

36. Anthony Palazzolo v. Rhode Island 533 U.S. 606 (2001)

謝哲勝 節譯

判 決 要 旨

1. 當一個土地所有人必須給土地使用主管機關機會去運用它的裁量權 (discretion) 時，一旦很清楚呈現：這個機關欠缺許可任何開發的裁量權、或者對於財產的許可使用有某程度的確定時，徵收主張很可能已經成熟。

(While a landowner must give a land-use authority an opportunity to exercise its discretion, once it becomes clear that the agency lacks the discretion to permit any development, or the permissible uses of the property are known to a reasonable degree of certainty, a takings claim is likely to have ripened.)

2. 假如本院接受了州這樣的原則 (rule)，那麼只要在法規制定後的所有權移轉都將會免除州要辯護限制土地使用行為的義務，不論這是多麼地極端或是不合理。州將會，在事實上，被允許對憲法徵收條款設有截止日期。這樣的原則不應該被採用。未來的世代也同樣有權去挑戰對土地使用和價值不合理的限制。

(Were we to accept the State's rule, the postenactment transfer of title would absolve the State of its obligation to defend any action restricting land use, no matter how extreme or unreasonable. A State would be allowed, in effect, to put an expiration date on the Takings Clause. This ought not to be the rule. Future generations, too, have a right to challenge unreasonable limitations on the use and value of land.)

關 鍵 詞

all economically beneficial use (所有經濟上有益的使用) ; compelling public purpose (迫切的公共目的) ; final decision (最終的處分) ; inverse condemnation action (準徵收訴訟) ; reasonable investment-backed expectation (合理的投資報酬期待) ; regulations (管制命令) ; 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

爲了要取得本案系爭的羅德島州 (Rhode Island) 濱水區土地，聲請人及其合資人 (associates) 在 1959 年成立 Shore Gardens 有限公司 (簡稱 SGI)。在 SGI 購買系爭土地之後，聲請人收購了合資人的持股並成爲公司唯一的股東。系爭土地的大部分在當時，以及現在，都是屬於會有潮水泛濫的鹽沼地 (salt marsh)。這些溼地 (wet ground) 和有滲透性的土壤 (permeable soil) 需要經過相當填土 [工程] 才能興建重大的建築物。過去幾年來，SGI 對系爭土地斷斷續續的開發申請都被不同的政府機關駁回。在 1966 年之後，已經超過十年以上沒有進一步的申請案了。不過，有二個介入事件

對於本案現在的爭點具有重要性。首先是，在 1971 年，羅德島州 (the State) 設立了相對人羅德島州海岸資源管理會議 (Rhode Island Coastal Resources Management Council) (簡稱「管理會議」) 負責保護州的海岸財產。管理會議發布的管制命令 (regulations)，被稱爲羅德島州海岸資源管理計劃 (Rhode Island Coastal Resources Management Program) (簡稱「管理計劃」)，指定像是 SGI 土地那樣的鹽沼地爲受保護的「海岸溼地」 (coastal wetland)，在那上頭的開發計劃會受到相當大的限制。其次是，在 1978 年，SGI 的公司許可被撤銷，系爭財產所有權移轉到公司唯一的股東聲請人這裏。在 1983 年聲請人向「管理會議」申請許可建造一個木造堤岸並對他全部的鹽沼土地地區進行填土 [工程]。

