臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭
114年度訴字第324號
115年6月11日辯論終結

原　　告　鄭武鵬
訴訟代理人　湯文章　律師
複代理人　　邵啟民　律師
被　　告　花蓮縣政府
代　表　人　徐榛蔚（縣長）

訴訟代理人　陳家晴
　　賴宛秀
　　鄭琬薰
參　加　人　楊啓民

　　許習

　　楊勝利
　　楊素秋
　　楊勝裕

　　楊啓章

　　楊啓田

上列當事人間指定建築線事件，原告不服內政部中華民國114年2月26日台內法字第1140400591號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、被告應依原告民國113年9月11日之花蓮縣政府建築線指（定）示申請書所附描繪圖，作成指示（定）建築線之行政處

分。

三、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

㈠按行政訴訟法第111條第1項、第2項規定：「（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。」原告起訴時聲明：「原處分及訴願決定均撤銷。」（本院卷第9頁）嗣於本院民國115年3月26日言詞辯論期日為訴之追加，聲明：「１、訴願決定及原處分均撤銷。２、被告應依原告113年9月11日之花蓮縣政府建築線指（定）示申請書所附描繪圖，作成指示（定）建築線之行政處分。」（本院卷第397頁），被告無異議而為本案之言詞辯論，依上開規定，視為同意變更追加。

㈡參加人經合法通知，無正當理由未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條所列各款情事，爰併準用民事訴訟法第385條第1項前段規定，依原告之聲請，由其一造辯論而為判決。

二、事實概要：

㈠、原告為建築師，於112年8月14日向被告申請坐落花蓮縣壽豐鄉東華段467地號土地（所有權人為訴外人朱美容，下稱系爭土地）建築線指示(定)，系爭土地位於東華大學城特定區都市計畫範圍內住宅區，因該申請建築基地面臨花蓮縣壽豐鄉志學村中山路三段66巷28弄之巷道(下稱系爭巷道)，案經被告邀集相關單位及土地所有權人於同年8月31日至系爭巷道實地勘查，現勘紀錄結論以該巷道供公眾通行已久且土地所有權人並無阻止，惟現況巷道為無尾巷，僅供特定對象通行，未符司法院釋字第400號解釋理由書所述須為不特定之公眾通行所必要之要件，非屬花蓮縣建築管理自治條例第4

條第1項第1款所稱之現有巷道，故被告於112年9月20日否准所請。

㈡、朱美容於113年6月19日向被告申請同意核准481地號土地（即系爭巷道所在土地）為現有巷道道路，以利指定建築線，案經被告邀集相關單位於113年8月28日至系爭巷道實地勘查，業務單位意見如112年8月31日系爭巷道現勘紀錄內容，另為協助建物所有權人釐清系爭巷道性質，請花蓮縣壽豐鄉公所協助查找與該巷道毗鄰土地上之建物（原）使用執照謄本，並請與系爭巷道土地之繼承人協商後續之維護管理情形。嗣原告於113年9月11日再次申請系爭土地建築線指示（定），經被告以113年9月26日府建計字第1130182613號函（下稱原處分）復原告略以：「說明：……二、查旨揭申請建築基地位於東華大學城特定區都市計畫範圍之住宅區，基地面臨00鄉00村00路0段00巷00弄之巷道，依本縣建築管理自治條例第2條第1項規定：『建築基地面臨計畫道路或合於本條例規定之現有巷道者，應申請指定建築線。』，先予說明。三、另經本府依同條例第4條第2及3款規定，未調閱到巷道毗鄰土地之合法建築文件有相關供公眾通行之同意書且未於73年11月7日曾指定建築線之現有卷道，爰以同條第1款規定……辦理現有巷道認定事宜……五、綜上所述，旨揭申請建築基地……尚難認定屬本縣建築管理自治條例第4條第1款所稱之現有巷道，故未臨接建築線，請逕依建築法等相關規定辦理」否准所請。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

㈠、按花蓮縣建築管理自治條例第4條第1項第1款規定，所稱現有巷道包括「供公眾通行並具有公用地役關係之巷道」，係以司法院釋字第400號解釋之意旨為依據。其成立要件乃：1.供不特定公眾通行所必要；2.公眾通行之初，土地所有權人未予阻止；3.經歷年代久遠而未中斷。查系爭巷道1-7號及9-21單數號等13戶，自73年5月23日編定存續迄今，又依7

