

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 156 號

解釋日期：民國 68 年 03 月 16 日

資料來源：司法院大法官會議解釋續編（一）第 88 頁

行政訴訟法實務見解彙編（96年12月版）第 27 頁

司法院大法官解釋（二）（98年10月版）第 104-130 頁

相關法條：中華民國憲法 第 15、172 條

訴願法 第 1、2 條

行政訴訟法 第 1 條

都市計畫法 第 26 條

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。

理 由 書： 本件前經本院大法官會議釋字第一四八號解釋：「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」。聲請人等據以向行政法院聲請再審。復經行政法院以原裁定與該院判例並無不合等理由，從程序上予以駁回。聲請人等乃再請本院解釋。

按本院大法官會議第六百零七次會議議決：「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。」本件聲請，依照上項決議，認為應予補充解釋。

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，其因而致使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，依照訴願法第一條、第二條第一項及行政訴訟法第一條之規定，自應許其提起訴願或行政訴訟，以資救濟。始符憲法保障人民訴願權或行政訴訟權之本旨。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五年定期通盤檢討所作必要之變更（都市計畫法第二十六條參照），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。行政法院五十九年判字第一九二號判例，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份有關係之人民，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爲，提起訴願，自非法所不許」。其意旨，與此尚屬相符。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，未爲實體上之審究，即以主管機關變更都市計畫非屬於對特定人所爲之行政處分，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六十五年度裁字第一〇三號裁定予以駁回，則與上述意旨有所未合。本院釋字第一四八號解釋，應予補充釋明。

不同意見書一：

大法官 陳世榮

解釋文

行政機關擬定之都市計畫或變更都市計畫，經層報核定後，公布實施，此項公告，並非對於特定人所爲處分，不得對之提起訴願。

解釋理由書

都市計畫（包括計畫之變更，下同），爲都市計畫事業之一系列程序之一環，僅在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而已，依都市計畫法及其他法律之規定，基於現在及既往情況，並預計二十五年內之發展情形，以高度之行政上、技術上裁量、一般地、抽象地訂定之（見都市計畫法三條、二條、五條）從而都市計畫，雖其主要計畫書，除用文字，圖表說明外，應附主要計畫圖，但與對特定人之具體的處分迥異，僅爲計畫自體，因其公佈實施，對利害關係人之權利有如何之影響，或加予如何之變動，未必即已具體確定，故應解爲都市計畫祇具有該都市計畫事業之藍圖的性質。至都市計畫法第十九條規定：「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、鎮或縣轄市公所公開展覽三十天，並應將公開展覽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上級政府核定之。該管政府都市計畫委員會審議修正，或經上級政府指示修正者，免再公開展覽。」與同法第二十六條規定：「都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每五年至少應通盤檢討一次，依據發展情況並參考人民建議作必要之變更，對於非必要之變更，對於非必要之公共設施用地，應予撤銷並變更其使用。」則皆不外爲使反映利害關係人之意見，俾有更妥適之都市計畫事業也。而都市計畫之如上所述性質，則於經公布實施後，亦不改變。雖都市計畫公布實施後，施行區域內原有建築物不合土地使用分區規定者，除准修繕外，不得增建或改建，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移（見都市計畫法四一條），其他如依都市計畫法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買（見都市計畫法四八條）等，利害關係人將受不利之處置，但此均爲排除對該都市計畫事業之障礙，法律特別賦予公告之附隨的效果，殊難謂爲都市計畫

之決定或公告自體之效果所發生的權利限制。是以都市計畫，於公告階段，不能謂為係直接對特定人所為具體的處分。蓋就如都市計畫事業，經一系列程序所行行政作用，於何階段復認對之提起訴願，及是立法政策問題，非謂若不許利害關係人於一系列程序之任何階段均得提起訴願，則利害關係人之生存權、工作權及財產權即無保障。且在都市計畫之決定或公告之階段，不得對之提起訴願，亦非謂對於因都市計畫事業實施所生權利侵害之救濟方法皆已被關閉，如為排除對都市計畫事業實施之障礙，該行政機關對土地所有人命回復原狀或命遷移或拆除建築物等時，主張其違法者，得對之提起訴願，勿論矣，如本件機關用地變更計畫用以設置瀝青混凝土拌合場，亦於設置上宜如何防制影響鄰近地區土地之使用，乃屬該場設施問題，且後該場設施有欠當或有未防制影響鄰近地區土地使用之違法情形者，固亦得對之請求行政上救濟，依如上所述救濟方法，對具體的權利侵害之救濟之目的，即得充分達到。要之，在都市計畫之決定或公告階段，理論上，欠缺足為爭訟事件之成熟性，實際上，准予提起訴願，不僅欠當，且亦無其必要也。

參考資料

日本最高裁判所昭和四十一年二月二十三日大法官判例
(昭和三七年一二二號)

