

解釋憲法聲請書

聲請人 闕永煌

王維鵬

張聰明

潘正吉

蕭新裕

聲請人等前因認最高行政法院 104 年度判字第 680 號都市計畫法事件確定終局裁判適用之司法院釋字第 156 號解釋有牴觸憲法第 16 條之疑義，提請聲請解釋憲法，幸蒙鈞院作成釋字第 742 號解釋在案。嗣經聲請人提起再審之訴，惟遭最高行政法院以 107 年度判字第 487 號判決駁回確定，而仍未能獲得救濟，聲請人等認其所適用司法院釋字第 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，其法定救濟期間起算時點之認定，容有再予補充解釋之必要，俾保障人民受憲法保障之基本權利。爰依司法院大法官會議第 607 次、第 948 次會議決議，及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，提出本件聲請補充解釋：

壹、聲請補充解釋之目的

- (一) 按「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。」司法院釋字第 742 號解釋理由書著有明文。本件確定終局判決（即最高行政法院 107 年度判字第 487 號判決），固據以認定臺北市政府於民國（下同）81 年 12 月 14 日以府工二字第 81086893 號公告之台北市都市計畫公共設施保留地（通盤檢討）案（下稱「系爭都市計畫通盤檢討」），其中關於「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」部分，直接限制所涉區域內可得確定多數人之權益或增加負擔，具行政處分性質，然卻繼而謂不服該公告內具處分性質者，提起行政救濟期間仍應自公告生效日即 81 年 12 月 15 日起算，故聲請人等原於 102 年 10 月 17 日提起訴願，明顯逾法定得提訴願之救濟期間。

- （二）據司法院釋字第 177 號、第 185 號、第 186 號、第 592 號、第 725 號解釋，聲請人等雖得於原因案件中，據鈞院依聲請所為之解釋提起再審之訴，惟因司法院釋字第 742 號解釋中，尚未釋示原因案件之法定救濟期間如何起算，致聲請人等對於確定終局判決所適用之司法院釋字第 742 號解釋發生疑義，爰有聲請鈞院補充解釋之必要，俾維護人民得獲及時有效救濟之憲法訴訟權保障。

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 16 條、第 23 條。

二、疑義之經過

- （一）聲請人等所有之臺北市 ○○ 區 ○○ 段 ○ 小段 199、204、205、206、211、212、238、239、240、241、242、243、

244、246、250、251、252、254 等地號土地，經臺北市政府於 81 年 12 月 14 日以系爭都市計畫通盤檢討增加「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。」等限制。嗣聲請人等於 100 年間因感現有房屋老舊，欲申請建築執照時，方知悉前開使用限制，而提起訴願，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，仍遭駁回確定。

- (二) 聲請人等因認該前確定終局判決所適用之司法院釋字第 156 號解釋，有違憲法第 16 條保障人民訴願權及訴訟權之意旨，爰聲請釋憲，終獲司法院釋字第 742 號解釋宣告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，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，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。
- (三) 聲請人等即依行政訴訟法第 273 條第 2 項規定：「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。」於法定期間內提起再審之訴。詎料，最高行政法院以 107 年度判字第 487 號判決略以：關於應提供 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部分，因已直接限制該區域內可得確定多數人之權益或增加負擔，而屬一般處分性質。不服該公告之具處分性質者，提起行政救濟期間應自公告生效日即 81 年 12 月 15 日起算，聲請人等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，故聲請人等於 102 年 10 月 17 日始提起訴願，明顯逾法定得提訴願之救濟期間等語為由，駁回聲請人等之再審之訴。

三、疑義之性質

(一) 按「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。」司法院釋字第 742 號解釋可資參照。惟於該釋字作成前，我國司法實務中並未自具法規性質之都市計畫內容中，萃取可能具行政處分特徵之部分內容，進而允許人民對該部分提起救濟，反而係依循司法院釋字第 156 號解釋理由書：「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。」全盤以人民不得對都市計畫通盤檢討提起行政爭訟為由，將人民拒卻於法院之外。

(二) 司法院釋字第 742 號解釋許宗力大法官提出之協同意見書中便有闡釋：「受影響之人民卻無法在已實際產生規制作用之都市計畫階段即啟動救濟，仍須遲於後續階段取得個別處分後，都市計畫方有透過附帶審查獲得救濟之可能。況且，在許多情形，人民如認為已公告之都市計畫違法侵害其權益，尚須由其『主動衝撞』體制，或刻意提出明知會遭駁回之申請，以取得否准之行政處分，或刻意『違法』，

