臺中高等行政法院判決

110年度訴字第67號

111年7月28日辯論終結

原　　告　梁聯發

訴訟代理人　陳孟嬋　律師

被　　告　內政部

代　表　人　徐國勇

訴訟代理人　陳富義

　　溫碧鋐

輔助參加人　臺中市政府

代　表　人　盧秀燕

訴訟代理人　江日順

上列當事人間都市計畫事件，原告不服行政院中華民國110年1月20日院臺訴字第1100160976號訴願決定，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：

行政訴訟法第111條第1項規定：「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意，或行政法院認為適當者，不在此限。」。本件原告起訴狀載訴之聲明為：「一、訴願決定及原處分關於變更臺中市東區樂業段8-2地號土地使用分區為『廣場兼停車場用地』部分撤銷。二、訴訟費用由被告負擔。」（參見本院卷一第15頁），嗣於民國111年5月31日以行政訴訟辯論意旨狀將訴之聲明更正為：「一、訴願決定及原處分（即核定『變更臺中市都市計畫主要計畫（第四次通盤檢討）（第二階段）案』乙案）中『變48案』關於將『加油站專用區』變更為『廣場兼停車場用地』部分撤銷。二、訴願決定撤銷。三、訴訟費用由被告負擔。」，

並聲請命「變更臺中市都市計畫主要計畫（第四次通盤檢討）（第二階段）」變更內容明細表新編號48案（下稱「變48案」）之其他土地所有權人財政部國有財產署、台灣糖業股份有限公司（下稱台糖公司）參加訴訟（參見本院卷二第106頁）。惟查，被告以109年6月4日台內營字第1090809039號函（下稱原處分)核定「變更臺中市都市計畫主要計畫（第四次通盤檢討）（第二階段）」案（下稱系爭變更計畫案），原處分所規制之法律效果，除原告所有之臺中市東區樂業段8-2地號土地關涉原告之權益外，其餘他人土地並無關原告權益部分，原告對之尚不具訴訟實施權能，且無合一確定之必要，故原告上開變更聲明一，係將其無訴訟權能部分亦擴張於訴之聲明中，於法未合；又原告上開變更訴訟聲明第二項「訴願決定撤銷」，與第一項顯有重覆聲明之情形。是以，原告上開訴之變更，本院核認不適當，不予准許，並以原起訴聲明部分為審理範圍。至原告聲請命台糖公司、財政部國有財產署參加訴訟部分，雖「變48案」內之土地所有權人尚有台糖公司、財政部國有財產署，然其等土地於都市計畫通盤檢討變更計畫案中之權益主張歸屬各該所有權人，並無與原告合一確定之必要，又本件原告訴訟結果難認將使第三人之權利或法律上利益受損害，是本件尚無依行政訴訟法第41條或第42條命參加訴訟之必要，原告此部分聲請，並無理由，先予駁回。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

緣輔助參加人（以下簡稱參加人）依都市計畫法第26條規定，自102年9月2日公告辦理系爭變更計畫案之作業，並依同法第19、20、28條規定，分別於103年7月23日、107年5月8日及108年9月6日辦理公開展覽，該公開展覽草案及公開展覽期間人民陳情意見，自103年起至106年止提請臺中市都市計畫委員會（下稱臺中市都委會）審議後，報請被告都市計畫委員會（下稱被告都委會）107年3月27日第919次會議、1

08年6月18日第948次會議、109年2月11日第962次會議審議決議後，被告於109年6月4日以原處分核定（本院卷一第155頁），交由參加人以109年6月17日府授都計字第1090137948號公告實施，自109年6月18日零時起生效（本院卷一第117頁）。系爭變更計畫案計有24案變更內容，其中「變48案」之位置為東區新建國市○○○○○○○○○區及綠地用地，其變更內容包含兩部分，第1部分：由原計畫「加油站專用區」（油專11）0.22公頃部分，變更為新計畫「廣場兼停車場用地」；第2部分：由原計畫「綠地用地」(綠62)0.01公頃，變更為新計畫「道路用地」（0.01公頃）。原告所有臺中市東區樂業段8-2地號土地(下稱系爭土地)位於上開「變48案」原計畫「加油站專用區」位置中。原告不服原處分將其所有之系爭土地由「加油站專用區」變更為「廣場兼停車場用地」，提起訴願，經行政院以110年1月20日院臺訴字第1100160976號訴願決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.程序部分：

⑴原告起訴時主張訴之聲明第一項為「訴願決定及原處分關於變更臺中市東區樂業段8-2地號土地使用分區為『廣場兼停車場用地』部分撤銷。」惟查，參加人及被告是以變更位置「東區新建國市○○○○○○○○○區○道路用地」為一體，編列為「變48案」。「變48案」又分為兩部分，一部分是將其中0.22公頃原土地使用分區為「加油站專用區」的土地變更為「廣場兼停車場用地」；另一部分則是將0.1公頃「綠地用地」變更為「道路用地」。鑒於都市計畫是以一定地區內土地為整體考量，故倘有違法情事亦應以一體撤銷，否則在土地使用規劃上將喪失其整體性；爰依行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款規定，請求變更訴之聲明。

⑵行政訴訟法都市計畫審查程序專章係於109年7月1日施行，而原處分係於109年6月4核定、同年月17日發布。然原處分將系爭土地的使用分區從「加油站專用區」變更為「廣場兼停車場用地」，使之成為公共設施保留地，確已直接侵害原告財產權、限制原告就系爭土地之使用用途，具有個案變更之行政處分性質，是原告依司法院釋字第742號解釋意旨及行政訴訟法施行法第14條之5規定，以原處分違法為由提起本件之訴，於法有據。

2.被告相關審議程序係基於錯誤事實，以致其審議結果違法：

⑴被告都委會第919次會議及其專案小組均未發見參加人提出之變更理由有公文書記載不實之情事，「變48案」範圍中之系爭土地原屬臺灣臺中農田水利會（下稱臺中農田水利會）所有，早於105年中即變更登記為原告所有，故被告相關審議程序有違反行政程序法第9條、第36條有利不利一律注意原則，原處分據此會議決議而為核定，應屬違法：

①被告都委會107年3月27日第919次會議討論之第4案為系爭變更計畫案，係經臺中市都委會105年4月28日第55次會議及105年5月27日第56次會議審議通過，並准參加人105年6月28日檢附計畫書、圖報請被告核定。後經被告都委會組成專案小組會議提出意見，再由參加人107年2月26日函復被告並檢送修正計畫書、圖及處理對照表。

②臺中市都委會第55次會議召開時，系爭土地確實為臺中農田水利會所有，然原告已於105年5月27日公開標得系爭土地，並於同年7月12日完成所有權登記。故參加人向被告提出105年6月28日函檢附計畫書、圖前，顯然未再經過仔細查證、確認，造成公文書記載不實的情事。且參加人以105年6月28日函提出後，又經被告都委會召開專案小組會議、參加人再次函送修正計畫書、圖及被告都委會召開第919次會議等，至少3次機會足以發現系爭土地已不再是臺中農田水利會所有，然仍無人察覺此

錯誤，可見被告都委會及專案小組之審議程序職權行使流於形式，有違行政程序法第9條、第36條有利不利一律注意之規定。

⑵「變48案」範圍中「私有土地的有無」及「私有土地與公有土地之比例」，對於被告都委會及專案小組審查判斷「變48案」是否符合都市計畫法第42條第2項規定有直接之影響，其初步建議意見既基於錯誤的事實，其審議結果應不能作為原處分核定之依據，應予撤銷：

①按都市計畫法第42條第1項第1款及第2項規定：「（第1項）都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場所、河道及港埠用地。……（第2項）前項各款公共設施用地應儘先利用適當之公有土地。」明定都市計畫中若有設置公共設施用地之需求，應優先利用公有土地。

②被告都委會第919次會議及專案小組初步建議意見乃基於參加人提供錯誤訊息及未盡職權調查義務，致認定「變48案」範圍內土地均為公營事業及公法人所有，始認為符合都市計畫法第42條第2項規定，無適法性之問題。然此基於錯誤事實之審議程序，無法保障都市計畫範圍內人民之權益，也無法達成系爭都市計畫合法性、合理性審查之目的，形同虛設。

