

釋憲聲請書

原確定終局判決案號：最高行政法院 106 年度判字第 453 號

聲請人：蘇明信

蘇政誠

葉進昌

蘇家慶

葉進順

葉素惠

葉素華

代理人：陳樹村律師

宋瑞政律師

茲為聲請人有關補償事務事件，認最高行政法院 106 年度判字第 453 號確定判決所適用農田水利會組織通則第 2 項作為判決基礎，致聲請人於憲法上所保障之權利遭受不法侵害，並發生抵觸法律保留原則、法律明確性原則與憲法第 23 條、第 7 條及第 15 條等規定之疑義，謹依司法院大法官審理案件法(下稱大審法)第 5 條第 1 項第 2 款規定，提出解釋憲法聲請事：

壹、引言

人類對所有權之概念係源自於土地，蓋「土地」此一財產為

立國基礎與生產所不可或缺之要素，關乎人民生計至鉅<sup>1</sup>。在「寸土寸金」的臺灣地區，人民無不將土地視為財產之最高與具體表徵，而主管機關之舉措，往往常使一線之隔土地所有權人之權益造成天壤之別的局面(如產生「暴利」與「暴損」)，因之政府對土地使用限制規定之擬訂，實應謹慎為之<sup>2</sup>。

## 貳、聲請解釋憲法之目的

一、憲法上財產權保障之主要目的是在於確保財產權人能擁有其財產權，藉以對抗國家之違法侵害，因此財產權保障是一種存續保障(Bestandsgarantie)，祇有在國家基於公益需要，依法加以合法侵害時，財產權之存續保障，始由價值保障(Eigentumswertgarantie)替代之，因此財產權保障還是以存續保障為主，價值保障為輔，此觀 大院釋字第400號解釋所揭示之「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。」之意旨即明。前開解釋文所稱「存續狀態」即係指存續保障，而前開解釋文所稱「相當之補償」則係指價值保障而言自明<sup>3</sup>。準此，因

<sup>1</sup>見陳明燦，「財產權保障、土地使用限制與損失補償」，民國90年，頁98。

<sup>2</sup>見陳明燦，同前揭書，頁223。

<sup>3</sup>見葉百修，「損失補償法」，民國100年6月19日，頁78。

土地屬不動產物權，為人民重要財產權，人民所享有自由使用收益土地之權利，應受憲法第15條所保障。從而，國家透過在人民所有之土地上為「水利使用」而導致人民之土地完全無法為一般用途之使用收益，即核屬對人民財產權之限制無疑，除依憲法第23條規定應符合法律保留原則外，乃至於包括前開已闡釋之財產權保障內涵在內之其他憲法上之各項原理原則皆應嚴予遵守，合先敘明。

二、即使 大院釋字第400號解釋已對於前開此種「準徵收侵害」制度(英美法稱為「管制性徵收(regulatory takings)」)司法造法加以肯定，但是20餘年以來行政機關一方面故意不制定法律正面處理此一難題，另一方面，行政法院亦以「無法律，無補償」為由拒絕受理人民排山倒海而來的行政訴訟案件，造成 大院釋字第400號解釋形同被行政權、立法權及行政法院聯合封殺，此一「歷史共業」無法透過修改制度加以逐步解消，毋寧是對臺灣成為法治國家的極度否定與諷刺<sup>4</sup>，此種臺灣獨有現象堪稱「財產權保障之柏林圍牆」，我國學者更有只盼此一柏林圍牆能早日拆除，還給人民合理的補償<sup>5</sup>之呼聲存在，併此指明。

