

司法院釋字第二三六號解釋

中華民國 78 年 3 月 17 日

院台秘二字第 02576 號

解 釋 文

土地法第二百十九條規定：「徵收私有土地後，不依核准計畫使用，或於徵收完畢一年後不實行使用者，其原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。」所謂「不依核准計畫使用」或「不實行使用」，應依徵收目的所為土地使用之規劃，就所徵收之全部土地整體觀察之，在有明顯事實，足認屬於相關範圍者，不得為割裂之認定，始能符合公用徵收之立法本旨。行政法院六十八年判字第五十二號判例及行政院五十三年六月三十日台五十三內四五三四號令，即係本此意旨，與憲法第十五條並不牴觸。

解釋理由書

按人民之財產權應予保障，憲法第十五條定有明文。惟基於憲法第二十三條、第一百零八條第一項第十四款及第一百四十三條第一項前段規定之意旨，國家為公用之需要，得依法徵收人民之土地。土地徵收後，需用土地人，即應在一定期限內，依照核准計畫實行使用，以防止徵收權之濫用，而保障人民私有土地權益。故土地法第二百十九條規定：「徵收私有土地後，不依核准計畫使用，或於徵收完畢一年後不實行使用者，其原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地」。上述規定所謂「不依核准計畫使用」或「不實行使用」，應依徵收目的所為土地使用之規劃，就所徵收之全部土地整體觀察之，在有明顯事實，足認屬於相關範圍者，不得為割裂之認定，始能符合公用徵收之立法本旨。行政法院六十八年判字第五十二號（行政法院確定判決誤為六十九年判字第五十二號）判例：「土地法第二百十九條所謂『徵收私有土地後，不依核准計畫使用』，係對於所徵收土地之整體不依原核准計畫使用而言，若就徵收之土地已按原核准計畫逐漸使用，雖尚未達到該土地之全部，但與不依核准計畫使用之情形有間，應無該條之適用。」及行政院五十三年六月三十日台五十三內四

五三四號令：「需地機關是否已於徵收完畢一年後實行使用之認定，應以該項徵收土地之整體為準，而不能仍按徵收前之個別原所有權之各個地區以為認定已否實行使用之準據」各等語，即係本此意旨，與憲法第十五條並不牴觸。

至徵收土地是否符合法定要件，其徵收之範圍有無逾越必需之限度，乃該徵收處分是否違法之問題；就所徵收之土地，於如何情形下，始為依核准計劃為整體之使用，乃具體案件事實認定事項；又原土地所有權人依土地法第二百十九條主張收回其土地，有無期間之限制，均不在本件憲法解釋範圍內，併此說明。

大法官會議 主 席 林洋港

大法官 翁岳生 翟紹先 楊與齡 李鐘聲
楊建華 楊日然 馬漢寶 劉鐵錚
鄭健才 吳 庚 史錫恩 陳瑞堂
張承韜 張特生

不同意見書

大法官 劉鐵錚

行政院六十八年判字第五十二號判例：「土地法第二百十九條所謂『徵收私有土地後，不依核准計劃使用』，係對於所徵收土地之整體，不依原核准計劃使用而言，若就徵收之土地已按原核准計劃逐漸使用，雖尚未達到該土地之全部，但與不依核准計劃使用之情形有間，應無該條之適用。」有變更土地法第二百十九條：「徵收私有土地後，不依核准計劃使用，其原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地」法律效果之嫌，牴觸憲法第十五條保障人民財產權之規定，依憲法第一百七十二條，應為無效。

人民基本權利之保障，是民主法治且實行憲政的國家重要之責任，但另一方面，憲法為追求公共利益，也無不許代表民意的立法機關，於一定條件下，限制人民之自由權利。因此，如何調和私益與公益，追求二者之均衡點，毋寧是國家各種機關 - 立法、行政、司法，努力以赴之目標。

人民財產權應予保障，憲法第十五條定有明文。惟基於憲法第二十三條、第一百零八條第一項第十四款及第一百四十三條第一項前段

規定之意旨，國家為公用之需要，得依法徵收人民之土地。故土地法第二百零八條及第二百零九條規定，國家為興辦公共事業或實施國家經濟政策，得徵收私有土地。但徵收之範圍，應以其「必需者」為限（第二〇八條參照），且徵收必須補償（第二三六條以下參照），即為平衡私益與公益之立法作為。惟土地徵收對人民財產權影響極大，必須嚴格管制，方不易產生浪費土地資源、與民爭利及損害人民財產之結果，因此，土地法不僅在徵收前，對徵收之程序，有縝密之規定，即需由需用土地人擬具詳細徵收計劃書，並應附具徵收土地圖說及土地使用計劃書，報請行政院或省政府核准（第二二二條、第二二三條參照），且依土地法施行法第五十條之規定，土地徵收計劃書應記明一定之事項，其中包括：被徵收土地之使用配置及舉辦事業所擬設計大概等，依同法第五十三條之規定，土地使用計劃圖如係興辦公共事業指建築地盤圖；即於徵收土地後，復有第二百十九條之規定：「徵收私有土地後，不依核准計劃使用，或於徵收完畢一年後不實行使者，其原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。」以為事後之監督，亦所以盡保障私人權益之所能。凡此均為調和私益與公益之立法表現，對人民財產權之維護與公益之增進，可說是兼籌並顧。

因公共事業之「必需」，而徵收私有土地，若徵收後「不依核准計劃使用」，不論其為變更原使用目的或用途，或僅為小部分使用後而停止使用，或不於合理期間內使用等，自均係不依核准計劃使用，此顯見徵收之草率，徵收之土地非全屬必需；至於徵收一年後根本未開始實行使用，更顯示徵收土地實無必要。法律為保障私人財產，防止濫用徵收權起見，乃准許原土地所有權人得照原徵收價額，收回其土地。法良意美，值得肯定。

前開行政法院六十八年判字第五十二號判例，則於原土地所有權人收回權行使要件上-不依核准計劃使用-增加「係對於所徵收土地之整體不依原核准計劃使用而言」乙詞，以示限制，似有變法律條文原義之嫌，使所謂不依核准計劃使用之要件，成為極不確定之概念，有更形成主觀認定之缺陷，有易被誤用、濫用之可能，對憲法所保障之人民財產權造成嚴重傷害。蓋在整體觀察下，可能會置「不依核准計劃使用」之要件，於無用之境地；在整體觀察下，縱僅使用徵收土地

百分之十四，而其餘百分之八十五強未被使用，也可謂非屬不依核准計劃使用；在整體觀察下，部分徵收土地雖長達二、三十年間置不用，也可謂與不依核准計劃使用有間，是則土地法調和私益與公益，均衡私人財產之保護及公共利益之增進的努力，將被破壞殆盡矣！

按憲法第二十三條限制人民自由權利之規定，必須符合下列三項要件：其一、公共利益之目的。即限制人民自由權利之措施，必須出於公共利益之考慮，即必須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目的之一；其二、須以法律限制。即法律保留之謂，乃立法機關取得權力之象徵，也是議會受到憲法信任之表現，藉此以防範人民權利受到國家行政權及司法權之侵犯；其三、必要原則。即為達特定目的所採限制之手段，必須合理、適當，不可含混、武斷，換言之，所採之手段固必須能達成目的，然必擇其對人民損害最輕，負擔最低，且不致造成超過達成目的所需要之範圍，始足當之。此項必要原則與英美法系之正當法律程序（Due Process of Law）與歐陸法制之比例原則（Das Prinzip der Verhältnismaessigkeit）頗相類似，均以調和私益與公益為著力點。

