

# 司法院釋字第七七四號解釋

【都市計畫個別變更範圍外人民之救濟案】

中華民國108年1月11日

院台大二字第1080001436號

## 解 釋 文

都市計畫個別變更範圍外之人民，如因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其提起行政訴訟以資救濟，始符憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨。本院釋字第 156 號解釋應予補充。

## 解釋理由書

臺中市政府依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定，辦理「變更臺中市都市計畫主要計畫（部分住宅區為醫療專用區）（供澄清綜合醫院中港分院使用）案」（下稱系爭變更計畫），經舉行公開展覽及公開說明會，於公開展覽期滿後，報請內政部核定。系爭變更計畫經內政部以中華民國 98 年 3 月 6 日台內營字第 0980801598 號函（下稱系爭處分）核定後，即由臺中市政府以 98 年 4 月 6 日府都計字第 0980060884 號公告發布實施。

聲請人凱撒金邸管理委員會等 11 人為系爭變更計畫範圍外毗鄰之公寓大廈管理委員會及住戶，認其住家之公寓大廈緊鄰系爭變更計畫範圍，與醫療院區大樓相距僅 1.5 公尺，系爭變更計畫涉及容積率、停車空間及建築基地退縮距離等，影響其權益，故對系爭處分提起訴願，經部分駁回、部分不受理後，以內政部為被告提起行政訴訟。嗣經臺中高等行政法院 101 年度訴字第 260 號判決撤銷系爭處分及前開訴願決定，內政部及澄清綜合醫院中港分院（原審參加人）不服而提起上訴。未經最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決認依司法院釋字第 156 號解釋（下稱系爭解釋）意旨，尚難導出都市計畫法有關規定，就都市計畫之個別變更，對在變更範圍外之第三人，亦具有保護

規範之功能，都市計畫個別變更範圍外之第三人，難以都市計畫之個別變更侵害其權利或法律上利益為由請求救濟，而廢棄原判決，駁回聲請人之訴。是本件聲請應以前開最高行政法院判決為確定終局判決。聲請人認系爭解釋就何謂「一定區域內人民」有晦澀不明之處，致確定終局判決誤解系爭解釋，而駁回聲請人之訴，侵害其受憲法保障之訴訟權、財產權及居住自由，向本院聲請補充解釋系爭解釋。

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，經核確有文字晦澀不明、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 號及第 757 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判決依據，致未能獲得救濟。核其聲請確有正當理由，應予受理。爰作成本解釋，理由如下：

憲法第 16 條保障人民訴訟權，係指人民於其權利或法律上利益遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利或法律上利益遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會（本院釋字第 736 號及第 742 號等解釋參照）。

系爭解釋：「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟……。」所稱「一定區域內人民」固係指都市計畫個別變更範圍內之人民而言，惟都市計畫個別變更範圍外之人民，如因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害，基於有權利即有救濟之憲法原則，仍應許其提起行政訴訟以資救濟，始符憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨。系爭解釋應予補充。至有無權利或法律上利益受侵害，應依個案具體判斷，併此指明。

聲請人另指摘都市計畫法第 19 條第 1 項規定違反正當法律程序

部分，經核前開規定固為確定終局判決所引用，然僅係作為認定特定公民或團體得否以該條為據，主張其對國家機關有為請求之權利或法律上利益之說明而已，是前開規定有無違反正當法律程序，與裁判結果無關，此部分聲請與司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定不符，依同條第 3 項規定，應不受理。

大法官會議主席 大法官 許宗力  
 大法官 黃璽君 羅昌發 湯德宗 黃虹霞  
 吳陳鏗 蔡明誠 林俊益 許志雄  
 張瓊文 黃瑞明 詹森林 黃昭元  
 （陳碧玉大法官迴避審理本案）

### 部分協同意見書

湯德宗大法官 提出

[1] 本解釋秉承本院釋字第 243 號<sup>1</sup>、第 736 號<sup>2</sup>及第 742 號<sup>3</sup>等解釋先例之意旨，進一步釋示：都市計畫個別變更**範圍外之人民**，如因都市計畫個別變更，**致其權利或法律上利益受有侵害**，亦應許其提起行政訴訟以資救濟。人民於憲法第 16 條所保障之訴訟權因此更加周全，本席敬表贊同。

[2] 究本解釋之所以補充本院釋字第 156 號解釋，乃因釋字第 156 號解釋關於「都市計畫個別變更**範圍外之人民**，如因都市計畫個別變

<sup>1</sup> 釋字第 243 號解釋首先揭櫫「有權利即有救濟」的法理，作為人民應有「普遍近用法院」(general access to the courts)之權利的基礎，對於訴訟權之確立，尤其打破傳統「特別權力關係」理論之束縛，居功至偉。並參見釋字第 201 號、第 266 號、第 298 號、第 312 號、第 323 號、第 338 號、第 382 號、第 430 號、第 681 號、第 684 號及第 691 號等解釋。

<sup>2</sup> 釋字第 736 號解釋進一步確立：「本於憲法第十六條有權利即有救濟之意旨，教師認其**權利或法律上利益**因學校具體措施**遭受侵害時**，得依行政訴訟法或民事訴訟法等有關規定，**向法院請求救濟**」。關於該號解釋之意義，詳見本席於釋字第 736 號解釋提出之協同意見書(陳大法官碧玉、黃大法官虹霞加入)。

<sup>3</sup> 釋字第 742 號解釋更進一步釋示：「有權利即有救濟」乃一「憲法原則」(解釋理由書第 2 段參照)。

更，致其權利或法律上利益受有侵害，能否提起行政訴訟」一節，實際未有釋示<sup>4</sup>，然其已釋示之內容（文義）客觀上存在擴張解釋的空間（可能），容可兼含本解釋之意旨；今為貫徹保障人民訴訟權之目的，乃以本解釋正式補充釋字第 156 號解釋。本解釋與常見的補充解釋乃為實質變更（修正）既有解釋之內容，不盡相同。

[3] 知之為知之，不知為不知，是知也。爰補充說明如上。

### 協同意見書

羅昌發大法官 提出

本件涉及「都市計畫個別變更『範圍外』之人民」，倘因都市計畫個別變更，致其權利或法律上利益受侵害，是否得提起訴願及行政訴訟救濟之問題。

因本院釋字第 156 號解釋稱：「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制『一定區域內人民』之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟……。」其中「一定區域內人民」是否限於「都市計畫個

---

<sup>4</sup> 蓋釋字第 156 號解釋旨在補充釋字第 148 號解釋：「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟，本院釋字第一四八號解釋應予補充釋明」。其所稱「一定區域內人民」係指都市計畫個別變更範圍內之人民，甚明（本解釋理由書第 5 段參照）。是，如釋字第 156 號解釋果已認知：都市計畫個別變更範圍外之人民，因都市計畫個別變更而其權利或法律上利益受侵害者，亦應許其提起行政訴訟以資救濟，則何勞本院更作成本解釋，以為補充？！

另，由本院釋字第 742 號解釋之補充釋字第 156 號解釋之釋示（謂：「都市計畫擬定計畫機關依規定所為定期通盤檢討，對原都市計畫作必要之變更，屬法規性質，並非行政處分。惟如其中具體項目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，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，始符憲法第十六條保障人民訴願權與訴訟權之意旨。本院釋字第一五六號解釋應予補充」）觀之，亦可為佐證。

別變更『範圍內』之人民」，抑或包括「都市計畫個別變更『範圍外』之人民」，並不明確，而有補充解釋之必要。

多數意見認為，「一定區域內人民」一詞，係指「都市計畫個別變更『範圍內』之人民」，然此並非謂「都市計畫個別變更『範圍外』之人民」即無提起行政爭訟以尋求救濟之權利；「都市計畫個別變更『範圍外』之人民」，如因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其提起行政爭訟以資救濟，始符憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨。本席敬表同意。

惟本席認為，本件仍有二項問題須予釐清，謹提出本協同意見書，說明如下：

一、「都市計畫個別變更『範圍外』之人民」，究係因其為「行政處分之相對人」抑或為「利害關係第三人」，而得提起行政爭訟之問題：

(一)如係「都市計畫個別變更『範圍內』之人民」，則其係「行政處分之相對人」，故得請求救濟：由本院釋字第 742 號解釋「都市計畫擬定計畫機關依規定所為定期通盤檢討，對原都市計畫作必要之變更，屬法規性質，並非行政處分。惟如其中具體項目有直接限制『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，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」及「都市計畫核定發布後，都市計畫範圍內土地之使用將受限制……，影響區內人民權益甚鉅，且其內容與行政處分往往難以明確區隔。為使人民財產權及訴訟權受及時、有效、完整之保障，於其財產權因都市計畫而受有侵害時，得及時提起訴訟請求救濟」等意旨可知，都市計畫定期通盤檢討中，具體項目有直接限制「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，此種特定或可得確定之多數人應屬行政處分之相對人；其因而得就造成限制其權益或形成其負擔之不利益，提起行政爭訟。就本

院釋字第 156 號解釋而言，該號解釋既然認「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制『一定區域內』人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致『特定人或可得確定之多數人』之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟」，故其亦係賦予「區域內人民」（此種人民為特定人或可得確定之多數人）以「行政處分相對人」之身分，提起行政爭訟。

- (二) 然「都市計畫個別變更『範圍外』之人民」，則係基於其為行政處分之利害關係第三人（而非為行政處分之相對人），而有提起行政爭訟之權：本號解釋就此部分雖未明確闡釋，但由下列說明，應為如此解讀。依行政程序法第 92 條第 2 項之規定，行政機關就公法上具體事件所為決定或其他公權力措施之相對人「雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定」。故行政處分之相對人必須係特定之對象或為可得確定其範圍之人。由於「都市計畫個別變更『範圍外』之人民」一詞，在概念上可能包括毗鄰（直接鄰接）及其他鄰近土地或建築物之所有人，其涵蓋之範圍甚廣，無從依一般性特徵確定其具體範圍，故不符合「可得確定其範圍之人」之要件。是本號解釋賦予此種人民行政爭訟權，顯非認為此種人民為行政處分之相對人；而係認為其屬利害關係之第三人，因而賦予其行政爭訟權。
- (三) 由前述說明可知，本院釋字第 156 號解釋本質上係在確認「都市計畫個別變更『範圍內』之人民」係行政處分之相對人，故認其有行政爭訟權；本號解釋則係在確認「都市計畫個別變更『範圍外』之人民」如有權益受侵害，得基於利害關係第三人之身分，提起行政爭訟。
- (四) 訴願法第 1 條第 1 項：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴

願。但法律另有規定者，從其規定。」同法第 18 條：「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」行政程序法第 4 條第 1 項：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾 3 個月不為決定，或延長訴願決定期間逾 2 個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」依此等規定，行政處分相對人以外之利害關係第三人，如認為行政處分違法損害其權利或法律上之利益，亦得提起訴願及撤銷訴訟。故縱無本號解釋，「都市計畫個別變更『範圍外』之人民」如認有權利或法律上利益受侵害，本得基於利害關係第三人之身分，依上開訴願法及行政訴訟法之規定，提起行政爭訟。是本號解釋僅有釐清此項爭訟權之作用；實質上並未額外創設前開法律規定所無之行政爭訟權。

二、所謂「因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害」，究何所指：

- (一) 本件原因事件核心之問題並非在於有利害關係之第三人不得提起行政爭訟；而係在於法院對有無利害關係之認定，是否造成聲請人實際上無從行使其行政爭訟權之結果。然本號解釋僅以「併此指明」之方式表示：「至有無權利或法律上利益受侵害，應依個案具體判斷」（見本號解釋理由書第 5 段）。而未就如何認定「都市計畫個別變更」有無造成「區域外人民」之權利或法律上利益受侵害，提供具體認定之標準，甚為可惜。
- (二) 原因事件確定終局裁判（即最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決）有關認定聲請人無法律上利益之意旨在於：由都市計畫法第 1 條（界定該法立法目的在「改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展」）及第 3 條（界定都市計畫之涵義係指「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」)等規定，並就都市計畫法「整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷」，可以得知，該法目的係在維護整體都市居民生活環境之公益，而非保護特定個人之利益；因而「都市計畫個別變更『範圍外』之人民」無法律上利益被侵害（見該判決理由第六點第（四）段）。

- (三) 確定終局判決所依據作為人民是否有法律上利益受侵害抑或僅有反射利益或事實上利益受影響之判斷標準，係源自本院釋字第 469 號解釋所示之保護規範理論。該號解釋係針對憲法第 24 條及國家賠償法所規定國家應負責任，認「國家責任成立之要件，從法律規定中已堪認定，則適用法律時不應限縮解釋，以免人民依法應享有之權利無從實現。……惟法律之種類繁多，其規範之目的亦各有不同……；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就『法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷』，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。」由此可知，本院釋字第 469 號解釋提及「法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷」，目的在確認法律本身是否足以判斷國家責任成立之要件。然認定「都市計畫個別變更『範圍外』之人民」是否有權利或法律上利益受侵害，則非在確認「都市計畫法」本身是否足以判斷國家責任之成立要件，而係在確認「都市計畫個別變更」是否使人民權利或法律上利益遭受侵害。「都市計畫個別變更」是否造成人民權利或法律上利益受侵害，顯然不應以「都市計畫法」是否僅係保護公益或兼有保護特定個人之利益作為認定標準。「倘若」以都市計畫法之保護法益為認定標準，則不僅「都市計畫個別變更行政處分」之第三人（即「都市計畫個別變更『範圍外』

之人民」) 無提起行政爭訟請求救濟之機會，連「都市計畫個別變更行政處分」之相對人(即「都市計畫個別變更『範圍內』之人民」) 亦將喪失此機會；蓋行政處分相對人或利害關係第三人提起行政爭訟均必須證明自己權利或法律上利益受侵害，而整部都市計畫法則係在保護公益而非保護個人利益，故倘依前開司法實務見解(以都市計畫法是否僅係保護公益為認定標準)之結果，相對人或第三人均無受保護之權益。其結果將造成人民實質上喪失憲法所保障之行政爭訟權利。基此，本院實有必要就都市計畫個別變更所造成權利或法律上利益受侵害之情形提供認定標準，以免人民受憲法保障之行政爭訟權落空。

- (四) 本席認為，都市計畫個別變更究竟是否造成「都市計畫個別變更『範圍外』之人民」權利或法律上利益受侵害，仍應回歸人民有無憲法上權利或法律上之權利或利益(亦即有無憲法或法律上基礎得以認為人民有受保護之權利或利益)，以及其是否受到直接之負面影響。換言之，得提起行政爭訟之受侵害客體，不限於憲法上權利，而包括法律上之權利及利益。例如日照權在憲法上應如何定位固尚有待釐清，然建築技術規則既已明文承認日照之概念(建築技術規則建築設計施工編第 39 條之 1 第 1 項本文規定：「新建或增建建築物高度超過二十一公尺部分，在冬至日所造成之日照陰影，應使鄰近之住宅區或商業區基地有一小時以上之有效日照。」參照)，故日照在現階段，最少應已成為法律上之利益，而非僅係事實上之利益。又例如噪音造成侵擾居家寧靜，除有噪音管制法之規範外，民事侵權行為法則亦已承認噪音足以構成不法侵害居住安寧之人格利益。「都市計畫個別變更『範圍外』之人民」如有此等利益受損害時，並非僅有事實上之利害關係，而係已經構成法律上利害關係，因而得提起行政爭訟，請求救濟。

