最　高　行　政　法　院　判　決

112年度上字第174號

上　訴　人　張金城(被選定人)

徐天佑(被選定人)

共　　同
訴訟代理人　詹順貴　律師
上　訴　人　廖萬慶(被選定人已歿)

上　訴　人
(即原審追加原告)
張瑞明

廖信發
徐永年

上六人共同
訴訟代理人　吳光中　律師
被 上訴 人　內政部
代　表　人　劉世芳
輔助參加人　臺中市政府
代　表　人　盧秀燕

上列當事人間都市計畫事件，上訴人對於中華民國112年2月9日臺中高等行政法院110年度訴字第363號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、按被選定或被指定之人中有因死亡或其他事由喪失其資格者，他被選定或被指定之人得為全體為訴訟行為，行政訴訟法第31條定有明文。本件被選定人廖萬慶雖於上訴後死亡，惟仍有被選定人張金城、徐天佑為全體為訴訟行為，對本件訴訟之進行不生影響。又廖萬慶已委任訴訟代理人吳光中律師為訴訟代理人，依行政訴訟法第186條準用民事訴訟法第173條規定，訴訟程序不當然停止，合先敘明。

二、前臺中縣政府（民國99年12月25日改制後為輔助參加人）於91年12月10日發布實施「擴大及變更烏日都市計畫（第3次通盤檢討）案」(下稱第3次通盤檢討案)，烏日前竹地區經變更為可建築用地，並指定應以區段徵收方式辦理整體開發，嗣因該次通盤檢討審議過程有多次調整變更，致核定書圖有圖文不符情形，且經時空背景之轉換，各項條件皆有差異，前臺中縣政府即依都市計畫法第27條第1項第4款暨第2項規定提出「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」，經被上訴人所屬都市計畫委員會(下稱被上訴人都委會)於99年9月21日第739次會議及100年8月23日第762次會議審議通過，附帶條件規定以區段徵收方式辦理整體開發，並應由前臺中縣政府依土地徵收條例第4條規定先行辦理區段徵收，俟符合土地徵收條例第20條規定後，再檢具變更計畫書、圖報由被上訴人核定後發布實施。嗣因歷經臺中縣、市合併及土地徵收條例修正等因素，致其未及於前述會議審議通過紀錄文到3年內（屆滿日期：103年9月13日）完成開發，案經輔助參加人評估本案仍有開發之必要，報經被上訴人都委會103年11月11日第839次會議及106年10月3日第909次會議同意延長開發期程至108年9月12日。嗣被上訴人以106年8月14日內授中辦地字第1061305618號函核定區段徵收開發範圍，輔助參加人據以辦理協議價購、通知陳述意見、召開公聽會後，檢送區段徵收計畫書等文件報經被上訴

人以107年8月28日內授中辦地字第1071305191號函核准，經依法公告、完成補償費發放等作業後，輔助參加人即於108年8月23日檢送「變更烏日都市計畫主要計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」(下稱系爭變更主要計畫)報請被上訴人核定，經被上訴人以108年9月24日台內營字第1080815820號函核定（下稱原處分或被上訴人108年9月24日函），輔助參加人於108年10月7日以府授都計字第1080234161號公告發布實施，並以108年10月7日府授都計字第10802341611號公告發布「變更烏日都市計畫細部計畫（配合前竹地區區段徵收開發）案」。上訴人廖萬慶、張金城、徐天佑及其他自救會會員等共38人(詳訴願決定書所載)對原處分不服，經訴願決定駁回，提起本件訴訟，並於原審為訴之變更、追加，上訴人張瑞明、廖信發、徐永年(下稱張瑞明等3人)並於原審追加為原告。經原審判決駁回其訴及追加之訴，上訴人不服，提起本件上訴(原審原告林國隆、林錫輝、林唐永、曾桂梅就其等敗訴部分未據聲明不服，該未繫屬本院部分，不予贅述)。

三、上訴人起訴主張、被上訴人在原審之答辯、輔助參加人於原審之陳述及原判決理由，均引用原判決之記載。

四、本院查：

㈠上訴人張瑞明等3人(即原審追加原告)部分：

1.按「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。」「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：一、訴訟標的對於數人必須合一確定，追加其原非當事人之人為當事人。」行政訴訟法第111條第1項、第3項第1款分別定有明文。所謂「訴訟標的對於數人必須合一確定」，係指法院就為訴訟標的之法律關係，對於該數人之全體，在法律上必須為一致之判決而言。

