臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭
111年度訴更一字第48號
113年9月5日辯論終結

原　　告　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　　告　臺北市政府
代　表　人　蔣萬安（市長）
訴訟代理人　林光彥　律師

上列當事人間都市計畫事件，原告不服內政部103年2月27日台內訴字第1030072466號訴願決定，經本院103年度訴字第424號判決後，原告不服，循序提起救濟，嗣經最高行政法院109年度再字第72號判決部分廢棄同院107年度判字第487號判決、104年度判字第680號判決、本院103年度訴字第424號判決，發回本院更為審理，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

第一審及發回前上訴審、再審訴訟費用除確定部分外，由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

被告代表人原為柯文哲，於訴訟進行中變更為蔣萬安，茲由其具狀聲明承受訴訟（本院卷1第217-218頁），核無不合，

應予准許。

二、事實概要：

㈠原告闕永煌、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），與第三人潘文溪、孫鐵軍、周永順，分別為臺北市南港區中南段2小段199、204-206、211、212、238-240、241-243、244、246、250-252、254等地號土地（此部分下稱系爭土地），及同小段207、208、247、249等地號土地之所有權人。其等認為上開土地前經規劃為中央研究院機關用地，嗣被告民國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」（下稱81年12月14日公告）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」，因以該等土地經中央研究院放棄保留而變更為第三種住宅區，惟應提供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（即系爭具體項目，下稱系爭處分），質疑前揭通盤檢討案關於應提供30%土地作公共設施及法定空地應集中留設之內容，使其等遭受損失，推由原告闕永煌、王維鵬、蕭新裕向臺北市政府都市發展局（下稱都發局）陳情，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）復略以：「……說明：……□經查旨揭地號土地係依本府58年8月22日府工二字第44104號公告『擬訂南港內湖兩地區主要計畫案』案內劃定為機關用地，另依本府61年11月18日府工二字第59349號公告『南港區中央研究院附近地區細部計畫與配合修訂主要計畫案』案內指定為中央研究院使用；惟依本府81年12月14日公告臺北市都市計畫公共設施保留地（通盤檢討）案，案內提及因中央研究院已同意放棄保留，且為維護市民之權益，並促進土地有效利用，故變更機關用地為第三種住宅區迄今，另查該計畫書內規定旨揭地號土地變更後應提供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，先予敘明。□依都市計畫法第27條之1第1項規定……故前開本府81年12月14日都市計畫案內針對旨揭土地規定，於未來建築開發時，應先提供30%之基地範圍土地供作公共設施用地使用，另按本市土地使用分區管制自治條例第10條規定，第三種住宅區建蔽率為45%，故該基地範圍尚須留設55%基地面積作為法定空地，且按該計畫書內規定法定空地亦應配合集中留設，爰此規定與都市計畫旨意並未不符。」等語。原告復質疑同樣於58年被劃定為機關用地之同小段196地號等6筆土地於64、65年間時興建房屋，未受相同限制，疑有差別待遇而再次陳情，經都發局以102年9月5日北市都規字第10237006800號函（下稱102年9月5日函）復，除重申102年8月1日函內容外，該函說明四並載以：「另依本市建築管理工程處102年8月22日北市都建字第10282128100號函示有關本市南港區中南段2小段196、199、212、235、236、237地號等6筆土地，199（部分）、196地號等2筆土地領有66（港）建字第0076號建造執照，212地號（部分）土地領有54營（縣港）建字第0692號營造執照，235、236、237地號等3筆土地領有65（港）建字第0052號建造執照，前開執照核發當時土地使用分區係屬住宅區」等語。原告仍不服，提出第3次陳情，經都發局以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，除重申該局102年8月1日、102年9月5日函內容外，該函說明四並載以：「另依本市都市更新條例（應係本市都市更新自治條例之誤植）第12條規定（略以）：更新單元街廓內面積需達2000平方公尺以上，但小於2000平方公尺以下，500平方公尺以上，得敘明理由，提經審議會審議通過。故本案基地提供30%土地供公共設施使用後，仍可申請辦理都市更新程序」等語。

㈡關於不服都發局102年8月1日函、102年9月5日函、102年10月7日函之訴願部分，經臺北市政府以103年1月14日府訴二字第10309010100號訴願決定不受理；關於不服被告81年12

月14日公告之訴願部分，經內政部以103年2月27日台內訴字第1030072466號訴願決定不受理。原告與潘文溪、孫鐵軍、周永順復不服，循序提起行政訴訟，聲明：1.撤銷被告81年12月14日公告不利於原告之部分（系爭具體項目即系爭處分）及內政部103年2月27日訴願決定。2.撤銷都發局102年8月1日函、102年9月5日函、102年10月7日函及臺北市政府103年1月14日訴願決定。3.被告造成原告30%之土地損失及歷經45年無法自由使用財產造成精神損失等，應按本院103年度訴字第424號判決附表所示各給付原告國家賠償。經本院103年度訴字第424號判決駁回後，原告與潘文溪上訴，經最高行政法院104年度判字第680號判決（下稱前確定判決）駁回上訴確定。嗣原告與潘文溪以前確定判決所引司法院釋字第156號解釋以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號解釋揭櫫都市計畫擬定計畫機關依規定所為定期通盤檢討，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，得就該部分提起訴願或行政訴訟救濟。原告與潘文溪乃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，經最高行政法院107年度判字第487號判決（下稱原再審確定判決）以原告與潘文溪對都發局102年8月1日函、102年9月5日函、102年10月7日函部分提起再審之訴，未表明再審理由，於法不合；對被告81年12月14日公告系爭具體項目部分所提起訴願已逾得提起訴願之法定期間為由，駁回再審之訴。惟原告因認原再審確定判決關於被告81年12月14日公告系爭具體項目部分適用司法院釋字第742號解釋之結果，對於都市計畫擬定計畫機關所為定期通盤檢討中「許其就該部分提起訴願或行政訴訟以資救濟」之法定救濟期間如何起算仍有疑義，而聲請補充解釋司法院釋字第742號解釋，嗣司法院釋字第795號解釋補充釋示「本件聲請人於本院釋字第742號解釋公布之日起30日內所提再審之訴，視為已於法定得提起訴

