

司法院釋字第五三四號解釋

中華民國 90 年 11 月 30 日

院台大二字第 29645 號

解 釋 文

人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制，為憲法第一百四十三條第一項所明定。土地徵收係國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以強制取得之謂，相關法律所規定之徵收要件及程序，應符合憲法第二十三條所定必要性之原則。土地法第二百十九條第一項第一款規定，私有土地經徵收後，自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「直轄市或縣（市）地政機關」，下同）聲請照徵收價額收回其土地，原係防止徵收機關為不必要之徵收，或遷延興辦公共事業，特為原土地所有權人保留收回權。是以需用土地機關未於上開期限內，依徵收計畫開始使用徵收之土地者，如係因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所致，即不得將遷延使用徵收土地之責任，歸由徵收有關機關負擔；其不能開始使用係因可歸責於其他土地使用人之事由所致，而與原土地所有權人無涉者，若市、縣地政機關未會同有關機關於徵收補償發給完竣一年內，依土地法第二百五條第三項規定逕行除去改良物，亦未依同法第二百三十八條規定代為遷移改良物，開始使用土地；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。土地法第二百十九條第三項規定之適用，於上開意旨範圍內，不生抵觸憲法之問題。

解釋理由書

人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制，為憲法第一百四十三條第一項所明定。土地徵收係國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以強制取得之謂，

相關法律所規定之徵收要件及程序，應符合憲法第二十三條所定必要性之原則。需用土地人依土地法所定徵收程序辦理徵收時，應預先依土地法第二百二十四條規定擬具詳細徵收計畫書，附具相關文書，依同法第二百二十二條規定聲請核辦，於合法取得人民之私有土地所有權後，即應按照徵收計畫開始使用，以實現公用需要之徵收目的。土地法第二百十九條第一項第一款規定，私有土地經徵收後，自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、縣地政機關聲請照徵收價額收回其土地，即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，因而特為原所有權人保留收回權。

需用土地人未於上開一年期限內，依徵收計畫開始使用徵收之土地，如係因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所致，即不得將遷延使用徵收土地之責任，歸由需用土地人負擔；其不能開始使用係因可歸責於其他土地使用人之事由所致，而與原土地所有權人無涉者，若市、縣地政機關未會同有關機關於徵收補償發給完竣一年內，依土地法第二百五條第三項規定逕行除去改良物，亦未依同法第二百三十八條規定代為遷移，開始使用土地；需用土地人於市、縣地政機關在上開期間內怠於行使公權力而為強制執行時，復未依徵收計畫之使用目的提起必要之訴訟，以求救濟，是以市、縣地政機關既未積極推行計畫內容，需用土地人又怠於行使權利，此際原土地所有權人若不得聲請收回土地，不啻將此不利益歸由原土地所有權人負擔，自應不妨礙收回權之行使。土地法第二百十九條第三項規定之適用，於上開意旨範圍內不生抵觸憲法問題。又本件聲請人據以聲請解釋涉及之土地經徵收後，如依本解釋意旨，得聲請收回其土地時，若在本解釋公布前，其土地已開始使用，闢為公用財產而為不融通物者，倘其收回於公益有重大損害，原土地所有權人即不得聲請收回土地，惟得比照開始使用時之徵收價額，依法請求補償相當之金額，併此說明。

大法官會議 主席 翁岳生

大法官 劉鐵錚 吳 庚 王和雄 王澤鑑
林永謀 施文森 孫森焱 陳計男
曾華松 董翔飛 楊慧英 蘇俊雄
黃越欽 謝在全

協同意見書 大法官 孫森焱

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（看行政法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。

抄祭祀公業周〇榮公榮文公管理人周〇明聲請書

茲依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項之規定，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：