三、查聲請人所涉補償事務事件之原因案件，迭經行政爭訟終遭最高行政法院106年度判字第453號判決確定(下稱原確定終

<sup>4</sup>見林明鏞，「財產權之特別犧牲與社會義務-評司法院大法官釋字第747號解釋」一文前言。

<sup>5</sup>見林明鏞，同前揭文註釋8。

局判決，附件1)，觀諸原確定終局判決所援引之農田水利會組織通則第11條第2項係以「原提供為水利使用之土地，應照舊使用.....」等文字為規定作為內容，而原確定終局判決之原審判決(高雄高等行政法院104年度訴字第475號判決，附件2)更再援用農委會民國(下同)84年4月12日(84)農林字第4112663A號函釋之「農田水利會組織通則第11條第2項.....其中所謂『照舊使用』應以提供土地當時之法律關係為依據；即如原為承租者照舊承租，原為無償提供使用者照舊無償使用。」意旨加以闡釋前開條文規定內容，足徵農田水利會組織通則第11條第2項之規定，將使過去原為無償提供水利使用之土地之人民，就該土地既完全無法為一般用途之使用之同時，人民亦「永久」再也無法取得任何一分一毫之「合理補償」。據此，農田水利會組織通則第11條第2項之規定顯然係屬涉及限制人民土地財產權之法律，審酌原確定終局判決所援引之上開規範內容，已違反法律保留原則、法律明確性原則與憲法第23條、第7條及第15條等規定，嚴重侵害聲請人應受憲法保障之財產權，經聲請人窮盡訴訟程序仍未能獲救濟。爰有聲請 大院解釋之必要，祈請 大院對上開法規範作成無效之宣告，並命立法者限期修法，俾使聲請人之基本權利得獲保障。

參、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文

一、原因案件事實

緣聲請人蘇明信、蘇政誠、蘇家慶、葉進昌、葉進順、葉素惠、葉素華等 7 人共有坐落臺南市○○區○○段○○地號土地及蘇明信所有坐落同段○○、○○-○、○○-○、○○-○、○○-○、○○、○○○地號土地(下合稱系爭土地)，然系爭土地於 39 年間之前即被供作水利用途之埤塘使用，已形成下埤湖之一部分，然系爭土地遭臺灣嘉南農田水利會作為下埤湖之用已數十年，並導致聲請人至今皆完全無法對系爭土地為一般用途之使用收益，且聲請人更從未獲得任何之合理補償，特此指明。

## 二、歷經訴訟程序

- (一) 聲請人因不服臺灣嘉南農田水利會迄未給予任何補償或租金，遂向高雄高等行政法院提起行政訴訟，分列先、備位聲明為給予補償金及徵收土地、相當於租金的不當得利之請求，經該院以 104 年度訴字第 475 號判決駁回原告之訴。
- (二) 聲請人對上開高雄高等行政法院 104 年度訴字第 475 號判決不服，向最高行政法院提起上訴，經原確定終局判決駁回上訴，該判決援引農田水利會組織通則第 11 條第 2 項之規定據而駁回聲請人上訴，聲請人因認原確定終局判決所適用之上開法規範，涉有違反法律保留原則、法律明確性原則與憲法第 23 條、第 7 條及第 15 條等規定之疑義，致聲請人受憲法保障權利受侵害，爰依大審法向 大院提起解釋憲法之聲請。

## 肆、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

### 一、程序部分：

- (一) 按「大法官解釋憲法之事項如左：二、關於法律或命令，有無抵觸憲法之事項。」、「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：二、人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有抵觸憲法之疑義者。」，82年所施行之大審法第4條第1項第2款及第5條第1項第2款分別定有明文。
- (二) 次按「司法院大法官組成憲法法庭，依本法之規定審理下列案件：一、法規範憲法審查及裁判憲法審查案件。」、「人民就其依法定程序用盡審級救濟之案件，對於受不利確定終局裁判所適用之法規範或該裁判，認有抵觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。」、「憲法法庭認人民之聲請有理由者，應於判決主文宣告該確定終局裁判違憲，並廢棄之，發回管轄法院；如認該確定終局裁判所適用之法規範違憲，並為法規範違憲之宣告。」，108年1月4日公布之憲法訴訟法(111年1月4日施行)第1條、第59條第1項、第62條第1項分別定有明文。
- (三) 為完善我國釋憲制度，司法院大審法將大幅修正並更名為憲法訴訟法，而由上開規定可知，新法施行後，除了舊法所保障人民於窮盡訴訟救濟途徑後可對違背憲法之法規範聲請釋憲外，未來人民亦可就有違憲疑慮之法院終局裁判，聲請憲法解釋。

