

最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第523號

上 訴 人 竣昇股份有限公司

代 表 人 陳火炎

訴訟代理人 林開福 律師

被 上 訴 人 臺中市政府都市發展局

代 表 人 黃文彬

上列當事人間都市計畫法事件，上訴人對於中華民國107年12月26日臺中高等行政法院107年度訴更一字第4號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、本件事實經過：

(一)緣上訴人所有坐落臺中市○○區○○○段57-8、61-10、61-11、61-12、61-13、61-15、61-47、61-48、61-49、61-50地號等10筆土地（下稱系爭土地）原使用分區及使用地類別編定為「特定農業區丁種建築用地」，前經臺中市政府「擬定中部科學工業園區台中基地附近特定區計畫案（下稱系爭特定區計畫案）」劃設為農業區，報經內政部都市計畫委員會民國103年3月18日第823次會議審議通過後，由內政部以103年6月3日台內營字第0000000000函核定，並經臺中市政府以103年6月20日府授都計字第1030107250號公告自000年0月00日生效在案（細部計畫於103年8月22日發布實施）。

(二)上訴人於104年8月間因擬以系爭土地抵押向銀行辦理融資知悉上情，乃於105年3月30日（具狀日期填載105年3月29日）提出書面申請被上訴人將系爭土地之使用分區編定，由原登記之「農業區」變更為「零星工業區」，經被上訴人以105年4月7日中市都企字第1050049075號函（下稱原處分）復略謂：系爭土地位於103年6月24日發布實施之系爭特定區計畫案範圍內，土地使用分區劃設為農業區。故系爭土地原領有

工廠登記之合法工廠，依據都市計畫法第41條及都市計畫法臺中市施行自治條例第42條規定，得從原來之使用。且依據都市計畫法第26條規定，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，上訴人所提意見，將於上開計畫辦理通盤檢討時，納入規劃考量等語。

(三)上訴人不服，提起訴願，經決定不受理，提起行政訴訟，經臺中高等行政法院（下稱原審）以105年度訴字第373號判決（下稱原審前程序判決）駁回後，提起上訴，經本院106年度判字第717號判決（下稱本院發回判決）廢棄發回原審更為審理。嗣上訴人於原審追加內政部為被告，並變更及追加訴之聲明為：1.系爭特定區計畫案中關於將上訴人所有之系爭土地之使用分區核定為農業區部分、訴願決定及原處分均撤銷。2.內政部及被上訴人應准許將上訴人所有之系爭土地之使用分區由農業區變更為零星工業區。原審就上訴人之起訴關於被上訴人部分，以107年度訴更一字第4號判決（下稱原判決）駁回（關於追加起訴內政部部分，原審另為裁定駁回）。上訴人仍表不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴之主張、被上訴人在原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)按都市計畫法第9條第3款、第12條第2款、第13條第2款、第18條、第19條第1項、第20條第1項第5款及第21條第1項、第2項等規定，可知國家為發展工業之目的而劃定之特定地區，係由直轄市、縣（市）（局）政府擬定特定區計畫，經辦竣公開展覽及舉行說明會等法定作業程序後，交由該管政府都市計畫委員會進行審議通過，而後連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之，其後將該核定之主要計畫書及主要計畫圖交由當地直轄市、縣（市）（局）政府完成發布實施程序。是以，依地方制度法第19條第6款第1目與都市計畫

01 法第13條及第18條之規定，直轄市或縣（市）政府就都市計
02 畫主要計畫僅具擬定、審議權限，其核定權則專屬於內政部
03 行使之，且依同法第28條規定，主要計畫之變更仍應依照擬
04 定主要計畫之程序辦理，亦即仍須由內政部核定始得發布實
05 施。足認特定區主要都市計畫之核定處分機關為內政部，直
06 轄市、縣（市）（局）政府僅屬擬定機關及後續執行機關，
07 並非該主要計畫之決定權限機關，並無變更內政部核定處分
08 內容之權限。又遍稽現行都市計畫法及其相關子法，並未賦
09 予土地所有權人得於都市計畫發布實施後，不於法定期間內
10 提起救濟，尚享有申請變更之公法上請求權，況擬定機關對
11 於內政部核定之主要計畫亦不具擅自變更之權限。是以，系
12 爭特定區計畫案係經內政部都市計畫委員會審議通過後，由
13 內政部核定，交由臺中市政府於公告發布實施，上訴人對於
14 內政部核定系爭特定區計畫案將系爭土地劃設為農業區之處
15 分如不服，本應於法定期間就該核定處分提起救濟，其於救
16 濟期間經過後，始向非權限機關之被上訴人申請變更系爭土
17 地之使用分區，於法自屬無據。