願之期間內向訴願管轄機關提起訴願」，原告復於109年11月20日以原再審確定判決關於駁回原告對被告81年12月14日公告系爭具體項目部分，有行政訴訟法第273條第2項規定之再審事由，復提起再審之訴，經最高行政法院以111年6月30日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、(一)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』部分均廢棄，發回臺北高等行政法院。」（至原告本於行政訴訟法第273條第2項事由對都發局提起再審之訴部分，由最高行政法院另為裁定駁回）。

三、本件原告主張：

㈠系爭具體項目(系爭處分)違反法律保留原則：

1.本件應以81年12月14日系爭都市計畫公告時之法律及事實狀態，憑為裁判基準。

2.系爭處分作成時之都市計畫法（77年7月15日修正公布，下稱77年都市計畫法）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。」【上開條文實與62年9月6日修正公布之都市計畫法(下稱62年都市計畫法)相同】其第2項於62年9月6日立法理由明揭「各使用管制區得視實際需要，予以不同程度之使用管制。如住宅區得分為高密度、中密度、低密度等，商業區分為中心商業區、鄰里商業中心等，並得予以不同之管制。」可知前開規定僅有授權都市計畫規劃機關得「針對不同使用區」，進一步細分不同程度之管制；而非可「針對相同使用區之特定土地」予以更高度之使用管制。再者，系爭處分作成時之都市計畫法臺北市施行細則（72年2月5日修正公布）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。」並遍觀據以授權訂定之臺北市土地使用分區管制規則，其中僅規範「各種使用分區」允許之使用用途、建蔽率、容積率、建築高度、基地內前後側院之深度及寬度等事項，毫無授權都市計畫規劃機關得針對「同一使用分區，但位處不同位置之特定土地」，而異其使用管制。是以，無論係自都市計畫法，抑或被告訂定之自治法規，均欠缺「法定空地亦應配合集中留設」之法據，系爭具體項目即具未遵循上位法規範及牴觸法律保留原則之違法。

3.我國土地開發回饋法源基礎為91年12月11日增訂之都市計畫法（下稱91年都市計畫法）第27條之1，惟系爭都市計畫訂定時，尚無法律或授權命令賦予被告可得課與土地所有人「應提供30%之土地作公共設施（公園用地）」。是被告在作成系爭都市計畫時，毋法未規範土地開發回饋之權源，亦無授權訂定法規命令，且於歷次都市計畫審議過程中，亦未曾討論、制定回饋制度之法律依據，竟僅憑都市計畫委員會擅斷決議，便要求原告「應提供30%之土地作公共設施（公園用地）」，顯違反法律保留原則。

4.被告稱「系爭都市計畫係依都市計畫法……第42條第1項設置公共設施用地」、「被告主張……提供30%為公園用地部分，其依據則為都市計畫法第42條第1項」云云，顯與客觀法規範有所牴觸；復稱得以都市計畫工業區檢討變更審議規範為「應提供30%之土地作公共設施（公園用地）」之基礎云云，但系爭都市計畫既係將原機關用地變更為第三種住宅區，顯與都市計畫工業區檢討變更審議規範所定工業區或工廠變更為其他使用分區有異；是被告上開主張均為規避系爭具體項目違反法律保留原則之辯解，均不足採。

㈡系爭土地經劃定為機關用地前本即為住宅區，需地機關同意放棄保留後，被告卻增加系爭具體項目等負擔，有不具正當性基礎之諸多違法：

1.系爭都市計畫範圍內之系爭南港區中南段二小段211地號（重測前南港舊段70地號，經於56年4月間因分割轉載於重測前南港舊段70-17地號，復於57年10月間再次因分割轉載於重測前南港舊段70-18地號）土地，於54年核發之營造執照內主要用途記載為：「住宅」；臺北市建築管理工程處並明確敘明：「前開土地申請執照當時，其土地使用分區為『住宅區』」，亦為臺北市政府都市發展局所不爭；復依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（下稱建管處102年11月6日函）、內政部國土管理署112年12月8日國署都字第1120104582號函（下稱國土管理署112年12月8日函）內容，在在確定系爭土地於58年8月22日經被告以「擬定南港內湖兩地區主要計畫案」劃定為「機關用地」前，土地使用分區為「住宅區」，嗣經被告於81年以系爭都市計畫，將系爭土地由「機關用地」變更為「第三種住宅區」，是回顧系爭土地使用分區之歷程為：「住宅區」→「機關用地」→「第三種住宅區」，意即被告於81年將系爭土地之使用分區變更為「第三種住宅區」，毋寧可謂為還地於民，解消系爭土地之使用限制，回復至最初住宅區之使用分區。系爭土地於58年至81年長達20餘年期間內，需地機關中央研究院遲未使用，原告卻受限於都市計畫整體性而難以解消使用管制，土地利用價值持續遭受減損。終獲需地機關同意放棄保留後，被告卻遽以權利分享、責任分擔等為由，增加系爭具體項目等負擔，違反公平原則，且為受規範者難以預見，而違反明確性原則。被告稱系爭土地原為機關用地，100%未能作住宅使用，現變更為第三種住宅區，於提供30%作公共設施外，已有70%土地可作住宅使用，故而優於以往云云，顯然刻意忽略系爭土地使用分區遭其反覆變更之完整脈絡，等同變相強徵民地，規避釋字第336號解釋理由書及都市計畫法第48條等徵收補償規定，顯難以權利分享、責任分擔證立其正當性。

