

釋字第七三九號解釋部分不同意見書

黃璽君大法官 提出

本號解釋多數意見認獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法（下稱獎勵重劃辦法）第九條第三款、第六款規定與同辦法第二十條規定具有重要關聯性，而將之納入審查範圍，且審查結果，解釋範圍及於全部獎勵重劃辦法，暨認獎勵重劃辦法第九條第三款、第六款、第二十條第一項、第二十六條第一項規定違反法律保留原則、獎勵重劃辦法違反法律正當程序等部分，尚難贊同，爰提出部分不同意見書如后。

壹、程序部分

一、依司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第五條第一項第二款規定，人民於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義，得聲請本院解釋憲法。大法官依此規定所為解釋，本應以該確定終局裁判所適用之法律或命令，且經聲請人聲請解釋者為標的，就其憲法上所保障之權利有無遭受不法侵害為審理對象。惟人民聲請憲法解釋之制度，除為保障當事人之基本權利外，亦有闡明憲法真義以維護憲政秩序之目的，故本院解釋迭認解釋範圍得及於有重要關聯性之法

令¹。此係於上開大審法規定之外，例外放寬解釋範圍，宜審慎為之。

二、本號解釋多數意見認參照本院釋字第709號解釋，獎勵重劃辦法第二十六條第一項規定，為同辦法第二十條規定之後續階段；同辦法第九條第三款，第六款規定，則為其前提問題，均與為解釋客體之同辦法第二十條規定具有重要關聯性，應一併納入審查範圍。惟查本院釋字第709號解釋係以「確定終局判決所適用之舊都市更新條例第十九條第三項前段雖未經聲請人聲請釋憲，惟此係規定直轄市、縣（市）政府主管機關核定都市更新事業計畫前應遵行之程序，乃同條例第十條第一項直轄市、縣（市）主管機關核准都市更新事業概要之後續階段，都市更新事業概要是否核准為都市更新事業計畫是否核定之前提問題，足見舊都市更新條例第十九條第三項前段與第十條第一項之規範功能，具有重要關聯性，爰將舊都市更新條例第十九條第三項前段一併納入審查範圍。」其認定具重大關聯性要件有三：1. 經確定終局裁判所適用。2. 舊都市更新條例第十九條第三項前段（被判斷是否與解釋客體有重要關聯性之相關規定）為解釋客體（同條例第十條第一項）之後續階段。

¹ 本院釋字第445號、第558號、第576號、第664號、第703號、第709號、第737號解釋參照。

3. 解釋客體為相關規定之前提問題。亦即相關規定與解釋客體間互為前提問題及後續階段，且為確定終局裁判所適用。本號解釋則擴大為只須相關規定為解釋客體之前提問題或後續階段即可認具重大關聯性，不以互為前提問題及後續階段為必要，亦不須經確定終局裁判所適用。惟某解釋客體之前提問題規定或後續階段規定可能極多，如不加以限制²，則等於可由大法官任意決定解釋範圍。以本號解釋客體獎勵重劃辦法第二十條規定為例，獎勵重劃辦法之規定，幾乎可歸屬該解釋客體之前提問題規定，或後續階段規定，依本號解釋理由，獎勵重劃辦法豈非大部分均與該解釋客體具重大關聯性，本號解釋選擇其中數規定採為審查範圍，其標準不明。

三、獎勵重劃辦法第九條第六款規定非同辦法第二十條規定之前提問題

獎勵重劃辦法第二十條係擬辦重劃範圍之申請及核定規定，而同辦法第九條第六款則係關於重劃計畫書之申請核准等規定，重劃計畫書之申請核准等，在擬辦重劃範圍之申請及核定之後，如何得認為獎勵重劃辦法第九條第六款係同辦法第二十條規定之前提問題？是本號解釋

