

釋憲聲請書

聲請人於審理原告信大國際多媒體股份有限公司起訴之排除侵害事件（臺灣雲林地方法院一〇一年度訴字第一五八號）時，對於應適用之農田水利會組織通則第十一條第二項規定，依合理之確信，認其內容有抵觸憲法之情，乃以之為先決問題，裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信該規定違憲之具體理由，爰依司法院大法官釋字第三七一號、第五七二號、第五九〇號解釋意旨，提出釋憲之聲請，並將有關事項敘明如下：

壹、聲請解釋憲法之目的

農田水利會組織通則第十一條第二項「原提供為水利使用之土地，應照舊使用，在使用期間，其土地稅捐全部豁免。」之規定，侵害憲法所保障之財產權及平等權等基本權利，且違反比例原則及平等原則，發生有抵觸憲法第二十三條、第十五條及第七條之疑慮，爰提出釋憲之聲請，聲請宣告系爭法律違憲，並停止適用。

貳、疑義之性質與經過，及涉及之憲法條文

一、疑義之性質及經過

(一)、茲因坐落雲林縣 鄉 段第 地號（重測前 段第 之 地號），地目旱（使用地類別：丁種建築用地），面積三九一點三六平方公尺土地，為原告信大國際多媒體股份有限公司於民國（下同）九十九年一月十二日向 企業股份有限公司所買受，並於同年二月一日辦竣所有權移轉登記。原告主張被告臺灣省雲林農田水利會未有占有使用上開土地之合法權源，卻擅自在該土地上興建溝渠及其他地上物等水利設施，而對該土地為無權占有，且無法律上原因受有占有使用該土地之不當利益。又該土地面積為三九一點三六平方公尺，公告土地現值為每平方公尺六千二百元，依據上開面積及公告土地現值計算該土地之現值達新臺幣（下同）二百四十二萬六千四百三十二元，被告無權占有

使用系爭土地，除造成原告無法對該土地使用受益外，更讓該土地之交易價值大幅減損，使原告受有損害，經原告多次請求被告將該土地上之水利設施拆除並返還土地，惟被告均置之不理，原告遂依據民法第七六七條、第一七九條等規定訴請被告將該土地上之水利設施拆除，並將占有之土地返還原告，又請求被告自九十九年二月一日起至返還該土地之日止，按月給付一千五百二十元，經臺灣雲林地方法院以一〇一年度訴字第一五八號排除侵害事件繫屬在案。

- (一)、惟被告辯稱上開土地上之水利設施為於四十年間既已存在並供灌溉及排水使用，依據農田水利會組織通則第11條：「農田水利會因興建或改善水利設施而必須之工程用地，應先向土地所有權人或他項權利人協議承租或承購；如協議不成，得報主管機關依法徵收。如為公有土地，得申請承租或承購。原提供為水利使用之土地，應照舊使用，在使用期間，其土地稅捐全部豁免。」之規定，被告有權占有使用該土地，且對該土地為占有使用有法律上原因，並無不當得利，而聲明駁回原告之訴。
- (二)、聲請人認為上開民事訴訟事件應適用之農田水利會組織通則第十一條第二項規定（下稱系爭法律），限制人民之財產權及平等權，有違反比例原則、平等原則之疑義。

二、涉及之憲法條文

憲法第七條、第十五條、第二十二條、第二十三條。

叁、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場及見解

一、系爭法律侵害人民憲法上所保障之財產權：

按憲法第十五條規定人民財產權應予保障，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。本件原告所有之上開土地為丁種建築用地，依據非都市土地使用管制規則第九條第一項第四款及各種使

用地容許使用項目及使用許可明細表之規定，其建蔽率為百分之七十，容積率為百分之三百，並可供作興建工業設施、工業社區、再生能源相關設施或供臨時堆置收納營建剩餘土方使用，且面積達三九一點三六平方公尺，原告本可對系爭土地為使用受益，或買賣以享有交換價值。今被告在原告所有之該土地上置有水利設施，如依據系爭法律，被告將可不用透過協議承租、價購或報請主管機關依法徵收之方式，無限期使用原告所有之土地，而無需支付任何對價，將使原告無法對該土地之全部範圍為自由使用、收益，且嚴重影響該土地之交易、擔保價值。故系爭法律，已屬侵害人民憲法上所保障之財產權，並無疑義。