⑶被告共提出18次專案小組會議紀錄。第1、2次與本件無涉；第3至第13次會議後，參加人曾於107年2月26日函送修正計畫書、圖及處理情形給被告，被告於107年3月27日召開第919次會議；第919會議之後，有第14次至第18次專案小組會議，被告於第18次會議後，於108年6月18日召開第948次會議。第3次至第13次專案小組會議及第919次審查會是基於錯誤之事實及不完全之資訊而為審議，以致該次審議結果違反行政程序法第9條、第36條「有利不利一律注意原則」及都市計畫法第42條「公共設施應優先利用

公有土地」計畫原則，不得作為原處分核定之依據。被告辯稱「所有權變更不是都市計畫考量的原因，不影響整體都市發展必要的檢討」云云，試圖消弭上開違法審議之瑕疵，然其主張顯與憲法第15條、第23條及都市計畫法第42條規範意旨不符。蓋人民財產權受憲法保障，故有別於公有土地，人民對其私有土地有自由使用、收益、處分之權，國家機關除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。基此，在以都市計畫變更土地之使用分區時，針對公有土地或私有土地在「變更必要性」的審查密度應有所不同；其次，從財政支出觀點，公共設施利用公有土地或私有土地，對政府財政負擔、預算編列影響也大不相同。是故，都市計畫內之土地究竟是「公有」或「私有」，顯然是都市計畫規劃配置公共設施用地必須考量之重點，對於被告審查判斷「變48案」是否符合憲法第23條比例原則、都市計畫法第42條優先儘用公有土地原則有直接影響，非如被告辯稱不是都市計畫考量之因素。

3.被告都委會第948次會議未進行實質審議：

⑴被告都委會第948次會議就「變48案」未進行實質審議，僅依專案小組未附理由之建議意見通過，與營建署107年8月31日函覆指示之處理方式及被告都委會第919次決議內容不符；此外，參加人對原告陳情提出之研析意見內容避重就輕，就「變48案」範圍內土地之公私有比例陳述與事實不符，有公文書記載不實的情形；再者，被告未就原告及鄰地所有權人台糖公司之陳情理由及參加人提出之研析意見具體檢附理由表示意見，均略以「本案建議照市府研析意見辦理，未便採納」回應，形同未做任何審查，有違正當法律程序原則：

①原告曾於參加人補行公開展覽、公開說明會期間向被告提出陳情，被告指示營建署107年8月31日函請參加人先行研處並提出研析意見，於被告都委會審議該計畫案時

再由參加人列席代表詳予說明以供審議之參考。然被告都委會後續再次召開第948次會議時並未將原告之陳情意見提出於會議中討論，且未責由參加人列席就原告陳情意見具體說明。該處理方式顯與營建署107年8月31日函覆所要求之內容不同。

②被告都委會第948次會議附錄「㈤依本會第919次會議決議再公展案件陳情意見綜理表」之記載，原告及鄰地所有權人台糖公司都曾就「變48案」提出陳情，參加人研析意見表示略以：「3.針對意見書內容相關意見說明如下：⑴變48案變更範圍內土地以國有土地及台糖土地為主，考量台糖公司為公營事業單位，非一般私人土地，符合『優先利用適當公有土地』之變更原則。……」惟參照經濟部提出之書面報告「台糖公司雖為經濟部所屬國營事業機構，惟係依公司法規定設立之股份有限公司，含有民股股東在內，屬於私法人，依國有財產法第4條第2項第3款『事業用財產：國營事業機關使用之財產均屬之。但國營事業為公司組織者，僅指其股份而言。』規定，即公司組織型態之國營事業機構名下之土地，屬公司『私有土地』，並非『公有土地』，其經營及處分事實亦不在『國有財產法』規定。」台糖公司所有土地，仍屬私有土地，不能逕與國有土地等同視之。因此，「變48案」範圍內土地共計0.22公頃（即2,200平方公尺），其中原告所有系爭土地占838平方公尺（38%）、台糖土地占986平方公尺（45%），「私有土地」面積合計為1,824平方公尺，占比為83%，「變48案」顯然不符合「公共設施用地應優先利用公有土地」之變更原則。參加人提出研析意見避重就輕，對於公、私有土地之陳述與事實不符，其公文書之不實記載對於被告都委會及其專案小組之決議、原處分及訴願決定都產生不當的誤導，足以損害公共利益及原告之財產權。

③又第948次會議附錄「㈤依本會第919次會議決議再公展案件陳情意見綜理表」之記載，被告都委會專案小組針對原告及台糖公司之陳情理由不僅未逐一說明回應，且對於「原告、台糖公司陳情理由」與「參加人研析意見」明顯相佐之處（譬如「變48案」應編列為廣場用地使用或併鄰近使用分區變更為商業用地），也未具體說明其選擇採納「參加人研析意見」，而不採納「原告及台糖公司陳情理由」的原因何在，逕以「本案建議照市府研析意見辦理，未便採納。」一語帶過，等同於對原告、台糖公司之陳情未做任何審查，違反系爭變更計畫案須由參加人提出、被告依法審查核定之制度設計精神，不符正當法律程序。

⑵參加人未依被告都委會第919次會議結論就「變48案」提出相關開闢計畫及期程，亦未說明辦理徵收之財務規劃，而被告都委會第948次會議對於第919次會議提出之要求未再行審視、確認，逕照案通過，顯未依法進行審查，徒增公共設施保留地的問題及日後處理的社會成本：

①被告都委會第919次決議曾附以負擔：就系爭土地為都市計畫之變更，應依法先踐行公開展覽及公開說明會等法定程序，並要求參加人須就「變48案」提出相關開闢計畫及期程，以避免形成公共設施保留地，此乃配合被告102年11月29日台內營字第10203489291號函所推行之「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業」落實還地於民的政策，避免再增加日後處理公共設施保留地之社會成本。

②惟參加人於被告都委會第948次會議時仍未具體提出上開說明，亦未提出辦理徵收的財務規劃，僅略以：「……⑵變更範圍內私有土地取得方式除一般徵收方式取得外，台糖公司土地亦得採租用方式減少用地取得費用。⑶有關本案事業及財務計畫將請本府建設局妥予編列，納入計畫書敘明。……」表示意見，然被告都委會

第948次會議對此部分卻未再予要求確認，仍照案通過。

③況依土地徵收條例第30條第1項及土地徵收補償市價查估辦法第2條第1款之規定，土地徵收應以市價補償。然被告都委會於參加人未提出任何財務計畫下就逕予變更，變更後原告系爭土地變成公共設施保留地，一夕之間毫無利用可能及價值，徵收期日又遙遙無期，對原告財產權造成莫大損害。更況，原告取得系爭土地之資金全來自銀行貸款，姑且不論每月應付利息將近20萬元，借款銀行更於系爭都市計畫發布實施後表示因系爭土地價值大幅變更，可能不再借款給原告，如今原告也無法透過出售土地彌補這個資金缺口，已因原處分而致生存之危機。

⑶參加人在第7至13次專案小組會議均未依專案小組建議補提「變48案」之開闢計畫及期程供審議，第7至13次會議中專案小組對「變48案」已無實質討論，直至第919次會議以前，參加人檢送修正書、圖給被告，仍未依要求提出具體開闢計畫及期程，因此，在參加人未提出開闢計畫及期程前，不應認為「變48案」已通過都市計畫的審議程序而逕為核定。

⑷被告第14至18次專案小組會議及被告第948次會議有出於錯誤之事實認定或不完全之資訊為判斷、違反一般公認之價值判斷標準、違反法定正當程序及比例原則等情。對於被告第919次會議提出之要求未再行審視及確認，也未查對參加人是否已經依照自己提出之研析意見妥予編列財務及事業計畫並納入計畫書中，即照案通過，這樣流於形式的審查方式，形同未經審查。故原處分依據第948次會議審議結果所為核定，應屬違法而應予撤銷。

4.「變48案」將原「加油站專用區」變更為「廣場兼停車場」應非必要、合理之規劃：

⑴參考被告都委會第919次會議紀錄附錄「㈧公民或機關團體逕向本部陳情意見綜理表」，參加人所屬建設局及台糖公司提出將「變48案」使用分區變更為「廣場兼停車場」非必要、合理之規劃。

