

會台字第 12708 號陳邱阿雪等 8 人聲請案不同意見書

【本院釋字第 513 號解釋應予補充以貫徹其意旨】

羅昌發大法官提出

108 年 4 月 12 日

本件涉及中央或地方機關須徵收都市計畫中原非公共設施用地之私有土地時，是否應先完成變更都市計畫之程序後，再依「都市計畫法」實施徵收？如徵收機關違反上開應踐行變更都市計畫之先程序，其徵收是否有效？是否得以徵收後變更都市計畫程序而當然補正變更前之違法徵收？

多數意見認為本件不應受理。本席認為本件有極高的憲法價值，多數意見未能就行政機關便宜行事造成恣意違背徵收之憲法規範之情形，藉由此案予以糾正，以貫徹本院釋字第 513 號解釋（下稱系爭解釋）意旨，極為可惜。爰提出本不同意見書，說明如下：

一、本件事實背景：教育部為興建中正運動公園工程，需用桃園縣龜山鄉某地號等 204 筆私有土地，經內政部報經行政院於民國 65 年 10 月 18 日核准徵收及一併徵收地上物；前臺灣省政府以 65 年 10 月 30 日公函，交由改制前桃園縣政府於 66 年 7 月 13 日公告，並於 66 年 8 月 9 日通知所有權人領取徵收補償費。惟其中 32 筆被徵收土地（下稱系爭被徵收土地）持分 60 分之 1 之所有權人陳阿萓（即本件聲請人陳邱阿雪等 8 人之被繼承人）拒領，桃園縣政府乃於 66 年 12 月 16 日提存於臺灣桃園地方法院。嗣陳阿萓認 59 年間規劃成立林口特

定區都市計畫，本件屬都市計畫內土地之徵收，有都市計畫法第 83 條之適用，故於 100 年 4 月 25 日依土地法第 219 條第 1 項第 2 款及都市計畫法第 83 條第 2 項規定，向桃園縣政府申請依照原徵收補償價額收回系爭被徵收土地。桃園縣政府以本案因已逾申請收回期限，且均依核准徵收計畫開始使用，擬不予發還，報請內政部層轉行政院審核。經行政院於 100 年 7 月 21 日以院授內地字第 1000142812 號函（下稱原處分），認陳阿菲申請收回系爭被徵收土地，既經桃園縣政府查明業經行政法院判決確定，且與都市計畫法第 83 條及土地法第 219 條規定不符，同意不予發還。陳阿菲提起訴願及行政訴訟均遭駁回。臺北高等行政法院駁回之理由之一，為部分被徵收土地未及辦理變更都市計畫即行徵收，雖屬有瑕疵之行政處分，然基於公益考量，且業經補辦都市計畫變更，其徵收處分並非無效。陳阿菲於行政訴訟繫屬時死亡，由繼承人即本件聲請人陳邱阿雪等 8 人聲明承受訴訟，其提起之上訴，亦遭最高行政法院 103 年判字第 482 號判決（下稱確定終局判決）以上訴無理由駁回。聲請人認確定終局判決所適用之系爭解釋有如下疑義：徵收都市計畫範圍內原非公共設施用地之私有土地，是否應依都市計畫法相關規定辦理，且是否有都市計畫法第 83 條有關人民得收回被徵收土地規定之適用，並不明確；以及系爭解釋所稱「未經變更都市計畫即遽行徵收非公共設施用地之私有土地者，與上開規定有違，此一徵收行為性質上屬於有瑕疵之行政處分，如何救濟，乃另一問題」，對於應如何救濟，以符合保障人民財產權之意旨，未予說明。聲請人就此等疑義向本

院聲請補充系爭解釋。

二、本件應予受理並對系爭解釋作出補充解釋之理由：按當事人對於確定終局裁判所適用之本院解釋，發生疑義，聲請補充解釋，如確有文字晦澀不明、論證不周或其他正當理由者，應予受理（本院釋字第 503 號、第 741 號、第 742 號、第 757 號及第 774 號解釋參照）。本件聲請人因確定終局判決引用系爭解釋作為依據，致其受不利判決。其聲請確具有正當理由，本院實應予以受理。又系爭解釋之聲請人為監察院，而監察院即係因本件原土地所有人陳阿菲（即本件聲請人之被繼承人）土地遭徵收之爭議向本院提出聲請。故本件原因事件實為系爭解釋原因事件之延續。其實體爭議與系爭解釋有密切關聯，本質上係人民無法依本院解釋獲得救濟，而再度向本院聲請解釋。