2.被告稱依都市計畫圖與地籍圖套疊，前開土地之使用分區為「計畫文教設施」或「計畫小學校」，而非「計畫住宅地區」云云，然由上開國土管理署112年12月8日函略以：「計畫文教設施」或「計畫小學校」屬53年9月1日修正公布之都市計畫法中，所稱之公共設施保留地；而依前開都市計畫法第47條前段：「依本法指定公共設施保留地，不得為妨礙都市計劃之使用」或28年公布之都市計畫法第18條前段：「土地分區使用規定後，其土地上原有建築物不合使用規定者，除准修繕外，不得增築。」可見倘土地使用分區為「計畫文教設施」或「計畫小學校」，即無新建住宅使用之可能。是以，系爭都市計畫範圍內之系爭南港區中南段二小段211地號土地，既曾於54年間取得建築執照合法新建住宅，該區域絕無為公共設施保留地之可能，被告所辯及所為之圖面套疊，顯於客觀事實相違，諒為測量或套疊瑕疵。

3.由被告都市計畫委員會第394次委員會議紀錄內容，可知系爭都市計畫審議期間，並未正確認知系爭土地原為住宅區，進而本於錯誤之事實，認定應提供30%土地供公共設施及法定空地應集中留設，即有裁量瑕疵或判斷違法等違誤。

4.系爭土地本為住宅區，嗣於58年間經劃定為機關用地，復於81年間以系爭都市計畫恢復為住宅區之脈絡已如上述，衡諸桃園市、金門縣、雲林縣、嘉義縣、花蓮縣、苗栗縣、南投縣、高雄市、臺中市之土地回饋制度，類此情形均明訂免予回饋，詎被告未具理由亦不見都市計畫委員會討論為何本件要求回饋，卻仍符合公平原則法理，即恣意要求原告回饋，自有違平等原則而屬違法。

㈢系爭土地所坐落之臺北市南港區研究院路二段沿線，依81年時之都市計畫影像圖，於四分溪以南、以東及大坑溪以西區域，已有8處公園用地，是否仍有公園用地之需求，被告有無未為衡量或衡量怠惰，或於調查、彙整階段之衡量不足，抑或於評價階段之衡量錯估，均不無疑問。再者，系爭都市計畫面積為0.2013公頃，若需提供30%土地作公園用地，即

僅有0.06公頃，遠低於前揭都市計畫定期通盤檢討實施辦法所訂標準，可知寥寥0.06公頃之公園用地，並無助於休閒娛樂、空間緩衝、都市景觀、環境負載及公共設施需求，益證系爭都市計畫具體部分除牴觸都市計畫定期通盤檢討實施辦法第10條第2款外，同不具備計畫正當性基礎。至於被告稱公共設施（公園用地）之使用項目並非僅有公園與大型公園，而得依系爭都市計畫公告時之「都市計畫公共設施用地多目標使用方案」作為停車場使用云云，然如此考量亦與相關規範相違，除難藉此證立系爭都市計畫具體項目(系爭處分)之必要性外，更可見被告係基於錯誤事實而為裁量；被告復稱系爭土地「亦」與臺北市南港區研究院路二段路寬27公尺道路相鄰，而符合立體多目標使用准許條件。然而，系爭都市計畫既無特定系爭土地何處應作為公園使用，而係由土地所有權人自行於開發時提供30%土地，實無從確保所開發土地為相鄰臺北市南港區研究院路二段之一側。倘若為相鄰臺北市南港區研究院路二段37巷路寬6米巷道之一側，即與都市計畫公共設施用地多目標使用方案所設面臨道路寬度8公尺以上之要件相左。

㈣81年12月14日公告作成時，便具「應提供30％之土地作為公共設施（公園用地）」之規制作用，而與將土地劃為公共設施用地之效果相同，實質上限制原告使用系爭土地之方式，致所有權原來效用已無從發揮，且亦因增加開發限制，而減損土地交易價值，甚強令原告提供自有土地予被告，更屬財產權之剝奪；乃類推適用都市計畫法第48條與土地徵收條例第30條規定，參酌100年間與系爭土地同段（即臺北市南港區中南段2小段）之國有土地出售價格每坪新臺幣（下同）104.99萬元（計算式：31.76萬×3.3058），並據以計算應受之補償如附表3（本院卷2第591頁）所示，請求被告按照市價補償地價予原告等語。並聲明：㈠訴願決定及被告81年12月14日公告「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」部分均撤銷。㈡被告應給付原告如言詞辯論(四)狀附表3所示之金額。

四、被告則以：

㈠系爭都市計畫未違反法律保留原則，且與正當程序原則之要求相符：

1.系爭都市計畫係於81年12月14日公告實施，故本件除都市計畫法第49條至第51條及第50條之1規定係適用77年都市計畫法，第27條之1規定係適用91年都市計畫法外，其餘規定應適用62年都市計畫法。

2.系爭都市計畫係依62年都市計畫法第26條所為之通盤檢討，並考量同法第43條所定人口、土地使用、交通等現狀及未來發展趨勢等因素，以達增進市民活動之便利，及確保良好之都市生活環境之目的，審酌系爭土地變更為第三種住宅區後，對於該地區居住品質及適宜空間之影響，爰依同法第42條第1項規定而規劃30%之公共設施用地（公園用地）及依同法第32條規定第三種住宅區之使用管制為法定空地集中留設。前開事實業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，嗣於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，自與法律保留原則無違。復由上開歷次委員會會議紀錄、審查會會議紀錄內容，可知均符合62年都市計畫法第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，而與正當程序原則無違；而早期會議紀錄之記載雖較為簡略，然尚不得據此簡略之記載即否定當時決議之合法性。

