

臺中高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

) FKT64W1Z1X5L0;@109年9月23日辯

04 原 告 陳翠玉

05 訴訟代理人 馮彥錡 律師

06 陳盈樺 律師

07 被 告 苗栗縣政府

08 代 表 人 徐耀昌

09 訴訟代理人 江錫麒 律師

10 複代理人 柯宏奇 律師

11 輔助參加人 苗栗縣苗栗市公所

12 代 表 人 邱鎮軍

13 訴訟代理人 江培宏

14 輔助參加人 長春石油化學股份有限公司

15 代 表 人 廖龍星

16 訴訟代理人 黃淑齡 律師

17 上列當事人間巷道爭議事件，原告不服內政部中華民國108年7月

18 23日台內訴字第1080048276號訴願決定，提起行政訴訟，本院判

19 決如下：

20 主 文

21 原告之訴駁回。

22 訴訟費用由原告負擔。

23 事實及理由

24 一、事實概要及其證據

25 原告共有苗栗縣○○市○○段○○○○號（面積970.98平方公

26 尺，原告應有部分10/21，使用分區類別特定農業區交通用

27 地，下稱系爭土地，見訴願卷76-77頁之土地登記謄本、本

院卷67、323-325頁之土地所有權狀、土地登記簿及謄本）
位於苗栗縣苗栗市○○路（見本院卷345、397-399頁之地籍
圖套繪航測圖、複丈成果圖），輔助參加人長春石油化學股
份有限公司（下稱長春公司）為鄰近系爭土地北側同段225
地號（工業區丁種建築用地，見訴願卷17、75、78-80頁之
地籍圖套繪空照圖、地籍圖、土地及地籍圖查詢資料）所有
權人，於225地號土地設有廠房（長春一廠，下稱苗栗廠）
。被告就長春公司主張苗栗廠前道路為既成道路乙案，於10
7年5月2日赴現場會勘結論略以：宜春路原為鄉道苗29線，1
02年解編為地方村里道路，供公眾通行已多年；有關長春公
司認為既成道路部分，請長春公司於2個月內檢具資料送輔
助參加人苗栗縣苗栗市公所（下稱苗栗市公所）審查檢視後
，再報請被告審查（見本院卷69-71頁之會勘紀錄及簽到簿
）。嗣長春公司以108年1月18日（108）長石苗字第013號函
（見本院卷313-314頁）報苗栗市公所略以：苗栗廠前系爭
土地道路應為供公眾通行之道路。再由苗栗市公所以108年1
月19日苗市工字第1080001461號函（見本院卷311頁）轉請
被告審查。經被告108年1月30日府工道字第1080023538號函
（下稱系爭函文，即原告所稱之原處分，見本院卷33-35頁
）復苗栗市公所並副知0000000000000000
市○○段○○○○號土地業經本府101年地籍圖重測公告完畢（
重測結果公告期滿無異議者，即屬確定），已辦竣登記，並
經本府地政處及工商發展處依苗栗縣建築管理自治條例第5
條第1項（漏載第1款）認定為供公眾通行具公用地役關係之
現有巷道，又私有土地同時符合司法院釋字第400號解釋之
3要件，屬既成道路成立公用地役關係，不得違反供公眾通
行之目的；本案路段非屬公路法、市區道路條例範疇，屬地

方村里道路，貴所為本案所涉道路管理單位，倘有道路障礙情事，請貴所依道路交通安全規則規定排除交通障礙等語。原告不服，提起訴願，經內政部108年7月23日台內訴字第1080048276號訴願決定（見本院卷37-49頁）駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：

（一）系爭函文性質為行政處分，訴願機關內政部亦以實體上理由駁回原告訴願，原告自得提起撤銷訴訟：

依司法院釋字第423號解釋意旨，行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。最高行政法院107年度判字第611號判決及104年度判字第250號判決亦肯認，行政機關以副本之方式副知人民關於認定既成道路之會議結論時，仍屬就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，核屬行政處分。原告為系爭土地共有人之一，該地長年以來均存有是否具公用地役關係之爭議，惟被告於原告與長春公司達成共識前，以系爭函文認定系爭土地為具公用地役關係之既成道路，並使苗栗市公所具管理與指揮排除障礙之權限，對原告憲法第15條所保障之財產權造成限制，並使原告受到拘束，依前述說明，系爭函文自屬行政處分，且訴願機關係以實體上無理由駁回，而非程序上不受理，故原告依行政訴訟法第4條提起撤銷訴訟，並無不合。

