

## 35. City of Monterey v. Del Monte Dunes at Monterey, Ltd., and Monterey-Del Monte Dunes Corporation

526 U.S. 687 (1999)

謝哲勝 節譯

### 判 決 要 旨

Dolan 案適用的原則考慮到的是對開發許可附加為一定設置的要求究竟和這個開發所預期造成的衝擊之間是否合乎比例。這個原則並不是用來說明，也不準備適用到，那些土地所有人爭執的並不是負擔過重而是開發被拒（如同本案）這種大不相同的問題上。

(The rule applied in *Dolan* considers whether dedications demanded as conditions of development are proportional to the development's anticipated impacts. It was not designed to address, and is not readily applicable to, the much different questions arising where, as here, the landowner's challenge is based not on excessive exactions but on denial of development.)

### 關 鍵 詞

all economically viable use（所有經濟上可行之使用）；exactions（負擔）；inverse condemnation（準徵收）；regulatory taking（管制準徵收）；rough-proportionality（約略比例原則）；takings claim（徵收主張）；Takings Clause（徵收條款）。

（本案判決由大法官 Kennedy 主筆撰寫）

## 事 實

聲請人 Monterey 市在五次駁回由相對人 Del Monte Dunes 及其前手擁有的土地的開發申請中，每駁回一次就強加更為嚴苛的要求，之後 Del Monte Dunes 依據 42 U.S.C. §1983 提起訴訟。Del Monte Dunes 主張 Monterey 市要不是構成管制準徵收 (regulatory taking) 就是以對於損失未予補償或未予提供適當後續救濟的不法行為侵害財產權，聯邦地方法院將 Del Monte Dunes 的這個主張交由陪審團審判。法院對陪審團的指示是，如果發現 Del Monte Dunes 有被拒絕財產的所有經濟上可行之使用 (all economically viable use) 或者 Monterey 市駁回最終的開發提案 (final development proposal) 的處分 (decision) 並沒有實質地促進合法的公共目的 (a legitimate public purpose)，那麼陪審團可以作有利於 Del Monte Dunes 的認定。陪審團後來作有利於 Del Monte Dunes 的認定。聯邦第九巡迴法院維持聯邦地方法院的判決，尤其是認為聯邦地方法院將 Del Monte Dunes 的徵收主張交由陪審團認定並沒有錯誤，因為依據 42 U.S.C. §1983 的規定，Del Monte Dunes 有受陪審團

審判的權利；認為 Del Monte Dunes 究竟有無被拒絕財產的所有經濟上可行之使用以及 Monterey 市駁回最終的申請案究竟有無實質地促進合法的公共利益 (legitimate public interests)，是適於交由陪審團認定的事實問題；並且認為陪審團可以合理地對於這之中的任一問題作有利 Del Monte Dunes 的認定。

## 判 決

維持聯邦上訴法院的判決。

## 理 由

聲請人爭執管制準徵收的主張不應該交由陪審團認定，聯邦上訴法院對於管制準徵收責任適用了錯誤的標準 (standard)。本院毋須在此就聲請人提出的所有問題進行認定，也毋須就聯邦上訴法院維持原案的判決中的每一個爭點進行檢視。最主要的問題是，究竟系爭主張交由陪審團認定是否適當。本院認為答案是肯定的，聯邦上訴法院的判決應予維持。

Monterey 市在聲請中提出以下幾個問題 (1) 究竟 Del Monte Dunes 主張的管制準徵收中的責任爭點是否適於提交陪審團認定，

(2) 究竟聯邦上訴法院是否不被允許根據一個讓陪審團重新衡量 Monterey 市土地使用處分合理性的標準來作出判決，以及 (3) 究竟聯邦上訴法院在這個案件裏面採取 Dolan v. City of Tigard 案的「約略的比例原則」(rough-proportionality) 是否有誤。本院受理 Monterey 市的聲請，並反序地針對這些問題說明如下。

雖然一般來說對比例原則 (proportionality) 的重視可以對於憲法上的徵收條款 (the Taking Clause) 有促進的作用，但是本院並未將 Dolan 案「約略比例原則」的檢驗標準擴張超出強加負擔的特別情形——對開發許可附有在土地上為一定設置供公眾使用條件的土地使用處分。Dolan 案適用的原則考慮到的是對開發許可附加為一定設置的要求究竟和這個開發所預期造成的衝擊之間是否合乎比例。這個原則並不是用來說明，也不準備適用到，那些土地所有人爭執的並不是負擔過重而是開發被拒（如同本案）這種大不相同的問題上。因此本院相信 Dolan 案的「約略比例原則」並不適合適用到像本案這樣的案件上。本院認為聯邦上訴法院並沒有必要討論「約略比例原則」的必要。這樣的討論與本院對本案的判決無關。

