



司法院新聞稿

發稿日期：105年7月29日

發稿單位：大法官書記處

連絡人：副處長 林吉輝

連絡電話：23618577#214 編號：105-022

司法院釋字第 739 號解釋

【自辦市地重劃審查案】

新聞稿

司法院大法官於本(105)年7月29日舉行第1444次會議，就【自辦市地重劃審查案】作成釋字第739號解釋。

解釋文意旨略謂：獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第八條第一項發起人申請核定成立籌備會之要件，未就發起人於擬辦重劃範圍內所有土地面積之總和應占擬辦重劃範圍內土地總面積比率為規定；於以土地所有權人七人以上為發起人時，復未就該人數與所有擬辦重劃範圍內土地所有權人總數之比率為規定，與憲法要求之正當行政程序不符。同辦法第九條第三款、第二十條第一項規定由籌備會申請核定擬辦重劃範圍，以及同辦法第九條第六款、第二十六條第一項規定由籌備會為重劃計畫書之申請核定及公告，並通知土地所有權人等，均屬重劃會之職權，卻交由籌備會為之，與平均地權條例第五十八條第一項規定意旨不符，且超出同條第二項規定之授權目的與範圍，違反法律保留原則。同辦法關於主管機關核定擬辦重劃範圍之程序，未要求主管機關應設置適當組織為審議、於核定前予利害關係人陳述意見之機會，以及分別送達核定處分於重劃範圍內申請人以外之其他土地所有權人；同辦法關於主管機關核准實施重劃計畫之程序，未要求主管機關應設置適當組織為審議、將重劃計畫相關資訊分別送達重劃範圍內申請人以外之其他土地所有權人，及以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核准之市地重劃計畫，

分別送達重劃範圍內各土地所有權人及他項權利人等，均不符憲法要求之正當行政程序。上開規定，均有違憲法保障人民財產權與居住自由之意旨。相關機關應依本解釋意旨就上開違憲部分，於本解釋公布之日起一年內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其效力。

平均地權條例第五十八條第三項規定，尚難遽謂違反比例原則、平等原則。

本案事實略為：

- (一)聲請人胡○○因繼承而取得之不動產坐落於「台中市鑫新平自辦市地重劃區」（後更名為台中市中科經貿自辦市地重劃區）重劃範圍內土地，主張台中市政府核定重劃籌備會成立及核定籌備會所擬具之重劃計畫書之程序違法，循序訴願遭駁回後，訴經台中高等行政法院以 99 年度訴字第 125 號判決原告之訴駁回，再上訴經最高行政法院以 100 年度判字第 1790 號判決上訴駁回而告確定。聲請人認確定判決所適用之平均地權條例第 58 條第 2 項、獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 8 條、第 20 條規定，有違憲疑義，聲請解釋。
- (二)聲請人台灣桃園地方法院仁股法官審理該院 103 年度訴字第 2184 號撤銷市地重劃區重劃會會員大會決議等事件，認該案所應適用之平均地權條例第 58 條第 3 項規定，有違憲疑義，聲請解釋。

本案之解釋客體：

(一)有關發起成立籌備會之人數規定：

獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 8 條第 1 項：「自辦市地重劃應由土地所有權人過半數或七人以上發起成立籌備會…」

(二)有關籌備會之職權及辦理事項：

獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 9 條第 3 款及第 6 款：「籌備會之任務如下：…三、申請核定擬辦重劃範圍。…六、重劃計畫書之擬定、申請核定及公告，並通知土地所有權人。…」
獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法 20 條第 1 項：「籌備會成立後，應備具申請書並檢附下列圖冊向直轄市或縣（市）主管機關申請核定擬辦重劃範圍：一、重劃區範圍及位置圖。二、重劃區都市計畫地籍套繪圖。三、重劃區土地清冊並載明土地

所有權人。四、公共設施用地負擔項目及其概略面積。」

獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 26 條第 1 項：「籌備會應檢附下列書、表、圖冊，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請核准實施市地重劃：一、申請書。二、重劃計畫書。三、重劃區土地清冊。四、土地所有權人同意書。五、土地所有權人意見分析表，包括同意、不同意之意見及其處理經過情形。六、其他有關資料。」

(三)有關主管機關核定(准)重劃範圍及重劃計畫時應踐行之程序：

1.獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 20 條：「籌備會成立後，應備具申請書並檢附下列圖冊向直轄市或縣（市）主管機關申請核定擬辦重劃範圍：……。(第 1 項) 前項申請，直轄市或縣（市）主管機關應於三十日內核復。(第 2 項)」

2.獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 27 條第 1 項：「直轄市或縣（市）主管機關受理前條申請時，應即進行審查，符合規定者，應予核准；不合規定者，應敘明不予核准之理由並將原件退回。」

