

01 最 高 行 政 法 院 裁 定

02 112年度抗字第95號

03 抗 告 人 永 倭 實 業 股 份 有 限 公 司

04 代 表 人 王 秋 郎

05 訴 訟 代 理 人 劉 韋 廷 律 師

06 黃 金 昌 律 師

07 李 宗 穎 律 師

08 上 列 抗 告 人 因 與 相 對 人 宜 蘭 縣 政 府 間 國 土 計 畫 法 事 件 ， 對 於 中 華
09 民 國 112 年 3 月 9 日 臺 北 高 等 行 政 法 院 110 年 度 訴 字 第 1369 號 裁 定 ，
10 提 起 抗 告 ， 本 院 裁 定 如 下 ：

11 主 文

12 一、抗告駁回。

13 二、抗告訴訟費用由抗告人負擔。

14 理 由

15 一、按抗告法院認抗告為不合法或無理由者，應為駁回抗告之裁
16 定。

17 二、抗告人領有臺濟採字第4384號採礦權之礦區（下稱系爭礦
18 區），位於宜蘭縣○○鄉○○段土地。國土計畫法自民國10
19 5年5月1日公布施行後，經相對人首次擬訂「宜蘭縣國土計
20 畫」（下稱系爭計畫）草案，報請內政部核定，由內政部以
21 110年4月15日台內營字第0000000000號函（下稱系爭核定
22 函）核定系爭計畫及其他17個直轄市、縣（市）所報國土計
23 畫，並請各直轄市、縣（市）政府（下合稱地方政府）於11
24 0年4月30日前公告實施。相對人據以110年4月26日府建國字
25 第0000000000號公告（下稱系爭公告）實施。抗告人不服
26 系爭公告，提起訴願，經訴願決定不受理，乃向臺北高等行
27 政法院（下稱原審）提起行政訴訟，先位聲明：「確認系爭計
28 畫有關係爭礦區土地劃設為國土保育地區第一類之部分為無
29 效」；備位聲明：「系爭計畫劃設系爭礦區土地為國土保育

01 地區第一類之部分及訴願決定均撤銷」。經原審以110年度
02 訴字第1369號裁定(下稱原裁定)駁回，提起本件抗告。

03 三、抗告意旨略謂：(一)依司法院釋字第742號解釋，應容許權益
04 受到法規性質之計畫直接限制或有增加負擔時，即得提起訴
05 願或行政訴訟救濟。系爭礦區由原擬計畫之「農業發展地區
06 第三類」遭變更為「國土保育地區第一類」，申請使用許可
07 應繳納之費用項目及相關權益不同，將來若涉及一定規模以
08 上或性質特殊之土地使用申請，須經審議，在既有礦區範圍
09 內申請核准礦業用地，也須符合開採總量管制、區位不可替
10 代性之要件，並經礦業主管機關審查核准，方能開採，將來
11 並可能須配合主管機關進行復育工作，已直接增加抗告人使
12 用系爭礦區土地之負擔，原裁定認系爭計畫須直接損害抗告
13 人礦業權，始得提起行政訴訟救濟，因抗告人尚得行使礦業
14 權，即不准提起行政訴訟救濟，乃有違誤。(二)相對人擬定系
15 爭計畫將系爭礦區土地改為「國土保育地區第一類」，並未
16 踐行任何民眾參與程序，亦未通知抗告人，逕送內政部審
17 議，難認有遵行規劃程序相關規定，原裁定對此顯有誤認等
18 語。

19 四、本院查：

20 (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
21 政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起
22 訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長
23 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
24 訴訟。」第6條第1項：「確認行政處分無效及確認公法上法
25 律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律
26 上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之
27 行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」是人
28 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
29 行政法院提起撤銷訴訟或確認行政處分為無效之訴，但須以
30 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
31 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

01 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
02 發生法律效果的單方行政行為而言。又「都市計畫擬定計畫
03 機關依規定所為定期通盤檢討，對原都市計畫作必要之變
04 更，屬法規性質，並非行政處分。惟如其中具體項目有直接
05 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
06 擔者，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其就該部分提
07 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
08 權與訴訟權之意旨。」司法院釋字第742號解釋甚明。故法
09 規命令性質之行政計畫，仍須其中具體項目有直接限制一定
10 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
11 生是否許其就該具體項目部分提起撤銷訴訟或確認行政處分
12 為無效之訴的問題。若該法規性質之行政計畫具體項目的內
13 容所涉及限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或
14 增加其負擔之效果，仍有待其他行政行為始足以發生者，該
15 計畫法規具體項目部分仍非直接限制人民之權益或直接增加
16 其負擔，自難逕依司法院釋字第742號解釋及行政訴訟法上
17 開規定之意旨，准予對該計畫法規具體項目提起撤銷訴訟或
18 確認為無效訴訟，其訴不備起訴要件，且其情形無從補正，
19 應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，裁定予以駁回。

20 (二)國土計畫法是為因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環
21 境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管
22 理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發
23 展所制定（同法第1條參照）。依同法第3條第3款規定，直
24 轄市、縣（市）國土計畫（下稱地方國土計畫）雖指「以直
25 轄市、縣（市）行政轄區及其海域管轄範圍，所訂定實質發
26 展及管制之國土計畫」，另同法第10條第6款固要求地方國
27 土計畫之內容，應載明國土功能分區及其分類之劃設、調
28 整、土地使用管制原則，且同法第21條也定明各國土功能分
29 區及其分類之土地使用原則。依此，地方政府公告實施之地
30 方國土計畫，雖屬於兼有劃設國土分區分類土地使用管制原
31 則等具體項目之法規命令。然而，參照同法第22條第1項：