⑵編號「逕56」：「陳情人及建議位置：臺中市政府建設局、東區樂業段34-7、38-4、42-3號（台糖公司土地）及8-2號（原告系爭土地）等4筆土地；建議事項：本案不建議變更為廣兼停用地；陳情理由：有關新建國市場南側土地擬調整變更為『廣場兼停車場用地』一案，查旨揭土地目前為加油站專用區，計有東區樂業段34-7、38-4、42-3及8-2號等4筆土地，為台糖及私人所有，其北側已開闢為雙向通行道路使用，因上開用地為不規則形狀，倘變更為廣兼停用地，恐不符廣場使用機能，爰本案不建議變更為廣兼停用地。」

⑶編號「逕51」：「陳情人及建議位置：台糖公司中彰區處、東區樂業段34-7、38-4、42-3地號等3筆土地（即系爭土地毗鄰土地）；建議事項：1.建請貴府變更為商業區等更適宜之用地，促使地盡其用；2.倘本案仍須變更為廣場兼停車場用地，請貴府補充開闢計畫及時程，避免形成公共設施保留地，損及本公司權益；陳情理由：貴府擬將本公司所有臺中市○區○○段34-7、38-4、42-3號等3筆面積計986平方公尺加油站專用區土地變更為廣場兼停車場用地一案，毗鄰臺中糖廠區段徵收範圍內建國市場（已營運）旁，且上述區段徵收內約11公頃公設地業已接近開闢完成，既然加油站專用區已無使用需求，考量未來該區域商業活絡，應以毗鄰分區變更為原則，變更為可建築使用之用地。」

⑷「變48案」緊鄰臺中糖廠區段徵收區，在該區段徵收範圍內已有相當充足之公園廣場綠地，「變48案」再將系爭土地變更為「廣場兼停車場用地」顯非必要、合理之規劃。

⑸被告及參加人就「變48案」合理性、公益性、必要性部分避重就輕，至今都未提出說明。然廣場兼停車場用地之用地主管機關是參加人所屬建設局，其於106年5月1日明確表示「本案不建議變更為廣兼停用地」；另在110年10月28日函又再次表示「因台中市未開闢公園綠地眾多、市府財源有限，另考量該建議開闢地點鄰近已陸續開闢完成東光園道、有泉源公園、湧泉公園(帝國糖廠)，及綠空鐵道下方園道等4處相對環境友善安全之公園綠地空間可供民眾使用，爰本局暫無開闢計畫亦無事業及財(務)計畫編列」（本院卷一第393頁；鄰近公園廣場綠地之分布情形，可參本院卷一第30頁），足見連用地主管機關即參加人所屬建設局都認為本件變更使用分區為「廣兼停」根本毫無合理性、必要性。

5.被告未通知原告出席相關會議，以致法定程序違法：

原告身為土地所有權人，在參加人決議變更土地使用分區的過程中卻未收到任何通知，原告是在貸款銀行告知後才知道系爭土地要經變更為廣場兼停車場用地，且原告亦曾於陳情表上勾選要列席參加人都市計畫委員會，但參加人竟沒有通知原告列席，程序上均顯有瑕疵。對此，參加人雖提出公開展覽說明會簽到簿表示原告已有出席說明會，但原告因他人告知而出席說明會，與參加人有無踐行通知之法定程序係屬二事，不因原告有出席而使違法程序變為合法。

6.被告之判斷恣意濫用且違法：

本件被告及參加人雖主張都市計畫是由專業獨立之委員會作成決議，然依最高行政法院見解，行政機關就特定事項雖有判斷餘地，其專業認定應受司法尊重，但此並非容許行政機關得以恣意為之而認為行政法院完全不得加以審查，而只是審查密度較為寬鬆而已。針對行政機關之判斷餘地，在行政機關之判斷有恣意濫用或其他違法情事時，行政法院得予撤銷或變更。易言之，行政法院得就：(1)行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。(2)對於法

律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。(3)行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。(4)行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。(5)作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。(6)行政機關之判斷，是否出於與事務無關之考量，亦即違反不當聯結之禁止。(7)行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、比例原則等為審查(最高行政法院107年度判字第515號判決參照)；此外，上開例示法院可審查之情形，大部分以存在行政機關進行判斷作成結論之理由時，法院始有可能審查。倘行政機關進行判斷僅有結論而無理由，法院根本無從審查該判斷有無上開例示或其他恣意違法情事，舉輕以明重，此際自應認行政機關之判斷出於恣意濫用而違法（最高行政法院103年度判字第66號、105判字第380號、106年判字第379號判決參照）。本件被告之判斷有前述諸多恣意濫用及違法情事等語。

㈡聲明：

1. 訴願決定及原處分關於變更臺中市東區樂業段8-2地號土地（即系爭土地）使用分區為「廣場兼停車場用地」部分撤銷。

2. 訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1. 系爭變更計畫案經被告依都市計畫法規定程序辦理：

按都市計畫法第26條規定，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1次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。系爭變更計畫案係參加人依上開規定辦理都市計畫通盤檢討，參加人依都市計畫法第19條規定公告公開展覽，提經臺中市都委會審議通過，報請被告核定，復經被告都委會審議修正通過，由參加人依照決議修正主要計畫書、圖，經被告

依都市計畫法第20條規定核定，及參加人依都市計畫法第21條規定公告發布實施，於法並無不合。

2.原告及相關陳情事項已經充分討論，並由臺中市都委會及被告都委會作成決議：

⑴系爭土地係屬「臺中市都市計畫」範圍內，原屬「加油站專用區」。參加人依都市計畫法第26條規定，自102年起辦理主要計畫第四次通盤檢討作業，並依同法第19、20、28條規定辦理公開展覽，公開展覽期間臺中市議會何敏誠議員就大智路周邊地區提出意見：「新的建國市場（台糖區段徵收區）附近已設有加油站，應把中油加油站廢除，變更為商業、社教及機關使用。」經臺中市都委會105年4月29日第55日次會議決議（「變48案」）：「有關建國市○○○○○○○○區變更之意見，酌予採納，針對『油專11』除中油公司土地現況已設置加油站使用部分維持加油站專用區使用外，其餘建議併同東側及北側道路用地變更為廣場兼停車場用地。」。

⑵案經被告都委會107年3月27日第919次會議決議（「變48案」）：「本案建議除下列各點外，其餘准照市府核議意見通過：1.同意採納逕31案臺中市政府經濟發展局陳情變更事項，即本案撤回『變更道路用地變更為廣場兼停車場用地』項目。2.為避免形成公共設施保留地，請臺中市政府補充廣場兼停車場用地及道路用地之開闢計畫及期程。」。

⑶參加人依被告都委會第919次會議決議，於107年5月8日起辦理再公開展覽期間陳情意見，原告於107年5月30日提陳情案，建議將系爭土地（陳情意見編號：再人1）：「請准將廣兼停變更為停車場用地。以利日後建國市場繁榮後解決周邊停車問題。」。

⑷被告都委會108年6月18日第948次會議審議情形：再人1案參加人研析意見：「建議未便採納。理由：1.考量中油公司對於油專11剩餘土地已無利用需求，且因油專11於第三

次通盤檢討前為加油站用地，故配合建國市場及周邊停車需求調整其公共設施用地性質。2.陳情土地坐落於進德路、忠孝路及建成路交會處，且位於新建國市場之入口處，交通動線複雜，不宜進行高強度開發使用。且考量陳情土地範圍狹長不整，不適宜興建立體化之停車設施使用，故建議仍依本市都委會及內政部都委會專案小組會議通過方案，變更為廣場兼停車場用地，以發揮公共開放空間設置效益，形塑建國市場入口景觀意象，並作為加油站設施與建國市場之緩衝空間。」被告都委會第948次會議決議：「本案照市府研析意見辦理，未便採納」。

3.綜上，被告依法以原處分核定後由參加人依法公告發布實施，並無不法，原告提起撤銷訴訟為無理由等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、參加人陳述要旨：

㈠系爭變更計畫案經被告依都市計畫法規定程序辦理：

系爭土地係屬「臺中市都市計畫」範圍內，原屬「加油站專用區」。依都市計畫法第26條規定，參加人自102年起辦理主要計畫通盤檢作業，並依同法第19條、第20條、第28條規定，分別於103年7月、107年5月及108年9月辦理公開展覽，該公開展覽草案及公開展覽期間人民陳情意見自103年起至106年止，提請臺中市都委會審議共9次，後續分別經被告都委會107年3月27日第919次會議、108年6月18日第948次會議及109年2月11日會議審議通過。

