

# 臺北高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第八庭

113年度都全字第2號

01  
02  
03  
04 聲 請 人 黃素敷  
05 訴訟代理人 周岳 律師  
06 周易 律師  
07 相 對 人 內政部  
08 代 表 人 劉世芳(部長)

09 上列當事人間都市計畫事件(本院113年度都訴字第3號)，聲請人  
10 聲請暫時停止都市計畫之適用，本院裁定如下：

## 11 主 文

- 12 一、聲請駁回。  
13 二、聲請訴訟費用由聲請人負擔。

## 14 理 由

### 15 一、爭訟概要：

16 聲請人所有門牌號碼桃園市○○區○○○街00巷0號之房屋  
17 及其坐落土地(桃園市中平段299地號土地，下稱系爭房地)  
18 地)，位處改制前桃園縣政府(改制前後均稱桃園市政府)於  
19 民國68年3月17日發布實施「縱貫公路桃園內壢間都市計  
20 畫」之第二種住宅區範圍，周邊毗鄰編定為「兒八」之兒童  
21 遊樂場用地(計畫面積0.21公頃，下稱兒八用地)。桃園市政  
22 府進行全面性通盤檢討，先後於71年8月3日發布實施「變更  
23 縱貫公路桃園內壢間都市計畫(通盤檢討)計畫案」、83年9  
24 月5日發布實施「縱貫公路桃園內壢間都市計畫(第二次通盤  
25 檢討)案」、95年1月9日發布實施「變更縱貫公路桃園內壢  
26 間都市計畫(第三次通盤檢討)案」，及105年9月20日發布實  
27 施「變更縱貫公路桃園內壢間都市計畫(都市計畫圖重製專  
28 案通盤檢討)案」。桃園市政府為解決公共設施用地經劃設  
29 保留而長期未取得之問題，依「都市計畫定期通盤檢討實施  
30 辦法」(下稱通盤檢討實施辦法)第14條第4款規定及相對人

01 頒布之「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」(下  
02 稱檢討變更作業原則)辦理桃園市各都市計畫公共設施用地  
03 專案通盤檢討，擬定「變更縱貫公路桃園內壢間都市計畫  
04 (公共設施用地專案通盤檢討)案」，經桃園市都市計畫委員  
05 會108年8月5日第36次會議審議通過，桃園市政府於108年10  
06 月30日以府都計字第1080271646號函送計畫書、圖等報請相  
07 對人審議。嗣經相對人都市計畫委員會(下稱部都委會)110  
08 年8月3日第995次會議及110年12月21日第1004次會議審議通  
09 過，決議因計畫案之部分變更案件涉及整體開發或附帶條件  
10 之執行事宜，為避免影響地方發展，桃園市政府得視實際發  
11 展需要，分階段報由相對人核定後，依法公告發布實施(嗣  
12 經部都委會112年11月28日第1046號會議決議：該案修正  
13 後，逕報相對人核定)。桃園市政府爰將前揭計畫案未涉及  
14 整體開發之變更案件，先行作為第一階段發布實施之內容，  
15 擬定「變更縱貫公路桃園內壢間都市計畫(公共設施用地專  
16 案通盤檢討)(第一階段)書」，經相對人核定後，以111年4  
17 月25日府都計字第1110092706號公告自111年4月26日起生效  
18 實施；復擬定「變更縱貫公路桃園內壢間都市計畫(公共設  
19 施用地專案通盤檢討)(第二階段)書」(下稱系爭都市計  
20 畫)，經相對人113年11月13日臺內國字第1130813116號函核  
21 定後，以113年11月25日府都計字第1130324304號公告自113  
22 年11月27日起生效實施。聲請人不服系爭都市計畫，提起行  
23 政訴訟(本院113年度都訴字第3號，下稱本案)，並為本件暫  
24 時停止適用系爭都市計畫變更兒八用地為第二種住宅區部分  
25 之聲請。

## 26 二、聲請意旨略以：

27 (一)聲請人於88年9月10日因信賴當時系爭房地旁之兒八用地，  
28 在未來將開發成為兒童遊樂場，供全家休憩使用，而買受系  
29 爭房地作為住所，已與家人長住於此迄未中斷。詎料系爭都  
30 市計畫將兒八用地變更為第二種住宅區，嚴重破壞個人與家  
31 庭生活信賴，聲請人因此喪失近用兒八用地將設之兒童遊樂

