

臺北高等行政法院裁定

110年度訴字第1369號

112年2月16日辯論終結

原告 永倭實業股份有限公司

代表人 王秋郎

訴訟代理人 黃金昌律師

被告 宜蘭縣政府

代表人 林姿妙

訴訟代理人 邱程瑋

楊雙輔

上列當事人間國土計畫法事件，原告不服行政院中華民國110年9月15日院臺訴字第1100186537號訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

理 由

一、按行政訴訟法第107條第1項第10款規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。……十、起訴不合程式或不備其他要件。」是人民如對於非行政處分提起同法第4條第1項規定之撤銷訴訟；或提起同法第6條第1項規定之確認訴訟，不屬於「確認行政處分無效」、「確認公法上法律關係成立或不成立（存在或不存在）」及「確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法」三種類型之一時，其起訴均屬不備起訴合法要件，且其情形無從補正，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應以裁定駁回之。

二、次按行政程序法第163條所稱的行政計畫，依其內容，可分為財政計畫、空間計畫、發展及需求計畫。實際上，任何行政機關依其施政目標，皆會對於未來一定期限進行設計及規

劃，因此於行政實務中，行政計畫可謂無所不在。至於行政計畫的法律性質，則不一而足，包括法律、法規命令、自治法規、行政處分、行政契約、事實行為等等之形式。觀諸國土計畫法第22條之規定，將國土功能，予以分區、分類落實土地管理，國土保育地區之劃定，係採取分級分區之原則性指導，尚不及於有關具體行政措施事項執行。所以國土計畫之擬定及實施，其性質係屬抽象性法規範之發布，相關計畫地區人民原則上不得針對該計畫內容，請求法院為違法性審查，應直至直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，由各該主管機關依據國土計畫法第22條第1項規定，依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用地，並實施管制時，此時始有構成行政處分之可能。

三、本案緣由：原告所領臺濟採字第4384號礦區，位於宜蘭縣○○鄉○○村與中華村再連地方，面積共約134公頃（下稱系爭礦區）。被告擬訂「宜蘭縣國土計畫」（下稱系爭計畫）草案，並將相關資料報內政部核定，經內政部查核內容符合國土計畫法及全國國土計畫相關規定，於民國110年4月15日以台內營字第1100803828號函（下稱110年4月15日函）核定系爭計畫及其他17個直轄市、縣（市）所報國土計畫，並請各直轄市、縣（市）政府依國土計畫法第45條規定，於110年4月30日前公告實施。被告據以110年4月26日府建國字第1100065820A號公告（下稱系爭公告）實施。原告不服系爭公告，提起訴願，經決定不受理，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟，主張系爭公告實施之系爭計畫，將系爭礦區坐落土地劃設為國土保育地區第一類，除不具程序正當性外，系爭礦區土地將被全面禁止或限制為其他使用，原告使用系爭礦區土地之權利受到限制，故性質上核屬行政處分，原告應得提起撤銷訴訟。縱認系爭公告之系爭計畫性質非屬行政處分，惟參諸憲法第16條保障人民訴訟權之意旨，以及司法院釋字第742號解釋等所揭櫫之有權利即有救濟之憲法原則，就本件原告因被告公告實施系爭計畫之行為所生之公法上爭

01 議，仍得請求確認系爭計畫有關將系爭礦區土地劃設為國土
02 保育地區第一類之部分為無效。原告於本院言詞辯論期日更
03 正聲明（本院卷三第101頁）為：

04 (一)先位聲明：請求確認系爭計畫中有關將系爭礦區土地劃設為
05 國土保育地區第一類之部分為無效。

06 (二)備位聲明：系爭計畫將系爭礦區土地劃設為國土保育地區第
07 一類之部分及訴願決定均撤銷。

08 四、本院查：

09 (一)規範空間總體計畫之計畫法，與傳統法律規範相較，二者在
10 本質上有所不同。一般法律規範屬於條件性規範，包括構成
11 要件和法律效果，當構成要件該當時，即發生法律效果。雖
12 然透過構成要件中的不確定法律概念或法律效果中的裁量，
13 或賦予行政機關一定的判斷餘地。反之，國土計畫法的規定
14 則是目標性規範，立法者所規範的是綱領性、目標性的規
15 定，立法者對於規劃過程後結果的內容不予規範，而由規劃
16 者自主實現規劃之目標，立法者則是給予規劃者一定的規劃
17 原則之指示，國土計畫法第6條即為關於國土計畫應遵循之1
18 1款規劃基本原則。至於所謂之規劃者，依國土計畫法第2條
19 規定，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣
20 (市)為縣(市)政府。由內政部、直轄市政府、縣(市)
21 政府這些規劃者衡量相關因素，積極形成計畫內容，以實現
22 立法者於國土計畫法第6條揭示的規範目標。所以國土計畫
23 法第8條第1項規定，將國土計畫的種類區分為全國國土計
24 畫，與直轄市、縣(市)國土計畫；同條第3項並規定，直
25 轄市、縣(市)國土計畫，應遵循全國國土計畫。據此可
26 知，全國國土計畫作為最上位計畫以普遍性、抽象性為常
27 態。在縣(市)國土計畫，才會真正分配四大國土功能分區
28 的位置，地方政府未來會依據此計畫編定土地種類，被告身
29 為適用國土計畫法擬定系爭計畫的規劃者，依其專業對於系
30 爭計畫結果的形成應享有相當的自由。本件裁定開宗明義已
31 將國土計畫之擬定及實施，其性質定位為抽象性法規範之發

