

## 釋字第 763 號解釋協同意見書

黃瑞明大法官 提出

一、土地被徵收之原土地所有權人行使收回權困難重重，本號解釋為其開啟一扇獲知土地使用資訊之門，有助於其請求收回被徵收的土地

(一) 在立法不足、行政抵制與司法保守的情況之下，人民行使土地收回權困難重重

徵收土地和徵收稅捐是國家以公權力強制取得人民之財產權，人民被剝奪之感受強烈，但因國家徵收土地和徵收稅捐往往被視為具有濃厚之公益目的，因此法律傾向賦予政府機關有權採取強大之措施，但在法令規定不明之處，政府機關之執行措施容易產生違憲疑義，因此屢屢引起人民不服，向大法官聲請釋憲。本院歷年釋憲之案例中有關土地徵收和稅捐徵收之案件即占相當大的比例。

為了防止政府濫用徵收權，土地法第 219 條規定人民之土地被徵收後於一定條件下得向政府機關申請行使收回權。然而有關收回權之規定簡略，立法保障不周，行政機關對於人民行使收回權傾向採取抵制態度，故人民行使收回權以取回土地難如上青天。人民行使收回權遭遇挫折後，頻頻向本院叩門請求釋憲，本院受理以土地法第 219 條為釋憲對象者已有二號解釋，民國 78 年公布之釋字第 236 號解釋，認為收回權規定要件中之政府「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……不得為割裂之認定」，對

於徵收機關所徵收之多筆土地只要對「部分土地」已使用即已足，基本上是對於法律所規定人民行使收回權之條件，往有利於政府之方向解釋。另外於民國 90 年公布之釋字第 534 號解釋認為需用土地機關未於期限內，依徵收計畫開始使用徵收之土地，因可歸責於原土地所有權人或使用人所致者，即不得將延遲使用徵收土地之責任，歸由徵收有關機關負擔，固有道理；但該號解釋對於不能開始使用土地係因可歸責於其他土地使用人之事由所致者，認為若有關機關未「依土地法第 215 條第 3 項規定逕行除去改良物，亦未依同法第 238 條規定代為遷移改良物，開始使用土地；需用土地人……復未依徵收計畫之使用目的提起必要之訴訟」，在這些條件之下，應不妨礙原土地所有權人申請收回其土地，也是對於人民行使收回權設定了相當高的條件，此二號解釋顯示了被徵收土地之原土地所有權人透過司法途徑行使收回權之困難度。

## （二）本號解釋之具體落實尚待配套立法

本號解釋係針對原土地所有權人行使收回權之事實上困難，即原土地所有權人於土地被徵收後並無充分資訊以得知政府機關將土地徵收後如何使用土地，即無法在收回權時效內（依土地法第 219 條第 1 項徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日起 5 年內）行使收回權。本號解釋理由指出「需用土地人依法取得被徵收土地所有權後，是否有不再需用被徵收土地或逾期不使用而無徵收必要之情事，通常已非原土地所有權人所得立即知悉及掌握」，因此要求「該管直轄市或縣（市）主管機關應……定期通知原土地所有權

人，使其適時知悉被徵收土地之後續使用情形；如有不能個別通知之情事，應依法公告，俾其得及時申請收回土地」。本號解釋對於原土地所有權人行使收回權提供保障，從而監督政府機關不應濫行徵收，若於徵收完成後，依徵收計畫已不再需用該筆土地時，亦應主動通知原土地所有權人。

至於政府機關之通知義務應如何履行，若未履行時，則人民行使收回權之短期與長期時效應如何配合，本號解釋認「屬立法裁量之範圍」，故本號解釋目的之具體落實，尚待相關機關配套修法。

## 二、未來相關修法之考量

### （一）政府機關負有通知義務之期間：

本席謹就政府機關應負通知義務之期間補充意見如下：

通知義務是為了讓原土地所有權人行使收回權，故通知義務之期間必須涵蓋原土地所有權人得行使收回權之全部期間，即：

1、依土地法第 219 條第 1 項徵收者，原土地所有權人得行使收回權期間為徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日起 5 年內，在此期間內，政府機關均有通知之義務。

2、如係依都市計畫法徵收之土地，通知義務之期間應包括計畫期限並延展至計畫期限屆滿後 5 年。

都市計畫法第 83 條規定：「依本法規定徵收之土地，其使用期限，應依照其呈經核准之計畫期限辦理，不受土地法第 219 條之限制。不依照核准計畫期限使用者，原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。」依本條規定行使收回權可分二種情形：

