

釋字第 763 號解釋不同意見書

黃虹霞大法官提出

本件聲請所指確定終局判決已實體認定系爭被徵收土地已於核准徵收期限內依核准徵收計畫使用，故聲請人無收回權，則本件充其量應只是確定終局判決認事用法當否之爭議，不是法令違憲之問題，依現行法制，不在大法官所得審究範圍，即聲請人何來受憲法保障之基本權遭確定終局判決所適用之系爭土地法第 219 條第 1 項規定不法侵害，從而得依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定聲請釋憲哉？

又關於徵收完成後，被徵收土地有無依核准徵收計畫被如期使用，是否應由徵收主管機關定期通知原土地所有權人乙節，非聲請人在該訴訟中之主張，更非屬確定終局判決之爭點（憲法訴訟法草案第 59 條第 2 項明文規定，此種情形不得聲請解釋憲法），也非聲請人指摘之系爭土地法第 219 條第 1 項規定之固有必要內容，故退而言之，縱有土地徵收法令應規定定期通知而未規定，致對原土地所有權人保護不足之情形，能即認為確定終局判決有所適用之法令違憲之問題嗎？

尤其因本件原因案件係依都市計畫法規定辦理之徵收，屬應適用都市計畫法規定之案件，原確定終局判決主要適用之法律也是都市計畫法規定（第 48 條及第 83 條等，並認聲請人行使收回權之法律依據應為都市計畫法第 83 條規定，請見原確定終局判決事實及理由之四），根本不是本件解釋之唯一審查客體（土地法第 219 條第 1 項規定），本件怎能不詳予分辨而隨聲請人之主張（其係依土地法第 219 條及土地徵收條例第 9 條規定請求收回土地，請見原確定判決之事實及理由之一）起舞（但多數意見又不以土地徵收條例第 9 條規定作為審查客體），僅選擇以土地法第 219 條第 1 項規定（在 89 年 2 月 2 日制定公布土地徵收條例之後，因其第 9 條及第 61 條，早已是黃昏規定，迄今更已為風燭殘年幾近死亡之規定，再予解釋之通案價值如有，亦極有限）作為審查

客體，並指摘土地法第 219 條第 1 項規定違憲呢？

又原確定終局判決係認應以核准計畫期限屆滿之翌日為收回權之消滅時效起算日，而非以土地法第 219 條第 1 項規定之「徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日」為收回權消滅時效起算日，乃多數意見不察，竟於解釋文第 1 段之始及解釋理由書第 5 段中分別稱：土地法第 219 條第 1 項規定「逕以『徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日』為收回權之時效起算點」，並據此指摘土地法第 219 條第 1 項違憲，本件解釋無指鹿為馬及打擊錯誤之嫌耶？！

再者，縱若引本院釋字第 737 號解釋之例，認本件係法律應規定而未規定之保護不足情形，也只是於本院解釋以後應如何修法之問題，而沒有原因案件聲請再審問題，對原因案件之再審無助。

綜上，本件聲請不論由是否有基本權受侵害，或聲請人釋憲聲請書所指土地法第 219 條第 1 項是否係原確定終局判決所適用之關鍵法律並違憲且具通案價值之角度觀察，本件聲請均不符人民聲請釋憲規定，其聲請已應不受理。更何況：

一、大法官受理解釋憲法聲請應有一致標準，並應儘量避免輕重失衡。在本件聲請決定受理與否同時，另有一件同屬土地徵收爭議之釋憲聲請案，經本院大法官多數意見認為並決議不受理。經查該案係 100 年公告徵收之被認為非屬都市計畫區內公共設施保留地之徵收補償費標準，即有關補償費是否太低致侵害財產權之爭議，而本件則為 77 年間之公告徵收案，非關徵收補償費標準爭議（本件是都市計畫區內之公共設施保留地，若依現行土地徵收條例第 30 條第 1 項後段規定，徵收補償標準明確合理，本件也沒有就該標準之相關規定釋憲），而是領取徵收補償費後，行使收回權爭議。