1. 憲法第十五條明定人民之財產權應予保障，又於同法第二十三條規定，憲法所列舉之自由權利，除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所必要者外，不得以法律限制之。所以人民之財產權應予保障，除有憲法第二十三條所定之情形外，不得由行政機關或立法機關任意限制或侵害之，縱有憲法第二十三條所規定之理由，亦僅能由立法機關依比例原則以法律來限制人民之財產權，決不容許立法機關任意制定法律來侵害人民之財產權。
2. 都市計畫法第四十八條雖允許行政機關基於公共利益之必要得以徵收之方式來侵害人民之財產權，但立法機關為保障人民之財產權，防止行政機關假借公共利益之名義濫用國家土地徵收權，乃又於都市計畫法第八十三條第二項規定「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。」保障原土地所有權人得就被徵收之土地行使買回權。
3. 同理，土地法第二百零八條以下亦允許行政機關基於公共利益之必要得以徵收之方式來侵害人民之財產權，但立法機關為保障人民權益，乃又於土地法第二百零九條規定允許人民有收回權。惟立法機關於土地法第二百零九條第三項卻規定「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。」此與都市計畫法第八十三條第二項之規定不同，依此規定會形成原土地所有權人因土地已被徵收而無法對使用人主張權利，卻又會因使用人之故而無法收回被徵收土地之危險，故土地法第二百零九條第三項之規定顯已抵觸憲法第十五條保障人民財產權之精神。
4. 按聲請人所有座落於台北市大安區 00 段 0 小段六、七、八、四八之四、五十一之三地號等五筆土地為台北市政府依都市計畫法陳報行政院奉准徵收，詎料台北市政府未於核准之民國（下同）七十七年至八十一年使用期限內使用該土地，聲請人乃依都市計畫法第八十三條第二項之規定行使收回權，竟為台北市政府地政處以土地法第二百零九條第三項為由

駁回聲請人之請求，致令聲請人於憲法上所保障之財產權遭受侵害，嗣聲請人依法定程序提起訴願、再訴願及行政訴訟，惟仍經行政法院以八十四年度判字第二五〇四號判決駁回，聲請人爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之規定，聲請 大院大法官就上述牴觸憲法之疑義予以解釋，俾聲請人所受之不法侵害得獲救濟。

二、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文：

- 1.緣聲請人所有座落台北市大安區〇〇段〇小段六、七、八、四八之四、五一之三地號等五筆土地，於民國七十七年四月二十七日經台北市政府報奉行政院以台內地字第五九二四九四號函准予徵收，並由台北市政府以七十七年七月十九日北地四字第三五三〇一號公告徵收，完成徵收補償程序，該徵收計畫報奉核准所載之進度為「依都市計畫法第八十三條規定，列入本府中長程計畫，自民國七十七年九月起至八十一年六月止，依計畫使用。」
- 2.然聲請人前開被徵收之土地，為台北市政府徵收後，迄至使用期限屆滿，台北市政府仍未加以利用，所以聲請人乃於八十三年三月三日依都市計畫法第八十三條第二項之規定向台北市政府地政處請求照原徵收價額收回前開土地。詎料台北市政府地政處竟以「公告徵收後……經本府以八十年一月三十一日府教六字第八〇〇〇六九八九號公告拆遷，惟因房屋所有權人不滿拆遷補償及要求變更都市計畫，拒絕配合並四處陳情，經居民陳情本市議會以八十年十二月三十日議服教字第九三二一號函請本府暫緩執行拆遷，致使拆遷工作遲遲無法進行。」且「都市計畫法第八十三條僅係對使用期限應依照其經呈核准之計畫期限辦理，不受土地法第二百十九條之限制；至於土地法第二百十九條之其他條件並無排除之規定。」逕認未於期限內使用係歸責於使用人之抗爭，與土地法第二百十九條第三項規定相符，因而以八十三年七月十三日北市地四字第二一〇九三號函核定不予發還（見附件一）。聲請人不服該處分，乃提起訴願，竟被台北市政府以八十

三年十一月二十三日府訴字第八三〇七六二九〇號訴願決定駁回（見附件二），聲請人乃提起再訴願，仍被內政部以八十四年三月二十二日台內訴字第八四〇一一九九號再訴願決定予以駁回（見附件三），聲請人隨即向行政法院提起行政訴訟，惟仍遭行政法院以八十四年度判字第二五〇四號判決駁回（見附件四）。