18 (二)經稽上訴人提出之申請狀所載，隻字未敘及對內政部核定處
19 分申請重開行政程序，其前委任律師代為提起訴願及行政訴
20 訟，亦未曾主張上訴人係對內政部核定處分申請重開行政程
21 序，殊難恣意為不當之引伸解釋。況上訴人於申請書已敘明
22 其於104年8月知悉系爭土地被劃設為農業區，遲至105年3月
23 30日始以書面申請變更土地使用分區，明顯已逾法定期間，
24 勉強將其申請案解釋為申請行政程序重開，亦不具爭訟實益
25 。甚者，本件被上訴人就系爭特定區計畫案亦無決定程序重
26 開之權限，尤難責求其履行法所不許之公法上義務。

27 (三)至於本院發回判決旁論土地權利關係人為促進其土地利用，
28 得配合當地分區發展計畫，於細部計畫核定實施後，仍得依
29 都市計畫法第24條及第25條規定，擬定或變更細部計畫，向
30 主管機關申請依同法第23條之規定核定實施；遭受拒絕時，
31 且得請求處理乙節。惟系爭土地係經內政部就系爭特定區計

畫案之主要計畫，而將使用分區劃設為農業區，並不生土地權利關係人得配合當地分區發展計畫，自行擬定或變更細部計畫之情形，無從援引上開條文作為上訴人就已經內政部核定為農業區之系爭土地，尚得逕向被上訴人申請變更為零星工業區之請求權基礎。

(四)綜上，系爭土地目前之使用分區編定係經內政部核定之系爭特定區計畫案所規制產生之效果，被上訴人並不具變更之權限，上訴人申請被上訴人將系爭土地之使用分區由目前之農業區變更編定為零星工業區，不具公法上之請求權基礎，且被上訴人亦非權限機關。被上訴人未依上訴人之申請作成准予變更系爭土地使用分區為零星工業區之處分，自屬適法有據。訴願決定不受理，其理由雖有不同，但與駁回訴願之結論則屬一致，仍應予維持。從而，本件上訴人訴請撤銷訴願決定及原處分為無理由，應予駁回。

四、上訴意旨略謂：

(一)原審前程序判決及本院發回判決，均未認定上訴人將被上訴人臺中市政府都市發展局列為被告係屬「誤列」及就本件之權限機關為被上訴人臺中市政府都市發展局有何異議。是以，原判決認定本件權限機關為內政部，上訴人以臺中市政府都市發展局為被告係屬誤列之相異見解，是否正確，應有探求之餘地。退步言，縱如原判決所認，原審亦應行使闡明權，定期間先命補正，以資保障當事人權益。惟原審未予闡明，亦未依法定期間命補正，逕駁回上訴人之訴，自有不適用行政訴訟法第107條第2項及第125條規定之違誤，且亦未見原判決對此有何論斷，自亦有理由不備之違法。

(二)觀諸上訴人105年3月30日民事聲請狀內容，可知上訴人在104年8月間僅知悉系爭土地於土地登記第一類謄本上所載之使用分區及使用地類別均為空白，嗣於取得臺中市大雅區公所於104年10月28日核發之都市計畫土地使用分區證明書後，始知悉系爭土地被劃設為農業區。是以，原判決認定上訴人係於104年8月知悉系爭土地被劃設為農業區，其認定事實顯

與卷內證據不符。且由臺中市政府都市發展局105年2月2日中市都企字第1050016587號函可知，上訴人早於105年1月27日即以書面向被上訴人申請變更土地使用分區。是以，原判決對此有利於上訴人之函文忽置不論，逕認上訴人係遲至105年3月30日始向被上訴人申請變更土地使用分區，其認定事實顯與卷內證據不符，實有未洽等語。

