都市計畫審查程序（上）

文／吳東都

壹 前言

司法院為因應釋字第 742 號解釋，以德國行政法院法第 47 條為參考之立法例，修正行政訴訟法增訂專章「都市計畫審查程序」（第 2 編第 5 章）。為免依都市計畫法發布之都市計畫（含都市計畫之訂定、變更等），內容多樣且法律性質不一，不再區分都市計畫是「個案變更」或「定期通盤檢討」，統一對該都市計畫之救濟方式，經立法院修正通過，總統於民國 109 年 1 月 15 日公布，司法院令同年 7 月 1 日施行。「都市計畫審查程序」規定於行政訴訟法（下稱本法）第 237 條之 18 至第 237 條之 31，共 14 條，第 98 條之 5（裁判費）及第 263 條（上訴程序準用）並配合修正。此「都市計畫審查程序」是我國目前唯一的「規範審查訴訟程序」，且為少見的客觀訴訟，在我國行政訴訟制度上深具意義。在今年 7 月 1 日，「都市計畫審查程序」已施行滿 5 年，已有不少人民使用此程序，行政法院已累積一些裁判[1]，其中已有宣告都市計畫無效及准都市計畫在判決確定前暫時停止適用之假處分聲請之案例。值此制度施行 5 週年，殊值以回顧及展望角度，對「都市計畫審查程序」做進一步的闡釋，以供實務及學界之參考。

貳 程序對象（訴訟客體）

得成為都市計畫審查程序對象之都市計畫，限於依都市計畫法發布之都市計畫（第 237 條之 18 第 1 項），草擬中之都市計畫不屬之[2]。換言之，都市計畫已發布，無論是否已實施，均可依都市計畫審查程序提起訴訟。又行政訴訟法施行法第 15 條第 1 項（原第 14 條之 5 第 1 項）明定，109 年 7 月 1 日行政訴訟法修正施行前已發布之都市計畫，不適用修正行政訴訟法第 2 編第 5 章都市計畫審查程序之規定。由於都市計畫審查程序係於 109 年 7 月 1 日施行，因此上述依都市計畫法發布之「都市計畫」，係指 109 年 7 月 1 日以後發布之主要計畫、細部計畫。這是立法政策上的決定。至於在 109 年 6 月 30 日以前發布之都市計畫，雖無法適用本法都市計畫審查程序，但是如果具行政處分性質者，於修正行政訴訟法施行後，仍適用行政訴訟法有關違法行政處分之訴訟程序（同條第 2 項）。

根據土地徵收條例第 4 條第 2 項所為先行區段徵收所依據的都市計畫，由於該都市計畫尚未發布，僅經都市計畫委員會之決議，於發布前仍處於可能調整、變更之狀態，雖具有實質效力，然而究竟尚未發布，不得成為都市計畫審查程序之程序對象。

參 管轄

依都市計畫審查程序提起之訴訟，由都市計畫區所在地之高等行政法院專屬管轄第一審（第 237 條之 19）。

一、事務管轄

依都市計畫審查程序提起之訴訟，由高等行政法院，而非由地方行政法院管轄第一審。因此種訴訟，行政法院所為宣告都市計畫無效、失效或違法之判決，具有對世效，影響重大，而規定由高等行政法院管轄第一審[3]。

二、土地管轄

依都市計畫審查程序提起之訴訟，為便利民眾參與訴訟及使法院易於就近調查相關事證，不採「以原就被」之土地管轄立法原則，而參酌本法第 15 條第 1 項之立法例[4]，採專屬管轄，以都市計畫區所在地之高等行政法院為專屬管轄法院。如果都市計畫區所在地跨連數個高等行政法院管轄區域，則依本法第 18 條準用民事訴訟法第 21 條規定，各高等行政法院均有管轄權（競合管轄）。

肆 訴訟當事人

依都市計畫審查程序提起訴訟之當事人，除原告、被告外，尚包括本法第 237 條之 23 第 1 項之訴訟參加人（第 237 條之 23 第 3 項）。

一、原告

（一）人民、地方自治團體、其他公法人

依本法第 237 條之 18 第 1 項規定，人民、地方自治團體、其他公法人得對都市計畫提起訴訟。人民有可能因都市計畫而有權利或法律上利益受損害。此處所稱之人民，解釋上包括「非法人團體」。至於將地方自治團體及其他公法人列為得為原告者，依立法理由所載，係因其自治權有被侵害之可能。因此應予辨明，地方自治團體或其他公法人所有之土地權利，如果因都市計畫而受影響，例如被劃為公共設施保留地，只是立於財產主體，單純所有權受侵害，而非自治權受侵害。此時該地方自治團體或其他公法人是「立於與人民同一地位」，屬於本法第 237 條之 18 第 1 項所稱之「人民」[5]。

