

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

114年度訴字第268號

115年6月17日辯論終結

原告 詹進添
詹樹炎
陳木榮
詹益華

共同

訴訟代理人 陳沆河 律師

黃楓茹 律師

被告 臺中市政府

代表人 盧秀燕

訴訟代理人 朱坤棋 律師

上列當事人間土地徵收事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

本件原告起訴時狀載訴之聲明為：先位聲明一、被告應向內政部報請核准徵收原告所有臺中市后里區文德段678地號、同段241地號土地，應有部分各1/4之所有權。二、訴訟費用由被告負擔。備位聲明一、被告應向內政部報請核准徵收原告所有臺中市后里區文德段678地號、同段241地號土地之地權。二、訴訟費用由被告負擔（見本院卷第12頁）；繼於民國115年3月24日準備期日將訴之聲明更正為：先位聲明一、被告應向內政部報請核准徵收原告所有（應有部分各1/4）臺中市后里區文德段678地號、同段241地號土地之所有權。二、訴訟費用由被告負擔。備位聲明一、被告應向內政

01 部報請核准徵收原告所有（應有部分各1/4）臺中市后里區文
02 德段678地號、同段241地號土地之地上權。二、訴訟費用由
03 被告負擔（見本院卷第270頁）；嗣於115年6月17日言詞辯
04 論期日復修正訴之聲明為：先位聲明一、被告應向內政部報
05 請核准徵收原告所有（應有部分各1/4）坐落臺中市后里區文
06 德段678地號、同段241地號土地之所有權。二、訴訟費用由
07 被告負擔。備位聲明一、被告應向內政部報請核准徵收原告
08 所有（應有部分各1/4）坐落臺中市后里區文德段678地號、
09 同段241地號土地之地上權。二、訴訟費用由被告負擔（見
10 本院卷第314頁），合先敘明。

11 貳、實體方面：

12 一、事實概要：

13 原告所共有坐落臺中市后里區文德段678地號、241地號土地
14 （重測前分別為：○○縣○○鄉○○○段8-78地號、8-4地
15 號土地，面積各為1,191.49平方公尺、238.06平方公尺，應
16 有部分各4分之1，以下合稱系爭土地）位於○○市○○區○
17 ○路與福德路交界處旱溝排水道（下稱系爭旱溝排水道）部
18 分河段內，前經原臺中縣政府依69年8月7日「變更及擴大后
19 里都市計畫（69.08.07）」及101年6月6日「變更及擴大后
20 里都市計畫（都市計畫圖重製檢討）案（101.06.06）」編
21 定為河道用地，為公共設施保留地而供系爭旱溝排水道作為
22 不特定公眾排水、排洪使用，並由最高行政法院109年度判
23 字第145號判決及臺灣臺中地方法院（下稱臺中地院）113年
24 度重訴字第431號民事判決認定具有供公眾排水之公用地役
25 關係確定在案。原告為此請求被告向內政部報請核准徵收系
26 爭土地之所有權或地上權。

27 二、原告起訴主張及聲明：

28 （一）主張要旨：

29 1.系爭旱溝排水道流經原告所有之系爭土地，致原告對系爭
30 土地之所有權受有限制，享有司法院釋字第400號、440
31 號、747號、813號解釋、憲法法庭111年度憲判字第15號

判決等意旨，及土地徵收條例第10條、第13條第1項、第57條第2項等規定與平等原則之衍生性給付請求權，爰依行政訴訟法第8條規定，提起本件一般給付之訴。

2. 系爭土地因可歸責於被告之原因，漏未辦理徵收，基於平等原則，系爭土地之所有權人有請求被告給付土地徵收補償費之請求權，且其徵收補償費請求權並未罹於時效：

(1) 原告曾向監察院陳請依法徵收系爭土地，經被告以108年1月18日府授水工字第1080014962號函復略以：「本局暫無法辦理徵收或發放補償計劃經費」等語，依行政程序法第131條規定，原告上開公法上請求權，因被告於108年1月18日作成上開處分而產生中斷時效，並未罹於請求權時效消滅。

(2) 依司法院釋字第400號、第440號、第747號解釋可知，人民財產權因國家機關為公益目的行使公權力而受有損害，基於財產權的社會義務性，在一定程度內為財產權人社會責任所應忍受的範圍，但若財產權人受損害程度已逾越社會責任所應忍受的範圍而有失公平時，即形成個人的「特別犧牲」，基於憲法第7條平等權、第15條財產權保障，國家應給予合理的補償。據此，因公益而受特別犧牲的財產權人應享有補償請求權。特別犧牲的補償請求權源自憲法，可「類推適用」相類似的法令規範訴請法院實現：

① 特別犧牲補償請求權源自憲法平等權及財產權之保障，因為是對國家為公益目的造成人民權利損害的反制，具有防禦權的性質，與社會福利等涉及國家給付能力的社會權或授益權屬性不同，其具體的補償標準、內容及權利行使方式，固以立法明定為妥適，但現實的情況常常是法無明文，此時如以「無法律，無補償」為由，一概否定人民源自憲法特別犧牲補償請求權，人民憲法權利的防禦功能即難以實現。為避免因立法疏漏造成個案不公平的情形，行政法院應得透

