

主題五 高等行政法院法律座談會

前導說明

113年度高等行政法院法律座談會於民國113年3月18日至113年3月20日舉行，後發布「智慧財產及商業法院受託辦理113年度高等行政法院法律座談會新聞稿」，茲摘錄如下：

智慧財產及商業法院受司法院及最高行政法院委託於113年3月18至20日舉辦「113年度高等行政法院法律座談會」，就各類行政訴訟議題進行研討，以充分溝通法律見解。司法院行政訴訟及懲戒廳廳長及調辦事法官、最高行政法院及臺北、臺中、高雄三所高等行政法院、智慧財產及商業法院之院長、庭長、審判長、法官共計100餘人與會。

司法院許宗力院長特別撥冗到場向與會人員致意，並致詞表示非常榮幸受邀參與本次座談會，係抱持求取新知態度前來，社會環境發展快速，法學領域時刻面臨挑戰，希望與會審判同仁能持續充實自我，透過座談會法律意見交流更加精進。

主辦的智慧財產及商業法院陳駿壁院長致詞表示，高等行政法院法律座談會是行政法院體系行之多年的優良傳統，提供各審級間的法律意見及辦案經驗交流。適逢行政訴訟新制施行，於高等行政法院增設地方行政訴訟庭，三個審級的庭長、法官共聚一堂一起討論，更能達到統一法律見解的功效。本次座談會共有14則提案，感謝各行政法院踴躍提案，並循前例邀請最高行政法院庭長、審判長、法官蒞臨指導，及公法領域學者林三欽教授列席，希望藉由實務與學術的交流，激盪出更多元法律新思維。

最高行政法院吳東都院長致詞提到，高等行政法院法律座談會自89年開始舉辦，112年最後一次辦理高等行政法院與地方法院行政訴訟庭座談會，今年則是行政訴訟新制施行後第一次高等行政法院法律座談會，其皆有幸躬逢其盛，一、二、三審庭長、法官與學者共聚一堂，以對話代替對抗，經由反覆辯證讓法律見解更趨一致，進而使裁判得到人民信賴。

司法院行政訴訟及懲戒廳程怡怡廳長於會議中報告現正進行的重要工作及修法方向：行政訴訟新制施行後已舉辦多場座談會，對會中反映的電腦系統問題進行再造，並因應再延長收容新制而修正線上系統及例稿；稅務行政事件審理法迄今已召開30次研修會議，且委請學者撰寫行政訴訟新制及智慧財產審理新制相關論文。

113年度高等行政法院法律座談會提案第1號

一、法律問題：

土地所有人就其所有土地之特定範圍提起確認公用地役關係不存在之訴，被告即行政機關否認之，於不涉及建築法指定建築線或作成行政處分之情況下，此類單純確認土地上公用地役關係存否，是否屬於公法上財產關係之訴訟？（問題一）如認屬於公法上財產關係之訴訟，應如何判斷標的之價額？（問題二）？

二、議題討論：

（一）問題一：

1. 甲說：屬於公法上財產關係之訴訟。

依司法院釋字第400號解釋意旨，憲法第15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，可知私有土地上所形成之供不特定公眾通行之用的道路，在公法上如認已成立公用地役關係存在，此將限制該土地之所有權人財產權之行使，致其有忍受不特定公眾通行其土地之義務。足見公用地役關係限制該土地所有權人財產權之行使，屬於公法上財產關係之訴訟，且涉訟土地面積（即通行面積）具體可得特定，應依行政訴訟法第104條之1第1項第3款、第229條第2項第3款規定判斷標的之價額，以明適用高等行政訴訟庭通常訴訟程序、地方行政訴訟庭通常訴訟程序或簡易訴訟程序。