(五) 總結言之，「都市計畫個別變更『範圍外』之人民」，就法令上已經明示或默示承認之權利或利益，因都市計畫個別變更而受侵害時，均應得提起行政爭訟，以為救濟，而不受都市計畫法保護法益之限制。以此方式解釋「權利或法律上利益受侵害」之要件，本號解釋始有其實質上之意義，而免於保護之意旨落空。

### 協同意見書

黃虹霞大法官 提出

香香的太陽—從兒時大棉被的回憶到日照權

本件原因案件一般被歸類為鄰人訴訟或利害關係人訴訟，就涉及都市計畫言，是值得關注並具憲法解釋價值之議題。尤其系爭確定終局判決（最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決）明白引用本院釋字第 156 號解釋為依據，並解讀該解釋之意義，進而依其解讀作為其判決之基礎，已然超越單純裁判認事用法當否之爭議而已，故應認本件聲請已符合受理要件。本席爰贊同受理本件聲請，並贊同解釋文及補充本院釋字第 156 號解釋之結論，但對於其理由認有值得補充說明者，特別是對本院釋字第 156 號解釋所稱「一定區域內人民」，其原意是否未包括如原因案件之鄰人即本件釋憲聲請人，認值得商榷，惟均無礙本件解釋之結論。爰為本協同意見書，略述本席之補充意見及理由如下：

- 一、有權利即有救濟，乃本院已建立之憲法原則；此一權利並包括法律上之利益（本院釋字第 243 號、第 736 號、第 742 號、第 752 號及第 761 號等解釋參照），本號解釋續予肯定。
- 二、就都市計畫之個別變更或定期通盤檢討，如因此致人民之權利或法律上之利益受其直接限制（侵害）或增加其負擔者，均應許此等人民對之提起訴願或行政訴訟，以資救濟，亦經本院以釋字第 156 號解釋針對都市計畫之個別變更（認都市計畫之個別變更具

行政處分性質)，<sup>1</sup>及第 742 號解釋針對都市計畫之定期通盤檢討中之具體項目（認都市計畫之定期通盤檢討固屬法規性質，但其中具體項目侵害人民之權益等時，仍應許人民爭訟救濟），分別釋示在案。本件解釋更進一步肯定在都市計畫個別變更之情形，所稱人民不以個別變更範圍內之人民為限，並包括變更範圍外其權利或法律上利益受侵害（包括增加其負擔）者在內。亦即肯定：除聲請為都市計畫個別變更者及個別變更範圍內之人民外，個別變更範圍外，主張其權利或法律上之利益受侵害之人民亦得就該都市計畫之個別變更不服，對之提起行政訴訟，即具爭訟適格（資格）。

- 三、關於本院釋字第 156 號解釋所稱「一定區域內人民」，固不以特定人為限，可以為多數人，而且只要可得確定者即可（本院釋字第 156 號及第 742 號解釋參照），亦無爭議。有不同意見的是，所稱一定區域是否即指個別變更區域而言？

本席認為都市計畫不是針對個別土地為規劃，每一使用分區之用途、使用密度等亦均有別，而且都市計畫使用分區對應不同之關聯建築法規。使用分區個別變更將可能使原本之用途及使用密度等亦隨之改變：如本件原因案件由原住宅區變更為醫療專用區，除將使聲請人與非住宅區之醫院緊相毗鄰外，隔鄰變更為醫療專用區後土地之使用密度包括容積率增加致建築量體增加，暨因醫院屬供公眾使用之建築物，故其使用密度必與原非供公眾使用之住宅大不相同。因此，對相毗鄰之鄰人之法律上權益有影響可能，非難以想像。從而，本院前輩大法官於作成釋字第 156 號

---

<sup>1</sup> 廖義男大法官進一步細分：認本院釋字第 156 號解釋針對該被變更之特定土地之土地權利人而言，已直接對其權益發生影響，乃屬普通行政處分之作成；而對該特定土地附近居民即所稱可得確定之多數人而言，因瀝青混凝土拌合場用地之使用，將製造噪音與廢氣，影響其生活品質，則解為一般處分。見廖義男，〈行政處分之概念〉，收於氏著，《行政法之基本建制》，頁 125, 146-148（2003）。

解釋當時，非無特以「一定區域內」替代「變更範圍內」，以便將變更範圍外之毗鄰人民併予納入，俾給予爭訟資格以資救濟之可能。

尤其如再審酌該第 156 號解釋之原因事實（其釋憲聲請人係變更範圍外之鄰人），則合理之推論似應為本院釋字第 156 號解釋之一定區域內人民，亦包括變更範圍外之鄰人。本席對於前輩大法官們於用字遣詞之間，以適當文字在所作解釋中，所展現之智慧深意及遠見，謹表敬佩，當盡力效法學習。

四、或謂鄰人之範圍不確定或都市計畫法只保障公益，不及於私益云云。如前所述，本院釋字第 156 號及第 742 號均已釋示：包括可得確定之多數人暨凡權利或法律上之利益受侵害或增加其負擔者，就都市計畫相關之個別變更或定期通盤檢討均應得救濟（本件解釋續予肯定斯旨）。

就是否有可得確定之多數人而言，因都市計畫恆與居住、生活環境相關，而由涉及環境影響評估之案件，既已肯認可能受影響範圍內之人民得為爭訟救濟，如本件原因案件之毗鄰人民，更沒有無法特定之問題。就權利或法律上之利益受侵害或增加負擔而言，例如本件釋憲聲請人所主張之日照權，民國 99 年修正民法第 851 條已將之納入即承認其得受保護，另除與都市計畫法規密切關聯之建築法規（建築法規為下層規範，以建築法規及其確實執行，用供落實都市計畫法相關規定）已明定日照強制規定（建築技術規則規定）外，行政法院體系在建築執照案件、都市更新案件爭訟中，也普遍肯認主張其日照權受侵害之鄰人之爭訟救濟資格（請參見最高行政法院 99 年度判字第 504 號判決及同案相關裁判、101 年度判字第 83 號判決、102 年度判字第 791 號判決、103 年度裁字第 233 號裁定、107 年度判字第 134 號判決，暨 102 年度判字第 757 號判決暨同相關裁判）。此外，最高行政法院在其 100 年度裁字第 1904 號裁定中，由都市更新所涉及之建築基

地容積獎勵與鄰近地區建築物之量體、造型、色彩、座落方位之平衡、調和，認定都市更新條例之保護範圍及於更新範圍外鄰近地區居民之環境、景觀、防災等權益。以上見解甚值參考。

五、系爭確定終局判決受多位學者關注及批評。不論上引最高行政法院之裁判或含對系爭確定終局判決之學界評述，多以本院釋字第469號解釋之保護規範理論作為基礎，本席亦表贊同。本席並認為都市計畫法規、建築法規、都市更新法規密切相關、環環相扣，且國家本為人民之集合，此等法規所保護之公益難道不是眾多私益的疊加嗎？所以目的主要是保護公益的法規也無礙其可兼具保護私益功能。本席認為都市計畫之個別變更及定期通盤檢討，因為都因變更現況而可能影響範圍外之鄰近居民權益，故主管機關宜予此等居民程序參與權，以落實利害關係較為密切之鄰近區域居民相互調和、平衡機制。

尤其就都市計畫之個別變更，既必已涉及原計畫之變更，以本件個案言：已涉及使用分區之變更（由住宅區變更為醫療專用區）、容積率大幅度提高，以及由非供公眾使用變為供公眾使用，無疑相當程度有利於聲請變更之醫院方；而由住宅安寧、交通影響等角度觀察，則不利隔鄰住宅區居民。即處於天秤兩端分別代表聲請變更方與代表住宅區鄰人方之利害不相一致，於此情形，如單由主管機關裁量決定准予變更，此一准予變更之決定，除了同時產生不利鄰人之法律效果外，另係以積極作為擾動變更原有使用分區及容積率等相關法律狀態，其決定怎得謂非對鄰人之不利處分？又怎得拒絕鄰人之程序參與？此種情形，不是正是應由機關不偏不倚居中，由聲請變更方與可能受影響之鄰人方相互協調，以平衡調和雙方利害之適當場合嗎？拒絕鄰人程序參與，拒絕鄰人之爭訟適格，不是偏聽嗎？無助爭議之化解！任由主管機關獨斷，如台北市內湖區居民的塞車夢魘恐怕仍會繼續發生，恐非最佳良方！

六、香香的太陽？這是於此農曆春節即將到來之際，由日照權議題引發對暖暖冬陽曬過的、軟軟蓬蓬又香香的大棉被的兒時記憶！與日照權相關的除了採光、通風之外，還有環境衛生與身心健康！在家裡也能曬得到冬至中午的太陽，不能是奢侈，應該是受憲法保護的基本人權，值得大家為此而努力。

### 協同意見書

蔡明誠大法官 提出

黃虹霞大法官 加入

本件涉及行政爭訟兩造以外之其他第三人（特別是有關鄰人訴訟）是否得請求救濟問題，本號解釋認「都市計畫個別變更範圍外之人民，如因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其提起行政訴訟以資救濟，始符憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨。本院釋字第 156 號解釋應予補充。」惟有權利即有救濟原則，重點不單純在於給予救濟之機會，亦在於第三人係基於何種權利或法律上利益，得以請求救濟。於此固肯認本號解釋對於本院釋字第 156 號解釋予以補充，惟對於本院釋字第 469 號解釋所採保護規範理論，以及權利保護內涵，本號解釋未予以較明確指出，及未來如何運用本號解釋，仍有進一步推敲之必要，爰提出協同意見如下：

#### 一、有關本院釋字第 156 號解釋之補充問題

本件解釋原因案件最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決認依司法院釋字第 156 號解釋（下稱系爭解釋）意旨，尚難導出都市計畫法有關規定，就都市計畫之個別變更（或稱個案變更），對在變更範圍外之第三人，亦具有保護規範之功能，都市計畫個別變更範圍外之第三人，難以都市計畫之個別變更侵害其權利或法律上利益為由請求救濟，而駁回上訴。聲請人認系爭解釋就何謂「一定區域內」之人民有晦澀不明之處，向本院聲請補充解釋系爭解釋。

適格之當事人始有以自己名義在具體的訴訟事件中，實施訴訟之權能，此在民事訴訟中稱為訴訟實施權，行政訴訟則普遍稱之為訴訟權能（Klagebefugnis）。<sup>1</sup>如認其係行政爭訟上之利害關係人，依訴願法第 1 條及第 2 條與行政訴訟法第 4 條至第 9 條規定，自得提起訴願或行政訴訟，或參加相關訴訟或其他行政爭訟程序（例如參照訴願法第 97 條規定訴願人、參加人或其他利害關係人得向原訴願決定機關申請再審）。另如訴願法第 18 條規定，自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願；行政訴訟法第 4 條第 2 項明定，訴願人以外之利害關係人，認為第 1 項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向行政法院提起撤銷訴訟。另依行政訴訟法第 9 條規定，人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限。<sup>2</sup>亦即原則上不採公益訴訟，例外以法律有特別規定者為限，得提起公益行政訴訟。

職是，如認為係行政爭訟中之法律上利害關係人，固得依行政訴訟法規定，請求救濟。較有疑義者，對於非行政處分之相對人，在德國實務上亦承認其有訴訟權能者，例如鄰人訴訟（Nachbarklage）。<sup>3</sup>對涉及行政爭訟兩造以外之其他第三人得否

---

<sup>1</sup> 參照吳庚、張文郁，行政爭訟法論，台北：元照，民國 105 年 9 月修訂 8 版，頁 207。是否為適格之原告或被告，涉及當事人有無訴訟實施權之審查，而當事人是否具備訴訟實施權，為法院就訴訟為本案判決之前提要件，故行政法院於訴訟中，應隨時依職權審查。（參照翁岳生主編，許宗力、張登科副主編，行政訴訟法逐條釋義，台北：五南，2018 年 7 月 2 版 1 刷，頁 234。）

<sup>2</sup> 有關維護公益訴訟之外國立法例，參照翁岳生主編，許宗力、張登科副主編，前揭註 1 書，頁 117-118。現行法上有特別規定者，例如空氣汙染防制法第 81 條規定，參照前揭書，頁 121-123。

<sup>3</sup> 德國聯邦行政法院 1985 年 1 月 11 日判決認在對許可建立核能發電廠處分所提起之撤銷訴訟，原告僅主張在安置設備上所未考慮之核能意外事故所發生之作用，可能損害其健康時，其訴訟尚非合法。原告必須具體主張，此種危險由於具有充分的蓋然性，因此必須依據原子能法之規定，作成對該危險加

請求救濟，在我國法是否宜採用，值得探討。有認為行政法院訴訟權能認定，因向來採相對人理論，主張行政處分損害其權利之相對人，始得提起撤銷訴訟，故其訴訟權能認定較為嚴格，惟在第三人效力處分之場合或其他情形，例外對行政處分相對人以外之涉及本身權益者，許其提起訴訟。<sup>4</sup>

系爭解釋謂「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致使特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，依照訴願法第一條、第二條第一項及行政訴訟法第一條之規定，自應許其提起訴願或行政訴訟，以資救濟。始符憲法保障人民訴願權或行政訴訟權之本旨。」嚴格言之，係屬於在都市計畫個案變更之一定區域內之權利直接受到限制之人，解釋上似不包含區域外之第三人。是故本號解釋認應予補充。

## 二、從保護規範理論探究鄰人訴訟之問題

行政爭訟兩造以外之其他第三人（特別是有關鄰人訴訟）是否得請求救濟問題，基於保障人民財產權或生存權等基本權意旨，均有深入探究之必要。惟其範圍如太狹隘，則有為德不卒之疑慮，但如失之過寬，則可能影響行政處分之法安定性。因此，對於此等疑義，宜從比較法觀察，有關鄰人訴訟中第三人之內涵及適用範圍，特別是宜參考本院釋字第 469 號解釋所採保護規範理論，進行深入探討，並期有更周延之實務上解決方法。

保護規範理論為本院釋字第 469 號解釋所肯認，該號解釋係針對限制人民請求國家賠償之最高法院 72 年台上字第 704 號判

---

以防範之保護措施。（參照陳清秀，行政訴訟法，台北：元照，2015 年 9 月 7 版 1 刷，頁 272。）

<sup>4</sup> 參照吳庚、張文郁，前揭註 1 行政爭訟法論，頁 208-209。我國行政法院對訴訟權能向來所採之立場，與相對人理論若合符節，即主張行政處分損害其權利之相對人，始得提起撤銷訴訟。

例之解釋，上開解釋論及「法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟」。<sup>5</sup>換言之，其擴大請求救濟者之範圍。除立法者於法規明確規定特定人得享有權利外，即使法無明文規定，但經上述諸因素之綜合判斷一定範圍內之人，許其依法請求救濟。此於個案就法規綜合判斷是否保護特定個人利益（亦即公益外兼具私益保護），則許其依法請求救濟。如從前開解釋之案件事實觀之，雖與本號解釋之原因案件不同，但就個案是否可援引保護規範理論，界定利害關係第三人之範圍，認定具有行政訴訟當事人訴訟權能，而得請求救濟（即如鄰人保護；Nachbarschutz），則具參考之價值。亦即，如特定之公法規範保障除公益之外，兼具保護私人之個別利益等一定要件，該規範可評價為「保護規範」（Schutznorm）時，人民得依該規範主張主觀公權利之存在。此即所謂保護規範理論（Schutznormtheorie）。<sup>6</sup>

<sup>5</sup> 人民對不利益處分所造成之權利侵害，享有公法上之侵害排除請求權，當然具有訴訟權能，此即所謂相對人理論。第三人如與授益處分之相對人處於利害關係相反之地位時，則必須探究授益處分之根據法規是否具有個別保護目的，從而足資認定該第三人享有權利，此即所謂保護規範理論。保護規範理論之判斷上，通說向來援引司法院釋字第469號解釋理由書。（參照林孟楠，都市計畫之保護規範目的一評最高行政法院103年度判字第114號判決，法令月刊，67卷12期，2016年12月，頁66。）

<sup>6</sup> 另其他有關保護規範理論之文獻，如空氣污染防治法第81條第1項有關原告適格之規定，就受害人民而言，依保護規範理論之判斷標準，具有公權利或法律上利益，對於行政機關有保護請求權。（參照翁岳生主編，許宗力、張登科副主編，前揭註1書，頁122及註335所引用文獻。）

前述保護規範理論，因係參考德國法之理論，故擬從德國法予以比較觀察。所謂主觀公權利（das subjektive öffentliche Recht）係為個人化之法律上力量（eine individualisierte Rechtsmacht），依規範或規範組合所衍生者<sup>7</sup>，不僅是公共利益，而且須有個人利益。如不具私益性，而僅是客觀法之權利反射（Rechtsreflex），即非屬主觀權利（subjektive Rechte）。換言之，須自己權利（ein eigenes Recht）受到侵害。<sup>8</sup>至於其是否屬於法律上保護之個人利益，則以解釋方式探究之，即以保護規範理論作為基礎。<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> 主觀公權利係以法規（Rechtssatz）為要件，此等法規包括法律、法規命令及章程等。法院裁判及具存續力之行政處分亦屬之，但行政規則非屬主觀權利之基礎。此等法規不須為強行法，對於裁量構成要件及具判斷授權之規範，亦得賦予主觀權利。

<sup>8</sup> 參照 Dirnberger, in: Siman/Busse, Bayerische Bauordnung, 131. EL Oktober 2018-beck-online, BayBO Art. 66 Rn.236f..

