論都市計畫個案變更所涉一定地區及其鄰人權利保護
—司法院釋字第 774 號解釋之回響

文／陳明燦

下

（文接上期）

二、作為土地整體開發工具實施之擔保

首先，按平均地權條例第 56 條第 1 項第 1 款至第 3 款規定，市地重劃僅得於都市計畫地區內（都市地區）擬定與實施，蓋其肩負實現都市計畫目標之任務，例如取得實施地區內之公共設施保留地[12]，而有關其項目、位置與面積等資料即須早明訂於都市計畫書（圖）中，以利其取得[13]。再者，市地重劃實施辦法第 7 條第 1 項規定：「重劃地區範圍應儘量配合都市計畫之閭鄰單位辦理，其邊界並應依下列原則劃定：一、明顯之地形、地物。二、非屬整個街廓納入重劃區者，依街廓分配線。三、計畫道路中心線。但路寬在八公尺以下或都市計畫附帶以市地重劃方式開發者，得將道路全寬納入重劃區。」於是，都市計畫內之「閭鄰單位」乃為實施市地重劃計畫「一定地區」之界線所在，至其邊界之決定，基於個案之需而授權重劃主管機關享有判斷餘地，以力求符合土地重劃法上「財務自主原則」之意旨。於是，於實施市地重劃計畫時，其地區範圍內土地所有權人基於重劃法上「共同負擔原則」之意旨，允具有前揭所謂「命運共同體」（亦即「利益共享」與「負擔共承」之縮影）之特色[14]，此與地區範圍外土地所有權人所關注事項實為迥異。

又，細繹旨揭平均地權條例第 56 條第 1 項第 1 款至第 3 款規定，都市計畫之發布實施，對於其後據以實施之市地重劃允具有「初階公益擔保」之性質（如劃設公共設施保留地）；至於（公辦）市地重劃計畫之核定實施[15]，則應具有「二階公益實現」之功能（如取得與興闢都市計畫公共設施保留地）。此外，市地重劃實施辦法第 7 條第 2 項亦明定：「都市計畫指定整體開發之地區，其以市地重劃方式開發者，應以都市計畫指定整體開發地區為重劃地區範圍，並得依都市計畫劃定之開發分區辦理市地重劃；……。」則闡明基於財務因素，市地重劃得就都市計畫地區之整體開發方式採「分期分區開發策略」，此亦再次說明了該兩計畫實施地區之廣狹與緊密。

三、小結

上文簡析都市計畫體系規範下各計畫相互間對於「一定地區」之意涵，此處擬進一步說明主管機關實施都市計畫個案變更時，其地區範圍內、外人民土地財產權究竟發生何些變動，藉以凸顯其權利義務受該計畫實施之影響內容。

茲先說明「個案變更」之意涵，其係指地方主管機關為因應臨（隨）時性外在因素變動（如中央實施重大工程建設）所採取之迅行（隨時）性措施。其實施結果可能會導致人民權利受損而得為行政救濟之標的[16]，茲舉例說明於次，甲所有一地本屬某都市計畫地區內第一種住宅區「邊界」（此亦為該都市計畫之地區邊界）之建築用地（其毗鄰地乙所有土地屬非都市土地使用計畫地區內之鄉村區乙種建築用地，乙未於其上建屋），因其地位於交通部基於都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款興建高速公路之用地範圍內，而被所屬地方政府發布實施都市計畫個案變更而被改劃為特定專用區內交通用地，則甲基於有權利（本屬建築基地）即有（行政）救濟（對改劃為交通用地提起訴訟）之憲法原則，復參照最高行政法院 102 年 12 月份第 2 次庭長法官聯席之決議意旨，其乃得以具審議核定權之內政部為被告而提起行政訴訟，應無疑義。

有問題者為，乙得否如同甲一般而具行政訴訟權能？若欲回答此問題，似須先分析系爭都市計畫個案變更對於甲與乙土地權利究竟發生何些「直接性」之規制效力（蓋其為行政或一般處分之構成要件，且釋字第 156 號與第 742 號解釋均亦明文指出）？先就甲之地而言，顯然其基地建築權會因個案變更（原因）而被廢止（結果）而具行政處分性質；至對乙之地而言，縱使如前所述兩地為地理上相連，其仍有權申請建造執照而會獲得主管機關准許，是其權利不因個案變更而受任何不利影響，除非於其申請前該地已依法改被劃為禁建土地，惟屬他事[17]。

