

釋憲聲請書

聲請人 凱撒金邸管理委員會
顏君旭
陳明德
王秀宜
李錦珠
黃小美
李英容
楊創智
張銘堂
林熊徵
賴志偉

共同代理人兼

送達代收人 蔡志揚律師 臺北市中正區博愛路63號7樓
林子琳律師 電話：(02) 2382-2328

為依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項、 大院大法官會議第六〇七次、第九四八次會議決議規定，就都市計畫法第十九條第一項聲請解釋憲法及補充解釋 大院釋字第一五六號解釋，並敘明聲請意旨暨相關事項如下：

壹、聲請之依據及目的

一、按「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：……二、人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序

提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者。」司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款定有明文。

二、本件最高行政法院一〇三年度判字第一一四號判決書所援用之都市計畫法第十九條第一項規定，有適用之法律牴觸憲法，致聲請人憲法上保障之適足居住權受不法侵害，且系爭規定未徹底落實正當法律程序之要求，涉及人民財產權、適足居住權、居住環境權，亦與 大院第七〇九號解釋文有違，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項之規定，聲請解釋憲法以維憲法保障人民基本權之旨意。

三、另因 大院釋字第一五六號解釋文僅提及「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」，細繹其文義，並無限制變更都市計畫時鄰人為法律上利害關係人，而得提起訴願及行政訴訟，且自 大院釋字第四六九號解釋理由書：「倘法律規範之目的係為保障人民生命、身體及財產等法益，且對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人負有作為義務已無不作為之裁量空間，猶因故意或過失怠於執行職務或拒不為職務上應為之行為，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人自得向國家請求損害賠償。至前開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。」可知， 大院對於法律上利害關係人之認定必須探討法律對於個人權益之影響等因素而決定。

四、惟自最高法院自一〇三年度判字第一一四號判決、一〇三年度判字第三五〇號判決、一〇三年度判字第一七五號判決及一〇三年度判字第三五四號判決以降，最高法院曲解 大院釋字第一五六號解釋，認定僅有變更都市計畫區域範圍內之居民方為利害關係人，而否定鄰人對於都市計畫變更提起撤銷訴訟之當事人適格。參照 大院大法官會議第六〇七次會議決議：「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四條第一項第二款之規定，予以解釋。」暨 大院大法官會議第九四八次會議決議：「當事人對於確定終局裁判適用之本院解釋，發生疑義，聲請解釋時，仍依大法官會議法有關規定視個案情形審查決定之。」為此，鑒於本件聲請解釋之主要課題，涉及都市計畫法對於利害關係人之認定，與變更都市計畫地區鄰人對於正當法律程序、正當行政程序、適足居住權受影響之訴訟適格，懇請 大院以補充解釋之方式，實現憲法保障人民基本權利之意旨。

貳、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文

一、緣臺中市政府依據都市計畫法第二十七條第一項第四款

規定擬定「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」，並於民國（下同）九十七年八月六日起至九十七年九月四日止刊登於臺南發行之中華日報（九十七年八月八日 C1 版、九十七年八月九日 C1 版、九十七年八月十日 B3 版），公開展覽合計三十天，並於九十七年八月二十日上午十時假西屯區區公所舉行公開說明會；嗣該案提交臺中市都市計畫委員會九十七年十月三日第二三〇次及九十七年十月十六日第二三一次會議審議通過，報經內政部都市計畫委員會九十七年十二月三十日第六九八次會議審議通過，並以九十八年三月六日臺內營字第〇九八〇〇一五九八號函核定後，臺中市政府復於九十八年四月六日以府都計字第〇九八〇〇六〇八八四號公告，自發布日起實施。另同案之細部計畫係併同與主要計畫同時辦理，由臺中市政府依據都市計畫法第十七條、第二十二條規定擬定「臺中市都市計畫（福安里附近）醫療專用區（供澄清綜合醫院中港分院使用）細部計畫書」，與主要計畫於同時期刊登於同報，亦同時舉行公開展覽及公開說明會；嗣該案與主要計畫於同年月提交臺中市都市計畫委員會同次會議審議通過，並於九十八年四月六日以府都計字第〇九八〇〇六一三三〇號公告，自發布日起實施。

