

行政法

公物法



詹鎮榮 Chan, Chen-Jung

國立政治大學法律學系特聘教授

<https://drcjchan.com>

公物

壹. 公物之概念及種類

貳. 公物之法律關係

參. 公物之特別使用

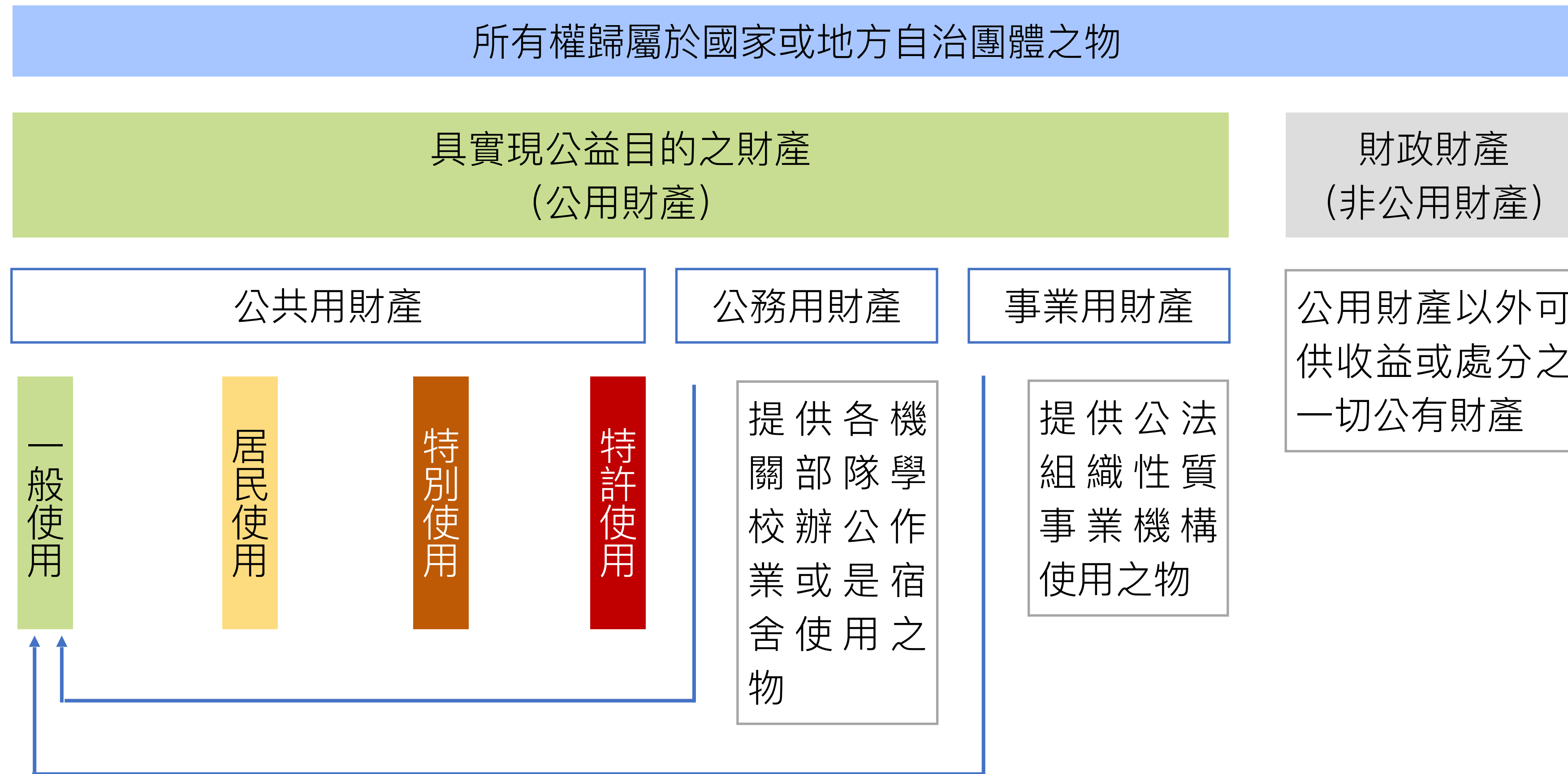


壹

公物之概念與種類



國家或地方自治團體所有之物分類



德國法上之分類



öffentliche Sache

公眾用物之概念要素



有提供公眾（公共）使用之事實

供用之一般處分

行政習慣法

行程法§92 II

長年供公眾通行
之事實

財政財產、僅供職員使用之辦公廳舍

行政機關對物有管領權限

公有公物

他有公物

道路、橋樑、公
園、政府廳舍

既成道路

私人博物館、美術館、遊樂場
(他人公物)

供特定人使用之私有道路

最高法院109年度台上字第2492號民事判決

1. 按私人因特定目的，於自己所有之土地自行設置道路，供自己或因私法關係經其同意，提供特定人作為道路使用者，**其性質與既成道路，或因公用地役關係成為一般不特定人得通行使用之所謂既成道路不同**。私有道路設置後，土地所有人對該私有道路仍保有所有權及本於所有權而生之各種權能，包括管理權、使用權。
2. 土地所有人因私法關係（如使用借貸關係），經其同意使用通行之特定人之使用權，仍須依該私有關係約定內容行使權利，如無特別約定，該特定第三人僅有通行權，並無管理權。至於非土地所有人同意通行使用之不特定人，非有其他特別情事，要無在該私設道路自由通行使用之權利。