4年正射航照圖所示，其路型明確且無阻隔，可供自由通行，對此被告亦不爭執系爭巷道符合前開司法院釋字第400號解釋之第2、3要件。

㈡、原處分及訴願決定均認為，系爭巷道係於65年至73年間由原地主分割土地並興建房屋時一併留設之私設道路，且屬無尾巷，僅供該13戶住戶通行，故不符合司法院釋字第400號所稱「供不特定公眾通行」之要件。惟依最高行政法院101年度判字第124號判決見解，即使為無尾巷，如該道路除供住戶外，尚供其親友往來或洽辦事務之不特定人通行，仍屬供不特定公眾通行。查系爭巷道供多筆地號土地長期通行使用，且無任何管制措施。依系爭巷道之路形、路寬，及依當地經濟型態，所鄰土地性質多係作為住宅使用，面積廣闊，路旁兩側之土地所有權人為多數人，該等住戶、使用人自仍有對外聯絡需求而需以系爭巷道對外通行，且系爭巷道亦有商業活動（如水電維修）進出使用，顯非僅供特定少數人通行。

㈢、訴願決定另以系爭巷道為當時留設之私設道路，認不符「非依建築法、民法等規定提供公眾通行之道路」要件。然民法並無「提供作為公眾通行之道路」之相關規定；建築法中所稱則應係「私設通路是否屬建築基地法定空地」之問題。換言之，即「以法定空地提供作為私設通路使用」，始屬司法院釋字第400號解釋所稱「必須先以非屬依建築法規規定所提供作為公眾通行之道路為前提」之範疇。

１、依內政部106年3月28日函，有關「私設通路」之認定：⑴建築基地外之私設通路，係供建築基地連接建築線使用，並非建築基地之一部分，亦非建築法第11條所稱之法定空地；⑵建築基地內之私設通路，於實施容積管制前，如已計入建築基地範圍者，自屬建築基地之一部分，並為建築法第11條所稱之法定空地。準此，建築基地外之私設通路，既非建築基地之一部分，亦非建築法第11條所稱之法定空地，自不屬依建築法規規定提供作為公眾通行之道路。

２、系爭巷道旁之建物係於73年間建築完成，應屬花蓮縣實施容積管制前即已興建。然並無證據足以證明系爭巷道係建築基地之一部分，且屬建築法第11條所稱之法定空地，僅憑推論即認定其為私設道路，尚難據此認定系爭巷道係依建築法規及民法等規定供公眾通行之道路。又被告答辯自承僅依經驗判斷推測系爭巷道為私設道路，並無具體事證支持，足見其認定欠缺客觀基礎，難以排除公用地役關係之成立。

㈣、參照最高行政法院97年度判字第1082號、92年度判字第1889號判決意旨，道路如僅供特定人排他使用，固不成立公用地役關係；惟如實際上供不特定公眾長期通行，即使同時存在私法利用關係，仍可能成立公用地役關係。另所謂「通行所必要」，不以唯一通路為限，只須無此通路將顯著不便，即屬之。查系爭巷道自74年間起即存在，且無任何門禁或阻隔，除供巷內13戶住戶外，亦供不特定人自由進出，並有商業使用情形，應認已符合供公眾通行之要件。且實務並未以人數多寡作為判斷標準，被告主張之「通行人數、程度未達」，係增加法律所無之限制，尚難採信。

㈤、聲明：１、訴願決定及原處分均撤銷。２、被告應依原告113年9月11日之花蓮縣政府建築線指（定）示申請書所附描繪圖，作成指示（定）建築線之行政處分。

四、被告答辯及聲明：

㈠、關於是否符合「不特定之公眾通行所必要」，原告係援引本院103年度訴字第1557號判決，該案係因巷道位於工業區，供多家工廠員工上下班通行，且往來訪客、交易商家及運送人車眾多，並經公所管理養護，且符合土地稅減免規則第9條（無償供公眾通行）之要件，始認屬不特定公眾通行之巷道。經查，本件系爭巷道經被告於112年8月31日現勘確認為無尾巷，114年12月29日現況僅有套房出租、茶道研習社等零星使用，原有水電維修行已搬離，顯示目前已無因商業活動而產生大量公眾通行之需求。系爭巷道固為巷內13戶對外通行之必要通路，惟依其「位置、使用對象及頻率」判斷，

