

臺灣臺中地方法院行政訴訟判決

108年度簡字第3號

108年6月4日辯論終結

原告 江金豐
訴訟代理人 劉繼蔚律師
被告 臺中市政府建設局
代表人 陳大田
訴訟代理人 江慧鈴律師

上列當事人間臺中市道路管理自治條例事件，原告不服臺中市政府中華民國107年10月17日府授法訴字第1070250510號訴願決定向臺中高等行政法院提起行政訴訟，經臺中高等行政法院裁定移送本院行政訴訟庭，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：緣臺中市政府警察局太平分局太平派出所於民國（下同）107年3月15日接獲民眾報案，檢舉原告於臺中市○○區○○路○段000巷00號前現有巷道內有未經道路主管機關許可，即擅自雇用機具挖掘道路、破壞路面情事。案經該分局員警現場勘查蒐證後，於107年3月19日以中市警太分交字第1070 009943號函移送被告機關辦理。被告審認原告旨揭行為已違反臺中市道路管理自治條例第18條第1項規定，遂於107年3月23日以中市○○道○○○○○○○○○○號函請原告於同年4月22日前改善完成，並陳述意見，惟原告屆期仍未改善，爰以違反同條例第34條規定裁處新臺幣(下同)3萬元罰鍰，原告不服，提起訴願遭駁回，提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

(一)緣原告係臺中市○○區○○段○○○○號土地所有權人「秀豐機械股份有限公司」之代表人(原證1、2)。嗣於民國(下同)107年3月15日，上開土地遭民眾報案，檢舉原告於臺中市○○區○○路○段000巷00號前(部分坐落於○○區○○段○○○

○號土地，下稱系爭巷道)雇用機具挖掘道路、破壞路面，而遭被告以違反臺中市道路交通管理自治條例第18條第1項、第34條為由，裁處原告新台幣3萬元罰鍰(臺中市○○○設000000000000000000道000000000000號函附行政裁處書)，原告不服，對之提出訴願，然遭駁回(臺中市政府107年10月17日府授法訴字第1070250510號訴願決定)，原告遂於法定期間內提出本件訴訟。

(二)系爭巷道係秀豐機械股份有限公司所有之私有土地，並非現有巷道，被告應不得干涉原告使用收益其公司之土地：按本自治條例之主管機關為臺中市政府(以下簡稱本府)，執行機關及其權責劃分如下：三、本府都市發展局：(一)建築物施工使用道路未逾二公尺之核准。(二)都市○○區○○○巷道之認定、改道及廢止。臺中市道路交通管理自治條例第3條第1項第3款定有明文。次按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。關於供通行公用地役權之取得時效，原則上應依民法第七百六十九條規定以二十年為準，惟若符合民法第七百七十條規定之條件者，得以十年以上視為公用地役權之時效年限。二、建築執照案內基地之私設通路或通路未供公眾通行，經土地所有權人出具供公眾通行同意書或無償捐獻土地作為道路(含道路截角部分)，並依法完成土地移轉登記手續，且該建造執照案基地符合建築法規定者。三、經由政府部門、道路主管機關或管理機關函示該道路為已興闢、已納入維護或管理之公眾通行市區○○村里○道路。四、未領有建築執照之私設通路，供公眾持續通行滿二十年以上期間；或於本自治條例公布實施前業經本府道路主管機關或公所為維護當地道路之公眾通行需要予以鋪設路面或設置使用之巷道。五、曾指定(示)建築線且已核准建築完成之巷道、備案道路經認定供公眾通行或經指定建築線之計畫道路變更為非計畫道路者。六、都市計畫細部計畫規定之都市設計審查地區，並經臺中市都市設計審議委員會審定兼供車道通行之防火巷。七、於

都市計畫地區，經私人或民間團體自行闢設或土地改良設置之現有巷道，如申請人無法有效舉證相關文件或經都發局認定為現有巷道之土地權利人提出異議時，得製作非都市○○巷道○路圖，經道路主管機關確認有公眾通行需要者，經都發局予以公告三十日徵求異議，並通知該巷道土地全部所有權人，公告期滿無人異議者，得認定為現有巷道，並依法據以指定建築線；惟於公告期間有民眾或團體提出異議或陳情意見時，得提請臺中市建築爭議事件評審委員會評審會議審決確認。八、農地重劃道路現況為道路且供公眾通行使用者。九、其他依土地重劃或區段徵收經核定增設或依核定土地開發計畫闢建之道路，或土地所有權人出具供公眾通行使用同意書經法院公證或認證或自行捐贈本府之土地，並開闢為公共使用道路及編定為交通用地之道路。臺中市建築管理自治條例第19條第1項定有明文。經查：

1.系爭巷道並不合於臺中市建築管理自治條例第19條第3款規定之要件：

(1)訴願理由書雖謂系爭巷道係屬於臺中市太平區公所維護管理有案之路段，曾於102年「太平區永成、長億、成功及太平里道路及附屬設施改善工程」道路重新創鋪工程，且經臺中市政府都市發展局分別於107年1月23日中市都測字第1070008526號函、107年3月29日中市都測字第1070048922號函、107年7月9日中市都測字第1070114602號函確認系爭巷道係屬該局72年第159號及73年第3122號建築執照套繪有案之現有巷道云云，而認系爭巷道應屬臺中市建築管理自治條例第19條第1項第3款之現有巷道。