- 3.按土地法第二百十九條第一項規定「私有土地經徵收後，有左列情形之一者，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、縣地政機關聲請照徵收價額收回其土地：一、徵收補償發給完竣屆滿一年，未依徵收計畫開始使用者。二、未依核准徵收原定興辦事業使用者。」這是立法機關為保障土地所有權人之權利，防止行政機關濫用徵收權力，而規定取得用地機關不依照徵收計畫使用或原定興辦事業使用時，即允許土地所有權人照原徵收價額收回其土地，完全符合憲法第十五條保障人民財產權之規定。
- 4.但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。」其將原土地所有權人與使用人併列，而未區分土地所有權人與使用人係不同之主體，土地所有權人對使用人不一定有指揮監督、支配等之權利，而土地法第二百十九條第三項之規定卻強要土地所有權人去承擔使用人之行為而負擔無法收回土地之危險，顯已違反個人主義原則與憲法第十五條保障人民財產權之意旨。蓋就本案台北市政府地政處駁回聲請人之請求，其理由無非指房屋所有權人不滿拆遷補償及要求變更都市計畫，拒絕配合並四處陳情，致使拆遷工作遲遲無法進行，且都市計畫法第八十三條僅係對使用期限應依照其經呈核准之計畫期限辦理，不受土地法第二百十九條之限制，至於土地法第二百十九條之其他條件並無排除之規定。惟查本案之房屋所有權人均係無權占用聲請人土地之違章建築所有人，則台北市政府應依土地法第二百五條第一項第

三款「徵收土地時，其改良物應一併徵收。但有左列情形之一者，不在此限……三、建築改良物建造時，依法令規定不得建造者。」暨該條第三項「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。」為之，其明知徵收前開土地之使用期限至八十一年六月止，竟遲至八十年一月三十一日始公告拆遷，且使用籌建之新生國小籌備處亦於八十二年使用期限後方成立，其行政疏失已昭然若揭，可歸責者係行政機關本身，並非原土地所有權人之聲請人。且該地上物使用人係透過向台北市議會陳情之方式，並由台北市議會市民服務中心以八十年十二月三十日議服教字第九三二一號函轉知協調結果，而非台北市議會正式決議，又此並非無理之抗爭，倘若將此合法之請願行為視為可歸責事由，則豈非與憲法第十六條保障人民之請願權相違背。再者，原土地所有權人於土地被徵收後，就原土地之權利義務已終止，對土地使用人之行為更無從置喙，且原土地所有權人於土地被徵收後，因已非土地所有權人，已無法起訴排除無權占有之違章建築之非法使用人之侵害，更無法對違章建築之非法使用人有任何監督、支配之權利。所以縱如台北市政府地政處之主張「都市計畫法第八十三條僅係對使用期限應依照其經呈核准之計畫期限辦理，不受土地法第二百十九條之限制；至於土地法第二百十九條之其他條件並無排除之規定。」而得適用土地法第二百十九條之規定，惟其將土地使用人之行為歸責於原土地所有權人即聲請人，使其喪失對被徵收土地之收回權，不啻違反憲法第十五條保障人民財產權之精神，並與個人責任主義相違背。行政法院適用土地法第二百十九條第三項時，亦未區分土地使用人與原土地所有權人係絕然不同之兩個體，而因土地使用人之行為，卻使對土地使用人無監督、指揮之權之原土地所有權人喪失收回權，在在均已抵觸憲法第十五條及第二十三條之規定，非由 大院大法官解

釋為違憲，不能保障聲請人依憲法第十五條所享有之財產權，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之規定聲請解釋。

