

## 劉○湘聲請書

主 旨：為就臺灣桃園地方法院中壢簡易庭九十年度壠小字第四八一號及臺灣桃園地方法院九十二年度小上字第一一三號確定判決所適用之「台灣省石門農田水利會灌溉使用要點」第四點，違反修正前之「農田水利會組織通則」第二十九條及憲法第十五條對人民財產權之保護與第二十三條法律保留原則乙案疑義，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定，聲請解釋。

說 明：

### 一、聲請解釋憲法之目的

臺灣桃園地方法院中壢簡易庭九十年度壠小字第四八一號及臺灣桃園地方法院九十二年度小上字第一一三號確定判決所適用之「台灣省石門農田水利會灌溉使用要點」第四點，違反修正前之「農田水利會組織通則」第二十九條及憲法第十五條與第二十三條，致不法侵害聲請人依憲法所保障之財產權，爰懇請鈞院大法官解釋憲法，以維人民權益。

### 二、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文

聲請人為桃園縣○○鎮○○○段○及○之○號即○（以下簡稱系爭溜池）之所有人，與石門農田水利會及訴外人許○忠等人共有。台灣省石門農田水利會（原告）以聲請人（被告）於民國八十七年間曾使用系爭溜池之池水放養魚類，經該會於八十七年十月二日及八十七年十月二十六日分別通知繳納而未繳納，遂依據農田水利會組織通則第二

十八條及台灣省石門農田水利會灌溉使用要點第四點第一項第三款規定，向臺灣桃園地方法院中壢簡易庭訴請聲請人（被告）給付餘水使用費，聲請人則以台灣省石門農田水利會灌溉使用要點第四點徵收之標準及辦法非經主管機關訂定亦未報中央主管機關核備，違反前農田水利會組織通則第二十九條之規定，並牴觸憲法第二十三條法律保留之原則，應屬無效，不予適用。案經臺灣桃園地方法院中壢簡易庭以九十年度壠小字第四八一號判決被告敗訴，即聲請人應給付台灣省石門農田水利會新臺幣伍萬貳仟壹佰捌拾叁元及自民國八十八年三月二十六日起至清償日止按週年利率百分之五計算之利息，並經被告向臺灣桃園地方法院上訴及聲請再審均被駁回而確定。

### 三、聲請解釋之理由及對本案所持之見解

（一）按憲法第十五條規定人民之財產權應予保障。對人民財產權之限制，必須合於憲法第二十三條所定必要程度，並以法律定之，其由立法機關明確授權行政機關以命令訂定（授權命令）者，須據以發布之命令符合立法意旨且未逾越授權範圍時，始為憲法之所許；行政機關依其職權執行法律，雖得訂定命令（職權命令）對法律為必要之補充，惟其僅能就執行母法之細節性、技術性事項加以規定，不得逾越母法之限度，迭經司法院釋字第 479 號、第 488 號、第 514 號及第

559 號解釋在案。

(二)「台灣省石門農田水利會灌溉蓄水池使用要點」第四點具體違憲之理由：

1. 查「台灣省石門農田水利會灌溉蓄水池使用要點」係台灣省石門農田水利會依前台灣省水利局民國八十六年一月三日水政字第 A 八五五〇五八〇七〇號函指示，為解決該會灌溉蓄水池供作事業外使用之諸多爭議所擬定，經台灣省石門農水利會會務委員會依農田水利會組織通則第二十八條、第十八條第一項第九款及第二項審議通過並決議自八十六年一月一日起開徵餘水使用費（每立方公尺一元），於民國八十六年三月十七日以石農財字第一九一九號函，陳報前台灣省水利局（前台灣省水利處前身）核備。前台灣省水利局遂於民國八十六年四月十五日以八六水政字第 A 八六〇六〇〇一六八號函准予核備並明確建請修正該要點第二、三、四點等約十六點，後又經前水利處（原台灣省水利局）於八十七年五月七日及八十八年三月一日以公函，建請台灣省石門農田水利會修正部分條文。