- 二、惟聲請人之住家緊鄰上開變更後之都市計畫範圍，原處分變更原都市計畫後預定規劃興建地上十一層、地下四層之醫療院區大樓，聲請人住家大樓距離該新大樓僅一·五公尺，變更後之都市計畫內容對於聲請人之日照、景觀、交通、防災、居住生活環境等權益影響甚鉅，而系

爭之主要計畫及細部計畫均有諸多違法及不當之處，依照 大院解釋及最高行政法院之見解，聲請人應為系爭主要計畫及細部計畫變更處分之利害關係人，爰依訴願法第一條、第四條及訴願法第十四條第二項之規定提起訴願，案經受理訴願機關為一部不受理（聲請人凱撒金邸管理委員會部分）及其餘部分無理由駁回之決定，聲請人不服，乃進而依法提起訴訟。

三、後經臺中高等行政法院一〇二年度訴字第二六〇號判決撤銷原處分及訴願決定，經內政部及澄清綜合醫院中港分院提起上訴後，最高行政法院以一〇三年度判字第一一四號判決（**附件一**）曲解都市計畫法第十九條及 大院釋字第一五六號解釋之意旨，以聲請人無法律上利益受損，非變更計畫處分之利害關係人為由，廢棄臺中高等行政法院前揭判決，並駁回聲請人第一審之訴，聲請人不服，以原確定判決有行政訴訟法第二七三條第一項第一款規定之事由，提起再審之訴，惟仍遭最高行政法院以一〇三年度判字第三五〇號判決（**附件二**）駁回在案，全案乃告終局確定。

四、聲請人認為確定之最高行政法院以一〇三年度判字第一一四號判決所適用之都市計畫法第十九條第一項規定有違憲疑義，且大院釋字第一五六號解釋於解釋上有其爭議，爰具狀向 大院聲請解釋憲法並補充解釋。

五、本件所涉及之憲法條文為憲法第十條居住權之保障、第十六條訴訟權、正當法律程序及正當行政程序之保障，及經濟社會文化權利國際公約第十一條第一項揭櫫之安全、和平與尊嚴之適足居住環境權（ 大院釋字第七〇九號解釋參照）。

參、聲請解釋憲法之理由，及聲請人對違憲法令所主張之立場與見解

一、都市計畫法第十九條第一項規定違反憲法第十六條訴訟權之保障

- (一) 揆諸 大院釋字第六六三號解釋理由書：「人民之財產權、訴願及訴訟權，為憲法第十五條及第十六條所保障。核定稅捐通知書之送達，不僅涉及人民財產權之限制，亦攸關人民得否知悉其內容，並對其不服而提起行政爭訟之權利。人民之權利遭受公權力侵害時，根據憲法第十六條規定，有權循國家依法所設之程序，提起訴願或行政訴訟，俾其權利獲得適當之救濟。此程序性基本權之具體內容，應由立法機關制定合乎正當法律程序之相關法律，始得實現。而相關程序規範是否正當，除考量憲法有無特別規定及所涉基本權之種類外，尚須視案件涉及之事物領域、侵害基本權之強度與範圍、所欲追求之公共利益、有無替代程序及各項可能程序之成本等因素，綜合判斷而為認定（本院釋字第四五九號、第六一〇號、第六三九號解釋參照）。……人民之財產權、訴願及訴訟權，為憲法第十五條及第十六條所保障。核定稅捐通知書之送達，不僅涉及人民財產權之限制，亦攸關人民得否知悉其內容，並對其不服而提起行政爭訟之權利。人民之權利遭受公權力侵害時，根據憲法第十六條規定，有權循國家依法所設之程序，提起訴願或行政訴訟，俾其權利獲得適當之救濟。此程序性基本權之具體內容，應由立法機關制定合乎正當法律程序之相關法律，始得實現。」
- 可知，憲法第十六條規定人民之訴訟權應予保障，旨在確保人民於其權利受侵害時，得依正當法律程序請求法院救濟為其核心內容。訴訟權之保障範圍應及於對於特定已知之相對人或利害關係人為分別送達，使

