

釋字第 774 號解釋協同意見書

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¹。

¹ 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。

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。²」

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。

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：

² 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 0 三年度判字第一一四號判決，月旦裁判時報第 31 期，2015 年 1 月，頁 10。

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」³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⁴。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⁵。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

³ 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。」

⁴ 林明鏞著，同註 2，頁 9。

⁵ 林孟楠著，同註 1，頁 75、76。

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。