臺北高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第三庭
115年度訴字第411號

原　　告　林永賜

訴訟代理人　林石猛　律師
　　戴敬哲　律師
被　　告　內政部
代　表　人　劉世芳（部長）

上列原告因都市計畫事件，不服內政部中華民國115年2月12日台內法字第1150002195號（案號：1140780128）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、緣原告所有臺南市安南區○○段（下同）937、938、939（109年逕為分割為939、939-2）、941（109年逕為分割為941、941-2）地號等4筆土地（下稱系爭土地），位於臺南市安南區細部計畫A15區，前經民國72年10月6日發布實施之「變更臺南市主要計畫通盤檢討案」（下稱系爭主要計畫），由「農漁區」變更為「低密度住宅區」，並規劃將來開發時，該區公共設施之用地，儘可能以辦理市地重劃方式取得為原則。90年8月16日發布實施「擬定臺南市安南區（和順地區原農漁區變更為住宅區）細部計畫案」將系爭土地劃為「住二」住宅區（第二種住宅區）；102年10月21日發布實施「變更臺南市安南區都市計畫（細部計畫）通盤檢討案」調整編號為「住四-1」，仍維持以市地重劃方式開發。嗣臺南市政府106年12月7日召開「變更臺南市安南區細部計畫A15區（和順地區原農漁區變更為住宅區）尚未完成整體開發地區專案通盤檢討案」（下稱系爭細部計畫案）草案之

公開展覽，經原告提出陳情表示欲將系爭土地剔除重劃，案經臺南市政府於107年9月25日召開臺南市都市計畫委員會第74次會議討論，認系爭土地中僅939地號部分土地（即109年逕為分割後之939地號）、941地號部分土地（即109年逕為分割後之941地號）等2筆土地，前於80年11月11日經原告經營之新棒企業有限公司（下稱新棒公司）申請建造執照，為建物坐落土地，依臺南市安南地區都市計畫解除整體開發處理原則（下稱處理原則）第3點規定，認系爭939地號部分土地、941地號部分土地應解除重劃並變更分區為「住一」，其餘部分（即109年逕為分割後之939-2、941-2地號）、937、938地號土地仍維持原分區並應參與重劃，臺南市政府並據以108年11月27日府都綜字第1081202442A號公告（下稱系爭公告）發布實施系爭細部計畫案。嗣原告不服系爭公告將937、938、939-2、941-2地號等土地（下稱系爭4筆土地）維持劃入市地重劃範圍之決定，於109年間提起訴願，案經被告審認系爭4筆土地於102年10月21日發布實施之通盤檢討案，其使用分區已為「住四-1」，且以重劃方式辦理，系爭公告並未變更該等土地之使用分區及開發方式，對原告並未新生法律效果，訴願請求僅為都市計畫通盤檢討之建議事項，人民尚無請求變更都市計畫之公法上請求權，核非屬訴願救濟範圍內之事項，乃以110年3月19日台內訴字第1090067900號訴願決定（下稱原訴願決定）不受理。原告仍不服，乃提起行政訴訟，案經高雄高等行政法院110年度訴字第105號判決駁回，原告復提起上訴，經最高行政法院111年度上字第720號判決（下稱系爭最高行判決）駁回上訴確定。嗣原告於114年10月21日具「行政訴願再審申請狀」，就原訴願決定申請再審，經被告以115年2月12日台內法字第1150002195號訴願決定（下稱訴願再審決定）駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴意旨略以：

