

司法院釋字第795號解釋

【釋字第742號解釋補充解釋案】

發文日期：中華民國109年10月23日

發文字號：院台大二字第1090030225號

解 釋 文

本件聲請人於本院釋字第742號解釋公布之日起30日內所提再審之訴，視為已於法定得提起訴願之期間內向訴願管轄機關提起訴願。本院釋字第742號解釋應予補充。 1

解釋理由書

本件聲請人闕永煌、王維鵬、張聰明、潘正吉、蕭新裕前以臺北市政府中華民國81年12月14日府工二字第81086893號公告「臺北市都市計畫公共設施保留地（通盤檢討）案」（下稱系爭都市計畫），就聲請人所有之土地經中央研究院放棄保留而由機關用地變更為第三種住宅區，惟應負擔30%之土地作公共設施，同時法定空地亦應配合集中留設，使其等遭受損失，能否提起行政訴訟以資救濟之爭議，向本院聲請補充解釋本院釋字第156號解釋。本院據其聲請作出釋字第742號解釋（下稱系爭解釋），其內容略以：「都市計畫擬定計畫機關依規定所為定期通盤檢討……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」。本件聲請人依據系爭解釋提起再審之訴，經最高行政法院107年度判字第487號判決（下稱確定終局判決），適用系爭解釋，雖認有再審理由，但以系爭都市計畫早於81年12月14日公告，對其提起行政救濟期間應自同年月15日起算，而聲請人卻於102年10月17日始提起訴願，明顯逾法定得提起訴願之救濟期間，故認原確定判決駁回聲請人之上訴，結論即無不合，從而認定聲請人再審之訴，仍為無理由而駁回。 1

按當事人對於確定終局裁判所適用之本院解釋，發生疑義，聲請補充解釋，經核確有文字晦澀不明、論證不周或其他正當理由者，應予受理（本院釋字第 784 號解釋參照）。本件聲請人主張確定終局判決適用系爭解釋之結果，對於都市計畫擬定計畫機關所為定期通盤檢討中「許其就該部分提起訴願或行政訴訟以資救濟」之法定救濟期間如何起算，始符憲法第 16 條保障人民訴願權與訴訟權之意旨仍有疑義，而聲請補充解釋系爭解釋，核其聲請具有正當理由，應予受理，爰作成本解釋，理由如下：

本院所為之解釋，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。又本院依人民聲請所為之解釋，對聲請人據以聲請之案件，亦有效力（本院釋字第 177 號及第 185 號解釋參照）。原因案件之聲請人，自解釋公布之日起，即得據有利之解釋，依法行使其權利，以符合憲法保障人民訴訟權之意旨，並肯定其維護憲法之貢獻（本院釋字第 725 號、第 741 號及第 757 號解釋參照）。

查系爭解釋公布前，人民對於都市計畫擬定計畫機關依規定所為定期通盤檢討，並無法律依據得以提起訴願或行政訴訟以資救濟，故聲請人於系爭都市計畫公告後未於法定期間內提起訴願，依當時法律適用之情形，自難歸責於聲請人。況系爭都市計畫屬法規性質，聲請人縱然於公告時客觀上得以知悉該公告內容，是否即可理解此一外觀屬法規命令之都市計畫定期通盤檢討，其中具體項目為行政處分而得及時提請司法審查，於系爭解釋公布前實亦難以期待。按系爭解釋要求「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」。立法院爰修正公布行政訴訟法第 98 條之 5、第 263 條條文，並增訂公布第 237 條之 18 至第 237 條之 31 條文及第二編第五章章名「都市計畫審查程序」，並自 109 年 7 月 1 日施行，以落實系爭解釋（立法院公報第 108 卷第 103 期院會紀錄第 104 頁至第 108 頁及所附條文對照表參照）。是因聲請人聲請補充解釋釋字第 156 號解釋而作

出系爭解釋，已促使行政訴訟法之修改並增訂都市計畫審查程序專章，對憲法之維護確有貢獻。

嗣聲請人執系爭解釋就原因案件提起再審之訴，卻因訴願逾期之理由而遭駁回。然於系爭解釋公布前聲請人聲請釋憲之原因案件係屬無從提出行政救濟之情形，於系爭解釋公布後，聲請人對系爭都市計畫始得表示不服。若要求聲請人對系爭都市計畫之訴願必須於公告 30 日內提出，已課予過高之義務及程序負擔，對人民之訴願、訴訟權之保障有所不足，而系爭解釋對此並未有所釋示。為保障人民之訴願、訴訟權，並符本院鼓勵釋憲聲請人之意旨，系爭解釋應予補充如下：本件聲請人於系爭解釋公布之日起 30 日內所提再審之訴，視為已於法定得提起訴願之期間內向訴願管轄機關提起訴願。