<sup>9</sup> 參照 Schmidt-Aßmann, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 84.EL August 2018-beck-online, Rn.131f., 135f..

德國行政訴訟法 上歸屬原告之主 觀權利作為依據 者 <sup>10</sup>	權利內涵或原則	備 註
依法律歸屬(durch gesetzliche Zuordnung) (保護規範) (Schutznorm)	特別是保護公益 及個人或社會團 體之權利	在鄰人(第三人)保護方 面,包括建設規制法、建設 計畫法、排放汙染防制或其 他環境及自然保護領域等 聯邦、各邦及市鎮等之規 範。
依法官法 (Richterrecht)	例如法院判決所 發展出之原則,即 以個人化方式可 理解之一定範圍 內第三人之值得 保護利益之應予 「考慮之要求」 (das Gebot der Rücksichtnahme)	所謂考慮要求,規定於建設 法第 34 條及第 35 條等規 範,承認其鄰人保護之效 力。其不但得適用於計畫之 內部範圍,亦及於未計畫之 內部範圍。在外部範圍,法 院判決有認為因計畫而受 損害之環境影響,亦適用建 設法第 35 條第 3 項第 1 段 第 3 款規定之考慮要求 (Rücksichtnahmegebot) <sup>11</sup>
依基本權	聯邦基本法及各 邦憲法之基本權	

<sup>10</sup> 參照 Friedhelm Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 9.Aufl., München: Beck, 2013, Rn.71ff.

<sup>11</sup> 參照 Hufen, a.a.O., Rn.79.

另在基本法第 14 條對於第三人保護 (Drittschutz) 方面，德國實務上因建築許可致生鄰地地下水遭受取消者，實務上於判斷其是否具有訴訟權能時，不認為其享有直接受基本法第 14 條財產權保障之鄰人防衛權 (Abwehranspruch des Nachbarn)<sup>12</sup>，而是以個別法 (das einfache Recht) 作為判斷依據，認定其是否具有公法上鄰人保護之相鄰權 (Nachbarrechte)。換言之，大多數一般性法規範未必包含鄰人保護 (第三人保護) (die nachbarschützende (drittschützende) Wirkung) 規定內涵，而是須透過個別法之解釋 (Auslegung)，探求法規範之意旨及目的 (Sinn und Zweck)，按個案客觀論斷之。

聯邦行政法院判決就保護規範理論所發展出之判斷標準<sup>13</sup>，認須從規定之文義解釋 (Auslegung vom Wortlaut der Vorschrift) 出發，尤其須探求規定之意旨及目的 (Sinn und Zweck der Regelung)。不單以規範立法者於規範理由所呈現之見解，而係以規定之客觀意旨 (規範化之規定內涵；normierte Regelungsgehalt) 為準。例如在建築法中有關建設計畫部分，藉由建築線及建築界線所確認可能逾越地界之土地面積規定，原則上非屬於鄰人保護規範，因其通常僅是公共利益且未形成特別之「建築及基地法之命運共同體」(交換關係) (“bau- und bodenrechtliche Schicksalsgemeinschaft” (Austauschverhältnis))，是其須於建築計畫中確認具有特別就都市建築之秩序功能以外尚包含受保護之相鄰權作為論據。<sup>14</sup>前述保護規範理論運用於探求第三人保護之規範意旨及目的之順序，表列如下：

---

<sup>12</sup> 參照 BVerwG, 26.09.1991 - BVerwG 4 C 5.87. “Führt eine Baugenehmigung zum Entzug von Grundwasser auf dem Nachbargrundstück, so richtet sich der öffentlich-rechtliche Nachbarschutz nach dem einfachen Recht; ein Abwehranspruch unmittelbar aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG besteht nicht.“

<sup>13</sup> 例如 BVerwG, NVwZ 1987, 409f.-Drittschützende Wirkung einer Festsetzung im Bebauungsplan (建築計畫中設定條件之第三人保護效力)，認為非任何公共建設法之規範均係具有潛在保護第三人。聯邦建設法第 31 條第 1 項因符合值得保護鄰人利益之要求，其具有保護第三人之效力；BVerwGE 92, 313[317].

<sup>14</sup> 參照 Hormann, in: Hormann, Hessische Bauordnung, 3.Aufl., 2019-on-online, HBO § 71 Rn.38ff., 42, 49.

順序	探求個別法規定之保護意旨及目的
1.	規範是否以不同利益或基本權地位之衡量為目的？
2.	關係人是否結合成為命運共同體(Schicksalsgemeinschaft)？
3.	規範是否可認為其係對一定範圍內之人予以個別保護，而其與公益保護有所區別？

以上可見，德國法上運用保護規範理論，仍須從個別法規定之解釋，並透過公共利益（一般利益）與私益（私人之個別利益）間之利益衡量（Abwägung），且按個案客觀論斷其是否包含鄰人保護（第三人保護）之意旨。

日本行政救濟法方面，有關第三者之原告適格，須具有法律上之利益<sup>15</sup>，即原告適格之判斷基礎，係以有無法律上所保護之利益<sup>16</sup>，且須就法令之解釋判斷，屬原告適格之判定問題，換言之，其係行政法令之解釋問題。在法令解釋之判斷場合，係以處分之根據法令為中心，且為系爭處分之發動條件（即處分要件）所定之法令規定作為解釋之對象（例如建築確認係依建築基準法第6條，都市計畫法上之開發許可係依都市計畫法第29條）。此就第三者之利益所根據法令之處分要件所要求者，作為爭點。又原告之主張利益，不僅是法令保護之一般的公益，亦要求具有一定之市民之個別利益（即個別保護要件）。以上判斷標準，係日本最高法院所採之解釋方法，即所謂法律上保護

<sup>15</sup> 日本行政事件訴訟法第9條規定原告適格：「行政處分撤銷之訴訟與裁決撤銷之訴訟，以就請求撤銷該項處分或裁決，具有法律上利益者（包括處分或裁決之效果因期間之經過或其他理由而消滅後，因處分或裁決之撤銷而有可回復之法律上利益者其）為限，始得提起。」（參照陳清秀，行政訴訟法，前揭註2書，頁252。）

<sup>16</sup> 此即日本行政救濟法中所謂法律上保護利益說，係就原告之主張利益之考慮所構成處分要件為斷，即稱為處分要件說，其與裁判上值得保護利益說不同，後者係就原告之被侵害利益，非依處分之根據法規所保護之利益，其係裁判上值得保護者，作為原告適格之基礎。在日本判例上，係以私人之利益保護規範與公益之保護規範之二元論為基礎，而以法律上保護利益說較占優勢。（參照宇賀克也，行政法，東京：有斐閣，2013年6月15日初版2刷，頁297-298。）

利益說，有稱之為處分要件說。有關鄰近住民所主張之利益，如僅是一般的公益保護，尚有所不足，須可與公益區別之一定範圍者之個別利益受到法律保護（例如建築基準法），此即須具備個別保護要件。<sup>17</sup>例如鄰近住民就建築基準法保護市民之人身安全或環境保全之法令，為抽象的主張，則屬於公益目的規制之利益（即所謂反射的利益），非屬原告適格之基礎。鄰近建築物之所有人或居住者，就個人之利益，例如日照、通風、採光、傾倒等之保護，避難等之利益，如符合居住於一定範圍內之住民之個別的利益，則可能該個別利益與一般的公益有所區別。又就個別保護要件，而從建築基準法規定之目的解釋。例如就鄰接建築物之日照、通風、採光、火災之延燒、傾倒之危險等符合法規之保護要件，加上建築物或其居住者之身體之安全、健康、生命等保護之意旨。於此情形，有認為其符合鄰近建物之所有人或居住者之生命或身體之自由等個別保護之意旨。同樣情形，建築物與道路連接一定長度之規制，對於火災等之災害發生時之避難，保障滅火、消防活動之迅速進行，對其鄰近建物之所有人或居住者，亦得解為具有其生命或身體之自由等個別保護之意旨。<sup>18</sup>從前述日本法見解可知，係採法律上保護利益說，作為其判斷標準。

在我行政爭訟上有關鄰人爭訟問題，例如主管機關核發建造執照予起造人，鄰人不服提起訴願，請求撤銷該執照等情形，有認為其並

<sup>17</sup> 日本學說及實務上，就行政救濟之原告適格問題，在解釋論上向來見解不易定於一尊。有時雖法規修正、訴訟類型、關係人或團體之類型、權利保護觀念發展及社會變遷等因素，衍生不同之適用範圍。與本號解釋之原因事實較有關聯者，例如所謂規制法之附近住民在法律上保護，判例上係採法律上保護利益說，個別判斷附近住民等之原告適格與否。在法律上利益之判斷，在解釋論之操作上如欲擴大其範圍，則屬法院之權限範圍。有些學說就有關利益之概念，不單就個人之利益，並為一般的公益所吸收，而另有所謂共同利益乃至擴散的、集合的利益等各種說法。（參照塩野宏，行政法Ⅱ行政救濟法，東京：有斐閣，2010年4月5日5版1刷，頁130, 140, 143註9所引用學者見解。）

<sup>18</sup> 參照大橋洋一，行政法(II)，現代行政救濟論，東京：有斐閣，2012年3月20日初版1刷，頁81-83。

非法律上利害關係人。不過，另有認為，可區分成「與訴願人利益相同之人」及「與訴願人利益相反之人」，後者因執照核發而侵害鄰人及周邊居民，得以利害關係人之身分，提起訴願及撤銷訴訟，有稱之為鄰人關係之利害關係人；並參考實務上判決，認於住宅區興建之建築物在冬至日所造成之日照陰影，應使鄰近基地有一小時以上之有效日照之規定，具有保護鄰人利益之目的，依保護規範理論，認其為鄰人保護規範，故該鄰人得以利害關係人之身分，對於訴願決定直接提起撤銷訴訟，無須再經訴願前置程序。<sup>19</sup>此說似以日照作為鄰人之個別利益，與前述日本將之與一般的利益（公益）連結，並認其係生命或身體之自由等個別保護之意旨，兩者似仍有差異。質言之，我國學說或實務是否將日照提升為主觀公權利或私法上絕對權之權利保護地位<sup>20</sup>，宜再進一步探討之。<sup>21</sup>

<sup>19</sup> 參照陳淑芳，行政訴訟上利害關係人，月旦法學教室，145期（2014年11月），頁9-11。該文引用最高行政法院102年度判字第613號判決。該判決認為建築法係為「實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻」而設，固屬公益性法規。惟依前揭建築法及建築設計施工編規定「住宅區興建之建築物在冬至日所造成之日照陰影，應使鄰近基地有一小時以上之有效日照」（建築設計施工編第23條第2項、第24條第2項）、「住宅至少應有一居室之窗可直接獲得日照」（同上施工編第40條）之整體結構、適用對象、所欲產生的規範效果、土地有效利用及社會發展因素等綜合判斷，可以得知建築設計施工編有關住宅區「日照」之規定，亦有保障「鄰近住宅基地」所有人之意旨。故鄰近住宅基地之所有權人認為（主張）鄰近基地興建之建築物影響其基地住宅之「日照」，對主管建築機關核發與鄰近基地建造執照之處分不服循序提起行政訴訟，應屬前述行政訴訟法第4條規定之利害關係人，而有實施訴訟之權能（當事人適格），行政法院應就其主張有無理由，從實體上予以調查審究。至住宅基地所有人雖得依據民法第851條規定，與鄰地所有人設定以景觀「眺望」為內容之私法上「不動產役權」（須經登記始生效力），惟尚難憑此推認建築法規就該「眺望權」同有保障鄰近住宅基地所有人權益之意旨，而以鄰近基地所有人之地位，請求撤銷主管建築機關所核發與鄰近基地起造人建造執照之處分。以上判決對於日照、眺望性質，與保護第三人利益意旨及認定法規具有保護第三人規範之性質等見解，值得參考並再進一步探討之。

<sup>20</sup> 從比較法觀察，例如奧地利民法（Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch）第488條規定窗戶權（Fensterrecht），窗戶權僅給與光線及空氣請求權；景觀須經特

綜上，本號解釋所涉及鄰人保護（第三人保護）行政救濟之原告適格問題，宜從法規解釋探究其保護規範是否存在，並衡量其涉及一般的利益（公益）以外，是否兼具私人之個別利益（個人利益或私益），就個案客觀綜合判斷其有無法律保護之權利或法律上利益。

### 三、有權利即有救濟原則中之權利內涵

本號解釋沿襲往昔本院解釋，基於有權利即有救濟原則或法理，給予釋憲聲請人請求救濟之機會，其用意良善，值得肯認。惟既指明因都市計畫個別變更而其權利或法律上利益受侵害者，應許其提起行政訴訟以資「救濟」，卻未敘明何種權利受到保護或干預（限制），且未更精準指明其判斷標準或要件（例如公益以外之私人之個別利益保護要件等）。亦即，雖透過本號解釋給予聲請人獲得救濟之機會，但未指出權利或法律上利益何在，其結果可能空歡喜或白忙一場。譬如本件系爭相鄰建物業已完竣，是否得以請求其拆除，或因日照或身體健康等權利或法律上利益受到侵害，請求拆除部分建物，並與其建物

