

釋字第 774 號解釋協同意見書

詹森林大法官提出

壹、前言

本號解釋，肇因於最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決（下稱系爭確定終局判決）適用本院釋字第 156 號解釋（下爭系爭解釋），而廢棄原審（臺中高等行政法院 101 年度訴字第 260 號）所為有利於聲請人之判決（下爭系爭原審判決），並自為判決，改判駁回聲請人在第一審之訴¹，聲請人遂聲請對系爭解釋為補充解釋²。

多數意見認為本件聲請應予受理³，並作成解釋文：「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。本院釋字第 156 號解釋應予補充。」

¹ 聲請人就系爭確定終局判決提起再審之訴，但仍經最高行政法院 103 年度判字第 350 號判決，持與系爭確定終局判決相同之理由，予以駁回。

² 在本號解釋之前，本院釋字第 742 號解釋，亦為因補充釋字第 156 號解釋而作。請見釋字第 742 號解釋文第 1 段：「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。」

³ 黃璽君大法官及張瓊文大法官提出之不同意見書，就本號解釋文所稱「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。」部分，均表相同看法，但認本件聲請應不予受理，系爭解釋應無補充之必要。此項見解，亦值參考，敬請參閱。

本席贊成多數意見，並提出協同意見書如下。

貳、都市計畫個別變更範圍內、外人民之訴訟權保障

一、系爭原審判決及確定終局判決對系爭解釋完全相反之解讀

系爭確定終局判決適用系爭解釋，其實係因系爭原審判決適用系爭解釋所致。

系爭原審判決稱：「按『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 號解釋應予補充釋明。』業據司法院釋字第 156 號解釋在案。又依該解釋理由書說明：『……此項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 5 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。』，可知依都市計畫法第 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，其主張因該變更致權益遭受違法之損害者，得提起撤銷訴訟以資救濟。」⁴

惟系爭確定終局判決適用系爭解釋，則稱：「觀諸釋字第 156 號解釋理由書『……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 5 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

⁴ 參見系爭原審判決事實及理由八。

區域內人民之權益或增加其負擔者，有所不同。行政法院 59 年判字第 192 號判例，認為：『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何人或某一部分有關係之人民，要不能謂非行政處分。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。本件被告官署變更已公布之都市計畫，……原告以此項變更計畫，將使其所有土地降低其價值，損害其權益，對被告官署此項變更都市計畫之行為，提起訴願，自非法所不許』。其意旨，與此尚屬相符。……』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。」

5

換言之，就系爭解釋理由書所稱：「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 5 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」，系爭原審判決及系爭確定終局判決，解讀完全相反。

系爭原審判決認為，由前揭系爭解釋意旨可知依都市計

⁵ 參見系爭確定終局判決理由六、(五)。

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，故應允許主張因該變更致權益遭受違法侵害之人，得提起撤銷訴訟。

反之，系爭確定終局判決則認為，由前揭系爭解釋理由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，難以都市計畫之個別變更侵害其權利或法律上利益為由，提起撤銷訴訟。系爭確定終局判決並進一步認為，聲請人所有及所居住之社區建築物位置，係緊鄰系爭變更之都市計畫，而非位於該計畫範圍內，故聲請人縱因系爭變更計畫而受有所主張之相關交通改善措施等影響情事，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，並非法律上利益受損，而非系爭變更計畫處分之利害關係人，其提起本件撤銷訴訟，難謂有訴訟實施權能。⁶

鑑於系爭確定終局判決由系爭解釋所稱「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」，推論出「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。」，本號解釋遂將爭點定為：「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，得否請求救濟？」，並針對該爭點作成首揭之解釋文。