過憲法基本權條款、司法院憲法解釋及法理，提供個案救濟。此為我國法學界普遍看法；又德國司法實務上亦承認類似徵收的侵害救濟（enteignungsgleicher Eingriff）、具徵收效果的侵害（enteignender Eingriff）、公益犧牲（Aufopferung）等補償請求權利作為救濟，及結果除去請求權（Folgenbeseitigungsanspruch）不作為請求權（Unterlassungsanspruch）等，均是在法令未明文情況下，由法院直接適用憲法，類推適用民法等相關規範，透過個案漸進發展而來，實有補立法不足，即時提供人民權利保護的作用，無違權力分立。

②詹森林大法官在司法院釋字第747號解釋協同意見書表示：「……國家就人民之特別犧牲所應給予之補償，是否限於法律有明文規定之情形？換言之，縱發生人民特別犧牲之情事，但法律就該情事並未明文應給予補償時，人民是否即無請求補償之權利？無法律，即無補償？……七、本號解釋突破前述……『無法律，無補償』之見解，以憲法第15條保障人民財產權之規定為依據，直接導出人民享有主動請求補償之權利……八、簡言之，若以法無明文為由而禁止遭受特別犧牲之人民享有請求國家徵收或補償之權利，則無異於強令人民應配合國家既有法律而苟活。但在本號解釋下，等同要求國家法律必須為人民需求而存在；而且此之所謂『國家法律』，不以立法機關通過之明文規定為限。法無明文時，行政機關及司法審判機關不得藉口欠缺明文依據而否准人民補償之請求。九、應併強調者，關於本號解釋所指土地徵收條例第57條第1項，就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，漏未規定部分，在法學方法論，其實僅須類推適用同條第2項，即可得出應賦與土地所有人地上權徵收請求權之結論。……無法律即

01 無補償之觀點，已被本號解釋推翻，憲法第15條可為
02 直接賦與人民公法上補償請求權之依據。」因此，所
03 謂「無法律，無補償」的見解，即不應繼續採用。

04 ③我國司法實務，也有在法無明文的情況下，透過憲法
05 及學理，類推適用相關法令，創設公法上請求權的前
06 例，例如最高行政法院98年度判字第1449號判決、97
07 年度判字第374號判決。因公益而特別犧牲的補償請
08 求，已有諸多司法院憲法解釋加以闡述，具憲法基
09 礎，自應參照前引實務案例，透過憲法、法理及類推
10 適用的法學方法，於裁判中加以肯認。

11 (3)系爭旱溝排水道目前仍有供兩岸居民排水、排洪使用之
12 事實，為供不特定公眾排水及排洪需求之必要設施，且
13 其經歷年代久遠而未曾中斷，經最高行政法院109年度
14 判字第145號判決及臺中地院113年度重訴字第431號民
15 事判決認定具有公用地役關係存在。

16 (4)系爭土地毗鄰之○○市○○區○○段（下稱同段）237
17 地號土地於44年6月1日登記為中華民國所有，管理者為
18 被告所屬水利局；同段242、243、651、652、655、671
19 地號土地於99年12月25日經徵收登記為被告所有，管理
20 者為被告所屬建設局；同段658地號土地於108年11月22
21 日因抵繳稅款原因，經登記為中華民國所有，管理者為
22 國有財產署。唯獨漏將河道下游之原告所有系爭土地予
23 以徵收，實屬漏未徵收而有違公平原則。

24 (5)本件具有特殊情況，原告享有因公益而「特別犧牲」的
25 補償請求權，並參照司法院釋字第400號解釋第4段關於
26 平等原則及第747號解釋意旨，類推適用土地徵收條例
27 相關規定，訴請被告報請主管機關核准徵收的方式實現
28 其權利：

29 ①原告共有之系爭土地上原無任何旱溝，24年4月21日
30 后里墩仔腳大地震，造成原位於系爭土地外北方之土
31 溝轉入系爭土地，成為一寬約2至3公尺、逢雨始有水

01 流之旱溝。前臺中縣政府於69年間將系爭土地編定為
02 河道用地、同年，前后里鄉公所（現改制為后里區公
03 所）變更及擴大后里都市計畫，亦計畫辦理徵收系爭
04 土地作為「河道用地」，此有后里區公所之公共設施
05 用地證明書可憑，上開證明書載明「土地使用區分：
06 河道用地」、「取得方式：徵收」。於72年12月6日
07 登記地目為水，為公共設施保留地，嗣於85、86年間
08 前后里鄉公所辦理系爭旱溝排水道改善工程，未經系
09 爭土地原所有權人即訴外人詹阿德（民國14年死亡）
10 之繼承人同意，復未經依法徵收，即擅自在系爭土地
11 上分別辦理190.32平方公尺、972.88平方公尺之河道
12 改善養護、興建堤防、水泥地等，將原非屬排水系統
13 之天然旱溝，拓寬為16公尺寬之河道作為排水系統之
14 一部，嗣經縣市合併後，由被告所屬水利局管理。原
15 告分別於96年1月15日、同年10月31日、97年5月6日
16 及103年10月28日向被告所屬水利局及監察院陳情，
17 惟均未獲妥善處理，權益受侵害至深。