根據上述憲法限制人民基本權利之要件，檢討首開行政法院判例，則可見所謂整體觀察，雖意在闡明法文之原義，但卻使不依核准計劃使用，成為極不確定之標準，置土地法關於徵收應以其事業所必需者為限為無意義（第二〇八條參照）及保留徵收之規定於無益（第二一三條參照），確有逾法律固有效力範圍之嫌，而與土地法立法意旨不符，不僅有違憲法上法律保留之原則，實也動搖了土地法第二百十九條在憲法上必要原則之基礎，而牴觸憲法第十五條人民財產權應予保障之明文。

徵收私有土地後，是否不依核准計劃使用，當然不能割裂認定，但也不可整體觀察，其唯一之標準，乃依核准計劃加以判斷，否則即有失憲法及法律保護私有財產之原意。職司釋憲，負有保障人民權益之大法官會議，依憲法第一百七十二條：「命令與憲法或法律牴觸者無效」之規定，就首開行政法院六十八年判字第五十二號判例，自應為無效之解釋。爰為此不同意見書。

抄杜 O 玉聲請書

謹依司法院大法官會議法第四條第一項第二款及第六款之規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如下：

一、聲請解釋憲法之目的

行政法院七十三年度判字第一二七 O 號判決所適用之同院六十八年判字第五二號判例及行政院五十三年六月三十日台五十三內四五三四號令，與土地法第二百十九條之規定有悖，且曲解大法官會議釋字第一 O 七號解釋，並採認不實之勘查報告為判決之基礎，致抵觸憲法第十五條保障人民財產權之規定，敬祈准予解釋為感。

二、事實

(一)查坐落台北市南港 O O 段一五 O -一、一五 O -二、一八一、一八五、一八六、一八七-一、一八七-二、二一八、二一八-一、二一九、二二一、二二二-一、二二二-二、二二四、二二五號等十五筆土地，共面積三．四九三五公頃，原為聲請人等所有，因台 O 肥料股份有限公司（以下簡稱台 O 公司）興建南港廠需用，曾奉行政院四十二年十月十六日台四十二內六 O 六九號令核准徵收，經台北縣政府四十三年一月十九日北府建地二字第 O 二三七號公告徵收各在案者，而原處分機關（台北市政府地政處；以下同）謂據查對土地登記簿結果，係台 O 公司以買賣方式取得，並依當時買賣資料辦理所有權移轉登記完畢，參照行政法院七十年判字第一二八四號判決意旨，其已當然發生物權變更之絕對效力。縱假定上開土地係該公司以徵收方式取得，因已依核准計畫實行使用（如後點末段所敘），亦不發生土地法第二百十九條收回土地之問題。另就請求權時效言，本案土地係於民國四十三年由台 O 公司取得，台端等迄至七十一年四月廿六日始提出收回土地之請求，其經過時間已逾十五年，參照上開行政法院同一判決，其請求權已罹於時效而消滅，從而報經行政院七十一年十一月三日七十一台內地字第一一八六五九號函核定不予發還（附件一）。

(二)台肥公司取得本案土地後，僅於二二二-一、二二五號土地上闢建沉澱池一口，包括抽水機房一座在內，計約使用本案土地0.2000公頃。於二二二-一、二一八-一、二一八號土地內，鋪設一條寬約五公尺、長約一八二公尺單軌鐵路，向南穿經案外徵收地，跨越南港路（即縱貫公路）轉西南，啣接縱貫鐵路，計約使用本案土地0.0910公頃。連同廠區內位置本案土地範圍內之通道溝渠及管線用地在內約使用本案土地0.5000公頃，佔本案土地百分之十四強，其餘百分之八十五強，則於其東北側邊緣築設圍牆，藉阻外人進入，兼以掩蔽外界視線，內則荒草沒脛，自始未實行使用。另於二二二-一、二二二-二、一八一號土地上，鋪設單軌鐵路一條，向西南走經案外徵收地一五四、一五六、一五七、一六二、一六五號等土地後，穿越三重埔路，進入民營啟業化工公司廠房；此係圖利他人使用，非台0目的事業所需，未併計其使用面積。但根據經濟部答覆監察院函（附件二），謂台0公司取得本案土地後，已按徵收計畫完成使用，其使用情形為：「(2)二二一、二二二-二、二二四號土地，係用作台0公司南港廠三村員工眷屬宿舍及廠區道路設施。(3)一八一、一八五、一八六、一八七-一、一八七-二、二二0-一號土地，係用作道路及煤焦堆積場。(4)二一八、二一八-一、二一九、二二二-一、二二五號土地，係用作鐵路支線、沉澱池及管線用地。(5)一五0-一、一五0-二號土地，係用作鐵路支線及排水溝用地。」另根據原處機關處分書，則謂據台0公司南港廠參與會勘人員說明：「本案土地原配置使用計畫之用途，係作為該廠A廠區及工廠相關設施基地，其中二二一、二二二-二號土地，已供廠區道路設施使用。一八一、一八五、一八六、一八七-一、一八七-二號土地，已供廠區道路及煤焦堆積場、辦公廳、冷水塔、原煤氣工場使用。二一八、二一八-一、二一九、二二二-一、二二五號土地，已供廠區鐵路支線、沉澱池、變電所及管線設備使用。一五0-一、一五0-二號土地，已供廠區木板、煤屑堆積場及管線設備使用。二二四號土地已供該廠三村員工

備勤宿舍使用。」

- (三)原處分機關謂本案土地係台肥公司以買賣方式取得乙節，經聲請人舉證訴經行政院七十三年度第二八九號判決（附件三）及一二七〇號判決（附件四），認定其係以徵收方式取得，但一二七〇號判決又認為：「(1)需地機關是否已於徵收完畢一年後實行使用之認定，參照本院六十九年判字第五二號判例（附件五）及行政院五十三年六月卅日台五十三內四五三四號令（附件六），應以該徵收土地之整體為準，而不能仍按徵收前之各別原所有權之各個地區以為準據。(2)本案土地經被告機關邀集有關單位同赴現場勘查結果，已依原計畫使用完畢，有會勘紀錄附卷可稽，乃報奉行政院核定否准發還；並謂上項會勘紀錄係公務員制作之公文書，具有公信力，不因台灣省地政處及台北縣政府未派員出席，又未邀原告代表參加而否定其效力，無調閱原徵收計劃及勘驗現場之必要。從而本案土地無土地法第二百十九條之適用。」又謂「土地法第二百十九條規定土地所有權人得照原徵收價額收回其土地之權利，性質與民法第三百八十條之買回權相當，而土地法為民法之特別法，土地法就此既無規定，應適用民法第三百八十條之買回規定，其權利經過五年不行使而消滅；縱將此收回權解為請求權之一種，依民法第一百廿五條規定，因十五年間不行使而消滅。本案土地在四十三年間徵收完畢，原告等於七十一年四月聯名陳情收回，亦早逾十五年消滅時效期間。」再謂：「司法院大法官會議釋字第一〇七號解釋，係以登記不動產所有人之回復請求權為對象。本案土地既經合法徵收完畢，其所有權已移轉登記與需用土地之台肥公司，非屬原告等所有，即無上開解釋之適用。」。
- (四)聲請人不服行政院七十三年度判字第一二七〇號判決，經循再審程序提起再審之訴，復經行政院七十四年度第一〇三號判決略以：「本案原判決係以系爭土地已依原核准計畫作為A廠區及工廠相關設施使用，有會勘紀錄附卷可稽，亦即其就該項徵收土地之整體而言已予使用，再審原告自不能仍按徵收前