聲請人於本解釋公布後，得依本解釋就本解釋之確定終局判決依法提起再審，有關機關就聲請人對於系爭都市計畫訴願期間之遵守，應依本解釋意旨辦理。

大法官會議主席 大法官 許宗力
 大法官 蔡焜燉 吳陳鐸 蔡明誠 林俊益
 許志雄 張瓊文 黃瑞明 詹森林
 黃昭元 謝銘洋 呂太郎 楊惠欽
 蔡宗珍

（黃虹霞大法官迴避審理本案）

協同意見書

黃瑞明大法官 提出

本號解釋補充解釋本院釋字第 742 號解釋，讓 742 號解釋之聲請人就其原因案件有機會在司法救濟程序進入實體審查，而不至於因提起訴願逾期而被程序駁回，本席贊同，並補充理由如下：

一、聲請人之原因案件無法適用新法

立法院為落實 742 號解釋之要求，增訂公布行政訴訟法第 2 編第

5 章章名「都市計畫審查程序」，並自民國 109 年 7 月 1 日施行。另依同日施行之行政訴訟法施行法第 14 條之 5 規定¹，聲請人原因案件之都市計畫是在修正行政訴訟法施行前發布，故無法適用新修正行政訴訟法都市計畫審查程序之規定以尋求救濟，而仍應適用行政訴訟法有關違法行政處分之訴訟程序。按依都市計畫審查程序之規定，人民認為行政機關發布之都市計畫違法而損害其權利者，可以核定都市計畫之行政機關為被告，逕向管轄之高等行政法院提起訴訟，請求宣告該都市計畫無效（行政訴訟法第 237 條之 18），而不必經過訴願程序。然而原因案件既仍適用違法行政處分之救濟途徑，則聲請人依據 742 號解釋聲請再審時，最高行政法院仍審查其訴願程序是否合乎程序要件，因而認定聲請人於 102 年始對 81 年公布之都市計畫審查程序提起訴願，已逾越 30 日之得提起訴願之期間，因而駁回聲請人之再審，因此乃有作成本號解釋以補充釋字第 742 號解釋之必要。

二、742 號解釋公布後，人民對都市計畫之通盤檢討始得請求行政救濟，修正行政訴訟法施行前之都市計畫其訴願期間應如何起算，釋字第 742 號解釋及新法均未規範，而有空窗

修正行政訴訟法施行前之都市計畫並不適用新法，既然釋字第 742 號解釋公布後人民始得對都市計畫請求救濟，則訴願期間之計算應自釋字第 742 號解釋公布日起算，始為合理。本號解釋之聲請人在釋字第 742 號解釋公布後並未提起訴願而是提起再審，就此本號解釋釋示「本件聲請人於本院釋字第 742 號解釋公布之日起 30 日內所提再審之訴，視為已於法定得提起訴願之期間內向訴願管轄機關提起訴願。」乃係參考訴願法第 61 條第 1 項規定：「訴願人誤向訴願管轄機關或原行政處分機關以外之機關作不服原行政處分之表示者，視為自

¹ 行政訴訟法施行法第 14 條之 5 規定：「（第 1 項）修正行政訴訟法施行前已發布之都市計畫，不適用修正行政訴訟法第 2 編第 5 章都市計畫審查程序之規定。（第 2 項）修正行政訴訟法施行前發布之都市計畫，具行政處分性質者，於修正行政訴訟法施行後，仍適用行政訴訟法有關違法行政處分之訴訟程序。」

始向訴願管轄機關提起訴願。」又釋憲聲請人自大法官解釋公布日起算，30 日之不變期間內可提起再審之訴（行政訴訟法第 276 條第 1 項及第 3 項參照），於本解釋亦可適用。

三、真理和正義常常藏身亂草堆裡

本件聲請人在 102 年對 81 年之都市計畫通盤檢討提起訴願時，已明知逾越訴願之 30 天期限，此程序問題對聲請人主張權利之過程一直是重大阻礙，但聲請人鋌而不捨地努力，從而獲得 742 號解釋及本號解釋，並促成行政訴訟法之修改而增加新的訴訟類型。在程序或技術有缺陷之情形下，鋌而不捨聲請釋憲，美國聯邦最高法院於 1962 年因為基甸先生之聲請而作出解釋，確立美國任一州的刑事被告訴訟程序都必須得到法律協助。作家指出美國大法官在這個釋憲聲請案不在技術和程序面上作文章，而作出具有重大意義之解釋。代表的意義是「真理和正義常常藏身亂草堆裡，也常常披一身襤褸而來」、「我們在這一堆文件裡要找的，不是一口針，而是人類應享的各種權利」足可參考²。

協同意見書

詹森林大法官 提出

一、全案來龍去脈

本件聲請人曾就臺北市政府 81 年 12 月 14 日府工二字第 81086893 號公告（下稱系爭公告）之「臺北市都市計畫公共設施保留地（通盤檢討）案」（下稱系爭都市計畫），於民國（下同）102 年 10 月 17 日提起訴願，經訴願機關於 103 年間訴願決定不受理。

聲請人不服，提起行政訴訟，經臺北高等行政法院 103 年度訴字第 424 號判決及最高行政法院 104 年度判字第 680 號判決駁回確定，該二判決之理由均略為：「……提起撤銷訴訟，應以有行政處分之存

² 參見唐諾著，「基甸的號角」伴讀：走過神蹟之門—有關美國聯邦大法官，收於：基甸的號角，安東尼·路易士（Anthony Lewis）著；李伯恬譯，臉譜出版；城邦文化公司發行，2006 年初版，頁 24。

