

# 司法院釋字第一四八號解釋

中華民國 66 年 5 月 6 日

## 解 釋 文

主管機關變更都市計劃，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。

## 解釋理由書

本件聲請解釋意旨略稱：內政部核准臺北市政府將景美區溪子口小段都市主要計劃之住宅區變更為機關用地，並用以設置瀝青混凝土拌合場，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，並提起行政訴訟，行政法院不為實體之審理，而以裁定駁回（六十五年度裁字第一〇三號），認該項裁定適用法律有牴觸憲法之疑義等情。查主管機關變更都市計劃，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，不為實體之審理，而以程序不合裁定駁回，該項裁定，縱與同院五十九年判字第一九二號判例有所未合，亦僅係能否依法聲請再審以資救濟，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。

抄陳 0 越先生等三人聲請書（一） 六十五年十月三十一日

受文者：司法院大法官會議

主 旨：為行政命令牴觸法律，並嚴重侵害居住之安寧衛生與安全，請維護法制保障生存權益，謹列舉各情，懇請 鑒察並釋示憲法第十五條、第一百七十二條為感為禱

說 明：

一、請釋憲法第十五條、第一百七十二條之理由

按憲法第十五條：「人民之生存權 應予保障」第一百七十二條「命令與憲法或法律牴觸者無效」各規定，是行政機關

非依法律不得作為，非依法律不得限制人民權利，法有明文，要皆謹守不逾，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二十一條（修正後為二十八條）規定辦理，竟以行政命令逕為之處分，已牴觸法律，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，實有違憲法第十五條、第一百七十二條各規定，故特懇請明鑒釋示。

## 二、爭議之性質與經過及其對本案所持之立場與見解：

### （一）爭議之性質與經過：

查臺北縣景美鎮於五十七年改隸臺北市政府後，本地區九號道路以東及一一號道路西北地區（即溪子口小段）工業區經市府變更為「住宅區及綠地」報奉內政部五十八年四月二十四日臺內地字三一六六一三號函核定實施，並奉行政院五十八年六月十八日公布「新店溪上游木柵、景美區限制設立新廠，並輔導現有六十四家工廠指定工業區。」該市府於五十九年一月將上述之住宅區變更為「機關用地」（行政區），送經臺北市都市計畫委員會「照案通過」，曾公開展覽主要計畫圖，但呈報內政部案中，又主張變更為「瀝青混凝土拌合場用地」（特定工業區），經內政部都市計畫委員會第一〇九、一一八、一三二等三次委員會審決：「為顧及居住之安寧衛生與安全，本案仍應維持原核定之住宅區使用」，予以批駁不准。詎料該部嗣又以迅雷手法提報一四八次委員會，作超越範圍之決議「本案據臺北市政府一再申復另覓場址困難，為顧及臺北市之建設，准予變更為瀝青拌合場用地」；於六十二年四月十一日臺內地字五一五〇〇二號函核定，臺北市政府於同年五月四日府工二字一七七四八號公告「主要圖說變為瀝青混凝土拌合場用地」實施，竟不遵照都市計畫

法二十一條（現行法為二十八條）再行公開展覽。景美居民獲悉此情，以臺北市政府變更主要都市計畫反覆無常，內政部不察事理，又遽為逾越權限決定，既未遵照都市計畫法三十六條「公害之工廠應特別指定工業區，」又未依同法十九、二十一條之變更程序辦理，故所為之核定，屬於行政命令，當然牴觸法律，顯屬故意之違法作為。乃推定代表，依據憲法第十五條、第一百七十二條及都市計畫法各規定分向行政院、內政部、臺北市政府及有關機關提出請願，迄未獲具體而適法之批示，陳情人等迫於情勢，為謀救濟遂援用 鈞院院字三七二號、第一八二四號兩解釋，行政法院四十八年度判字第一一〇號判例及都市計畫法一、十九、二十一、二十八、三十六條，臺北市施行細則十一、十二、十四條等規定，提起訴願、再訴願、行政訴訟、再審，均被曲解其違法為依法，不為實體之審理，而以程序不合駁回，僅輕描淡寫判定向主管機關請願，其相互維護，曲意成全之念，躍然紙上，可悲者人民，國法何在？

(二)對本案所持之立場與見解：

查政府為改善居住生活環境、顧及居住安寧、衛生與安全並促進市鎮鄉街有計畫之均衡發展，使都市生活之經濟交通衛生國防文教康樂等重要設施作有計畫之發展，對土地使用須作合理之規劃，分區使用，於擬定變更都市計畫，除用軍事或重大災變、重要設施、可由上級政府指定當地縣市政府或鄉鎮公所限期為之，必要時代為變更外，均必須依照都市計畫法規定程序辦理。至於工廠應設於工業區，公害工廠嚴格限制設於特定工業區，原都市計畫法一、十四、十五、十六、十八、二十、二十一、二十四、二十九、三十二、三十四條均有明文規定（現修正為一、八、十五、十六、十七、十八、十九、二十、二十一、二十三、二十七、二十八、三十四、三十六條）本案內政部於三次批駁之後，又逕以行政命令核定「准予變更」，顯

