最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第443號

上　訴　人　嘉塑房地產開發股份有限公司
代　表　人　徐彬
訴訟代理人　李永然　律師
　　彭郁欣　律師
被上訴人　臺北市政府
代　表　人　柯文哲
訴訟代理人　林光彥　律師

上列當事人間都市計畫事件，上訴人對於中華民國108年4月11日臺北高等行政法院107年度訴字第733號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、本件事實經過：

(一)上訴人為開發臺北市○○區○○段○○段000000000000000號等3筆土地（下稱系爭土地），前向被上訴人申請「嘉塑房地產開發廠辦大樓新建工程○○○區○○段○○段○○○○號等3筆土地」都市設計及土地使用開發許可審議（下稱都審）案（下稱系爭申請案），案經被上訴人函知上訴人若未依限修正送請審議，應重新提出申請。

(二)嗣上訴人再向被上訴人提出系爭申請案，經被上訴人以民國105年7月5日府都設字第10535257200號函復上訴人本次檢附圖說缺漏部分，並請上訴人於文到7日內依105年1月22日幹事會議結論、幹事與臺北市都市發展局（下稱都發局）審查意見修正後，檢送5份報告書及2份光碟，據以辦理後續。

(三)嗣上訴人於106年1月20日再次向被上訴人提出系爭申請案，經被上訴人以106年2月6日府都設字第10630662200號函請上訴人針對105年1月22日召開之幹事會議結論，再補充相關檢討書圖並確實回應，以利檢視開發適法性。

(四)上訴人復於106年10月17日向被上訴人提出系爭申請案，經被上訴人以106年10月27日府都設字第10639264200號函（下稱原處分）復上訴人略以：「說明：……三、另本案嗣經高公局表示安康路南側高速公路用地已無使用需求，……本局（即都發局）於106年4月21日邀集相關單位召開研商會議，經與會單位討論及整體考量市府財政及當地交通現況，建議仍維持現狀為高速公路用地，不予變更。故案址地號涉及山限區範圍內土地（潭美段一小段116-1、116-5地號等2筆）仍未符合『本市都市計畫劃定山坡地開發建築管制規定』，請貴公司俟符合法令規定後再行送審。……」上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，提起行政訴訟，並聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷；2.被上訴人應就上訴人106年10月17日「嘉堃房地產開〇〇〇區〇〇段廠辦大樓新建工程」都審案之申請，另為適法之處分。經臺北高等行政法院（下稱原審）判決駁回，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)經查，系爭申請案基地面積為3,482平方公尺，未符臺北市都市計畫劃定山坡地開發建築管制規定（下稱山坡地開發建築管制規定）第1點「山坡地應整體開發，其面積須在20,000平方公尺以上」規定。本件爭點係系爭申請案是否該當山坡地開發建築管制規定第1點但書第5款「臨接已開闢完成之都市〇〇道路，或併同於申請案開闢都市〇〇道路者，其面臨該道路進深30公尺範圍內面積在2,000平方公尺以上，且不影響整體開發者」規定。而上訴人認為本件合於上開規定，經計算為2,265.32平方公尺，被上訴人僅認同1,393平方公尺。兩者之差異在於，參原審卷一原證10所示，紅色虛線為建築線，建築線與綠色地界限之焦點，分為左邊A段、右邊B段；左邊臨道路用地、右邊臨高速公路用地；A段部分有劃建築線，B段寫的是地界線（116-3、116-2地號），地界

線的範圍內是116-1、116-5地號，所呈現的建築線標示為紅色，意指116-2、116-3地號與116-1、116-5地號中間的地界線沒有建築線，此部分上訴人亦無爭議。上訴人據以計算之基礎為A段+B段，被上訴人則僅認同A段部分之土地面積。