01 「直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由各該主管機
02 關依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能
03 分區圖及編定適當使用地，並實施管制。」第32條第1項：
04 「直轄市、縣（市）主管機關公告國土功能分區圖後，應按
05 本法規定進行管制。……」第45條：「（第1項）中央主管機
06 關應於本法施行後2年內，公告實施全國國土計畫。（第2項）
07 直轄市、縣（市）主管機關應於全國國土計畫公告實施後3
08 年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告實施直轄市、
09 縣（市）國土計畫；並於直轄市、縣（市）國土計畫公告實
10 施後10年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告國土功
11 能分區圖。（第3項）直轄市、縣（市）主管機關依前項公告
12 國土功能分區圖之日起，區域計畫法停止適用。」可知，地
13 方國土計畫首次公布實施後，尚須於公告實施後10年內，由
14 地方政府依中央主管機關指定之日期，一併公告首次之國土
15 功能分區圖，前所公布之全國、地方國土計畫，始一併取代
16 區域計畫而對國土發生其管制國土利用之規制效力，並因此
17 停止適用區域計畫法。又參國土計畫法第45條第2項前於109
18 年4月17日修正公布時，業將本條項規定地方政府公告實施
19 「地方國土計畫」以及「國土功能分區圖」之時限，由修正
20 前之2年，分別修正放寬為3年、4年，其修正理由：「……
21 □直轄市、縣（市）國土計畫係屬實質空間發展計畫，涉及
22 中央目的事業主管機關政策方向，需時協商確認，且國土功
23 能分區之劃設影響土地使用實質管制界線及管制內容，攸關
24 人民財產權益，須給予直轄市、縣（市）主管機關充分調查
25 及合理規劃期程，俾內容更為完善。□考量……故評估直轄
26 市、縣（市）國土計畫作業期程應再延長1年，即該期限為
27 『3年』；至於國土功能分區劃設作業，因涉及土地所有權
28 人權益，工作繁複且需時溝通協調，參考目前辦理區域計畫
29 非都市土地特定農業區及一般農業區檢討變更作業，辦
30 理……對外說明、民眾溝通、疑義處理、審議核定、書圖修
31 正等相關工作，並考量……，爰將國土功能分區圖作業期程

01 再予延長2年，即該期限為『4年』，以符實需……。」該條
02 項規定於114年1月20日更再修正公布而將「國土功能分區
03 圖」之公告時限延長為10年。由此益徵，「國土功能分區
04 圖」之劃設與公告，始足以直接發生界定土地使用實質管制
05 界線並攸關人民財產權益之國土利用管制效力，並因此替代
06 區域計畫對國土利用之規範；在此之前，已公告地方國土計
07 畫之區域，仍繼續適用區域計畫法，依區域計畫管制國土利
08 用，猶未依地方國土計畫所定各分區、分類之土地使用原則
09 管制其使用，則該等由地方政府公告法規命令性質之地方國
10 土計畫，內容縱有上述具體項目，仍未直接限制一定區域內
11 特定人或可得確定多數人之權益或增加其負擔，參照前開說
12 明，對此等地方國土計畫具體項目所提撤銷訴訟或確認為無
13 效訴訟，其訴不合法，應依行政訴訟法第107條第1項第10款
14 規定，裁定駁回之。

15 (三)經查，國土計畫法公布實施後，相對人經內政部以系爭核定
16 函核定後，以系爭公告所公告實施之系爭計畫，乃首次在宜
17 蘭縣轄區所公告實施之地方國土計畫，然尚未依國土計畫法
18 第22條第1項、第45條第2項規定，一併公告國土功能分區
19 圖，參照前開說明，系爭計畫所公告實施之區域，不論是否
20 包含系爭礦區，其公告揭櫫之分區、分類土地使用原則，仍
21 未施行管制，猶待相對人依國土計畫法上開規定製作國土功
22 能分區圖及編定適當使用地而實施管制後，始直接對國土功
23 能分區圖所涵蓋區域內特定人或可得確定多數人之權益發生
24 限制或增加其負擔之效果，目前仍依區域計畫法施行管制，
25 則不論系爭計畫是否已涉及系爭礦區於將來之土地使用原
26 則，抗告人仍不得援引司法院釋字第742號解釋意旨，即逕
27 依行政訴訟法第4條第1項、第6條第1項規定，對系爭計畫涉
28 及系爭礦區土地之國土功能分區、分類等具體項目部分，提
29 起撤銷訴訟或確認為無效訴訟。原裁定以抗告人對系爭計畫
30 有關係爭礦區土地劃設為國土保育地區第一類部分，所提先
31 位確認為無效之訴或備位撤銷訴訟均不合法為由，駁回其

01 先、備位之訴，理由雖略有不同，但其結論並無違誤。抗告
02 意旨仍執前詞，求予廢棄，並無可採。本件抗告為無理由，
03 應予駁回。

04 五、據上論結，本件抗告為無理由。依行政訴訟法第104條、民
05 事訴訟法第95條第1項、第78條，裁定如主文。

06 中 華 民 國 114 年 2 月 27 日

07 最高行政法院第三庭

08 審判長法官 蕭 惠 芳

09 法官 林 惠 瑜

10 法官 李 君 豪

11 法官 林 淑 婷

12 法官 梁 哲 瑋

13 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

14 中 華 民 國 114 年 2 月 27 日

15 書記官 曾 彥 碩