解釋憲法聲請書

聲 請 人　闕 永 煌

王 維 鵬
張 聰 明

潘 正 吉
潘 文 溪
蕭 新 裕

為聲請人等因最高行政法院 104 年度判字第 680 號（附件一）都市計畫法事件之確定終局裁判，所適用之 鈞院釋字第 156 號解釋及臺北市政府民國（下同）81 年 12 月 14 日府工二字第 81086893 號函（附件二）等，牴觸憲法第 7 條、第 15 條、第 16 條、第 23 條、第 143 條第 1 項中段，經聲請人等窮盡通常救濟程序仍未能獲得救濟，容有聲請 鈞院大法官解釋或予以補充解釋之必要，俾保障人民受憲法保障之基本權利。爰依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款與第 8 條第 1 項等規定，提出本件聲請解釋憲法：

壹、 聲請解釋憲法之目的

（一） 按「人民之財產權應予保障，憲法第十五條設有明文。惟基於增進公共利益之必要，對人民依法取得之土地所有權，國家並非不得以法律為合理之限制，此項限制究至何種程度始逾人民財產權所應忍受之範圍，應就行為之目的與限制手段及其所造成之結果予以衡量，如手段對於目的而言尚屬適當，且限制對土地之利用至為輕微，則屬人民享受財產權同時所應負擔之社會義務，國家以法律所為之合理限制即與憲法保障人民財產權之本旨不相牴觸。」司法院大法官釋字（下稱「釋字」）第 564 號解釋理由書著有明文。而本件確定終局判決中所適用之臺北市政府 81 年

12 月 14 日府工二字第 81086893 號公告台北市都市計畫公共設施保留地(通盤檢討)案，雖將聲請人等所有之臺北市○○區○○段○小段○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○等地號土地（下稱「系爭土地」）由機關用地變更為第三種住宅區，惟卻欠缺母法即 77 年 7 月 15 日修正公布之都市計畫法（下稱「77 年都市計畫法」）具體明確授權，增加法律所無之限制，表明「備註 2.應提供 30 %之土地作公共設施(公園用地)，同時法定空地亦應配合集中留設。」。然保障權利人對於物或權利地位自由利用之財產權價值保障，乃為憲法第 15 條財產權保障之範疇，並屬法律保留之事項，則確定終局判決所適用之臺北市政府 81 年 12 月 14 日府工二字第 81086893 號公告台北市都市計畫公共設施保留地(通盤檢討)案表明「備註 2.應提供 30 %之土地作公共設施(公園用地)，同時法定空地亦應配合集中留設。」之規定，對聲請人等之財產權已增加法律所無之限制，亦未區分系爭土地於變更為機關用地前原使用分區為何，而涵蓋過廣（over-inclusive）一體適用，更已形成特別犧牲卻未予以相當補償，顯有牴觸憲法第 23 條法律保留原則之疑義，並致逾越比例原則侵害聲請人等受憲法第 7 條、第 15 條保障之平等權與財產權。

（二） 次按「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，本院釋字第一四八號解釋應予補充釋明。」釋字第 156 號解釋著有明文，惟該解釋之理由書

中尚謂「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。」本件確定終局判決適用並以此為由，認都市計畫之五年定期通盤檢討，性質上並非行政處分，而不許人民提起訴願或行政訴訟，致與都市計畫個案變更規範基礎相類之通盤檢討無從救濟，已侵害人民之訴訟權及平等權，牴觸憲法第 7 條、第 16 條之規定。且該論述既係見於解釋理由書中，是否具釋字第 185 號解釋所揭「拘束全國各機關及人民」之效力，亦有未明。爰有聲請 鈞院大法官解釋或予以補充解釋之必要，俾保障人民受憲法保障之基本權利。

貳、疑義之經過與性質及涉及之憲法條文

一、涉及之憲法條文

憲法第 7 條、第 15 條、第 16 條、第 23 條、第 143 條第 1 項中段。

二、疑義之經過

（一）緣聲請人等所有之系爭土地本為住宅區，經臺北市政府以 58 年 8 月 22 日公告之「擬定南港內湖兩地區主要計畫案」劃定為機關用地。嗣於 61 年更由臺北市政府將經劃定為「機關用地」之系爭土地，指定為中央研究院使用。復因中央研究院同意放棄保留，故臺北市政府於 81 年 12 月 14 日以府工二字第 81086893 號公告台北市都市計畫公共設施保留地(通盤檢討)案，雖將系爭土地由「機關用地」回復為「第三種住宅區」，卻另增加 77 年都市計畫法中均未授權或明定之限制，即表明「備註 2.應提供 30 %之土地作公共設施(公園用地)，同時法定空地亦應配合集中留設。」。聲請人等於 100 年間因感現有房屋老舊，欲申請建築執照時，始