㈡原告及相關陳情事項已經充分討論，並由臺中市都委會及被告都委會作成決議：

1.關於變更為廣場兼停車場用地（「變48案」）審議程序說明如下：

⑴「變48案」之變更理由為：「1.建成路北側『油專11』範圍內僅部分土地為臺灣中油公司所有，現況已設置『振興路加油站』使用；其餘土地為台糖公司、國有財產署及一般私人所有，且現況閒置。2.考量加油站專用區內閒置土

地大部分為國有土地及公營事業土地，為促進土地有效利用，並增加建國市場周邊停車空間，故將閒置加油站專用區變更為廣場兼停車場用地，以利整體規劃利用。」。

⑵公開展覽期間陳情意見：臺中市何敏誠議員就大智路周邊地區提出意見：「新的建國市場(台糖區段徵收區)附近已設有加油站，應把中油加油站廢除，變更為商業、社教及機關使用。」。

⑶105年4月29日臺中市都委會第55次會議決議（「變48案」）：「有關建國市○○○○○○○○區變更之意見，酌予採納，針對『油專11』除中油公司土地現況已設置加油站使用部分維持加油站專用區使用外，其餘建議併同東側及北側道路用地變更為廣場兼停車場用地。」。

⑷107年3月27日被告都委會第919次會議決議（「變48案」）：「本案建議除下列各點外，其餘准照市府核議意見通過：1.同意採納逕31案臺中市政府經濟發展局陳情變更事項，即案撤回『變更道路用地變更為廣場兼停車場用地』項目。2.為避免形成公共設施保留地，請臺中市政府補充廣場兼停車場用地及道路用地之開闢計畫及期程。」。

⑸108年6月18日臺中市都委會第948次會議審議情形：再人1參加人研析意見：「建議未便採納。理由：1.考量中油公司對於油專11剩餘土地已無利用需求，且因油專11於第三次通盤檢討前為加油站用地，故配合建國市場及周邊停車需求調整其公共設施用地性質。2.陳情土地坐落於進德路、忠孝路及建成路交會處，且位於新建國市場之入口處，交通動線複雜，不宜進行高強度開發使用。且考量陳情土地範圍狹長不整，不適宜興建立體化之停車設施使用，故建議仍依本市都委會及內政部都委會專案小組會議通過方案，變更為廣場兼停車場用地，以發揮公共開放空間設置效益，形塑建國市場入口景觀意象，並作為加油站

設施與建國市場之緩衝空間。」被告都委會第948次會議決議：「本案照市府研析意見辦理，未便採納」。

⑹被告以原處分核定系爭變更計畫案，皆依都市計畫法規定辦理，並無違誤。

2.考量系爭土地不宜高強度開發立體停車場，單純作停車場用地之使用顯不符土地使用效益，爰以變更為廣場用途為主，兼作停車場用途為輔。又參加人於111年1月6日邀集原告、訴訟委任律師及相關單位研商未來土地利用事宜，經參加人所屬交通局初估系爭土地條件，可供約20輛自小客車之停車需求，劃設平面收費停車場使用。原告如評估有申請作臨時停車場之需求，得依停車法及相關規定提出申請。

㈢「變48案」中將「加油站專用區」變更為「廣場兼停車場」之部分，具有公益性、合理性、必要性：

1.「變48案」中「加油站專用區土地」於臺中市都委會決議前，其土地為臺灣中油公司、台糖公司、國有財產署、農田水利會（現行政院農業委員會農田水利署）所有，當時非原告所持有，係考量該地區整體未來發展，並非針對原告。

2.都市計畫係屬未來長遠之規劃，考量地區內之經濟、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，故臺中市都委會係基於地區整體未來發展，決議變更該等土地為「廣兼停」用地，並無不妥。原告所提係屬民事產權買賣爭議，似應與其原土地所有權人農田水利會協商是否涉及退款等事宜，尚無涉系爭變更計畫案辦理流程。

3.參加人所屬都市發展局於110年11月11日、111年1月6日召開2場研商會議，交通局均未針對停車場後續開發及相關規劃表示反對意見。

4.有關「變48案」之事業及財務計畫編列部分：「廣兼停」用地面積計2,260平方公尺（19.3%國有、80.7%私有地），經評估倘開闢為廣場使用，開闢經費約為3億2千萬元(用地費約3億1千萬元、工程費約1千萬元），因臺中市未開闢公園

綠地眾多、參加人財源有限，另考量該建議開闢地點鄰近已陸續開闢完成東光園道、有泉源公園、湧泉公園（帝國糖廠)及綠空鐵道下方園道等4處相對環境友善安全之公園綠地空間可供民眾使用，爰參加人所屬建設局暫無開闢計畫亦無事業及財務計畫編列，後續視地方發展需求、人口成長、車輛持有率、施政先後順序及經費籌措情形，配合編列相關預算辦理之。

5. 公益性部分：

⑴提升都市氣候調適機能：因應都市空間水泥建築、不透水鋪面、各類經濟活動熱源、高密度開發，以及原有自然水綠覆蓋率縮減等結果，造成整體環境失去氣溫平衡與調節功能，引發都市熱島效應，亦衍生都市面臨強降雨時地表逕流增加而淹水的問題。參加人積極推動「引風、增綠、留藍」的都市退燒策略，系爭土地變更為廣場兼停車場用地，得發揮都市風廊效果助於都市降溫，且透過「低衝擊開發」設計理念，提升土地透水率與綠覆率提升都市氣候調適機能，結合開放空間設施高程設計可兼具滯洪效果，可發揮改善都市微氣候環境之公益性。

⑵提升都市景觀風貌與人本交通環境：系爭土地坐落於進德路、忠孝路及建成路交會處，其中建成路為省道台3線，進德路為臺中糖廠區段徵收地區重要南北向景觀園道，忠孝路為後車站地區重要東西向生活路徑，且其北側區塊為參加人105年完工之臺中糖廠區段徵收地區，故系爭土地係坐落臺中火車站南側新開發地區之重要入口視覺景觀節點。系爭土地變更為廣場兼停車場用地，可透過公共設施景觀規劃維持良好開闊視覺感受，除部分空間可做為機車停車使用，改善現況購物民眾機車佔用人行道之情形，其餘空間可型塑都市街角廣場，提供市場購物之行人停等與集散空間，避免產生與車爭道之危險環境，故可發揮提升都市景觀風貌與人本交通環境之公益性。

6. 合理性部分：

⑴系爭土地已無設置加油站需要：系爭土地原屬「加油站專用區」，其毗鄰土地臺中市東區樂業段46地號現況已設置中油振興路加油站。依「加油站設置管理規則」第8條第1項第3款規定：「同一直轄市、縣（市）內，與同一路線系統之道路同側既有或先申請之加油站入口臨街面地界，至少應有5百公尺以上之距離。但直轄市、縣（市）政府考量車流方向，認為有設站需要者，不在此限。」故系爭土地雖位於「加油站專用區」，然依「加油站設置管理規則」之規定，不宜再於相同區位新設加油站設施，且中油公司亦無利用系爭土地擴大營運之需求，故系爭土地屬於無使用需求之加油站專用區，參加人為促進都市土地有效開發利用，故依「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」第37條之規定，視實際需要情形檢討變更為適當土地使用分區或用地係屬合理。

⑵系爭土地原屬公共設施用地性質：系爭土地所在之加油站專用區原屬加油站用地，經參加人94年6月22日府都計字第0940103654號公告發布實施「變更臺中市都市計畫主要計畫（不包括大坑風景區）（第三次通盤檢）(經內政部都市計畫委員會第604次及607次會議審決部分）」案，始變更為加油站專用區。考量系爭土地自94年變更後至本次通盤檢討迄今未依加油站專用區開發利用，依都市計畫規劃原意仍屬公共設施用地性質，依都市計畫法第43條規定，公共設施用地應就人口、土地使用、交通等現狀及未來發展趨勢，決定其項目、位置與面積，以增進市民活動之便利，及確保良好之都市生活環境。系爭土地北側為參加人105年完工之臺中糖廠區段徵收地區，且毗鄰同年啟用之新建國市場，位屬新開發地區南側入口之重要交通節點，為創造良好都市環境品質，故維持公共設施用地性質係屬合理。