（二）被告認定現有巷道之依據不明：

1、依苗栗縣建築管理自治條例（下稱自治條例）第5條規定，被告如係以該條第1項第1款認定現有巷道，則應遵循同

條第2項，就現有巷道之寬度、適用性質、使用期間、通行情形及公益上需要認定之；若係以該條第1項第4款指定建築線認定現有巷道，則限於73年11月7日以前指定建築線之巷道，方能以該款之方式指定。

2、被告系爭函文之說明二及訴願答辯書均提及宜春路現有巷道的認定，係以該府91年、94年、97年、102年及106年建築線核發在案，惟被告若以自治條例第5條第1項第1款認定，則仍應依同條第2項所定情形具體認定，然本件被告均未遵循上開自治條例規定。又被告如係以建築線核發認定之方式，依自治條例第5條第1項第4款規定，限於73年11月7日以前方得以該款認定現有巷道，被告以宜春路已核發指定建築線為認定本件現有巷道之理由，顯與自治條例相牴觸，違反依法行政原則。

（三）系爭土地並非位於既成道路範圍內，被告及訴願機關未遵循行政行為明確性之規範，混淆原告爭執之土地範圍：

1、訴願決定書理由二、（二）所載之道路，係交通部102年10月2日解編之鄉道苗29線，現為苗栗縣苗栗市○○路。但系爭土地係位處宜春路旁而非宜春路上，被告及訴願機關均未詳查。又參酌苗栗縣苗栗地政事務所（下稱苗栗地政所）109年8月26日複丈成果圖（下稱系爭複丈成果圖）所示，如以白色標線作為認定宜春路之範圍，則系爭土地尚有一部分坐落於標線外。再參現場照片、標有數字之界址點，該白色標線外現況係供停車使用，非供公眾通行所必要，與司法院釋字第400號解釋揭示之要件不符。且上開一部非供公眾通行之情形，亦與被告107年12月26日府工道字第1070254905號函說明三之內容相符。

2、自空照圖觀之，系爭土地以南與福全段219、230地號土地

01 相鄰，供公眾通行之用者應係上開兩筆地號土地。又參10
02 5年至107年航測圖，系爭土地皆由長春公司佔據作為臨時
03 停車之用，被告及訴願決定完全混淆原告所指摘之範圍。
04 申言之，系爭土地受宜春路與長春公司所有之福全段223
05 、225地號所包夾，然長春公司臨時停車之範圍已超越其
06 所有之福全段223、225地號而緊鄰宜春路之邊線，完全佔
07 據系爭土地，被告及訴願機關自始未至現場履勘或鑑界已
08 劃定長春公司、原告、宜春路之範圍界線。

09 3、依行政程序法第5條、第96條第1項所揭示之行政行為明確
10 性原則，以及自治條例第5條第2項規定，本案訴願機關曾
11 以108年3月26日台內訴字第1080020609號函及108年5月17
12 日台內訴字第1080034000號函，詢問被告系爭土地與現有
13 巷道之範圍、系爭土地是否全部為具公用地役關係之現有
14 巷道。經被告以訴願補充理由（二）書表示，其所提供之
15 66年、91年航測圖，係為判斷分析系爭土地與長春公司現
16 況位置是否有所變動，非為認定宜春路之路段寬度等語。
17 準此，被告先提出66年、91年之航測圖以證明其行政處分
18 具明確性，卻又自承雖提出航測圖但並非就道路寬度為認
19 定，顯與前述自治條例規定相違，訴願機關亦未就此詳加
20 調查，致混淆原告所爭執系爭土地之範圍，故系爭函文及
21 訴願決定均應撤銷。

22 （四）苗栗市公所109年6月19日苗市工字第1090013822號函文附
23 件中之航照套繪圖（見本院卷345頁）係長春公司私人套
24 繪，其結果與現行道路明顯不符，且經被告107年7月24日
25 府工道字第1070144564號函、107年12月14日府工道字第1
26 070245460號函及107年12月26日府工道字第1070254905號
27 函否定該圖的正確性，故不得以該圖作為認定現有巷道之