(2)然查，臺中市政府都市發展局分別於107年1月23日中市都測字第1070008526號函、107年3月29日中市都測字第1070048922號函、107年7月9日中市都測字第1070114602號函等函，僅有提及臺中市都市發展局所核發之72年第159號、73年第3122號建照上所載之內容，並未詳細

敘明系爭巷道之屬性及屬於現有巷道之實際範圍，況查，上開函文均未提及該系爭巷道為已興闢或已納入維護或管理之公眾通行市區道路之隻字片語，要不合於臺中市建築管理自治條例第19條第1項第3款「經由政府部門、道路主管機關或管理機關函示該道路為已興闢、已納入維護或管理之公眾通行市區○○村里○道路。」之要件。

2. 系爭巷道並不合於臺中市建築管理自治條例第19條第5款規定之要件：

- (1) 訴願理由書又謂之：經臺中市政府都市發展局分別於107年1月23日中市都測字第1070008526號函、107年3月29日中市都測字第1070048922號函、107年7月9日中市都測字第1070114602號函確認系爭巷道係屬該局72年第159號及73年第3122號建築執照套繪有案之現有巷道，且依臺中市政府都市發展局所提供之建築套繪圖，該局72年第159號建築執照之建築線確係位於臺中市○○區○○路三段178巷內，此有建築套繪圖附卷可稽云云，並據此理由認定系爭巷道係臺中市建築管理自治條例第19條第1項第5款所規範之現有巷道。
- (2) 惟查，經原告於「臺中市政府都市發展局建築物地籍套繪查詢」線上檢視系爭巷道所座落之臺中市○○區○○段○○○○號土地套繪圖，發見系爭巷道並非套繪有案之現有巷道（原證3），足證系爭巷道非如被告所言為臺中市建築管理自治條例第19條第1項第5款所規範之現有巷道。又原告以為，系爭巷道坐落之臺中市○○區○○段○○○○號土地，其左右兩邊之建物所指定之建築線，應不至於令系爭巷道成為現有巷道，則臺中市政府都市發展局所核發之72年第159號及73年第3122號建築執照上所指定之建築線，其實際範圍為何？面積究為若干？又此建築線之指定有無瑕疵或違法之處？仍饒勘研求，實有細予查明之必要。準此，本件於上開疑點查明以前，

01 仍難謂系爭巷道即為臺中市建築管理自治條例第19條第
02 1項第5款所規範之現有巷道。

03 3.系爭巷道從未經臺中市政府都市發展局以行政處分「認定
04 」為現有巷道，自難謂為合法之現有巷道：

05 (1)按本自治條例之主管機關為臺中市政府（以下簡稱本府
06 ），執行機關及其權責劃分如下：三、本府都市發展局
07 ；（一）建築物施工使用道路未逾二公尺之核准。（二）都
08 市○○區○○○巷道之認定、改道及廢止。臺中市道路
09 管理自治條例第3條第1項第3款定有明文。則依此條文
10 可悉，臺中市內都市○○○區○○○巷道，必須經臺中
11 市政府都市發展局以物的一般處分「認定」後，方為合
12 法之現有巷道。

13 (2)然本件迄今臺中市政府都市發展局僅分別以107年1月23
14 日中市都測字第1070008526號函、107年3月29日中市都
15 測字第1070048922號函、107年7月9日中市都測字第107
16 0114602號函等函文，內容均只載有「經查依本局72年
17 第159號及73年第3122號建築執照內容，旨揭地號土地
18 部分屬套繪有案之現有巷道，惟實際範圍應以地政機關
19 鑑界或測量為準。」等語，對於臺中市○○區○○段○○
20 ○○號土地中之何處、範圍、面積部分為現有巷道乙節
21 ，並無法詳加確認，且該等函文僅敘明「依建築執照內
22 容所示」，並無實際檢視現有巷道要件，或載明何以為
23 現有巷道之理由，自難認為已為「認定」系爭巷道為現
24 有巷道之處分。

25 (3)從而，系爭巷道既未經過臺中市政府都市發展局「認定
26 」為現有巷道，自非被告所稱之現有巷道，而係秀豐機
27 械股份有限公司私人所有之土地無訛。

28 4.臺中市建築管理自治條例第19條違反憲法保障人民財產權
29 之意旨：

30 臺中市建築管理自治條例第19條規定，規範現有巷道之要
31 件，然此規定竟係由臺中市政府片面創設類似徵收之法律

01 效果，且觀其要件甚至比大法官釋字400號解釋、440號解
02 釋之既成道路公用地役關係所須具備之要件還寬鬆，已對
03 人民土地財產權造成逾越比例原則之嚴重侵害，自屬違憲
04 之條例。

05 (三)系爭巷道並不具備公用地役關係，自非臺中市道路管理自治
06 條例之適用對象：

07 1.按既成道路成立公用地役關係，首須為不特定之公眾通行
08 所必要，而非僅為通行之便利或省時；其次，於公眾通行
09 之初，土地所有權人並無阻止之情事；其三，須經歷之年
10 代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖不必限定其期間，但
11 仍應以時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，僅能知
12 其梗概（例如始於日據時期、八七水災等）為必要。（司
13 法院釋字第400號解釋理由書要旨參照）