(二)所謂建築線，係指基地與已經依法公布的都市○○道路間的境界線，或是依法有指定退讓之現有巷道邊界線。經查，A段部分有劃建築線，B段則無。既然本案情節之建築線是基地與「已經依法公布的都市○○道路」間的境界線，則A段部分與依法公布的都市○○道路相臨，而B段部分則無法由此判斷該部分之土地臨依法公布的都市○○道路。而道路用地與高速公路用地之差異，道路用地是可以臨接使用，而高速公路用地原則上是隔絕使用，兩種性質完全不同。所以，上述區隔○○○區○○○○○道路用地、右邊臨高速公路用地，在處理系爭土地是否臨都市○○道路者，應屬連接116-4、116-6地號者，是臨接「已開闢完成之都市○○道路，或併同於申請案開闢都市○○道路」者，而連接116-3、116-2地號之部分，是連接高速公路用地，而非道路用地，故申請開闢都市○○道路○○○○○

是高速公路用地的一部分，是有疑問的；依原審卷一原證12圖示，是安康路有一部分之路面，位於（高架）高速公路之下方，所以占用部分高速公路用地，故（高架）高速公路於上，而安康路於下，有部分垂直重疊。故證人所稱與實際情形有差距，且與被上訴人之都市發展局之認定及現況不一致而無可採信。

(四)上訴人稱被上訴人所提107年3月27日內政部都市計畫委員會第919次會議紀錄，足明被上訴人係因市府財政考量，才建議將系爭土地北側之高速公路用地維持原狀，而未於被上訴人100年8月29日府都規字第10001764300號公告「變更臺北市內湖區蘆洲里附近工業區細部計畫案」計畫書、圖（下稱系爭細部計畫案）公告實施後1年內，依法將高速公路用地變更為道路用地，已有行政怠惰，或證人王承熹「高速公路用地不妨礙它是都市○○道路的身分」也是基於道路土地立體使用之考量，而受影響者云云。經查：

1.認定上訴人之主張不符合山坡地開發建築管制規定第1點但書第5款規定，其理由有二：(1)116-2、116-3地號土地之○○○區○○○○○○路用地，而道路用地與高速公路用地之差異，道路用地是可以臨接使用，而高速公路用地原則上是隔絕使用。但立體性質的使用土地是例外，而本件116-2、116-3地號土地並無此立體使用之情形。(2)基於建築線所為之認定，A段部分有劃建築線，B段則無，則A段部分與依法公布的都市○○道路相臨，而B段部分則無法由此判斷該部分之土地臨依法公布的都市○○道路。

2.故就116-2、116-3地號土地之○○○區○○○○○○路用地部分，即使證人王承熹「高速公路用地不妨礙它是都市○○道路的身分」也是基於立體使用之考量，或因被上訴人財政考量，而依都市計畫法第23條第3項變更用地，而受影響者，也僅限於此相關之部分。而基於建築線之認定，亦不因此而發生動搖。

(五)綜上，原處分並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，上

訴人所訴為無理由，應予駁回。

四、上訴意旨略謂：

(一)上訴人於原審中並未對於「116-2、116-3地號與116-1、116-5地號中間的地界線沒有建築線」乙節表示不爭執或無爭議，於原審107年12月5日準備程序中，上訴人明確主張建築線是一直延續到116-6、116-3、116-2地號等土地，面積計算應包含B段右側部分；上訴人亦一再重申原審卷一原證10至原證12等證據，係上訴人依據被上訴人之主張所套繪，並非上訴人原審之主張，原審準備程序筆錄中均有相關記載可資為證。故原判決誤以上訴人對於上節無爭議云云為理由，進而作出不利於上訴人之判決，顯與原審準備程序筆錄記載內容不符，實有判決理由矛盾之違誤而當然違背法令。

(二)山坡地開發建築管制規定第1點但書第5款，並未明文規定都市○○道路所坐落之土地是否必須為「道路用地」或「高速公路用地」，故要難以道路用地或高速公路用地來論斷系爭申請案是否臨接都市○○道路，原判決未說明都市○○道路為何是以道路用地或高速公路用地予以認定之法律依據，徒以道路用地或高速公路用地來論斷系爭申請案臨接都市○○道路部分進深30公尺之面積，是否符合山坡地開發建築管制規定第1點但書第5款規定，原判決亦有不備理由之違誤而當然違背法令。

