

解釋字號	釋字第742號【都市計畫定期通盤檢討變更之救濟案】
解釋公布院令	中華民國 105年12月09日 院台大二字第1050031469號
解釋爭點	都市計畫定期通盤檢討變更，如其中具體項目有直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加其負擔者，得否其就該部分提起訴願或行政訴訟？
解釋文	<p>都市計畫擬定計畫機關依規定所為定期通盤檢討，對原都市計畫作必要之變更，屬法規性質，並非行政處分。惟如其中具體項目有直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加其負擔者，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其就該部分提起訴願或行政訴訟以資救濟，始符憲法第十六條保障人民訴願權與訴訟權之意旨。本院釋字第一五六號解釋應予補充。¹</p> <p>都市計畫之訂定（含定期通盤檢討之變更），影響人民權益甚鉅。立法機關應於本解釋公布之日起二年內增訂相關規定，使人民得就違法之都市計畫，認為損害其權利或法律上利益者，提起訴訟以資救濟。如逾期未增訂，自本解釋公布之日起二年後發布之都市計畫（含定期通盤檢討之變更），其救濟應準用訴願法及行政訴訟法有關違法行政處分之救濟規定。²</p>
理由書	<p>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，經核確有正當理由者，應予受理（本院釋字第五〇三號、第七四一號解釋參照）。本件二聲請案之聲請人各因都市計畫事件提起行政爭訟，分別經最高行政法院確定終局裁判引用本院釋字第一五六號解釋（下稱系爭解釋）作為裁判依據。系爭解釋之解釋文釋示：「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，本院釋字第一四八號解釋應予補充釋明。」且於理由書附論：「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。」聲請人就都市計畫定期通盤檢討所作變更是否為行政處分，及得否提起行政爭訟部分，聲請補充解釋，經核有正當理由，合先敘明。¹</p>

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400號、第七三九號解釋參照）。又憲法第十六條保障人民訴訟權，係指人民於其權利或法律上利益遭受侵害時，有請求法院救濟之權利（本院釋字第七三六號解釋參照）。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利或法律上利益遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會。此乃訴訟權保障之核心內容（本院釋字第三九六號、第五七四號、第六五三號解釋參照）。

原因案件之一所適用之中華民國六十二年九月六日修正公布之都市計畫法第二十六條規定：「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。對於非必要之公共設施用地，應予撤銷並變更其使用。」另一原因案件所適用之現行都市計畫法第二十六條規定：「（第一項）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三年內或五年內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。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。（第二項）前項都市計畫定期通盤檢討之辦理機關、作業方法及檢討基準等事項之實施辦法，由內政部定之。」均未具體規範定期通盤檢討之變更範圍及可能之內容。都市計畫定期通盤檢討實施辦法第四條則規定，定期通盤檢討得對主要計畫及細部計畫為必要之修正，是其所得修正之範圍及內容甚廣。按定期通盤檢討對原都市計畫之主要計畫或細部計畫所作必要變更，屬法規性質，並非行政處分。然由於定期通盤檢討所可能納入都市計畫內容之範圍並無明確限制，其個別項目之內容有無直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加負擔，不能一概而論。訴願機關及行政法院自應就個案審查定期通盤檢討公告內個別項目之具體內容，判斷其有無個案變更之性質，亦即是否直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加負擔，以決定是否屬行政處分之性質及得否提起行政爭訟。如經認定為個案變更而有行政處分之性質者，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其就該部分提起訴願或行政訴訟以資救濟，始符憲法第十六條保障人民訴願權及訴訟權之意旨。系爭解釋應予補充。

又都市計畫（含定期通盤檢討之變更；下同），因屬法規性質，並非行政處分，依現行法制，人民縱認其違法且損害其權利或法律上利益，仍須俟後續行政處分作成後，始得依行政訴訟法提起撤銷訴訟（行政訴訟法第四條第一項參照）。然都市計畫核定發布後，都市計畫範圍內土地之使用將受限制（都市計畫法第六條及第三章至第六章等相關限制規定參照），影響區內人民權益甚鉅，且其內容與行政處分往往難以明確區隔。為使人民財產權及訴訟權受及時、有效、完整之保障，於其財產權因都市計畫而受有侵害時，得及時提起訴訟請求救濟，並藉以督促主管機關擬定、核定與發布都市計畫時，遵守法律規範，立法機關應於本解釋公布之日起二年內增訂相關規定，使人民得就違法之都市計畫，認為損害其權利或法律上利益者，提起訴訟以資救濟。如逾期末增訂，自本解釋公布之日起二年後發布之都市計畫之救濟，應準用訴願法及行政訴訟法有關違法行政處分之救濟規定。

