區下田心段赤牛欄小段1893-1地號道路與1892、1893地號農地毗鄰之部分加寬1公尺；經原告委請工研院將林務局之空照圖套繪地籍線，可證明A部分土地於86至88年間並未被鋪設柏油作道路使用，直至92年空照圖始見系爭A部分土地被拓寬之痕跡，系爭工廠亦有新增建物出現，系爭A部分土地確係92年間系爭工廠為方便大型車輛進出而拓寬。

2.訴外人劉其騰與A部分土地無利害關係，並無偽證動機，工研院之地籍線套繪更係以科學方法為之，被告未提反證，空言否認上開證據之證明力，實無足採。被告另以桃園市政府政風處111年1月19日桃政查字第1110000349號函（下稱政風處111年1月19日函）主張被告於67年以後即未曾再辦理道路拓寬作業云云，則被告自應查明何以該道路現況與92年以前不同，為何增加A部分土地；原告係迫於無奈，方基於土地所有權能以黃色標線和交通桿排除他人干涉。

㈡系爭A部分土地不存在公用地役關係：

1.參酌司法院前大法官解釋第400號解釋（下稱釋字第400號解釋）理由：「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。」

2.依最高行政法院106年度判字第408號判決及臺灣高等法院104年度上易字第44號民事判決等意旨，主張公用地役關係存在者，就其存在應負舉證責任。中山西路2段207巷245弄僅系爭工廠有使用必要，故不符合「為不特定之公眾通行所必要」之要件；207巷雖可能有系爭工廠以外之人通行，然參

照該區之地籍圖，除系爭工廠以外之其他住戶，皆有其他路線可對外聯絡，且92年之前約3米寬之道路亦足以供公眾通行，系爭A部分土地之拓寬對於不特定之公眾而言並無必要。系爭A部分土地之拓寬僅經承租人同意，所有權人因耕地三七五租約之故，未實際管理使用系爭A部分土地，自然無從阻止，惟系爭A部分土地之拓寬並未經所有權人同意。由訴外人劉其騰之陳述書與工研院之航照套疊地籍線圖可知，系爭A部分土地為系爭工廠於92年間違法拓寬，迄今不到20年，顯然不符「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）」之要件。

3.本件爭點在於92年由系爭工廠違法拓寬之系爭A部分土地，而非92年拓寬前207巷及同巷245弄已存在之部分，被告所舉皆為207巷及同巷245弄在92年未經拓寬前已存在之部分通行多年之證據，與原告所爭執之系爭A部分土地係於92年以後始拓寬、不存在公用地役關係之爭點並不相關。依桃園市市區道路管理規則第7條反面解釋，即使系爭A部分土地確為道路而須限制土地所有權人之使用權限、管理機關得為必要之改善或養護，亦以具公用地役關係為前提；系爭A部分土地原為農地，並非道路，不具公用地役關係，已如前述，被告並無養護權限，原處分違法。

㈢縱系爭A部分土地不存在公用地役關係，解釋上仍應以依法供公眾通行為必要：

管理規則對於道路並無定義，基於法規之體系一致性，應參考道路交通管理處罰條例第3條之道路定義「指公路、街道、巷衖、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方」，且所謂「其他供公眾通行之地方」，應結合行政程序法第4條規定，而解釋為其他依法供公眾通行之地方，方屬合憲合法解釋，否則行政機關無法源依據、只要鋪設柏油即可按市區道路條例管理，又何需劃設公共設施保留地、徵收或認定公用地役權存否；至於被告援引本院107年度訴字第929號、

110年度訴字第76號、111年度再字第40號等判決意旨，主張市區道路條例第2條所稱之道路，本不以具公用地役關係之既成道路為限，土地所有權人有何土地利用之私法上紛爭應循民事訴訟程序救濟云云，顯有斷章取義之處，因該等案件所涉道路供公眾通行仍有都市計畫土地使用分區、建築法規或民法作為依據，並非全無法令依據即可占用民地為道路，被告稱行政機關無須有法律權源，只要鋪設柏油即可按相關道路管理條例管理之見解，反為上開判決理由所推翻，被告所辯實無足採。

㈣桃園市市區道路管理規則對於道路之定義系規定於第2條，本管理規則對於「道路」本身並無明確之定義，基於法規之體系一致性，自應參考道路交通管理處罰條例第3條：「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。」而其中所謂「其他供公眾通行之地方」，自非如被告所言，無論合法或非法，「凡供公眾通行，不問所有權誰屬，法律上管理態樣如何，縱未編號，均為所謂道路」。如按被告所言道路之定義，則行政機關無須有法律之權源，只有鋪設柏油即可按相關道路管理條例管理，如此即無須劃設公共設施保留地、徵收或認定公用地役權之存否，即可恣意拓寬鋪設柏油，因供公眾通行之事實狀態，而成為「道路」，行政機關即可依據相關道路管理法規，「合法」予以管理。如此之解釋顯然違反前述行政程序法第4條以及憲法法治國原則最基本之依法行政原則。

