高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
110年度都訴字第6號
民國113年2月15日辯論終結

原　　告　建台水泥股份有限公司

代　表　人　陳德信（已解任）

訴訟代理人　陳麗雯　律師
　　胡峰賓　律師
被　　告　內政部
代　表　人　林右昌
訴訟代理人　吳兆原　律師

上列當事人間都市計畫事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

一、被告代表人原為徐國勇，於本件訴訟審理中陸續變更為花敬群、林右昌，經被告新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、按當事人喪失訴訟能力或法定代理人死亡或其代理權消滅者，訴訟程序在有法定代理人或取得訴訟能力之本人承受其訴訟以前當然停止。但有訴訟代理人者，不適用之，行政訴訟法第186條準用民事訴訟法第170條、第173條規定甚明。本件原告代表人陳德信雖已於民國112年6月20日解任，惟原告前已委任陳麗雯律師、胡峰賓律師為訴訟代理人，有委任狀附卷可稽（本院卷2第93、105頁），依上述規定，本件訴

訟程序並不當然停止，另本院審酌原告代表人陳德信及其他董監事人員任期早於111年6月25日屆滿，又未於主管機關限期內改選，致其全部董監事已於112年6月20日當然解任乙節，有經濟部商工登記公示資料查詢單、原告最新公司變更登記表等文件在卷可證（本院卷4第107至108、117至128頁），則原告已逾1年6個月未改選董監事，為免訴訟延滯，仍依辯論為裁判並宣示之，核先敘明。

貳、實體方面

一、爭訟概要:

原告所有坐落高雄市左營區左東段1-1地號等土地，經高雄市政府擬定「變更高雄市主要計畫凹子底地區部分特定住宅專用區、特定商業專用區、綠地用地為工業區及鐵路用地（建台水泥原廠區專案通盤檢討）案」（下稱系爭都市計畫）變更土地使用分區，報經被告民國109年11月30日內授營都字第1090064610號函核定後，高雄市政府以109年12月11日高市府都發規字第10936010801號公告發布實施，原告不服，認系爭都市計畫將102年因個案變更之都市計畫「特定住宅專用區、特定商業專用區、綠地用地」回復為個案變更以前之「工業區及鐵路用地」都市計畫違法，對原告造成重大損失，遂提起本件訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、高雄市政府前於102年12月24日公告發布實施「變更高雄市主要計畫凹子底地區工業區及鐵路用地為特定住宅專用區、特定商業專用區、綠地用地（建台水泥原廠區變更）」案（下稱102年主要計畫）及於103年2月25日公告「擬定高雄市都市計畫凹子底地區細部計畫（建台水泥原廠區變更）案」（下稱103年細部計畫）。○○市○○○○區土地之都市計畫使用分區於102及103年間自工業區及鐵路用地變更為特定住宅專用區、特定商業專用區、綠地用地，系爭都市計畫又公告回復為工業區及鐵路用地。依被告訂定之「都市計

畫整體開發地區處理方案」，必須都市計畫規定市地重劃整體開發地區土地所有權人配合開發意願偏低，且當地都市發展無迫切需要者，方以檢討恢復為原來使用分區來解決，被告與地方政府面對整體開發困難應遵照其所列7項措施擇優辦理解決。惟102年主要計畫土地所有權人並未開發意願低落，在發生原計畫市地重劃整體開發困難時，擬定機關本應依照「都市計畫整體開發地區處理方案」或依平均地權條例第61條規定，先行辦理重劃土地之交換分合、測定界址及土地分配、登記及交接，加速完成公共設施點交，或改採開發許可或使用許可方式，於主要計畫書內增訂開發許可之條件或明定自行提供土地或代金之比例，或於自行提供一定比例之土地或代金後申請建築使用；其重要公共設施用地，並得由主管機關先行取得興闢，以解決市地重劃困難，實不宜驟然以變更恢復原分區方式辦理，準此，系爭都市計畫採通盤檢討辦理，卻未遵循「都市計畫整體開發地區處理方案」，實不具通盤檢討形式或實質合法要件，其以回復原分區作為解決方案，有嚴重行政瑕疵，應逕予宣告無效。

2、依被告都市計畫委員會（下稱都委會）109年4月21日第966次會議（下稱都委會第966次會議）紀錄可知，都委會委員並不同意使用恢復原分區一詞，並認為本件係以通盤檢討方式辦理，亦即系爭都市計畫之法令依據係都市計畫法第26條、都市計畫定期通盤檢討實施辦法第2條及第14條。惟依高雄市政府94年4月19日高市府都二字第0000000000號函明載102年主要計畫係依都市計畫法第27條第1項第3款規定辦理，故102年主要計畫應屬個案變更，而非通盤檢討。系爭都市計畫不僅違背通盤檢討都市計畫相關法令，又誤引都市計畫法第26條通盤檢討法令，企圖推翻本於都市計畫法第27條個案變更之102年主要計畫及103年細部計畫，亦違反「都市計畫工業區檢討變更審議規範」第3點規定。系爭都市計畫不應變為原分區（工業區及鐵路用地），理應調整為其他適當分區（例如：產業專用區），方符合通盤檢討之法令規

定及目的。惟系爭都市計畫違背通盤檢討都市計畫相關法令所示規劃原理與整體考量因素，只見回復原分區之偏頗結果，令土地權利關係人遭受金錢時間與名譽等重大損失，有違法律明確性原則、信賴保護原則及法律安定性原則，而應予宣告無效。

3、依被告營建署99年7月29日署都字第0000000000號函所示，辦理都市計畫法定程序前，應先依照都市計畫定期通盤檢討實施辦法第14條第1項第4款規定，先報被告核准後方得辦理「專案通盤檢討」，且應就申請人於開發期限屆滿前申請展延開發期限乙節，納入通盤檢討案內一併審酌考量。惟系爭都市計畫未載明有事先取得被告核准、亦無被告同意辦理專案通盤檢討公文、未將有關申請人於開發期限屆滿前申請展延開發期限之事納入該通盤檢討案內一併審酌考量，顯然違反都市計畫定期通盤檢討實施辦法第14條第1項第4款規定。況且，系爭都市計畫最終形成變更結果，令土地權利關係人蒙受金錢、時間與名譽之重大損失，實為不合理及無效之通盤檢討，難謂適法。

4、依各級都市計畫委員會組織規程，都委會審議都市計畫案，應就各該案件之具體情形，核實審議法令依據是否正確，擬定機關於決議前已否確實踐行都市計畫法定期檢討變更及市地重劃實施辦法規定開發程序，有無與土地權利關係人協議溝通同意與異議處理之程序，該土地檢討變更案件之檢討變更範圍是否為其市地重劃事業所必需抑或有無影響該事業之有效進行，是否就損失最少之地方為之，興辦都市計畫檢討變更及市地重劃事業所造成之損害與欲達成目的之利益有無顯失均衡，倘引用法令依據錯誤，且未合理評估財務、工程、法律上可行性，亦未積極有效落實審查上開所舉各項爭議，未充分明瞭重劃延宕原因及當事人曾申請展期之緣由，對土地權利關係人與各該公有土地管理機關提出反對異議亦未說明未採納之理由，更未要求邀請各土地權利關係人列席說明，無法使土地所有權人有預見可能性，得以充分表達其

內容具體主張，讓都委會作成符合比例原則之處分。更未妥查進行中的市地重劃開發工程與地籍整理等作業，加以全面審酌是否合於公益性、必要性，即直接審決回復原分區為工業區及鐵路用地，於核定結果公告實施後，亦未將不能採納之理由函復異議人，顯然忽略與造成原已依照都市計畫進行已久之市地重劃事業（原計畫已經執行至公告配地與工程接管驗收）難以繼續執行之困境，此等僅徒具形式之審議程序，實有重大程序違法之情事。另系爭都市計畫係屬通盤檢討，而非個案變更，則應先依照原計畫審議方式並基於通盤檢討性質、書圖製作規定與審議原則或規範等，依都市計畫法中央主管機關與核定都市計畫機關、審議組織之權責，先就市地重劃主管機關審議市地重劃案，就申請重劃事業及最新市地重劃內容之程序與實體要件（重劃土地之公益性、必要性及是否符合比例原則）為實質審議，及判斷有無基於錯誤之事實或違反經驗法則與論理法則，有無除為配合重劃需要及都市計畫法第27條規定各款情事者外，不得任意辦理變更之情事與法令依據誤用問題，有無夾雜與該具體都市計畫檢討變更撤銷造成原市地重劃事件無關之考慮因素等事項全面審查後作成決定，始符合規定。系爭都市計畫係依據高雄市都委會108年12月27日第80次會議、被告都委會第966次會議、第977次會議審議通過，惟此等會議均未依法經過表決即作成決議，且未敘明同意與反對之正反理由，違反市地重劃實施辦法第17條規定，亦即恢復原計畫分區勢必令已經同意參加市地重劃之特定土地權利關係人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害，準此，系爭都市計畫之審決程序並未踐行實質審議程序，作成回復工業區及鐵路用地之決定，亦未敘明不採異議之理由，令已經同意參加市地重劃之特定土地權利關係人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害，此等僅徒具形式之審議程序，實有違反行政程序法第7條比例原則、市地重劃與都市計畫業務聯繫作業要點、都市計畫規定以市地重劃方式開發案件處理原則、各