01 依據：

- 02 1、宜春路自102年解編以來，交通部所公告解編之道路關於
03 宜春路範圍皆僅有路段長度，從未載明路段寬度，本件爭
04 執點即在於路段寬度不明，故長春公司方函請被告認定既
05 成道路範圍。
- 06 2、長春公司108年1月18日函及被告107年5月2日會勘紀錄，
07 均以「苗栗市○○路長春一廠前道路疑義」為主旨與案由
08 ，經被告到現場履勘也未能確定該道路是否為既成道路，
09 足見系爭土地是否為司法院釋字第400號解釋所稱之既成
10 道路仍有疑義，被告本應遵循自治條例第5條第2項規定辦
11 理。惟被告並未依該規定辦理，反推由苗栗市公所認定，
12 然苗栗市公所並無任何可資認定之基礎，故又回到由被告
13 認定，但被告仍未遵守前述自治條例規定，竟以長春公司
14 自行套繪航測圖認定系爭土地全部皆為既成道路，自始自
15 終均未依法行政。
- 16 3、長春公司自行套繪航測圖不但未經合法程序認定道路範圍
17 及寬度，且套繪之道路寬度亦與現行供公眾通行之道路寬
18 度不同，系爭土地僅有部分位於宜春路道路邊線內，其餘
19 位於道路邊線外之部分皆被作為停車之用，此觀系爭複丈
20 成果圖及複丈照片即明，原告自行拍攝之縮時影片及截圖
21 亦能證明，故長春公司自行套繪航測圖不得作為認定既成
22 道路之基礎。
- 23 4、又長春公司製作套繪圖所依據之苗29線鄉道（按即宜春路
24 ）清查工程報表，並未有任何能認定既成道路之法源依據
25 ；且該報表內亦未載明道路中心點與邊線座標，無法據此
26 推知宜春路之道路邊線位置，此觀長春公司108年1月18日
27 函說明二、被告107年7月24日函說明三、107年12月14日

函說明二及107年12月26日函說明三即明。故長春公司自行繪製之道路邊線位置，並非可採。

(五) 本件地籍調查表所調查之土地，均為與系爭土地相鄰之福全段223地號土地，其重測之同意與簽章亦僅有福全段223地號土地所有權人指派之第三人簽章，系爭土地始終未經實地調查，自不能以其他土地之現況據以判斷本案之情形：

1、長春公司108年1月18日函中判斷既成道路之邊線係以：(1) 被告於100年間辦理地籍圖重測之地籍圖調查表中，福全段223地號土地使用現況為道路；(2) 系爭土地及福全段223地號土地之經界線，經雙方土地所有權人同意並認章。故據此推斷系爭土地為供公眾通行之道路。

2、惟道路是否供公眾通行，應依法判斷，且苗栗市公所提供之100年間地籍調查表，調查之土地均為福全段223地號土地，於重測時認章於地籍調查表者亦為福全段223地號土地所有權人所指派之第三人。系爭土地現況是否為全部做道路使用，始終未經實地調查，且未由原告或原告之前手於地籍重測時簽章，故長春公司依據福全段223地號土地之調查結果據以推論系爭土地現況，顯於法無據，亦與事實不符。

(六) 系爭土地始終未有明確之道路邊線，道路範圍不明，此觀被告107年7月24日函說明三及長春公司108年1月18日函說明二即明，故系爭土地之道路邊線長久未明，被告本得依據自治條例認定道路邊線，然其竟未依循正當法律程序認定，致道路邊線至今仍懸而未決。

(七) 系爭土地不符合司法院釋字第400號解釋所揭示之公用地役關係構成要件：

01 1、依司法院釋字第400號解釋及最高行政法院106年度判字第
02 408號判決意旨，系爭土地自105年至107年航測圖及原告1
03 08年8月29日至9月8日自行拍攝之縮時影片觀之，系爭土
04 地均由長春公司作為臨時停車或長期停車之用，並非供不
05 特定多數人通行。又系爭土地縱為長春公司所占用，然宜
06 春路亦未因此發生無法通行或難以通行之情事，是系爭土
07 地並非不特定之公眾通行所必要。另被告訴願補充理由（
08 二）書中略以：苗29線鄉道（按即宜春路）解編為一般村
09 里道路，皆經公告程序，未有土地所有權人阻止之情事。
10 惟解編係於102年10月2日公告，與司法院釋字第400號解
11 釋所稱之歷經年代久遠，一般人無復記憶其確實之起始，
12 僅能知其梗概之要件不符，且公告解編之範圍亦非系爭土
13 地之範圍，被告始終以宜春路寬度範圍不明確混淆系爭土
14 地範圍，又未能就司法院釋字第400號解釋所揭示之要件
15 舉證證明，依前述最高行政法院之見解，系爭函文自應撤
16 銷。

17 2、自被告107年12月26日函可知，被告亦承認系爭土地有一
18 部分非供公眾通行，再依系爭複丈成果圖所示，如以白色
19 標線作為宜春路之範圍，則系爭土地尚有一部分落於標線
20 外，且標線外之現況係供停車之用，亦與供不特定公眾通
21 行所必要之要件不符。

