

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭

112年度訴字第1187號

113年11月14日辯論終結

原告 楊秉諭

送達代收人 楊志慶

訴訟代理人 楊志勇 律師

被告 新北市三峽區公所

代表人 施玉祥（區長）

訴訟代理人 黃文承 律師

參加人 湯麗莎

賴瑩珠

尹曉蓉

吳玉汝

張明光

鄧凱強

吳怡如

上列當事人間返還土地事件，原告提起行政訴訟，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：

（一）查原告起訴時之聲明漏未記載如附表所示使用編號64-578(2)面積10平方公尺部分（本院卷1第11頁），已於民國113年8月28日準備程序期日更正（本院卷2第56頁），先予敘明。

01 (二)參加人湯麗莎、賴瑩珠、尹曉蓉、吳玉汝、張明光、鄧凱  
02 強、吳怡如經合法通知，無正當理由未於言詞辯論期日到  
03 場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條所列各  
04 款情事，爰依原告之聲請，由其一造辯論而為判決。

05 二、事實概要：

06 原告於103、104年間經由拍賣程序自前手即訴外人劉文雄  
07 處，取得新北市三峽區白雞段白雞小段64-572、64-578、64  
08 -579、64-580、64-581地號土地（下稱系爭5筆土地，71年5  
09 月間64-19地號土地分割出64-572地號土地，又於同年8月，  
10 由64-572地號土地分割為系爭5筆土地）之所有權，其上原  
11 有柏油路面道路（下稱系爭道路）為70峽建1085號建造執照  
12 （下稱系爭建照）之建物興建時，由起造人原始鋪設。原告  
13 前曾主張劉文雄於71年9月間，雖出具土地使用同意書給參  
14 加人賴瑩珠、尹曉蓉、陳桂香、蔡吳玉汝，以及訴外人蕭可  
15 柔通行如附表(2)面積，但原告認為此部分土地通行權不存  
16 在，惟經臺灣新北地方法院（下稱新北地院）106年度訴字  
17 第3795號、臺灣高等法院（下稱高院）107年度上字第1452  
18 號民事判決（下合稱民事確認通行權不存在確定判決）認定  
19 原告主張無理由，判決駁回。嗣原告又主張被告於109年未  
20 經其同意且未經合法徵收，在系爭5筆土地如新北市樹林地  
21 政事務所繪製之土地複丈成果圖（下稱附圖，另可參後述附  
22 表）所示使用編號64-572(1)、面積9平方公尺部分；使用編  
23 號64-578(1)、面積12平方公尺部分；使用編號64-579(1)、面  
24 積11平方公尺部分；使用編號64-580(1)、面積9平方公尺部  
25 分；使用編號64-581(1)、12平方公尺部分；使用編號64-581  
26 (3)、面積2平方公尺部分，將系爭道路原有之柏油路面刨除  
27 後，重新鋪設柏油路面，嚴重侵害原告就上開柏油路面土地  
28 之所有權能，其自得請求被告刨除其上柏油路面，返還該土  
29 地；爰依民法第767條第1項前段、中段規定，向新北地院提  
30 起民事訴訟，求為命被告將上開柏油路面予以刨除，並將該  
31 部分土地返還予原告之判決。經新北地院以112年2月20日11

01 1年度訴字第321號民事判決駁回、高院以112年8月9日112年  
02 度上易字第376號民事判決（下合稱前案民事確定判決）駁  
03 回上訴確定。因而，原告檢據附圖、土地登記第一類謄本、  
04 現場照片、民事確認通行權不存在確定判決、土地使用權同  
05 意書等資料，主張如上揭前案民事確定判決所陳事由，改依  
06 行政訴訟法第8條規定，提起本件一般給付訴訟。

07 三、本件原告主張：

08 (一)系爭5筆土地經「民事確認通行權不存在確定判決」認定不  
09 成立公用地役關係，而系爭5筆土地為私人通路連接道路作  
10 出入口之用，從未供公眾通行，外來人也不曾通行此私人通  
11 路，不是既成道路，且系爭巷道為無尾巷，內無工廠、教  
12 堂、集合大樓公寓等，無供公眾通行之必要。是被告於 109  
13 年間重新鋪設柏油路面，介入原告與參加人等關於私法上通  
14 行權爭議，即有違法之處。此外，本案系爭柏油道路同無新  
15 北市建築管理規則第3條第1項第2款「經土地所有權人出具  
16 供公眾通行同意書之私設道路」之適用。

