

## 調 查 意 見

壹、案由：據訴：坐落桃園縣八德市榮興段 916、954 地號等私有民地，原非柏油路面，詎桃園縣八德市公所於 94 年辦理瀝青路面養護工程時，逕自於系爭土地上鋪設道路，供公眾通行使用，疑涉有怠失等情乙案。

貳、調查意見：

據葉○○陳訴（陳訴人要求身分保密）：坐落桃園縣八德市榮興段（下同）916、954 地號等私有民地，原非柏油路面，詎桃園縣八德市公所於民國（下同）94 年辦理瀝青路面養護工程時，逕自於系爭土地上鋪設道路，供公眾通行使用，疑涉有怠失等情乙案，經函請桃園縣政府、八德市公所查復到院，並於 101 年 2 月 29 日約詢桃園縣政府工務局長古沼格、八德市公所主任秘書蔡豐展及相關主官主管人員，業經調查竣事，茲將調查意見臚述如下：

一、桃園縣政府核發 916、954 地號土地之道路證明及 917 地號建造執照，以及八德市公所辦理道路維護，並鋪設柏油之行為，於法尚無不合。

（一）按桃園縣建築管理自治條例第 4 條第 1 項規定：「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、私設通路經土地所有權人出具無條件供公眾通行同意書或捐獻土地為道路使用經依法完成土地移轉登記手續者。三、本自治條例公布實施前，曾指定建築線之現有巷道，經本府城鄉發展局認定無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻者。」

（二）本案陳訴人指稱：建商私自於 916、954 地號土地上鋪設道路，以供作為 917 地號建案之聯外道路，並

穿越緊鄰之 918 號國有土地對外連接榮興路，另盜刻地主印章、偽造土地同意書，申請道路證明；而八德市公所竟於 94 年 11 月 9 日，依建商之聲請，以 918 地號年久失修為由，列入「94 年度八德市路街巷瀝青路面養護招標工程(第二期)」進行養護修補，然據行政院農業委員會林務局農林航空測量所（下稱農林航測所）95 年 6 月 28 日空照圖顯示，該等土地並無鋪設柏油之事實，八德市公所涉有偽造公文及圖利等情乙節，前向臺灣桃園地方法院檢察署（下稱桃園地檢署）告發，案經桃園地檢署偵結，並於 99 年 1 月 7 日函復陳訴人：查無犯罪事實，業已簽結。函復內容略以：

- 1、桃園縣政府依據 916、954 之道路狀況及土地所有權人出具之土地同意使用切結書暨土地登記謄本，核發道路證明，並依上開自治條例之規定認定為現有巷道，尚無不法之處。
- 2、桃園縣政府依農林航測所 67 年 12 月 16 日空照圖，認定 918 地號土地為存在 20 年以上道路，並函請財政部國有財產局繼續維持該地號道路之通行，檢視該地號土地 67 年 12 月 16 日、93 年 6 月 14 日、94 年 6 月 6 日、97 年 5 月 15 日空照圖，並無發現該項認定有何不當之處。
- 3、916、918、954 地號土地既經認定供公眾使用之道路，則道路管理機關進行維護，並鋪設柏油之行為，自屬依法行為，尚難論斷有何違法之處。

(三)本院為求慎重，除函請內政部國土測繪中心檢送 915 地號等相鄰土地於 94 年 11 月間拍攝之航照影像與地籍圖套疊圖資外，另函請法務部調查局協助調查桃園縣政府核發 916、954 地號土地之道路證明及 917 地號建造執照是否涉有不法情事，案經內

政部國土測繪中心 100 年 7 月 28 日檢送到院，並於來函特別敘明：「……該地區於 94 年間並無拍攝計畫，因此本中心向該所購買該地區 93 年及 95 年拍攝之正射影像進行處理……三、本案套疊成果因正射影像及地籍資料之測製機關、測製精度及比例尺不同，且地籍資料經坐標轉換及圖幅接合等處理，與原始資料有所差異，故僅提供空間相對位置參考使用……。」經核該中心所提供 95 年之套疊圖，916、954 地號土地確已供作道路使用。另法務部調查局亦於 100 年 11 月 16 日函復本院略以：「……經查，桃園縣政府工務處核發桃園縣八德市榮興段 917 地號之集合住宅聯外『道路用地證明』暨明佳建設有限公司『建造執照』，尚查無違反建築法第 35 條、第 42 條及桃園縣建築管理自治條例第 2 條、第 3 條等相關規定之情形，亦未發現其他不法事證，全案已列參存查……。」