18 ②69年前后里鄉公所同時計畫辦理徵收同段650、657、
19 675、677、679地號5筆土地作為「道路」，原告詹樹
20 炎之被繼承人詹阿德所有后里區屯子腳段8-295地號
21 （重測後242地號）及后里區屯子腳段8-83地號（重
22 測後655地號）亦有辦理徵收作為后○○市○○○道
23 路用地，並發放補償費在案。前臺中縣政府漏未辦理
24 徵收系爭土地，即擅自在系爭土地上，將原非屬天然
25 旱溝之土地拓寬為16公尺之河道，並興建堤防作為排
26 水系統之一部，已屬公用地役關係，使用至今。系爭
27 土地係可歸責於被告漏未徵收，長期繼續維持系爭土
28 地為排水系統之河道，卻毋庸辦理徵收補償，顯與平
29 等原則相違。此一可歸責於行政機關的原因，是否屬
30 於公務員違法有責的職務行為，因年代久遠已無從考

證，原告難以訴請國家賠償，有以「補償請求權」填補損失之必要。

③羅昌發大法官在司法院釋字第747號解釋的協同意見書表示「本號解釋雖未明示國家興辦事業之設施『穿越土地上空或地下』以外之一切侵害人民權益之情形，均適用本號解釋，然相較於國家已經實際上『使用私人土地地面』造成其無法自行利用之情形而言，如僅『穿越私人土地上空或地下』對人民權利造成之影響顯然較為低度；國家興辦事業之設施對人民造成侵害程度較低之穿越土地上空或地下情形，既然應賦予人民憲法上主動請求徵收之權利，則人民因國家興辦事業之設施造成侵害程度較高而遭受特別犧牲之情形，自更應有憲法上主動請求徵收權利。此部分雖非本號解釋範圍，然將來本院面對此種情形，勢須作成相同憲法意旨之解釋。」簡言之，舉輕以明重，僅穿越土地上空或地下，土地所有權人都享有地上權的徵收請求權，則侵害更為嚴重，肇致土地利用可能性完全喪失的情形，犧牲更大，已逾社會責任所應忍受的範圍，更應依個案情形或類型賦予所有權徵收請求權。

④原告所有系爭土地，原非具有公用地役關係，卻遭前臺中縣政府擅自拓寬為16公尺之排水系統，並興建堤防作為河道使用，致原告因公益而受有損害，係因可歸責於行政機關的原因，漏未於69年間併同鄰地辦理徵收，卻已經興建堤防作為河道使用，實與徵收效果無異，原告為公益受有「特別犧牲」，且無從行使國家賠償請求權及結果除去請求權等權利，依司法院釋字第400號解釋第4段關於「平等原則」之闡述，應肯認原告享有損失補償請求權，又基於事物本質的類似性，其補償方式應可參照司法院釋字第747號解釋，類推適用土地徵收條例第13條、第57條第2項等規

01 定，請求被告就系爭土地擬具徵收計畫書、徵收土地
02 圖冊及土地使用計畫圖等報請內政部核准徵收後予以
03 金錢補償等語。

04 (二)聲明：

05 1.先位聲明：

06 (1)被告應向內政部報請核准徵收原告所有（應有部分各1/
07 4)系爭土地之所有權。

08 (2)訴訟費用由被告負擔。

09 2.備位聲明：

10 (1)被告應向內政部報請核准徵收原告所有（應有部分各1/
11 4)系爭土地之地上權。

12 (2)訴訟費用由被告負擔

13 三、被告答辯及聲明：

14 (一)答辯要旨：

15 1.原告無請求國家發動土地徵收之公法上請求權：

16 (1)按人民財產權應予保障，固為憲法第15條所明定，然該
17 條規範意旨主要在確保個人依財產之存續狀態行使其自
18 由使用、收益及處分之權能，此存續保障係在確保財產
19 權人能擁有其財產權，免於遭受國家公權力或第三人之
20 違法侵害，俾實現個人自由、發展人格及維護尊嚴，尚
21 無從據此導出人民有請求國家徵收其所有土地之公法上
22 請求權。且依土地徵收條例第1條第2項、第2條、第3條
23 及第14條等規定，所謂土地徵收係指國家因公共事業需
24 要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝
25 奪（司法院釋字第425號解釋參照）。土地徵收之法律
26 關係，除法律另有規定外，僅屬需用土地人與國家間之
27 函請徵收，以及國家與被徵收人（所有權人）間之徵收
28 補償二面關係，需用土地人與所有權人間不發生任何法
29 律關係。亦即，需用土地人認其興辦公共事業有必要徵
30 收私有土地，應檢具相關文件，依法定程序向內政部申
31 請徵收，至有無申請徵收必要，需用土地人具裁量權，

