最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第433號

上　訴　人　黃金貴
　　賴蓮理
共　　同
訴訟代理人　廖克明　律師
被 上訴 人　內政部
代　表　人　劉世芳
被 上訴 人　新北市政府
代　表　人　侯友宜

上列當事人間都市計畫事件，上訴人對於中華民國113年5月23日臺北高等行政法院110年度都訴字第1號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

理　由

一、事實概要：

㈠被上訴人新北市政府（即改制前臺北縣政府）於民國87年1月12日發布實施「變更泰山都市計畫（塭仔圳地區）（三期防洪拆遷安置方案）主要計畫」案（下稱87年泰山主要計畫案），循上開主要計畫案於91年12月31日發布實施「擬定泰山都市計畫（塭仔圳地區）（三期防洪拆遷安置方案）細部計畫」案、於94年12月26日發布實施「變更泰山都市計畫（塭仔圳地區）（三期防洪拆遷安置方案）細部計畫（土地使用分區管制要點專案通盤檢討）」案後，復依都市計畫法第26條及行為時都市計畫定期通盤檢討實施辦法（下稱通盤檢討實施辦法）等規定，於98年起辦理泰山塭仔圳地區之都市計畫通盤檢討，經被上訴人內政部以109年7月27日台內營字第0000000000號函核定「變更泰山都市計畫（塭仔圳地區）主要計畫（第一次通盤檢討）案」（下稱109年泰山主計通盤檢討案），於109年8月4日發布實施，及被上訴人新

北市政府依109年泰山主計通盤檢討案擬定細部計畫之變更，於109年8月3日核定公告「變更泰山都市計畫（塭仔圳地區）細部計畫（第一次通盤檢討）案」（下稱109年泰山細計通盤檢討案，與109年泰山主計通盤檢討案合稱109年泰山主計、細計通盤檢討案），於109年8月5日實施。

㈡上訴人以其等96年2月9日以買賣為原因登記共有之○○市○○段○小段338-7地號土地，於105年因地籍圖重測編為○○市○○區○○段102地號土地（下稱原102地號土地），嗣經新北市新莊地政事務所以該土地有未依當時都市計畫規定辦理情形，按被上訴人新北市政府105年8月24日新北府城測字第00000000000號公告之「105年新北市地籍圖重測（泰山重測區）（泰山都市計畫）都市計畫樁清理補建作業測量成果」，認原102地號土地中涉及30米與33米主要計畫道路交叉口部分，業經87年泰山主要計畫案基於交通安全需要，劃設半徑10公尺以留設道路截角尺寸作為道路用地，且未再有變更，於107年4月30日辦理地籍之逕為分割，將原102地號土地分割為102地號（住宅區）、102-1地號（道路用地）2筆土地。上訴人因認109年泰山主計、細計通盤檢討案，持續沿用對102-1地號土地之使用限制而未調整，造成對其等權利及法律上利益之損害，乃提起本件行政訴訟，並聲明：請求宣告109年泰山主計、細計通盤檢討案均無效。經臺北高等行政法院（下稱原審）以110年度都訴字第1號判決（下稱原判決）駁回。上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：原102-1地號土地於61年間土地使用分區為農業區，於87年泰山主要計畫案中，基於交通安全需要劃設半徑10公尺以留設道路截角部分，即變更為道路用地，新北市新莊地政事務所於107年4月30日係依當時都市計畫規定逕為分割出102-1地號土地，且109年泰山主計、細計通盤檢討案之主要計畫圖、細部計畫圖

之註2亦載明：「凡本計畫未指明變更部分，均應以原計畫為準。」可知102-1地號土地變更為道路用地乙事，不在109年泰山主計、細計通盤檢討案新實施規定內，則上訴人主張因102-1地號土地變更為道路用地，造成其等無法停放車輛、截角變大、不知道被逕為分割等受有權利或法律上利益損害等情，難認是因109年泰山主計、細計通盤檢討案有所變更而造成，上訴人不具備請求宣告109年泰山主計、細計通盤檢討案無效之訴訟權能等語，判決駁回上訴人之訴。

四、本院按：

㈠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。然都市計畫核定發布後，都市計畫範圍內土地之使用將受限制（都市計畫法第6條及第3章至第6章等相關限制規定參照），影響區內人民權益甚鉅，且其內容與行政處分往往難以明確區隔。為使人民財產權及訴訟權受及時、有效、完整之保障，於其財產權因都市計畫而受有侵害時，得及時提起訴訟請求救濟，並藉以督促主管機關擬定、核定與發布都市計畫時，遵守法律規範，立法機關應於本解釋公布之日起2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，司法院釋字第742號解釋理由闡釋甚明。行政訴訟法即依上開解釋，增設第2編第5章「都市計畫審查程序」專章，以使人民財產權受及時、有效、完整之保障。

㈡行政訴訟法第237條之18規定：「人民、地方自治團體或其他公法人認為行政機關依都市計畫法發布之都市計畫違法，而直接損害、因適用而損害或在可預見之時間內將損害其權利或法律上利益者，得依本章規定，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。」因此依本法提起訴訟者，應以能具體主張權益受害者，始享有訴訟實施權。依都市計畫法第26條規定：「(第1項)都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變

