

釋字第 763 號解釋協同意見書

陳碧玉大法官提出

本解釋以土地法第 219 條第 1 項固規定被徵收土地之原所有權人之收回請求權之時效期間為 5 年，並以徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日為時效期間起算點，然未規定該管直轄市或縣(市)主管機關對於徵收完成後之土地後續使用情形，有定期告知原土地所有權人之義務，致其無從及時獲知充分資訊，俾判斷是否行使收回權，不符憲法要求之正當行政程序，諭知上開規定於此範圍內違憲。

又為保障原土地所有權人公法上收回請求權，不因上開客觀時效期間之繼續進行而歸於消滅，乃諭知在本解釋公布後，新法修正公布前，時效尚未完成之個案，時效停止進行，於主管機關主動依本解釋意旨告知後，未完成之時效始繼續進行。對此多數意見，本席敬表贊同。惟因理由部分有補充之必要，爰提出協同意見。

壹、 該管直轄市或縣(市)主管機關對於徵收計畫之後續執行、使用情形，所負擔之使原土地所有權人及時獲知充分資訊之定期告知義務，為憲法要求之正當行政程序。當原土地所有權人為公益所為特別犧牲之目的不復存在時，得依據主管機關提供之充分資訊，於合理之時效期間內為收回請求權之行使，始符合憲法保障財產權之意旨

一、 原有土地被徵收，係原土地所有權人為國家因公用或其他公益的必要，所作之特別犧牲。需用土地人如有未如期、如實按徵收計畫為履行，以及（或）未於法定期間內為合

乎原徵收目的之使用時，原土地所有權人為公益所為特別犧牲之目的不復存在，而對原有土地有公法上收回請求權，此為憲法財產權保障之延伸。為收回請求權之行使，原土地所有權人對於通常情形下非其所能掌握之徵收程序完成後，該徵收計畫之執行及使用等後續情形，即有獲知充分資訊之權利。徵收主管機關(各直轄市或縣市政府)因此負有定期告知之義務。

二、告知之目的，在於使原土地所有權人得以適時獲知充分資訊，作為是否行使收回請求權之判斷依據。惟因行使收回請求權之法定構成要件不一，告知義務期間亦應不同。

土地法第 219 條第 1 項第 1 款規定：「……：一、徵收補償發給完竣屆滿 1 年，未依徵收計畫開始使用者。」為原土地所有權人行使收回權之法定構成要件，是該管直轄市或縣(市)主管機關之定期告知義務，應始於徵收補償發放完竣次日起。至於定期告知義務之終止日，則端視有無核准計畫期限而異。例如於無核准計畫期限之個案，應至徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日起一定期間(土地法第 219 條第 1 項第 1 款、第 2 款)；於有核准計畫期限之個案，應至期限屆滿日(土地徵收條例第 9 條第 1 項第 2 款、都市計畫法第 83 條、獎勵民間參與交通建設條例第 16 條、促進民間參與公共建設法第 20 條)；於計畫完成後應依徵收目的為一定期限之使用個案，應至使用期限屆滿日(土地徵收條例第 9 條第 1 項第 3 款)等，配合收回權構成要件之法律規定。

三、如前所述，告知之目的，在於使土地所有權人於相關個案得以依據相當資訊，適時行使其權利所必要。本院分別於釋字第 709 號、第 731 號、第 739 號等解釋，諭知主管機

關負有之告知義務為正當行政程序之一環¹。

本解釋則以原土地所有權人之收回請求權，為憲法對財產權保障之延伸為由，認徵收完成後，於一定期間內，該管直轄市或縣(市)主管機關擔負定期告知需用土地人之後續執行及使用情形之義務，為憲法要求之正當程序。立法機關修訂相關法律時，應明定該管直轄市或縣(市)主管機關有告知義務及定期告知之起、迄期日。惟告知之目的，在於使所有權人行使權利為期待可能。該管直轄市或縣(市)主管機關依法定程序為告知後，應認其已踐行憲法要求之正當行政程序，並不以原土地所有權人「知悉」為必要，自屬當然。

貳、 本解釋雖未逕予諭知土地法第 219 條第 1 項規定「土地所有權人得於徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日起 5 年內」之請求權時效起算點僅採客觀說為違憲，然已諭知在新法修正完成前，收回請求權時效尚未完成者，時效期間在該管直轄市或縣(市)主管機關依本解釋意旨主動告知前，停止進行。修法時自應探究本解釋之本旨，至少應增訂自該管直轄市或縣(市)主管機關為合法告知之次日起算之主觀(短期)時效規定

一、 公法上請求權之消滅時效期間，除法律另有規定外，於請求權人為行政機關時為 5 年，於請求權人為人民時為 10 年。此請求權因時效完成而消滅（行政程序法第 131 條第

¹ 本院釋字第 709 號都市更新案、第 731 號區段徵收申請抵價地之期間起算日案、第 739 號自辦市地重劃案等與土地所有權相關之解釋，均一再諭知為保障財產權，主管機關告知義務之踐行，為憲法要求之正當行政程序之一環。

