

01 最 高 行 政 法 院 判 決

02 111年度上字第795號

03 上 訴 人 林富枝(即洪仲義之承受訴訟人)

04 洪明宏(即洪仲義之承受訴訟人)

05 洪明德(即洪仲義之承受訴訟人)

06 共 同

07 訴訟代理人 吳澄潔 律師

08 被 上 訴 人 內政部

09 代 表 人 劉世芳

10 參 加 人 屏東縣政府

11 代 表 人 周春米

12 代 表 人 周佳琪

13 訴訟代理人 李丕正

14 許杰樺

15 上列當事人間都市計畫事件，上訴人對於中華民國111年8月10日
16 高雄高等行政法院109年度訴字第364號判決，提起上訴，本院判
17 決如下：

18 主 文

19 原判決廢棄，發回高雄高等行政法院高等行政訴訟庭。

20 理 由

21 一、參加人屏東縣屏東市公所(下稱屏東市公所)為辦理屏東市○
22 ○路○巷道路路線調整，乃申請參加人屏東縣政府依都市計
23 畫法第27條第1項第4款規定，辦理「變更屏東都市計畫(部
24 分住宅區為道路用地)」(配合屏東市○○路○巷道路路線調

01 整)案」(下稱系爭都市計畫或系爭個案變更),案經參加
02 人屏東縣政府同意辦理變更,經提交屏東縣都市計畫委員會
03 決議通過後,報經被上訴人民國108年7月8日內授營中字第0
04 080811158號函(下稱原處分)核定,參加人屏東縣政府並
05 據以108年7月24日屏府城都字第10825456501號公告,自108
06 年7月26日起公告實施。上訴人所有屏東縣屏東市○○段17
07 地號土地(下稱系爭土地)位於系爭都市計畫範圍內,其不
08 服原處分,循序提起行政訴訟,聲明:訴願決定及原處分均
09 撤銷。經原審判決駁回,提起本件上訴(本件上訴人洪仲義
10 於提起上訴後死亡,由其繼承人林富枝、洪明宏及洪明德承
11 受訴訟)。

12 二、上訴人起訴主張及被上訴人、參加人於原審之答辯,均引用
13 原判決之記載。

14 三、原審駁回上訴人在第一審之訴,係以:(一)系爭都市計畫發布
15 實施前之主要計畫,為107年7月參加人屏東縣政府發布實施
16 之「變更屏東都市計畫(第二次通盤檢討)(第二階段)
17 案」。系爭都市計畫已遵守都市計畫法第28條所示之變更程
18 序規定,並無牴觸其上位都市計畫,且已有配合並落實「高
19 屏溪流域(屏東市)污水下水道系統工程(檢討規劃)實施
20 計畫」情事,而參加人因民事判決結果致有移置系爭土地柏
21 油路面及污水管線之需求,加上洪仲義封閉系爭土地,導致
22 該處交通路線受阻並衍生交通安全之危害,遂決意將包含系
23 爭土地西側部分等數筆土地改編為道路用地並興闢道路作為
24 地方政府施政方針、施政計畫之重大設施建設計畫,而該項
25 決意未及於主要計畫通盤檢討時審酌,又有迅行變更以聯繫
26 民生路及林森路兩地交通之需要,則參加人屏東縣政府將之
27 引為重大建設,並據以擬定系爭都市計畫,於法有據,原處
28 分符合都市計畫法第27條第1項第4款規定。(二)參加人以開闢
29 8公尺等寬市區道路為基礎,考量都市計畫法第42條第1、2
30 項規定,除徵用18地號土地外,並以直線連接南端光榮橋之
31 12地號土地及系爭土地西側部分為徵收主軸,堪認尚屬適宜

01 達成其上開行政目的且損害最小之手段。參加人基於公私益
02 衡量結果，而未就該道路北端設置人行步道，亦已盡其計畫
03 裁量之能事，原處分並無違反土地徵收條例第3條必要性原
04 則、都市計畫法第42條優先利用公用土地原則、比例原則及
05 禁止恣意原則等語，為其論據。

06 四、本院之判斷：

07 (一)依行政訴訟法第189條規定，行政法院為裁判時，除別有規
08 定外，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理法則及
09 經驗法則判斷事實之真偽；依此判斷而得心證之理由，應記
10 明於判決。而基於行政訴訟之職權調查原則，法院應充分調
11 查為裁判基礎之事證以形成心證，是所有與待證事實有關之
12 訴訟資料，無論有利或不利於訴訟當事人之任何一造，都必
13 須用於心證之形成而不能有所選擇，亦即法院負有審酌與待
14 證事實有關之訴訟資料之義務，如未審酌亦未說明理由，即
15 構成行政訴訟法第243條第1項所謂判決不適用同法第125條
16 第1項、第133條之應依職權調查規定，暨同法第243條第2項
17 第6款所謂判決不備理由之當然違背法令。

