

最高行政法院 102 年 12 月份第 2 次庭長法官聯席會議

【相關法條】

1. 中華民國憲法第 110 條 (36.01.01)
2. 訴願法第 13 條 (101.06.27)
3. 都市計畫法第 4、13、14、16、18、20、21、23、27、28、82 條 (99.05.19)
4. 地方制度法第 18、19 條 (99.02.03)

【決 議】

1. 縣(市)政府依地方制度法第 19 條第 6 款第 1 目及都市計畫法第 13 條、第 18 條規定，雖有擬定、審議都市計畫主要計畫之權限，然依同法第 21 條規定須經內政部核定，始得發布實施。
2. 又主要計畫之變更依同法第 28 條規定，應依照擬定主要計畫之程序辦理，即須經內政部核定始得實施。
3. 縣(市)政府據都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款「為配合中央、直轄市或縣(市)興建之重要設施」所為主要計畫之變更，依同法第 2 項規定，內政部得指示變更，必要時得逕為變更；復依同法第 82 條規定，縣(市)政府對於內政部之核定申請復議，經內政部復議仍維持原核定时，縣(市)政府應即發布實施。
4. 可知，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。

【法律問題】

地方制度法施行後，甲縣政府以都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款「為配合中央、直轄市或縣(市)興建之重大設施」為由，變更都市計畫主要計畫案，於內政部核定後，經甲縣政府發布實施。問應以何機關為被告提起行政訴訟，被告始為適格？

〈甲說：甲縣政府〉

1. 依司法院釋字第 156 號解釋意旨，主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，應許特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，提起訴願或行政訴訟以資救濟，依該解釋理由書意旨，都市計畫之個案變更，係直接限制一定區域內人民之權利、



利益或增加其負擔者，得提起訴願或行政訴訟。又按「左列事項，由縣立法並執行之：…
一一 其他依國家法律及省自治法賦予之事項。」為憲法第 110 條第 1 項第 11 款所揭示，而地方制度法第 19 條第 6 款第 1 目亦規定，都市計畫之擬定、審議及執行為縣（市）自治事項，是司法院釋字第 156 號解釋所指之主管機關，應係都市計畫個案變更之擬定、審議及執行機關，即縣（市）政府。

2. 內政部依都市計畫法第 20 條規定對縣（市）政府所擬之主要計畫變更雖有核定權，惟所謂「核定」，固具有形成與確認之性質，但其形成與確認非對特定人之特定事項，而係對官署為之，是以雖屬行政行為，但非行政處分，其效力僅發生於官署與官署間，而不直接及於人民，為上級官署對下級官署所為之一種行政監督方式。即內政部之「核定」僅為預防性之監督以防止縣（市）政府都市計畫擬定時有不法行為並確保審查之可能性，並非藉此取代縣（市）政府對於縣（市）都市計畫之擬定、發布及實施之權能。依上，依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款為由，擬定都市計畫之個案變更，應以經核定後縣（市）政府對外發生效力之公告為行政處分。
3. 再者依訴願法第 13 條前段以實施行政處分時之名義為準認定行政處分機關之規定，亦應認公告都市計畫個案變更之縣（市）政府為處分機關。是應以甲縣政府為被告請求救濟。

〈乙說：內政部〉

1. 都市計畫法第 4 條規定，該法之主管機關，在中央為內政部，司法院釋字第 156 號解釋所指之「主管機關」，並非當然係指縣（市）政府。又都市計畫事項，並非憲法第 110 條第 1 項第 1 至 10 款所規定專屬縣立法並執行之地方專屬權，而係民國 88 年 1 月 25 日地方制度法施行後，依該法第 19 條第 6 款第 1 目規定，方將都市計畫之「縣（市）都市計畫擬定、審議及執行」事項定為縣（市）自治事項。**從立法之沿革加以觀察，都市計畫擬定後，應報請核定之制度，始於都市計畫法 53 年 9 月 1 日修正之第 16 條規定，以該次修正行政院向立法院提出之修正草案總說明「……我國現行都市計畫法，係採中央集權，故一切計畫均需由內政部核定」之意旨，可知修正當時提案之設計，即將都市計畫之確定權歸屬於內政部。**
2. 地方制度法制定後，都市計畫法第 14 條第 1 項仍規定都市計畫之特定區計畫，其擬定必要時得由內政部訂定；同法第 27 條第 2 項規定，都市計畫之個案變更，必要時內政部得逕為變更。再徵諸 91 年 5 月 15 日修正之都市計畫法第 23 條第 1 項規定：「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」，其立法理由為「為簡化細部計畫核定層級，縮短都市計畫制定流程，爰修正為除依第 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，



其餘均授權由該管直轄市、縣（市）政府核定實施。」按若內政部「核定」目的僅在防止縣（市）政府都市計畫擬定時之不法，則立法時將上級機關對下級機關違法性監督之權責，授權受監督機關為之，即屬難以想像。依上，**都市計畫並非全屬地方之專屬權限，地方制度法第 19 條第 6 款第 1 目，僅規定都市計畫之「擬定」、「審議」及「執行」為縣（市）自治事項，未包括「核定」，應屬立法有意之選擇，而「核定」非僅得為合法性之審查，亦與現行相關法律之規定意旨相符。**