一般人民並無請求需用土地人向國家申請徵收其所有土地之公法上請求權。是通常情形僅由國家發動徵收程序，一般人民除法律另有規定外（如土地徵收條例第8條於徵收土地之殘餘部分面積過小或形勢不整，致不能為相當之使用者，或徵收建築改良物之殘餘部分不能為相當之使用者，得申請一併徵收；及同條例第58條因興辦臨時性之公共建設工程，徵用私有土地或土地改良物，得請求徵收所有權等情形），無請求國家徵收其所有土地之公法上請求權，亦無對需用土地人請求發動申請徵收權利，其向需用土地人之請求，僅係促請需用土地人發動徵收申請權，性質上並非公法上請求權（最高行政法院101年度判字第465號、109年度判字第412號判決意旨參照）。又土地徵收條例第13條規定之申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，係需用土地機關申請徵收時，辦理土地徵收之法定先行程序，乃係為發動內政部作成徵收處分之內部行政行為，亦非賦予人民之請求權。

(2)系爭旱溝排水道為天然水道，為后里地區主要排水系統，其支流為月眉排水、舊社溝排水及早溝支線等，源自后里鄉東側丘陵地，匯集月眉排水、舊社溝排水及早溝支線等支流，向西匯入大甲溪，其河道自然蜿蜒，足認為年代久遠、一般人無從記憶追溯其確實之起始存在時間之天然水道，已經最高行政法院109年度判字第145號判決確定在案。再由監察院調查意見第四項所載，系爭旱溝排水道之改善工程係依原水流河道辦理整治改善，並未有捨直取彎之情事，並非新建溝渠。

(3)系爭旱溝排水道雖占用系爭土地，惟依土地徵收條例及相關法令，並無賦予原告請求國家機關辦理徵收之公法上請求權，亦無對需用土地人請求發動申請徵收之權

01 利，且被告是否擬具詳細徵收計畫書及檢附相關之圖冊
02 等送請內政部為徵收之核准，乃被告之裁量權行使範
03 圍，則本件原告起訴請求被告應發動申請徵收系爭土
04 地，即無理由。

05 2.原告主張以司法院釋字第400號、440號、747號、813號解
06 釋、憲法法庭111年度憲判字第15號判決等意旨及平等原
07 則之衍生性給付請求權等為其請求依據，亦無理由：

08 (1)依據司法院釋字第400號、440號解釋請求部分：

09 按司法院釋字第400號解釋，既成道路符合一定要件而
10 成立公用地役關係者，其所有權人對土地既已無從自由
11 使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國
12 家自應依法律之規定辦理徵收給予補償，各級政府如因
13 經費困難，不能對上述道路全面徵收補償，有關機關亦
14 應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補償之意旨，仍
15 以國家應依法律規定辦理徵收而予以補償，並未直接賦
16 予土地具公用地役關係之所有權人得請求國家為徵收之
17 權利，自不能執為公用徵收之法律依據（最高行政法院
18 96年度判字第1705號裁判意旨參照）。而司法院釋字第
19 440號解釋固指摘臺北市政府於64年發布之臺北市市區
20 道路管理規則第15條規定，與憲法第15條關於人民財產
21 權應予保障之意旨不符，應不再援用，然其理由書引用
22 司法院釋字第400號解釋，乃明示國家應依法律規定辦
23 理徵收給予補償，而非謂國家應依該解釋辦理徵收給予
24 補償，則機關辦理徵收補償，仍應依實定法具體規定為
25 之，本件原告自不得以上開解釋作為請求權依據而向國
26 家請求徵收補償。

27 (2)依據司法院釋字第747號解釋請求部分：

28 按司法院釋字第747號解釋理由書第3段揭示：「憲法上
29 財產權保障之範圍，不限於人民對財產之所有權遭國家
30 剝奪之情形。國家機關依法行使公權力致人民之財產遭
31 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。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。」係肯認國家機關「依法行使公權力」（即國家公權力之合法作用）致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償。因此，人民之財產遭受損失，若非國家機關依法行使公權力所致，亦不生徵收與補償問題（最高行政法院113年度上字第183號裁判意旨參照）。系爭旱溝排水道為天然水道，流經系爭土地之年代久遠，已具公用地役關係，並非被告「依法行使公權力」所興建。至於前臺中縣政府於85年間將流經系爭土地之旱溝、河床及邊坡整治為區域排水設施，亦僅係改善維護既有之水道及其行水區。準此，系爭旱溝排水道占用系爭土地，並非被告依法行使公權力所致，則原告主張依據司法院釋字第747號解釋意旨請求被告申請徵收系爭土地，即無理由。

(3)依據司法院釋字第813號解釋請求部分：

司法院釋字第813號解釋：「……土地所有人，如因定著於其土地上之建造物及附屬設施，被登錄為歷史建築，致其就該土地原得行使之使用、收益、處分等權能受到限制，究其性質，屬國家依法行使公權力，致人民財產權遭受逾越其社會責任所應忍受範圍之損失，而形成個人之特別犧牲，國家應予相當補償。文化資產保存法第9條第1項及第18條第1項規定，構成對上開情形之土地所有人之特別犧牲者，同法第99條第2項及第100條第1項規定，未以金錢或其他適當方式給予上開土地所有人相當之補償，於此範圍內，不符憲法第15條保障人民財產權之意旨。有關機關應自本解釋公布之日起2年