2.經查，本件起訴時係以廖萬慶、徐天佑及「反對烏日區前竹區段徵收自救會」為原告，經原審闡明後補正以各該自救會

會員為原告(見原審卷二第521至523頁、原審卷三第53至55頁)。上訴人張瑞明等3人雖於起訴狀送達後具狀追加為原告(見原審卷三第387頁、卷四第295至302頁)，然被上訴人不同意追加(見原審卷四第365至366頁)。依張瑞明等3人之主張，其等與其餘上訴人係因原處分而分別受有損害，訴訟標的對彼等間非必須合一確定，是張瑞明等3人追加為原告當事人，自與前開所定應准許追加之情形未合。原審認此部分追加不合法，未以裁定駁回而以判決駁回雖有未洽，然駁回之結論並無不合，仍應予維持。是上訴人張瑞明等3人之上訴為無理由，應予駁回。

㈡上訴人張金城、徐天佑、廖萬慶(下稱張金城等3人)部分：

1.法院之判決，固須本於當事人之聲明，惟若當事人所為聲明用語不甚明確，法院應探求其聲明之真意而為判決。經查，張金城等3人於起訴後，迭經為聲明之變更，嗣最終變更為「1.訴願決定、原處分核定第762次會審議通過附帶條件先行區段徵收原告等人之土地及改良物部分均撤銷。2.原處分核定第762次會審議通過陳情案3(一)(二)、6(一)(二)、10(一)(二)均撤銷。」然原處分係核定系爭變更主要計畫，而非核定被上訴人都委會第762次會議內容，張金城等3人上開聲明用語雖不甚明確，惟其聲明所指第762次會議陳情案3(一)(二)、6(一)(二)、10(一)(二)即係上訴人所爭執之系爭變更主要計畫未將ＯＯＯ段114-3地號等土地納為工業用地、廢棄原光德路之規劃路線、將「環中路以東、光明路以西、工乙用地以南三角形地區」規劃為住宅用地及綠地用地，是核其真意乃認為原處分有前開違法情事請求撤銷，原判決理由欄亦載明「原處分於法並無違誤，訴願決定予以維持核無不合」，張金城等3人上訴聲明亦請求撤銷訴願決定及原處分（見本院卷第219頁），堪認其聲明之真意係在請求撤銷訴願決定及原處分，原審業依其聲明真意為判決，合先敘明。

2.按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。109年1月15日公布、同年7月1日施行之行政訴訟法施行法第14條之5定有明文。查系爭變更主要計畫係於108年9月24日核定，同年10月7日發布實施，依前開規定，本件並無修正行政訴訟法第2編第5章都市計畫審查程序專章的適用。又本件為都市計畫之個案變更，而上訴人張金城等3人土地位於系爭變更主要計畫所載範圍內，其等主張系爭變更主要計畫對其權益造成直接侵害，依司法院釋字第156號、第742號解釋意旨及前揭規定，被上訴人108年9月24日函即具有行政處分之性質，而得為行政訴訟之爭訟標的。

3.都市計畫法第5條規定：「都市計畫應依據現在及既往情況，並預計25年內之發展情形訂定之。」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一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。……」第27條第1項第4款規定：「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：……四、為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施時。」都市計畫規範人民土地使用之權利與義務，為兼顧計畫之穩定性及因應變化之可調整彈性，都市計畫應以預測25年內之發展為原則，惟應隨時事變化，於都市計畫發布實施後3至5年為1期加以通盤檢討，如有遇都市計畫法第27條之個案情事，亦得視實際情況辦理迅行變更(個案變更)，以符實際需要。又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，行政機關對於達成目標之規劃，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。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、衡量評估錯誤及衡量不合比例原則等違反利益衡量原則情事，若無利益衡量瑕疵情形，即應予尊重。

4.又都市計畫法第8條規定：「都市計畫之擬定、變更，依本法所定之程序為之。」第13條第1款規定：「都市計畫由各級地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所依下列之規定擬定之：一、市計畫由直轄市、市政府擬定……。」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。」第20條第1項第2款規定：「主要計畫應依下列規定分別層報核定之：……二、直轄市、省會、市之主要計畫由內政部核定。」第21條第1項規定：「主要計畫經核定或備案後，當地直轄市、縣（市）政府應於接到核定或備案公文之日起30日內，將主要計畫書及主要計畫圖發布實施，並應將發布地點及日期刊登新聞紙或新聞電子報周知。」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。」可知都市計畫於計畫擬定後，應先送由該管政府都市計畫委員會審議，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，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議；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，再予發布實施。被上訴人審議時，若認該管政府所為公開展覽程序有瑕疵，為維護人民權益、落實公眾參與，自得命該管政府再依都市計畫法第19條規定，辦