18 (二)都市計畫法第1條規定：「為改善居民生活環境，並促進
19 市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，特制定本法。」第3條規
20 定：「本法所稱之都市計畫，係指在一定地區內有關都市生
21 活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設
22 施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言。」
23 第5條規定：「都市計畫應依據現在及既往情況，並預計25
24 年內之發展情形訂定之。」可知都市計畫乃主管機關透過分
25 析過去和現在的情況，預測未來25年內發展的情形，就一定
26 地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文
27 教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合
28 理之規劃，以達到改善居民生活環境之目標。都市計畫涉及
29 都市土地分類安排，將適合居住、商業、工業的土地以分區
30 方式進行劃設作業，並且在各類分區中置入不同規模的道

01 路、公園、學校等公共設施用地，以滿足個人與群體生活需
02 求，提升居民生活環境。

03 (三)都市計畫規範人民土地使用之權利與義務，關係人民生活及
04 財產權益至深且鉅，其變更必須慎重，是都市計畫法第26條
05 規定，都市計畫經發布實施後，除每3年或5年定期通盤檢討
06 作必要之變更外，原則上不得隨時任意變更。然為因應戰爭
07 等重大事變、避免重大災害之發生、適應國防或經濟發展需
08 要、配合中央或地方興建重大設施需要時，應使都市計畫具
09 有彈性以資因應，故同法第27條第1項明定有前開4種情形時
10 得迅行個別變更，以調整適應特殊情況。其中第4款規定
11 「為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施時」應視
12 實際情況迅行變更，係指為配合中央、直轄市或縣（市）所
13 興建之重大設施所必需，非迅行變更都市計畫，無以適應中
14 央、直轄市或縣（市）興建重大設施之需要者而言。被上訴
15 人93年1月7日內授營都字第0920091111號函固謂：「……都
16 市計畫法第27條第1項第4款：『為配合……直轄市或縣
17 （市）興建之重大設施』係指配合直轄市或縣（市）興建之
18 重大設施，有迅行變更之必要，經直轄市、縣（市）政府參
19 酌下列4項原則逕予認定者。(1)已列入地方政府施政方針、
20 施政計畫之重大設施建設計畫者。……」然都市計畫法第27
21 條第1項第4款之個案變更，既然是針對特定開發利用行為所
22 為之變更，則為避免地方政府恣意藉由個案變更進行零星開
23 發，對都市整體發展造成負面影響，即使列入地方政府施政
24 方針、施政計畫之重大設施建設計畫，仍應以變更有時間上
25 之急迫性而不及於定期通盤檢討中加以檢討時，始得依都市
26 計畫法第27條第1項第4款辦理個案變更，以符該款規範意
27 旨。

28 (四)參加人屏東市公所於105年6月30日檢附系爭都市計畫書向參
29 加人屏東縣政府申請變更都市計畫，計畫書之變更理由原記
30 載：(1)建構地區完善及便利之道路系統；(2)調整道路路線，
31 減輕對民眾權益損害；(3)透過都市計畫執行與有效管理，禁

01 止違章與佔用之情事；(4)俾利污水下水道幹線工程之施作及
02 地區防救災計畫運作(見原審卷一第618頁)。參加人屏東縣
03 政府為認定該案是否已列入該府施政方針、施政計畫之重大
04 設施建設計畫，經屏東縣政府工務處105年8月2日簽呈略
05 以：「說明：……二、查屏東市○○路○巷於101年度訴字
06 第537號臺灣屏東地方法院(下稱屏東地院)民事判決拆除柏
07 油路面交還土地所有權人，又於103年度上易字第412號由臺
08 灣高等法院高雄分院(下稱高雄高分院)民事判決拆除排水溝
09 及地下污水設施在案。判決之結果將改變鄰近交通型態，附
10 近居民及國立屏東大學(下稱屏東大學)師生皆受其影響，故
11 該道路興闢改道實為重要。擬請鈞長將後續因法院判決結果
12 所影響之公共設施遷置工程納入本府施政方針。三、另查本
13 府水利處將依判決結果排除○○段18地號公有土地違法占用
14 之地上物並設置污水管線，屏東市公所遂規畫將該公有土地
15 變更為交通用地維持民眾通行，故依都市計畫法第27條第1
16 項第4款配合本府『屏東市污水下水道系統工程計畫』辦理
17 都市計畫變更，擬請鈞長同意所請配合辦理變更。擬辦：奉
18 核後：一、將後續因法院判決結果所影響之公共設施遷置工
19 程視為本府重大施政方針，並同意屏東市公所所請。……」
20 經簽請首長同意後，參加人屏東縣政府以105年8月30日屏府
21 城都字第10528032500號函復參加人屏東市公所略以：「說
22 明：……二、案准依本府工務處認定屬配合本府施政方針、
23 施政計畫之重大設施建設計畫，同意依旨揭條款專案辦理個
24 案變更都市計畫……」(見原審卷一第631至632頁、第639
25 頁)以上似見本件個案變更所配合之重大建設包含屏東市污
26 水下水道工程。然系爭都市計畫書經修正後，變更理由修正
27 為：(1)提供順暢、安全之公共交通路線；(2)提昇本地區緊急
28 防救災功能；(3)地方政府得合法執行增進公共利益之相關建
29 設；(4)符合依法行政之程序；(5)變更係為交通需要，且本路
30 段公有土地亦全部納入道路規劃(見原審卷一第123頁)，並
31 經公告實施，修正後之變更理由已刪除與污水下水道工程有