之各別原所有權之各個地區以為認定已否實行使用之準據。次查土地法第二百十九條原土地所有權人照原徵收價額收回其土地之權利，依行政法理有無時效之適用，核屬見解之爭，縱令原判決認有時效之適用，已無適用法令顯有錯誤可言；何況需用土地人使用其中 0.5 公頃，佔徵收地百分之十四強，其既非於徵收後全未使用之可比，亦不能據以請求收回系爭土地。」（附件七）。

三、理由

- (一) 行政法院七十三年判字第一二七〇號判決所謂：「(1) 土地法第二百十九條未規定請求收回期限，應適用民法第三百八十條規定。(2) 引據同院六十八年判字第五二號判例所謂：「土地法第二百十九條所謂徵收土地後不依核准計畫使用，係對於所徵收土地之整體不依核准計畫使用而言，不能仍按徵收前之各別原所有權之各個地區以為認定已否實行使用之準據」乙節，係依據行政院五十三年六月卅日台五十三內四五三四號令而立論。(3) 已被徵收並移轉登記與需地機關所有之土地，原所有權人無大法官會議釋字第一〇七號解釋之適用。(4) 採認不實之會勘紀錄作為判決之基礎。」等等，聲請人以有牴觸憲法保障人民財產權之疑義。
- (二) 聲請人對於上開(1)項疑義，認為：「特別法優於普通法之適用，為中央法規標準法第十六條所明定；土地法為特別法，具有強制性作用，又無適用或準用其他法規之規定，亦即其特性所在。其第二百十九條規定：「徵收私有土地後，不依核准計畫使用，或於徵收完畢一年後不實行使用，其原土地所有權人得照原徵收價額回其土地。」即為憲法第十五條精神所在，就該一條文立法意旨觀之，徵收私有土地後凡未依核准計畫使用，或徵收完畢一年後不實行使用者，原土地所有權人即可據以收回其土地，文義極為顯明，並無請求時間之限制。而上開行政法院七十三年度判字第一二七〇號判決卻以：「土地所有權人得照原徵收價額收回其土地之權利，其性質與民法第三百八十條之買回權相當，而土地法為民法之特別法，特別法無規

定者，應適用民法第三百八十條買回之規定，其權利經過五年不行使而消滅；縱將此項收回權解為請求權之一種，依民法第一百廿五條規定，因十五年間不行使而消滅。」資為論據，為不利聲請人之判決，顯與憲法保障人民財產權之規定牴觸。又土地法固為民法之特別法，但僅在第卅條及土地使用編之基地租用，耕地租用二章內，訂有若干法律條項，藉以減少普通民法執行土地政策時所生之障礙。此與票據法有科處濫發支票者以徒刑或罰金之規定相當，考其立法主旨，在於推行支票之信用與流通，不能謂其有處罰條項一、二條，遽認票據法全部為刑法之特別法是。據此，足以說明土地法本質上為行政法、為公法。至於土地徵收事件，由於公用排除私用，國家以公權力強制剝奪私有土地所有權，具有公法性質尤為顯著。從而土地法第二百十九條之「收回權」，似絕無適用民法之「買回權」各規定之可能。何況「買回權」係先有私法上之合法買賣契約，而後再有買受人與出賣人所訂之買回契約之存在，亦即為原出賣人與原承買人私權直接活動，並非合於某種法定要件，即有「買回權」之發生。而土地法之「收回權」，為需地人所以取得徵收之土地，係由國家行使徵收權，而將私有土地所有權移轉登記與彼，嗣因需地人違反法律規定，又由國家行使公權撤銷原徵收，再由國家准許原所有權人以原徵收價額收回其土地，過程至為明顯，何可比附援引。是以民法之「買回權」適用於公法之被徵收地照原價收回事件，謂土地法為民法之特別法，土地法對此未有規定，應適用民法第三百八十條「買回權」之規定，其權利經過五年不行使而消滅乙節，要非所宜。另則土地法第二百十九條規定「原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地」事項，原為法律保障人民私權而設，其既未規定收回期限，自應從其規定，不得援引普通法與之抗衡。況行政機關對此，曾據建議準用民法關於買回之期限定為五年，但經斷然決定「殊不可採」有案（行政院五十六年五月二日台五十六內三二六三號令；附件八），同時行政法院在廿四年判字第十八號判例中，早已認為公用徵收之性質與買賣有

別，茲該院不此之為，良非喁喁望治之民所敢想像。

再民法上之「請求權」，多係附麗於債權，其本身難能獨立存在。請求權雖因罹於時效而消滅，但債權本身並不消滅。土地法第二百十九條之「收回權」，為原土地所有權人依法申請地政機關撤銷原徵收案，並照原徵收價額收回其土地，乃基於公法之行為，非債權之私經濟行為可比。至於依照公法向行政機關申請時有無時間限制，應由公法予以規定，公法如無規定，似亦不可比照「請求權」時效辦理。例如三七五減租條例第十五條之佃農優先購買權，依據最高法院六五年度台上字第二六五二號判決，認有物權之效力，係因權利人一方之意思表示而生法律上之效果，且有關公益，解釋上應認為不因時效而消滅。土地法上之「收回權」亦為有關公益者，且同為推行土地政策而制訂，似應認為不因時效而消滅；倘認本案土地因逾十五年始提出申請，謂其已罹時效而消滅，則有使人不易翕服之慨。總之，土地法第二百十九條之「收回權」，乃公法上之權利，既不同於民法之「買回權」，又有異於民法之「請求權」，是故應無消滅時效之限制。退一步言，苟認土地法對此漏未規定，然在未依法修正公布施行前，仍難否認該一條文之效力。今行政法院在依土地法行使之收回權之性質之認定尚有所爭議之處，卻遽而引用民法有關時效之規定，侵害憲法所保障之人民財產權，以判決限制人民權利之行使，該判決要難謂非違法違憲。

- (三)聲請人對於上開第(2)項疑義，認為：「行政法院六十八年度判字第五二號判例前半段要旨：「土地法第二百十九條所謂徵收土地後不依核准計畫使用，係對於所徵收土地之整體不依核准計畫使用而言。」考其立論依據為行政院 53 年 6 月 30 日台五十三內四五三四號令（附件六）之核示。按土地法為法律，行政院所為：「是否實行所用，應以該項徵收地之整體為準」核示，為一行政命令，查諸土地法第五編第一章所列十四條各條，並無「以整體使用為準」之明文，設不及早糾正，縱容衍變下去，直接導使需地機關無視土地法第二百零八條「以

其事業所必需者為限」之存在，招致土地資源浪費，憲法保障人民財產權之國策亮起紅燈。例如台 0 公司南港廠實際需地僅卅甲左右，而竟誇大擴張，請准徵購八十餘甲，結果消化不了，憑藉「以整體使用為準」為護身符，霸持龐大面積土地於荒蕪或圖利他人使用，寧非法律保護非法之明證。況乎行政院發布前項「以整體使用為準」命令之翌年，研討徵收土地不依核准計畫使用，究應全部抑部份撤銷徵收問題後，復以 54 年 8 月 5 日台五十四內五五四號令謂「徵收土地，係政府行使公權力之強制處分，具有整體性質，如其徵收行為違反法律之規定，即應構成全部撤銷徵收之要件；惟為顧及社會之公益，如其徵收之土地違反規定，而有部分土地仍有獨立使用之價值，或在事實上無法為全部之撤銷時，應斟酌情形分別就各案研議處理辦法報核。」（附件九）