理公開展覽及說明會，重行蒐集人民意見後送被上訴人審議。

5.經查，前臺中縣政府依都市計畫法第27條第1項第4款暨第2項規定辦理系爭變更主要計畫案，於95年9月6日起至95年10月6日公開展覽30日，95年9月19日辦理公開說明會，嗣經送請被上訴人核定，被上訴人都委會於99年9月21日第739次會議決議：「(第7案)本案除下列各點外，其餘准照本會專案小組初步建議意見（如附錄）及臺中縣政府99年9月10日府建城字第0990287701號函送計畫內容通過，並退請臺中縣政府依照修正計畫書、圖後，報由內政部逕予核定，免再提會討論。……【附錄】本會專案小組初步建議意見：……十一、後續辦理事項：本案因變更內容與原公開展覽草案差異較大，為避免影響他人權益，建議如經本會審決通過後，另依都市計畫法第19條規定，辦理公開展覽及說明會……。」輔助參加人乃分別於99年11月15日至99年12月15日、100年6月15日至100年7月14日分別補辦公開展覽完竣，於99年12月7日、100年6月30日辦理第2次、第3次公開說明會後，以100年8月9日府授都計字第1000149775號函送補辦公開展覽期間公民或團體陳情意見到被上訴人都委會討論，經被上訴人都委會100年8月23日第762次會議審議決議：「本案除補辦公開展覽期間公民或團體陳情意見，決議詳如下表外，其餘仍照本會第739次會決議通過，並退請臺中市政府依照修正計畫書、圖後，報由內政部逕予核定，免再提會討論。」再經被上訴人都委會第839次會議及第909次會議同意延長開發期程至108年9月12日，並退請輔助參加人併被上訴人都委會739、762次會議決議依照修正計畫書、圖後，報由內政部逕予核定，免再提會討論。嗣輔助參加人辦理區段徵收完成補償費發價等作業後，於108年8月23日檢送系爭變更主要計畫報請被上訴人核定，經被上訴人以原處分核定，並公告實施等情，為原審依法認定之事實。第739次會議係以應再補辦公開展覽及說明會作為附帶條件通過計畫內容，而輔助參加人

既已依該決議補辦公開展覽，將補辦公開展覽期間公民或團體陳情意見提予被上訴人都委會第762次會議討論，並經第762次會議審議後決議通過系爭變更主要計畫，堪認系爭變更主要計畫之作成，已踐行都市計畫法第19條至第21條所定公眾參與之規定，並無違反正當法律程序之情事，原審據以認定系爭變更主要計畫之擬定、審議、核定及發布等程序並無違法，經核並無違誤。上訴意旨主張第739次會議先行通過都市計畫再補辦公開展覽，系爭變更主要計畫形成過程違反都市計畫法第19條第1項所定法定程序云云，並無可採。又被上訴人都委會於99年9月21日第739次會議決議：「……如無法於委員會審議通過紀錄文到3年內完成者，請臺中縣政府於期限屆滿前敘明理由，重新提會審議延長上開開發期程。……」而被上訴人都委會100年8月23日第762次會議審議決議「本案除補辦公開展覽期間公民或團體陳情意見，決議詳如下表外，其餘仍照本會第739次會決議通過……」是有關3年之開發期程應自100年8月23日被上訴人都委會第762次會議紀錄文到時起算，而輔助參加人於期限屆滿前已以103年7月10日府授都計字第1030129840號函申請延長開發期限（見原審卷三第159頁），被上訴人都委會以103年11月11日第839次會議據以同意延長開發期程，並無不合。上訴意旨主張輔助參加人未能於第739次會議決議文到3年內完成先行區段徵收，然被上訴人竟同意其延展，違反禁反言原則云云，容有誤會，亦無可採。

6.都市計畫法第27條第1項第4款所謂「為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施」，係指為配合中央、直轄市或縣（市）所興建之重大設施所必需，非迅行變更都市計畫，無以適應中央、直轄市或縣（市）興建重大設施之需要者而言。被上訴人93年1月7日內授營都字第0920091111號函檢送之會議結論㈠略以：「……3.都市計畫法第27條第1項第4款『為配合……直轄市或縣（市）興建之重大設施』，係指配合直轄市或縣（市）興建之重大建設，有迅行變更之必要，