3.由62年都市計畫法第42條第1項第1款規定之文義解釋可知，都市計畫主管機關得於都市計畫地區範圍內，依實際需要設置包含公園用地在內之公共設施用地，且並未就公共設施用

地之位置予以限制。以本件為例，由系爭都市計畫變更計畫部分編號5備註欄第2點之文字所示，被告即係將位於系爭都市計畫地區範圍內之系爭土地30%設置為公共設施用地（公園用地），而與62年都市計畫法第42條第1項第1款規定之文義相符。況且，相較於依62年都市計畫法第42條第1項規定，由都市計畫主管機關強制規定公共設施用地之位置而言，系爭處分係使原告得於新建住宅時，自行決定集中留設30%系爭土地之位置。後者即系爭具體項目對於原告財產權之限制無疑較輕，自對原告更為有利。

4.62年都市計畫法第32條第2項規定確已授權被告要求原告應集中留設法定空地，且無論被告是否基於62年都市計畫法第85條規定訂定都市計畫法臺北市施行細則，復依都市計畫法臺北市施行細則第26條規定訂定臺北市土地分區使用管制規則，均無礙被告直接援引62年都市計畫法第32條第2項規定，於系爭都市計畫中擬定系爭土地提供之30%土地應集中留設。是被告於系爭都市計畫中，就各使用區視實際需要，而分別就建築物及土地之使用予以不同程度之使用管制，復基於系爭都市計畫專業委員會之判斷及決定，要求原告提供系爭土地之30%作公共設施用地（公園用地），並集中留設，自有法律授權，而與法律保留原則無違。

5.依目前法院實務見解，91年都市計畫法第27條之1增定前，即已存在回饋制度之設計，該次增定僅係就都市計畫法制當時已有之回饋制度具體明確化。是91年之增定，並不影響被告於增定前本得依62年都市計畫法第32條第2項及第42條第1項規定，要求原告提供系爭土地30%作公共設施用地（公園用地），且須集中留設之合法性。

㈡系爭處分並無違反平等原則：

1.原告所援引包括桃園市、臺中市、高雄市、金門縣、雲林縣、嘉義縣、花蓮縣、苗栗縣及南投縣等縣市所訂定之回饋審議規則中，因各縣市之人口密度及發展情形均與臺北市有顯著不同，則於考量是否需於辦理都市計畫時課予人民回饋

義務，即不應等同視之。詳言之，臺北市因人口密度及土地使用程度均較高，故為紓解都市計畫變更提升土地使用強度，而帶來之人口成長與產業活動對於既有公共設施及生活品質所造成之負擔，於原告未經考量臺北市與其他縣市人口密度及發展情形不同之情況下，自難逕認系爭處分未認定「原為住宅區之土地，經都市計畫變更為公共設施用地後，經檢討而恢復原使用分區」之情形得免予回饋，有違行政程序法第6條平等原則。

2.況且，如原告所援引桃園市都市計畫土地變更負擔回饋審議原則第6條第3款規定所載：「六、免予回饋情形：……㈢原為住宅區、商業區、工業區等都市發展土地，經都市計畫變更為公共設施用地，經檢討已無保留必要而恢復原使用分區並經都市計畫委員會審議通過者。」可知縱使人民之土地符合前開要件，仍須經桃園市都市計畫委員會審議通過後，方得免予回饋。易言之，並非所有符合前開要件之情形，均得排除人民之回饋義務，故自亦不得於未經審酌個案情形之情況下，逕為認定毋庸課予原告回饋義務。

㈢系爭處分符合比例原則：

1.系爭土地之30%作為公共設施用地固因面積不足而無法轉作地下興建兒童遊樂設施等部分用途使用，然仍得依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規定，供興建地下停車場使用，故確實對於當地居民之生活品質等公共利益有所提升，且有其必要性。至於原告稱系爭土地所鄰為臺北市南港區研究路2段37巷道路，而僅為6米巷道，故不符合都市計畫公共設施用地多目標使用方案之要件云云；然系爭土地實亦相鄰臺北市南港區研究路二段道路，寬度為27公尺，未有原告所謂與各項立體多目標使用准許條件不符之情形。

2.南港區於57年7月1日前原隸屬於臺北縣，而由原臺北縣於45年6月22日公告南港地區計畫圖與系爭土地於54年間申請建造執照時所檢附圖說及現況地籍圖套疊之結果，可知系爭土

地於被告58年公告實施都市計畫前之使用分區為「計劃文教設施」或「計畫小學校」，亦即系爭土地於58年公告實施之都市計畫前之使用分區為文教區；原告雖稱系爭土地於54年間確係經合法申請興建住宅，故於58年前應非屬文教設施範圍云云；然依72年2月5日發布之都市計畫法臺北市施行細則第15條第1、2款規定：「文教區土地以供文教機關之使用為主，並限於左列之使用……一、獨立、雙拼住宅。二、多戶住宅。」是「住宅」用途之建物並非僅限於「住宅區」方得建築，亦可能建築於商業區、文教區等，此需視當時土地使用分區管制規範而定，故自不得以「臺北縣建設局54營字第692號營造執照存根」所記載系爭建物之「使用用途」為「住宅」，逕為認定系爭土地於變更為機關用地前之「使用分區」為「住宅區」。綜上，系爭土地於58年變更為中央研究院之機關用地，100％為公共設施保留地，全數無法為建築私人建物之利用。變更後之系爭都市計畫，則已劃設為第三種住宅區，可由原告依相關使用分區管制之規定開發利用，僅為因應自機關用地變更為住宅區，居住人口大量增加所致之休閒娛樂、空間緩衝、都市景觀、環境負載及公共設施之需求，故規劃30%土地供公共設施（公園用地）使用，已為侵害最小之必要手段。

