

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭

113年度訴字第521號

114年5月7日辯論終結

01

02

03

04

05 原 告 王東泉

06 被 告 新北市政府工務局

07 代 表 人 馮兆麟（局長）

08 訴訟代理人 陳啟聰

09 甘展安

10 李易欣

11 被 告 新北市樹林區公所

12 代 表 人 洪崇璉（區長）

13 訴訟代理人 彭國書 律師

14 複 代理人 李琳華 律師

15 訴訟代理人 黃韻宇 律師

16 王詩惠 律師

17 參 加 人 錦周纖維工業股份有限公司

18 代 表 人 畢成

19 訴訟代理人 林光彥 律師

20 黃靖軒 律師

21 上列當事人間建築執照事件，原告不服新北市政府中華民國113
22 年2月29日新北府訴決字第1122605187號（案號：1123101568號）

01 訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

02 主 文

03 原告之訴駁回。

04 訴訟費用由原告負擔。

05 事實及理由

06 一、程序事項：

07 (一)原告於起訴時列參加人為被告，嗣於民國114年2月11日具狀
08 撤回對參加人所提訴訟（本院卷第343頁），核其撤回無礙
09 於公益之維護，於法並無不合，應予准許。嗣本院於114年4
10 月10日裁定參加人應獨立參加本件訴訟。

11 (二)本件原告起訴時，被告新北市政府工務局（下稱新北市工務
12 局）之代表人為祝惠美，嗣於訴訟程序進行中變更為馮兆
13 麟，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第163
14 頁），核無不合，應予准許。

15 (三)原告於起訴後，嗣經數次訴之變更，復於114年5月7日言詞
16 辯論期日，將原本訴之聲明「一、被告錦周纖維工業股份有
17 限公司應主動還原坐落在○○區○○段000（原○○區○○
18 ○○段0000地號）邊界旁8公尺寬道路。二、被告新北市政府
19 工務局、樹林區公所應要求錦周纖維工業股份有限公司還原
20 坐落在○○區○○段000地號邊界旁8公尺寬道路。」變更為
21 「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、確認新北市○○區○
22 ○○段0000地號土地上具有一條8公尺寬供民眾通行之公用地
23 役道路（即本院卷第79頁圖橘色部分）。」（本院卷第432
24 頁），核其雖有變更，然其請求之基礎不變，且被告並無異
25 議，而為本案之言詞辯論，故其此部分訴之變更應予准許。

26 二、事實概要：

27 原告為新北市○○區○○段0000地號土地（同段000地號之
28 鄰地，下稱系爭土地）之共有人，因認參加人於65至69年
29 間，先後檢附同段000地號之鄰地即系爭土地地主，同意在
30 系爭土地鋪設永久式通道，提供使用之「土地提供使用保證
31 書」，依行為時（即63年2月15日修正發布）建築技術規則

01 建築設計施工編（下稱建築設計施工編）第117條第7款、1
02 18條第1、2項規定，向改制前臺北縣政府建設局（下稱改
03 制前建設局）申請於同段000、000地號（即重測前分別為○
04 ○鎮○○○段000-0、000地號）土地興建建物（下稱系爭建
05 物），經改制前建設局核發64樹建字第1511號建造執照、67
06 樹建字第1638號建造執照、69樹建字第993號建造執照以及6
07 9樹建字第1845號等4件建造執照（下合稱原處分）。原告認
08 原處分建照核發有嚴重缺失，遞經訴願經不受理後，起訴主
09 張原處分建照之核准，致坐落於同段000地號土地邊界旁
10 （即系爭土地）有8公尺寬巷道供民眾通行之公用地役道路
11 （下稱系爭巷道），其後遭參加人佔用興建廠房，故訴請確
12 認該公用地役道路存在，並請求撤銷原處分及訴願決定。