㈤系爭A部分之道路拓寬係92年間系爭工廠為方便其大型車輛進出而違法拓寬，不符合公用地役關係成立之要件。被告機關僅依市區道路條例等行政法規，不足以認定土地所有權人有容忍行政機關之道路管理措施之義務。原告作為系爭A部分之所有人，於系爭A部分標記黃線、設置交通桿乃基於土地所有權人正當使用權利之行使，目的在於行使民法第767條所有權人排除侵害之權利，自無違法之處。

㈥聲明：確認原處分違法。

四、被告答辯及聲明：

㈠本件查無207巷及同巷245弄拓寬資料：

1.依據政風處111年1月19日函，1892地號土地上現有道路自67年即已存在，其後被告未曾辦理道路拓寬作業，尚未發現有原告所稱未經同意擅自道路鋪設柏油情事；經調閱空照圖，1892地號土地於67年已有現有道路，供公眾通行使用，經詢問地方耆老，均表示該道路已通行許久，且無再次開闢印象，查調88至95年間亦無該道路鋪設柏油或施作工程資料；原告陳稱該道路係第三人於92年間拓寬，並非原告所為，原告之父黃鵬飛及1892地號土地原承租人劉德茂於另案民事租佃爭議事件（案號：臺灣桃園地方法院99年度訴字第1147號、臺灣高等法院100年度上字第559號），就207巷及同巷245弄亦無爭執或請求勘驗、測繪，更足證207巷及同巷245弄早已供公眾通行，並無人阻止或中斷，亦無佃農同意第三人拓寬占用而構成不自認耕作情事。從而，該道路之起始及寬度均無可考，亦查無原告所稱道路拓寬工程資料，原告應舉證以實其說，僅執訴外人劉其騰片面之詞並無可採。

2.依現場照片、街景圖及航測圖可見207巷及同巷245弄道路前後寬度一致，直至原告私設交通桿處始出現路寬不一致、路幅不同形狀之情形，足見該道路因原告私設交通桿而縮減路幅，致人車通行該處需繞過交通桿以防免碰撞，該交通桿自屬原告擅自建築之道路障礙，被告自得依市區道路條例第16條、桃園市政府處理道路障礙作業要點（下稱路障作業要點）及管理規則等規定作成原處分。

3.再依86、88、92年間空照圖，可見207巷及同巷245弄前後寬度一致，假如第三人於1892地號土地上自行拓寬，207巷及同巷245弄自無可能全部前後寬度均一致；且經詢原農林航空測量所（下稱航測分署）及內政部國土測繪中心網頁資料，空照圖無座標系統，常因地面物體高低起伏及攝影軸傾斜等因素，致比例尺不一致及存在誤差，無法套疊地籍圖以

判定正確經界點，且國土測繪中心提供之各種圖資套疊結果不具法律效力，僅供參考，其圖形或界址應以實地鑑界測量成果為準，原告提供之工研院套疊地籍圖、航測分署空照圖改作成果無座標、比例尺不一致及有誤差，應無足信，益徵原告稱第三人僅取得佃農同意即拓寬道路云云，尚乏實證。

4.訴外人劉其騰雖稱劉德茂有同意第三人拓寬道路占用1892地號情事云云；惟由另案民事判決及空照圖均可見207巷及同巷245弄年代久遠，自始至終寬度均一致，如劉德茂確實同意第三人拓寬道路占用1892號土地，將構成耕地三七五減租條例第16條規定之不自任耕作，原告之父及原告於另案民事訴訟程序中自無可能不為主張，惟原告之父及原告於調解、調處、民事保全證據及訴訟程序中均未為主張，應可認劉德茂並無同意第三人拓寬道路占用1892地號而不自任耕作之情事，原告於另案民事訴訟程序中方未為主張並請求測繪；原告於本件卻為上述主張，應無可採。

㈡所有權人應於法令限制之範圍內行使權利，不得違反公益，如其狀態未明，應先經法院訴訟程序以確定其權利，否則任由人民恣意藉己力實現，卻破壞他人自由或財產，基本法秩序將蕩然無存。原告雖稱其係為保全其所有權而於系爭A部分土地上設置交通桿云云，惟本件係因里辦公室通報及當地往來民眾陳情原告所設交通桿造成道路前後寬度不一致，有安全之顧慮，被告乃據予辦理；原告應先舉證向民事法院訴請排除侵害並舉證究明該道路之始及寬度為何、其後有無第三人拓寬等節，而不應先行私設交通桿妨礙往來交通安全，致事實上供人車通行之道路範圍縮減、前後路寬不一致，原告未循民事訴訟途徑或廢道程序實現其權利，而逕私設交通桿，自於法未合。