22 （八）系爭土地是否為既成道路尚有疑義，被告未經評議小組審
23 議即逕自認定系爭土地為既成道路，其程序不合法：
24 系爭土地是否為現有巷道爭議，歷經107年5月2日會勘；
25 被告、苗栗市公所、長春公司間多次函文來往，顯見系爭
26 土地是否為現有巷道存有重大爭議，依前述自治條例第9
27 條第1項、第2項規定，自應由合於法定資格之評議小組審

議，然本件竟以簽會被告所屬地政處及工商發展處詢問意見之方式，於108年1月30日認定系爭土地係存在公用地役關係之現有巷道，故系爭函文作成之程序不符合前述自治條例規定，自應予以撤銷。

(九) 被告未依行政程序法第102條規定，於作成處分前給予原告或其他土地共有人陳述意見之機會，程序上亦非合法：被告作成限制原告財產權行使之處分前，除未依前述自治條例第9條第1項、第2項規定由評議小組審議外，亦未依行政程序法第102條規定，於做成處分前給予原告陳述意見之機會，其程序均非適法，應予撤銷等語，並聲明求為判決：原處分（即系爭函文）及訴願決定均撤銷。

三、被告答辯略以：

(一) 系爭函文非行政處分，原告提起撤銷訴訟並非合法：

依行政程序法第92條規定所揭示之行政處分要件，系爭函文係為回復苗栗市公所，此觀該函說明欄一及該函正本僅發給苗栗市公所即明。且該函文係向苗栗市公所闡明系爭土地之性質，並告知苗栗市○○○○道路障礙情事，應依道路交通安全規則排除之，其內容均係敘述事實或說明理由，並無對外發生法律效果，顯非行政處分，故原告提起撤銷訴訟並非合法，應裁定駁回。

(二) 系爭土地為具公用地役關係之現有巷道：

依司法院釋字第400號解釋理由書意旨及自治條例第5條第1項規定，系爭土地位於宜春路範圍內，現狀鋪設有柏油路面，而宜春路除有台灣肥料股份有限公司（下稱台肥公司）、長春公司等規模較大的公司設廠外，鄰近許多私人土地，並連絡台6線及苗栗市○○○道，確有供公眾通行之必要，且亦為與上開公司、地主交往之鄰居、親友或洽

01 辦事務等不特定之公眾通行所必要，並非僅供特定人通行
02 。03 存在供通行使用，歷時長久未曾中斷，系爭土地並已編為
04 特定農業區交通用地，且供公眾通行之初，原土地所有人
05 並無異議，故系爭土地符合司法院釋字第400號解釋之要
06 件，為具有公用地役關係之現有巷道。

07 (三) 自治條例第9條規定召開評議小組審議，係對於現有巷道
08 之認定有疑義時，才由評議小組審議之。本件系爭土地依
09 據現有的資料認定為現有巷道並無疑義，所以不用由評議
10 小組審議。

11 (四) 依系爭複丈成果圖，宜春路的標線都畫在系爭土地上，系
12 爭土地明顯位於宜春路之範圍內；另依本院勘驗照片亦可
13 看出有一般車輛往來，可證系爭土地確有供公眾通行之必
14 要等語，並聲明求為判決：原告之訴駁回。

15 四、苗栗市公所未提出書狀，其以109年6月19日函（見本院卷30
16 9-361頁）略以：

17 (一) 被告系爭函文說明二所載，苗栗市公所報請被告審認之文
18 件詳如附件1（即同卷311-315頁），另該公所尚無系爭函
19 文說明四依法排除交通障礙之相關文件。