㈣承上所述，系爭都市計畫並未違法，原告之主張均無理由，故其附帶請求之損害賠償應一併駁回。再者，被告係基於所有權人要求而將系爭土地由機關用地變更為住宅區，始要求系爭土地所有權人回饋30％土地作公共設施之用。本件自無類推適用都市計畫法第48條及土地徵收條例第30條規定之餘地，則原告以系爭土地同段國有土地之出售價格即每坪104.99萬元計算損害賠償金額，自屬無據。何況，原告僅以附表3列出賠償之金額，對於系爭都市計畫擬定、審議及核定過程中何行為造成損害、何人為行為人、行為人係故意或過失、造成之具體損害為何、侵權行為及損害間之因果關係、損害致生之金額如何計算，乃至於附表3上之每坪面積金額

等均未表明及提出相關證據，依行政訴訟法第136條準用民事訴訟法第277條之規定，難謂原告已盡舉證責任等語，資為抗辯。並聲明：駁回原告之訴。

五、上開事實概要欄所述之事實經過，關於原告以及第三人潘文溪、孫鐵軍、周永順，分別為系爭土地，及臺北市南港區中南段2小段207、208、247、249等地號土地之所有權人。其等認為上開土地前經規劃為中央研究院機關用地，嗣被告81年12月14日公告詳細說明欄三、㈠變更計畫部分編號5.備註2.之系爭具體項目(系爭處分)，原告質疑前揭通盤檢討案關於應提供30%土地作公共設施及法定空地應集中留設之內容，使其等遭受損失，推由原告闕永煌、王維鵬、蕭新裕向都發局多次陳情，經都發局以102年8月1日函、102年9月5日函、102年10月7日函回覆後，原告仍不服提起訴願、行政訴訟後，歷經司法院釋字第742號解釋、第795號解釋後，原告於109年11月20日以原再審確定判決關於駁回原告對被告81年12月14日公告系爭處分，有行政訴訟法第273條第2項規定之再審事由，復提起再審之訴，經最高行政法院以111年6月30日109年度再字第72號判決部分發回本院更為審理等情，為兩造所不爭執，並有南港區中南段二小段211地號土地登記謄本、地籍圖謄本（本院卷1第197-199頁、卷2第397頁）、被告81年12月14日公告詳細說明欄□㈠變更計畫部分編號5.備註2.（本院卷1第84頁）、都發局113年7月31日北市都規字第1133047867號函(下稱都發局113年7月31日函)、內政部103年2月27日台內訴字第1030072466號訴願決定（原處分卷第28-29頁）附卷可稽，洵堪認定。經核兩造之陳述，本件爭點厥為：系爭處分是否違法？

六、本院得判斷之心證

㈠62年都市計畫法第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。」同法第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公所依左列之規定擬定之：一、市計畫由市政府擬定，鎮、縣轄市計畫及鄉街計畫分別由鎮、縣轄市鄉公所擬定，必要時得由縣（局）政府擬定之。 」第23條規定：「細部計畫擬定後，除首都、直轄市應報由內政部核定實施外，其餘一律由該管省政府核定實施，並應於核定發布實施後一年內豎立椿誌計算座標，辦理地籍分割測量，並將道路及其他公共設施用地、土地使用分區之界線測繪於地籍圖上，以供公眾閱覽或申請謄本之用。細部計畫之擬定、審議、公開展覽及發布實施，應分別依照第18條至第21條之規定辦理。」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五年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，應予撤銷並變更其使用。」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。」據此，都市計畫（包括主要計畫及細部計畫）的變更區分為定期通盤檢討的變更及依個案辦理的迅行變更；且依上開立法設計之制度可知，就直轄市之都市計畫，無論主要計畫或細部計畫均由直轄市政府擬定，亦均報由內政部核定實施。

㈡司法院釋字第156號解釋意旨：「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟……」且於理由書附論：「都市計畫之個別變更，與都市計畫之擬定、發布及擬定計畫機關依規定5年定期通盤檢討所作必要之變更（都市計畫法第26條參照），並非直接限制一定區域內人民之權益或增加其負擔者，有所不同。」闡明都市計畫之個別

變更具行政處分性質，而依都市計畫法第26條規定辦理定期通盤檢討，所作必要之變更，則不具處分性質。惟都市計畫並未具體規範定期通盤檢討之變更範圍及可能之內容，致定期通盤檢討得對主要計畫及細部計畫為必要之修正，所得修正之範圍及內容甚廣，所可能納入都市計畫內容之範圍並無明確限制，其個別項目之內容有無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負擔，即不能一概而論。故司法院釋字第742號解釋：「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。」雖稱補充釋字第156號解釋，但關於定期通盤檢討變更之具體項目，如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，應許提起行政爭訟部分，實際上係變更釋字第156號解釋。準此，行政法院就個案審查定期通盤檢討公告內個別項目之具體內容，如該個別具體項目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負擔，即具行政處分之性質，應許其就該部分提起行政訴訟以資救濟。

㈢查本件81年12月14日公告係被告辦理轄區公共設施保留地通盤檢討，經檢討結果，對部分計畫予以變更，該公告詳細說明欄三、(一)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」，關於應提供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部分（即系爭具體項目），直接限制該區域內可得確定多數人之權益或增加負擔，具行政處分性質。又原告為司法院釋字第742號解釋聲請人，既於司法院釋字第742號解釋公布之日起30日內對本院前確定判決關於再審被告81年12月14日公告系爭具體項目