其得充分知悉相關權利義務，並得決定是否採取後續之救濟行為。

(二) 復按都市計畫法第十九條第一項規定：「主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣(市)(局)政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽三十天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。」、第二十八條：「主要計畫及細部計畫之變更，其有關審議、公開展覽、層報核定及發布實施等事項，應分別依照第十九條至第二十一條及第二十三條之規定辦理。」雖明文規定任何公民或團體有表達意見之機會，惟其對於已知之利害關係人，未要求行政機關查明義務並分別為送達，導致利害關係人無法遵期於訴願法、行政訴訟法所訂之法定救濟期間內提起訴訟，未能行使訴願及訴訟權，喪失行政救濟之機會，都市計畫法第十九條第一項規定，顯有侵害人民之訴願及訴訟權。

(三) 次者，都市計畫法第十九條第一項雖有賦予人民團體有表達意見之機會，惟就本件而言，聲請人與系爭都市計畫地區距離僅一·五公尺，而聲請變更系爭主要計畫及細部計畫之澄清醫院中港分院，於舉辦公開展覽時刻意不告知聲請人，致使聲請人無從知悉公開展覽之訊息，無法即時提出意見，毫無預見及防禦之機會，臺中市政府即率爾通過該變更都市主要暨細部計畫。尤其，都市計畫法第十九條雖要求必須登報將公開展覽相關資訊公告周知，惟本件臺中市政府及澄清

醫院中港分院竟惡意規避系爭規定，無視本件都市計畫變更地區位於臺中市，而刻意將相關資訊刊登於僅於臺南發行之中華日報，致使聲請人無法得知任何消息，罔顧聲請人作為利害關係人之權益。

- (四) 基此，顯見都市計畫法第十九條第一項未要求行政機關應將相關公開展覽資訊分別送達予已知之利害關係人，使已知之利害關係人無法得知該公開展覽及說明會相關資訊，剝奪聲請人於行政處分作成時適時表達意見之權利，事前程序保障明顯不足，進而影響聲請人事後提起訴願及行政訴訟之機會，並致聲請人於事後救濟遭認定非法律上利害關係人，確有侵害聲請人之訴願及訴訟權之疑義，亦多遭學者批評（附件三）。

二、都市計畫法第十九條第一項規定不合於正當法律程序及正當行政程序原則，有違憲法保障人民財產權及居住自由、居住環境權之意旨

- (一) 人民之權利遭受公權力侵害時，根據憲法第 16 條規定，有權循國家依法所設之程序，提起訴願或行政訴訟，俾其權利獲得適當之救濟。此程序性基本權之具體內容，應由立法機關制定合乎正當法律程序之相關法律，始得實現。而相關程序規範是否正當，除考量憲法有無特別規定及所涉基本權之種類外，尚須視案件涉及之事物領域、侵害基本權之強度與範圍、所欲追求之公共利益、有無替代程序及各項可能程序之成本等因素，綜合判斷而為認定， 大院釋字第四五九號、第六一〇號、第六三九號、第六六三號、第六六七號、第六八一號、第六九〇號、第七〇九號解釋即