㈢原告雖稱原處分違法云云，惟並未指明原處分有何違法？原告變更本件訴訟類型為確認訴訟，惟並未說明有何確認利益，縱使原處分被確認為違法，亦無從解決原告之道路爭議，更無從據此要求任何人拆還；207巷及同巷245弄是否具

公用地役關係？是否應廢道？認定之權責機關為桃園市政府，並非被告，且應經原告申請，原告自應以權責機關為相關行政救濟，如207巷及同巷245弄確實為第三人違法拓寬占用，原告為主張其民法上權利，自應循民事訴訟程序救濟，而非於其上私設交通桿，原告所為自非合法，其主張亦無理由。

㈣聲明：原告之訴駁回。

五、本件如事實概要欄所載之事實，有系爭A部分土地照片及示意圖（本院卷1第17頁）、政風處111年1月19日函（本院卷1第97頁）、國土測繪圖資服務雲入口網站截圖（本院卷1第247頁）、臺灣桃園地方法院99年度訴字第1147號租佃爭議事件99年10月15日勘驗測量筆錄（本院卷2第399-402頁）、楊梅地政事務所99年12月13日土地複丈成果圖（本院卷2第404-405頁）、楊梅地政所110年11月1日土地複丈成果圖（本院1卷第249頁）、110年12月13日1892地號部分土地疑似遭道路占用案現場會勘紀錄（訴願卷第120-124頁）、原告提供之1892地號土地複丈照片（本院卷1第251-259頁）、訴願決定（本院卷1第21-27頁）及原處分（本院卷1第19頁）附卷可稽，為可確認之事實。是本件審酌事項為：被告以原處分限期原告拆除系爭原告自行設立交通桿及標線，有無違誤？

六、本院之判斷：

□㈠本件應適用之法令：

1.市區道路條例

⑴第2條規定：「市區道路，指下列規定而言：一、都市計畫區域內所有道路。二、直轄市及市行政區域以內，都市計畫區域以外所有道路。三、中央主管機關核定人口集居區域內所有道路。」

⑵第3條第2款規定：「市區道路附屬工程，指下列規定而言：……二、道路之排水溝渠、護欄、涵洞、緣石、攔路石、擋土牆、路燈及屬於道路上各項標誌、號誌、管制設施、設備等。」其93年1月7日修法理由明載：「……二、

道路交通管制設施種類眾多，非僅標誌、號誌、設備，尚有限高門、路況佈告燈牌、交通錐、擋車柱等管制設施，爰於第2款增列『管制設施』，以資周延。」故交通錐為管制設施之一種，係屬市區道路條例規定之市區道路附屬工程。

⑶第4條規定：「市區道路主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

⑷第5條規定：「市區道路之修築、改善及養護，其在縣轄區內者，得由各有關鄉(鎮、市)公所辦理之。」

⑸第6條第1項規定：「市區道路之修築，其系統及寬度，應依照都市計劃之規定辦理，未有都市計劃者，應依據第32條所訂定之市區道路工程設計標準，參酌當地實際需要及可能發展，擬訂道路系統圖，並註明寬度，連同修築計劃，經報上級市區道路主管機關核定後，公布施行。」

⑹第16條規定：「道路用地範圍內，除道路及其附屬工程，暨第8條規定必須附設於道路範圍內之各項設施外，禁止其他任何建築，其有擅自建築者，勒令拆除之，並依第33條之規定，予以處罰。」

⑺第33條規定：「違反第16條或第27條第1項規定，擅自建築或開挖道路者，市區道路主管機關得處新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰。」

2. 桃園市市區道路管理規則

⑴第2條規定：「本規則所稱市區道路，指本市行政區域內所有管轄之道路及其附屬工程。前項附屬工程，指市區道路條例第3條規定之附屬工程。」

⑵第4條規定：「本市市區道路之管理，桃園市政府（以下簡稱本府）所屬各相關管理機關權責劃分如下：一、工務局：（一）市區道路修築、改善、養護及挖掘管理。但依本項規定應歸其他機關管轄之道路，不在此限。……（二）交通管制設施之設置、維護及管理。……六、本市各區公所：里鄰未編號農路之修築、改善及養護等管

理事項。……。前項業務劃分有疑義或涉及二個以上機關之事項，由本府工務局協調有關機關辦理。本府各管理機關得將其第1項職掌之業務委託本府其他機關、民間團體、學術機構辦理，或委任所屬機關辦理。」

