

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭

113年度訴字第918號

原告 許煌

被告 農業部

代表人 陳駿季（部長）

上列當事人間有關農業事務事件，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、事實概要：

原告為宜蘭縣冬山鄉小南澳段25-14、25-16及25-37地號土地（下分稱其地號土地）之所有權人，原告主張25-16、25-17、25-18、25-60地號土地上之農路【即臺灣臺北地方法院113年度訴字第2753號確認所有權存在事件民事卷（下稱北院卷）第15頁附圖所示C1、D1、A1、B1部分，下稱系爭農路】分別為原告、訴外人林志福、林敬服、陳少禹所有，系爭農路於民國79年至81年間由臺灣省政府農林廳所規劃、輔建、改善，長期供農產及生產資財公共運輸，可知系爭農路已為設立農業部農路公物之行政處分，而成立公法上法律關係，依89年11月間公布施行之農業部農路養護管理要點，由被告承受並負責辦理、管理全台公設農路。然25-18地號土地所有人林敬服於106年間用鐵門、圍籬封閉系爭農路，侵害原告自由權、財產權，原告多次請求被告排除、維護系爭農路交通運輸，遭被告拒絕，並否認系爭農路為其所設立，系爭農路法律關係基礎事實存否不明確，致原告主觀上在法律上地位不安狀態，等語，向臺灣臺北地方法院（下稱臺北

01 地院)提起本件訴訟，經臺北地院以113年6月12日113年度
02 訴字第2753號民事裁定移送本院審理。

03 三、原告起訴主張略以：

04 (一)系爭農路於79年至81年間由臺灣省政府農林廳所規劃、輔
05 建、改善，長期供農產及生產資財公共運輸，可知系爭農路
06 已為設立農業部農路公物之行政處分，而成立公法上法律關
07 係，適用農業部農路養護管理要點規定，且任何人對之均有
08 公物利用請求權。然25-18地號土地所有權人林敬服於106年
09 起以鐵門、圍籬封閉迄今，強佔該公物，原告自由權、財產
10 權受嚴重侵害，系爭農路法律關係基礎事實存否不明確，致
11 原告主觀上在法律上地位不安狀態。

12 (二)系爭農路符合「農產及生產資材運輸」、「路寬在6公尺以
13 下，3公尺以上」、「經輔建、改善」等3大要件，當然推定
14 為被告農路之國有財產。被告於本院110年度訴字第1078號
15 中自認所屬水土保持局於75年至88年，興建產業道路及改善
16 農路總長度近12,000公里，精省後，被告所屬水土保持局自
17 應依「行政院農業委員會農路養護管理要點」將之全部編號
18 入冊，惟被告卻未為之，自得推定系爭農路為國家依預算撥
19 款取得之國有定著物不動產。

20 (三)系爭農路如經民事法院判決為政府支出預算興建為國有，依
21 法當然成立農業道路公用地役法律關係。原告另案提起民事
22 訴訟，確認系爭農路為國有，非屬私有，與本件訴訟標的成
23 立「公物」公法上法律關係不同，不生一事不再理之問題。

24 (四)聲明：

25 1.確認附件一圖面所示坐落宜蘭縣冬山鄉小南澳段上之平均路
26 寬6公尺、長度約178公尺、瀝青柏油（水泥）路基、路面
27 （即系爭農路）為國家依預算撥款而營建之國有定著物不動
28 產。

29 2.確認被告就前項國有財產成立公法上支配、管理法律關係。

30 3.訴訟費用由被告負擔。

31 四、被告答辯略以：

01 (一)原告曾對被告提起行政訴訟（本院112年度訴字第883號案
02 件），並於該案起訴聲明為：「一、確認被告前之臺灣省政
03 府農林廳就如附件一圖面上所示農路，坐落宜蘭縣冬山鄉公
04 所小南澳段第25-18地號（『A1』部分）、第25-60地號（『B
05 1』部分）、25-16地號（『C1』部分）、25-17地號（『D
06 1』部分），平均路寬6公尺、長度約177公尺、柏油路面，
07 已為設立『農業部農路』公物之行政處分所形成的公法上法
08 律關係成立。二、預備訴之聲明：確認被告前之臺灣省政府
09 農林廳就乙證卷第60頁所示虛線部分，平均路寬6公尺、長
10 度約177公尺、柏油路面，已為設立『農業部農路』公物之
11 行政處分所形成的公法上法律關係成立」。本院審理後，以
12 原告所訴事實於法律上顯無理由，判決駁回，原告未於法定
13 期間內提出上訴而為確定。臺北地院113年度訴字第2753號
14 民事裁定亦指明：「原告前曾對被告就本件主張之同一爭執
15 （即系爭農路是否為被告所設立農用道路之公物）向北高行
16 法院提起確認訴訟經判決駁回」。依此，本件訴訟標的已為
17 本院112年度訴字第883號確定判決效力所及，應予駁回。