17 (二)系爭5筆土地前所有權人劉文雄雖於71年9月15日出具「土地  
18 使用權同意書」，而該同意書上僅記載64-572地號土地，範  
19 圍面積並無記載多少平方公尺，亦未記載同意道路使用土地  
20 面積多少平方公尺，遑論劉文雄並非出具「供公眾」通行同  
21 意書。再者，64-572地號土地在71年7月28日分割出64-57  
22 8、579、580、581地號土地，而訴外人邱淑媛等9人委託變  
23 更起造人變更工程名義，在71年8月，其土地地號也只有寫6  
24 4-572，因本件使用執照的申請書在71年10月16日之後可以  
25 看出建築地點也只有寫64-572地號，從以上時間順序來看，  
26 71年7月28日就已經有分割成系爭共5筆土地，可是後來變更  
27 起造人及使用執照卻還是只寫1筆64-572地號，故應認系爭5  
28 筆土地並不在系爭使用執照範圍內；

29 (三)又被告106年6月9日新北峽工字第1062125915號（下稱106年  
30 6月9日函）函先稱系爭5筆土地並非被告管理的道路範圍，後  
31 於110年10月20日函又稱屬於其管理範圍，前後有所矛盾；

01 復以，新北市政府工務局106年12月11日新北工建字第10624  
02 40656號函(下稱106年12月11日函)文該函雖表明系爭5筆土  
03 地為系爭建照基地範圍內，但未附理由，嗣經原告向新北市  
04 政府工務局及被告詢問，分別在113年8月16日新北工建字第  
05 1131565911號(下稱113年8月16日函)及113年8月21日新北峽  
06 工字1132560797號函(下稱113年8月21日函)覆表明系爭5筆  
07 土地並無建築執照或使用執照，亦證系爭5筆土地並非在系  
08 爭使用執照範圍內。從而，被告並無依市區道路條例予以維  
09 護之公法上義務之正當理由，亦不能逕認私設道路所有人有  
10 容忍行政管理機關鋪設道路供不特定人通行使用義務，或逕  
11 認行管政理機關無庸得土地所有人同意。

12 (四)原告於110年10月22日向新北市政府工務局申請調卷影印系  
13 爭建照及土地使用權同意書等資料，發現系爭土地使用權同  
14 意書附註：(三)如土地為同意部份使用者，應於地圖謄本「著  
15 色表示」，然系爭建照地圖謄本「並無著色」表示，地籍圖  
16 又無登錄系爭5筆土地地號，而建築物套繪圖所示門牌號碼  
17 ○○區○○00-00號、00-00號、00-00房屋前有寬2公尺之通  
18 路，00-00房屋前有寬3公尺之通路，而系爭5筆土地乃是  
19 (白色)地籍之表示為私設通路。綜上各節足證系爭5筆土  
20 地並非系爭建照申請建築基地範圍內之土地。

21 (五)原告信賴土記登記謄本、拍賣公告，購買登記為丙種建築用  
22 地之系爭5筆土地，希冀可建築房屋或基地，原告並不知道  
23 有102平方公尺的土地遭被告或參加人等無合法權源占用，  
24 甚至在非柏油路面的土地也遭到非法占用停車，而系爭5筆  
25 土地並非既成道路或供公眾通行之現有巷道，已如前述，被  
26 告未經原告同意，私自於109年間將原有之柏油鋪面刨除後  
27 所重新鋪設柏油，乃依行政訴訟法第8條提起本件訴訟，以  
28 保障財產權及將違法公權力的事實狀態予以排除，並非權利  
29 濫用，亦無違反誠信原則；至於私法上究竟原告與參加人就  
30 系爭土地的所有權及通行權有償或無償之調和，並不能夠合  
31 理正當化被告違法公權力的行使。