「管理會議」駁回這項申請，其中的理由尤其是認為這項申請牴觸「管理計劃」。在 1985 年，聲請人向「管理會議」提出了一項新的申請，申請許可對系爭 18 英畝溼地中的 11 英畝進行填土〔工程〕以便建造一個私人海灘俱樂部。「管理會議」依然駁回這項申請，理由是申請內的提案並不符合可以對鹽沼地進行填土〔工程〕的「特別例外」(special exception) 的標準，這個標準要求提案中的活動 (the proposed activity) 必須要具有迫切的公共目的 (a compelling public purpose) 才行。之後，聲請人便向羅德島州高等法院 (Rhode Island Superior Court) 提起準徵收訴訟 (an inverse condemnation action)，主張州的溼地管制命令 (wetlands regulations)，如「管理會議」適用到他土地上的那些，已經對財產權構成違反憲法第五及第十四增補條文的未予補償的徵收。該訴訟主張，「管理會議」的行為已經剝奪了聲請人財產權的「所有經濟上有益的使用」(all economically beneficial use)，構成了必須予以補償的徵收 (a total taking)。羅德島州高等法院判決聲請人敗訴，州最高法院也予以維持，認為 (1) 聲請人的徵收主張 (takings claim) 尚未成熟 (ripe)；(2) 當聲請人在 1978

年繼承了系爭財產在法律上的所有權時，他就沒有權利去挑戰在那之前發布的管制命令；(3) 既然有不爭執的證據顯示聲請人在系爭土地的高地 (upland) 部分仍保有 \$200,000 的開發價值，那麼他就無法以財產的所有經濟的使用被拒來主張構成徵收；(4) 由於系爭的管制命令發布在聲請人取得系爭財產所有權之前，所以聲請人對於系爭財產的開發並不會有合理的投資報酬期待 (reasonable investment-backed expectation)，也因此他無法依據 1978 年的 Penn Central Transp. Co. v. New York City 一案來獲得救濟。聲請人向本院聲請重新檢視原判決，主張羅德島州最高法院駁回他的徵收主張有誤。本院予以受理。

判 決

羅德島州最高法院的判決部分予以維持，部分予以廢棄，其中與本院見解不符部分並發回更審。

理 由

在一開始，本院首先要面臨到二個在州法院駁回〔聲請人徵收〕主張時所訴諸的考量：〔案件〕成熟性 (ripeness) 的問題以及管制命

令發布後取得 (acquisition) [所有權] 的問題。

在 1985 年 Williamson County Regional Planning Comm'n v. Hamilton Bank of Johnson City 這個案子裏，本院認為案件必須成熟 (ripe) 是徵收主張的要件。本院判決認為挑戰適用土地使用管制命令的徵收主張不能算是已經成熟，除非「負責執行管制命令的政府主體已經就關於對系爭財產適用管制命令作成了最終的處分 (a final decision)」。依 Williamson County 案及其他相關判決，解決成熟性爭議的中心問題在於 [認定]，是否聲請人從決定許可土地使用的「管理會議」那獲得了最終的處分。

在「管理會議」的管制命令之下，對全部土地進行填土 [工程] 的提案並不會被接受，而且也不該當所謂「特別例外」 (special exception) 的情形。「管理會議」認為第二次提出的使用申請 (海灘俱樂部) 並不符合「迫切的公共目的」 (compelling public purpose) 的標準。也沒有跡象顯示，假使聲請人提案的海灘俱樂部占用較小的地區，「管理會議」將會接受這個申請。相反地，「管理會議」還認定這個提案活動並不符「迫切的公共目的」；申請對溼地進行填土 [工

程] 是屬於抵觸「管理計劃」的活動。

當一個土地所有人必須給土地使用主管機關機會去運用它的裁量權 (discretion) 時，一旦很清楚地，這個機關欠缺許可任何開發的裁量權，或者對於財產的許可使用有某程度的確定時，徵收主張很可能已經成熟。[聲請人] 不須提出更進一步的申請來讓案件達到成熟。

本院轉而討論拒絕聲請人徵收主張的第二個依據。當「管理會議」發布溼地管制命令時，系爭土地並非由聲請人所有，而是由以聲請人為唯一股東的公司所有。當所有權依照法律規定移轉給聲請人時，這些溼地管制命已經生效。州法院認為，在命令發布後取得的所有權無從主張被剝所有的經濟的使用，也無法援用 Penn Central 案的主張。