(四)有關自辦市地重劃同意人數及其所占土地面積應半數以上：

平均地權條例第 58 條第 3 項：「重劃會辦理市地重劃時，應由重劃區內私有土地所有人半數以上，而其所有土地面積超過重劃區私有土地總面積半數以上者之同意，並經主管機關核准後實施之。」

解釋爭點為：

(一)獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第八條第一項發起人申請核定成立籌備會所必需之人數比率、面積比率，是否合憲？

(二)同辦法第九條第三款、第二十條第一項由籌備會申請核定擬辦重劃範圍；第九條第六款、第二十六條第一項由籌備會為重劃計畫書之申請及公告，並通知土地所有權人等規定，是否合憲？

(三)同辦法關於主管機關核定擬辦重劃範圍及核准實施重劃計畫之程序，是否合憲？

(四)平均地權條例第 58 條第 3 項關於自辦市地重劃同意比率之規定，有無違反憲法對於財產權、居住自由之保障？

本號解釋理由書略謂：

本件聲請人之一依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定，就最高行政法院一〇〇年度判字第一七九〇號判決（下稱確定終局判決）所適用之平均地權條例第五十八條第三項、獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法（下稱獎勵重劃辦法）第八條第一項、第二十條規定，聲請解釋。另一聲請人臺灣桃園地方法院民事庭，依本院釋字第三七一號、第五七二號、第五九〇號解釋，亦就平均地權條例第五十八條第三項，聲請解釋。上開規定均為解釋之客體。又獎勵重劃辦法第二十六條第一項規定，為確定終局判決所適用，但未經聲請人聲請解釋；同辦法第九條第三款、第六款規定，未為確定終局判決所適用，亦未經當事人聲請解釋。惟查上開辦法第二十六條第一項籌備會申請主管機關核准實施市地重劃規定，核為解釋客體之同辦法第二十條籌備會申請主管機關核定擬辦重劃範圍規定之後續階段，同辦法第九條第三款籌備會申請核定擬辦重劃範圍，暨第六款籌備會為重劃計畫書之申請核定及公告，並通知土地所有權人規定，則為其前提問題，均與同辦法第二十條規定具有重要關聯性。

憲法第十五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。又憲法第十條規定人民有居住之自由，旨在保障人民有選擇其居住處所，營私人生活不受干預之自由。國家為增進公共利益，固得以法律或法律明確授權之法規命令對於人民之財產權或居住自由予以限制，惟依法律授權訂定之法規命令，仍不得牴觸其授權之目的、內容及範圍，方符憲法第二十三條法律保留原則。又憲法上正當法律程序原則之內涵，應視所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序之成本等因素綜合考量，由立法者制定相應之法定程序。

自辦市地重劃個案係由部分土地所有權人申請主管機關核定成立之籌備會發動，此發動將使重劃範圍內之土地所有權人，被迫參與自辦市地重劃程序，面臨人民財產權與居住自由被限制之危險。又土地所有權人於自辦市地重劃範圍經核定後，因主管機關得公告禁止或限制重劃範圍內土地之移轉及建築改良物之新建等，對其土地及建築改良物之使用、收益、處分權能已造成一定之限制；於執行重劃計畫時，亦應依主管機關核定之重劃計畫內容，負擔公共設施用地、工程費用、

重劃費用、貸款利息，並僅於扣除重劃負擔後之其餘土地達最小分配面積標準時才可受土地分配，而受有財產權及居住自由之限制。申請主管機關核定成立籌備會之要件、主管機關核定擬辦重劃範圍及核准實施重劃計畫應遵行之程序，暨申請核准實施重劃計畫合法要件之同意比率規定，均為整體行政程序之一環，須符合憲法要求之正當行政程序，以衡平國家、同意參與重劃者與不同意參與重劃者之權益，始為憲法之所許。

獎勵重劃辦法第八條第一項規定：「自辦市地重劃應由土地所有權人過半數或七人以上發起成立籌備會，並由發起人檢附範圍圖及發起人所有區內土地所有權狀影本，向直轄市或縣（市）主管機關申請核定…。」如土地所有權人未達十二人時，僅須過半數土地所有權人，即可申請核定成立籌備會，不問發起人於擬辦重劃範圍內所有土地面積之總和應占擬辦重劃範圍內土地總面積比率為何；土地所有權人十二人以上時，僅須七人即可申請核定成立籌備會，不問發起人人數所占擬辦重劃範圍內土地所有權人總數之比率為何，亦不問發起人於擬辦重劃範圍內所有土地面積之總和應占擬辦重劃範圍內土地總面積之比率為何，皆可能迫使多數土地所有權人或擁有更多面積之其他土地所有權人，面臨財產權與居住自由被侵害危險，難謂實質正當，不符憲法要求之正當行政程序，有違憲法保障人民財產權與居住自由意旨。