3. 負有道路維護（養護）之行政管理權責機關，本於行政授益性處分或公法上無因管理，於現有道路得為鋪設柏油路面、設置道路標線、號誌等行政處分或行政事實行為，以供大眾通行，惟於私設道路，如無特別法令依據，於該私設道路已符合司法院大法官釋字第400號解釋意旨所稱既成道路前，不能任意干涉私有道路所有人之管理權，致有使私有道路形成供不特定多數人通行之可能。
4. 行政機關之行為如法無明文，逕於私人所有之私設道路為上開管理行為時，私有道路所有人非不得請求予以除去。行政機關如主張其維（養）護該私有道路之法定職責者，或主張土地所有人之訴請除去，顯係權利濫用者，應負舉證之責。

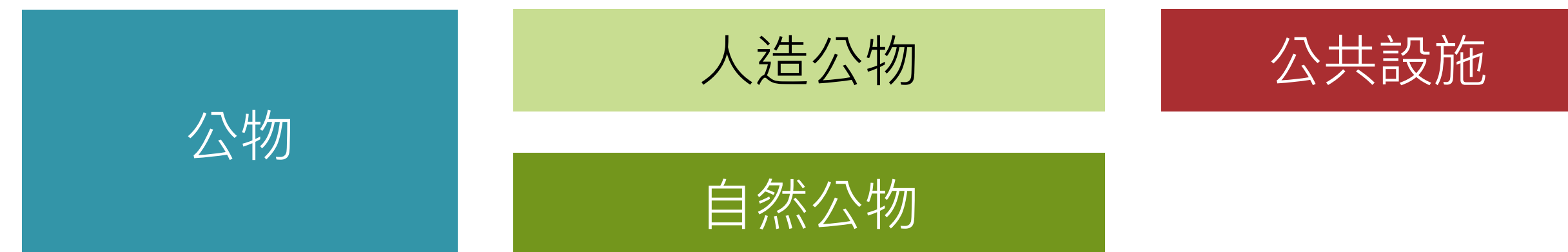
公物與公共設施概念之區分

國家賠償法第3條

公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體、人身自由或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。
前項設施委託民間團體或個人管理時，因管理欠缺致人民生命、身體、人身自由或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。

前二項情形，於開放之山域、水域等**自然公物**，經管理機關、受委託管理之民間團體或個人已就使用該公物為適當之警告或標示，而人民仍從事冒險或具危險性活動，國家不負損害賠償責任。

