臺北高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第五庭
114年度都訴字第1號

原　　告　葉鴻真

訴訟代理人　林玉堃　律師
被　　告　新北市政府
代　表　人　侯友宜（市長）住同上
訴訟代理人　陳郁涵　律師

上列當事人間都市計畫事件，原告請求宣告都市計畫無效，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、事實概要：

緣新北市三重區富貴段467地號土地（下稱467土地）及同段473、479等部分地號土地（下稱473、479等部分土地）均為市有土地，管理機關為被告警察局，現況為集智綠地公園及碧華里開心農場。因被告考量近年房價飆漲，青年及弱勢團體難覓居身之所，故於民國113年間，選定上開土地為社會住宅基地，復為使該基地使用更具彈性，同時提供公益設施空間及社會住宅一定數量之營運戶數規模，依都市計畫法第27條第1項第4款規定，辦理「變更大漢溪北都市計畫（三重地區）（機關用地(機十五)為社會福利設施用地）案」（下稱系爭主要計畫），經依都市計畫法第19條、第20條第1項第2款、第28條等規定，分別於113年12月6日、113年12月17日辦理公開展覽30天及舉行說明會後，於114年1月17日經被告都市計畫委員會（下稱都委會）第169次會議審議通過報請內政部審議，刻由內政部審議中。原告主張其為門牌號碼新北市○○區○○路00號00樓房屋及其坐落土地（下稱系爭

房地）所有權人，因系爭主要計畫、「變更大漢溪北都市計畫細部計畫（機關用地(機十五)為社會福利設施用地）」（下稱系爭細部計畫， 以下與系爭主要計畫合稱時則稱系爭都市計畫）違法，直接損害其權利及法律上利益，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告所有系爭房地位處被告發布實施「大漢溪北都市計畫（第一階段）」之住宅區範圍，周邊毗鄰編定為「機十五」之機關用地。被告前分別於106年2月7日、109年5月5日辦理訂正及變更。嗣後，被告復於113年12月3日公開展覽系爭都市計畫，經被告都委會114年1月17日第169次會議審議通過，然上開審議及實施內容及系爭主要計畫未經依法審議及送請核定前，被告竟早於113年8月2日即已進行青年社會住宅新建工程相關之公開招標及決標，被告委託之亞新工程顧問股份有限公司（下稱亞新公司）竟於114年2月27日即進行「青年社會住宅鑽探施工作業」，足見被告係先斬後奏，都市計畫審議程序形同虛設，有違歷次發布實施之都市計畫，故系爭都市計畫應為無效，於審議程序經合法補正前，應有暫停系爭都市計畫實施之必要。

2.又系爭都市計畫未依都市計畫法第19條第1項規定，使利害關係人或當地住戶有適當管道獲悉相關計畫，致使含原告在內之多數當地住戶，不及於說明會提出陳情意見，剝奪原告之程序參與權，其審議程序實有瑕疵；又將先前規畫設置之可食地景公園完全變更，似已違反都市計畫公共設施用地多目標使用辦法第2條規定，亦未評估興建青年社會住宅、人口入住後，對於該地區可能造成之公共安全及交通影響，有違機關用地原規畫設置之使用目的，是系爭都市計畫應屬無效。

㈡聲明：

1.請求宣告系爭都市計畫無效。

2.請求宣告暫停系爭都市計畫之實施。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告以新北市政府為被告，對尚未發布之系爭都市計畫提起都市計畫審查訴訟，屬起訴不備程序要件，為不合法：

被告為強化照顧弱勢族群、青年及中低所得者居住需求，積極落實居住正義，依據都市計畫法第27條第1項第4款規定，擬定系爭都市計畫，將原為機關用地之467土地變更為社會福利設施用地，以作社會住宅使用，於113年12月6日起公開展覽30日，並刊登於自由時報，又於113年12月17日舉行說明會後，惟因系爭都市計畫涉及主要計畫之變更，依都市計畫法第19條、第20條第1項第2款、第28條之規定，尚須送請內政部核定，是被告將系爭都市計畫書圖及相關資料報請內政部核定中，系爭主要計畫尚未經內政部核定，被告亦尚未核定系爭細部計畫。既然系爭都市計畫均尚未經被告發布實施，原告對尚未發布之系爭都市計畫提起都市計畫審查訴訟，屬起訴不備程序要件，為不合法。