（一）訴願再審決定顯然違反憲法第16條、訴願法第1條第1項規定，及司法院釋字第742號解釋意旨，並有悖於系爭最高行判決就系爭公告性質所為之個案判斷：

１、就系爭公告將系爭4筆土地以重劃辦理開發管制部分，經系爭最高行判決確認系爭公告關於系爭4筆土地之計畫內容，具行政處分性質，從而，原告對於系爭公告之訴願權、訴訟權，即應予以保障。系爭最高行判決既指出「訴願機關誤認非行政處分（裁量處分）而從程序上決定不受理者」，行政法院得就下述兩種方式擇一來保障當事人之訴願權：一為行政法院撤銷訴願決定，使訴願機關併就原裁量處分之適法及適當性，重為實質審查之決定；二為行政法院就原處分之適法性予以審查作成判決，至於原處分之適當性，則另由當事人循訴願再審程序以資救濟。系爭最高行判決選擇後者，並於判決中教示原告對原訴願決定申請訴願再審。

２、詎料，訴願再審決定認系爭公告中，僅有「939、941地號部分土地解除重劃，且使用分區由最高容積率180%之『住四-1』住宅區變更為120%之『住一』住宅區」，具行政處分性質（此部分非系爭最高行判決之上訴標的，亦非訴願再審標的）；至於「系爭土地中939、941地號外以市地重劃方式開發」，則不具行政處分性質。因而以系爭公告就此部分實未就原告之權益新增限制，故尚非可依司法院釋字第742號解釋準用訴願法予以救濟為由，拒絕就該部分之適當性予以實質審查。

３、準此，訴願再審決定顯然違反憲法第16條、訴願法第1條第1項及司法院釋字第742號解釋意旨，並有悖於系爭最高行判決就系爭公告性質所為之個案判斷，致嚴重侵害原告對系爭公告之訴願權。

（二）應容許原告就本件訴願再審決定提起行政訴訟，使法院命被告（即系爭公告之訴願機關）就系爭公告重為實質審查，方足以保障原告對於系爭公告之訴願權：

1、參諸過去行政法院之見解，固然多以訴願再審屬非常救濟途徑，且訴願法就訴願再審決定未有救濟程序規定為由，否定當事人得對於訴願再審決定提起行政訴訟。惟行政程序法第128條關於行政程序重開之規定，亦屬非常救濟途徑，且法律亦未有就不服程序重開決定另行設有後續之救濟規定。但司法實務上肯認不服程序重開決定者，得循序提起訴願、訴訟。故而，否定當事人對於訴願再審決定提起行政訴訟之見解，恐係增加法律所無之限制，且違反有權利即有救濟之憲法原則。

2、再者，就本件個案而言，系爭最高行判決表明原本得逕行撤銷原訴願決定，而使被告（訴願機關）就系爭公告之適法性與適當性，一併重新為實質審查。只是行政法院已就系爭公告之適法性進行審查的狀況下，基於訴訟經濟之考量，就系爭公告之適法性作成判決，而另指示原告循訴願再審程序，使系爭公告之適當性能獲得實質審查，以保障原告之訴願權。又本件訴願再審決定，仍堅稱系爭公告關於系爭4筆土地之內容，不具行政處分性質，而拒絕予以實質審查。職此，若否定原告得對本件訴願再審決定提起行政訴訟，無疑係變相剝奪原告對系爭公告之訴願權，亦顯然不合於系爭最高行判決之本旨。

（三）依都市計畫整體開發地區處理方案（下稱處理方案）第3點第7項，系爭土地皆應剔除市地重劃範圍，使用分區與939、941地號相同，均編為「住一」住宅區（而非僅有939、941地號剔除），方屬妥適：

1、查，系爭土地原本即有臨路，且土地方正，並業已有建物供新棒公司使用數十年，此有系爭土地85年、109年之航測地形圖及其上建物之現況照片為憑。因而倘參與整理開發而辦理市地重劃，恐導致建物遭拆除，而嚴重影響系爭土地所有權人（即原告）與使用人（即新棒公司）之權益，故原告即系爭土地所有權人實無意願配合開發。

２、次查，依72年公告之系爭主要計畫記載「應儘可能以市地重劃方式辦理，以取得公共設施用地」，可知當時欲採市地重劃之目的在於取得公共設施用地。惟系爭公告已刪除「擬辦重劃範圍之公共設施用地面積（不含工程費）不得低於重劃總面積34%」，理由為「經檢討後賸餘未完成重劃土地之公共設施用地比例已與上開規定不符」，足見原本採行市地重劃之目的已不復存在。