⑶第7條規定：「具有公用地役關係之道路，土地所有權人不得違反供公眾通行之目的而為使用，管理機關並得為必要之改善或養護。」

3. 桃園市政府處理道路障礙作業要點

⑴第1點規定：「桃園市政府（以下簡稱本府）為有效遏止私人或團體擅自占用市區道路，減縮市區道路既有空間，致影響通行狀態，爰依市區道路條例及桃園市市區道路管理規則等相關規定，特訂定本要點。」

⑵第2點規定：「本要點所稱道路障礙，指桃園市政府處理私設斜坡道作業要點所定私設斜坡道以外，於道路用地範圍內，非屬道路及其附屬工程或市區道路條例第8條規定必須附設於道路範圍內之各項設施，而定著道路土地上下之固定式障礙物。前項所稱固定式障礙物，包含車棚、墩柱、混凝土塊、金屬樁柱或其他定著於道路土地上下之物。」

⑶第3點規定：「處理道路障礙之權責機關，劃分如下：(一)本府養護工程處：位於本市編號道路（市道、區道）及寬度15公尺以上之市區道路。(二)本市各區公所：位於本市寬度未達15公尺之市區道路。」

⑷第4點第1項規定：「權責機關受理道路障礙通報後，經查證屬實者，應通知行為人限期拆除；屆期未拆除者，由權責機關排定拆除，並由本府依市區道路條例第33條規定處以罰鍰。」

4. 綜上，桃園市政府為桃園市之市區道路主管機關，桃園市市區道路之規劃、建設與管理，為桃園市政府之權責；桃園市政府雖依市區道路條例第32條授權訂定管理規則，將所轄市區道路分工權責、設施維護、使用管制、障礙清理等管理事

項委由其所屬機關辦理，惟就所轄土地是否具公用地役關係之認定乙事，則未依管理規則為任何授權，是以，桃園市所轄土地是否具公用地役關係，屬桃園市政府權責範圍。又依管理規則第4條第2款、第6款規定，桃園市政府交通局為桃園市區內交通管制設施之設置、維護、管理等事項之權責機關，桃園市各區公所僅就里鄰未編號農路有修築、改善及養護等事項管理之責，且為桃園市寬度未達15公尺之市區道路處理道路障礙之權責機關。準此，各區公所於收到寬度未達15公尺之市區道路障礙通報後，經查證確有影響交通安全或妨礙救災之虞者，即應依路障作業要點第4點規定，限期命行為人拆除，屆期未拆除者，由各區公所排定拆除，並由桃園市政府依市區道路條例第33條規定處以罰鍰。惟各區公所之權責在於其就道路被占用之現況是否影響交通安全有認定裁量之權，其基於公共安全之必要，依法應限期命行為人拆除有影響交通安全之虞之私設道路附屬工程，至於道路之實際範圍究竟如何、有無公用地役關係並無認定權責。

㈡經查：

1.桃園市新屋區中山西路2段207巷及同巷245弄道路現況坐落新屋區下田心字子段赤牛欄小段1890-1地號（下稱1890-1地號，使用地類別為交通用地）、1893-1地號、1892地號及1893地號土地；1892地號土地西側毗鄰1890-1地號土地、東側毗鄰1893地號土地、南側與1893-1地號道路土地（207巷245弄）相鄰，有地籍圖謄本、土地所有權及土地他項權利查詢頁面可稽（本院卷1第413-415頁）。

2. 查1892、1893地號土地原均為原告之父黃鵬飛所有，黃鵬飛於96年7月26日將1892地號土地贈與原告2人，贈與當時1892地號土地仍有耕地三七五租約（新鄉赤字第169號），承租人為訴外人劉德茂，被告於97年11月10日核准1892地號土地租約變更登記。嗣原告以劉德茂有不自任耕作或非因不可抗力繼續1年不為耕作之情事，向劉德茂為終止租約之意思表示，並向臺灣桃園地方法院提起確認土地租賃關係不存在之

訴，經臺灣桃園地方法院99年度訴字第1147號及臺灣高等法院100年度上字第559號民事判決，就關於1892地號土地部分，駁回原告2人之訴確定（本院卷1第57-66頁、本院卷2第93-97頁）。