⑶系爭土地維持開放空間使用可減緩建國市場入口交通複雜度：系爭土地坐落於進德路、忠孝路及建成路交會處，且

位於建國市場主要入口處，現況交通動線複雜，倘於系爭土地興建立體化停車設施，則未來立體停車場車輛出入動線將與進入建國市場車流產生交織，並影響周邊聯外交通系統之順暢。另考量系爭土地範圍狹長不整，不適宜興建立體化之停車設施使用，故經臺中市都委會及被告都委會通過方案，採變更為廣場兼停車場用地係屬合理。

7.必要性：

⑴補充劃設不足之公共設施用地面積：依都市計畫法第45條規定，公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場用地不得少於全部計畫面積百分之十，查變更「變更臺中市都市計畫主要計畫（第四次通盤檢討）（第一階段）書」表4-2公共設施用地需求面積推估綜理表，臺中市都市計畫主要計畫面積為11,332.09公頃，其公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場用地劃設總面積不得低於1,133.21公頃，惟現行計畫劃設面積僅達670.17公頃；另依「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」第22條規定，停車場用地不得低於計畫區內車輛預估數百分之二十之停車需求，現行計畫仍不足206.15公頃。考量前述用地面積均未達法定檢討標準，故系爭土地變更為廣場兼停車場用地可補充劃設不足之公共設施用地面積。

⑵作為都市防災空間：依「加油站設置管理規則」第8條規定,設置加油站應與學校、鐵路平交道、高速公路交流道或其他經政府認定之設施保持100公尺以上之距離。依前開規定可知，加油站係屬具危險性之鄰避性公共設施性質，因此基於都市防災考量，系爭土地緊鄰既有中油振興路加油站，為提供災害發生時之消防操作空間及依照「加油站設置管理規則」設置距離之立法精神，維持緩衝隔離空間，故系爭土地需保留其開闊性，以發揮重要都市防災空間機能等語。

㈣本案無違反法定程序：

1.本案第2次公開展覽期間（自107年5月8日起30天），於107年5月25日下午3時於臺中市○區公所召開說明會，原告亦出席會議(見本院卷二第26頁)。

2.公共設施保留地符合「都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法」及相關規定，得申請臨時建築使用。參加人邀請原告已於110年11月11日、111年1月6日召開研商會議。

㈤聲明：駁回原告之訴。

五、爭點：

㈠被告相關審議程序有無基於錯誤事實？被告都委會第948次會議是否未進行實質審議以致其審議結果違法？

㈡「變48案」中將原「加油站專用區」變更為「廣場兼停車場」之部分，是否符合公益性、合理性及必要性？

㈢被告未通知原告出席相關會議，是否違反法定程序？

㈣系爭土地由原「加油站專用區」變更為「廣場兼停車場」，被告之判斷有無恣意濫用及違法情事？原處分核定系爭變更計畫案關於系爭土地之變更是否適法？

六、本院的判斷：

㈠前提事實：

1.參加人依都市計畫法第26條規定，於102年9月2日公告辦理系爭變更計畫案之作業，並依同法第19、20、28條規定，分別於103年7月23日、107年5月8日及108年9月6日辦理公開展覽。系爭變更計畫案計有24案變更內容，其中「變48案」之位置為東區新建國市○○○○○○○○區及綠地用地，其變更內容包含兩部分，第1部分：由原計畫「加油站專用區」（油專11）0.22公頃部分，變更為新計畫「廣場兼停車場用地」；第2部分：由原計畫「綠地用地」(綠62)0.01公頃），變更為新計畫「道路用地」（0.01公頃）。原告所有臺中市東區樂業段8-2地號土地(下系爭土地)位於上開「變48案」原計畫「加油站專用區」位置中（見本院卷二第157頁）。

2.「變48案」係參加人於103年7月23日辦理第1次公開展覽30日期間所接獲223案陳情案（見本院卷一第44頁），其中編號【人31案】陳情人臺中市議員何敏誠提出陳情而形成之變更案，其陳情將「大智路周邊地區」有關新建國市場(台糖區段徵收區)附近已設有加油站，應把中油加油站廢除，變更為「商業、社教及機關用地」（見本院卷一第54頁）。經臺中市都委會第11、27次專案小組會議討論，建議酌予採納，針對「油專11」除中油公司土地現況已設置加油站使用部分維持「加油站專用區」使用外，其餘建議併同東側及北側道路用地變更為「廣場兼停車場用地」（見本院卷一第54頁至第55頁），其理由為：⑴加油站專用區（油專11）範圍內，部分土地為臺灣中油公司所有，現況已設置「振興路加油站」使用，其餘土地現況閒置。⑵考量加油站專用區內閒置土地均為公營事業土地及公法人土地，為促進土地有效利用，並增加建國市場周邊停車空間，故將閒置加油站專用區並同其周邊道路用地變更為廣場兼停車場用地，以利整體規劃利用。該建議經臺中市都委會105年4月29日第55次會議決議「照專案小組建議通過」（見本院卷一第47頁、第54頁）。

3.「變48案」中系爭土地原為臺中市農田水利會所有，原告於105年5月27日標得，於105年7月12日完成所有權登記（見本院卷一第61頁）。

4.參加人依據臺中市都委會105年4月29日第55次會議決議，以105年6月28日府授都計字第1050132203號函檢附計畫書、圖報請被告核定，經被告都委會組成專案小組會議提出意見，由參加人以107年2月26日府授都計字第1070036797號函復並檢送修正計畫書、圖及處理對照表。被告都委會於107年3月27日召開第919次會議，決議內容略以：「本案除下列各點外，其餘准照臺中市政府107年2月26日府授都計字第1070036797號函送修正計畫書、圖通過，並退請該府依照修正計畫書、圖後，報由內政部逕予核定……五、有關變更計畫內容

經各級都市計畫委員會審議後新增或超出原公開展覽範圍者，請臺中市政府於委員會審議通過後，依都市計畫法第19條規定補辦公開展覽及說明會，公開展覽期間無任何公民或團體提出異議或與本變更案無直接關係者，則報由內政部逕予核定，免再提會審議；如公開展覽期間公民或團體提出異議且與本變更案有直接關係者，則再提會討論，以茲適法。」（見本院卷一第70頁、第73頁），該會議紀錄附錄-專案小組初步建議意見記載：「『變48案』（原編號『人31』）本案建議除下列各點外，其餘准照市府核議意見通過：1.同意採納逕31案臺中市政府經濟發展局陳情變更事項，即本案撤回『變更道路用地變更為廣場兼停車場用地』項目。2.為避免形成公共設施保留地，請臺中市政府補充廣場兼停車場用地及道路用地之開闢計畫及期程。」（見本院卷一第82頁至第83頁）。

5.參加人於107年5月8日辦理第2次公開展覽30日，原告提出陳情，建議將系爭土地由「廣場兼停車場」變更為「停車場」使用，或者將「變48案」用地（除系爭土地外，包含財政部國有財產署所有之東區樂業段38-5、38-11及38-12地號等3筆、台糖公司所有之東區樂業段34-7、38-4及42-3地號等3筆）由「廣場兼停車場」維持現行計畫加油站專用區（見本院卷一第109頁至110頁），經被告所屬營建署以107年8月31日營署都字第1070065154號函（見本院卷一第89頁）請參加人先行研處並研提研析意見，於被告都委會審議該計畫案時，再由參加人列席代表詳予說明。參加人研析意見未予採納原告建議（本院卷一第109頁），並以108年5月13日府授都計字第1080108484號函送依專案小組建議意見處理情形對照表及修正計畫書、圖等相關資料至被告，經被告專案小組審議後，初步建議意見為：照參加人研析意見辦理，未便採納原告之建議（本院卷一第109頁），嗣被告都委會於108年6月18日第948次會議決議：「准照臺中市政府108年5月13日府授都計字第1080108484號函送修正計畫書、圖及本件專案

小組建議意見通過，並退請該府依照修正計畫書、圖後，報由內政部逕予核定。」（見本院卷一第93頁）、109年2月11日第962次會議決議：「本案准照附表1、2本會決議欄辦理，並退請臺中市政府併同本會108年6月18日第948次會議決議文依照修正計畫書、圖後，報請內政部逕予核定，免再提會討論。」（原處分卷第357頁)審議通過。被告乃據以109年6月4日原處分核定系爭變更計畫案。

