

公法判解

都市更新條例關於都市更新事業概要及計畫之審核程序規定，違憲？

司法院釋字第709號解釋解析

【實務選擇題】

歷來司法院大法官解釋對於正當法律程序之闡述，下列何者錯誤？

- (A) 主管機關依照傳染病防治法所為之強制隔離處置雖非由法院決定，但仍與憲法第八條正當法律程序保障人民身體自由之意旨尚無違背。
- (B) 外籍人士依照入出國及移民法暫時收容期間將屆滿者，入出國及移民署倘認有繼續收容之必要，應由公正、獨立審判之法院依法審查決定。
- (C) 警察機關依社會秩序維護法就無正當理由之跟追行為，經勸阻而不聽者得予以裁罰之規定，因未由法官決定，故與正當法律程序原則有違。
- (D) 都市更新事業計畫之核定，應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。

答案：C

【解釋要旨】(註1)

一、本件權利衝突：

都市更新條例除具有使人民得享有安全、和平與尊嚴之適足居住環境之意義（經濟社會文化權利國際公約第十一條第一項規定參照）外，並作為限制財產權與居住自由之法律依據。

二、正當法律程序具有寬嚴不同之保護密度：

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。

三、都市更新之實施，不僅攸關重要公益之達成，且嚴重影響眾多更新單元及其週邊土地、建築物所有權人之財產權及居住自由，並因其利害關係複雜，容易產生紛爭。因此，都市更新應遵守下述之正當行政程序：

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

- (一)原則性要求：爲使主管機關於核准都市更新事業概要、核定都市更新事業計畫時(註2)，能確實符合重要公益、比例原則及相關法律規定之要求，並促使人民積極參與，建立共識，以提高其接受度，本條例除應規定主管機關應設置公平、專業及多元之適當組織以行審議外，並應按主管機關之審查事項、處分之內容與效力、權利限制程度等之不同，規定應踐行之正當行政程序，包括應規定確保利害關係人知悉相關資訊之可能性，及許其適時向主管機關以言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利。
- (二)都市更新事業計畫之核定，限制人民財產權及居住自由尤其直接、嚴重，本條例並應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爲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，始無違於憲法保障人民財產權及居住自由之意旨。

四、核准都市更新事業概要違憲部分：

- (一)舊都市更新條例第十條第一項規定：「經劃定應實施更新之地區，其土地及合法建築物所有權人得就主管機關劃定之更新單元，或依所定更新單元劃定基準自行劃定更新單元，舉辦公聽會，擬具事業概要，連同公聽會紀錄申請當地直轄市、縣(市)主管機關核准，自行組織更新團體實施該地區之都市更新事業或委託都市更新事業機構爲實施者實施之。」尚不足以保障利害關係人適時向主管機關陳述意見，以主張或維護其權利。上開規定及其他相關規定並未要求主管機關應設置適當組織以審議都市更新事業概要，且未確保利害關係人知悉相關資訊可能性，與前述憲法要求之正當行政程序不符，有違憲法保障人民財產權與居住自由之意旨。
- (二)舊都市更新條例第十條第二項規定：「前項之申請應經該更新單元範圍內土地及合法建築物所有權人均超過十分之一，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過十分之一之同意。」其規定之同意比率太低，形成同一更新單元內少數人申請之情形，引發居民參與意願及代表性不足之質疑，且因提出申請前溝通協調之不足，易使居民顧慮其權利可能被侵害，而陷於價值對立與權利衝突，尤其於多數人不願參與都市更新之情形，僅因少數人之申請即應進行行政程序，將使多數人被迫參與都市更新程序，而面臨財產權與居住自由被侵害之危險。則此等同意比率太低之規定，尚難與尊重多數、擴大參與之民主精神相符，顯未盡國家保護人民財產權與居住自由之憲法上義務，即不符憲法要求之正當行政程序，亦有違於憲法保障人民財產權與居住自由之意旨。

五、核定都市更新事業計部分：

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

舊都市更新條例第十九條第三項前段規定：「都市更新事業計畫擬定或變更後，送該管直轄市、縣（市）政府都市更新審議委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽三十日，並應將公開展覽日期及地點登報周知及舉行公聽會；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管直轄市、縣（市）政府提出意見，由該管直轄市、縣（市）政府都市更新審議委員會予以參考審議。」上開規定及其他相關規定並未要求主管機關應該計畫相關資訊，對更新單元內申請人以外之其他土地及合法建築物所有權人分別為送達。且所規定之舉辦公聽會及由利害關係人向主管機關提出意見，亦僅供主管機關參考審議，並非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，連同已核定之都市更新事業計畫，分別送達更新單元內各土地及合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人。凡此均與前述憲法要求之正當行政程序不符，有違憲法保障人民財產權與居住自由之意旨。