18 (二)原告先於113年6月4日具狀追加聲明：「(二)確認被告農業
19 部就系爭農路所有權存在」，經臺北地院認定此部分應由不
20 動產所在地法院管轄，裁定移送臺灣宜蘭地方法院113年度
21 訴字第397號審理（該案於113年10月22日行言詞辯論並終
22 結，定113年11月5日宣判）。詎料，前揭民事訴訟尚在繫屬
23 中，原告卻以113年10月17日行政訴訟補正狀向本院追加起
24 訴：「一、請求判令確認（附件一）圖面所示座落宜蘭縣冬
25 山鄉小南澳段上之平均路寬六公尺、長度約一七八公尺、遞
26 青柏油（水泥）路基、路面（以下簡稱『系爭農（道）
27 路』）為國家依預算撥款而營建之『國有』定著物不動
28 產。」惟確認原告爭執土地是否為國有定著物不動產，非屬
29 行政法院審判權，且其與前揭民事訴訟之事件顯然同一，原
30 告顯係就民事法院繫屬中之同一事件，向行政法院追加起

01 訴，依照行政訴訟法第107條第1項第7款規定，此部分起訴
02 顯然違法且無從補正，依法亦應裁定駁回之。

03 (三)原告浪費國家寶貴司法資源，先前已數次提起與本件聲明類
04 似之行政訴訟，然原告爭執之土地並非國有或公有，且本院
05 於106年度訴字第965號判決、108年度全字第45號裁定、108
06 年度訴字第1309判決、112年度訴字第883號判決及最高行政
07 法院109年度判字第532號判決均闡明系爭農路是否為既成道
08 路而成立公用地役關係，抑或是否設立被告農路公物之行政
09 處分所形成公法上法律關係成立之訴訟，原告當無任何公法
10 上請求權可以行使，且未有即受確認判決之法律上利益，自
11 無權利保護之必要。

12 (四)本件原告爭執之土地，早經本院106年度訴字第965號判決認
13 定25-18、25-60、25-16等地號土地所設之通道，僅為供特
14 定人使用之私設通道，原告不服提起上訴，最高行政法院10
15 9年度判字第532號判決認原審判斷與卷內證據資料相符，前
16 揭認定適法無違。又本院112年度訴字883號判決亦表明，系
17 爭農路並無成為道路供公眾通行之事實，亦非被告業管之農
18 用道路。又原告曾於本院108年度全字第45號行政訴訟主張
19 系爭農路為52年間由土地所有權人共同約定各自提供相鄰交
20 界處土地，以供通行使用，並於80年間，由宜蘭縣冬山鄉公
21 所鋪設瀝青柏油路面，經本院審理並駁回其訴後，原告復於
22 本院110年度訴字第1078號、112年度訴字第883號及本件始
23 變更主張系爭農路為臺灣省政府農林廳興建之農用道路，顯
24 見原告前、後起訴之事實迥異，顯不可信。徵以被告查詢改
25 制前行政院農業委員會水土保持局圖資結果及改制前行政院
26 農業委員會水土保持局臺北分局宜蘭縣農路改善工程明細，
27 均未顯示案爭標的為農路，足認系爭農路非屬農業部農路養
28 護管理要點輔建或改善之農用道路，與被告權責無涉。

29 (五)至於原告狀稱被告於本院112年訴字第883號案件112年1月2
30 日庭訊時自認未將精省前之國有農道路編號入冊云云，經查

01 該次準備程序筆錄記載，完全沒有原告主張之內容，更無自
02 認情事，顯不可信。

03 (六)聲明：

04 1.原告之訴駁回。

05 2.訴訟費用由原告負擔。

06 五、本院查：

07 (一)原告聲明第1項部分，為不合法：

08 1.行政訴訟法第6條第1項規定：「確認行政處分無效及確認公
09 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
10 之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀
11 可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦
12 同。」足知，行政訴訟法規範得提起確認訴訟之類型有「確
13 認行政處分無效訴訟」、「確認公法上法律關係成立或不
14 成立訴訟」及「確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已
15 消滅之行政處分為違法訴訟」三種。其中，確認公法上法律
16 關係成立或不成立訴訟，所稱公法上法律關係，係指特定生
17 活事實之存在，在兩個以上權利主體間所產生之公法上權利
18 義務關係，或產生人對權利客體間之公法上利用關係。而行
19 政法上法律關係之成立，雖有直接基於法規規定者，亦有因
20 行政處分、行政契約或事實行為而發生者，惟法規、行政行
21 為及事實均非法律關係之本身，不得以其存否為確認訴訟之
22 標的。若當事人提起之確認訴訟非屬上開法定之類型，即應
23 認其起訴係不備要件（最高行政法院112年度抗字第347號裁
24 定參照）。

