臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@109年度訴字第

110年1月6日辯論終結

原　　告　鄭元作

被　　告　彰化縣政府

代　表　人　王惠美

訴訟代理人　陳政麟　律師

上列當事人間巷道爭議事件，原告不服內政部中華民國109年7月27日台內訴字第1090420351號訴願決定，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。

理　由

一、程序事項：本件原告受合法通知，無正當理由未於言詞辯論期日到場，核無民事訴訟法第386條各款所列情形，依行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第385條第1項前段之規定，由被告聲請而為一造辯論判決。

二、事實概要：緣原告為彰化縣○○市○○段○○○○○○○○○○○○○號土地所有權人，委託訴外人莊燕淑以108年12月27日申請書向被告申請認定940、945地號土地及他人所有946地號土地（嗣與930、930-1地號合併，並分割出930-4、930-6、930-7、930-8、930-9、930-10地號）道路部分（下稱系爭巷道）為「既成道路」。被告於109年3月19日至現場辦理會勘，以109年4月1日府工管字第1090105372號函（下稱系爭函文）回復原告略以：「……三、依據本縣門牌查詢系統顯示，系爭巷道編釘有門牌竹中路89號及竹中路59巷2號共計2

戶，另據民國65年、70年航照圖顯示，系爭巷道通行路徑，僅供特定人通行。爰此，本縣彰化市○○段930-4、930-6、000000000000000000000000000000000000號部分土地難謂符合司法院大法官釋字第400號解釋理由書所稱之既成道路……。」原告不服系爭函文之認定，主張其自61年起即居住於彰化市○○里○○路○○號，附近住戶均以系爭巷道通行，被告僅依航照圖認定系爭巷道僅供特定人通行，與事實不符而提起訴願仍遭駁回，遂提起行政訴訟。

三、原告主張：

㈠按司法院釋字第400號解釋理由書之意旨及彰化縣建築管理自治條例第4條之規定，原告於民國61年即居住於彰化市○○里○○路○○號，因土地為全部人所共有，當初道路及房屋座落，各共有人所共有，道路自然為共有人均得通行。系爭巷道早年鄰居有竹中段944-1地號、及原竹中段930地號、竹中段946地號、彰化市○○路○段○○巷○○號，所有的家庭均從這條道路為通行，照片中柏油路設有電線桿經過竹中路89號的私人土地，直通到73巷40號等戶，88年該土地判決分割，才有現在的地籍圖，該巷道50年來即為上述住戶所通行，此有里長於108年證明巷道有兩戶通行供公眾使用，直到建商於107年購買土地認為巷道為其私人所擁有而申請建築。

㈡被告僅以系爭函文，依據行政院農業委員會林務局農林航空測量所65年、70年航照圖認定系爭巷道為無尾巷，與世居當地之住戶所述不符，爰請求撤銷原處分及訴願決定。

四、被告則以：

㈠依最高行政法院101年度裁字第262號裁定意旨：「按行政機關認定私人所有之土地為既成巷道（即現有巷道），係行政機關基於行政目的，依法對私人財產賦予限制之關係，一般

不特定民眾利用既成巷道通行，僅係其反射利益，對該土地並無任何權利，故具有公用地役關係之既成巷道，僅行政主體基於行政目的得為主張，一般不特定人民並無向行政機關請求將他人所有之土地認定為具有公用地役關係之既成巷道之公法上之請求權。經查，原裁定係以：既成道路（公用地役權）僅不特定人可得通行私有土地之反射利益，非屬特定人民之公法上權利，……該特定人民無申請認定他人私有土地為既成道路之公法上請求權。……」。次按，改制前行政法院82年度判字第2279號判決意旨：「公用地役關係僅為行政法上行政主體基於行政目的，依法對私人財產賦予限制之關係，一般不特定民眾利用具公用地役關係之巷道通行，僅係反射利益，不得主張對該土地有任何權利」。又「法規」必須係對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定，如果係上級機關對下級機關，或長官或屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定（即行政規則），因僅具拘束訂定機關、其下級機關及屬官之效力，自難直接作為行政處分之依據。