² 例如：釋字第 445 號解釋：具體事件相關聯且必要之法條

釋字第 576 號解釋：該確定終局裁判援引為裁判基礎

釋字第 664 號解釋：案件審理須援引為裁判基礎之法律

釋字第 703 號解釋：確定終局裁判援引為裁判基礎

釋字第 709 號解釋：兩者互為前提問題及後續階段，且為確定終局裁判所適用。

認獎勵重劃辦法第九條第三款、第六款規定與同辦法第二十條具有重要關聯性，而將之納入審查範圍，難以贊同³。

四、本號解釋認獎勵重劃辦法關於主管機關核定擬辦重劃範圍之程序及核准實施重劃計畫之程序，不符憲法要求之正當行政程序。其審查範圍似及於獎勵重劃辦法全部，與解釋理由第一段所述審查範圍（平均地權條例第五十八條第三項、獎勵重劃辦法第八條第一項、第九條第三款、第六款、第二十條及第二十六條第一項規定）不符。

貳、實體部分

一、獎勵重劃辦法第九條第三款、第六款、第二十條第一項第二十六條第一項規定是否違反法律保留原則部分

（一）本號解釋以平均地權條例第五十八條第一項規定，自辦市地重劃事項應由重劃會辦理。依同條第二項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

³ 解釋客體獎勵重劃辦法第 20 條第 1 項係申請核定擬辦重劃範圍（即同辦法第 9 條第 3 款規定）規定，第 2 項為主管機關之核定規定。同辦法第 26 條第 1 項係申請核定准許實施市地重劃（即同辦法第 9 條第 6 款之重劃計畫書之申請核定）規定；同辦法第 27 條第 1 項係重劃計畫書之核定規定，可認與解釋客體互為前提問題及後續階段規定，且均為確定終裁判所適用，合於釋字第 709 號解釋所示重大關聯性要件。

則。獎勵重劃辦法第九條第三款、第六款、第二十條第一項及第二十六條第一項規定，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，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，而認違反法律保留原則。

(二) 惟查平均地權條例關於自辦市地重劃之規定僅第五十八條：「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。其獎勵事項如左：……。(第一項)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。(第二項)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。

(第三項)」第一項所稱重劃會，如從嚴格之文義解釋，似指由市地重劃區內（即獎勵重劃辦法之重劃範圍，以下稱重劃範圍）之所有土地所有權人組成，辦理所有重劃事項。然由該條第三項規定，自辦市地重劃由重劃範圍內之部分土地所有權人同意，經主管機關核准後實施。不要求重劃範圍內全體土地所有權人之同意，事實上亦難自始即由擬辦重劃範圍內全體土地所有權人共同實施重劃，況重劃範圍未確定前，土地所有權人尚未確定，亦無要求組成一未確定成員之重劃會之必要，故解

釋上第一項所稱重劃會應可包括辦理發動、規劃等前置事項之前置組織⁴，第二項規定授權中央主管機關就重劃會之重劃會組織、職權、重劃業務訂定之辦法，亦可包括該前置組織，該組織之業務範圍如何，在不違反第三項規定範圍內，授權中央主管機關裁量訂定辦法。

(三) 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：「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：……。」將申請核定擬辦重劃範圍、重劃計畫之申請核准實施（即重劃書計畫書之申請核定）、公告及通知土地所有權人等事項，劃為自辦市地重劃之前置事項，由所設前置組織籌備會辦理，尚屬授權之裁量範圍，且由獎勵重劃辦法第二十六條第一項第二款、第四款規定，籌備會申請核准實施市地重劃，應檢附重劃計畫書及土地所有權人同意書（即平均地權條例第五十八條第三項之土地所有權人同意

⁴ 獎勵重劃辦法第 3 條第 2 項所定由自辦市地重劃區內全體土地所有權人為會員組成之重劃會係狹義之重劃會，不包括前置組織，與母法平均地權條例第 58 條包括前置組織之重劃會意涵不同。