1 項及第 2 項規定)。因行政程序法未明文規定公法上請求權消滅時效期間之起算點，可類推適用民法第 128 條規定：「消滅時效，自請求權可行使時起算。以不行為為目的之請求權，自為行為時起算。」然「自請求權可行使時起算」之判斷標準，實務見解並不一致。有客觀說² (以權利人可行使請求權之客觀狀態決定)、主觀說³ (以權利人知悉其可行使權利之狀態決定)、以及合理期待權利人行使請求權說⁴之不同。

- 二、 本院釋字第 747 號解釋：「為維護法之安定性，土地所有權人依本解釋意旨請求徵收地上權之憲法上權利，仍應於一定期限內行使。有關機關於修正系爭規定二時，除應規定土地所有權人得自知悉其權利受侵害時起一定期間內，行使上開請求權外，並應規定至遲自穿越工程完工之日起，經過一定較長期間後，其請求權消滅。」對於時效期間採短、長期時效並行，短期(主觀)時效部分，以權利人知悉其權利受侵害時為時效期間起算點，長期(客觀)時效部分，則以穿越工程完工之日為時效期間起算點。
- 是，公法上請求權時效之起算點，並不以僅採客觀說為必

² 最高法院 95 年度第 16 次民事庭會議決議貳：「按民法第一百二十八條所謂請求權可行使時，係指行使請求權在法律上無障礙時而言，請求權人因疾病或其他事實上障礙，不能行使請求權者，時效之進行不因此而受影響（本院三十一年十一月十九日決議（一））。權利人主觀上不知已可行使權利，為事實上之障礙，非屬法律障礙。」最高法院 105 年度台上字第 1925 號民事判決亦採同一見解。

³ 最高法院 95 年度台上字第 1607 號民事判決：「按消滅時效自請求權可行使時起算，民法第一百二十八條定有明文。亦即須權利人知悉其得行使權利之狀態，時效期間始能起算。蓋權利之行使可被期待甚或要求而不行使，乃權利依時效消滅之理由，若權利人不知已可行使權利，如仍責令其蒙受時效之不利益，自非時效制度之本旨。」最高法院 91 年度台上字 1312 號民事判決亦採同一見解。

⁴ 最高行政法院 102 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議貳：「政府採購法第 31 條第 2 項各款規定機關得向廠商追繳押標金之情形，其構成要件事實既多緣於廠商一方，且未經顯現，猶在廠商隱護中，難期機關可行使追繳權，如均自發還押標金時起算消滅時效期間，顯非衡平，亦與消滅時效制度之立意未盡相符。故上述公法上請求權應自可合理期待機關得為追繳時起算其消滅時效期間。」

要，而應視保障該請求權之目的、請求權人於通常情形下知悉請求權構成要件之可能性、可期待性⁵，以及主管機關對於請求權人行使權利應負擔之義務而定。立法機關據此所為有關請求權時效期間之起算點，合理時效期間之規定，屬立法裁量之範圍。

- 三、土地法第 219 條第 1 項規定：「私有土地經徵收後，有左列情形之一者，原土地所有權人得於徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日起 5 年內，向該管直轄市或縣（市）地政機關聲請照徵收價額收回其土地：一、徵收補償發給完竣屆滿 1 年，未依徵收計畫開始使用者。二、未依核准徵收原定興辦事業使用者。」係以「徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日」為消滅時效期間起算點，採客觀說。其適用結果：
1. 無待請求權發生之構成要件是否存在，時效期間自起算點即開始進行，乃至完成，發生請求權尚未發生，請求權業已消滅之結果⁶，無異剝奪土地所有權人之權利⁷；
 2. 在該管直轄市或縣（市）主管機關履行憲法要求之「告知義務」之正當行政程序前，已開始進行之時效期間並不停止，在原土地有權人之收回請求權，未能被合理期待其有行使可能情形下，請求權即可因時效期間已屆滿 5 年歸於消滅，將國家未履行法定義務之不利益，轉嫁由原土地所有權人負擔，自有違憲法保障財產權之意旨。

⁵ 藥害救濟法第 14 條規定：「藥害救濟之請求權，自請求權人知有藥害時起，因三年間不行使而消滅。」以使正當使用合法藥物而受害者，獲得即時救濟（同法第 1 條規定）。請求權消滅時效起算點採主觀說。

⁶ 例如於中華民國 99 年 1 月 1 日徵收補償發給完竣，自 100 年 1 月 2 日起算時效期間，原定興辦事業於 105 年 1 月 10 日完成後，隨即將興辦事業移轉由非原需用土地人使用，構成未依核准徵收原定興辦事業使用之行使收回權之要件，原土地所有權人之收回請求權因此產生，然此時其請求權卻早於 105 年 1 月 2 日因消滅時效期間之完成而消滅。

⁷ 游進發，收回請求權的消滅時效期間——問題立法與不當評價矛盾之判決，月旦法學教室，第 204 期，2012 年 5 月，頁 221-233。

綜上，收回權為公法上之財產請求權，為符合憲法第 15 條保障人民財產權之意旨，主管機關就需用土地人對於徵收土地之後續使用情形，應定期通知原土地所有權人，使其得於充分資訊下，適時行使收回權，為憲法要求之正當行政程序之一環。修法時自應探究本解釋之本旨，至少應增訂自該管直轄市或縣(市)主管機關為合法告知之次日起算之主觀(短期)時效規定，以符合本解釋意旨。