二者相比較：本件聲請人已領得徵收補償費，¹在現行法

¹ 依現行土地徵收條例第 30 條第 1 項後段規定，應按毗鄰非公共設施保留地之平均地價補償，此一補償標準應屬合理。而因憲法解釋不是為個案救濟而設，係為通案救濟性質，故在土地徵收條例 89 年制定公布，且其第 9 條已明定不適用土地法第 219 條規定情形下，有無再就僅以已風燭殘年、接近死亡或已死亡之土

制下，如聲請人之都市計畫區內公共設施保留地土地所有權人已受土地徵收條例規定之第一重完整主要保護，而且因法律已設有收回權之第二重次要保護規定，故如本件者，充其量為是否有第二重次要保護之程序部分（其實體部分不在爭議及聲請範圍）仍嫌不足之問題爭議而已；反之，另案則是涉及土地徵收規定之第一重主要保護之實體規定（補償是否完足），二者相較，另案所涉及之違憲爭議明顯重於本件。如另案應不受理，本件何有受理之理哉？！另收回權原應在對制補償費不足，捨補償費不足之實體根本爭議案件而不受理，卻就收回權之程序事項案件予以受理，難謂輕重未失衡。但願未來有機會並能得到多數意見同意，另作成有關土地徵收條例第 30 條第 1 項前段之補償費市價，應如何訂定，始能符合憲法保障人民財產權之正當法律程序之解釋。

二、本件解釋認收回權為原土地所有權之延伸，在憲法所保障財產權之範圍，且關於收回權之規定應符合正當程序原則，此部分固可贊同。惟：

1、對比本件解釋理由書第 2 段所舉本院釋字第 409 號、第 516 號及 731 號等解釋意旨，於徵收前及徵收時，國家應踐行之程序，均無如本件解釋理由書第 4 段所示之國家應於自徵收完成起之特定期間內須定期通知，否則即不符正當程序之釋示。故本件解釋沒有前例而係創舉。此一創舉就徵收完成後收回權之保護尤甚於徵收完成前，不符事理，此一創舉殆為全世界之法制首例，其作成能不極審慎乎？

2、政府資訊應公開透明，使人民知悉，乃屬當然，我國並已有政府資訊公開法等規定，關於徵收完成後，土地使用情形，內政部亦已以 102 年 7 月 18 日台內地字第 10202660312 號函令各需用土地人於網站適時揭露徵收土地使用及期程相關資訊，故徵收完成後之土地使用情形，尚非全無法令規定此等資訊應公開透明；又徵收完成後被徵收土地之有無及如何被使用之狀況，於通常情形，係被攤在陽光下，為全民可得公知之事項。且就系爭原因案件言：由聲請人於 84 年間

地法第 219 條第 1 項規定作為釋憲標的之本件聲請再予受理價值，誠值商榷。

及其後多次主張系爭土地未依計畫使用，行使收回權之事實，更可反證根本無本件解釋所稱之原土地所有權人因未再受本件解釋所示之定期通知，而無從行使收回權之事實，但本件解釋卻以系爭規定未規定應使人民定期知悉該土地被徵收後之使用情形，致人民無從獲知充分資訊，作為系爭土地法第 219 條第 1 項規定不符憲法要求之正當行政程序之唯一理由（請見本件解釋理由書第 5 段），本件解釋關於系爭土地法第 219 條第 1 項規定違憲之論述應尚不完足且與事實相反，難以服人。

尤有進者，「未規定」之情形是否已可構成基本權之侵害而為違憲，本非無疑；未定期通知土地使用狀況，並未使收回權喪失，故未通知也不即等於不法侵害收回權；另使人民知悉之方式很多（比如公告及於原土地所有權人詢問時應以書面答覆），更不等於須個別通知；再者，公法上應只有涉及特定人民尤其可能使其權利不利變動之行政處分，才需通知該特定人民，本件徵收完成後之土地使用情形不論是否通知原土地所有權人，均不生收回權不利變動之結果，何有不定期通知即不合正當程序並違憲之理？本件解釋就此，也只有結論，沒有充分之說理，亦難以服人。