在為前提要件。……系爭公告係依據都市計畫法第 26 條規定就臺北市公共設施保留地進行通盤檢討，依據司法院釋字第 156 號解釋意旨，都市計畫法第 26 條規定之通盤檢討變更及都市計畫之擬定發布，並非直接限制一定區域內人民之權益或增加其負擔，即非屬行政處分」、「系爭公告早於 81 年 12 月 15 日發布實施，迄原告 / 上訴人等提起訴願時之 102 年 10 月 17 日亦已顯逾前開得提起訴願法定期間，是本件訴願機關內政部以其等訴願不合法予以不受理，核無不合」。

聲請人旋就最高行政法院 104 年度判字第 680 號判決所引用之本院釋字第 156 號解釋，聲請補充解釋。本院認其聲請應予受理，並作成釋字第 742 號解釋指出：「都市計畫擬定計畫機關依規定所為定期通盤檢討……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。」

聲請人隨即依據釋字第 742 號解釋，對最高行政法院 104 年度判字第 680 號判決提起再審之訴，經最高行政法院 107 年度判字第 487 號判決認為，聲請人提起本件再審，雖有再審理由，但以「原確定判決（即最高行政法院 104 年度判字第 680 號判決）認定再審原告提起訴願已逾得提起訴願之法定期間，原審判決（即臺北高等行政法院 103 年度訴字第 424 號判決）駁回再審原告在原審之訴並無違誤，而判決上訴駁回之結論，仍為正當」為由，依行政訴訟法第 280 條規定，駁回本件再審之訴。

聲請人就最高行政法院 107 年度判字第 487 號判決，第二度向本院聲請解釋，經本院針對釋字第 742 號解釋作成補充解釋而指明：「本件聲請人於本院釋字第 742 號解釋公布之日起 30 日內所提出之再審之訴，視為已於法定得提起訴願之期間內向訴願管轄機關提起訴願。」

二、相關爭點

從前述「本案來龍去脈」，可以得知，本案爭點為：

- (一) 系爭公告是否為行政處分？
- (二) 若系爭公告為行政處分，聲請人提起訴願，是否已逾越得

提起訴願之法定期間？

（一）關於系爭公告是否為行政處分？

臺北高等行政法院 103 年度訴字第 424 號判決，及最高行政法院 104 年度判字第 680 號判決，均依據釋字第 156 號解釋，而認定系爭公告非屬行政處分。

最高行政法院 107 年度判字第 487 號判決，則稱：「司法院釋字第 742 號解釋……雖稱補充釋字第 156 號解釋，但關於定期通盤檢討變更之具體項目，如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，應許提起行政爭訟部分，實際上係變更釋字第 156 號解釋。準此，行政法院就個案審查定期通盤檢討公告內個別項目之具體內容，如該個別具體項目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，即具行政處分之性質，應許其就該部分提起行政訴訟以資救濟。」¹

（二）關於聲請人提起訴願，是否已逾法定期間？

臺北高等行政法院 103 年度訴字第 424 號判決、最高行政法院 104 年度判字第 680 號判決，及最高行政法院 107 年度判字第 487 號判決均認為，系爭公告於 81 年 12 月 15 日發布實施，聲請人於 102 年 10 月 17 日始提起訴願，乃逾越法定期間。最高行政法院 107 年度判字第 487 號判決甚且稱：「再審原告主張救濟期間應自司法院釋字第 742 號解釋公布更行起算，尚不足採。」²

三、人民應有「穿越時空」、「預見未來」之超能力？

本院釋字第 156 號解釋稱：「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……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。」（釋字第 156 號解釋理由書第 3

¹ 參見該判決理由欄，四（二）（3）。

² 參見該判決理由欄，四（二）（5）。

段參照)準此,依據釋字第156號解釋,擬定計畫機關依規定定期通盤檢討所作必要之變更,與都市計畫個別變更不同,並非直接限制一定區域內人民之權益或增加其負擔,亦即非屬行政處分。

臺北高等行政法院103年度訴字第424號判決及最高行政法院104年度判字第680號判決,就系爭公告之系爭都市計畫(臺北市都市計畫公共設施保留地(通盤檢討)案),乃引用釋字第156號前揭「都市計畫之定期通盤檢討非屬行政處分」之意旨,而分別駁回聲請人之訴及上訴。該二判決既係以釋字第156號解釋為依據,自應認為判決為有理由。

然而,聲請人以受最高行政法院104年度判字第680號判決不利終局裁判當事人之身分,就該判決所引用之釋字第156號解釋,聲請本院補充解釋後,本院作成釋字第742號解釋,除於主文明示:「都市計畫擬定計畫機關依規定所為定期通盤檢討,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16條保障人民訴願權與訴訟權之意旨。本院釋字第156號解釋應予補充。」外,並於解釋理由第3段指明:「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。」

按「本院依人民聲請所為之解釋,對聲請人據以聲請之案件,亦有效力。」、「確定終局裁判所適用之法律或命令,或其適用法律、命令所表示之見解,經本院依人民聲請解釋認為與憲法意旨不符,其受不利確定終局裁判者,得以該解釋為再審或非常上訴之理由」,為本院釋字第177號及第185號解釋所揭示;亦即,上開二解釋賦予本院因人民聲請所為之解釋,對於聲請之原因案件,例外具有溯及既往之

