

釋字第 774 號解釋協同意見書

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¹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）²。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

¹ 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。

² 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。

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」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³；2. 人民聲請補充解釋⁴；3. 大法官依職權逕行補充解釋⁵。關於人民聲請補充解釋之要件，以大法官第 607 次會議決議⁶及第 948 次會議決議⁷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

³ 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。

⁴ 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。

⁵ 例如，釋字第 610 號解釋，補充釋字第 446 號解釋。

⁶ 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」。

⁷ 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。」

案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 2 款規定，予以解釋⁸； 2. 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，依大審法有關規定視個案情形審查決定之⁹。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

⁸ 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 507 次會議議決：『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，依照上項決議，認為應予補充解釋。」

⁹ 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。」

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¹⁰。

¹⁰ 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---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---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。

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¹¹。

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

¹¹ 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。

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**」¹²。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

¹² 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」。

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**¹³予以判斷¹⁴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

¹³ 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。

¹⁴ 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。

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 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，而無法予以全面週延的釋明，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	行政法院裁定與同院判	變更都市計畫是否為行政

	<p>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>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，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¹⁵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>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
--	-----------	--------------

¹⁵ 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。

<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），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。</p> <p>【疑義】 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，致生爭議。</p>	<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。</p>
-----------------	--	---

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
<p>解釋文</p>	<p>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、利益或增加其負擔即具有行政處分之性質。</p> <p>【疑義】 直接限制一定區域內特</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，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</p>

	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。	人民訴訟權之意旨。本院釋字第156號解釋應予補充。
--	--	---------------------------

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。	釋字第156號解釋，僅釋明都市計畫個別變更範圍內人民之權益受侵害，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？
解釋爭點	都市計畫定期通盤檢討	都市計畫個別變更範圍外

	<p>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>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>
<p>解釋文</p>	<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>	<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¹⁶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>

¹⁶ 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。

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。