第一項及第二項情形，於開放之山域、水域等**自然公物內之設施**，經管理機關、受委託管理之民間團體或個人已就使用該設施為適當之警告或標示，而人民仍從事冒險或具危險性活動，得減輕或免除國家應負之損害賠償責任。



貳

公物之法律關係



公物之設定、變更或廢止

行政程序法第92條第2項

前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。
有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦同。

對物之一般處分

- 新建道路完成後之通車剪綵，或是將拒馬或封鎖線拆除，開放人車通行（默示）。
- 因某商圈周圍人潮眾多，遂在例假日期間，於其一定範圍內之道路變更為行人徒步區，禁止車輛進入。
- 因颱風河水暴漲，橋基受沖蝕，封閉橋樑，禁止人車通行。

將物提供與公眾使用之意思表示

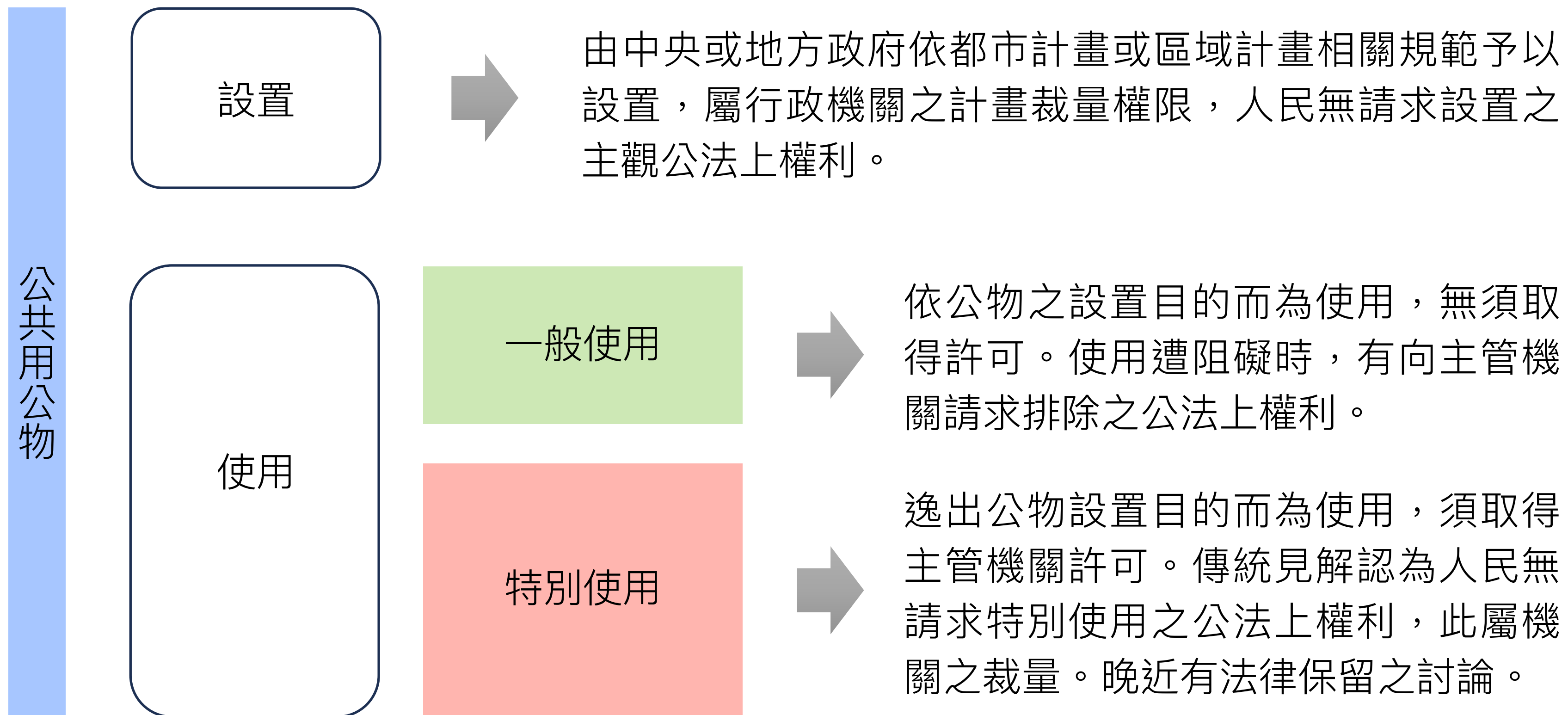
公物之設定

- ❖ 通車剪綵
- ❖ 移除路障、拒馬或封鎖帶

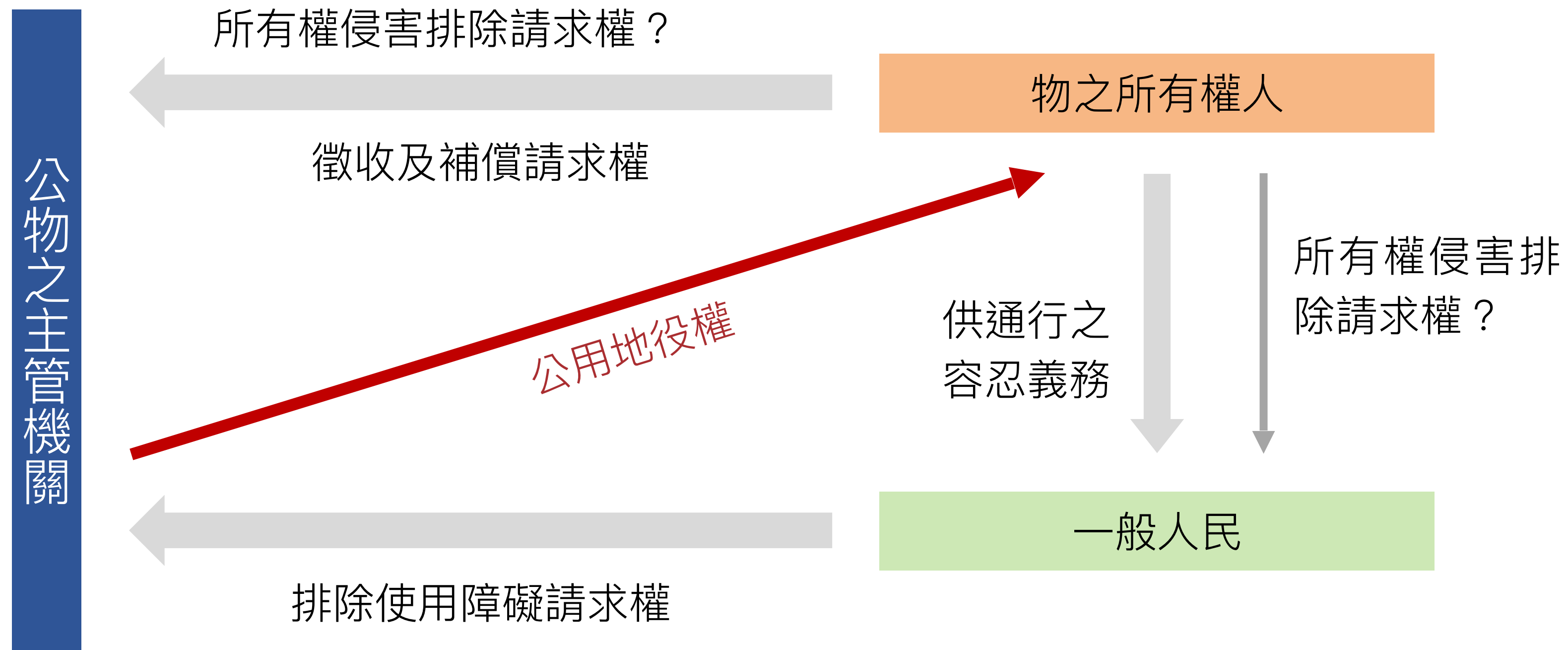
Widmungen



公共用公物之法律關係



既成道路之法律關係



司法院釋字第400號解釋

1. 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。
2. 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。
3. 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。