鎮、縣轄市及鄉都市計畫是由鎮、縣轄市及鄉公所擬定，必要時得由縣政府擬定之（都市計畫法第 13 條第 1 款）。如果某縣政府逕擬定其所屬某鎮都市計畫並核定發布，該鎮公所主張並無由縣政府擬定之必要情形存在，爭議該都市計畫的合法性而提起都市計畫審查訴訟。此種情形，就是該鎮認其地方自治團體之自治權因都市計畫違法而受侵害。

（二）原告適格

人民、地方自治團體、其他公法人必須主張權利或法律上利益因都市計畫違法而受損害（侵害）或將受損害（侵害）[6]，始具有原告適格。因都市計畫內容多樣，本法第 237 條之 18 第 1 項規定原告適格之 3 種主張情形：

1. 都市計畫違法而直接受損害

依發布之都市計畫內容，即可認定對人民造成直接損害（侵害）權利或法律上利益。都市計畫部分具有自動執行規範性質之擬定或變更內容，直接限制計畫範圍內土地及建築物之使用，土地及建築物所有權人之所有權即因都市計畫而直接受損害。例如都市計畫中與土地使用管制及公共設施用地劃設等限制土地所有權人土地使用部分，即屬之。

2. 因適用違法都市計畫而受損害

此種情形是必須經適用都市計畫始發現都市計畫內容係造成損害人民之權利或法律上利益之原因。行政機關因適用都市計畫作成行政處分，例如徵收土地處分，損害土地所有權人的土地所有權，土地所有權人即得主張其權利因適用違法都市計畫受損害而有原告適格。

3. 在可預見之時間內違法都市計畫將損害權利或法律上利益

此種情形，是依客觀觀察具體情形，足認都市計畫在可預見之時間內將對權利或法律上利益造成損害，而無變更之期待可能性。如何的都市計畫內容會「在可預見之時間內」「將損害人民」權利或法律上利益，案例尚有待司法實務發展[7]。

（三）裁判見解

土地所有權人之土地原為興辦小學而被徵收，嗣認為人口及環境已有改變，無興辦小學之必要，主張都市計畫通盤檢討時，未就校地予以檢討變更，損害其權利。最高行政法院認為都市計畫之訂定或變更，係就計畫地區之未來發展本於都市計畫之指示，向未來規劃，其就計畫地區內前依徵收成為公有之土地，應否變更原有計畫以成就原土地所有權人之撤銷、廢止徵收及收回權之要件，並非規劃者進行利益衡量時的必要資料與必須考量事項，故有關原告主張之撤銷、廢止徵收請求權，並非規劃者依照都市計畫法訂定之都市計畫所要保護之權利，原告主張這些請求權受到都市計畫損害，難認具有提起都市計畫審查訴訟之訴訟權能[8]。另外計畫機關辦理通盤檢討結果，不採納土地所有權人所提變更其土地為道路用地限制之建議，仍維持原都市計畫對其土地所有權之既有限制者，最高行政法院認為應肯認該土地所有權人主張上開權利或法律上利益有因發布之都市計畫違法而受有損害之可能性，具有提起

（文轉三版）

註釋

1 據最高行政法院統計，截至 114 年 7 月 1 日，本院受理都市計畫審查程序事件，上訴事件 12 件，抗告事件（不含保全程序事件）4 件；高等行政法院共受理 35 件（不含保全程序事件）。

2 另參見最高行政法院 113 年度抗字第 146 號裁定。

3 都市計畫審查程序所參考之德國立法例，亦是由高等行政法院管轄第一審（德國行政法院法第 47 條第 1 項）。

4 本法第 15 條第 1 項：「因不動產徵收、徵用或撥用之訴訟，專屬不動產所在地之行政法院管轄。」

5 德國行政法院法第 47 條所稱之「法人」，包括從事國庫行為之公法人，Vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 24. Aufl., 2018, §47, Rn. 38.

6 本法第 4 條第 1 項和第 237 條之 18 第 1 項所稱「損害」，係指「侵害」之意，參見最高行政法院 105 年度判字第 201 號判決。

7 又司法院釋字第 774 號解釋稱「都市計畫個別變更範圍外之人民，如因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害……」，未來在如何情形，都市計畫範圍外之第三人，會因都市計畫而有權利或法律上利益受侵害，有待學說與裁判發展。另參閱，陳明燦，論都市計畫個案變更所涉一定地區及其鄰人權利保護— 司法院釋字第 774 號解釋之回響，司法周刊，第 2009 期。

8 最高行政法院 112 年度上字第 587 號判決。

9 最高行政法院 113 年度上字第 433 號判決。

法源法
www.lawba
檢索全部法規、司法判解、行政函釋、裁判書、起訴書、論著
服務
TEL:02-2
115年起擴大適用國民法官案件：所犯最輕本刑10年以上有期徒刑之罪
國民法官