最　高　行　政　法　院　判　決

112年度上字第847號

上　訴　人　柯錫佳

訴訟代理人　林亮宇　律師

被 上訴 人　內政部

代　表　人　劉世芳

上列當事人間都市計畫事件，上訴人對於中華民國112年9月28日高雄高等行政法院110年度都訴字第1號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、緣高雄市政府（下稱高市府）前為配合交通部「臺鐵捷運化-高雄市區鐵路地下化計畫」所興建之重大設施，辦理高雄市都市計畫主要計畫之變更，擬具「變更高雄市都市計畫主要計畫（配合交通部『臺鐵捷運化-高雄市區鐵路地下化計畫』）案（第2階段：站區及站東）」（下稱系爭第2階段主要計畫），報經被上訴人以民國99年2月12日函核定後，由高市府以99年3月1日函公告自翌日起發布實施，該主要計畫範圍即高雄車站（站區）及其東側臺鐵機檢段土地（站東）地區有關公共設施用地之取得，除高雄中學之學校用地變更為道路用地部分以撥用方式取得外，其餘以整體辦理市地重劃開發方式取得，並另就辦理市地重劃時之公共設施用地負擔，於計畫書「拾、開發方式」□㈡規定：「計畫範圍內原屬商業區土地：1.全數納入整體開發區，以市地重劃方式辦理。2.辦理重劃時，免計公共設施用地負擔，重劃區內原屬已合法建築之商業區土地僅按受益比例負擔費用負擔，惟得減輕其一部或全部之費用負擔，減輕比例授權重劃主管機關依市地重劃相關法令規定辦理，但按原位次分配者，依

法計算重劃負擔。辦理重劃時，原私有商業區土地分配位次由土地所有權人抽籤決定之，分配區位涉土地細分規定，於本區之細部計畫中訂定。」（第2.點部分，下稱系爭重劃負擔規定）嗣因監察院以106年12月14日函送之糾正案文，認都市計畫法僅規定公共設施保留地得以市地重劃方式取得；至於市地重劃之執行仍應依平均地權條例及市地重劃實施辦法等規定辦理，系爭第2階段主要計畫內之系爭重劃負擔規定僅屬法規命令，該規定有關「整體開發區內商業區土地辦理重劃時，免計公共設施用地負擔」之記載，不符平均地權條例第60條規定，顯有疏失，應予檢討改善。後經被上訴人函請高市府檢討改進，高市府將系爭重劃負擔規定不符平均地權條例部分，納入「擴大及變更原高雄市主要計畫（第3次通盤檢討）案」之定期通盤檢討，並提請被上訴人都市計畫委員會（下稱都委會）107年12月11日第936次會議及108年10月29日第956次會議審議決議後，高市府依上開都委會之審議決議，於擬具之上述主要計畫第3次通盤檢討案中，將系爭重劃負擔規定修正為：「重劃區內原屬已合法建築之商業區土地，重劃主管機關得依市地重劃相關法令規定，減輕其一部或全部之費用負擔。」（下稱系爭變更內容），報請被上訴人以109年1月14日內授營都字第0000000000號函（下稱系爭核定函）核定後（核定之主要計畫變更內容，下稱系爭第3階段主要計畫），由高市府以109年1月31日公告發布實施，並自翌日生效。上訴人不服，循序向高雄高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，聲明：「訴願決定及系爭核定函所核定系爭第3階段主要計畫都市計畫開發方式第2項第2款第2目所定系爭變更內容均撤銷。」經原審以110年度都訴字第1號判決（下稱原判決）駁回，上訴人不服，提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及原判決理由，均引用原判決所載。

三、本院按：

(一)行政訴訟法第4條第1項：「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。」是人民認為行政處分違法侵害其權利或法律上之利益者，固得向行政法院提起撤銷訴訟，以資救濟，但須以行政處分存在為前提。而所謂行政處分，依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定，指中央或地方行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果的單方行政行為而言。至於行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象對外發生法律效果之規定，為法規命令（行政程序法第150條第1項參照），則非屬行政處分，自不得對之提起撤銷訴訟。又「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16條保障人民訴願權與訴訟權之意旨。」雖經司法院釋字第742號解釋明確，但法規命令性質之都市計畫定期通盤檢討變更，仍須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，始許就該視同於行政處分之具體項目部分，對之提起撤銷訴訟；若其變更內容對一定區域內特定人或可得確定多數人而言，其等權益是否受到如何具體之限制抑或增加如何之負擔，仍有待相關主管機關於個案適用相關法令作成具體之決定者，該都市計畫內容之變更，即無具體項目得視同為行政處分，仍屬法規命令對一般性抽象事務規範之變更，自無從對之提起撤銷訴訟。當事人對法規命令性質之都市計畫變更內容提起撤銷訴訟，即屬起訴不備要件，應依行政訴訟法第107條第1項第10款後段規定，以裁定駁回其訴。

(二)本件經被上訴人核定並由高市府發布實施之系爭第2階段主要計畫，其內系爭重劃負擔規定，因監察院認有以都市計畫法規命令牴觸平均地權條例第60條規定之情形，提案糾正要求相關機關檢討改善後，由高市府納入「擴大及變更原高雄市主要計畫（第3次通盤檢討）案」之定期通盤檢討，提請被上訴人都委會審議決議後，依都委會決議，將系爭重劃負擔規定修正為系爭變更內容，報請被上訴人以系爭核定函核定系爭第3階段主要計畫，由高市府公告自109年2月1日起生效實施等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。參酌經定期通盤檢討變更所核定發布實施之系爭第3階段主要計畫，其中系爭變更內容對系爭重劃負擔規定之修正，關於該都市計畫範圍內之土地所有權人，於將來依市地重劃實施計畫區範圍內土地開發利用時，是否及如何負擔重劃範圍內之公共設施用地，除建議重劃主管機關對於原屬已合法建築之商業區土地，得依市地重劃相關法令規定，減輕其一部或全部之費用負擔之外，並未為任何具體之規範，即未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；至於實施重劃時之公共設施用地是否及如何由土地所有權人共同負擔，仍待重劃主管機關依平均地權條例相關法令辦理而為具體之決定，屆時土地所有權人對重劃主管機關所為之決定不服者，亦得對之提起行政訴訟，以獲及時有效之司法救濟，不礙其訴訟權之保障，則系爭第3階段主要計畫內之系爭變更內容，非屬都市計畫法規命令內得視同行政處分之具體項目，其性質仍屬法規命令，參照前開說明，自不得對之提起撤銷訴訟，上訴人對之提起撤銷訴訟，乃起訴不備要件，原應依行政訴訟法第107條第1項第10款後段規定，以裁定駁回其訴，原審逕以系爭變更內容足使計畫範圍內人民參與市地重劃之公共設施用地及各項費用負擔受到影響為由，認系爭變更內容即屬行政處分，得以核定系爭變更內容之系爭核定函為程序標的，提起撤銷訴訟，並認系爭變更內容適法而無違誤，以判決駁回上訴人在原審之訴，理由雖有

未洽，惟結論並無不同，仍應予維持，上訴意旨求予廢棄，為無理由，應予駁回。

四、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第2項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　26　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　蕭　惠　芳

法官　羅　月　君

法官　李　君　豪

法官　林　淑　婷

法官　梁　哲　瑋

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　26　　日

書記官　曾　彥　碩