2. 次查農田水利會係秉承國家推行農田水利事業之宗旨，由法律（農田水利會組織通則）賦與其興辦、改善、保養暨管理農

田水利事業而設立之公法人。核其法律上之性質，與地方自治團體相當，在法律授權範圍內，享有自治之權限（釋字第五一八號解釋理由書）屬「專業自治團體」。其所訂定之「台灣省石門農田水利會灌溉蓄水池使用要點」第四點：「用水使用費應向訂立使用同意書人徵收之。惟依前條規定訂立使用同意書而有使用之情形者，應依下列規定徵收用水使用費。（一）蓄水池土地所有人或全體共有人共同使用者，應向土地所有人徵收之。（二）蓄水池出租或同意他人使用，而該承租人或使用人拒或未與本會訂立使用同意書者，得由土地所有人或全體共有人提出租賃契約書或同意書或其他具體文件由本會逕向土地承租人或使用人徵收之。（三）蓄水池為他人或他共有人占用者（即不能取得使用同意書者）應向占用人徵收。……」對於灌溉蓄水池之餘水使用人徵收餘水使用費，係課予人民公法上之負擔，造成對人民財產權之限制，依前揭（一）之說明，必須合於憲法第二十三條所定必要程度，並以法律定之，其由立法機關明確授權行政機關以命令訂定者，須據以發布之命令符合立法意旨且未逾越授權範圍時，始為憲法之所許。依修正前農田水利會組織通則第二十

八條規定：「農田水利會得徵收……餘水使用費，列為事業收入」及第二十九條規定：「農田水利會依前四條規定，徵收各費之標準及辦法，由省（市）主管機關訂定，並報中央主管機關核備」可知，農田水利會雖得徵收餘水使用費（職權），但其標準及辦法須由當時之省（市）主管機關即前台灣省水利局訂定，並報當時之中央主管機關行政院農業委員會核備，然台灣省石門農田水利會及前台灣省水利局，捨正道而不由，依前揭 2 之說明，竟以職權命令取代授權命令（釋字第四五四、四五五號解釋，不得以職權命令取代授權命令），除違反農田水利會組織通則第二十九條規定徵收各費之標準及辦法，由省（市）主管機關訂定，並報中央主管機關核備之立法意旨及禁止再授權之法理（釋字第四四三號解釋理由書、釋字第五二四號解釋）外，亦逾越授權範圍訂定徵收餘水使用費之標準及辦法，蓋台灣省石門農田水利會欲徵收餘水使用費須有當時之省（市）主管機關即前台灣省水利局訂定之標準及辦法始得徵收，因此，前開要點第四點嚴重違反農田水利會組織通則第二十九條及憲法第二十三條法律保留原則，應受違憲之宣告，不予適用。

3. 按查農田水利會雖係秉承國家推行農田水利事業之宗旨，由法律（農田水利會組織通則）賦與其興辦、改善、保養暨管理農田水利事業而設立之公法人。核其法律上之性質，與地方自治團體相當，在法律授權範圍內，享有自治之權限。然其得否以其自治之權限，限制人民基本權利之行使？按地方自治團體為執行其「自治事項」，得由法律概括授權並經地方議會或地方行政機關訂定發布自治條例或自治規則；然其是否得限制人民自由權利，即憲法第二十三條法律保留原則之「法律」是否包含地方自治團體訂定的法規？此一問題，在地方制度法施行以前（民國 88 年 01 月 25 日前）為學說上之重大爭議，但自該法施行後直轄市、縣（市）等自治條例已得規範人民基本權利等事項，因此，依現行制度，地方自治團體得限制人民基本權利之依據，係基於中央法律之地方制度法授權而來（憲法第一百零七條～第一百一十一條、釋字第三八、二二七號解釋、地方制度法第二十五、二十六、二十八條）。反觀農田水利會，此一我國法制上唯一立法明確肯認的「功能性」公法上社團法人，得否在其「自治事項」之範圍內，規範人民基本權利之行使？須視其授