---

別同意。(Das Fensterrecht gibt nur auf Licht und Luft Anspruch; die Aussicht muß besonders bewilligt werden.) 又德國不少邦法中制定相鄰權法，茲僅舉二例，以供參考。例如北萊茵—西發利亞相鄰權法（Nordrhein-Westfalen Nachbarrechtsgesetz）（NachbG NRW）、柏林相鄰權法（Berliner Nachbarrechtsgesetz）等。另如薩爾邦相鄰權法（Saarländisches Nachbarrechtsgesetz）第 35 條至第 37 條規定窗戶權及光線權（Fenster- und Lichtrecht）等規定。以上值得立法時參考。

<sup>21</sup> 內政部於 106 年 8 月 31 日部務會報通過建築技術規則建築設計施工編部分條文修正草案，將新建或增建建物高度超過 21 公尺，應確保鄰近住宅區或商業區基地，在冬至日有 1 小時以上的有效日照，取代原僅限於住宅區建物之規範，擴大保障日照權益，引起社會之關注及討論。對此甚至有認為其可作為承認日照權之依據。另依建築技術規則總則編第 1 條，明定其係依建築法第 97 條規定，有關「建築技術規則建築設計施工編」（民國 107 年 3 月 27 日修正）第 24 條之 1、第 39 條之 1、第 40 條及第 166 條之 1 等規定，均提及日照等語，且第 39 條之 1 特別規定，原則上新建或增建建築物高度超過 21 公尺部分，在冬至日所造成之日照陰影，應使鄰近之住宅區或商業區基地有 1 小時以上之有效日照。由前述規定均提及日照，自屬進步之規定，但法律上是否已承認具有絕對權性質之日照權或日照請求權，或屬於民法第 184 條第 2 項所稱保護他人之法律等問題，似仍有更深入討論之必要。

保持一定距離？前述問題事涉如何在法律上給予具有實效之權利保護，而非單純給予程序上訴訟權能，即足以充分保護其實體上權利。因此，本號解釋既已涉及都市計畫法（於本件認應不受理），自宜再就都市計畫法<sup>22</sup>、法續造或相關法規範，探求第三人係基於何種權利或法律上利益，得以請求救濟，並賦予權利保護之內涵。於此情形，宜採前述保護規範理論，判斷是否符合擴大鄰人訴訟權能之規範意旨及目的，亦即須考量以公益為目的之保護規範是否兼具私人之個別利益而加以利益衡量，並探究相關規範是否賦予聲請人特定之權利或法律上利益。總之，本號解釋如能再進一步深化本院釋字第 469 號解釋所採之保護規範理論，並明確表示以前述保護規範理論作為立論，以探求規範意旨及目的作為解釋方法，且論述何種權利或法律上利益應予保護，如此將更有助於未來行政爭訟實務上應用，藉以保護鄰人（第三人）訴訟之程序及實體上權益。

---

<sup>22</sup> 惟宜留意者，有認為都市計畫法第 1 條、第 3 條、第 19 條第 1 項、第 34 條及第 39 條等規定，其立法目的在於維護整體都市居民生活環境之公益，並非保護特定個人之利益，換言之，其性質上僅是客觀法規範，而非主觀公權利（參照最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決）。因而引起評論，參照林孟楠，都市計畫法之保護規範目的——評最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決，法令月刊，67 卷 12 期（2016 年 12 月），頁 63 以下。又有些規定，被認為係屬行政訴訟法第 9 條後段所稱法律特別規定而得提起公益訴訟者，例如環境影響評估法第 23 條第 8 項及第 9 項等（參照郭介恆，保護規範理論與訴訟權能，月旦法學教室，140 期（2014 年 6 月），頁 9 以下及註 1）。

## 協同意見書

林俊益大法官 提出

### 壹、前言

本件解釋係【都市計畫個別變更範圍外人民之救濟案】。

本件原因事件原告凱撒金邸管理委員會等 11 人，主張其等為臺中市政府都市計畫個別變更案<sup>1</sup>範圍外毗鄰之公寓大廈管理委員會及住戶（區分所有權人）10 人，認其住家之公寓大廈，毗鄰上開都市計畫個別變更範圍（部分住宅區變更為醫療專用區，供澄清綜合醫院中港分院使用），與醫療院區大樓相距僅 1.5 公尺，上開個別變更案涉及容積率、停車空間及建築基地退縮距離等，影響住戶之權益，故對個別變更之處分迭向內政部提起訴願、向行政法院提起行政訴訟（即第三人撤銷訴訟）<sup>2</sup>。臺中高等行政法院判決撤銷原處分及訴願決定，嗣內政部等上訴後，經最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決（下稱確定終局判決）廢棄臺中高等行政法院判決，並駁回原告在第一審之訴而告確定。確定終局判決認，依司法院釋字第 156 號解釋（下稱系爭解釋）意旨，尚難導出都市計畫法有關規定，就都市計畫個別變更範圍外之人民，亦具有保護規範之功能，該人民難以都市計畫個別變更侵害其權利或法律上利益為由請求救濟。原告於用盡審級救濟後，認系爭解釋文義有晦澀不明之處，向本院聲請補充解釋。

本件聲請補充解釋之主要爭點在於：系爭解釋所稱如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，所謂「一定區域內人民」

<sup>1</sup> 臺中市政府依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定，辦理「變更臺中市都市計畫主要計畫（部分住宅區為醫療專用區）（供澄清綜合醫院中港分院使用）案」（下稱系爭變更計畫），經舉行公開展覽及公開說明會，於公開展覽期滿後，報請內政部核定。系爭變更計畫經內政部以中華民國 98 年 3 月 6 日台內營字第 0980801598 號函（下稱系爭處分）核定後，即由臺中市政府以 98 年 4 月 6 日府都計字第 0980060884 號公告發布實施。

<sup>2</sup> 臺中高等行政法院 101 年度訴字第 260 號判決撤銷個別變更處分及內政部之訴願決定，內政部及澄清綜合醫院中港分院（原審參加人）不服而提起上訴，未經最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決。

一詞之內涵，究係僅指變更都市計畫範圍「內」人民，抑或包括變更都市計畫範圍「外」之人民？

本席協力完成之多數意見認為，都市計畫個別變更範圍外之人民，如因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其提起行政訴訟以資救濟，始符憲法第16條保障人民訴訟權之意旨。系爭解釋應予補充。

對於本件聲請之解釋結論，本席敬表支持，然因解釋理由仍有值得說明之處，爰提出協同意見書，以為補充。

## 貳、聲請補充解釋之要件

本件依歷來本院大法官所作之補充解釋而觀，可分為三種類型：1.機關聲請補充解釋<sup>3</sup>；2.人民聲請補充解釋<sup>4</sup>；3.大法官依職權逕行補充解釋<sup>5</sup>。關於人民聲請補充解釋之要件，以大法官第607次會議決議<sup>6</sup>及第948次會議決議<sup>7</sup>內容作為判斷基準。綜合二次決議內容觀之，明確指出人民聲請補充解釋之兩種途徑及要件：即1.人民對於本院就其聲請解釋案件所為之解釋，聲請補充解釋，經核確有正當理由應予受理者，得依司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第5條第1項第2款規定，予以解釋<sup>8</sup>；2.當事人對於確定終局裁判所適用之本

<sup>3</sup> 例如，釋字第254號解釋，補充釋字第199號解釋；釋字第299號解釋，補充釋字第282號解釋；釋字第592號解釋，補充釋字第582號解釋。

<sup>4</sup> 例如，釋字第156號解釋，補充釋字第148號解釋；釋字第503號，補充釋字第356號解釋等。

<sup>5</sup> 例如，釋字第610號解釋，補充釋字第446號解釋。

<sup>6</sup> 67年11月24日大法官第607次會議決議：「人民對於本院就其聲請解釋案件所為之解釋，聲請補充解釋，經核確有正當理由應予受理者，得依司法院大法官會議法第4條第1項第2款之規定，予以解釋」。

<sup>7</sup> 81年3月27日大法官第948次會議決議：「當事人對於確定終局裁判所適用之本院解釋，發生疑義，聲請解釋時，依大法官會議法有關規定視個案情形審查決定之。」

<sup>8</sup> 例如，釋字第156號解釋，補充釋字第148號解釋，解釋理由書第2段明文指出：「按本院大法官會議第607次會議決議：『人民對於本院就其聲請解釋案件所為之解釋，聲請補充解釋，經核確有正當理由應予受理者，得依司法院大法官會議法第4條第1項第2款之規定，予以解釋』。本件聲請，依照上

院解釋，發生疑義，聲請解釋時，依大審法有關規定視個案情形審查決定之<sup>9</sup>。前揭決議所稱「確有正當理由」、「視個案情形審查」，係指確有受理之憲法解釋價值而言。

### 參、系爭解釋確有補充解釋之必要

系爭解釋文闡示：主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟。關於上開解釋文，如何解讀，見仁見智，茲分析如下：

#### 一、主張限制說者（限於計畫範圍內之人民）

系爭解釋稱：「如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟」，前後對照以觀可知：「一定區域內人民……其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者」所謂「其因而致特定人或可得確定之多數人」係指一定區域內之人，即主管機關變更都市計畫範圍內之人民。至於變更都市計畫範圍外之人民，系爭解釋並未論及，故不得據以請求救濟。本件確定終局判決乃謂：尚難導出都市計畫法有關規定，就都市計畫個別變更範圍外之人民，亦具有保護規範之功能，該人民難以都市計畫個別變更侵害其權利或法律上利益為由請求救濟。

#### 二、主張無限制說者（包括計畫範圍內、外之人民）

學者將解釋文分為前段「如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質」及後段「其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起

---

項決議，認為應予補充解釋。」

<sup>9</sup> 例如，釋字第 503 號解釋，補充釋字第 356 號解釋，解釋理由書第 1 段首句指出：「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，經核確有正當理由者，應予受理。」

訴願或行政訴訟以資救濟」。前段解釋文僅在闡明都市計畫個別變更，具有行政處分之性質，區域內人民受到個別變更之直接限制者，應係指土地使用分區管制下該特定土地權利人之財產權。至於後段解釋文，係有關訴訟權能之闡明，如該行政處分「因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者」，並無變更區域內、外之要件，第三人之訴訟權能自應回歸保護規範理論判斷，從解釋之原因事件觀之，似可進一步推論系爭解釋肯定變更區域外之鄰近人民，如其生活環境利益因個別變更而受影響，即有訴訟權能<sup>10</sup>。

### 三、系爭解釋雖未論及，但不表示不得請求救濟

系爭解釋雖僅敘述：「直接限制一定區域內人民」，而未論及變更都市計畫範圍外人民，但系爭解釋並無排除都市計畫個別變更範圍外人民，亦得依法請求救濟。

以上三說各有見地，益徵系爭解釋確有晦澀不明之處，有待補充。

本席認為補充解釋之正當理由在於，本件聲請人因都市計畫事件，經確定終局判決引用系爭解釋作為判決之依據，惟系爭解釋僅敘述變更都市計畫一定區域人民之權益受侵害，得請求救濟，並未釋明都市計畫個別變更範圍「外」之人民，如其權利或法律上利益亦因而受侵害，得否請求救濟？致適用系爭解釋產生疑義，其聲請補充解釋，確有正當理由<sup>11</sup>。

反觀多數意見所通過之解釋理由，僅謂：「本件聲請人因確定終

<sup>10</sup> 李建良：「公法類實務導讀：主題：都市計畫與都市更新相關問題」，台灣法學 257 期（2014 年 10 月 1 日），頁 158；林孟楠：「都市計畫之保護規範目的一評最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決」，法令月刊 67 卷 12 期（2016 年 12 月），頁 76；林明鏘：「都市計畫個案變更之利害關係人一評最高行政法院 103 年度黃花魚字第 114 號判決」，月旦裁判時報 31 期（2015 年 1 月），頁 10。

<sup>11</sup> 本院釋字第 742 號解釋，補充解釋系爭解釋，其解釋理由書第 1 段即載明：本件聲請人因都市更新事件，經最高行政法院確定終局裁定引用本院釋字第 725 號解釋（下稱系爭解釋）作為裁定之依據，惟系爭解釋未明定「聲請人就聲請釋憲之原因案件」之適用範圍，其聲請補充解釋，即有正當理由，合先敘明。

局判決引用系爭解釋作為判決依據，**致未能獲得救濟**。核其聲請具有正當理由，應予受理。」**似乎謂**：只要聲請人所受確定終局判決有引用本院解釋，聲請人**未能獲得救濟**，就是確有正當理由。其說理稍嫌不足，本席爰補充說理如上。

#### **肆、重申有權利即有救濟之憲法原則**

本解釋重點在於釐清「一定區域內人民」之內涵，本解釋認為「一定區域內人民」，係指都市計畫個別變更範圍「內」之人民而言。至於都市計畫個別變更範圍「外」之人民，系爭解釋並未論述，亦無意排除其適用，都市計畫個別變更範圍外之人民，如因都市計畫致其權利或法律上利益受侵害，**本解釋重申基於有權利即有救濟之憲法原則**，應許其提起行政訴訟以資救濟，始符憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨。

關於人民訴願權及訴訟權之保障，本院釋字第 243 號解釋文首度揭示「有權利即有救濟之**法理**」，其次在諸多解釋理由書中援用「有權利即有救濟之**法理**」或「有權利即有救濟之**原則**」<sup>12</sup>。本院釋字第 684 號解釋文再度重申「本於憲法第 16 條有權利即有救濟之**意旨**」，並於解釋理由書闡明，人民之訴願權及訴訟權為憲法第 16 條所保障。人民於其權利遭受公權力侵害時，得循法定程序提起行政爭訟，俾其權利獲得適當之救濟（本院釋字第 418 號、第 667 號解釋參照）。

直至本院釋字第 736 號解釋理由即直接使用「**基於有權利即有救濟之憲法原則**」之用詞，本院釋字第 742 號解釋，更於解釋文逕謂「**基於有權利即有救濟之憲法原則**」之用詞，應許其就該部分提起訴願或行政訴訟以資救濟。

本解釋，爰依本院釋字第 742 號解釋先例，釋示：「都市計畫個別變更範圍外之人民，如因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益

<sup>12</sup> 釋字第 396 號解釋理由書，重申釋字第 243 號解釋所謂有權利即有救濟之法理；釋字第 546 號解釋理由書：「方符有權利即有救濟之法理」；釋字第 653 號解釋理由書：「基於有權利即有救濟之原則」。

受侵害，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其提起行政訴訟以資救濟，始符憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨。」

### 伍、第三人撤銷訴訟與保護規範理論

本解釋援引「有權利即有救濟之憲法原則」，認為都市計畫個別變更範圍外之人民，如因都市計畫致其權利或法律上利益受侵害，應許其提起行政訴訟以資救濟，始符憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨。至於有無權利或法律上利益受侵害，應依個案具體判斷之。又如何判斷？本席認為，應可援引行政訴訟法相關規定、最高行政法院判例及本院釋字第 469 號解釋所示保護規範理論<sup>13</sup>予以判斷<sup>14</sup>之。

- 一、行政訴訟法第 4 條規定：「(第 1 項)人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。(第 2 項)逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。(第 3 項)訴願人以外之利害關係人，認為第一項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」亦認為除權利外，法律保護之利益亦得提起訴願、行政訴訟，俾符合法治國家之要求。
- 二、本院釋字第 469 號解釋理由書謂：「法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如