13 三、本件原告主張：

14 (一)原告自112年9月14日議員協調會，才知悉系爭土地為參加人
15 用以申請原處分建照，且其並無所有權，依行政程序法第11
16 7、119條規定，本件訴訟未逾越起訴期間。申請原處分建照
17 之平面圖上所繪製之系爭巷道侵占原告之系爭土地，「土地
18 提供使用保證書」之立書人○○○、○○○並非系爭土地所
19 有權人，無權簽署同意書，則該保證書無效，被告新北市工
20 務局仍核發原處分建照，侵害原告權益甚鉅，又被告新北市
21 工務局所稱另一條8公尺寬道路（即本院卷第323頁圖黃色部
22 分）係其嗣後繪製，並非原處分建照申請時即有註明，實際
23 上該條道路僅3至4公尺寬，原處分建照核發並不合法等語。

24 (二)參加人未依建廠設計圖於系爭土地設置道路，而占用該部分
25 土地，致現狀為外推到坐落於系爭土地之○○市○○區○○
26 里0鄰○○街0巷（下稱○○街0巷），○○街0巷將系爭土地
27 劃分成三大塊，嚴重影響土地利用，故原告訴請確認系爭土
28 地（即鄰地同段000地號土地邊界旁）有系爭巷道，係為將
29 來申請將○○街0巷廢除，使土地可以完整利用。

30 (三)並聲明：

31 1.訴願決定及原處分均撤銷。

01 2. 確認系爭土地上，具有1條8公尺寬供民眾通行之公用地役道
02 路（即本院卷第79頁圖橘色部分）。

03 四、本件被告新北市工務局則以：

04 (一)原處分建照應已於69年前達到處分相對人即參加人，原告至
05 少於其對參加人提起民事訴訟時即已知悉，卻未於訴願期間
06 內提起撤銷訴願，係未經合法訴願程序，又原告並無法律依
07 據或公法上請求權，得請求撤銷原處分。原處分建照於申請
08 時已取得系爭土地所有權人出具之「土地提供使用保證
09 書」，縱令該道路事實上並未開闢，亦屬參加人與所有權人
10 間之私權爭議，被告新北市工務局之職責僅係管理建築基地
11 範圍內建物之合法使用，且依原處分建照之基地配置圖與系
12 爭土地空照圖，仍有另一條8公尺寬道路（即本院卷第323頁
13 圖黃色部分）作為核發原處分建照之依據，已符建築相關法
14 令等語，資為抗辯。

15 (二)公用地役道路之存否不得作為確認訴訟之標的，且個人是否
16 得因公用地役關係受有通行之利益僅屬反射利益，原告自不
17 具確認利益，此與其是否就系爭土地享有民法上請求權乃屬
18 二事，故原告訴請確認系爭巷道存在實不合法，事實上系爭
19 土地亦僅有○○街0巷之道路存在，並無其他公用地役道路
20 存在等語，資為抗辯。

21 (三)並聲明：駁回原告之訴。

22 五、本件被告新北市樹林區公所則以：

23 (一)基於公用地役關係所得通行他人土地之利益僅屬反射利益，
24 原告並無主觀公權利得請求確認系爭土地上有公用地役道路
25 存在，且原告亦自承系爭土地上僅有○○街0巷，並無其他
26 供公眾通行之8公尺寬道路，則原告並無處於不確定法律狀
27 態，欠缺確認利益，此與參加人未依建廠設計圖履行設置道
28 路義務，而占用系爭土地乃屬二事，本件仍應依系爭土地之
29 事實狀態據以認定等語，資為抗辯。

30 (三)並聲明：駁回原告之訴。

31 六、本件參加人則以：

01 (一)原告就原處分建照未於合法訴願期間即92年6月30日前提起
02 撤銷訴願，本件撤銷訴訟係屬起訴不備要件，又原告並非原
03 處分建照之起造人，原處分建照所坐落土地亦為參加人所有，原告自不具權利保護必要，且行政程序法第117條規定
04 並未賦予原告得請求撤銷原處分建照之主觀公權利。按原處
05 分建照之基地配置圖、系爭土地空照圖，原處分建照之建築
06 基地確有臨接8公尺寬之道路（即本院卷第323頁圖黃色部
07 分），且該條道路至遲於62年間即已開闢，迄74年為止均仍
08 存在，已符行為時建築相關法規，被告新北市工務局核發原
09 處分建照予參加人係屬合法。
10