既成道路紛爭之審判權歸屬

司法院釋字第758號解釋

1. 我國關於民事訴訟與行政訴訟之審判，依現行法律之規定，分由不同性質之法院審理。除法律別有規定外，就因私法關係所生之爭議，由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，由行政法院審判（本院釋字第448號、第466號及第695號解釋參照）。土地所有權人依民法第767條第1項請求事件，核其性質，屬私法關係所生之爭議，其訴訟應由普通法院審判，縱兩造攻擊防禦方法涉及公法關係所生之爭議，亦不受影響。
2. 查原告係本於土地所有權依民法第767條第1項前段及中段規定，起訴請求桃園市政府刨除柏油路面並返還土地，核其性質，屬私法關係所生之爭議，其訴訟應由普通法院臺灣桃園地方法院審判，縱兩造攻擊防禦方法涉及公用地役關係存否之公法關係爭議，亦不受影響。

審判權之判斷繫於原告主張
或事件性質？

騎樓之法律性質及主管機關之管領權

司法院釋字第564號解釋

1. 人民之財產權應予保障，憲法第十五條設有明文。惟基於增進公共利益之必要，對人民依法取得之土地所有權，國家並非不得以法律為合理之限制。道路交通管理處罰條例第八十二條第一項第十款規定，在公告禁止設攤之處擺設攤位者，主管機關除責令行為人即時停止並消除障礙外，處行為人或其雇主新台幣一千二百元以上二千四百元以下罰鍰，就私有土地言，雖係限制土地所有人財產權之行使，然其目的係為維持人車通行之順暢，且此限制對土地之利用尚屬輕微，未逾越比例原則，與憲法保障財產權之意旨並無牴觸。
2. 行政機關之公告行為如對人民財產權之行使有所限制，法律就該公告行為之要件及標準，須

具體明確規定，前揭道路交通管理處罰條例第八十二條第一項第十款授予行政機關公告禁止設攤之權限，自應以維持交通秩序之必要為限。該條例第三條第一款所稱騎樓既屬道路，其所有人於建築之初即負有供公眾通行之義務，原則上未經許可即不得擺設攤位，是主管機關依上揭條文為禁止設攤之公告或為道路擺設攤位之許可（參照同條例第八十三條第二款），均係對人民財產權行使之限制，其公告行為之作成，宜審酌准否設攤地區之交通流量、道路寬度或禁止之時段等因素而為之，前開條例第八十二條第一項第十款規定尚欠具體明確，相關機關應儘速檢討修正，或以其他法律為更具體之規範。

參

公物之特別使用



對於公眾用公物為一般使用目的以外之利用

- 在公共街道上架設舞台與流水席，舉行婚喪典禮。
- 總統候選人在公共街道上辦理選前之夜。
- 在公共街道上舉行遊行示威活動。
- 在人行道上裝設街道家具、電信機箱。
- 在公共道路下埋設共同管道。
- 在騎樓區域停放車輛，作為私人停車位。
- 在公共廣場上舉辦耶誕市集或假日跳蚤市場。
- 舉辦自行車公路賽或是路跑活動。
- 公共道路上設置臨時攤販集中場。



最高行91年7月庭長法官聯席會議（一）

本件應屬公法爭議事件，受訴法院應為實體判決。按市有道路屬於公有土地，甲公司使用該道路埋設管線，與公眾依一般方式使用該市有道路（例如道路通行）之情形不同，而應屬「特許使用」，惟公物使用關係之性質，縱有收取費用之情事，亦非必然屬私經濟關係；凡地方政府機關核准公營事業使用公有土地，其核准行為究係基於公權力作用所為之行政行為，抑係本於雙方意思合致所為之私經濟行為，應視個案內容及所依據之法令而定。本件高雄市政府前訂有「高雄市市有財產管理規則」，該規則第六十三條規定：「凡利用公有土地，道路．．．裝置油管、瓦斯管、電纜、電訊．．．，除法令另有規定外，應計收使用費。前項使用費應

