

## 釋字第 774 號解釋協同意見書

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住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。

---

<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

### 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解釋釋字第 156 號解釋等），這一方面顯示

---

<sup>3</sup> 同註 1。

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。