

高雄高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭

113年度簡字第171號

115年3月5日辯論終結

原告 何仙誥

輔佐人

即原告之子 何俊毅

被告 臺南市大內區公所

代表人 陳俊達

訴訟代理人 劉鎮智律師

上列當事人間因確認公用地役關係不存在事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

- 一、原告之訴駁回。
- 二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

被告代表人原為李義隆，於訴訟進行中變更為陳俊達，並具狀聲明承受訴訟（本院卷第299頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

原告係坐落臺南市○○區○○段0○○地號土地（下稱系爭土地）之所有權人，系爭土地上有一供公眾通行農路（下稱系爭道路）。訴外人行政院農業委員會水土保持局臺南分局（下稱水保局臺南分局）前於民國109年間，曾發包第三人施作「大內路山農村生產道路改善工程」，將系爭道路重新鋪設柏油，惟因原告認水保局臺南分局鋪設柏油範圍已逾系爭道路之原始路寬2.6公尺，經向水保局臺南分局反應，水保局臺南分局即應原告要求，將系爭道路寬度逾2.6公尺部分予以刨除。詎被告嗣於110年6月29日未經原告同意，竟再

01 將水泥鋪設於系爭道路旁，擅自將系爭道路拓寬至4.4公
02 尺。原告因認系爭道路可供公眾通行之寬度不得超越2.6公
03 尺，則系爭道路如附圖（即臺南市麻豆地政事務所111年9月
04 13日法囑土地字9300號土地複丈成果圖）所示區塊（A）面
05 積73平方公尺範圍逾2.6公尺寬度部分，並無公用地役權存
06 在。又被告未經原告同意，非法拓寬系爭道路寬度逾2.6公
07 尺部分，乃無權佔用原告之土地，故被告應將逾越範圍之混
08 泥土路面刨除，回復為未鋪設之狀態，並應按月給付原告新
09 臺幣（下同）1500元。原告乃向臺灣臺南地方法院（下稱臺
10 南地院）提起本件行政訴訟，經該院以113年7月1日113年度
11 他字第9號民事裁定移送至本院。

12 三、訴訟要旨：

13 (一)原告主張略以：

14 1. 系爭道路固有供公眾通行使用，惟因系爭道路原始供公眾通
15 行之寬度為2.6公尺，且上開路寬已符合公眾通行需求，則
16 系爭道路寬度逾越2.6公尺部分，即無公用地役權存在之必
17 要。被告於水保局臺南分局前於109年間發包第三人施作
18 「大內路山農村生產道路改善工程」後，竟未經原告同意，
19 擅自再將水泥鋪設於系爭道路旁，將系爭道路私自拓寬至
20 4.4公尺，顯已侵害原告之所有權，原告應將非法拓寬系爭
21 道路逾2.6公尺部分之混泥土路面刨除後，將土地返還原
22 告，並應按月給付原告相關費用等語。

23 2. 聲明：

24 (1)請求如複丈成果圖（即附圖）所示編號A（面積73平方公
25 尺）上農路，逾寬度2.6公尺部分之公用地役法律關係不存
26 在。

27 (2)被告應將複丈成果圖所示編號A（面積73平方公尺）混泥土
28 路面予以刨除並回復原狀。將土地返還原告。

29 (3)被告應自起訴狀繕本送達之翌日起至返還系爭土地之日止，
30 按月給付原告1500元，按年息百分之5計算之利息。

31 (二)被告答辯略以：

01 1. 原告本案請求內容，業經兩造間之另案民事判決駁回確定
02 (案號：臺南地院新市簡易庭111年度新簡字第506號、臺南
03 地院112年度簡上字第62號民事判決，下統稱另案民事判
04 決)，前開判決認定系爭道路於寬度約4公尺之範圍內，具
05 有公用地役權存在，本件應受另案民事判決確定力效力所
06 及。此外，揆諸司法院大法官釋字第400號解釋意旨，由於
07 系爭道路係供公眾使用所必要，且原始所有權人於公眾通行
08 使用之初並未反對，歷時年代久遠長達數十年，系爭道路確
09 為既成道路無訛。又系爭道路原始供公眾通行之路寬約為4
10 公尺左右，並非原告所稱之2.6公尺，是系爭道路寬度約4公
11 尺之範圍既為既成道路，且具公用地役關係存在，原告之所
12 有權行使應受限制，不得違反供公眾通行之目的而任為使用
13 等語資為抗辯。