書），尚難認違反母法。

（四）本號解釋既認依平均地權條例第五十八條第二項授權訂定之獎勵重劃辦法得設籌備會辦理部分重劃事項，即該條之重劃會並非僅限於由重劃範圍內全體土地所有權人所組成者（下稱狹義之重劃會），則如何可由該條推論出母法規定籌備會之功能僅限於籌組狹義之重劃會。申言之，重劃範圍核定前，重劃範圍內之土地所有權人尚不確定，如何先組成狹義之重劃會後，再擬定重劃範圍申請核定？且獎勵重劃辦法第八條第一項第一款規定申請核定成立籌備會時，應於申請書載明擬辦重劃範圍（計算發起人所需人數）。既已有擬辦重劃範圍，則由籌備會申請主管機關核定重劃範圍，亦較便利。且依本號解釋意旨，主管機關核定重劃範圍前，應踐行正當行政程序，予利害關係人知悉相關資訊及適時陳述意見之機會，對擬辦重劃範圍內土地所有權人已有相當保障，似無先組成狹義之重劃會擬辦重劃範圍，再依籌備會所擬辦重劃範圍申請核定之必要⁵。故申請核定非本質上須由狹義之重劃會辦理不可者。至重劃計畫之申請核准實施（即重劃計畫書之申請核定）等，固在重劃範圍核定後，土地所有權人確定，而可組成狹義之重劃會辦理。但組

5 如組成狹義之重劃會得變更擬辦重劃範圍，其已非原籌備會發起之重劃，涉及更動之重劃是否應另行申請問題。

成狹義之重劃會後，再擬定重劃計畫書或就籌備會擬定之重劃計畫書審核後⁶，申請主管機關核定。如所擬之重劃計畫書未能取得平均地權條例第五十八條第三項所定之土地所有權人同意，則成立狹義之重劃會所費用將浪費，而由全體土地所有權人負擔，反屬不利。如由籌備會擬定重劃計畫書，須取得平均地權條例第五十八條第三項所定之土地所有權人同意後，方可申請核定，非任由籌備會自行決定重劃計畫書內容。且依獎勵重劃辦法第二十五條第一項規定，籌備會於重劃範圍經核定後，應舉辦座談會；復依本號解釋意旨，主管機關核准重劃計畫之實施前，應舉辦公聽會，使利害關係人（含重劃範圍內之全體土地所有權人）有知悉相關資訊及適時參與聽證之機會，可有相當程度之參與重劃計畫，由籌備會擬定重劃計畫申請核定，可免前述狹義重劃會費用之浪費，況籌備會所擬之重劃計畫書，如已取得平均地權條例第五十八條第三項規定之土地所有權人之同意，已符合申請核准實施市地重劃之要件，狹義之重劃會是否可拒絕提出申請核准，亦非無疑。是究由狹義之重劃會或籌備會提出申請核准，各有利弊，非必由狹義之重劃會辦理不可，應屬中央主管機關依平均地權條例第五十八條第二項規定授權得予裁量範圍，獎勵重

⁶ 本號解釋未將獎勵重劃辦法第9條第6款所定重劃計畫書之擬定，列為不得由籌備會辦理之事項。

劃辦法將申請核定擬辦重劃範圍、重劃計畫之申請核准實施等，劃由籌備會辦理，尚難遽謂與平均地權條例第五十八條第一項規定意旨不符，超出同條第二項之授權目的與範圍而違反法律保留原則。

(五) 本席認為上開規定固尚未違反法律保留原則，惟籌備會之成立要件，其與狹義之重劃會之業務劃分，於利害關係人影響較大，宜改由法律直接規定。

二、獎勵重劃辦法不符正當行政程序部分

本號解釋認主管機關核定擬辦重劃範圍、核准實施重劃計畫應踐行正當行政程序，本席贊同此論點。惟本號解釋係以獎勵重劃辦法全部為審查對象，並非妥當，已如前述，本席認應改以獎勵重劃辦法第二十條第二項主管機關核定重劃範圍規定及第二十七條第一項重劃計畫書之核定規定為解釋對象（獎勵重劃辦法第二十七條第一項與審查客體同辦法第二十條第二項有重大關聯性，可為解釋範圍，詳註3）。