3. 其後，原告於110年2月25日與劉德茂之繼承人即訴外人劉其騰合意終止1892地號土地之租約，劉其騰並於翌日出具手寫切結書，表示劉德茂曾於92至93年間同意毗鄰之工廠將1893-1地號道路與1892、1893地號土地相鄰之部分拓寬1公尺（本院卷1第28頁），原告乃向楊梅地政所申請土地複丈，經楊梅地政所於110年11月9日出具土地複丈成果圖（本院卷1第249頁），原告乃於110年11月28日提出陳情，主張其申請鑑界後發現，其所有之1892地號土地部分（即系爭土地）遭市區道路占用逾200平方公尺，並遭臺灣電力股份有限公司逕設電線桿（按：實為中華電信股份有限公司之電信桿），請儘速遷移並恢復系爭土地作農業使用等語（訴願卷第125頁），嗣兩造、赤欄里辦公處與中華電信股份有限公司於110年12月13日在207巷與同巷245弄交界處進行現場會勘，會勘結論為中華電信股份有限公司同意辦理電信桿遷移，至於原告主張系爭土地遭占用欲收回乙節，因207巷已供公眾通行多年，原告如欲收回，請先向桃園市政府養護工程處辦理廢道事宜（訴願卷第120頁）。

4. 原告不服前揭會勘結論，處理情形如下：

⑴原告於110年12月15日向桃園市政府陳情，主張其所有之1892地號土地未經原告同意，被桃園市政府鋪設柏油，其要求桃園市政府復原，儘速刨除柏油路面，恢復土地原貌，其保留申請國家賠償之權力等語，案經桃園市政府交付被告回覆，被告回覆內容略以：「本案經臺端反應，本公所（即被告）即於110年12月13日邀集相關單位現場與會，經臺端說明及土地鑑界結果，發現有部分土地已做為道路使用，惟該巷道（中山西路2段207巷）已供公眾通行通行數十年如土地所有權人欲將土地收回，請依規定先向

桃園市政府養護工程處辦理廢道事宜等語（訴願卷第118頁）。

⑵原告復以110年12月20日陳情函給被告、桃園市政府養護工程處及桃園市政府政風處（下稱被告等3單位），表示207巷經通行多年固為事實，但其通行寬度並未涉及1892地號土地範圍，請確認1892地號土地上面鋪設柏油路是否為機關所為等語（訴願卷第115-116頁）。被告乃以110年12月30日桃市新工字第1100030068號函（下稱110年12月30日函）復原告，略以：經調閱67年1892地號空照圖，207巷即已供公眾通行使用，惟因年代久遠，已無相關資料可查詢開闢時間及單位；被告道路開闢資料，查無207巷於96年後有何興闢或開闢之工程施作，亦查無96年以前1892地號地主向被告反應不同意被告維管道路之紀錄，故至今仍由被告依現況管養，建請原告依桃園市建築管理自治條例第15條規定申請廢道或循合法行政救濟程序等語（訴願卷第114頁）。

⑶原告再以111年1月6日陳情函給被告等3單位，主張1892地號土地西側與1890-1毗鄰之部分（即207巷），以及1892及1893地號土地南側與1893-1道路土地相接之部分（即207巷245弄）在90至96年間因莫名原因被拓寬了，並提出航照圖為證，請相關單位查明由誰人所為（訴願卷第111-113頁），被告乃再以111年1月14日桃市新工字第1110000658號函，復原告略以：被告相關公文檔案系統並無1892地號及1890-1地號土地於90至96年間有再次開闢道路之相關資料，另詢問當地耆老皆表示該巷道已通行許久且無有再次開闢之印象；原告提供之90年航照圖並未能具體說明該道路有再次被拓寬之情事，該巷道於67年之航照已存在並供公眾通行，故上述期間內被告未有再次拓寬之情形等語（訴願卷第110頁）。政風處亦函覆原告，略以：經查系爭地號道路自67年即存在，其後被告未再辦理道路拓寬等

作業，尚無發現有原告所稱之未經同意擅自擴大道路鋪設柏油情事（本院卷1第97頁原證7政風處函）。

5.嗣被告於111年4月25日接獲赤欄里辦公處通報，原告於207巷上私設交通桿，影響人車通行，經被告至現場會勘，認原告私設之交通桿妨礙人車通行使用，乃以原處分命原告於111年6月10日前自行拆除（訴願卷第106-108頁）；原告不服，循序提起本件行政爭訟，被告嗣於112年9月15日執行拆除完畢（本院卷1第449-461頁、第465-466頁）。上開事實經本院審認核與卷證相符，為可確認之事實。

㈢原告對於207巷及同巷245弄道路於67年即已存在並不爭執，但主張因該巷弄道路拓寬致使用其所有1892地號土地之A部分土地，A部分土地被拓寬係92年間巷弄內工廠為方便其大型車輛進出而拓寬，為進一步確認道路拓寬之時點，原告委請工研院將林務局之空照圖套繪地籍線，可見86與88年系爭A部分並未被鋪上柏油而作為道路使用，直到92年之空拍圖始見A部分道路被拓寬之痕跡，故確知系爭A部分之道路拓寬系92年間系爭工廠為方便其大型車輛進出而拓寬。被告則辯稱：207巷及同巷245弄道路於67年已存在並供公眾通行，被告未有再次拓寬之情形。綜合兩造陳述意旨，本件爭點在於207巷及同巷245弄道路是否於92年使用A部分土地而拓寬，原告應就所主張207巷及同巷245弄巷弄於92年間拓寬之事實負舉證責任；原告就所主張拓寬之事實提出空照圖套疊地籍線圖及訴外人劉其騰之陳述書為證，惟無法證明207巷及同巷245弄於92年間有拓寬之事實，說明如下：