14 2. 聲明：原告之訴駁回。

15 四、本院之判斷：

16 (一)前揭事實概要欄所載各情，除後述爭點外，未據兩造爭執，
17 並有65年國土規劃地理資訊圖台影像資料(本院卷第99
18 頁)、109年12月31日水保局臺南分局大內路山農村生產道
19 路改善工程會勘記錄(本院卷第101頁)、109年12月31日水
20 保局臺南分局大內路山農村生產道路改善工程說明會照片
21 (本院卷第103頁)、水保局臺南分局109年11月16日水保南
22 保字第1092032288號函(本院卷第105-117頁)、水保局臺
23 南分局110年7月7日水保南保字第1102031618號會勘通知單
24 (本院卷第119-121頁)、水保局臺南分局110年8月3日水保
25 南保字第1102031807號函檢送110年7月13日水保局臺南分局
26 大內路山農村生產道路改善工程一工程會勘紀錄(本院卷第
27 123-125頁)、110年7月13日水保局臺南分局大內路山農村
28 生產道路改善工程會勘照片(本院卷第127頁)、111年4月2
29 日里長告知區公所承辦者系爭道路遭破壞之Line截圖與照片
30 (本院卷第127-137頁)、系爭土地土地登記謄本(他字卷
31 第13頁)、地籍圖謄本(他字卷第15頁)、臺南市麻豆地政

01 事務所111年11月14日所測量字第1110108630號函暨大內區
02 頭社段4-5地號地上物土地複丈成果圖（新簡卷第37頁）、
03 另案民事判決（本院卷第47-75頁）附卷可稽，可信為真
04 實。

05 (二)被告固主張原告本案請求內容，應受另案民事判決既判力所
06 及，本件應予程序裁定駁回等語（本院卷第43頁）。然因行
07 政訴訟與民事訴訟之本質、訴訟程序多有不同，行政法院本
08 應依職權認事用法，為獨立之認定及裁判，尚不受民事確定
09 判決認定之事實及法律見解拘束。又按，行政罰與刑事罰之
10 性質及目的不同，亦各有其構成要件，原可各自認定事實，
11 且基於審判獨立之原則，行政法院對行政訴訟之爭點，應本
12 於調查所得，自為認定及裁判，不受民事判決或刑事判決認
13 定之事實及所持法律上見解之拘束，亦有最高行政法院44年
14 判字第48號判例意旨可資參照。是本院仍應進行實體審酌，
15 合先敘明。

16 (三)系爭道路原始供公眾通行之路寬應為4.1公尺，此部分屬既
17 成道路，具有公用地役權存在：

18 1. 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
19 係，與民法上地役權之概念有間，久為我國法制所承認（司
20 法院釋字第255號解釋、行政法院45年判字第8號及61年判字
21 第435號原判例意旨參照）。而既成道路成立公用地役關
22 係，首須為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利
23 或省時；其次，於公眾通行之初，土地所有人並無阻止之情
24 事；其三，須經歷之年代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖
25 不必限定其期間，但仍應以時日長久，一般人無復記憶其確
26 實之起始，僅能知其梗概（例如始於日據時期、八七水災
27 等）為必要（司法院大法官會議釋字第400號解釋理由書參
28 照）。又所謂不特定公眾通行所必要，應考量公眾通行既成
29 巷道之倚賴，及人車運輸、生活機能與工商活動藉由道路聯
30 絡之需求與頻率等公益內容，不應以是否為唯一通路判斷有
31 無通行之必要（參最高行政法院105年度判字第291號、第