知悉前開使用限制，而認臺北市政府府工二字第 81086893 號公告台北市都市計畫公共設施保留地(通盤檢討)案除有違反法律保留原則，亦對聲請人等之財產權生違憲侵害。

（二）惟經聲請人提起訴願，經臺北市政府以都市計畫定期通盤檢討並非行政處分，認訴願不受理，依法提起行政訴訟，仍遭駁回，上訴後，最高行政法院之判決理由亦謂「……按司法院釋字第 156 號解釋係謂：『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……。』其解釋理由書中並說明：『……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……』準此，依都市計畫法第 26 條規定所為之 5 年定期通盤檢討所作必要之變更計畫，係屬法規性質，而非行政處分。由於都市計畫，係指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，預計 25 年內之發展情形，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、第 5 條規定參照），依據都市計畫法第 26 條所為 5 年定期通盤檢討所作之必要變更計畫，並非就個別具體事件之處理，而係對於一定地區內各項重要設施以及土地使用所為之整體規劃，故其並未直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，依前述司法院釋字第 156 號解釋意旨，其並非行政處分，而係屬法規性質，是都市計畫之對象實質

上雖亦為可得確定，亦不能自此觀點認其為屬具體事件之行政處分，而許人民就具法規性質之都市計畫尋求行政救濟。」，判決即告確定。

三、疑義之性質

（一）臺北市政府 81 年 12 月 14 日府工二字第 81086893 號公告台北市都市計畫公共設施保留地(通盤檢討)案既具法規命令性質，其限制人民基本權利自應有法律具體明確授權，始符合憲法第 23 條之要求。惟該通盤檢討案中表明「備註 2.應提供 30％之土地作公共設施(公園用地)，同時法定空地亦應配合集中留設。」之規定，已侵害人民受憲法第 15 條保障之財產權，且影響權利人對於物或權利地位自由利用之完整性，形成特別犧牲。然揆諸 77 年都市計畫法，皆無授權擬定計畫機關得要求土地權利關係人提供公共設施用地，亦未予以相當補償；且系爭土地於經變更為機關用地前，本為住宅區，該通盤檢討案卻未加區分課予相同負擔，即涉牴觸憲法第 23 條法律保留原則、比例原則及第 7 條平等權與第 15 條財產權之疑義。

（二）按釋字第 156 號解釋謂「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。」，理由書中復謂「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。」，惟此部分非解釋文所根據之

主要理由，亦未進一步解釋於都市計畫法中都市計畫個別變更與定期通盤檢討間之異同，致有理由書是否為釋字第185號解釋中所稱「解釋意旨」，而有拘束全國各機關及人民效力之疑義。釋字第156號解釋，區分都市計畫個別變更與定期通盤檢討異其救濟，有無牴觸憲法第7條、第16條之規定，有請 鈞院補充解釋之必要，若認理由書非作為解釋文中所呈現結論之必要論據基礎之理由，並不屬大法官解釋之拘束力客觀範圍，亦請 鈞院明確解釋，免遭其他機關誤會。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、程序部分

（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5條第1項第2款定有明文，故若人民之基本權利遭受侵害，窮盡一般審級救濟程序救濟未果，就確定終局判決所適用之法律或命令，認有牴觸憲法之疑義，即得依本條款聲請司法院大法官解釋。次按「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。」大法官會議第948次會議決議著有可參，再按「法官依據法律獨立審判，憲法第八十條載有明文。各機關依其職掌就有關法規為釋示之行政命令，法官於審判案件時，固可予以引用，但仍得依據法律，表示適當之不同見解，並不受其拘束，本院釋字第一三七號解釋即係本此意旨；司法行政機關所發司法行政上之命令，如涉及審判上之法律見解，僅供法