01 場(下稱兒八兒童遊樂場)之可能性。原本清幽之生活環境亦  
02 因居住人口大增而受破壞，造成生活福祉嚴重下滑，可預期  
03 系爭房地客觀價值將受貶損，對聲請人財產權造成直接損  
04 害，系爭房地在兒八兒童遊樂場旁，為都市計畫法保護規範  
05 之範圍所及。聲請人住所因前方有兒八用地，每日均受充足  
06 的陽光照射，採光十分良好，庭院植物欣欣向榮，系爭都市  
07 計畫變更兒八用地成為第二種住宅區，將遮擋聲請人之日  
08 照，影響生活品質，侵害聲請人日照權，縱未達侵害日照權  
09 程度，亦侵害聲請人住所之採光及視野等重要之法律上利  
10 益。系爭都市計畫變更兒八用地為第二種住宅區，違反都市  
11 計畫法第45條所定公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂  
12 場5項公共設施(下稱5項公共設施)占用土地總面積不得少於  
13 全部計畫面積百分之10的強行規範，並違反行政程序法第7  
14 條、第8條及第10條，依同法第158條規定，系爭都市計畫應  
15 為無效。

16 (二)系爭都市計畫是併同市地重劃一同發布，市地重劃亦以兒八  
17 用地變更為第二種住宅區之基礎辦理，系爭都市計畫既已發  
18 布生效，即可能以第二種住宅區方式進行使用，於兒八用地  
19 建築房屋，則聲請人之財產權、日照權、財產利益、日照利  
20 益、眺望之利益等權利與法律上之利益，均有因兒八用地變  
21 更第二種住宅區後經建築住宅而受損害，系爭都市計畫違法  
22 所造成之危害，將陷於難以回復之狀態。另為防止公共設施  
23 用地違法限縮損害公共利益，有必要暫時停止適用系爭都市  
24 計畫將兒八用地變更為第二種住宅區用地之部分。

25 (三)考量兒八用地目前仍然屬於空地狀態，若本件暫時停止適用  
26 系爭都市計畫關於兒八用地變更為第二種住宅區用地部分，  
27 僅僅使兒八用地繼續維持現有狀態而已。為避免未來可能發  
28 生他人在兒八用地建築房屋情事而無從回復所受之損害，有  
29 暫時停止適用之必要性，合乎比例原則。

30 (四)並聲明：於本案判決確定前，暫時停止適用系爭都市計畫變  
31 更兒八用地為第二種住宅區之部分。

01 三、相對人則以：

02 (一)聲請人就系爭都市計畫將兒八用地(0.21公頃)變更為第二種  
03 住宅區部分有爭執。惟查，聲請人所有系爭房地係坐落於兒  
04 八用地外隔4公尺寬人行步道之第二種住宅區，桃園市政府  
05 考量兒八用地、公二用地、市二用地、市四用地及部分人行  
06 步道用地自68年劃設迄今仍多未取得及開闢公共設施，無助  
07 實質提升環境品質，且兒八用地鄰近公二用地，公共設施服  
08 務性質相近，依該案檢討變更原則，評估整體開發之財務可  
09 行性及維持周邊居民生活環境品質及開放空間，採跨區公辦  
10 市地重劃方式集中取得，並將公二用地開闢為1.95公頃之大  
11 型公園供周邊居民使用，亦距離聲請人所有系爭房地僅約30  
12 公尺，已兼顧公共利益與公共設施保留地土地所有權人權  
13 益，難謂系爭都市計畫之適用及執行，損害或將損害聲請人  
14 權利或法律上利益。

15 (二)聲請人主張其財產權、日照權、財產利益、日照利益、眺望  
16 之利益因系爭都市計畫關於兒八用地變更為第二種住宅區而  
17 受損害。然兒八用地變更為第二種住宅區後，於建築基地申  
18 請建築房屋，仍須依照「建築技術規則建築設計施工編」第  
19 39條之1(有效日照)規定辦理，另該住宅區與周邊鄰地間已  
20 有間隔距離，分別為8公尺、9公尺寬之計畫道路及4公尺寬  
21 之人行步道，且未來臨接計畫道路如未達15公尺，仍須依規  
22 定至少退縮3.5公尺建築，系爭都市計畫之執行不致發生重  
23 大損害或急迫之危險。聲請人所指財產利益及眺望之利益，  
24 應屬反射利益，難認繼續執行系爭都市計畫將造成聲請人法  
25 律上利益之重大損害，更不會存有刻不容緩之危險。