又，承前所述，倘若為避免發生重大災害而將甲之地改劃為保護區內禁建土地（如開闢為公園）者[18]，且嗣後以市地重劃方式作為整體土地開發工具者，同樣地，亦與乙之土地（乙種建地）建築權利無涉（蓋仍得申請建照），且因其地不在系爭都市計畫個案變更之地區範圍（一定地區）內，是重劃機關亦不得基於「受益付費原則」（其土地因公園興闢完成而價格上漲）而向乙徵收興闢公園所需費用（如重劃工程費用）[19]。經由上揭兩種情狀之舉例與說明，似可益徵都市計畫（個案變更）與非都市土地使用計畫各自所具有之「一定地區」及其守備功能。

參 都市計畫變更鄰人權利保護與審議原則爭議（代結論）

一、都市計畫變更規定內容與鄰人權利保護

茲先指出者為，旨揭釋字第 156 號解釋文謂：「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（前句），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（後句），自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟，……。」依據都市計畫之規劃理論，「前句」係指因都市計畫（個案）變更致使土地使用權利（能）受到直接性之限制者，例如本屬可建地而調降為（道路）「公共設施保留地」即屬之（性質屬行政處分）；至於後句之「其」則指「都市計畫（個案）變更」而言，其運作結果致使本屬住宅區因此調降為保護區，雖其所涉及面積與土地所有權人數較多而無法直接確定（與前句相較），但經由地籍圖與土地使用分區圖套繪以及查詢土地登記簿等途徑，即可得予以確定其土地所有權人（性質屬一般處分），雖兩者均屬（廣義）之行政處分，惟採此種「二階段」觀察法似較符合立法者分列行政程序法第 92 條第 1 項（行政處分）與第 2 項（一般處分）之旨意（釋字第 742 號解釋文第一段似亦應作如此解釋）。再者，系爭解釋之最大重點即肯定都市計畫個案變更地區範圍「外」之人民，如其權利或法律上利益因此而受侵害者，亦具有行政訴訟權能。此固係導源於「有權利即有救濟」之憲法原則，雖於理由書亦提及「有無權利或法律上受到侵害應依個案具體判斷」，然並未指明其判斷之要件或基準為何，實為可惜。基此，本文於此擬從都市規劃之觀點予以論述。

（一）保護規範理論意涵及其運用

首先，由於「保護規範理論」係為本文所述鄰人（權利）保護之重要基礎理論，藉以界定利害關係（鄰）人之範圍，而得認定具有訴訟當事人之訴訟權能、並得請求行政救濟。茲德國學說上見解普遍認為其意涵為：「鄰人僅於主張自己主觀公權利受到侵害始有適用權利保護之可能性，至於公建築法規範是否同意鄰人（亦即第三人保護）具有主觀公權利，依據裁判見解須依各該所涉規範之目的並以個案方式予以探求」[20]。再者，回到我國法上，司法院釋字第 469 號解釋所肯認，其解釋理由書謂：「…… 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。」蓋若僅憑法規範本身之文義即得推導出是否亦含有「個（鄰）人主觀利益」（私利防禦權）者，當無疑義[21]，然於實務上，往往不如此（例如都市計畫之內容規定），即為適例（詳下文）。於是應對法律規範為妥適「解釋」（Auslegung），經由