日本最高裁判所昭和五十年八月六日第一小法官判例
(昭和五〇年行八號)

不同意見書二：

大法官 姚瑞光

- 一 聲請人就同事件再行聲請解釋，不合司法院大法官會議法（下簡稱大法官會議法）第四條第一項第二款之規定，本會議依據自己之決議受理解釋之合法性之研究。

本件聲請人前曾聲請解釋憲法第十五條、第一七二條，經本會議為「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」之解釋後，「聲請人據以向行政法院聲請再審（註一）。復經行政法院以原裁定與該判例並無不合等理由，從程序上予以駁回，聲請人乃再請本院解釋」，與大法官會議法第四條第一項第二款規定之要件不合，依同條第二項規定，應在不予受理、不得解釋之列。本會議亦認為此係「創例」，「須先經本會議參照大法官會議第一一八次會議決議，作成如下之決議，以為依據」（摘錄自六十七年十月二十四日之審查報告），始得受理解釋。此決議之全文，與解釋理由書第二段所引敘者相同。如無該項決議，本會議依法應不予受理、不得解釋，情節顯然。故該項決議之性質，究為可以依據之法律，抑為有補充法律效力之大法官會議之解釋，抑為二者以外之決議，為本件解釋之合法性有關係。簡論如左：

- (一) 法律 本會議非立法機關，依憲法第一七〇條之規定，該項決議，顯非法律。
- (二) 解釋 本會議之解釋，除憲法第一百四十四條規定，關於宣告省自治法違憲之事項外，依大法官會議法第四條第一項、第五條、第七條

各規定，均須依聲請爲之。此項作爲受理解釋「依據」之決議內容，既非聲請人聲請解釋憲法之事項，又非依大法官會議法及其施行細則規定之程序，作成解釋文及解釋理由書，自非本會議之解釋，應無補充法律之效力。

- (三) 法律、解釋以外之決議 本會議將依法不應受理、不得解釋之聲請案件，自行決議「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」，其性質與以往所爲「新收案件，應由輪分之大法官於一月內提出審查報告初稿」暨「如以尙不發生是否牴觸憲法問題爲解釋文者，應經出席大法官過半數之同意，即爲通過」等決議之情形相同，於大法官會議法及其他有關法規，既無任何依據，僅爲本會議多數大法官之決議即意見而已，自無法律上效力之可言。

依上所論，作爲本件解釋「依據」之決議，並無合法之依據。以往公布之解釋文，雖有以「決議」爲受理解釋依據之先例，如釋字第十八號、釋字第廿七號是。但該二號解釋，分別公布於四十二年十一月廿七日、同年十二月廿六日，當時尙無大法官會議法之存在，大法官會議解釋憲法及統一解釋法令，除憲法（如第一七一條、第一七二條）及法律（如司法院組織法第三條），有規定外，係依大法官會議第一次會議自行決議訂定，無法律效力之司法院大法官會議規則行之（該規則第一條），故聲請解釋案件，應否受理解釋，全由大法官會議依其決議（意見）定之，不生違法受理解釋之問題。自四十七年七月廿一日大法官會議法公布施行後，聲請解釋案件，應否受理解釋，須依法律規定處理。「聲請解釋憲法，不合前項規定者，大法官會議應不受理」，大法官會議法第四條第二項定有明文。依法不應理，而以自己之決議（意見）受理解釋者，於法言法，即屬於違法解釋之範圍。四十八年三月廿五日，大法官會議第一一八次會議，猶沿襲上開大法官會議法公布前之先例，作成「中央或地方機關，就職權上適用憲法、法律或命令，對於本院所爲解釋，發生疑義，聲請解釋時，本會議得依司法院大法官會議法第四條或第七條之規定再行解釋」之決議，據以通過釋字第八十二號解釋，雖有必要（註二），但非合法。本會議參照該項不合法之決議作成上開決議，據以受理解釋，尤難謂爲已備合法性之要件。

- 二 釋字第一四八號解釋文，並未涉及再審之事，聲請人據該號解釋理由書之記載，以行政法院六十五年裁字第一〇三號裁定（下簡稱第一〇號裁定）適用法規顯有錯誤及發見未經斟酌之重要證物爲理由，聲請再審，既逾再審期間，又屬顯無再審理由。行政法院裁定駁回，並無不當，聲請人再行聲請解釋，於法不合，亦非「經核確有正當理由」。

人民「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」，固得依大法官會議法第四條第一項第二款之規定聲請（包括再聲請）解釋憲法。若僅主張法院之確定終局裁判不當者，不在得聲請解釋憲法之列。本會議並非最高法院或行政法院之上級法院，已經