部分，提起再審之訴，已如前述，依司法院釋字第795號解釋對釋字第742號解釋之補充釋示，視為已於法定得提起訴願之期間內向訴願管轄機關提起訴願。是原告提起本件撤銷訴訟，請求撤銷被告81年12月14日公告系爭具體項目，程序上自無不合。

㈣系爭處分之作成符合正當法律程序

1.62年都市計畫法第18條規定：「主要計畫擬定後，應先送由該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。其依第13條、第14條規定由上級政府訂定或擬定之計畫，應先徵求有關縣（市）（局）政府及鄉、鎮或縣轄市公所之意見，以供參考。」同法第74條授權訂定之68年11月19日修正發布之各級都市計畫委員會組織規程第3條第1項規定：「都市計畫委員會置委員十人至十八人，由內政部、各級地方政府或鄉、鎮 、縣、轄市公所首長分別就左列人員派聘之。……」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。」經查，系爭處分其相關程序，乃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，嗣於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等情，有臺北市都市計畫委員會第380次及第382次委員會議紀錄(本院卷2第321-330頁)、第391次、第394次及第395次委員會(本院卷2第335-350頁)、內政部都市計畫委員會第353次會議附卷可證(本院卷2第351-354頁)。並經被告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完竣(本院卷1第306頁)後，內政部遂以81年11月25日臺內營字第806125號函核定系爭都市計畫，並由被告於81年12月14日發布系爭都市計畫書圖(本院卷1第299頁以下)。

2.另由上開臺北市都市計畫委員會第394會議記錄可知，「編號15 :周永順等五人 陳情位置：南港區中南段二小段238～254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。」（見本院卷2第345頁）。另依照卷內81年12月14日公告內文之詳細說明欄三、㈠變更計畫部分編號5.備註2.(本院卷1第84頁)可知，已經提及系爭土地前經規劃為中央研究院機關用地，因該院放棄保留，而變更為第三種住宅區，惟應該提供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等語。從而，系爭處分已經經內政部都市計畫委員會、臺北市都市計畫委員會相關審議，且相關委員會之組織及程序(開會)，合於62年都市計畫法第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，原告也未對此有何爭執，而與正當法律程序無違。

㈤原告雖主張系爭處分違反法律保留原則、平等原則以及比例原則；系爭土地在規畫機關用地前原即屬住宅區等語，然而，本院以為並不可採，理由如下：

1.系爭處分並未違反法律保留原則

⑴由於都市計畫規範人民對土地利用的權利與義務，應具有穩定性，避免朝令夕改；然都市計畫的制定是依據一定時間的情況為規劃，一旦情況有變，亦不宜僵化而沒有變通，因此都市計畫亦必須具有彈性，保留改變的機制。都市計畫法第26條第1項本文即規定，都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更，惟同時建立定期及隨時性的變更機制。所謂定期性的變更機制，為同條項但書規定要求擬定計畫機關每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的變更。故而，本案都市計畫中系爭處分關於回饋制度以及集中留設乃依照上開都市計畫法第26條，而為通盤檢討並據以修正。

⑵又地方制度法第18條第6款第1目規定，直轄市都市計畫之擬定、審議及執行，為直轄市自治事項。62年都市計畫法第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。」關於土地使用分區管制，62年都市計畫法即於第3章設有專章(除於91年12月11日將第39條及第41條之省政府修正為內政部，再於110年5月26日將第41條刪除「局」字外，其餘均未變動)，於第22條第1項規定：「細部計畫應以細部計畫書及細部計畫圖就左列事項表明之：一、計畫地區範圍。二、居住密度及容納人口。三、土地使用分區管制。四、事業及財務計畫。五、道路系統。六、地區性之公共設施用地。七、其他。」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，劃定其他使用區域或特定專用區。(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。」於第33條至第38條分別就農業區、保護區、住宅區、商業區、工業區、其他行政、文教、風景等各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用予以規範，並於第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。」對照53年9月1日修正公布、62年9月6日修正公布前之都市計畫法第37條規定：「對於都市計劃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及建築物之高度、構造、設備暨防空設施之規劃，直轄市或省政府得依據地方實際情況作必要之規定。」另依照62年都市計畫法第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。」此外，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。」臺北市政府依都市計畫法第85條規定授權，於72年2月5日修正發布「都市計畫法臺北市施行細則」(嗣後也歷經修正，於100年7月22日修正改為新名稱「臺北市都市計畫施行自治條例」)。

⑶因而，直轄市政府對於都市計畫範圍內之土地，本得擬定都市計畫，據以劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區；尚得於都市計畫地區範圍內，依實際需要設置包含公園用地在內之公共設施用地，並未就公共設施用地之位置予以限制。且現行都市計畫法所稱之土地使用分區管制，其內容包含甚廣，對於各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用，除了基地面積或基地內應保留空地之比率及建築物之高度外，尚加入了容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場，以及有關交通、景觀或防火等事項(另可參考72年2月5日修正公布之都市計畫法臺北市施行細則第26條以及同年4月25日發布之臺北市土地使用分區管制規則)。

⑷據此，直轄市政府本於其自治權限，除可擬定、審議及執行直轄市的都市計畫外，亦可基於62年都市計畫法第6條、第22條第1項第3款及第32條第2項之授權，對於都市計畫範圍內土地，限制其使用人為妨礙都市計畫之使用，並於細部計畫書圖表明「土地使用分區管制」事項(最高行政法院判決109年度上字第373號、110年度上字第252號判決意旨參照)。故而，直轄市政府本可藉由都市計畫書