26 (三)倘系爭都市計畫暫時停止適用，將造成桃園市第47期桃園區  
27 中平市地重劃區(下稱中平重劃區)2.31公頃之市地重劃開發  
28 期程延宕，影響大眾公共利益及土地所有權人的合法權益，  
29 惡化當地都市發展，更不利公共利益之維護。

30 四、本院查：

01 (一)行政訴訟法第237條之18第1項規定：「人民、地方自治團體  
02 或其他公法人認為行政機關依都市計畫法發布之都市計畫違  
03 法，而直接損害、因適用而損害或在可預見之時間內將損害  
04 其權利或法律上利益者，得依本章規定，以核定都市計畫之  
05 行政機關為被告，逕向管轄之高等行政法院提起訴訟，請求  
06 宣告該都市計畫無效。」第237條之30第1項規定：「於爭執  
07 之都市計畫，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有  
08 必要時，得聲請管轄本案之行政法院暫時停止適用或執行，  
09 或為其他必要之處置。」可知，立法者考量都市計畫之適用  
10 或執行，可能對人民、地方自治團體或其他公法人之權利或  
11 公益造成重大之損害或急迫之危險，而行政法院審理都市計  
12 畫審查程序事件未必能即時以本案判決予以防止，權衡相關  
13 利益之結果，可能有必要於本案判決前，暫時停止適用或執  
14 行都市計畫，或為其他必要之處置，以防止發生重大之損害  
15 或避免急迫之危險，乃參酌德國行政法院法第47條第6項規  
16 定，於行政訴訟法第237條之30第1項規定專門適用於都市計  
17 畫之保全程序；是依此規定聲請者，其要件有三：(1)限於爭  
18 執之都市計畫；(2)為防止發生重大之損害或避免急迫之危  
19 險；(3)行政法院認為有定暫時狀態之必要。因此，如聲請人  
20 想要防免之損害係來自都市計畫實施後之各執行措施，應視  
21 該措施之性質屬行政處分與否，分別適用行政訴訟法第116  
22 條或第298條規定尋求暫時權利保護，至於在各該聲請程序  
23 中可以或甚至必要就所依據之都市計畫為附帶審查，則屬另  
24 一問題。又依行政訴訟法第237條之30第2項規定準用同法第  
25 295條至第297條、第298條第3項、第4項、第301條及第303  
26 條之規定可知，此一專門適用於都市計畫之保全程序，性質  
27 上屬同法第298條第2項之定暫時狀態之假處分，且依所準用  
28 之第301條規定：「關於假處分之請求及原因，非有特別情  
29 事，不得命供擔保以代釋明。」可知，聲請人就其所為之請  
30 求(即爭執之都市計畫)及原因(即為防止發生重大之損害或  
31 避免急迫之危險而有定暫時狀態之必要)，必須提出可供法

01 院即時調查之證據以為釋明。如未能加以釋明，則其聲請自  
02 難准許。

03 (二)都市計畫保全程序制度之目的，既在為防止發生重大之損害  
04 或避免急迫之危險，而得於必要時，定本案訴訟終結前之暫  
05 時狀態，則行政法院對聲請事件的事實為概括審查，認大致  
06 可信後，應自法律觀點，就本案勝訴可能性予以審查。如審  
07 查結果預期本案為起訴不合法或無理由時，則即與前揭爭執  
08 之都市計畫，或為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而  
09 有必要之要件不符；反之，如審查結果預期本案為起訴合法  
10 且有理由時，即本案勝訴之可能性較高，且有保全之原因  
11 時，為顧及有利於聲請人之本案裁判之效力及可實現性，而  
12 暫時之規制已不可拖延時，即得作成定暫時狀態之處分。然  
13 而，如果個案中，因特別原因，例如必須經過繁瑣的證據調  
14 查，始得認定與聲請事件相關之本案勝訴可能性時，則准許  
15 或不准許聲請，所可能發生的後果之間的利益衡量，便成為  
16 重要之考量因素，此際應比較未作成保全處分但本案可能勝  
17 訴，及作成保全處分但本案可能敗訴之結果，而作成保全處  
18 分對聲請人權利或法律上利益之保護，應明顯超越不作成保  
19 全處分所侵害之利益及所保障之公益時，始得作成保全處分  
20 (最高行政法院110年度抗字第215號裁定意旨參照)。