級都市計畫委員會組織規程及市地重劃實施辦法第17條等規定，實屬違法。

5、依高雄市政府與原告於101年11月22日簽訂「『變更高雄市主要計畫凹子底地區工業區及鐵路用地為特定住宅專用區、特定商業專用區、綠地用地（建台水泥原廠區變更）案』暨『擬定高雄市都市計畫凹子底地區細部計畫（建台水泥原廠區變更）案』協議書」（下稱101年協議書）第10條第1款規定：「一、本協議書之內容如與都市計畫不一致之情形，係依內政部核定之都市計畫書、圖相關規定辦理。」既說明是以被告核定的都市計畫書、圖為最後適用之依據，被告在102年12月5日公布主要計畫明確說明，本案應於細部計畫發布實施3年內（但行政作業時間不在此限），完成市地重劃範圍內公共設施用地之點交。103年細部計畫雖刪除「但行政作業時間不在此限」等字，惟依都市計畫細部計畫審議原則第2點、第4點規定，102年主要計畫已規定「但行政作業時間不在此限」，103年細部計畫自不得變更102年主要計畫，當依101年協議書第10條第1款，以被告核定102年主要計畫為準，不計入行政作業程序。況行政作業程序為被告及高雄市政府所耗費，計入原告之履行期間，不符合誠信原則。足見103年細部計畫發布實施後，公共設施用地雖可得確定，惟依細部計畫範圍與開發方式，分別採自辦市地重劃辦理，故103年細部計畫發布實施後，尚有一連串市地重劃程序需待完成，需再加計行政作業程序時間至少需2至4年，才能完成土地所有權移轉登記。且當公共設施用地工程完成驗收及地籍測量後，該公共設施用地土地仍可由重劃會辦竣土地登記，並以書面通知各該公共設施主管機關定期到場交接，並限期辦理遷讓或接管，即使原告土地位於公共設施用地上且經查封登記，依法也不妨礙公共設施用地辦竣土地登記作業。而自103年3月25日細部計畫公布後，本預估加計3年及1,239天行政作業時間，可以於109年8月14日前完成公共設施的點交過戶。詎料，高雄市政府都市發展局竟於107年11

月26日高市府都發規字第00000000000號函，主張原告未依101年協議書、都市計畫書完成第一期公共設施點交，依101年協議書第8條規定，禁止旨案範圍內土地後續開發、建築行為，即包含禁止進行公共設施的點交過戶程序，是以，原告根本無法於109年8月14日前完成公共設施的點交過戶，此等無法完成點交過戶，應無法歸責於原告。102年主要計畫自91年起即開始推動，經被告及高雄市政府10多年多方評估，最後於102年12月24日公告發布實施，將原工業區等變更為特商、特住用地，並確認該區域已不適合以工業區型式存在。而高雄市政府未於102年主要計畫公告5年內（即107年12月24日前）完成定期通盤檢討，亦未依監察院109年1月21日109內政字第5號糾正案，依法妥善通盤檢討，反而於收到糾正後幾個月（即109年12月11日）即公告將特商、特住用地回復為原工業區等，實則，高雄市政府於107年11月2日方完成公共設施完成複驗，怎可能於106年3月25日點交此等公共設施。高雄市政府進行主要計畫通盤檢討最多需花12.7年、專案通盤檢討則需花費9.04年，系爭都市計畫未經通盤檢討程序進行，已有嚴重怠惰違法之情，應宣告無效。

6、原告分別於106年3月3日、106年3月27日向高雄市政府申請重劃期間展延，但高雄市政府仍要求先提出「經濟發展報告」，三禾資產管理股份公司（下稱三禾公司）雖於刑事案件主張已提出「經濟發展報告」簡報說明，但高雄市政府始終認未依其要求提出，而不同意展延。實則，經濟發展報告乃都市計畫法第27條第1項第3款規定個案變更時之前行步驟，原告前於自辦市地重劃案已提出經濟發展報告，原告申請展延，依法並無另行提出經濟發展報告之必要，高雄市政府以提出經濟發展報告之非法律明定文件而未同意展延重劃期間，實有故意刁難。另原告先後3次向高雄市政府申請閱覽重劃案相關檔卷，均被高雄市政府否准原告閱覽重劃案相關文件，造成展延不成，最終高雄市政府於109年12月12日

回復原分區，致原告蒙受上百億元之損失，實可歸責於高雄市政府。

7、因市地重劃配地異議或配地確定後陳情而產生必須重新檢討變更都市計畫，公共設施用地均可能因原土地所有權及配地之面積、位置、比例而產生連動。如未能完成異議處理程序，當無法確定公共設施用地分配面積及比例，亦無法完成公共用地之過戶點交程序。高雄市第63期左營區左東段1-1地號等○○市○○○區重劃會於106年2月23日公布重劃區土地分配清冊及重劃後土地分配圖，公告期間自106年2月23日至106年3月27日，而國防部軍備局於106年3月27日提出異議，之後高雄市政府又核准延長配地結果公告至106年4月17日，原告於106年4月7日對分配土地面積及位置提出異議，惟重劃會至今未對原告前揭異議加以處理，高雄市政府亦未依平均地權條例第60條之2、市地重劃實施辦法第35條第4項規定對原告之異議案進行查處、調處、或報請上級主管機關裁決之。原告所有重劃範圍土地逾69.51%，既已異議請求協調分配土地的面積及位置，如原告異議處理結果最後分配土地面積位置有變動時，則公共設施土地位置及面積均可能變動，也會影響到重劃工程負擔之計算與抵費地之分配。是以，在異議處理程序完成前，公共設施用地及抵費地位置和面積既尚無法確定，當無法完成公共設施用地過戶程序。如異議程序未處理完即貿然將公共設施用地產權點交予高雄市政府(係指土地完成登記程序)，即使日後有爭議，已完成所有權移轉登記予高雄市之公共設施用地，亦不會發還予地主，更可證要先完成異議程序方可完成公共設施用地點交之必要。是以，就分配成果公告及異議處理應加計行政作業時間210天，方符法制。

8、依103年細部計畫載明細部計畫各使用分區及公共設施用地面積與配置、計畫區土地使用分區配置表及變更後土地使用計畫示意圖及敘明：依被告都委會100年7月26日第760次會議（下稱被告都委會第760次會議）決議及高雄市都委會101

年3月19日第14次會議（下稱高雄市都委會第14次會議）決議，本計畫應於細部計畫公告發布實施3年內完成第一期市地重劃範圍內公共設施用地之點交，並於點交後3年內提出建照申請（但申請之基地規模不得少於6,000平方公尺），若申請者未於上開各階段期限內完成則依程序檢討恢復原土地使用分區（不包含公共設施用地，且已完成所有權移轉登記之公共設施用地不予發還）云云，是以，就算未於期限內將公共設施用地點交予高雄市政府，公共設施用地也不會依程序被檢討恢復原土地使用分區，否則即不當擴張、限制、變更或撤回雙方協議內容。惟系爭都市計畫卻明訂：「因建台水泥公司（乙方）迄今尚未依計畫書、協議書規定於細部計畫發布實施3年內完成第一期公共設施用地點交及所有權登記為高雄市，故本計畫依據計畫書、協議書及都市計畫工業區檢討變更審議規範之規定辦理專案通盤檢討，另考量範圍內公共設施用地尚未點交、捐贈，為避免衍生公共設施保留地問題，故將高雄市主要計畫凹子底地區原建台水泥廠區範圍內公共設施用地，一併變更為工業區及鐵路用地。」系爭都市計畫載明將全部特定住宅專用區、特定商業專用區、綠地用地（亦即含括公共設施用地）變更為工業區及鐵路用地，顯然違反103年細部計畫恢復原土地使用分區（不包括公共設施用地）之協議，構成違法違約。因103年細部計畫係一完整書圖文件，與市地重劃為一整體開發事業，103年細部計畫本已完成工程驗收合格、正在進行配地公告異議處理程序，實無從分割或部分補正，系爭都市計畫應屬全部無效。

(二)聲明：被告109年11月30日內授營都字第0000000000號函所核定之系爭都市計畫應宣告無效。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、原告未依約於103年細部計畫公告發布實施3年內完成市地重劃範圍內公共設施用地產權點交，以及履行101年協議書、

都市計畫書相關義務，高雄市政府依101年協議書第5條第2項及第8條約定，循都市計畫程序辦理恢復為原土地使用分區，並無違誤。況原告明知並同意對違反101年協議書之結果，即辦理恢復原土地使用分區不提出異議、要求補償或賠償，其嗣後再以其他理由爭執系爭都市計畫變更土地使用分區，實無可採。又主管機關為都市計畫變更，本無信賴保護問題，此有最高行政法院106年判字第280號判決意旨可參，況原告違反101年協議書在先，顯無任何信賴值得保護之情事。再者，原告係違反101年協議書第3條、第5條第1項、第6條及原都市計畫等內容，其中第5條第2項僅係針對第5條第1項之情形。又101年協議書第8條約定：「若乙方未履行本協議書、都市計畫書及其他相關法令規定時，甲方得禁止其後續開發、建築行為，並得依都市計畫程序辦理恢復為原土地使用分區。乙方無條件同意不得要求甲方補償或賠償。」依此，原告未履行101年協議書、都市計畫書時即有本條之適用，此當然包括未於103年細部計畫公告發布實施3年內完成市地重劃範圍內公共設施用地產權點交予高雄市政府之情事。職是，考量範圍內公共設施用地尚未點交、捐贈，為避免衍生公共設施保留地問題，系爭都市計畫將公共設施用地一併變更為工業區及鐵路用地，不容原告曲解101年協議書內容否定其適法性。

2、被告雖為102年主要計畫核定機關，惟該主要計畫內容為高雄市政府擬定、執行，且屬地方制度法第18條第6款保障之地方自治事項。其內容形成過程與真意，除應探求高雄市政府真意外，其與原告簽訂101年協議書第5條約定「開發期限」沒有「但行政作業時間不在此限」文字，顯係渠等為都市計畫執行依限完成而為之協議，屬高雄市政府就其地方自治事項所為安排，其內容未違背憲法、法律或基於法律授權之法規，被告依法應尊重高雄市政府地方自治權限，且未認有與都市計畫不一致或牴觸主要計畫之情事。

3、高雄市政府先以99年5月25日高市府都二字第099002966號函檢附主要計畫書、圖報請被告核定，因案情複雜，「變更高雄市都市計畫主要計畫凹子底地區工業區及鐵路用地為特定高鐵住宅發展專用區、特定高鐵商業發展專用區、綠地用地（建台水泥半屏湖畔香榭綠都開發計畫）案」先由專案小組提出建議意見。其中建議事項第2點記載「計畫書第7-9頁分期分區計畫載明『主要計畫發布實施後辦理整體開發，2年內完成細部計畫，並於細部計畫公告實施之日起1年內提出市地重劃申請，並於3年內完成重劃（但行政作業時間不在此限），於重劃完成3年內提出建照申請』乙節，因本案主要計畫、細部計畫及市地重劃相關作業目前同步進行，且本案屬個案變更都市計畫，具有急迫性，經充分討論後，建議修正為『本案應於細部計畫發布實施3年內（但行政作業時間不在此限）完成市地重劃範圍內公共設施用地之點交，並於點交後3年內提出建照申請』。」此係將原先9年提出建照申請修正於6年內須提出建照申請，此一內容不僅非放寬期程，且足以認定具有時間之急迫性，甚為明確。同時，被告都委會第760次會議亦決議依都市計畫工業區檢討變更審議規範附帶條件規定，原告於102年主要計畫核定前，應檢附其他土地所有權人土地變更使用同意書或證明文件，與高雄市政府簽定協議書，同意依附帶條件規定執行。因此，102年主要計畫記載「本案應於細部計畫發布實施3年內（但行政作業時間不在此限）完成市地重劃範圍內公共設施用地之點交，並於點交後3年內提出建照申請」內容，係早於協議書簽署前便存在之文字。嗣後，高雄市都委會先於100年12月16日進行原告原廠區變更案第2次專案小組會議，並以「考量計畫書之分期分區計畫中有關『但行政作業時間不在此限』之規定後續執行不易」為由，建議刪除「但行政作業時間不在此限」文字，此部分業經高雄市都委會第14次會議決議通過。依此，原告與高雄市政府簽訂101年協議書時，第5條約定「開發期限」當然沒有「但行政作業時間不在此