01 (六)被告提出系爭建照面積計算示意影本(被證9)主張系爭5筆土  
02 地全部為系爭建案之道路範圍，然該被告所提圖說縱有道路  
03 標示6米之配置圖示，惟該面積計算示意圖加以旋轉180度比  
04 對，可知並未涵蓋系爭5筆土地之位置，況且該面積示意圖  
05 亦未表明其具體計算道路之面積，被告據此主張顯有可議；  
06 至於被告提出之71年9月2日變更起造人申請書以及土地同意  
07 書影本(被證11)係系爭建案改由邱淑媛等9名承接同意書及  
08 建築執造變更起造人之審查表，實無關土地使用之同意標的  
09 及範圍，而其再提出之不同地號之土地使用同意書所載「名  
10 義變更改用」，亦非土地地號之變更，推測應為起造人之名義  
11 變更；此外，被告提出使用建照申請書所載系爭建築地點則  
12 僅有系爭64-572地號土地。

13 (七)系爭5筆土地原遭違法設置電線桿，原告於購買系爭土地後  
14 始發現此違法情事致原告權益受損，經原告於104年3月13日  
15 向臺灣電力公司申請回復後，電力公司即遷移回現狀，益證  
16 系爭土地並非私人通路等語。並聲明：被告應將坐落於新北  
17 市三峽區白雞段白雞小段111年8月10日土地複丈成果圖編號  
18 64-572(1)面積9平方公尺、64-572(2)面積2平方公尺、編號  
19 64-578(1)面積12平方公尺、64-578(2)面積10平方公尺、編  
20 號64-579(1)面積11平方公尺、64-579(2)面積10平方公尺、  
21 編號64-580(1)面積9平方公尺、64-580(2)面積10平方公  
22 尺、編號64-581(1)面積12平方公尺、64-581(2)面積14平方  
23 公尺、64-581(3)面積2平方公尺、64-581(4)面積1平方公尺  
24 (詳如樹林地政事務所土地複丈成果圖表以及附表)，總加  
25 面積共102平方公尺之柏油路面(下稱系爭柏油路面)予以刨  
26 除，並將土地返還予原告。

#### 27 四、被告則以：

28 (一)系爭5筆土地上之柏油路面，前經「民事確認通行權不存在  
29 確定判決」認定：系爭柏油路為70峽建字第1085號建造執照  
30 之通行道路，並有出具土地同意書。原告主張系爭5筆土地  
31 並無公用地役關係，被告不得養護鋪設柏油，並提起返還土

01 地之民事訴訟，則經「前案民事確定判決」駁回上訴、原告  
02 敗訴確定。是以，上開民事判決確認：認定原告有出具土地  
03 同意書作為道路使用，且該道路依其規劃、標示及周邊情  
04 狀，應規劃為「供公眾通行」之用，並無「具有限定特定人  
05 方得通行」之意旨，自應受建築法之限制，而得由被告依法  
06 養護，原告應受建築許可內容之拘束，容忍被告養護之事  
07 實。

08 (二)系爭道路用地雖無文字明確記載「供公眾通行」之字眼，惟  
09 於系爭建照上之圖面標繪上，係以「計畫道路顏色標繪」、  
10 道路配置規劃與其他建案之道路相互連通並無「阻隔為建案  
11 內部道路」之意旨、且該建案並無將建築線指定於「基地與  
12 臨接地號土地交接之位置，而係直接以建物配置位置為建築  
13 界線」、並綜合周邊道路情況，亦無於建案規劃後，以何種  
14 方式將系爭建案之道路與其他週邊道路進行區隔封阻限定特  
15 定所有權人始能通行，而遍查建照執照卷內亦無任何「載明  
16 供特定人通行之用」之文字，顯見系爭道路於設計之初即為  
17 供公眾通行之道路，與建築基地內之供特定私人通行之基地  
18 內通路尚有不同，被告依市區道路條例之規定依法予以養  
19 護，自無違誤。

20 (三)系爭5筆土地確為因建築而自行留設供公眾通行之道路，說  
21 明如下：依新北市政府工務局新北工建字第1061026345號函  
22 (下稱106年6月6日函)說明二之記載，併參系爭建照之土地  
23 使用權同意書及建築配置圖面可知，原三峽區白雞段白雞小  
24 段64-19地號當時同意供公眾通行之使用道路面積為207.511  
25 平方公尺，此一道路依其建築配置乃為供建物所有權人出  
26 入、不特定人進出、拜訪、投遞郵件等使用，自為基於建築  
27 法而留設供公眾通行之用。再者，系爭建案及周邊山區均無  
28 其他道路，全部需透過右上方之白雞路連外，亦可證明系爭  
29 道路確有供建案通行且無其他替代方式，而確有持續供公眾  
30 通行之必要。是原告依法應容忍系爭道路作為柏油道路使  
31 用，而不得要求刨除系爭柏油路面。