三、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解：

- 1.我國憲法第十五條明定人民之財產權應予保障，所以國家應竭盡能力對人民之財產予以保障與維護，在制定法律時，必以保障人民財產權為原則，而以限制人民財產權為例外。而且國家欲限制人民之財產權時，依我國憲法第二十三條規定，不僅須以法律為之，且必須符合「比例原則」之要件，如欠缺比例原則之必要性要件時，即不得就人民財產權予以不當之限制，已為限制者亦應解除其限制，方始符合憲法保障人民財產權之規定。
- 2.公益徵收係國家為公共利益之需，對人民財產權之剝奪，由於對憲法所保障的財產權造成強制性的侵犯，所以唯有在最不得已的情況下方得為之，也因此各國法律莫不嚴格規範國家所得運用之徵收權限，我國亦然，規範徵收的法律對於徵收的要件，除需受限於憲法第二十三條的必要範圍內，在徵收前，關於依都市計畫法之徵收尚須先經過上級行政機關予以核准，徵收時，並須對原土地所有權人公平、合理的補償，始得取得人民私有的土地，倘若徵收後，需用地機關遲遲不實行使用，或變更經核定之目的使用，則為符合該徵收的意旨以免徵收權力之濫用，並為貫徹憲法第十五條所保障人民之財產權，立法機關特制定「收回權」賦予原所有權人收回被徵收之土地的權利，以防止政府濫用徵收權，使人民蒙受不必要的侵犯。故收回權實係依循憲法保障人民財產權之意旨，賦予人民得與政府徵收權相抗衡之權利。
- 3.惟土地法第二百十九條第三項對收回權所設立之不當限制，顯已牴觸憲法第十五條保障人民財產權之規定：
 - (1)在個人自由受到現代憲法明文保障的原則下，個人得依其自由意識進行活動，惟若該活動侵害到他人權益或違反法律之禁止規定或作為義務而須負相當責任時，因其係出於

自己之行為以外之事實所造成，如他人之行為或人之行為以外之事實，當不得將該責任加諸於未為行為之人，此責任之歸屬即為「自己責任原則」或「個人責任原則」，其目的在於使個人自由的保障得以落實。若欲命個人就他人之行為負責，勢須符合憲法第二十三條所定之要件，並明確制定法律始得為之，民法第一百八十六條以下特殊侵權行為，或民法第二百二十四條債務人對於其代理人或使用人之責任，或係基於選任、監督之關係存在或債務人藉由他人行為之輔助擴張自己之活動範圍之利益衡量，基於公平原則而將責任之歸屬擴及於未為行為之人，然而此種責任之擴張並非毫無限制，從上述法律規範中可知，其連結點繫於個人對於他人有加以監督、指揮之權限，一旦失此連結因素，即純屬他人之行為，當由該他人自行負責，不得再令未為行為之人負責。

- (2)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。」其立法理由謂：「為避免原所有權人或使用人對於用地機關之使用土地橫加阻撓，特作第三項之規定，以杜糾紛。」將土地使用人阻撓用地機關使用之行為，亦歸由原土地所有權人負責，並使之喪失收回權。惟在「自己責任原則」下，阻撓使用之行為若係出於原土地所有權人，由其負擔喪失收回權之結果，尚無可議，若係出於他人之行為，除該他人係受原土地所有權人指揮、監督外，豈容任令無責之土地所有權人承受喪失收回權之效果。甚至該使用人係非法建築使用土地之人，如違章建築之所有人，因使用土地出於非法，原土地所有權人何來監督指揮之權。再者，公用徵收為不動產物權取得、變更之原因，土地法第二百三十五條亦規定：「被徵收土地之所有權人，對於其土地之權利義務，於應受之補償發給完竣時終止」，故土地所有權人於被徵收完畢後，對於徵收之土地已無任何權限，其對土地使用人使用土地之行為完全無從置

喙，更遑論其對土地使用人阻撓用地機關之行為予以監督、指揮，甚至干涉，原土地所有權人對於土地使用人既無任何權限，竟令其為他人之行為負擔失權效果，不僅違反「自己責任原則」，亦已明顯抵觸憲法保障個人自由與財產權之精神。