各該法院（終審法院）裁判確定之民、刑事事件或行政訴訟事件，縱有顯然之違法失當（例如違背專屬管轄之規定，判決不備理由或法律見解違法），本佰議除得依法宣告其裁判所適用之法律或命令，因牴觸憲法而無效外，對於各該裁判本身，並無審審核當否之權。自亦無指示各該裁奪之當事人得聲請再審以資救濟之權。釋字第一四八號解釋文，既未涉及再審之事，其解釋理由書關於「該項裁定，縱與同院五十九年判字第一九二號判例有所未合，亦僅係能否依法聲請再審，以資救濟」部分，係解釋文範圍以外之說明，自不生法定解釋之效力（註三）。且所謂「能否依法聲請再審」，非指必能聲請再審而言，尚須「依法」爲之。所謂「依法」，包括：（一）遵守法定之再審期間，（二）須有法定之再審事由，（三）須依法定之程式等項在內。釋字第一四八號解釋理由書記載上開有關聲請再審之文句，並非行政訴訟法第二十八條所列各款再審事由，自非指得依該解釋理由書之記載聲請再審而言（註四）。聲請人依該項記載，以第一〇三號裁定適用法規顯有錯誤及發見未經斟酌之重要證物爲理由，聲請再審，並主張不受行政訴訟法第二十九條關於法定期間之限制（見行政法院六十六年裁字第三七六號裁定）。查以適用法規有顯有錯誤爲理由而提起再審之訴或聲請再審者，無行政訴訟法第二十五條（現爲第二十九條）第二項但書（註五）之適用，有行政法院六十一年裁字第二十三號判例可稽，行政法院六十六年裁字第三七六號裁定，認聲請人之聲請再審，非於法定二個月之再審期間內爲之，其聲請爲不合法，洵屬正確無誤。至於第一〇三號裁定關於「被告機關……公告實施變更都市計畫……此項公告，並非對於特定人所爲行政處分……不得依訴願法提起訴願……自尤不得提起行政訴訟」之論斷，係行政法院就臺北市政府依法公告實施變更都市計畫情事，所表示之法律見解，並非適用法規，其見解縱與本會議之見解有異（註六），亦非行政訴訟法第二十八條第一款之「適用法規顯有錯誤」，不得據爲再審之理由（註七）。聲請人依釋字第一四八號解釋理由書之記載，以適用法規顯有錯誤爲理由，聲請再審，應屬顯無再審理由（註八）。又所謂發見證物，係指該證物在當時已經存在，現始發見者而言。若當時尚未存在，本無所謂「發見」，自不得以之爲再審理由（最高法院二十九年上字第一〇〇五號判例）。第一〇三號裁定之日期爲六十五年四月一日，本會議釋字第一四八號解釋，係六十六年五月六日公布，在第一〇三號裁定作成一年一個月又五日之後，顯無「發見未經斟酌之重要證物」之可能。行政法院認爲「該項解釋……與行政訴訟法第二十八條第一款及第十款所定情形無關」，見解亦甚正確。本會議既未慮及再審期間之問題，復未查閱釋字第一四八號解釋文與行政訴訟法第二十八條所定再審事由中之何款相合，更未審認行政法院六十六年裁字第三七六號裁定，駁回聲請人聲請再審之理由，有何不當，於聲請人聲請再審被認爲不合法而駁回後，「再請求本院解釋」，憑何情事，得認爲「經核確有正當理由」，遽於法律之外，以自己之決議受理，並再行解釋，殊堪研究。

