

公法判解

依都市計畫法提出行政訴訟之被告適格

最高行政法院103年11月份第1次庭長法官聯席會議

【實務選擇題】

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？

- (A) 甲縣政府
- (B) 內政部
- (C) 同係行政處分，得對甲縣政府與內政部一併提起行政爭訟
- (D) 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

答案：B

【決議要旨】

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。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。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。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。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

【研究速覽】

- 一、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。
- 二、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。依上所述，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。
- 三、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。

四、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。

五、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。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

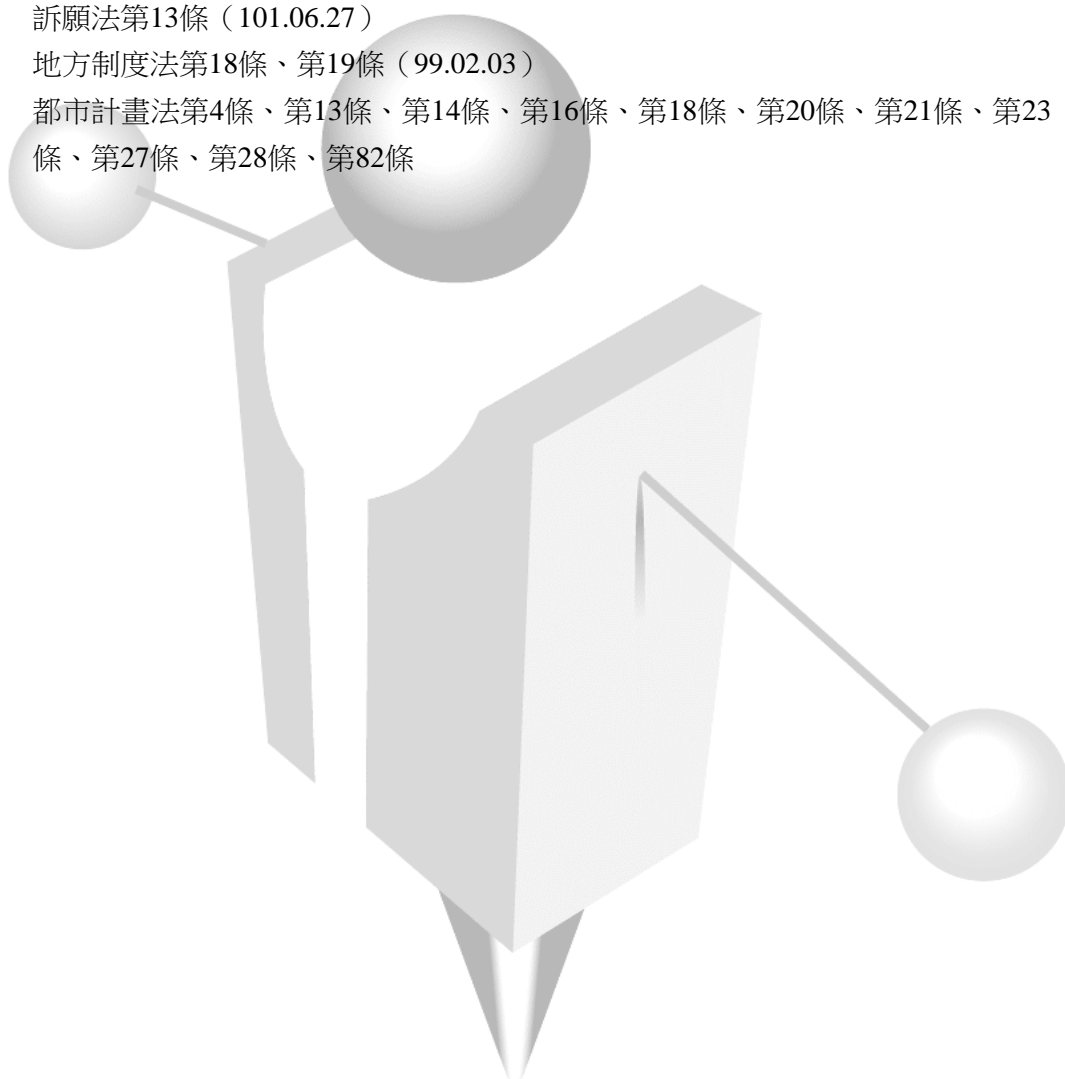
【相關法條】

中華民國憲法第110條（36.01.01）

訴願法第13條（101.06.27）

地方制度法第18條、第19條（99.02.03）

都市計畫法第4條、第13條、第14條、第16條、第18條、第20條、第21條、第23條、第27條、第28條、第82條



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！