

憲法法庭 112 年憲裁字第 6 號不受理裁定協同意見書

黃瑞明大法官提出

壹、本件聲請案之原因事實大要及主要爭議

一、本件聲請人王先生等 5 人（下稱聲請人）之被繼承人於日據時期所有之 2 筆土地（下稱系爭土地），經日據政府登記為所有權人，因成為河川水道而分別於大正 2 年（1913 年）及昭和 9 年（1934 年）經塗銷（或削除）登記，於台灣光復後未辦理土地總登記。嗣系爭土地浮覆，於中華民國 77 年及 86 年先後辦理所有權登記為國有¹。聲請人於 107 年 2 月依民法第 767 條第 1 項、第 828 條第 2 項準用同法第 821 條等規定及繼承法則，請求財政部國有財產署（下稱財產署）塗銷系爭土地所有權登記而返還土地，經訴訟後最高法院 109 年度台上字第 1328 號民事判決以系爭土地未依相關法令完成所有權登記，其所有權人主張物上請求權仍有民法第 125 條消滅時效規定之適用，其請求塗銷系爭土地所有權登記已逾 15 年消滅時效，故財產署行使時效抗辯自屬有據，因而駁回聲請人之請求。

聲請人主張上開最高法院判決適用法規顯有錯誤而依民事訴訟法第 496 條第 1 項第 1 款提起再審之訴，於再審法院審理期間，最高法院大法庭就相同爭議共 4 個案件合併審查後，於 111 年 3 月 18 日作出 110 年度台上

¹ 其中一筆土地於 77 年 9 月 21 日以「第一次登記」為原因登記為中華民國所有；另一筆土地於 86 年 10 月 18 日以「第一次登記」為原因登記為臺灣省政府所有，後於 88 年 8 月 5 日以「接管」原因，登記為中華民國所有。

大字第 1153 號民事大法庭裁定：「日據時期已登記之土地，因成為河川、水道經塗銷登記，臺灣光復後土地浮覆，原所有權人未依我國法令辦理土地總登記，於該土地登記為國有後，其依民法第七百六十七條第一項規定行使物上請求權時，有消滅時效規定之適用。」（下稱大法庭 1153 號裁定）

二、再審法院以大法庭 1153 號裁定之統一法律見解作為判決理由，於 111 年 4 月 7 日以 110 年度台再字第 14 號民事判決駁回聲請人之再審之訴（系爭確定終局判決）。聲請人聲請裁判憲法審查，請求宣告系爭確定終局判決牴觸憲法應予廢棄。依其聲請意旨即請求宣告大法庭 1153 號裁定違憲。

三、大法官審查後多數意見決議不受理本件聲請案，本席贊同，並就大法庭 1153 號裁定是否涉及違憲，提出協同意見如下。

貳、本席之協同意見

一、土地法第 12 條²有關浮覆地回復所有權之規定：浮覆後須經證明，始回復所有權，非當然回復。

（一）我國憲法規定人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制（憲法第 143 條第 1 項），故國家依法應保障人民之土地所有權，但亦得依其土地政策為社會公益適度限制人民之土地所有權。依土地法第 14 條

² 土地法第 12 條：「（第 1 項）私有土地，因天然變遷成為湖澤或可通運之水道時，其所有權視為消滅。（第 2 項）前項土地，回復原狀時，經原所有權人證明為其原有者，仍回復其所有權。」

規定，湖澤、可通運之水道不得為私有（土地法第 14 條第 1 項第 2、3 款規定參照）。私有土地因天然變遷成為湖澤或可通運之水道時，不能為私有，故所有權視為消滅，此乃土地法第 12 條第 1 項規定「私有土地，因天然變遷成為湖澤或可通運之水道時，其所有權視為消滅」之立法緣由。惟應注意者，此條規定限「天然變遷」之情形，如因人為因素如截彎取直等水利工程所產生之變遷，當無本條之適用。

（二）成為湖潭、水道之土地若浮覆³，而恢復原狀時，土地法第 12 條第 2 項規定：「前項土地，回復原狀時，經原所有權人證明為其原有者，仍回復其所有權。」本項所規定「回復其所有權」意何所指？學說及實務上有二種不同之解讀，即「自動回復說」與「核准回復說」⁴