(四) 查本件聲請人已然窮盡訴訟救濟手段並受不利之終局確定裁判在案，且終局裁判所適用之法規有違背憲法之虞(詳後述)。不論依大審法，或已公布而尚未施行之憲法訴訟法，本件皆符合聲請釋憲之要件，特此指明。

## 二、實體部分：

(一) 原確定終局判決所適用之農田水利會組織通則第 11 條第 2 項規定，牴觸憲法第 23 條之「法律保留原則」：

1. 按「涉及人民工作權及財產權之限制，依憲法第二十三條及中央法規標準法第五條第二款規定.....應以法律定之.....」(釋字第 390 號解釋理由書參照，附件 3)。

2. 次按「警察勤務條例.....除有組織法之性質外，實兼具行為法之功能。查行政機關行使職權，固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，警察勤務條例既有行為法之功能，尚非不得作為警察執行勤務之行為規範。」(釋字第 535 號解釋理由書參照，附件 4)、「行政機關僅得依作用法，不得依組織法內有關權限之規定，訂定涉及人民權利義務之法規命令(司法院釋字第 535 號、第 570 號及第 654 號解釋意旨參照)。」(臺北高等行政法院 107 年度簡上字第 149 號判決參照，附件 5)。

3. 末按「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不

得以法律限制之。」、「左列事項應以法律定之：……二、關於人民之權利、義務者。三、關於國家各機關之組織者。……」、「農田水利會之組織……依本通則之規定……」，憲法第 23 條、中央法規標準法第 5 條第 2 及 3 款、農田水利會組織通則第 2 條分別定有明文。

4. 查系爭條文既名為「農田水利會組織通則」，即已明確指出該通則僅係針對農田水利會之組織為相關之規範，又依該通則第 2 條之規定內容，更是明揭該通則為單純的組織法之法規無疑，況該通則章節名稱分別為第一章總則、第二章區域及設立、第三章任務及權利、第四章會員及組織、第五章經費、第六章監督及輔導，從規範之體系加以觀察，該通則之各章節所規範之領域，亦不脫離農田水利會的組成、組織設立、組織任務及權利等，並不涉及對於人民之行政行為，依上開規定與大院相關釋字之意旨可知，若國家欲限制人民憲法上所保障之基本權利，必須透過法律之訂定，始得為之，又法律規定之類型，依照上開中央法規標準法之區別，可分為規範人民權利義務之作用法，以及規範國家機關組織之組織法，是以若法規僅具有組織法劃定職權與管轄事務之性質而不具有行為法之功能，則其即不足以作為限制人民自由及權利之依據。準此，因農田水利會組織通則性質上為組織法而非行為法，故以農田水利會組織通則第 11 條第 2 項之規定限制人民之財產權已抵觸法律保留原則而違憲，至為明顯。



5. 次查農田水利會組織通則第 11 條第 2 項規定係早於 59 年 2 月 9 日修正公布，縱使認定農田水利會組織通則之部分條文有涉及人民的權利而或可依 大院釋字第 535 號解釋之意旨認定該通則除有組織法之性質外同時兼具行為法之功能，惟參諸我國學者提出之「法律保留原則的重要精神，即是公權力行為的正當性，不能僅有組織法的依據。而在釋字第 535 號解釋，為了避免臨檢無所依歸，屈就於現實所為的組織法兼含有行為法的解釋，實已侵蝕到法律保留原則的核心。」見解<sup>6</sup>，足徵因農田水利會組織通則未有任何屈就現實考量而必須不得已將組織法解釋成兼具行為法之情事，是以農田水利會組織通則尚與 大院釋字第 535 號解釋之情況顯然迥不相同，故農田水利會組織通則尚無比附援引 大院釋字第 535 號解釋前開意旨之餘地，特此敘明。