11 (二)原告以公用地役關係做為確認訴訟之標的，不具確認利益，
12 又其既係系爭土地之共有人，則其請求確認系爭土地上具有
13 系爭巷道乙節，對於原告及其他共有人使用系爭土地而言實
14 屬不利，故原告提起本件確認訴訟顯然無權利保護必要。另
15 原告得否就○○街0巷申請巷道廢止，與系爭土地上是否有
16 公用地役道路，亦無直接關聯。

17 (三)並聲明：駁回原告之訴。

18 七、本件如事實概要欄所示事實，除下述所示爭點外，其餘為兩
19 造所不爭執，並有訴願決定（本院卷第15至17頁）、原處分
20 建照（本院卷第63至68頁）、使用執照（本院卷第69至76
21 頁）、地籍圖（本院卷第79頁）、土地提供使用保證書（本
22 院卷第199頁）、空照圖（本院卷第223至229頁）、土地登
23 記簿（本院卷第217至222頁）、原處分建照基地配置圖（本
24 院卷第323頁）、○○街0巷Google街景圖（本院卷第77頁）
25 影本等件在卷可稽，堪認與事實相符。而兩造既以前詞爭
26 執，則本件所應審究之主要爭點厥為：(一)原告起訴請求撤銷
27 原處分，有無逾越法定期間，是否合法？原處分建照核發是
28 否適法有據？(二)原告請求確認系爭巷道存在（即本院卷第79
29 頁圖橘色部分），有無即受確認判決之法律上利益，而有權
30 利保護之必要？

31 八、本院之判斷如下：

01 (一)本件應適用之法令及法理：

02 1.按訴願法第14條第1項、第2項、第3項規定「訴願之提起，
03 應自行政處分達到或公告期滿之次日起30日內為之（第1
04 項）。利害關係人提起訴願者，前項期間自知悉時起算。但
05 自行政處分達到或公告期滿後，已逾3年者，不得提起（第2
06 項）。訴願之提起，以原行政處分機關或受理訴願機關收受
07 訴願書之日期為準（第3項）。」其立法理由，以利害關係
08 人非受行政處分的相對人，而明定其提起訴願的期間，應自
09 其知悉時起算；又為防止行政處分長久處於不確定的狀態，
10 規定利害關係人自行政處分達到或公告期滿後，已逾3年
11 者，不得提起訴願。準此，原告如逾期提起訴願，即屬未依
12 法踐行訴願程序，其進而提起撤銷訴訟，即不備起訴要件，
13 行政法院應以裁定駁回之。又按訴願法第14條第2項但書之3
14 年期限規定，於舊法時期（89年7月1日修正施行前）之行政
15 處分如何適用，新法未為規定。惟舊法既無此項規定，於新
16 法施行前，原行政處分之訴願期間尚未起算，行政處分並未
17 確定，當事人或利害關係人有訴願權，自不宜因新法之施
18 行，以該行政處分達到或公告期滿，距新法施行時，已逾3
19 年，遽適用新法第14條第2項但書規定，自新法施行之日剝
20 奪其訴願權。基於法律不溯既往原則，解釋上該3年期限應
21 自新法施行之日起算（最高行政法院93年度裁字第660號裁
22 定意旨參照）。

23 2.按「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立
24 之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起
25 之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之
26 行政處分為違法之訴訟，亦同。」「原告之訴，有下列各款
27 情形之一者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。
28 但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：一、除第
29 二項以外之當事人不適格或欠缺權利保護必要。」行政訴訟
30 法第6條第1項、第107條第3項第1款定有明文。