（文轉三版）

註釋

12 都市計畫法第 48 條第 3 款規定參照。
13 都市計畫法第 43 條規定參照。
14 平均地權條例第 60 條第 1 項規定參照。又另一性質屬於土地整體開發工具之區段徵收亦然，得參都市計畫法第 48 條第 3 款、土地徵收條例第 4 條第 1 項第 1 款至第 3 款及區段徵收實施辦法第 3 條。
15 市地重劃實施辦法第 14 條第 1 項規定參照。
16 至於人民提起行政訴訟時，應以何機關（發布實施之地方政府或審議核定之內政部）為被告，始為適格？得參最高行政法院 102 年 12 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議（以內政部為被告）。
17 此際，依據區域計畫法第 16 條第 1 項之規範意旨，主管機關應將系爭土地之改編結果（從乙建地改劃為禁建地）通知乙，使其知悉並採取必要行政救濟措施。
18 都市計畫法第 27 條第 1 項第 2 款規定參照。
19 蓋乙之土地因未被納入重劃地區內而未參加重劃，從而亦不須負擔重劃相關費用，平均地權條例第 60 條第 1 項規定參照。
20 其原文為 “Rchtsschutzmöglichkeiten hat der Nachbar nur, wenn der die Verletzung eigener, subjektive - öffentlicher Rechte geltend machen kann. Ob eine Vorschrift des öffentlichen Baurechts ein subjektive – öffentliches Recht für Nachbarn, also Drittschutz, gewhärt, ist nach der Rechtsprechung für den jeweiligen Einzelfall anhand des Schyrzzwecks der betreffenden Norm zu ermitteln.” 至於學術文獻方面得參：Hoppe/Bönker/Grotefels, aaO. (Fn.6), §18, Rn. 38; Stollmann, F. (2009)., Öffentliches Baurecht, 6. Aufl., München: Verlag C.H. Beck, §20, Rn.11; Schlichter, O. (1983), “Baurechtlicher Nachbarschutz“, NVwZ 642; Dürr, H. (2005). “Nachbarschutz im öffentlichen Baurecht”, KommJur Heft 6, 202.
21 例如文化資產保存法對於古蹟建物保護規定（單純公益）；又如建築技術規則對於建物防火牆（空間）或氣味防制等規定（兼及鄰人利益）。

植根法律數位法律資訊
劃撥帳號：07929998 戶名：植根雜誌社有限公司
黃茂榮 著作 定價 900 元
TEL:(02)2707-2848 FAX:(02)2708-4428
訂購未滿 請自付郵
植根法律
JUDICIAL 司法 訂閱辦法
本刊每 全年
費用新臺
如蒙 請郵政 帳 5005 帳
司法院

（文接二版）

整體結構、適用對象、所欲產生規範效果及社會發展因素等為綜合探求（觀察），以作為判斷其是否亦發生「鄰人保護效力」（nachbarschützende Wirkung）之依據。茲德國法上「保護規範理論」所強調應依法規範所生之「目的（意旨）」予以探求，尤其即應從個別法（如建築法典）所規範之「體系關聯性」（systematischer Zusammenhang）而為探求其意旨（真意），此與上開解釋所強調「法律整體結構及其欲產生之規範效果」之重要性，應具有異曲同工之妙。

（二）都市計畫規定內容對地區範圍內之鄰人權利保護

原則上，都市計畫（不論主要或細部計畫之新訂或變更）所規定之內容是否具有鄰人保護效力，須視其計畫所據以規劃之「理由（目的）」而定。而該理由又為探求計畫地區當地人文與地理條件（關係）後之結論（晶），例如於該計畫內已決議劃設某一「純住宅區」，則若區內土地使用有違反其規定（尚須配合建築相關技術法規之協助）而產生噪音者，即有該效力[22]。蓋主管機關於劃設該純住宅區之前必須妥適斟酌區內人民意見，在其「計畫高權」（Planungshoheit）框架下、輔以「（利益）衡量要求原則」（Prinzip des Abwägungsgebots）等機制之運作而決定其區位。

進言之，其係以經由該地區土地所有權人，對其計畫內容（尤指使用區之區位）之意見「交換關係」（Austauschverhältnis）所決定者（雖非主要決定因素，但仍具影響力）。從而對該地區之土地使用（管制）彼此形成具有「建築與基地法上命運共同體」（bau- und bodenrechtlicher Schicksalsgemeinschaft）之特殊關係[23]。於是，人民為維護其劃設目的（保持住宅區之安寧），對該純住宅區之規定內容理當賦予具有鄰人權利保護之效力。此外，以下將對依德國建築法典所發布實施「都市計畫」（Bebauungsplan）有關建築規定內容，亦即以「土地建築開發設施」（Bauvorhaben）所規定之建築使用種類、容量與建築方式為主，予以分析其是否具有鄰人權利保護效力[24]。

1. 建築使用之「種類」（Art）規定（第 9 條第 1 項第 1 款以及建築技術法規第 1 條以下）

基本上該項規定具有鄰人權利保護效力，例如以劃設為「純住宅區」此一規定為例（此為區內土地權利關係人經由「交換關係」運作結果之體現），則區內倘若有人違反其使用規定（配合建築技術法規相關條文之運作）而滋生噪音者，即具有鄰人權利保護效力[25]。此又可名為（鄰人）之「地區真實請求權」（Gebietswahrungsanspruch），以求地區之使用名稱與實際使用相符。相反地，如起造人於特定專用區內興建公共建築（如百貨購物中心）者，縱使發生如噪音污染者，亦無此效力，除非建築起造人牴觸該使用地區內建築法規相關（細緻）規定者，始得具有之。又如有關區內公共設施（如公園綠地及交通用地等）之規定（如種類、區位與數量），因其主要係供作「公共利益」（Das Wohl der Allgemeinheit）為主，是亦無具有鄰人權利保護效力。