25 2.經查，原告提起本件行政訴訟，其聲明第1項係請求確認系
26 爭農路為國家依預算撥款而營建之國有定著物不動產，實僅
27 屬事實問題，並非原告與被告間具體法律關係存在與否的爭
28 議，非行政訴訟法第6條第1項所稱之公法上法律關係，不得
29 以之為確認訴訟之標的，是原告此部分之訴，不符行政訴訟
30 法第6條第1項規定之確認訴訟要件。揆之前開規定及說明，
31 原告之訴為不合法，自應駁回。

01 (二)原告聲明第2項部分，顯無理由：

02 1.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
03 認判決之法律上利益者，不得提起之，行政訴訟法第6條第1
04 項前段所明定。是提起確認公法上法律關係成立或不成立之
05 訴訟，須原告之權利或法律上利益，有因該所主張之公法上
06 法律關係成立或不成立侵害之危險，得以確認判決除去之即
07 受判決之法律上利益，始足當之。又依司法院釋字第400號
08 解釋意旨，可知私有土地上所形成之供不特定公眾通行之用
09 的道路，在公法上如認已成立公用地役關係存在，此將限制
10 該土地之所有權人財產權之行使，致其有忍受不特定公眾通
11 行其土地之義務，是所有權人爭執其所有之系爭土地不成立
12 (或不存在)公用地役關係，據以提起確認訴訟，請求確認
13 公用地役關係不成立(或不存在)，即有確認利益；反之，
14 主管機關若未認定有公法上公用地役關係存在，無即受確認
15 判決之法律上利益，提起之確認訴訟，無權利保護必要(最
16 高行政法院111年度上字第178號判決意旨參照)。又公用地
17 役關係之成立，僅在限制土地所有權人不得反於公眾通行之
18 目的而使用其土地，並無相對應享受公用地役關係之權利
19 人，故公用地役關係乃基於公眾利益而存在，個人之得以通
20 行而受利益，係因公用地役關係所附隨而生之反射利益，難
21 謂利用該土地通行之個人對之有何權利或法律上利益可言
22 (最高行政法院109年度判字第241號判決意旨參照)。

23 2.原告雖主張系爭農路為被告所設立農用道路之公物，且系爭
24 農路中之「C1」部分坐落於其所有25-16地號土地等語。惟
25 被告曾於本院112年訴字第883號案件審理時否認系爭農路為
26 其所設立(112年訴字第883號卷第139頁)，亦無證據可證
27 明系爭農路係被告設立；又原告自承系爭農路自106年間即
28 為25-18地號土地之所有權人林敬服以鐵門及圍籬封閉迄
29 今，且其係依航照圖及農業部農路養護管理要點第2點規定
30 自行推定系爭農路之柏油為臺灣省政府農林廳於81、82年間
31 所鋪設等語(北院卷第12頁、本院卷第38、180頁)，足見

01 系爭農路並無成為道路供公眾通行之事實，亦非被告業管之
02 農用道路。被告既未將私有之系爭農路認定或設定為公物，
03 要求系爭農路之所有權人須容忍其土地供農產及生產資材運
04 輸道路之公共使用，致系爭農路所有權人就該土地無從自由
05 使用收益，即無侵害原告對其土地之使用收益權能，且原告
06 前得通行系爭農路穿越其他土地所有權人所有部分，亦僅係
07 反射利益，並無通行之公法上權利或法律上利益可資主張。
08 從而原告就本件確認訴訟，欠缺即受確認之法律上利益，其
09 提起確認被告就（系爭農路）「國有財產」成立公法上支
10 配、管理法律關係之訴訟，無權利保護必要，依其所訴事
11 實，其請求在法律上顯無理由，爰依行政訴訟法第107條第3
12 項規定，不經言詞辯論，逕以判決駁回。

13 六、綜上，本件原告之訴，依其所訴事實，其請求在法律上顯無
14 理由。又原告訴之聲明一部為不合法，一部為無理由，惟為
15 求卷證合一，避免救濟途徑歧異，併以判決駁回之。本件判
16 決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本
17 院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，併
18 予敘明。

19 七、結論：本件原告之訴一部為不合法，一部為顯無理由，判決
20 如主文。

21 中 華 民 國 114 年 3 月 31 日

22 審判長法官 侯志融

23 法官 郭淑珍

24 法官 張瑜鳳

25 一、上為正本係照原本作成。

26 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
27 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
28 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
29 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
30 繕本）。

01 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，
02 逕以裁定駁回。

03 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
04 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
05 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
06

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(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。	

07 中 華 民 國 114 年 3 月 31 日