- 三 本件聲請意旨，僅指摘行政法院之裁定不當，而以同一原因事實再行聲請解釋，並非對於釋字第一四八號解釋，認為尚有不明瞭之處或尚有遺漏之處，而聲請補充解釋。
- 本件聲請人前以「臺北市府擬定變更景美區溪子口小段都市主要計畫『住宅區及綠地變為機關用地』，而報經內政部核定，則係『瀝青混凝土拌合場用地』。本案未依都市計畫法廿一條（修正後為廿八條）規定辦理，竟以行政命令逕為之處分，已牴觸法律，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。實有違憲法第十五條、第一百七十二條各規定」等情，聲請解釋，業經本會議於六十六年五月六日解釋在案（釋字第一四八號）。茲聲請人復以同一原因事實，即：「臺北市府擬定變更景美區九號道路以東，一—一號計畫道路西北地區（即溪子口段）都市主要計畫『住宅區及綠地變為機關用地』，而呈報內政部核定時，則主張變更為『瀝青混凝土拌合場用地』。本案未再依都市計畫法第廿一條（現修正為第廿八條）規定辦理。是中央或地方機關所為之行政處分，係基於職權就特定之具體事件，所發生公法上效果之單方行政行為；其違法變更標的之行為，牴觸法律，已甚明顯。復以該『瀝青混凝土拌合場』，乃製造大量噪音、廢氣，晝夜廿四小時行駛大型卡車八百次（產生一氧化碳）嚴重污染空氣之公害工廠，足以損害於公眾，而影響附近數千戶人民生存權益，實有違憲法第十五條、第一百七十二條各規定，亦為當前政治革新之弊端，特再懇請明察釋示……本案是否違悞憲法及都市計畫法等規定，以釋群疑，而維國法」等情（見後附聲請書），再行聲請解釋，以達其企圖推翻行政法院裁定之目的。其聲請書僅指摘「行政法院之裁定駁回，既未遵照鈞院釋字第一四八號解釋，復不循該院五十九年度判字第一九二號判例審理，其抹煞法理，曲解事實，至為明顯。……駁回再審之訴，似嫌任意曲直，何以能昭大信」而已，並未言及釋字第一四八號解釋尚有不明瞭之處或尚有遺漏之處，而聲請補充解釋之事。本會議就聲請人聲請解釋「主旨」明載之事項，即：「謹再列舉內政部與臺北市政府以行政命令牴觸法律及其濫權措施，懇請鑒核賜予釋示憲法第十五條、第一百七十二條」，不予解釋，而就聲請人不聲請解釋之事項，即：「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」，予以解釋。既非職掌上所應為解釋憲法或統一解釋法令之事項（憲法第七十九條第二項，司法院組織法第三條第一項，司法院大法官會議法第二條），又難認有解釋之必要。
- 四 何謂行政處分，以及對於如何之行政處分，得提起訴願，暨主管機關變更都市計畫，致人民之權利或利益受有損害者，得提起訴願。或為訴願法所明定，或經行政法院著有判例，本會議何須贅加解釋。
- 訴願法第二條第一項明定：「本法所稱行政處分，謂中央或地方機關

基於職權，就特定之具體事件，所為發生公法上效果之單方行政行為」，而「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願、再訴願」，又為同法第一條所明定。至於主管機關變更都市計畫，致人民之權利或利益受有損害者，得提起訴願（如為「直接」侵害，更應得提起訴願，自不待言），業經行政法院著有五十九年判字第一九二號判例。是何謂行政處分，已有極明確之立法解釋。主管機關變更都市計畫，致人民之權利或利益受有損害者，得提起訴願，已有判例可循。本會議何須就各該事項，贅加解釋。茲將行政法院五十九年判字第一九二號判例文字之次序，略加調整後，與本件解釋文比較如左：

行政法院五九、判、一九二號判例	本 件 解 釋 文
「被告官署變更原已公布之都市計畫	「主管機關變更都市計畫」
「就具體事件所為之單方行政行為」	「係公法上之單方行政行為」
「不問其對象為特定之個人或某一部分有關係之人民，要不能謂非行政處分」	「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」
「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」	「其因而致特定人或可得確定多數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」

從右比較可知：本件解釋文之主要意思，與行政法院之判例，可謂完全相同。非但並無新意，且對於聲請人主張之具體事實，棄置不論，而就自行假設之「如直接限制……人民之權利、利益或增加其負擔」之抽象事實，加以解釋。究竟聲請人主張因臺北市政府公告實施變更都市計畫，「足以損害於公眾，而影響附近數千戶人民生存權益」，是否已成事實？均屬不明之事實。本會議依此不明之事實，進而假設為「直接限制……人民之權利、利益或增加其負擔」，致有「自應許其提起訴願或行政訴訟」之解釋。除依法不應解釋外，對於聲請人之具體事件，亦非能有補益。

五 本件解釋文及解釋理由書，缺少第二命題，遽為「第一〇三號裁定……有所未合」之結論（斷案），不合論理法則。

本件解釋之第一命題為「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，……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」（大前提）。依一般論理法則，必須有第二命題如：臺北市

政府變更都市計畫，在某處設置嚴重污染空氣之公害工廠即「瀝青混凝土拌合場」，已直接侵害聲請人之健康遭受損害（小前提）者，始能獲得「自應許其提起訴願或行政訴訟」之結論。然後進而推論：本件行政法院，置臺北市政府變更都市計畫，設置前項嚴重污染空氣之公害工廠，致聲請人之健康受損之事實於不顧，竟為「本案既不得提起訴願，自尤不得提起行政訴訟」之裁定（第一〇三號裁定），依上說明，即有未合。始合論理法則。本件經末席再三指出臺北市政府究竟有無為如上述第二命題所載之設置公害工廠，已直接侵害聲請人生存權，致其健康受損之行爲之事實，應予查明，始能予以解釋。蓋臺北市政府公布（即公告）實施變更都市計畫後，須於著手實施（執行）時，始有侵害人民權利、利益之可能，若僅公布實施變更都市計畫，則無侵害人民權利、利益之可能也。此與民事法院推事為枉法之裁判後，該裁判須經執行者，於實施強制執行時，始有侵害當事人權利、利益之可能，若僅由法院依民事訴訟法第二百二十五條第二項之規定公告該裁判主文，則無侵害當事人權利、利益之可能之法理相同。本會議就此不予調查明確，遽行解釋，則臺北市政府已否著手實施（執行）其所公布之變更都市計畫，即第一命題所假設之事實，已否發生，仍屬茫然。似此缺少第二命題（小前提）之斷案，即本件解釋文及解釋理由書之結論，顯屬不合論理法則。