14 2.經查，系爭巷道自始至終，均為秀豐機械股份有限公司所
15 有之私有土地，且並末有不特定之公眾通行於其上，縱偶
16 有人煙行走，亦僅係附近鄰里之可得特定且相識之人偶然
17 通行，況秀豐機械股份有限公司更於該土地設置物件阻擋
18 他人侵入，顯欲阻止不特定多數人進入該系爭巷道。基上
19 ，系爭巷道既並未由不特定多數人使用，參酌司法院釋字
20 第400號解釋意旨，系爭巷道自不具有公用地役之關係。

21 (四)承前所述，本件系爭巷道既為私人所有之土地，復未為供公
22 眾通行之處所，自難以臺中市道路管理自治條例加以處罰；
23 退步言之，縱認系爭巷道為現有巷道，然原告對於其公司所
24 有之土地上現有巷道之範圍一無所知，難謂其使用收益其土
25 地之行為有何故意或過失：

26 1.違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰
27 。行政罰法第7條第1項定有明文。

28 2.本件臺中市政府都市發展局僅分別以107年1月23日中市
29 都測字第1070008526號函、107年3月29日中市都測字第10
30 70048922號函、107年7月9日中市都測字第1070114602號
31 函等函文，內容均只載有「經查依本局72年第159號及73

01 年第3122號建築執照內容，旨揭地號土地部分屬套繪有案
02 之現有巷道，惟實際範圍應以地政機關鑑界或測量為準。
03 」等語，顯見臺中市政府都市發展局亦對現有巷道之範圍
04 一無所悉，倘如行政機關亦不知現有巷道之範圍坐落何處
05 ，又如何強要為一般人民之原告知悉其公司所有之土地上
06 何範圍為現有巷道？是本件原告使用收益其公司土地及系
07 爭巷道之行為，主觀上絕無故意或過失，應不得處罰之。

08 (五)綜上所述，本件系爭巷道並非臺中市建築管理自治條例所稱
09 之「現有巷道」、亦不具公用地役關係，並非所謂「道路」
10 ，而僅係私人所有之土地，且原告主觀上對其使用收益系爭
11 巷道之行為並無故意或過失，應不得處罰，從而，被告以臺
12 中市道路管理自治條例第18條第1項、第34條等規定裁罰原
13 告新台幣3萬元之罰鍰，應屬無據。

14 (六)本件原告所爭執者，乃在於系爭土地為私人土地，依憲法第
15 15條對財產權之保障及民法765條所有權能乃自由、完全對
16 土地支配之原則，原得以由所有權人對抗他人及國家，且非
17 依法律規定不得限制，亦不具有「供公眾通行」之公法上負
18 擔。苟系爭土地不具備供公眾通行之公法上負擔，則系爭土
19 地即非「供公眾通行」之「道路」，亦因此不得課以原告基
20 於道路所生之公法上義務。其結果，原告即得土地所有權人
21 同意而利用系爭土地，原告非但無須履行有關於「道路」之
22 公法上義務，更得執所有權人之權利，對抗任意第三人以及
23 國家之不當限制。被告以原告違反系爭土地上屬「供公眾通
24 行」之「道路」有關公法上義務並不存在，即不得以原告違
25 反公法上義務而處罰原告。

26 (七)按土地法第43條明定：「依本法所為之登記，有絕對效力
27 。」，又民法第759條之1第1項亦明揭：「不動產物權經登
28 記者，推定登記權利人適法有此權利。」，準此，訴外人即
29 系爭土地所有權人秀豐機械股份有限公司，依土地法登記為
30 所有權人，其推定具有完整自由支配系爭土地之權利。任何
31 人主張訴外人即系爭土地所有權人秀豐機械股份有限公司，

其對於系爭土地權利之限制，於訴訟上即應提出其事實上及法律上之依據。本件原告係得到土地所有權人之同意而使用系爭土地，基於所有權完整而自由支配之權利，原即得連鎖對抗第三人以及國家之不當限制。究本件被告基於何者法律基礎，於系爭土地之何範圍，於何時，以何種方式，向何人，課以何種負擔，以致於系爭土地於該範圍內，具有「供公眾通行」之公法上負擔，而於此範圍內令所有權人之所有權應予退縮，迄付闕如，甚有害於原告及所有權人之權利，而所有權人不知不覺喪失其權利，竟無事前知悉、事中陳述、事後救濟之機會，與正當法律程序之基本原則，顯有牴觸。

(八)按「行政法院認為撤銷訴訟之結果，第三人之權利或法律上利益將受損害者，得依職權命其獨立參加訴訟，並得因該第三人之聲請，裁定允許其參加。」，行政訴訟法第42條第1項定有明文。本件涉及同意原告使用系爭土地之第三人即所有權人秀豐機械股份有限公司，其提供之土地遭被告主張有公法上之負擔，致其權利有瑕疵並為不完全給付，如原告敗訴確定，復又生原告與所有權人間求償之法律關係，且等如確認系爭土地有公法上負擔、所有權人之所有權應予限制及退讓，而影響所有權人權利之完整，應使所有權人有參加本件訴訟陳述意見之機會。

