

## 行政法判解

## 創設「交通地役權」

## 最高法院100年度判字第1606號判決

## 【實務選擇題】

T市○○區○○段○○段5地號土地（下稱系爭土地）位於T市都市計畫案之計畫範圍，依該計畫「T市A地區建築物及土地使用分區管制要點」規定，捷運站東側10公尺道路各再向東西兩側退縮5公尺，以指定交通地役權方式，解決轉運站車輛出入問題，退縮部分可併入計算建蔽率及容積率。嗣某甲申請在系爭土地興建建物，並領得T市政府核發之建造執照及使用執照，該建物係位於捷運站東側10公尺道路各再向東西兩側（A4）位置，業已依系爭細部計畫規定辦理建物基地退縮5公尺在案。市府捷運站東側10公尺道路兩側於上開建物興建完成前，市政府即已依法設置禁止臨時停車標線，嗣因上開建物興建完成後，因建物基地退縮5公尺致原10公尺道路之路面變寬，市政府漏未將該禁止臨時停車標線位置配合退縮5公尺部分重新設置，造成該禁止臨時停車標線位置在路面中，T市政府爰依道路交通標誌標線號誌設置規則之規定，於系爭土地另行劃設禁止臨時停車標線，而使該線鄰近某甲之建築物。某甲甚為不滿，試問：

(一) 依最高法院實務見解，某甲應如何提起救濟？

- (A) 交通標線行政命令之性質，無法對之提起救濟
- (B) 某甲應對該交通標線提起確認違法之訴
- (C) 某甲應對交通標線提起一般給付之訴
- (D) 某甲應對該標線提起撤銷訴願、撤銷訴訟。

**答案：**D

(二) 依最高法院實務見解，T市政府以系爭土地設有交通地役權，另行劃設禁止臨時停車標線，是否適法？

- (A) 未給予相對之補償，不適法
- (B) 交通地役權並未為設定登記，所劃設之禁止臨時停車紅線不適法
- (C) 申請建築時並已同意將土地退縮5公尺，該退縮部分並已供道路使用，故標線之設置適法
- (D) 本件成立交通地役權關係，T市府當然得設置標線。

**答案：**C

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

## 【裁判要旨】

## 一、最高行政法院100年度判字第1606號判決：

- (一)按「修訂臺北市信義計畫地區細部計畫（第二次通盤檢討）暨配合修訂主要計畫案」，係由臺北市政府以89年3月15日府都二字第8900543000號函檢附計畫書圖報請內政部核定後公布實施，臺北市政府依通盤檢討而修訂細部計畫，於89年8月25日公告本件「土地退縮指定交通地役權供作道路使用」之管制要點，上訴人係於92年5月8日始以買賣為原因登記取得系爭土地所有權，於前開計畫公告當時，尚非系爭土地所有權人，系爭計畫公告時，原所有權人亦未聲明不服。
- (二)上訴人於取得系爭土地後，旋於其上興建信義段4小段369建號建物，於申請工程變更（第一次）時，在其所檢送臺北市都市發展局都審字第118次委員會議審查意見及修正辦理情形中，於修正情形欄明載「有關本案基地西側指定地役權退縮5公尺部分，已於委員會議說明，考量整體進度，原則以鋪設柏油方式處理。」等語，其後系爭土地建築線即退縮5公尺，退縮部分並併入計算建蔽率及容積率，該退縮部分並於93年建築完成後供道路使用等情，為原審確認之事實，此部分並為上訴人所不爭執。足見上訴人於取得系爭土地前，系爭計畫業已公告，且上訴人於申請建築時並已同意將土地退縮5公尺，該退縮部分並已供道路使用。
- (三)則不論系爭土地有無經公告徵收，均不影響該土地退縮部分已供道路使用事實之認定。則依前開說明，主管機關自得於必要時設置禁止臨時停車線，以維護道路交通安全與暢通。故被上訴人劃設禁止臨時停車線之處分並無違誤，亦無違反平等原則及比例原則，訴願機關遞予維持，亦無不合，原判決因將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴，於法並無不合。上訴人猶就與禁止臨時停車線設置無關之事項為爭執，主張系爭都市計畫管制要點違反法律保留原則，系爭土地地役權之設立違法，指摘原判決有判決適用法規不當及判決不備理由之違背法令云云，即無足採。

## 二、臺北高等行政法院98年度訴字第1877號判決：

- (一)原告所有系爭台北市○○區○○段○○段5地號土地，屬台北市公告發布實施「修訂台北市信義計畫地區細部計畫（第二次通盤檢討）暨配合修訂主要計畫案」範圍，依台北市信義計畫地區建築物及土地使用分區管制要點第11點規定：「捷運站東側10公尺道路各再向東西兩側（A2、A3、A4（即系爭土地）及轉運站基地）退縮5公尺，以指定交通地役權方式，解決轉運站車輛出入問