比照租金標準並解繳市庫。」惟高雄市政府當時係依首揭行政院函釋予以免收甲公司土地使用費，是高雄市政府核准甲公司挖掘公路埋設管線之許可行為，性質上顯非基於與甲公司意思合致之私法上行為，而係本於行政主體之公權力，就具體事件所為對外直接發生法律效果之單方行政行為，自屬行政處分。另基於對道路之公共用物，依公物之性質開放通行，固為行政程序法第九十二條第二項之一般處分；如屬應經主管機關許可，人民得作特殊使用者，則為同法條第一項之普通行政處分，亦即公物管理機關以特許方式核准特殊使用，其間之公物利用關係，應歸於公法關係。

01

街頭藝人案



臺北市街頭藝人之管制規範（舊）

臺北市於2005年4月27日依職權訂定發布施行「臺北市街頭藝人從事藝文活動許可辦法」（本辦法業於2021年3月24日廢止）

- 第4條第1項規定：「街頭藝人於本市公共空間從事藝文活動前，應向主管機關申請核發活動許可證。」
- 第5條第1項規定：「主管機關為處理前條第1項之申請，必要時得通知街頭藝人於指定場所解說、操作、示範或表演，經審查通過後，核發活動許可證。」
- 第6條第1項前段規定：「取得活動許可證之街頭藝人，得於本市公共空間從事藝文活動。」