平均地權條例第五十八條第一項規定：「為促進土地利用，擴大辦理市地重劃，得獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦理之。」是自辦市地重劃事項應由重劃會辦理。同條第二項規定：「前項重劃會組織、職權、重劃業務、獎勵措施等事項之辦法，由中央主管機關定之。」據此授權訂定之辦法雖非不得就籌備會之設立及組成併為規定，但籌備會之功能應限於處理籌組重劃會之過渡任務，而不包括應由重劃會行使之職權，始無違於法律保留原則。獎勵重劃辦法第九條第三款、第六款規定：「籌備會之任務如下：……三、申請核定擬辦重劃範圍。……六、重劃計畫書之……申請核定及公告，並通知土地所有權人。」第二十條第一項規定：「籌備會成立後，應備具申請書並檢附下列圖冊向直轄市或縣（市）主管機關申請核定擬辦重劃範圍：…。」以及第二十六條第一項規定：「籌備會應檢附下列書、表、圖冊，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請核准實施市地重劃：……。」均屬重劃會之職權，非屬籌組重劃會之過渡任務，卻交由籌備會為之，除與平均地權條例第五十八條第一項規定意旨不符外，且超出同條第二項規定之授權目的與範圍，違反法律保留原則。

主管機關核定擬辦重劃範圍、核准實施重劃計畫之行政行為，係以公權力對於自辦市地重劃個案為必要之監督及審查決定，性質核屬行政處分，不僅限制重劃範圍內不同意參與重劃者之財產權與居住自由，並影響原有土地上之他項權利人權益（獎勵重劃辦法第三十七條、第三十八條規定參照）。相關法令除應規定主管機關應設置適當組織為審議外，並應按審查事項、處分內容與效力、對於權利限制之程度分別規定應踐行之正當行政程序（本院釋字第七〇九號解釋參照）。獎勵重劃辦法關於主管機關核定擬辦重劃範圍之程序，未要求主管機關應設置適當組織為審議，亦未要求主管機關於核定前給予利害關係人陳述意見之機會，又未將核定處分分別送達於重劃範圍內申請人以外之其他土地所有權人，致未能確保其等知悉相關資訊及適時陳述意見之機會，以主張或維護其權利；同辦法關於主管機關核准實施重劃計畫之程序，未要求主管機關應設置適當組織為審議，又未要求主管機關應將該計畫相關資訊，對重劃範圍內申請人以外之其他土地所有權人分別為送達，且未規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核准之市地重劃計畫，分別送達重劃範圍內各土地所有權人及他項權利人等，致未能確保其等知悉相關資訊及適時參與聽證之機會，以主張或維護其權利，均不符憲法要求之正當行政程序。

上述各段關於獎勵重劃辦法規定違憲部分，相關機關應依本解釋意旨，於本解釋公布之日起一年內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其效力。

平均地權條例第五十八條第三項規定：「重劃會辦理市地重劃時，應由重劃區內私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃區私有土地總面積半數以上者之同意，並經主管機關核准後實施之。」查市地重劃不僅涉及重劃範圍內不同意參與重劃者之財產權與居住自由，亦涉及重要公益之實現、同意參與重劃者之財產與適足居住環境之權益，以及原有土地上之他項權利人之權益，有關同意之比率如非太低而違反憲法要求之正當行政程序，當屬立法形成之自由（本院釋字第七〇九號解釋參照）。上開規定縱採同條例第五十七條同一之同意比率，且未如都市更新條例第二十二條第一項區分不同類型，採

不同之同意比率，亦難遽謂已達違反比例原則、平等原則之程度。惟有關機關允宜審酌擬辦自辦市地重劃之區域是否已擬定細部計畫或是否屬於平均地權條例第五十六條第一項各款得辦理市地重劃之區域，或重劃範圍是否業經主管機關列入當地分區發展計畫土地，或有進行市地重劃之急迫性等因素（獎勵重劃辦法第四條、都市計畫法第二十四條、都市更新條例第二十二條第一項規定參照），適時檢討申請之同意比率，併此指明。

本解釋另有九份大法官意見書

部分協同意見書

湯大法官德宗提出，黃大法官虹霞、蔡大法官明誠、
林大法官俊益加入

協同意見書

黃大法官茂榮提出

部分協同、部分不同意見書

蘇大法官永欽提出

葉大法官百修提出

陳大法官碧玉提出，吳大法官陳鐸加入

羅大法官昌發提出，黃大法官虹霞加入

黃大法官虹霞提出，羅大法官昌發加入

部分不同意見書

陳大法官新民提出，黃大法官虹霞加入

黃大法官璽君提出

（解釋文、理由書及相關大法官意見書，請上司法院大法官網站瀏覽）

大法官網站：<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/>