由此，足見其所謂「以整體使用為準」乙節，無疑須視實情論定。就本案土地言，雖已被使用百分之十四強，而其餘百分之八十五強，仍有獨立使用之價值，何嘗不可專案斟酌處理。就採用前項「以整體使用」見解，而對土地法有關公用徵收之精神具有破壞作用，並使憲法保障人民財產權之規定效果蕩然之行政院六十八年度第五二號判例言，殊有匡正之必要。」。

(四) 聲請人對於上開第(3)項疑義，認為：「大法官會議釋字第一〇七號解釋，依照該解釋理由書略以：「查民法第七百六十九條、第七百七十條，僅對於占有他人未登記之不動產者，許其請求登記為所有人，而關於已登記之不動產，則無相同之規定；如其占有之不動產已為登記者，基於土地法第四十三條之絕對效力，應無民法第一百二十五條消滅時效規定之適用。」惟應於此加以說明者，即此所謂「登記」，為土地法第四十八條之「總登記」，亦即「所有權第一次登記」，猶日本不動產登記法之「保存登記」，非土地法第七十二條之「權利變更登記」；易言之，凡已為總登記之不動產，不許他人因時效而取得，亦即原土地所有權之回復請求權，不因民法第一百廿五條之規定而有所影響。本案土地法在被徵收之前，登記為聲請人

等所有，與民法第七百六十九條及七百七十條情形迥異，嗣台肥公司雖因徵收取得而登記為所有人，但聲請人係以已登記不動產所有人之回復請求權為對象，依土地法第二百十九條規定請求收回土地，土地法對此既無明文規定其請求收回之期限，自不發生民法第一百二十五條消滅時效問題。上開行政法院七十三年度判字第一二〇七號判決謂：「司法院大法官會議釋字第一〇七號解釋，係以登記不動產所有人之回復請求權為對象，本案系爭土地既經合法徵收完畢，其所有權已移轉於需地之台肥公司，非屬原告等所有，即無上開解釋之適用。」乙節，要難謂非曲解大法官會議釋字第一〇七號解釋意旨，枉使聲請人喪失合法權益。

- (五)台〇公司使用本案土地情形，見之於官方檔案者有二，一為經濟部復監察院函（附件二），另為原處分機關函，即為引據會勘紀錄之件（附件一）。前者為經濟部轉錄台〇公司之書面報告，後者為原處分機關依據台〇公司南港廠參與會勘人員之說明，兩者資料來源相同，而所指事物均與現場有出入，相互間且有矛盾情事（附件十）。例如：(1)沉澱池位置原在二二二-一與二二五號地鄰接處，而官方檔案扯到遠在五十到一百二十五公尺以外之二一八-一、二一八、二一九三筆土地之上。(2)一五〇-一、一五〇-二號兩筆土地原為閒置荒蕪者，而經濟部函謂供鐵路支線及排水溝使用，原處分機關謂供木板、煤屑堆積場及管線設備使用。(3)一八一、二二二-一、二二二-二號三筆土地內有提供部份面積予民營啟業公司鋪設鐵路支線使用，官方檔案避不及此，而謂係供道路及煤焦堆積場使用。(4)一八五、一八六、一八七-一、一八七-二號等四筆土地原係閒置荒蕪，而經濟部函謂供道路及煤焦堆積使用，原處分機關除一如經濟部所稱者外，進而增供辦公廳、冷水塔及原煤氣工場使用，無異將位置南端（靠近縱貫公路）之辦公廳、中區之原煤氣工場及案外一八八、一八九、一九〇、一九一號附近之冷水塔等構造物搬移到本案土地之內，南轅北轍，一派胡言。(5)所謂變電所為在案外徵收地一九三號附近，而原處分機關謂在二

一八、二一八-一、二一九號土地之上。(6)所謂南港廠三村員工備勤宿舍，在本案土地內原無跡象可尋，而經濟部函稱曰員工眷屬宿舍，位置二二一、二二二-二、二二四號三筆土地之上，原處分機關謂在二二四號一筆土地之上，誰是誰非，無法代圓其說。台0公司對其使用本案土地，或指鹿為馬，或誇大範圍，或無中生有，竟荷原處分機關認定「已依核准計劃實行使用」，實匪夷所思。行政法院憑此不實不備之會勘紀錄，作為不利於民之判決基礎，似難謂非違反憲法保障人民財產權。

(六)私有土地之徵收，係因公共事實之必要，不問土地所有權人之意思如何，而以公權力剝奪其權利。需地機關於取得土地之後，倘不供目的事實之使用，或遲不使用，或僅為少部分使用後而停止使用，事實上已失其請求徵收之必要，法律為保障人民財產權，防止公權力之濫用，對於徵收一年後不實行使用而准按原價額收回土地，應為事理之當然。行政法院七十三年判字第一二七0號判決未就此斟酌，致使聲請人等合法權益遭受侵害，為特就上列四項疑義，敬請賜如聲請目的辦理是禱。

上陳

司法院公鑒

聲請人：杜0玉

中 華 民 國 七 十 四 年 七 月 卅 日

行政法院判決

七十三年度判字第壹貳柒零號

原	告	杜 0 玉	送達代收人古嘉諄律師
		杜 0	同上
		杜 0 水	同上
		杜 0 雄	同上
		杜 0 添	同上
		杜 0 鳳	同上
		杜 0 秀	同上
		杜李0珠	同上

杜 0 煌 同上
杜 0 輝 同上
杜 0 助 同上（承受再訴願人杜 0 提起行政訴訟）
杜 0 貴 送達代收人古嘉諄律師
杜 0 雄 同上
杜 0 華 同上
杜 0 鴻 同上
杜 0 宗 同上
杜 0 福 同上
杜 0 蔥 送達代收人古嘉諄律師
杜吳 0 蘭 同上
杜 0 糖 同上
杜 0 快 同上
杜 0 雄 同上
杜 0 雄 同上
杜 0 發 同上
杜 0 貴 同上
杜 0 長 同上
杜楊 0 子 同上
杜 0 田 同上
杜 0 信 同上
羅 0 麟 同上
杜 0 一 同上
杜 0 出 同上
王 0 壬 同上
王 0 壽 同上
張 0 燭 同上
杜 0 宗 同上