限」文字，況此係高雄市政府為都市計畫執行依限完成而為之協議，屬高雄市政府之地方自治事項，其內容未違背憲法、法律或基於法律授權之法規，被告依法應尊重高雄市政府地方自治權限，且未認有與都市計畫不一致或牴觸102年主要計畫之情事，101年協議書內容已為原告知悉並與高雄市政府達成合意，雙方均應遵守。依前開說明可知，101年協議書第5條係特別約定，非謂101年協議書內容與102年主要計畫內容不同，便構成101年協議書第10條第1項所稱不一致之情形，而需回歸被告核定之102年主要計畫。實則，101年協議書第5條係針對獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法（下稱獎勵辦法）第35條規定之土地登記程序，要求原告應於細部計畫公告發布實施3年內完成；至於102年主要計畫記載「本案應於細部計畫發布實施3年內（但行政作業時間不在此限）完成市地重劃範圍內公共設施用地之點交」，係指獎勵辦法第40條土地交接（點交）程序，二者約定、規劃之程序及期限不同，根本無從比較且不生「不一致」之情形，況101年協議書第3條亦約定「乙方同意……應依市地重劃相關法令辦理登記為高雄市所有……」，在在彰顯101年協議書係強調並針對土地登記事宜。101年協議書第5條為雙方合意完成土地登記期限之特別約定，且該條未明文約定「但行政作業時間不在此限」，自無加計行政作業時間，以符合高雄市政府儘速取得並完成公共設施用地登記之締約意思。依此，原告自應於103年2月25日細部計畫公告發布實施生效3年內即106年2月24日前完成土地登記程序。至於102年主要計畫雖有「但行政作業時間不在此限」之文字，細繹其審議過程，由最初規劃「並於3年內完成重劃（但行政作業時間不在此限）」，經被告都委會考量具有急迫性而修正為「本案應於細部計畫發布實施3年內（但行政作業時間不在此限）完成市地重劃範圍內公共設施用地之點交」，適用範圍顯然縮小，徵以101年協議書第5條約定完成土地登記程序未加計行政作業時間，102年主要計畫應解釋為完成公共設施

用地點交之程序所需行政作業時間，惟此部分屬土地登記程序完成後之程序，無礙土地登記程序無加計行政作業時間之認定及其最終應完成之時點。

4、高雄市政府與原告就高鐵、台鐵、捷運三鐵共構設站左營站旁「半屏湖畔香榭綠都」開發計畫，早於97年3月17日簽署開發意向書（下稱97年開發意向書），其中第6條開發時程約定「都市計畫主要計畫變更案公告實施起2年內完成細部計畫，於土地重劃完成後3年內提出建照申請」； 又「（1）全區土地整理（2）公園、綠地、廣場及道路」被列為第零期，期程為1年至1.5年。依此，原告最初便承諾於1年至1.5年完成公園、綠地、廣場及道路。相較之下，101年協議書第5條約定原告應於細部計畫公告發布實施3年內完成土地登記程序，為原告承諾時間2倍之久，時間寬裕充足。

5、三禾公司原訂於105年5月12日進行第三次拍賣，為暫緩拍賣程序進行，原告與三禾公司於105年5月5日簽定協議書，雙方約定重劃案由三禾公司主導並出資（或指定第三人出資），原告協助配合，且原告依約委任三禾公司所指定之人代表原告出席、參與重劃會，並議決重劃有關事項，三禾公司亦於105年5月10日及8月9日向法院聲請延緩執行。因原告未於106年2月24日前完成公共設施用地點交、移轉登記，高雄市政府都市發展局分別於106年6月26日、8月24日、107年1月11日、7月31日、10月15日發函請原告檢送相關文件辦理展延，重劃會及三禾公司亦曾要求原告向高雄市政府申請展延。原告於107年10月12日發函要求三禾公司免除及負擔數十億元債務始同意於展延用印並辦理後續都市計畫，三禾公司遂向臺灣高雄地方法院（下稱高雄地院）起訴請求原告辦理公共設施用地點交展延，原告更直接發函予重劃會及其他地主表明因與三禾公司涉訟而無從辦理都市計畫變更所有事宜，顯見重劃作業未能辦理展延及依限點交、移轉登記公共設施用地，係可歸責於原告所致。再者，原告經營不善，財務狀況每況愈下，102年主要計畫範圍內原告所有土地自99

年起陸續遭稅捐機關及債權人等聲請禁止處分、查封登記獲准，並遭法院數次拍賣，迄今仍遭法院查封登記在案。原告如欲辦理土地登記予高雄市政府，地政事務所需函知執行機關，如法院認為有礙查封執行效果，依土地登記規則根本無從於106年2月24日或109年8月14日完成移轉登記，原告前代表人鄭田吉於108年5月9日公開徵求意見座談會亦自承「因本基地尚有部分債權疑義，且目前亦有訴訟案進行中，故暫難以完成土地登記程序」，亦見未能依限完成土地登記程序，係可歸責於原告所致。

6、系爭都市計畫採都市計畫法第26條通盤檢討程序變更計畫，計畫區雖已開闢道路、停車場等公共設施，惟若未依都市計畫法第26條、第27條之1、都市計畫工業區檢討變更審議規範第6條及101年協議書內容，以原告未依限履行為由將系爭都市計畫土地變更為工業區及鐵路用地，原告將無須履行回饋便可保有土地價值飛漲之利益，併可達成法院拍賣價值較高之住宅區、商業區土地目的，都市計畫法第27條之1、都市計畫工業區檢討變更審議規範第6條規範目的以及「使用者負擔」、「受益者付費」及「公平原則」將嚴重落空。被告都委會第966次會議決議「後續相關土地所有權人如有繼續開發之必要，建請高雄市政府另案協助依都市計畫法定程序辦理變更」以及高雄市都委會於被告都委會第966次及977次會議提出之研析意見「本案建議仍由範圍內地主自行整合，如整合全部土地所有權人意見後，得再另依都市計畫程序辦理都市計畫變更。」等，本待後續如整合完成尚有依法辦理變更都市計畫之可能，亦將無從達成。依此，系爭都市計畫以專案通盤檢討方式變更土地為工業區及鐵路用地，符合101年協議書、都市計畫法第27條之1及都市計畫工業區檢討變更審議規範第6條規範意旨。又被告都委會966次會議決議內容：「計畫案名內有關『恢復原分區』一詞，其用語不恰當，請予以刪除」係因當時審議第7案案名為「高雄市函為『變更高雄市主要計畫凹子底地區部分特定住宅專用區、

特定商業專用區、綠地用地為工業區及鐵路用地（建台水泥原廠區恢復原分區專案通盤檢討）案』」，其中「恢復原分區」非行政程序法等法律用語，都委會為精確用語而將該五字刪除。又101年協議書第5條第2項及第8條係約定高雄市政府循都市計畫程序辦理恢復為原土地使用分區，至於應採何種程序辦理，行政機關依法本有裁量權限，於符合都市計畫法第26條要件時，採通盤檢討方式進行，適法有據。原告泛稱102年主要計畫及系爭都市計畫應依相同法律依據辦理，並無可採。至於被告營建署99年7月29日署都字第0000000000號函，乃被告指示為配合都市計畫地區實際發展需要應即辦理通盤檢討函，該函緣於該案當事人與高雄市政府簽訂之協議書內容，原告與高雄市政府簽訂之101年協議書並無相同約定，無從比附援引。

7、原告未履行與高雄市政府簽訂之101年協議書義務，高雄市政府乃依101年協議書第5條第2項及第8條辦理，期間有公民或團體提出建議，遂將渠等建議與高雄市政府研析意見一併送被告都委會第966次會議、第977次會議討論、審酌，並決議「同意依高雄市政府研析意見辦理，後續相關土地所有權人如有繼續開發之必要，請該府另案協助依都市計畫法定程序辦理變更，並請該府向陳情人妥為說明。」原告主張未給予表達意見機會云云，顯與事實不符。都委會既為不同屬性代表組成之專家委員會，本件經委員會討論、審議後作成關於都市計畫涉及高度專業之判斷，適法並與事實相符，依最高行政法院105年度判字第598號及106年度判字第345號判決意旨，法院應尊重並維持之。至於原告爭執違反平均地權條例第56條規定云云，本件為都市計畫專案通盤檢討，非辦理市地重劃，無該條規定適用。

8、高雄市政府雖以105年11月14日高市府地發字第00000000000號公告禁止土地移轉及禁、限建等事項，期間自105年11月21日起至107年5月20日止，惟原告將土地登記予高雄市政府係實施重劃本身所必要之作業，依獎勵辦法第2條準用市地

重劃實施辦法第11條第1項第8款規定，非屬平均地權條例第59條第1項公告禁止或限制事項，原告辦理土地登記予高雄市政府不受105年11月14日禁限建公告之限制，仍可於103年細部計畫公告發布實施生效3年內即106年2月24日前進行。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)原告有無違反102年主要計畫及101年協議書第5條規定？

(二)系爭都市計畫是否違法而應宣告為無效？

五、本院的判斷：

(一)前提事實：

如爭訟概要欄所示之事實，業經兩造分別陳明在卷，並有系爭都市計畫書（本院卷1第123至291頁）、被告都委會第966次、第977次會議紀錄（本院卷2第75至86頁）、109年11月30日內授營都字第1090064610號函（原處分卷第105頁）、高雄市政府109年12月11日高市府都發規字第10936010801號公告（本院卷1第295頁）等為證，可信為真實。