３、又查，系爭土地周圍業已開發完成，或經判定為建成區而剔除開發。亦即，系爭土地並無與周圍土地合併開發之問題。又系爭公告維持將系爭4筆土地納入市地重劃開發範圍前後，該等土地使用分區皆為住宅區，只是「住一」與「住四」之差別，難謂系爭土地存在對當地都市發展具迫切需要。

４、再查，於系爭土地上營運的新棒公司，產品在國際享有聲譽而外銷世界各地，更曾獲臺南市工業會評選為30年績優廠商。故而，將系爭土地全部自市地重劃範圍剔除，避免新棒公司難以繼續營運，而得持續為國家貢獻外銷及稅收，亦有利於公益。

５、綜上，依處理方案第3點第7項規定，系爭土地應全數自市地重劃範圍剔除，而恢復原來使用分區，最為妥適，故系爭公告維持將系爭4筆土地劃入市地重劃範圍之決定，確有不當。

（四）系爭土地於90年細部計畫發布前，即有合法建物存在近10年，且90年細部計畫發布至系爭公告作成時，既有建物之建築基地皆為當時的939地號土地（即現在的939、939-2地號土地）與941地號土地（即現在的941、941-2地號土地）。故依據處理原則第3點，及公開展覽說明會之公告及簡要說明載明：「將細部計畫實施前合法建物座落之土地剔除於重劃範圍外」。準此，依據處理原則與公開展覽說明會所為之承諾，應將90年細部計畫施行前的939、941地號土地整筆解除開發，但系爭公告竟僅將當時939、941

地號土地之部分解除開發（原告對此部分無意見），另行由當時939、941地號土地分割出939-2、941-2地號土地，並將939-2、941-2地號土地維持整體開發（原告認為此部分於90年細部計畫施行前，原為939、941地號整筆土地之一部，亦應一併解除開發。且既有建物之所有權狀（附件5）仍載明建築基地包含：939、939-2、941、941-2地號土地，並將939-2、941-2應解除開發），實非妥適，且有失誠信。並且○○段941、941-2及○○段939、939-2原先是同地號各分割成兩個地號，整筆土地應是941、941-2全部及939、939-2全部整筆土地才符合都市計畫的法規。

（五）依處理原則第3點規定，○○段941、941-2及○○段939、939-2原先是同地號分割成2個地號，整筆土地應是941、941-2全部，939、939-2全部整筆土地才符合都市計畫的法規。承上，倘系爭公告有依處理原則第3點，將系爭公告作成時的939、941地號（即現在的939、939-2、941、941-2地號）全部解除開發，則937、938地號土地屬於袋地，依處理原則第4點規定，亦宜一併解除開發。故系爭公告未將937、938地號土地自市地重劃範圍剔除，亦非妥適。

（六）系爭土地並未依市地重劃實施辦法第2章選定重劃地區規定之程序進行選定：

１、觀諸72年公告之系爭主要計畫，僅記載「應儘可能以市地重劃方式辦理，以取得公共設施用地」，足見斯時尚未依市地重劃實施辦法完成重劃地區的選定，且似僅建議採行市地重劃方式開發，而尚未確定開發方式。

２、嗣後，90年細部計畫、102年細部計畫及系爭細部計畫，卻逕稱「主要計畫規定以市地重劃方式開發」，顯然與前揭主要計畫僅建議採行市地重劃方式開發之文義不合。況且，臺南市政府實際上亦未依市地重劃實施辦法第2章選定重劃地區之規定，即逕行於上開各次細部計畫記載「住四-1」住宅區應辦理市地重劃。準此，從72年之系爭主要計畫，到後來歷次細部計畫，都未依法○○市○○○○區