取得遭取締之行政處分，再據以開啟爭訟之流程，期盼法院能『附帶審查』該違法之都市計畫。誠則，此種須刻意違法以求救濟之程序，對一般人民而言，或已課予過高之義務及程序負擔，更無法及時使其受損之權益獲得適當之救濟，與憲法要求及時、有效且完整之訴訟權與財產權保障，恐屬有間。」即指明於斯時之行政救濟制度中，人民無法及時對已實際產生規制作用之都市計畫啟動救濟，僅得主動衝撞體制待取得行政處分後，期盼法院附帶審查該違法之都市計畫，然此等迂迴之途徑，實已違憲法要求及時、有效且完整之訴訟權保障。

- (三) 然而，本件聲請人等於系爭都市計畫通盤檢討公告時，該「公告」本質既係據 62 年 9 月 6 日修正之都市計畫法第 21 條第 1 項所為之「發布實施」，其作用顯與一般處分生效要件之公告有別，聲請人等縱然斯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通盤檢討，其中具體項目卻為一般處分，並得進一步對此及時、有效提起司法審查？況因斯時之司法實務因循舊規、將都市計畫通盤檢討阻擋於爭訟大門外，現實上聲請人等提起訴訟亦無實益。因此，司法院釋字第 742 號解釋固然事後賦予聲請人等得對都市計畫通盤檢討中屬個案變更而有行政處分性質之部分提起行政爭訟，惟就聲請人囿於原行政爭訟制度之背景、迫於司法實務對都市計畫通盤檢討定性之實況，致已罹於法定救濟期間始衝撞體制提起爭訟之無奈，仍未能於上開釋字中釋明「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，致聲請人於提起再審之訴時，對於原因案件所涉都市計畫通盤檢討之法定救濟期間是否得重行起算，及如何本於「及時有效

救濟」之訴訟權核心保障意旨解釋法定救濟期間之起算時點，仍有疑義，而有請 鈞院補充解釋之正當理由。

參、聲請補充解釋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」、「人民對於本院就其聲請解釋案件所為之解釋，聲請補充解釋，經核確有正當理由應予受理者，得依司法院大法官會議法第四條第一項第二款之規定，予以解釋。」、「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。」司法院釋字第 784 號解釋理由書、大法官會議第 607 次與第 948 次會議決議著有可參，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，均應屬人民聲請釋憲之適法客體。前例如司法院釋字第 449 號解釋之原因案件，即係聲請人依作為補充解釋客體之司法院釋字第 363 號解釋向行政法院提起再審之訴遭駁回後，聲請補充解釋而獲受理。

(二) 查聲請人前對確定終局裁判所適用之司法院釋字第 156 號

解釋，發生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等疑義，而聲請補充解釋，經鈞院作成釋字第 742 號解釋在案。惟聲請人嗣依行政訴訟法第 273 條第 2 項規定：「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。」提起再審之訴後，卻遭最高行政法院 107 年度判字第 487 號判決以系爭都市計畫通盤檢討公告生效日既為 81 年 12 月 15 日，聲請人等於 102 年 10 月 17 日提起訴願已逾法定救濟期間為由，駁回聲請人等之再審之訴。

- (三) 然前開確定終局判決適用司法院釋字第 742 號解釋，是否與訴訟權賦予人民及時有效救濟機會之意旨相契合，依該解釋第 1 段「許其就該部分（按：指都市計畫定期通盤檢討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）提起訴願或行政訴訟以資救濟」之法定救濟期間是否係自該都市計畫發布實施時起算，仍有疑義，而堪認具補充解釋之正當理由及必要性，聲請程序於法要無不合。

二、實體部分

- (一) 按「憲法第 16 條保障人民訴訟權，係指人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利遭受侵害時，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」司法院釋字第 784 號解釋理由書可資參照，前大法官湯德宗於司法院釋字第 725 號解釋協同意見書中，亦有對訴訟權內涵加以闡釋：人民於其權利或法律上利益遭受不法侵害時，應有訴請法院救濟之權（接近使用法院權）；

人民有於「依法設置，且公正、獨立之法庭」接受審判之權利（法院組織相關保障）；人民有接受合乎正當程序，且能及時提供有效救濟之訴訟程序審判之權（訴訟程序相關保障）。

- (二) 而細繹作為本件補充解釋聲請客體之司法院釋字第 742 號解釋，既稱「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。……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。」似有隱晦指出過往訴願機關及行政法院未判斷都市計畫定期通盤檢討內個別項目之具體內容有無個案變更性質，以決定能否提起行政爭訟之作法，「未符合」有權利即有救濟之憲法原則，意即當時未使人民獲得及時有效救濟之機會。倘若如此，如未能許聲請人等於原因案件中重行起算法定救濟期間，不啻令聲請人等依然困於原本未有「及時」救濟機會之泥淖，致司法院釋字第 177 號解釋、第 185 號解釋、第 725 號解釋等所構築保障聲請人權益之深意落空，及使聲請人維護憲法秩序與公益所付出之苦勞成為徒勞，更有違憲法保障人民權益之本旨（司法院釋字第 725 號解釋湯德宗大法官提出之協同意見書參照）。