權之法規而定，根據農田水利會據以成立之農田水利會組織通則，並無如地方自治團體有立法機關之建制，其最高之意思機關會務委員會，依據農田水利會組織通則第十八條雖有各項職權，其中第一項第一款規定，雖亦得議決有關會員權利義務事項，然其概括授權違反法律保留授權明確性之原則，乃不得作為限制人民權利之授權基礎（釋字第五一八號解釋不同意見書），加上有關限制人民基本權利之事項，如會費、工程費、建造物使用費及餘水使用費之徵收，農田水利會組織通則均要求並授權須由省（市）主管機關訂定標準及辦法，並報中央主管機關核備。可知，農田水利會雖為自治團體，有自治之權限，然僅能在未嚴重限制人民基本權利之自治事項範圍內有自主決定之權。職是，有關餘水使用費之徵收，此等嚴重限制人民基本權利之事項，不得謂係其自治權限內之事項，而享有自主決定之權，而仍受其授權之法規及憲法第二十三條法律保留之限制。

4. 再按公物之利用關係，屬法律關係之一種，此等利用關係之性質亦如同營造物利用關係，有公法關係與私法關係之分，須視相關法令之規定而定，如為公法關係，

涉及人民基本權利之限制，而屬公權力之行使，即須通過憲法第二十三條公益原則、比例原則及法律保留之檢驗。查「台灣省石門農田水利會灌溉使用要點」第四點，對於灌溉蓄水池之餘水使用人徵收餘水使用費，係課予人民公法上之負擔，造成對人民財產權之限制，核其法律上之性質應為公法關係（釋字第五一八號解釋理由書），因此，即須通過憲法第二十三條公益原則、比例原則及法律保留之檢驗。依前所述，前開要點因嚴重違反農田水利會組織通則第二十九條及法律保留原則，即應受違憲之宣告，非如臺灣桃園地方法院第一審確定判決所認：「機關所訂立之利用規則若能符合公用物之成立目的、且在法規或習慣法所允許之範圍內規範對外之經營細節，及與利用者間之權利義務等事項，自屬合法」及原第二審確定判決所認：「系爭灌溉使用要點符合水資源此公用物之成立目的、法規或習慣法所允許之範圍內規範對外之經營細節，及利用者間之權利義務等事項，於本件具體個案之適用，不僅已達成水資源此公用物之成立目的，更與使用者付費之公平原則相符合」，忽略其公物利用關係有公法與私法關係之分，亦且忽視台灣省石門農田水利會所

訂定之前揭要點屬公權力之行使，並限制  
憲法第十五條保障人民財產權，應有憲法  
第二十三條法律保留之適用，係屬誤會，  
併此說明。

(三) 結語：

綜上理由，本件「台灣省石門農田水利  
會灌溉蓄水池使用要點」第四點，已違反法  
律並抵觸憲法，爰謹懇請鈞院大法官惠予違  
憲審查，以維人民權益，至為感禱。

四、關係文件之名稱及件數

附件一：臺灣桃園地方法院中壢簡易庭九十年度壠  
小字第四八一號判決。

附件二：臺灣桃園地方法院九十二年度小上字第  
一一三號判決。

附件三：臺灣桃園地方法院九十四年度再微字第  
五號判決。

附件四：修正前農田水利會組織通則。

附件五：台灣省石門農田水利會灌溉蓄水池使用  
要點。

此 致

司 法 院 公 鑒

聲請人 劉○湘

中 華 民 國 九 十 五 年 五 月 二 日

(附件二)

臺灣桃園地方法院民事判決 92 年度小上字第 113 號

上訴人 劉 ○ 湘  
訴訟代理人 張 宜 暉 律師  
複代理人 林 玉 雲  
被上訴人 台灣省石門農田水利會  
法定代理人 尤 碧 海  
訴訟代理人 范 振 星 律師