2. 建築使用之「容量」（Maß）規定（第 9 條第 1 項第 1 款以及建築技術法規第 16 條以下）

原則上，該項規定並不具有鄰人權利保護效力，蓋其僅係抽象式地規範各使用分區內建築基地（設施）及其建築總容量彼此間之關係（亦即容積率），且尚不涉建築設施之具體區位，惟例外地當該設施嗣後依其具體建築計畫所為之區位依法確定後，此一規定乃具有鄰人權利保護效力。

3. 建築使用之「方式」（Bauweise）規定（第 9 條第 1 項第 1 款以及建築技術法規第 22 條）

原則上，須視建築方式之規定內容，而決定其規定內容有無具有鄰人權利保護效力，進言之，若採「封閉式建築」（geschlossene Bauweise）方式，則不具該項效力（除非得經由都市計畫之規劃階段所含「權衡原則」導出之）；反之若採「開放式建築」（offene Bauweise）方式，則有此項效力，蓋鄰人得由建築技術法規之規定內容（如要求建物間須保持一定之棟距等）而導出。

又縱使旨揭都市計畫規定具有鄰人保護效力，於進入行政訴訟時，除鄰（第三）人如何主張其（主觀）權利或法律上利益受侵害之外[26]，其是否有實體上之理由，固係依據個案予以判斷，然應無得僅空言居住環境權受到侵害即為已足，其必須具體主張（證明）權利受到侵害確實處於「一個足夠可能發生率」（eine hinreichend wahrscheinlicher Geschehensablauf）[27]，否則即使已開啟行政訴訟（救濟）大門，其結果可能僅是空歡喜一場。

（三）都市計畫規定內容對地區範圍外之鄰人權利保護

由於都市計畫地區內須劃設各種使用強度不同區以利管理（制），復基於土地使用具有外部性（包括外部成本效益）特色，為緩和計畫區內不同使用區（如住宅區與工商區毗連）所致之使用衝突，則須於該兩區之間劃定所謂「緩衝區（如隔離綠帶）」以資減緩，此外，經由限制建物高度等規定以保障鄰人權利（如日照與眺望等權利），此二者均屬都市計畫內容之保護規定以化解使用衝突，並具鄰人權利保護效力，固無疑義。有疑義者為，當毗連土地係位於都市計畫地區範圍外而與區內土地使用發生衝突者，因其與計畫區內土地使用規定內容欠缺上文所述之「交換關係」（其為創設鄰人權利保護效力之要件），是無鄰人權利保護效力。事實上，當起造人於都市計畫（建築區）內為建築行為而影響計畫地區外毗連住戶之利益者，若欲使其所涉及建築行為之相關規定對住戶發生鄰人保護效力，依都市規劃法理應於該都市計畫形成過程中援引土地利用計畫法上（鄰人利益）「考慮要求」（das Gebot der Rücksichtnahme）等機制，以資解決都市計畫地區內、外間之土地使用衝突。若因故無法予以運用而為解決者，規劃機關除得採用前述計畫地區土地權利關係人之「交換關係（模式）」以確定都市計畫地區之界線外，亦得採取適當機制（如相關都市計畫實質審議原則）以利其規定內容具有鄰人保護效力，惟此須明定於該都市計畫內容中。

回到系爭解釋之原因事件上，系爭都市計畫個案變更計畫之實施地區邊界雖緊鄰凱撒金邸社區，但該社區並非位於系爭變計畫範圍內，則系爭都市計畫所含容積率提高、停車空間及建築基地退縮距離等規定（通常規定於「土地使用分區管制」中），縱使將影響該社區住戶與周邊住宅區之緩衝空間、不利交通改善及增加停車供給壓力等情形，依據上述德國法制規範之實施經驗，其性質並不具有鄰人權利保護效力[28]，從而該住戶（建物區分所有權人）對系爭都市計畫個案變更所涉土地使用規定內容，實難謂有訴訟權能。

