

議題研析

一、題目：司法院釋字第 742 號解釋對處理公共設施保留地問題之影響

二、所涉法律：都市計畫法、行政訴訟法(都市計畫程序審查專章)草案

三、探討研析

(一)依司法院釋字第 742 號解釋之意旨，應於該解釋公布之日起 2 年內增訂相關規定，使人民得就違法之都市計畫，認為損害其權利或法律上利益者，逕提起行政訴訟以資救濟。亦即都市計畫主管機關依規定辦理定期通盤檢討時，對原都市計畫作必要之變更，倘有直接限制一定區域內特定人，或可得確定多數人之權益，或增加其負擔者等具體項目，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其就該部分提起訴願或行政訴訟以資救濟，始符憲法第 16 條保障人民訴願權與訴訟權之意旨。

(二)關於都市計畫公共設施用地之檢討部分，依都市計畫法及實務作業，大多於辦理定期通盤檢討時，配合都市發展需要考量予以計畫劃定或檢討變更，其劃設原意主要係為配合都市發展及開發時序，或為都市基盤建設及地方實際需求而劃定，儘管都市計畫法規定以 25 年期作為都市建設之規劃基礎，同時並配合每 5 年定通盤檢討，惟現實狀況囿於居住人口偏離預期與財政負擔等諸多因素，無法依開發年限及發展需要開闢興設，從而使公共設施保留地地主之權益受到損害。按司法院釋字第 742 號解釋之意旨，此類公共設施保留地，長期使用受限且未依法取得，皆影響人民之權益及法律關係，恐有未依法行政及違法失效之虞。

(三)另參照司法院釋字第 400 號、709 號、732 號、747 號解釋，及憲法第 15 條、第 23 條及第 143 條等，亦有明定其對於私有財產權保障之內涵。另都市計畫法第 5 條、第 15 條第 2 項規定：「都市計畫應依據現在及既往情況，並預計二十五年內之發展情形訂定之。」、「前項主要計畫書，…其實施進度以五年為一期，最長不得超過二十五年。」，同法第 26 條亦明文規定：「都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每三年內或五年內至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。」，經查現行都市計畫公共設施保留地未徵收面積，截至 2016 年底，尚有 25,762 公頃，徵購費用高達 7.17 兆元，確實造成政府財政重大負擔及影響公設保留地地主權益甚鉅。此外，按公共設施用地係以都市計畫地區之計畫人口為依據，依 100 年底全國各縣市都市計畫區「計畫人口數」與「現況人口數」的差距，已超過 638 萬人，顯示現有公共設施用地之顯有高估情形。因此，在人口成長未如預期的都市計畫區，應考量整體發展趨勢，核實檢討計畫人口，並依規定檢討後計畫人口，重新檢視公共設施用地之計畫需求，儘速撤銷不必要的公共設施保留地，以符司法院釋字第 742 號解釋之意旨。

四、建議事項

(一)因應少子化之衝擊，地方政府應儘快依都市發展實際需要
檢討公共設施保留地

依據都市計畫法第 26 條第 1 項後段規定，都市計畫主管機關於都市計畫通盤檢討變更時，應參考人民建議而為必要之變更，然司法見解¹認為都市計畫主管機關對於是否擬定通盤檢討計畫及土地使用之配置，仍得依法並本於

¹ 參最高法院 104 年判字第 267 號判決。

專業判斷為之，而不受人民建議之拘束。但按司法院釋字第 742 號解釋都市計畫通盤檢討變更中的具體項目，如果有直接限制特定人民的權益或增加負擔時，就可提起行政訴訟。且基於都市計畫對人民的影響重大，針對各式各樣的性質，法規命令、行政處分，都要讓人民可以提起救濟。司法院亦為此提出行政訴訟法之「都市計畫審查程序」專章草案。因此，為避免公共設施保留地地主將來廣興訴訟，地方主管機關應於計畫年限（25 年）之規定下，正確且合理運用適當方法據以推估其於計畫年限下計畫範圍內人口總數，並據以規劃適當之公共設施用地數量與區位，適時解除無需使用之公共設施保留地。

(二)應以多元化方式解決公共設施保留地問題，以落實憲法保障人民財產權之意旨

按司法院釋字 336 號解釋所揭示「民國 77 年 7 月 15 日修正公布之都市計畫法第 50 條，對於公共設施保留地未設取得期限之規定，乃在維護都市計畫之整體性，而都市計畫之實施，則為增進公共利益所必要，與憲法並無抵觸。」雖排除對於公共設施保留地須於一定期限內取得之義務，惟未於期限取得仍為過度限制人民權利，且影響法律秩序之安定性。中央主管機關（內政部）為妥善解決公共設施用地經劃設保留而久未取得之問題，前於 90 年報奉行政院核定「都市計畫公共設施保留地問題處理方案」，並於 102 年 11 月 29 日研訂「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」，同時函請各地方政府辦理公共設施用地專案通盤檢討，研擬以多元化自償性方式處理協助地方政府取得公共設施保留地，其措施包括檢討變更不必要之公共設施保留地、透過整體開發、都市更新、獎勵民間興建、推動容積移轉、公私有土地交換、設立專戶並編列財源取得等方

式，但依據內政部營建署的統計，截至 2016 年底，全國尚有 25,762 公頃之公共設施保留地未取得，若採徵購方式費用高達 7.17 兆元，故除前述的多元方式取得，應以強化外，建議政府參考學者楊重信主張之「發行專為取得公共設施保留地債券，作為補償工具，輔以超額容積必需以該債券等值換取配套措施」之方案，廣闢可行路徑，以加速取得公共設施保留地，落實對人民土地財產權之保障。

撰稿人：陳耀東