效力，並同時建構人民透過聲請解釋之個案救濟管道³。換言之，人民聲請大法官解釋，其目的在於「贏回官司」⁴。是本院依人民之聲請，而為有利於人民之解釋後，各級法院即應依本院解釋意旨，撤銷或廢棄原先不利於人民之確定終局裁判，以「還其公道」。

準此，在釋字第 742 號解釋下，最高行政法院就聲請人依據該號解釋所提再審之訴，本應重新審查系爭都市計畫是否有釋字第 742 號解釋所指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之情事，及聲請人是否為該一定區域內之特定人或可得確定之多數人，以判斷系爭都市計畫對聲請人而言，是否屬於行政處分。

惟最高行政法院 107 年度判字第 487 號判決卻就此根本置之不問，而以原確定判決（最高行政法院 104 年度判字第 680 號判決）及判決（即臺北高等行政法院 103 年度訴字第 424 號判決）正確認定聲請人提起訴願逾越法定期間為由，而駁回聲請人再審之訴。

按行政訴訟法第 4 條第 1 項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」是行政法院就人民所提之撤銷之訴之行政訴訟，應先審查原告所指摘之中央或地方機關之行政行為，是否屬於行政處分，並於認定確實屬於行政處分後，始再審查原告於訴願程序有無遵守訴願期間。

臺北高等行政法院 103 年度訴字第 424 號判決及最高行政法院 104 年度判字第 680 號判決既然認為，系爭公告非屬行政處分，即無必要再審酌聲請人在該行政訴訟前，所提之訴願，是否符合「法定訴願期間內」之要求。該二判決雖均另外載明聲請人就 81 年 12 月 15

³ 參見，翁岳生，現代法治國家之釋憲制度與司法改革，2020 年 6 月，第 9 章「憲法之維護者—省思與期許」，伍「大法官解釋之效力與拘束力」，178 頁、180-181 頁。

⁴ 參見，本席於本院釋字第 757 號解釋所提協同意見書。請另參看，李劍非，釋字第 757 號解釋評釋：憲法訴訟的救濟喻知類型分析與補充解釋，萬國法律，第 219 期，2018 年 6 月，6-31 頁。

日發布實施之系爭公告，於 102 年 10 月 17 日始提起訴願，乃逾越法定期間；惟此項載明，勿寧僅屬「傍論」(Obiter dictum)性質。此觀該二判決全文，明顯可見⁵。由於此項「傍論」，對於聲請人之行政訴訟，在此二判決裁判當時，應受敗訴之結果，並無影響，故此二判決「順便」載明聲請人在系爭行政訴訟前所提訴願，不符法定訴願期間之要求，尚不生侵害聲請人訴訟權之問題。

詎料，最高行政法院 107 年度判字第 487 號判決卻將此「傍論」提升為「主要爭點」，且以聲請人逾越訴願法定期間為由，駁回聲請人再審之訴。最高行政法院本件判決，對聲請人而言，實乃「突擊性裁判」⁶。

誠如本號解釋指出，在釋字第 742 號解釋公布前，聲請人聲請釋憲之原因案件（即系爭公告）係屬無從提出行政救濟之情形；於釋字第 742 號解釋公布後，聲請人對系爭都市計畫始得表示不服（本號解釋理由書第 5 段參照）。詳言之，系爭公告發布實施當時（81 年 12 月 15 日），各機關應受釋字第 156 號解釋所示意旨之拘束，而認機關依規定所為定期通盤檢討所作必要之變更並非行政處分。從而，在法律上，聲請人於當時根本不得提起訴願及行政訴訟；即使提起，必定遭訴願機關不受理及行政法院駁回。聲請人因而未於系爭公告發布實施後，即時提起訴願，毋寧為一般人民之正常反應。

迨釋字第 742 號解釋公布後，聲請人始得就系爭公告提起訴願。從而，法院於受理聲請人依該解釋所提之再審之訴時，即應體認自釋

⁵ 參見，臺北高等行政法院 103 年度判字第 424 號判決，理由欄，六，（一）；最高行政法院 104 年度字第 680 號判決，理由欄，七。

⁶ 對聲請人而言，釋字第 742 號解釋，甚至釋字第 156 號解釋，均與都市計畫通盤檢討公告案之訴願有無遵守法定期間，毫不相涉。釋字第 742 號解釋，亦未以對都市計畫通盤檢討公告案所提訴願之法定期間為釋憲客體。故聲請人持有利於己之釋字第 742 號解釋，就最高行政法院以釋字第 156 號解釋為依據而認定都市計畫通盤檢討當然非屬行政處分，所為不利益之原確定判決，提起再審之訴時，根本不可能預料受理再審之訴之法院，竟然無視釋字第 742 號解釋之實質內容（法院應審查都市計畫通盤檢討是否屬於行政處分），而突然改以訴願逾越法定期間為由，依舊駁回再審之訴。