➡ 人民欲於街頭「合法」展演，必須先取得地方政府之「許可」（審查許可制）

人民於公共空間從事藝文活動，作為職業執行行為，或是（以及）藝術表現活動，是否

1

受憲法職業自由與藝術表現自由之保障？

2

若為肯定，以依職權訂定之自治規則作為許可制之規範依據，是否與法律保留原則相符？

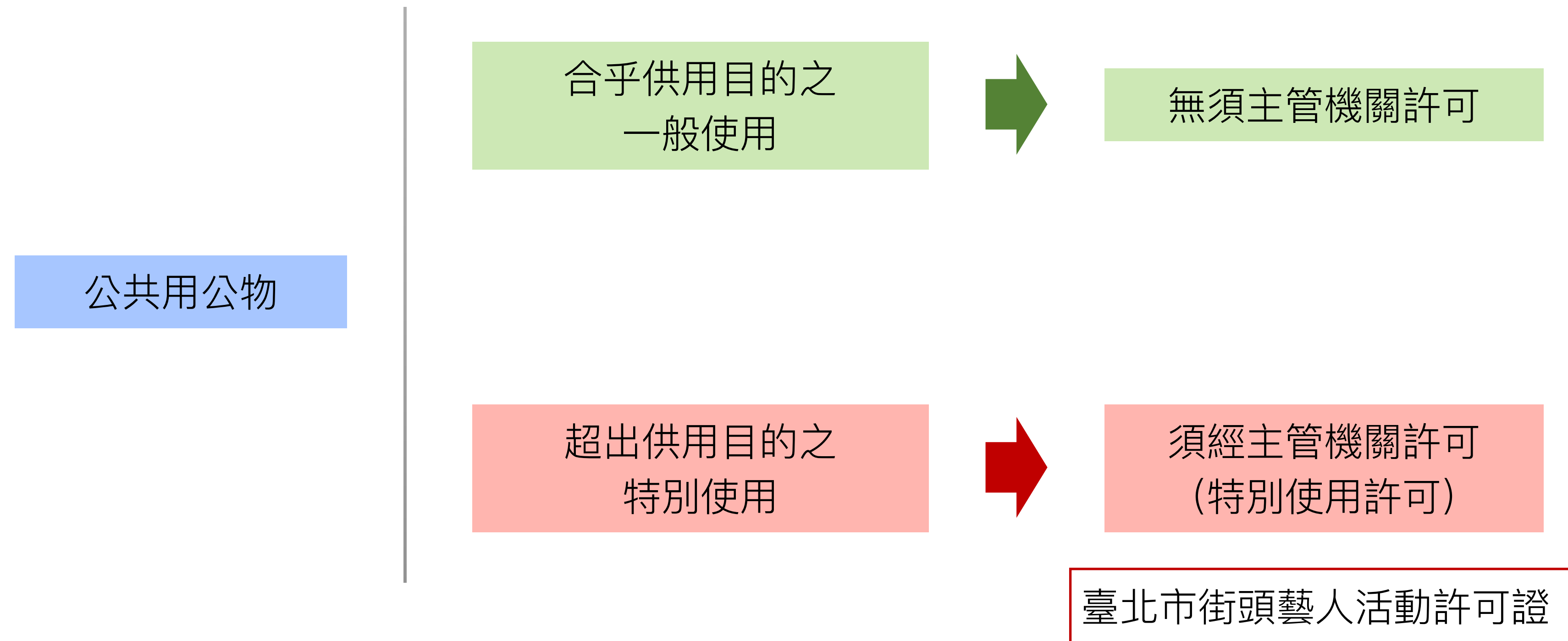
司法院釋字第806號解釋

解釋文

臺北市街頭藝人從事藝文活動許可辦法（業於110年3月24日廢止）……規定所形成之審查許可制度，其中對人民職業自由與藝術表現自由限制之部分，未經地方立法機關通過，亦未獲自治條例之授權，與法治國法律保留原則有違。

1. 街頭藝人之藝文活動，固因使用街道等公共空間，逾越通常使用範圍，構成公物之特別使用，基於社會秩序之維護，而須納入管制，並經許可，始得為之。
2. 但此並不改變街頭藝人之藝文活動仍屬受憲法保障之職業自由與藝術表現自由之事實，與室外集會遊行，使用街道，構成公物之特別使用，依然受憲法集會自由保障之情形，並無二致。
3. 是對街頭藝人從事藝文活動之管制，如構成對人民職業自由及藝術表現自由之限制，即應以法律，或經法律明確授權之命令為之，始符合法治國法律保留原則之要求。
4. 凡涉及對居民自由權利之限制者，應以經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布之自治條例（地方制度法第28條第2款規定參照），或經自治條例明確授權之地方行政機關訂定之自治規則定之。

公物法上之使用管制架構



傳統見解

公物是否提供民眾為特別使用，**屬主管機關本於物之管理權能所得依職權決定之裁量範圍**，其基於人民一般使用是否受到影響之公益考量，享有寬廣之決定空間；人民並無請求行政機關准予特別使用之主觀公法上請求權。若主管機關給予人民許可，性質上屬於「特權之賦予」，而非回復人民本應享有之基本權。

納入基本權觀點評價之肯認

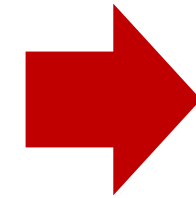
職業自由所保障者，不僅為選擇職業之自由，尚包括從事職業之方法、時間、**地點**、內容等執行職業之自由。基此，**人民選擇以街頭藝人為職業，並且於人潮聚集之人行道等公共空間從事藝文活動者，應可肯認亦受憲法執行職業自由之保障**。至於此等基本權之行使，若與第三人自由權利之行使產生衝突（例如作為一般行動自由分享權具體展現之公物一般使用），或是影響其他法益（例如環境污染、交通秩序與安全等），則屬是否應予限制及基本權與法益衝突應如何調和之另一層次問題。