六 本件解釋文係就「主管機關變更都市計畫」而為解釋，非就解釋理由書中所謂之「此項都市計畫之個別變更」而為解釋，解釋文與解釋理由書意旨，已有不符。且都市計畫之個別變更，並非必「致損害其（指人民）權利或利益」，未必「自應許其提起訴願或行政訴訟」。本件解釋文係就「主管機關變更都市計畫」而為解釋，解釋理由書第三段首句之文亦同，並未說明本件解釋文係就「個別」情形而為。乃該段解釋理由書於記載解釋文意旨及「始符憲法保障人民訴願權或行政訴訟權之本旨」（按此為解釋憲法之文句，但本件解釋理由書非經出席大法官人數四分之三之同意票數通過，違背大法官會議法第十三條第一項之規定）之後，突就「此項都市計畫之個別變更」而為解釋，解釋文與解釋理由書之意旨，前後已不相符。且都市計畫之個別變更，非必直接侵害人民之權益，非必因而「致損害其權利或利益」（訴願法第一條），蓋該項個別之變更，人民反而享受利益者，亦可能有之也。本件聲請人之生存權，是否已因臺北市政府之公告實施變更都市計畫而遭受損害，為不知之事實，非可由大法官會議假設其已受直接侵害，而解釋為「此項都市計畫之個別變更」，即係「直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，……自應許其提起訴願或行政訴訟」。

七 行政法院第一〇三號裁定，確非有誤。本會議認為與同院五十九年判字第一九二號判例不合，係甲於誤認二者之基礎事實相同，並改易裁定原文所致。

判例，係裁判之先例。故每一判例，必有其基礎事實。事件之基礎事實，與判例之基礎事實不同者，即無援引判例而為裁判之餘地，此為

當然之事理及法理，無待辭費。行政法院第一〇三號裁定及同院五十九年判字第一九二號判例（下簡稱第一九二號判例）之基礎事實，並不相同，其裁判內容即論斷事項，自應二致。茲列表比較如左：

比較項目／裁判號數	基礎事實	裁判內容（論斷事項）
第一〇三號裁定	「被告機關為配合都市建設於六十二年五月以府工二字第一七七四八號公告實施變更都市計畫……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，依據上開說明，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……自尤不得提起行政訴訟。」
第一九二號判例	「本件被告官署變更原已公布之都市計畫，將其中『文三』學校預定地原案，改為未劃分地區，增設原告等所有屬未劃分地區之土地為『文四』學校預定地。」	「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，對於被告官署此項變更都市計畫之行爲，提起訴願，按之首開說明，自難認為法所不許。」

從右比較表可知：第一〇三號裁定之基礎事實為臺北市政府「公告實施變更都計畫」（依都市計畫法第二十一條第一項規定，必須公布實施），第一九二號判例之基礎事實為臺中縣政府「變更原已公布之都市計畫……增設原告等所有原屬未劃分地區之土地為『文四』學校預定地」。前者之公告實施變更都市計畫，係對於不特定之全體臺北市民而為，不生侵害聲請人生存權之問題（註九）；後者之增設「文四」學校預定地，係對於特定之「原告等所有原屬未劃分地區之土地」而為，直接損害原告等之土地權利。彼此之基礎事實，顯不相同。第一〇三號裁定認為「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，依據上開說明，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……自尤不得提起行政訴訟」，確非有誤。本會議既知「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，……此項都市計畫之變更，與都市計畫之擬定、發布有所不同」，則其合於邏輯之結論，應如行政法院六十六年裁字第三七六號裁定所云之「原度裁字第一〇三號裁定予以駁回，則與上述意旨有所未合」之結論，顯屬自相矛盾。致此矛盾之原因有二：（一）誤認第一〇三號裁定與第一九二號判例，同就「主管機關變更都市計畫，……致特定人之權益遭受不當或違法之損害」而為裁判。（二）將裁定原文「此項公告，並非對於特定人所為行政處分」，改易為「主管機關變更都市計畫，非屬於對特定人所為之行政處分」，使適合於

所設之事實而為解釋。此種非就原事實而為原裁定「有所未合」之解釋，能生如何之效果，實堪懷疑。

- 八 裁判之見解與憲法保障人民權利之本旨不符，不在得聲請解釋憲法之列。如果認為亦得聲請解釋，則依本件解釋理由書之內容推論，應為裁定牴觸憲法之解釋，不因尚得聲請再審而異其結論。