(九)本件主要爭點，係原告爭執現有巷道法律關係不存在，於此現有巷道法律關係不存在之情形，原告受裁處之行為，無非係剷除附合成為土地之動產，為經土地所有權人秀豐機械股份有限公司同意，對其所有之土地為事實上處分之行為，於法並無不合。

1. 因之，本件於現有巷道法律上關係之存在、範圍確有爭議，依臺中市都市發展局107年1月23日中市都測字第1070008526號函（訴願卷第2頁），臺中市都市發展局認係該局73年第3122號及72年159號建築執照套繪有案之現有巷道，因之，似應命臺中市都市發展局提出該局73年第3122號及72年159號建築執照檔案到院，以明瞭「套繪」而成為現

有巷道之依據、經過及程序，並應由該局或被告斟酌，是否依該建築執照套繪之範圍，聲請實測所稱「套繪有案」之套繪範圍、座落何在？

2. 質言之者，該函亦並稱：「惟地籍既經重測及分割，實際範圍應以地政機關鑑界或測量為準。」，則被告機關如何能夠確認，本件行為人行為之地點，確屬套繪之範圍？遑論原告係得所有權人同意而就私人所有土地為事實上處分。

3. 因此，原告以為，本件如至現場實施勘驗，應先命臺中市都市發展局提出該局73年第3122號及72年159號建築執照到院，並依行政訴訟法第44條第1項命其參加訴訟，於勘驗當天派人到場，依其宣稱於秀豐機械股份有限公司所有土地上得主張現有巷道關係依據之各項檔案，所稱現有巷道或套繪範圍之圖加以實測，並由原告參照卷內照片，指出行為地點，標註於複丈成果圖上，一方面可為判斷被告主張現有巷道之所在，並可比對行為地點所在。

(H) 本件現場勘測情形，業可以肉眼清楚辨識，系爭土地所稱「巷道」，其兩側同路段178巷與196巷，路寬多處有明顯變化，與一般寬度一致，養護情況明顯之巷道顯有差異。且其寬度多處亦小於乃至原小於被告機關所提出建築執照套繪圖記載之一致為四米之寬度，堪信當時建築執照之申請，並未至現地勘測即遽行通過，自不得以申請建照人自行繪製之圖畫及圖說，遽認現有巷道之存在。

1. 就「現有巷道」之認定規範，前經檢索發見，涉及現有巷道認定之公告中，均會引用行政程序法第100條及內政部97年11月4日內授營建管字第0970808809號函為該案件之「法令依據」。經代理人事務所中央主管機關向內政部營建署詢問該法令依據所由之函釋（證物1），經內政部營建署以108年4月1日營署營建管字第1081059846號函，提供內政部97年11月4日內授營建管字第0970808809號函（證物2）供參，該函釋係以內政部名義發向各直轄市及縣（

市)政府，主旨為：「為受理民眾申請認定具有公用地役關係之現有巷道乙案，請依說明二確實辦理，請查照。」，其說明二則稱：「應就巷道是否年代久遠、供不特定公眾通行，且通行之初土地所有權人有無阻止之情事等構成要件逐一判斷，於處分書詳予載明，同時依行政程序法對外公告。」

2. 何況參照69年9月間華豐鐵工廠新建工程之建築執照圖(原證6)就當時建築線所由之巷道可知，另有其他建照所繪路型與今日所見由178巷與196巷間以L型巷道連通不同。乃係自今178巷之由圖面上方接近系爭土地後，參以原告76年領得權狀(原證7)，系爭土地地目為「墓」，當年系爭土地上有墓地存在，前開自178巷自上方接近系爭主地後，巷道即由系爭土地上方邊緣，並非向右延伸至今日196巷而去，反而係由圖面左方繞過系爭土地相鄰之中新漁池，而向圖面下方而去。該漁池業經填平，而興建勘驗期日系爭土地旁之建物，建物內亦有殘留當年漁池邊之排水溝渠，地貌確發生重大變更。

當時原告之秀豐機械廠亦在左近，此前系爭土地因墓地之存在，就原告所知，僅係相熟之鄰人偶然自墓地邊緣通過，並無供不特定公眾通行，自原告購得土地而前手地住將墓地遷葬後，亦對於通行一事多所反對至今。復參以有關主管機關至今均未就上開要件實質判斷，其現有巷道之認定，也依函令所示按行政程序法對外公告，因之原處分機關認定系爭巷道為「現有巷道」並據以認定原告違反法令加以裁罰，實體程序均非適法。

3. 本件地政機關僅因為測量之兩條總計不達100公尺的巷道寬度，甚至中間測量人員還一度抗拒測量寬度變化之指示，對於如何測量各處寬度及其變化，與鈞院現場商討，僅就明顯變化處量測其寬度。其測量勞費如此輕省，卻僅因此線型測量橫跨多達21筆地號，即徵收超過新台幣八萬元之規費，顯然其收費遠超其勞費成本，不符規費法第10