尚未達前揭判決所稱往來人員眾多之程度，且114年以前系爭巷道未申請及適用土地稅減免規則第9條。是以，綜合相關證據，被告認定系爭巷道非屬司法院釋字第400號所稱「不特定公眾通行所必要」，尚無違誤。

㈡、至於原告申請建築線之建築基地（系爭土地），因系爭巷道非屬被告認定之現有巷道，而無法鄰接建築線。雖系爭巷道土地現因未辦理繼承而由被告列冊管理，然各順位繼承人尚存在，原告仍可先行徵詢其通行同意再申請建築執照。再者，如無法取得同意，建築基地所有權人尚得依民法第787條第1項規定，於土地與公路無適宜聯絡時，提起通行權訴訟以取得通行權利。故建議應優先循私法途徑解決通行問題，較為妥適。

㈢、聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

㈠、前開事實概要欄所載事實，除後述爭點外，有112年8月14日申請書暨檢附文件（本院卷第273-277頁）、113年9月11日申請書暨檢附文件（本院卷第278-282頁）、系爭土地2024年10月23日之系爭土地地籍套疊都市計畫圖及正射影像圖（本院卷第69-73頁）、系爭巷道舊有土地登記簿（本院卷第75-141頁）、花蓮縣花蓮地政事務所113年7月8日花地所測字第1130007699號函暨土地建物查詢資料（本院卷第143-161頁）、被告113年9月10日府建計字第1130177155號函暨113年8月28日系爭巷道勘查紀錄（本院卷第169-173頁）、被告112年9月13日府建計字第1120184349號函暨112年8月31日系爭巷道勘查紀錄（本院卷第163-168頁）、花蓮縣壽豐鄉戶政事務所112年8月28日壽鄉戶字第1120001717號函暨系爭巷道13份門牌資料（本院卷第175-188頁）、系爭土地74年農航所正射影像圖（本院卷第189頁）、花蓮縣壽豐鄉公所113年7月9日壽鄉建字第1130012329號函（本院卷第23頁）、被告114年12月29日府建計字第1140256114號函暨土地登記簿謄本及異動索引（本院卷第325-332頁）、花蓮縣地方稅

務局114年12月11日花稅土字第1140132178號函（本院卷第333-334頁）、花蓮縣壽豐鄉公所115年4月20日壽鄉建字第1150006358號函(本院卷第443頁)、原處分（本院卷第21-22頁）、訴願決定書（本院卷第47-53頁）等在卷可證，足以認定為真實。

㈡、司法院釋字第400號解釋揭櫫：「憲法第15條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補償……」，並於解釋理由書第三段進一步指明：「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（參照本院釋字第255號解釋、行政法院45年判字第8號及61年判字第435號判例）。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。」可知，上開解釋所稱既成道路成立公用地役關係，與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有所不同，且須符合3要件：1.為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；2.於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；3.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。（最高行政法院113年度上字第268號判決意旨參照）

㈢、建築法第48條規定：「(第1項)直轄市、縣(市)(局)主管建築機關，應指定已經公告道路之境界線為建築線。但都市細部計畫規定須退縮建築時，從其規定。(第2項)前項以外之現有巷道，直轄市、縣(市)(局)主管建築機關，認有必要時得另定建築線；其辦法於建築管理規則中定之。」第101條規定：「直轄市、縣(市)政府得依據地方情形，分別訂定建築管理規則，報經內政部核定後實施。」被告依此法律授權制定公布之花蓮縣建築管理自治條例第2條第1項規定：「建築基地面臨計畫道路、廣場、市區道路、公路或合於本條例規定之現有巷道者，應申請指定建築線。」第4條規定：「(第1項)本自治條例所稱現有巷道，包括下列情形：一、供公眾通行並具有公用地役關係之巷道。二、私設通路經土地所有權人出具供公眾通行同意書或捐獻土地為道路使用，並依法完成土地移轉登記手續者。三、於中華民國73年11月7日本法修正公布前，曾指定建築線之現有巷道，經本府認定無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻者。(第2項)前項第1款所稱之巷道由本府就其寬度、使用性質、使用期間、通行情形及公益上需要認定之。」