1.本件207巷及同巷245弄現況如現況照片所示（本院卷1第343至349頁乙證8）。經對照農業部林業及自然保育署航測及遙測分署（原「行政院農業委員會林務局農林航空測量所」，下稱「航測分署」）64年4月2日及80年10月23日類比航攝影像（本院卷2第201、203頁）已可見207巷及同巷245弄存在；被告經調閱67年1892地號空照圖，207巷即已供公眾通行使用，惟因年代久遠，已無相關資料可查詢開闢時間及單

位；被告經查調其公文查詢系統，查無88年至95年間207巷及同巷245弄道路工程施作資料（本院卷1第351頁），並稱被告查無道路開闢資料，而且若有鄰近工廠擅自拓寬的話，衡情會被舉報，但被告確實查無207巷於96年後有何興闢或開闢之工程施作，亦查無96年以前1892地號地主向被告反應不同意被告維管道路之紀錄，故至今仍由被告依現況管養；政風處就原告向其陳情原告所有之系爭1892地號土地未經所有權人同意，遭鋪設柏油，曾函覆原告，略以：經查系爭地號道路自67年即存在，其後被告未再辦理道路拓寬等作業，尚無發現有原告所稱之未經同意擅自擴大道路鋪設柏油情事（本院卷1第97頁原證7政風處函）；再依現場照片、街景圖（本院卷1第223、225、343、345、347、349頁）可見207巷寬度前後一致，原告主張A部分土地於92年間被使用拓寬為道路，若屬實，則92年度空照圖上207巷及同巷245弄道路與1892地號相鄰部分應較同巷弄其他地方寬，但經比對90年航照圖及92年航照套疊地籍圖（訴願卷第133頁、本院卷1第39頁），92年航照套疊地籍圖207巷及同巷245弄與1892地號土地相鄰部分與同巷弄道路其他部分相較，並無較寬情形，自難認207巷及同巷245弄道路於92年間經拓寬。

2. 依航測分署網站說明：「本服務之航空照片影像的拍攝方式係由航攝飛機攜帶精密『空中照相機』自空中垂直向下拍照，將地面上物、地貌做永久忠實紀錄，由於航空照片是中心投影，無固定比例尺，因此不能直接當地圖使用!」（本院卷2第205頁），可知航測分署之空照圖無固定比例尺，影像常因地面物體高低起伏及攝影軸傾斜等因素，致比例尺均不一致、存在誤差，被告辯稱：縱經處理，亦有偏移，無法套疊土地地號資料，而判定其正確經界位於何處，也不能依此判斷道路位置是否變動等，且與地籍圖之測量方式、比例尺等皆不相同，致無法精確套繪二者，是各種圖資套疊結果僅供參考，實際位置應以實地測量成果為準，即屬可採，尚難依原告委請第三人套疊空照圖與地籍圖作成原證4之套

圖，進認207巷及同巷245弄於92年間拓寬及使用1892地號A部分土地。

3. 查系爭1892等地號土地原由原告之父連同其他土地一併出租予劉其騰之父劉德茂（歿）耕作使用，訂有三七五租約，嗣原告與其父於99年，以租約已經終止為由，訴請確認劉德茂對上開1892地號等土地之租賃權不存在，並將土地返還予原告及其父（案號：臺灣桃園地方法院99年年度訴字第1147號，下稱民事事件）；該案於99年10月15日履勘現場，勘驗測量筆錄記載：「……請地政（楊梅地政事務所）指出1890、1892、1883、1897之界址、面積，請兩造指出各自出租及承租之範圍。……1892（地號）部分地界線佔現有馬路的一半，原告（即黃浩洋）答稱地主捐地作馬路。」有該案原告黃浩洋及被告訴訟代理人劉其騰簽名之筆錄可稽（本院卷2第399至402頁）。查1892地號土地除右邊與1893地號土地相鄰外，其餘3邊均臨道路，即1892地號土地左邊與207巷道路相鄰，南邊與同巷245弄道路相鄰，上邊與其他道路相鄰。而原告於民事事件勘驗測量筆錄記載「1892地界線現有馬路的一半，原告稱地主捐地作馬路」，表示地主將1892地號土地部分捐出供作道路使用；1892地號土地是否提供道路使用關乎原告使用土地之權益，若其僅提供上開三邊道路其中一邊使用，原告殊無特別指明提供道路使用之1892地號土地究是那一邊之理，原告未特別指明，足認1892地號土地左邊與207巷道路相鄰及南邊與同巷245弄道路相鄰供作道路使用部分（即A部分土地），業經地主捐作馬路使用。原告臨訟稱上開勘驗筆錄應係指1892地號與1765-1、1765-2及1765-3地號所形成之道路鄰接處，與本件所爭執無關，為不可採。