(二)應適用的法令：

1、都市計畫法

⑴第1條：「為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，特制定本法。」

⑵第3條：「本法所稱之都市計畫，係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言。」

⑶第7條第1款及第2款規定：「本法用語定義如左：一、主要計畫：係指依第15條所定之主要計畫書及主要計畫圖，作為擬定細部計畫之準則。二、細部計畫：係指依第22條之規定所為之細部計畫書及細部計畫圖，作為實施都市計畫之依據。」

⑷第26條第1項：「都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每3年內或5年內至少應通盤檢討一

次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。」

⑸第27條第1項：「都市計畫經發布實施後，遇有下列情事之一時，當地直轄市、縣（市）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。二、為避免重大災害之發生時。三、為適應國防或經濟發展之需要時。四、為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施時。」

⑹第27條之1：「（第1項）土地權利關係人依第24條規定自行擬定或變更細部計畫，或擬定計畫機關依第26條或第27條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣（市）政府或鄉、鎮、縣轄市公所。（第2項）前項土地權利關係人提供或捐贈之項目、比例、計算方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項，由內政部於審議規範或處理原則中定之。」

2、都市計畫工業區檢討變更審議規範

⑴第1點：「為審議都市計畫工業區變更為非工業使用案件，並落實都市計畫法（以下簡稱本法）第27條之1第2項規定，特訂定本規範。」

⑵第2點：「本規範之適用範圍如下：（一）依都市計畫定期通盤檢討實施辦法有關工業區檢討基準檢討後，不適合繼續作工業使用者。（二）都市計畫區內極易造成污染及危害公共安全之工廠，經直轄市、縣（市）政府審核應予搬遷者，或其他為配合都市發展、經濟發展需要所作之必要變更。」

⑶第3點第2款：「三、本規範之辦理程序如下：……（二）個案變更：1.都市計畫區內造成污染及危害公共安全之工廠，經當地直轄市、縣（市）政府審核應予搬遷者，其遷廠後之舊址工業區土地，除依法變更為其他種類之工業區，繼續作工業使用外，應依本法第27條第1項第2款規定，變更為其他適當之使用分區或公共設施用地。2.申請人興辦事業有具體

可行之財務及實施計畫者，經認定符合本法第27條第1項第3款、第4款規定後，依程序辦理。但其興辦之事業，依規定須經各該目的事業主管機關核准者，應先徵得各該目的事業主管機關同意後始得為之。」

⑷第6點第5款：「申請人申請變更工業區，於主要計畫核定前，應檢附全部土地所有權人土地使用變更同意書或同意開發證明文件，與直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所簽定協議書，並同意下列事項，納入計畫書規定：……（五）細部計畫發布實施3年內應開發建設，未依計畫書規定之遷廠期程、實施進度及協議書辦理者，由都市計畫擬定機關查明，並於1年內依法定程序檢討變更恢復為原計畫工業區，其土地權利關係人不得提出異議。」

3、獎勵辦法

⑴第34條第1項、第2項：「（第1項）理事會經研擬重劃分配結果草案後，應即檢具下列圖冊提經會員大會通過，公告公開閱覽30日，並通知土地所有權人：……（第2項）土地所有權人得於前項公告期間內對重劃分配結果提出異議，理事會應予協調處理，並將協調處理結果送會員大會追認；協調不成時，異議人得依章程所定期限訴請司法機關裁判。」

⑵第35條：「重劃分配結果公告期滿確定後，重劃會應即辦理實地埋設界樁，並檢附下列圖冊，申請直轄市或縣（市）主管機關辦理地籍測量及土地登記：一、重劃前後土地分配清冊。二、重劃後土地分配圖。三、重劃前後地號圖。」

⑶第38條第1項：「○○市○○○區重劃前已設定他項權利或辦竣限制登記之土地，於重劃後分配土地者，重劃會應於辦理土地變更登記前邀集權利人協調。除協調結果該權利消滅者外，應列冊送請直轄市或縣（市）主管機關併同重劃前後土地分配圖冊，轉送登記機關按原登記先後轉載於重劃後分配之土地。其為合併分配者，他項權利及限制登記之轉載，應以重劃前各宗土地面積比率計算其權利範圍；他項權利為

地上權、農育權、永佃權、不動產役權或典權者，並應附具位置圖。」

4、土地登記規則第141條：「（第1項）土地經辦理查封、假扣押、假處分、暫時處分、破產登記或因法院裁定而為清算登記後，未為塗銷前，登記機關應停止與其權利有關之新登記。但有下列情形之一為登記者，不在此限：一、徵收、區段徵收或照價收買。二、依法院確定判決申請移轉、設定或塗銷登記之權利人為原假處分登記之債權人。三、公同共有繼承。四、其他無礙禁止處分之登記。（第2項）有前項第二款情形者，應檢具法院民事執行處或行政執行分署核發查無其他債權人併案查封或調卷拍賣之證明書件。」

5、臺灣地區土地房屋強制執行聯繫要點第3點第6款：「地政事務所接獲前點通知後，應為以下之處理：……(六)土地經查封登記完竣後，有重劃或重測之情形者，地政事務所應分別於重劃、重測範圍公告（布）、結果公告及結果確定變更登記時，函知執行機關。」

(三)按都市計畫決定是以達成未來目標為目的，為帶有預測性、創造性之規劃行為，與傳統行政機關面對已發生或是目前待解決之個案，依據法令從事，而立即呈現成果之行政行為有別。立法者多以訂定目標性、指示性之框架規範，至於計畫目標之設定，以及如何達成該目標或應如何具體化履行該任務，則交由行政機關以自我負責方式規劃。基此特性，行政機關對於達成目標之規劃，自具手段綜合性及可選擇性，而對計畫內容享有一定範圍之形成自由，無形成自由之規劃即無計畫可言。惟該計畫性行政行為之公權力行使，並非因此不受節制，仍應受到立法者事先設定之指示及事後之司法審查，加以控管，以保護人民權益。在計畫決定自由與相對之下會壓縮該形成自由之控管界限，由立法者界定。司法則在計畫決定所追求之目標是否合法、合理必要，及實現目標的手段上有無逾越立法者設定之界限，牴觸法律設定之指導原則，或違反其上位計畫，並應符合一般得為法源之行政法一

般原則，及其程序上有無踐行法律規定之正當程序，確保公眾及其他機關意見之實質參與而得展現不同立場或利益等進行全面合法性審查。復因都市計畫之規劃者在進行規劃及計畫決定時，必須綜合考量前述各項需求及政策、財政等各種複雜因素，權衡受到計畫決定影響且相互牽動之各方公私利益，評估各種可行性，而為適切之比較衡量。故行政機關享有之計畫形成自由，必須建立在計畫內容形成過程中對於可能受計畫決定影響之利益及對達成計畫目標手段必要性進行比較衡量，使各方公私利益於計畫內容處於衡平狀態，從而形成計畫決定，而為計畫形成自由之合法界限。由於計畫行為之特性，立法者對於行政機關如何實現計畫目標，及應如何具體化及實現該目標所涉及各方立場與不同利益間應如何調和、權衡，採取開放態度，將此具有高度政策、行政與專業之評估與判斷，授權行政機關有形成計畫內容決定之規劃高權，故司法機關對行政機關計畫形成自由應遵守之利益衡量原則，僅能有限度的審查利益衡量過程及利益衡量結果有無瑕疵，包括未為衡量、衡量不足、衡量評價錯誤及衡量不合比例原則等違反利益衡量原則情事。是除該決定有前述違法情事及利益衡量瑕疵情形外，應予尊重（最高行政法院109年度上字第684號判決要旨參照）。

(四)次按都市計畫，無論是主要計畫或細部計畫，其擬定及變更，均應依都市計畫法所定之程序為之，不得隨時任意變更。主要計畫及細部計畫之變更，其有關審議、公開展覽、層報核定及發布實施等事項，均應分別依照擬定之程序，即都市計畫法第19條至第21條及第23條之規定辦理。都市計畫無論是主要計畫或細部計畫，於計畫擬定後，應先送由該管都委會審議，於審議前，應先公開展覽30天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點刊登新聞紙等周知；而任何公民或團體得均於公開展覽期間內，以書面向該管政府提出意見，由該管政府都委會予以參考審議；最後該管政府連同審議結果及都市計畫一併報請內政部核定之（主要計

畫），或自為核定（細部計畫）。經發布實施之都市計畫依法既不得隨時任意變更，故人民雖得隨時提出變更之建議，惟此乃供為參考之建議，擬定計畫機關雖依法必須彙整並於定期通盤檢討時參考，惟人民不因此取得申請變更都市計畫之公法上請求權，更無據此得請求都市計畫擬定及核定機關於其都委會審議時應逐項表決人民之變更建議，並於會議紀錄中具體記載何以不採取人民變更建議之理由。查，系爭都市計畫係經高雄市政府依據都市計畫法第26條、都市計畫定期通盤檢討實施辦法第2條、都市計畫工業區檢討變更審議規範第6條等規定擬定，除依法辦理公開徵詢意見公告、座談會、公開展覽及公開展覽說明會外，並就公展期間公民或團體陳情意見作成綜理表並載明處理情形（即各該陳情建議未便採納之具體理由）後送請各級都委會會議審議，且業經高雄市都委會第80次會議、被告都委會第966次及第977次會議審議通過，因而完成系爭都市計畫之公告，此有被告提出原告並無爭執之系爭都市計畫書圖、公開徵求意見期間公民或團體陳情意見綜理表、公開徵求意見座談會紀錄、系爭都市計畫發布實施公告、高雄市都委會第80次、被告都委會第966次及第977次會議紀錄等文件在卷可佐（處分卷第1至71、81至103、107頁），則系爭都市計畫之作成業已踐行前揭都市計畫法所定公眾參與之規定，尚無違反正當法律程序之情事。乃原告主張系爭都市計畫於各級都委會審議當時，未通知各土地權利關係人列席或給予其陳述意見機會，也未逐項表決土地關係人之變更建議及具體說明不採取之理由，顯有違反平均地權條例第56條第3項、市地重劃實施辦法第17條及各級都市計畫委員會組織規程第9條等規定云云，實屬無稽，先予敘明。