01 220號、臺灣高等法院113年度重上更一字第44號判決意
02 旨)。若無此通路，則欲到達此通路所達到之公路，在客觀
03 上顯然不便，不合社會生活所需要者，即屬之(參最高行政
04 法院92年度判字第1889號、100年度判字第851號判決意
05 旨)。再私有土地實際供公眾通行數十年之道路使用，公法
06 上應認為已有公用地役關係存在，其所有權之行使應受限
07 制，土地所有人不得違反供公眾通行之目的而為使用；土地
08 所有人於上述公用目的範圍內，有容忍他人使用之義務，政
09 府機關為有利於公眾之通行使用，就該道路予以鋪設柏油，
10 屬合乎公共利益之行為，土地所有人亦應容忍(參最高行政
11 法院46年判字第39號判例、最高法院99年度台上字第1988
12 號、107年度台上字第2451號判決意旨)。其次，公用地役
13 關係並非私法上之權利，乃私有土地而具有公共用物性質之
14 法律關係，與民法上地役權之概念有間，並不以登記為成立
15 要件，倘私有土地具有公用地役關係存在時，土地所有權人
16 行使權利，即應受限制，不得違反供公眾使用之目的，排除
17 他人之使用。既成道路之使用既係公法上之公用地役關係，
18 其補償關係自屬公法上之權利義務，此公用地役關係存續
19 時，於此公用目的範圍內，要無私法上不當得利之問題(參
20 最高法院88年度台上字第698號、第3479號判決要旨)。

- 21 2. 經檢視原告提出系爭土地之土地謄本其上顯示：原告係於10
22 3年7月8日以共有物分割為登記原因，取得系爭土地所有權
23 (新司簡調卷第21頁)。對此，原告則稱：我於43年出生，
24 系爭土地在我小時候就是莊姓地主家族之土地，50幾年時就
25 由原地主自用，我忘記與莊姓地主購買系爭土地之確切時間
26 為何，但約莫至少係88年間左右。我購買系爭土地時，本案
27 爭執部分之道路路面旁就已架設電線桿，我印象中該處之電
28 線桿從未移動過，系爭道路旁架設電線桿下方之原始路面非
29 由我鋪設，由何人鋪設及路面材質為何我不清楚等語(本院
30 卷第321-323頁)。自原告上開所述，可認系爭土地前由莊
31 姓地主至少自50餘年間即開始使用，而原告於後取得系爭土

01 地所有權時，其上即已鋪設系爭道路，且系爭道路旁側已架
02 設電線桿，足認系爭道路鋪設路面，供公眾通行使用乙節，
03 至少已歷時數十年無訛。

- 04 3. 次參證人即水保局臺南分局之承辦人嚴惠玲於兩造間之刑事
05 另案（案號：臺南地院112年度訴字第526號）112年10月17
06 日行審理程序時到庭證稱：本件係因原告陳情系爭道路之路
07 面老舊應予改善，本局方委託廠商重新施作鋪設道路。我們
08 第一次請廠商施做時，廠商係在現場道路原始鋪設的柏油層
09 上直接再加鋪一層柏油。但鋪完後，原告又稱鋪的太寬，要
10 求我們把路面寬度做成2.6公尺就好。我們便依原告要求，
11 再請廠商將上述加鋪的部分部分割除，將路寬縮減為原告要
12 求的2.6公尺。我們第1次割完之後，原告認為廠商割除的範
13 圍不符其要求的全線寬度2米6，要求我們再進行第2次割
14 除。後來我和監造單位會同原告去現場會勘噴線確認施工範
15 圍。該照片所示道路上噴的白線，是原告於110年5月24日寫
16 陳情書給我們時，我們請施工廠商去現場確認所畫的白線，
17 上開白線外側是原有道路上之既有柏油層AC線，廠商噴的白
18 線是在原始道路內側，要做為道路邊緣白色標線所用。原告
19 和我及監造單位去現場會勘時，在上述我們所噴的白線範圍
20 內再噴紅線，表示紅線內的道路範圍才是符合原告所稱2米6
21 寬度，要求我們要將超過紅線外所重新鋪設的柏油層都刨
22 除，當時我們和原告提到，因為我們是使用切割的方式把新
23 鋪的那一層拿掉，復原後就是原本的柏油層，因此遭刨除之
24 部分會與加鋪部分產生上下高低5公分落差，建議可請系爭
25 道路之主管機關即被告落土補足該落差，通行上會比較安
26 全，但原告表示不願讓被告填土，他要自行處理。當時我們
27 承辦人才會在工程會勘紀錄第5點寫下：路側右側落差復土
28 經協調之後，何君表示自行負責等語，並因考量高低落差之
29 危險性，故在此段縮減道路前後設置道路縮減警示標語等語
30 （本院卷第340-344頁）。依上開證人所述，可認系爭道路
31 早年其上已有鋪設柏油路面，惟因原告於110年間認上開柏

