

## 公法判解

## 土地所有權人因公路穿越地下得請求徵收地上權案 司法院大法官解釋第747號

## 【實務選擇題】

高公局因興建北部第二高速公路木柵隧道，未經某甲同意，穿越其所有土地之地下，影響其土地開發安全及利用，某甲乃向高公局請求協議價購及辦理徵收，然高公局以土地徵收條例第57條第2項係規範土地徵收前所應踐行之協議價購或以其他方式取得之程序，並未規定土地所有權人因公路等設施穿越其土地上方或地下，致逾越其社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，是否有權請求需用土地人申請主管機關徵收其土地或徵收地上權，因而拒絕某甲之請求，某甲不服而提起行政訴訟未果後聲請釋憲，大法官乃作成釋字第747號解釋。試問，依據大法官解釋意旨，某甲是否有權請求高公局徵收某甲所有之系爭土地地上權？

- (A) 土地徵收條例第57條第2項並未就地上權之徵收為規定，故某甲無權請求徵收地上權。
- (B) 依據釋字第747號解釋，只要其土地之地下遭穿越，即會造成其土地利用之限制，故土地所有人皆得請求徵收地上權。
- (C) 某甲作為釋字第747號解釋之聲請人，故無庸待一年之修法期間經過，亦得透過該解釋請求徵收地上權。
- (D) 某甲雖作為釋字第747號解釋之聲請人，但仍應先待立法者完成立法，除非立法者逾越一年之修正期間，始可依據該解釋請求徵收地上權。

**答案：**C

## 【解釋要旨】（解釋理由書）

憲法第15條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態，行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴（本院釋字第400號、第709號及第732號解釋參照）。憲法上財產權保障之範圍，不限於人民對財產之所有權遭國家剝奪之情形。國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失（諸如：所有權喪失、價值

或使用效益減損等），若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予以合理補償，方符憲法第15條規定人民財產權應予保障之意旨（本院釋字第440號解釋參照）。國家如徵收土地所有權，人民自得請求合理補償因喪失所有權所遭受之損失；如徵收地上權，人民亦得請求合理補償所減損之經濟利益。

按徵收原則上固由需用土地人向主管機關申請，然國家因公益必要所興辦事業之設施如已實際穿越私人土地之上空或地下，致逾越所有權人社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，卻未予補償，屬對人民財產權之既成侵害，自應賦予人民主動請求徵收以獲補償之權利。土地徵收條例第57條第2項爰規定：「前項土地因事業之興辦，致不能為相當之使用時，土地所有權人得自施工之日起至完工後一年內，請求需用土地人徵收土地所有權，需用土地人不得拒絕。」以實現憲法第15條保障人民財產權之意旨。

系爭規定一係規範土地徵收前所應踐行之協議價購或以其他方式取得之程序，並未規定土地所有權人因公路等設施穿越其土地上方或地下，致逾越其社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，是否有權請求需用土地人申請主管機關徵收其土地或徵收地上權。是單就系爭規定一而言，尚不足以判斷公路等設施穿越土地之情形，國家是否已提供符合憲法意旨之保障。另前揭土地徵收條例第57條第2項雖賦予土地所有權人請求徵收之權，然該條項係就公路等設施穿越土地上空或地下致該土地不能為相當使用所設。倘土地僅有價值減損，但未達於不能為相當使用之程度，則無該條項之適用。且土地所有權人依該條項規定得請求徵收者，係土地所有權，而非地上權。故於土地遭公路等設施穿越但尚未達於不能為相當使用之程度者，其所有權人尚無從依該條項請求徵收地上權。又系爭規定二雖規定需用土地人得就需用之空間範圍，以協議方式或準用徵收之規定取得地上權，但並未規定土地所有權人得主動請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。整體觀察系爭規定一及二，尚與前開土地所有權人得請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權之憲法意旨有所不符。有關機關應自本解釋公布之日起一年內，基於本解釋意旨，修正土地徵收條例妥為規定。逾期未完成修法，有關前述請求徵收地上權之部分，應依本解釋意旨行之。