2.乙說：不屬於公法上財產關係之訴訟。

公用地役關係乃土地所有人有忍受不特定公眾通行其土地之義務，不特定公眾有無通行權益，並無法具體計算其金額或價額。釋字第738號略以：人民營業之自由為憲法第15條工作權及財產權所保障之內涵，釋字第577號略以：菸品一定標示，屬對於品業者財產權限制，釋字第605號略以：憲法第18條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利。則舉凡營業許可與限制（有線廣播電視法、殯葬設施經營等）、公立學校教職員退撫新制之重新審定、更正土地登記、社會福利資格之認定、環境影響評估法事件利害關係人訴訟等，俱與人民財產權有關，如認均屬行政訴訟法第104條之1第1項第3款、第229條第2項第3款之公法上財產關係事件（下稱系爭條文），是否符合行政訴訟法程序及管轄制度之本意，恐有疑義。公法上財產關係之訴訟，係指直接以財產

權為標的之訴訟，並非原因事實或訴訟結果涉及財產權即為財產關係之訴訟。確認公用地役關係非直接以財產權為標的，機關並未取得財產權，通行人民亦僅是反射利益，確認公用地役關係非如私法關係權利人取得不動產役權，故並非直接以財產權為標的，只是訴訟結果可能限制財產權行使，如徵收處分、不動產登記處分亦然，自應認公用地役關係並非系爭條文所指之公法上財產關係之訴訟。

3. 結論：

- (1) 地方行政訴訟庭：採乙說（實到22人，甲說：4票、乙說：17票）。
- (2) 高等行政訴訟庭：採甲說（實到52人，甲說：32票、乙說：10票）。

(二) 問題二：

1. 甲說：應以公告土地現值計算標的價額。

依司法院釋字第400號解釋意旨，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。行政訴訟法第104條之1第1項第3款、第229條第2項第3款規定之涉訟標的金額或價額，僅在判斷行政法院管轄及所應適用之程序，標準簡單明確即可。考量公用地役關係是一種類似徵收之侵害，公告土地現值作為衡量土地所有權轉移之計算依據，且已登載於土地登記謄本，故應以涉訟土地面積（即通行面積）×公告土地現值，作為判斷標的價額之基礎，較為簡便妥適。

2. 乙說：應參酌不動產役權價值之方式計算標的價額。

因公用地役關係與民法第851條之不動產役權關於以他人不動產供自己不動產通行性質相近，可參照土地登記規則第49條第3項關於估算不動產役權價值之規定，以涉訟土地面積（即通行面

積)×起訴時之申報地價×4%×7年，核定因公用地役關係涉訟土地之標的價額。

3.丙說：以土地因公用地役關係不存在所增加之價值計算，其增加之價值應以鑑定作認定依據。如個案認鑑定所需成本顯不相當者，得認其價額認定困難，由高等行政訴訟庭管轄。

4.結論：

(1)地方行政訴訟庭：多數採丙說（實到22人，甲說：5票、乙說：0票、丙說：8票）。

(2)高等行政訴訟庭：採甲、丙說票數相同且均未逾出席人數半數。（實到52人，甲說：12票、乙說：5票、丙說：12票）。

113年度高等行政法院法律座談會提案第2號

一、法律問題：

道路交通管理處罰條例（下稱道交條例）第35條第9項規定，是否須違規汽車駕駛人與汽車所有人為同一人之情形，始能適用？

二、議題討論：

(一)甲說：肯定說。

1.行政罰之裁罰，乃對人民自由或權利之限制，依憲法第23條法律保留原則，應以行為時法律或依地方制度法規定得為裁罰之自治條例有明文者為限。且法有處罰之明文，始可使行為人對行為之責任有所認識，進而可要求行為人對其行為負擔其在法律上應負之責任。

2.道交條例第35條第9項吊扣車牌2年之規定，限制車輛所有人就其所有車輛之使用權限，係對車輛所有人之「不利處分」。如具有裁罰性，屬於行政罰，有行政罰法第7條第1項之適用；如不具裁罰性，乃為管制處分，目的在使該車輛一定期間無法再繼續供違