<sup>13</sup> 有關保護規範理論之相關論述，可參閱，李建良：「保護規範理論之思維與應用」，收錄於黃丞儀編，2010 行政管制與行政爭訟，頁 269-285；傅玲靜：「台北的天空，誰的天際線？---都市更新計畫容積獎勵與保護規範：最高行政法院 100 裁 1904」，台灣法學 185 期(2011 年 10 月 1 日)，頁 195-198；戴秀雄：「簡評最高行政法院 103 年判字第 350 號」，台灣環境與土地法學雜誌第 12 期(2014 年 10 月 1 日)，頁 151-162。

<sup>14</sup> 最高行政法院 102 年度判字第 70 號、第 613 號、104 年度判字第 360 號及 105 年度判字第 123 號判決參照。

法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益……因……而受損害者，即應許其依法請求救濟。」即所謂**保護規範理論**，以定第三人有無提起撤銷訴訟之訴訟權能。

三、最高行政法院 75 年判字第 362 號判例要旨：「因不服中央或地方機關之行政處分而循訴願或行政訴訟程序謀求救濟之人，依現有之解釋判例，固包括利害關係人而非專以受處分人為限，所謂利害關係乃指**法律上之利害關係而言，不包括事實上利害關係在內。**」

四、小結：依據上開行政訴訟法規定、本院釋字第 469 號解釋理由及最高行政法院判例意旨，可知：

- (一) 撤銷訴訟之對象，為「損害人民權利或法律上利益」之違法行政處分。
- (二) 得提起撤銷訴訟者，包括行政處分之「相對人」及因該違法行政處分「『認為』權利或法律上利益」受損害之利害關係人（行政處分相對人以外之第三人-包含訴願人以外「認為」訴願決定損害其權利或法律上利益的利害關係人）。所謂「法律上利益」，指「法律上保護之利益」；所稱「利害關係」，則指「法律上之利害關係」而言。
- (三) 第三人得否就以他人為相對人之行政處分提起撤銷訴訟，應依法律規範保障之目的而為探求：
  1. 法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，該受法律保障之個人認為行政機關之行政處分損害其「權利或法律上利益」者，自得提起撤銷訴訟。
  2. 法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就

法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，該特定人認為以他人為相對人之行政處分損害其「權利或法律上利益」者，該特定人即有法律上之利害關係，而得提起撤銷訴訟。

### 陸、都市計畫相關解釋之比較分析

人民的權利或法律上利益受侵害者，人民得否請求救濟，本院相關解釋雖有釋明，惟因本院相關解釋基於司法被動原則，受限於原因案件事實，而無法予以全面周延的釋明，有賴其他相關個案之聲請補充解釋。例如，系爭解釋補充本院釋字第 148 號解釋文之不足（都市計畫個別變更，如直接限制人民權利或增加負擔，可否請求救濟？本解釋未論及）；本院釋字第 742 號解釋補充系爭解釋理由之不週（都市計畫定期通盤檢討，如人民之權利或法律上利益因而受侵害，得否請求救濟？本解釋並未論及）；本院釋字第 774 號解釋補充系爭解釋文不全（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，是否包括計畫範圍外之人民？）。茲將相關解釋之補充情形分析說明如下。

#### 一、本院釋字第 148 號解釋與系爭解釋之比較

	本院釋字第 148 號解釋	系爭解釋
解釋爭點	<p>行政法院裁定與同院判例未合，是否發生確定終局裁判適用法律或命令牴觸憲法問題</p> <p>【疑義】都市計畫個別變更，如直接限制人民權利或增加負擔，可否請求救濟？本解釋未論及。</p>	<p>變更都市計畫是否為行政處分？當事人得否提起行政爭訟？</p>
解釋文	<p>主管機關變更都市計畫，</p>	<p>主管機關變更都市計畫，係</p>

	<p>行政法院認<b>非屬於對特定人所為之行政處分</b>，人民不得對之提起行政訴訟，以裁定駁回。該項裁定，縱與同院判例<sup>15</sup>有所未合，尚不發生確定終局裁判適用法律或命令是否牴觸憲法問題。</p>	<p>公法上之單方行政行為，如<b>直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔</b>，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟，本院釋字第 148 號解釋應予補充解釋。</p>
--	--	--

二、系爭解釋與本院釋字第 742 號解釋之比較

	系爭解釋之解釋理由	本院釋字第 742 號解釋文
<p>解釋文或解釋理由</p>	<p>都市計畫之個別變更，與都市計畫之擬定、發布及擬定計畫機關依規定五年定期通盤檢討所作必要之變更（都市計畫法第 26 條參照），<b>並非直接限制一定區域內人民之權益或增加其負擔者</b>，有所不同。 【疑義】 都市計畫定期通盤檢討，如人民之權利或法律上利益</p>	<p>都市計畫擬定計畫機關依規定所為定期通盤檢討，對<b>原都市計畫作必要之變更</b>，屬法規性質，並非行政處分。惟如其中具體項目有<b>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</b>，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</p>

<sup>15</sup> 行政法院 59 年判字第 192 號判例要旨：官署依其行政權之作用，就具體事件所為之單方行政行為，發生公法上具體效果者，不問其對象為特定之個人或某一部份有關係之人民，**要不謂非行政處分**。人民如因該行政處分致權利或利益受有損害，自得提起訴願以求救濟；此與官署對於一般人民所為一般性之措施或雖係就具體事件，而係為抽象之規定，不發生公法上具體之效果，影響其權利或利益者不同。

	因而受侵害，得否請求救濟？本解釋並未論及，致生爭議。	符合憲法第 16 條保障人民訴願權與訴訟權之意旨。本院釋字第 156 號解釋應予補充。
--	----------------------------	---

### 三、系爭解釋與本院釋字第 774 號解釋之比較

	系爭解釋	本院釋字第 774 號解釋
解釋文	<p>主管機關變更都市計畫……如<b>直接限制</b>一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔即具有行政處分之性質。</p> <p><b>【疑義】</b></p> <p><b>直接限制</b>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，是否包括計畫範圍外之人民？並未論及，致生疑義。</p>	<p>都市計畫個別變更範圍外之人民，如因都市計畫個別變更而其權利或法律上利益受侵害，<b>基於有權利即有救濟之憲法原則</b>，應許其提起行政訴訟以資救濟，始符憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨。本院釋字第 156 號解釋應予補充。</p>

### 四、本院釋字第 742 號解釋與釋字第 774 號解釋之比較

如前所述，系爭解釋對都市計畫定期通盤檢討或個別變更範圍外之人民，因而致其權利或法律上之利益受侵害者，可否請求救濟，並無釋明，基於有權利即有救濟之憲法原則，本院爰作成釋字第 742 號解釋及釋字第 774 號解釋以為補充。茲再分析其共同點如下。

	本院釋字第 742 號解釋	本院釋字第 774 號解釋
解釋性質	補充解釋系爭解釋理由	補充解釋系爭解釋文
解釋標題	都市計畫定期通盤檢討變更之救濟案	都市計畫個別變更範圍外人民之救濟案
爭點緣起	釋字第 156 號解釋理由謂：都市計畫定期通盤檢	釋字第 156 號解釋，僅釋明都市計畫個別變更範圍內

	<p>討變更，並非直接限制一定區域內人民之權益或增加其負擔。惟如人民之權利或法律上利益因而受侵害，得否請求救濟？產生爭議。</p>	<p>人民之權益受侵害，得請求救濟，至於都市計畫個別變更範圍外之人民，如其權利或法律上利益亦因而受侵害，是否亦得請求救濟？</p>
解釋爭點	<p>都市計畫定期通盤檢討變更，如其中具體項目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，得否其就該部分提起訴願或行政訴訟？</p>	<p>都市計畫個別變更範圍外之人民，如因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害，得否請求救濟？</p>
解釋文	<p>都市計畫擬定計畫機關依規定所為定期通盤檢討，對原都市計畫作必要之變更，屬法規性質，並非行政處分。惟如其中具體項目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，基於有權利即有</p>	<p>都市計畫個別變更範圍外之人民，如因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其提起行政訴訟<sup>16</sup>以資救濟，始符憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨。本院釋字第 156 號解釋應予補充。</p>

<sup>16</sup> 同樣基於有權利即有救濟之憲法原則，對象亦均係行政處分，本院釋字第 742 號解釋謂：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。本院釋字第 156 號解釋應予補充。反觀本院釋字第 774 號解釋則謂：基於有權利即有救濟之憲法原則，仍應許其提起【……】行政訴訟以資救濟，始符憲法第 16 條保障人民【……】訴訟權之意旨。本院釋字第 156 號解釋應予補充。前後對照，釋字第 774 號解釋漏了訴願權三字，有什麼特別用意嗎？答案：沒有。讀者不必聯想太多。

	<p>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。本院釋字第 156 號解釋應予補充。</p>	
--	---	--

### 伍、結論

本件聲請釋憲案，源於確定終局判決誤會系爭解釋，將系爭解釋所稱「一定區域人民」，定性為都市計畫個別變更範圍內之人民，並將系爭解釋定性**有意排除**都市計畫個別變更範圍外之人民，進而認定聲請人無提起撤銷訴訟之訴訟權源，最終判決駁回聲請人在第一審之訴。

系爭解釋確有如上所述不明之處，系爭解釋並無排除都市計畫個別變更範圍外之人民，本件解釋爰補充解釋之，重申基於有權利即有救濟之憲法原則，都市計畫個別變更範圍外之人民，如因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其提行政訴訟以資救濟。至於如何判斷第三人之權利或法律上利益受侵害，應可援引行政訴訟法相關規定、最高行政法院判例及本院釋字第 469 號解釋所示**保護規範理論**予以判斷之。

### 協同意見書

許志雄大法官 提出

本號解釋係本院釋字第 156 號解釋（下稱系爭解釋）之補充解釋，表明：「都市計畫個別變更範圍外之人民，如因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其提起行政訴訟以資救濟，始符憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨。」其接續系爭解釋及釋字第 742 號解釋之後，強化都市計畫變更之行政救濟，落實人民訴訟權之保障。對此，本席敬表贊同，惟認

多數意見有關係爭解釋之解讀，尚有值得斟酌之處，爰提出協同意見書。

首先，系爭解釋：「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟……。」所稱「一定區域內人民」之範圍如何？究以都市計畫變更範圍內者為限，或尚包括都市計畫變更範圍外人民，實務及學界之解讀不一，可分為下列三說：

1.以都市計畫變更範圍內人民為限

最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決，即本號解釋原因案件之確定終局判決，採取此說，認為：觀諸系爭解釋理由書之意旨，「僅係就依都市計畫法所為都市計畫之個別變更，而致『直接限制』一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔者，認具行政處分性質，得提起行政訴訟。該解釋之意旨，尚難導出都市計畫法有關規定，就都市計畫之個別變更，對在變更範圍外之第三人，亦具有保護規範之功能。是都市計畫之個別變更範圍外之第三人，即難以都市計畫之個別變更侵害其權利或法律上利益提起撤銷訴訟請求救濟。」

2.除都市計畫變更範圍內人民外，亦包括都市計畫變更範圍外人民

本號解釋原因案件之臺中高等行政法院 101 年度訴字第 260 號判決援引系爭解釋，認：「依都市計畫法第 27 條所為之都市計畫個別變更，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即屬一般處分之性質，其主張因該變更而致權益遭受違法之損害者，得提起撤銷訴訟以資救濟。」同時更指出：「系爭變更主要計畫案……緊鄰凱撒金邸社區，原告等為凱撒金邸社區管理委員會及住戶（區分所有權人），其主張系爭變更主要計畫案，涉及容積率提高、停車空間及建築基地退縮距離等，將影響該社區住戶與周邊

住宅區之緩衝空間、相關交通改善措施及停車供給等情……堪信為有據，原告自得以原處分有違法事由，而損害其權益，而提起本件行政救濟。」該判決顯然認為，釋字第 156 號解釋所稱「一定區域內人民」，包括都市計畫變更範圍外人民。贊同此說之學者亦表示，系爭解釋肯定變更範圍外之鄰近人民，如其生活環境利益因個別變更而受影響，即有訴訟權能，確定終局判決有違系爭解釋之意旨<sup>1</sup>。

3. 係指都市計畫變更範圍內人民，至於都市計畫變更範圍外人民，則不在解釋範圍內

採此說之學者主張，系爭解釋僅在確認都市計畫個別變更範圍內之人民，得否視個別變更都市計畫行政行為屬「一般行政處分」，而得提起訴願或行政訴訟而已。學者並認定：「不論釋字第 156 號解釋文或解釋理由書目的均在保障區域內人民對抗都市計畫個案變更之行政救濟權。對於本件之第三人（即鄰居），根本未加以置一詞。<sup>2</sup>」

本號解釋理由書表示：「所稱『一定區域內人民』固係指都市計畫個別變更範圍內之人民而言，惟都市計畫個別變更範圍外之人民，如因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害，基於有權利即有救濟之憲法原則，仍應許其提起行政訴訟以資救濟，始符憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨。系爭解釋應予補充。」其認系爭解釋所稱「一定區域內人民」，原本僅指都市計畫變更範圍內之人民，至於都市計畫變更範圍外之人民，並非解釋射程所及。惟後者之權益如因都市計畫個別變更而受侵害，仍應許其提起行政爭訟，始符憲法保障訴訟權之意旨，爰以補充解釋之方式，擴大射程，將後者納入保障，以彌補系爭解釋之不足。由此可見，多數意見基本上採取第 3 說之立場。

<sup>1</sup> 林孟楠著，都市計畫法之保護規範目的一評最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決，法令月刊第 67 卷第 12 期，2016 年 12 月，頁 76。

<sup>2</sup> 林明鏘著，都市計畫個案變更之利害關係人一評最高行政法院一〇三年度判字第 一四號判決，月旦裁判時報第 31 期，2015 年 1 月，頁 10。

本席認為，上開爭議之發生，癥結在於系爭解釋語焉不詳，蘊含多種解讀空間。惟從系爭解釋之緣起、文義及權利保障等因素考量，似以第2說較為可採。理由如下：

第一，系爭解釋之聲請人係都市計畫變更範圍外人民，而非都市計畫變更範圍內人民。若「一定區域內人民」僅以都市計畫變更範圍內人民為限，則聲請人無法依系爭解釋獲得救濟機會。系爭解釋係釋字第148號解釋之補充解釋，就聲請人而言，系爭解釋之作成，並無任何實益。此類聲請補充解釋案，一般情形應不受理。大法官既予受理，並作成解釋，依合理推斷，所謂「一定區域內人民」，應包括都市計畫變更範圍外人民。

第二，在文義上，「一定區域內人民」未必等同於「都市計畫變更範圍內人民」。若系爭解釋之本意，「一定區域內人民」即「都市計畫變更範圍內人民」，則理應逕稱「都市計畫變更範圍內人民」，何以另為「一定區域內人民」之表示？

第三，系爭解釋固認「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質」，惟其聲請人係都市計畫變更範圍外人民，並非該行政處分之直接相對人。該行政處分之相對人（都市計畫變更範圍內人民），如權益受侵害，依系爭解釋得提起行政爭訟，不俟贅述。至該處分相對人以外之第三人，可否提起行政爭訟，涉及第三人效力處分及鄰人訴訟問題。系爭解釋及本號解釋之原因案件，其有關之都市計畫變更，性質上應屬第三人效力處分，對相對人（都市計畫變更範圍內人民）為授益處分，對聲請人（都市計畫變更範圍外人民）卻產生負擔之效果。依第三人效力處分及鄰人訴訟之法理，聲請人皆應有提起行政爭訟之可能。解釋上，嚴格將「一定區域內人民」侷限在都市計畫變更範圍內人民，不無減損系爭解釋價值之嫌。