01 3. 憲法第15條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人
02 依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並
03 免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展
04 人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機
05 關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲
06 法保障財產權之意旨。公用地役關係乃私有土地而具有公共
07 用物性質之法律關係，與民法上地役權之概念有間，久為我
08 國法制所承認。既成道路成立公用地役關係，首須為不特定
09 之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；其次，於
10 公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；其三，須經
11 歷之年代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖不必限定其期
12 間，但仍應以時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，僅
13 能知其梗概為必要。至於依建築法規及民法等之規定，提供
14 土地作為公眾通行之道路，與因時效而形成之既成道路不
15 同，非本件解釋所指之公用地役關係，乃屬當然(司法院釋
16 字第400號解釋文及理由書參照)。是可知上開解釋所稱之公
17 用地役關係之成立僅在限制土地所有權人，使其受拘束，不
18 得反於公眾通行之目的而使用其土地，並無相對應之享受公
19 用地役關係之權利人。公用地役關係是因為不特定公眾之通
20 行而成立，乃基於公眾利益存在，一般不特定之用路人利用
21 具公用地役關係之巷道通行，只是反射利益的結果，不是本
22 於其權利或合法利益所生，而道路管理機關對於道路之修
23 築、改善及養護，乃其職權行為，一般人民均尚無請求行政
24 機關將其他私人所有土地認定為具有公用地役關係既成巷道
25 之公法上權利，亦不得主張對於具有公用地役關係之既成巷
26 道有任何權利或法律上利益(最高行政法院110年度抗字第1
27 67號裁定意旨參照)。可見私有土地上所形成之供不特定公
28 眾通行之用的道路，在公法上如認已成立公用地役關係存
29 在，則所有權人在對其所有物之使用，負有公法上公用地役
30 關係存在範圍內容忍公眾使用之義務，是所有權人爭執其所
31 有之系爭土地不成立(或不存在)公用地役關係，據以提起

01 確認訴訟，請求確認公用地役關係不成立（或不存在），即
02 有確認利益；反之，主管機關若未認定有公法上公用地役關
03 係存在，無即受確認判決之法律上利益，提起之確認訴訟，
04 無權利保護必要（最高行政法院107年度判字第676號判決意
05 旨參照）。是主管機關未認定有公法上公用地役關係存在，
06 即未限制土地所有權人對其土地之使用收益權能而產生不安
07 狀態，其起訴請求主管機關作成確認其所有土地具公用地役
08 法律關係存在之行政處分，不具權利保護必要（最高行政法
09 院111年度上字第178號判決意旨參照）。

10 4.行為時（即63年2月15日修正發布）建築設計施工編第117條
11 第7款規定：「本章之適用範圍依下列規定：7、工廠類，其
12 作業廠房樓地板面積之和超過50平方公尺者」第118條規
13 定：「前條規定之建築物基地，應直接臨接道路，不得以私
14 設道路連接（第1項）。前項所指之道路寬度除本篇第121條
15 第129條另有規定者外應依下列規定：……2、其他建築物應
16 臨接寬8公尺以上之道路（第2項）。」上開規定係為執行母
17 法所為細節性、技術性規定，經核且無違母法授權之意旨，
18 自得予以適用。

19 (二)經查：

20 1.改制前建設局於65至69年間，依被告新北市工務局檢附系爭
21 土地地主之「土地提供使用保證書」，申請於同段000、000
22 地號（即重測前分別為○○鎮○○○段000-0、000地號）土
23 地興建系爭建物，經審核後核發原處分建照，業如前述，並
24 為兩造所不爭執，則前開「土地提供使用保證書」，係原處
25 分核發建照時，用以審核原處分建照申請，是否符合前開建
26 築設計施工編第117條第7款、118條第1、2項規定，臨接寬
27 8公尺以上之道路要件，而據以為原處分建照核發之前提，
28 從而，原處分之相對人固為建照申請人之○○○及參加人，
29 而系爭土地所有權人則為利害關係人，如不服原處分建照之
30 核發，自得本諸利害關係人之地位，依訴願法第14條第2項
31 規定於知悉該處分後30日內為救濟，然仍應受該項但書「行