01 條規費設計之原則，原告實不解如此高昂之測量規費正當
02 性何在。

03 此外，本件訴訟標的為行政罰單，其金額、標的暨訴訟程
04 序並非大額，上開規費相較於此金額，成本支出顯有過苛
05 ，正如 本院於107年簡字第29號判決所提示：「不同部
06 會間僅因區區2,321元涉訟，相互掣肘，非但無謂耗費司
07 法資源，以此而妄言提升政府競爭力云云，無異緣木求魚
08 。」，訴訟成本與可預期利益間，應有其內在均衡，始符
09 訴訟經濟之程序理性。倘本件勘測成果對於 鈞院判斷本
10 件事實有重大干係，並裁定命原告繳納該一規費，原告為
11 協助法院維護客觀法秩序之公平正義，自不會推諉遲滯，
12 並當遵裁繳納。然如鈞院所欲調查認定之事實，業經其他
13 管道有一定之了解並已得相當之心證，認此部分勘測結果
14 並不具有不可替代之必要性者，原告請 鈞院斟酌同意原
15 告毋庸繳納，或另核定原告應繳納之金額，以維訴訟經濟
16 之均衡。

17 (四)為臺中市道路管理自治條例事件，陳報不受理並請求再開
18 辯論暨停止審判事：

19 1.按「除前項情形外，有民事、刑事或其他行政爭訟牽涉
20 行政訴訟之裁判者，行政法院在該民事、刑事或其他行
21 政爭訟終結前，得以裁定停止訴訟程序。」，行政訴訟
22 法第177條第2項定有明文，是如有他行政爭訟為本件之
23 前提問題，又行政訴訟法第132條準用民事訴訟法第210
24 條：「法院於言詞辯論終結後，宣示裁判前，如有必要
25 得命再開言詞辯論。」，是如尚有事實未臻調查明確，
26 而又涉及他行政爭訟中之公法上法律關係，並為本件前
27 提問題者，縱於言詞辯論終結後，仍得命再開言詞辯論
28 ，並於他行政爭訟終結前，以裁定停止訴訟程序。

29 2.本件原告於起訴、準備書狀一即一路以來不斷爭執者，乃
30 在於系爭土地為私人土地，依憲法第15條對財產權之保障
31 及民法765條所有權能乃自由、完全對土地支配之原則，

原得以由所有權人對抗他人及國家，且非依法律規定不得限制，亦不具有「供公眾通行」之公法上負擔。苟系爭土地不具備供公眾通行之公法上負擔，則系爭土地即非「供公眾通行」之「道路」，亦因此不得課以原告基於道路所生之公法上義務。其結果，原告即得土地所有權人同意而利用系爭土地，原告非但無須履行有關於「道路」之公法上義務，更得執所有權人之權利，對抗任意第三人以及國家之不當限制。被告以原告違反系爭土地上屬「供公眾通行」之「道路」有關公法上義務並不存在，即不得以原告違反公法上義務而處罰原告。

3. 質言之者，本件原處分機關所以裁罰原告，係以原告有破壞「道路」之行為；而本件「道路」所在地為原告任代表人之秀豐公司私人所有之土地，其「道路」性質與負擔之來源，根據本件訴願決定書所示，係以臺中市建築管理自治條例第19條第1項第3款、第5款，認為符合所定「現有巷道」之要件，並進而認定該「現有巷道」為「道路」，而為本件之裁處。因此，本件系爭合利段144地號土地，是否已適法有「現有巷道」之法律關係，即為本件爭訟之前提問題。

4. 原告主張，臺中市以臺中市建築管理自治條例第19條第1項第3款、第5款，認定系爭土地上有「現有巷道」，而為具有供公眾通行義務之「道路」，有以下違誤：

(1) 其法律位階之關聯，為建築法第48條第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。」，始有「現有巷道」之名詞。該「現有巷道」原係指定建築線，以作為建築界線之用，原並無設定或課以任何公法上負擔之效力。因之，「現有巷道」由來之建築法第48條第2項、及地方自治團體依建築法第101條：「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。」授權所訂定之建

01 築管理規則或建築管理自治條例，其授權範圍亦僅係基
02 於建築法之目的，為建築管理指定建築線、以作為建築
03 界線之用，並無設定或課以其他任何公法上負擔之授權
04 。因之，「現有巷道」之成立與認定，既然僅係基於建
05 築管理之目的，自不能於此目的以外，課以現有巷道如
06 交通、道路等公法上之其他負擔，否則超出法律之目的
07 ，逾越上級法律之授權範圍，附加法律所未授權的限制
08 ，而違反法律保留原則。更難認有賦予人民認識，地方
09 自治團體得藉由建築管理自治條例，任意指定「現有巷
10 道」，而圈用人民土地為道路使用，違反授權明確性之
11 原則。

12 (2) 另就本件「現有巷道」之設定的實質要件，特就所適用
13 第3款、第5款，以經他人任意指涉之建築線，以便利、
14 確保他人可得通行，未經所有權人同意，即以第三人無
15 權利用之行為，對土地所有權人課以「現有巷道」之法
16 律關係，妨害所有權之圓滿而限制人民財產權；或以政
17 府機關任意施工、養護為原因，未經所有權人同意，即
18 以政府機關無權占有而對土地改良、施工之行為，課以
19 「現有巷道」之法律關係，妨害所有權之圓滿而限制人
20 民財產權。各該課以人民負擔之要件，均難認有符合憲
21 法第23條比例原則。