21 (三)經查，監察院於101年12月針對都市計畫公共設施保留地提  
22 出「逾數十年未取得又不主動辦理解編之公共設施保留地問  
23 題，究應如何解決」問題，相對人於102年11月擬具「檢討  
24 變更作業原則」，積極協助地方政府辦理都市計畫公共設施  
25 保留地之檢討變更事宜。爰此，桃園市政府依據通盤檢討實  
26 施辦法第14條第4款規定及相對人所頒檢討變更作業原則，  
27 辦理全市各都市計畫公共設施用地專案通盤檢討，藉以解決  
28 公共設施用地經劃設保留而長期未取得之問題，有所調本院  
29 111年度都訴字第3號卷附「變更縱貫公路桃園內壢間都市計  
30 畫(公共設施用地專案通盤檢討)(第一階段)書」第一章緒論  
31 可參(該案卷一第42、43頁、本院卷第441、442頁)。因前開

01 計畫案之部分變更案件涉及整體開發或附帶條件之執行事  
02 宜，為確保都市計畫確實可行，乃分階段報由相對人核定後  
03 再發布實施，其中關於變更兒八用地為第二種住宅區，係與  
04 公園用地(公二)納入整體開發範圍併同開闢取得，尚待桃園  
05 市政府完成市地重劃相關前置作業。嗣中平重劃區重劃計畫  
06 書經相對人113年1月25日臺內地字第1130003971號函原則同  
07 意後，桃園市政府再辦理系爭都市計畫，復經相對人核定在  
08 案，亦有系爭都市計畫書可參(系爭都市計畫書第55頁、本  
09 院卷第413頁)。

10 (四)聲請人主張系爭都市計畫將兒八用地變更為第二種住宅區，  
11 違反都市計畫法第45條所定5項公共設施占用土地總面積不  
12 得少於全部計畫面積百分之10的強行規範，並違反行政程序  
13 法第7條、第8條及第10條規定，依同法第158條規定，系爭  
14 都市計畫應為無效。惟按都市計畫法第45條規定：「公園、  
15 體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場，應依計畫人口密度及  
16 自然環境，作有系統之布置，除具有特殊情形外，其占用土  
17 地總面積不得少於全部計畫面積百分之10。」衡以前揭規定  
18 之立法目的應在於都市居民生活品質之維持有賴建築物周邊  
19 諸多公共設施之設置，而公共設施負擔承載及供給能力有  
20 限，其中尤以前開5項公共設施更有依計畫人口密度及自然  
21 環境，作有系統布置之必要，因此除有特殊情形外，容任都  
22 市土地作高強度之使用，將可能對人民居住環境及城市景觀  
23 帶來負面之影響。惟如都市計畫具有特殊情形之正當理由，  
24 縱其占用都市計畫土地總面積低於全部計畫面積百分之10，  
25 即不能指為違法，因此該條規定並非絕對的強行規範。查系  
26 爭都市計畫書說明，5項公共設施用地檢討後合計面積為45.  
27 24公頃(占計畫區總面積3.28%)有低於計畫面積10%之情  
28 形。惟系爭都市計畫區其他實質可提供運動休憩使用之空間  
29 或設施(類5項公共設施)加計後面積合計55.96公頃(占計畫  
30 區總面積4.31%)，增加1.03%之服務水準。計畫區內非都  
31 市發展用地包括農業區及河川區，占計畫區總面積約51.9