4. 原告提出訴外人劉其騰（上開耕地三七五租約承租人劉德茂之子）於111年8月26日出具之切結書（本院卷1第28頁原證3）為證，該切結書略以：「本人劉其騰茲證明桃園市新屋區中山西路二段207巷245弄31號工廠建物土地前一任所有

人，於中華民國92-93年興建工廠時，為方便日後工廠大型車輛進出貨與家父(歿)劉德茂協議。每年給付巷道加大使用租金補償稻貨減損損失。同意其派人施工將道路用地下田心子段赤牛欄小段1893-1地號道路與1892、1893地號農地相鄰處部分加寬1公尺。拓寬道路致肇致1892、1893地號農地……每年一次給付新臺幣現金壹仟元正稅金以為補償……」姑不論所述與原告黃浩洋於上開民事事件履勘現場時所述「1892（地號）部分地界線佔現有馬路的一半，原告（黃浩洋）稱地主捐地作馬路」不合；再觀諸切結書內容，劉其騰所述事項為其父劉德茂與第三人間之事項，並非自己親身經歷事項，且就所述事項未提出任何證據（例如：劉德茂與第三人工廠之協議等），劉其騰所稱「工廠前一任所有人」究指何工廠？劉德茂協議究與何工廠、何人協議？劉其騰為何能知悉其父與第三人約定內容？均未見說明，自難憑此切結書認定207巷及同巷245弄於92年間使用A部分土地拓寬道路。又切結書上無劉其騰地址、電話等聯絡方式，原告稱其曾懇求劉其騰出庭作證，但劉其騰無意願，亦無法勉強（本院卷1第420頁原告言詞辯論意旨狀），本院無從傳喚劉其騰到庭調查證據，附此敘明。

㈣按市區道路條例第2條第2款：「市區道路，指下列規定而言：……二、直轄市及市行政區域以內，都市計畫區域以外所有道路。……」桃園市市區道路管理規則第2條：「本規則所稱市區道路，指本市行政區域內所有管轄之道路及其附屬工程。前項附屬工程，指市區道路條例第3條規定之附屬工程。」第4條第6款：「本市市區道路之管理，桃園市政府（以下簡稱本府）所屬各相關管理機關權責劃分如下：……六、本市各區公所：里鄰未編號農路之修築、改善及養護等管理事項。路障作業要點第3點：「處理道路障礙之權責機關，劃分如下：……(二)本市各區公所：位於本市寬度未達15公尺之市區道路。」查系爭A部分土地現況為207巷及同巷245弄道路之一部，207巷及同巷245弄道路為桃園市非都市

土地計畫區範圍內特定農業區交通用地，故屬桃園市行政區域內，都市計劃區域以外之道路，而為屬市區道路條例第2條第2款所稱之市區道路，且為路寬未達15公尺之市區道路，依管理規則第4條第6款及路障作業要點第3點規定，被告為該道路之養護機關及道路障礙處理機關。次查，系爭207巷及同巷245弄道路自67年即已存在，經比對卷內歷年（86、88、90及92年）航照圖、類比航攝影像圖，足認207巷及同巷245弄道路路型幾無不同，前後寬度一致，若有使用A部分土地拓寬，則207巷及同巷245弄自無可能全部前後寬度均一致，原告主張道路於92年間拓寬為不可採。因道路自何時開始、由何人鋪設柏油養護，均屬不明，且被告雖為養護及排除道路障礙權責單位，惟其自67年迄今均無養護或開闢拓寬之紀錄。綜上，系爭A部分土地係自何時開始作為道路使用，雖有不明，但可以確認自67年起即供公眾通行，年代久遠，現屬被告應予以管護及排除道路障礙之市區道路，仍足以認定。