已牴觸法律。

又依都市計畫法臺北市施行細則第十一條「住宅區內以建築住宅為主，不得使用電力超過二、二五瓩之工廠」第十二條「商業區內不得以瀝青、煤柏油、木焦油為原料之物品製造者」第十四條：「行政區內以建築行政機關、自治團體之建築物為主，不得建築住宅商店旅社工廠」及行政院臺(58)經字五〇三〇號令核定「木柵、景美區限制設立工廠」經濟部(62)經工字〇七三一—號令附件「大量烟塵廢水(氣)工業、妨害居住安寧衛生者屬於公害範圍」並於62.8.4經工字二三八九一號函告臺北市政府「該瀝青場應妥慎考慮，暫緩遷建景美為宜。」且內政部遵照行政院64.5.30交辦「根據衛生署、經設會所簽，住宅區內絕不能設置公害工廠，該拌合場嚴重損害居住安寧衛生與安全且機關用地與工廠含義不符，不能作工廠性質之使用」等規定，咸認本案變更都市計畫之不當，與瀝青場侵害人體健康，嚴重影響人民生存權益。

(三) 基此理由懇請 賜予維護法制，保障人民生存權益。

三、政府有關機關處理本案之主要文件及其說明：

聲請人所舉內政部違法核定變更都市計畫及瀝青混凝土拌合場不宜設於住宅區內或機關用地之證據，向內政部、行政院提起訴願、再訴願、及依法向行政法院提起行政訴訟，均未予採信，其不就違法之變更審理，反從其「違法為適法」之斟酌，置法理於度外，致遭程序不合，裁定駁回。且對本案原為被告官署之內政部，亦經行政法院遽予認定為臺北市政府，亦未說明。

四、聲請解釋憲法之目的：（依據大法官會議法第三條一項二款，第四條一項二款聲請解釋）。

綜合所陳，內政部以行政命令變更都市計畫，所為之處分已逾越權限，牴觸法律，其變更之標的，亦侵害於公眾嚴重影響人民生存權益，聲請人等為求維護法制，保全生存權益，特懇請 察核賜予解釋內政部之作為，是否違反憲法，

有關規定。

聲請人 陳〇越 周〇元 吳〇民

抄陳〇越先生等三人聲請書（二）

六十六年五月六日

受文者：司法院大法官會議

主 旨：為內政部以行政命令變更都市計畫，所為之核定，已逾越權限牴觸法律，其變更標的亦侵害於公眾，嚴重影響人民權益爰依法提起行政訴訟、再審，均未予採信，其不就違法之變更審理，反從其違法為適法之裁判，致遭程序不合駁回，且違悖憲法十五條、一七二條。鈞院院字三七二號、一八二四號解釋，遵照大法官會議法第四條一項二款請求 賜予釋示為禱。

說 明：

- 一、六十五年十月卅一日聲請書及全部附件計呈 鈞察。
- 二、內政部核定住宅區及綠地變更為瀝青拌合場用地一案，違悖憲法、都市計畫法案，業經行政法院六十五年度裁字一〇三號裁定。曲解其「違法為依法」，置法理於度外，且對於被告官署內政部遽予認定為臺北市政府，上項裁定，違反憲法十五、一百七十二條。鈞院院字三七二號、一八二四號解釋，都市計畫法十九、二十一、二十八、三十六條之規定。致人民生存權益，不獲保障，顯屬違悖憲法，所適用之法律，牴觸憲法。
- 三、懇請 鑒核賜予解釋並俯准聲請人到會陳明為禱。

聲請人 陳〇越 周〇元 吳〇民

（附件）

行政法院裁定

六十五年度裁字第一〇三號

原 告 王〇德等二百五十人。

原告兼共同  
訴訟代理人 陳〇越 住略

周〇元 住略

吳〇民 住略

被 告 機 關 臺北市政府

原告等因都市計劃事件，不服行政院於中華民國六十四年十二月三十日所為再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下。

主 文

原告之訴駁回。

理 由

按都市計劃由地方政府依據地方實際情況及其需要擬定之。都市計劃擬定後，應送內政部會同關係機關核定，轉呈行政院備案，交由地方政府公布執行。都市計劃經核定公布後如有變更，仍應依前項之規定辦理。此為都市計劃法第十一條及第二十條所明定。又人民對於國家政策、公共利害或其權益之維護，得按其性質向民意機關或主管行政機關請願。則於請願法第二條著有明文。本件被告機關為配合都市建設，於六十二年五月四日以府工二字第一七七四八號公告實施變更都市計劃，將臺北市景美區第九號主要道路以東及一一號計劃道路西北等地區「住宅區」變更為「瀝青混凝土拌合場」用地，依都市計劃法規定修正計劃公布執行。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劃如有意見，依據上開說明，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。訴願決定及再訴願決定認前項計劃並非對於特定人所為之行政處分，乃從程序上予以駁回，不予受理，尚無不合。是本案既不得提起訴願，自尤不得提起行政訴訟，茲復提起行政訴訟，顯非法之所許，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為不合法，爰依行政訴訟法第十四條第一項，裁定如主文。

中 華 民 國 六 十 五 年 四 月 一 日