01 (四)系爭建照之建築基地「包括系爭5筆土地」部分，系爭5筆土  
02 地均為該建案之法定空地，說明如下：系爭建照於70年間核  
03 發，並於70年2月10日提出土地使用權同意書及土地使用權  
04 同意書背面之建物配置（包括道路）圖，其後雖於71年6月  
05 間，因部分起造人資金不足，而於71年9月2日有提出變更起  
06 造人之申請及檢附分割地號後之土地同意書，惟該同意書備  
07 註欄位均載明「變更名義用」，並無變更建照內容，佐以本  
08 件71年10月16日之使用執照申請文件可知，系爭建照所列之  
09 地號仍為白雞小段64-19、64-22地號；未損壞公共設施證明  
10 書所載地號亦相同，顯見本件系爭建築形式及內容均無變  
11 更，各該門牌之建物本需透過系爭5筆土地方能通行，而該5  
12 筆土地於申請使用執照時仍為起造人之一「劉文雄」所有，  
13 可證本件系爭道路部分雖「依當時法規無庸列為基地範  
14 圍」，但依建築配置及建築規劃，顯然亦屬建築基地內之法  
15 定空地。至於原告主張本件系爭地主於分割後，應重新出具  
16 土地同意書等部分，系爭建築基地之申請內容自始均無變  
17 更，地主亦相同，而該71年9月2日之重新出具同意書目的僅  
18 為「變更名義用」（變更起造人），而劉文雄更為本件系爭  
19 建案之實際規劃興建者，顯見該道路範圍為當時地主劉文雄  
20 因建築系爭建案所留設供建物出入使用無疑，原告主張應另  
21 出具土地同意書等語，尚有誤會。

22 (五)原告於購買系爭5筆土地前，即已知悉該等土地位於數間住  
23 宅之門口唯一出入通道，並有鋪設柏油路面做為道路使用，  
24 其仍於103年10月1日透過拍賣程序買受系爭土地，則原告於  
25 購買時理當已知悉系爭5筆土地受有利用上之限制，且參酌  
26 原告於112年度上易字第376號民事案112年5月3日開庭時，  
27 於法院詢問其要求返還土地後之用途部分，亦自承：「（法  
28 官：刨除後，上訴人要怎麼使用系爭5筆土地？）上訴人法  
29 定代理人：572、578土地的地目是建築用地，鋪設柏油路，  
30 會影響我使用」。是原告購買系爭土地及提起本件訴訟之目  
31 的，係為「將該土地回收後申請建築使用」（原告於另案履

勘時亦為相同表示），惟該5筆土地已屬前開建照中之法定空地，無從另行建築，更遑論客觀上於購買時即存在周邊住戶以此通道通行之事實，原告以低價拍賣取得系爭供周邊住戶通行之土地後，再以訴訟方式排除通行獲得建築利益，其權利行使實顯然以損害他人為主要目的（無法建築獲益），縱有建築使用之可能，亦有類推適用民法第148條違反誠信原則而有權利濫用之情形等語，資為抗辯。並聲明：駁回原告之訴。

五、參加人賴瑩珠則以（其餘參加人並未具狀陳述）：

同一案由已於「前案民事確定判決」原告敗訴，且屬民事訴訟，依釋字第758號解釋協同意見書見解，應將本案退回不予審理等語，資為抗辯。並聲明：駁回原告之訴。

六、上開事實概要欄所述之事實經過，除下述爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有附圖即107年、111年新北市樹林地政事務所土地複丈成果圖（本院卷1第27、121頁）、民事確認通行權不存在確定判決（本院卷1第57-71、41-55頁）、前案民事確定判決/遮隱版（本院卷1第187-195、197-205頁）、原告提供之現場照片、土地登記謄本（本院卷1第29-39頁、卷2第25-37、41-49頁）、64-572號土地異動索引（本院卷1第275-284頁）、土地使用權同意書（本院卷1第77-87、117頁）、地籍圖、建築物套繪圖及照片（本院卷1第89-93頁）、系爭建照之建築配置圖面、圖說（本院卷1第119、163-165頁）、原告110年9月6日、同年9月16日路面刨除申請書（本院卷1第127-139、141-159頁）、高院107年度上字第1452號民事事件108年3月18日開庭筆錄（本院卷1第329-330頁）、系爭建照原卷之土地同意書及配置圖（本院卷1第459-461頁）、71年9月2日變更起造人申請書暨土地同意書（本院卷1第463-481頁）、系爭使用執照申請資料節錄（本院卷1第483-493頁）、高院112年度上易字第376號民事事件之112年5月3日開庭筆錄（本院卷1第507-513頁）、新北市政府工務局106年12月11日函、113年8月16日函、被告113年8月2