(二) 原確定終局判決所適用之農田水利會組織通則第 11 條第 2 項規定，牴觸憲法上之「法律明確性」原則：

1. 按「法律明確性之要求.....立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違。」（釋字第 432 號解釋理由書參照，附件 6）。
2. 次按「本院有關『法律明確性原則』審查所使用固定套句及論證模式.....茲略述於次：一、苟其意義非難以理解.....

<sup>6</sup> 見吳景欽，「從 TerryStop 到釋字第 535 號解釋」一文，段落參、二、(三)。

如果多數人對法律抽象概念之意義幾乎『難以理解』，該概念當無明確性可言。..... 二、受規範者所得預見..... 至於『所得預見』之重點是，該不確定法律概念是否足夠明確(hinreichende Bestimmtheit)，以使受規範者對『個案事實是否屬於法律所欲規範之對象』有『可預見性』，甚至包括對國家干預風險之『可量度性』，其乃憲法站在受規範者之立場要求立法者，而非任令立法者怠惰於先，等事件發生之後，才由其他公權力自行詮釋定奪的『可預見性』。..... 三、可經由司法審查加以確認..... 立法者於立法時，需儘可能依列舉原則(Enumerationsprinzip)將可規範之事實類型化、列舉、例示、或轉引(Verweise)後，若仍留有某些暫時無法規範之可能闕漏，方輔以不確定法律概念為構成要件之法律條款，以濟立法之窮。」(釋字第 702 號解釋李震山大法官所提出之部分不同意見書參照，附件 7)。

3. 查 59 年 2 月 9 日修正公布之農田水利會組織通則第 11 條，其中農田水利會組織通則第 11 條第 2 項係於該次修正時所增列，而農田水利會組織通則第 11 條第 2 項係以「原提供為水利使用之土地，應照舊使用.....」等文字為規定，觀諸該項規定中之「照舊使用」之法條文字用語，該法條文字用語應顯然無法使人民預見是否於有償或無償提供土地之情形皆受規範，且人民亦因此無法順利對國家干預風險之進行評估，揆諸上開 大院釋字與大法官意見書意旨，農田水利會組織通則第

11 條第 2 項之規定顯已違反法律明確性原則無疑，況 59 年 2 月 9 日修正公布之農田水利會組織通則第 11 條，其中農田水利會組織通則第 11 條第 2 項係於該次修正時所增列，原擬條文係為「原為無償提供水利使用之土地，應照舊使用，土地所有權人或他項權利人不得拒絕。」(參附件 2)之內容尚有較明確提及「照舊使用」僅限「無償提供水利使用土地」情形，益證農田水利會組織通則第 11 條第 2 項之規定確有牴觸法律明確性原則而違憲之情事，至為明顯。

(三) 原確定終局判決所適用之農田水利會組織通則第 11 條第 2 項規定，牴觸憲法第 23 條之「比例原則」：

1. 按「與憲法第二十三條所要求之目的正當性、手段必要性、限制妥當性符合者，即無乖於比例原則，業經本院釋字第四七六號解釋闡釋在案。」(釋字第 544 號解釋理由書參照，附件 8)。
2. 查就農田水利會組織通則第 11 條第 2 項之規定顯係屬涉及限制人民土地財產權之法律乙節已如前述，而 59 年 2 月 9 日修正公布農田水利會組織通則第 11 條第 2 項時，行政院有提出「臺灣省內之水利工程所使用土地，多為日據時代大多數農民提供，光復後新建水利工程不多，其所使用之土地，均係依法徵購徵收而來，不致發生糾紛。本條第 2 項僅係對於日據時代無償提供使用土地，為免除糾紛而加以規定者。雖然當時有無強迫情形，現在無法考證，但就捐獻土地，充當公益之立國精神而言，由有錢人無償提供水利使用土地，而保持其所有