揭此旨。

(二) 次按 大院釋字第七〇九號解釋理由書：「憲法上正當法律程序原則之內涵，應視所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序之成本等因素綜合考量，由立法者制定相應之法定程序（本院釋字第六八九號解釋參照）。都市更新之實施，不僅攸關重要公益之達成，且嚴重影響眾多更新單元及其週邊土地、建築物所有權人之財產權及居住自由，並因其利害關係複雜，容易產生紛爭。為使主管機關於核准都市更新事業概要、核定都市更新事業計畫時，能確實符合重要公益、比例原則及相關法律規定之要求，並促使人民積極參與，建立共識，以提高其接受度，本條例除應規定主管機關應設置公平、專業及多元之適當組織以行審議外，並應按主管機關之審查事項、處分內容與效力、權利限制程度等之不同，規定應踐行之正當行政程序，包括應規定確保利害關係人知悉相關資訊之可能性，及許其適時向主管機關以言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利。而於都市更新事業計畫之核定，限制人民財產權及居住自由尤其直接、嚴重，本條例並應規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，始無違於憲法保障人民財產權及居住自由之意旨。……舊都市更新條例第十九條第三項前段規定：『都市更新事業計畫擬定或變更後，送該管直轄市、縣（市）政府都市更新審議委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽三十日，並應將公開展覽日期及地點登報周知及舉行公聽會；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管直轄市、縣（市）政府提出意

見，由該管直轄市、縣（市）政府都市更新審議委員會予以參考審議。」（該條於九十九年五月十二日修正公布，將原第三項分列為第三項、第四項：『都市更新事業計畫擬訂或變更後，送各級主管機關審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽三十日，並舉辦公聽會；實施者已取得更新單元內全體私有土地及私有合法建築物所有權人同意者，公開展覽期間得縮短為十五日。』『前二項公開展覽、公聽會之日期及地點，應登報周知，並通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向各級主管機關提出意見，由各級主管機關予以參考審議。……』）上開規定就都市更新事業計畫之核定雖已明文，送都市更新審議委員會審議前，應將都市更新事業計畫公開展覽，任何人民或團體得於公開展覽期間內提出意見，惟上開規定及其他相關規定並未要求主管機關應將該計畫相關資訊（含同意參與都市更新事業計畫之私有土地、私有合法建築物之所有權人清冊），對更新單元內申請人以外之其他土地及合法建築物所有權人分別為送達。且所規定之舉辦公聽會及由利害關係人向主管機關提出意見，亦僅供主管機關參考審議，並非由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核定之都市更新事業計畫，分別送達更新單元內各土地及合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人。凡此均與前述憲法要求之正當行政程序不符，有違憲法保障人民財產權與居住自由之意旨。」可知，舊都市更新條例第十九條第三項前段規定因其未分別送達予更新單元內之其他

土地或建物合法所有權人，且舉辦公聽會及利害關係人陳述之意見僅作為參考，非舉辦聽證會議，而遭大法院宣告違憲。

(三) 次按，都市計畫乃是針對一定空間範圍（地區）進行規劃，並依照規劃結果，對該空間範圍內土地、建物進行控管利用之計畫。亦即，都市計畫乃是典型的空間計畫，基於空間、土地連續特性，其對於周邊空間影響之特性而言，都市計畫與土地開發行為、建造執照核准行為並無二致，與都市發展密不可分。是以，都市計畫因涉及整體都市土地容積率、土地使用分區管制、公共設施用地、基地面積或基地內應保留空地之比率、停車場及建築物高度、交通、景觀、防火等各種面向（都市計畫法第三十九條參照），具有改善居民生活環境、促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展（都市計畫法第一條參照），無論係對於都市計畫範圍內之人民，抑或係鄰近地區居民而言，都市計畫法除具有使人民得享有安全、和平與尊嚴之適足居住環境之意義（經濟社會文化國際權利公約第十一條第一項規定參照），並作為限制人民財產權及居住自由之依據。

