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

法律網 ank.com.tw
一欄式檢索、各類資料進階檢索
原資訊
專線 509-3536
國民法官第二階段將於115年施行
制度簡介
法院

（文接二版）

都市計畫審查訴訟權能，並不因變更計畫內容表明該土地限制為原都市計畫既有規範之持續沿用而有影響[9]。

二、被告

本法關於都市計畫審查程序是以「核定都市計畫之行政機關」（核定機關），而非擬定都市計畫之行政機關（擬定機關）為適格被告。本法此規定與德國立法例不同。德國行政法院法第 47 條之規範審查是以發布機關為程序相對人[10]。按依都市計畫法規定，都市計畫之訂定或變更，原則上會歷經擬定（訂定）、審議、核定、備案及發布等程序，且都市計畫發布實施前經核定，核定機關對於都市計畫之修正有決定權。另考慮到最高行政法院已有統一見解：「內政部對於縣（市）政府主要計畫之個案變更得予以修正，有決定權，為主要計畫個案變更之處分機關，至於縣（市）政府予以公告實施僅為執行行為，人民不服主要計畫個案變更循序提起撤銷訴訟，應以內政部為被告」[11]。據此，核定機關既為處分機關，要否定個案變更主要計畫，自應以核定機關為被告。立法政策上遂決定不同於德國立法例，而以都市計畫之核定機關為適格之被告[12]。

1. 主要計畫：內政部

依都市計畫法第 20 條第 1 項規定，主要計畫係由內政部核定，少數尚須報行政院備案。因此主要計畫成為都市計畫審查程序之程序標的時，係以內政部為被告。此外，尚有一特殊情形：由內政部訂定之特定區計畫，僅報行政院備案（都市計畫法第 14 條第 1 項、第 20 條第 1 項第 5 款），無核定機關。由於此種情形內政部之訂定與核定有實質功能，仍以內政部為被告[13]。

2. 細部計畫

依都市計畫法第 23 條第 1 項規定，細部計畫的核定機關原則上係各直轄市、縣（市）政府，例外是內政部。例外以內政部為核定機關的情形有二：一是同法第 14 條第 1 項由內政部於必要時訂定之特定區計畫之細部計畫，二是同法第 16 條與主要計畫合併擬定之鄉街計畫及特定區計畫之細部計畫。因此，細部計畫成為都市計畫審查程序的程序標的時，被告機關視情形或為直轄市、縣（市）政府，或為內政部。

伍 起訴期間

一、一年

依都市計畫審查程序提起訴訟，其法定起訴期間為一年。此一年期間之計算，係自都市計畫發布後起算。但都市計畫有可能在發布後始發生違法原因，例如都市計畫發布後，對該都市計畫有規範效力之上位規範修正公布，而該都市計畫未為相應之修正、變更，致發生違法情事，在此種情形，一年起訴期間自原因發生時起算（第 237 條之 20）。

二、逾起訴期間之效果

自都市計畫發布後一年內未依都市計畫審查程序提起訴訟者，其失權效果僅是不能再提起此種訴訟，但是這並不排除在逾都市計畫發布後一年期間，人民後因都市計畫執行或適用另受個別處分，或與行政機關間發生具體爭執，而提起撤銷訴訟或其他訴訟，都市計畫的合法性成為先決問題時，當事人在此他訴訟程序中主張都市計畫違法，由行政法院就合法性與否進行間接審查（附隨審查）[14]。

陸 起訴後被告自我審查程序

一、無訴願前置程序

都市計畫審查程序不採「訴願前置主義」，亦未設有其他前置程序，惟為使都市計畫核定機關有先自我審查之機會，特設計以起訴後原都市計畫核定機關（被告）自我審查程序（本法第 237 條之 21 第 2 項）。

二、自我審查程序

原告依都市計畫審查程序起訴後，高等行政法院將起訴狀繕本送達被告，被告於接獲起訴狀繕本後，應於 2 個月內重新檢討原都市計畫是否合法。被告機關重新檢討後：

（一）發現原都市計畫違反程序規定，例如：違反都市計畫之擬定、公開展覽、審議、核定或發布實施等相關程序規定，而得補正者，應予補正，並陳報高等行政法院（本項第 1 款）。

（二）發現原都市計畫確有違法之情事時，應將違法之情形陳報高等行政法院，並得為必要之處置，以回復至合法狀態，例如：依法辦理原都市計畫之變更等（本項第 2 款）。

（三）認為都市計畫並無違法，則提出答辯狀說明其理由（本項第 3 款）。

被告自我審查後，應附具答辯狀，並將原都市計畫與重新檢討之卷證及其他必要文件，一併提出於管轄之高等行政法院（第 3 項）。又因都市計畫審查程序具客觀訴訟之性質，不受原告訴之聲明之拘束，與原告請求宣告無效之都市計畫具有不可分關係之都市計畫，亦在行政法院審理及裁判範圍。因此如有與原告請求宣告無效之都市計畫具有不可分關係之都市計畫，應一併敘明並陳報高等行政法院（第 3 項）。