官參考，法官於審判案件時，亦不受其拘束。惟如經法官於裁判上引用者，當事人即得依司法院大法官會議法第四條第一項第二款之規定聲請解釋。」釋字第 216 號解釋亦可資參照，即對於 鈞院解釋本身違憲、解釋之適用範圍或裁判對解釋之誤解等疑義，及對經法院引用為裁判基礎之行政命令，均應屬人民聲請釋憲之適法客體。

（二） 查聲請人不服臺北市政府 81 年 12 月 14 日府工二字第 81086893 號公告台北市都市計畫公共設施保留地(通盤檢討)案中表明「備註 2.應提供 30 %之土地作公共設施(公園用地)，同時法定空地亦應配合集中留設。」之規定，分別向各管轄機關，提起訴願及行政訴訟，最終經最高行政法院判決確定在案。準此，該確定終局判決所適用之臺北市政府 81 年 12 月 14 日府工二字第 81086893 號公告台北市都市計畫公共設施保留地(通盤檢討)案中表明「備註 2.應提供 30 %之土地作公共設施(公園用地)，同時法定空地亦應配合集中留設。」之規定（都市計畫之定期通盤檢討，依釋字第 156 號解釋理由書性質為法規命令，且釋字第 406 號解釋亦曾有宣告都市計畫通盤檢討與憲法保障人民財產權之意旨不符，應不適用）及釋字第 156 號解釋等，參照前揭 鈞院諸號解釋與決議意旨，該等法規命令及大法官解釋，均得為違憲審查或補充解釋之客體。

（三） 再查，釋字第 185 號解釋謂「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權，為憲法第七十八條所明定，其所為之解釋，自有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之」，然本件確定終局判決所適用之釋字第 156 號解釋理由書中非作為解釋文中所呈現結論之必要論據基礎之部分（即所稱「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。」），是否為解釋意旨所涵蓋而同具拘束力，及有無違反平等原則侵害憲法保障人民訴願權或訴訟權之本旨，均有補充解釋之正當理由及必要性，故本件聲請解釋，於法要無不合。

二、實體部分

（一）臺北市政府 81 年 12 月 14 日府工二字第 81086893 號公告台北市都市計畫公共設施保留地(通盤檢討)案中表明「備註 2.應提供 30％之土地作公共設施(公園用地)，同時法定空地亦應配合集中留設。」之規定，欠缺法律具體明確授權，對人民之財產權增加法律所無之限制、亦未區分所規範之土地原使用分區為何而逾越必要性、甚該規定已形成特別犧牲，卻無予以相當補償，牴觸憲法第 7 條平等權及第 23 條法律保留原則與比例原則：

1、按「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」、「憲法第十五條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴（本院釋字第四００號及第七０九號解釋參照）。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制，亦為憲法第一百四十三條第一項所明定。」憲法第 15 條、釋字第 732 號解釋理由書均有明文，故財產權保障之範圍，除含財產權存續狀態之保障外，亦兼及人民財產所具有之使用價值及經濟上交易價值。是臺北市政府 81 年 12 月 14 日府工二字第 81086893 號公告台北市都市計畫公共

設施保留地(通盤檢討)案中表明「備註 2.應提供 30 %之土地作公共設施(公園用地)，同時法定空地亦應配合集中留設。」之規定，既要求土地權利人提供 30 %之土地作公共設施(公園用地)與法定空地應集中留設等，即已對聲請人等依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，產生限制；甚就「提供」土地部分，已剝奪聲請人等受憲法保障之財產權，除得通過憲法第 23 條之檢驗，否則難謂非牴觸憲法保障人民財產權之意旨。

2、77 年都市計畫法並不足作為系爭規定之授權依據，而違反法律保留原則：

（1）按「人民之財產權應予保障，憲法第十五條設有明文。惟基於增進公共利益之必要，對人民依法取得之土地所有權，國家並非不得以法律為合理之限制，此項限制究至何種程度始逾人民財產權所應忍受之範圍，應就行為之目的與限制手段及其所造成之結果予以衡量，如手段對於目的而言尚屬適當，且限制對土地之利用至為輕微，則屬人民享受財產權同時所應負擔之社會義務，國家以法律所為之合理限制即與憲法保障人民財產權之本旨不相牴觸。」、「憲法第十五條規定，人民財產權應予保障。對人民財產權之限制，必須合於憲法第二十三條所定必要程度，並以法律定之，其由立法機關明確授權行政機關以命令訂定者，須據以發布之命令符合立法意旨且未逾越授權範圍時，始為憲法之所許，迭經本院解釋在案（參照釋字第三一三號、四二三號、第四八〇號等解釋）。」釋字第 564 號、第 488 號等解釋理由書可資參照，雖揭有公權力對人民財產限制其使用、收益、處分之部分權能，或課以特定之負擔，若該措施對權利影響尚屬輕微而可期待人民忍受，則為財產