⁶ 參見系爭確定終局判決理由六（六）。

二、系爭解釋之主旨及功能

系爭解釋，係因補充本院釋字第 148 號解釋而作成⁷。綜觀釋字第 148 號解釋及系爭解釋，明顯可見，系爭解釋之主旨，在於闡釋都市計畫變更，是否具有行政處分之性質，俾得為訴願及行政訴訟之標的（訴願法第 1 條及行政訴訟法第 4 條參照）。易言之，系爭解釋之功能，僅在於確認：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，即具有行政處分之性質。至於何人得因主管機關變更都市計畫而以何種身分（行政處分相對人或利害關係人）就該計畫提起訴願及行政訴訟，乃個案之原告是否具備訴訟權能而為適格當事人之問題，並非系爭解釋關心所在。因此，如以系爭解釋為依據，而推論都市計畫個別變更撤銷訴訟原告適格之有無，即屬錯誤解讀系爭解釋⁸。

⁷ 本院釋字第 148 號解釋文為：「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。」該號解釋之聲請人，與系爭解釋（第 156 號解釋）之聲請人，乃完全相同之三自然人；此兩號解釋，亦均係因同一都市變更計畫之爭執（內政部核准臺北市政府將景美區溪子口小段都市主要計畫之住宅區變更為機關用地，並用以設置瀝青混凝土拌合場，聲請人主張該變更計畫破壞環境安寧，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）而作成。

⁸ 李建良，都市計畫變更之利害關係人與訴訟權能之判定—最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決，台灣法學雜誌，257 期，2014 年 10 月 1 日，157 頁；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 年度判字第 114 號判決，月旦裁判時報，31 期，2015 年 1 月，10 頁；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，76 頁。

三、都市計畫個別變更範圍外人民之保護

一系爭解釋之補充

自本院釋字第 469 號解釋作成後，實務即以該解釋為依據，而本於「保護規範理論」，以判斷原告有無訴訟實施權能⁹。

按都市計畫法第 27 條第 1 項規定：「都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。二、為避免重大災害之發生時。三、為適應國防或經濟發展之需要時。四、為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施時。」由是可知，都市計畫個別變更，在具有保護公共利益之目的外，並不當然排除兼具保護個人權利或法律上利益之目的；此在因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞（本條第 1 項第 1 款），或為避免重大災害之發生（本條第 1 項第 2 款），而變更計畫之情形，尤其常見

⁹ 參見最高法院 107 年度判字第 134 號判決：「行政處分相對人以外之利害關係第三人，主觀上認為行政處分違法損害其權利或法律上之利益，亦得依上開法條提起訴願及撤銷訴訟。而所謂利害關係乃指法律上之利害關係，應就法律保護對象及規範目的等因素為綜合判斷。亦即，如法律已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，即應許其依法請求救濟（司法院釋字第 469 號解釋理由意旨參照）。是以，非處分相對人起訴主張其所受侵害者，若可藉由保護規範理論判斷為其法律上利益受損害，固可認為具有訴訟權能，而得透過行政訴訟請求救濟；但若非法律上利益，而僅係單純政治、經濟及感情上等反射利益受損害，則不許提起訴願或行政訴訟，亦經本院著有 75 年判字第 362 號判例足參。」相同意旨，另請參見最高法院 107 年度判字第 713 號判決。

都市計畫個別變更，其目的可以包含保護個人權利或法律上利益，業如前述。因此，「計畫範圍外之人民」，如確因該計畫致權益（尤其是飲用水衛生、房屋結構安全、居住安寧等與生命、身體等人格利益，或生存必須之財產，有密切關連之權利或重要利益）受限制或妨害者，非不得納為規範保護之主體¹¹。否則，即難以說明為何均為因計畫變更致權益受影響之人，卻僅因是否居住於變更計畫範圍內或範圍外，而在法律上有不合理之差別待遇。

如前所述，都市計畫個別變更範圍外之人民，亦得為保護規範所及。應進一步探討者，此與系爭解釋文所稱「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」，關連性為何？換言之，上開解釋文所謂「一定區域內人民」，是否指「變更都市計畫範圍內人民」？尤其，是否僅限於「變更都市計畫範圍內人民」？