字第 742 號解釋起，「都市計畫通盤檢討當然非屬行政處分」之法律狀態，始改變為「都市計畫通盤檢討有可能是行政處分」，並本於該法律狀態之改變，及釋字第 177 號及第 185 號解釋解釋意旨，將聲請人所提再審之訴，視為聲請人已於法定期間內提起訴願，而為適當處理。

惟最高行政法院 107 年度判字第 487 號判決卻以聲請人未於 81 年 12 月 15 日（系爭公告發布實施日）後之法定期間內提起訴願，而駁回聲請人之再審之訴。該判決不僅有本號解釋所指「要求聲請人對系爭公告，必須該公告日後之 30 日內提出，已課予過高之義務及程序負擔，對人民之訴願、訴訟權之保障有所不足」（本號解釋理由書第 5 段）情形，更係苛求聲請人於在 81 年 12 月 15 日爭公告發布實施後，於法定訴願期間內，業已預見於將近 24 年後之 105 年 12 月 9 日必有釋字第 742 號解釋之作成與公布。最高行政法院本件判決此種要求人民應有「穿越時光」、「預見未來」之超能力，實在難以想像究竟有何依據！

四、結論「用溫暖公正的裁判疼惜人民」

人民權利遭受國家不法侵害時，不可被期待有「超越時光」及「預見未來」之能力，無待任何贅言。此外，釋字第 177 號及第 185 號解釋業已宣示大法官因人民聲請所為之解釋，對於聲請之個案，具有溯及既往之效力，聲請人有權利以有利於自己之解釋為依據，透過再審之訴而贏回官司。

本院釋字第 742 號解釋公布後，倘若受理聲請人所提再審之訴之法院恪遵釋字第 177 號、第 185 號及第 742 號解釋意旨，則系爭公告究竟是否屬於行政處分，早已獲得澄清，聲請人之原因案件，亦早已終局解決。

「用溫暖公正的裁判疼惜人民」⁷，深盼所有法官在每個案件中，皆能深刻體會並予實踐。

⁷ 參見，翁岳生，現代法治國家之釋憲制度與司法改革，2020 年 6 月，第 24 章，貳，564 頁。

不同意見書

蔡宗珍大法官 提出

吳陳鐸大法官 加入

張瓊文大法官 加入

本件聲請案不合於聲請補充解釋之要件，應不受理；本號解釋以補充解釋之名，逕就本件聲請案所涉原因案件之救濟程序，指示採取具體、特定之個案認事用法見解，創設前所未有之釋憲權限與方式，採行與法制規範難以相容之異質性手段以達個案救濟目的，且釋憲依據與標的亦不明。爰表示不同意見如下：

壹、本件聲請案與聲請補充解釋之要件不合，理應不受理

本件聲請人係以釋字第 742 號解釋聲請人之地位依法提起再審之訴，遭再審法院依行政訴訟法第 280 條之規定，以再審無理由駁回其訴，聲請人認其「仍未能獲得救濟」，就再審判決所適用之釋字第 742 號解釋，「對原因案件中都市計畫定期通盤檢討公告內具個案變更性質、屬行政處分之個別項目具體內容，其法定期間起算時點之認定」，有聲請予以補充解釋之必要，遂提出本件聲請補充解釋案。是聲請人顯然是以釋字第 742 號解釋未釋示原因案件「法定救濟期間如何起算」，致「其等對再審判決所適用之本院釋字第 742 號解釋發生疑義」¹，而聲請補充解釋，性質上係僅就特定個案（即釋字 742 號解釋所涉原因案件）之救濟程序中之特定問題所為。此等聲請案是否應予受理，應取決於其是否合於聲請補充解釋之要件，尤應考量其聲請釋憲之標的，是否屬依法得聲請解釋憲法者。

本院歷來受理補充解釋聲請案，並作成補充解釋者，除一般性聲請解釋所應滿足之要件外，尚應具有聲請補充解釋之正當理由（常見者，如原解釋文義或涵蓋範圍不明、重要關連事項漏未解釋或有續行引伸闡釋原解釋內容之必要等），且由於補充解釋具有延續性調整原

¹ 以上引號內文句均出自本件釋憲聲請書。

解釋意旨之性質與功能，因此所聲請之補充解釋標的與原解釋標的應有事理上之同質性、關連性與延續性。是聲請補充解釋之事項如非原解釋效力所及，亦與原解釋之標的不具事理上之關連性者，實與補充解釋無涉，即應不受理，更不宜以補充解釋之名義作成解釋。至聲請人是否得循一般聲請釋憲案之程式與要件而聲請解釋，則屬另事。