6.原告不服原處分將其所有之系爭土地由「加油站專用區」變更為「廣場兼停車場用地」，提起訴願，遭決定駁回等情，除前列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，並有105年4月29日臺中市都委會第55次會議紀錄節本(本院卷一第43頁至第56頁)、被告都委會107年3月27日第919次會議紀錄影本(本院卷一第67頁至第73頁、原處分卷第1頁至第238頁)、內政部營建署107年8月31日營署都字第1070065154號函影本(本案卷一第89頁)、被告都委會108年6月18日第948次會議紀錄影本(本院卷一第91頁至第115頁、本院卷二第71頁至第80頁、原處分卷第239頁至第351頁)、被告109年2月26日內授營都字第1090803629號函及所附內政部都市計畫委員會109年2月11日第962次會議紀錄影本(原處分卷第353頁至第364頁)、被告109年6月4日台內營字第1090809039號函影本(即原處分)(原處分卷第365頁、本院卷一第115頁)、「變48案」內容(原處分卷第369至374頁、本院卷一第331頁至第393頁)、被告都委會專案小組聽取參加人簡報系爭變更計畫案第1次至第18次會議紀錄影本(本院卷一第229頁至第298頁）、參加人109年6月17日府授都計字第1090137948號公告影本(本院卷一第117頁至第123頁、本院卷二第63頁至第69頁、原處分卷第367頁)、行政院110年1月20日院臺訴字第1100160976號訴願決定書影本(本院卷一第35頁至第41頁)等附卷可稽，此部分事實堪以認定。

㈡本件原告得提起行政訴訟：

1. 司法院釋字第742號解釋文：「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。」嗣立法院增訂行政訴訟法第237條之18至237條之31關於「都市計畫審查程序」專章，由總統於109年1月15日公布並由司法院發布自109年7月1日施行，而施行前有關都市計畫之訂定（含定期通盤檢討之變更），影響人民權益者，依司法院釋字第742號解釋，認應准人民提起行政救濟(含訴願及行政訴訟)。

2. 本件系爭變更計畫案經被告以109年6月4日原處分核定，核屬行政訴訟法「都市計畫審查程序」專章施行日109年7月1日前之案件，雖無該專章之適用，然依上開司法院釋字第742號解釋及行政訴訟法施行法第14條之5第2項規定，原告得以系爭變更計畫案影響其權益為由，提起撤銷訴訟，先予敘明。

㈢被告相關審議程序並無基於錯誤事實，被告都委會第948次會議已進行實質審議，被告審議結果並無違法：

原告起訴主張被告都委會第919次會議及其專案小組均未發見參加人提出之變更理由有公文書記載不實之情事，「變48案」範圍中之系爭土地原屬臺中農田水利會所有，早於105年中變更登記為原告所有，被告都委會及專案小組初步建議意見基於錯誤的事實；被告都委會第948次會議就「變48

案」未進行實質審議，僅依專案小組未附理由之建議意見通過，與營建署107年8月31日函覆指示之處理方式及被告都委會第919次決議內容不符，且就「變48案」範圍內土地之公私有比例陳述與事實不符，又被告未就原告及鄰地所有權人台糖公司之陳情理由及參加人提出之研析意見具體檢附理由表示意見，均略以「本案建議照市府研析意見辦理，未便採納」回應，形同未做任何審查，有違正當法律程序原則，再者參加人未依被告都委會第919次會議結論就「變48案」提出相關開闢計畫及期程，亦未說明辦理徵收之財務規劃，而被告都委會第948次會議對於第919次會議提出之要求未再行審視、確認，逕照案通過，顯未依法進行審查云云。惟查：

1.「變48案」用地，包含系爭土地(東區樂業段8-2地號)、財政部國有財產署所有之東區樂業段38-5、38-11及38-12地號等3筆、台糖公司所有之東區樂業段34-7、38-4及42-3地號等3筆，與中油公司設立之中油振興加油站形成四方形區塊，面臨建成路，旁邊為進德路、忠孝路，後方為新的建國市場（見本院卷二第87頁）。於參加人都委會105年4月29日第55次會議即決議：針對「油專11」除中油公司土地現況已設置加油站使用部分維持加油站專用區使用外，其餘建議併同東側及北側道路用地變更為廣場兼停車場用地。而參加人都委會第55次會議達成前開決議之時，系爭土地原所有權人仍為臺中農田水利會，嗣原告於105年5月27日始標得系爭土地，並於105年7月12日完成所有權移轉登記（見本院卷一第61頁），系爭土地所有權移轉變更係於參加人都委會105年4月29日第55次會議之後，顯見「變48案」早在原告取得系爭土地所有權之前，即由參加人都委會基於該區塊整體交通、環境、發展情形之考量，而決議將包含系爭土地在內之「變48案」變更為廣場兼停車場用地，當時土地所有權人除台糖公司為國營事業外，其餘臺中農田水利會、財政部國有財產署則為公法人、行政機關（農田水利會於109年10月1日改制為行政機關），應符合都市計畫法第42條第2項「公共設施

用地應儘先利用適當之公有土地」之規定。於參加人都委會第55次會議決議後未久，系爭土地所有權人變更為原告，參加人未及變更資料，雖仍以系爭土地為臺中農田水利會之舊資料函送變更計畫書、圖及相關資料至被告都委會審查核定，並經被告都委會第919次會議決議，請參加人補充開闢計畫及期程（見本院卷一第83頁），並再補辦公開展覽（見本院卷一第73頁），原告亦於第2次公開展覽期間，於107年5月30日提出陳情（訴願卷第98頁），建議將系爭土地由「廣場兼停車場」變更為「停車場」使用，復於107年8月22日逕向內政部陳情（本院卷一第89頁），建議將「變48案」用地（除系爭土地外，包含財政部國有財產署所有之東區樂業段38-5、38-11及38-12地號等3筆、台糖公司所有之東區樂業段34-7、38-4及42-3地號等3筆）由「廣場兼停車場」維持現行計畫加油站專用區，有陳情案件綜理表可佐（見本院卷一第109頁至110頁），雖經參加人研析意見及被告都委會之專案小組初步建議而未便採納（見本院卷一第109頁），然原告已充分陳述表達其意見，且原告之陳情意見既經參加人提出研析意見並經被告都委會專案小組提出初步建議意見，則顯然無論是參加人或被告都委會均已明確認知系爭土地之所有權人為原告，均無事實認定錯誤之情事，而被告都委會108年6月18日第948次會議決議照參加人108年5月13日府授都計字第1080108484號函送之修正計畫書、圖及被告都委會專案小組建議意見通過（本院卷一第93頁），仍就原告之陳情建議（變更為「停車場」或維持現行計畫加油站專用區）未予採納（本院卷一第109頁）。

2. 簡言之，即便被告都委會第919次會議仍誤系爭土地為臺中農田水利會所有，然原告於被告都委會第919次會議之後，參加人辦理第2次公開展覽期間提出陳情意見，並經參加人就其陳情理由提出研析意見，且被告都委會專案小組初步建議意見亦認原告陳情理由未便採納，則被告都委會第948次

會議已確實認知原告取得系爭土地，為系爭土地所有權人，而仍作相同決定，自無原告所主張之基礎事實錯誤之情形。

3. 至於被告都委會第948次會議是否經過實質審查乙節，審查說明如下:

⑴針對原告陳情建議及理由，參加人未便採納之理由為（見本院卷一第109頁至第111頁）：

①考量中油公司對油專11剩餘土地已無利用需求，且因油專11於第三次通盤檢討前為加油站用地，故配合建國市場及周邊停車需求調整其公共設施用地性質。

②陳情土地坐落於進德路、忠孝路及建成路交會處，且位於新建國市場之入口處，交通動線複雜，不宜進行高強度開發使用。且考量陳情土地範圍狹長不整，不適宜興建立體化之停車設施使用，故建議仍依臺中市都委會及被告都委會專案小組會議通過方案，變更為廣場兼停車場用地，已發揮公共開放空間設置效益，形塑建國市場入口景觀意象，並作為加油站設施與建國市場之緩衝空間。