01 油路面老舊，乃陳情要求水保局臺南分局進行維護，重新鋪
02 設柏油路面。水保局臺南分局承辦人遂於110年間請施工廠
03 商至現場確認道路狀況，並由施工廠商於現場標設白色路面
04 標線，並於系爭道路之原始柏油層上重新鋪設一層柏油。惟
05 因原告事後不滿上開施工成果，認通行寬度應為2.6公尺即
06 足，乃要求水保局臺南分局承辦人將該局重新鋪設之柏油路
07 寬逾其所認之2.6公尺部分悉數刨除，水保局臺南分局再次
08 會同原告及監造單位進行會勘後，即依原告要求處理，是系
09 爭道路之原始寬度是否究如原告所稱之2.6公尺，容屬有
10 疑。

- 11 4. 另參刑事另案卷內所附證人嚴惠玲作證時，當庭提出偕同原
12 告及監造單位會勘系爭道路時所拍攝之照片及會勘紀錄，其
13 上記載略以：水保局臺南分局大內路山農村生產道路改善工
14 程-工程會勘紀錄。一、日期：110年7月13日上午10時30
15 分。二、出席人員：水保局臺南分局嚴惠玲、吳通龍議員服
16 務處助理、臺南市大內區公所劉建華、設計監造廠商乾坤技
17 術顧問有限公司人員、承包商鼎豐土木包工業人員、原告、
18 里長羅文宗等。三、地點：臺南市大內區（工程現址）。…
19 五、結論：…3. 另依本工程補助改善原則採不新闢及拓寬農
20 路，僅依既有路寬改善。…5. 何君於110年5月24日請求拆除
21 越界生產道路返還農地一節經110年5月26日現勘台端僅同意
22 設計路寬2.6M改善，本次改善將依訴求路寬2.6M改善，並於
23 今日於何君確認其改善範圍同意改善方式，且無異議，以確
24 保其權利等語（本院卷第382-1頁）。復參上開會勘紀錄後
25 附現場拍攝照片，自編號1至6之照片清晰可見系爭道路繪製
26 白色標線範圍左、右側已有明顯柏油路面，且顯較上述證人
27 嚴惠玲所稱之由施工廠商所繪之白色道路邊緣線及原告所噴
28 其同意之路寬2米6之紅線寬廣甚多（本院卷第382-2頁）。
29 參以上開證人嚴惠玲所述，可認上開照片所示系爭道路其上
30 繪製白色標線範圍左、右側之明顯柏油路面，應屬系爭道路
31 原有之柏油路面無訛。次據原告自承其於約莫88年間取得系

01 爭道路所有權時，其上已有鋪設道路，其不知係由何人鋪設
02 等語（本院卷第323頁），益徵系爭道路其上之原始柏油路
03 面範圍，於88年以前即已存在。佐以本件設計監造廠商乾坤
04 技術顧問有限公司就系爭道路進行重新鋪設柏油路面前，曾
05 於109年12月31日上午10時至現場測量原始路面寬度，該次
06 會勘紀錄載以：水保局臺南分局大內路山農村生產道路改善
07 工程-工程會勘紀錄（施工前說明會）。一、日期：109年12
08 月31日上午10時00分。二、出席人員：水保局臺南分局嚴惠
09 玲、陳亭妃立法委員服務處助理、吳通龍議員服務處助理、
10 臺南市大內區公所王俊堯、設計監造廠商乾坤技術顧問有限
11 公司人員、承包商鼎豐土木包工業人員、原告、956及957地
12 號地主莊金定等。三、地點：臺南市大內區（工程現址）。
13 …五、結論：…4. 施工廠商應先行測量放樣現場點位，確認
14 施作里程構造物及路寬與施工圖說，如有疑慮請監造單位協
15 助承包商釐清等語，有該次工程會勘紀錄在卷可憑（本院卷
16 第101頁）。於後設計監造廠商乾坤技術顧問有限公司亦就
17 系爭道路於是日測量之原始路面寬度，及日後針對原告訴求
18 刨除路面之寬度製作關於測量表格，參酌該表格上方所示AC
19 路面計算表（原設計），其上所載就本案訟爭範圍（即
20 1K+0.32相對位置）之原設計路面寬度斷面乃4.1M，經原告
21 表示異議後，竣工後之上開位置路面寬度經刨除後則異動為
22 2.6M，有該公司製作之系爭道路寬度比對表格在卷可稽（本
23 院卷第77頁），足見系爭道路之原始鋪設柏油路面寬度最寬
24 部分確為4.1公尺無訛。