(五)又從都市計畫法第1條、第3條規定意旨觀察，都市計畫具有其重要之公益目的（為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展），並對一定區域範圍內土地之現在及未來使用規劃產生相當之規制效力。然而如何使該特定範

圍內土地之使用規劃兼顧其發展及合理使用，此際受該計畫影響之各該土地權利關係人之配合意願即至關重要。參以行政機關於從事計畫行為之際，除其享有計畫形成自由外，更需充分對區域內之公私利益進行比較衡量，否則機關就區域內公私利益衡量之瑕疵將可構成計畫違法情事。依此，行政機關計畫形成自由之公益，與受該計畫影響之各該土地權利關係人配合意願之私益之間，理應於計畫擬定及核定之時需始終保持衡平之狀態。惟如計畫之雛形係由受計畫影響之土地權利關係人所提出，並自願履行公益措施或捐贈一定土地以供公益使用，且業經主管機關同意其公益條件而據此完成都市計畫公告程序（如都市計畫法第27條之1第1項），此際因該都市計畫係申請人匯整該區域內土地權利關係人之共同意願所促成，含有濃重之私益色彩，而為免都市計畫淪為私益服務之措施，該計畫內之公益目的能否有效達成，即為該計畫之成敗關鍵，亦即當該計畫內之公益目的不達或於期限內未完成，主管機關即有義務對該計畫重新檢討，以回復未為該計畫時之原狀。準此，都市計畫法第27條之1第1項之立法理由表明：「土地權利關係人依第24條規定自行擬定或變更細部計畫、或擬定計畫機關依第26條或第27條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，以落實使用者負擔、受益者付費之公平原則。」；由是觀之都市計畫法第27條之1第2項規定制定之授權命令即都市計畫工業區檢討變更審議規範第3點第2款已清楚表明原都市計畫所規劃之工業區用地，除依都市計畫法第27條第1項第2款、第3款、第4款規定經主管機關同意後以個案變更方式變更為其他使用分區外，理應繼續作工業使用；同審議規範第6點第5款復明定申請人依都市計畫法第27條第1項第3款、第4款規定以個案變更方式申請變更工業區者，除應檢附全部土地所有權人使用變更同意書或同意開發證明

文件、與擬定機關簽訂公法契約之協議書外，並要求限期開發，更進一步要求申請人如未依協議書辦理者，擬定機關即應檢討變更回復為原計畫工業區，其土地權利關係人不得提出異議。經核前揭都市計畫工業區檢討變更審議規範內容與都市計畫法第27條之1第1項規定立法意旨要求「落實使用者負擔、受益者付費之公平原則」意旨相符，並明白回應如申請人未履行其協議，其個案變更之申請即失其憑據，依法本應回復其既有之工業區規劃。何況工業用地經常衍生環境污染疑義，以致工業區用地規劃及取得不易，如申請人意欲以都市計畫個案變更方式更動其既有工業區之使用並改變其土地地價，理應落實協議書所定之公法負擔以使都市計畫之公益目的有效達成，若申請人未能履踐協議書所定公法義務以致公益目的不達，卻仍繼續保有個案變更後之土地使用分區，將使申請人既獲取土地變更使用後之地利，又脫免其依協議書所定公法義務，將使都市計畫法第27條之1之立法目的顯然相悖，而申請人申請個案變更前之土地使用分區既原本已規劃作工業區使用，則於申請人違反協議書所定公法義務時，擬定機關自有義務將該區域內土地回復未為個案變更前之原狀即繼續供工業使用，是以前揭都市計畫工業區檢討變更審議規範並無違背上位階法規範意旨情事。

(六)經查：

1、原告為坐落○○市○○區○○段1-1地號等土地所有權人，原都市計畫規劃為工業區，並作為原告生產水泥廠址使用，後於90年間停產，嗣原告於94年間向高雄市政府提出「半屏湖畔香榭綠都開發計畫」，申請依都市計畫工業區檢討變更審議規範變更使用，經高雄市政府同意依都市計畫法第27條第1項第3款規定辦理個案變更（本院卷2第477頁），爾後高雄市政府、原告、宏璟建設股份有限公司三方先於97年3月間簽署開發意向書（本院卷3第147至149頁），繼由高雄市政府就位於左營區壽山國家自然公園旁、北臨東南水泥廠、西接半屏湖濕地公園、南臨新左營車站、東接台鐵縱貫線及

第29期重劃區、面積約10.9858公頃（除少部分為國有地外，原告所有私人土地佔約74,060公頃，本院卷3第301頁）範圍內之土地擬定變更都市計畫主要計畫及細部計畫，其中主要計畫經被告都委會第760次會議修正通過、細部計畫則經高雄市都委會第14次會議審決通過（本院卷2第483頁），而後高雄市政府乃於101年11月22日與原告簽訂協議書（即101年協議書），約定內容包含：「第1條：一、依據『都市計畫工業區檢討變更審議規範』第6條：申請人申請變更工業區，於主要計畫核定前，應檢附全部土地所有權人土地使用變更同意書或同意開發證明文件，與直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所簽定協議書。二、依據內政部都市計畫委員會100年7月26日第760次會議決議（審議案件第9案）事項第2條第1項：本案依上述審議規範附帶條件規定，申請人（建台水泥股份有限公司）於主要計畫核定前，應檢附其他土地所有人土地變更使用同意書或證明文件，與高雄市政府簽訂協議書，同意上開附帶條件規定，具結保證依核定計畫書、圖有關規定辦理，並納入都市計畫書規定，以利執行。……第3條：乙方（即原告）同意依本案發布實施之計畫書、圖所規定之綠地用地、廣場用地（兼供道路使用）、停車場用地及道路用地，應依市地重劃相關法令辦理登記為高雄市所有，乙方不得以任何理由延誤之。……第5條：乙方同意於細部計畫公告發布實施3年內完成市地重劃範圍內公共設施用地產權點交予甲方（係指土地完成登記程序），並於點交後3年內提出建照申請，其申請之基地規模不得少於6,000平方公尺。乙方違反前項各階段期限之規定者，甲方得依程序檢討恢復本案原土地使用分區（不包括公共設施用地）；惟乙方無條件同意已完成所有權移轉登記予高雄市之公共設施用地，甲方不予發還。……第8條：若乙方未履行本協議書、都市計畫書及其他相關法令規定時，甲方將禁止其後續開發、建築行為，並得依都市計畫程序辦理恢復為原土地使用分區。乙方無條件同意不得要求甲方補償或賠

償。……第10條第1款：本協議書內容如與都市計畫不一致之情形，係依內政部核定之都市計畫書、圖相關規定辦理。」（處分卷第39至43頁）

2、又上開都市計畫主要計畫擬定過程中，究竟應如何要求申請人之原告限期開發，先後有不同之討論，被告都委會第675次會議決定事項第7點表示：「申請人需訂定具體之開發計畫，妥為納入主要計畫書內並敘明計畫發布實施後3年內必須予以開發建設，否則依程序回復為工業區。」高雄市政府則回復其處理意見表示：「第一期發展地區應於主要計畫發布實施後，最多2年完成細部計畫之規定，本案應於細部計畫發布實施3年內（但行政作業時間不在此限）完成市地重劃範圍內公共設施用地之點交，並於點交後3年內提出建照申請，若申請者未於上開各階段期限內完成則依程序檢討恢復原土地使用分區。」（本院卷3第403至404頁）；而後高雄市都委會第340次會議續決議增訂：「本案主要計畫發布實施後應辦理整體開發，並於細部計畫按公告實施之日起1年內提出市地重劃申請……」餘照專案小組處理意見通過（本院卷3第405至406頁），高雄市政府99年5月即依其都委會決議檢送變更都市計畫書予被告，其中分期分區計畫即表示：「本案於主要計畫發布實施後辦理整體開發，2年內完成細部計畫，並於細部計畫案公告實施之日起1年內提出市地重劃申請，並於3年內完成重劃（行政作業時間不在此限），於重劃完成後3年內提出建照申請，若申請者未於上開各階段期限內完成則依程序檢討恢復原土地使用分區。」（本院卷4第51至56頁）；惟被告都委會第760次會議則認高雄市政府前揭所擬分期分區計畫時程不妥，並於決定事項表明：「因本案主要計畫、細部計畫及市地重劃相關作業目前正同步進行，且本案屬個案變更都市計畫，具有急迫性，經充分討論後，建議修正為『本案應於細部計畫發布實施3年內（但行政作業時間不在此限）完成市地重劃範圍內公共設施用地之點交，並於點交後3年內提出建照申請』。」（本

院卷3第417至419頁），後因該主要計畫經被告都委會第760次會議修正通過，經擬定機關依其指示修訂，於經被告核定後，業經高雄市政府於102年12月24日公告，並自次日起生效（即102年主要計畫，本院卷3第427頁），而102年主要計畫關於開發方式與範圍表明本計畫採自辦市地重劃整體開發之方式辦理，惟其中屬於保安林用地面積約3,309平方公尺部分不納入整體開發範圍，故依自辦市地重劃方式開發面積總計為10,6549公頃；另分期分區計畫則表示：「本計畫應於細部計畫發布實施3年內（但行政作業時間不在此限）完成市地重劃範圍內公共設施用地之點交，並於點交後3年內提出建照申請，若申請者未於上開各階段期限內完成則依程序檢討變更為原土地使用分區。本計畫採分期分區開發模式，第一期為公共設施開發，第二期為特定商業專用區開發，第三期、第四期為特定住宅專用區開發。」（處分卷第8至11頁）

3、另上開都市計畫細部計畫擬定過程中，雖102年主要計畫分期分區計畫中所稱「本案應於細部計畫發布實施3年內（但行政作業時間不在此限）完成市地重劃範圍內公共設施用地之點交……」等語，最初係由高雄市都委會專案小組建議而增設，後經高雄市都委會第340次會議增加給予1年內提出市地重劃申請期限，但仍經被告都委會第760次會議以時限過長為由，再回復為原高雄市政府處理意見，且未修改其文字。惟高雄市都委會專案小組會議於參考被告都委會第760次會議決議事項於草擬細部計畫時，則認計畫書中分期分區計畫有關「（但行政作業時間不在此限）」之規定後續執行不易，乃建請高雄市都委會刪除之（本院卷3第423至424頁），後經高雄市都委會第14次會議決議照專案小組初步建議意見通過（含全部細部計畫案，本院卷3第425至426頁），該細部計畫而後經高雄市政府於103年2月24日公告，並自次日起生效（即103年細部計畫，本院卷2第245頁），依其細部計畫表明整體開發範圍內之公共設施用地面積總共