（一）應為裁定牴觸憲法之解釋。

裁判之見解，非大法官會議法第四條第一項第二款規定之「法律或命令」，故裁判之見解，與憲法保障人民權利之本旨不符，不在得聲請解釋憲法之列。本會議非認為第一〇三號裁定所適用之「法律或命令」牴觸憲法，而係認為「第一〇三號裁定予以駁回，則與上述意旨有所未合」，另依決議受理解釋。

依上文所述，第一〇三號裁定之基礎事實，為臺北市政府依法「公告實施變更都市計畫」，與第一九二號判例之基礎事實為「被告官署變更原已公布之都市計畫……增設原告等，所有原屬未劃分地區之土地為『文四』學校預定地」之情形，顯不相同。本會議誤認為二者同為「主管機關變更都市計畫……致特定人之權益遭受不當或違法之損害」，因而獲致「自應許其提起訴願或行政訴訟，以資救濟，始符憲法保障人民訴願權及行政訴訟權之本旨」之結論（但聲請人僅主張其生存權受侵害而聲請解釋憲法第十五條，並未主張其訴願權及行政訴訟權受侵害而聲請解釋憲法第十六條）。其反面意義為：若不許其提起訴願或行政訴訟，則與憲法保障人民訴願權及行政訴訟權之本旨不符。既與憲法之本旨不符，其結論自應為牴觸憲法。而第一〇三號裁定內容為：「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……自尤不得提起行政訴訟」。依本件解釋理由書第三段之內容推論，該裁定應屬牴觸憲法。乃釋字第一四八號解釋文之結論為「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」，前後解釋，不無衝突。

（二）判內容，牴觸憲法，不因其尚得再審，而不牴觸憲法。

終局裁判所適用之法律或命令，牴觸憲法，與對於該終局裁判尚得再審，係屬二事，不因尚有再審程序可以救濟，而得謂所適用之法律或命令，不生牴觸憲法問題。同理，終局裁判之見解，牴觸憲法（假定裁判見解牴觸憲法，得為聲請解釋之對象），不因對該裁判尚得依法再審，而得謂該裁判之內容（見解）不生牴觸憲法問題。例如：假定民法第一〇一三條第四款「妻因勞力所得之報酬」，為妻之特有財產之規定，牴觸憲法第七條關於男女平等之立法本旨，應歸無效。茲有妻乙乘其夫甲在國外經商之機會，訴請確認登記為妻乙名義實為夫由所有（民法第一〇一七條第二項）之不動產，為妻乙以勞力所得之報酬而購入之特有財產。並向法院虛報其夫甲所在不明，因而獲得勝訴之判決確定。嗣後夫甲回國，依大法官會議法第四條第一項第二款規定，主張法院之確定終局判決所適用之民法第一〇一三條第四款，有牴觸憲法第七條之疑義，而聲請解釋憲法，本會議無論如何，不得以聲請人尚得依民事訴訟法第四九六條

第一項第六款之規定，提起再審之訴，以資救濟為理由，而為「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」之解釋是。本會議既認裁判之見解牴觸憲法，得為聲請解釋之對象，並認第一〇三號裁定之見解，與憲法保障人民訴願權或行政訴訟權之本旨不符，而又不變更釋字第一四八號解釋理由書所為「該項裁定，縱與同院五十九年判字第一九二號判例有所未合，亦僅係能否依法聲請再審以資救濟，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」之結論，前後亦顯自相矛盾。

