最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第716號

上　訴　人　蕭新裕（被選定人）

　　闕永煌

　　王維鵬

　　張聰明

　　潘正吉

共　　同

訴訟代理人　申哲　律師

被 上訴 人　臺北市政府

代　表　人　蔣萬安

上列當事人間都市計畫事件，上訴人對於中華民國113年9月26日臺北高等行政法院111年度訴更一字第48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、事實概要：上訴人闕永煌、王維鵬、張聰明、潘正吉、蕭新裕（與蕭陳富、蕭錦樹、蕭輝龍、蕭淑卿、蕭素玉，為蕭家勇之被繼承人，並被選定為當事人）（下合稱上訴人），及第三人潘文溪、孫鐵軍、周永順，分別為○○市○○區○○段0小段000、000-000、000、000、000-000、000-000、000、000、000-000、000等地號土地（下稱系爭土地），及同小段000、000、000、000等地號土地之所有權人。上開土地前經規劃為中央研究院機關用地，嗣被上訴人民國81年12月14日府工二字第81086893號公告「臺北市都市計畫公共設施保留地（通盤檢討）案」（下稱系爭計畫）將上開土地變更

為第三種住宅區，惟系爭計畫詳細說明欄三、㈠變更計畫部分編號5.備註2.則載明「應提供30%之土地作公共設施（公園用地），同時法定空地亦應配合集中留設」（下稱系爭處分），上開土地所有權人質疑系爭處分使其等遭受損失，推由上訴人闕永煌、王維鵬、蕭新裕向臺北市政府都市發展局（下稱都發局）陳情，先後經都發局以102年8月1日北市都規字第10236121200號函（下稱102年8月1日函）、102年9月5日北市都規字第10237006800號函（下稱102年9月5日函）、102年10月7日北市都規字第10237996100號函（下稱102年10月7日函）復。上訴人闕永煌、王維鵬及蕭家勇不服系爭處分及都發局102年8月1日函、102年9月5日函、102年10月7日函，分別提起訴願後，均經訴願決定不受理，上訴人與潘文溪、孫鐵軍、周永順不服，循序提起行政訴訟，經原審103年度訴字第424號判決及本院104年度判字第680號判決（下稱前確定判決）駁回確定。上訴人與潘文溪以前確定判決所引司法院釋字第156號解釋認都市計畫通盤檢討性質屬法規命令有補充解釋必要，聲請司法院大法官解釋，經司法院於105年12月9日作成司法院釋字第742號解釋。上訴人與潘文溪乃於105年12月29日以前確定判決有行政訴訟法第273條第2項事由，提起再審之訴，經本院107年度判字第487號判決以系爭處分部分之訴願已逾法定期間而駁回，上訴人乃聲請補充解釋司法院釋字第742號解釋，嗣經司法院釋字第795號解釋補充解釋後，上訴人復提起再審之訴，經本院以109年度再字第72號判決「本院107年度判字第487號判決、104年度判字第680號判決及臺北高等行政法院103年度訴字第424號判決關於再審被告民國81年12月14日府工二字第81086893號公告『臺北市都市計畫公共設施保留地（通盤檢討）案』詳細說明欄三、㈠變更計畫部分編號5.備註2.『……應提供30%之土地作公共設施（公園用地），同時法定空地亦應配合集中留設』（即系爭處分）部分均廢棄，發回臺北高

等行政法院。」經原審111年度訴更一字第48號判決駁回上訴人在原審之訴，上訴人乃提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯，暨原判決理由均引用原判決之記載。

三、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，茲就上訴意旨補充論述如下：

㈠依行為時都市計畫法（即77年7月15日修正公布）第1條規定：「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。」第3條規定：「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。」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6條規定：「直轄市及縣（市）（局）政府對於都市計畫範圍內之土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使用。」第26條規定：「都市計畫發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每5年至少應通盤檢討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，應予撤銷並變更其使用。」第32條規定：「（第1項）都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區或特定專用區。（第2項）前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。」第42條第1項規定：「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。二、學校、社教機構、體育場所、市場、醫療衛生機構及機關用地。三、上下水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業用地。四、本章規定之其他公共設施用地。」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。」可知，都市計畫之制定係為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，而依據現在及既往情況，並預計25年內之發展情形，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。惟都市計畫不僅影響土地資源分配，更涉及人民受憲法保障之基本權利，為適應社會經濟發展快速變遷需要，擬定計畫機關每5年應通盤檢討，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，應予撤銷並變更其使用，且得視實際需要，劃定住宅、商業、文教等使用分區，並應考量人口、土地使用、交通等現狀及未來發展趨勢，決定設置道路、公園、停車場所、學校、社教機構、體育場所等公共設施用地之項目、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。