內，依本解釋意旨，修正文化資產保存法妥為規定。」
僅係重申國家依法行使公權力，致人民財產權遭受逾越
其社會責任所應忍受範圍之損失，而形成個人之特別犧
牲，國家應予相當補償之意旨，亦未賦與土地所有權人
有請求國家徵收之公法上權利，則原告據以請求被告申
請徵收系爭土地，亦無可採。

(4)依據憲法法庭111年憲判字第15號判決意旨請求部分：

按司法院憲法法庭111年憲判字第15號判決主文：「中
華民國59年2月9日修正公布之農田水利會組織通則第11
條第2項前段規定：『原提供為水利使用之土地，應照
舊使用』（109年7月22日制定公布之農田水利法第11條
第1項規定：本法施行前提供農田水利會水利使用之土
地，應照舊使用。』意旨相同，下併稱系爭規定）。其
應照舊使用之土地，如屬人民所有，而未以租用、價購
或其他方式取得權源，因其已形成個人之特別犧牲，即
應依法徵收，給予相當之補償，並於3年內擬定徵收補
償相關計畫，籌措財源，俾於合理期限內逐步完成徵收
補償，始符憲法第15條保障人民財產權之意旨。」其判
決理由第16、19段並進一步闡述：「國家將人民所有之
土地設定為公物，要求所有權人須容忍其土地供公共使
用，致人民就該土地無從自由使用收益，基於法治國家
之要求，應具備設定公物關係之權源，若欠缺權源，因
其已形成個人之特別犧牲，即應依法徵收，並給予相當
之補償，始符憲法第15條保障人民財產權之意旨。」、
「……依系爭規定照舊使用土地之權源取得緩慢、成效
有限，且照舊使用土地之用地，專戶餘額不足，顯然無
法因應照舊使用土地之承租或用地取得所需。有鑑於
此，主管機關應訂定期限，積極籌措財源，或思考以全
部徵收所有權以外之其他方式取得權源之可行性，盡速
完成照舊使用土地之權源取得，俾符合憲法第15條保障
人民財產權之意旨。」仍明示應「依法」徵收並給予補

01 償，非謂人民依上開憲法法庭判決即得請求徵收所有權
02 及補償。準此，本件原告依據憲法法庭111年憲判字第1
03 5號判決意旨請求被告申請徵收系爭土地，亦無理由。

04 (5)依平等原則請求部分：

05 ①系爭排水旱溝為天然水道，由東向西流經○○市○○
06 區注入大甲溪，被告並無申請徵收沿線占用私有土地
07 之計畫，自無原告所謂漏未徵收系爭土地而違反平等
08 原則之情事，原告依平等原則請求被告發動申請徵收
09 系爭土地，亦無可採。

10 ②原告主張下列鄰近土地已經徵收作為系爭旱溝用地之
11 情，與事實不符：

12 A. 同段237地號土地於44年6月1日即辦理總登記為中
13 華民國所有，並非徵收取得。

14 B. 同段242地號土地重測前為后里區屯子腳段8-295地
15 號，係於96年間因辦理后里都市計畫5號道路用地
16 徵收而登記為后里鄉（現為后里區）所有，再於100
17 年4月21日由被告接管，其徵收原因與系爭旱溝用
18 地無關。