權社會義務之範疇。然此非指國家權力對人民財產權之限制，得棄法律保留、公益目的、比例原則等不顧，故如欠缺法律或法律具體明確之授權，仍與憲法保障人民財產權之意旨相違。

（2）查臺北市政府 81 年 12 月 14 日府工二字第 81086893 號公告台北市都市計畫公共設施保留地(通盤檢討)案中表明「備註 2.應提供 30 %之土地作公共設施(公園用地)，同時法定空地亦應配合集中留設。」之規定，既對人民之財產權本得自由利用之權能加以限制，不論僅屬財產權社會義務之範疇，或已形成特別犧牲，均應以法律或法律明確授權之法規命令為據，始符合憲法第 23 條所揭櫫法律保留原則。惟遍查 77 年都市計畫法，均無授權擬定計畫機關，得於都市計畫中要求土地權利人提供一定比例土地及集中留設法定空地之規範基礎。退萬步言之，縱謂都市計畫之擬定已賦予計畫擬定機關相當之形成自由，然本諸法律保留原則，此計畫形成自由仍應符合都市計畫法之授權意旨。故而，如考慮整部都市計畫法，或可推知其授權訂定之都市計畫，授權內容為劃設各區域內土地使用配置、分區、公共設施用地以及授權目的為對於區域內土地進行使用管制，範圍則是各應訂定都市計畫之區域。但要求人民提供土地作公共設施顯逾越「對於區域內土地進行使用管制」之授權目的，且要求「提供」土地已類同徵收，又法定空地乃屬建築法規範之範疇，難認此僅為劃設各區域內土地使用配置、分區、公共設施用地。

（3）再者，由 91 年 12 月 11 日增訂之都市計畫法第 27-1 條「（第一項）土地權利關係人依第二十四條規定自行擬定或變更細部計畫，或擬定計畫機關依第二十六條或第二十七條規

定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所。（第二項）前項土地權利關係人提供或捐贈之項目、比例、計算方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項，由內政部於審議規範或處理原則中定之。」，立法理由明揭「二、現行都市計畫相關審議規範及處理原則規定內容涉及人民權利義務，依行政程序法之規定，其訂定應有法律之依據，爰配合行政程序法之施行，增訂本條，明列上開審議規範及處理原則之授權依據。三、第一項明定土地權利關係人依第二十四條規定自行擬定或變更細部計畫、或擬定計畫機關依第二十六條或第二十七條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣(市) (局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所，以落實使用者負擔、受益者付費之公平原則。四、第二項明列審議規範或處理原則之訂定內容，使授權訂定該審議規範或處理原則之目的、內容及範圍具體明確。」，益證要求土地權利關係人提供市計畫變更範圍內之公共設施用地屬法律保留之事項，立法者始於91年明定都市計畫得課予土地權利人上開負擔之依據。是系爭臺北市政府 81 年 12 月 14 日府工二字第 81086893 號公告台北市都市計畫公共設施保留地(通盤檢討)案中表明「備註 2.應提供 30 %之土地作公共設施(公園用地)，同時法定空地亦應配合集中留設。」之規定，已逾越都市計畫形成自由之範疇，不符都市計畫法之授權目的及內容，77 年都市計畫法中亦無授權擬定計畫機關得要求