- (3)次就公平原則而論，原土地所有權人於徵收後無權利義務存在已如前述，對土地使用人得行使權利者，唯徵收之機關而已，蓋土地法第二百五條第一項規定：「徵收土地時，其改良物應一併徵收。但有左列情形之一者，不在此限。一、……。二、……。三、建築改良物建造時，依法令規定不得建造者。四、農作改良物之種類、數量顯與正常種植情形不相當者。」其第三項規定：「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。」同法第二百三十四條規定：「市、縣地政機關於被徵收土地應受之補償發給完竣後，得規定期限，令土地權利人或使用人遷移完竣。」同法第二百三十八條並規定市、縣地政機關得將改良物代為遷移或一併徵收之。由此可知，無論土地使用人係有合法權限使用土地之人，抑或非法使用之無權占有人，徵收機關均有權定期令其拆除改良物或遷移，若土地使用人拒不拆除或遷移，徵收機關得代而強制為之，是若土地使用人果以其他不法方式予以阻撓，徵收機關基於徵收後取得之所有權，亦得行使民法第七百六十七條物上請求權除去妨害，或依行政執行法等規定基於公權力之行使，排除該不法方式之阻撓，凡此權限均非原土地所有權人所得行使，土地法第二百十九條第三項未賦予原土地所有權人排除土地使用人阻撓之權利，反將行政機關怠於行使權利，致土地使用人之行為阻礙徵收土地使用之情形，歸責於原土地所有權人，令其喪失收回權，實已違反了公平原則而牴觸憲法第十五條所保障之財產權意

旨。而行政法院對此違憲之情形，不聲請 大院大法官解釋將土地法第二百十九條第三項宣告違憲，卻仍逕加以適用而駁回聲請人之請求，實已牴觸憲法保障人民權利之精神。

4. 綜上所陳，行政法院不究事證，而逕依土地法第二百十九條第三項規定，限制人民收回權之行使，已明違憲法第十五條及第二十三條規定。是請大院對該適用法條宣告違憲，以保障人民財產權基本權利，並促行政機關確切貫徹行政計畫，進維公共利益。

四、關係文件之名稱及件數

1. 行政爭訟相關文件（如附件一、二、三、四）。

2. 委任狀乙紙。

謹 呈

司 法 院

聲 請 人：祭祀公業周 0 榮公榮文公

管 理 人：周 0 明

代 理 人：林廷隆律師

中 華 民 國 八 十 五 年 十 一 月 十 四 日

（附件四）

行政法院判決

八十四年度判字第二五 0 四號

原 告 祭祀公業周 0 榮公榮文公 （設略）

代 表 人 周 0 明 （住略）

訴訟代理人 蕭介生 律師

被 告 臺北市府地政處

上當事人間因收回被徵收土地事件，原告不服內政部中華民國八十四年三月二十二日台八四內訴字第八四 0 一一九九號再訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣台北市政府為興辦大安區新生國小新建工程，需用原告所有坐落大安區00段0小段六地號等土地，經報奉行政院七十七年四月二十七日台內地字第五九二四九四號函核准徵收後，被告乃以七十七年七月十九日北市地四字第三五三0一號公告徵收，並完成徵收補償之法定程序。茲原告於八十三年三月三日向被告申請收回上開系爭金華段二小段六地號等土地，經被告會同有關單位實地勘查使用情形後，擬具處理意見報奉行政院八十三年七月八日台內地字第八三八五八一九號函核定不予發還，被告乃據以八十三年七月十三日北市地四字第二一0九三號函否准其請。原告不服，循序提起訴願、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：

原告起訴意旨及補充理由略謂：一、從釋字第二三六號解釋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，行政院六十八年判字第五十二號著有判例。被告機關報奉行政院核准之徵收計畫書內所載計畫進度，為依都市計畫法第八十三條規定列入本府中長期計畫，自民國七十七年九月起至八十一年六月止，依計畫使用，是本件徵收土地使用期限於八十一年六月為止，惟台北市政府地政處於該期限內始終未依原預定計畫興建國民小學使用該地，甚至新生國小籌備處於民國八十二年八月一日成立，明顯展現被告並無任何使用行為，原告依法申請以原價收回該地洵屬正當。二、被告機關主張及舉證相互矛盾於法不合，所謂公告徵收後，會同工務局建管處等有關單位辦理地上物之查估及補償等有關事宜，惟因拆遷戶之抗爭導致建物勘估工作遲遲無法進行，又房屋所有權人以不滿拆遷補償及要求變更都市計畫……是地上物既未拆遷，致需地機關未於核定計畫期限內使用云云。被告自認未在該核准計畫期限內使用甚明，其原因皆不可歸責於原告之事由，純係被告為公權力不張，對於兩造以外第三人

