

訴 願 人 ○○○

原處分機關 臺北市政府工務局

右訴願人因申請認定既成道路事件，不服本府工務局未為認定之消極不作為處分，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

訴願駁回。

事 實

- 一、緣訴願人於八十六年十二月二十九日向本府陳情略謂：「本市士林區○○街○○巷所在之士林區○○段○○小段○○之○○、○○之○○地號土地，屬非都市計畫道路，自民國六十七年起即有二一〇巷之道路名牌，因地主私設路障，請求協助調查，開立是否為供公眾通行道路之證明」等語；案經本府工務局養護工程處（以下簡稱養工處）收文後，移由該局建築管理處（以下簡稱建管處）處理。訴願人並於八十六年十二月三十日及八十七年一月三日向市長陳情，請求就（一）既成道路之認定機關、（二）其認定作業標準和程序等裁示，（三）並請該單位儘速認定上述巷道是否為既成道路，案經交由建管處於八十七年二月九日上午邀集本市北投區公所、該區○○里里辦公室、北投區戶政事務所、士林地政事務所、養工處及訴願人等共同會勘，並作成會勘結論以：「本案既經各會勘單位表示非既成巷道，屬私權糾紛，宜私自協調解決。」地主於會勘時主張：「建 xxx-x 土地上建有房屋（附所有權狀）、建 xxx-x 土地為房屋前空地為私家使用之土地。」嗣○○之○○地號土地之地主○○○隨即於八十七年二月十二日申請略以：「...該地因修築問題引起糾紛.....為平息紛爭，故聲明○○街○○巷，如有損壞，地主自行修復」等語。建管處並以八十七年二月十八日北市工建照字第八七六二〇九二六〇〇號函檢送上述會勘紀錄予訴願人及各會勘單位。
- 二、訴願人復於八十七年四月二十七日向臺北市議會議員○○○陳情略以：「請協助辦理臺北市北投區○○街○○巷是否為既成道路之認定」，經臺北市議會邀集本府民政局、地政處、工務局養工處、建管處、北投區公所、研考會、○○里辦公處及訴願人等於八十七年五月五日共同會勘，案經臺北市議會以八十七年五月十三日議服字第八七六〇二三一三號書函，檢送會勘紀錄予民政局等機關，並副知訴願人，其會勘結論為：「（一）雙方就本案於五月底前假臺北市議會進行租金協調。（二）請建管處、都發局、地政處等有關單位，就各自職掌所管於一週內就○○街○○巷（包括○○之○○臨）之現況圖、航測圖、地籍圖、建照套繪圖等，判定路況、違建情形及地主間的權利義務關係，並

將判定情形及各圖說提供本席。」臺北市議會市民服務中心並於八十七年六月十七日就訴願人陳情乙案加以協調，協調結論為：「（一）有關○○街○○巷設置鐵門及樑柱是否有申請雜項執照請建管處查明，並依法辦理。（二）○○街○○巷是否為既成巷道，士林區公所於八十七年五月十五日北市士建字第八七二一〇三八五〇〇號函，說明....中既已表示，應屬既成巷道，故請北投區公所於文到後七天內函復本席及陳情人。（三）請民政局會同養工處就○○街○○巷指示牌於一個月內儘速補修完成。」

三、繼北投區公所依協調會結論，以八十七年七月十四日北市投區經字第八七二一三三三八〇〇號函復訴願人略以：「....說明....二、首揭巷道於民國七十九年臺北市行政區域調整時始由士林區劃歸本區，且士林區公所並無該巷道經認定為既成巷道之相關資料移交本區，致本所亦無案可稽，歉難提供資料；惟該巷道是否（為）既成巷道乙節，仍請逕洽建築主管機關為宜。....」訴願人對於工務局遲未就前揭巷道是否為既成巷道作成任何處分表示不服，於八十七年九月二日向本府提起訴願；並據本府工務局檢卷答辯到府。