㈣、又「原判決除引用新北市建築管理規則第2條第2項規定及司法院釋字第400號解釋理由書，將構成既成道路之規範要件『為不特定之公眾通行所必要』適用於本件具體之事實，並參酌上訴人之配偶梁笑所出具之土地使用權同意書3份、臺北縣政府所核發之76年建造執照、78年使用執照、新北市樹林區戶政事務所提供系爭巷道之門牌及門牌歷史資料等證據，就『為不特定之公眾通行所必要』之要件事實加以具體的認定，而得出系爭土地已具有『為不特定之公眾通行所必要』要件之結論，經核其認定事實適用法律，並無違誤。上訴意旨主張原判決自始未就『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』之法規範明文予以適用，亦未對該要件事實為說明，顯有不適用法規之違法云云，核無足採。（三）按本院100年度判字第730號判決係以『光武街30巷目前並係當地約60戶人家及在附近工廠上班約120餘人通行所必須，系爭土地業供不特定人通行20年以上，應堪置信』等語。本院103年度判字第412號判決則略以『教會會堂係宏揚宗教、提供心靈成長之場所，經驗上並無僅供特定人出入之理，系爭巷道供南門教會教友等不特定多數人所進出，另外尚有十全印刷廠、南功美術印刷廠存在，可見系爭土地已於當時供不特定多數人使用通行』等語，與本件系爭巷道供通行之歷史與事實相似，是原判決援引上開兩判決，認本件系爭巷道所供通行者，包括周隆塑膠廠、萬吉工業社、思穎織襪廠等8棟廠房工人上下班反覆通行之所需，且系爭巷道位於都市計畫工業區，其往來訪客、交易之商家、住戶、運送人車眾多，其雖為單向出口巷道，但依其位置、使用對象、頻率，客觀上已可達供不特定公眾通行之程度，佐以系爭巷道為樹林區公所管理養護範圍，而457地號土地，因符合土地稅減免規則第9條規定（私有無償供公眾通行之道路免徵地價稅），故自85年以前迄今地價稅全免，益可證系爭巷道自80年起即屬無償供不特定人通行之巷道使用等語，經核其認事用法亦無違誤。」（最高行政法院105年度判字第291號判決意旨參照），由上開最高行政法院100年度判字第730號判決、103年度判字第412號判決、105年度判字第291號判決等3個判決意旨，可知實務見解認為關於「為不特定之公眾通行所必要」的判斷，應依具體個案脈絡背景事實予以分析，從例如通行與連結功能、基礎生活需求、不可替代性、道路空間開放程度、長期使用事實、政府投入資源維護情形等面向加以說明並綜合判斷，至於具體通行人數的統計數據往往欠缺或不夠精確，並非絕對而僅是諸多分析項目之一。我國學者同樣發現有愈來愈多的裁判採取「社會功能性」的觀察角度來判斷是否具有「不特定公眾通行所必

要」，「不應拘泥於表象上的沿線居民人數」，而應從各個面向的「社會功能，包含親友互訪、送貨、推銷、通行穿越之便利、散步等事實上的需求皆納入考量」，無尾巷與雙向通路都具有同樣的社會功能而具備「不特定公眾通行所必要」（林三欽，現有巷道相關法律問題之研究－聚焦於公用地役關係，月旦法學雜誌（No.266），2017.7，第113頁）。

㈤、查本件原處分已敘明，被告邀集相關單位辦理釐清巷道情事現勘，依戶政事務所提供歷史門牌資料，中山路0段00巷00弄0至0號及0至00單數號等13戶於73年5月23日編定存續迄今，依農航所74年間之正射影像圖所示，該巷道已為明顯現況路型且無阻隔，可供任何人自由進出，符合釋字第400號解釋第2、第3要件，惟依土地登記簿得知該巷道坐落土地於65年間楊君買賣取得，另毗鄰之東華段466、467（即本案建築基地）、483至493地號等13筆土地（同上開13戶），皆於73年1月14日由楊君分割轉載且依建物謄本明載建築物皆於同年6月辦理建物第一次登記，續又於同年8月起1年間買賣移轉他人，故經判斷該巷道為當時一同新建並留設之私設道路，且該巷道為無尾巷，參內政部同性質之訴願決定書意旨，係屬供特定住戶對外通行使用，不符司法院釋字第400號解釋關於「為不特定之公眾通行所必要」之要件。原告就此則主張符合該要件，兩造均表示此部分即本件兩造主要爭執所在，其餘部分並無爭執（本院卷第240-241頁）。