上共同訴訟
代理人
被告機關

古嘉諄 律師
台北市政府地政處

上原告等因請求發還被徵收土地事件，不服內政部中華民國七十三年七月二日七十三台內訴字第二二四九三九號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣台 0 肥料股份有限公司（以下簡稱台肥公司），前為興建南港廠（即台 0 公司第六廠）需用土地，層奉行政院 42.10.16 台四十二內六 0 六九號令核准徵收台北縣南港鎮東新庄子段及同鎮三重埔段等私有土地八 0 三五八一甲，經台北縣政府 43.1.19(43)北府達地二字第 0 二三七號公告徵收，並特許先行使用，惟該項土地，在台北縣政府公告前後，經該府數度召集各業主協議，已有大部分經台 0 公司與各業主成立協議收購，發給地價補償在案，原告杜 0 玉等於七十一年四月二十六日，聯名向台北市政府陳情，以原所有坐落南港區南港 0 0 段第一八一地號等二十四筆土地，經台 0 公司徵收後，不依核准計畫使用，請求依土地法第二百十九條規定，照原徵收價額收回其土地，經被告機關根據松山地政事務所提供之土地登記簿記載資料核對結果，以其中二六、二七、七二、七三、七四、七七、十七 - 一、二二 0 - 一、二二三地號等九筆土地，係台 0 公司以買賣方式取得，無土地法第二百十九條規定之適用，已另案函知外，其餘一八一、一八五、一八六、一八七 - 一、一八七 - 二、二一八、二一八 - 一、二一九、二二一、二二二 - 一、二二二 - 二、二二四、二二五、一五 0 - 一、一五 0 - 二地號等十五筆土地，被告機關經就松山地政事務所之土地登記簿查對結果，係台 0 公司於四十三年五月一日向原所有權人承購取得，於四十四年間辦竣土地所有權移轉登記，四十九年間更正為「徵收」，並經被告機關邀同有關單位派員履勘現場結果，依原配置計畫系爭土地，係規劃作為該廠 A 區廠區及工廠相關設施基地，同段二二一、二二二 - 二地號等二筆土地已供廠區道路設施，同段一八一、一八五、一八六、一八七 - 一、一八七 - 二地號等五筆土地，已供廠區道路及原料煤焦堆場、辦公廳、冷水塔、原煤氣工場等使用，同段二一八、二一八 - 一、二一九、二二五、二二二 - 一地號等五筆土地，

已供廠區鐵路支線、沉澱池、變電所及管線等設備區用地使用，同段一五〇 - 一、一五〇 - 二地號等二筆土地已供廠區堆木板場、堆煤屑場及管線等設備用地使用，同段二二四地號土地已供該廠三村員工備勤宿舍用地，該廠已依原建廠使用計畫使用完畢乃報奉行政院七十一年十一月三日七十一台內地字第一一八六五九號函核定，不予發還後，被告機關以七十一年十一月十七日北市地四字第四三三七〇號函述明不予發還之理由轉復原告，惟原告等不服提起訴願，經台北市政府以七十二年二月二十八日 71 府訴字第五八一三九號訴願決定書從實體駁回其訴願，原告等因不服上開訴願決定，遂向內政部提起再訴願，嗣經內政部以本案與潘〇隆等訟爭事件，同屬台〇公司興建南港廠使用之私有土地，且均係於四十四年以「買賣」原因，辦妥移轉登記，而於四十九年間更正為徵收，故而參照本院七十年十二月十七日七十年度判字第一二八四號判決，認為系爭土地為「買賣」而非「徵收」，乃屬私法上之契約行為，改從程序不合予以駁回，原告等不服，訴經本院七十三年三月十六日以七十三年度判字第二八九號判決，認為系爭土地難謂係買賣而非徵收。至本院七十年度判字第一二八四號判決，係個案作成者，既非判例，對本案無拘束力，要難以彼例此，茲原告請求依土地法第二百零九條收回被徵收土地，自應從實體審議，並以內政部決定以台〇公司取得系爭土地之原因為買賣，乃屬私法上之契約行為，就程序上駁回，尚有未合，應予撤銷，由再訴願決定機關另為適當之決定，內政部依照本院判決意旨重為實體審議決定駁回再訴願，原告等不服，遂向本院提起行政訴訟，茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告等起訴意旨及補充理由略謂：坐落南港〇〇段第一八一地號等十五筆土地，共計面積三 四九三五公頃，自經台〇公司報經行政院核准徵收，並經台北縣政府公告徵收，在公告三十日期間，原告等未提異議，原徵收已告確定，當具徵收實效，本案土地完成徵收之後，先以買賣為原因辦理移轉登記，旋因發現登記原因錯誤，經原承辦單位汐止地政事務所，依土地法第六十九條規定，報經台北縣政府令准以「徵收」為原因，辦畢更正登記，原告等及台肥公司均未異議，依土地法第四十三條規定，有絕對效力，前此以買賣為原因之登記，從而

失去其原來地位，不能事後查調有關更正登記之原始資料無著，而逕認前項更正登記，不發生效力。台0公司取得本案土地，僅於二二二-一、二二五號土地鄰接處闢建沉澱池一口，包括抽水機房一座在內，計約使用本案土地0 二000公頃，於二二二-一、二一八-一、二一八號土地內敷設路基，寬約五公尺、長約一八二公尺單軌鐵道一條，向南穿經案外徵收地，穿越南港路轉西南脚接縱貫鐵路，計約使用本案土地0 0九一0公頃，連同位置本案土地內之些許廠區內通道及地下管線用地在內，總共約使用本案土地0 五000公頃，佔徵收地百分之十四強，其餘百分之八十五強，僅於其外圍築設圍牆，藉阻外人進入與掩蔽外界視線，內則荒草沒脛，自始未實行使用，另於二二二-一、二二二-二、一八一號土地內，敷設單軌鐵道，向西南走經案外同段一五四、一五六、一五七、一六二、一六五號徵收地後，穿越三重路，進入民營啟業化工公司廠房，此係圖利他人使用，非台0公司目的事業所需，未予併計面積，被告機關假會勘之名，作不實紀錄，勘查之日，台灣省地政處台北縣政府未有派員，又峻拒原告等推派代表參與，僅有代表台肥公司之南港廠，被告機關及其所屬松山地政事務所派員從事進行，無視原告等合法權益存在，引據南港廠參與會勘人員片面之詞，妄斷已依原計畫使用完畢，據以報請行政院不予發還。茲附呈台0公司圖利民營啟業化工公司使用之土地租賃合約影本一份，該合約所列土地，雖與本案無直接關係，但可證明其在本案二二二-一、二二二-二、一八一號土地內，敷設另一鐵路支線之緣由，亦佐以瞭解台0公司，在申請徵收之初，違反土地法第二百零八條「以其事業所必需者為限」之規定，招致取得之後消化不了，竟將佔全部徵收面積六分之一（即一二 八五0六甲）土地圖利他人，關於土地法第二百十九條之收回權，有無消滅時效之限制一節，按土地徵收制度，係基於公共事業之必要，不管土地所有權人之意思如何，而以公權力剝奪其權利者，需地機關取得土地之後，倘不供徵收目的之使用或遲不使用或僅為小部分使用，而停止使用，事實上已失去其徵收之必要，其得照原徵收價額收回土地，應為事理之當然，再該收回權，係基於法律之規定為公法上之權利，既與當事人契約之民法買回權不同，又與附麗於債權之一般請求權有異，所以

公法上對其收回期限，既無規定，不必援引拘束，近報載內政部提案修正該二百十九條條文，以為今後之依據，由此可見現行條文之立法，原為保障人民財產而設（行政院 56.5.2 台五十六內字三二六二號令參照）解釋，似以不損害人民權益為宜，否則無多此修正之必要，基此被告機關之比附援引，尚乞不予採納，並依行政訴訟法第二十二條規定指派評事定期實地勘查，准許原告等推派代表參與，勘查之前，務必轉知被告機關將與本案土地有關之構造物及堆積場之位置，按實測繪於核准徵收當時之一、二〇〇分之一地籍圖上，俾易實地查對瞭解，綜上所述，堪認本案土地確係徵收，台〇公司在徵收之初，既已違反土地法第二百零八條必需之限制，徵收之後，又復棄置絕大部分土地，自始未實行使用，小部分圖利民營公司使用，顯已構成撤銷徵收發還土地之要件，訴願再訴願決定駁回，不合邏輯，申請收回徵土地，無消滅時效之限制，為特提起本訴請求判決撤銷原處分原決定等語。