22 (3) 且就此兩款事由而言，均未使土地所有權人，有事先知
23 悉、影響與改變之機會，甚至在他人指定建築線之情形
24 ，如本件訊問證人時所述，根本不會通知土地所有權人
25 表示意見，亦與憲法保障人民權利受侵害或限制時應有
26 之正當法律程序、正當行政程序原則不相適合。

27 (4) 此外，「現有巷道」並非藉由時效而形成公用地役關係
28 ，就此供公眾通行之義務，對於受限制之所有權人何時
29 形成，是否需以處分為之，其程式、要件、效果、範圍
30 ，並非明確。如本件以建築線套繪為例，其究竟寬度幾
31 何、範圍所在，圖面並非清楚。證人更表示，路寬幾何

並非精確，本案勘驗期日亦可發見系爭土地兩側路型各處寬度不一，路型非如套繪圖面所示。因之究竟「現有巷道」之法律關係之形成，臺中市建築管理自治條例並不符合法律明確性的要求，而本件系爭土地遭認定為「現有巷道」，其負擔之具體內容與程序，亦不符合行政行為明確性之原則。

5. 由於現有巷道於本件之訴願決定書中，機關有明確表示係以臺中市政府都市發展局所為之107年1月23日中市都測字第1070008526號函、107年3月29日中市都測字第1070048922號函、107年7月9日中市都測字第1070114602號函，認定為「現有巷道」，該函是否為行政處分非無爭議，因此於行政訴訟起訴前，為避免遲誤不備訴願先行之要件，有先提起訴願；然而確認公法上法律關係存否之訴（或認係行政處分而應提起撤銷訴訟），其非屬行政簡易訴訟程序，與本件不能行同種訴訟程序，依行政訴訟法第115條準用民事訴訟法第248條但書，原已不得合併提起；而且兩件訴訟之機關不同，因之就「現有巷道」本身之行政爭訟，原告即另提起撤銷訴願，並已遞送行政訴訟起訴狀，此為本件裁罰爭訟中，系爭土地是否為「現有巷道」而具有「道路」性質之前提問題，爰提出訴願決定書及起訴狀首頁，請求再開辯論並停止訴訟程序，以維權益等情，並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被告則以：

- (一) 本件系爭道路，坐落位置位於臺中市○○區○○段○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○號土地上，為連通臺中市○○區○○路三段178巷銜接196巷間之現有巷道，並經臺中市政府都市發展局107年1月23日中市都測字第1070008526號函確認系爭道路係屬該局72年第159號及73年第3122號建築執照套繪有案之現有巷道，其中72年第159號建築執照之建築線位於臺中市○○區○○路○○段○○○巷內，另73年第3122號建築執照之建築線則位於○○區○○路○○段○○○巷內，是系爭道路確屬臺

中市建築管理自治條例規範之現有巷道。

(二)經查，原告未經申請許可，於前開系爭道路位於臺中市○○區○○路○段000巷00號前路段(原告指稱之臺中市○○區○○段○○○○○號土地位置)，擅自雇用機具挖掘道路、破壞路面，業經違反臺中市道路管理自治條例第18條第1項之規定，經被告機關限期改善，原告逾期仍未改善完成，被告機關遂爰以違反同條例第34條之規定以107年5月15日局授建養道字第000000000號行政裁處書(即原處分)裁處原告新臺幣(下同)3萬元罰鍰，核本件原處分及訴願決定悉無不當，依法無違，原告提起本件訴訟顯無理由，並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、本件爭議關鍵即為：系爭巷道(即台中市○○區○○路○段000巷00號前)是否係屬台中市道路管理自治條例所稱之「現有巷道」？經查：

(一)臺中市道路管理自治條例第2條規定：「本自治條例所稱道路，係指本市○○區○○○○道路及其附屬工程。」第3條第1項規定：「本自治條例之主管機關為臺中市政府(以下簡稱本府)，執行機關及其權責劃分如下：一、本府建設局(以下簡稱建設局)：……。 (二)道路之管理。……。三、本府都市發展局：……。 (二)都市○○區○○○巷道之認定、改道及廢止。……。 」第18條規定：「(第1項)道路範圍內之側溝及路面，不得破壞、更改及設置妨礙排水或交通安全之構造物。(第2項)前項違規構造物，經建設局通知限期自行拆除，屆期未拆除者，建設局得逕予拆除。」第34條規定：「違反……第18條第1項……規定者，處新臺幣3萬元以上10萬元以下罰鍰，並得命限期改善；屆期未改善者，得按次處罰。」

(二)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。
。」臺中市建築管理自治條例第19條第1項規定：「本自治
條例所稱現有巷道，包括下列情形：……。三、經由政府部
門或道路主管機關出具曾執行該道路興闢、維護或管理有案
之市區道路○村里道路證明文件。……五、曾指定（示）建
築線且已核准建築完成之巷道。……」