權，亦無可厚非。……」之說明(參附件 2)，足見農田水利會組織通則第 11 條第 2 項規定限制人民土地財產權之「目的」竟僅係在於避免日治時期無償提供為水利使用土地之地主因日後要求補償而導致之糾紛，衡諸上開 大院釋字有關憲法第 23 條之「比例原則」有「目的正當性」要求之意旨，前開「目的」既無視於日治時期之地主有受強迫情事之可能，且前開行政院「捐獻土地，充當公益之立國精神而言」之說明亦與 大院釋字第 400 號之意旨所揭示之憲法第 15 條財產權保障內涵嚴重不符，故難認前開「目的」有何正當性可言。準此，農田水利會組織通則第 11 條第 2 項之規定係抵觸憲法第 23 條之「比例原則」而違憲，要屬無疑。

(四) 原確定終局判決所適用之農田水利會組織通則第 11 條第 2 項規定，抵觸憲法第 7 條之「平等原則」：

1. 按「憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等。……」(釋字第 485 號解釋解釋文參照，附件 9)。
2. 次按「不論立法者使一方受益係有意『積極排除他方受益』，或僅單純『未予規範』，祇要在規範上出現差別待遇的結果，而無合理之理由予以支持時，即構成憲法平等原則之違反。因平等原則之旨趣在於禁止國家權力在無正當理由的情況下，對於相同類別之規範對象作不同之處理，故平等原則之本質，原就具有雙面性與相對性 (ambivalent und relativ)，嚴格

而言並非各該『規範本身之違憲』，而是作為差別對待之兩組規範間的『關係』，或可稱為『規範關係之違憲』（*verfassungswidrige Normenrelation*）..... 按立法者於制定法律時，於不違反憲法之前提下，固有廣大的形成自由，然當其創設一具有體系規範意義之法律原則時，除基於重大之公益考量以外，即應受其原則之拘束，以維持法律體系之一貫性，是為體系正義。而體系正義之要求，應同為立法與行政所遵守，否則即違反平等原則.....」（釋字第 455 號解釋翁岳生大法官所提出之協同意見書參照，附件 10）。

3. 未按「農田水利會因辦理水利設施，施行測量調查，有拆除障礙物之必要時，應報請所在地縣（市）政府，通知土地所有權人或占有人辦理之。」、「前項行為發生之損害，土地所有權人或占有人得要求補償，如有爭議，報請主管機關決定之。」，農田水利會組織通則第 12 條第 1、2 項分別定有明文。
4. 查人民之財產權因公益之需要而形成其個人特別犧牲者，國家應就該特別犧牲給予補償，現行法治下亦有諸多補償立法（如野生動物保育法第 11 條、第 12 條；水土保持法第 20 條、第 21 條；原住民保留地開發管理辦法第 41 條；獎勵民間參與交通建設條例第 18 條、19 條；大眾捷運法第 19 條；公路法第 48 條；農地重劃條例第 17 條；森林法第 31 條；國軍老舊眷村改建條例第 18 條；促進產業升級條例第 28 條；警察職權行使法第 31 條；消防法第 19 條；自來水法第 12 條；共

同管道法第 14 條等)，其中獎勵民間參與交通建設條例 19 條、大眾捷運法第 19 條及共同管道法第 14 條更針對交通建設路線、大眾捷運系統及公共管道系統穿越土地所有權人之土地致不能為相當之使用時，明訂土地所有權人得主動向主管機關請求徵收土地所有權，主管機關不得拒絕。足徵上開規定已肯認人民之財產因公益之需要而構成特別犧牲者，國家應對該特別犧牲給予補償。