上列當事人間請求給付水費事件，上訴人對於民國 92 年 9 月 1 日臺灣桃園地方法院中壢簡易庭 90 年壠簡字第 481 號第一審小額民事判決提起上訴，於民國 94 年 3 月 15 日辯論終結，本院判決如左：

#### 主 文

上訴駁回。

第二審訴訟費用新臺幣壹仟伍佰元，由上訴人負擔。

#### 理 由

一、按對於小額程序之第一審裁判之上訴或抗告，非以其違背法令為理由，不得為之，民事訴訟法第 436 條之 24 定有明文。而所謂違背法令，依同法第 436 條之 32 準用同法第 468 條、第 469 條第 1 款至第 5 款，係指判決不適用法規或適用不當者，以及（一）判決法院之組織不合法，（二）依法律或裁判應迴避之法官參與裁判者，（三）法院於權限之有無辨別不當或違背專屬管轄之規定者，（四）當事人於訴訟未經合法代理者，（五）違背言詞辯論公開之規定者而言。而小額程序之上訴狀內應記載上訴理由，表明下列二款事項：即（一）原判決所違背之法令及其具體內容。（二）依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實。即上訴人應於上訴狀或理由

書內應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或內容，若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣，倘為司法院之解釋或最高法院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容，上訴狀或理由書如未依此項方法表明者，即難認為已對原判決違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法，故如僅就原審取捨證據任加指摘，並未具體指出原判決違背何等法規，其上訴即難認為合法，最高法院七十一年度台上字第三一四號判例意旨可資參見。

二、上訴意旨略以：(一)本件訴訟應屬行政訴訟之範圍，然原審法院未先就此應依職權調查事項之予以調查，再以裁定將被上訴人於第一審之訴駁回，反而逕為實體判決，顯違反民事訴訟法第 469 條第 1 項第 3 款前段之規定，原審判決當然違背法令。(二)依修正前農田水利會組織通則第 29 條及第 4 條第 1 項之規定可知，徵收餘水使用費之標準及辦法，須由當時之省政府主管機關訂定，並向當時之中央主管機關核備始完成立法程序，進而發生得拘束人民之效力，而性質為法規命令之「臺灣省石門農田水利會灌溉蓄水池使用要點」(下稱系爭灌溉蓄水池使用要點)為被上訴人會務委員會自行審議訂定，僅報請前臺灣省水利局及改制後之臺灣省水利處核定，故系爭灌溉蓄水池使用要點訂定程序，顯然與修正前之農田水利會組織通則第 29 條及第 4 條第 1 項規定不符，自不生任何法律效力。是本件被上訴人於原審爰依系爭灌溉蓄水池使用要點請求上訴人給付水費，自非適法，且原審判決理由中對於上訴人所提出之此項抗辯未詳載其判斷，自有民事訴訟法第 468 條後段判決適用

法規不當之情形，甚且原審仍依不生任何法律效力之系爭灌溉蓄水池使用要點而為判決，亦有民事訴訟法第468條後段判決適用法規不當之情形，並聲明：原判決廢棄及駁回被上訴人在第一審之訴等語。

- 三、查，本件系爭法律關係，乃被上訴人於原審主張基於農田水利會組織通則第28條及系爭灌溉蓄水池使用要點第4點第3款等規定，向上訴人徵收87年度用水使用費；按農田水利會為公法人，農田水利會組織通則第1條第2項定有明文；又被上訴人主張前開徵收費用行為，係基於農田水利會組織通則之規定，是兩造所爭執之法律關係，應屬公法上之關係。然本件被上訴人向上訴人起訴請求水費之時間為88年3月10日，彼時行政訴訟法雖已於87年10月28日修正公布，惟修正後之行政訴訟法至89年7月1日始施行，故可認被上訴人於起訴時，行政訴訟相關法制尚未完備，因此被上訴人向本院之普通法院尋求司法救濟，揆諸憲法第16條、司法院釋字第466號解釋意旨，應屬合法，此並經本院89年度簡抗字第13號民事裁定確定在案，況且上訴人於上開抗告事件中亦係主張本件應由普通法院審判，惟於上訴時卻又翻稱應由行政法院審判，其主張顯前後不一，自無可採。另依現行行政訴訟法施行法第2條規定可知，現行行政訴訟法並無繫屬普通法院之民事訴訟事件，可發交高等行政法院審判之規定，而審判權之有無應以訴訟繫屬時為準，本件起訴時係屬普通法院審判權範圍，從而被上訴人向普通法院之本院起訴，於法自無不合。
- 四、本件上訴人係以被上訴人據以請求給付之系爭灌溉蓄水