3. 縣（市）政府依都市計畫法第 13 條、第 18 條規定，雖有擬定、審議都市計畫主要計畫之權限，然依同法第 21 條規定須經內政部核定，始得發布實施。又主要計畫之變更依同法第 28 條規定，應依照擬定主要計畫之程序辦理，即須經內政部核定始得實施。又縣（市）政府據都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款所為主要計畫之變更，依同條第 2 項規定，內政部得指示變更，必要時得逕為變更，依「舉重明輕」之法理，對於縣（市）政府擬定之都市計畫個案變更，自得為內容之修正。再觀諸都市計畫法第 82 條有關申請復議之規定，自係內政部對縣（市）政府擬定之都市計畫已為內容修正，始有與原擬定內容不同，而提出復議問題，內政部復議仍維持原核定時，縣（市）政府即應發布實施，事實上，縣（市）政府即須受內政部所為核定之拘束。**依上開都市計畫法之規定及設計意旨，都市計畫之個案變更內政部應有最後之決定權。**
4. 再者，都市計畫之訂定及變更所涉事項甚多，以「都市計畫工業區檢討變更審議規範」為例，變更時應考慮工業區面積之變更與各該區域計畫之指導是否相容；變更依法是否需辦理環境影響評估；是否以區段徵收方式開發，或提供捐贈方式開發等，核其內容並非屬地方制度法所指縣（市）自治事項或鄉（鎮、市）自治事項，所能涵括。實務上，內政部對有關都市計畫法第 27 條第 1 項第 3、4 款之申請變更認定程序，依該部台內營字第 0930081735 號函釋，應按該部 93 年 1 月 7 日內授營都字第 09200091111 號函送會議結論（一）辦理。該會議結論（一）內容為：「有關都市計畫法第 27 條第 1 項第 3、4 款之申請變更程序及認定核准機關，基於地方制度法第 18 條、第 19 條「都市計畫之擬定、審議及執行」為直轄市縣（市）自治事項，都市計畫法第 23 條規定細部計畫由直轄市、縣（市）政府核定實施，暨簡化行政作業程序，提高行政效率，……修正如次：1、都市計畫法第 27 條第 1 項第 3 款……；其認定程序如下：（1）部定計畫及中央暨所屬有關機關提出者：由申請機關或中央暨所屬有關機關函內政部予以認定。（2）前目以外情形者：由直轄市、縣（市）政府逕予認定。但情形特殊者，得報由內政部依都市計畫法第 27 條第 2 項規定協調之。2、都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款「為配合中央……興建之重大設施」係指……；其認定程序由內政部會同有關機關認定之。……」，亦認**內政部對於縣（市）政府以都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款擬定之都市計畫之個案變更，應為實質審查；縱為簡化行政作業程序，提高行**



政效率，而授權直轄市、縣（市）政府逕予認定部分，必要時亦依都市計畫法第 27 條第 2 項規定逕為處理。

5. 綜上說明，內政部對於縣（市）政府都市計畫之主要計畫變更有確定權，為都市計畫個案變更之處分機關，縣（市）政府於核定後所為公告，僅為執行行為。人民不服都市計畫主要計畫之個案變更，循序提起撤銷訴訟，應以內政部為被告。

〈丙說：同係行政處分，得一併提起行政爭訟〉

縣政府依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款所為之都市計畫個案變更，縣政府依都市計畫法第 21 條規定所發布之公告，與內政部所為之核定，同具行政處分性質，遭受不當或違法處分而權益受損之特定人或可確定之多數人，得對該發布實施之行政處分不服，一併提起行政爭訟。

〈丁說：視係配合中央興建重大設施，抑係配合直轄市或縣（市）興建重大設施，而有不同〉

內政部於 92 年 12 月 22 日就修正都市計畫法第 27 條第 1 項第 3、4 款之申請變更程序及認定核准機關事宜召開會議，作成「(一)…… 1、都市計畫法第 27 條第 1 項第 3 款……2、都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款「為配合中央……興建之重大設施」係指配合中央興建之重大設施，且有迅行變更之必要者；其認定程序由內政部會同有關機關認定之。3、都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款「為配合……直轄市或縣（市）興建之重大設施」係指配合直轄市或縣（市）興建之重大設施，且有迅行變更之必要，經直轄市或縣（市）政府參酌下列 4 項原則逕予認定者。……」之結論，並經內政部以 93 年 1 月 7 日內授營都字第 09200091111 號函作成會議紀錄，嗣由內政部以 93 年 1 月 29 日台內營字第 0930081735 號函釋，就有關都市計畫法第 27 條第 1 項第 3、4 款之申請變更認定程序，表示應按內政部 93 年 1 月 7 日內授營都字第 09200091111 號函送會議結論（一）辦理。而為縣（市）政府依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定申請都市計畫之個案變更，目前實務上處理之方式與依據。則「為配合中央……興建之重大設施」而為之都市計畫個案變更，應以內政部之核定為行政處分；「為配合……直轄市或縣（市）興建之重大設施」，應以直轄市或縣（市）之公告為行政處分，自應以作成行政處分之機關為被告請求救濟。

【表決結果】

採乙說。

【決議】

如決議文。