人民提供土地作公共設施之依據，系爭規定即已增加法律所無之限制，違憲侵害人民之財產權，自與憲法第 23 條法律保留原則有違。

3、系爭規定已形成特別犧牲，卻無予以相當補償，屬財產權之違憲侵害：

（1）按「公共設施保留地，經通盤檢討，如認無變更之必要，主管機關本應儘速取得之，以免長期處保留狀態。若不為取得（不限於徵收一途），則土地所有權人既無法及時獲得對價，另謀其他發展，又限於都市計畫之整體性而不能撤銷使用之管制，致減損土地之利用價值。其所加於土地所有權人之不利益將隨時間之延長而遞增。雖同法第四十九條至第五十條之一等條文設有加成補償、許為臨時建築使用及免稅等補救規定，然非分就保留時間之久暫等情況，對權利受有個別損害，而形成特別犧牲（Sonderopfer）者，予以不同程度之補償。」釋字第 336 號解釋理由書著有可稽，即因倘都市計畫將土地劃設為公共設施保留地，土地所有人之使用將受都市計畫法第 50 條第 2 項「前項臨時建築之權利人，經地方政府通知開闢公共設施並限期拆除回復原狀時，應自行無條件拆除；其不自行拆除者，予以強制拆除。」、同法第 51 條「依本法指定之公共設施保留地，不得為妨礙其指定目的之使用。但得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用。」等限制，更致減損土地之利用價值，該等限制對土地之利用難謂為輕微，而形成特別犧牲。

（2）惟查，系爭臺北市政府 81 年 12 月 14 日府工二字第 81086893 號公告台北市都市計畫公共設施保留地(通盤檢討)案中表明「備註 2.應提供 30 %之土地作公共設施(公園

用地)，同時法定空地亦應配合集中留設。」之規定，雖非逕將聲請人等之土地劃設為公共設施保留地，表面並無適用主管機關應儘速取得，並給予相當補償之前開解釋意旨。然實則計畫擬定機關係規避「應予補償之特別犧牲」，以要求人民「無償提供」土地架空損害賠償制度，使人民財產權不僅僅為遭受公共設施保留地所形成之特別犧牲，更屬財產權之剝奪。依舉輕以明重之法理，既形成特別犧牲者，應予以相當補償，已為 鈞院前揭釋字所明揭，至藉由「提供」之用語包裝著「自願不構成侵害」糖衣，而未予聲請人等相當補償之系爭規定，即已牴觸憲法第 15 條、第 143 條第 1 項中段保障人民財產權之意旨。

4、 系爭規定並未區分土地使用分區劃定之歷程而一體適用，已屬涵蓋過廣（over-inclusive），且提供 30 %之土地作公共設施(公園用地)亦逾越其必要性，而違反憲法第 7 條、第 23 條所揭之平等原則與比例原則：

（1） 按「憲法第七條所揭示之平等原則非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，要求本質上相同之事物應為相同之處理，不得恣意為無正當理由之差別待遇（本院釋字第五四七號、第五八四號、第五九六號、第六〇五號、第六一四號、第六四七號、第六四八號、第六六六號、第六九四號解釋參照）。法規範是否符合平等權保障之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是否存有一定程度之關聯性而定（本院釋字第六八二號、第六九四號解釋參照）。」釋字第 696 號解釋理由書可資參照。

（2） 查系爭土地於經臺北市政府以 58 年 8 月 22 日公告之「擬

定南港內湖兩地區主要計畫案」劃定為機關用地前，本即為住宅區，此觀系爭規定都市計畫範圍內之臺北市○○區○○段○小段○○地號（即重測前 ○○ 段 ○ 地號，經於 56 年 4 月間因分割轉載於重測前 ○○ 段 ○-○ 地號，復於 57 年 10 月間再次因分割轉載於重測前 ○○ 段 ○-○ 地號）土地，於 54 年核發之營造執照內明載為住宅區（附件三）甚明。嗣於 61 年由臺北市政府將經劃定為「機關用地」之系爭土地，指定為中央研究院使用，復因中央研究院同意放棄保留，故臺北市政府於 81 年以系爭規定由「機關用地」變更為「第三種住宅區」，並表明「備註 2.應提供 30 %之土地作公共設施(公園用地)，同時法定空地亦應配合集中留設。」。是以，回顧系爭土地使用分區之歷程，略可歸納為：58 年前為「住宅區」，後變更為「機關用地」，於 81 年時變更為「第三種住宅區」。

