

釋字第 774 號解釋協同意見書

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。