

釋字第 774 號解釋不同意見書

張瓊文大法官 提出

本號解釋係聲請人凱撒金邸管理委員會等 11 人，認內政部都市計畫委員會以中華民國 98 年 3 月 6 日台內營字第 0980801598 號函（下稱系爭處分）核定，並由臺中市政府於 98 年 4 月 6 日公告發布實施之「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），其中部分醫療院區大樓與聲請人住家之公寓大廈毗鄰，相距僅 1.5 公尺，聲請人雖非系爭變更計畫範圍以內之住民，但因其日照、景觀、交通、防災、居住生活等權益均受影響甚鉅，故對系爭處分以內政部為被告提起訴願及行政訴訟¹。

嗣經最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決（下稱確定終局判決）認依本院釋字第 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」，而廢棄原判決，駁回聲請人之訴。聲請人認系爭解釋就何謂「一定區域內人民」有晦澀不明之處，致確定終局判決誤解系爭解釋，而駁回聲請人之訴，侵害其受憲法保障之訴訟權、財

¹ 由於系爭變更計畫係經內政部核定，而由臺中市政府公告，故聲請人於行政爭訟時係分別對內政部及臺中市政府提起訴訟。對內政部提起之訴訟為：台中高等行政法院 101 年度訴字第 260 號判決、最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決、最高行政法院 103 年度判字第 350 號判決（就第 114 號判決所提之再審）；對臺中市政府提起之訴訟為：臺中高等行政法院 101 年度訴字第 193 號判決、最高行政法院 103 年度判字第 175 號判決、最高行政法院 103 年度判字第 354 號判決（就第 175 號判決所提之再審）。

產權及居住自由，向本院聲請補充解釋系爭解釋。多數意見認為：「核其聲請確有『正當理由』，應予受理」。

本席不贊同多數意見認為本案符合補充解釋聲請要件之見解，爰提出不同意見。

一、系爭解釋須進行補充解釋之理由究竟為何？

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，經核確有文字晦澀不明、論證不周或其他正當理由者，應予受理（本院釋字第 503 號、第 741 號、第 742 號及第 757 號解釋參照）。

至於何謂其他正當理由？如參照本院釋字第 503 號解釋理由書：「……本件聲請人因營業稅事件，經行政法院確定終局判決引用本院釋字第 356 號解釋作為判決之依據，惟該號解釋對納稅義務人違反作為義務被處行為罰與因逃漏稅捐而被處漏稅罰，究應併合處罰或從一重處斷，並未明示，其聲請補充解釋，即有正當理由……」，或釋字第 741 號解釋之理由書：「……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……」。可知所謂構成正當理由之要件至少應有：1. 被補充之解釋須經確定終局裁判引用作為裁判之依據；2. 被補充之解釋對於與原因案件有關之某爭點事項並未明示結論。

本號解釋多數意見認為：「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。核其聲請確有『正當理由』，應予受理」，但未說明系爭解釋對於原因案

件有關之某爭點事項究有何未明示之結論，於憲法上有其價值，而有補充之必要，僅因「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」即認有補充解釋之正當理由²，其實並無任何正當理由被說明，誠屬遺憾。

二、本號解釋本質上係「認事用法」之爭執

本號解釋原因案件所涉及者係都市計畫之個別變更，業經系爭解釋認定具有行政處分之性質，而得以之作為提起訴願或行政訴訟之標的，此部分並無爭執。

聲請人所爭執者，乃確定終局判決認為：系爭解釋所指「一定區域內人民」，係「都市計畫變更範圍內」之人民，而聲請人乃「都市計畫變更範圍外」之人民，故「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」，是以不能依行政訴訟法第4條第1項及司法院釋字第469號解釋，認定聲請人雖非行政處分相對人，但仍得以利害關係人之身分對系爭處分提起撤銷之訴。

本席認為，本號解釋原因案件涉及行政法上第三人效力處分之基本概念。所謂第三人效力處分，係指行政處分除對相對人外，亦對第三人產生法律效果者。此時第三人如主張其權利或法律上利益受該第三人效力處分侵害，而提起行政訴訟，法院依其主張之法規範為審查時，認其有受侵害之可能性時，即具有提起行政爭訟之原告適格，行政訴訟上之鄰人訴訟或競爭者訴訟（包括建築法、環境影響評估法及政府