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

題，退縮部分可併入計算建蔽率及容積率」。系爭土地經依前開管制要點退縮後，其上鋪設柏油，並提供不特定公眾車行使用之事實，有照片可證（本院卷第124頁），故被告主張退縮部分為車行道路，應堪認定。

- (二) 本件被告據以實施道路標線管理之路段，係依台北市政府89年8月25日府都二字第8907829000號公告之「修訂台北市信義計畫地區細部計畫（第二次通盤檢討）暨配合修訂主要計畫案」規定，以原告所有系爭土地退縮五公尺指定交通地役權，供作道路使用。而該「修訂台北市信義計畫地區細部計畫（第二次通盤檢討）暨配合修訂主要計畫案」，除依法定程序由台北市都市計畫審議委員會審查，且由台北市政府以89年3月15日府都二字第8900543000號函檢附計畫書圖報請內政部核定，復經內政部都市計畫審議委員會審查，再由台北市政府依審查意見修正計畫書圖後，由內政部核定後始公布實施等情，有系爭計畫附卷可參（本院卷第181-257頁），是以系爭管制要點既依都市計畫法有關細部計畫通盤檢討之程序修訂並經核定（參本院卷第242頁背面、第233頁），則台北市政府據以公告發布，自難認於法無據。且都市計畫主管機關得於細部計畫中訂定土地使用分區管制要點，既為都市計畫法所明定，則原告主張系爭管制要點未經法律授權，即難認屬有據。
- (三) 再按，「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致使特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，依照訴願法第一條、第二條第一項及行政訴訟法第一條之規定，自應許其提起訴願或行政訴訟，以資救濟。始符憲法保障人民訴願權或行政訴訟權之本旨。此項都市計畫之個別變更，與都市計畫之擬定、發布及擬定計畫機關依規定五年定期通盤檢討所作必要之變更（都市計畫法第二十六條參照），並非直接限制一定區域內人民之權益或增加其負擔者，有所不同。」此有司法院釋字第156號解釋理由書可資參照，本件台北市政府前開依通盤檢討而修訂細部計畫，就本案「土地退縮指定交通地役權供作道路使用」之管制要點變更，因直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，已具有行政處分之性質，是主張因此權益受有損害者，依前開解釋意旨，自得提起行政訴訟救濟。惟查，前開之「修訂台北市信義計畫地區細部計畫（第二次通盤檢討）暨配合修訂主要計畫案」，係台北市政府於89年8月25日公告，而本案原告係於92年5月8日始以買賣為原因登記取得系爭土地所有權，故於前開計畫公告當時，尚非系爭土地所有權人，此有原告所提台北市○○區○○段○○段5地號土地登記謄本在卷可稽，是以原告於承購土地時系爭計畫既早經公告確定，則原告就該土地部分

應以退縮五公尺指定交通地役權，而提供公用一節，自難諉為不知，原所有權人就此處分既未有不服之表示，已告確定，則此項公法地役權，自難認應依標的物私法所有權之移轉而受影響。

### 【學說速覽】

學說上對於本件所涉及之「交通地役權」問題，較無著墨。而本件中臺北市政府依臺北市信義計畫地區建築物及土地使用分區管制要點（下稱管制要點）第11點規定，將私人土地指定為「交通地役權」用地，並因該土地以為交通用地，復依道路交通相關法律規定於該地劃設禁止臨時停車之標線，土地所有權人不服，爰對標線之設置提起行政爭訟，請求撤銷該標線。

本案之標的雖為「交通標線」（學說多數及最高行政法院實務上均認定為一般處分之性質），惟該標線之設置是否合法，涉及本件之前提問題：即以管制要點設定交通地役權是否合法？土地所有權人是否因而構成特別犧牲，而應予損失補償？觀察本件最高行政法院及臺北高等行政法院判決，均以「所有權人之預見或同意」其土地將提供公用（交通）為由，駁回土地所有權人之訴，依臺北高等行政法院「（前略）……系爭管制要點既依都市計畫法有關細部計畫通盤檢討之程序修訂並經核定，則台北市政府據以公告發布，自難認於法無據……（後略）」似肯認其適法性。惟是否毫無爭議？茲提出兩點思考：

