

臺北高等行政法院裁定

112年度都全字第1號

聲 請 人 鴻運瀝青化學股份有限公司

代 表 人 陳敏行（董事長）

訴訟代理人 林奕辰 律師

陳俊瑋 律師

相 對 人 內政部

代 表 人 林右昌（部長）

訴訟代理人 吳兆原 律師

上列當事人間都市計畫事件（本院111年度都訴字第2號），聲請人聲請暫時停止都市計畫之適用，本院裁定如下：

主 文

「變更土城都市計畫（第三次通盤檢討）（第二階段）都市計畫案」於本院111年度都訴字第2號都市計畫事件判決確定前應暫時停止適用。

其餘聲請駁回。

聲請訴訟費用由相對人負擔二分之一，餘由聲請人負擔。

理 由

一、爭訟概要：

（一）聲請人所有之重測前臺北縣土城鄉大安寮段大安寮小段277-4地號土地（重測後為新北市土城區大安段755地號，下稱755地號土地），位處新北市政府於民國61年4月26日發布實施「土城都市計畫」（下稱61年都市計畫）之編號IV-13計畫道路（下稱系爭計畫道路）範圍，系爭計畫道路於該處工業區之都市計畫邊陲地帶規劃囊底路提供迴車之功能，改制前臺北縣政府之後陸續進行全面性通盤檢討，先後於70年2月23日發布實施「土城都市計畫通盤檢討計畫書」、75年3月3日發布實施「變更土城都市計畫（第一次公共設施通盤檢

01 討)案」、79年10月19日發布實施「變更土城都市計畫(第
02 一期公共設施保留地專案通盤檢討)案」及82年7月7日發布
03 實施「變更土城都市計畫(第二次通盤檢討)案」。755地
04 號土地嗣經前臺灣省政府77年8月11日府地四字第75739號函
05 准予徵收,改制前臺北縣政府於78年5月2日北府地四字第25
06 3267號函公告徵收,並於80年10月29日辦竣所有權移轉登
07 記。惟前述囊底路因77年高速公路興建計畫未留設系爭計畫
08 道路之迴車道,遭高速公路邊坡阻隔而無法迴車,致系爭計
09 畫道路迄今未能完成開闢。

10 (二)新北市政府考量原計畫圖發布實施已逾40年,書圖老舊、精
11 準度不足,嗣擬具「變更土城都市計畫(第三次通盤檢
12 討)」,經新北市都市計畫委員會(下稱新北市都委會)審
13 議決議視實際發展需求,分階段報由相對人核定後,依法發
14 布實施,並自100年1月3日起辦理公開展覽。「變更土城都
15 市計畫(第三次通盤檢討)(第一階段)」案(下稱第一階
16 段都計案)經新北市都委會通盤檢討審議通過,提經相對人
17 都市計畫委員會(下稱相對人都委會)106年3月21日第896
18 次會議審議,決議除部分變更暫予保留外,其餘通過部分與
19 原公開展覽草案不一致部分應補辦公開展覽及說明會,故第
20 一階段都計案自106年7月10日起辦理再公開展覽30日,嗣經
21 相對人都委會108年6月18日第948次會議審議通過,惟就涉
22 及系爭計畫道路變更內容部分暫予保留,第一階段都計案俟
23 經相對人於108年11月18日台內營字第1080819627號函核
24 定,新北市政府108年12月13日新北府城審字第10823468601
25 號函公告,自108年12月16日起發布實施。依相對人都委會
26 第948次會議決議,就已徵收未開闢之系爭計畫道路未能向
27 南銜接至高速公路涵洞,造成計畫道路與現狀道路不符之情
28 況,另請新北市政府研議具體可行之變更方案後,再提會討
29 論,新北市政府遂再擬定「變更土城都市計畫(第三次通盤
30 檢討)(第二階段)都市計畫案」(下稱系爭都市計畫),
31 考量現況道路調整計畫道路線型,依原計畫道路範圍向東拓