認定何種土地使用分區之項目，而無須以法律或自治條例方式規定定之，自不違反法律保留原則。被告抗辯系爭都市計畫變更計畫部分編號5備註欄第2點之文字所示，其依據乃62年都市計畫法第42條第1項以及第32條，被告即係將位於系爭都市計畫地區範圍內之系爭土地30％設置為公共設施用地（公園用地），而與62年都市計畫法第42條第1項第1款規定之文義相符，且相較之下更為有利等語，並非無據。

⑸況由上開條文應可得知，已然授權直轄市政府得於各使用區「分別」予以不同程度之管制方式，且參照62年都市計畫法第39條更可知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「等」事項，直轄市政府得依據地方實際情況，於同法施行細則中作「必要」之規定，從而，上述規定之增訂，均係輔佐母法即62年都市計畫法第32條以降之認定，揆諸其立法目的，當係使都市計畫書透過計畫書及計畫圖表明「土地使用分區管制」時，能發揮因地制宜之功效。故都市計畫擬定機關於擬定都市計畫時，本可視個別都市計畫區域之實際需要，就特定區域作之使用管制，以達前述都市計畫法第32條關於土地使用分區管制因地制宜之立法目的，故被告自可於系爭都市計畫之系爭處分諸如法定空地應集中留設、請原告提供30%土地作為公共設施等一事予以管制，尚難反面解釋不在上述法令規則內容下，直轄市即不得為任何管制方式。原告主張：依照系爭處分作成時的都市計畫法臺北市施行細則以及臺北市土地使用分區規定等規定並無規範同一使用分區但位處不同位置特定土地，故被告都市計畫不可自行規劃等語，並不可採。

⑹系爭處分關於回饋制度並未違法

原告另雖爭執系爭處分關於回饋制度違法乙事，依照91年12月11日修正增訂之都市計畫法第27條之1規定：「(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）（局）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。」上開第27條之1增訂時之立法說明為：「一、本條新增。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。四、第2項明列審議規範或處理原則之訂定內容，使授權訂定該審議規範或處理原則之目的、內容及範圍具體明確。」是可知在都市計畫法第27條之1增訂之前，都市計畫法制即已有回饋制度，此制度之設計，乃係對於經都市計畫變更手段改變提升土地使用強度，土地雖因此而增值，惟同時帶來之人口成長與產業活動，將造成既有公共設施之負擔及生活品質之負面影響，為紓解土地使用變更或開發所造成之公共設施需求與環境

衝擊之問題，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，將不勞利得歸公並抑制土地投機。因此，都市計畫法第27條之1之回饋內容，包括增值回饋（與土地增值稅課徵之法理相同）及成長付費（相當於區域計畫法第15條之3第1項、第4項所稱開發影響費）(最高行政法院108年度上字第1060號判決意旨參照)。換言之，都市計畫法第27條之1在行政程序法第174條之1所規定之期限內完成修法，只是反映現實存在的公平原則(最高行政法院103年度判字第115號判決意旨參照)。經查，因系爭土地於58年都市計畫變更為機關用地前，其使用分區本非住宅區(詳後述)，於58年都市計畫變更為機關用地，現經系爭處分規劃為住宅區，其使用之可能性相較之前已然擴大，其土地進而衍生明顯之使用利益，讓土地所有權人提出適當之回饋，是屬於公益之平衡，使用者付費之實踐。如果土地關係權利人拒絕這樣的使用方式，最多還是維持未變更前之都市計畫的使用方式，原來用途的維持，呈現出土地關係權利人並未獲得利益，但也未因此而蒙受損失。換言之，關於變更原計畫機關用地為住宅區之附帶條件應即提供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，若土地關係權利人維持原來的使用方式，根本無涉於變更用地之附帶條件，也與回饋義務無關。原告主張系爭處分之回饋制度在都市計畫法第27條之1增訂之前並不可為等語，並不可採。

2.系爭處分並未違反平等原則

⑴原告雖主張系爭土地於58年劃為機關用地前，土地使用分區原即住宅區，系爭處分於81年將機關用地變更為第三種住宅區，只是回復最初使用分區。衡諸桃園市、金門縣、雲林縣、嘉義縣、花蓮縣、苗栗縣、南投縣、高雄市、臺中市等類此情形均免予回饋，被告要求原告回饋，有違平等原則等語。

⑵經查，系爭土地於58年公告變更為機關用地前，其實施都市計畫前之使用分區為「計劃文教設施」或 「計畫小學校」，而非「計劃住宅地區」等情，有系爭土地相關都市計畫圖說（本院卷2第407－409頁紫色區塊）附卷可證。

⑶原告固然主張系爭土地在規畫機關用地前仍屬住宅區等語，並提出於臺北縣54年核發之營造執照（54營字第692號營造執照，本院卷1第201頁）、建管處102年11月6日函（本院卷1第203頁）、臺北市政府都市發展局102年9月5日北市都規字第10237006800函（下稱都發局102年9月5日函，本院卷2第459頁）、都發局102年10月7日北市都規字第10237996100函（下稱都發局102年10月7日函，本院卷2第461頁）、國土管理署112年12月8日函（本院卷2第463頁）等證據。惟查：