㈡基此，既成道路（公用地役權）僅係不特定人可得通行私有土地之反射利益，非屬特定人民之公法上權利，又彰化縣建築管理自治條例並未賦予原告有申請認定現有巷道（即既成巷道）之公法上請求權，同條例第4條規定「現有巷道路」之構成要件，並非為保障特定人而設，原告自難據為申請被告機關認定現有巷道（即既成巷道）之公法上請求權基礎。況依司法院釋字第400號解釋理由書所載「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」，基此，本件公用地役關係之認定，亦

無適用建築法規之必要。再者，彰化縣政府辦理既成道路認定執行要點（下稱執行要點）屬行政規則，非直接對外發生法規範圍效力之一般、抽象之規定，如上述，自難直接作為行政處分之依據，是該執行要點僅係規定被告機關之職權行使，人民依該執行要點請求被告機關作成行政處分，性質上僅是促使被告機關發動職權，並非屬於「依法申請之案件」，被告機關對該請求之人民並不負有作為義務。則原告（即特定人民）無申請認定系爭土地為既成道路之公法上請求權。從而，被告機關以系爭函文對原告之申請予以回覆，僅為事實之陳述及理由之說明，並未對原告之權益發生具體之法律效果，自非行政處分，原告對之提起本件行政訴訟，顯屬起訴不合程式或不備其他要件，自非適法。

㈡依訴願卷附彰化縣政府工務處109年3月19日會勘紀錄及所附照片可知，原告申請認定之系爭巷道原現況為無尾巷；且依訴願卷附行政院農業委員會林務局農林航空測量所65年、70年、90年航照圖，系爭土地於65年時即為無尾巷。再者，巷內現僅有2戶住戶，編釘門牌號碼為彰化市○○路○○巷○號、彰化市○○路○○號，此有訴願卷附彰化縣門牌電子地圖查詢系統圖可稽，是系爭巷道僅係供「特定」住戶通行使用，未符司法院釋字第400號解釋理由書所稱須為「不特定」之公眾通行所必要之要件。系爭函文說明系爭土地係僅供特定人通行，與「不特定」公眾通行所必要之要件不符，而不予認定系爭土地為既成道路，亦屬適法。訴願決定予以維持，自無不合，爰聲明判決如主文所示。

五、本件爭議關鍵即為：系爭函文是否係屬行政處分？原告有無公法上之請求權確認系爭巷道之公用地役關係？經查：

㈠按行政處分係行政機關就公法上具體事件，所為對外直接發

生法律效果之單方行政行為。至於行政機關所為事實敘述或理由說明，並不因此產生任何法律效果者，自非行政處分（最高行政法院109年度裁字第1883號裁定意旨參照）。

㈡又行政機關認定私有土地為具有公用地役關係之既成巷道，係基於行政目的而就私有土地賦予公用地役關係之限制，至於事實上通行公用地役關係之既成巷道，僅係反射利益之結果，並非基於公法上之權利，故人民並無請求行政機關將特定道路認定為既成巷道之公法上權利（最高行政法院100年度判字第433號判決意旨參照）。因此，行政機關對特定道路非屬既成巷道之通知，僅屬單純事實陳述及理由說明，並非對人民之請求有所准駁，並非行政處分，不得提起撤銷訴訟（最高行政法院109年度判字第241號判決意旨參照）。

㈢揆諸上述說明，本件原告請求被告認定系爭巷道為既成道路一節，縱令其因通行系爭巷道而獲得便利，然此乃屬反射利益，原告並無公法上之請求權利存在。再者，系爭函文固然函覆原告系爭巷道不符釋字第400號解釋理由書揭示之要件一節，然其性質僅屬觀念通知，並未因此發生現有法律關係之變動，自與行政處分之要件不符。原告據此起訴，欠缺訴訟合法要件，亦無權利保護之必要。原告訴請撤銷系爭函文及訴願決定，洵非正當，應予駁回。兩造其餘訴辯事由，與判決結果無影響，爰不逐一審論，併予敘明。

六、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第195條第1項後段、第98條第1項前段、第218條，民事訴訟法第385條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　1　　月　　20　　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

法　官　張　升　星

以上正本證明與原本無異。

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者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

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

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	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。

，亦得為上訴審訴訟代理人	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。	

中　　華　　民　　國　　110　　年　　1　　月　　20　　日

書記官　凌　雲　霄