建物勘估工作未予進行拆遷，被告內部行為不得執是作為逾期不使用系爭土地之藉口，否則土地法之規定將成具文。三、被告機關所謂呈報行政院核准依都市計畫法第八十三條徵收，欲以都市計畫法第八十三條僅對使用期限排除土地法期限規定，又誤引都市計畫法第二條謂都市計畫依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定云云，資為其抗辯依據。然查所謂本法未規定者，並非指行政機關可以自行決定法律，任意曲解都市計畫法解免不依核准計畫使用土地之責。因土地法第二百十九條規定私有土地徵收屆滿一年，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、縣地政機關聲請照徵收價額收回其土地。都市計畫法第八十三條第二項亦規定不依照核准計畫期限使用，原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。只要不依照核准計畫使用土地之要件，原告即可要求按徵收價額發還土地，法律之規定精神相當明確，被告曲解法律難辭其徵收不按規定使用土地之責。四、被告機關收購計畫之擬訂與決策，均極粗疏，嚴重違背「禁止恣意（專斷）原則」。因為：（一）依土地法施行法第四十九條規定，「徵收土地，於不妨礙徵收目的之範圍內，應就損失最少之地方為之……」。所稱損失最少之地方，應包含徵收方面及被徵收方面而言：（1）徵收之政府機關，徵收上開土地之初，即有違章建築密佈，如需拆除，加上補償，所費不貲。（2）被徵收之原告方面，即依公告地價計算，損失豈止五倍之多。（二）都市計畫法第四十六條規定：「中小學校、社教場所……等公共設施，應按閭鄰單位或居民分布情形，適當配置之。」被告機關以建立新生國小為由，徵收上開土地時，即有違背兒童與土地「一與十平方公尺」之比例原則。（三）土地法施行法第五十條規定「土地法第二百二十四條規定之徵收土地計畫書，應記明左（下）列事項……七、土地使用之現狀及其使用人之姓名住所。八、四鄰接連土地之使用狀況及其改良情形……。」被告機關就上引條文第七、八兩款，未盡詳密之調查能事，遽爾草率速決。尤其被徵收土地使用之現狀，即違建密佈，排除障礙上諒早有估算？茲竟以之為駁回再訴願之最重大理由。（四）被告機關徵收原告土地後，發見原告之土地兩筆毗鄰被徵收地，一是

四八一八地號五十平方公尺，一是五一—四地號三平方公尺漏未徵收，經協議價購未果而作罷。由是可見，被告機關對該收購計畫之擬訂與決策，是如何粗疏與恣意。五、新生國小工程費於八十二年度預算中並未編列，足見被告機關對該收購計畫，執行不力，違反誠實信用原則。六、本件所徵收土地，擬建新生國小之用，該土地附近，原已有龍安、金華、幸安等小學，台北市政府應對該等學校之學生，積極輔導遷回管區之學校就讀，且近來人口出生率，業已逐年降低，最鄰近被徵收地之第七號公園新建竣畢，原公園內近萬違建戶亦已拆遷離去，是則新生國小之創設，即無必要。被告宜重新檢討，撤銷原處分，准原告收回被徵收之土地。七、都市計畫法第八十三條為土地法第二百十九條之特別規定，已明文排斥土地法第二百十九條整條之適用，乃被告機關駁回原告申請再訴願時，輒忽爾援引都市計畫法，忽爾援用土地法上引條項之例外規定，作為拒絕原告收回權行使之理由；如此割裂適用法條，既違反法理，更不合邏輯。八、據八十四年六月二十日自由時報第三十八版載：「台北市大安區新生國小籌備處，經過二年的籌備，面臨無錢可用的窘境，日前市議會教育委員會審查教育預算時，多位市議員對於新生國小的設置，頗多質疑，召集人民進黨市議員許木元裁示暫時擱置。」為免原、被告雙方損失擴大，應准原告照原徵收價額收回被徵收土地，請將一再訴願決定及原處分均撤銷等語。

