

臺北高等行政法院高等庭一一一年度 訴字第一六〇四號判決

■焦點判決編輯部

【主旨】 國家公園之主要計畫，本質上為獨特之高權計畫行為，尚非行政處分，因此人民不得對國家公園主要計畫之擬定或變更，提起撤銷訴訟或課予義務訴訟。

【概念索引】 行政法／行政處分

【關鍵詞】 國家公園、主要計畫、公法上具體事件、通盤檢討、分區細部計畫、土地使用分區、申請投資開發、一定區域內、高權計畫行為、撤銷訴訟、課予義務訴訟

【相關法條】 行政訴訟法第 4 條、第 5 條；國家公園法第 7 條

一、爭點與選錄原因

（一）爭點說明

國家公園主要計畫之性質？

（二）選錄原因

本件涉及人民得否對國家公園主要計畫之擬定或變更，提起撤銷訴訟或課予義務訴訟。

二、相關實務學說

（一）相關實務

釋字第 742 號解釋意旨：「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，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得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。本院釋字第 156 號解釋應予補充。都市計畫之訂定（含定期通盤檢討之變更），影響人民權益甚鉅。立法機關應於本解釋公布之日起 2 年內增訂相關規定，使人民得就違法之都市計畫，認為損害其權利或法律上利益者，提起訴訟以資救濟。如逾期未增訂，自本解釋公布之日起 2 年後發布之都市計畫（含定期通盤檢討之變更），其救濟應準用訴願法及行政訴訟法有關違法行政處分之救濟規定。」依此意旨，行政訴訟法於 109 年 1 月 15 日增訂「都市計畫審查程

序」專章（下稱都計專章），只有都計專章施行後發布之都市計畫，才可以適用該專章之規定，至都計專章施行前已發布之都市計畫，則端視是否具行政處分性質，而許其提起行政訴訟以資救濟。（最高行政法院 109 年度判字第 399 號判決參照）

（二）相關學說

都市計畫既然屬公法上之爭議，於都市計畫法並無明確規定下，依據行政訴訟法第 2 條規定，自得依該法提起行政訴訟。惟同法第 3 條規定：「前條所稱之行政訴訟，指撤銷訴訟、確認訴訟及給付訴訟。」亦即對於都市計畫，其法規性質既非行政處分，自無法依據同法第 4 條規定提起撤銷訴訟；至於是否得依據同法第六條及第八條提起確認或給付訴訟，由於法無明文，於適用各該條文之具體要件上仍有爭議，亦將導致都市計畫業已影響、限制或侵害特定人或可得確定多數人之權益，卻於我國現行訴訟制度下無法向法院提起訴訟請求救濟，確與憲法保障訴訟權之有權利即有救濟之原則相牴觸。因此，本於行政訴訟法第二條之意旨，針對都市計畫事件，賦予立法者於同法第三條增訂相對應之訴訟類型，藉以提供人民提起行政訴訟之明確依據，尚非過度逾越釋憲者之角色。

三、本案見解說明

國家公園之主要計畫，原則上尚未直接限制該一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，或對於不特定多數人之權利義務直接發生規制之效果，本質上為獨特之高權計畫行為，尚非行政處分，因此人民不得對國家公園主要計畫之擬定或變更，提起撤銷訴訟或課予義務訴訟。

【選錄】

國家公園主要計畫經依國家公園法第 7 條規定核定後公告實施，或依同法施行細則第 6 條第 1 項本文定期通盤檢討所作必要之變更，固有拘束國家公園區域內有關之開發或建設計畫、都市計畫及非都市土地使用編定之法規效力，惟因 **國家公園主要計畫並非就公法上具體事件所為之決定**，而係對於國家公園之設立及其區域之劃定所為之整體規劃，而主要計畫經通盤檢討後所為土地分區之調整，僅為後續國家公園處擬定或變更該分區細部計畫及土地使用分區編定之準則，並作為人民申請投資開發經營該遊憩區之依據，故國家公園之主要計畫，原則上尚未直接限制該一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，或對於不特定多數人之權利義務直接發生規制之效果，本質上為獨特之高權計畫行為，尚非行政處分，因此人民不得對國家公園主要計畫之擬定或變更，提起撤銷訴訟或課予義務訴訟。至於 109 年 1 月 15 日修正公布、109 年 7 月 1 日施行之行政訴訟法所增訂第 2 編「第一審程序」第 5 章「都市計畫審查程序」之專章，係對於不服「都市計畫」而提起之行政訴訟，不問都市計畫之種類、內容與法律性質為何，均得提起行政訴訟，乃為立法者為回應司法院釋字第 742 號解釋意旨所建立之都市計畫違法性審查制度，**並不適用於國家公園計畫**。故人民縱認其違法且損及權利或法律上利益，須俟後續國家公園管理處擬定或變更細部計畫及土地使用分區之編定，或行政機關作成否准個案申請投資經營

許可、開發許可、建築許可或營運許可之行政處分作成後，始得依行政訴訟法提起撤銷訴訟（釋字第 742 號解釋理由書第 4 段參照）。

【延伸閱讀】

陳信安，撤銷訴訟與確認行政處分無效訴訟之訴訟標的及確定判決之確定力範圍——簡評最高行政法院 111 年度抗字第 56 號裁定，裁判時報，135 期，2023 年 9 月，16-23 頁。