九 人民提起訴訟，法院究應為程序上之審理，抑應為實體上之審理，係法院審判權之範圍，而非大法官會議解釋憲法權之範圍。

法院審判人員，就人民提起之訴訟，係憑其學識、經驗、智慧、並依據法律、習慣、法理、解釋、判例、學說而為裁判。於裁判時，究應就程序上為裁判，抑應就實體上為裁判，全依其獨立、合法、適當之見解定之，不受任何干涉或影響。此項見解，除另有歧見，合於統一解釋法令之規定，得由中央或地方機關依法聲請統一解釋外，縱與多數大法官之見解有異，亦不在得由大法官會議解釋之列。例如縣市政府依臺灣省於領公有耕地扶植自耕農實施辦法於領公有耕地後，承領人因政府撤銷其承領，發生爭執，而提起民事訴訟，最高法院認為撤銷承領為行政行為，其爭執應依行政訟爭程序解決，不得提起民事訴訟，而不為實體上之審理。此項見解，如非行政法院有不同之裁判，而由最高法院及行政法院共同聲請統一解釋，本會議即無為釋字第八十九號解釋之可能是。又如人民臧知非，以其於民國三十七年春，被強制入營當兵時，隨身帶有金圓券十萬一千元，其後於軍中請兌，未得結果。近年向法院訴請國防部賠償損害，法院以目不兌換金圓券，係國家金融政策之行政措施，不屬於普通法院之權限，且原告起訴又未繳納裁判費，其訴為顯無為理由，予以駁回，於年前聲請解釋憲法第十五條、第十六條一案，僅就法院判決，認為不屬普通法院之權限，而不為實體上之審判部分而言，其見解顯屬欠當（註十），但本會議於認為不合聲請解釋憲法之要件外，並未為法院就該「訴訟事件有無理由，未為實體上之審究……有所未合」之釋示。可知：法院就訴訟事件，未為實體上之審理，係法院審判權之範圍，其見解縱與多數大法官之見解有異，如無中央或地方機關依法聲請統一解釋，亦不在得由大法官會議解釋之列。本件聲請人聲請解釋憲法，本會議對於聲請「主旨」明載「懇請……釋示憲法第十五條、第一百七十二條」之事項，不予解釋；對於第一〇三號裁定所表示「此項公告，並非對於特定人所為行政處分……不得依訴願法提起訴願……自尤不得提起行政訴訟」之見解，該法院或其他機關，既無歧見，又非中央或地方機關聲請統一解釋法令之事項，僅因其見解與多數大法官之意見不同之故，而竟以行政法院之上級法院自居，並不惜改易裁定原文，為「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，……有所未合」之釋示，於行使解釋憲法權時，不依聲請「主旨」解釋憲法，逕自行使行政訴訟之審判權，是否司

法體制上所應爾，殊堪司法同仁之研究。

十 結論

歸納以上各項之分析，可得如左之結論：

- (一) 聲請人就同一事件，因依釋字第一四八號解釋理由書之記載，聲請解釋，未達目的，再行聲請解釋，不合大法官會議法第四條第一項第二款之規定，依法應不受理。本會議依據自己之決議（意見）受理解釋，未備合法性之要件。
- (二) 本會議並非最高法院或行政法院之上級法院，除得依法宣告各該法院之裁判所適用之法律或命令，因牴觸憲法而無效外，對於各該法院裁判本身，並無審核其當否之權，自亦無指示各該裁判之當事人，得聲請再審以資救濟之權。
聲請人據釋字第一四八號解釋理由書之記載，以適用法律顯有錯誤及發見未經斟酌之重要證物為理由，聲請再審，既顯逾法定之再審期間，又屬顯無再審理由，行政法院裁定駁回其再審之聲請，並無不當。聲請人再行聲請解釋，所謂「經核確有正當理由」之原因何在，殊堪研究。
- (三) 本件聲請「主旨」明載：「懇請賜予釋示憲法第十五條、第一百七十二條」等語，而未言及釋字第一四八號解釋有不明瞭或尚有遺漏之事，本解釋文顯有已受聲請解釋之事項，不予解釋；未受聲請解釋之事項，逕自解釋之情形。
- (四) 聲請人主張其「生存權」受臺北市政府公告實施變更都市計畫之侵害，究竟聲請人所謂之「瀝青混凝土拌合場」已否設置？該拌合場是否「製造大量噪音、廢氣之嚴重公害工廠」？均不明瞭，何能遽行假設「如直接限制一定區或內人民之權利、利益」之事實而加解釋。且此項假設，係第一命題（大前提），有此假設之事實發生，為第一命題（小前提），本件解釋僅有第一命題，而缺少第二命題，顯然不合論理法則。
- (五) 行政法院第一〇三號裁定係就「公告實施變更都市計畫」之基礎事實而為論斷，與第一九二號判例係就「變更原已公布之都市計畫，……增設原告等所有原屬未劃分地區之土地為『文四』學校預定地」之基礎事實而為論斷之情形，顯不相同。前者「此項公告，非對於特定人所為行政處分，……自尤不得提起行政訴訟」之見解，確非有誤。本會議既知都市計畫之「變更」與都市計畫之「發有布」不同，而又為「第一〇三號裁定予以駁回，則與上述意旨有所未合」（意即第一〇三號裁定與第一九二號判例不合）之解釋，顯屬自相矛盾。
- (六) 裁判之見解與憲法保障人民權利之本旨不符，不在得聲請解釋憲法之列。本會議認為亦得聲請解釋，並認第一〇三號裁定之見解，與憲法保障人民行政訴訟權之本旨不符，而又不變更釋字第一四八號解釋理由書所為「該項裁定，縱與同院五十九年判字第一九二號判例有所未合，亦僅係能否依法聲請再審以資救濟，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」之結論，前後亦顯自相

矛盾。

(七) 人民提起訴訟，法院依其獨立之見解，認為不應實體上之審理，除另有歧見，經中央或地方機關，依法聲請統一解釋法令外，非本會議解釋憲法權之範圍，本件聲請人係聲請解釋憲法第十五條、第一百七十二條，並無任何機關就第一〇三號裁定所表示「此項公告，並非對於特定人所為行政處分……不得提起行政訴訟」之見解，聲請統一解釋，本會議於行使解釋憲法權時，不依聲請「主旨」解釋憲法，逕自行使行政訴訟之審判權，是否司法體制上所應爾，殊堪司法同仁之研究。