(四)綜上，桃園縣政府核發 916、954 地號土地之道路證明及 917 地號建造執照，以及八德市公所辦理道路維護，並鋪設柏油之行為，於法尚無不合。

二、八德市公所 94 年間核發 767、916、954 地號土地農用證明、辦理 956 地號土地三七五租約登記，以及八德地政事務所辦理 767、916、954 地號土地所有權移轉登記案件，尚未發現有違法或不當情事。

(一)有關桃園縣八德市公所於 94 年間核發 767、916、954 地號土地農用證明之經過，詢據八德市公所表示，767 地號於 94 年 6 月間因農地有鐵皮屋，不符規定，故未核發該地號之農用證明，同年 12 月間因農地鐵皮屋已拆除，已符規定，遂發給農用證明；916、954 地號於 94 年 6 月、12 月間均符合規定，故均核發農用證明。另 767 地號與 954 地號照片為

同一張乙節，經查該照片為 954 地號，因承辦人疏漏，767 地號仍貼附該照片，致生疑義，該所行政流程不夠嚴謹，業已自行檢討並要求此類業務承辦人應特別留意，避免違失情事，並檢送 767 地號土地現況照片到院，經核該地號土地現況並無建物存在。

(二)又依八德市公所現有資料，954 地號（重測前為大湳段 1540 地號）、956 地號（重測前為大湳段 1539 地號）於 38 年 6 月 10 日由出租人呂芳炭外 22 名與承租人呂阿行雙方會同訂立「八興字第 37 號」私有耕地三七五租約，租約訂立後至 84 年止之相關資料，因屆檔案保存年限皆已銷毀，無可查閱，惟該租約自訂立至今，未有加蓋註銷、變更或終止登記之戳記。承租人呂阿行已歿，其繼承人之一呂理育曾檢具相關文件單方申辦租約變更（繼承）登記，惟部分出租人表示不同意後亦未依規定申請調解，該租約現況仍為承租人未辦竣繼承登記之原始狀態；大湳段 1540 地號另訂有八興字第 146 號私有耕地三七五租約，惟該租約業於 86 年依據行政院頒耕地三七五租約清理要點第 7 條規定逕為註銷。故 956 地號土地確有耕地三七五租約存在。

(三)再據桃園縣政府約詢書面查復資料，高連發取得 767、916、954 地號等 3 筆土地所有權移轉登記案件，其登記日期皆無登載錯誤情形。各該土地之前次移轉日期，乃係依據案附地方稅務局核發之土地增值稅免〈繳〉稅證明書內容予以登載，經八德市地政事務所重新檢視結果，亦無登載錯誤情事。至於 767 地號土地於 97 年 7 月 10 日辦理贈與移轉登記（持分 4771 分之 72）時，其前次移轉日期經查亦係依照上開免稅證明書內容暨土地稅法第 39 條

之 2 第 4 項規定予以登載為 89 年 1 月，並非登載為 72 年。

(四)綜上，八德市公所 94 年間核發 767、916、954 地號土地農用證明、辦理 956 地號土地三七五租約登記，以及八德地政事務所辦理 767、916、954 地號土地所有權移轉登記案件，尚未發現有違法或不當情事。

三、本案申請道路證明時，所附土地同意使用切結書上之部分土地所有權人，與切結當時之土地登記名義人並非一致，桃園縣政府審查時，未能發現並要求其改正，仍有未周；又切結書之切結日期與實際申請日期相距過久是否妥適，切結書上所載之切結人，如何證明確係土地所有權人，均有檢討改進之空間。

(一)據桃園縣政府表示：桃園縣建築管理自治條例第 4 條第 1 項第 2 款規定認定之「現有巷道」，應提出土地登記簿謄本、地籍圖謄本、全部土地所有權人切結之土地使用切結書(即需全體土地所有權人出具無條件供公眾通行同意書)、道路現況位置圖及照片、非土地所有權人辦理需提出委託書、都市計畫內土地需提出土地使用分區證明。桃園縣政府受理道路證明申請時，對所附證明文件僅為形式審查，如有偽造之情事，應由申請人自負刑事責任。本案 916、954 地號土地道路證明申請人是否涉及偽造土地所有權人土地使用同意使用切結書乙節，業經桃園地檢署 99 年 1 月 7 日函復陳訴人另案偵辦中。

