

釋字第 534 號解釋協同意見書

孫森焱大法官 提出

土地法第二百十九條第一項第一款規定徵收補償發給完竣屆滿一年，未依徵收計畫開始使用者，原土地所有權人得於徵收補償發給完竣屆滿一年之次日起五年內，向該管市、縣地政機關（中華民國八十九年一月二十六日修正為「該管直轄市或縣（市）地政機關」，下同）聲請照徵收價額收回其土地。其立法意旨係為保障原土地所有權人之權益，防止政府假借公益，濫用土地徵收權。關此，解釋理由書表明所以為原土地所有權人保留收回權乃係「防止徵收機關對不必要之徵收或未盡周詳之徵收計畫率行核准，或需用土地人遷延興辦公共事業，致有違徵收之正當性或必要性」之故。因而責令需用土地人對於依法定徵收程序強制取得之人民私有土地所有權，應於法定期間內按照徵收計畫開始使用，以實現公用需要之徵收目的。

按依土地法第二百十五條第三項規定，同條第一項第三款、第四款之改良物，於徵收土地公告期滿後，得由市、縣地政機關通知其所有權人或使用人限期拆除或遷移；逾期由市、縣地政機關會同有關機關逕行除去，並不予補償。又同法第二百三十八條第三款規定，受領遷移費人不依限遷移者，市、縣地政機關得將改良物代為遷移或一併徵收。是市、縣地政機關原得行使公權力逕行強制拆除地上工作物，開始使用徵收土地，即不發生「因可歸責於原土地所有權人或使用人」之事由，致未於一年法定期間內，依徵收計畫開始使用之問題。茲於土地法第二百十九條特設第三項規定，排除收回權規定之適用，其立法意旨當係慮及土地所有權人或使用人抗拒之事由複雜，或有不能貫徹公權力之諸多原因存在，即就本件聲請意旨所涉事實而言，因拆遷戶之抗爭，致建物勘估工作不能進行；房屋所有權人陳情台北市議會函請台北市政府暫緩執行拆遷，拆遷疏導工作迄至行政訴訟繫屬中，

仍在持續進行中等情（看行政院八十四年度判字第二五〇四號判決理由欄之記載），如果遷延開始使用之時期，確係「因可歸責於原土地所有權人或使用人」之事由所致，則不承認土地所有權人有收回權。

土地收回權之承認，對土地所有權人有利。對需用土地人則因已付出補償地價、補償費、遷移費（土地法第二百三十六條第二項參照）及其他投資之成本，就中除徵收價額由原土地所有權人繳回外，其餘均儘成泡影；若為公共事業之需要，應重新辦理徵收時，不利尤甚。因此，適用土地法第二百十五條第一項及第三項規定時，應兼顧土地所有權人與需用土地人雙方之利益，不宜失衡。為公共事業之需要而辦理徵收者，一旦撤銷，對社會公益之損害，更不容忽視。重新辦理徵收付出之社會成本，係由全民負擔，亦不能不顧及。

就可歸責於原土地所有權人或為其占有該土地之使用人之事由，致不能開始使用言，亦係市、縣地政機關未積極推行計畫內容，怠於行使公權力，拆除土地法第二百十五條第一項第三款或第四款之改良物，或為遷移之強制處分為其原因，是同屬可歸責於市、縣地政機關之事由所致。就此，本解釋認為尚不得將遷延使用徵收土地之責任，歸由徵收有關機關負擔。若其不能開始使用係因可歸責於其他使用人（以下簡稱使用人）之事由所致，則其可歸責之事由同時存在於市、縣地政機關。衡量二者之責任，謂不應影響土地所有權人之收回權，固亦言之成理。然適用土地法第二百十五條第一項及第三項規定時，應兼顧土地所有權人與需用土地人雙方之利益，有如上述，顧需用土地人無論為政府機關或私人企業，並未具備強制拆除或遷移地上工作物之公權力。其唯一可循之救濟途徑為訴訟程序之制度保障。倘需用土地人因為市、縣地政機關怠於行使公權力，不得不依民事訴訟法或行政訴訟法行使訴訟權，請求法院判令使用人拆除或遷移地上工作物，竟不能阻止收回權之發生，則其因徵收取得之所有權以及於土地付出

之投資，豈非不在法律保障之列。其私益因此致受損害，不平孰甚！而對公益之損害，社會成本之負擔，尤值重視。

人民之財產權受侵害時，憲法承認人民有訴訟之權，請求國家依法保障。如果需用土地人已依徵收計畫之使用目的，於一年之法定期間內，對於不能開始使用徵收土地存在之障礙，依法定程序提起訴訟請求排除，即與未為使用有間。需用土地人之所以不能開始使用徵收土地，一方面固係可歸責於使用人之事由所致，一方面需用土地人並未怠於行使權利，即無可歸責之事由存在。類此情形，如尚不能阻止土地所有權人行使收回權，與憲法規定人民有訴訟之權，用以保障權利受損害時，得循訴訟程序，獲得救濟之意旨不符。本件解釋文謂「需用土地人於上開期間內復未依徵收計畫之使用目的提起必要之訴訟，以求救濟，應不妨礙原土地所有權人聲請收回其土地」，即係以需用土地人未依必要之法律救濟途徑謀求解決，是為可歸責於需用土地人之事由，為保留原土地所有權人收回權之要件，自堪贊同。

土地法第二百十九條第三項規定：「第一項第一款之事由，係因可歸責於原土地所有權人或使用人者，不得聲請收回土地。」其中就「因可歸責於使用人」之事由言，雖與原土地所有權人之事由有間，有時仍可能併存其他各種事由，將「需用土地人於上開期間內復未依徵收計畫之使用目的提起必要之訴訟」列為適用土地法第二百十九條第一項規定之要件，乃表明可歸責於土地使用人之事由，致不能依徵收計畫開始使用，若需用土地人於法定一年期間內已行使訴訟權，仍有同條第三項土地所有權人不得聲請收回土地規定之適用，尚不生抵觸憲法問題。

綜上所述，對於本件解釋意旨，認有補充說明個人意見之必要，爰提出協同意見書如上。