被告機關答辯意旨略謂：查「徵收私有土地後，不依核准計畫使用或於徵收完畢一年後，不實行使用者，其原土地所有權人，得照原徵收價額收回其土地。」固為土地法第二百零九條所明定，惟此項規定，僅對於徵收之私有土地，不依「核准計畫使用」或於徵收完畢一年後「不實行使用」者，始有其適用，反之，如為價購之土地，原土地所有權人即不得申請收回，此觀諸該法條規定甚明。本件原告等請求照原價收回之上開系爭土地，就松山地政事務所之土地登記簿查對結果（詳見附件）台〇公司取得土地之原因應為「買賣」而非「徵收」，該公司應有使用其土地之自由，自不發生土地法第二百零九條收回土地之問題，縱假定本案土地，均為台〇公司以徵收方式取得，案經本處邀同有關單位及用地單位代表現場履勘結果，原告等所有系爭土地原計畫係規劃作為該廠A區廠區工廠相關設施用地，該南港〇〇段二二一、二二二 - 二地號二筆已供廠區道路設施，同段一八一、一八五、一八六、一八七 - 一、一八七 - 二地號等五筆土地，已供廠區道路、原料煤焦堆場、辦公廳、冷水塔、原煤氣工場等使用，同段二一八、二一八 - 一、二一九、二二五、二二二 - 一地號等五筆土地，已供廠區鐵路支線、沉澱池、變電所、管線等設備用地使用，同段一五

0 - 一、一五 0 - 二地號等二筆土地，已供堆木板場、堆煤屑場及管線等設備使用，同段二二四地號土地，已供該廠三村員工備勤宿舍用地使用，有七十一年七月十六日及八月二日會勘紀錄附原處分卷可稽，則該廠已依原建廠計畫使用完畢，參照行政院五十六年五月二日台內第三二六三號令釋：「徵收土地如已依原核准計畫所定之使用期限內使用，則其法定要件，即已具備，縱令此後對於該項土地另有使用或處分係屬土地所有權之行使範疇，不發生原土地所有權人照原徵收價格收回其土地之問題。」之意旨，即使該公司再予變更使用方式或另為處分，亦屬土地所有權行使之範疇，不發生收回土地之問題，原告等要求照原徵購價格收回土地，核與土地法第二百十九條規定之要件，亦有不合。本案土地縱係於四十四年間徵收完畢，原告等於七十一年四月二十六日始提出收回土地之請求，其經過之期間，顯已逾十五年，其請求權已罹於時效而消滅，原告等申請發還土地之請求，既已罹於時效而消滅，其要求發還土地，自亦應不予准許，原告之訴顯無理由，敬請賜予判決駁回等語。

理 由

按「徵收私有土地後，不依核准計畫使用，或於徵收完畢一年後不實行使用者，其原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。」固為土地法第二百十九條所規定。惟需地機關是否已於徵收完畢一年及實行使用之認定，應以該項徵收土地之整體為準，而不能仍按徵收前之各別原所有權之各個地區以為認定已否實行使用之準據；徵收土地如依原核准計畫所定之使用期限內使用，則其法定要件即已具備，縱令此後對於該項土地另有使用或處分，係屬於土地所有權之行使範疇，不發生原土地所有權人照原徵收價格收回其土地之問題。（參照本院六十九年判字第五十二號判例及行政院台五十三內字第四五三四號及五十六台內地字第三二六三號令釋意旨）本件系爭土地十五筆，因台 0 公司建廠使用，前奉行政院四十二年十月十五日台四十二內字第六 0 六九號令核准徵收，經台北縣政府四十三年一月十九日北府達地二字第 0 二三七號公告徵收，公告期間三十日，原土地所有權人未有爭執，原徵收處分確定後，即已連同台北縣南港鎮東新庄子段徵收之土地合計四百餘筆，面積八十餘甲，作為興建南港廠（即台肥公司第六

廠)使用，原告等於七十一年四月二十六日以其原所有被徵收之系爭十五筆土地，經台0公司徵收後，大部分被徵收土地，於完成徵收一年後，並未使用請求依土地法第二百十九條規定照原徵收價額收回其土地，案經台北市政府交由被告機關邀集有關單位於七十一年七月十六日及八月二日同赴現場勘查結果，原告等原所有系爭土地，係原核准使用計畫係規劃作為該廠A區廠區及工廠相關設施用地，該南港00段二二一、二二二 - 二地號二筆已供廠區道路設施，同段一八一、一八五、一八六、一八七 - 一、一八七 - 二地號等五筆土地，已供廠區道路，原料煤焦堆場、辦公廳、冷水塔、原煤氣工場等使用，同段二一八、二一八 - 一、二一九、二二五、二二二 - 一地號等五筆土地，已供廠區鐵路支線、沉澱池、變電所、管線等設備用地，同段一五0 - 一、一五0 - 二地號等二筆土地，已供堆木板場、堆煤屑場及管線等設備使用，同段二二四地號土地，已供該廠三村員工備勤宿舍用地使用，有七十一年七月十六日及八月二日會勘紀錄附原處分卷可稽。該會勘紀錄，係公務員制作之公文書具有公信力，不因與現行行政區台北市為直轄市無相互隸屬關係之台灣省政府地政處台北縣政府未派員出席，又未邀原告派代表參加會勘而否認其效力，是台0公司對於此項徵收之土地，早已按原建廠計畫整體使用完畢，為眾所共知之事實，不容於歷時二十餘年後仍肆意自為主張，被告機關依據有關單位會同勘查結果，以該公司已依原計畫使用完畢，乃報奉行政院以七十一年十一月三日七十一台內地字第一一八六五九號函核定不予發還，被告機關嗣以同年十一月十七日北市地四字第四三三七0號函復知原告否准發還，揆諸首揭說明，本案系爭土地自無土地法第二百十九條規定之適用。查系爭土地原由台0公司興建南港廠，層奉行政院核准徵收，並經台北縣政府四十三年一月十九日(43)北廠達地二字第0二三七號公告徵收，為原告所不爭之事實，依照土地法第二百三十五條前段規定「被徵收之土地之所有權人，對於其土地之權利義務，於應受之補償發給完竣時終止。」易言之，此際該土地之所有權，均屬需用土地機關所有。而土地法第二百十九條規定，原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地之權利，其性質與民法第三百八十條之買回權相當，而土地法為民法之特別法，特別法無規定者，應適用普通