㈡行為時都市計畫法第39條規定：「對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用，基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，省（市）政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。」第85條規定：「本法施行細則，由省（市）政府依當地情形訂定，送內政部核轉備案。」又被上訴人依都市計畫法第85條授權訂定之行為時都市計畫法臺北市施行細則（77年7月18日修訂，100年7月22日修正名稱為臺北市都市計畫施行自治條例）第10條規定：「本市都市計畫地區範圍內劃定左列使用分區，分別限制其使用。一、住宅區。二、商業區。……除前項使用分區外，必要時得劃定特定專用區。」第23條第1項第1款規定：「各使用分區之建蔽率不得超過左列規定：一、住宅區:十分之六。」第26條規定：「本府得依本法第32條第2項規定將使用分區內建築物及土地之使用再予劃分不同程度之使用管制，並另訂土地使用分區管制規則管理之。」被上訴人依上開第26條規定訂定之臺

北市土地使用分區管制規則（77年7月18日修訂）第10條規定：「住宅區內建築物之建蔽率不得超過左表規定，但面臨較寬之道路、臨接或面前道路對側有公園、廣場、綠地、河川等，於不妨礙公共交通、衛生、安全，且創造優美景觀者，容積率得酌予提高，但最高不得超過百分之四百。」可知，在臺北市都市計畫地區範圍內，有關各使用分區之管制、建築基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度，被上訴人均得基於交通、衛生、安全、景觀或防火之考量，於都市計畫及其變更時予以限制，自亦得限制建築物之法定空地應集中留設（參臺北市建築物及法定空地綠化實施要點第3點第2項，105年6月28日臺北市政府府都建字第10564907000號令發布廢止）。

㈢都市計畫法雖於91年12月11日始增訂第27條之1第1項規定：「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。」惟依其立法理由：「……二、現行都市計畫相關審議規範及處理原則(行政院提案說明，包括：都市計畫工業區檢討變更審議規範、都市計畫農業區變更使用審議規範、都市計畫工商綜合專用區審議規範、都市計畫媒體事業專用區審議規範、都市計畫保護區變更為醫療專用區回饋處理原則、都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則等，參立法院第5屆第2會期第10次會議議案關係文書)規定內容涉及人民權利義務，依行政程序法之規定，其訂定應有法律之依據，爰配合行政程序法之施行，增訂本條，明列上開審議規範及處理原則之授權依據。三、第1項明定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。……」可知，於上開回饋規定增訂前，因都市計畫通盤檢討或個案申請而變更土地使用計畫，以改變土地使用分區方式提升土地使用強度時，土地雖因而增值，然同時所帶來之人口成長與產業活動亦將造成既有公共設施之負擔及生活品質之負面影響，為將土地開發所造成之外部成本內部化，並依地利共享、漲價歸公之理念，使不勞利得歸公，回饋社會大眾共享，於都市計畫變更之相關規則即訂有回饋制度，以符合使用者負擔、受益者付費之公平原則，故都市計畫法於91年12月11日配合行政程序法之施行而增訂第27條之1，實係就都市計畫變更所應落實之公平原則予以明文化，非謂於都市計畫法第27條之1增訂前，主管機關於辦理都市計畫變更時不得本於使用者負擔、受益者付費之公平原則為上述行政決定。

㈣系爭計畫係經臺北市都市計畫委員會79年5月21日第380次及79年8月17日第382次委員會議審議決議組成專案小組，於79年11月8日及80年6月12日分別召開專案小組審查會議審查，經80年8月30日第391次、80年12月13日第394次及80年12月27日第395次委員會審議通過，並於81年7月27日提經內政部都市計畫委員會第353次會議審議決議通過，嗣經被上訴人依內政部都市計畫委員會決議內容，重新研修都市計畫書圖後，內政部乃以81年11月25日臺內營字第806125號函核定系爭計畫，繼由被上訴人於81年12月14日發布系爭計畫書圖；另臺北市都市計畫委員會第394次會議紀錄載明「編號15：周永順等五人」「陳情位置：○○區○○段○小段000～000等地號……專業小組審查意見：一、請都計處查明劃為機關用地前原都市計畫情形 。二、如係住宅區，同意變更為住宅區，惟法定空地應集中劃設。如非為住宅區，則應提供30%土地供公共設施，同時法定空地亦應集中留設。」系爭土地於58年8月22日經被上訴人以「擬定南港內湖兩地區主要