五、本院查：

(一)按都市計畫法第8條規定：「都市計畫之擬定、變更，依本法所定之程序為之。」第13條第2款規定：「都市計畫由各級地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列之規定擬定之：二、特定區計畫由直轄市、縣（市）（局）政府擬定之。」第17條第1項規定：「第15條第1項第9款所定之實施進度，應就其計畫地區範圍預計之發展趨勢及地方財力，訂定分區發展優先次序。第一期發展地區應於主要計畫發布實施後，最多2年完成細部計畫；並於細部計畫發布後，最多5年完成公共設施。其他地區應於第一期發展地區開始進行後，次第訂定細部計畫建設之。」第18條規定：「主要計畫擬定後，應先送由該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。其依第13條、第14條規定由內政部或縣（市）（局）政府訂定或擬定之計畫，應先分別徵求有關縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所之意見，以供參考。」第19條第1項規定：「主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽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登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，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，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。」第20條第1項第5款規定：「主要計畫應依左列規定分別層報核定之：五、特定區計畫由縣（市）（局）政府擬定者，由內政部核定；直轄市政府擬定者，由內政部核定，轉報行政院備案；內政部訂定者，

報行政院備案。」第21條第1項規定：「主要計畫經核定或備案後，當地直轄市、縣（市）（局）政府應於接到核定或備案公文之日起30日內，將主要計畫書及主要計畫圖發布實施，並應將發布地點及日期登報周知。」第23條規定：「（第1項）細部計畫擬定後，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條第1項規定：「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28條規定：「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，應分別依照第19條至第21條及第23條之規定辦理。」由上開規定可知：

1. 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。
2. 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，即第19條至第21條及第23條之規定辦理。
3. 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登報周知；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），或自為核定（細部計畫）。
4. 都市計畫之訂定（含定期通盤檢討之變更），無論是主要計畫或細部計畫，均屬法規性質，並非行政處分，依司法院釋字第742號解釋公布前之法制狀態，人民縱認其違法且損害

其權利或法律上利益，仍須俟後續行政處分作成後，始得依行政訴訟法提起撤銷訴訟（司法院釋字第742號解釋理由書第4段參照），並於該案中主張請求行政法院為附帶之法規審查。

5. 經發布實施之都市計畫依法既不得隨時任意變更，故人民雖得隨時提出變更之建議，惟此乃供為參考之建議，擬定計畫機關雖依法必須彙整並於定期通盤檢討時參考，惟人民不因此取得申請變更都市計畫之公法上請求權。原判決就此部分之論述，核無違誤，合先指明。

(二) 然而都市計畫（含定期通盤檢討之變更）核定發布後，都市計畫範圍內土地之使用將受限制，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。司法院釋字第742號乃針對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，認雖屬法規性質，並非行政處分，惟如其中具體項目有直接限制一定區域內特定人或可確定多數人之權益或增加其負擔者，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其就該部分提起訴願或行政訴訟以資救濟，始符憲法第16條保障人民訴願權與訴訟權之意旨。

(三) 又按行政程序法第128條規定：「（第1項）行政處分於法定救濟期間經過後，具有下列各款情形之一者，相對人或利害關係人得向行政機關申請撤銷、廢止或變更之。但相對人或利害關係人因重大過失而未能在行政程序或救濟程序中主張其事由者，不在此限：一、具有持續效力之行政處分所依據之事實事後發生有利於相對人或利害關係人之變更者。二、發生新事實或發現新證據者，但以如經斟酌可受較有利益之處分者為限。三、其他具有相當於行政訴訟法所定再審事由且足以影響行政處分者。（第2項）前項申請，應自法定救濟期間經過後3個月內為之；其事由發生在後或知悉在後者，自發生或知悉時起算。但自法定救濟期間經過後已逾5年者，不得申請。」此一有關行政處分特別救濟之規定，依司法院釋字第742號解釋保障土地所有權人財產權及訴訟權之

01 意旨，就此解釋所指都市計畫其中具體項目有直接限制一定
02 區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加其負擔之部分
03 ，亦應有其適用。具體就本件而言，人民如主張特定區計畫
04 之主要計畫其中有具體項目直接限制其權益或增加其負擔，
05 得依前揭規定，向該都市計畫之核定機關即內政部提出程序
06 重開之申請。