【解釋文分析】

一、本件所適用基本權之商榷：

李震山大法官認為，願意參與都市更新的所有權人仍可依具有國內法效力之經濟社會文化權利國際公約第十一條第一項規定：「本公約各締約國承認，人人有權為他自己及其家人獲得適當的生活水準，包括適當的糧食、衣著、及住屋，並能持續改善其生活條件。各締約國將採取適當步驟以保障此權利之實現，並承認為此而實施基於自願同意的國際合作之重要性。」中涉及「適當住屋水準及持續改善」之所謂「適當住屋權」（right to adequate housing），主張其權益，殆無疑義(註3)。是以並無必要將適當住屋權與財產權、居住自由對立。

此外，羅昌發大法官認為，憲法第十五條規定，人民之生存權應予保障。以文義觀之，生存權之概念自應包括維持生存之適當生活條件；亦即包括前揭國際公約所稱適足生活條件之權（the right to an adequate standard of living）。而依前揭公約及相關文件之規定，適足居住權屬適足生活條件權之重要內涵。故由國際公約之普遍見解及由我國憲法之體系而言，本院實應確認適足生活條件之權，屬憲法第十五條生存權之重要內涵；而適足居住權則為適足生活條件的要素(註4)。

二、核准都市更新事業概要部分：

(一)都市更新條例第10條第1項部分：蘇永欽大法官對於多數意見做成違憲宣告表

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

達了不贊同之意見，其認為(註5)：

1. 在核准都市更新事業概要這個階段還沒有任何人的財產權或居住權受到任何限制，非處分相對人的第三人並沒有可直接訴諸憲法的陳述意見權，至於及早讓主管機關聽到利害關係人的意見的期待，細則要求邀請「有關機關」參加的規定，已可滿足。
2. 此一階段的管制，審查的標的只有申請人（意願和能力）、更新範圍及事業概要，計畫既未成形，有沒有必要在既有行政體系外另設置組織來審議，主要應考量的就是第六八九號解釋特別指出的「功能適合性」和「程序成本」，但正因為還無涉困難的專業判斷或複雜的利害關係，這兩個問題當然應由立法者乃至行政部門自己作成決定？
3. 利害關係人的資訊取得，到底要確保到什麼程度，第十九條第三項前段把法律規定的發信主義（「通知」）從憲法觀點提高到到達主義（「送達」），本席已經認為對立法裁量有點干預過度，但該條處理的畢竟是都更案的關鍵決定。對於還不致影響其他所有權人利益的起始階段，這樣的強制絕對是明顯過度了。

(二)都市更新條例第10條第2項部分：

1. 支持見解：羅昌發大法官指出，第十條第二項雖僅規範更新事業概要及更新團體之核准要件，然更新事業概要確定之後，已產生相當之法律與事實上效力。由於此等法律上與事實上之明顯效力，同意發動法律程序之比率門檻，自不宜過低。多數意見以「多數人」及「少數人」為對比，隱指發動此項程序須有過半數之同意。此種半數同意比率之要求，對利害關係人權益提供較周延之保障(註6)。
2. 反對見解：然湯德宗大法官對此採否定見解，認為無論由「實質正當」觀點，或「基本權理論」觀點（憲法解釋應力求相衝突之各基本權之最大化實現），不具民意基礎的大法官於欠缺憲法明文依據（指引）時，關於第十條第二項（申請核准「事業概要」之同意比率）是否「合理」，允宜尊重立法部門之判斷(註7)。

三、核定都市更新事業計劃部分：

就此，蘇永欽大法官採取了勉強同意的想法。其認為，正因為都市更新對於都市發展，和財產權、居住權的實現，都有深遠的影響，而對於少數人的財產權、居住權也可能造成重大的限制，要從實體的比例原則觀點去作一般性的指引或設限，輕重之間實在不易拿捏，才寧可在程序上去求全，期待通過更充

分的告知參與，更周延的準備審議，更透明的決策論證以及更完整的紀錄課責，能使每個都更案的決定都能獲得更高的正當性。若從此一都更管制上的憲法價值取捨(揚程序而抑實體)來看，該條被認定正當程序的保障不足而已構成違憲，對於立法和行政裁量的雙重限縮——一律從「得」變成「應」，縱有些許過度，仍可勉予支持(註8)。

【關鍵字】

正當法律程序、陳述意見、聽證會、公聽會。

【相關法條】

都市更新條例。

【參考文獻】

翁燕菁，〈《經濟、社會與文化權利國際公約》的黯然登場——大法官釋字七〇九號與經社權利保障〉，《月旦法學雜誌》，第218期。

【注釋】

註1：因篇幅之故，本文暫不處理宣告合憲之部分。

註2：核准都市更新事業概要、核定都市更新事業計畫為不同概念。請參考：
<http://www.uro.taipei.gov.tw/ct.asp?xItem=9973693&ctNode=49213&mp=118011>(Last visited:2013.06.19)。

註3：參見李震山大法官協同意見書。

註4：參見羅昌發大法官部分協同部分不同意見書。

註5：參見蘇永欽大法官一部不同意見書。

註6：參見羅昌發大法官部分協同部分不同意見書。

註7：參見湯德宗大法官部分協同暨部分不同意見書。

註8：參見蘇永欽大法官一部不同意見書。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！