另應強調的是，本院釋字第 177 號、第 185 號解釋所建立，並經多次補充解釋所闡釋之本院解釋對人民聲請解釋所據原因案件所生個案救濟效力（行政訴訟法第 273 條第 2 項已明文規定），並非個別解釋所生之效力，而是本院解釋所具備之一般性、共通性效力；換言之，符合釋字第 177 號、第 185 號、相關補充解釋及法律規定所示要件者，均得援引上開解釋或法律明文規定，就聲請人據以聲請釋憲之確定終局判決所適用，且經各該解釋宣告抵觸憲法者，提起再審之訴或請求提起非常上訴。本院解釋對人民聲請解釋之原因案件所生個案救濟效力，既非各該解釋所個別創設，則各該解釋自無逐一諭示其所涉原因案件之個案救濟方式與效力之必要性；嚴格來說，除非原因案件之救濟本身即為釋憲案標的所在，否則本院於未有明文依據之情形下，是否適於諭示原因案件之個案性救濟方式與效力，實非無疑。況本院解釋對原因案件所生之個案救濟效力，僅限於以各該解釋為據，依法提起再審或請求提起非常上訴，本院解釋並無直接介入個案而指定救濟方法或內容之權限與正當性。因此，釋字第 742 號解釋就釋憲原因案件後續應如何提起再審或非常上訴、具再審或非常上訴之理由後所重開之審理程序究應如何審理論斷，未多置喙，毋寧是事理之當然，實無漏洞可言。

據上，本件聲請案既係請求諭示釋字第 742 號解釋之原因案件之「法定救濟期間起算時點」之諭示，則該等請求事項既無涉釋字第 742 號解釋標的，且非屬得聲請本院解釋憲法之客體，況釋字第 742 號解釋於此範圍內難有漏洞或不明可言，其聲請補充解釋案實不合法，理應不受理。

貳、本號解釋名為補充解釋，實則已創設前所未有之釋憲權限與方式，採行與法制規範難以相容之異質性手段以達個案救濟目的，且釋憲依據與標的亦不明

本號解釋形式上係釋字第 742 號解釋之補充解釋，惟實質上僅就本件釋憲聲請人於（未來）再審之訴得不受原因爭議事件訴願逾期之影響，可說是針對（未來）再審法院之具體審理指示，亦即具體指示再審法院：「本件聲請人於本院釋字第 742 號解釋公布之日起 30 日內所提出之再審之訴，視為已於法定得提起訴願之期間內向訴願管轄機關提起訴願。」姑不論此等獨立於行政法與行政訴訟法法理與實務之指示，究應如何從法的角度妥適理解其法律意涵、界定其射程範圍，僅由本號解釋內容觀之，實與釋字第 742 號解釋本身無直接關連性，亦不存在補充解釋與原解釋之標的間之「補充性」，此由釋字第 742 號解釋之要旨理路實已見分明。

釋字第 742 號解釋文主旨有二：一是都市計畫定期通盤檢討所作必要變更，雖屬法規性質，並非行政處分，惟其中個別項目依其具體內容，亦可能構成行政處分，而得以提起訴願或行政訴訟以為救濟；二是限期命立法機關就都市計畫之訂定（含定期通盤檢討之變更），增訂相關規定，使符合一定條件之人民得有提起訴訟救濟之機會。解釋理由則進一步明示：「……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。」綜整本號解釋之上述內容，可歸結下列 3 要點：

1. 都市計畫通盤檢討(含主要計畫與細部計畫)所為變更之公告，原則上屬法規性質，非行政處分，但公告內個別項目，依其具體內容，可例外具有行政處分之性質。
2. 都市計畫通盤檢討變更公告內之個別項目是否具行政處分之性質，應由訴願機關及行政法院「個案審查」判斷。
3. 如經認定具行政處分性質之公告部分，(利害關係人)得就該部分提起訴願或行政訴訟以資救濟。

以上3點，實以第1點為關鍵，亦即指明都市計畫通盤檢討變更(公告)中具體項目之特定內容亦可能具有行政處分之性質，第2點與第3點實均屬法理所當然。蓋個案之認事用法，本屬個案救濟機關之權責；而公法行為具備行政處分之性質者，自得循行政處分之相關救濟途徑(除訴願+撤銷訴訟或課予義務訴訟外，亦可能為行政訴訟法第6條第1項後段所定「確認行政處分違法訴訟」、同條第2項所定「確認行政處分無效訴訟」)請求救濟。況公法行為不具行政處分之性質者，主張其公法上權利或利益受損害者，亦得依個案性質，依法(即符合各類起訴合法性要件)提起行政訴訟法第8條所定一般給付訴訟、行政訴訟法第6條第1項前段所定確認訴訟以為救濟。109年修正行政訴訟法施行後，涉及都市計畫者，亦得依法提起「都市計畫審查訴訟」。

基此，釋字第742號解釋旨在宣示都市計畫通盤檢討變更，依其內容，可能一部或全部具有行政處分之性質，於此範圍內，就本院釋字第156號解釋予以補充。此等解釋要旨自有拘束全國各機關與人民之效力，對聲請人據聲請之原因案件，亦有效力，得為依法提起再審之理由。至於該號解釋原因案件具體所涉之都市計畫通盤檢討變更公告中特定部分是否為行政處分，該解釋並未自為認定，且指明其屬行政法院認事用法之職權，「應由行政法院依本解釋意旨認定」。既應由行政救濟機關個案認定，則有權認定前，自無個案救濟期間之判定等問題；更精確地說，於標的行政行為之後續救濟程序中，由行政救濟