寬，將原計畫中0.1875公頃之工業區變更為道路用地，使變更後之計畫道路由15公尺漸變成36.5公尺，得以順接高速公路涵洞口，並以109年2月17日新北府城審字第1090243935號函送修正計畫書圖提交相對人都委會109年10月27日第979次會議審議，決議除請新北市政府補充土地權人相關權益、指定建築線及合法建築物影響等內容，納入計畫書敘明外，其餘照案通過，系爭都市計畫遂經相對人於110年9月13日以台內營字第1100814173號函核定，新北市政府110年9月27日以新北府城審字第11018035352號函公告自110年9月29日起發布實施。聲請人不服，認其所有坐落新北市土城區大安段756地號土地（下稱756地號土地），經系爭都市計畫納入系爭計畫道路範圍內，損害其財產權，遂向本院訴請宣告系爭都市計畫無效外，並於本案訴訟（即本院111年都訴字第2號）審理中，因接獲新北市政府違章建築拆除大隊112年4月27日新北拆拆一字第1123235106號及第1123235115號拆除時間通知單（下稱拆除通知），訂於112年6月1日拆除坐落755地號土地上聲請人所有之廠房等地上物，爰依行政訴訟法第298條第2項規定及第116條第3項分別提起定暫時狀態假處分及停止執行等聲請，經本院以112年全字第19號及112年停字第32號裁定駁回其聲請，暨最高行政法院以112年度抗字第175號裁定抗告駁回確定後，其復主張將因系爭都市計畫之實施造成重大損害及急迫之危險，遂再依行政訴訟法第237條之30規定而為本件暫時停止適用都市計畫之聲請。

二、聲請意旨略以：

依新北市政府養護工程處（下稱新北市養工處）委託設計之道路改善平面圖，可知新北市政府係將755地號、756地號土地均納入系爭計畫道路之範圍、統一規劃設計，故上開土地具有不可分之關係，依行政訴訟法第237條之21規定，實難將二者割裂觀之，法院應將755地號土地一併納入審理範圍。新北市養工處112年1月4日新北養勞字第1124700149號函稱其係依新北市市有不動產被占用處理原則執行，並藉由

01 新北市政府違章建築拆除大隊拆除通知之名義，訂於112年6
02 月1日以拆除違建之名，行開闢道路之實，造成聲請人財產
03 隨時可能遭受難於回復之損害、遭受立即之危險。新北市政府
04 欲拆除坐落755地號土地，係為開闢系爭計畫道路，似應
05 屬於新北市違章建築拆除優先次序表所列項目「次序B之政
06 策性案件」，須以政策為期合法基礎，然於系爭計畫道路之
07 範圍都市計畫之效力於法院判決確認前，當屬政策未明而有
08 疑義之狀態，新北市政府自不得於法院判決前逕行動工開
09 闢，拆除廠房設備、材料庫、鍋爐及油槽，將造成聲請人無
10 法經營之重大損害，全體員工生計難保之危險，更遑論系爭
11 都市計畫、道路設計邏輯錯亂、疏漏百出，顯非為保全重大
12 公益所必要等語。聲請人依行政訴訟法第237條之30規定，
13 爰聲明：系爭都市計畫及系爭計畫道路相關計畫（包含61
14 年、70年、75年、79年及82年都市計畫）關於系爭計畫道路
15 部分，於本院111年度都訴字第2號都市計畫事件判決確定前
16 應暫時停止適用。

17 三、相對人則以：

18 系爭都市計畫無關755地號土地，無論聲請人勝訴與否，均
19 不影響拆除處分之適法性，且聲請人倘若避免違建遭拆除，
20 依法應對該拆除處分聲請停止執行，始有實益，惟聲請人對
21 於拆除處分，均未提出任何訴願或救濟而告確定，顯見聲請
22 人聲請欠缺權利保護必要。至行政訴訟法第237條之21立法
23 理由明確指出具不可分關係者限於「都市計畫」，聲請人主
24 張755地號、756地號土地，兩者具不可分關係而得納入本件
25 審理範圍洵屬誤解。退步言之，系爭都市計畫自110年9月27
26 日發布實施以來，歷時將近2年，期間聲請人未為聲請，甚
27 至藉故於本案審理期間請求法院改定準備程序期日，以期延
28 長審理時間，顯見系爭都市計畫之實施對聲請人而言並無急
29 迫性危險可言，聲請顯無理由。755地號土地於61年都市計
30 畫劃為道路用地，經改制前臺北縣土城鄉公所於77年公告辦
31 理徵收，並於78年完成徵收作業，現為公有土地，依市區道