(二)本案 916、954 地號土地道路證明申請人係於 94 年 12 月 22 日向桃園縣政府提出申請，並經該府於 95 年 2 月 14 日核定在案，惟其案附之土地同意使用切結書卻為 93 年 11 月 30 日，在申請日期前 1 年

餘。經詢問桃園縣政府審查時有無比對上開土地同意使用切結書所載日期（93年11月30日）與當時土地登記之所有權人是否相符？經該府查復：本案未檢附93年11月30日之土地登記謄本，應僅比對申請人所附95年1月3日土地登記謄本云云。又土地所有權人呂淑花、呂淑鳳於94年7月間辦理繼承，切結當時並非地主，另呂家弘於94年12月間才辦理更名，惟切結當時即已用更名後之名字，是否屬實？該府查復：依本案申請人所附95年1月3日土地登記謄本登載，呂淑花、呂淑鳳於94年7月4日辦理登記繼承，另呂家弘是否於94年12月間辦理更名，依卷內資料無從查證。

（三）綜上，桃園縣政府依桃園縣建築管理自治條例第4條第1項第2款規定，受理道路證明申請，對所附證明文件僅為形式上之審查，雖非無據，惟同意土地無條件供公眾通行，對於土地所有權人之使用權益影響甚為重大，故審查時仍應力求嚴謹，以確保其權益。本案申請人所附土地同意使用切結書上之部分土地所有權人，與切結當時之土地登記名義人並非一致，桃園縣政府審查時，未能發現並要求其改正、說明，仍有未周；又切結書之切結日期與實際申請日期相距過久是否妥適，切結書上所載之切結人，如何證明確係土地所有權人，均有檢討改進之空間。

四、八德市公所對於916、954地號土地上之道路究屬農路或私設通路，是否有養護修補之義務，以及在尚未經桃園縣政府認定為現有巷道前，是否應進行養護修補等情，欠缺妥適之認定標準與程序，其作業容有草率及未盡周延之處，應檢討改進。

（一）按農業發展條例第3條第1項第10款規定：「農

業用地：指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地：……(二)供與農業經營不可分離之農舍、……農路、灌溉、排水及其他農用之土地。……」詢據桃園縣政府表示，916、954 地號土地使用編定為「特定農業區農牧用地」應作農業使用，惟於下情況可申請作道路使用：

- 1、農路：供農舍、農業使用之通路，依「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」規定容許範圍內核定之。
- 2、私設通路：依「非都市土地使用管制規則許可細目表」規定限以集村方式興建農舍者及甲種、乙種、丙種、丁種建築用地，因未面臨建築線，無道路可出入需要者。
- 3、依「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」辦理同意農業用地變更為道路使用。

(二)據內政部國土測繪中心 100 年 7 月 28 日所提供之套疊圖，916、954 地號土地上道路應係於 95 年以前所闢建。復據桃園縣政府所提供之資料，916、954 地號土地現況作為道路部分，為「榮興路 468 巷」，屬 917 地號建物之聯外道路，並穿越緊鄰之 918 號國有土地對外連接榮興路，故依現況判斷，該道路之性質似屬 917 地號建物之「私設聯外通路」，與 918 地號之「既成道路」並不相同。嗣高慶堯等人於 94 年 11 月 9 日以「原八德市榮興段 918 地號農耕使用之道路，因年久失修」為由，向八德市公所申請於原有道路加鋪柏油路面，以利農耕時期農業機具出入之使用，然依當時案附地籍圖所示之申請範圍，則已包括 916、954 地號土地在內，故該 2 筆地號土地究於何時闢建？究屬農路或私設聯外通路？八德市公所是否有養護修補之義務？

以及在尚未經桃園縣政府認定為現有巷道前，是否應進行養護修補？等情，詢據八德市公所表示：「原承辦員已調職，目前資料為 94 年 11 月 9 日高慶堯申請書、本所 94 年 11 月 16 日德工字第 0940029863 號函復情形、工程結算驗收證明書及 94 年 12 月 30 日會勘紀錄，餘無資料載明起始闢建情形。本所目前承辦員皆不熟悉原鋪設原由，尚難解析其原意」等語。

- (三) 綜上，八德市公所對於 916、954 地號土地上之道路究屬農路或私設通路，是否有養護修補之義務，以及在尚未經桃園縣政府認定為現有巷道前，是否應進行養護修補等情，欠缺妥適之認定標準與程序，其作業容有草率及未盡周延之處，應檢討改進。

調查委員：黃武次

中 華 民 國 101 年 3 月 20 日