池使用要點，未經當時之省政府訂定，並向當時之中央主管機關核備，未完成立法程序，不生拘束人民之效力等語，為其於原審之主要抗辯及本件上訴之主要理由，並認原審判決理由中對於上訴人所提出之上開抗辯未詳載其判斷，自有民事訴訟法第 468 條後段判決適用法規不當之情形云云。惟查，原審判決對於上訴人之上開抗辯已於判決之事實及理由參一（一）中詳為論述（見原審判決第 5 頁、第 6 頁），是上訴人指稱原審判決未詳載其判斷已無可採，況且「判決未詳載理由」亦非民事訴訟法第 468 條及第 469 條所規定之判決違背法令之事由，故上訴人以此指摘原審判決有民事訴訟法第 468 條後段判決適用法規不當之情形云云，顯無可採。

五、再按系爭灌溉蓄水池使用要點雖係由被上訴人依據 89 年 5 月 17 日修正前之農田水利會組織通則第 28 條及第 18 條第 1 項第 9 款、第 3 項規定所研擬訂定，並先於 86 年 4 月 15 日報請臺灣省水利局核定，經該局以八六水政字第 Z○○○○○○○○○○號函修正，及後於 87 年 5 月 7 日再報請臺灣省水利處核定，且經該處以八七水農字第 Z○○○○○○○○○○號再次修正，綜觀上述系爭灌溉蓄水池使用要點之訂定程序，雖形式上係由被上訴人所研擬訂定，惟最後修正及決定其內容者仍為臺灣省水利局、水利處，是本院仍認定系爭灌溉蓄水池使用要點之實際訂定者仍為當時之省主管機關即臺灣省水利局、水利處，符合修正前之農田水利會組織通則第 29 條之規定，是上訴人主張系爭灌溉蓄水池使用要點並非由省主管機關訂定等情，尚非可採。且系爭灌溉蓄水

池使用要點係經由農田水利會組織通則第 28 條之法律授權所訂定，其所訂定之徵收灌溉餘水使用費之標準，亦符合水資源此公用物之成立目的、法規或習慣法所允許之範圍內規範對外之經營細節，及利用者間之權利義務等事項，且上訴人對於依據系爭灌溉蓄水池使用要點所訂定之徵收餘水費之計算方式亦不爭執（見本院 94 年 3 月 15 日言詞辯論筆錄），是本院認系爭灌溉蓄水池使用要點於本件具體個案之適用，不僅已達成水資源此公用物之成立目的，更與「使用者付費」之公平原則相符合。是原審依據系爭灌溉蓄水池使用要點而判決上訴人應給付於 87 年間使用系爭溜池之餘水使用費共計新臺幣（下同）52,183 元及法定遲延利息，其認事用法，並無違誤，上訴意旨指摘原判決不當，求予廢棄改判，為無理由，應予駁回其上訴。

六、末查，法院為訴訟費用之裁判時，應確定其費用額，民事訴訟法第 436 條之 32 準用第 436 條之 19 第 1 項定有明文，本件上訴人應負擔之第二審訴訟費用確定為 1,500 元，爰一併判決如主文第二項所示。

七、依民事訴訟法第 436 條之 32 第 1 項、第 2 項、第 449 條第 1 項、第 436 條之 19 第 1 項、第 78 條，判決如主文。

中 華 民 國 9 4 年 3 月 2 9 日  
（本件聲請書其餘附件略）