(四) 查都市計畫法第十九條第一項之規定，**雖已規定送都市計畫審議委員會審議前，應將都市計畫公開展覽，任何人民或團體得於公開展覽期間內提出意見，惟上開規定並未要求主管機關將都市計畫相關資訊分別送達予都市計畫範圍內各土地或建物所有權人，亦未要求主管機關查明並分別送達予都市計畫範圍鄰近之已知利害關係人。且系爭規定之舉辦公聽會及由利害關係人向主管機關提出意見，亦僅供主管機關審議參考，**

並非由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害人關係人得到場以言詞為意見之陳述或論辯後，斟酌全部聽證記錄，說明採納及不採納之理由後作成都市計畫之核定，並未將核定之都市計畫分別送達予都市計畫範圍內之土地或建物合法所有權人、已知之利害關係人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人。凡此均予憲法要求之正當行政程序不符，有違憲法保障人民之居住自由及財產權。

- (五) 尤其，都市計畫法第二十四條規定：「土地權利關係人為促進其土地利用，得配合當地分區發展計畫，自行擬定或變更細部計畫，並應附具事業及財務計畫，申請當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所依前條規定辦理。」為促進都市、鄉鎮土地合理利用，賦予人民在一定條件下，得自行申請辦理擬定或變更細部計畫，惟國家或地方自治團體仍應以公權力為必要之監督與審查決定。基此，國家或地方自治團體於審查及核定都市計畫時，即應謹慎、慎重的恪守正當法律程序或正當行政程序之要求；是以，都市計畫法第十九條第一項對於計畫之核定僅草率規定公開展覽、舉辦說明會等程序要求，並未如 大院釋字第七〇九號解釋要求應舉辦聽證會、分別送達等正當程序之要求，導致本件聲請人因澄清綜合醫院中港分院惡意操控，將相關說明會訊息登報於臺南發行之報紙，刻意隱瞞公開展覽、說明會等資訊，主管機關對此程序控管過於鬆散，未盡其監督義務，致聲請人無法即時表達意見，作為主管機關核定都市計畫之參考，實已違於正當行政程序之保障，更因事前程序保障之不足，致聲請人事後救

濟遭認定非法律上利害關係人，實已嚴重侵害聲請人之財產權及居住權。

- (六) 綜上所陳，系爭確定判決所適用都市計畫法第十九條第一項規定，僅要求進行公聽會程序，欠缺行政法上聽證程序之嚴格要求，況由私人舉辦此等公聽會，更欠缺公正執行之動機，確實有違於憲法保障之財產權、居住自由、適足居住權，並已悖於正當法律程序、正當行政程序等要求，應屬違憲而不應再予援用。凡此，顯示都市計畫法第十九條第一項規定實有違憲疑義，應有必要透過憲法解釋機關釐清此等法律違憲爭議。

三、 大院釋字第一五六號解釋有補充解釋之必要

- (一) 揆諸 大院釋字第一五六號解釋文：「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，本院釋字第一四八號解釋應予補充釋明。」可知， 大院認定主管機關變更都市計畫，為公法上之單方行政行為，具有行政處分之性質，對於直接限制一定區域內人民之權利或負擔者，得具有提起訴願或行政訴訟之當事人適格。
- (二) 基此， 大院釋字第一五六號解釋文雖提及都市計畫對於直接限制「一定區域內」之人民，得提起訴願及行政訴訟，惟何謂「一定區域內」之人民，其是否僅狹隘的指涉都市計畫地區範圍內之人民，抑或應擴大權利保護範圍，而應認定都市計畫地區範圍外之居民亦應為前揭解釋文之保障對象？其語意確有不清楚之

處，產生法院於判決時之認定困難。苟如最高行政法院自一〇三年度判字第一一四號判決、一〇三年度判字第三五〇號判決、一〇三年度判字第一七五號判決（附件四）及一〇三年度判字第三五四號判決（附件五）以降之見解，僅認定「都市更新地區範圍內」之人民，方具有法律上利益，此不免已過度曲解 大院前揭解釋意旨，亦有違於 大院第四六九號解釋理由書中揭櫫之保護規範理論，亦多遭學者所批評（附件三）。