法之規定，前述所有權人收回土地之權利，當有期限間之限制。土地法就此既無規定，自應適用民法第三百八十條買回之規定，其權利經過五年不行使而消滅，且縱令將此項收回土地權利，解為請求權之一種，依民法第一百二十五條規定，一般請求權因十五年間不行使而消滅。本案土地既在四十三年間徵收完畢，至原告等於七十一年四月二十六日聯名陳情收回時，亦早逾十五年之消滅時效期間，而司法院大法官會議釋字第一〇七號解釋，係以登記不動產所有人之回復請求權為對象，本案系爭土地，既經合法徵收完畢，其非買賣而係徵收，又為原告訴狀所是認，其所有權已移轉登記於需用土地之台〇公司，非屬原告等所有，即無上開解釋之適用。況公法與私法雖各有其特殊性質，但二者亦有其共通之原理，私法規定之表現一般法理者，亦可適用於公法關係。原告主張收回權係基於法律之規定，為公法上之權利，對其申請收回期限，既無規定，被告機關之比附援引，認本案土地因逾十五年始申請，已罹時效消滅，殊難令人翕服云云。則國家依公權力所為之土地徵收，原所有權人可不受時效之限制，隨時請求收回，豈不使公權力之行使永無確定之期，其主張顯不足採。殊無灼然。至其所提出台〇公司與民營啟〇化工公司訂立之土地租賃合約影本一份，係啟〇化工公司煉焦供應台〇公司而租用土地，屬於台〇公司有關業務之使用，原告訴狀謂該合約所列土地與本案無直接關係，則該證物縱令加以斟酌，殊不足以資為原告有利之證明。本件事證已明確無調閱台〇公司籌建氮肥第六廠奉准徵收土地原計畫及勘驗現場之必要，綜上所述，本件原處分並無違誤，訴願再訴願決定遞予維持，亦無不合，原告起訴論旨，難謂有理由，應予駁回，再本件訴願、再訴願決定維持系爭土地為徵收，非以買賣原因取得之原處分，已如前述，雖原處分及答辯書中，同時以系爭土地如係以買賣而非徵收取得亦不應發還之敘述，但與駁回之結果，不生影響，併此說明。據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段判決如主文。

中華民國七十三年十月十二日

抄黃林 0 玉聲請書

一、主旨：

為行政法院七十二年度判字第一 0 三五號判決所適用之行政院五十三年六月三十日台五十三內四五三四號令有牴觸憲法第十五條規定之疑義，呈請解釋事。

二、事實經過：

聲請人所有之臺北市北投區 0 0 段三四二、三四二 - 三、 - 五、三四三 - 四、 - 五、 - 六、 - 七、 - 八、 - 一一地號土地九筆，於六十九年一月間由臺北市政府以大度路（自中央南路至向西八四 0 公尺段，以下簡稱第一期）拓寬工程需用，以 69.1.4 北市地四字第 520 四五號公告徵收，惟經聲請人查對該工程之工程受益費徵收範圍圖及該工程之施工圖說，暨行政院核准第一期土地使用計畫圖內。發現聲請人所有土地並未在內（經復查行政院第二期核准土地使用計畫圖內發現聲請人第一期被徵收之土地，於此時方被使用。詳見附件五），且於該工程完工後，本案土地亦尚未實行使用，顯然違反土地法第二百零八條所定「徵收土地應以其事業所必需者為限」之規規，並違反土地法第二百十九條所定徵收私有土地後應依核准計畫使用，或於徵收完畢一年後實行使用之規定，又行政院 54.8.5 臺 54 內五五五四號令第四條「惟查土地法第二百十九條既為保障人民私權而設，則政府本於政策及職權，如認為該項土地之徵收已無必要時，逕予撤銷徵收發還土地」，前行政法院 53 判字第一五五號判例有案。因此聲請人依法提起訴願及行政訴訟請求發還土地，均遭駁回，行政法院七十二年度判字第一 0 三五號判決駁回原告之訴，係以行政院五十三年六月三十日臺五十三內四五三四號令謂：「惟需地機關是否已於徵收完畢一年後不實行使用之認定，應於該項徵收土地之整體為準，而不能仍按徵收前之各別原所有權之各個地區以為認定已否實行使用之準據」為依據，認定「六十九年度大度路拓寬工程進行情形及徵收土地之整體而言，足認於徵收完畢一年後已著手實行使用，自無土地法第二百十九條規定之適用，而判決駁回聲請人之訴。聲請人認行政法院適用之上開法

令有違憲疑義，特聲請解釋。

三、理由：

(一)大度路、百齡路、大業路口交叉口部分及朝籟橋改建工程於六十八年五月由中華民國道路協會服務部測繪，圖上有系爭土地在內，該圖亦就是臺北市政府公告 71.5.5(71)府工一字、財二字第一九四一一號附施工範圍圖也經過新工處 70.12.24 核准施工之大度路（自大度路、大業路交會點南四〇五、北二〇〇公尺）拓寬工程（稱第二期工程），七十年三月徵收，當期（補償費實收三六、〇〇〇元）施工圖，系爭土地雖然六十九年二月被地政處徵收為大度路拓寬工程）中央南路至向西八四〇公尺，稱第一期工程。）六十九年二月徵收，當期（補償費實收僅三、〇〇〇元）用地。該地徵收後並未在第一期工程範圍內使用，變更為拓寬第二期工程使用，而且行政院核准第一期工程所附土地使用計畫圖並無該地在內，依土地法第二百零八條有硬性規定不使用者不得徵收，徵收後必須陳報撤銷徵收。（詳見附件五土地使用計畫圖）。系爭土地前後確實在第二期工程用地，因新工處工程設計技術上錯誤致提早於六十九年二月徵收為第一期工程使用，因徵收後才發覺該地交通流量大，不適合第一期工程使用，並有六十八年五月測繪圖即為第二期工程使用，事實明顯（詳見附件三、四），既第一期計畫工程徵收之土地應在該工程範圍內施工，為何列入第二期工程內施工，又為何六十八年五月已測繪，為何又六十八年十二月報行政院核准徵收，更為何不等第二期工程所需再徵，足證明該項屬於提前徵收後改為第二期工程施用。並有中華民國道路協會服務部測繪圖及 71.5.5 臺北市政府公告可證（如附件），且相鄰土地之工程受益費，亦係以第二期工程名目課徵，有新工處開工事項通知書可證。查該地（第一期工程徵收）已變更計畫為第二期工程使用，事實與所述該工程末期施工，繼續使用有別，且第一期工程尚未完工繼續工為繼續使用，而第一期工程於六十九年五月二十日開工至七十一年一月十日前已完工是事實，第二期工程施工於七十一年五月十五日開工，工程現在進

行中，怎能稱繼續使用，實為變更使用。

- (二)第一期工程徵收當期補償費實收每坪僅三、〇〇〇元，而第二期工程徵收當期補償費實收每坪為三六、〇〇〇元，其間相差數倍，影響被徵收者之權益甚大，且第一、二期工程施工期間相差一年，既分期施工，則自應配合施工進度分期徵收需用土地，既不能將原預計於第二期施工之地區提前於第一期工程中徵收，亦不能將第一期徵收而未施工之地區，視為既已著手使用而於第二期工程中繼續施工，本案系爭土地既事實上於第二期工程中才開始施工使用，自應有土地法第二百十九條之適用，退萬步言，至少亦需依第二期工程徵收當期補償費補償被徵收人，方稱公平。
- (三)依行政院臺五十三內四五三四號令，則需地機關可不按工程進度一次徵收完畢，而排除土地法第二百十九條之適用，蓋有無「實行使用」之認定，既以「整體」為準，則縱於徵收後數年仍有未使用之部分，惟以「整體」言之，只要徵收中之部分土地已著手使用，該未使用之部分，仍視為既以使用，似此，就需地機關言，著實經濟方便，而就被徵收土地之老百姓言，則權益之損害至鉅。該令釋解侵人害民財產權至鉅。