(三)臺中市政府組織權限劃分自治條例第3條規定：「（第1項）
本府所屬機關因業務需要，得將其權限之一部分，委託本府
其他不相隸屬機關或本市各區公所執行之，並依行政程序法
第15條第3項規定，將委託事項及法規依據公告之，並刊登
本府公報及副知市議會。（第2項）前項委託業務除法律、
法規命令、自治條例、法律或自治條例授權訂定之自治規則
已規定外，其委託事項由本府另以辦法定之。……」臺中市
政府所屬機關權限委託辦法第2條規定：「臺中市政府所屬
機關得因業務需要，將附表所列權限，委託臺中市政府其他
不相隸屬機關或臺中市各區公所執行之。」臺中市政府所屬
機關權限委託辦法第2條附表：「序號：建設-7；委託機關
：臺中市政府建設局；受託機關：臺中市各區公所；權限委
託事項：道路障礙物之查報及拆除業務；備註：受託機關不
包括臺中市中區、東區、西區、南區、北區、西屯區、南屯
區、北屯區等八區公所。」

(四)按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
，久為我國法制所承認。再按「所謂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。……又因地理環

境或人文狀況改變，既成道路喪失其原有功能者，則應隨時檢討並予廢止。」業經司法院釋字第400號解釋理由書闡釋在案。臺中市建築管理自治條例第19條第1項規定：「本自治條例所稱現有巷道，包括下列情形：……。三、經由政府部門或道路主管機關出具曾執行該道路興闢、維護或管理有案之市區道路○村里道路證明文件。……。五、曾指定（示）建築線且已核准建築完成之巷道。……。核與上述大法官釋憲意旨相符，自得據為本件判斷之依據。

(五)經查系爭巷道前經臺中市政府都市發展局分別於72年第159號及73年第3122號建築執照套繪在案之現有巷道（本院卷第46頁及48頁），其中73年建築執照申請就系爭巷道呈現L型配置更以顏色明顯標示，再經本院至現場履勘，系爭巷道確屬供公眾通行之現有巷道，此有本院卷第65頁至69頁及訴願卷第167頁、第168頁所附照片為憑，且經久居系爭巷道附近之居民廖介青、林朝洲、廖麗娜、林素甘等證稱：「我岳父自民國60年開始住在這裡，系爭178與196巷道自民國60年就是道路了，這裡的住戶依賴該巷道對外通行。當初永平路3段道路並未開設，這裡原來是太平路265巷。」「本來永平路三段尚未開設，拆遷前這裡有很多的住戶，現在很多戶都搬走了。附近住戶都仰賴系爭巷道對外通行，我的，房屋（門牌號碼9號）也是依賴該既有巷道，才能申請建照。」「我自民國68年開始住在這裡達40年，當時系爭巷道是所有居民對外出入，當時連貨櫃車都可通行，所以該巷道存在已經很久了。」「我自64年住在這裡迄今，我的房子因道路擴寬而被拆重建，所以我從64年就通行系爭巷道迄今。」等語，足證系爭巷道長期供公眾通行，確屬既成道路無疑。證人許暉雖稱：「爭道路本來沒這麼寬，道路寬約1米多而已。」等語，然證人林素甘則稱：「道路路寬不止1米，據我公公說當年約有1.2米，我們都是向同一地主陳清泉購買的，留設的寬度是12台尺。」均足證明當時確有道路提供公眾通行。系爭巷道無論其原始寬度為何？然則所謂「既成道路」，本

01 質即係長期通行之事實，並非經由行政計畫劃設，因此既成
02 道路伴隨時代經濟活動及交通方式改變，於農業時○○○鄉
03 ○○道，嗣後配合社會工商發展而逐步拓寬，便利機動車輛
04 通行，本屬事理之常。既成道路之寬度縱非全然一致，但其
05 提供公眾通行一節，則無差異，因此道路寬度變化之事實，
06 並不足以否認系爭巷道係屬現有巷道之本質。

07 (六)再依臺中市道路管理自治條例第3條第1項之規定，關於現有
08 巷道之認定及廢止，係屬臺中市政府都發局職掌，本件經本
09 院訊問臺中市政府都發局人員李家豪證稱：「一、72年第
10 159號建築線的指定有涉及一小部份，73年第3122號、3123
11 的指定看得更清楚。二、依照72年第159號建築執照申請時
12 ，已經有指定建築線即圖面上紅色的線條。因為指定建築線
13 通常只會標示自己土地附近的情況，並不會全程畫設，但依
14 該建案的建築線向下延伸依其示意的範圍已經包含本件合利
15 段第144地號。因為該案是72年的建築執照，依照當時情況
16 應可以確認建築線的畫設部分是有道路，至於道路寬度多少
17 ，因為並沒有實際測量，故無法顯示。現行實務的作法，都
18 會測量道路的寬度。三、依照73年第3122號建築線的指定，
19 顯示黃色部分，就是當時既有道路的範圍，當時的道路呈現
20 L型的狀態。73年的建案的建築位置是L型的下端，72年的
21 建築基地的位置是L型的上端。依照73年建案的建築線指定
22 位置，L型轉彎的地方就是使用到本件合利段第144地號的
23 土地。」「依照73年第3122號建築線指定，右邊欄位即為主
24 管機關的審核意見，依照當時主管機關的審核意見，有標明
25 現有巷道，並且認為現有巷道因寬度不足，所以要退縮，以
26 現有巷道中心為基礎而退縮3公尺。不過依照現有的法令，
27 在工業區需要退縮4公尺。」「一般認定現有巷道，以現行
28 實務而言，就是臺中市所定自治法規認定有九種屬於現有巷
29 道的型態，主要偏重於客觀現狀的認定，並不涉其所有權的
30 歸屬及地主同意與否。」「我是依照現行法令判斷，認為只
31 要曾經指定為建築線，就可認為是現有巷道，本件合利段