以使用公共空間作為工作場所



- 街頭藝人
- （街道流動及固定）攤販
- 傳單發送者
- 商品宣傳者（試吃、試用品之發放）
- 競選等傳單之發放者

街頭藝人活動許可證是否核發，涉及申請人職業
自由與藝術自由之限制



須有法律保留原則之適用

法

1. 可作為法律保留的「法」，種類為何？
2. 本案果真欠缺採行許可制之法律依據？

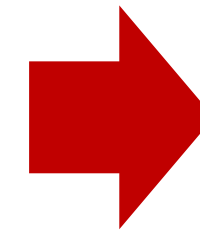
得限制人民權利之地方方法

地方制度法第28條：

下列事項以自治條例定之：

二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。

自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例。



司法院釋字第806號解釋擴張適用至：

地方行政機關經自治條例明確授權所發布之自治規則（地方法規命令）

地方立法與行政間之水平權力分立關係及基本權限制之民主純度是否因此而有所更迭，後續將有待觀察！

道路及人行道之藝術展演許可

- 就道路部分，似有道路交通管理處罰條例為據。
- 根據該條例第82條第1項第9款規定：「有下列情形之一者，除責令行為人即時停止並消除障礙外，處行為人或其雇主新臺幣一千二百元以上二千四百元以下罰鍰：九、未經許可在道路舉行賽會或擺設筵席、演戲、拍攝電影或其他類似行為。」同條例第3條第1款復規定：「道路：指公路、街道、巷弄、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方。」
- 此雖屬違規裁罰條款，但亦蘊含有行政法上義務是否違反之構成要件規定。換言之，包含人行道在內的道路，若經許可而為演戲或從事藝文活動等類似行為的特別使用者，則不屬於本款所稱之違章行為。反面解釋之，則本條款即蘊含有欲對道路為特別使用，應經管理機關許可之規定。道路特別使用應事先經管理機關之許可，在此即可找尋到法律依據。

公園、綠地及廣場之藝術展演許可

1. 就公園、綠地及廣場部分，雖然不在道路交通管理處罰條例之規範客體內，但在臺北市公園管理自治條例中，則被納入適用之範疇。
2. 根據該自治條例第2條規定：「本自治條例所稱公園，指依都市計畫所開闢之市管公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、配合其他公共工程興建或其他依法令設置供公眾遊憩之場地。」基此，同自治條例第15條第1項規定：「**於公園內集會、展覽（售）、演說、表演或為其他使用者，除經主管機關核准之藝文活動外，應填具申請書**，如屬參加人數超過五千人之大型活動，並應檢附交通維持計畫，向管理機關申請核准。」
3. 由此可知，人民於市管公園綠地等公共空間從事藝文活動之特別使用者，規定中業已明定須經主管機關之核准。此當可作為街頭藝人於臺北市管公園綠地之公共空間內從事藝文活動，經取得主管機關許可（活動許可證）之法源依據。

02

後續法制發展



最高行政法院111年度上字第571號判決

1. 供公眾通○○市區道路，屬於為交通目的而使用的「公共使用公物」。根據公物法的一般原則，民眾為交通目的○○市區道路時，因合乎原提供公用之目的，為「一般使用」，無須事先取得公物管理機關的同意。
2. 然於原提供公用目的外之使用時，如辦理婚喪喜慶、設攤從事商業活動等，構成公物的「特別使用」，由於已逾越道路通常使用的範圍，影響或妨礙第三人就公物的一般使用，基於社會秩序的維護，須經申請獲得主管機關許可後，始得在許可條件下為公物的特別使用，該許可自屬行政程序法第92條規定的行政處分。
3. 此一許可處分，對於得使用道路長期設攤營業的攤商而言，核屬授益行政處分；然對周邊住戶及其他合法商家的通行自由、營業及適宜住居等權益可能造成侵害，而有加負擔的性質，是臺北市臨時攤販集中場設置管理要點第4點規定，上訴人臺北市政府所屬之產業發展局規劃設置之臨時攤販集中場，應先調查設攤路段兩旁之建物所有權人意見，前已述及。從而，上述臨時攤販集中場之許可，應受法律保留原則及授權明確性原則的拘束。

臨時攤販集中場

公共道路之設定	供公眾通行交通使用：一般使用	對物之一般處分 對物之公法屬性設定
臨時攤販集中場	供民眾擺攤從事商業活動使用：特別使用	對物之一般處分 對物之使用狀態設定
個別攤販容納	容許特定攤販納入集中場擺攤	傳統之行政處分 對人之容許特別使用

<https://drcjchan.com>

The End