四、聲請解釋憲法之目的：

據上論結，行政院台五十三內四五三四號令有牴觸憲法第十五條保障人民財產權之規定，應屬無效。而行政法院適用該無效之法令駁回聲請人之訴，應認有法定再審理由。

謹 呈

司法院公鑒

聲請人：黃林〇玉

中 華 民 國 七 十 七 年 五 月 十 三 日

行政法院判決

七十二年度判字第壹零參伍號

原告 黃林〇玉（住略）

黃〇生 住同上

黃 0 國 (住略)

黃 0 厚 (住略)

上二人送達代收人 黃林 0 玉

被告機關 台北市政府地政處

上原告因請求發還徵收土地事件，不服內政部中華民國七十二年四月二十日七十二台內訴字第一三九六二 0 號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣台北市政為興辦該市大度路拓寬工程，報經行政院 68.12.19.台內地字第四五二七五號函核准徵收台北市北投區 0 0 段三四三 - 五地號等二 0 四筆私有土地，並經被告機關台北市政府地政處以 69.1.4.北市地四字第五二 0 四五號公告徵收。其地價補償費已於法定期限內發放或提存完竣。原告等以上述被徵收之土地中，原屬原告所有之 0 0 段三四二、三四二 - 三、三四二 - 五、三四三 - 四、三四三 - 五、三四三 - 六、三四三 - 七、三四三 - 八、三四三 - 一一號等土地九筆，於徵收完畢一年後不實行使用，請求依法收回土地。案經被告機關邀同有關機關會勘後，報奉行政院七十一年五月二十六日核示不予發還，被告機關遂據以 71.6.3 北市地四字第二 0 三二一號函復原告。原告不服，提起訴願、再訴願，均遭決定駁回，遂提起行政訴訟，茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨略謂：原告所有之台北市北投區 0 0 段三四二號等土地九筆，於六十九年一月間，台北市政府為大度路拓寬工程需用公告徵收。惟經原告查對該工程之工程受益費徵收範圍圖及施工圖說，發現原告被徵收之土地並未在內，且於該工程完工後，本案土地亦尚未實行使用，依照市政府公告徵收目的，本件土地係應大度路拓寬工程第一期之需，惟事實上並未使用，而係於大度路拓寬工程第二期（即大度路、大業路交會點北二 0 0 公尺至交會點南四 0 五公尺路段）中使用，顯然違反土地法第二百零八條規定：「徵收之範圍應以其事業所必需者為限」，大度路拓寬第一期工程早於七十一年一月十日前完

工，原訴願、再訴願決定書所稱「末期施工」，實係大度路拓寬工程第二期工程部分，依行政院 51.12.21 台五十一訴八一五六號令釋示，尚難認為業已實行使用，原告自得依土地法第二百十九條之規定，申請收回本件土地請撤銷徵收，准原告以原徵收價額收回土地等語。被告機關答辯意旨略謂：本件大度路工程所徵之土地，需用土地人早於六十九年五月二十日起即分段填土整地施工，會勘當時（七十一年三月三十一日），該項工程所徵收之土地，大部分均已施工使用中，而原告等申請發還之九筆土地，僅為該工程原徵收土地中之一小部分，係位於大度路、大業路、中央南路與百齡路會合處，亦為道路用地，因其所在位置係屬台北與北投淡水間之重要交通頸瓶，來往車輛甚多，為顧及行車安全，並配合鄰近之朝籟橋改建，計劃於本工程末期施工，會勘當時，本案道路工程進度已完成約達百分之九十，依行政院 53.6.30 台五十三內字第四五三四號令釋示，需地機關是否已於徵收完畢一年後實行使用之認定，應以該項徵收土地之整體為準，不能仍按徵收前之各別原所有權之各個地區已否實施使用為準。若就徵收之土地已按原核准計劃逐漸使用，雖尚未達到該土地之全部，亦與不依核准計劃使用之情形有間，自無土地法第二百十九條規定之適用，再者本件九筆土地，其都市計劃，部分為道路保留地，部分為路邊緣地保留地，台北市政府興辦大度路拓寬工程，需用本件土地，經都市計劃主管機關認定無妨礙都市計劃，台北市政府依法徵收，並無不合等語。

理 由

按徵收私有土地後，不依核准計劃使用，或於徵收完畢一年後不實行使用者，依土地法第二百十九條規定，原土地所有權人固得照原徵收價額收回其土地，惟需地機關是否已於徵收完畢一年後不實行使用之認定，應於該項徵收土地之整體為準，而不能仍按徵收前之各別原所有權之各個地區以為認定已否實行使用之準據，行政院五十三年六月三十日台五十三內四五三四號令釋示有案。本件台北市政府為興辦該市大度路拓寬工程，經被告機關於六十九年一月四日公告徵收坐落北投區 00 段三四三 - 五號等二 0 四筆土地（包括本件原告原所有之九筆土地），早於徵收完畢一年內之同年五月二十日起分段施工，至七

十一年三月三十一日，實際施工進度已達百分之九十。系爭土地九筆僅為該大度路拓寬工程徵收土地中之一小部分，該九筆土地依於大度路、大業路、中央南路與百齡路會合處，且鄰近有朝籟橋，成為台北與北投、淡水地區之重要交通瓶頸地區，為顧及行車安全，並配合鄰近之朝籟橋改建，乃計劃於該工程末期施工，業經台北市政府有關單位勘明。又七十年度預算之大度路拓寬工程亦在進行施工中，其工程用地與本件九筆土地銜接，亦有大度路拓寬工程分筆編列預算辦理（連續工程）示意圖附再訴願卷可稽。原告指訴被告機關將六十九年度預算大度路拓寬工程徵收所剩餘之土地擅自變更計劃，供作七十年度預算之大度路拓寬工程使用云云，顯屬誤會。依照上開行政院令釋示，就六十九年度大度路拓寬工程進行情形及徵收土地之整體而言，足認為徵收完畢一年後已著手實行使用，自無土地法第二百十九條規定之適用。原告訴稱第一期工程早於七十一年一月十日前完工，所謂「末期工程施工」乃係第二期工程部分，本件土地不能認已實行使用一節，乃因忽視本件大度路拓寬各期工程之連續性所生誤解。原告所引行政院 51.12.21 台五十一訴八一五六號令釋明，土地法第二百十九條所稱實行使用，係指按照原核准計劃實際使用該項徵收之私有土地或於該項土地上連續從事有關達成徵收計劃之各項工作，如從事建築、裝置機械等情事而言。就本案工程所徵收之全部土地整體而言，於原告申請發還前，早經連續從事達成徵收計劃之各項工作，道路施工進度已達百分之九十，足證需地單位就徵收之土地已按原核准計劃逐漸使用，非僅從事有關使用之預備工作，其使用情形雖尚未達到該徵收土地之全部，究與不依核准計劃使用之情形有別，原告所訴均不足採。被告機關通知原告不予發還，於法並無違誤，訴願、再訴願決定遞予維持，亦無不合。原告之訴，非有理由。又本件原處分機關為台北市政府地政處，原告對之提起行政爭訟，即應以該處為被告機關（行政訴訟法第九條參照），原告訴狀誤列台北市政府為被告機關，於法未合，本判決逕予更正，併此敘明。

據上論結，原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

中華民國七十二年八月廿三日