- （三）復按，本件最高行政法院一〇三年度判字第一一四號判決（附件一）：「又都市計畫法第 19 條第 1 項雖定有任何公民或團體對於都市計畫之主要計畫擬定後之公開展覽期間，得以書面向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之規定，惟此項公民或團體之參與程序之規定，無非在提供主管機關訂定主要計劃之參考、擴大民眾參與之機制而已，並無承認特定公民或團體有對國家機關為請求之權利或法律上之利益，要不待言。……經核，被上訴人縱因系爭變更計畫受有上開影響，揆諸前揭說明，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，而非上訴人內政部系爭變更計畫處分之利害關係人，其等提起本件撤銷訴訟，難謂有訴訟實施權能。」、最高行政法院一〇三年度判字第三五〇號判決（附件二）：「參照都市計畫法第 1 條及第 3 條規定可知，都市計畫法之立法目的係為改善居民生活環境，並促進市鎮鄉街有計畫之均衡發展而設，故針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、康樂等重要措施，做有計畫之

發展及合理規劃土地，建築法其主要目的既係就市、鎮鄉街特定地區做整體之規劃，以改善居民生活環境，並促進該區域均衡發展之公共利益，而非在保護特定個人之利益。就都市計畫法整體結構、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，足見其目的均在於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。再按司法院釋字第一五六號解釋略以：『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，本院釋字第一四八號解釋應予補充釋明。』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，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。」逕認定 大院第一五六號解釋之「直接限制一定區域內人民」僅限於都市計畫個別變更範圍內之人民，對於區域外之利害關係人，遽然否定渠等之法律上利害關係，認定不具有訴訟權能，致與系爭都市計畫個別變更範圍僅一·五公尺之聲請人訴訟遭駁回，對於聲請人之訴訟權、財產權及居住自由侵害甚鉅。

- (四) 尤其，自 大院第四六九號解釋理由書中揭櫫之保護規範理論，判斷是否具有撤銷訴訟權能應以法律之整體結構、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，苟得知亦有保障特定人之意旨時，

則即應許其依法請求救濟。查聲請人於本件原訴訟中，主張內政部對於系爭都市計畫所核定之處分，涉及容積率提高、停車空間及建築基地退縮距離等，有違反劃設消防車輛救災活動空間指導原則第一條第二款、建築物交通影響評估準則第三條、第四條之規定。依照劃設消防車輛救災活動空間指導原則第一條第二款規定，六層以上建築物必須保持四公尺以上淨寬，其制定目的除為利於救援車輛執行防災救災任務，以保障公共安全外，更在於避免因建築物設計未保留足夠退縮距離而致救災發生困難，以確保鄰近地區人民之生命、財產安全，而系爭都市計畫之個別變更未合於前揭指導原則之淨寬留設規定，嚴重影響聲請人之生命權、身體權及財產權等權益，**此對渠等確係法律上利益**；另就建築物交通影響評估準則第三條、第四條之規定，建物落成後對於附近交通影響評估應以基地最外圍往外五百公尺為其評估區域，本案聲請人社區距離系爭都市計畫主要計畫及細部計畫僅一·五公尺，故系爭都市計畫將大幅變動聲請人社區之緩衝空間、相關交通改善、停車供給等問題，對聲請人之適當生活居住權影響甚鉅，此對渠等確係法律上利益，最高行政法院一〇三年度判字第一一四號判決、一〇三年度判字第三五〇號判決過度限縮解釋 大院釋字第一五六號解釋，錯誤理解、操作保護規範理論，致聲請人之訴訟權遭受剝奪，並有違於財產權及居住權之保障。