㈥、經查：

１、系爭巷道有13戶，且為無尾巷，已無其他巷道可供進出，因此住戶日常生活必須使用系爭巷道進出，才能連接中山路三段66巷再通往其他地方，而例如親友、訪客或是郵差、水、電、瓦斯、第四台、社會福利服務、鄰里長、學校教師家庭訪問、消防救災等日常人際往來、生活、公用事業必要服務之提供，也是從外部經由系爭巷道而入內與住戶聯絡接洽。又系爭巷道內之28弄9號曾有冠霖水電行、水電維修招牌顯

示自西元2018年12月開始營業、00弄00號有茶道研習社、00弄0號有儒學生活社、00弄0號外牆有【學生套房出租0900000000】的廣告、00弄00號曾有金辰民宿等情形，有本院依職權列印 Google map 關於00鄉00路0段00巷00弄街景照片在卷可憑（本院卷第282、303、304、305、297、295頁），更可見在這些年不同的期間，會有外部人士例如水電行客戶、商品零件供應商、民宿客人、租屋或洽詢租屋之人、社團活動人士利用系爭巷道通行進出，雖無具體的通行人數統計數據可供參考，但這都是建立在系爭巷道所具備的供不特定公眾利用自由通行進出的功能性與可能性之上。正因為是無尾巷，故內部住戶與外部人士別無其他選擇，在物理空間上只能使用系爭無尾巷作為內外連接通行使用，其供不特定之公眾通行之必要性，顯而易見。

2、況且，系爭巷道是由壽豐鄉公所鋪設柏油路面，劃設有紅線表示禁止臨時停車以免影響車輛進出，有設置路燈、排水溝渠等情，亦有113年8月28日系爭巷道現勘紀錄與現場照片可參（本院卷第170-172頁）。另依據112年8月31日系爭巷道現勘紀錄與現場照片（本院卷第164-166頁），可知系爭巷道供不特定公眾通行已久且土地所有權人並無阻止，並無設置柵欄管制不特定外部人士進出。又系爭巷道為私設道路，經過多年使用有修繕情事，但壽豐鄉公所現存卷宗內已無確切原始興闢日期及工程紀錄，系爭巷道係基於促進地方發展、改善交通環境及提供公眾通行便利之目的，由壽豐鄉公所編列預算或配合上級政府補助計畫予以改善路面，排水溝渠亦同，該所後續依據路面耗損狀況，不定期進行路面修補或重新鋪設，亦係基於維護通行安全之必要，由該所依需求作維修以符合公用地役關係等情，並有壽豐鄉公所115年4月20日壽鄉建字第1150006358號函附卷可佐(本院卷第443頁)，此外，壽豐鄉公所113年7月9日壽鄉建宇第1130012329號函並稱經該所勘查系爭巷道確為供該巷弄通行之巷道(本院卷第23頁)。雖然壽豐鄉公所並無認定系爭巷道是否為具

有公用地役關係之巷道，但壽豐鄉公所歷年來所進行的路面修補或重新鋪設，既然是以符合公用地役關係為前提，達到促進地方發展、改善交通環境及提供公眾通行便利之目的，應可用以證明系爭巷道符合「為不特定之公眾通行所必要」之要件。

3、綜上，無論是從系爭巷道住戶之日常生活、營業所需，包括公共部門或私人等外部不特定公眾通行進出之需求，系爭巷道客觀上未架設柵欄阻絕外部人士通行，或是壽豐鄉公所基於提供公眾通行便利等目的長期持續維護系爭巷道道路路面、排水溝渠等不同面向予以觀察分析，在通行與連結功能、基礎生活需求、不可替代性、道路空間開放程度、長期使用事實、政府投入資源維護情形等各種層面，都可以認定系爭巷道確實有供不特定之公眾通行所必要，屬於釋字第400號解釋所稱既成道路成立公用地役關係，因此符合花蓮縣建築管理自治條例第4條第1項第1款所稱供公眾通行並具有公用地役關係之巷道，系爭土地自屬有臨接建築線，是原處分參照內政部訴願決定書意旨，認為系爭巷道並非具有公用地役關係之巷道，系爭土地因此未臨接建築線，駁回原告之申請，於法不合。