- 25 5. 此外，原告另自承其購買系爭土地時，本案爭執部分之道路
26 路面旁就已架設電線桿，印象中該處之電線桿從未移動過，
27 系爭道路旁架設電線桿下方之原始道路路面並非由其鋪設等
28 語（本院卷第322-323頁）。依據「輸配電設置裝置規則」
29 第86條第1項第2款，公路若無緣石或無人行道時，支持物應
30 靠道路邊緣設置，與車道維持足夠之距離，以避免被平常行
31 駛之車輛碰觸。應可推知電線杆設立時，即應設置於當時鋪

01 設混凝土路基之路緣為基準予以設置。參酌被告提出系爭道
02 路於102年10月、112年6月之GOOGLE街景圖，現場設置之電
03 線桿位置確已緊臨柏油路面（本院卷第325頁）。又本院函
04 詢台灣電力股份有限公司新營區營業處（下稱台電新營營業
05 處）關於系爭道路其上鋪設之電線桿係於何時設置乙情，經
06 該營業處以115年1月8日新營字第1151700006號函覆略以：
07 有關提供相片所示電桿，經查約於89年建置，因該地區道路
08 狹小不利車輛通行，故建置於道路外緣以利交通順暢等語
09 （本院卷第419頁），此與該營業處人員提供現場電線桿其
10 上所示「89」即為設置年份乙節互核相符，有該營業處承辦
11 人員提出現場電線桿之相片在卷可參（本院卷第422-1
12 頁）。由此益徵系爭道路現場設置之電線桿，係由台電新營
13 營業處於89年間以緊臨當時道路外緣方式予以設置，適可佐
14 證上述電線桿確於89年間即已設置於系爭道路其上原始鋪設
15 之柏油路面外緣，迄今均未移動，前述系爭道路原始鋪設柏
16 油路面最寬約莫4.1公尺之狀態，至少自89年間即維持至
17 今，足見系爭道路以4.1公尺路寬範圍，供不特定人通行狀
18 態，顯已歷時久遠，已為既成道路，具有公用地役關係。是
19 原告空言主張系爭道路超過2.6米以外寬度路面，並無公用
20 地役權存在乙情，核與前述客觀事證及證人所述相悖，無足
21 採憑。從而，系爭道路於4.1公尺路寬範圍，既有公用地役
22 權存在，則原告請求被告將系爭道路拓寬部分之柏油路面刨
23 除，回復未鋪設之狀態，及請求被告按月賠償1500元，均乏
24 所據。

25 五、綜上所述，原告所訴各節，均非可採。從而，原告本案請
26 求，均無理由，應予駁回。

27 六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，經本院審酌
28 後，核與判決結果均不生影響，故不再逐項論述，爰附此敘
29 明。

30 七、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
31 1項前段，判決如主文。

01 中 華 民 國 115 年 3 月 26 日
02 法 官 林婉昀

03 附圖：臺南地院新市簡易庭111年度新簡字第506號內所附臺南市
04 麻豆地政事務所111年9月13日法囑土地字9300號土地複丈成果圖
05 乙紙。

06 以上為正本係照原本作成。

07 如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上
08 訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容，或依訴訟資料可認
09 為原判決有違背法令之具體事實），其未載明上訴理由者，應於
10 提出上訴後20日內向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須
11 按他造人數附繕本），並應繳納上訴裁判費新臺幣3,000元；如
12 未按期補提上訴理由書，則逕予裁定駁回上訴。

13 中 華 民 國 115 年 3 月 26 日
14 書記官 李虹賢