(八) 本件聲請人就同一事件，再行聲請解釋，既與大法官會議法第四條第一項第二款之規定不合，又非「經核確有正當理由」。本件解釋理由書指第一〇三號裁定與第一九二號判例不合，係出於自誤。且既認該裁定之見解，與憲法保障人民行政訴訟權之本旨不符，而又不變更釋字第一四八號解釋關於尚不發生是牴觸憲法問題之結論，前後解釋，顯然自相矛盾。為顧全于會議之聲譽，以依同條第二項規定為「應不受理之」之處理為宜。

(註一) 釋字第一四八號解釋文，並未涉及得據該號解釋聲請再審之事，該解釋文之解釋理由書，雖有「該項裁定，縱與同院五十九年判字第一九二號判例有所未合，亦僅係能否依法聲請再審以資救濟」等語之記載，但「解釋理由書」，係應記載產生「解釋文」(結論)之理由之文書，茲釋字第一四八號「解釋文」，既無關於得聲請再審之釋示，則「解釋理由書」之此項記載，即係「解釋文」範圍以外之說明。且所謂「能否依法聲請再審」，非指必能聲請再審而言，聲請人依該號解釋聲請再審，與行政訴訟法第二十八條規定之再審事由，無一相合。

(註二) 本會議之解釋及行憲前司法院之解釋，並非大法官會議法第四條第一項第一款及同法第七條規定之「憲法」、「法律」或「命令」，中央或地方機關，對於該項解釋發生疑義，依法不在得聲請解釋之列，限制過嚴，有修改大法官會議之必要。參閱「憲政時代」季刊第四卷第二期拙作「加強釋憲功能修改大法官會議法」。

(註三) 「解釋文」(即解釋之結論)有補充法律(包括憲法)之效力，「解釋理由書」則無該項效力。例如釋字第三號之解釋理由，雖載有：「考試院對於所掌事項，既得向立法院提出法律案，憲法對於司法、監察兩院，就其所掌事項之提案，亦初無有意省略或故予排除之理由。……得各向立法院提出法律案以為立法意見之提供者，於理於法，均無不合」等語，但因其結論部分僅載「監察院關於所掌事項，得向立法院提出法律案以為立法意見之提供者，於理於法，均無不合」等語，但因其結論部分僅載「監察院關於所掌事項，得向立法院提出法律案」而已，故不得主張

依上述解釋理由之記載，司法院已有提出法律案之權是。

- (註四) 解釋文範圍以外之說明，不生法定解釋之效力。釋字第一四八號解釋理由書有關再審之記載，不過謂「能否依法聲請再審」而已，自非指依該解釋理由書之記載聲請再審而言。
- (註五) 舊行政訴訟法第二十五條，及現行法第二十九條第二項均無「但書」，該號判例所載之「但書」，應指「後段」而言。
- (註六) 本件解釋理由書明認都市計畫之「變更」與都市計畫之「發布」（包括「公布」即公告，參看都市計畫法第二章「都市計畫之擬定、變更、發布及實施」既該法第廿一條）不同，苟非改易裁定原文之「此項公告」為「主管機關變更都市計畫」，其結論應屬相同，故實際上不能認為第一〇三號裁定之見解與本會議之見解有異。
- (註七) 民事訴訟法第四百九十六條第一項第一款所謂適用法規顯有錯誤，係指原判決所適用之法規與該案應適用之現行法規相違背，或與解釋判例有所牴觸者而言。至於法律上見解之歧異，再審原告對之縱有爭執，要難謂為適用法規錯誤，而據為再審之理由。（行政法院六十二年判字第六一〇判例）
- (註八) 聲請人主張確定裁定有適用法規顯有錯誤及發見未經斟酌之重要證物之情形，而聲請再審，已合於行政訴訟法第二十八條第一款、第十款之規定，除有再審逾期等不合法之情形外，其聲請再審即屬合法。至經審查後顯非適用法規錯誤，顯非發見未經斟酌之證物，則為聲請再審顯無再審理由之問題。
- (註九) 聲請人聲請解釋憲法第十五條，即係主張其生存權遭受侵害，而非主張其訴願權及行政訴訟權遭受侵害。
- (註十) 該臧知非提起民事訴訟，並非請求判命國防部兌換金圓券，而係訴請賠償損害，此項損害賠請求權，純為私法上之請求權，應屬普通法院審判之權限。

院長 戴炎輝

參考法條：中華民國憲法 第 15、172 條 (36.01.01)

都市計畫法 第 26 條(77.07.15)

訴願法 第 1、2 條 (68.12.07)

行政訴訟法 第 1 條 (64.12.12)