

解釋字號	釋字第747號【土地所有權人因公路穿越地下得請求徵收地上權案】
解釋公布院令	中華民國 106年03月17日 院台大二字第1060007343號
解釋爭點	土地所有權人因公路穿越地下，至逾越其社會責任所應忍受範圍，得否請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權？
解釋文	<p>人民之財產權應予保障，憲法第15條定有明文。需用土地人<sup>1</sup>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，土地所有權人得請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。中華民國89年2月2日制定公布之同條例第11條規定：「需用土地人申請徵收土地.....前，應先與所有人協議價購或以其他方式取得；所有人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依本條例申請徵收。」（101年1月4日修正公布之同條第1項主要意旨相同）第57條第1項規定：「需用土地人因興辦第3條規定之事業，需穿越私有土地之上空或地下，得就需用之空間範圍協議取得地上權，協議不成時，準用徵收規定取得地上權。.....」未就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有所規定，與上開意旨不符。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。逾期末完成修法，土地所有權人得依本解釋意旨，請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。</p>
理由書	<p>聲請人指南宮及南宮建設開發股份有限公司代表人高超文<sup>1</sup>（原為高忠信，嗣後變更為高超文）以交通部臺灣區國道高速公路局（下稱高公局）興建北部第二高速公路木柵隧道，未經其同意，穿越其投資興建之指南宮地藏王寶殿附設靈灰堂暨停車場空間新設工程所在土地之地下，影響其土地開發安全及利用，向高公局請求協議價購及辦理徵收遭拒，聲請人不服，提起行政訴訟。嗣經最高行政法院101年度判字第465號判決（下稱確定終局判決）以上訴為無理由而駁回上訴確定。聲請人認公路法及確定終局判決所適用之89年2月2日制定公布之土地徵收條例第11條規定：「需用土地人申請徵收土地.....前，應先與所有人協議價購或以其他方式取得；所有人拒絕參與協議或經開會未能達成</p>

協議者，始得依本條例申請徵收」（101年1月4日修正公布之同條第1項主要意旨相同；下稱系爭規定一）等規定，對人民所有之土地因公路穿越致不能為相當之使用，遭受特別犧牲者，既不徵收又未設補償規定，有牴觸憲法疑義，向本院聲請解釋憲法並聲請變更本院釋字第400號解釋。聲請人並請求解釋臺北市政府78年11月6日府工二字第373130號臺北市都市計畫說明書：參、二所載：「北部第二高速公路變更計畫圖內虛線為高速公路隧道通過路段，因隧道頂端之覆蓋原土石層超過卅五公尺，無礙土地所有權人之行使其權利，不予征購，故不辦理都市計畫變更，如土地關係權人提出異議，高速公路局應依協議方式取得土地使用權。」（下稱系爭都計說明）逾越母法之限度，並對人民財產權增加法律所無之限制，有違授權明確性。

按人民聲請憲法解釋之制度，除為保障當事人之基本權利<sup>2</sup>外，亦有闡明憲法真義以維護憲政秩序之目的，故其解釋範圍自得及於該具體事件相關聯且必要之法條內容，而不全以聲請意旨所述或確定終局裁判所適用者為限（本院釋字第445號解釋參照）。如非將聲請解釋以外之其他規定納入解釋，無法整體評價聲請意旨者，自應認該其他規定為相關聯且必要，而得將其納為解釋客體（本院釋字第737號解釋參照）。本件聲請人雖僅主張系爭規定一有牴觸憲法疑義，然因土地徵收條例第57條第1項規定：「需用土地人因興辦第3條規定之事業，需穿越私有土地之上空或地下，得就需用之空間範圍協議取得地上權，協議不成時，準用徵收規定取得地上權。……」（下稱系爭規定二）對需用土地人因興辦該條例第3條規定之事業而有穿越私有土地之上空或地下之情形，設有徵收地上權之相關規定，故應將系爭規定二納為整體評價之對象。是本件聲請人就系爭規定一有違憲疑義所為之聲請，及與之相關聯且必要之系爭規定二，核與司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款所規定要件相符，爰予受理，作成本解釋，理由如下：