劃設4,5333公頃，占整體開發範圍之42.55％，分別有停車場用地、綠地用地、廣場用地（兼供道路使用）及道路用地，並經細部計畫具體標明該等公共設施坐落位置；另其分期分區計畫則表示：「依內政部都市計畫委員會100年7月26日第760次大會會議決議及本市都市計畫委員會101年3月19日第14次會議決議，本計畫應於細部計畫公告發布實施3年內完成第一期市地重劃範圍內公共設施用地之點交，並於點交後3年內提出建照申請（但申請之基地規模不得少於6,000平方公尺），若申請者未於上開各階段期限內完成則依程序檢討恢復原土地使用分區（不包含公共設施用地，且已完成所有權移轉登記之公共設施用地不予發還）。本計畫採分期分區開發模式，第一期為公共設施開發，面積為45,333平方公尺……」（處分卷第12至19頁）

4、如被告都委會第760次會議決議內容所稱該案主要計畫、細部計畫及市地重劃相關作業係同步進行，原告亦以高雄市第63期左營區左東段1-1地號等○○市○○○區之主辦單位於102年1月間成立籌備會、103年8月間成立重劃會（下稱63期自辦市地重劃會），並著手重劃區各項工程之進行，於其105年9月間提出修訂重劃計畫書列明63期自辦市地重劃會於重劃區內各項工作進度表，關於重劃範圍之核定、徵求土地所有權人同意、重劃計畫書公告、現況調查及測量、工程規劃設計、查估及發放土地改良物拆遷補償費等工作項目均已完成，刻正執行工程施工、土地分配設計及計算負擔，預計於105年12月至106年2月間辦理地籍測量及土地登記，並於106年2月至3月間辦理土地交接（本院卷3第11至13頁），且63期自辦市地重劃會已於106年2月23日以左東自劃字第000000000000號公告重劃區內土地分配結果（本院卷2第213頁）。然因103年細部計畫係於103年2月24日公告，於106年2月24日即屆滿3年，原告於期限屆滿前之106年2月21日即發函高雄市政府都市發展局（下稱都發局），表明因細部計畫所稱在該計畫發布實施3年內完成第一期市地重劃範圍內公共設

施用地之點交，本期限業於106年2月24日屆滿，然因自辦市地重劃作業涉及與高雄捷運管線協調、用水計畫、地上物拆遷補償、都市計畫樁位、都市設計審議許可書核發等事項，以致無法於上開期限內完成市地重劃作業期程，為使該重劃工程更加周詳並保障所有參與重劃人暨全體股東之權益，特具文請求准予展延至106年3月5日等語（本院卷3第131頁），並陸續於106年3月3日、106年3月27日申請展延點交期限（本院卷3第289至291頁），經都發局以106年6月26日高市都發規字第00000000000號函復告以：原告如欲就103年細部計畫規定之公共設施用地點交期限展延，因涉及都市計畫之變更，原告理應於文到1個月內檢送符合都市計畫法第27條第1項第3款認定之相關文件向該府提出申請，以便協助辦理後續都市計畫個案變更程序等語（本院卷3第133至134頁），惟原告遲未檢送相關文件，都發局及高雄市政府又分別於106年8月24日、107年1月11日、7月31日、10月15日函請原告檢附完整資料（本院卷3第135至142頁），然原告仍未向高雄市政府或都發局提出都市計畫變更申請。雖上開重劃會已於107年11月2日將上開重劃區範圍內之公共設施工程施作完竣，並經高雄市政府辦理完工驗收（本院卷2第209至211頁），但因原告於自辦市地重劃程序中對該公共設施用地重劃分配結果聲明異議，又遲未依都市計畫程序提出都市計畫變更申請，高雄市政府乃以107年11月26日高市府都發規字第00000000000號函告原告，表明原告自都發局106年6月26日催辦都市計畫變更程序以來，已逾1年4個月仍未提送完整申辦文件，故爰依101年協議書第8條規定之罰則，禁止原告就該都市計畫範圍內土地後續開發、建築行為等語（本院卷3第143至144頁），而後並依102年主要計畫及103年細部計畫之分期分區計畫、101年協議書第8條第1項規定，啟動都市計畫通盤檢討程序，將該都市計畫整體開發範圍內之土地以恢復原土地使用分區方式擬定系爭都市計畫。

5、原告因經營不善，積欠稅捐機關、三禾公司及其他債權人新臺幣數十億元債務，自99年起陸續遭三禾公司等債權人對系爭都市計畫範圍內之原告所有土地聲請法院查封並執行拍賣程序，原訂於105年5月12日進行第三次拍賣，然原告唯恐土地遭低價拍賣，乃於105年4月間派員對三禾公司尋求協商，表示該公司願意全力配合完成重劃，待重劃完成後，請三禾公司同意分割以一街廓為標的分別拍賣以便拍得較高價清償債務，並請求三禾公司暫緩執行。三禾公司同意上開協商，而於105年5月10日與原告簽定協議書，協議宗旨為雙方同意共同協力儘速完成重劃作業，內容約定63期自辦市地重劃會由三禾公司主導，原告協助配合，以促進重劃作業完成，三禾公司遂於同日及105年8月9日向高雄地院具狀聲請延緩執行，但因兩度延緩執行後，仍未完成重劃，三禾公司遂於105年12月16日具狀撤回對原告之執行，同時聯繫、勸說其他併案債權人先撤回執行（至於原告上開土地上之限制登記事項迄今仍未塗銷）。三禾公司與原告達成上開協議後，即籌資進行重劃區工程，於107年6月間竣工並報請高雄市政府地政局接續辦理各公共設施主管機關驗收接管作業。然原告未於106年2月24日前完成公共設施用地點交、移轉登記，亦未提出完整文件申請展延期限，甚至原告於107年10月12日發函三禾公司，並檢附協商簡要「至簽約當日建台公司積欠三禾公司及聯貸銀行的債務含利息與違約金均免除」、「非屬三禾及聯貸案之其他債務由三禾支付，以上粗估＄1,058,790,378 」，要求三禾公司答應上開條件才同意展延用印並辦理後續都市計畫，三禾公司拒絕給付上開款項並向高雄地院起訴請求：⑴原告應檢送文件向都發局取得變更都市計畫同意函，再向都發局辦理完成都市計畫個案變更程序及公共設施用地點交展延；⑵原告應交接土地及於重劃區土地點交清冊辦理用印（本院卷2第337頁），惟後因高雄市政府已啟動系爭都市計畫之訂定程序，並以110年7月6日高市府地發字

第00000000000號函將63期自辦市地重劃會解散（本院卷3第17至22頁），三禾公司遂向高雄地院撤回起訴。

6、上開事實為兩造所不爭，並有半屏湖畔香榭綠都開發計畫案簡歷（本院卷2第477至487頁）、開發意向書（本院卷3第147至149頁）、101年協議書（處分卷第39至43頁）、被告都委會第675次會議決定事項查核表（本院卷3第403至404頁）、高雄市政府99年5月提送被告之都市變更計畫草案節本（本院卷4第51至56頁）、被告都委會第760次會議紀錄（本院卷3第417至419頁）、高雄市都委會第340次會議紀錄（本院卷3第405至406頁）、高雄市都委會第14次會議決紀錄（本院卷3第425至426頁）、高雄市政府102年12月24日高市府都發規字第00000000000號公告（本院卷3第427頁）、103年2月24日高市府都發規字第00000000000號公告（本院卷2第245頁）、系爭都市計畫書（處分卷第1至38頁）、100年12月16日高雄市都委會第2次專案小組會議紀錄辦理情形對照表（本院卷3第423至424頁）、105年9月63期自辦市地重劃會提送之重劃計畫書節本（本院卷3第11至13頁）、原告106年2月21日（106）建總管發字第10606號函（本院卷3第131頁）、106年3月3日（106）建總管發字第10609號函（本院卷3第289至290頁）、106年3月27日（106）建總管發字第106015號函（本院卷3第291頁）、都發局106年6月26日高市都發規字第00000000000號函（本院卷3第133至134頁）、106年8月24日高市都發規字第00000000000號函（本院卷3第135頁）、107年1月11日高市都發規字第00000000000號函（本院卷3第137頁）、高雄市政府107年7月31日高市府都發規字第00000000000號函（本院卷3第139頁）、107年10月15日高市府都發規字第00000000000號函（本院卷3第141至142頁）、107年11月26日高市府都發規字第00000000000號函（本院卷3第143至144頁）、高雄地院109年度易字第416號刑事判決（本院卷2第315至336頁）、臺灣臺北地方法院110年度聲判字第205號刑事裁定（本院卷2第307至312頁）、臺

灣高等法院高雄分院110年度抗字第356號民事裁定（本院卷2第293至305頁）、高雄地院108年度審訴字第358號民事裁定（本院卷2第337頁）附卷為憑，則前揭事實自堪信為真實。

(七)是由前揭查證事實觀察，被告都委會於高雄市政府擬定102年主要計畫之初，已於第675次會議提綱挈領表明應要求原告限期開發，且其要求係「計畫發布實施後3年內必須予以開發建設」，後因高雄市政府初步建議為「第一期發展地區應於主要計畫發布實施後，最多2年完成細部計畫之規定，本案應於細部計畫發布實施3年內（但行政作業時間不在此限）完成市地重劃範圍內公共設施用地之點交，並於點交後3年提出建照申請……」，嗣後經高雄市都委會決議再修訂為「本案主要計畫發布實施後辦理整體開發，2年內完成細部計畫，並於細部計畫公告實施之日起1年內提出市地重劃申請，並於3年內完成重劃（但行政作業時間不在此限），於重劃完成3年內提出建照申請……」，但嗣後經被告都委會第760次會議以其規劃之開發期限過長，於決議後修改為「本案應於細部計畫發布實施3年內（但行政作業時間不在此限）完成市地重劃範圍內公共設施用地之點交，並於點交後3年內提出建照申請」，因而底定102年主要計畫之具體規定。基此，被告都委會基於中央主管機關及核定機關之立場，對於地方自治團體擬定其所屬轄區範圍內之都市計畫，僅於初時提示綱領，後於核定時再就其違法或顯然不當情事予以適當糾正，且因尊重地方自治團體對其轄區土地之規劃及執行手段，亦少有更動其特定文字敘述或另賦予其自行詮釋之文義。以本案為例，被告都委會最初僅要求102年主要計畫應要求限期開發，但何謂「開發建設」，則交由擬定機關之高雄市政府自行定義，而其擬定之開發時程則是：①先公告主要計畫、②2年內公告細部計畫、③1年內申請市地重劃、④3年內（但行政作業時間不在此限）完成市地重劃範圍內公共設施用地之點交〈其後再修改為3年內完成重劃