01 布，系爭計畫屬縣（市）國土計畫，亦為國土計畫之一環，
02 故系爭計畫即屬抽象性之法規範，原告先位聲明主張確認無
03 效者，既為系爭計畫中，有關將系爭礦區土地劃設為國土保
04 育地區第一類之部分，應認原告不服者為系爭計畫。然系爭
05 計畫既屬法規範，不是行政處分，亦非公法上法律關係本
06 身，因此原告以系爭計畫之部分內容為確認訴訟之標的，提
07 起確認訴訟，主張如上所述之先位聲明，其訴為不合法，應
08 以裁定駁回之。也由於系爭計畫不是行政處分，故原告以備
09 位聲明提起撤銷訴訟，主張撤銷系爭計畫將系爭礦區土地劃
10 設為國土保育地區第一類部分，亦屬起訴不合法而應以裁定
11 駁回之。

12 (二)空間計畫法制的特性，除上述實體面向具有目標性規範的本
13 質外，程序面向則強調公眾參與空間規劃程序。就本件而
14 言，系爭計畫草案由被告擬定後，自108年12月18日至109年
15 1月16日公開展覽30日，並於108年12月26日在南澳鄉、大同
16 鄉；108年12月30日在壯圍鄉、宜蘭市；108年12月31日在五
17 結鄉、三星鄉；109年1月2日在冬山鄉、蘇澳鎮；109年1月7
18 日在頭城鎮、礁溪鄉；109年1月8日在羅東鎮、員山鄉辦理
19 公聽會乙節，有被告108年12月17日府建國字第1080209552A
20 號公告，暨各該鄉鎮公聽會會議紀錄在卷可稽（本院卷一第
21 313-314頁、卷二第205-253頁）。於公開展覽期間之109年1
22 月15日，原告即提出意見表陳述意見（本院卷一第315
23 頁）。系爭計畫草案嗣經被告國土計畫審議會於109年2月25
24 日審議通過，原告亦有在該次審議會陳述意見，有宜蘭縣國
25 土計畫審議會第1次會議紀錄，及原告陳述意見紀錄可佐
26 （本院卷一第358-359、392頁），據此堪認被告業已踐行國
27 土計畫法第12條第2項所規定之民眾參與程序。其後被告檢
28 送系爭計畫草案供內政部審議，經內政部於109年4月9日召
29 開內政部國土計畫審議會審議「宜蘭縣國土計畫草案」第1
30 次專案小組會議，原告仍有以書面陳述意見等情，有被告10
31 9年3月31日府建國字第1090052203號函、專案小組會議紀錄

暨原告陳情內容可證（本院卷一第405、408-412、452-455頁），最後系爭計畫經內政部109年7月21日國土計畫審議會第11次會議審議通過，內政部以110年4月15日函核定後，被告始以系爭公告予以公告系爭計畫，分別有會議紀錄、110年4月15日函、系爭公告可參（本院卷一第464-471、493-495、497-498頁）。均可證明被告亦以系爭計畫為抽象性法規範於發布前已遵行之規劃程序規定。

（三）至於原告一再主張參諸司法院釋字第742號解釋，原告應得主張確認系爭計畫有關將系爭礦區土地劃設為國土保育地區第一類之部分為無效，或撤銷之云云。然本院認為，司法院釋字第742號解釋文認為，人民對於都市計畫之定期通盤檢討，應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟的唯一理由僅有「基於有權利即有救濟之憲法原則」（即憲法第16條保障人民訴願權與訴訟權之意旨）。而就本案而言，要證立「有權利即有救濟」的前提要件是：原告的權利因系爭計畫之公告實施而直接受有損害。原告雖復主張其就系爭礦區之礦業相關權利受侵害云云。對此，本院依職權函詢經濟部，經該部函覆稱：原告所領採礦執照臺濟採字第4384號為瓷土礦礦業權，礦業權有效期間自69年7月1日至109年6月30日止。該礦已按礦業法第13條第1項規定，於法定期間內申請展限，現正由經濟部礦務局審理中，另依礦業法第13條第2項「……在採礦權期滿至主管機關就展限申請案為准駁之期間內，其採礦權仍為存續」規定，臺濟採字第4384號之礦業權現為存續中等語，有經濟部111年10月4日經授務字第11100715220號函在卷可證（本院卷二第3-4頁）。由此可證，即使系爭計畫經公告實施，原告所有臺濟採字第4384號之礦業權並未受到任何直接損害，本院自無從依照司法院釋字第742號解釋之意旨，實體審理原告所為之主張。

五、綜上所述，系爭計畫為法規範之性質，不是行政處分，也不是公法上法律關係本身，原告對於系爭計畫提起本件訴訟，要與行政訴訟法所定撤銷訴訟要件不符，更與行政訴訟法所

容許之確認訴訟類型未合，原告之訴不備合法要件，且不能補正，無從准許，應予駁回。

六、依行政訴訟法第107條第1項第10款、第104條，民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

中 華 民 國 112 年 3 月 9 日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法官 楊 得 君

法官 李 明 益

法官 高 維 駿

上為正本係照原本作成。

如不服本裁定，應於送達後10日內向本院提出抗告狀（須按他造人數附繕本）。

中 華 民 國 112 年 3 月 9 日

書記官 陳 怡 如