01 144號土地曾經有二個建案指定建築線，因此我可以認定。
02 至於，原告訴訟代理人所稱，72年所指定的建築線及法令依
03 據就必須依照當時的法令規定判斷。」「原則上，於認定現
04 有巷道時，與門牌編制或是道路名稱無關，而是依照實際的
05 土地現況，本件按照73年的建築線指定案，現有巷道就是呈
06 現L型，且跨越系爭土地合利段第144地號。且73年建築案
07 基地與系爭土地相鄰，因此我們認定會因繪製所產生錯誤的
08 機會不大。」等語，並有臺中政府都發局107年1月23日中市
09 都測字第1070008526號函、107年3月29日中市都測字第
10 1070048922號函及107年7月9日中市都測字第1070114602號
11 函，確認系爭巷道係屬72年159號及73年3122號建築執照套
12 繪有案之現有巷道。原告再聲請調閱62年空照圖等語，乃屬
13 上述指定建築線之前系爭巷道之狀況，核與本件嗣經指定建
14 築線之事實無涉，並無調查必要，併此敘明。

15 (七)再查系爭巷道係屬臺中市太平區公所維護管理有案之路段，
16 並於102年「太平區永成、長億、成功及太平里道路及附屬
17 設施改善工程」道路重新創鋪工程，此有訴願卷附太平區公
18 所106年12月11日太區農建字第1060035810號函文、施工圖
19 及施工相片附卷可稽（訴願卷第70-72頁）。依據臺中市建
20 築管理自治條例第19條第1項第3款規定：「本自治條例所稱
21 現有巷道，包括下列情形：……。三、經由政府部門或道路
22 主管機關出具曾執行該道路興闢、維護或管理有案之市區道
23 路○村里道路證明文件。……」等語，系爭巷道既經政府部
24 門執行維護管理，益證係屬現有巷道無訛。否則倘若純屬私
25 有土地，並未提供公眾通行，則臺中市太平區公所豈能編列
26 公務預算，對於私有產業進行維護管理？道路施工當時，原
27 告既為所有權人，又豈能毫無異議，未置一詞？

28 (八)綜上所述，本件系爭巷道係屬臺中市建築管理自治條例所稱
29 之「現有巷道」，故係臺中市道路管理自治條例所稱之道路
30 ，原告未經道路主管機關許可，即擅自雇用機具挖掘系爭巷
31 道路面行為，被告依臺中市道路管理自治條例第18條第1項

規定，命原告於107年4月22日前改善完成，並因原告未於屆期完成改善，依臺中市道路管理自治條例第34條規定裁處原告3萬元罰鍰，並無違誤。

(九)本件原告業已委任律師於107年12月14日向臺灣臺中高等行政法院起訴，嗣經裁定移轉本院後，本院歷經108年2月26日、108年3月19日、108年4月25日及108年6月4日之言詞辯論及勘驗程序，其間亦依原告主張囑託場測量，嗣後原告因測量費用過高未繳，以致欠缺現場測量成果圖參考。迨至最後言詞辯論期日原告訴代始稱已就系爭巷道是屬係屬現有巷道，另提行政訴訟在案，並認該案係屬本件判斷之前提要件，本件應裁定停止等語。然按行政訴訟法第177條規定：「行政訴訟之裁判須以民事法律關係是否成立為準據，而該法律關係已經訴訟繫屬尚未終結者，行政法院應以裁定停止訴訟程序。除前項情形外，有民事、刑事或其他行政爭訟牽涉行政訴訟之裁判者，行政法院在該民事、刑事或其他行政爭訟終結前，得以裁定停止訴訟程序。」等語，係屬裁定停止而非當然停止之規定。揆諸上述說明，本件系爭巷道係屬現有巷道已臻明確，本院認為並無裁定停止之必要。況依行政訴訟法第132條準用民事訴訟法第196條規定，逾時提出之攻擊防禦方法，無論係為延滯訴訟抑或因重大過失而逾時提出，法院均得駁回。原告既已委任律師訴訟，於訴訟攻防中本得斟酌各項舉證方法及提出順序，尤其本件原處分係屬金錢罰鍰，提起行政訴訟並無停止執行之法律效果，無論本件裁定停止與否，均不影響原處分罰鍰之執行。退步言之，縱令他日原告確認系爭巷道之公用地役關係不存在獲得勝訴，被告亦可返還罰鍰，並無必須停止訴訟，否則即有無法回復損害之必要。

五、從而，原處分並無違法，訴願決定予以維持，核無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中華民國 108 年 6 月 18 日
行政訴訟庭 法官 張升星

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）。上訴理由應表明關於原判決所違背之法令及其具體內容，或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實。

書記官 莊金屏

中華民國 108 年 6 月 18 日