二、系爭法律侵害人民憲法上所保障之平等權：

憲法第七條保障人民平等權，旨在防止立法者恣意，避免對人民為不合理之差別待遇。法規範是否符合平等權保障之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是否存有一定程度之關聯性而定。本件農田水利會組織通則第十一條於五十四年七月二日公布施行時，僅有第一項「農田水利會因興建或改善水利設施而必需之工程用地，應先向土地所有權人或他項權利人協議承租或承購；如協議不成，得層請中央主管機關依法徵收。如為公有土地，得申請承租或承購」之規定。嗣於五十九年二月九日修正時，始增設第二項：「原提供為水利使用之土地，應照舊使用；在使用期間，其土地稅捐全部豁免」之規定。依據行政院農業委員會所保存就該法條之立法沿革、立法委員討論資料、立法理由及修正補充說明資料略謂：臺灣農田水利事業，早期多為民間私產，未有統一管理機構，日據以後為便官廳之參與，首制訂臺灣公共埤圳規則，將供田佃灌溉設施之水路、溜池、編入公共埤圳組合使用管理。嗣公共埤圳改組為水利組合，水利組合為公

法人，時改善或新建之農田水利設施可分為兩類：一為政府基於政策上興辦者；一為大地主或其收益人請求興修，其用地即大部分由大地主或其受益人自願無償提供使用。本省光復後，水利會興辦農田水利會設施需用之土地，部分由水利會洽購或交換，部分依土地法之規定徵收使用。綜上所述，本省農田水利會灌溉設施用地之一般情形，日據時期，何以大地主或土地收益人願意無償提供水利用地，蓋因其時提供之水利工程用地為數不多，而水利工程完成後其所收利益頗大，自民國四十二年實施耕者有其田以後，大地主所擁土地，被政府徵收放領，原地主保存之土地有限，因遂有糾紛之發生，政府為配合事實需要，特於實施耕者有其田臺灣省施行細則第三十七條規定：「原供被徵收耕地灌溉排水使用之水源地、井溝渠等及其他水利設施，於耕地徵收後，依原利用方式繼續利用，所有權人不得拒絕」；另臺灣省政府亦據此規定於民國四十二年五月二十九日以府建水字第五〇五〇二號令公告規定：「所有本省各地灌溉排水渠道，暨埤池等水源用地，自耕者有其田條例實施後，不論為水利會所有或農民所有，一律照舊使用，以利通水灌溉，土地所有權人，不得藉口要求土地補償或予阻塞破壞」。另佐以立法委員討論時主席請提案之部長說明如下：「鑒於臺灣省內所有水利工程使用之土地，遠自日據時期即大都由農民提供，實施耕者有其田條例臺灣省施行細則第三十七條及臺灣省政府民國四十二年五月二十九日以府建水字第五〇五〇二號令公告雖已為上開規定，因最高法院對此有不同判決，為免影響灌溉發生糾紛，故增列第二項，以資適應」、「現在擬增加的第二項，乃是對過去已有之工程及設施，提出處理辦法。過去這些設施都是無償提供的，因此才作以上規定，以免發生糾紛」。由上開立法沿革可知系爭法律於五十九年二月九日修正施行前農田水利會就興建或改善水利設施而必需使用之私

有土地，應向土地所有人協議承租或承購，如協議不成，則須層請中央主管機關依法徵收。惟於五十九年二月九日增訂系爭法律後農田水利會即可不再承租、承購或報請徵收前已供水利使用之土地。查所謂平等原則，本來即要求相同者相同對待，不同者不同對待，而對於法律規範呈現的任何形式上的差別待遇，必須審究其區隔因素與該規範所考量的公共利益有何關聯，並依規範目的在憲法上的重要性而定該關聯性的審查標準（合理還是實質關連），而系爭法律之立法理由僅為「因遂有糾紛之發生，政府為配合事實需要」「為免影響灌溉發生糾紛」等。

聲請人認為農田水利會在他人私有土地上所設置之水利設施，不論係在系爭法律增訂前或增訂後所設置，其公益之目的及作用均為供農田灌溉及排水之用，並無二致，而以「因遂有糾紛之發生，政府為配合事實需要」「為免影響灌溉發生糾紛」作為規範之區隔因素，與該規範所考量的公共利益並無關聯，亦即該立法理由不能認為係給予人民差別待遇之正當理由，故系爭法律對該規定增訂前後之人民，為不合理之差別待遇，已抵觸憲法第七條規定。

三、系爭法律有違「比例原則」：

憲法第八條、第十五條規定人民身體之自由與財產權應予保障。法律對於人民自由之處罰或剝奪其財產權，除應有助於達成立法目的，尚須考量有無其他效果相同且侵害人民較少之手段，處罰程度與所欲達成目的間並應具備合理必要之關係，方符合憲法第二十三條規定之比例原則，前經釋字第四七六號解釋闡釋相關見解在案。系爭法律具有限制人民財產權之性質，自應符合憲法上「比例原則」之檢驗。首先，所謂重要公益，只要是立法者為特別之經濟社會政策目的所追求公共價值，基本上都可符合重要公益之標準。系爭法律所追求之公益目的為何？是否為便利農田灌溉、排水以改善民