1、「自動回復說」認土地浮覆後無待登記即回復所有權。最具代表性者為最高法院 103 年度第 9 次民事庭會議決議之見解⁵。

³ 土地法並沒有「浮覆」或「浮覆地」之用語，但河川管理辦法第 6 條第 8 款對浮覆地定義為「指河川區域土地因河川變遷或因施設河防建造物，經公告劃出河川區域以外之土地。」其所指浮覆之原因包括河川變遷及人為施設，且係指依行政管制劃出河川區域以外者始為浮覆地。大法庭 1153 號裁定所稱之土地浮覆，應指物理性之天然浮覆，尚不涉行政管制措施。本意見書所稱浮覆亦指土地天然浮覆，而未涉及行政管制關於浮覆地之規定。

⁴ 「自動回復說」與「核准回復說」之學說與實務上之見解，參見陳立夫，土地法釋義（一），2021 年增修三版，頁 14 至 18，元照出版有限公司。

⁵ 最高法院 103 年度第 9 次民事庭會議決議：「土地法第十二條第一項所謂私有土地因成為公共需用之湖澤或可通運之水道，其所有權視為消滅，並非土地物理上之滅失，所有權亦僅擬制消滅，當該土地回復原狀時，依同條第二項之規定，原土地所有人之所有權當然回復，無待申請地政機關核准。至同項所稱『經原所有權人證明為其原有』，乃行政程序申請所需之證明方法，不因之影響其實體上

2、「核准回復說」認土地浮覆後經原土地所有權人（或其繼承人）舉證申請，並經地政機關核定（確認）始發生所有權回復之效力。陳立夫教授認依土地法第 12 條第 2 項明定「經原所有權人證明為其原有，仍回復其所有權」，即表示原土地所有權人之回復所有權係以經證明為前提；亦即須向主管機關舉證申請，經主管機關認定符合回復要件後，原所有權人始回復其原土地所有權。準此，關於原土地所有權之回復，以核准回復說較符合法律規定之意旨⁶。本席贊同陳立夫教授之見解。本席認為另從實務觀點，土地沉沒之後，經過多年砂石累積或河川改道之後天然浮覆，不僅其位置可能有所變動，其面積與相鄰關係，與沉沒前之土地必然有所差異，不可能完全吻合，因此原所有權人擬回復其所有權，必然要先經過證明之過程，以確認其土地之位置及面積屬其原來所有。在證明過程透過地籍圖說之比對與土地面積、方位測量等工作，以證明浮覆地乃沉沒前之土地。必待確認後，始能在證明範圍內回復其所有權。因此本席認為無論從法條文字之規定以及實務上之運作均不可能「當然回復所有權」。

二、請求回復所有權之時效，與請求排除侵害所有權之時效，二者有所不同

（一）土地浮覆後，原土地所有權人得提出證明以請求回復

權利。」參見陳著前揭書，頁 14，註 43。

⁶ 參見陳著前揭書，頁 16。

所有權，土地法第 12 條第 2 項明定，已如前述，原土地所有權人提出證明之權利有無時效之限制？

陳立夫教授認為「原土地所有權人（或其繼承人）為回復其所有權，爰依土地法第 12 條第 2 項規定提出證明，向管轄地政機關請求確認土地已回復原狀並屬其原有；而管轄地政機關所為之確認，並非對原土地所有權人（或其繼承人）為財物之交付，且亦未賦予新權利，僅是認定原土地所有權人（或其繼承人）是否符合回復其原所有權之法定要件。故是項請求權，性質上非屬財產上之請求權，從而無妨解為無行政程序法第 131 條⁷有關消滅時效規定之適用，亦不宜類推適用其他有關消滅時效之規定」，亦即此項提出證明以回復所有權之請求權，並無時效規定之適用⁸，本席同意陳教授之見解。

（二）土地浮覆後，如已登記為國有，原所有權人請求排除侵害所有權，是否有時效之限制？

土地浮覆後原土地所有權人若提出證明經該管地政機關確認為原有土地之浮覆而得回復所有權之後，自得向土地登記機關申請回復土地所有權登記。此時如該土地已被登記為國有，且公有土地管理機關不同意將土地回復登記給原土地所有權人時，則原土地所有

⁷ 行政程序法第 131 條規定：「（第 1 項）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，因五年間不行使而消滅；於請求權人為人民時，除法律另有規定外，因十年間不行使而消滅。（第 2 項）公法上請求權，因時效完成而當然消滅。（第 3 項）前項時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷。」