01 路條例第16條規定，該道路用地本不得為任何建築行為，惟
02 聲請人於64年2月24日買賣取得該地後，無視法令，擅自興
03 建違章建築，新北市政府命拆除違建，當屬適法。新北市政
04 府為改善承天路交通狀況，於2年前通知系爭計畫道路上違
05 建戶拆除，有6戶已配合拆除，僅剩聲請人拒不拆除。於此
06 期間聲請人聲稱有承攬公共工程擔心拆除違約賠償，新北市政府體恤民意，給予3次自行拆除機會仍不辦理，甚至於112
07 年6月1日執行拆除過程中，以人牆、車輛阻擋拆除作業，以
08 致無法拆除，均足認聲請人於本案聲請停止系爭都市計畫適
09 用並不合法，法院應駁回聲請人之聲請等語。

11 四、本院查：

12 (一)按我國行政訴訟法於109年1月15日增定第二編第五章「都市
13 計畫審查程序」，並自同年7月1日起施行，依據於同日生效
14 之行政訴訟法施行法第14條之5規定：「（第1項）修正行政
15 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
16 二編第五章都市計畫審查程序之規定。（第2項）修正行政
17 訴訟法施行前發布之都市計畫，具行政處分性質者，於修正
18 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
19 訴訟程序。」是修正後專章之規定僅得適用於109年7月1日
20 行政訴訟法修正施行後，始發布之都市計畫，於施行前已發
21 布之都市計畫，則不適用新修正行政訴訟法都市計畫審查程
22 序之規定。

23 (二)次按行政訴訟法第237條之30規定：「（第1項）於爭執之都
24 市計畫，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要
25 時，得聲請管轄本案之行政法院暫時停止適用或執行，或為
26 其他必要之處置。（第2項）前項情形，準用第295條至第29
27 7條、第298條第3項、第4項、第301條及第303條之規定。
28 ……」考量都市計畫之適用或執行，可能對人民、地方自治
29 團體或其他公法人之權利或公益造成重大之損害或急迫之危
30 險，而行政法院審理都市計畫審查程序事件未必能即時以本
31 案判決予以防止（依同法第237條之29第1項規定，都市計畫

01 經判決宣告無效確定者，法律上始具對世效力，惟法院如裁
02 定准許暫時停止適用或執行爭執之都市計畫，或為其他必要
03 之處置，該裁定不待確定，已具一般拘束力，此可另參諸同
04 法第237條之30立法說明即明），權衡相關利益之結果，可
05 能有必要於本案判決確定前，暫時停止適用或執行都市計
06 畫，或為其他必要之處置，以防止發生重大之損害或避免急
07 迫之危險，立法者爰參酌德國行政法院法第47條第6項規定
08 為本條第1項之規定。是以，設立都市計畫保全程序制度之
09 目的，既在為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必
10 要時，定本案訴訟確定終局裁判前之暫時狀態，則行政法院
11 對聲請事件的事實為概括審查，認大致可信後，應自法律觀
12 點，就本案勝訴可能性予以審查。如審查結果預期本案為不
13 合法或無理由時，則即與前揭爭執之都市計畫，為防止發生
14 重大之損害或避免急迫之危險而有必要之要件不符；反之，
15 如審查結果預期本案為合法且有理由時，即本案勝訴之可能
16 性較高，則此即為「發生重大損害」之重要間接證據，因為
17 倘認都市計畫違法，通常即為暫時停止都市計畫適用之重要
18 理由，如違法都市計畫之繼續執行，並非各種公益、私益均
19 受到妥適衡量之狀態，為顧及有利於聲請人之本案裁判之效
20 力及可實現性，以致定暫時狀態規制已不可拖延時，即得作
21 成定暫時狀態之處分。