（3）然查，系爭臺北市政府 81 年 12 月 14 日府工二字第 81086893 號公告台北市都市計畫公共設施保留地(通盤檢討)案中表明「備註 2.應提供 30 %之土地作公共設施(公園用地)，同時法定空地亦應配合集中留設。」之規定，並未區分土地使用分區範圍內之使用分區變更歷程，將系爭早年本即為住宅區之土地適用相同負擔。惟既得選擇其他限制較少之手段，如考究各土地之使用分區變更過程，僅課予「無法使用或使用限制高之土地（例如：工業區或本案之機關用地）變更為使用限制低之土地（例如：商業區或本案之第三種住宅區）」之土地所有人負擔，以達成「闢建為公園供公眾休憩使用」，系爭差別待遇手段即有所謂涵蓋過廣（over-inclusive）之瑕疵，從而可以認定手段與目的之達成間欠缺實質關聯。

（4）再查，與系爭土地比鄰之臺北市○○區 ○○ 路○段 ○ 巷附近地區土地，經臺北市政府 84 年 4 月 16 日公告實施之修訂○○區中央研究院暨 ○○ 村附近地區細部計畫(第二次通盤檢討)案由機關用地變更為住宅區，雖亦違反法律保留原則要求土地所有權人應提供 30%公共設施用地負擔，但嗣經臺北市政府 92 年 11 月 5 日公告實施之變更臺北市○○區○○段○小段 ○○ 等地號第三種住宅區、公園用地為道路用地及第三種住宅區計畫案降低公共設施負擔比例，其中明載「考量本計畫區如予略調降公園面積，但增加道路用地之劃設，維持公共設施服務水準仍高於全市及部頒標準，則應有利地區改建及提昇整體環境品質，並以調降市地重劃公共設施用地比例及都市更新併行方式處理」(附件四)，益徵存有限制較少之手段得同樣有效達成同一目的，系爭規定對聲請人等之財產權侵害即逾越必要性，而難認合於憲法第 7 條、第 23 條平等原則及比例原則之要求。

（二）釋字第 156 號解釋理由書就都市計畫之個別變更與定期通盤檢討異其救濟，不符憲法第 7 條及第 16 條訴訟權之平等保障意旨；又對於非解釋所依據之主要理由部分，是否亦屬大法官解釋拘束力之客觀範圍，均有補充解釋之必要性：

1、按「憲法第十六條所定人民之訴訟權，乃人民於其權利遭受侵害時得請求司法救濟之程序性基本權，其具體內容，應由立法機關制定相關法律，始得實現。惟立法機關所制定有關訴訟救濟程序之法律，應合乎正當法律程序及憲法第七條平等保障之意旨，人民之程序基本權方得以充分實現。」釋字第 610 號解釋理由書著有可參，即訴訟權保障之核心領域為盡可能無漏洞之權利保護、具有實效之權利

保護及公平之審判程序，其中對權利救濟制度之形塑，若欠缺合理正當之理由足資證明採取相同規範之必要性，則因對於不同事物未予合理之差別待遇，而屬違反平等原則。

2、次按「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權，為憲法第七十八條所明定，其所為之解釋，自有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之，違背解釋之判例，當然失其效力。」釋字第 185 號解釋可資參照。惟其中所稱「拘束全國各機關及人民」者，究指解釋之何部分，司法院大法官審理案件法修正草案第 37 條第 1 項則定有「判決主文，有拘束法院、各機關、地方自治團體、人民、法人及政黨之效力。」；學者則有謂「德國學說與實務對該拘束力所及範圍之見解，即可供我國參考，至少可以得到除解釋文外，解釋理由書之重要部分亦有拘束力之初步看法。」（參翁岳生，司法院大法官解釋效力之研究，收錄於公法學與政治理論—吳庚大法官榮退論文集，元照，2004 年 10 月初版 1 刷，頁 30）。可見除解釋文外，解釋理由書之拘束力應止於重要部分，即作為裁判主文中所呈現結論之必要論據基礎之理由。

3、查釋字第 156 號解釋謂「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。」，惟於理由書中卻進而謂「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。」，將都市計畫之救濟，區分為都市計畫之個別變更與定期通盤檢討，並認後者非直接限制一定區域內人民之權益或增加其負擔，故不得提起訴願或行政訴訟以資救濟。