5. 次查自農田水利會組織通則第 12 條規定觀之，該條文對於因進行測量而導致須拆除人民之所有物之情形，亦賦予人民補償請求權，使人民可獲得合理之補償。相對來說，農田水利會組織通則第 11 條第 2 項亦係侵害土地所有權人之土地使用權限，卻未比照同法第 12 條之規定賦予人民得主動向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利。同樣係土地所有權人之土地因公益之需要致不能為相當之使用，而受有特別犧牲，卻未採取同樣得向國家請求徵收或補償之權利，實已對本質上為相同之事務而為不同之處理，顯有差別待遇。
6. 綜上，依上開 大院解釋與大法官意見書意旨，當立法者已創設肯認人民之財產因公益之需要而構成特別犧牲者，國家應對該特別犧牲給予補償之有體系規範意義之法律原則時，除基於重大之公益考量以外，即應受其原則之拘束，以維持法律體系之一貫性之「體系正義」，然農田水利會組織通則第 11 條第 2 項卻顯然違反前開體系正義，係屬顯然牴觸憲法第 7

條之「平等原則」而違憲，特此指明。

(五) 針對人民之財產因公益之需要而形成其個人之特別犧牲者，立法者負有義務進行立法而賦予人民有主動請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利：

1. 按「憲法第 15 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（本院釋字第 400 號、第 709 號及第 732 號解釋參照）。憲法上財產權保障之範圍，不限於人民對財產之所有權遭國家剝奪之情形。國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失（諸如所有權喪失、價值或使用效益減損等），若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予以合理補償，方符憲法第 15 條規定人民財產權應予保障之意旨（本院釋字第 440 號解釋參照）。國家如徵收土地所有權，人民自得請求合理補償因喪失所有權所遭受之損失；如徵收地上權，人民亦得請求合理補償所減損之經濟利益。..... 整體觀察系爭規定一及二，尚與前開土地所有權人得請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權之憲法意旨有所不符。有關機關應自本解釋公布之日起一年內，基於本解釋意旨，修正土地徵收條例妥為規定。逾期未完成修法，有關前述請求徵收地上權之部分，應依本解釋意旨行之。」（釋字第 747 號解釋理由書參照，附件 11）。

2. 查農田水利會組織通則已於 107 年 1 月 31 日公布新修正規定，農田水利會須受主管機關(及行政院農業委員會)之輔導與監督，其性質上已由修法前行政法人之性質，變更為一般行政機關，故農田水利會為求公益實施國家公權力，造成人民需承受逾其社會責任範圍之財產損失時，自應依上開 大院釋字之意旨，給予人民合理之補償，且有關機關應自 大院作出本案解釋公布之日起合理時間內，基於解釋之意旨修正農田水利會組織通則第 11 條第 2 項妥為規定。逾期未完成修法，有關前述請求之部分，應依 大院作出本案解釋意旨行之。

(六) 綜上，敬請 大院鑒核，祈速作成憲法解釋之宣告以排除違憲侵害之法規，以昭法治，並命立法者限期修法以維憲法保障聲請人之基本權利，如蒙所請，實感德澤。

伍、關係文件之名稱及件數：

附件 1:最高行政法院 106 年度判字第 453 號判決影本。

附件 2:高雄高等行政法院 104 年度訴字第 475 號判決影本。

附件 3:釋字第 390 號解釋理由書影本。

附件 4:釋字第 535 號解釋理由書影本。

附件 5:臺北高等行政法院 107 年度簡上字第 149 號判決。

附件 6:釋字第 432 號解釋理由書影本。

附件 7:釋字第 702 號解釋李震山大法官部分不同意見書。

附件 8:釋字第 544 號解釋理由書影本。



附件 9:釋字第 485 號解釋解釋文影本。

附件 10:釋字第 455 號解釋翁岳生大法官協同意見書影本。

附件 11:釋字第 747 號解釋理由書影本。

謹 狀

司法院

公鑒

中 華 民 國 1 0 8 年 8 月 22 日

聲 請 人: 蘇明信



蘇政誠



葉進昌



蘇家慶



葉進順



葉素惠



葉素華



代 理 人: 陳樹村律師



宋瑞政律師