計畫案」劃定為機關用地前，其使用分區為計劃文教設施或計畫小學校，並非住宅區等情，為原審依法確定之事實。原判決據此而認：系爭處分業經內政部都市計畫委員會、臺北市都市計畫委員會審議，且相關委員會之組織及程序(開會)，合於行為時都市計畫法第18條、各級都市計畫委員會組織規程第3條第1項及第9條規定，與正當法律程序無違；又系爭土地於系爭計畫規劃為住宅區，其使用之可能性相較之前已然擴大，該土地進而衍生明顯之使用利益，與上訴人所援引桃園市等之回饋情形，並不相同；況各縣市人口密度、城鄉發展均有不同，系爭計畫審酌系爭土地變更為第三種住宅區後，經考量對於該地區居住品質及適宜空間之影響，而為系爭處分，並無違誤等情，已詳述得心證之理由，並就上訴人提出臺北市建築管理工程處102年11月6日北市都建照字第10270219000號函、都發局102年9月5日函、102年10月7日函及內政部國土管理署112年12月8日國署都字第1120104582號函（下稱國土署112年12月8日函）主張系爭土地於58年公告變更為機關用地前為住宅區、土地回饋制度在都市計畫法第27條之1增訂前於法無據、系爭處分違反法律保留原則、比例原則及平等原則等節，何以不足採取，分別予以指駁在案，經核與卷內證據相符，並無違反論理法則、經驗法則或理由不備之情事，且依上開規定及說明，認事用法亦無違誤。此外，系爭計畫係被上訴人依行為時都市計畫法第26條規定配合內政部指示專案辦理都市計畫公共設施保留地通盤檢討（詳後述），故原判決有關都市計畫法第22條及關於細部計畫書圖表明「土地使用分區管制」事項所為論述，均不影響本件判決結果。上訴意旨主張被上訴人所訂之相關自治條例並未就住宅區得為「提供一定比例土地作公共設施」及「法定空地如何利用」等使用管制之規範，原判決未說明系爭計畫屬細部計畫之理由，即認為系爭處分得以都市計畫法第6條、第22條第1項第3款、第32條第2項等有關細部計畫規定，以及都市計畫法臺北市施行細則第26條、臺北市

土地使用分區管制規則作為依據，都市計畫法第27條之1亦非規定於土地使用分區管制專章，尚難憑土地使用分區管制規範，要求土地所有權人提出回饋，系爭處分要求上訴人提供30%土地作為公共設施，與都市計畫法第42條第1項規定應由都市計畫擬定機關設置公共設施用地不符，原判決未說明由土地所有權人提供公共設施用地之理由云云，指摘原判決有違反法律保留原則、不適用法規及理由不備之違背法令，均非可採。

㈤53年9月1日修正公布都市計畫法第40條規定：「都市計劃地區範圍內，應視實際情況分別設置左列公共設施保留地：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。二、學校、社教機構、體育場、市場及機關用地。三、上下水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業用地。四、本章規定之其他公共設施用地。」第68條（62年9月6日移列第85條）規定：「本法施行細則，由各省或直轄市政府依當地情形訂定，送內政部核轉備案。」被上訴人於65年2月4日始依都市計畫法第85條訂定都市計畫法臺北市施行細則，第10條即明定臺北市都市計畫地區，包括住宅區、商業區、工業區、行政區、文教區等使用分區，第15條則規定文教區土地以供文教機關之使用為主。系爭土地於58年8月22日經劃定為機關用地前，其使用分區為計劃文教設施或計畫小學校，已如前述，依上開規定，計劃文教設施或計畫小學校之土地使用分區均屬文教區，原判決因此認系爭土地於系爭計畫發布前屬於文教區，且屬公共設施保留地，經核亦與國土署112年12月8日函載明：「……二、民國45年6月22日公布實施南港都市計畫，其中使用分區為『小學校』者，為小學用地，計4處；『文教設施』包括中學校1處、研究院1處、習藝所1處。……四、……查依民國53年9月1日公布都市計畫法第40條之用詞，所詢『計畫文教設施』（中學校、研究院、習藝所）或『計畫小學校』（小學用地），應屬該法當時所稱之公共設