2.原告並無權利受到侵害，不具有主觀權利保護之必要：

依司法院釋字第774號解釋意旨、行政訴訟法第237條之18規定，可知都市計畫審查訴訟，仍以人民有權利或法律上之利益存在，且其權利或法律上利益受都市計畫侵害或將受侵害者為限，並不包括事實上利益或反射利益受損害之情況。原告主張其為系爭房地之所有權人，惟並未提出相關資料以實其說。退步言，即使原告為系爭房地之所有權人，但其並非系爭都市計畫涉及變更467土地之所有權人，其財產權、生存權及程序參與權並不會因系爭都市計畫受到侵害，進而受有損害，準此，難認其具有主觀權利保護之必要。

3.原告請求宣告系爭主要計畫無效部分，被告並非適格當事人：

依行政訴訟法第237條之18立法理由可知，都市計畫審查訴訟之被告適格，僅限於核定都市計畫之行政機關。原告請求

宣告無效之系爭主要計畫，屬於直轄市主要計畫之變更，依都市計畫法第20條第1項第2款、第28條之規定，應由內政部核定，被告並非核定機關，原告就此部分以被告提起都市計畫審查訴訟，自屬當事人（被告）不適格，當不經言詞辯論而以判決駁回。

4.被告固於113年間進行富貴段機關用地青年社會住宅新建工程委託專案管理、監造及耐震特別監督技術服務之公開招標，亞新公司亦於114年2月27日辦理地質鑽探作業，惟以上行為均與系爭都市計畫之合法性判斷無關，系爭都市計畫係由被告依法組成都委會之委員，本於專業素養而為判斷，原告所稱被告先斬後奏，都市計畫審議程序形同虛設云云，實有誤會；又被告有依都市計畫法第19條、第23條、第28條之規定，辦理公開展覽及舉行說明會，並將公開展覽及說明會之日期及地點刊登新聞紙周知，原告質疑被告未依規定辦理系爭都市計畫之變更，亦有誤會；被告將467土地變更為社會福利設施用地，以興建社會住宅以供青年及弱勢使用，由於機關用地、社會福利設施用地雖同屬公共設施用地，但係屬於不同之使用分區，故被告擬定系爭都市計畫辦理都市計畫之變更，與公共設施用地多目標使用無涉，原告以上開土地已開闢使用，援引都市計畫公共設施用地多目標使用辦法之附表，再以機關用地得兼作休閒運動設施使用，主張系爭都市計畫違反都市計畫公共設施用地多目標使用辦法第2條規定云云，實對都市計畫及多目標使用之法規有所有誤解。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠原告對尚未發布之系爭都市計畫，提起如其聲明第1項所示之都市計畫審查訴訟，屬起訴不備程序要件，為不合法：

1.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。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」準此，原告之訴有起訴不備要件，

而不能補正之情形，行政法院應以裁定駁回之。次按同法第237條之18第1項亦規定：「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。」其立法理由就訴訟客體部分敘明：「依都市計畫法發布之都市計畫。都市計畫審查訴訟，係以已發布實施之都市計畫為對象，而不包括草擬階段之都市計畫，如此亦可以避免行政法院過早介入行政機關之決策。……」等語。由此觀之，提起都市計畫審查訴訟之原告除需具備該條所示之權利主體資格外，其所請求審查之訴訟客體亦須限於「依都市計畫法發布之都市計畫」始可，如其對尚未發布之都市計畫提起前開訴訟，即屬起訴不備程序要件，顯非合法且無從補正，應以裁定駁回。