理 由

一、按公路法第四條規定：「全國公路路線系統，應配合國家整體建設及捷運系統統籌規劃，其制定程序如左：一、國道由交通部擬訂，報請行政院核定公告。

二、省道由省政府擬訂，送請交通部核轉行政院備案後公告。三、縣、鄉道由縣政府擬訂，報請省政府核定公告，轉報交通部備案。市區道路劃歸公路路線系統者，視同公路；其制定程序，由交通部、省（市）或縣（市）政府分別會商擬訂，準用前項第二款及第三款之規定。公路路線系統或既成公路之廢止，適用前二項制定之程序。」

司法院釋字第四〇〇號解釋：「憲法第十五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，各級政府如因經費困難，不能對上述道路全面徵收補償，有關機關亦應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補償。若在某一道路範圍內之私有土地均辦理徵收，僅因既成道路有公用地役關係而以命令規定繼續使用，毋庸同時徵收補償，顯與平等原則相違。至於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。行政院中華民國六十七年七月十四日臺六十七內字第六三〇一號函及同院六十九年二月二十三日臺六十九內字第二〇七二號函與前述意旨不符部分，應不再援用。」解釋理由書：「...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（參照本院釋字第二五五號解釋、行政院四十五年判字第八號及六十一年判字第四三五號判例）。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。私有土地因符合前開要件而存在公用地役關係時，有關機關自應依據法律辦理徵收，並斟酌國家財政狀況給予相當補償。…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。…」

行政院七十四年一月二十三日臺內字第一四五五號函釋：「都市計畫外之既成道路，其為日據時期之保甲路者，因供公眾通行滿二十年，已有公共地役關係存在，而成為他有公物，除其為公路系統之鄉道，應依公路法第四條第一項第三款及第二項、第三項規定處理外，如確無民法第八百五十二條所規定繼續並表現情形者，則該管縣、市政府自得就此他有公物關係、以公告方式為廢止之意思表示消滅之。」

二、本件訴願理由略謂：

- （一）本市○○街○○巷係坐落於臺北市北投區○○段○○小段○○之○○、○○之○○地號土地全部及同段同小段○○、○○地號部分土地內，其土地所有人為○○○（○○之○○）、○○○（○○之○○）、○○○（○○）。
- （二）按既成道路係供公眾通行之道路，其所有權之行使應受限制，土地所有人不得違反供公眾通行之目的而為使用，其對象係不特定之公眾。
- （三）上述土地所有人既否認該土地為既成道路，即有請求工務局認定之必要，該局不為認定，即有損害公眾通行之權益，依訴願法第二條第二項之規定，工務局顯屬應作為而不作為致損害人民之權益，視同行政處分。

三、卷查本件訴願人主張屬既成巷道之本市士林區○○街○○巷，非屬都市計畫道路，所在各該筆土地○○段○○小段○○之○○、○○之○○地號土地全部及同段同小段○○、○○地號部分土地等，分屬○○○（○○之○○）、○○○（○○之○○）、○○○（○○）等人所有。且據本市北投區戶政事務所八十六年十二月二十二日北市投戶字第八六六一九五九○○○號簡便行文表所載：「……洲美里於民國六十七年七月三十一日整編為○○街時，本所始有○○街○○巷門牌資料…」以觀，迄至訴願人八十六年申請認定時，該巷道亦仍未達於年代久遠，則揆諸前揭司法院釋字第四○○解釋揭示：「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。」之意旨，該巷道既非既成巷道，本府工務局於八十七年二月九日邀集本市北投區公所等相關機關共同會勘後，認定並作成「非既成巷道，屬私權糾紛，宜私自協調解決。」之會勘結論，並以八十七年二月十八日北市工建照字第八七六二〇九二六〇〇號函送該會勘紀錄予訴願人，與前揭規定及解釋意旨尚無不合，難謂本府工務局有消極不作為情事。

四、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第十九條前段之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張明珠

委員 黃茂榮

委員 楊松齡

委員 薛明玲

委員 王惠光

委員 陳 敏

委員 曾巨威

委員 黃旭田

委員 劉興源

中 華 民 國 八 十 八 年 二 月 十 日

市長 馬英九

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行

如認原處分違法或不當而對本決定不服者，得於收受本決定書之次日起三十日內，向內政部提起再訴願，並抄副本送本府。

（內政部地址：臺北市徐州路五號）