有關聲請案之一之聲請人聲請解釋臺北市政府八十一年十二月十四日府工二字第八一〇八六八九三號公告「臺北市都市計畫公共設施保留地（通盤檢討）案」詳細說明欄三、（一）變更計畫部分編號5.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」違憲部分，因該備註規定是否直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加其負擔，而具有行政處分之性質，並因而許其提起行政爭訟，應由行政法院依本解釋意旨認定；其既屬行政法院認事用法之職權範圍，自不得據以聲請本院解釋。是該聲請人此部分之聲請，核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定不合，依同條第三項規定，應不受理。

大法官會議主席 大法官 許宗力

大法官 蔡烱燉 陳碧玉 黃璽君 羅昌發
湯德宗 吳陳鏗 蔡明誠 林俊益
許志雄 張瓊文 黃瑞明 詹森林
黃昭元

（黃虹霞大法官迴避審理本案）

意見書









[湯大法官德宗提出之部分協同意見書](#)







[蔡大法官明誠提出，陳大法官碧玉、張大法官瓊文加入之部分協同意見書](#)



[許大法官宗力提出之協同意見書](#)

-  [羅大法官昌發提出之協同意見書](#)
-  [林大法官俊益提出之協同意見書](#)
-  [許大法官志雄提出之協同意見書](#)
-  [黃大法官瑞明提出，詹大法官森林加入之協同意見書](#)
-  [黃大法官璽君提出之部分不同意見書](#)
-  [吳大法官陳鏗提出之不同意見書](#)

聲請書/ 確定終局裁判

-  [關永煌等6人聲請書_OCR](#)
-  [兆亨事業有限公司代表人李正祥聲請書_OCR](#)
-  [最高行政法院104年度判字第680號判決](#)
-  [最高行政法院103年度裁字第1505號裁定](#)

事實摘要

釋字第七四二號解釋事實摘要(大法官書記處基於聲請書整理提供)

(一) 聲請人關永煌等6人共有坐落臺北市南港區的27筆土地(下稱系爭土地)，61年間經規劃為中央研究院機關用地，81年12月14日臺北市政府公告發布實施「臺北市都市計畫公共設施保留地(通盤檢討)案」，關於系爭土地部分，以中央研究院放棄保留而作部分變更：「將北半部機關用地變更為第三種住宅區，惟應提供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。」(下稱系爭公告)。聲請人不服系爭公告，在102年提起訴願，內政部以系爭公告不是行政處分而不受理，聲請人續提行政訴訟請求撤銷，經臺北高等行政法院以103年度訴字第424號判決駁回，理由之一是依司法院釋字第156號解釋意旨，系爭公告屬法規性質，並不是行政處分，不得提起行政訴訟，這個見解被最高行政法院104年度判字第680號判決所維持。聲請人於是向本院聲請補充解釋釋字第156號解釋。

(二) 聲請人兆亨公司因都市計畫事件，所有坐落臺北市士林區的3筆土地，原來的土地使用分區是加油站用地(下稱系爭加油站用地)，臺北市政府在報經內政部核定後，於102年5月發布實施「臺北市士林區外雙溪地區都市計畫通盤檢討(主要計畫)案」(下稱系爭公告)，將系爭加油站用地變更為「交通用地(遊客中心)」，聲請人不服內政部的核定及系爭公告，提起訴願，遭訴願機關不受理，聲請人續提行政訴訟請求撤銷，經臺北高等行政法院以102年度訴字第2024號裁定駁回，理由之一是依司法院釋字第156號解釋意旨，都市計畫通盤檢討屬法規性質，並不是行政處分，不得提起行政訴訟，這個見解被最高行政法院103年度裁字第1505號裁定所維持。聲請人於是向本院聲請補充解釋釋字第156號解釋。

相關法令

-  [中華民國憲法第15、16條\(36.01.01\).](#)
-  [司法院釋字第156號解釋](#)
-  [司法院釋字第396號解釋](#)
-  [司法院釋字第400號解釋](#)
-  [司法院釋字第503號解釋](#)
-  [司法院釋字第574號解釋](#)
-  [司法院釋字第653號解釋](#)
-  [司法院釋字第739號解釋](#)
-  [司法院釋字第741號解釋](#)
-  [都市計畫法第26條\(62.09.06\).](#)
-  [都市計畫定期通盤檢討實施辦法第4條\(106.04.18\).](#)
-  [行政訴訟法第4條第1項\(109.01.15\).](#)

臺北市政府八十一年十二月十四日府工二字第八一〇八六八九三號公告