此外，都市計畫變更範圍外人民實際上能否提起行政爭訟，仍

須視其有無權利或法律上利益受侵害而定。惟如何判斷有無權利或法律上利益受侵害，系爭解釋未見說明，本號解釋亦僅表示應依個案具體判斷，並未提出一般性之判斷原則或標準。論者認為，本院釋字第 469 號解釋引進之「保護規範理論」<sup>3</sup>可供參酌。其同時指出，都市計畫法第 27 條與第 19 條第 1 項合併觀察，應認都市計畫法除保護公共利益外，亦有保障個別「居民」程序參與權及實體權利之目的，依釋字第 469 號解釋及保護規範理論，宜肯認都市計畫法第 27 條之計畫變更兼具保護個別人民權利及法律地位之規範目的<sup>4</sup>。再者，保護範圍與個別保護目的之層次不同，須另為判斷。由於都市計畫相關法規並無保護範圍之明確規定，僅能依照個別變更之事實影響結果判斷<sup>5</sup>。至特定人民之權利或法律上利益，是否因都市計畫變更而受侵害，仍應依個案具體情形判斷，自屬當然。

惟確定終局判決亦援引適用釋字第 469 號解釋之保護規範理論，得到之結論卻截然不同。其認為就都市計畫法第 1 條、第 3 條、第 19 條第 1 項、第 34 條及第 39 條等規定觀之，並「對於其整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知其目的均在於維護整體都市居民生活環境之公益，而非保護特定個人之利益。」進而推論出，對都市計畫變更範圍外之第三人，都市計畫法第 27 條規定並非「保護規範」。該第三人縱因都市計畫變更受有不利影響，尚屬單純事實上利益或反射利益受損害，難認其權利或利益受直接限制，或增加其負擔，而得提起撤銷

---

<sup>3</sup> 釋字第 469 號解釋理由書：「法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。」

<sup>4</sup> 林明鏘著，同註 2，頁 9。

<sup>5</sup> 林孟楠著，同註 1，頁 75、76。

訴訟請求救濟。

本席認為，上述確定終局判決之見解如果可以成立，系爭解釋恐無立足之地。依其所論，都市計畫法有關規定既均不具保護個人權利之性質，則都市計畫變更範圍內人民應與範圍外人民相同，亦不得提起行政爭訟。然確定終局判決認都市計畫變更範圍內人民得提起行政爭訟，以為權利之救濟。其說法前後矛盾，有待商榷。

### 協同意見書

黃瑞明大法官 提出

本席贊同本號解釋，並提出協同意見如下。

#### 一、本院釋字第 156 號解釋為何有補充解讀的必要？

##### (一) 釋字第 156 號解釋之緣由及意旨

本院釋字第 156 號解釋之本旨是將主管機關變更都市計畫，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔者，定性為行政處分，讓主張因變更都市計畫致其權益遭受不當或違法之損害者，得以提起訴願或行政訴訟以資救濟。其原因事實是內政部核定臺北市政府將景美某地區由「住宅區」變更為「瀝青混凝土拌合場用地」，景美居民推派代表主張該都市計畫之變更破壞當地環境安寧，影響人民生存權利，經訴願、再訴願後，提起行政訴訟，行政法院認為「依都市計畫法規定修正計畫公布執行。此項公告，並非對於特定人所為行政處分。原告等對於該項修正計畫如有意見……僅得依請願法向主管行政機關請願，不得依訴願法提起訴願。」因此從程序上駁回原告之行政訴訟。該案原告向大法官請求解釋，大法官作成釋字第 148 號解釋。其後該解釋聲請人依據釋字第 148 號解釋聲請再審遭駁回後，向本院聲請補充解釋，本院因而作成釋字第 156 號解釋。

釋字第 156 號解釋將主管機關變更都市計畫，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，定性為行政處分。其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，得提起訴願或行政訴訟以資救濟。至於何謂「一定區域內人民」，釋字第 156

號解釋文及解釋理由並未加以說明。

## (二) 本號解釋原因案件之爭議點

本號解釋(即釋字第 774 號解釋)之聲請人提起訴願及行政訴訟的對象是臺中市政府依都市計畫法變更臺中市都市計畫主要計畫(部分住宅區為醫療專用區)(供澄清綜合醫院中港分院使用)(即系爭變更計畫)。聲請人認其住家之公寓大廈緊鄰系爭變更計畫範圍,系爭變更計畫涉及容積率、停車空間及建築基地退縮等,影響聲請人之權益。與釋字第 156 號解釋有所不同的是,本號解釋之聲請人之不動產均不在系爭都市計畫範圍內,而是在範圍外之鄰近地區,聲請人分別向臺中市政府及內政部提起行政訴訟。

### 1、對臺中市政府訴訟案之判決爭議點：都市計畫範圍外之居民是否為利害關係人

聲請人以臺中市政府為被告的訴訟,臺灣臺中高等行政法院並未因聲請人之居所位於都市計畫變更範圍外而對聲請人提起行政訴訟之權能有所質疑,並以臺中市政府辦理系爭變更計畫並不符合都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款之意旨,判決聲請人勝訴,將訴願決定及原處分均撤銷(臺中高等行政法院 101 年度訴字第 193 號判決)。臺中市政府上訴至最高行政法院後,最高行政法院撤銷原判決而駁回聲請人之主張,理由包括「依都市計畫法第 1 條、第 3 條、第 34 條、第 39 條之立法本旨,及司法院釋字第 469 號、第 156 號解釋所闡述之本旨,都市計畫之個別變更,其所保護之法益僅限於都市計畫範圍內之住戶,都市計畫範圍外之住戶或居民,縱然緊鄰都市計畫周邊,仍非都市計畫個別變更之利害關係人」(最高行政法院 103 年度判字第 175 號判決,下稱臺中市政府案判決)。聲請人提起再審,遭最高行政法院判決駁回(最高行政法院 103 年度判字第 354 號判決)。臺中市政府案判決根據釋字第 156 號解釋認為,都市計畫範圍外之居民並非都市計畫個別變更之利害關係人,即成為爭議點。

### 2、對內政部訴訟案之判決爭議點：都市計畫對範圍外之居民是否具

### 保護規範之功能

聲請人以內政部為被告的訴訟同樣於臺中高等行政法院獲得勝訴判決（臺中高等行政法院 101 年度訴字第 260 號判決），該判決亦未因聲請人位於都市計畫變更範圍外而質疑其訴訟權能。但內政部上訴後，最高行政法院判決撤銷原判決，改判聲請人敗訴之理由為「……觀諸釋字第 156 號解釋理由書……之意旨，僅係就依都市計畫法所為都市計畫之個別變更，而致『直接限制』一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔者，認具行政處分性質，得提起行政訴訟。該解釋（指本院釋字第 156 號解釋）之意旨，尚難導出都市計畫法有關規定，就都市計畫之個別變更，對在變更範圍外之第三人，亦具有保護規範之功能，是都市計畫之個別變更範圍外之第三人，即難以都市計畫之個別變更侵害其權利或法律上利益提起撤銷訴訟請求救濟……」（最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決，即本號解釋聲請人聲請釋憲之確定終局判決，下稱確定終局判決）。聲請人對上述最高行政法院之判決亦提起再審，同遭最高行政法院判決駁回。再審判決亦維持原審對本院釋字第 156 號解釋之見解（最高行政法院 103 年度判字第 350 號判決）。

聲請人認為確定終局判決對釋字第 156 號解釋之見解有誤而聲請釋憲。聲請人於釋憲聲請書同時主張臺中市政府案判決所引用本院釋字第 156 號解釋之見解亦有錯誤，該判決雖非本號解釋原因案件之確定終局判決，本意見書將臺中市政府案判決之見解一併納入討論。

### 二、本號解釋如何補充本院釋字第 156 號解釋？

本號解釋直接說明都市計畫個別變更範圍外之人民，如因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其提起行政訴訟以資救濟，始符憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，以補充本院釋字第 156 號解釋。

根據本號解釋之解釋文，本席認為本號解釋至少在二層意義上補充了釋字第 156 號解釋：(1) 都市計畫個別變更所保護的法益不僅限

於都市計畫範圍內之人民，尚及於範圍外之人民。本席認為釋字第156號解釋，將主管機關變更都市計畫定性為行政處分，該定性具有對世之效力，對任何人而言均為行政處分，只是當事人究為行政處分之相對人，或非相對人之差別而已。至於非行政處分之相對人是否成為行政處分之利害關係人，則應依事實情況判斷，因此臺中市政府案判決認為都市計畫範圍外之居民就不是都市計畫個別變更之利害關係人，即誤解了本院釋字第156號解釋。本號解釋就此澄清解讀了釋字第156號解釋。(2)本號解釋已確認都市計畫法對都市計畫個別變更範圍外之人民具有保護規範的功能，確定終局判決理由包括「……該解釋（指本院釋字第156號解釋）之意旨，尚難導出都市計畫法有關規定，就都市計畫之個別變更，對在變更範圍外之第三人，亦具有保護規範之功能……」對此，本席認為釋字第156號解釋僅將都市計畫之變更定性為行政處分，但是對於變更都市計畫所依據之都市計畫法是否具有保護規範之功能，並未說明。因此確定終局判決指出釋字第156號解釋「尚難導出」都市計畫法具有保護規範的功能，如此結論不能認為錯誤解讀釋字第156號解釋，只能說是採取保守的立場。而本號解釋既然認為「基於有權利即有救濟之憲法原則」，都市計畫個別變更範圍外之人民亦得提起行政訴訟以為救濟，即肯認都市計畫範圍外之居民亦具有提起行政訴訟之訴訟權能，亦即肯認都市計畫法除了「改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展」（都市計畫法第1條）等公共利益之外，亦具有保護特定人之意旨。就此而言，本號解釋實已補充了釋字第156號解釋所未表達之意見，可惜本號解釋只給結論，並未對此詳加立論，但參諸本院釋字第469號解釋有關法律規範保障目的探求之立論「如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，應即許其依法請求救濟」，本號解釋既認都市計畫個別變更範圍外之人民

亦得提起行政救濟，即肯認都市計畫個別變更所依據之都市計畫法具有保護特定人之功能<sup>1</sup>。此外學者論述亦肯認都市計畫法具有個別保護之目的，更進一步肯認於變更區域範圍外之居民，如其生活環境利益可能因變更範圍內醫療大樓之興建及營運遭受不利益影響，應肯定其居於保護範圍之內，具有訴訟權能<sup>2</sup>，其見解與本號解釋之結論相同，足供參考。

### 三、釋字第 156 號解釋所稱之「一定區域」是否即指都市計畫個別變更範圍？

釋字第 156 號解釋理由並未就「一定區域」之範圍作解釋。確定終局判決以釋字第 156 號解釋之解釋文及解釋理由中均有「直接限制」之要求而認為對都市計畫範圍外之第三人不具有保護規範之功能。本號解釋解釋文並未對釋字第 156 號解釋所指之一定區域，是否限於都市計畫變更範圍內作出說明，本號解釋解釋理由則指出釋字第 156 號解釋所稱之「一定區域內人民」指「都市計畫個別變更範圍內之人民而言」。

本席認為無論解讀釋字第 156 號解釋所稱「一定區域內」是限於都市計畫變更範圍內之人民，或是包括範圍外之人民，均不影響都市計畫變更範圍外鄰近區域之居民得提起行政訴訟之資格，只是其請求之基礎有所差異而已。

1、若認「一定區域內人民」限於都市計畫變更範圍內之人民，則對變更範圍外之人民，其性質仍為行政處分，只是範圍外之人民並非行政處分之直接「相對人」，若其權利、利益受侵害，仍可以「利害關係人」之身分提起訴願及行政訴訟。若是其利益與變更範圍內之居民並非一致而是對立，則須先探討作為行政處分基礎之法律（於本案即都市計畫法）是否具有保護規範之目的，已如前述

<sup>1</sup> 李建良，保護規範之思維與應用-行政法院裁判若干問題舉隅，收錄於 2010 年行政管制與行政爭訟，頁 273，100 年 11 月。

<sup>2</sup> 林孟楠，都市計畫法之保護規範目的-評最高法院 103 年度判字第 114 號判決，法令月刊第 67 卷第 12 期，頁 63 至 85，105 年 12 月。

二之討論。亦為本號解釋理由所採取之立場。

- 2、若認「一定區域內人民」並非限於都市計畫變更範圍內之人民，而包括變更範圍外之人民，只要其權利、利益因都市計畫之變更而受到直接限制或增加其負擔者，即為都市計畫變更之直接受害人，亦得以行政處分之相對人之身分提起救濟。

#### 四、都市計畫範圍內、外居民之利害關係

本案都市計畫個別變更範圍外之居民與範圍內居民利害不一致，但依都市計畫之特性，也有可能變更範圍外之居民與部分變更範圍內居民之利益一致。可以想像之情況如將令人嫌惡之公共設施，如焚化爐、屠宰場、火葬場等規劃至都市計畫變更範圍內之邊緣，則鄰近這些設施而受影響之居民，不論位於都市計畫變更範圍內、外，均可認為利害相同。依前述三、2之立場，許變更範圍內、外之人民均以行政處分相對人之身分提起救濟亦無不可。若依前述三、1之立場，則認範圍外之居民非行政處分相對人，則此時範圍外之居民與範圍內之部分居民利益相同，由範圍外之居民以利害關係人之身分提起救濟，即不須考量保護規範理論<sup>3</sup>。

#### 五、都市計畫變更範圍外居民有何權利或法律上利益受侵害尚有待檢證：

本號解釋確認都市計畫個別變更範圍外因都市計畫個別變更而權利或法律上利益受侵害者，得請求救濟。在程序上開啟了聲請救濟的大門。然而這些都市計畫個別變更範圍外之居民如何主張其權利或法律上之利益受侵害，其主張是否在實體上有理由，尤其是有關適足居住權、居住環境權等，應如何作為請求權之依據，均有待個案審理時判斷。

#### 六、為何本院有關都市計畫法之解釋一再補充？

本院對於有關都市計畫先後作了多次補充解釋（如釋字第156號解釋補充解釋釋字第148號解釋；釋字第742號解釋及本號解釋補充

<sup>3</sup> 同註1。

解釋釋字第 156 號解釋等)，這一方面顯示都市計畫之變更對人民權益影響甚大，因為不動產是人民最重要的資產，為其安身立命之所在，而都市計畫對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）。其所規劃之內容對人民權益影響重大，人民所有的土地被劃定為住宅區、商業區、工業區、行政文教風景區，將影響土地之使用價值。另外受人歡迎之公共設施，如公園、學校、圖書館置於何處，又令人嫌惡之公共設施置於何處，亦均影響附近人民之生活與不動產之價值。因為人民權利意識高漲及都市計畫之複雜度，在此交相激盪之下，有關都市計畫之法律問題不斷湧現，此當亦是民主法治國家人民權益日益受到保障之展現。