² 如依此標準，對於補充解釋之要件可謂採取極寬鬆之審查標準，與本院一貫對於聲請補充解釋之不受理理由：「至聲請補充解釋部分，經核系爭解釋之意旨及內容闡釋明確，並無文字晦澀或論證不周之情形，尚難謂有聲請補充解釋之正當理由。」以及前開解釋之意旨顯有差距。

採購法等)，均為適例，為判斷個案原告是否適格之審查依據。

系爭解釋業已表示：「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，本院釋字第 148 號解釋應予補充釋明。」其前段表明變更都市計畫「如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔」，對該一定區域內人民即為行政處分，換言之，該一定區域內人民為處分之相對人。而後段所指「特定人或可得確定之多數人」權益遭受不當或違法之損害者，即屬因行政處分而受影響之第三人，是系爭解釋除認定都市計畫之個案變更具有行政處分之性質外，亦已就該行政處分如侵害第三人之權益時，該第三人亦具有行政爭訟當事人適格作出明確解釋。

本號解釋多數意見認為：「系爭解釋……所稱『一定區域內人民』固係指都市計畫變更範圍內之人民而言，惟都市計畫變更範圍外之人民，因都市計畫個案變更而其權利或法律上利益受侵害者，基於有權利即有救濟之憲法原則，仍應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟，始符憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨。」為系爭解釋當然之理，於系爭解釋並無任何增益，實無再予補充解釋之必要。至於本號解釋多數意見復謂「至有無權利或法律上利益受侵害，應依個案具體判斷」等語，經查確定終局判決本即依系爭解釋及本號解釋相同之邏輯，認為：都市計畫變更為行政處分，原因案件原告係以利害關係人之地位，主張其權利或法律上利益受侵害。

惟確定終局判決依本院釋字第 469 號解釋之保護規範理論，就都市計畫法之規範目的審查結果，認為都市計畫法之立法目的，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（見確定終局判決六（三）、（四）），因而認原因案件原告，縱有受都市計畫變更影響之情事，亦屬事實上利益或反射利益受損害，其權利或法律上利益並無受侵害之可能性，因而認其非適格之原告。其所為論斷之邏輯，與本號解釋並無不同，只不過其個案判斷結果非多數意見所期待，嚴格來說，本號解釋並非傳統意義上之「補充解釋」，而係「解釋之法律解釋」，應屬認事用法之問題，多數意見堅持為補充解釋，其間分際是否妥適，值得三思。

末查，系爭解釋係就釋字第 148 號解釋為補充解釋，兩號解釋之聲請人幾乎相同，第 148 號解釋之聲請書已載明：「……茲臺北市政府擬定變更景美區溪子口小段都市主要計畫『住宅區及綠地為機關用地』（依法屬行政區）而報經內政部核定則係『瀝青混凝土拌合場用地』（依法為工業區）本案未依都市計畫法 21 條（修正後為 28 條）規定辦理，竟以行政命令逕為之處分，已抵觸法律，復以變更標的乃製造大量噪音、廢氣之嚴重公害工廠；足以生損害於附近數千戶居民，而影響人民生存權利至巨，……」故可見此二號解釋之聲請人均係都市計畫變更處分相對人以外之第三人。

系爭解釋於解釋理由書中業已指出：「……而同院受理聲請人等因變更都市計畫所提起之行政訴訟事件有無理由，未為實體上之審究，即以主管機關變更都市計畫非屬於對特定人所為之行政處分，人民對之不得提起訴願或行政訴訟等理由，將聲請人等之請求以 65 年度裁字第 103 號裁定予以

駁回，則與上述意旨有所未合。本院釋字第 148 號解釋，應予補充釋明。」其中 65 年度裁字第 103 號裁定即釋字第 148 號解釋之原因案件，系爭解釋既許該解釋原因案件聲請人得提起訴願或行政訴訟，而原因案件之聲請人又係行政處分相對人以外之人，益可見系爭解釋已明示：因都市計畫個別變更，於變更範圍外，相鄰一定範圍之人民，權利或法律上利益因行政處分而受侵害者，得提起行政爭訟之結論。法院於個案審判時，應注意併予參酌。