07 (四)再按行政訴訟法第5條規定：「(第1項)人民因中央或地方
08 機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作
09 為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，
10 得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容
11 之行政處分之訴訟。(第2項)人民因中央或地方機關對其
12 依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違
13 法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關
14 應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」查本件
15 上訴人於原審107年12月12日言詞辯論程序業已陳明「原告
16 (按即上訴人)認為當初之申請，已有要求程序重開之意思
17 」，依前揭之說明，上訴人如果想要申請行政處分程序重開
18 ，自應向原處分機關(即原核定機關)內政部提出申請，如
19 果內政部於接獲申請後予以否准或於法定期間內怠為處分，
20 則上訴人得依訴願法之規定提起訴願，於訴願審議機關行政
21 院作成訴願不受理、駁回或於法定期間遲未作成訴願決定時
22 ，得再依行政訴訟法第5條之規定以內政部為被告提起訴訟
23 ，由行政法院就內政部是否應作成一個准許上訴人程序重開
24 之處分予以審理。

25 (五)查本件主要計畫係於103年6月24日公告生效，核定機關為內
26 政部，上訴人於104年8月知悉系爭土地被劃設為農業區，嗣
27 後乃向被上訴人提出書面申請將系爭土地之使用分區編定，
28 由原登記之「農業區」變更編為「零星工業區」，被上訴人
29 未予准許，上訴人乃向臺中市政府提起訴願，經決定不受理
30 ，此為原判決認定之事實，且為上訴人所不爭。承前段之說
31 明，上訴人既係想要申請行政處分程序重開，自應向原處分

機關內政部提出申請，上訴人未將申請書送內政部，而誤將申請書送請非原處分機關即被上訴人處理，復於未獲滿足後，即逕於原審以無管轄權限之被上訴人為被告提起課予義務訴訟，於法自有未合。

(六) 至於上訴意旨指摘原審既認定有權限之機關為內政部，即應盡其闡明義務，給上訴人補正被告為內政部之機會云云，並非可採。蓋行政訴訟法第107條規定：「(第1項)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。(第2項)撤銷訴訟及課予義務訴訟，原告於訴狀誤列被告機關者，準用第1項規定。」是審判長之裁定命補正，以其情形可以補正始有必要與實益，而闡明權之行使應同此宗旨。依前引同法第5條之規定，課予義務訴訟以曾向被告機關提出申請為其起訴之合法要件之一，本件上訴人既未向內政部提出申請，則縱上訴人於原審自始列內政部為被告，行政法院亦會以其未提出申請，逕依起訴不備要件予以駁回。因此，本件原審如果真依上訴人之主張，行使闡明權，使上訴人改列內政部為被告，只是會使訴無理由變成訴不合法，對上訴人毫無實益。

(七) 本件應附予指明者，行政程序法第17條規定：「(第1項)行政機關對事件管轄權之有無，應依職權調查；其認無管轄權者，應即移送有管轄權之機關，並通知當事人。(第2項)人民於法定期間內提出申請，依前項規定移送有管轄權之機關者，視同已在法定期間內向有管轄權之機關提出申請。」是可知，行政機關對於人民所為之申請，應先依職權查明其有無管轄權，如無管轄權，應即移送有管轄權之機關，不得自為處置。具體言之，都市計畫之擬定機關，如收到前述程序重開之申請者，因無管轄權，故不得自為處置函復，應即移送有管轄權之核定機關即內政部，並通知申請人。至於本件申請是否符合行政程序法第128條之規定，而得以程序重開，乃至於系爭土地之使用分區得否變更，此均應由內政

部於接獲被上訴人移送上訴人之申請書後，依法處理。
(八)綜上，原判決以上訴人沒有直接請求變更系爭土地使用分區之請求權，且被上訴人亦非都市計畫主要計畫之核定機關，並無變更內政部核定處分之權限，駁回上訴人在原審之訴，尚無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 108 年 11 月 13 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 侯 東 昇

法官 林 玫 君

法官 蘇 嫻 娟

法官 鍾 啟 煌

法官 王 碧 芳

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 108 年 11 月 13 日

書記官 蘇 婉 婷