以法規制定後 (post-enactment) 的購買人不能依據憲法徵收條款 (the Takings Clause) 來挑戰管制命令的論述作為基礎的理論似乎是這樣認為的：財產權是由州所創造的。因此，這個論述繼續推論，州在未來的立法中可以形成並決定財產權的內容，以及決定什麼是合理的投資報酬期待，身為後手的所有權人無從從已經失去的價

值中再受有任何損害。畢竟他們購買或取得的是已知受有限制的權利。

假如本院接受了州這樣的原則 (rule)，那麼只要在法規制定後的所有權移轉都將會免除州要辯護限制土地使用行為的義務，不論這是多麼地極端或是不合理。州將會，在事實上，被允許對憲法徵收條款設有截止日期。這樣的原則不應該被採用。未來的世代也同樣有權去挑戰對土地使用和價值不合理的限制。

既然這個案件已經成熟，而且所有權移轉的日期也不會因而禁止聲請人的徵收主張，那麼本院現在要處理的是羅德島州最高法院在徵收主張的判決中所採取的另一個立論。羅德島州最高法院的判決認為由於系爭土地的高地部分仍可加以利用，土地的所有經濟上有益的使用 (all economically beneficial use) 並未被剝奪。就這一點而言，本院同意羅德島州最高法院的判決。

據上論結，州最高法院認為聲請人的主張不成熟並認為在管制命令生效日後取得財產權不得為徵收的主張，本院認為判決有誤。州法院認為聲請人尚未被剝奪所有經濟的價值，因為土地仍保有用來建築住宅相當可觀的價值，本院

認為判決無誤。由於這個主張尚未依 Penn Central 案的分析進行檢視，因此本案應予發回更審。

羅德島州最高法院的判決部分予以維持，部分予以廢棄，其中與本院見解不符部分並發回更審。

大法官 O'Connor 之部分協同意見書

(1) 聯邦最高法院的判決並不是說，和所有權取得有關的管制命令的制定時間與 Penn Central 案原則的分析無關；而是 (2) 申請人取得所有權時的管制制度有助於形成申請人投資報酬期待的合理性，而這只是 Penn Central 案分析裏面其中的一個考量因素。

大法官 Scalia 之部分協同意見書

存於購買人財產所有權取得時限制 (restriction) 的事實—不是指成為州財產法基本原則的一部分的限制—不論這個限制是否重要到足以構成徵收，都不應該納入決定的考量。

大法官 Stevens 之部分協同意見書

(1) 如果「管理會議」的管制命令規定或者「管理會議」本身不許對溼地進行填土〔工程〕並因此構成了個人所主張的徵收，那麼只有在這個管制命令生效時的財產所有人才遭受到可受補償的損

害；(2) 即使徵收是發生在個人取得所有權之後，當個人對土地進行填土〔工程〕的最終申請遭受「管理會議」拒絕，(a) 這些管制命令至少就建立了一個原則，那就是這些受管制的土地不能進行填土〔工程〕，除非「管理會議」運用它的職權在特定情況下為例外地允許，(b) 個人因此所取得的只是一個由「管理會議」任意決定是否許可，許可什麼的權利；(3) 原判決應予全部維持。

大法官 Ginsburg 主筆，大法官 Souter 及 Breyer 連署之不同意見書

系爭土地的高地部分的許可開發本質和範圍不明—並且這個徵收主張因而尚未成熟—因為 (1)

關於高地部分土地許可使用範圍的卷證資料不清楚；(2) 依個人在州法院的徵收主張來看，州沒有理由進一部去採究潛在的高地開發；而且 (3) 聯邦最高法院不應以對個人有利的判決來解決此卷證資料不清楚的情況。

大法官 Breyer 之不同意見書

(1) 同意大法官 Ginsburg 對於個人的徵收主張仍未成熟的看法；(2) 同意大法官 O'Connor 認為的 (a) 單純財產權利移轉的事實並不總是會自動造成徵收主張被拒，而是 (b) 相當地決定於所有權移轉的時間和情況是否影響或者如何影響任何可能存在的其它合理投資報酬期待。