20 (二) 被告107年5月2日會勘紀錄結論2，長春公司於2個月內檢
21 附之資料詳如附件2（即同卷317-361頁）。

22 (三) 被告107年7月24日函說明三檢送該府之所有資料，如前述
23 附件2所示，後續長春公司並未再提送資料。

24 (四) 被告107年12月14日函說明二，檢送該府之長春公司所提
25 供之資料詳如前述附件2。

26 (五) 被告107年12月26日函說明二所載，苗栗市○○路現由該
27 公所管理之相關資料，及說明三所示91年11月建檔表，該

01 公所公所尚無前述相關資料。

02 五、長春公司略以：

03 (一) 系爭土地經被告於101年地籍圖重測公告完畢，原告並未
04 就重測提出異議，該重測結果已確定。又長春公司苗栗廠
05 於58年即已在現址設廠，依林務局農林航空測量所（下稱
06 航測所）66年航測圖可知，當時廠外即有道路供通行之用
07 。另依72年、91年、92年航測圖與現狀比對，可看出道路
08 地形並未改變。再依苗栗縣○○鄉道○路工程設施總清查
09 工程苗29線資料可知，苗29線起點樁號0K+000至1K+373即
10 為宜春路路段，對照地圖及路形，可知長春○○○區○○
11 ○○道路即為宜春路。而宜春路於102年公告解編為地方
12 村里道路，並由苗栗市公所管理，其後並無辦理相關拓寬
13 工程，此有苗栗市公所108年1月19日苗市工字第10800014
14 61號函可證，因此宜春路之使用現況即為長春公司設廠後
15 數十年來之使用狀況。

16 (二) 系爭土地自54年起地目即為「道」，73年公告使用類別為
17 交通用地，可見當時即為道路。再依系爭複丈成果圖可知
18 ，宜春路之北向路面邊線及雙黃線均位在系爭土地上，路
19 面邊線外為路肩，路肩部分包含系爭土地約1米許寬及長
20 春公司所有之福全段223號土地。可見系爭土地大部分作
21 為車道使用，小部分為路肩，而路面邊線外路肩部分，因
22 宜春路未設有慢車道，因此路肩部分供慢車及行人通行或
23 停放車輛（交通部路政司94年8月23日路臺營字第0940401
24 267號函參照），因此系爭土地除車道部分供汽機車通行
25 外，路肩部分亦供慢車、行人通行之用，系爭土地位於宜
26 春路上，長期供通行之用，非原告所稱位於宜春路旁。

27 (三) 依原告提出之縮時影片截圖，明顯可見長春公司之車輛係

01 停放在路面邊線外之路肩位置或地磅位置，該位置本非供
02 汽車行駛通行之用，與原告主張系爭土地是否客觀上供通
03 行使用無涉，原告主張該部分未具有客觀上供通行之必要
04 云云，實有誤解。

05 (四) 系爭土地全部為宜春路之車道及部分路肩，長期以來均供
06 公眾使用，依司法院釋字第400號解釋意旨，自屬具公用
07 地役關係之既成道路，土地所有人已無從自由使用收益，
08 故被告以系爭函文認定系爭土地具公用地役關係，不得違
09 反供公眾通行之目的，如有道路障礙情事，應由管理單位
10 苗栗市公所排除，與實情相符，故原告之訴為無理由等語
11 。

12 六、本件事實欄所載事實，有上開證據可稽，應堪認定。本件兩
13 造之爭點為：(1)系爭函文是否為行政處分？(2)系爭土地是否
14 為具公用地役關係之現有巷道？茲論述如下：

15 (一) 系爭函文為行政處分：

16 1、所謂行政處分係指中央或地方機關就公法上具體事件所為
17 之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方
18 行政行為而言，此參照行政程序法第92條第1項及訴願法
19 第3條第1項之規定可明。

20 2、次按司法院釋字第423號解釋略以：「行政機關行使公權
21 力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單
22 方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否
23 有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。」是行政
24 機關之公文書，是否為行政處分，不可拘泥於其所使用之
25 文字及用語，而應探求其真意，從實質上認定，如已就特
26 定具體之公法事件而為對外發生法律上效果之單方行政行
27 為，皆應認定屬行政處分。

3、如前所述，原告為系爭土地共有人之一，該地是否具公用地役關係，原告與長春公司間爭議已久，被告會同關係人於107年5月2日赴現場會勘後，以107年5月3日府工字第1070085246號函（見本院卷320頁），檢送該會勘紀錄給原告、長春公司及苗栗市公所等。嗣長春公司以上述108年1月18日函（見同卷313-314頁）報苗栗市公所略以：系爭土地道路應為供公眾通行之道路。再由苗栗市公所以前揭108年1月19日函（見同卷311頁）轉請被告審查。經被告系爭函文回復苗栗市公所（副本給原告及長春公司等）略以：「．．．：說明：．．．二、本案貴所報請本府審認長春石油化工股份有限公司苗栗廠所提『建管單位認定現有巷道』及『地政單位辦理地籍圖重測』部分，經簽會本府地政處及工商發展處表示意見如下：（一）苗栗市○○段○○○○號土地業經101年地籍圖重測公告完畢（重測結果公告期滿無異議者，即屬確定），並已辦竣登記。（二）依本府現有建管地籍套繪圖所示，苗栗市○○段○○○○號土地係依據苗栗縣建築管理自治條例第5條第1項認定為供公眾通行具有公用地役關係之現有巷道。三、查司法院大法官會議釋字第400號解釋：『．．．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，僅能知其梗概為必要。．．．』亦即私有土地同時符合前揭3項要件時，即認定其屬於既成道路成立公用地役關係。四、綜上，本案所設苗栗市○○段○○○○號土地業經本府101年地籍圖重測公告完畢（重測結果公告期滿無異