被告答辯意旨略謂：一、都市計畫法第八十三條：「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，不受土地法第二百十九條之限制……」，故都市計畫法第八十三條之規定對土地法第二百十九條之規定，均係就同一事項所為之特別規定，即都市計畫法第八十三條僅係對「使用期限」，應依照其呈經核准之計畫期限辦理，不受土地法第二百十九條之限制；而對土地法第二百十九條之其他條件並無排除之規定，應無疑義，亦無原告所陳本處曲解法律之情事。二、上開工程原報奉行政院核准之徵收計畫書內所載進度為「依照都市計畫法第八十三條規定，列入本府中長程計畫，自民國七十七年九月起至八十一年六月止，依計畫使用」。本案土地本處於七十七年七月十九日北市地四字第三五三〇一

號公告徵收後，即由本處會同工務局建管處等有關單位辦理地上物之查估及補償等相關事宜，惟因拆遷戶之抗爭，導致建物勘估工作遲遲無法進行。至八十二年四月二十一日始以北市地四字第一二七七五號公告徵收該用地內農作改良物及三軍托兒所之建物，其補償費並已發放或提存完竣，完成徵收補償之法定程序。其中三軍托兒所並於八十三年二月二十八日以前自動拆遷；又大專青年活動中心建物部分另由本府教育局協議拆遷，目前上開土地已辦竣圍籬作業。本案校地徵收時，房屋所有權人以不滿拆遷補償及要求變更都市計畫為由，四處陳情，並拒絕配合。此案前經本府以八十年一月三十一日（八十）府教六字第 000 六九八九號公告拆遷，經居民陳情本市議會以八十年十二月三十日議服教字第九三二一號函請本府暫緩執行拆遷。另為使本案校舍工程順利執行，於八十二年八月一日成立新生國小籌備處，同時進行設校相關工作及積極處理地上物拆遷事宜。為疏導現住戶情緒，該籌備處曾於八十三年二月二十一日、八十三年四月十五日、八十四年四月二十一日會同本府相關單位邀集現住戶召開拆遷補償協調會，會中雖說明拆遷補償事宜，惟現住戶情緒反彈強烈，揚言抗爭，致拆遷疏導工作迄今仍在持續進行中，俟時機成熟，當即辦理拆遷作業。故原告所言，本案於徵收公告後，本府並無任何積極徵收拆除行為，顯與事實不符。另依上開說明，未於期限內使用係歸責於使用人之抗爭，與土地法第二百十九條第三項規定相符，前經本處報奉行政院核定不予發還之處分，依法並無違誤。三、另查本案工程之籌建，於土地辦理徵收完竣後，因涉及人事經費運用，均委由本市龍安國小代辦設校相關事宜，嗣成立新生國小籌備處續辦相關事務；另本案前於七十八年度編列一般預算（建築及設備補償）一〇八、一九七、七五八元及特別預算二一、三〇九、五三六元，目前自一般預算已支用該用地範圍內私立三軍托兒所拆遷補償費五六、二〇五、〇八四元及三二、三七五、九五八元，尚有一般預算餘額一九、六一六、七一六元及特別預算二一、三〇九、五三六元兩項保留款。上開款項之中並包含拆遷籌建之經費。本府上開各項行政行為，足證原告所稱本案未從事各項使用行為，顯係誤解。原告之訴無理由，請予駁回等語。