機關為個案認定後，始得論斷個案救濟途徑以及相關程序合法性要件與法定救濟期間。於行政訴訟救濟階段，往往有賴個案法官之闡明與曉諭。凡此皆非大法官所應涉入之個案認事用法之空間。釋字第 742 號解釋既未涉入釋憲原因案件所涉標的行政行為屬性之認定，自無涉釋憲原因案件「法定期間起算時點」問題；釋憲原因案件所涉救濟程序，更非釋字第 742 號解釋之解釋標的，該解釋效力射程範圍尚難涵蓋至此！本號解釋逕為如解釋文之諭示，實已創設前所未有的釋憲權限與方式，採行與行政法法制規範難以相容之異質性手段以達個案救濟目的，且釋憲依據與標的亦有不明。

參、本院釋字第 742 號解釋之聲請人經由再審之訴，實已獲大法官解釋之個案救濟效力

「確定終局判決所適用之法律或命令，經司法院大法官依當事人之聲請解釋為牴觸憲法者，其聲請人亦得提起再審之訴」，行政訴訟法第 273 條第 2 項定有明文，乃釋字第 177 號解釋意旨之明文化規定。惟再審之訴是否合於提起再審之事由（再審理由），與再審之訴實體有無理由，實屬二事。依此規定提起再審之訴，訴訟法上僅屬「有再審理由」，得進入再審訴訟之「本案實體審查程序」，於原告聲明不服之範圍內為辯論及判決（行政訴訟法第 279 條），並有行政訴訟法第 280 條以下規定之適用。再審法院於認定再審訴訟有再審理由，進入本案審理程序後，原則上已與釋字第 177 號、第 185 號等解釋意旨所示效力無直接關係，且屬於個案認事用法之範疇。就此，釋字第 741 號解釋實已清楚闡釋：「……各該解釋之聲請人均得就其原因案件循求個案救濟，以保障釋憲聲請人之權益，……。至各該原因案件之聲請人就其個案是否符合提起再審等救濟期限與其他程序之規範，及有無理由，法院仍應依相關規定予以審查，自屬當然。」

就本件聲請人而言，其既為釋字第 742 號解釋之聲請人，自得依行政訴訟法第 273 條第 2 項，以釋字第 742 號解釋為再審理由，提起再審訴訟。本件聲請案所據之確定終局判決（即再審判決），亦認定

聲請人以釋字第 742 號解釋為再審理由所提起之再審訴訟，「為有再審理由」，至此，聲請人實已獲釋字第 177 號、第 185 號解釋所確立之釋憲原因案件救濟效力！固然於再審之本案審理階段，再審法院仍認定原確定終局判決駁回聲請人原審之訴並無違誤，依行政訴訟法第 280 條之規定，以再審原告（即聲請人）之訴無理由，駁回其再審之訴，然此等再審判決結果，實已與大法官解釋所支持之人民聲請釋憲之個案救濟效力無涉。換言之，本件聲請人以釋字第 742 號解釋為據，提起再審之訴遭無理由駁回，並非其依釋字第 177 號、第 185 號等解釋意旨所示個案救濟效力遭減損，亦無涉釋字第 742 號解釋「標的」或要旨，如何藉由「補充釋字 742 號解釋」而介入再審程序之本案爭議（含訴願是否逾期而屬訴願不合法等事項）？

肆、個案救濟的實象與虛象

多數大法官之所以支持受理本件聲請案，並以特殊的方式作成解釋，無非基於本件原因案件「實體救濟機會」之考量，欲使本件聲請人得逕以本號解釋為據，再次依行政訴訟法第 273 條第 2 項提起再審之訴時，得不再受訴願逾期之不利影響，促使再審法院逕就原因爭議所在之都市計畫通盤檢討變更公告之特定內容為實體審查。為使本件聲請人獲得個案實體救濟機會，不可不謂用心良苦。然而，在我國整體法秩序下，與本院解釋相關之個案救濟，是否僅能以此等非常手段為之？採取此等非常手段所造就之「個案救濟」，損失了什麼？又付出了什麼代價？

以本號解釋所欲補充之釋字第 742 號解釋來說，其係就 68 年 3 月 16 日所作成之釋字第 156 號解釋予以補充，而補充該解釋之處，嚴格來說，僅在於排除後者解釋理由中所示「擬定計畫機關依規定 5 年定期通盤檢討所作必要之變更……，並非直接限制一定區域內人民之權益或增加其負擔」之見解，並指明都市計畫定期檢討變更，應由有權救濟機關個案、具體判定其是否具有行政處分之性質，已如前述。釋字第 742 號解釋作成後，濫觴自釋字第 148 號解釋之各類都市

計畫法律屬性之爭議，相當程度已塵埃落定。簡要地說，都市計畫，不分其屬主要計畫抑或細部計畫，亦不問其係初次擬定，還是定期通盤檢討結果，均有構成行政處分之可能，端視其中具體項目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，而合致行政處分之要件。具行政處分性質之都市計畫，除法律另有規定外，自得循相關行政救濟程序請求救濟。從而，歷經釋字第 148 號、第 156 號及第 742 號解釋後，縱使都市計畫法制規範並未有直接的因應性變革，都市計畫法領域以及相關實務運作，包括司法實務運作，實應產生一但似乎尚未顯現一大規模變化。