（但行政作業時間不在此限）〉、⑤而後3年內提交建照申請；其後被告都委會則清楚表明本案屬個案變更，具有急迫性，且其主要計畫、細部計畫及市地重劃相關作業已同步進行為由決議修改其開發期程，亦僅取消前述②、③項期程規定，餘均照搬擬定機關既有或曾有之期程規範。準此，④項所稱計算期程之除外規定「但行政作業時間不在此限」既為擬定機關之高雄市政府所提出，被告都委會復基於尊重地方自治規劃及執行立場而繼續援用，則上開除外規定之文義，亦即哪些屬於「行政作業時間」以及何等作業期程可以不被計入點交期限，性質上即屬中央主管機關授權地方主管機關於擬定細部計畫時得以自行填空或定義之空白授權規定。

(八)其次，觀諸高雄市政府與原告簽訂之101年協議書，雖早於102年主要計畫及103年細部計畫公告前所簽訂，但從101年協議書第1條第2款規定（處分卷第40頁）及原告自述「半屏湖畔香榭綠都開發計劃」案簡歷（本院卷2第477至487頁）可知，本件實是被告都委會第760次會議先通過102年主要計畫草案，繼由高雄市都委會第14次會議通過103年細部計畫草案後，高雄市政府方擬妥101年協議書先送原告審閱用印，最終再由高雄市政府簽署以完成簽約手續。又因被告都委會第760次會議通過該次都市計畫限期開發時程為「本案應於細部計畫發布實施3年內（但行政作業時間不在此限）完成市地重劃範圍內公共設施用地之點交，並於點交後3年內提出建照申請」，後經高雄市都委會專案小組會議參考被告都委會第760次會議決議縮減開發期程之宗旨，於草擬細部計畫時審認計畫書中分期分區計畫有關「但行政作業時間不在此限」之除外規定容易導致後續執行不易之困擾，乃建請高雄市都委會刪除，且該細部計畫內容復經高雄市都委會第14次會議決議照專案小組建議意見通過乙節，亦如前揭查證事實所述。換言之，高雄市政府雖經被告授權得以自行填空何者屬於「行政作業時間」以及何等作業期程可以不需計入點交期限，但其因審認被告「本案屬個案變更都市計畫，具有

急迫性」之立法宗旨，乃決議刪除可使都市計畫變更申請人得以展延點交期限之任何行政作業時間，參諸102年主要計畫關於分期分區計畫所稱點交期限之除外規定（即「但行政作業時間不在此限」），性質上本屬空白授權規定，於高雄市政府擬定細部計畫時卻決意不行使此等填空權限，亦不生違反上位階主要計畫規範之疑義。而原告與高雄市政府簽訂之101年協議書既係於高雄市都委會第14次會議通過103年細部計畫草案後所為，參以101年協議書第5條規定基本上均照103年細部計畫分期分區計畫內容逐字敲定（參處分卷第41頁、本院卷3第433頁），而該協議書尚且加註所謂「3年內完成市地重劃範圍內公共設施產權點交」之期限，係指土地完成登記程序，即指係以申請人將市地重劃範圍內公共設施產權完成登記予高雄市所有之時（亦即不含實地交付土地管理權限），作為判斷申請人有無在細部計畫發布實施3年內完成市地重劃範圍內公共設施用地點交之初始期限，而該3年時限，係自細部計畫發布實施生效日起算3年之日曆天，期間也不存在任何可以中斷或展延期限屆至之例外規定，足證該協議書第5條第1項規定確係沿自被告都委會第760次會議及高雄市都委會第14次會議決議所規範之都市計畫而來，亦無與嗣後公告之102年主要計畫及103年細部計畫存有矛盾或齟齬之處，當無適用101年協議書第10條第1款補充規定之餘地。且觀諸前揭查證事實亦可得知，103年細部計畫係於103年2月24日公告，並於翌日零時起生效，則其3年日曆天之末日即為106年2月24日，依102年主要計畫、103年細部計畫及101年協議書第5條規定，該都市計畫變更申請人之原告即應於106年2月24日期限屆至前將該重劃範圍內之公共設施用地所有權自原告名下移轉登記予高雄市所有，此復為原告於106年2月21日以（106）建總管發字第106006號函（本院卷3第131頁）所自認，詎原告不僅未於上開期限內將其名下重劃範圍內公共設施用地產權移轉登記為高雄市所有，縱使63期自辦市地重劃會已辦理重劃區內土地分配結果公告，原告

亦復如是（姑不論原告有無對重劃區內土地分配結果公告提出異議，因原告上開土地均遭法院禁止處分或查封登記，亦無履行可能），則原告既未於106年2月24日期限屆至前將其名下重劃範圍內公共設施用地產權移轉登記為高雄市所有，自是違反102年主要計畫及103年細部計畫之分期分區計畫，以及101年協議書第5條第1項規定。從而，高雄市政府以原告確有違反101年協議書第5條第1項規定情事，於等候1年9個多月仍未經原告提送完整都市計畫變更申請書後，遂依101年協議書第8條規定以107年11月26日高市府都發規字第00000000000號函禁止原告於該都市計畫範圍內土地後續開發及建築行為，並依102年主要計畫及103年細部計畫之分期分區計畫，以及101年協議書第5條第2項規定據此啟動恢復原土地使用分區之系爭都市計畫擬定程序，自屬於法有據。乃原告逕自主張103年細部計畫擅自變更102年主要計畫，又未依101年協議書第10條第1款規定適用102年主要計畫加計行政作業所需2至4年期間才能完成土地所有權移轉登記，故原告並無違反101年協議書第5條規定云云，洵無足取。

(九)雖原告另主張101年協議書第3條規定就公共設施用地原告應依市地重劃相關法令辦理登記為高雄市所有，惟63期自辦市地重劃會於106年2月23日公告重劃區內土地分配結果，於公告期間已有國防部軍備局及原告分別提出異議，然重劃會迄未對該異議加以處理，則異議程序既未完成，就無法確定公共設施用地分配面積及比例，當然就無法完成公共設施用地過戶之點交程序；何況配地公告完成異議處理程序後，如公共設施用地工程完成驗收及地籍測量，該公共設施用地土地即可由重劃會自行辦竣土地登記，並以書面通知各該公共設施主管機關定期到場交接，即使原告土地位於公共設施用地且經查封登記，也不妨礙公共設施用地辦竣土地登記作業，今高雄市政府107年11月2日方完成公共設施完工複驗，此係高雄市政府行政怠惰之結果，不能歸咎原告未於期限內點交；再者，縱認原告有違反101年協議書情事，惟系爭都市

計畫既係依都市計畫法第26條進行通盤檢討，理應探究開發地區土地所有權人配合開發意願及當地都市發展有無此等迫切需要，據以調整適合當地發展需求之其他適當分區，而非無視居民開發意願逕自恢復為原使用分區，故高雄市都委會第80次會議、被告都委會第966次及第977次會議均未聽取居民開發意願，且未踐行實質審議程序說明何以不採居民異議理由，顯有違信賴保護原則、法律安定性原則、比例原則、市地重劃與都市計畫業務聯繫作業要點、都市計畫規定以市地重劃方式開發案件處理原則、各級都市計畫委員會組織規程及市地重劃實施辦法第17條等規定，實屬違法等語。惟查：

1、按都市計畫法第48條已規定公共設施保留地之取得可因徵收、區段徵收及市地重劃等方式為之，而所謂公共設施保留地，即指依都市計畫法規定，於都市計畫範圍內指定之公共設施用地，而未經政府開闢或使用之公私有土地。換言之，市地重劃之開發方式只是都市計畫主管機關依都市計畫法取得轄區內都市計畫指定作公共設施用地之選項方式；另都市計畫法第27條之1復規定土地權利關係人依都市計畫法第27條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地予當地自治團體。此更進一步說明都市計畫之變更如係因土地權利關係人發動或主動申請而來時，擬定及核定機關得於都市計畫內命土地權利關係人履行一定之捐贈或其他相類似之公法義務（即課予負擔），並於其不履行該項公法義務時亦有相對應之處罰（即禁止其繼續開發及依都市計畫程序檢討回復原使用分區）。則由前揭都市計畫法相關規定觀之，都市計畫與市地重劃（或自辦市地重劃）乃隸屬各自不同且獨立之行政程序，並無互為從屬之關係，都市計畫固得規劃特定區域以市地重劃方式進行開發，並得命重劃範圍內之土地權利關係人負擔一定之公法義務，但該土地權利關係人是否業已履踐其公法義務，則專就都市計畫之設定內容予以判斷，此與