4、 然計畫擬定機關依都市計畫法第27條所為都市計畫個別變更，其程序與都市計畫法第26條所規範主要計畫通盤檢討之必要變更，依都市計畫法第28條、第19條第1項及第21條規定，均同須經核定及發布實施等程序，自法規範而言，都市計畫之個別變更與定期通盤檢討並無不同。學者亦有指出「為何都市計畫之變更為行政處分，而依都市計畫法第二十六條所為之變更，卻非行政處分？『通盤』檢討可能是唯一之論據，但以此作為法規命令與行政處分區別之準則，似有些牽強。」（參翁岳生，近年來司法院大法官會議解釋之研討（上）—有關人民權利之保障，憲政時代第13卷第3期，1988年1月，頁9）、「都市計畫之計畫地區範圍已於計畫書、圖中載明，且地區內之各土地使用分區、公共設施保留地均明確指定，又其使用管制之內容，亦已確定，故其規制之事件具體。另一方面，於計畫地區內具合法權源之土地使用人（尤其所有人），亦因計畫地區之確定，而得以特定其範圍；亦即，都市計畫規制之相對人，應可謂為具可得特定之特徵。同時，由前述可知，都市計畫（無論訂定或變更）之發布實施，對於計畫地區內土地所有權人之法律地位或權利義務發生直接之影響；尤其，公共設施保留地之土地利用行為更將大幅地受到限制。」（參陳立夫，都市計畫之法律性質，台灣本土法學雜誌第50期，2003年9月，頁144）均肯認都市計畫通盤檢討已直接對土地權利人權義發生影響，而具法效性，並認

都市計畫通盤檢討可定性為行政處分。上開論述，亦與都市計畫法第 15 條第 1 項第 2 款「市鎮計畫應先擬定主要計畫書，並視其實際情形，就左列事項分別表明之：二、行政區域及計畫地區範圍。」及同法第 22 條第 1 項第 1 款「細部計畫應以細部計畫書及細部計畫圖就左列事項表明之：一、計畫地區範圍。」相符，都市計畫通盤檢討之相對人皆可據都市計畫計畫地區範圍而確定，將直接影響該位置（地號）土地權利人之權益或增加其負擔。另或有以都市計畫通盤檢討係在一定區域內有關都市生活之重要設施，預計長期之發展情形，作有計畫之發展（都市計畫法第 3 條、第 5 條參照），而有別於僅對特殊事由而必須作使用變更之個別變更，作為二者區別之論據，然此恐有倒果為因之錯誤，蓋不論係預計長期發展情形，抑或對特殊事由而發動，均屬行政作用之動機或目的，並不妨行政作用之定性。至若擬定計畫機關具計畫形成自由、為其專業知識所為之決定，亦屬日後司法審查密度之問題，業經 鈞院釋字 553 號解釋理由書闡述甚明，無關都市計畫通盤檢討之性質。

5、且查縱土地權利人得於日後行政機關為具體行政處分階段，主張都市計畫之違法性，對之提起爭訟。惟何以土地所有權人應俟其將來獲後續不利益處分階段，始得提出救濟，蓋都市計畫之個別變更與通盤檢討事物本質並無不同，若都市計畫之個別變更得以及時救濟，都市計畫之通盤檢討卻須推遲救濟時程，乃為對其訴訟權之不當限制。況日後即使土地所有權人對於後續之行政處分提起爭訟時，主張以都市計畫具違法性，為該後續處分之違法事由，則其必須主張、舉證都市計畫之違法瑕疵，斯時往往因為

時間之遞延，將處於舉證困難之立場，實已侵害土地權利人具有實效權利保護此一訴訟權保障之核心領域。抑有進者，以因都市計畫劃設為公共設施保留地嗣遭徵收為例，最高行政法院 78 年判字第 1742 號、79 年判字第 1890 號、80 年判字第 1413 號、81 年判字第 2395 號、82 年判字第 2106 號、87 年判字第 1184 號、87 年判字第 1515 號、88 年判字第 2073 號等判決皆認為「都市計畫之擬定、變更是否適當，與徵收是否合法無關」，不啻認為人民全然無爭執啟動該徵收程序之前提—劃設為公共設施保留地適法性之機會。