- (三) 再者，參諸司法院釋字第 725 號解釋：「如本院解釋諭知原因案件具體之救濟方法者，依其諭知；如未諭知，則俟新法令公布、發布生效後依新法令裁判。」該等意旨於適用本件補充解釋聲請客體之司法院釋字第 742 號解釋時，亦會產生適用之疑義，而應對司法院釋字第 742 號解釋予以補充解釋。申言之，系爭解釋固指出「應許其就該部分（按：指都市計畫定期通盤檢討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）提起訴願或行政訴訟以資救濟」惟就提起訴願或行政訴訟之法定救濟期間如何適用卻意旨未明，是否足以認屬「已諭知原因案件具體之救濟方法」即有晦澀不清，致行政法院是否需待新法律（即 109 年 7 月 1 日施行之行政訴訟法第二編第五章都市計畫審查程序）公布生效後依新法律裁判，懸而未決。
- (四) 復觀諸釋憲實務之先例，司法院釋字第 587 號解釋即曾有諭知原因案件具體之救濟方法及其救濟期間如何起算，而著有：「確定終局裁判所適用之法規或判例，經本院依人民聲請解釋認為與憲法意旨不符時，其受不利確定終局裁判者，得以該解釋為基礎，依法定程序請求救濟，業經本院釋字第一七七號、第一八五號解釋闡釋在案。本件聲請人如不能以再審之訴救濟者，應許其於本解釋公布之日起一年內，以法律推定之生父為被告，提起否認生父之訴。其訴訟程序，準用民事訴訟法關於親子關係事件程序中否認子女之訴部分之相關規定，至由法定代理人代為起訴者，應為子女之利益為之。」可見縱然子女知悉其非婚生子女之時間，已逾原民法之規定，仍得於解釋公布後重行救濟。循此，足證若原限制人民爭訟權利之規範，業經大法官解

釋認與憲法保障人民基本權利之意旨不符時，即應許聲請人重行提起實質有效之司法審查，方不致使大法官解釋淪為具文。

(五) 另就比較法以觀，都市計畫審查程序於德國法制中係規定於德國行政法院法第 47 條：「(第 1 項) 高等行政法院在其審判權範圍內，依聲請而審判下列法規之效力：一、一件設法規定所制定之規章，以及根據建設法第 246 條第 2 項之法規命令……(第 2 項) 自然人或法人，主張其權利因法規或因其適用而受損害，或在可預見之時間內將受損害者，以及各行政機關，得在法規公布後二年內提出聲請……」其中固有考量法律安定，而設計法規公布後為期 2 年之聲請期限，然亦有一併指明該聲請期限「對於在 1997 年 1 月 1 日前公布之法規，自第 1997 年 1 月 1 日第 6 次行政法院法修正法之生效而開始起算該期間。」是以，為給予聲請人等及時有效救濟之機會，而非令「及時」與「有效」救濟僅存在於空中樓閣，對聲請人等口惠實不至，懇請鈞院准予對司法院釋字第 742 號解釋補充諭知具體救濟方法，使聲請人等真能及時獲得司法審查之機會。

(六) 末就原因案件所涉都市計畫通盤檢討程序而言，62 年 9 月 6 日修正公布之都市計畫法第 21 條第 1 項：「主要計畫經核定或備案後，當地直轄市、縣(市)(局)政府應於接到核定或備案公文之日起三十日內，將主要計畫書及主要計畫圖發布實施，並應將發布地點及日期登報周知。」即都市計畫通盤檢討應由直轄市、縣(市)(局)政府「發布實施」，並將「發布地點及日期」登報周知，該「發布實施」與行政程序法第 100 條第 2 項一般處分得以「公告或刊登政府公報或新聞紙」代替送達是否相同，已非無疑。況乎，系

爭都市計畫通盤檢討於81年12月14日發布實施時，斯時依司法院釋字第156號解釋理由書之見解，都市計畫通盤檢討幾無行政爭訟可能，要求聲請人等立即對其提起訴願、行政訴訟，既已對人民課予過高之義務及程序負擔（司法院釋字第742號解釋許宗力大法官提出之協同意見書參照），故以都市計畫通盤檢討發布實施時起算法定救濟期間，顯然並非一合憲之適用取向，而有待鈞院予以補充釋明。

三、綜上所述，本件補充解釋聲請客體之司法院釋字第742號解釋，因未能諭知原因案件具體之救濟方法，致原因案件依該釋字提起再審之訴以資救濟時，是否罹於法定得提起訴院之救濟期間有所疑義，而有待鈞院本於訴訟權保障意旨予以補充解釋之必要。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107年度判字第487號判決影本。

謹 呈

司法院 公鑒

中 華 民 國 1 0 9 年 8 月 日

具狀人：闕永煌

王維鵬

張聰明

潘正吉

蕭新裕

闕永煌
王維鵬
張聰明
潘正吉
蕭新裕