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<sup>3</sup>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。<sup>4</sup>

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。<sup>5</sup>

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<sup>6</sup>

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。

有關聲請人另主張公路法違反憲法第7條及第15條等規定部分，經查公路法規定並未為確定終局判決所適用；且聲請書亦僅泛稱該部法律違憲，而未具體指摘究竟該法何條規定如何發生違憲疑義。另當事人對於確定終局裁判所適用之本院解釋發生疑義，聲請補充或變更解釋，經核確有正當理由者，應予受理（本院釋字第503號、第741號、第742號解釋參照）。然查本件確定終局判決並未適用本院釋字第400號解釋，聲請人自不得就該解釋聲請補充或變更解釋。又聲請人雖聲請解釋系爭都計說明，然該說明係針對具體項目直接限制其權利或增加其負擔，屬行政處分之性質，自非解釋憲法之客體。此三部分均與司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款規定不合，依同條第3項規定均應不予受理，併予敘明。

大法官會議主席 大法官 許宗力

大法官 蔡烱燉 陳碧玉 黃璽君 羅昌發  
湯德宗 黃虹霞 吳陳鏗 蔡明誠  
林俊益 許志雄 張瓊文 黃瑞明  
詹森林 黃昭元

## 意見書



[湯大法官德宗提出之部分協同意見書](#)



[蔡大法官明誠提出之部分協同意見書](#)



[林大法官俊益提出之部分協同意見書](#)






[羅大法官昌發提出之協同意見書](#)






[黃大法官虹霞提出之協同意見書](#)



[許大法官志雄提出之協同意見書](#)

-  [黃大法官瑞明提出之協同意見書](#)
-  [詹大法官森林提出之協同意見書](#)
-  [黃大法官璽君提出之不同意見書](#)

## 聲請書/ 確定終局裁判

-  [指南宮、南宮建設開發股份有限公司代表人高超文（原為高忠信，嗣後變更為高超文）釋憲聲請書\\_OCR](#)
-  [指南宮、南宮建設開發股份有限公司代表人高超文（原為高忠信，嗣後變更為高超文）釋憲聲請補充理由書\\_OCR](#)
-  [最高法院101年度判字第465號判決](#)

## 事實摘要

釋字第747號解釋事實摘要（大法官書記處基於聲請書整理提供）

聲請人指南宮等二人以交通部臺灣區國道高速公路局（下稱高公局）興建北部第二高速公路木柵隧道，未經其同意，穿越其投資興建之指南宮地藏王寶殿附設靈灰堂暨停車場空間新設工程所在土地之地下，影響其土地開發安全及利用，向高公局請求協議價購及辦理徵收，被拒絕，聲請人不服，提起訴願遭不受理，提起行政訴訟，經臺北高等行政法院以99年度訴字第2427號判決駁回，又經最高法院101年度判字第465號判決，以上訴為無理由而駁回上訴確定。聲請人認為公路法、土地徵收條例第11條及78年11月6日府工二字第373130號臺北市都市計畫說明書參、二等，有牴觸憲法疑義，向本院聲請解釋憲法並聲請變更釋字第400號解釋。

## 相關法令

-  [中華民國憲法第7、15條\(36.01.01\)](#)
-  [司法院釋字第400號解釋](#)
-  [司法院釋字第440號解釋](#)
-  [司法院釋字第445號解釋](#)
-  [司法院釋字第503號解釋](#)
-  [司法院釋字第709號解釋](#)
-  [司法院釋字第732號解釋](#)
-  [司法院釋字第737號解釋](#)
-  [司法院釋字第741號解釋](#)
-  [司法院釋字第742號解釋](#)



[土地徵收條例第3條、第11條、第57條第1、2項  
\(101.01.04\).](#)



[司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款\(82.02.03\).](#)

臺北市政府78年11月6日府工二字第373130號臺北市都市計畫說明書二

其他公開之卷  
內文書



[釋字第747號解釋其他卷內公開文書\\_OCR](#)