01 政處分達到或公告期滿後逾3年者不得提起」之限制。本件
02 原處分建照係分別於64年7月17日、67年6月9日、69年4月7
03 日、69年5月23日，此有前開原處分建照在卷可證（本院卷
04 第63至68頁），顯係在訴願法新法施行前，原處分已送達建
05 照案申請人○○○及參加人收受，再者原告係於69年8月10
06 日自其父○○○處繼承取得系爭土地共有持分，此有系爭土
07 地重測前○○○段○○○○小段0000-0000地號土地登記
08 簿、系爭土地登記第三類謄本在卷可查（本院卷第217至222
09 頁、231頁），原處分建照核發時，系爭土地尚為原告之被
10 繼承人○○○所有，原告其後復到庭陳稱，伊大概在90幾年
11 時知道系爭土地被使用，不知家中長輩為何要讓參加人蓋，
12 伊35歲時就改住在永和，繼承父親名下土地是伊哥哥辦理
13 的，後來112年要出售系爭土地調資料時，方得知原處分有
14 前開「土地提供使用保證書」存在等語（本院卷第341、436
15 頁），足見原告被繼承人○○○就原處分建照核發亦未曾異
16 議，而原告繼承後及至112年得知原處分有前開「土地提供
17 使用保證書」存在，並於112年11月16日就原處分建照提起
18 訴願，有行政訴願書、訴願決定書（訴願卷第30至35頁、本
19 院卷第15至17頁）在卷可佐，故改制前建設局於64年7月17
20 日至69年5月23日間，以原處分核准建照時，原告並非土地
21 所有權人，即非利害關係人，雖其後因繼承取得系爭土地共
22 有持分，縱認其得基於利害關係人之地位而得提起訴願，依
23 前開判決意旨，至遲亦自89年7月1日訴願法修正施行日起算
24 3年之92年6月30日即已逾3年訴願不變期間，原告雖主張依
25 行政程序法第117、119條，並不受3年訴願期間限制等語，
26 然相關規定係規範有關行政機關職權撤銷違法行政處分情
27 形，亦與本件無涉，顯有誤會，是原告所提起之訴願為不合
28 法，訴願機關決定不受理，自無不合，其未經踐行合法訴願
29 程序，進而提起行政訴訟救濟，即不備程序要件，且無從補
30 正。

01 2.另查，系爭巷道係因前開「土地提供使用保證書」，提供作
02 為審核原處分建照申請，是否符合前開建築設計施工編第11
03 7條第7款、118條第1、2項規定，臨接寬8公尺以上道路要
04 件之用，並非作為既成道路，已如前述，核與因時效而形成
05 之既成道路本有不同，不具有公用地役關係，法律上並無不
06 明確之情形，況系爭巷道，雖於建、使照核發時起，曾作為
07 道路使用，然自參加人71年8月擴建工廠時起，即由參加人
08 佔有作為停車場，未供他人使用，此除經參加人陳述在卷
09 （本院卷第435頁）外，並為原告及被告新北市工務局到庭
10 所不否認（本院卷第340頁、第435頁），並有被告新北市工
11 務局提出Google實景照片圖（本院卷第77頁）佐證，自無長
12 久供公眾通行之事實存在。況被告新北市工務局到庭陳稱，
13 橘色部分（即系爭巷道）在申請建造執照時，是供系爭建物
14 基地通路使用，不是供公眾通行的道路等語；被告○○市○
15 ○區公所則陳稱，目前能夠確定的養護範圍，只有該圖○○
16 街0巷所示部分，並沒有橘色部分等語，均未主張系爭巷道
17 具有公用地役關係存在（本院卷第435至436頁），而原告亦
18 未指出系爭巷道，遭何主管機關認定有公法上公用地役關係
19 存在之情形，其遽予提起本件確認訴訟，訴請確認系爭巷道
20 公用地役關係存在，即難認有何即受確認判決之法律上利益
21 存在，核無權利保護必要，原告縱主張如果可以確認系爭巷
22 道，具有公用地役關係存在，即可申請將○○街0巷的公用
23 地役道路廢巷，使系爭土地可完整利用等情，仍難據為有即
24 受確認判決之法律上利益，應予駁回。

25 (三)綜上，本件原告主張各節，均無可採，原告仍執前詞，訴請
26 如訴之聲明所示，為一部不合法，一部無理由，應予駁回。

27 九、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙本
28 院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

29 據上論結，本件原告之訴一部不合法，一部無理由，依行政訴訟
30 法第98條第1項前段，判決如主文。

31 中 華 民 國 114 年 5 月 28 日

01 審判長法官 鍾啟煌

02 法官 林家賢

03 法官 蔡鴻仁

04 一、上為正本係照原本作成。

05 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
06 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
07 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
08 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
09 繕本）。

10 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，
11 逕以裁定駁回。

12 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
13 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
14 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 |
|----------------------------------|--|
| (一)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。 |
| (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 | 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。 |

01

訴審訴訟代理人

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 114 年 5 月 28 日

03

書記官 萬可欣