

臺北高等行政法院一〇九年度訴字 第一五六七號判決

■焦點判決編輯部

【主旨】國家適法行為之損失補償，不具對價性質，與租金之性質有異。

【概念索引】行政法／損失補償

【關鍵詞】特別犧牲、相當補償、對價性質、損失補償、租金、一次性補償、公法上請求權、時效期間、法秩序安定

【相關法條】共同管道法第 14 條；行政程序法第 131 條

【說明】

一、爭點與選錄原因

（一）爭點說明

損失補償與租金之性質是否有異？

（二）選錄原因

本件涉及特別犧牲損失補償之性質與公法上請求權時效消滅之問題。

二、相關實務學說

（一）相關實務

釋字第 440 號解釋揭櫫：「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。」

（二）相關學說

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。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。

三、本案見解說明

因公益之故而特別犧牲，給予相當之補償，非對價性質，為國家適法行為之損

失補償，與租金之性質有異。

【選錄】

又按……既成道路符合一定要件而成立公用地役關係，土地所有權人之自由使用收益受有限制，惟主管機關於依法辦理徵購前，土地所有權人對於地下，仍得自由使用收益，如埋設電力、自來水管線及下水道等地下設施物，對於地下之自由使用收益受有限制，因此所受損失，係因公益之故而特別犧牲，應給予相當之補償。**該補償非對價性質，為國家適法行為之損失補償，與租金之性質有異。**是以，原告主張依「桃園市市有不動產出租租金計收標準」計算補償費，自非可採。又上開所稱損失，係因主管機關依法行使公權力埋設管線，人民對其實體財產自由使用收益之自由權因公益之故而遭受特別限制或剝奪所致。故原告主張其所有系爭土地因被告埋設寬頻管道而受有損失或損害，尚非無據。被告抗辯其於系爭土地埋設寬頻管道，係屬市區道路附屬工程之行為，未變更系爭土地供公眾通行使用之性質，亦未改變既成道路原有形態、用途及範圍或有其他妨礙原告權利行使之情事，尚難認因此而致原告在公用地役關係以外，另有遭受逾其社會責任所應忍受之損失而形成個人之特別犧牲，不合於釋字第 440 號解釋所示特別犧牲補償之意旨云云，自不足採。

復關於埋設寬頻管道，該地下設施物之適法通過行為致土地所有權人不能自由使用收益土地所受損失之補償計算標準與支付方法，目前無實定法（包含尚被告所制定之桃園市寬頻管道管理自治條例）加以規範，然審酌埋設寬頻管道性質上與埋設自來水、電力、瓦斯等管線相似，**應解釋上得類推適用共同管道法相關規定。**「共同管道系統以劃設於道路用地範圍為原則，如因工程之必要，得穿越公、私有土地之上空、地下或附著於建築物、工作物。但應擇其損害最少之處所及方法為之，並以協議方式補償。」共同管道法第 14 條第 1 項定有明文。參酌政府為因應全球性之數位匯流發展及監理，讓全民在任何時間、地點，均可運用資訊通訊科技，享受優質的e化生活，以落實「行動台灣、應用無限、躍進新世界」之願景，而於公私有土地下埋設寬頻管道，該管道具有長期、固定使用之特性，本質上係使該土地長期存在一負擔（即容許寬頻管道長期埋設而使用土地之地下）。該土地所有人、占有人或使用人之自由使用收益財產權予以限制，因此所受損失，係因公益之故而特別犧牲，應給予相當之補償，已如前述。而**該補償為國家適法行為之損失補償，乃寬頻管道穿越期間之一次性補償（償金），所有人、占有人或使用人依上開規定之補償請求權，為公法上請求權，至遲應以主管機關依法行使公權力完成穿越施工時即得請求，並應於得請求時起適用一般之公法上請求權時效期間規定，以免此請求權之是否行使長久陷於不確定狀態，而有礙法秩序之安定。**

再時效制度係對於一定期間內不行使權利或因持續一定時間之狀態，而由法律創設其權利或義務關係變動的效果；其目的亦在促使權利人以適當之努力儘早行使權利及尋求救濟。釋字第 723 號解釋引用釋字第 474 號解釋有關時效制度之重要性及其制定之目的謂：「消滅時效制度（按：釋字第 474 號解釋僅稱『時效制度』）之目的在於尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關……」之論點

（釋字第 723 號解釋理由書第 1 段、釋字第 474 號解釋理由書第 2 段），足以說明時效制度在法治國原則中之重要性。按 90 年 1 月 1 日施行（即本件行為時）之行政程序法第 131 條第 1 項、第 2 項明定：「公法上之請求權，除法律有特別規定外，因 5 年間不行使而消滅。」「公法上請求權，因時效完成而當然消滅。」是以公法上請求權時效消滅之法律效果係採債權消滅主義，於時效完成時權利消滅，無待當事人主張。另 102 年 5 月 22 日修正公布之行政程序法第 131 條第 1 項規定：「公法上之請求權，於請求權人為行政機關時，除法律另有規定外，因 5 年間不行使而消滅；於請求權人為人民時，除法律另有規定外，因 10 年間不行使而消滅。」係自 102 年 5 月 24 日起生效施行（中央法規標準法第 13 條規定參照），故除法律另有規定外，人民對行政機關之公法上請求權，如係「102 年 5 月 23 日（含）以前發生，且其時效並於 102 年 5 月 23 日（含）以前已完成」者，因新法未有溯及適用之明文，基於法律不溯既往原則，其已消滅之公法上請求權不受影響，亦即不適用修正後之規定。所謂請求權可行使時，乃指權利人得行使請求權之狀態而言，如行使請求權在法律上無障礙，因事實上障礙，不能行使請求權者，時效之進行不因此而受影響，至權利人主觀上不知已可行使權利，為事實上障礙，非屬法律障礙，其時效之進行不因此而受影響。

查系爭土地為既成道路，原告於 88 年 1 月 26 日繼承系爭土地，而被告於系爭土地地下埋設寬頻管道，其竣工時間為 97 年 3 月，有桃園市地籍異動索引、土地登記第一類謄本及竣工結算書附卷足佐（本院卷第 114-147、151-152 頁）。是原告至遲於 97 年 3 月即得行使請求被告支付寬頻管道穿越期間之一次性相當補償之公法上請求權，並無法律上障礙，且應適用 90 年 1 月 1 日起施行之行政程序法第 131 條第 1 項之 5 年時效期間，則原告補償請求權至 102 年 2 月或 3 月即已屆至。惟原告遲至 102 年 9 月 2 日始向改制前桃園縣政府陳情表示被告未經同意即擅自於其所有系爭土地設置寬頻管道，侵害土地所有權人之權益，而請求補償，有最高行政法院 104 年度判字第 251 號判決在卷足考（訴願卷第 91-98 頁），已逾 5 年請求權時效期間，其請求補償之公法上請求權已因時效完成而當然消滅。從而，原告請求被告就其 108 年 10 月 22 日及 108 年 11 月 1 日申請案，應作成准予補償 278 萬 60 元之行政處分之公法上請求權，因原告之請求補償權利，已罹於時效，而屬無據。

【延伸閱讀】

• 陳立夫，土地利用限制形成特別犧牲之損失補償請求權——釋字第 747 號解釋之意義，裁判時報，64 期，2017 年 10 月，28-29 頁。