③針對計畫書內容相關意見說明如下：

A.「變48案」變更範圍內土地以國有土地及台糖土地為主，考量台糖公司為公營事業單位，非一般私人土地，符合「優先利用適當公有土地」之變更原則。

B. 變更範圍內私有土地取得方式除以一般徵收方式取得外，台糖公司土地亦得採租用方式減少用地取得費用。

C. 有關本案事業及財務計畫將請參加人所屬建設局妥予編列，納入計畫書敘明。

D. 有關建國市場停車空間應自行改善及發展大眾運輸系統之意見將轉請參加人所屬經濟發展局及交通局參酌辦理。

E. 有關補公展計畫書內容主要呈現超出原公開展覽範圍之變更案件，並非最後定案計畫內容，本案將依被告

都委會審決結果，依都市計畫相關法令製作核定計畫書圖。

⑵被告都委會專案小組初步建議意見：「本案建議照市府研析意見辦理，未便採納」（見本院卷一第109頁），被告都委會108年6月18日第948次會議決議：「本案除下列各點外，其餘准照臺中市政府108年5月13日府授都計字第1080108484號函送修正計畫書、圖及本會專案小組建議意見通過，並退請該府依照修正計畫書、圖後，報請內政部逕予核定。」（本院卷一第93頁）。亦即原告之陳情案，經過參加人研析意見，已充分說明變更用地之理由、使用台糖公司土地之後續措施，對於原告系爭土地之開闢期程及財務計畫，亦表明將由參加人所屬建設局妥予編列並納入計畫書中，被告都委會專案小組認同參加人之意見，108年6月18日被告都委會以第948次會議決議准照參加人108年5月13日府授都計字第1080108484號函送之修正計畫書、圖及被告都委會專案小組建議意見通過，亦即原告之陳情建議（變更為「停車場」或維持現行計畫加油站專用區）未予採納。經核被告都委會第948次會議之審議案件，第1案：臺中市政府函為「變更臺中市都市計畫主要計畫（第四次通盤檢討）（第二階段）案」，該審議案件說明二載明：「案准臺中市政府107年12月24日府授都計字第10703 17036號函送其餘案件（含補辦公開展覽期間人民陳情案件）到部，因案情複雜，經簽奉核可，由本會……組成專案小組，於108年1月14日、108年1月29日、108年2月18日、108年2月25日、108年4月18日召開5次專案小組會議，獲致具體建議意見，並經臺中市政府108年5月13日府授都計字第1080108484號函送依專案小組建議意見處理情形對照表及相關資料到部，故提會討論」，並經被告都委會第948次會議決議如前，則可知被告都委會第948次會議係基於充分資訊，並經過專案小組多次會議之初步審核後

提出具體建議意見，始提案於被告都委會第948次會議中充分討論而形成決議，其審議程序及內容並無違誤。

⑶原告上開主張僅係其個人主觀歧異見解，泛指被告都委會第948次會議未經過實質審查，難認有理由。

㈣「變48案」中將原「加油站專用區」變更為「廣場兼停車場」之部分，符合公益性、合理性及必要性乙事，被告應有判斷餘地：

1.都市計畫是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的規劃，涉及高度專業判斷，其擬定、核定計畫具有相當寬廣之計畫形成自由。都市計畫法第8條規定：「都市計畫之擬定、變更，依本法所定之程序為之。」第26條第1項規定：「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1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。」第28條規定：「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，應分別依照第19條至第21條及第23條之規定辦理。」第74條規定：「內政部、各級地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所為審議及研究都市計畫，應分別設置都市計畫委員會辦理之。都市計畫委員會之組織，由行政院定之。」

2.依都市計畫法第74條第2項授權訂定之各級都市計畫委員會組織規程第2條規定：「都市計畫委員會之職掌如左：一、關於都市計畫擬定變更之審議事項。……」第3條第2項規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）都市計畫委員會置主任委員及副主任委員各1人，委員12人至20人。」第4條規定：「都市計畫委員會主任委員，由內政部、各級地方政府或鄉（鎮、市）公所首長分別兼任；其在直轄市、縣（市）政府，並得指派副首長或主管業務機關首長擔任之。都市計畫委員會副主任委員，由主任委員就委員中指派1人擔任

之。都市計畫委員會委員，由內政部，各級地方政府或鄉（鎮、市）公所首長分別就左列人員派聘之：一、主管業務機關首長或單位主管。二、有關業務機關首長或單位主管或代表。三、具有專門學術經驗之專家。四、熱心公益人士。依前項第1款及第2款派聘之委員，總合不得超過委員總人數2分之1。但內政部都市計畫委員會不在此限。內政部及直轄市政府依第3項第3款派聘之委員，應具備都市計畫、都市設計、景觀、建築或交通之專門學術經驗。各級都市計畫委員會應有熱心公益人士2人擔任委員。」第7條第2項規定：「都市計畫委員會委員應親自出席會議。但第4條第3項第1款及第2款之委員，因故不能親自出席時，得指派代表出席。」第9條規定：「都市計畫委員會審議及討論之案件，應依會議方式進行，非有過半數以上委員之出席不得開會，並有出席委員過半數之同意始得決議，可否同數時，由主席裁決。」可知，經發布實施的都市計畫，擬定機關於一定期間內應通盤檢討1次，並可依發展狀況作必要之變更，而變更計畫之核定，必須經由不同屬性、不同利益觀點代表所組成之都委會進行審議，此時是否符合變更計畫要件之判斷，或計畫內容形成的決定，都是都委會審議的範圍，且都委會之審議應依會議方式進行，並在一定比例委員的出席及出席委員一定比例的同意下始得決議，寓有專業決定及多元意見之意義，可認法律有意以都委會之決定為專家判斷。都委會審議所作成之決定應有判斷餘地，行政法院應採低密度審查。行政法院審查被告就都市計畫變更所為核定之合法性時，除行政機關有未遵守法定程序，基於錯誤之事實為判斷，不遵守一般有效價值判斷，或夾雜與事實無關之考慮因素作成決定之情形外，應尊重都市計畫委員會所為具不可替代性、專業性及法律授權之專屬性之決定，而承認其有判斷餘地，在判斷餘地範圍內，行政法院應尊重行政機關所為之專業判斷（最高行政法院103年度判字第453號判決參照）。

3.有關「變48案」中將原「加油站專用區」變更為「廣場兼停車場」用地，符合公益性、合理性及必要性之理由，業經擬定機關即參加人詳述如前，復經被告都委會審議通過系爭變更計畫案，應屬認同參加人系爭變更計畫之公益性、合理性及必要性等理由，另查被告依上開「各級都市計畫委員會組織規程」第4條規定組成都委會，由被告部長擔任主任委員，委員會委員依任期不同而有兩組，一組包含由內政部政務次長擔任副主任委員、由內政部常務次長擔任機關代表委員、由內政部營建署署長擔任機關代表委員兼執行秘書，以及另有6名機關代表委員、6名專家委員、1名熱心公益人士委員；另一組包含機關代表3名、6至7名專家委員、1名熱心公益人士委員（見本院卷二第97頁至第100頁）。次查，被告都委會107年3月27日第919次會議、108年6月18日第948次會議均由被告以107年3月19日台內營字第1070804413號開會通知單、108年6月12日台內營自第1080809888號開會通知單分別通知應出席委員（見本院卷二第101頁至第103頁），經核與上開規定並無不合。而系爭變更計畫案之審議過程詳如前述，尚無基於錯誤事實為判斷、不遵守一般有效價值判斷或因不當連結作成決定等情事，且參諸被告都委會107年3月27日第919次、108年6月18日第948次委員會會議紀錄，已就「變48案」審查資料加以充分討論，被告都委會作成決定係依法定程序經實質審議，業如前述，並無判斷恣意濫用之違法情事，則被告都委會關於「變48案」之專業判斷，本院自應承認其判斷餘地並予尊重。