Monterey 市爭執聯邦上訴法院讓陪審團可以認定 Monterey 市對最後開發計劃的拒絕與合法的公共利益之間並無合理關聯的判決。Monterey 市認為聯邦上訴法院採用了一個讓陪審團可以揣測公共土地使用政策 (to second-guess public land-use policy) 的管制準徵收責任的法定標準。

本院認為對陪審團的指示並沒有要求就 Monterey 市的分區法規 (zoning ordinances) 或是政策是否不合理進行認定，而只是要求就「Monterey 市駁回原告 190 單位的開發提案是否並非實質地促進合法的公共目的」來認定，也就是說要求認定究竟「Monterey 市駁回……提案和合法的公共目的之間是否不具合理的關係」。陪審團並非被賦予可以任意就 Monterey 市的土地使用政策進行揣測的權利。反而，陪審團受到的指示是 Monterey 市所主張的許多不同目的都是屬於合法的公共利益 (legitimate public interests)。因此，很清楚地聯邦上訴法院並沒有適用那種允許法官或陪審團全面介入都會土地使用政策、法律或是日常管制處分 (routine regulatory decisions) 的徵收法原則。如此一來 Monterey 市主張，就法律上來講，它的土地使用處分在任何情況

下都不受司法審查，這樣的立場與既定的管制準徵收原則（settled regulatory takings principles）有違。本院駁回這樣的主張。

本院接著要討論聯邦地方法院將 Del Monte Dunes 主張的管制準徵收的責任問題交由陪審團認定是否適當。如同聯邦上訴法院所認定，這個問題的答案要取決於 Del Monte Dunes 是否有受陪審團審判的法律上或憲法上權利，如果有，也要取決定這個權利的性質和範圍。Del Monte Dunes 主張受陪審團審判的權利來自 42 U.S.C. §1983 以及憲法增修條文第七條。

依據先前判例所指，「在詢問是否有憲法增修條文第七條的適用之前，我們必須首先確認是否透過法律的解釋即可達到目的，如果是的話，那麼就沒有討論憲法問題的必要了。」雖然 42 U.S.C. §1983 的特性對於本院就憲法增修條文第七條的分析不可或缺，但是本院認為這個條文本身並沒有賦予相對人受陪審團審判的權利。

因而本院必須討論到這個憲法問題。首先，本院必須討論這個案件是否是屬於歸普通法法院審理的訴因（cause of action），或者至少是相類的訴因。如果系爭案件是歸普通法法院審理，那本院接下來要討論是否有交由陪審團來加

以審理的必要。

在決定了 Del Monte Dunes 依 42 U.S.C. §1983 提起的訴訟歸普通法法院審理（an action at law）之後，本院必須決定有關責任的特定爭議是否適於交由陪審團認定。本院認定關於一個土地所有人是否被剝奪了財產上所有的經濟上可行之使用的問題主要是事實問題。由普通法法院審理的訴訟（in actions at law），除非是在憲法增修條文第七條規範範圍以外的，不然這個問題會歸由陪審團審判。

在我們的管制準徵收原理的意義範圍內去認定一個土地使用處分是否實質地促進合法的公共利益時，陪審團的角色呈現出一個更為困難的問題。雖然本案的問題很清楚地包含有根本上是事實的成分在內，但是無疑地，也有法律面的問題存在，所以說可以理解為是事實和法律混合的問題。

在本案之中，提交陪審團的問題限於認定，從歷次開發申請程序的漫漫過程以及前後背景來看，Monterey 市駁回一個特定的開發計劃的處分與它先前的決定是否有合理的關係。在這樣的情況下，本院認為將這個已經限縮，侷限於事實的問題交由陪審團認定是適當的。

綜上所述，聯邦上訴法院的判

決予以維持。

#### 大法官 Scalia 之部分協同意見書

(1) 只要是關於憲法增修條文第七條受陪審團審判的權利，所有依 42 U.S.C. §1983 提起的訴訟都應該同等對待，(2) 只要是提起請求金錢損害賠償的訴訟，這樣的權利就存在，以及 (3) 本案將爭議提交陪審團認定是適當的。

#### 大法官 Souter 主筆，大法官 O'Connor、Ginsburg 及 Breyer 連署之部分協同意見書

(1) 同意 (a) 「約略比例原則」不應該一般地擴張作為重新檢視土地使用管制的標準，以及 (b) 42 U.S.C. §1983 並不足以作為受陪審團審判的法律上權利；然而 (2) 認為 (a) 在憲法增修條文第七條之下，或者依土地所有人依 42 U.S.C. §1983 主張的管制準徵收 (regulatory taking) — 或者是準徵收 (inverse condemnation)，土地所有人並不具有受陪審團審判的權利，因而 (b) 聯邦地方法院將這個主張交由陪審團認定是有誤的。