19 C. 同段650地號土地仍登記為原告4人所有，應有部分
20 各4分之1，並無經徵收為系爭旱溝用地之情事。

21 D. 同段652地號土地係於87年9月10日間因買賣而登記
22 為后里鄉（現為后里區）所有，再於100年4月25日
23 由被告接管，取得原因並非徵收。

24 E. 同段658地號土地目前登記為中華民國應有部分100
25 分之35、被告所屬建設局應有部分100分之35，而
26 被告所屬建設局所有部分，係因原土地共有人辦理
27 抵繳稅款而取得，取得原因並非徵收。

28 F. 同段655地號土地係屬后里都市計畫5號道路用地，
29 與系爭旱溝排水改善工程用地徵收無關。

30 ③監察院調查意見第三項所載有關旱溝整治工程因測量
31 錯誤致施工用地與徵收範圍不符部分，已經改制前后

里鄉公所同意列入88年度追加預算內辦理補、撤徵收作業。至於系爭土地因旱溝排水用地，已具公用地役權存在，本不在徵收計畫內，其未經徵收與上述測量錯誤無關等語。

(二)聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

四、本院判斷：

(一)前提事實：

系爭旱溝排水道為被告管理之區域排水，而原告共有之系爭土地位於該排水道內，前經原臺中縣政府依69年8月7日「變更及擴大后里都市計畫」及101年6月6日「變更及擴大后里都市計畫（都市計畫圖重製檢討）案」編定為河道用地供系爭旱溝排水道作為不特定公眾排水、排洪使用，並於73年6月20日經登記地目為「水」，為公共設施保留地，依都市計畫法第42條第1項、第51條及水利法施行細則第4條規定，系爭土地全部，包含既有水路即旱溝，以及旱溝以外其餘土地，均屬河道用地範圍，自不得為妨礙其指定目的即河道用地之使用，但得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用，前並經最高行政法院109年度判字第145號判決及臺中地院113年度重訴字第431號民事判決認定具有供公眾排水之公用地役關係確定等情，分別有系爭土地土地登記謄本（見本院卷第187至199頁）、被告108年1月18日府授水工字第1080014962號函（見本院卷第53至55頁）、后里區公所就系爭土地之公共設施用地證明書影本（見本院卷第105頁）、最高行政法院109年度判字第145號判決（見本院卷第59至66頁）、臺中地院113年度重訴字第431號民事判決（見本院卷第67至72頁）等影本存卷可稽，且為兩造所不爭執，堪為認定。

(二)原告之訴關於聲明請求徵收系爭土地所有權部分：

1.按土地徵收條例第1條規定：「（第1項）為規範土地徵收，確保土地合理利用，並保障私人財產，增進公共利

01 益，特制定本條例。（第2項）土地徵收，依本條例之規定，
02 本條例未規定者，適用其他法律之規定。（第3項）
03 其他法律有關徵收程序、徵收補償標準與本條例牴觸者，
04 優先適用本條例。」第2條規定：「本條例所稱主管機關：
05 在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第3條第2款規定：「國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限：……四、水利事業。」第10條規定：「（第1項）需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可。（第2項）需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，不在此限。（第3項）特定農業區經行政院核定為重大建設須辦理徵收者，若有爭議，應依行政程序法舉行聽證。（第4項）需用土地人興辦之事業無須報經目的事業主管機關許可者，除有第2項但書情形外，應於與所有權人協議價購或以其他方式取得前，先舉行公聽會。」第11條第1項規定：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議且無法以其他方式取得者，始得依本條例申請徵收。」第13條規定：「（第1項）申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。（第2項）中央主管機關為前項之審核，應審查下列事項：一、是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理。二、需用土地人是否具有執行該事業之能力。三、該

事業計畫申請徵收之土地是否符合現行都市計畫、區域計畫或國土計畫。四、該事業計畫是否有助於土地適當且合理之利用。五、該事業計畫之財務評估是否合理可行。六、依本條例第34條之1提出之安置計畫是否合理可行。七、其他依法應為或得為審查之事項。（第3項）需用土地人有第27條但書之情形者，應一併載明於徵收計畫書送交審核。（第4項）中央主管機關收受第一項申請後，視需要得會同利害關係人進行現場勘查並作成勘查紀錄。勘查紀錄作成後應於14日內寄送利害關係人。」第14條規定：「徵收土地或土地改良物，由中央主管機關核准之。」第19條規定：「徵收土地或土地改良物應發給之補償費，由需用土地人負擔，並繳交該管直轄市或縣（市）主管機關轉發之。」

2.揆諸上開規定意旨，可知國家徵收私有土地以供辦理水利事業用地需求，應由需用土地人依規定擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，申請徵收土地或土地改良物，送請中央主管機關即內政部作成核准徵收處分後，再交由直轄市或縣（市）主管機關予以公告，並將需用土地人繳交之補償費發給應領取補償費之人，以完成徵收程序。足見內政部為核准徵收之權限機關，縣市政府僅屬徵收處分之執行機關，土地徵收程序，係先由國家准許需用土地人之徵收土地申請後，再由國家對私人作成強制取得其土地（包括土地改良物在內）所有權之徵收處分，該徵收法律關係乃分別發生於國家與需用土地人之間，以及國家與私有土地所有權人之間，係屬二個各自存立之法律關係，需用土地人與土地所有權人間，除具有土地徵收條例第8條或第57條第2項規定之特別事由外，雙方不具徵收之直接法律關係，土地所有權人並無啟動土地徵收程序之公法上請求權。

3.準此以論，土地徵收係國家因公共利益需要，而強制取得人民財產權，其本質係侵害人民之財產權，依憲法第23條

規定，應以法律限制之。因此，凡屬徵收依據之要件及其程序均屬法律保留事項，不但國家必須依據法律規定始得辦理私有土地之徵收，私有土地所有權人亦應本於法律明文規定，始得請求國家辦理徵收。倘無法律明文規定，則私有土地所有權人尚無申請國家徵收其土地之公法上請求權，需用土地人或直轄市或縣（市）主管機關亦無受理私人申請徵收土地案件及據以辦理土地徵收之權限，自不負依私人申請報請內政部作成徵收處分之義務。