經直轄市、縣（市）政府參酌下列4項原則逕予認定者。⑴已列入地方政府施政方針、施政計畫之重大設施建設計畫者。……」該認定原則，乃被上訴人本於主管機關之職權，就都市計畫法第27條第1項第4款規定所為之解釋性行政規則，其內容並無違反該款規定之規範意旨，亦未對人民增加法律所無之限制，被上訴人自得援為辦理相關事務之依據。

7.輔助參加人因烏日都市發展趨於飽和，現有基礎公共設施服務水準嚴重不足，且因人口持續成長而有都市發展必要，及取得公共設施用地需求，早有就前竹地區整體開發之施政計畫，前臺中縣政府並以98年9月15日府地區徵字第0980284856號函認定「變更烏日都市計畫（配合前竹地區區段徵收開發）」案，符合都市計畫法第27條第1項第4款及內政部93年1月7日內授營都字第0920091111號函規定之重大建設計畫等情，為原審合法認定之事實。系爭變更主要計畫第一節計畫緣起記載：「本案於民國91年納入原臺中縣『擴大及變更烏日都市計畫（第三次通盤檢討）案』之變14、變15案附帶條件辦理，惟依原核定附帶條件所劃入區段徵收範圍，因該次通盤檢討審議過程有多次調整變更，以致出現核定書圖有圖文不符情形：……且原發還抵價地比例係以40%計算，經時空背景之轉換，公告現值、市場價格、各項開發成本及民眾參與條件皆有所差異，故原臺中縣政府於93年11月針對九德村地區及前竹村地區區段徵收執行方式進行評估，該評估結果顯示兩地區之剩餘可標售土地成本皆高於市場行情，開發完成後，預期無法與市場價格競爭，形成財務無法平衡之窘境。有鑑於此，原臺中縣政府提出配合前竹地區區段徵收辦理都市計畫變更案，期在確認區段徵收範圍並變更非必要性公共設施面積以減少財務負擔後，達成區段徵收財務合理門檻，落實開發前竹地區之政策目標。」是前竹地區整體開發既為輔助參加人列為施政計畫之重大設施建設計畫，且經第3次通盤檢討案進行通盤檢討，然因前開因素，致有圖文不符及條件變動之情形，為因應該施政計畫之重大設施建設，

自有為本件個案變更之必要。原審因認被上訴人核定系爭變更主要計畫，無違都市計畫法第27條第1項第4款及第2項規定，經核於法並無不合。又區段徵收僅為國家興辦公共事業之用地取得方式，原審有關前竹地區「區段徵收開發」為輔助參加人施政計畫之重大設施建設之論述，雖有未洽，且原審未就本件個案變更必要性為說明，亦有疏漏，然於結論不生影響。上訴意旨以原審將區段徵收手段誤為系爭變更主要計畫所欲達成之目標，對「重大設施」涵攝有誤，且未就迅行變更必要性為說明，指摘原判決違背法令求予廢棄，自無足取。

8.按土地徵收條例第4條第1項第1至3款、第2項規定：「(第1項)有下列各款情形之一者，得為區段徵收：一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。二、舊都市地區為公共安全、衛生、交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。三、都市土地之農業區、保護區變更為建築用地或工業區變更為住宅區、商業區者。……（第2項）前項第1款至第3款之開發範圍經中央主管機關核定者，得先行區段徵收，並於區段徵收公告期滿後1年內發布實施都市計畫，不受都市計畫法第52條規定之限制。」復參諸司法院釋字第513號解釋理由謂：「都市計畫法第52條前段規定：『都市計畫範圍內，各級政府徵收私有土地或撥用公有土地，不得妨礙當地都市計畫。』旨在管制土地使用分區及藉由計畫引導建設發展，對土地使用一經合理規劃而公告確定，各級政府在徵收土地作為公共設施用地時，即應就是否為其事業所必要及有無妨礙需用土地之都市計畫詳加審查。是中央或地方興建公共設施，須徵收都市計畫範圍內原非公共設施用地之私有土地時，除法律另有規定（例如土地徵收條例第4條第2項）外，應先踐行變更都市計畫之程序，再予徵收……」可知，有土地徵收條例第4條第1項第1至3款之情形，其開發範圍報經被上訴人核定者，得先行區段徵收，其後再發布實施都市計畫。原審依調查證據及辯論之結果，認定輔助參加人依土