議者，即屬確定），並已辦竣登記及本府建管單位認定為供公眾通行具公用地役關係之現有巷道，又私有土地同時符合司法院大法官會議釋字第400號解釋，屬既成道路成立公用地役關係，不得違反供公眾通行之目的；本案路段非屬公路法、市區道路條例範疇，屬地方村里道路，貴所為本案所涉道路管理單位，倘有道路障礙情事，請貴所依道路交通安全規則規定排除交通障礙。」等語。

4、由上可知，長春公司以上述108年1月18日函向苗栗市公所申請認定系爭土地為現有巷道，經該公所以前揭108年1月19日函轉請被告審查，經被告以系爭函文認定系爭土地符合司法院釋字第400號解釋之3項要件，而肯定其為苗栗縣建築管理自治條例第5條第1項（漏載第1款）之供公眾通行具有公用地役關係之現有巷道。被告除將系爭函文正本送給苗栗市公所外，並將其副本送給原告及長春公司等，是該函已經對外直接發生認定系爭土地為供公眾通行具有公用地役關係之現有巷道之規制效果，而為行政處分。被告辯稱該函為敘述事實或說明理由，並未對外發生法律效果而非行政處分云云，即有誤解，不可採取。

（二）系爭土地為具公用地役關係之現有巷道：

1、依建築法第101條規定授權制定之行為時苗栗縣建築管理自治條例第5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，具有公用地役關係之巷道。二、非屬法定空地之私設通路經土地所有權人出具供公眾通行同意書者。三、非屬法定空地之私設通路經捐獻土地作為道路使用並依法完成土地移轉登記手續者。四、於中華民國73年11月7日本法修正公布前，曾指定（示）建築線之巷道，經本府認定無礙公共安全、公共衛生、

01 公共交通及市容觀瞻者。（第2項）前項第1款所稱供公眾
02 通行之巷道應由本府就其寬度、使用性質、使用期間、通
03 行情形及公益上需要認定之。」第9條第1項規定：「現有
04 巷道之認定發生疑義時，由評議小組審議之。」。

05 2、次按司法院釋字第400號解釋理由書略以：「公用地役關
06 係乃私有土地而具有公共用物性質之法律關係，與民法上
07 地役權之概念有間，久為我國法制所承認（參照本院釋字
08 第255號解釋、行政法院45年判字第8號及61年判字第435
09 號判例）。既成道路成立公用地役關係，首須為不特定之
10 公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；其次，於
11 公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；其三，須
12 經歷之年代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖不必限定其
13 期間，但仍應以時日長久，一般人無復記憶其確實之起始
14 ，僅能知其梗概（例如始於日據時期、八七水災等）為必
15 要。」。

16 3、本院查：

17 (1)系爭土地之現況：

18 ①本院於109年7月30日會同兩造及參加人至現場勘驗，並
19 囑託苗栗地政所就系爭土地上所有地上物及其面積加以
20 測量，並標示柏油路上之道路標線及其位置（見本院卷
21 369頁之勘驗筆錄），經該所於系爭土地放樣1至16個界
22 址點位，再噴漆做記號，又對該地上之道路標線加以標
23 記，其中A、B為雙黃線，C、D為白線，E為斑馬線，F為
24 停等線，並拍照為證（同卷371-399頁之該所109年9月1
25 日苗地二字第1090005598號函、現場照片、系爭複丈成
26 果圖說明3至5、標示說明）。經該所測量結果如下：A
27 、B雙黃線之面積共24.82平方公尺，C、D白線之面積共

14.39平方公尺，E斑馬線之面積為0.76平方公尺，F停等線之面積為0.46平方公尺（同卷397-399頁之系爭複丈成果圖標示說明）。其中A、B雙黃線及C、D白線均在系爭土地內；而E斑馬線僅一小部分位於系爭土地內（面積如上述），其餘大部分分別位於同段223及225地號土地上；及F停等線亦為一小部分位於系爭土地內（面積如上述），另大部分位於同段223地號土地上。又編號2至4、12-16界址點位於該道路A、B雙黃線及對向車道白線之間，亦即均位於該道路之範圍內；其餘界址點（即編號1、5-11界址點）則位於C、D白線與路肩之間。此外，系爭土地上並無其他地上物之存在。