另在行政處分之通知義務規定，恆伴隨極短期（如 1 個月或 2 個月）之失權效；但依系爭規定或土地徵收條例第 9 條則均為長期（5 年或 20 年）之消滅時效，怎能不區辨而混雜處理呢？

3、大法官作成解釋時應注意法體系之平衡。在大法官針對土地徵收作成多號解釋及相關機關、學者共同努力下，現行土地徵收條例第 9 條第 1 項後段已給予被徵收之都市計畫區內公共設施保留地完足補償，同條例第 30 條所定收回權消滅時效更長達 20 年，對被徵收土地所有權人之權益已有相當保護。又因收回權行使是在徵收完成後，故原土地所有權人必已領得徵收補償費（在現行法制下，如本件之都市計畫區內之公共設施保留地之補償費應已完足）；但較本件情形更應受保護者，所在多有，比如在國家行為下直接、間接受害之人民，或依法尚不受任何賠償或補償（如國家賠償法

第 13 條)，或迄未見有主管機關須主動通知否則消滅時效不完成之法例（請見國家賠償法及刑事補償法），是否更應被定期通知等？政府資源不是無限，行政作為萬端；司法為民乃當然，但法體系平衡應常存心中，作成解釋時不宜過度放大個案，追求創舉時尤需心存戒慎恐懼，通盤考量，切勿偏執。乃本件解釋之解釋文第 2 段就其何以選擇以時效不完成作為過渡處置手段暨其手段如何為合理，竟均無任何說明，是大法官說了算，不必說理嗎？²

又依本件解釋文第 2 段意旨，於本件解釋後，就在如國家行為下直接、間接受害之人民，暨適用土地徵收條例之徵收等等情形，是否均應如本件解釋文第 2 段³般為通知，否則不符正當行政程序違憲，其法律效果並即為消滅時效不完成呢？可能引起爭議及生困擾，會否治絲益棼呢？！

此外，因為土地徵收條例第 9 條已明定不適用系爭土地法第 219 條規定，暨在該條例第 61 條及第 63 條規定下，僅 89 年 2 月 4 日前公告徵收者才適用系爭土地法第 219 條規定。而自 89 年 2 月迄今已超過 18 年，是否仍有於本件解釋公布日尚未罹於系爭土地法第 219 條第 1 項規定加上都市計畫法所定核准計畫期限，而可得行使收回權之案件，顯然有疑，但未經查明即認有過渡處置必要，亦非妥當。

三、就本件解釋理由書末認時效期間屬立法之裁量範圍部分，則可贊同。

四、另有關機關依本件解釋意旨修法尤其一併檢討土地徵收條例相關規定時，就不在本件解釋範圍之土地徵收條例第 9 條第 1 項前段之市價，如何確保其實質完足；暨收回權之設不在使收回權人得利，但依現行規定下（收回價額恆等

² 未見有類似法例。本件不涉天災事變，故民法第 139 條規定難為其參考；本件通知之性質應為觀念通知，非行政處分，且內政部 102 年 7 月 18 日台內地字第 10202660311 號函亦已令主管機關於辦理徵收公告及發價通知時，應載明有關徵收計畫之開工、完工期程及土地徵收條例第 9 條得申請收回土地之相關規定等，故行政程序法第 98 條末項規定也不適宜比擬之。

³ 本件解釋文第 2 段僅係針對系爭土地法第 219 條第 1 項所為之修法前過渡處置，故不能直接當然適用於土地徵收條例規定；本件解釋也未宣告系爭土地法第 219 條規定第 1 項以外之其他規定違憲。

於原徵收補償價額)，於地價明顯上漲之情形，卻未設有調整機制等，也宜一併思考是否有修法之必要。