(1) 於徵收計畫期限內未施工使用：若土地徵收計畫書內敘明使用期限者，政府機關於徵收後逾越該計畫期限仍未施工使用者，即屬不依照核准計畫期限使用，依內政部 84 年 9 月 26 日台內地字第 8488181 號函，原土地所有權人得收回其土地，其理由即為土地法第 219 條第 1 項第 1 款所定「未依徵收計畫開始使用」之情形，其申請收回之期限，依內政部之函釋，應依照土地法第 219 條第 1 項之規定，自該計畫期限屆滿之次日起算 5 年。

(2) 於徵收計畫期限內已施工使用，但嗣後變更改用途：前述內政部函釋依其內容是適用於「逾越該計畫期限仍未施工使用者」。但若於計畫期限內已施工使用，但於計畫期限屆滿後變更徵收之目的或用途者，即屬土地法第 219 條第 1 項第 2 款所定「未依核准徵收原定興辦事業使用」之情形，則原土地所有權人得行使收回權。本席認為依內政部函釋之意旨，原土地所有權人之收回權亦應於計畫期限屆滿後 5 年屆滿，故通知期限自應涵蓋至計畫期限屆滿後 5 年。

依上，如有計畫期限者，自徵收完成即應開始通知，至於通知之期限，因收回權申請期限之起算點為該計畫書內敘明之使用期限末日，故自該期限屆滿日後再加計 5 年，為收回權期限屆滿日，即為通知義務之屆滿日。

(二) 得行使收回權之合理短期與長期時效：

目前土地法第 219 條第 1 項僅規定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 年內申請行使收回權，但並未規定原土地所有權人自知悉有收回權情事發生時，得行使收回權之期限。本號解釋理由指出修法時為兼顧人民財產權之保障及法律關係安定性之要求，應依通知義務是否履行，分別規定長期或短期之合理時效期間。本席認為

收回權之存在是為防止徵收之浮濫，而收回權之發生，又係因政府機關於徵收土地後之作為或不作為而可歸責於政府機關，故應以人民財產權之保障為優先，況行使收回權係回復人民原有之財產權，亦不違法安定性。故依前述本席主張，不論依土地法第 219 條第 1 項規定之長期時效 5 年內或於都市計畫法所定使用期限屆滿後 5 年內，政府機關均負有通知義務；在長期時效期間內，自原土地所有權人知悉有行使收回權之情事之後，至少應有一段合理之期間（如 2 年）以供其決定並行使收回權，因為在長期時效期間內均有可能發生收回權之情事（即土地法第 219 條第 1 項第 2 款所定「未依核准徵收原定興辦事業使用者」），若於長期時效即將完成前始發生或始知悉（如前一天或一星期等），而未讓原土地所有權人有合理之考慮與準備期間，則顯不合理。故若加計原土地所有權人知悉後之短期時效，則長期時效最長可延至 7 年（設若原定 5 年長期時效之最後一天始發生或始知悉發生有收回權情事）。

### 三、土地徵收條例應併予考慮修改：

（一）依土地徵收條例第 61 條規定，該條例施行前公告徵收之土地，其申請收回，仍依施行前之規定辦理，即仍適用土地法；反面解釋，民國 89 年 2 月 4 日該條例生效後公告徵收之土地，其申請收回，適用該條例。本號解釋以土地法第 219 條為釋憲對象，是本號解釋可得適用之案例限於 89 年 2 月 4 日前之徵收且於本號解釋公布之日收回權之時效尚未完成者。自本號解釋公布之日，即 107 年 5 月 4 日回溯 5 年，即依都市計畫法完成之徵收且計畫期限迄 102 年 5

月 4 日之後尚未期滿者，始有本解釋之適用，故可得適用之案例可能不多。本號解釋雖以土地法為釋憲對象，但本號解釋所定違憲之事由，即「未規定該管直轄市或縣（市）主管機關就被徵收土地之後續使用情形，應定期通知原土地所有權人或依法公告」，於土地徵收條例亦存在。故本號解釋實等同宣告土地徵收條例第 9 條未定通知義務亦違憲，而應一併檢討修正。

（二）修改土地徵收條例以要求政府機關負有通知義務之時，原定收回權之長、短期時效，自亦應同時檢討修改，本意見書第二段所述之立法考量之原則亦應可適用。當然，土地徵收條例第 9 條規定收回權之長期時效為「徵收公告之日起 20 年」，顯已較土地法第 219 條第 1 項所規定之「徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日起 5 年」為長，則此 20 年之長期時效是否要於計畫期限屆滿後始起算，於修法時亦應一併考量「計畫期限」之作用與性質後作決定。