生？由上開所載之立法理由中無從探知，故該規定所追求之公益目的為何，已有不明確之疑慮。如認為農田水利會組織通則內所有規定之立法目的均在推行農田水利事業，以發展農業，避免農損，本質上均在維護公益，則系爭法律或可認為符合目的正當性。其次，以「因遂有糾紛之發生，政府為配合事實需要」「為免影響灌溉發生糾紛」等立法理由，遂制訂系爭法律，應屬欠缺手段適合性，蓋私權發生糾紛，應循既有之訴訟途徑依法解決，而非由立法機關逕自制訂法律，以限制人民財產權。最後，系爭法律是否屬於最小侵害手段，應係本件最值檢討之處。關鍵在於究竟是否存在一個能夠相同有效達成目的，對相對人基本權侵害較小，且未造成不可期待之公益成本負擔（例如增加對第三人權益之負擔，或造成公法人財政困難等）之手段存在。倘若符合前開要件之替代手段並無其他客觀上不能之障礙存在，則能採取而不採取，系爭手段自不能免於違反必要原則之指摘。準此，系爭規定應屬欠缺手段必要性，蓋該規定未命農田水利會參酌私有土地供作水利使用之原因、原提供為水利使用之土地目前是否仍有供水利使用之事實及必要、有無繼續供水利使用之價值、有無其他替代方案、變更為非供水利使用對公益造成之影響及所需之費用等具體狀況，以決定是否廢止土地之繼續供水利使用，蓋規定「應照舊使用」，又免除農田水利會承租、承購或報請主管機關依法徵收之義務，造成人民之權利遭侵害，卻未能受有任何實質之補償，其法律效果顯已逾越必要程度即最小侵害性，就此範圍內，應屬不符憲法第二十三條之比例原則，並與憲法第十五條保障人民財產權之意旨有違。

四、系爭法律有違「信賴保護原則」：

信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤

銷或廢止（行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條參照），即行政法規之廢止或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。系爭法律增訂前，農田水利會為取得私人土地供水利使用，須協議承租或價購，乃至報請主管機關照價徵收之，當時土地遭農田水利會設置水利設施之人民（不包括自願提供土地供農田水利會使用者），本可期待農田水利會日後將承租或價購其土地，或報請主管機關徵收其土地，以獲得對價或補償，惟該條第二項增訂後並未定有任何補救措施或訂定過渡期間之條款，逕使農田水利會日後得無限期無償使用私人之土地，使人民獲得對價或補償之合理信賴落空，此亦不符保障人民權利之意旨。

五、系爭法律使人民受有特別犧牲，而未有任何補償之規範：

按德國之特別犧牲概念係從1794年普魯士一般邦法總則（*Ei nleitung des Allgemeinen Landerechts für die Preu ß ischen Staaten*）之規定而來，內容簡單而言係指當公益與私益發生衝突，而私益必須讓步時，私益就是特別犧牲，國家應給人民一定之補償，內容概念廣泛而抽象，是以無論涉及人民財產之公用徵收，或其他非財產上權利為公益而退讓的情形，均能無礙地統攝在特別犧牲理論之下。又按國家因公用或其他公益目的之必要，得依法徵收人民之財產，對被徵收財產之權利人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家應給予合理之補償，且補償與損失必須相當。又國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所

應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償。主管機關對於既成道路或都市計畫道路用地，在依法徵收或價購以前埋設地下設施物妨礙土地權利人對其權利之行使，致生損失，形成其個人特別之犧牲，自應享有受相當補償之權利；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，歷年司法院大法官解釋迭著有明文。本件即便認為系爭法律並無違反憲法第七條、第十五條、第二十三條等規定，惟該規定造成人民不能依財產之存續狀態行使其自由使用、收益之權能，已逾土地所有人應盡社會責任所應忍受之範圍，而形成個人之特別犧牲，依據上開解釋意旨，農田水利會仍應予以合理之補償。

六、系爭法律之立法體例不當：

末按行政機關或公法人行使職權，不應僅以組織法有無相關職掌規定為準，更應以行為法（作用法）之授權為依據，始符合依法行政之原則，司法院大法官釋字第五三五號解釋之理由書內亦有明文可稽，而系爭法律為行為法，卻置於組織法內，事屬體例不當，易起誤解，聲請人認為亦有與本件聲

請上開所述各點一併為通盤檢討修正之必要。

肆、關係文件之名稱及件數

臺灣雲林地方法院一〇一年度訴字第一五八號裁定乙件。

系爭法律58年12月27日立法院經濟、內政委員會會議記錄乙件。

此致

司法院

聲請人 臺灣雲林地方法院

法官 楊昱辰

 

中華民國一〇一年七月三十一日

