

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第472號

上 訴 人 臺南市政府

代 表 人 黃偉哲

訴訟代理人 翁順衍

戴明哲

被 上 訴 人 張金隆

上列當事人間徵收補償事件，上訴人對於中華民國112年5月31日高雄高等行政法院110年度訴字第60號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、原判決廢棄。

二、被上訴人在第一審之訴駁回。

三、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

一、緣被上訴人所有坐落○○市○○區○○段（下稱○○段）538及539地號土地（重測前為坐駕段296-16、296-15地號土地，下合稱系爭土地），面積分別為73.41平方公尺、73.43平方公尺，因位處於○○市○○區（即改制前○○縣○○鎮，下稱○○鎮）4-6號都市計畫道路（即該區民生路）範圍內，被上訴人遂分別於民國109年3月20日及同年6月19日委請律師向上訴人請求予以徵收補償，案經臺南市政府工務局於109年7月2日以南市工新三字第1090791318號函復被上訴人，因受限臺南市現有道路仍屬私人所有眾多，取得所需經費過於龐大，且事涉通盤性問題，爰先予錄案視上訴人財政狀況研議辦理。被上訴人遂提起行政訴訟，聲明：上訴人應就被上訴人所有系爭土地報請內政部核准徵收。經原審判決如被上訴人之起訴聲明，上訴人不服，提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張、上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

01 三、原審為不利上訴人之判決，係略以：

02 (一)依照司法院釋字第400號解釋可知，人民的財產權因國家機
03 關為公益目的行使公權力而受有損害，已逾越其社會責任所
04 應忍受的範圍，而有失公平時，即形成個人的特別犧牲，基
05 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
06 補償。另特別犧牲補償請求權源自憲法平等權及財產權保
07 障，因具有防禦權之性質，其具體補償標準、內容及權利行
08 使方式，固以立法明定為妥適，但現實情況常常是法無明
09 文，此時如以「無法律，無補償」為由，一概否定人民源自
10 憲法的特別犧牲補償請求權，人民憲法權利的防禦功能即難
11 以實現，此為我國法學界普遍看法，是為避免因立法疏漏造
12 成個案不公平的情形，行政法院應得透過憲法基本權條款、
13 司法院的憲法解釋及法理，提供個案救濟。再參照詹森林大
14 法官在司法院釋字第747號解釋的協同意見書，亦認為所謂
15 「無法律，無補償」的見解，不應繼續採用，憲法第15條可
16 為直接賦與人民公法上補償請求權之依據。

17 (二)查被上訴人所有系爭土地，依據71年7月15日公告之「變更
18 及擴大○○都市計畫通盤檢討書」，係劃屬於○○鎮都市計
19 畫4-6號道路（民生路）範圍內，依○○鎮公所79年10月編
20 製之「變更及擴大○○都市計畫（第1期公共設施保留地專
21 案通盤檢討書）」之「事業及財務計畫」及表9「事業及財
22 務計畫表」內容所示，○○鎮公所預定於78年取得4-6號計
23 畫道路用地，並於78至90年完成開闢，該計畫道路範圍內之
24 土地，○○鎮公所原則上將採一般徵收方式取得。次查，○
25 ○鎮公所為闢建上述4-6號計畫道路，曾於78年1月擬具徵收
26 土地計畫書，計畫徵收包含系爭土地在內之38筆土地，嗣於
27 報請臺灣省政府徵收時，將徵收清冊中忠孝路以東部分之民
28 生路土地共21筆（包含系爭土地）畫線刪除，至系爭土地以
29 東之○○鎮善進段78及27地號土地，則於85年間納入「臺灣
30 省第10期臺南縣○○市地重劃區」範圍，而由○○鎮公所取
31 得所有權並開闢為道路。又查，系爭土地係於79年間因兩旁

之建地為興建房屋申請指定建築線，乃依當時尚未開闢之4-6號計畫道路（忠孝路以東部分）指定建築線時自行預先留出，以供系爭土地兩旁住戶對外通行，足見系爭土地於○○鎮公所78年辦理徵收前，並非既成道路，並非因屬於既成道路而被排除於徵收範圍。再查，與系爭土地同樣位於○○市○○區○○路段之其他土地，除相鄰之○○段521、522、537、540及577地號等5筆土地（下稱521地號等土地）未列入徵收或重劃範圍，其餘均經徵收或重劃完竣並闢為道路使用，復依上開證據顯示，○○鎮公所既曾將系爭土地列入○○鎮都市計畫4-6號道路用地徵收土地清冊，事後卻因不明原因將系爭土地刪除而未辦理徵收，應可認為系爭土地係可歸責於○○鎮公所之因素而漏未徵收，卻已實際開闢成計畫道路供公眾通行使用，被上訴人因而喪失對系爭土地的占有、使用、收益等權能，為公益而受有特別犧牲。倘繼續維持系爭土地長期作為道路使用的現況，卻毋庸辦理徵收補償，顯與平等原則相違，而與司法院釋字第400號解釋關於違反平等原則所述情節，具有相當的類似性。在被上訴人為公益受有特別犧牲，不予彌補顯失公平的情況下，應認被上訴人享有補償請求權。

(三)復依羅昌發大法官在司法院釋字第747號解釋的協同意見書內容，認為依舉輕以明重法理，僅是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，將私人之土地闢為道路供公眾通行使用，肇致土地利用可能性完全喪失的情形，兩者相較，後者之土地所有權人犧牲更大，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的徵收請求權。是以，系爭土地因可歸責於行政機關之原因，漏未於78年間併同鄰地辦理徵收，卻已闢為道路供公眾通行使用，其實質效果與經辦理徵收無異，亦即與需用土地人興辦事業徵收土地的情形相當，而可相提並論，是秉持司法院釋字第747號解釋本旨，被上訴人應得類推適用土地徵收條例第13條等相關規定，請求上訴人擬具詳