②按交通部路政司94年0月23日路臺營字第0940401267號函略以：「．．．說明：．．．三、依前揭規則（指道路交通標誌標線號誌設置規則）第183條（按漏載前段）規定：『路面邊線，用以指示路肩或路面外側邊緣之界線』（按與現同條前段規定相同），是以，路面邊線以外應非屬車道範圍。四、至若涉路肩之使用規定，．．．五、在一般道路部分，目前尚無明確之使用規定。惟依『道路交通安全規則』第124條（按漏載第2項前段）規定：『慢車應在劃設之慢車道上靠右順序行駛，在未劃設慢車道之道路，應靠右側路邊行駛。』（按與現同條第3項第1款前段規定相同）是故，未劃設慢車道之道路，按一般車道配置原則，路面邊線以外範圍，應可供作慢車行駛之用。六、有關路面邊線以外之停車問題乙節，依『道路交通安全規則』第97條（按漏載第1項第4款）．．．規定：『除準備停車或臨時停車外，不得駛出路面邊線』（按與現同條第1項第4款規定相同）

，基此，路面邊線以外範圍，除另有特別規定外，尚非
不得供作停車之用。」。

③由上可知，宜春路之北向路面邊線（即白線）及雙黃線
均位於系爭土地上，是其路面邊線清楚明確，而路面邊
線外為路肩，路肩部分包含系爭土地及長春公司所有之
福全段223號（重測前為福星段967地號，土地使用狀況
為道路，見本院卷347-353頁之地籍圖重測調查（續）
表）土地。故系爭土地之現況係大部分作為汽車之車道
使用，僅一小部分為路肩（其上又有一小部分各劃設上
述斑馬線及停等線），而路面邊線外之路肩部分，因該
道路未設有慢車道，因此該路肩部分依法供慢車及行人
通行（道路交通安全規則第133條前段規定參照）或停
放車輛，而非專供停放車輛之用。此外，系爭土地上並
無其他地上物之存在，已甚明確。

④是原告主張：系爭土地位於宜春路旁，而非在該道路上
，且該道路之邊線及範圍不明，又該路面邊線（即白線
）外現況係（專）供停車之用，故系爭土地非供公眾通
行之道路（見本院卷242-243頁之準備程序筆錄、訴願
卷53頁照片、本院卷79頁之地籍套繪圖、119、157頁之
現場照片），系爭土地非供公眾通行所必要云云，核均
與事實不符，不可採取。

(2) 依土地登記簿冊之記載：

查系爭土地歷經2次重測，第1次重測前為田寮段412之3地
號（面積為841平方公尺），且該土地於54年6月17日即已
因「逕為地目變更」而登記為「道」地目（見本院卷323
頁之土地登記簿）。嗣該土地於72年間經第1次重測公告
確定，重測後變更為福星段988地號，並於72年6月1日登

01 記完畢，面積縮小為970平方公尺，其地目依然為「道」
02 ，編定使用種類為特定農業區交通用地（同卷324頁之土
03 地登記簿）。又該土地於100年間因第2次地籍圖重測，重
04 測公告確定後（土地法第46條之3規定參照），變更為福
05 全段222地號（面積仍為970平方公尺），並於101年3月5
06 日登記完畢，其地目依然為「道」，編定使用種類仍為特
07 定農業區交通用地（同卷325頁之土地謄本）可證。另依
08 上述第2次地籍圖重測時，系爭土地右上方鄰地即同段223
09 地號土地之地籍圖重測調查表及其附件（同卷347-353頁
10 ）記載其土地使用狀況為「道路」，並據其所有權人或代
11 理人於100年10月27日指界蓋章在卷（同卷347-353頁）；
12 次依上述複丈成果圖及現場照片所載，同段223地號土地
13 位於系爭土地之右上方，且在宜春路道路邊緣處，則其相
14 鄰並位於道路較中央處之系爭土地作為道路使用，且系爭
15 土地首尾兩端附近並無樹籬及圍牆阻隔，益可證明系爭土
16 地確係供公眾通行之道路。是原告主張系爭土地首尾兩端
17 附近有樹籬及圍牆阻隔其與宜春路之通行，故系爭土地非
18 供公眾通行之道路云云，亦核與事實有間，自非可採。