- (五) 況按最高行政法院一〇二年度判字第七五七號判決：
「……攸關臺北市都市更新及爭議處理審議會於審查系爭更

新計畫案之整體規劃設計對於都市環境品質、都市景觀是否具有正面貢獻，及考量其建築設計是否與鄰近地區建築物之量體、造型、色彩、座落方位相互調和時，是否有舉辦公聽會，踐行正當程序，以聽取並斟酌『鄰近地區居民』之意見及實際感受而作成適法的判斷，原審自應調閱其會議紀錄及相關召集程序資料加以查明，然原判決理由僅泛稱原處分核給更新單元規劃設計容積獎勵，業已考量本案更新後建築物之設計，其量體、色彩、造型、座落方位調和等，對都市環境品質、無障礙環境、都市景觀、都市防災等項目之影響；關於更新建築物在量體、立面造型及色彩方面，已採與周遭建築物調和之設計；建築物造型部分運用多形之造型元素，使造型更富變化，有效緩和與周邊環境之關係；建築物色彩則採用周邊建築所選用之中高明度之色彩，塑造溫暖典雅之住宅環境云云，自欠完備。」、最高行政法院一〇〇年度裁字第一九〇四號裁定：「……原處分既核給系爭更新計畫案△F5-1(建築設計與鄰近地區建築物相互調和、無障礙環境及都市防災之獎勵容積)：九八四·六五平方公尺(見原審卷附原證十八第一頁)，則抗告人等鄰近地區居民，就系爭更新計畫案之建築設計與鄰近地區建物能否調和？是否可能造成鄰損災情？是否有礙其居住環境品質？似難謂無法律上利害關係。何況抗告人既係主張原處分不當核給實施者元利公司超額容積獎勵，違反都市更新建築容積獎勵辦法第七條、臺北市都市更新自治條例第十九條、臺北市都市更新單元規劃設計獎勵容積評定標準第二條等規定，因而使元利公司得深入開挖至地下七層，及興建地上三十八層、一四二公尺之超高大樓，形成巨大突兀建物，破壞當地平緩之天際線與周遭建築之協調感及平衡關係；且各抗告人之住家分別距離系爭計畫案約四公尺至四四二公尺不等，相對人准予元

利公司實施系爭更新計畫案，將影響抗告人等鄰近居民通行便利、防災、日照、景觀、公共設施使用及房屋安全等環境權益，並影響鄰人之生命、財產權益，不應獲得建築容積獎勵等情，即已於起訴狀表明有違法行政處分存在，致損害其權利或法律上之利益，揆諸行政訴訟法第四條第一項規定之起訴要件，尚無不合。」可知，因容積率將涉及建物量體大小，並影響都市環境品質、無障礙環境、都市景觀、都市防災等權益，故就地區之容積率、日照、景觀、房屋安全等均應認定為法律上利益，是鄰近地區居民自得就此提起訴訟救濟。惟本案最高行政法院竟言容積率僅為事實上利益或反射利益云云，而認聲請人不具有法律上利害關係，否定聲請人之訴訟權能，錯誤詮釋 大院釋字第四六九號解釋及第一五六號解釋，致使聲請人受有居住權之侵害，此皆肇因於 大院釋字第一五六號解釋文義過於晦暗不明，而致解釋上有所爭議。

(六) 綜上所陳，補充解釋本即係針對 大院先前解釋有文字晦暗或論證遺漏時，而有補充解釋之必要，而 大院釋字第一五六號解釋，雖對於都市計畫個案變更予以定性為行政處分，並賦予一定區域內人民之救濟權利，惟因其語意不清，無法貫徹憲法第十六條訴訟權之救濟，對於人民權利之保障有所闕漏，而有聲請 大院補充解釋之必要。

肆、結論：本於正當法律程序之維護及人民基本權之保障， 大院應受理本案並惠予解釋

一、都市計畫法第十九條第一項之規定，雖明文規定任何公民或團體有表達意見之機會，惟其對於已知之利害關係

人，未要求行政機關查明義務並分別為送達，導致利害關係人無法充分知悉其權利義務，難以遵期於訴願法、行政訴訟法所訂之法定救濟期間內提起訴訟，未能行使訴願及訴訟權，喪失事後行政救濟之機會，都市計畫法第十九條第一項規定，顯已侵害聲請人憲法第十六條所保障之訴願及訴訟權。