2. 查被告於113年間因考量近年房價飆漲，青年及弱勢團體難覓居身之所，故選定467土地及473、479等部分土地為社會住宅基地，復為使該基地使用更具彈性，同時提供公益設施空間及社會住宅一定數量之營運戶數規模，依都市計畫法第27條第1項第4款規定，辦理系爭主要計畫，經依都市計畫法第19條、第20條第1項第2款、第28條等規定，分別於113年12月6日、113年12月17日辦理公開展覽30天及舉行說明會後，於114年1月17日經被告都委會第169次會議審議通過報請內政部審議，刻由內政部審議中，原告主張其為系爭房地所有權人，因認系爭都市計畫違法，直接損害其權利及法律上利益，遂提起本件行政訴訟，其聲明第1項請求宣告系爭都市計畫無效等情，有被告113年12月3日新北府城都字第1132314534l號公告（本院卷第369頁）、113年12月6日、7日及8日自由時報刊登資料（本院卷第370-372頁）、113年12月17日公開展覽說明會及簽到簿（本院卷第373-376頁）、被告都委會第169次會議紀錄（本院卷第377-388頁）、被告

114年2月24日新北府城都字第1140326359號函（本院卷第389-390頁）、原告起訴狀（本院卷第9頁）在卷可參，堪可認定。又依都市計畫法第19條第1項、第20條第1項、第21條第1項規定意旨，主要計畫（變更）擬定後，經公開展覽、公民團體陳情、都市計畫委員會予以參考審議，須連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之，嗣直轄市、縣（市）政府接到內政部之核定函後，始得將主要計畫書及主要計畫圖發布實施。由此可知，系爭主要計畫現僅於經被告都委會第169次會議審議通過報請內政部審議中之階段，迄今尚未經內政部核定，被告亦未接到內政部核定函據以發布實施系爭細部計畫。參照上開規定及說明，原告對尚未發布之系爭都市計畫（系爭主要計畫及系爭細部計畫），提起如其聲明第1項所示之都市計畫審查訴訟，即屬起訴不備程序要件，為不合法，且無從補正，依法應予駁回。

㈡原告對尚未發布之系爭都市計畫，請求如其聲明第2項所示之暫時停止系爭都市計畫之實施，不應准許：

1.依行政訴訟法第237條之30第1項規定，於爭執之都市計畫，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要時，得聲請管轄本案之行政法院暫時停止適用或執行，或為其他必要之處置。考量都市計畫之適用或執行，可能對人民、地方自治團體或其他公法人之權利或公益造成重大之損害或急迫之危險，而行政法院審理都市計畫審查程序事件未必能即時以本案判決予以防止，權衡相關利益之結果，可能有必要於本案判決確定前，暫時停止適用或執行都市計畫，或為其他必要之處置，以防止發生重大之損害或避免急迫之危險。是以，都市計畫保全程序之制度，係在定本案訴訟確定終局裁判前之暫時狀態，準此，如本案訴訟為不合法時，原告主張之事實，在法律上即不可能獲致勝訴判決，則其請求暫時停止都市計畫之適用或執行，或為其他必要之處置，欠缺請求實益，不應准許。

2.經查，系爭主要計畫現僅於經被告都委會第169次會議審議通過報請內政部審議中之階段，迄今尚未經內政部核定，被告亦未接到內政部核定函據以發布實施系爭細部計畫，原告對尚未發布之系爭都市計畫（系爭主要計畫及系爭細部計畫），提起如其聲明第1項所示之都市計畫審查訴訟，屬起訴不備程序要件，為不合法，且無從補正，業如前述。準此，依前開規定及說明，原告本案訴訟即其聲明第1項部分為起訴不合法，即不可能獲致勝訴判決，則其聲明第2項部分請求宣告暫停系爭都市計畫之實施，核無請求實益，應併予駁回。

五、結論：原告之訴為不合法，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　6　　月　　17　　日

審判長法　官　林家賢

法　官　蔡如惠

法　官　蔡鴻仁

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本裁定，應於送達後10日內，向本院高等行政訴訟庭提出抗告狀並敘明理由（須按他造人數附繕本）。

三、抗告時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依

	法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.抗告人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.抗告人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，抗告人應於提起抗告或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　6　　月　　18　　日

書記官　張正清