①參照系爭土地相關都市計畫圖說（本院卷2第407－409頁紫色區塊），原告所提出之臺北縣54年核發之營造執照之坐落地號(重測前舊地號乃南港舊段70地號，爾後於56年4月分割為70-17地號，57年10月再次分割為70-18地號，重測後新地號乃臺北市南港區中南段二小段211地號，此部分可參原告提出之211地號土地登記第一類謄本等資料〈本院卷1第197-199頁〉)以及原告陳報之臺北市政府建築資訊查詢畫面截圖(本院卷2第593頁)等證物，在系爭都市計畫發布前，屬於文教區(本院卷2第409頁右上角住三特範圍)，而非住宅區。且依72年2月5日發布之都市計畫法臺北市施行細則第15條第1、2款規定，文教區土地以供文教機關使用為主，並可興建住宅。觀諸臺北縣54年核發之營造執照，該營造執照業主乃「中央研究院 宮雁南」，亦足見該住宅與中央研究院有一定關係，尚難執以推論系爭土地在58年劃為機關用地以前之使用分區即為住宅區。

②至於原告其他提出之建管處、都發局等函提及之土地，諸如建管處102年11月6日函（本院卷1第203頁）、都發局10

2年9月5日函(本院卷2第459頁）、都發局102年10月7日函（本院卷2第461頁）以及國土管理署112年12月8日函（本院卷2第463頁），雖均提及臺北市南港區中南段二小段196、199(部分)、212地號(部分)，以及235-237地號之建造執照、營照執照等使用分區為住宅區。然而，本院向都發局函詢系爭處分涵蓋之地號，經都發局以113年7月31日北市都規字第1133047867號函復，對照都發局113年7月31日函及附圖(本院卷2第567頁)，196、235-237地號並非系爭處分之範圍，更非本案系爭土地，而199、212地號雖為系爭土地之一部，但上開二地號在58年都市計畫變更為機關用地前為文教區，已如前述，且上開土地確實有部分超出系爭處分範圍(一部在系爭處分範圍內，一部超出系爭處分範圍)，自均難以此認定原告之系爭土地位於「系爭處分範圍者」，在58年都市計畫變更為機關用地前為住宅區。

③從而，系爭土地於58年都市計畫變更為機關用地前，係屬文教區而非住宅區，於58年都市計畫變更為機關用地，現經系爭處分規劃為住宅區，其使用之可能性相較之前已然擴大，其土地進而衍生明顯之使用利益，此與原告所援引桃園市等之回饋制度於回復原使用分區為住宅區毋庸回饋之情形，本不相同，況各縣市人口密度、城鄉發展均有不同，原告執以主張系爭處分違反平等原則，自非可採。

3.系爭處分亦未違反比例原則

⑴因系爭都市計畫審酌系爭土地變更為第三種住宅區後，對於該地區居住品質及適宜空間之影響，而為系爭處分(原告等人應提供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)，其經臺北市都市計畫委員擬定後，已經內政部核定，均如前述。揆諸62年都市計畫法意旨可知，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的變更，更得因地制宜，訂定相關管制規定可知，除非違反法

律等規定，直轄市政府本得因地制宜，由被告以系爭都市計畫案規範。換言之，因系爭處分回饋制度，已經上開委員會有所討論，且經系爭土地之關係人陳情(本院卷2第345頁)後，經委員會決議，已經有充分討論；況依照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(92年7月17日已經停止適用，本院卷2第355頁以下)可知，系爭土地之30%作為公共設施用地，不僅只用於公園，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；且原告主要指摘者乃不該有此回饋制度，而非指摘回饋比例計算錯誤為何(本院卷2第377頁)。被告更於本院審理時補充：系爭土地之30%作為公共設施用地尚可作為興建停車場，有其必要性。且系爭土地實亦相鄰臺北市南港區研究路二段道路，寬度為27公尺，未有原告所謂與各項立體多目標使用准許條件不符之情形等語，並提出系爭都市計畫圖說（本院卷2第367-371、407-421頁）可證，也已經補充被告系爭處分符合比例原則，並非無據。

4.綜上所述，本案所涉變更都市計畫案之附帶條件或回饋方式，無損於法律保留原則，更未有違比例原則、平等原則。

㈥原告合併請求損害賠償部分：

末按行政訴訟法第7條規定：「提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」其立法意旨在於提起行政訴訟之際，利用同一訴訟程序合併請求損害賠償，以達訴訟經濟利益，蓋因此等請求與其所合併提起之行政訴訟間，有一定的前提或因果關係，基於訴訟資料之共通，避免二裁判之衝突及訴訟手續重複之勞費所為之規範，否則即不符基於訴訟經濟之考量而令其合併提起之立法目的。故當事人依行政訴訟法第7條規定併為請求時，須所據以合併之行政訴訟已經行政法院實體審究且為勝訴判決，其合併之請求始有獲得實體勝訴判決可言。經查，原告針對被

告之系爭處分訴請撤銷原處分，並請求損害賠償(附表3即本院卷2第591頁），就撤銷訴訟之請求部分，既經本院調查審認後，認原處分於法核無違誤，原告訴請撤銷原處分為無理由，業如前述，揆諸前揭規定及說明，原告依行政訴訟法第7條規定，合併提起請求被告損害賠償，即乏所據，應併予駁回。

七、綜上所述，原告主張各節均非可採，被告系爭計畫關於系爭處分，核無違誤，訴願決定雖理由與本院不同，但予以維持，亦無不合。原告仍執前詞，訴請判決如其訴之聲明所示，為無理由，應予駁回。

八、本件事證已臻明確，兩造之其餘攻擊防禦及陳述，經本院詳加審究，或與本件之爭執無涉，或對本件判決之結果不生影響，爰不逐一論述，附此指明。

九、據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第98條第1項前段規定，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　9　　月　　26　　日

審判長法　官　洪慕芳

法　官　孫萍萍

法　官　周泰德

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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項第3款）。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	所需要件

訴訟代理人之情形	
(一)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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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者。
(二)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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　9　　月　　26　　日

書記官　徐偉倫