01 關之內容。則屏東市污水下水道系統工程究竟是否為系爭個
02 案變更所欲配合之重大建設？若是，何以修正後都市計畫書
03 之變更理由並未記載？尚待釐清。倘屏東市污水下水道系統
04 工程亦為系爭個案變更所配合之重大建設，則上訴人主張：
05 位於系爭土地上之污水下水道管線已於106年間移置到18地
06 號土地上，參加人亦自承不會再做調整，故配合污水管線重
07 大建設之變更理由已不存在等語，似非全然無稽。原審未予
08 詳查，遽謂系爭都市計畫有配合並落實「高屏溪流域（屏東
09 市）污水下水道系統工程（檢討規劃）實施計畫」情事，已
10 有未依職權調查證據及判決不備理由之違法。

11 (五)參加人屏東縣政府於97年10月至99年10月間在系爭土地及其
12 南側12地號土地埋設污水下水道管線，參加人屏東市公所在
13 埋管上方土地鋪設柏油路面，嗣洪仲義對彼等提起民事訴訟
14 請求拆除柏油路面及埋設之污水管線，先後經屏東地院101
15 年度訴字第537號民事判決、高雄高分院103年度上易字第41
16 2號民事判決以系爭土地曾經參加人屏東縣政府二度認定為
17 屏東縣建築管理自治條例第4條第1項第1款規定之現有巷
18 道，但均經訴願決定予以撤銷，故參加人屏東市公所無法證
19 明系爭土地具有公用地役關係而得以鋪設柏油路面，另參加
20 人屏東縣政府未曾依下水道法施行細則第7條規定對洪仲義
21 發布行政處分即逕自在系爭土地下方埋設污水管線，則洪仲
22 義即不受下水道法第14條規定之限制，參以系爭土地又未經
23 認定為既成道路，洪仲義自得請求排除上開侵害，因而判決
24 參加人應將系爭土地埋設之污水管線及柏油路面均予拆除而
25 告確定。嗣屏東地院民事執行處於105年7月29日強制執行拆
26 除系爭土地柏油路面後，洪仲義隨即架設鐵皮圍籬將系爭土
27 地圈圍，致使原本可以南北通行之林森路一巷，如從光榮橋
28 往北行，僅得通行至12地號土地，而無法連通至林森路，雖
29 系爭土地及12地號土地西側另有18地號之國有土地，但18地
30 號土地呈不規則曲線，寬窄不一，最窄處寬4.40公尺，最寬
31 處寬6.40公尺，且為附近住戶搭蓋違建占地，後雖由參加人

01 將18地號土地上之違建拆除，並將污水管線自系爭土地移置
02 18地號土地，但林森路一巷於系爭土地被圈圍後之通道仍甚
03 為狹小，並經常引發車禍。而洪仲義封閉系爭土地之舉動，
04 隨即導致系爭土地南側且毗鄰12地號土地附近住戶難以向北
05 通行至林森路，遂有數名住戶聯袂向洪仲義起訴，請求確認
06 渠等得通行系爭土地至林森路，但亦經屏東地院106年度訴
07 字第193號民事判決、高雄高分院107年度上字第195號民事
08 判決認系爭土地之前手所有權人即第三人邱盛堂於63年間在
09 系爭土地南側申請興建房屋時，確未出具使用同意書或明示
10 同意將系爭土地提供予該建案開闢道路使用，但因當時該建
11 案僅得往北通往林森路，並無往南越過殺蛇溪之道路，顯見
12 邱盛堂於申請建築執照時，原即欲以南起殺蛇溪、北至林森
13 路之私設退縮巷道連結上方即林森路之建築線，並為該建案
14 房屋之通行道路甚明，且依其提出並經核准之設計圖說配置
15 圖所示，應可推知其有將系爭土地供建案基地為私設通路之
16 效果意思，故邱盛堂與購買該建案房屋者間，於當時應已就
17 系爭土地成立使用契約，然邱盛堂於建案興建完成後，已於
18 66年間將系爭土地出售予洪天賜，洪天賜再於99年間贈與其
19 子（即洪仲義），基於債權契約之相對性，前揭使用契約並
20 不當然拘束系爭土地之後手，參以該等住戶並未舉證證明洪
21 天賜於受讓系爭土地之際可得知上開使用契約之存在，即難
22 謂洪仲義應承繼前揭使用契約效力，故判決該等住戶敗訴確
23 定。因上開民事判決結果，加上洪仲義持續封閉系爭土地，
24 造成眾多用路人及屏東大學師生出入不便，參加人先後受理
25 民眾陳情及屏東大學發函請求改善2校區間之交通安全，乃
26 據以擬定系爭都市計畫，並經參加人屏東縣政府簽請首長同
27 意將之列為配合該府施政方針、施政計畫之重大設施建設之
28 計畫，系爭都市計畫經修正後經都市計畫委員會審議通過，
29 被上訴人於108年7月8日以原處分核定，並公告自108年7月2
30 6日起實施。系爭都市計畫發布實施前之主要計畫，為107年
31 7月參加人屏東縣政府發布實施之「變更屏東都市計畫（第