㈦、被告雖稱系爭巷道為無尾巷，114年12月29日現況僅有套房出租、茶道研習社等零星使用，原有水電維修行已搬離，顯示目前已無因商業活動而產生大量公眾通行之需求。系爭巷道固為巷內13戶對外通行之必要通路，惟依其「位置、使用對象及頻率」判斷，尚未達前揭判決所稱往來人員眾多之程度，且114年以前系爭巷道未申請及適用土地稅減免規則第9條，有花蓮縣地方稅務局114年12月11日花稅土字第1140132178號函可參(本院卷第333-334頁)，而無供不特定之公眾通行所必要云云，惟從前述最高行政法院105年度判字第291號判決之案例事實，與本件同樣是屬於單向出口巷道即無尾巷類型之巷道，最高行政法院認為原審法院依其位置、使用對象、頻率、區公所管理養護範圍、符合私有無償供公眾通行

之道路免徵地價稅而地價稅全免等情節，正確認定屬供不特定人通行之巷道使用，而維持原判決，可知無尾巷不因僅有單向出口就沒有供不特定公眾通行之必要，還是要依據個案具體事實脈絡加以分析始能認定。原處分僅依內政部同性質之訴願決定書意旨，未從具體事實脈絡加以分析，即認為無尾巷係屬供特定住戶對外通行使用，並無可採。被告於審理中雖補充上述理由，但被告忽略了系爭巷道住戶之日常生活、營業所需，包括公共部門或私人等外部不特定公眾通行進出之需求，系爭巷道並無柵欄阻絕外部人士通行，壽豐鄉公所基於提供公眾通行便利等目的長期持續維護系爭巷道道路路面、排水溝渠等客觀事實，從而未能正確從通行與連結功能、基礎生活需求、不可替代性、道路空間開放程度、長期使用事實、政府投入資源維護情形等各種層面去認定系爭巷道有供不特定之公眾通行之必要，而且本來就欠缺具體的通行人數統計數據，但這都是建立在系爭巷道所具備的供不特定公眾利用自由通行進出的功能性與可能性之上，也不能因為不特定公眾的人數相對少就否定通行巷道權利之必要，故被告所謂依其「位置、使用對象及頻率」判斷，尚未達前揭判決所稱往來人員眾多之程度云云，亦屬誤解法律。又縱使114年以前系爭巷道之土地未申請及適用土地稅減免規則第9條，其法律效果亦僅是無法全免地價稅，僅具有稅法上之意義，花蓮縣地方稅務局亦稱課稅資料僅係作為稅捐計算及核課使用，尚不宜作其他佐證用途，是本院認為並不能以此單一因素而認為系爭巷道不具備供不特定公眾通行之必要，是被告上開主張即無可採。

㈧、被告又辯稱原告可徵詢系爭巷道所在土地之各順位繼承人取得通行同意，或依民法第787條第1項規定主張袋地通行權，建議先循私法途徑解決云云。查原告是依據花蓮縣建築管理自治條例第4條第1項第1款之規定申請指定建築線，被告自應審查是否與規定相符，原告既已符合上開規定，自無須再循私法途徑解決之必要，是被告上開主張亦無可採。

六、綜上，原告請求為有理由，被告各項所辯皆無可採。是原告訴請本院判決命被告應依原告113年9月11日之花蓮縣政府建築線指（定）示申請書所附描繪圖，作成指示（定）建築線之行政處分，為有理由，應予准許。原處分尚有違誤，訴願決定未予糾正，亦有未合，原告附帶請求撤銷訴願決定及原處分，亦為有理由，應予准許。

七、兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

八、結論：原告之訴為有理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　25　　日

審判長法　官　洪慕芳

法　官　周泰德

法　官　郭銘禮

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　　115　　年　　6　　月　　25　　日

書記官　楊喻涵