三、本院以往對土地徵收的憲法規範所為之闡述：憲法第 15 條規定人民之財產權應予保障，旨在使財產所有人得依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，免於遭受公權力或第三人之侵害，以確保人民所賴以維繫個人生存及自由發展其人格之生活資源（本院釋字第 596 號、第 709 號及第 732 號解釋參照）。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制，並為憲法第 143 條第 1 項所明定。國家因公用或其他公益目的之必要，固得經由法定程序徵收人民之土地，惟徵收人民土地，屬對人民財產權最嚴重之侵害手段，基於憲法正當程序之要求，國家自應踐行最嚴謹之程序。此正當法律程序之保障不僅及於徵收前（例如於徵收計畫確定前，

國家應聽取土地所有權人及利害關係人之意見；本院釋字第 409 號解釋參照），並及於徵收時（例如辦理徵收時，應嚴格要求國家踐行公告及書面通知之程序，以確保土地或土地改良物所有權人及他項權利人知悉相關資訊，俾適時行使其權利；徵收之補償應儘速發給，否則徵收土地核准案即應失其效力；本院釋字第 110 號、第 425 號、第 516 號、第 731 號及第 763 號解釋參照）及徵收後（例如主管機關就被徵收土地之後續使用情形，應定期通知原土地所有權人或依法公告，使其及時獲知充分資訊，俾判斷是否行使收回權；本院釋字第 763 號解釋參照）。

四、系爭解釋之內容：系爭解釋闡釋謂：「都市計畫一經公告確定，即發生規範之效力。除法律別有規定外，各級政府所為土地之使用或徵收，自應符合已確定之都市計畫，若為增進公共利益之需要，固得徵收都市計畫區域內之土地，惟因其涉及對人民財產權之剝奪，應嚴守法定徵收土地之要件、踐行其程序，並遵照都市計畫法之相關規定。……中央或地方興建公共設施，須徵收都市計畫中原非公共設施用地之私有土地時，自應先踐行變更都市計畫之程序，再予徵收，未經變更都市計畫即遽行徵收非公共設施用地之私有土地者，與上開規定有違，此一徵收行為性質上屬於有瑕疵之行政處分……。」此解釋係本於憲法正當程序之要求，使國家就都市計畫內土地之徵收，踐行嚴謹之程序，以保障人民受憲法保護之財產權。

五、系爭解釋「應先踐行變更都市計畫之程序」之意旨：系

爭解釋就都市計畫範圍內原非公共設施用地之私有土地徵收，雖僅稱「應先踐行變更都市計畫之程序，再予徵收」，而未明示都市計畫範圍內公共設施用地之徵收，究應依都市計畫法辦理，抑或可直接依其他法律（如土地法及土地徵收條例）有關徵收之規定辦理；然系爭解釋既然要求就「須徵收都市計畫中原非公共設施用地之私有土地」之情形，「應先踐行變更都市計畫之程序」，其顯係指應先完成變更都市計畫之程序，再依變更後之都市計畫內容及其所依據之都市計畫法相關規定，實施徵收，始符合正當程序之要求，並達成都市計畫有關「一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃」（都市計畫法第3條參照）之目的。否則倘解釋為「於踐行變更都市計畫之程序之後，可不依變更後之都市計畫內容及其所依據之都市計畫法之規定，而可獨立依其他徵收土地之規定進行徵收」，將無法落實系爭解釋有關「應先踐行變更都市計畫之程序」之要求，以及都市計畫所欲達成一定區域之有計畫發展及對土地使用為合理規劃之目的。

六、系爭解釋為「統一解釋」，是否影響其實質內容具有憲法規範之性質：如前所述，系爭解釋之聲請人為監察院，其係向本院聲請「統一解釋」。然此並不影響解釋內容，具有憲法規範之意旨。蓋本院進行統一解釋時，常基於憲法高度，而為符合憲法意旨之統一解釋。例如本院釋字第743號解釋係「統一解釋法令」，然其有關「主管機關依系爭規定一（按：即77年7月1日制定公布之大眾捷運法第6條所規定『大眾捷運系統需用之土地，得