01 細徵收計畫書，報請核准徵收機關即內政部核准後，予以金
02 錢補償等詞，為其論據。

03 四、本院查：

04 (一)司法院釋字第400號解釋意旨以：「憲法第15條關於人民財
05 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
06 其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三
07 人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。
08 ……。既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所
09 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
10 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
11 償。各級政府如因經費困難，不能對上述道路全面徵收補
12 償，有關機關亦應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補
13 償。若在某一道路範圍內之私有土地均辦理徵收，僅因既成
14 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
15 補償，顯與平等原則相違。」係揭釋私有土地因符合既成道
16 路要件而存在公用地役關係時，有關機關應依據法律辦理徵
17 收或給予相當補償，並非賦予土地具公用地役關係之所有權
18 人主動請求國家為徵收之權利。

19 (二)另司法院釋字第747號解釋文謂：「人民之財產權應予保
20 障，憲法第15條定有明文。需用土地人因興辦土地徵收條例
21 第3條規定之事業，穿越私有土地之上空或地下，致逾越所
22 有權人社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，而不
23 依徵收規定向主管機關申請徵收地上權者，土地所有權人得
24 請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。」且該解釋理
25 由書第3段明白揭示：「憲法上財產權保障之範圍，不限於
26 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
27 公權力致人民之財產遭受損失（諸如所有權喪失、價值或使
28 用效益減損等），若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個
29 人之特別犧牲者，國家應予以合理補償，方符憲法第15條規
30 定人民財產權應予保障之意旨（本院釋字第440號解釋參
31 照）。國家如徵收土地所有權，人民自得請求合理補償因喪

01 失所有權所遭受之損失；如徵收地上權，人民亦得請求合理
02 補償所減損之經濟利益。」依此可知，該號解釋係肯認國家
03 機關「依法行使公權力」（即國家公權力之合法作用）致人
04 民之財產遭受損失（諸如所有權喪失、價值或使用效益減損
05 等），若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧
06 牲者，國家應予以「合理補償」。因此，人民之財產遭受損
07 失，若非國家機關「依法行使公權力」所致，則不生徵收與
08 補償問題。

09 (三)經查，被上訴人所有之系爭土地，依據71年7月15日公告之
10 「變更及擴大○○都市計畫通盤檢討書」，係劃屬於○○鎮
11 4-6號都市計畫道路（即民生路）範圍內，○○鎮公所於78
12 年1月所擬具徵收土地計畫書，原計畫徵收包含系爭土地在
13 內之38筆土地，嗣於報請臺灣省政府徵收時，將徵收清冊中
14 忠孝路以東部分之民生路土地共21筆（包含系爭土地）畫線
15 刪除；系爭土地係於79年間因兩旁之建地為興建房屋申請指
16 定建築線，乃依當時尚未開闢之4-6號計畫道路（忠孝路以
17 東部分）指定建築線時自行預先留出，以供系爭土地兩旁住
18 戶對外通行；其餘與系爭土地同樣位於臺南市○○區民生路
19 段（除相鄰之521地號等土地外）之土地，均經徵收或重劃
20 完竣並闢為道路使用等情，為原審依法確定之事實，核與卷
21 內證據相符。基此可知，系爭土地雖係都市計畫指定之公共
22 設施保留地（道路用地），惟○○鎮公所於78年間報請臺灣
23 省政府徵收時，已有意不將之列入徵收取得範圍，並無原審
24 所指有遺漏而未辦理徵收之情形。而依原審所確定之事實可
25 知，系爭土地係因兩旁之建地為興建房屋申請指定建築線時
26 自行預先留出，以供系爭土地兩旁住戶對外通行，縱被上訴
27 人因此對系爭土地之自由使用收益受有限制，亦非因國家機
28 關「依法行使公權力」致其財產遭受損失，即不生得請求徵
29 收補償之問題。故被上訴人於本件個案之具體情況下，並無
30 從比附援引前揭司法院解釋意旨，據以主動請求需用土地人
31 報請主管機關徵收系爭土地所有權。原審未詳究上情，逕以

01 本件個案具特殊情況，應承認被上訴人享有因公益而特別犧
02 牲的補償請求權源自憲法平等權及財產權保障，並參照司法
03 院釋字第400號解釋關於平等原則、第747號解釋意旨與部分
04 大法官協同意見書，認被上訴人得類推適用土地徵收條例第
05 13條等規定，請求上訴人就系爭土地報請內政部核准徵收的
06 方式實現其權利，據以為被上訴人勝訴之判決，揆諸前揭說
07 明，自有適用法規不當之違法，上訴意旨指摘原判決違法，
08 即堪採取。

09 (四)綜上所述，原判決既有上述適用法規不當之違背法令情事，
10 並影響判決結論，上訴意旨執以指摘，求予廢棄，即屬有理
11 由。又因本件事實已臻明確，且兩造已就被上訴人是否有請
12 求上訴人向內政部申請核准徵收系爭土地的公法上請求權之
13 爭點，為充分攻防，本院自為判決，對兩造不致造成突襲，
14 故由本院將原判決廢棄，並本於原審確定之事實，駁回被上
15 訴人在第一審之訴。

16 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
17 項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

18 中 華 民 國 113 年 10 月 30 日

19 最高行政法院第三庭

20 審判長法官 蕭 惠 芳

21 法官 林 惠 瑜

22 法官 梁 哲 瑋

23 法官 李 君 豪

24 法官 林 淑 婷

25 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

26 中 華 民 國 113 年 10 月 30 日

27 書記官 徐 子 嵐