4. 本件原告主張：系爭土地原本並無旱溝，是24年大地震後天然水溝改道才流經該處，改制前臺中縣政府於69年將系爭土地編定為「河道用地（公共設施保留地）」後，后里鄉公所在85、86年間未經原所有權人之同意，即在辦理旱溝改善工程時，擅自將原非屬排水系統的天然旱溝拓寬闢建為16公尺寬的鋼筋混凝土造河道與堤防，而將原告所有之屬於私人土地性質之系爭土地納入公共排水系統之一部，被告已於81年間將與系爭土地毗鄰之同段242、243、651、655、671地號土地報請核准徵收，並發放補償費完畢以開闢成功路，而位於該16公尺寬河道鋼筋混凝土造排水設施範圍內之同段237、652、658地號，則均經政府徵收或以抵繳稅款等方式取得並登記在政府機關名下，唯獨漏掉位於河道下游系爭土地，顯然有過失漏未辦理徵收之情形，故原告因公益受有特別犧牲，自有類推適用司法院釋字第400號及第747號解釋之法理，享有衍生性分享請求權（補償請求權）而得請求被告機關擬具徵收計畫報請內政部核准徵收以資彌補。然查：

(1) 系爭土地上於83年間即有旱溝、河床及邊坡，且因上開水道係屬天然溝渠，一般人亦無從記憶追溯其確實之起始存在時間，是系爭土地之排水設施（包含流水溝、水泥地及堤防）所占用之範圍，即已成立公用地役關係一節，業經最高行政法院109年度判字第145號判決敘明在

案（見該判決理由五、(二)所述），原告主張系爭土地本無旱溝云云，已非可採。

(2)又同段242（此為原告所有之土地）、243、651、655（此為原告所有之土地）、671地號土地確實經政府為辦理后里都市計畫5號道路（即成功路）工程用地而經徵收並登記為政府所有、管理者為臺中市政府建設局等情，有○○縣○○鄉公所94年9月21后鄉工字第0940013832號函、該等土地之土地登記謄本、臺中市政府地政局108年1月31日中市地用字第1080003745號函（分見本院卷第109、207至218頁）可佐，惟該等土地遭徵收之原因既係為辦理成功路之工程用地，即與本件「旱溝排水改善工程」之用地徵收無涉。至同段237、652、658地號土地雖同屬河道土地，然該237地號土地早於44年間即經辦理總登記為中華民國所有、該652地號則於87年間由政府透過私法買賣關係而取得且權利人為后里鄉，又該658地號則是因原所有權人辦理抵繳稅款而由政府取得，而該650地號目前依然登記在原告等4人名下而未被徵收為旱溝用地等節，分別有該等土地之土地登記謄本、地籍異動索引在卷可稽（見本院卷第257、291至295頁及第287至290頁），足見無任何一筆土地係經政府徵收甚明。是原告所稱：周遭土地皆已遭徵收云云，明顯與事證相悖離，不能採取，其進而主張被告有漏未徵收系爭土地之情形，應本於平等原則補徵收系爭土地，即屬無據。

5.原告雖又援引司法院釋字第400號、第440號及第747號解釋意旨，憑為主張其享有申請被告就系爭土地報請內政部核准徵收之公法上請求權之論據，並提出臺北高等行政法院107年度訴字第1009號判決所示見解佐參。然觀諸司法院釋字第400號及釋字第440號解釋理由均明示國家應依法律規定辦理徵收而予補償之意旨，而關於土地徵收因涉及人民之權利義務事項，具普遍規範性質，依中央法規標準

法第5條第2項規定，專屬國會立法裁量範疇，非司法機關就個案行使審判權所得創設。經遍稽規範土地徵收事項之現行土地徵收條例全文，除第8條第1項第1款規定：「有下列各款情形之一者，所有權人得於徵收公告之日起1年內向該管直轄市或縣（市）主管機關申請一併徵收，逾期不予受理：一、徵收土地之殘餘部分面積過小或形勢不整，致不能為相當之使用者。」及第57條第2項規定「前項土地因事業之興辦，致不能為相當之使用時，土地所有權人得自施工之日起至完工後1年內，請求需用土地人徵收土地所有權，需用土地人不得拒絕。」賦予土地所有權人享有申請徵收土地之公法上權利外，尚未規定一般人民得申請徵收其土地所有權之依據。故人民尚不得逕依上開2號司法院解釋據為其得申請徵收私有土地之公法上請求權基礎(最高行政法院96年度判字第1705號、109年度判字第412號判決、107年度裁字第1179號裁定意旨參照)。準此，原告所有之系爭土地係經司法程序認定具有公用地役關係，在法無明文規定此種情形得請求國家辦理徵收之情況下，實難認其有權請求被告就系爭土地報請內政部核准徵收。至臺北高等行政法院107年度訴字第1009號判決所示見解係就該個案事實所為法律上之判斷，僅發生個案拘束力，不具普遍法規範之效力，核與本件案情迥異，殊難援引比附。

- 6.至原告以監察院87年9月23日（87）院台內字第71900789號函所檢附之調查報告（見本院卷第223至229頁）主張：當年○○縣○○鄉公所辦理旱溝整治排水工程用地取得時，因豐原地政事務所測量員未確實辦理分割測量（僅採圖面轉繪作業），導致工程用地範圍地籍圖錯誤，連帶該公所後續製錄之徵收清冊亦錯誤，遂產生部分工程用地未被徵收，而部分非工程用地被徵收之情事，系爭土地實係因行政作業疏漏，才導致本該被徵收的土地遭漏列在徵收清冊之外云云。惟查，系爭旱溝排水改善工程係依原水流