依法徵收……』)，按相關法律徵收人民土地，雖因而取得土地所有權人之地位，然其與一般土地所有權人得自由使用、收益、處分及行使其他土地權利者並不全然相同。其徵收既係基於興建捷運系統之特定目的，主管機關自不得於同一計畫，持該徵收之土地，依系爭規定二（按：即上開大眾捷運法第 7 條第 1 項所規定『為有效利用土地資源，促進地區發展，地方主管機關得自行開發或與私人、團體聯合開發大眾捷運系統場、站與路線之土地及毗鄰地區之土地』），辦理聯合開發，而為經濟利用，故自亦無由主管機關將該徵收之土地所有權移轉予第三人之餘地。如因情事變更，主管機關擬依後續計畫辦理聯合開發，應依其時相關法律辦理」及「法律保留之範圍，原不以憲法第 23 條所規定限制人民權利之事項為限。政府之行政措施雖未直接限制人民之自由權利，但如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項，應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則（本院釋字第 443 號、第 614 號、第 658 號、第 707 號解釋參照）。主管機關為公用或公益之目的而以徵收方式剝奪人民財產權後，如續將原屬人民之財產移轉為第三人所有，易使徵收權力遭濫用及使人民產生圖利特定第三人之疑慮。是如因情事變更，主管機關有依其時相關法律規定，將循系爭規定一所徵收大眾捷運系統需用之土地，納入後續計畫，辦理聯合開發之情形，仍應有法律明確規定主管機關得將之移轉予第三人所有，始得為之，以符憲法保障人民財產權之意旨」等（見該號解釋理由書末 2 段），均係憲法上之論述，並導出符合憲法意旨之

統一解釋。

七、憲法層次之保障不得以法令或行政行為擅予違反：按國家徵收人民土地須受嚴格之實體條件限制及賦予人民嚴格之程序保障，已如前述。此等屬於憲法層次之限制與保障，不得以法令或行政行為擅予違反。如有不符此等限制與保障之意旨，將動搖徵收之效力。前述本院有關徵收之解釋中，亦有因徵收機關逾期未發給補償費，本院宣告土地徵收失其效力之例。

八、徵收機關違反應踐行變更都市計畫之先行程序，其徵收不符憲法上正當法律程序，該行政處分有重大瑕疵，並非有效：系爭解釋有關「……中央或地方興建公共設施，須徵收都市計畫中原非公共設施用地之私有土地時，自應先踐行變更都市計畫之程序，再予徵收，未經變更都市計畫即遽行徵收非公共設施用地之私有土地者，與上開規定有違」之部分，係針對國家基於都市計畫為徵收時所應符合之憲法上正當法律程序要求，相關機關自不得任意違背。系爭解釋就「未經變更都市計畫即遽行徵收非公共設施用地之私有土地……此一徵收行為性質上屬於有瑕疵之行政處分，如何救濟」，雖未直接釋示，然基於徵收所應符合之正當法律程序既係憲法保障財產權之內涵，已如前述說明，如徵收機關違反上開應踐行變更都市計畫之先行程序，其徵收不符正當法律程序，該行政處分有重大瑕疵，並非有效，不得以徵收後變更都市計畫程序而當然補正變更前之違法徵收。倘非如此解釋，將無從貫徹系爭解釋中「應嚴守法定徵收土地之要件、踐行其程序，並遵照都市計畫法之相關規定」及「應

先踐行變更都市計畫之程序，再予徵收」等正當法律程序之要求。如相關機關於都市計畫變更後有另依都市計畫法徵收土地之法律上原因，自應另行依相關規定辦理徵收，自屬當然。

九、系爭解釋應予補充之內容：依上開說明，本院實應就系爭解釋所稱「應先踐行變更都市計畫之程序，再予徵收」予以補充解釋，明確闡述其係指應先完成變更都市計畫之程序，再依變更後之都市計畫內容及其所依據之都市計畫法相關規定，實施徵收，以符合憲法正當程序之要求。如徵收機關違反上開應踐行變更都市計畫之先行政程序，其徵收不符憲法上正當法律程序之要求，該行政處分具有重大瑕疵，並非有效，不得以徵收後變更都市計畫程序而當然補正變更前之違法徵收。如相關機關於都市計畫變更後有另依都市計畫法徵收土地之法律上原因，自應另行依相關規定辦理徵收；倘未另依法辦理徵收，土地所有人自得基於民法物上請求權之規定，向原徵收機關請求返還其土地，以符憲法保障人民財產權之意旨。系爭解釋實有補充之必要而應予補充如上。