一、以「管制要點」設（指）定交通地役權，是否有違法律保留原則？

揆諸司法院大法官釋字第443號解釋理由書之意旨，於干預行政之領域，行政機關所為侵害人民權利之行政行為，應受「層級化」之法律保留。其中對於人民權利影響較為重大之事項，應以法律或法律授權之命令為規定，而將私人土地設定「交通地役權」，無論該公法物權之創設或要件等，對人民權利之影響，均顯非輕微，應以法律或法律授權之命令，以為規定。而都市計畫法並無以指定交通地役權之方式取得公共設施用地之相關規定，系爭「管制要點」則未經法律授權、即使經法律授權，仍係以都市計畫法母法所未授權設定之交通地役權作為設定公法上物權之手段，即有違法律保留原則之旨趣。行政機關復進而以之作為設定「交通地役權」之依據，則該「設定」行為之合法性即有疑慮。

二、「交通地役權」之設定，是否對土地所有人構成特別犧牲？是否應予損失補償？

按司法院大法官釋字第400號解釋明白揭示：「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

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

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。」，依此標準，「交通地役權」亦屬公用地役關係之次類型，對人民而言，亦已構成特別犧牲，而應予損失補償。對照都市計畫法第42條第1項第1款及第48條之規定，行政機關欲將私人土地納入公共設施用地範圍，其手段不論徵收、區段徵收或價購，皆為有償取得。

本件中，行政機關稱管制要點第11條「退縮部分可併入計算建蔽率及容積率」，僅係對於所有權人就其退縮之系爭土地可依法計入法定建蔽率與容積率等既有權利之重申，尚非「損失補償」之性質。而未予補償、補償不相當、或未及時補償者，該「指定交通地役權」之效力為何？

參酌司法院大法官釋字第516號、第652號解釋之意旨，憲法第15條規定，人民之財產權應予保障，故國家因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償，且應儘速發給。倘原補償處分已因法定救濟期間經過而確定，且補償費業經依法發給完竣，嗣後直轄市或縣（市）政府始發現其據以作成原補償處分之地價標準認定錯誤，原發給之補償費短少，致原補償處分違法者，自應於相當期限內依職權撤銷該已確定之補償處分，另為適法之補償處分，並通知需用土地人繳交補償費差額轉發原土地所有權人。逾期未發給補償費差額者，原徵收土地核准案即應失其效力。因此，對照觀察本案之情形，指定交通地役權是否因未給予實質補償，而影響其效力，亦有進一步討論之空間。

### 【關連性試題】

T市○○區○○段○○段5地號土地（下稱系爭土地）位於T市都市計畫案之計畫範圍，依該計畫「T市A地區建築物及土地使用分區管制要點」規定，捷運站東側10公尺道路各再向東西兩側退縮5公尺，以指定交通地役權方式，解決轉運站車輛出入問題，退縮部分可併入計算建蔽率及容積率。嗣某甲申請在系爭土地興建建物，並領得T市政府核發之建造執照及使用執照，該建物係位於捷運站東側10公尺道路各再向東西兩側（A4）位置，業已依系爭細部計畫規定辦理建物基地退縮5公尺在案。市府捷運站東側10公尺道路兩側於上開建物興建完成前，市政府即已依法設置禁止臨時停車標線，嗣因上開建物興建完成後，因建物基地退縮5公尺致原10公尺道路之路面變寬，市政府漏未將該禁止臨時停車標線位置配合退縮5公尺部分重新設置，造成該禁止臨時停車標線位置在路面中，T市政府爰

依道路交通標誌標線號誌設置規則之規定，於系爭土地另行劃設禁止臨時停車標線，而使該線鄰近某甲之建築物。某甲甚為不滿，試問：

(一) 某甲得否對「指定交通地役權」提起救濟？若可，則如何提起救濟？

(二) 某甲得否對「行劃設禁止臨時停車標線」之行爲提起救濟？

(三) 某甲於本案中能否獲得救濟？

(模擬試題)

◎ 答題關鍵：

第一小題中，應辨明者，爲「指定交通地役權」具有處分之性質，若相對人或利害關係人對之不服，應得提起撤銷訴願、撤銷訴訟以謀救濟。第二小題則屬傳統考點，現行實務及學說多數均認爲交通標線爲「一般處分」，而得作爲救濟之標的。第三小題涉及前述交通地役權之指定是否有違法律保留原則、是否給予合理補償等合法性問題。

【關鍵字】

交通地役權、特別犧牲、損失補償、法律保留。

【相關法條】

司法院大法官釋字第156號解釋、第400號解釋、第516號解釋、第652號解釋。

【參考文獻】

1. 廖義男，〈都市發展中公共設施用地取得方法之規範〉，《法學新論》，2010年7月，第24期，第1-39頁。
2. 鄭冠宇，〈不動產役權之修正與事用〉，《月旦民商法雜誌》，2010年6月，第28期，第91-108頁。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！