河道辦理整治改善，並未有捨直取彎情事一節，業經該監察院調查報告調查意見四、說明在案（見本院卷第227頁），足見系爭排水旱溝並非新建溝渠。而前揭監察院報告中雖提及「因測量錯誤致施工用地與徵收範圍不符」一事，惟系爭土地本屬系爭排水旱溝之既有河道用地而早具公用地役關係，非屬系爭排水工程之施工範圍，是系爭土地未經徵收與測量錯誤毫無關聯，自無漏辦徵收之情形甚明。

7.原告固又以○○市○○○○區公所所核發之公共設施用地證明書（見本院卷第221頁）明確記載系爭土地之土地使用分區為「河道用地」，且取得方式載明為「徵收」云云，惟由文義觀之，該證明書上之記載僅係「取得方式」為「徵收」，實難將之視為徵收之通知或行政處分，自難認原告得據之為有利於己之事證甚明。

8.綜上，系爭旱溝排水既屬存在年代久遠之既有水道，系爭土地為其原有之河道用地且具公用地役關係，自非被告依法行使公權力而使之成為水道，且周遭土地並無因被告之開闢河道而予以徵收之情形，原告主張被告就系爭土地應向內政部報請徵收所有權，自屬無據。

(三)原告之訴主張關於聲明請求徵收系爭土地地上權部份：

1.原告固以：被告確實在系爭土地上設置人造排水溝設施，原告因而有特別犧牲之事實，自應合理補償原告所受經濟利益上損失，如不辦理徵收所有權，亦應向內政部報請徵收系爭土地之地上權等語（參原告訴訟代理人於115年6月17日言詞辯論中所述，見本院卷第315頁），並以115年6月17日所提辯論意旨狀引司法院釋字第400、440、747、813號、憲法法庭111年度憲判字第15號判決、土地徵收條例第10條、第13條第1項、第57條第2項規定，以及依平等原則之衍生性給付請求權為依據。（見本院卷第318頁）

2.惟觀諸司法院釋字第400號、釋字第440號解釋理由及111年度憲判字第15號判決均明示國家應依法律規定辦理徵收

而予補償之意旨，而關於土地徵收因涉及人民之權利義務事項，具普遍規範性質，依中央法規標準法第5條第2項規定，專屬國會立法裁量範疇，非司法機關就個案行使審判權所得創設。經遍稽規範土地徵收事項之現行土地徵收條例全文，除第8條第1項第1款規定：「有下列各款情形之一者，所有權人得於徵收公告之日起1年內向該管直轄市或縣（市）主管機關申請一併徵收，逾期不予受理：一、徵收土地之殘餘部分面積過小或形勢不整，致不能為相當之使用者。」及第57條第2項規定「前項土地因事業之興辦，致不能為相當之使用時，土地所有權人得自施工之日起至完工後1年內，請求需用土地人徵收土地所有權，需用土地人不得拒絕。」賦予土地所有權人享有申請徵收土地之公法上權利外，尚未規定一般人民得申請徵收其土地所有權之依據。故人民尚不得逕依上開2號司法院解釋據為其得申請徵收私有土地之公法上請求權基礎（最高行政法院96年度判字第1705號、109年度判字第412號判決、107年度裁字第1179號裁定意旨參照）。至於司法院釋字第747號解釋乃明確就需用土地人因公益需要興辦相關事業，穿越私有土地上空或地下，致逾越所有權人社會責任所應忍受範圍，而未依徵收規定向主管機關申請徵收地上權之情形，逕行賦予土地所有權人享有請求需用土地人向主管機關申請徵收其地上權之權利，則非屬上開情形者，自無適用該號解釋之餘地（最高行政法院108年度上字第917號及112年度上字第214號判決意旨參照）。本件系爭土地並非因政府興辦排水溝加以開闢成為水道，而係因地形、位置而為系爭排水旱溝所經過而被認定具有公用地役關係，業如前述，則在被告並無相關興辦事業而有需要穿越系爭土地上空或地下之情形下，實難認原告有適用該號解釋而向主管機關申請徵收地上權之餘地甚明。至司法院釋字第813號解釋則僅係就土地所有人因定著於其土地上之建造物及附屬設施被登錄為歷史建築，致其就該土地原得行使

之使用、收益、處分等權能受到限制，因形成個人之特別犧牲，而明示國家應予補償之意旨，亦未賦予土地所有權人享有請求徵收之權利。

五、綜上所述，原告上開主張各節均非可取，原告並無請求被告報請內政部作成核准徵收系爭土地之所有權或地上權處分之公法上請求權，其等訴請判決如前揭訴之聲明所示，為無理由，應予駁回。

六、本件判決為基礎之事證已經明確，兩造其餘陳述及舉證，均核與判決結果不生影響，爰無逐一論述之必要，併此敘明。

七、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中 華 民 國 115 年 7 月 15 日

審判長法官 蔡紹良

法官 陳怡君

法官 林學晴

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1. 當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。

	3. 專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 當事人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(一)、(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 115 年 7 月 15 日

書記官 詹靜宜