01 1日函（本院卷2第81-85頁）、新北市政府工務局106年6月6  
02 日函（本院卷1第115頁）、被告110年9月27日新北峽工字第  
03 1102603250號函（下稱110年9月27日函，本院卷1第161  
04 頁）、被告110年10月20日函（本院卷1第75頁）附卷可稽，洵  
05 堪認定。經核兩造之陳述，本件爭點厥為：原告可否請求被  
06 告刨除系爭5筆柏油路面？

## 07 七、本院得判斷之依據

08 (一)按市區道路條例第2條規定：「市區道路，指下列規定而  
09 言：一、都市計畫區域內所有道路。二、直轄市及市行政區  
10 域以內，都市計畫區域以外所有道路。三、中央主管機關核  
11 定人口集居區域內所有道路。」第4條規定：「市區道路主  
12 管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣  
13 (市)為縣(市)政府。」第5條規定：「市區道路之修築、  
14 改善及養護，其在縣轄區內者，得由各有關鄉(鎮、市)公  
15 所辦理之。」由以上規定可知，市區道路為公物，私有土地  
16 不因都市計畫細部計畫劃定為道路用地，即當然成為道路，  
17 其提供公用，須經徵收、購買或經土地所有人之同意取得處  
18 分權，始得作為路基興建道路；另依建築法規之規定，提供  
19 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，  
20 非屬司法院釋字第400號解釋所指私人土地因成立公用地役  
21 關係，特別犧牲其財產上之利益，國家應徵收給予補償之範  
22 疇；私有土地依建築法規之規定，提供作為公眾通行之道  
23 路，雖非上開解釋之既成道路，其未經徵收者，如於取得建  
24 造執照時，出具同意開闢道路供公眾通行，即應持續作為公  
25 眾通行道路使用，主管機關依其情形，得依市區道路條例規  
26 定為修築、改善及養護，所有權人負有容忍之義務（最高行  
27 政法院110年度上字第 357 號判決、最高行政法院 111 年  
28 度上字第 320 號判決參照）。

## 29 (二)經查：

30 1.查原告所有如附表所示土地，及該土地上建物，為70年間黃  
31 月嬌等9人提供資金，由訴外人蘇杉、陳木通提供各自名下6

01 4-19、64-22地號土地之方式，成立合建契約，搭蓋包含00  
02 之00號、00之00號、00之00號房屋在內共等8棟建物，並經  
03 當時64-19地號土地所有人蘇杉於70年出具土地使用同意  
04 書，同意提供64-19地號土地中207.511平方公尺土地作為道  
05 路，後因原出資人資金不足，劉文雄加入出資，成為起造人  
06 之一，71年3月間蘇杉再次出具相同內容之土地使用同意  
07 書，71年5月間64-19地號土地分割出面積為161平方公尺之6  
08 4-572地號土地，並由劉文雄於同年6月間購入上開土地，同  
09 年8月從64-572地號土地再分割為系爭5筆土地，同年9月再  
10 由劉文雄再次出具土地使用同意書；且系爭柏油路面(如本  
11 院卷1第27頁土地複丈成果圖備註欄之柏油部分以及原成果  
12 即原有柏油；另可參附表)乃由被告將原有柏油鋪面刨除後  
13 重新鋪設、養護等情，為兩造所不爭執，且經本院調取本件  
14 建物建造執照及使用執照卷宗核閱無誤，亦有新北市政府10  
15 7年1月23日新北府工施字第1700118298號函所附70峽建字第  
16 1085號、民事確認通行權不存在確定判決、前案民事確定判  
17 決、112年度上易字第376號案件之112年5月3日開庭筆錄(該  
18 筆錄第2至第3頁不爭執事項，新北地院106訴字第3795卷第2  
19 49頁)等前述(理由六所示)之卷證在卷可憑。從而，原告前  
20 手劉文雄當時出具土地使用權同意書，同意提供系爭5筆土  
21 地供該處住戶通行使用，且現況由被告養護等情，堪以認  
22 定。