22 (三)系爭都市計畫部分：

- 23 1.查系爭都市計畫變更範圍內之系爭計畫道路為已徵收未開闢
24 之15公尺計畫道路，目前尚未能向南銜接至高速公路涵洞
25 口，現況道路承天路位於計畫道路東側可通行至涵洞口，造
26 成計畫道路與現況道路不符之情況。故系爭都市計畫將原計
27 畫道路東側0.1875公頃之工業區變更為道路用地，使變更後
28 之計畫道路由15公尺漸變成36.5公尺，得以順接高速公路涵
29 洞口，核其變更理由無非係以：1.使系爭計畫道路得順接承
30 天路。2.考量鄰地永和段259地號土地所有權人已依原計畫
31 道路邊界指定建築線之既有權益等為主要依據（參系爭都市

計畫第3-3頁，本院卷第180頁），另經本院於本案訴訟審理中依職權通知系爭都市計畫之擬定兼發布機關即新北市政府到庭陳述意見，據其陳稱：承天路上有許多公車會左轉忠承路再迴轉上北二高，所以除了公車的迴轉需求外還有工業區的大車迴轉需求等語（參本院卷第171頁筆錄）。並提出委外設計之道路改善平面圖為憑（本院卷第23頁）。惟查，系爭計畫道路之規劃乃源自於61年4月26日土城都市計畫案，其範圍包含755地號土地，從61年4月26日計畫書中土城都市計畫道路表以觀（參61年計畫書第30頁表十，本院卷第177頁），可知計畫地區範圍內之幹線道路、主要道路寬度分別規劃為25、18公尺；次要道路則為12或15公尺，系爭計畫道路位處土城都市計畫區內西南側工業區內（參61年計畫書圖十土地都市計畫示意圖，本院卷第176頁），屬寬度15公尺之次要道路，道路末端劃設囊底路作為車輛迴轉使用，另參前揭土城都市計畫道路表註一附記：「囊底路之迴轉直徑2公尺」等語，惟未見計畫書載明劃設囊底路供車輛迴轉之緣由；新北市政府未詳予探究61年都市計畫在系爭計畫道路末端劃設囊底路供車輛迴轉之緣由，又依其到庭陳述意見，可知維持系爭計畫道路迴車之功能為系爭都市計畫變更之重要理由之一，卻未針對系爭計畫道路之車輛迴轉需求進行妥適之調查與評估前，逕決定依原計畫道路範圍向東拓寬，使變更後之計畫道路由15公尺漸變成36.5公尺，且此道路寬度已遠超越系爭都市計畫範圍內所有主要道路及次要道路之路寬，顯難認屬侵害人民權益最小之方式；另為達成系爭計畫道路順接承天路，及兼顧鄰地所有權人已依原計畫道路邊界指定建築線權益目的，亦非無其他侵害較小之方案可供選擇，是難認新北市政府於擬定系爭都市計畫時，已權衡受到計畫影響之各方利益，使各種公益、私益均受到妥適之考量，而有利益衡量之瑕疵，相對人未予詳為衡酌逕予核定，即有違誤，是經本院對本件聲請事件的事實為概括審查，已