柒 訴訟參加

都市計畫審查程序是行政訴訟法新建立且唯一的規範審查程序，係以抽象規範的都市計畫為程序對象，且性質上屬於客觀訴訟，而行政訴訟法之其他程序，即通常訴訟程序、簡易訴訟程序、交通裁決事件訴訟程序及收容聲請事件程序，卻是以具體行政行為或法律關係為程序對象，而且性質上屬於主觀訴訟。兩者性質不同，以受影響的人的範圍及影響程度，前者不容易確定，後者容易確定。又由於都市計畫審查程序宣告都市計畫無效、失效或違法之判決，有對世效，受理訴訟行政法院應盡可能獲取相關訴訟資料及資訊，原被告以外之人之參與訴訟，反而較諸其他種訴訟程序重要。因此，都市計畫審查程序之訴訟參加，不宜直接適用行政訴訟法總則編第 3 章第 4 節「訴訟參加」規定，而須另行設計規定[15]。行政訴訟法因此明定高等行政法院受理都市計畫審查程序事件，不適用同法第 1 編第 3 章第 4 節訴訟參加之規定（本法第 237 條之 22），並在第 237 條之 23 至第 237 條之 25 自為訴訟參加之規定。

一、利害關係第三人之獨立參加

依本法第 42 條第 1 項規定，具雙重效果之授益行政處分如經他人（因此授益行政處分而有權利或法律上受損害之人）訴請撤銷，行政法院如認應撤銷該授益行政處分，授益行政處分相對人之權利或法律上利益將受損害，應依職權命授益處分相對人（第三人）獨立參加訴訟[16]。在都市計畫審查訴訟亦可能發生類似情形。例如依司法院釋字第 156 號解釋，個案變更之都市計畫具行政處分性質，既是行政處分，就有可能發生因都市計畫之個案變更，同時有獲得權利或法律上利益之人，及權利或法律上利益受損害之人，後者提起都市計畫審查訴訟，請求宣告都市計畫無效、失效或違法，行政法院如容認其請求，宣告都市計畫無效、失效或違法，前者因都市計畫變更獲得權利或法律上利益將因而喪失或受影響，也有需要使其參加訴訟。基於同一法律上理由，本法第 237 條之 23 第 1 項規定，高等行政法院認為都市計畫如宣告無效、失效或違法，第三人之權利或法律上利益將直接受損害者，得依職權命其參加訴訟，並得因該第三人之聲請，裁定允許其參加。

二、第三人之輔助參加

非屬同法第 237 條之 23 第 1 項權利或法律上利益將直接受損害之第三人，而就都市計畫審查訴訟之判決結果具有利害關係之第三人，高等行政法院認為有輔助一造之必要者，得命其參加訴訟，此有利害關係之第三人亦得聲請參加（第 237 條之 24 第 1 項）。這裡所稱之「利害關係」，就作同本法第 44 條「有利害關係之第三人」之解釋，係指「法律上之利害關係」。又有利害關係之「第三人」，非限於人民、法人，機關代表國家或地方權利主體地位，立於與人民同一之地位而法律上利害關係受影響者，亦屬之[17]。

三、行政機關陳述意見

就行政機關之參與都市計畫審查訴訟，有別其他種訴訟程序以輔助參加人地位參與，另創「陳述意見」機制，視行政機關之性質，分成應依職權通知擬定及發布機關於期日到場陳述意見及得通知權限受影響機關於期日到場陳述意見（本法第 237 條之 25），而非使其為輔助參加人[18]。

（下期待續）

（作者為最高行政法院院長）

註釋

10 參閱，翁岳生主編，行政訴訟法逐條釋義，2023 年最新版，頁 687（林明鏘執筆）。

11 最高行政法院 102 年 12 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議。

12 部分學者以德國立法例批評我國法不以擬定計畫機關而以核定機關為被告之立法決定，然亦有學者經爬梳德國法制及相關法理後，得出我國法以核定計畫機關為被告之立法例，並無違反法理之疑義，參閱：傅玲靜，都市計畫審查訴訟之當事人—司法院釋字第 742 號解釋及第 774 號解釋之再出發，公法研究第 10 期，頁 22 以下。

13 見本法第 237 條之 18 之立法理由二（二）。

14 參見本法第 237 條之 20 立法理由二。

15 另參閱，巽智彥，ドイツ行政裁判所法上の規範統制手續の裁判の一般的拘束力と参加制度，成蹊法學 81 號，頁 144。德國行政法院法第 47 條之規範審查，原無訴訟參加之規定，德國聯邦行政法院曾表示見解，認為不應許可於規範審查程序中之參加，嗣德國聯邦憲法法院裁判對於絕對排除規範審查程序中的參加表示疑慮，立法者對此回應，透過準用同法第 65 條第 1 項、第 4 項及第 66 條規定普通參加，Vgl. Eyermann, VwGO, 15. Aufl., §47, Rn. 38（Hoppe）.

16 參見最高行政法院 103 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議。

17 參閱，本法第 237 條之 24 之立法理由二。

18 另參見最高行政法院 111 年度抗字第 281 號裁定。