惟為維護法之安定性，土地所有權人依本解釋意旨請求徵收地上權之憲法上權利，仍應於一定期限內行使。有關機關於修正系爭規定二時，除應規定土地所有權人得自知悉其權利受侵害時起一定期間內，行使上開請求權外，並應規定至遲自穿越工程完工之日起，經過一定較長期間後，其請求權消滅。至於前揭所謂

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

一定期間，於合理範圍內，屬立法裁量之事項。土地徵收條例第57條第2項一年時效期間之規定，有關機關應依本解釋意旨檢討修正，併此指明。

惟為維護法之安定性，土地所有權人依本解釋意旨請求徵收地上權之憲法上權利，仍應於一定期限內行使。有關機關於修正系爭規定二時，除應規定土地所有權人得自知悉其權利受侵害時起一定期間內，行使上開請求權外，並應規定至遲自穿越工程完工之日起，經過一定較長期間後，其請求權消滅。至於前揭所謂一定期間，於合理範圍內，屬立法裁量之事項。土地徵收條例第57條第2項一年時效期間之規定，有關機關應依本解釋意旨檢討修正，併此指明。

又本件聲請人就聲請釋憲原因案件之土地，得自本解釋送達之日起三個月內，依本解釋意旨請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。至原因案件中，聲請人之土地是否確遭公路穿越地下，及其是否有逾社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，係屬事實認定問題，不在本解釋範圍，亦併此指明。

### 【學說速覽】

有關於徵收請求權，以往最高行政法院曾有代表性見解指出<sup>1</sup>：「土地徵收只能基於有利於公共事業之公益需要，始得由國家依法令所定法定程序為之。準此，土地徵收僅有國家始為徵收權之主體（改制前行政法院24年判字第18號判例參照），一般人民除法律別有規定外（如：土地徵收條例第8條），尚無請求國家徵收其所有土地之公法上請求權，人民向國家請求徵收其所有土地之行為，其性質純屬促請國家發動徵收權之行使而已，非謂人民對國家有公用徵收之公法上請求權存在。」乃係採取嚴格的補償法定原則，僅有在法律有明文規定之情形下，人民始得請求補償，然而這樣的嚴格認定使得財產權受侵害的人民始終處於被動狀態，尤其在本件土地徵收條例欠缺對於徵收地上權的規定下，更是如此。

基此，本號解釋認為現行法律欠缺關於地上權遭侵害之特別犧牲應予補償之規定，而認定此種未給予補償之狀態係屬財產權之侵害，更進而宣告現行法規狀態違憲，要求立法者必須修法，倘若未能於一年內完成修法，將可直接透過本號解釋請求特別犧牲之補償。就此，學說上即有認為此解釋已然突破了補償法定原則，以憲法第15條保障人民財產權之規定為依據，直接導出人民享有主動請求補償之權利，而於解釋文揭示「需用土地人因興辦土地徵收條例第3條規定之事業，穿越私有土地之上空或地下，致逾越所有權人社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，而不依徵收規定向主管機關申請徵收地上權者，土地所有權人

<sup>1</sup> 最高行政法院96年度判字第1191號判決。

得請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。」認為針對財產權限制之特別犧牲，亦即所謂的「準徵收」行為，行政法院不應再以法律無明文規定為由，駁回人民之補償請求<sup>2</sup>。

**【關鍵字】**

財產權、特別犧牲、徵收補償、地上權

**【相關法條】**

憲法第15條、土地徵收條例第57條第1項、第2項

**【參考文獻】**

1. 釋字747號解釋詹森林大法官協同意見書。
2. 謝哲勝，〈準徵收理論的司法實踐—釋字第七四七號解釋評析〉，《月旦法學雜誌》，第266期，2017年7月，頁123-131。

<sup>2</sup> 釋字 747 號解釋詹森林大法官協同意見書，頁 9；謝哲勝，〈準徵收理論的司法實踐—釋字第七四七號解釋評析〉，《月旦法學雜誌》，2017 年 7 月，頁 129。