19 (3) 依航測圖等資料顯示：

20 依66年11月2日及91年9月19日航測圖（見訴願卷81-82頁
21 ）橘色顯示部分，該處即系爭土地北端位置（參照同卷79
22 頁之地籍圖即明），該橘色部分之右方為長春公司苗栗廠
23 之大門口及廠房所在位置，自66年起迄今均未改變等情，
24 除有該2航測圖可以證明外，並有105年地籍套繪圖（同卷
25 32頁）、105年5月31日、106年10月26日及107年6月29日
26 航測圖（同卷32-34頁）、訴外人楊國安於94、97年間、
27 訴外人盧秀珍於102年間、克昌測量股份有限公司於106年

間申請核准之建築線指示（定）申請書圖（同卷84-93頁）及苗栗地政所上述現場照片（見本院卷373-395頁）足以佐證。尤其前揭盧秀珍及克昌測量股份有限公司申請書圖之附圖（同卷91、93頁）清楚顯示：系爭土地全部位於宜春路道路之範圍內，且系爭土地所在之宜春路路段，其道路最寬處為21.9公尺，最窄處為18.1公尺。再依苗栗市公所108年1月19日苗市工字第1080001461號函（同卷311頁），及苗栗縣政府106年11月23日府工道字第1060224777號函（同卷322頁）所載略以：宜春路於102年公告解編為地方村里道路，由苗栗市公所管理，其後並無辦理相關拓寬工程等語。由上可知，系爭土地自66年間迄今長達40餘年，持續為供公眾通行之道路，其道路寬度尚無變更。是原告主張：系爭土地所在之宜春路，有路面寬度不明之情形云云，即與事實不符，自非可採。

(4) 依宜春路相關資料文件顯示：

交通部102年10月2日交路字第1020412201號公告（見訴願卷69-70頁）略以：「主旨：公告縣道．．．苗29線．．．路線調整．．．公告事項：．．．鄉道苗29線：．．．原苗29線0K+000～1K+331路段（苗栗市○○路）解編。路線調整後，路線名稱：後龍－南勢（原路線名稱：北勢－南勢），里程：14.064公里（原里程9.984公里）。」可見其係苗栗縣後龍與南勢地區間不特定公眾來在通行不可或缺之道路所在。次參酌google宜春路現況圖（見本院卷477頁）顯示：系爭土地所在之宜春路路段，其北通台6線，南經長春公司、台肥公司至中華路之重○○○鄉道○村里道路，並為宜春路南○○○區○○路之北側聯外道路（見訴願卷41頁之被告訴願補充理由二書）。再參酌

被告會同相關人等於107年5月2日赴現場會勘結論略以：
宜春路原為鄉道苗29線，102年解編為地方村里道路，供
公眾通行已多年（見本院卷321頁之會勘紀錄）。由上可
見，系爭土地所在之宜春路確係供上述2家公司員工、當
地里民、外來遊客駕駛車輛來往之主要道路，故其為供不
特定公眾來往通行所必要之道路，非僅為通行之便利或省
時，即可認定。

(5) 又系爭土地所在之宜春路其通行之初，原告並未提出其與
其他共有人曾加以阻止之證據，綜合上述證據與說明，足
以證明系爭土地所在之宜春路，已具備司法院釋字第400
號解釋理由書所載之3個要件，而符合行為時苗栗縣建築
管理自治條例第5條第1項第1款規定之「供公眾通行，具
有公用地役關係之巷道」；又其相關證據明確，並無同自
治條例第9條第1項所規定之「現有巷道之認定發生疑義」
之情形，依法自不必再由被告所之評議小組審議之。是被
告依上述規定而以原處分認定系爭土地為供公眾通行具有
公用地役關係之現有巷道，於法並無違誤。

七、結論：本件系爭函文（即原處分）為行政處分，且系爭土地
確係具有公用地役關係之現有巷道，原處分依法核無不合。
訴願決定予以維持，亦無違誤。原告訴請撤銷，為無理由，
應予駁回。又本件事證已臻明確，且兩造其餘攻擊防禦方法
，均核與本件判決結果不生影響，故不一一論述，附此說明
。故依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中華民國 109 年 10 月 21 日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官 王 德 麟

法 官 林 靜 雯

01

02 以上正本證明與原本無異。

03 如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表
04 明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須
05 按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴
06 者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表
07 明上訴理由者，逕以裁定駁回。

08 上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情
09 形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

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.上訴人或其法定代理人具備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	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

審 訴 訟 代 理 人

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。

中 華 民 國 109 年 10 月 21 日

書記官 詹 靜 宜