施保留地。」相符，並無違誤。至上訴人於原審所提出臺北縣54年核發之營造執照（下稱54年營造執照），其建築地址為「○○○段00地號」土地（嗣經56年4月分割為00-00地號土地，57年10月再次分割為00-00地號，重測後新地號為○○市○○區○○段0小段211地號土地，下稱211地號土地），該營造執照雖記載主要用途為住宅，然其業主為「中央研究院 宮雁南」，且211地號土地登記謄本所記載之使用分區為「（空白）」（原審訴更一卷㈠第197頁），是以縱依54年營造執照核准興建建物作為住宅使用，亦無從據以認定其坐落之土地即屬住宅區，原判決因此論明尚難依54年營造執照推論系爭土地在58年劃為機關用地以前之使用分區為住宅區等情，亦無不合。至原判決以72年2月5日發布之都市計畫法臺北市施行細則認定54年間於文教區土地可興建住宅，雖非妥適，惟不影響本件判決結果。上訴意旨主張原判決先認系爭土地於58年公告變更為機關用地前之使用分區為「計劃文教設施」或「計畫小學校」，卻未具理由又稱屬文教區，且系爭土地為興建住宅而領得54年營造執照，依53年都市計畫法第47條規定，系爭土地自不可能為公共設施保留地，原判決以72年2月5日發布之都市計畫法臺北市施行細則認定54年間於文教區土地可興建住宅，係顛倒時序，復認定該建物係與中央研究院有一定關係，卻未說明該建物是否為職務宿舍或現作住宅使用云云，無非執其個人主觀見解，就原審認定事實、證據取捨，指摘原判決有適用法規不當及理由不備、理由矛盾之違背法令，亦不足採。

㈥雖行為時都市計畫定期通盤檢討實施辦法（下稱通盤檢討辦法）第10條規定：「遊憩設施用地檢討標準如左：……二、公園：公園包括閭鄰公園及社區公園。閭鄰公園按閭鄰單位設置，社區公園每一計畫處所最少設置一處。其面積依左列計畫人口規模檢討之。但閭鄰公園每一計畫處所最小面積不得小於0.5公頃。社區公園在10萬人口以上之計畫處所最小面積不得小於4公頃，如人口在1萬人以下，且其外圍為

空曠之山林或農地得免設置：……。」惟行為時都市計畫法第26條規定，都市計畫發布實施後，擬定計畫之機關每5年至少應通盤檢討1次，對於非必要之公共設施用地，應予撤銷並變更其使用，已如前述，系爭計畫係依上開規定及內政部76年11月10日台內營字第550019號函示（下稱系爭函示）辦理都市計畫之公共設施保留地通盤檢討，且系爭函示已載明「專案辦理公共設施保留地通盤檢討，依地方實際發展情況，對非必要之公共設施保留地，即予檢討撤銷，不受『都市計畫定期通盤檢討實施辦法』有關檢討條件、期限及標準規定之限制。」是以被上訴人考量都市成長、社會變遷及實質環境之需要，為維護市民權益，並促進土地有效利用，將系爭土地由機關用地變更為第三種住宅區，並保留提供30%之土地作公共設施（公園用地），其公園用地部分，自不受行為時通盤檢討辦法第10條第2款規定之公園最小面積的限制，亦無違反比例原則之情事，原判決論明：系爭土地相鄰○○市○○區○○○0○道路，寬度為27公尺，系爭土地之30%作為公共設施用地，不僅可用於公園，依81年12月24日修正之都市計畫公共設施用地多目標使用方案，尚可供興建停車場、兒童遊樂設施等，對於當地居民之生活品質等公共利益自有所提升，故系爭處分並未違反比例原則等語，並無違誤。上訴意旨主張：依79年9月7日修正之通盤檢討辦法第10條第2款規定，作為公園用地之面積不得小於4公頃，然系爭土地總面積為0.2013公頃，若提供30%作為公園用地，僅有0.06公頃，未達到通盤檢討辦法所訂標準，無助於休閒娛樂、空間緩衝等需求，亦無法符合都市計畫公共設施用地多目標使用方案興建地下停車場所需面臨道路寬度8公尺以上之需求云云，指摘原判決有適用法規不當之違背法令，即屬無據。

㈦綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，上訴意旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

四、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　　12　　月　　17　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　胡　方　新

法官　李　君　豪

法官　張　國　勳

法官　林　麗　真

法官　林　欣　蓉

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　17　　日

書記官　張　玉　純