之選定，是系爭公告維持將系爭4筆土地劃入市地重劃範圍之決定，亦違反市地重劃實施辦法第2章規定等語。

（七）並聲明：

１、訴願決定撤銷。內政部應就台南市政府108年11月27日府都綜字第1081202442A號核定公告，有關○○市○○區○○段937、938、939-2、941-2地號土地部分，重為實質審查之決定。

２、○○段937、938、941-2、939-2地號4筆土地應自市地重劃剔除，土地分區編定為「住一」住宅區。

３、訴訟費用由被告負擔。

三、本院之判斷：

（一）原告雖主張訴願再審決定顯然違反憲法第16條、訴願法第1條第1項及司法院釋字第742號解釋意旨，並有悖於系爭最高行判決就系爭公告性質所為之個案判斷，致嚴重侵害原告對系爭公告之訴願權。應容許原告就本件訴願再審決定提起行政訴訟，使法院命被告（即系爭公告之訴願機關）就系爭公告重為實質審查，方足以保障原告對於系爭公告之訴願權云云。

（二）按「行政救濟程序經訴願決定確定後，當事人即應遵守，不容輕易變動，以影響其安定性，故依訴願法第97條規定所為之訴願再審決定，其救濟程序，應以法律所明定者為限。茲訴願法或行政訴訟法，對訴願法上之訴願再審決定既未規定救濟程序，自不得對之提起行政訴訟，此乃法理之當然解釋。」有最高行政法院111年度抗字第189號裁定可參。次按「訴願決定之再審制度係訴願法於87年10月28日修正公布、89年7月1日施行之新制，依其立法理由可知，係參照民事訴訟法及行政訴訟法之再審制度而設，故當事人就確定之訴願決定申請再審，乃行使訴願法上得除去確定訴願決定效力之權利，與行政訴訟法第4條及第5條所規範得提起行政訴訟以資救濟之一般訴願決定並不相同。此外，訴願性質上為行政機關體系內之行政救濟，與

行政訴訟法上司法救濟體系之審級制度無涉，是以訴願法並未規定訴願再審決定之救濟程序規定，尚難認當事人得就訴願再審決定提起行政訴訟予以救濟。況訴願決定之再審程序，既係在通常救濟程序之外所提供之非常手段，須以已確定且不得再提起行政訴訟之訴願決定為標的，有別於通常之訴願決定，訴願再審決定自不宜再成為行政訴訟之對象」，亦有最高行政法院109年度裁字第505號裁定可資參照。是以，原告就訴願再審決定提起本件課予義務訴訟，並非合法，原告主張尚不足採，爰依行政訴訟法第107條第1項第10款規定裁定駁回之；又原告起訴既非合法，原告其餘實體上之主張（即請求判決「內政部應就系爭公告核定有關系爭4筆土地部分重為實質審查之決定，及系爭4筆土地應自市地重劃剔除，土地分區編定為「住一」住宅區部分），本院自勿庸再為審究。更何況「行政法院對於行政機關行使裁量權所作成裁量處分之司法審查，……審查範圍限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性」（最高行政法院112年度上字第732號判決參照），本件原告自承「行政法院雖有就系爭公告之適法性進行審查，且認系爭公告並未違法，但關於系爭公告之適當性，最高行政法院表明不屬於法院審理範疇，並諭知原告得另循訴願再審程序救濟。」（見本院卷第11頁原告起訴狀），則原告前揭實體上主張，均僅涉及系爭公告之「妥當性」，而與系爭公告之合法性無涉，自非行政法院之審理範圍，至訴願再審決定有悖於系爭最高行判決就系爭公告性質所為之個案判斷，有無職務疏失？乃另一問題，附此敘明。

四、據上論結，本件起訴為不合法，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　30　　日

審判長法　官　陳心弘

法　官　彭康凡

法　官　畢乃俊

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　　115　　年　　6　　月　　30　　日

書記官　李依穎