01 二次通盤檢討) (第二階段) 案」等情，為原審所認定之事
02 實。

03 (六)參加人與洪仲義早於101年間起即就系爭土地是否為現有巷
04 道、參加人是否有權在系爭土地鋪設柏油路面、埋設污水管
05 等爭議而有行政爭訟事件及民事訴訟案件進行，而原審既認
06 定系爭都市計畫發布實施前之主要計畫，為107年7月之「變
07 更屏東都市計畫(第二次通盤檢討)(第二階段)案」，則
08 參加人若認確有在○○路○巷北段開闢8米寬道路之必要，
09 何以無法提早規劃在定期通盤檢討中一併變更？究有何時間
10 上之急迫性不及於該次定期通盤檢討處理，而須透過個案變
11 更方式為之？已生疑義。又相關行政爭訟及民事訴訟既均已
12 認定系爭土地非現有巷道、無公用地役關係存在，則參加人
13 於敗訴後透過本件個案變更，以徵收方式強制取得系爭土
14 地，剝奪上訴人財產權，自應以有重大公共利益須維護且具
15 有時效上之急迫性始能為之，以符都市計畫法第27條第1項
16 第4款規定之旨。參加人屏東市公所雖係以上開民事判決結
17 果，加上洪仲義持續封閉系爭土地，造成眾多用路人及屏東
18 大學師生出入不便，經先後受理民眾陳情及屏東大學發函請
19 求改善2校區間之交通安全為由，據以擬定系爭都市計畫。
20 然由系爭都市計畫書之交通系統示意圖可知，○○路○巷似
21 非銜接屏東市林森路與民生路間之南北向唯一道路，則本件
22 計畫位置(即林森路一巷北段)究竟在整個交通網絡上有何
23 不可取代之地位？若不即時在系爭土地所在位置開闢8米寬
24 道路，對公共利益究有何重大妨礙？又○○路○巷北段全線
25 有4至6公尺寬國有土地(長春段18地號)，因被沿線住宅占用
26 加蓋違建，致以原東側退縮巷道之私有土地作為通行之道路
27 (見原審卷一第96頁、第111頁)，而上訴人主張：其依法取
28 回系爭土地後，毗鄰原屬既成道路之同段18地號國有土地已
29 可使人車順暢通行，僅須把其旁之1、2戶違建拆除即可使附
30 近交通通行無阻。18地號國有土地可讓2輛車往來通行，當
31 時是因縣政府及市公所將該地設置路障，才讓國有地無法使

01 用等語(見原審卷一第21頁)，倘若屬實，則何以有迫切需要
02 依都市計畫法第27條第1項第4款為系爭個案變更？凡此均攸
03 關本件是否有迅行變更之必要，自待釐清。乃原審就上開事
04 項未詳予調查審認，遽以前揭理由逕認原處分符合都市計畫
05 法第27條第1項第4款規定，而為不利上訴人之認定，核有未
06 依職權調查以認定事實之違反職權認定義務暨判決不備理由
07 之違法。

08 五、綜上所述，原判決既有上揭違背法令事由，且其違法情事足
09 以影響判決結果，上訴論旨指摘原判決違背法令，求予廢
10 棄，為有理由。且因本件事實尚有由原審再為調查之必要，
11 本院無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審高等行政訴
12 訟庭更為適法之裁判。

13 六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
14 項、第260條第1項，判決如主文。

15 中 華 民 國 113 年 11 月 28 日

16 最高行政法院第二庭

17 審判長法官 陳 國 成

18 法官 簡 慧 娟

19 法官 高 愈 杰

20 法官 林 麗 真

21 法官 蔡 如 琪

22 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

23 中 華 民 國 113 年 11 月 28 日

24 書記官 林 郁 芳