更。但擬定計畫之機關每3年內或5年內至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。……(第2項)前項都市計畫定期通盤檢討之辦理機關、作業方法及檢討基準等事項之實施辦法，由內政部定之。」及內政部據此訂定的通盤檢討實施辦法第2條規定：「都市計畫通盤檢討時，應視實際情形分期分區就本法第15條或第22條規定之事項全部或部分辦理。但都市計畫發布實施已屆滿計畫年限或25年者，應予全面通盤檢討。」第4條第1項規定：「辦理主要計畫或細部計畫全面通盤檢討時，應分別依據本法第15條或第22條第1項規定之全部事項及考慮未來發展需要，並參考機關、團體或人民建議作必要之修正。」第13條規定：「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。」可知都市計畫之主要計畫或細部計畫進行通盤檢討時，就其辦理範圍內，應參考人民建議作必要之修正，且通盤檢討後之變更計畫決定，縱有將原都市計畫未變更部分，與變更後之新實施規範區別表列，針對原都市計畫無須變更部分，仍應與民眾陳情意見提經該管都市計畫委員會審議通過並公告週知。基於都市計畫法第26條第1項及通盤檢討實施辦法第4條第1項、第13條關於全面通盤檢討時應參考人民建議為審議之規定，雖非謂賦予人民有依其建議作成變更計畫內容之請求權，惟仍具有保護都市計畫通盤檢討辦理範圍內土地所有權人財產權之性質。上開人民建議事項，如涉及原都市計畫就其土地所有權之既有限制應作必要修正，以維護其土地所有權之權益，而計畫機關辦理通盤檢討結果，不採納上述土地所有權人提出之建議，仍維持原都市計畫對其土地所有權之既有限制者，應肯認該土地所有權人主張上開權利或法律上利益有因發布之都市計畫違法而受有損害之可能性，具有提起行政訴訟法第237條之18所定訴

訟之訴訟權能，並不因變更計畫內容表明該土地限制為原都市計畫既有規範之持續沿用而有影響。

㈢經查，102-1地號（道路用地）土地為上訴人所有，並位於109年泰山主計、細計通盤檢討案範圍內。原102地號土地於61年間土地使用分區為農業區，於87年泰山主要計畫案中，基於交通安全需要劃設半徑10公尺以留設道路截角部分，經變更為道路用地，新北市新莊地政事務所於107年4月30日依當時都市計畫規定逕為分割出102-1地號土地（道路用地），惟該102-1地號土地於本次109年泰山主計、細計通盤檢討案仍維持為分割出之道路用地未獲變更等情，為原判決確定之事實。而審諸原審卷附109年泰山主計、細計通盤檢討書之記載，109年泰山主計、細計通盤檢討案係因原計畫年期屆滿，應依都市計畫法第26條、通盤檢討實施辦法第2條規定辦理全面通盤檢討，主要計畫範圍東至泰山區界（新莊區界），西迄塭仔圳、明志路(107號縣道)東側與貴子坑溪，北抵新北大道(台1號省道)，南至輔仁大學、縱貫鐵路北側，計畫總面積為229.05公頃，重製總面積為227.4601公頃，其中第五章變更內容，除依通盤檢討實施辦法為計畫檢討之準則外，並依計畫發展現況、檢討分析、發展課題對策、發展構想、機關及公共設施用地協調會意見並參考公民或團體陳情內容，擬定檢討變更原則，其中關於需變更之項目、內容與變更理由，詳載於變更內容明細表(表38)及變更位置示意圖(圖31)、及變更面積增減統計表(表39)、變更前後面積對照表(表40，列載重製後面積為227.4601公頃、變更後面積為226.6811公頃），另關於未涉及變更部分則表明均應依現行計畫為準等情。與上訴人業於原審主張其於109年泰山主計之審議說明會中，已就其所有102-1地號土地作為道路用地提出陳情質疑，表示該筆土地臨30米寬道路部分，應規劃往北挪移而不使用該土地等意見，及被上訴人新北市政府檢附陳情建議回復資料（原審卷1第199至206頁）說明於審議過程，有就上訴人前開陳情提請新北市都市計畫

委員會審議決議仍維持原現行計畫，具體回復上訴人不同意理由之情形，相互觀之。109年泰山主計、細計通盤檢討案係以原計畫範圍為基礎辦理全面通盤檢討，而審議中上訴人業已本於土地所有權人之地位，就原都市計畫內容對其土地所有權之既有限制乙節，表明應於本次通盤檢討變更，惟109年泰山主計、細計通盤檢討案未予採納而仍沿用原計畫而據以發布計畫結果。依前述規定及說明，應認上訴人主張其等之上開權利或法律上利益，有因發布之該計畫違法而受有損害之可能，上訴人主張具有依行政訴訟法第237條之18規定提起本件訴訟之訴訟權能，即非全然無據。至於土地所有人建議應如何權衡、主張是否可採等，係屬實體上請求有無理由之問題，與訴訟權能有無之認定，尚有不同。又原判決援引之本院110年度抗字第215號裁定，為定暫時狀態處分事件，核係基於有限事證從事概括審查後以為認定，與本件係本案訴訟之審查仍有所區別。原審未見及此，僅以102-1地號土地因留設道路截角經變更為道路用地部分係87年泰山主要計畫案所變更，續經新北市新莊地政事務所於107年4月30日依當時都市計畫規定逕為分割出102-1地號土地，故該土地不在109年泰山主計、細計通盤檢討案新實施規定內等為由，逕認上訴人不具備訴訟權能，依前揭規定意旨及說明，尚有未洽。從而，上訴意旨據以指摘，求為廢棄，即有理由。又因本件上訴人請求有無理由部分，尚有由原審再為調查審認之必要，本院無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審另為適法之裁判。

五、據上論結，本件上訴為有理由，依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　24　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　梁　哲　瑋

法官　簡　慧　娟

法官　蔡　如　琪

法官　林　麗　真

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　24　　日

書記官　邱　鈺　萍