㈤原告逕於1892地號土地上A部分土地上設置交通桿，非法所許：

1. 查本件查無系爭A部分土地上之柏油為何人所鋪設，惟系爭A部分土地現況確為供公眾通行之市區道路，已如前述；而如前述，依管理規則第4條第6款規定，桃園市鄰里內未編號農路之修築、改善及養護等事項，屬各區公所權責，如里鄰未編號農路遭私設各項設施，各區公所於收到道路障礙通報後，經查證確有影響交通安全或妨礙救災之虞者，即應依路障作業要點第4點規定，限期命行為人拆除，屆期未拆除者，由各區公所排定拆除，並由桃園市政府依市區道路條例第33條規定處以罰鍰；各區公所就道路之實際範圍究竟如何、有無公用地役關係雖無認定權責，惟其就道路被占用之現況是否影響交通安全有認定裁量之權，其基於公共安全之必要，依法應限期命行為人拆除有影響交通安全之虞之私設道路附屬工程。

2.原告一再主張系爭A部分土地上公用地役關係不存在，但並未向判斷公用地役關係是否存在之權責機關桃園市政府確認系爭A部分土地上公用地役關係存否，且於民事事件勘驗測量庭時表示「地主捐地作馬路」，逕於系爭A部分土地上設置交通桿，致遭系爭A部分土地坐落之赤欄里辦公處於111年4月25日通報有私設交通桿，影響人車通行之情事，被告為里鄰未編號農路之道路障礙處理權責機關，依法即應就道路被占用之現況是否影響交通安全為認定，並基於公共安全之必要，對於有影響交通安全之虞的私設道路附屬工程，應限期命行為人拆除。是以，被告經赤欄里辦公處通報後至現場勘查，審認系爭A部分土地現況為經公眾通行之道路，原告設置交通桿確已影響人車通行，而以原處分限期原告拆除系爭A部分土地上私設之交通桿，於法並無不合。

3.按行使權利，應依誠實及信用之方法為之，尚不得違反公共利益，或以損害他人為目的，民法第148條定有明文；是以，所有人於行使權利時，應於法令限制之範圍內為之，且不得違反公益，如狀態未明，應循法定紛爭解決程序以確定其權利，尚無許人民恣意以己力實現其權利，否則基本法秩序將陷於混亂，社會穩定、公平及正義亦將無從獲得保障。原告自承1892地號土地供道路使用係「地主捐地作馬路」，則其所有權之行使當受限制，原告竟以自力救濟之方式，逕自於系爭A部分土地上設置交通桿，而經系爭A部分土地坐落地赤欄里辦公處以該等交通桿影響人車通行為由，通報被告為交通障礙排除；被告為207巷及同巷245弄道路之養護管理機關，被告依路障作業要點第4點第1項規定負有之障礙排除管理責任，則被告受理赤欄里辦公室道路障礙通報後，經至現場查證，認原告私設交通桿有影響交通安全之虞，其基於公共安全之必要，依法本應限期命原告拆除該等有影響交通安全之虞之私設道路附屬工程，被告據以作成原處分限期原告拆除，於法並無違誤。

㈥原告復主張其係於私有之1892地號土地設置交通桿，該部分系爭A部分土地應為農地而非道路，故其並無拆除之義務云云。按司法院釋字第400 號解釋理由書：「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。」查系爭1892地號上A部分土地（道路）範圍，究於何時、何人開闢為道路通行使用，尚無從查證。次查桃園市門牌電子地圖查詢系統，中山西路2段207巷現況分別於北側連接中山西路2段，中段貫穿東赤路，並經由其201弄連接東福路，南側則由其295弄連接東福路556巷至東福路，形成道路通行網絡，足證確供不特定之公眾通行使用。原告於99年10月15日民事案件（民事案件原告共3人，包括本件原告2人及原告之父王鵬飛）測量時，已經知悉其所有1892地號土地之A部分土地已作為道路使用並鋪設柏油，但前未曾阻止作為道路通行使用。是以，A部分土地已具備：(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，按司法院釋字第400 號解釋理由書意旨，具既成道路公用地役關係情事。A部分土地既已存在公用地役關係情事，在公法上公用地役關係存在範圍內負有容忍公眾使用之義務，則原告之所有權行使應受限制。茲系爭A部分土地現況仍屬供公眾通行之道路，且未經申請廢道，亦未經道路主管機關或法院認定公用地役關係存否，原告即以自力救濟之方式，逕於現供公眾通行之道路上私自設置交通桿，自非法之所許；被告基於維護人車通行、交通安全之目的，定期命原告拆除，即屬有據。

七、綜上所述，原告在系爭A部分土地上設置交通桿，有礙人車安全之交通障礙，被告作成原處分，依法限期原告拆除，即

屬有據。原告執詞訴請確認原處分違法，並無理由，應以判決駁回。

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

中　　華　　民　　國　　114　　年　　9　　月　　25　　日

審判長法　官　陳心弘

法　官　彭康凡

法　官　林妙黛

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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49條之1第1項第3款）。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3項、第4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、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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　　114　　年　　9　　月　　25　　日

書記官　李建德