理 由

按「私有土地經徵收後，有左列情形之一者，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、縣地政機關聲請照徵收價額收回其土地：一、徵收補償發給完竣屆滿一年，未依徵收計畫開始使用者。……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。」土地法第二百十九條定有明文。又依都市計畫法第八十三條規定：「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，不受土地法第二百十九條之限制。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。」是都市計畫法第八十三條僅係對使用期限，明文規定排除土地法第二百十九條一年之規定，而對土地法第二百十九條其他規定之事項，並未予排除。本案原告以其所有坐落大安區0段0小段0、0、0、0、0地號等五筆土地（按原告八十三年八月十一日訴願書內所稱收回0段0小段0地號土地，於八十三年三月三日向被告申請收回時，並未列入），需地機關於徵收補償完竣後，迄今仍未依呈經核准之計畫期限使用，遂向被告請求收回上開被徵收土地，經被告會同有關單位實地勘查使用情形後，擬具處理意見報奉行政院八十三年七月八日台內地字第八三八五八一九號函核定不予發還，被告乃據以八十三年七月十三日北市地四字第1093號函否准其請。原告訴稱本件徵收土地依都市計畫法報奉行政院核准之徵收計畫書內所載，列入台北市政府中長程計畫，自民國七十七年九月起至八十一年六月止，依計畫使用，惟被告於該期限內始終未依原預定計畫興建國民小學使用該地，甚至新生國小籌備處於民國八十二年八月一日始成立，被告未對於非法占用之第三人予以排除，怠於土地之使用甚明，無論依都市計畫法第八十三條或土地法第二百十九條之規定均應發還云云。查系爭工程用地上現場固尚有中國青年黨中央黨部及其他數十棟違章建築使用中，尚未拆遷完竣。惟該地上物尚未拆遷完竣及未於核准計畫期限內使用之原因，經查：本案土地，被告於七十七年七月十九日以北市地四字第3530一號公告徵收後，即由被告會同工務局建管處等有關單位辦理地上物之查估及補償等相關事宜

，前經台北市政府以八十年一月三十一日（八十）府教六字第八〇〇〇六九八九號公告拆遷，惟因拆遷戶之抗爭，導致建物勘估工作遲遲無法進行；又房屋所有權人以不滿拆遷補償及要求變更都市計畫為由，四處陳情，並拒絕配合，且陳情台北市議會以八十年十二月三十日議服教字第九三二一號函請該府暫緩執行拆遷，有該函影本附卷可稽，拆遷疏導工作迄今仍在持續進行中，是地上物既未拆遷完竣而致需地機關未於核准計畫期限內使用（依報奉行政院核准之徵收計畫書內所載進度為「依照都市計畫法第八十三條規定，列入本府中長程計畫，自民國七十七年九月起至八十一年六月止，依計畫使用」），係可歸責於土地使用人之原因，則依土地法第二百十九條第三項規定，無同條第一項第一款收回土地之適用。又本案工程之籌建，於土地辦理徵收完竣後，因涉及人事經費運用，均委由該市龍安國小代辦設校相關事宜，嗣成立新生國小籌備處續辦相關事務，惟關於地上物之查估及補償則持續進行，其中三軍托兒所於八十三年二月二十八日以前自動拆遷；又大專青年活動中心建物部分另由台北市政府教育局協議拆遷，目前上開土地已辦竣圍籬作業。本案於七十八年度編列一般預算（建築及設備補償）一〇八、一九七、七五八元及特別預算二一、三〇九、五三六元，目前自一般預算已支用該用地範圍內私立三軍托兒所拆遷補償費五六、二〇五、〇八四元及三二、三七五、九五八元，尚有一般預算餘額一九、六一六、七一六元及特別預算二一、三〇九、五三六元兩項保留款。上開款項中並包含拆遷籌建之經費，並無未編列預算情事。被告上開各項行政行為，足證原告所稱本案未從事各項使用行為，尚無可採。至所稱本件徵收土地未擇損失最少之地方為之，違背兒童與土地「一與十平方公尺」之比例原則、未詳細調查土地使用現狀及鄰接土地之使用狀況、漏未徵收原告所有同所〇、〇號土地，其徵收決策粗疏云云，係關於徵收當否之問題，與本件原告請求依土地法第二百十九條或都市計畫法第八十三條規定收回被徵收之土地無關，且該徵收處分業已確定，原告自不得再行主張。又系爭土地有無興建新生國小之必要既尚在討論中，難謂情勢業已變更，而應返還原告土地。另自由時報八十四年六月二十日登載台北市議會教

育委員會擱置新生國小之教育預算乙節，縱屬實在，亦與不使用土地有間，原告主張均無可採。被告依據上情，擬具處理意見，報奉行政院八十三年七月八日台內地字第八三八五八一九號函核定不予發還後，乃據以八十三年七月十三日北市地四字第二一〇九三號函否准原告之請求，揆諸首揭法條規定，並無不合，一再訴願決定，遞予維持，亦無不當，原告起訴論旨，難謂有理由，應予駁回。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 八 十 四 年 十 月 十 一 日
(本聲請書其餘附件略)