23 2.次查，系爭柏油路面並非位於封閉式社區，且該建案以及周  
24 邊山區並無其他道路，須透過其等右上邊之白雞路通行等  
25 情，此觀原告提出之照片(見本院卷1第91頁以下)、被告提  
26 供建案周邊google地圖影本甚明(見本院卷1第515頁)，另參  
27 照上開各土地使用權同意書(本院卷1第77-87、117-119  
28 頁)，以最初之70年2月10日之土地使用權同意書(含背面，  
29 本院卷1第117-119頁)為例，已然提到使用「道路」之面  
30 積，再由系爭建照檢附林平昇建築師事務所製作設計圖之地  
31 籍圖、配置圖暨面積計算示意圖(見上開建築執照卷宗，如

01 系爭建照之建築配置圖面、圖說，本院卷1第119、163-165  
02 頁），以及新北市政府工務局106年6月6日函說明二之記載  
03 略以：「查所陳三峽區白雞段白雞小段64-572、64-578、64  
04 -579、64-580、64-581地號等5筆土地，經比對70峽建字第1  
05 085號建造執照原卷（71峽使2196號使用執照），係為該執  
06 照申請基地範圍（原三峽區白雞段白雞小段64-19地號部分  
07 土地），並該執照卷內附有前開土地使用權同意書在案。」  
08 （本院卷1第115頁）可知，系爭柏油路面除與系爭建照、執  
09 照、前揭土地使用權同意書內容相關外，上開土地使用權同  
10 意書雖無文字明確記載「供公眾通行」之字眼，但也非明示  
11 排除，否則僅該使用同意書之人可使用，反與同意權人提供  
12 道路之目的相違背，而更不利同意權人同意之使用目的；況  
13 依照上開函、建案周邊google地圖影本以及系爭建照上之道  
14 路配置規劃，系爭柏油路面乃建案配置之道路，該建案非封  
15 閉式社區，與其他建案之道路相互連通，原告也未能提出證  
16 據證明系爭柏油路面乃該時欲以何種方式將系爭建案之道路  
17 與其他週邊道路進行區隔封阻，而限定特定所有權人始能通  
18 行。

19 3.從而，本院認為，系爭柏油路面為因建築而配置之供公眾通  
20 行道路，系爭柏油路面依其建築配置除供建物所有權人出入  
21 外，同時提供其他不特定人士可出入、拜訪，乃基於建築法  
22 而留設供公眾通行之用。換言之，劉文雄向蘇杉購入自64-1  
23 9地號土地分割後所得之64-572地號土地之目的，縱使乃私  
24 設道路，顯係欲供公眾之「道路」使用，且系爭道路至少從  
25 71年間即已開闢完成，並完成柏油路面之鋪設等情，堪以認  
26 定。

27 4.原告雖主張民事確認通行權不存在確定判決或前案民事確定  
28 判決認定系爭柏油道路並未供不特定人使用、通行等等，然  
29 按行政訴訟與民事訴訟各有不同之規範目的，民事法院與行  
30 政法院，各有其權限，關於事實之認定得各本其調查所得之  
31 訴訟資料，分別作不同之認定。行政法院對繫屬案件事實之

認定，固可參考相關民事判決所認定之事實，惟並不受拘束，仍應依法自行認定事實（最高行政法院109年度上字第272號判決參照）。原告主張上開道路並非計畫道路，僅為私設通路，並無供公眾通行，被告不得鋪設柏油，並不符合新北市建築管理規則第3條第1項第2款等語，並不可採。

(三)觀諸司法院釋字第349號解釋理由明揭：「民法上之法律行為，有債權行與物權行為，除法律有特別規定外，前者於特定人間發生法律上之效力，後者於以公示方法使第三人得知悉之狀態下，對任何第三人均發生法律上之效力……如其事實為第三人明知或可得而知，縱為債權契約，其契約內容仍非不得對第三人發生法律上之效力」是民法之債權行為，如其事實為第三人明知或可得而知，就維持法律秩序之安定性及公共利益而言，縱為債權契約，其契約內容仍非不得對第三人發生法律上之效力。查：