01 足推知聲請人就系爭都市計畫主張有違法瑕疵，並請求宣告
02 系爭都市計畫無效等本案訴訟主張大致可信。

03 2.再者，依首揭規定及說明，可知聲請暫時停止適用或執行都
04 市計畫之要件，為「以防止發生重大之損害」或「避免急迫
05 之危險」，僅需滿足其中任一要件即為已足。是本件都市計
06 畫保全程序之本案訴訟111年都訴字第2號都市計畫事件經本
07 院審理後，既已認定系爭都市計畫有利益衡量瑕疵之違法，
08 並判決宣告系爭都市計畫無效（理由詳參本案判決書所
09 載），足證聲請人於本案訴訟之主張為合法且有理由，且因
10 系爭都市計畫之繼續執行，並非各種公益、私益均受到妥適
11 衡量之狀態，為顧及有利於聲請人之本案裁判之效力及可實
12 現性，並基於維護法秩序實際有效性之理由，足認有為防止
13 發生重大之損害，暫時之規制已不可拖延，而有作成定暫時
14 狀態處分之必要，相對人徒以系爭都市計畫自發布實施以
15 來，歷時將近2年，期間聲請人未為聲請，顯見系爭都市計
16 畫之實施對聲請人而言並無急迫性危險可言，認本件無定暫
17 時狀態處分之必要云云，要非可採。爰認聲請人聲請系爭都
18 市計畫於本案訴訟判決確定前應暫時停止適用部分，為有理
19 由，應予准許。

20 (四)系爭計畫道路相關計畫（包含61年、70年、75年、79年及82
21 年都市計畫）關於系爭計畫道路部分：

22 1.查本件系爭都市計畫沿革自改制前臺北縣政府於61年4月26
23 日發布實施之土城都市計畫，之後依都市計畫法第26條規
24 定，陸續於70年、75年、79年及82年進行全面性通盤檢討，
25 至今主要計畫共經歷38次變更案（參108年12月16日第一階
26 段都計案第2-1頁都市計畫沿革及歷次主要計畫變更案彙整
27 表），61年都市計畫將755地號劃入系爭計畫道路之範圍，
28 雖歷經相對人於70年、75年、79年及82年多次通盤檢討變
29 更，就此部分始終維持不變，755地號土地既早經61年發布
30 實施之都市計畫劃為系爭計畫道路範圍，並規劃為道路用
31 地，且已完成徵收之法定程序，聲請人並已領取徵收補償金

完竣（參本院卷第62至63頁筆錄），由此可知755地號土地之徵收顯係植基於61年都市計畫而來。至110年發布之系爭都市計畫則將系爭計畫道路相鄰工業區之土地（含聲請人所有756地號土地）變更為道路用地，使原計畫道路範圍向東拓寬，故即使系爭都市計畫之局部檢討變更與61年都市計畫劃定為道路用地之土地均納為系爭計畫道路規劃而具規制關連，但系爭都市計畫與61年都市計畫變更使用之土地顯不相同，即非得認屬「同一都市計畫」，而應為不同都市計畫之審查客體。

2. 聲請人雖主張：755、756地號具有不可分割性質，故合併請求系爭計畫道路相關計畫（包含61年、70年、75年、79年及82年都市計畫）關於系爭計畫道路部分，於本案訴訟判決確定前均應暫時停止適用云云，惟查，聲請人所主張此部分應停止適用系爭計畫道路相關之都市計畫（即與755地號土地上違建拆除直接相關部分），均係109年7月1日行政訴訟法修正施行前已發布之都市計畫，依前揭規定及說明，洵非得適用新修正都市計畫審查程序之規定，是其援引行政訴訟法第237條之30規定，針對61年、70年、75年、79年及82年都市計畫關於系爭計畫道路部分，提起本件暫時停止適用都市計畫之聲請，顯屬於法無據，難認有理由，應予駁回。

五、綜上，聲請人聲請系爭都市計畫於本案訴訟判決確定前應暫時停止適用部分，為有理由，應予准許。至其餘部分請求（系爭計畫道路相關計畫包含61年、70年、75年、79年及82年都市計畫關於系爭計畫道路部分），則非屬得適用新修正都市計畫審查程序之標的，是此部分聲請，於法不合，應予駁回。

六、依行政訴訟法第104條，民事訴訟法第95條及第79條規定，裁定如主文。

中 華 民 國 112 年 8 月 10 日

臺北高等行政法院第八庭

審判長法 官 侯 東 昇

01 法官 楊 坤 樵
02 法官 鄭 凱 文
03 上為正本係照原本作成。
04 如不服本裁定，應於送達後10日內向本院提出抗告狀（須按他造
05 人數附繕本）
06 中 華 民 國 112 年 8 月 10 日
07 書記官 吳 芳 靜