6、 再查，「按立法者於制定法律時，於不違反憲法之前提下，固有廣大的形成自由，然當其創設一具有體系規範意義之法律原則時，除基於重大之公益考量以外，即應受其原則之拘束，以維持法律體系之一貫性，是為體系正義。而體系正義之要求，應同為立法與行政所遵守，否則即違反平等原則」釋字第 455 號解釋翁岳生大法官協同意見書著有可稽，即當立法者對某特定事務或社會生活事實做出某種原則性的基本價值決定後，除非基於「重大公益」的考量，否則在後續的立法時，就有義務嚴守該基本價值，避免做出違反基本價值的異質決定，導致法秩序前後矛盾，造成「體系破裂」而破壞了整個法體系的一貫與完整。而對於行政處分之判斷，相對人依一般性特徵可得確定其範圍者，亦為行政處分之範疇，已經立法者於行政程序法第 92 條所肯認預設。試以道路交通管理處罰條例第 5 條「為維護道路交通安全與暢通，公路或警察機關於必要時，得就下列事項發布命令：一、指定某線道路或某線道路區段禁止或限制車輛、行人通行，或禁止穿越道路，或禁止停車

及臨時停車。二、劃定行人徒步區。」為例，與都市計畫之通盤檢討同屬對特定區域（路段）創設一定之規制效力，對此學說及司法實務均認屬行政處分。都市計畫之通盤檢討既得以計畫書、圖得知計畫範圍，由計畫範圍此一特徵確定範圍內之土地權利人，若反認其非屬行政處分，則將導致法秩序前後矛盾，造成「體系破裂」，而違反平等原則。

7、職是之故，鈞院釋字第 156 號解釋既係於 68 年 3 月 16 日作成，嗣行政程序法於 90 年 1 月 1 日施行，揆諸行政程序法對行政處分所做出之原則性價值決定，都市計畫之通盤檢討是否非屬依一般性特徵可得確定其範圍；且與都市計畫之個別變更異其救濟，是否將侵害人民訴訟權之平等保障意旨及造成有實效權利保護之缺漏，均不無疑義。再者，釋字 156 號解釋理由書略稱都市計畫之通盤檢討不得提起訴願及行政訴訟，惟該號解釋既係對都市計畫個別變更所為，通盤檢討並非其所呈現結論之必要論據基礎，依釋字第 185 號解釋該部分是否具拘束全國各機關及人民之效力，亦屬有疑，故釋字第 156 號解釋應有補充解釋之必要性。

三、綜上所述，臺北市政府 81 年 12 月 14 日府工二字第 81086893 號公告台北市都市計畫公共設施保留地(通盤檢討)案中表明「備註 2.應提供 30 %之土地作公共設施(公園用地)，同時法定空地亦應配合集中留設。」之規定，欠缺法律具體明確授權，對人民之財產權增加法律所無之限制；亦未區分所規範之土地原使用分區為何，而逾越必要性及涵蓋過廣（over-inclusive）；甚該規定已形成特別犧牲，卻無予以相當補償，均牴觸憲法第 7 條平等權及第 23 條法律保留原則與比例原則，而違憲侵害聲請人等之財產權。而釋字第 156 號解

釋理由書就都市計畫之個別變更與定期通盤檢討異其救濟，則將侵害人民訴訟權之平等保障意旨及造成有實效權利保護之缺漏，不符憲法第 7 條及第 16 條訴訟權之平等保障意旨；且解釋理由書中非解釋所依據之主要理由部分，是否亦屬大法官解釋拘束力之客觀範圍，均有補充解釋之必要性。為此懇請 鈞院鑒核，賜准解釋憲法，以維人民之基本權利及客觀憲政秩序，如蒙所請，實感德澤。

肆、 關係文件之名稱及件數

附件一、最高行政法院 104 年度判字第 680 號判決影本。

附件二、臺北市政府 81 年 12 月 14 日府工二字第 81086893 號函影本。

附件三、臺北縣建設局 54 營字第 692 號營造執照存根影本乙份。

附件四、臺北市政府中華民國 92 年 11 月 5 日府都二字第 09224840700 號公告「變更臺北市○○區○○段○小段○○等地號第三種住宅區、公園用地為道路用地及第三種住宅區計畫案」節本乙份。

謹　　狀

司法院　　公鑒

中　華　民　國　105　年　2　月　16　日

具狀人：闕永煌

王維鵬

張聰明

潘正吉

潘文溪

蕭新裕