1.系爭道路自始即由原告前手之地主劉文雄提供作為系爭建照內建物之住戶聯外通行使用，系爭道路之設置目的，係為確保系爭建照之建築基地出入通行之可能，已如前述。而原告購買系爭5筆土地時，明知系爭5筆土地部分已鋪設柏油路面現況卻仍願意購買等情，也有103年之拍賣公告載明：「本件拍賣64-572、64-578、64-579地號3筆土地係相連土地，係座落於門牌號碼○○區○○00之00號及00之00號建物前方之道路用地」可證(民事通行權不存在確認判決之原審卷第359頁；原告另於104年6月拍賣取得64-580號土地、64-581號土地)。是以，原告購買之目的雖擬作為建築使用(本院卷2第60頁)，但原告購買當時本已知系爭土地現況係作道路使用，且如向主管機關查詢亦可得而知劉文雄同意提供土地供通行使用，自應繼受劉文雄與系爭建照內建物住戶間之約定，負有將系爭柏油路面土地提供通行之義務甚明，而不得擅自建築，原告主張土地使用同意書僅為債之約定，不拘束受讓人等語，於本件尚非可採。則自系爭建照內建物建築完成迄今，系爭柏油路面土地乃有供不特定民眾通行之事實，

01 被告為維護大眾往來安全，遂在系爭道路重新鋪設系爭柏油  
02 路面，揆諸前開最高行政法院111年度上字第320號判決意  
03 旨，原告不僅負有容忍之義務，且應持續作為公眾通行道路  
04 使用。

05 2.原告雖主張64-572地號土地在71年7月28日分割出64-578、5  
06 79、580、581地號土地，但劉文雄71年9月15日出具之土地  
07 使用權同意書僅記載64-572號土地，並未及於其他土地，劉  
08 文雄當時應該要另立其他土地使用權同意書云云，然而，系  
09 爭建照之申請過程，因原出資人資金不足，劉文雄加入出  
10 資，成為起造人之一，71年3月間蘇杉再次出具相同內容之  
11 土地使用同意書，並由劉文雄於同年6月間購入上開土地，  
12 並再次出具71年9月15日土地使用同意書，渠等間具有通行  
13 權，原告亦繼受上開權利義務關係，經民事確認通行權不存  
14 在確定判決、前案民事確定判決確認等情，已如前述。由於  
15 系爭建照始終均包含系爭5筆土地，且劉文雄為實際規劃興  
16 建者（且為上開5筆土地所有權人），並於71年9月2日曾經  
17 提出變更名義使用等情，此有被告提供之陳情書（本院卷1第  
18 495頁以下，關於提到劉文雄未能依合建契約修復事宜）、71  
19 年9月2日變更起造人申請書以及土地同意書影本（本院卷1  
20 第463頁以下）、71年10月16日使用執照申請文件（本院卷1  
21 第483-494頁，其中所附系爭建照所列地號仍為分割前之64-  
22 19地號、64-22地號【同卷第483頁】，台北縣三峽鎮公所未  
23 損壞公共設施證明書亦同【同卷第491頁】）附卷可證。又觀  
24 諸71年9月15日土地使用權同意書備註欄位（本院卷1第85  
25 頁、第475頁以下）同載明「名義變更改用」，並無變更建照  
26 內容之意。故而，堪認劉文雄後續提出之土地使用權同意書  
27 主要係為變更名義使用，而該同意書僅提到64-572號土地，  
28 而未提及斯時已經分割之其他土地，應係便宜行事沿用分割  
29 前之地號，尚難據認其後續同意書僅提及64-572號土地，即  
30 代表斯時由其所有其他分割出去之土地並未同意他人使用之  
31 意思。且系爭柏油路面面積僅102m<sup>2</sup>（詳附表），並未逾土地

01 使用同意書之面積(分割前64-19地號土地總面積乃207.511  
02 平方公尺，系爭5筆土地總面積161平方公尺)，是原告主張  
03 土地使用同意書縱有物權擴張效力，本件已超出土地使用同  
04 意書約定之範圍等語，亦非可採。