土地權利關係人之市地重劃究竟進行至何等程序，以及有無實際取得經重劃會配地公告確定後所分配之土地產權及處分權能，並無任何干係。縱使申請人主張都市計畫所設定土地權利關係人之公法負擔顯不合理或期限過短難以履行致有違法或無效情事，此亦專就都市計畫整體規劃、公私利益衡量等要素予以審認，申請人尚不得執市地重劃程序因各種行政作業期間延宕為由作為自己無法履行都市計畫所設定公法負擔之憑據。且查，都市計畫工業區檢討變更審議規範第6點第5款規定已就申請人開發建設期限設定為3年，雖高雄市都委會第340次會議容許增加1年申請市地重劃期間、3年完成重劃、3年申請建照，其後被告都委會第760次會議已修正為3年完成重劃範圍內公共設施用地點交、3年申請建照，足見102年主要計畫及103年細部計畫規劃之開發期限已較都市計畫工業區檢討變更審議規範第6點第5款規定開發期限更為寬裕；又佐以上開都市計畫變更程序係與63期自辦市地重劃程序同步進行，該重劃會復於106年2月23日辦理土地分配公告，益證上開都市計畫設定3年完成重劃範圍內公共設施用地點交之期程尚屬合理期限，何況原告遲未能辦理重劃範圍內公共設施用地之點交，純係因其公司龐大債務致上開土地均有限制登記事項而無力處分所致，顯見原告係因可歸責於己之理由而無法履行此項公法負擔，從而上開都市計畫設定之限期開發期程，即難認有何違法情事。況且該都市計畫所定之開發期程既已明定於102年主要計畫及103年細部計畫之中，原告如欲展延點交期限，當屬原訂都市計畫內容之變更，自有啟動都市計畫變更程序之必要。乃原告拒不申請變更上開都市計畫，另辯以63期自辦市地重劃程序尚未進行至獎勵辦法第35條所定之配地公告期滿確定要件，以致無從辦理地籍測量及土地登記程序，故原告未能於106年2月24日以前完成市地重劃範圍內公共設施用地產權移轉登記予高雄市，純屬非可歸責於原告事由所致云云，實屬無據。

2、又依獎勵辦法第34條第1項、第35條等規定觀之，自辦市地重劃程序之進行，主要依賴重劃會對該程序之主導，但亦受主管機關監督、檢驗以及土地權利關係人有無對重劃會作為聲明異議而延宕其程序。惟縱使土地權利關係人對配地公告無異議而得確定，並令重劃會得依配地公告向主管機關申請辦理地籍測量及土地登記，但其亦僅就現有土地所有權辦理異動登記，亦即重劃會僅是負有權限將重劃範圍內之土地所有權依照確定之配地公告辦理所有權異動登記而已，但如該土地所有權人所有之土地於重劃前已設定他項權利或辦竣限制登記之土地，依土地登記規則第141條、臺灣地區土地房屋強制執行聯繫要點第3點第6款、獎勵辦法第38條第1項等規定，必須他項權利人或執行法院對該項異動登記所致之權利價值變動於協調無異議後，重劃會方得列冊函送主管機關轉送登記機關按原登記先後轉載於重劃後分配之土地，故重劃會根本不具有將土地所有權人所有之土地於重劃配地公告後逕自將該土地代替所有權人履行其一己所應承當公法負擔之權限，更何況該等土地尚有設定他項權利或辦竣限制登記等事項！至於高雄市政府依市地重劃程序辦理公共工程之驗收，係因63期自辦市地重劃程序迄至107年11月間仍持續有效進行（高雄市政府係遲至110年7月6日始以高市府地發字第00000000000號函將63期自辦市地重劃會解散），此實與原告有無依101年協議書履行其公法負擔並無關係。乃原告復以前詞推諉其無法履行該項公法負擔，亦屬無據。

3、又查，都市計畫法第27條之1、都市計畫工業區檢討變更審議規範第6點第5款規定表明如申請人意欲以都市計畫個案變更方式更動其既有工業區之使用並改變其土地地價，理應落實協議書所定之公法負擔以使都市計畫之公益目的有效達成，若申請人違反協議書所定公法負擔時，擬定機關自有義務將該區域內土地回復未為個案變更前之原狀即繼續供工業使用乙節，已如前述；且102年主要計畫、103年細部計畫之分期分區計畫中亦清楚記載「申請者未於上開各階段期限內

完成則依程序檢討變更為原土地使用分區」；101年協議書第5條第2項、第8條第1項復數次強調原告違反各階段期限規定，高雄市政府將依程序檢討恢復本案原土地使用分區。準此，啟動系爭都市計畫之擬定及核定程序，僅在於確認原告究有無違反102年主要計畫、103年細部計畫及101年協議書所定3年內完成市地重劃範圍內公共設施用地產權過戶期限要件，以及擬定機關所提之系爭都市計畫有無依都市計畫工業區檢討變更審議規範第6點第5款規定檢討變更恢復為原計劃工業區之土地規劃之二項事實而已，而此等因申請人違反都市計畫及協議書所定公法負擔而恢復其原計劃工業區者，既非屬都市計畫法第27條規定所稱各款因個案事由進行都市計畫變更之態樣，理應回歸適用都市計畫變更之原則規定即都市計畫法第26條規定。依此，被告都委會第966次會議決議表示：系爭都市計畫既屬專案通盤檢討性質，即不應於計劃案名內使用「恢復原分區」之用語，至於居民陳情意見則認後續相關土地所有權人如有繼續開發之必要，建請高雄市政府另案協助依都市計畫法定程序辦理變更等語（處分卷第92至95頁），已充分衡量法規設計及居民建議等事項，並容許土地權利關係人於系爭都市計畫公告後仍得續行辦理都市計畫個案變更程序，尚無原告所指未踐行實質審議之情事。

4、再查，103年細部計畫之分期分區計畫固規定：如依程序檢討變更為原土地使用分區時，不包含公共設施用地（處分卷第19頁）；另101年協議書第5條第2項亦規定：「乙方（即原告）違反前項各階段期限之規定者，甲方（即高雄市政府）得依程序檢討恢復本案原土地使用分區（不包括公共設施用地）」（處分卷第41頁），此即說明如因原告違反都市計畫及協議書所定各階段期限規定時，都市計畫擬定或核定機關依程序檢討恢復原使用分區時，不需將已規劃完成之公共設施用地一併恢復為原使用分區，而仍得繼續維持其既有之使用方式。惟系爭都市計畫變更內容仍將103年細部計畫規劃之公共設施用地（含綠地用地）變更回復原工業區用地

使用（處分卷第34至36頁），致生似與103年細部計畫及101年協議書規定內容不一致之情事。然查，綜觀102年主要計畫、103年細部計畫及101年協議書規定，原告之開發期限並非僅侷限於103年細部計畫公告發布實施3年內完成市地重劃範圍內公共設施用地點交予高雄市政府乙項，尚包含點交後3年內需提出建照申請亦屬原告所應履行之公法負擔，換言之，縱使原告有於細部計畫發布實施3年內完成市地重劃範圍內公共設施用地之點交，但如未於點交後3年內提出建照申請，都市計畫擬定及核定機關依法亦負有依都市計畫變更程序將之檢討恢復原土地使用分區。是以上開都市計畫及協議書擬定之初，為周全設想義務人可能違反何種階段之開發期限，避免使已完成公共設施用地規劃及產權移轉之土地，可能因啟動都市計畫變更程序而被檢討恢復原土地使用分區，遂於103年細部計畫之分期分區計畫及101年協議書第5條第2項明白規定公共設施用地未必隨同程序檢討恢復原土地使用分區，甚至已完成公共設施產權移轉者，高雄市政府亦不負有發還之義務。惟原告於上開都市計畫及協議書預定之各階段開發期限中，於初始階段（即細部計畫發布實施3年內完成市地重劃範圍內公共設施用地之點交）就無任何一筆公共設施用地能切實履行點交義務，亦即上開原預定作為公共設施用地之土地事實上仍全數繼續登記於原告所有名下，如仍繼續維持其使用分區，勢必形成公共設施保留地無法妥善運用又妨礙地方發展之問題，且與其他工業區土地使用方式產生齟齬，故系爭都市計畫於計畫緣起內即敘明：「因建台水泥公司（乙方）迄今尚未依計畫書、協議書規定於細部計畫發布實施3年內完成第一期公共設施用地點交及所有權登記為高雄市，故本計畫依據計畫書、協議書及都市計畫工業區檢討變更審議規範之規定辦理專案通盤檢討。另考量範圍內公共設施用地尚未點交、捐贈，為避免衍生公共設施保留地問題，故將高雄市主要計畫凹子底地區原建台水泥廠區範圍內公共設施用地，一併變更為工業區及鐵路用

地。」等語（處分卷第5頁），已清楚說明其何以未繼續保留公共設施使用分區之理由，經核與都市計畫工業區檢討變更審議規範第6點第5款規定相符，亦無違反前揭103年細部計畫獲101年協議書之情事。乃原告辯以系爭都市計畫刪除原計畫關於公共設施用地之使用分區，而併將上開土地一併恢復原土地使用分區之規定，明顯違反前揭都市計畫及協議書規定而有無效事由云云，亦無理由。

5、末按依都市計畫法第26條、第27條規範意旨，都市計畫經發布實施後，並非不得變更，除應依據發展情況並參考人民建議定期通盤檢討作必要之變更外，如遇有重大事變、災害，或為適應國防、經濟發展需要，或為配合興建重大設施，尚應視實際情況迅行變更，是主管機關依此所為之都市計畫變更，參酌司法院釋字第525號解釋及行政程序法第123條第1款、第126條第1項規定意旨，本不生信賴保護問題（最高行政法院110年度上字第707號判決參照）。本件係原告就其所有坐落高雄市左營區左東段1-1地號等工業區土地，申請依都市計畫工業區檢討變更審議規範變更使用，經高雄市政府同意依都市計畫法第27條第1項第3款規定辦理個案變更，惟原告需於103年細部計畫發布實施3年內完成市地重劃範圍內公共設施用地之點交，此係原告取得上開土地變更使用之條件，原告亦知悉並同意倘其未於期限內履行條件者，高雄市政府有權恢復原土地使用分區，則原告未於103年細部計畫發布實施3年內即106年2月24日前完成公共設施用地點交、移轉登記，亦未提出完整文件申請都市計畫變更以展延期限，高雄市政府據以擬定系爭都市計畫將都市計畫開發範圍內土地恢復原土地使用分區，並無違信賴保護原則，亦無原告所指違反法律安定性原則、比例原則、市地重劃與都市計畫業務聯繫作業要點、都市計畫規定以市地重劃方式開發案件處理原則、各級都市計畫委員會組織規程及市地重劃實施辦法第17條等規定之情事，原告此等主張，並不可採。

六、綜上所述，原告所訴各節，均非可採，系爭都市計畫於法並無違誤，原告起訴請求宣告系爭都市計畫無效，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊及防禦方法，經本院審酌後，核與本件判決結果不生影響，故不逐一論究說明，附敘明之。

七、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　3　　月　　7　　日

審判長法官　林　彥　君

法官　黃　堯　讚

法官　黃　奕　超

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第49條之1第1項）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第3項、第4項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1.當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3.專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。

(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1.當事人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4.當事人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　3　　月　　7　　日

書記官　蔡　玫　芳