⁸ 參見陳著前揭書，頁 30 至 31。

權人（或其繼承人）得依據民法第 767 條所定之物上請求權（所有人回復請求權），以土地之現登記名義人為被告，訴請法院排除侵害。陳立夫教授認為「如原土地所有權人（或其繼承人）之物上請求權（所有人回復請求權）尚未罹於時效而消滅者（或未罹於時效消滅，且雖已移轉登記予私人，但其非屬善意第三人而不受土地法第 43 條規定保護者），將獲得勝訴判決。」⁹易言之，即該土地之現登記名義人得以時效為抗辯¹⁰。

三、國家將浮覆地登記為國有並以時效抗辯原所有權人（或其繼承人）回復所有權之請求是否構成權力濫用

（一）因大自然之力量致土地沉沒於湖澤或可通運水道之下，是否浮覆尚未可知，縱若浮覆，通常亦需經長時期之累積，可能達數十年之久。滄海桑田，對未曾登記之土地於日後浮覆，政府不可能亦不應該長期置之不理，故視其為公有土地而為所有權第一次登記並不為過。日據時期已登記之土地既因成為湖澤或水道而經塗銷登記，光復後既未辦理土地總登記，則依法視為未登記之土地為合理。被塗銷所有權者之繼承人開枝散葉，多年後難以追尋，故實難要求政府將浮覆地登記為國有前，有義務去通知該未曾登記之土地之原

⁹ 參見陳著前揭書，頁 34。

¹⁰ 土地曾於日治時期依日本國法令為所有權登記，於光復後未辦理土地總登記，後被登記為公有時，其回復請求權是否受消滅時效規定之限制，實務上有不同之見解，因此最高法院 110 年度台上字第 1153 號裁定提案予大法庭裁判，陳著前揭書於 110 年 7 月底付梓時，最高法院民事大法庭對此見解之歧異尚未作出裁判（陳著前揭書頁 34、35 註 93）。

所有權人（或其繼承人）。

（二）政府因地籍整理而發現之公有土地，由該管地政機關逕為登記國有（土地法第 53 條規定參照），但於登記前應經公告，不得少於 15 日（土地法第 55 條及第 58 條規定參照）。另河川管理辦法第 10 條規定「政府投資施工、直接或間接產生之浮覆地，原所有權人或其繼承人，得於公告劃出河川區域後，向地政機關申請回復所有權」本席認為因政府投資施工所產生之浮覆地，土地之浮覆係因事先之工程規劃，可得預見，且政府機關有較佳之資訊來源，於此情形下，政府機關除公告外，應另對土地原所有權人（或其繼承人）有通知之義務，始足保障原所有權人之權利。

（三）土地自然浮覆之過程通常歷時甚久，在此期間，土地原所有權人（或其繼承人）客觀上已喪失對該土地占有、管理、利用之可能性。土地浮覆後至政府辦理第一次登記通常已經過一段不短期間，土地原所有權人（或其繼承人）於土地浮覆後本即可以提出證明要求登記所有權。其於土地浮覆後已有相當期間怠於行使請求權，於政府登記為國有後又逾 15 年始提出要求，已長期未關注此土地，主觀上實已忽略主張所有權。此時政府機關以消滅時效為抗辯，以尊重已長期客觀形成之法秩序，保障法安定性，尚非可認過度行使國家機關之權力。但於前述政府負有較高通知義務之情形（即土地因政府投資施工而浮覆），則消滅時效之起算，自應將政府之通知義務加以考慮。

四、大法庭 1153 號裁定符合土地法第 12 條之立法意旨，無涉違憲

最高法院大法庭 111 年 3 月 18 日 110 年度台上大字第 1153 號裁定主文已於前述，其主要理由包括依土地法第 43 條及民法第 758 條第 1 項及第 759 條之規定「以登記作為依法律行為而生物權變動之效力要件，及非依法律行為取得物權之處分要件，在於貫徹登記要件主義之立法意旨，自具有公示力。是依我國土地法令所定程序辦理不動產物權登記者，足生不動產物權之公示力及公信力。」「對於未經依我國相關土地法令辦理土地登記之原所有權人，縱其土地於日據時期曾經登記，因成為河川、水道經塗銷登記，嗣於臺灣光復後浮覆，但在未依我國法令辦理土地總登記前，該土地仍屬『未登記』之不動產，其原所有權人依民法第 767 條第 1 項規定行使物上請求權時，有消滅時效規定之適用。」本席認為如此之見解符合土地法第 12 條及第 43 條之文義及立法意旨，在土地政策下，平衡各方之法益，並未對人民之財產權造成過度之限制。

至於土地法第 12 條之規定是否應修正以提供原土地所有權人更多之保障，此乃立法政策以及執行層面之問題，並非本意見書討論之範圍。