二、次者，都市計畫本為國家公權力之一環，縱有促進土地合理利用之目的，而欲委由私人得以變更或擬定都市計畫，國家仍應基於其公權力之行使，妥為監督並審查。惟都市計畫法第十九條第一項規定，僅要求進行公聽會程序，欠缺行政法上聽證程序之嚴格要求，況由私人舉辦此等公聽會，更欠缺公正執行之動機，正如本案聲請人即因澄清綜合醫院中港分院惡意將相關說明會訊息登報於僅於臺南地區發行之報紙，刻意隱瞞公開展覽、說明會等資訊，主管機關對此程序控管過於鬆散，未盡其監督義務，致聲請人錯失表達意見之機會，無法將其意見作為主管機關核定都市計畫之參考，實已違於正當行政程序之保障，更因事前程序保障之不足，致聲請人事後救濟遭認定非法律上利害關係人，嚴重侵害聲請人之財產權及居住權。凡此，在在顯示都市計畫法第十九條第一項規定實有違憲疑義，應有必要透過憲法解釋機關釐清此等法律違憲爭議。

三、再者， 大院釋字第一五六號解釋文雖提及都市計畫對於直接限制「一定區域內」之人民，得提起訴願及行政訴訟，惟何謂「一定區域內」之人民，其是否僅狹隘的指涉都市計畫地區範圍內之人民，抑或應擴大權利保護範圍，而應認定都市計畫地區範圍外之居民亦應為前揭

解釋文之保障對象？其語意確有晦暗不明之處，產生法院於判決時之認定困難，此亦致聲請人於本案訴訟時，因非都市計畫地區範圍內之人民，而遭最高行政法院認定不具訴訟權能，致解釋上有所爭議，無法落實憲法第十六條訴訟權之保障，對於人民權利保障有所闕漏，而有聲請 大院補充解釋之必要。

四、未按司法院大法官審理案件法第十三條第一項規定：「大法官解釋案件，應參考制憲、修憲及立法資料，並得依請求或逕行通知聲請人、關係人及有關機關說明，或為調查。必要時，得行言詞辯論。」、憲法法庭審理規則第十一條：「憲法法庭除本規則另有規定外，應本於言詞辯論而為裁判。言詞辯論，以聲請人聲明應受裁判之事項為始。」，懇請 大院受理本件解釋，要求有關機關為說明，並與聲請人行言詞辯論程序，以維憲法保障人民基本權之旨意。

綜上所陳，懇請 大院惠予解釋宣告都市計畫法第十九條第一項規定違憲失效，並一併就 大院釋字第一五六號解釋予以補充解釋，以保障聲請人之基本權利，並維憲政根基。

此 致
司 法 院

【關係文件之名稱及件數】

附件一：最高行政法院一〇三年度判字第一一四號判決影本乙份。

附件二：最高行政法院一〇三年度判字第三五〇號判決影本乙份。

附件三：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】〉，《臺灣法學雜誌》，第二五七期，頁一五五至一五八（二〇一四年十月一日出刊）；戴秀雄，〈簡評最高行政法院 103 年度判字第 350 號〉，《臺灣環境與土地法學雜誌》，第十二期，頁一五一至一六二（二〇一四年十月出刊）。

附件四：最高行政法院一〇三年度判字第一七五號判決。

附件五：最高行政法院一〇三年度判字第三五四號判決。

附件六：委任狀正本乙份。

具狀人：聲請人 凱撒金邸管理委員會

法定代理人 邵寶菱

聲請人 顏君旭

陳明德

王秀宜

李錦珠

黃小美

李英容

楊創智

張銘堂

林熊徵

賴志偉

撰狀人：代理人 蔡志揚律師

林子琳律師