

釋字第 795 號解釋協同意見書

詹森林大法官提出

109 年 10 月 23 日

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

¹ 參見該判決理由欄，四（二）（3）。

² 參見該判決理由欄，四（二）（5）。

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段參照）準此，依據釋字第156號解釋，擬定計畫機關依規定，對都市計畫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），引用釋字第156號解釋前揭「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，並於解釋理由書第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。上開二解釋特別就本院因人民聲請所為之解釋，對於聲請之原因案件，例外賦予溯及既往之效力，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

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：憲法訴訟的救濟論知類型分析與補充解釋，萬國法律，第 219 期，2018 年 6 月，6-31 頁。

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）及原審判決（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 3 個月不為決定，或延長訴願決定期間逾 2 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 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，毋寧僅屬「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

⁵ 參見，臺北高等行政法院 103 年度訴字第 424 號判決，理由欄，六（一）2；最高行政法院 104 年度判字第 680 號判決，理由欄，七。

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。

迄釋字第 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

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 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 日系爭公告發布實施後，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，透過提起再審之訴或聲請非常上訴而贏回官司。

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，可能早已獲得澄清，聲請人之原因案件，或已終局解決。

「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。