按系爭解釋係為補充本院釋字第 148 號解釋而作成，此

¹⁰ 林明鏘，同註 8，9 頁。

¹¹ 此為評論系爭確定終局判決之文獻，論及此點時，完全一致之見解。參見，林明鏘，同註 8，9-10 頁；鄭玉娟，都市計畫與行政救濟 - 檢討澄清醫院判決反映的若干法律問題，全國律師，2015 年 1 月，84-85 頁；林孟楠，同註 8，82 頁。關於系爭解釋，請另參見，傅玲靜，都市計畫與撤銷訴訟之程序標的 - 由都市計畫之種類及層級進行檢討，月旦法學教室，第 153 期，2015 年 7 月，9-11 頁。該文指出：釋字第 156 號解釋結論與前提間有論述上的謬誤，導致長期以來許多都市計畫成為司法權監督行政權的「化外之地」；司法實務又長期固守該號解釋之錯誤見解，致使僅有限的都市計畫受到司法權監督，且狹隘地認定個案中原告居民的當事人適格地位，重大影響權利分立及人民訴訟權之保障。

二號解釋之聲請人，乃完全相同之三自然人¹²，且此二號解釋，亦均係因同一都市變更計畫之爭執（內政部核准臺北市政府將景美區溪子口小段都市主要計畫之住宅區變更為機關用地，並用以設置瀝青混凝土拌合場，聲請人主張該都市計畫變更製造大量噪音、廢氣，足以生損害於附近數千戶居民，而影響人民生存權利至巨）而作成。就此而言，系爭解釋所指「一定區域內人民」，似係指釋字第 148 號解釋及系爭解釋所牽涉之同一都市計畫變更範圍內之人民。

然而，應提醒者，系爭解釋之意旨，僅在闡釋「都市計畫個別變更區域內之人民」，得否就該變更提起訴願及行政訴訟。至於該個別變更區域外之人民，是否亦得對該變更提起行政救濟，既非系爭解釋聲請人關心所在及聲請事項，自亦非該解釋所須理會及回應。準此，系爭確定終局判決稱「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。」已有錯解、誤導之嫌¹³；該判決謂：「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。」，更是嚴重背離系爭解釋貫徹保護人民訴訟權之意旨。本號解釋爰為補充解釋，並基於有權利即有救濟之憲法原則，指明雖為都市計畫個別變更範圍外之人民，但因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害者，仍得提起行政訴訟以資救濟。

¹² 參見本院釋字第 148 號解釋及第 156 號解釋聲請書。

¹³ 李建良，同註 8，158 頁；林明鏘，同註 8，10 頁；鄭玉娟，同註 11，85-86 頁；林孟楠，同註 8，76 頁。

參、結論

法律之解釋，應探求立法精神（立法宗旨）；此在依文義解釋後，仍有疑義時，尤然。大法官解釋之解釋，亦應如此。

系爭確定終局判決適用系爭解釋時，以該解釋所稱「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」為由，認系爭解釋「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」，從而排除「都市計畫變更範圍外之人民」，於其權利或利益因都市計畫變更而遭受侵害時，亦得提起行政救濟之權利。

按系爭確定終局判決有誤解系爭解釋之情事，已如前述。應再強調者，系爭解釋之宗旨，顯然在於允許因都市計畫變更，致其權利或利益直接受限制，或負擔增加之人，亦得提起行政救濟。因此，在解釋系爭解釋時，自應本於該解釋係允許（而非否准）人民提起行政救濟之宗旨，而就都市計畫變更致權益受侵害之人得否提起行政救濟，為廣義（而非狹義）之解釋，始屬正確解釋系爭解釋之方法。系爭確定終局判決反其道而行，藉由限縮系爭解釋之方式，而將因都市計畫個別變更，致其權益亦同受影響之「都市變更計畫範圍外之人民」，排除於得提起行政救濟行列之外，有待商榷。