05 (四)至於原告主張：1. 被告106年6月9日函先稱系爭5筆土地並非  
06 被告管理的道路範圍，後於110年10月20日函又稱屬於其管  
07 理範圍，前後有所矛盾；2. 新北市政府工務局及被告分別在  
08 113年8月16日及113年8月21日函覆表明系爭5筆土地並無建  
09 築執照或使用執照，亦證系爭5筆土地並非在系爭使用執照  
10 範圍內；3. 原告購買系爭土地後發現設置電線桿致原告權益  
11 受損，經原告於104年3月13日向臺灣電力公司申請回復後，  
12 電力公司即遷移回現狀，益證系爭土地並非私人通路等語。  
13 經查：

14 1. 觀諸被告106年6月9日函雖稱：「旨揭地號土地面臨道路非  
15 本所管養之道路範圍」(見本院卷1第73頁)，然依照被告110  
16 年10月20日函內容，已澄清：「經查旨揭5筆地號於建築執  
17 照70峽建字第1085號內已有提供土地使用同意書，同意供作  
18 道路通行使用，次查門牌初編日期可推定該土地供通行已達  
19 20年以上。另本所為維用路人通行安全，於109年派工辦理  
20 道路改善，辦理既有路面維護並未改變寬度或材質等」等語  
21 回應原告要求刨除系爭柏油路面一事(見本院卷1第75頁)，  
22 被告亦補充解釋：106年函文是誤載，後來調閱建築圖說  
23 後，也認為系爭道路是被告所養護等語(本院卷1第347頁；  
24 被告110年9月27日函也同110年10月20日函認定，本院卷1第  
25 161頁)。

26 2. 新北市政府工務局113年8月16日函說明三～五係回覆因新北  
27 市升格前乃委託各鄉鎮市公所辦理，其僅能就現有資料回  
28 覆，因而經其系統查詢並無申請建築執照資料；且查詢結果  
29 僅供參考等語(本院卷2第83-84頁)，而被告113年8月21日函  
30 同樣表明以現存建檔建誤相關資料予以回覆，查詢結果僅供  
31 參考等語(本院卷2第83-84頁)。

01 3.至原告主張其有移除電線桿之事，因電線桿之設置與供公眾  
02 通行本不具有必然關係。故而，本件既經本院調取相關案卷  
03 查明系爭5筆土地應為70峽建字第1085號建造執照範圍，且  
04 由被告養護，已如前述，是原告前開主張，均不足為其有利  
05 之認定。

06 (五)綜上所述，原告主張均無足採。從而，原告訴請將系爭柏油  
07 路面刨除回復未鋪設之狀態，並將土地返還予原告，為無理  
08 由，應予駁回。又本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊  
09 防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影  
10 響，無一一論述之必要，併予敘明。

11 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  
12 1項前段，判決如主文。

13 中 華 民 國 113 年 12 月 5 日

14 審判長法官 洪慕芳

15 法官 孫萍萍

16 法官 周泰德

17 一、上為正本係照原本作成。

18 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  
19 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內  
20 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，  
21 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  
22 繕本）。

23 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，  
24 逕以裁定駁回。

25 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  
26 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不  
27 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。  
28

| 得不委任律師為<br>訴訟代理人之情<br>形 | 所需要件                   |
|-------------------------|------------------------|
| (一)符合右列情                | 1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具 |

01

|                                                                     |                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 形之一者，得不委任律師為訴訟代理人                                                   | 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。<br>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。<br>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。                       |
| (二)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。<br>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。<br>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。<br>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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。 |                                                                                                                                                            |

02

中 華 民 國 113 年 12 月 5 日

03

書記官 徐偉倫

04

附表

05

| 編號 | 地號     | 樹林地政事務所測量面積 (m <sup>2</sup> ) |     |     |     |
|----|--------|-------------------------------|-----|-----|-----|
|    |        | (1)                           | (2) | (3) | (4) |
| 1  | 64-572 | 9                             | 2   |     |     |
| 2  | 64-578 | 12                            | 10  |     |     |
| 3  | 64-579 | 11                            | 10  |     |     |
| 4  | 64-580 | 9                             | 10  |     |     |
| 5  | 64-581 | 12                            | 14  | 2   | 1   |

01

|                       |     |    |   |   |
|-----------------------|-----|----|---|---|
| 小計 ( m <sup>2</sup> ) | 53  | 46 | 2 | 1 |
| 合計 ( m <sup>2</sup> ) | 102 |    |   |   |