4.綜上，「變48案」中將原「加油站專用區」變更為「廣場兼停車場」之部分，符合公益性、合理性及必要性，原告主張未具合理性及必要性云云，核無足採。

㈤原告為系爭土地所有權人後，已出席公開說明會、提出陳情意見，雖未經通知列席都委會，於法亦無違誤：

1.原告主張參加人決議變更系爭土地使用分區之過程未通知原告乙節，查參加人係於105年4月29日都委會第55次會議已決

議將系爭土地所在之加油站專區變更為廣場兼停車場用地，斯時原告尚非系爭土地之所有權人，參加人自無可能於決議變更土地使用分區前即通知原告。

2. 又本案第2次公開展覽期間（自107年5月8日起30天），參加人於107年5月25日下午3時於臺中市○區公所召開說明會，原告亦出席會議(見本院卷二第26頁)。且原告亦於期間內之107年5月30日提出陳情（訴願卷第98頁），已經參加人核列為陳情案，並經被告都委會第948次會議實質審查。而原告雖於107年5月30日之陳情意見表勾選列席都市計畫委員會之意願，然依都市計畫法第28條規定都市計畫變更程序應分別依照第19條至第21條及第23條之規定辦理。而同法第19條第1項規定：「主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽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或新聞電子報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。」並無關於擬定機關或被告應通知陳情民眾列席都委會之相關規定，從而，原告於陳情意見表為列席都委會之意願表達，縱使未經參加人或被告通知列席都委會，亦難認於系爭變更計畫案之程序有何違法之處。

3. 故原告程序上陳述意見之權益並未受影響，原告主張其未受通知出席都委會，影響其權益云云，核無足採。

㈥系爭土地由原「加油站專用區」變更為「廣場兼停車場」，被告之判斷並無恣意濫用及違法情事，被告以原處分核定系爭變更計畫案關於系爭土地之變更，並無違法：

1. 參加人依據臺中市都委會105年4月29日第55次會議決議，以105年6月28日府授都計字第1050132203號函檢附計畫書、圖報請被告核定，經被告都委會組成專案小組會議提出意見，由參加人以107年2月26日府授都計字第1070036797號函復並

檢送修正計畫書、圖及處理對照表。被告都委會於107年3月27日召開第919次會議，決議內容略以：「本案除下列各點外，其餘准照臺中市政府107年2月26日府授都計字第1070036797號函送修正計畫書、圖通過，並退請該府依照修正計畫書、圖後，報由內政部逕予核定……五、有關變更計畫內容經各級都市計畫委員會審議後新增或超出原公開展覽範圍者，請臺中市政府於委員會審議通過後，依都市計畫法第19條規定補辦公開展覽及說明會，公開展覽期間無任何公民或團體提出異議或與本變更案無直接關係者，則報由內政部逕予核定，免再提會審議；如公開展覽期間公民或團體提出異議且與本變更案有直接關係者，則再提會討論，以茲適法。」（見本院卷一第70頁、第73頁），該會議紀錄附錄-專案小組初步建議意見記載：「『變48案』（原編號『人31』）本案建議除下列各點外，其餘准照市府核議意見通過：1.同意採納逕31案臺中市政府經濟發展局陳情變更事項，即本案撤回『變更道路用地變更為廣場兼停車場用地』項目。2.為避免形成公共設施保留地，請臺中市政府補充廣場兼停車場用地及道路用地之開闢計畫及期程。」（見本院卷一第82頁至第83頁）。

2. 參加人於107年5月8日辦理第2次公開展覽30日，原告提出陳情，建議將系爭土地由「廣場兼停車場」變更為「停車場」使用，或者將「變48案」用地（除系爭土地外，包含財政部國有財產署所有之東區樂業段38-5、38-11及38-12地號等3筆、台糖公司所有之東區樂業段34-7、38-4及42-3地號等3筆）由「廣場兼停車場」維持現行計畫加油站專用區（見本院卷一第109頁至110頁），經被告所屬營建署以107年8月31日營署都字第1070065154號函（見本院卷一第89頁）請參加人先行研處並研提研析意見，於被告都委會審議該計畫案時，再由參加人列席代表詳予說明。參加人研析意見未予採納原告建議（本院卷一第109頁），並以108年5月13日府授都計字第1080108484號函送依專案小組建議意見處理情形對照

表及修正計畫書、圖等相關資料至被告，經被告專案小組審議後，初步建議意見為：照參加人研析意見辦理，未便採納原告之建議（本院卷一第109頁），嗣被告都委會於108年6月18日第948次會議決議：「准照臺中市政府108年5月13日府授都計字第1080108484號函送修正計畫書、圖及本件專案小組建議意見通過，並退請該府依照修正計畫書、圖後，報由內政部逕予核定。」（見本院卷一第93頁）、109年2月11日第962次會議決議：「本案准照附表1、2本會決議欄辦理（無涉「變48案」），並退請臺中市政府併同本會108年6月18日第948次會議決議文依照修正計畫書、圖後，報請內政部逕予核定，免再提會討論。」（原處分卷第357頁)審議通過。被告乃據以109年6月4日原處分核定系爭變更計畫案。

3. 由上述審議過程及決議內容，足認被告為本件原處分之作成，係經由不同屬性代表所組成獨立專家委員會之判斷，法院為司法審查時，若核無未遵守法定程序，基於錯誤之事實為判斷，不遵守一般有效價值判斷，或夾雜與事實無關之考慮因素作成決定等情形，應尊重被告都委會所為之專業判斷。參諸被告都委會107年3月27日第919次、108年6月18日第948次委員會會議紀錄，已就「變48案」審查資料加以充分討論，被告據此作成之原處分關於「變48案」系爭土地由原「加油站專用區」變更為「廣場兼停車場」，並無基於錯誤事實、無違反法定程序、亦無違反公益性、合理性及必要性之比例原則等情，已詳如前述，其判斷核無裁量濫用、怠惰之違法，本院應尊重被告都委會所為具專業性之判斷，承認其有判斷餘地，從而原處分關於「變48案」系爭土地由原「加油站專用區」變更為「廣場兼停車場」部分，自屬於法有據。

㈦綜上所述，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告請求撤銷訴願決定及原處分關於變更系爭土地使用分區為「廣場兼停車場用地」部分，難認有據，應予駁回。

㈧本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併此敘明。

㈨按行政訴訟法施行法第14條之5規定：「修正行政訴訟法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。修正行政訴訟法施行前發布之都市計畫，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。」查系爭變更計畫案係於109年7月1日都市計畫審查程序專章施行前即已核定，業如前述，是依前開規定，本件爭訟只得適用行政訴訟法有關違法行政處分之訴訟程序，而以撤銷訴訟為之，原告則須就自己之權利或法律上利益受行政處分違法侵害為主張，尚不及於他人之權利或法律上利益，而行政訴訟法第2編第5章於109年7月1日修正施行後，是指於都市計畫審查程序，法院經審理後，如認原告請求宣告無效的都市計畫確有違法原因，即應判決宣告該都市計畫無效；如系爭都市計畫的違法原因，是於該都市計畫發布後始發生，法院應宣告自該違法原因發生時起失效；系爭都市計畫經法院審查認定有違法，原則上固應宣告無效或失效，惟依其違法原因僅得為違法的宣告，始符合法秩序的要求時，則法院僅得宣告該都市計畫為違法，是對於都市計畫審查程序專章施行後發布之都市計畫進行行政爭訟時，依其行政訴訟之目的、內容及請求性質則為確認訴訟，且原則上在於確認宣告都市計畫無效或失效，例外始僅為宣告都市計畫為違法，又因行政處分如有無效之原因時，本應自始、當然、確定不生效力，故藉由確認無效之訴亦可間接確認該行政處分所創設的法律關係不存在，再者，因都市計畫審查程序事件，具客觀訴訟之性質，行政法院審查及裁判之範圍，不限於原告訴之聲明，如同一都市計畫未經原告請求，而與原告請求宣告無效之部分具不可分關係，經法院審查認定違法者，併宣告無效，此即為新、舊法關於都市計畫爭訟程序就審查及裁判範圍之不

同，而109年7月1日前發布之都市計畫既應適用行政訴訟法有關違法行政處分之訴訟程序，即無由使本件原告以撤銷訴訟類型擴及如適用新法之確認訴訟而為爭訟，基此，縱使原告主張都市計畫是一定地區內整體考量，若有違法情事也應一體撤銷等語，並為訴之聲明變更，且被告就其訴之變更亦無意見，然因新法實施前後之法律適用並不相同，法院審查之訴訟類型及裁判之範圍亦不相同，本院認仍無從就舊法時期之都市計畫案件，依新法之立法精神逕予擴張審理及裁判範圍，另予敘明。

七、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　8　　月　　18　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官　劉錫賢

法官　林靜雯

法官　楊蕙芬

以上正本證明與原本無異。

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）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。

	3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、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，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、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者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　8　　月　　18　　日

書記官　林昱妏