

最 高 行 政 法 院 裁 定

115年度抗字第45號

抗 告 人 張益彰

訴訟代理人 陳樹村 律師

周孟儒 律師

林家正 律師

上列抗告人因與相對人屏東縣政府間土地使用編定事件，對於中華民國114年12月30日高雄高等行政法院114年度訴字第345號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主 文

一、抗告駁回。

二、抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理 由

一、按抗告法院認抗告為不合法或無理由者，應為駁回抗告之裁定。

二、抗告人為屏東縣○○鄉○○段000地號土地（下稱系爭土地）之共有人，系爭土地屬民國91年11月26日公告實施「變更○○都市計畫（包括○○鄉○○村）（第三次通盤檢討）案」（下稱系爭都市計畫）範圍內之農業區。抗告人於114年3月25日向相對人申請將系爭土地使用分區更正編定為工業區，經相對人以114年4月7日屏府城都字第1140087814號函（下稱114年4月7日函）副本通知抗告人略以：有關抗告人陳情系爭土地都市計畫農業區應劃定為工業區一案，該土地位屬○○都市計畫區內，請○○鄉公所秉於都市計畫擬定機關權責，將其陳情意見納入後續都市計畫通盤檢討作研議，俾利地區發展等語。抗告人不服114年4月7日函，提起訴願，經訴願決定不受理後，提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及114年4月7日函均撤銷，相對人應作成更正系爭土地使用分區編定為工業區之處分。經高雄高等行政法院（下稱

01 原審)以114年度訴字第345號裁定(下稱原裁定)駁回。抗
02 告人猶不服,提起本件抗告。

03 三、抗告意旨略謂:系爭土地原地目為「建」,其使用種類為工
04 業用地,其上存有2棟建物,經相對人64年公告○○都市計
05 畫後,錯誤劃定使用分區為農業區,該變更形式上雖屬法規
06 性質,惟其已直接限制抗告人就系爭土地之使用權益,具有
07 個案變更之行政處分性質,揆諸司法院釋字第742號解釋意
08 旨,應許抗告人針對該都市計畫提起行政訴訟以資救濟。系
09 爭土地於編定為農業區前即設有工廠,編定後仍作為工廠繼
10 續使用,而非都市土地得因錯誤編定,依現狀既存建物或工
11 廠改編使用分區為建築區或工業區,則本於平等原則,系爭
12 土地原編定使用分區處分違法即應予更正。另系爭土地依相
13 對人公布之屏東縣國土計畫,其國土功能分區為城鄉發展地
14 區第一類,此與系爭土地現劃歸農業區有所矛盾,況系爭土
15 地從未存在農業使用之事實,相對人編定系爭土地為農業
16 區,顯與系爭土地實際使用情形相違背。相對人64年公布○
17 ○都市計畫實施以來,未經都市計畫定期通盤檢討實施辦法
18 (下稱定期通盤檢討辦法)第2條規定每25年全面通盤檢討
19 已違法在先。嗣經抗告人申請變更系爭土地使用分區為工業
20 區,經相對人以114年4月7日函副知抗告人駁回申請,參酌
21 司法院釋字第742號解釋之意旨,已構成行政程序法第92條
22 之要件,為行政處分。從而,基於都市計畫法第26條第1項
23 及定期通盤檢討辦法第4條第1項、第13條規定,雖非賦予人
24 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
25 市計畫通盤檢討辦理範圍內土地所有權人財產權之性質。原
26 裁定以現行都市計畫法及其他規定並無賦予人民申請變更都
27 市計畫土地使用分區之公法上權利,不適用行政訴訟法第23
28 7條之18規定,有不適用法規或適用法規不當之違法等語。

29 四、本院查:

30 (一)行政訴訟法第5條規定之課予義務訴訟,須人民就其「依法
31 申請」案件,行政機關怠為行政處分或為准否之行政處分,

01 人民始得依該規定提起課予義務訴訟；所謂「依法申請」，
02 係以法令賦予人民有向該管行政機關請求就某一特定具體之
03 事件，作成行政處分或應為特定內容行政處分之權利者為要
04 件。是若人民依法並無申請行政機關為行政處分之請求權存
05 在，則其申請因非所謂「依法」申請，故其據以提起行政訴
06 訟法第5條規定之課予義務訴訟，即屬起訴不備其他要件，
07 依同法第107條第1項第10款規定，應予裁定駁回。

08 (二)都市計畫法第5條規定：「都市計畫應依據現在及既往情
09 況，並預計25年內之發展情形訂定之。」第8條規定：「都
10 市計畫之擬定、變更，依本法所定之程序為之。」第13條第
11 1款規定：「都市計畫由各級地方政府或鄉、鎮、縣轄市公
12 所依下列之規定擬定之：一、市計畫由直轄市、市政府擬
13 定，鎮、縣轄市計畫及鄉街計畫分別由鎮、縣轄市、鄉公所
14 擬定，必要時，得由縣政府擬定之。」第15條規定：「（第
15 1項）市鎮計畫應先擬定主要計畫書，並視其實際情形，就
16 左列事項分別表明之：……四、住宅、商業、工業及其他土
17 地使用之配置。……十、其他應加表明之事項。（第2項）
18 前項主要計畫書，……其實施進度以5年為一期，最長不得
19 超過25年。」第18條規定：「主要計畫擬定後，應先送由該
20 管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。其依第13
21 條、第14條規定由內政部或縣（市）政府訂定或擬定之計
22 畫，應先分別徵求有關縣（市）政府及鄉、鎮、縣轄市公所
23 之意見，以供參考。」第19條第1項規定：「主要計畫擬定
24 後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、
25 縣（市）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽30天及舉行說
26 明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點刊登新聞紙或
27 新聞電子報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以
28 書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管
29 政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計
30 畫一併報請內政部核定之。」第23條規定：「（第1項）細
31 部計畫擬定後，除依第14條規定由內政部訂定，及依第16條