地徵收條例第4條第1項第3款及第2款規定，先行區段徵收，其後再發布實施本件系爭變更主要計畫，程序適法，業已詳述得心證之理由，經核於法並無違誤。至辦理區段徵收尚須報請被上訴人核定開發範圍，由被上訴人土地徵收小組為實質審議，經被上訴人核定後始能實施，當事人對之若有不服自得提出救濟，上訴意旨主張本件先行區段徵收違法、被上訴人都委會第739次會議先行區段徵收建議意見違反事務管轄規定且屬基於不完整資訊所為決定，原審有判決適用法規不當之違法云云，均不足於本件作為上訴人有利判斷之論據。

9.上訴人有關「環中路以東、光明路以西、工乙用地以南之三角形地區」(下稱系爭三角形土地)規劃為住宅用地及綠地用地、廢棄部分光德路、未將ＯＯＯ段114-3地號等土地編定為工業用等陳情意見，業提經被上訴人都委會第762次會議審議討論後而不採納，原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，業論明：系爭三角形土地並無「都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則」第2點所定各款事由得予變更為工業區，又如僅將系爭三角形土地恢復為農業區亦與周邊之土地使用性質未符，仍維持第3次通盤檢討案所規劃之第3種住宅區及綠地用地。廢除部分光德路係於第3次通盤檢討案即已確定之計畫內容，光德路之道路現況係橫越系爭區段徵收範圍內，經都市計畫變更為住宅區、文中小用地等區塊，如仍保留光德路之道路現況，將使計畫區內之土地使用欠缺完整性，且廢棄光德路後之計畫區內土地使用能使各區塊與各道路呈現棋盤式規劃，確實符合輔助參加人研析意見所稱「計畫區與交通系統完整性」。晉惠公司所有之ＯＯＯ段114-3地號等土地附近，均整體規劃為住宅區，依其現況，可知區域內僅有零星工廠散佈，是被上訴人整體規劃為住宅區、商業區、學校用地，並重新規劃道路系統，而未將ＯＯＯ段114-3地號等土地變更編定為工業用地，尚難認有違法之處等語，已為利益衡量之審查，至原審所為應尊重被上訴人都委

會有判斷餘地之論述雖有未洽，然不影響其前開審認結論。上訴意旨主張原判決未予檢視原處分有無利益衡量瑕疵，有適用法規不當、理由不備之違法云云，並無可採。又本件係依都市計畫法第27條所為之個案變更，對上訴人權益發生具體直接限制之規制效力者為原處分，而非第3次通盤檢討案，上訴意旨主張第3次通盤檢討案違法無效故原處分亦屬違法云云，自不可採，其有關第3次通盤檢討案是否違法無效之理由，自無從據為本件有利上訴人之論據。另本件係請求撤銷原處分而非確認原處分無效，上訴意旨以原處分有行政程序法第111條無效情形，指摘原判決違背法令，亦無可取。

10.另上訴人張金城等3人於原審112年1月10日具狀追加聲明撤銷被上訴人107年8月28日內授中辦地字第1071305191號函（見原審卷四第297頁），然被上訴人不同意該追加（見原審卷四第367頁），徵諸本件訴願決定並不包含被上訴人107年8月28日內授中辦地字第1071305191號函，且該函為核定區段徵收，與本件所涉為都市計畫變更案不同，此部分追加有礙訴訟終結，自與行政訴訟法第111條所定應准許追加之情形未合。原審認此部分追加不合法，未以裁定駁回而以判決駁回雖有未洽，然駁回之結論並無不合，仍應予維持。上訴人張金城等3人此部分之上訴為無理由，應予駁回。

㈢綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴及追加之訴，核無違誤。上訴論旨，猶執陳詞，並以原審取捨證據、認定事實之職權行使，及原審贅述或其他與判決結果不生影響之理由，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。至上訴人主張系爭變更主要計畫書未見第1次與第2次公開展覽期間蒐集的公民或團體陳情意見彙整，原審未依職權調查等語，核屬上訴後所提之新攻擊防禦方法，又附件2至附件10(見本院卷第321至387頁)為上訴人上訴後所提新證據，其據此所為系爭變更主要計畫有利益衡量瑕疵等主張，為新攻擊防禦方法，本院均無從予以審酌，附此敘明。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　29　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　簡　慧　娟

法官　高　愈　杰

法官　林　麗　真

法官　蔡　如　琪

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　29　　日

書記官　林　郁　芳