僅就本號解釋所涉原因案件之爭議，即都市計畫通盤檢討所為變更之具體項目之救濟問題而言，本院釋字第 742 號解釋既已明示都市計畫定期通盤檢討所為變更之特定內容，既有構成行政處分之可能，則定期依法定程序（都市計畫定期通盤檢討實施辦法中，詳定各類都市計畫通盤檢討所應遵循之頻率、範圍、基礎、應考量要素與各種分區檢討基準）為通盤檢討之結果，就其中具行政處分性質之部分而言，不論是否予以變更，均有可能逐次出現新的行政處分：通盤檢討結果有所變更，固屬新處分；如通盤檢討結果無變更之必要，則由於有權機關行使都市計畫通盤檢討權限而依法檢討，其檢討結果無論如何，應已屬具第二次裁決性質之行政處分，亦為新處分！都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 13 條甚且明文規定：「都市計畫經通盤檢討必須變更者，應即依照本法所定程序辦理變更；無須變更者，應將檢討結果連同民眾陳情意見於提經該管都市計畫委員會審議通過並層報核定機關備查後，公告週知。」是都市計畫定期通盤檢討結果，無論是否變更，均應經法定審議程序後公告，益證具行政處分性質之都市計畫部分，於每次通盤檢討結果，即使並未變更內容，均應有主張其為第二次裁決之正當性，利害關係人即得依法請求救濟。此等取向於個案救濟之法理耕耘與法律策略思考，不但有利於釋字第 742 號解釋聲請人自 81 年起即有爭議之原因案件之解決，釋憲案聲請人以外之

類似處境當事人自亦可立足於個案權利保護之立場而為論理主張，爭取新的救濟機會。就該等初見於行政訴訟都市計畫審查程序新制實施前之都市計畫，甚至非無可能以此思考取向，尋得獲新制救濟之一線生機。

本院解釋理應蘊含不言自行之法治發展驅策力，於正向推進法治發展上可扮演極關鍵的角色，上述本於行政法理所為推衍主張之可能性，正是承續本院相關解釋之驅策力而為演繹之結果，且其具象表現，正可以是一包括但不限於釋憲聲請人—追求個案正義之個案救濟！固然，從本院解釋之驅策，到多元參與下法理主張之激盪與衝撞，再到個案正義之展現，是一條漫漫長路，往往無捷徑可行，但法治土壤不正是在這樣的歷程中逐步深化厚植？

若不此之圖，僅著眼於特定情境與條件下之特定個案救濟，甚至為此強行採取與法制規範難以相容之異質性手段，則最後所恃者，恐將只是欠缺內在理據的組織性權威，甚至可能減損本院解釋對法治正向發展的驅策力，恐難以引領相關法治議題之深化與整合。本號解釋僅對本件聲請人以及其所爭執之原因案件有意義，極其單純的「個案救濟性」解釋。但不同於各級法院之個案判決，亦不同於未來的裁判憲法審查程序者，此號解釋既未（能）廢棄任一裁判，發回管轄法院；亦未能就爭議標的自為裁判，卻逕行指示本件聲請人先前提出之再審之訴，「視為已於法定得提起訴願之期間內向訴願管轄機關提起訴願」。問題是，即使未來再審法院仍認定爭議標的（81年公告之特定部分）具行政處分性質，並依本號解釋而「視為」再審原告已遵期提起訴願，則該行政處分早已產生之形式存續力（不可爭力）是否當然消失？該行政處分早已產生的其他效力呢？最重要的，81年公告後應至少已歷經了5次都市計畫局部或全部通盤檢討程序，即便至今仍維持與81年公告相同之內容，但81年公告處分之效力是否仍存續中？還是已因多第二次裁決性處分依序生效，81年公告處分效力早已消滅，代之而起的是第5代或第6代的通盤檢討公告處分？這種

情形下，究如何處理本號解釋之要求？還是，以上問題均無須考量，再審法院應逕就再審原告所主張之「81年公告處分」是否違法予以實體審查？如此一來，該行政處分違法判斷之基準時與撤銷訴訟裁判基準時為何？難道可毫不猶豫地指向距今已逾28年之81年公告處分作成時，無視28年間始終未曾停歇的相關都市計畫行政運作與社會發展？本號解釋真能嵌合到以上問題所植基的行政法體系中？抑或自始即須自我定位於法體系之外，甚至成為某種獨立存在之異質體？況以本號解釋追求原因案件之個案救濟機會，再審法院及相關機關勢必須個案性揚棄相關法制規範（尤其是首當其衝的訴願法定期間對行政處分形式存續力與行政救濟制度相關法理與實定法規範），恐不得不進入無法可依之灰色地帶。固然侷限於單一個案的結果，可能對其他個案不具直接影響力，亦無法推廣及於其他個案，但不能不問，何以該釋憲原因案件可享有此等特權？何以其他類似個案卻必須受相關法制規範之拘束？僅因聲請釋憲有功？凡此皆值吾人深思。

（相關聲請書及裁判請上司法法院大法官網站連結「解釋及不受理決議」閱覽，網址：<http://cons.judicial.gov.tw/jcc>）