規定與主要計畫合併擬定者，由內政部核定實施外，其餘均由該管直轄市、縣（市）政府核定實施。（第2項）前項細部計畫核定之審議原則，由內政部定之。（第3項）細部計畫核定發布實施後，應於1年內豎立都市計畫樁、計算坐標及辦理地籍分割測量，並將道路及其他公共設施用地、土地使用分區之界線測繪於地籍圖上，以供公眾閱覽或申請謄本之用。（第4項）前項都市計畫樁之測定、管理及維護等事項之辦法，由內政部定之。（第5項）細部計畫之擬定、審議、公開展覽及發布實施，應分別依第17條第1項、第18條、第19條及第21條規定辦理。」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。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。（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。」內政部依都市計畫法第26條第2項規定授權訂定之定期通盤檢討辦法第16條規定：「都市計畫發布實施後，團體或人民申請變更都市計畫或建議，除有本法第24條規定之情事外，應彙集作為通盤檢討之參考，不得個案辦理，零星變更。」依上開規定可知，都市計畫，無論是主要計畫或細部計畫，其擬定及變更，均應依都市計畫法所定之程序為之，不得隨時任意變更；主要計畫及細部計畫之變更，其有關審議、公開展覽、層報核定及發布實施等事項，均應分別依照擬定之程序，即都市計畫法第19條至第21條及第23條之規定辦理；都市計畫無論是主要計畫或細部計畫，於計畫擬定後，應先送由該管都市計畫委員會審議，於審議前，應先公開展覽30天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點刊登新聞紙等周知；而任何公民或團體得均於公開展覽期間內，以書面向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議；最後該管政府連同審議結果及都市計畫一併報請內政部核定之（主要計畫），或自

01 為核定（細部計畫）；經發布實施之都市計畫依法既不得隨
02 時任意變更，故人民雖得隨時提出變更之建議，惟此乃供為
03 參考之建議，擬定計畫機關雖依法必須彙整並於定期通盤檢
04 討時參考，人民不因此取得申請變更都市計畫之公法上請求
05 權，申言之，都市計畫法第26條及其他規定均沒有賦予人民
06 申請變更或撤銷原都市計畫內容或擬定案之公法上請求權。

07 (三)經查，系爭土地屬於系爭都市計畫範圍內之農業區（原審卷
08 第153頁），依照前揭說明，現行都市計畫法及其他規定並
09 無賦予人民申請變更都市計畫土地使用分區之公法上權利，
10 抗告人雖繕具申請書向相對人申請更正編定系爭土地使用分
11 區（原審卷第107至111頁），然抗告人未合理釋明有何請求
12 相對人作成行政處分之公法上權利，核其請求性質僅屬陳情
13 或建議事項。且本件情形乃都市計畫範圍內之土地，與非都
14 市土地之更正編定尚有不同，自無從比附援引製定非都市土
15 地使用分區圖及編定各種使用地作業須知或相關函釋。另抗
16 告意旨指摘原裁定有違背司法院釋字第742號解釋意旨一
17 節，按上開解釋文所處理之議題，係經定期通盤檢討變更並
18 發布實施之都市計畫，得否許人民提起訴願或行政訴訟以資
19 救濟，此與本件抗告人得否請求相對人作成更正系爭土地使
20 用分區編定為工業區之處分，殊屬二事。又行政訴訟法第23
21 7條之18係規定人民、地方自治團體或其他公法人認為行政
22 機關依都市計畫法發布之都市計畫違法，而直接損害、因適
23 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
24 者，得依該法第五章規定，以核定都市計畫之行政機關為被
25 告，逕向管轄之高等行政法院提起訴訟，請求宣告該都市計
26 畫無效，該規定之訴訟請求內容，並未賦予人民申請變更都
27 市計畫土地使用分區之公法上權利。故依上開規定及說明，
28 相對人114年4月7日函僅係就抗告人所建議事項為單純事實
29 之敘述或理由之說明，尚非行政機關就公法上具體事件所為
30 之決定或公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行

為，性質上核屬觀念通知，並非行政處分。本件抗告人向相對人所提出之114年3月25日申請書，非屬依法申請之案件，其提起本件課予義務訴訟，即不備起訴要件，且其情形無從補正，其訴為不合法。原審以抗告人提起本件訴訟，與課予義務訴訟之要件不符，其訴不合法，予以裁定駁回，並無違誤。抗告意旨仍執前詞，指摘原裁定違法，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

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

中 華 民 國 115 年 4 月 16 日

最高行政法院第三庭

審判長法官 蕭 惠 芳

法官 梁 哲 瑋

法官 李 君 豪

法官 廖 建 彥

法官 林 淑 婷

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 115 年 4 月 16 日

書記官 徐 子 嵐