01 1%。以都市發展用地面積檢討，前述類5項公共設施約占都  
02 市發展用地面積664.25公頃之8.42%，已近10%。本次檢討  
03 考量公二用地及兒八用地多未取得且尚未開闢，無助實質開  
04 放空間服務機能，又兒八用地鄰近公二用地，其服務性質相  
05 近，爰依本案檢討原則及檢討變更調整策略，變更兒八用地  
06 為第二種住宅區，並以市地重劃整體開發方式取得及開闢大  
07 面積之公二用地，以提升公共設施實質服務之效益。雖減少  
08 0.21公頃未開闢之兒八用地，但可增加取得及實際開闢1.33  
09 公頃之公二用地等情(系爭都市計畫書第64頁，本院卷第421  
10 頁)，則聲請人主張系爭都市計畫違反都市計畫法第45條，  
11 並違反行政程序法第7條、第8條及第10條，依同法第158條  
12 規定，應為無效一節，尚需經本案訴訟中調查審理確認系爭  
13 都市計畫有無都市計畫法第45條所指之「特殊情形」。另系  
14 爭都市計畫之擬定程序是否合法、有無違反上位法規範及上  
15 位計畫、相對人所為利益衡量有無瑕疵之釐清，又有無參酌  
16 計畫人口密度、自然及生活環境，作有系統、具前瞻性之合  
17 理配置等節，僅憑聲請人所述情形，尚不足認定其聲請停止  
18 適用部分，有獲較高勝訴可能性，仍待繁瑣的證據調查，始  
19 得認定。

20 (五)聲請人復主張系爭都市計畫發布生效後，即可能以第二種住  
21 宅區方式進行使用，於兒八用地建築房屋，降低系爭房地之  
22 生活品質，其客觀價值將受貶損，損害聲請人之財產權；另  
23 因兒八用地建築房屋，對其日照權、財產利益、日照利益、  
24 眺望之利益等權利與法律上利益所造成之損害，亦將陷於難  
25 以回復之狀態云云。然聲請人亦自承兒八用地仍為空地，可  
26 見兒八用地目前並無建築房屋等實際利用，聲請人亦未釋明  
27 該用地在可預期之特定時間將建築房屋，而建築房屋之規模  
28 恐造成系爭房地之生活品質下降，導致其客觀價值貶損，且  
29 該客觀價值之貶損已達重大損害之程度或會發生如何急迫之  
30 危險；至聲請人主張其日照權、財產利益、日照利益或眺望  
31 之法律上利益亦因此受損害，有定暫時狀態之必要，亦核因

01 兒八用地目前未建築房屋，亦未見在可預期之特定時間將建  
02 築房屋，則聲請人目前於系爭房地居住生活之日照、眺望、  
03 景觀等現狀，顯無發生變化，亦無可能即刻受影響，應無防  
04 止重大損害之發生或避免急迫之危險而有定暫時狀態之必要  
05 至明。

06 (六)至聲請意旨主張，為防止公共設施用地違法限縮造成公共利  
07 益受損害，有必要暫時停止適用系爭都市計畫將兒八用地變  
08 更為第二種住宅區用地之部分，惟系爭都市計畫適用縱有發  
09 生因公共設施用地限縮，而致公共利益遭受侵害，然此亦不  
10 致發生如不即時保護，將無從或難以執行實現其於本案所欲  
11 保護之公共利益而有保全之必要，故亦無急迫情事。

12 (七)綜上所述，聲請人聲請停止適用系爭都市計畫，核與行政訴  
13 訟法第237條之30第1項所定暫時停止適用或執行都市計畫之  
14 要件不合，聲請人之聲請為無理由，應予駁回。

15 五、結論：本件聲請為無理由，裁定如主文。

16 中 華 民 國 114 年 1 月 24 日

17 審判長法官 侯東昇

18 法官 鄭凱文

19 法官 郭淑珍

20 一、上為正本係照原本作成。

21 二、如不服本裁定，應於送達後10日內，向本院高等行政訴訟庭  
22 提出抗告狀並敘明理由（須按他造人數附繕本）。

23 三、抗告時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟  
24 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不  
25 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 抗告人或其代表人、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。

	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. 稅務行政事件，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。</li> <li>3. 專利行政事件，抗告人或其代表人、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。</li> </ol>
(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	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 抗告人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。</li> <li>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</li> <li>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。</li> <li>4. 抗告人為公法人、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。</li> </ol>
<p>是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，抗告人應於提起抗告或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。</p>	

02 中 華 民 國 114 年 1 月 24 日  
03 書記官 劉聿菲