## 協同意見書

詹森林大法官 提出

### 壹、前言

本號解釋，肇因於最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決（下稱系爭確定終局判決）適用本院釋字第 156 號解釋（下爭系爭解釋），而廢棄原審（臺中高等行政法院 101 年度訴字第 260 號）所為有利於聲請人之判決（下爭系爭原審判決），並自為判決，改判駁回聲請人在第一審之訴<sup>1</sup>，聲請人遂聲請對系爭解釋為補充解釋<sup>2</sup>。

多數意見認為本件聲請應予受理<sup>3</sup>，並作成解釋文：「都市計畫個

<sup>1</sup> 聲請人就系爭確定終局判決提起再審之訴，但仍經最高行政法院 103 年度判字第 350 號判決，持與系爭確定終局判決相同之理由，予以駁回。

<sup>2</sup> 在本號解釋之前，本院釋字第 742 號解釋，亦為因補充釋字第 156 號解釋而作。請見釋字第 742 號解釋文第 1 段：「都市計畫擬定計畫機關依規定所為定期通盤檢討，對原都市計畫作必要之變更，屬法規性質，並非行政處分。惟如其中具體項目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，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。本院釋字第 156 號解釋應予補充。」

<sup>3</sup> 黃璽君大法官及張瓊文大法官提出之不同意見書，就本號解釋文所稱「都市

別變更範圍外之人民，如因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害，基於有權利即有救濟之憲法原則，仍應許其提起行政訴訟以資救濟，始符憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨。本院釋字第 156 號解釋應予補充。」

本席贊成多數意見，並提出協同意見書如下。

## 貳、都市計畫個別變更範圍內、外人民之訴訟權保障

### 一、系爭原審判決及確定終局判決對系爭解釋完全相反之解讀

系爭確定終局判決適用系爭解釋，其實係因系爭原審判決適用系爭解釋所致。

系爭原審判決稱：「按『主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟，本院釋字第 148 號解釋應予補充釋明。』業據司法院釋字第 156 號解釋在案。又依該解釋理由書說明：『……此項都市計畫之個別變更，與都市計畫之擬定、發布及擬定計畫機關依規定 5 年定期通盤檢討所作必要之變更（都市計畫法第 26 條參照），並非直接限制一定區域內人民之權益或增加其負擔者，有所不同。』，可知依都市計畫法第 27 條所為之都市計畫個別變更，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即屬一般處分之性質，其主張因該變更致權益遭受違法之損害者，得提起撤銷訴訟以資救濟。」<sup>4</sup>

惟系爭確定終局判決適用系爭解釋，則稱：「觀諸釋字第 156 號解釋理由書『……都市計畫之個別變更，與都市計畫之擬定、發布及

---

計畫個別變更範圍外之人民，如因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其提起行政訴訟以資救濟，始符憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨。」部分，均表相同看法，但認本件聲請應不予受理，系爭解釋應無補充之必要。此項見解，亦值參考，敬請參閱。

<sup>4</sup> 參見系爭原審判決事實及理由八。

擬定計畫機關依規定5年定期通盤檢討所作必要之變更(都市計畫法第26條參照),並非直接限制一定區域內人民之權益或增加其負擔者,有所不同。行政法院59年判字第192號判例,認為:『官署依其行政權之作用,就具體事件所為之單方行政行為,發生公法上具體效果者,不問其對象為特定之何人或某一部分有關係之人民,要不能謂非行政處分。人民如因該行政處分致權利或利益受有損害,自得提起訴願以求救濟;此與官署對於一般人民所為一般性之措施或雖係就具體事件,而係為抽象之規定,不發生公法上具體之效果,影響其權利或利益者不同。本件被告官署變更已公布之都市計畫,……原告以此項變更計畫,將使其所有土地降低其價值,損害其權益,對被告官署此項變更都市計畫之行為,提起訴願,自非法所不許』。其意旨,與此尚屬相符。……』之意旨,僅係就依都市計畫法所為都市計畫之個別變更,而致『直接限制』一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔者,認具行政處分性質,得提起行政訴訟。該解釋之意旨,尚難導出都市計畫法有關規定,就都市計畫之個別變更,對在變更範圍外之第三人,亦具有保護規範之功能。是都市計畫之個別變更範圍外之第三人,即難以都市計畫之個別變更侵害其權利或法律上利益提起撤銷訴訟請求救濟。」<sup>5</sup>

換言之,就系爭解釋理由書所稱:「都市計畫之個別變更,與都市計畫之擬定、發布及擬定計畫機關依規定5年定期通盤檢討所作必要之變更(都市計畫法第26條參照),並非直接限制一定區域內人民之權益或增加其負擔者,有所不同」,系爭原審判決及系爭確定終局判決,解讀完全相反。

系爭原審判決認為,由前揭系爭解釋意旨可知依都市計畫法第27條所為之都市計畫個別變更,如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔,即屬一般處分之性質,故應允許主張因該變更致權益遭受違法侵害之人,得提起撤銷訴訟。

<sup>5</sup> 參見系爭確定終局判決理由六、(五)。

反之，系爭確定終局判決則認為，由前揭系爭解釋理由之意旨尚難導出都市計畫法有關規定，就都市計畫之個別變更，對在變更範圍外之第三人，亦具有保護規範之功能。是都市計畫之個別變更範圍外之第三人，難以都市計畫之個別變更侵害其權利或法律上利益為由，提起撤銷訴訟。系爭確定終局判決並進一步認為，聲請人所有及所居住之社區建築物位置，係緊鄰系爭變更之都市計畫，而非位於該計畫範圍內，故聲請人縱因系爭變更計畫而受有所主張之相關交通改善措施等影響情事，尚屬單純事實上利益或反射利益受損害，難認其權利或利益受直接限制，或增加其負擔，並非法律上利益受損，而非系爭變更計畫處分之利害關係人，其提起本件撤銷訴訟，難謂有訴訟實施權能。<sup>6</sup>

鑑於系爭確定終局判決由系爭解釋所稱「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質」，推論出「是都市計畫之個別變更範圍外之第三人，即難以都市計畫之個別變更侵害其權利或法律上利益提起撤銷訴訟請求救濟。」，本號解釋遂將爭點定為：「都市計畫個別變更範圍外之人民，如因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害，得否請求救濟？」，並針對該爭點作成首揭之解釋文。

## 二、系爭解釋之主旨及功能

系爭解釋，係因補充本院釋字第 148 號解釋而作成<sup>7</sup>。綜觀釋字

<sup>6</sup> 參見系爭確定終局判決理由六、(六)。

<sup>7</sup> 本院釋字第 148 號解釋文為：「主管機關變更都市計畫，行政法院認非屬於對特定人所為之行政處分，人民不得對之提起行政訴訟，以裁定駁回。該項裁定，縱與同院判例有所未合，尚不發生確定終局裁判適用法律或命令是否牴觸憲法問題。」該號解釋之聲請人，與系爭解釋（第 156 號解釋）之聲請人，乃完全相同之三自然人；此兩號解釋，亦均係因同一都市變更計畫之爭執（內政部核准臺北市府將景美區溪子口小段都市主要計畫之住宅區變更為機關用地，並用以設置瀝青混凝土拌合場，聲請人主張該變更計畫破壞環境安寧，影響人民生存權利，係違背憲法之行政處分，經訴願、再訴願，並提起行政

第 148 號解釋及系爭解釋，明顯可見，系爭解釋之主旨，在於闡釋都市計畫變更，是否具有行政處分之性質，俾得為訴願及行政訴訟之標的（訴願法第 1 條及行政訴訟法第 4 條參照）。易言之，系爭解釋之功能，僅在於確認：主管機關變更都市計畫，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔者，即具有行政處分之性質。至於何人得因主管機關變更都市計畫而以何種身分（行政處分相對人或利害關係人）就該計畫提起訴願及行政訴訟，乃個案之原告是否具備訴訟權能而為適格當事人之問題，並非系爭解釋關心所在。因此，如以系爭解釋為依據，而推論都市計畫個別變更撤銷訴訟原告適格之有無，即屬錯誤解讀系爭解釋<sup>8</sup>。

### 三、都市計畫個別變更範圍外人民之保護—系爭解釋之補充

自本院釋字第 469 號解釋作成後，實務即以該解釋為依據，而本於「保護規範理論」，以判斷原告有無訴訟實施權能<sup>9</sup>。

---

訴訟，行政法院不為實體之審理，而以裁定駁回）而作成。

- <sup>8</sup> 李建良，都市計畫變更之利害關係人與訴訟權能之判定—最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決，台灣法學雜誌，257 期，2014 年 10 月 1 日，157 頁；林明鏘，都市計畫個案變更之利害關係人一評最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決，月旦裁判時報，31 期，2015 年 1 月，10 頁；林孟楠，都市計畫之保護規範目的一評最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決，法令月刊，67 卷 12 期，2016 年 12 月，76 頁。
- <sup>9</sup> 參見最高行政法院 107 年度判字第 134 號判決：「行政處分相對人以外之利害關係第三人，主觀上認為行政處分違法損害其權利或法律上之利益，亦得依上開法條提起訴願及撤銷訴訟。而所謂利害關係乃指法律上之利害關係，應就法律保護對象及規範目的等因素為綜合判斷。亦即，如法律已明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，即應許其依法請求救濟（司法院釋字第 469 號解釋理由意旨參照）。是以，非處分相對人起訴主張其所受侵害者，若可藉由保護規範理論判斷為其法律上利益受損害，固可認為具有訴訟權能，而得透過行政訴訟請求救濟；但若非法律上利益，而僅係單純政治、經濟及感情上等反射利益受損害，則不許提起訴願或行政訴訟，亦經本院著有 75 年判字第 362 號判例足參。」相同意旨，另請參見最高行政法院 107 年度判字第 713 號判決。

按都市計畫法第 27 條第 1 項規定：「都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。二、為避免重大災害之發生時。三、為適應國防或經濟發展之需要時。四、為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施時。」由是可知，都市計畫個別變更，在具有保護公共利益之目的外，並不當然排除兼具保護個人權利或法律上利益之目的；此在因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞（本條第 1 項第 1 款），或為避免重大災害之發生（本條第 1 項第 2 款），而變更計畫之情形，尤其常見<sup>10</sup>。

都市計畫個別變更，其目的可以包含保護個人權利或法律上利益，業如前述。因此，「計畫範圍外之人民」，如確因該計畫致權益（尤其是飲用水衛生、房屋結構安全、居住安寧等與生命、身體等人格利益，或生存必須之財產，有密切關連之權利或重要利益）受限制或妨害者，非不得納為規範保護之主體<sup>11</sup>。否則，即難以說明為何均為因計畫變更致權益受影響之人，卻僅因是否居住於變更計畫範圍內或範圍外，而在法律上有不合理之差別待遇。

如前所述，都市計畫個別變更範圍外之人民，亦得為保護規範所及。應進一步探討者，此與系爭解釋文所稱「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益

<sup>10</sup> 林明鏘，同註 8，9 頁。

<sup>11</sup> 此為評論系爭確定終局判決之文獻，論及此點時，完全一致之見解。參見，林明鏘，同註 8，9-10 頁；鄭玉娟，都市計畫與行政救濟—檢討澄清醫院判決反映的若干法律問題，全國律師，2015 年 1 月，84-85 頁；林孟楠，同註 8，82 頁。關於系爭解釋，請另參見，傅玲靜，都市計畫與撤銷訴訟之程序標的—由都市計畫之種類及層級進行檢討，月旦法學教室，第 153 期，2015 年 7 月，9-11 頁。該文指出：釋字第 156 號解釋結論與前提間有論述上的謬誤，導致長期以來許多都市計畫成為司法權監督行政權的「化外之地」；司法實務又長期固守該號解釋之錯誤見解，致使僅有限的都市計畫受到司法權監督，且狹隘地認定個案中原告居民的當事人適格地位，重大影響權利分立及人民訴訟權之保障。

或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟」，關連性為何？換言之，上開解釋文所謂「一定區域內人民」，是否指「變更都市計畫範圍內人民」？尤其，是否僅限於「變更都市計畫範圍內人民」？

按系爭解釋係為補充本院釋字第 148 號解釋而作成，此二號解釋之聲請人，乃完全相同之三自然人<sup>12</sup>，且此二號解釋，亦均係因同一都市變更計畫之爭執（內政部核准臺北市政府將景美區溪子口小段都市主要計畫之住宅區變更為機關用地，並用以設置瀝青混凝土拌合場，聲請人主張該都市計畫變更製造大量噪音、廢氣，足以生損害於附近數千戶居民，而影響人民生存權利至巨）而作成。就此而言，系爭解釋所指「一定區域內人民」，似係指釋字第 148 號解釋及系爭解釋所牽涉之同一都市計畫變更範圍內之人民。

然而，應提醒者，系爭解釋之意旨，僅在闡釋「都市計畫個別變更區域內之人民」，得否就該變更提起訴願及行政訴訟。至於該個別變更區域外之人民，是否亦得對該變更提起行政救濟，既非系爭解釋聲請人關心所在及聲請事項，自亦非該解釋所須理會及回應。準此，系爭確定終局判決稱「該解釋之意旨，尚難導出都市計畫法有關規定，就都市計畫之個別變更，對在變更範圍外之第三人，亦具有保護規範之功能。」已有錯解、誤導之嫌<sup>13</sup>；該判決謂：「是都市計畫之個別變更範圍外之第三人，即難以都市計畫之個別變更侵害其權利或法律上利益提起撤銷訴訟請求救濟。」，更是嚴重背離系爭解釋貫徹保護人民訴訟權之意旨。本號解釋爰為補充解釋，並基於有權利即有救濟之憲法原則，指明雖為都市計畫個別變更範圍外之人民，但因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害者，仍得提起行政訴訟以

<sup>12</sup> 參見本院釋字第 148 號解釋及第 156 號解釋聲請書。

<sup>13</sup> 李建良，同註 8，158 頁；林明鏘，同註 8，10 頁；鄭玉娟，同註 11，85-86 頁；林孟楠，同註 8，76 頁。

資救濟。

### 參、結論

法律之解釋，應探求立法精神（立法宗旨）；此在依文義解釋後，仍有疑義時，尤然。大法官解釋之解釋，亦應如此。

系爭確定終局判決適用系爭解釋時，以該解釋所稱「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟」為由，認系爭解釋「尚難導出都市計畫法有關規定，就都市計畫之個別變更，對在變更範圍外之第三人，亦具有保護規範之功能」，從而排除「都市計畫變更範圍外之人民」，於其權利或利益因都市計畫變更而遭受侵害時，亦得提起行政救濟之權利。

按系爭確定終局判決有誤解系爭解釋之情事，已如前述。應再強調者，系爭解釋之宗旨，顯然在於允許因都市計畫變更，致其權利或利益直接受限制，或負擔增加之人，亦得提起行政救濟。因此，在解釋系爭解釋時，自應本於該解釋係允許（而非否准）人民提起行政救濟之宗旨，而就都市計畫變更致權益受侵害之人得否提起行政救濟，為廣義（而非狹義）之解釋，始屬正確解釋系爭解釋之方法。系爭確定終局判決反其道而行，藉由限縮系爭解釋之方式，而將因都市計畫個別變更，致其權益亦同受影響之「都市變更計畫範圍外之人民」，排除於得提起行政救濟行列之外，有待商榷。