二、都市計畫內容審議與利益衡量要求原則

上文言及，位於都市計畫地區一定範圍外之毗鄰土權利關係人，對於該計畫之規定內容不得提起鄰人訴訟，固無疑義。但為了減少因此所可能引發之土地使用衝突發生機率，都市計畫主管機關（當初）於為其細部計畫之個案變更時，由於「計畫地區範圍」依法為其細部計畫（主要計畫亦然）內容之應表明事項[29]，則於確定其「地區範圍」時，若遇有如系爭解釋原因事件所述之情形者，規劃者應負有履行計畫法上「第三人利益考慮要求」（das Gebot der Rücksichtnahme auf Interessen Dritter）[30]所開展出之相關義務，該原則之性質屬「法規原則」（Rechtsprinzip），對於計畫地區內土地使用衝突之解決，至為重要。從而，當都市計畫（草案）於進行（同級）審議與（上級）審議（核定）時，該原則亦為審查委員所應恪守之實質審查原則者[31]，再運用同屬實質審查原則之「（利益）衡量要求原則」（須以合理適度實施「民眾參與」為前提，以利蒐集足夠且重要之資料），妥適審議計畫地區範圍外毗鄰之鄰人權利保護所涉情狀（藉由「值得保護理論」予以判斷），並經由（例如）「交換關係」（模式）據以決定是否將其一併列入計畫地區範圍內。則縱使於審議之後決定不予納入者，主管機關亦應採取其他適當機制，例如運用都市計畫法第 13 條第 3 款所定「聯合都市計畫」機制等[32]，庶幾平衡都市計畫實施地區內、外所涉各種公、私利益間之衝突，以避免或減緩鄰人訴訟之發生機率。

（作者為國立台北大學公共事務學院不動產與城鄉環境學系特聘教授）

註釋

22 當然此際尚有公法上之裁罰工具可資運用（如都市計畫法第 79 條至第 80 條），惟屬他事。

23 按「建築與基地法上命運共同體」為探求都市建築計畫規定內容是否具有鄰人保護效力之決定因素，至其運用之次序得參蔡明誠（2019），「釋字第 774 號解釋協同意見書」，頁 8。

24 Vgl. Dürr, H. aaO. (Fn.20), 205-206.

25 同說得參 Hoppe / Bönker / Grotefels, aaO. (Fn.6), §18, Rn.43.

26 此際，鄰人可援引（土地）財產權保障上相關理論，例如「值得保護理論」（Schutzwürdigkeitstheorie），進一步得參：Sarnighausen, H-C. (1996). “Zur Schutzwürdigkeit im Baunachbarrecht.”, NVwZ 110 ff..

27 Vgl. Roller, G. (2010). “Drittschutz im Atom- und Immissionsschutzrecht – Bestandszufnahme und aktelle Entwicklung der Rechtsprechungt.”, NVwZ 995-996.

28 此外，都市計畫法第 34 條有關住宅區土地及建築物使用之管制，與第 39 條對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度、交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於都市計畫法施行細則中作必要之規定，其目的均在於落實都市土地使用分區管制，並藉以實現該法第 1 條所揭櫫之立法目的（公共利益）。

29 都市計畫法第 22 條第 1 項第 1 款規定參照。

30 相關文獻得參：Gaentzsch, G.. (2009). “Das Gebot der Rücksichtnahme bei der Zulassung von Bauvorhaben.”, ZfBR 322 ff. Petz, H. (2015). “Aktuelle Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Rücksichtnahmegebot.”, ZfBR 645. Sperlich, P. (2017). “Ein Meilenstein des Verwaltungsrechts:40 Jahre “Schweinemästerfall – zur nachbarschützenden Wirkung des Rücksichtnahmegebots.”, JR 41-42.

31 其他實質審查原則（如配合義務原則），得參陳明燦（2018），土地利用計畫法導論，修訂 3 版，台北：自版，頁 81-84。

32 事實上，系爭解釋之原因事件若屬另一都市計畫地區者，其土地權利關係人得依都市計畫法第 24 條至第 25 條規定，向地方都市計畫主管機關申請自行擬定或變更細部計畫，以捍衛其土地使用權利。若屬非都市地區之土地者，現行區域計畫法似無類似規定。

法律網 的最佳平台
法學方法與現代民法（增訂七版）
1000元者 資 65 元 書城熱賣中
WEEKLY 周刊
周出刊 訂閱
幣400元 訂 閱 收劃撥 號 4377 戶 司法周刊