不同意見書

黃璽君大法官 提出  
吳陳鑽大法官 加入

本號解釋多數意見認都市計畫個別變更（下稱變更計畫）範圍外之人民，如因變更計畫而其權利或法律上利益受侵害，應許其提起行政訴訟以資救濟，本院釋字第156號解釋（下稱系爭解釋）應予補充而予受理。本席贊同變更計畫範圍外之人民，因變更計畫而其權利或法律上利益受侵害者，應許其提起行政訴訟以資救濟，但認為系爭解釋無庸補充解釋，本件不符受理要件，爰提部分不同意見如後：

**一、人民認為行政處分違法，致損害其權利或法律上利益者，均得提起訴願、行政訴訟以資救濟，不以受行政處分之相對人（即受處分人）為限，利害關係人亦得提起。**

依訴願法第1條<sup>1</sup>及行政訴訟法第4條<sup>2</sup>規定，人民認為行政處分

---

<sup>1</sup> 中華民國87年10月28日修正公布89年7月1日起施行訴願法第1條規定：「（第1項）人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。（第2項）各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，亦同。」

59年12月23日修正公布訴願法第1條規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願、再訴願。但法律另有規定者，從其規定。」

19年3月24日修正公布訴願法第1條規定：「人民因中央或地方官署之違法或不當處分。致損害其權利或利益者。得提起訴願。」

<sup>2</sup> 87年10月28日修正公布89年7月1日起施行政訴訟法第4條規定：「（第1項）人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。（第2項）逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。（第3項）訴願人以外之利害關係人，認為第1項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」

64年12月12日修正公布行政訴訟法第1條規定：「（第1項）人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利，經依訴願法提起再訴願而不服其決定，或提起再訴願逾3個月不為決定，或延長再訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起行政訴訟。（第2項）逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。（第3項）已向中央各院提起之訴願，以再訴願論。」

26年1月8日修正公布行政訴訟法第1條規定：「（第1項）人民因中央或地方官署之違法處分，至損害其權利，經依訴願法提起再訴願而不服其決定，或提起再訴願逾2個月不為決定者，得向行政法院提起行政訴訟。（第2項）已向五院或直隸國民政府各官署提起之訴願，以再訴願論。」

違法，致損害其權利或法律上利益者，均得提起訴願、行政訴訟以資救濟。得提起訴願、行政訴訟者，上開規定雖未明定是否限於受行政處分之相對人（即受處分人），或包括利害關係人。實務上均認因違法行政處分致其權利或法律上利益受侵害之利害關係人亦得提起（最高行政法院 75 年判字第 362 號<sup>3</sup>、81 年判字第 515 號<sup>4</sup>判例參照）。87 年 10 月 28 日修正公布 89 年 7 月 1 日起施行之訴願法第 18 條<sup>5</sup>並明定得提起訴願之人，包括受行政處分之相對人及利害關係人。是系爭解釋 68 年 3 月 16 日作成前，因違法行政處分致其權利或法律上利益受侵害之利害關係人，原即得依訴願法、行政訴訟法等規定提起訴願、行政訴訟。

## 二、系爭解釋認變更計畫為行政處分，人民因該行政處分致其權利或法律上利益受侵害者，不論係變更範圍內或範圍外，均可依前述規定，以行政處分之相對人或利害關係人身分提起訴願、行政訴訟，系爭解釋無補充之必要

系爭解釋：「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或

---

21 年 11 月 17 日修正公布行政訴訟法第 1 條規定：「人民因中央或地方官署之違法處分，至損害其權利，經依訴願法提起再訴願而不服其決定，或提起再訴願 30 日內不為決定者，得向行政法院提起行政訴訟。」

<sup>3</sup> 最高行政法院 75 年判字第 362 號判例：「因不服中央或地方機關之行政處分而循訴願或行政訴訟程序謀求救濟之人，依現有之解釋判例，固包括利害關係人而非專以受處分人為限，所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內。訴外人陳某雖為原告同財共居之配偶，但並未因此使陳某違反廢棄物清理法致受罰鍰之處分，與原告有當然之法律上利害關係，而得以其自己之名義對陳某之處分案件為行政爭訴。」

<sup>4</sup> 最高行政法院 81 年判字第 515 號判例：「原告（被保險人）雖未依「臺閩地區勞工保險爭議事項審議辦法」申請審議，然其投保單位既已踐行此審議特別程序，而遭駁回之審定處分，依法原告與投保單位，同為該審定處分有法律上之利害關係人。原告對之表示不服，主張該審定違法致損害其權利，因而提起訴願及行政訴訟，即非法所不許。」

<sup>5</sup> 訴願法第 18 條規定：「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」

違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟……。」變更計畫既係行政處分，其變更範圍即為處分範圍，變更範圍內之人民，為受行政處分之相對人（即受處分人），得提起訴願或行政訴訟以資救濟固不待言。惟變更範圍外之人民，雖非受行政處分之相對人，其權利或法律上利益如因該變更計畫行政處分而受侵害，即屬該行政處分之利害關係人，亦得依前述訴願法、行政訴訟法規定提起訴願、行政訴訟。本號解釋就變更計畫範圍外之人民，因變更計畫行政處分而其權利或法律上利益受侵害者，得提起行政訴訟部分所為補充解釋，顯無必要。

### 三、聲請人得否提起行政訴，關鍵在於其是否為利害關係人，此係法院裁判之個案事實認定，不得對之聲請解釋

查聲請人係原因案件變更計畫範圍外之人民（參見最高行政法院 103 年度判字第 114 號確定終局判決），其得否提起行政訴訟，關鍵在於其權利或法律上利益有否因變更計畫行政處分而受侵害，是否為利害關係人而定<sup>6</sup>。此係法院裁判之個案事實認定，不得對之聲請解釋。本件聲請與司法院大法官審件審理法第 5 條第 1 項第 2 款規定要件不符，應不受理。

#### 不同意見書

張瓊文大法官 提出

本號解釋係聲請人凱撒金邸管理委員會等 11 人，認內政部都市計畫委員會以中華民國 98 年 3 月 6 日台內營字第 0980801598 號函（下稱系爭處分）核定，並由臺中市政府於 98 年 4 月 6 日公告發布實施之「變更臺中市都市計畫主要計畫（部分住宅區為醫療專用區）（供澄清綜合醫院中港分院使用）案」（下稱系爭變更計畫），其中部分醫療院區大樓與聲請人住家之公寓大廈毗鄰，相距僅 1.5 公尺，聲請人

<sup>6</sup> 參見最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決理由六（六）就是否為利害關係人，認聲請人縱因該變更計畫受有影響，僅係單純事實上利益或反射利益受損害，非法律上利益受損害，非變更計畫行政處分之利害關係人，無提起撤銷訴訟之實施權能。

雖非系爭變更計畫範圍以內之住民，但因其日照、景觀、交通、防災、居住生活等權益均受影響甚鉅，故對系爭處分以內政部為被告提起訴訟願及行政訴訟<sup>1</sup>。

嗣經最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決（下稱確定終局判決）認依本院釋字第 156 號解釋（下稱系爭解釋）意旨，「尚難導出都市計畫法有關規定，就都市計畫之個別變更，對在變更範圍外之第三人，亦具有保護規範之功能，是都市計畫個別變更範圍外之第三人，即難以都市計畫之個別變更侵害其權利或法律上利益提起撤銷訴訟請求救濟」，而廢棄原判決，駁回聲請人之訴。聲請人認系爭解釋就何謂「一定區域內人民」有晦澀不明之處，致確定終局判決誤解系爭解釋，而駁回聲請人之訴，侵害其受憲法保障之訴訟權、財產權及居住自由，向本院聲請補充解釋系爭解釋。多數意見認為：「核其聲請確有『正當理由』，應予受理」。

本席不贊同多數意見認為本案符合補充解釋聲請要件之見解，爰提出不同意見。

### 一、系爭解釋須進行補充解釋之理由究竟為何？

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，經核確有文字晦澀不明、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 號及第 757 號解釋參照）。

至於何謂其他正當理由？如參照本院釋字第 503 號解釋理由書：「……本件聲請人因營業稅事件，經行政法院確定終局判決引用

---

<sup>1</sup> 由於系爭變更計畫係經內政部核定，而由臺中市政府公告，故聲請人於行政爭訟時係分別對內政部及臺中市政府提起訴訟。對內政部提起之訴訟為：台中高等行政法院 101 年度訴字第 260 號判決、最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決、最高行政法院 103 年度判字第 350 號判決（就第 114 號判決所提之再審）；對臺中市政府提起之訴訟為：臺中高等行政法院 101 年度訴字第 193 號判決、最高行政法院 103 年度判字第 175 號判決、最高行政法院 103 年度判字第 354 號判決（就第 175 號判決所提之再審）。

本院釋字第 356 號解釋作為判決之依據，惟該號解釋對納稅義務人違反作為義務被處行為罰與因逃漏稅捐而被處漏稅罰，究應併合處罰或從一重處斷，並未明示，其聲請補充解釋，即有正當理由……」，或釋字第 741 號解釋之理由書：「……本件聲請人因都市更新事件，經最高行政法院確定終局裁定引用本院釋字第 725 號解釋（下稱系爭解釋）作為裁定之依據，惟系爭解釋未明定『聲請人就聲請釋憲之原因案件』之適用範圍，其聲請補充解釋，即有正當理由……」。可知所謂構成正當理由之要件至少應有：1.被補充之解釋須經確定終局裁判引用作為裁判之依據；2.被補充之解釋對於與原因案件有關之某爭點事項並未明示結論。

本號解釋多數意見認為：「本件聲請人因確定終局判決引用系爭解釋作為判決依據，致未能獲得救濟。核其聲請確有『正當理由』，應予受理」，但未說明系爭解釋對於原因案件有關之某爭點事項究有何未明示之結論，於憲法上有其價值，而有補充之必要，僅因「確定終局判決引用系爭解釋作為判決依據，致未能獲得救濟」即認有補充解釋之正當理由<sup>2</sup>，其實並無任何正當理由被說明，誠屬遺憾。

## 二、本號解釋本質上係「認事用法」之爭執

本號解釋原因案件所涉及者係都市計畫之個別變更，業經系爭解釋認定具有行政處分之性質，而得以之作為提起訴願或行政訴訟之標的，此部分並無爭執。

聲請人所爭執者，乃確定終局判決認為：系爭解釋所指「一定區域內人民」，係「都市計畫變更範圍內」之人民，而聲請人乃「都市計畫變更範圍外」之人民，故「該解釋之意旨，尚難導出都市計畫法有關規定，就都市計畫之個別變更，對在變更範圍外之第三人，亦具有保護規範之功能」，是以不能依行政訴訟法第 4 條第 1 項及司法院

<sup>2</sup> 如依此標準，對於補充解釋之要件可謂採取極寬鬆之審查標準，與本院一貫對於聲請補充解釋之不受理理由：「至聲請補充解釋部分，經核系爭解釋之意旨及內容闡釋明確，並無文字晦澀或論證不周之情形，尚難謂有聲請補充解釋之正當理由。」以及前開解釋之意旨顯有差距。

釋字第 469 號解釋，認定聲請人雖非行政處分相對人，但仍得以利害關係人之身分對系爭處分提起撤銷之訴。

本席認為，本號解釋原因案件涉及行政法上第三人效力處分之基本概念。所謂第三人效力處分，係指行政處分除對相對人外，亦對第三人產生法律效果者。此時第三人如主張其權利或法律上利益受該第三人效力處分侵害，而提起行政訴訟，法院依其主張之法規範為審查時，認其有受侵害之可能性時，即具有提起行政爭訟之原告適格，行政訴訟上之鄰人訴訟或競爭者訴訟（包括建築法、環境影響評估法及政府採購法等），均為適例，為判斷個案原告是否適格之審查依據。

系爭解釋業已表示：「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟，本院釋字第 148 號解釋應予補充釋明。」其前段表明變更都市計畫「如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔」，對該一定區域內人民即為行政處分，換言之，該一定區域內人民為處分之相對人。而後段所指「特定人或可得確定之多數人」權益遭受不當或違法之損害者，即屬因行政處分而受影響之第三人，是系爭解釋除認定都市計畫之個案變更具有行政處分之性質外，亦已就該行政處分如侵害第三人之權益時，該第三人亦具有行政爭訟當事人適格作出明確解釋。

本號解釋多數意見認為：「系爭解釋……所稱『一定區域內人民』固係指都市計畫變更範圍內之人民而言，惟都市計畫變更範圍外之人民，因都市計畫個案變更而其權利或法律上利益受侵害者，基於有權利即有救濟之憲法原則，仍應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟，始符憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨。」為系爭解釋當然之理，於系爭解釋並無任何增益，實無再予補充解釋之必要。至於本號解釋多數意見復謂「至有無權利或法律上利益受侵害，應依個案具體判斷」

等語，經查確定終局判決本即依系爭解釋及本號解釋相同之邏輯，認為：都市計畫變更為行政處分，原因案件原告係以利害關係人之地位，主張其權利或法律上利益受侵害。惟確定終局判決依本院釋字第469號解釋之保護規範理論，就都市計畫法之規範目的審查結果，認為都市計畫法之立法目的，在維護整體都市居民生活環境之公益，而非保護特定個人之利益（見確定終局判決六（三）、（四）），因而認原因案件原告，縱有受都市計畫變更影響之情事，亦屬事實上利益或反射利益受損害，其權利或法律上利益並無受侵害之可能性，因而認其非適格之原告。其所為論斷之邏輯，與本號解釋並無不同，只不過其個案判斷結果非多數意見所期待，嚴格來說，本號解釋並非傳統意義上之「補充解釋」，而係「解釋之法律解釋」，應屬認事用法之問題，多數意見堅持為補充解釋，其間分際是否妥適，值得三思。

末查，系爭解釋係就釋字第148號解釋為補充解釋，兩號解釋之聲請人幾乎相同，第148號解釋之聲請書已載明：「……茲臺北市政府擬定變更景美區溪子口小段都市主要計畫『住宅區及綠地為機關用地』（依法屬行政區）而報經內政部核定則係『瀝青混凝土拌合場用地』（依法為工業區）本案未依都市計畫法21條（修正後為28條）規定辦理，竟以行政命令逕為之處分，已抵觸法律，復以變更標的乃製造大量噪音、廢氣之嚴重公害工廠；足以生損害於附近數千戶居民，而影響人民生存權利至巨，……」故可見此二號解釋之聲請人均係都市計畫變更處分相對人以外之第三人。

系爭解釋於解釋理由書中業已指出：「……而同院受理聲請人等因變更都市計畫所提起之行政訴訟事件有無理由，未為實體上之審究，即以主管機關變更都市計畫非屬於對特定人所為之行政處分，人民對之不得提起訴願或行政訴訟等理由，將聲請人等之請求以65年度裁字第103號裁定予以駁回，則與上述意旨有所未合。本院釋字第148號解釋，應予補充釋明。」其中65年度裁字第103號裁定即釋字第148號解釋之原因案件，系爭解釋既許該解釋原因案件聲請人得

提起訴願或行政訴訟，而原因案件之聲請人又係行政處分相對人以外之人，益可見系爭解釋已明示：因都市計畫個別變更，於變更範圍外，相鄰一定範圍之人民，權利或法律上利益因行政處分而受侵害者，得提起行政爭訟之結論。法院於個案審判時，應注意併予參酌。

（相關聲請書及裁判請上司法院大法官網站連結「解釋及不受理決議」閱覽，網址：<http://cons.judicial.gov.tw/jcc>）