(三)關於編號X3都市○○道路部分，其性質應依相關法令就系爭細部計畫案所載有關該部分之書圖內容加以認定，何況被上訴人基於市府財政考量，未於系爭細部計畫案公告實施後1年內依法將高速公路用地變更為道路用地，則系爭申請案所在之都市計畫地區實際情況，是否與系爭細部計畫案內容相符，不無疑義。原判決逕以B段部分未劃設建築線為由，回推該部分不屬於系爭細部計畫案所規劃之編號X3都市○○道路，而論斷該部分並未臨接已開闢或併同開闢之都市○○道路，實屬倒果為因而違反論理法則。且關於上訴人主張依系爭細部計畫案，系爭申請案所臨接編號X3都市○○道路其性

質確實屬於都市○○道路，原判決對於此項重要之攻擊防禦方法漏未說明可採或不可採之理由，亦有不備理由之違誤而當然違背法令。

(四)原判決對於證人王承熹有關編號X3都市○○道路之證述內容，遽認與原審卷一原證12所示內容不一致而無可採信云云，係因原審誤認上訴人提出原審卷一原證12之目的，原審卷一原證12係上訴人依據被上訴人主張之都市○○道路範圍（即A段部分），加上現有之安康路所繪製而成之可通行區域，並非上訴人併同開闢都市○○道路後可通行之範圍。再者，上訴人申請併同開闢都市○○道路之範圍，應為原審卷一原證21「山坡地開發面積計算圖（套繪地籍線）」標示網狀線部分，明確包含116-2、116-3地號等2筆高速公路用地之土地。原判決誤認系爭申請案開闢後可供通行範圍不包括116-2及116-3地號等2筆土地，據此論斷證人王承熹證述內容與原審卷一原證12不一致為由而未予採信，構成判決理由矛盾之違誤而當然違背法令等語。

五、本院查：

(一)按都市計畫法第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。」第85條前段規定：「本法施行細則，在直轄市由直轄市政府訂定，送內政部核轉行政院備案」。臺北市都市計畫施行自治條例第1條規定：「臺北市（以下簡稱本市）為提升都市生活環境品質，並落實都市計畫法之實施，依都市計畫法（以下簡稱本法）第85條規定制定本自治條例。」第26條規定：「市政府得依本法第32條第2項規定將使用分區用建築物及土地之使用再予劃分不同程序之使用管制，並另訂土地使用分區管制自治條例管理。」臺北市土地使用分區管制自治條例第1條規定：「臺北市（以下簡稱本市）為落實都市計畫土地使用分區管制，依臺北市都市計畫施行自治條例第26條規定制

定本自治條例。」第95條規定：「（第1項）市政府得視需要設臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會，審議下列事項：一、本市都市計畫說明書中載明需經審查地區、大規模建築物、特種建築物及本市重大公共工程、公共建築。二、依都市計畫規定指定為土地開發許可地區之開發許可。三、經市政府目的事業主管機關核准之新興產業或生產型態改變之產業，得申請調整其使用組別及核准條件。……（第3項）第1項委員會之組織、開發許可條件、審議項目標準、作業程序……由市政府定之，並送臺北市議會備查。」臺北市都市設計及土地使用開發許可審議規則第1條規定：「本規則依臺北市土地使用分區管制自治條例第95條第3項規定訂定之。」第2條第1款規定：「本規則之適用範圍如下：一、臺北市（以下簡稱本市）都市計畫說明書中載明需經審議地區、大規模建築物、特種建築物及本市重大公共工程、公共建築之案件。」第3條第1項第10款規定：「前條第1款規定所稱大規模建築物、特種建築物及本市重大公共工程、公共建築之案件，指符合下列各款規定之一者：十、適用臺北市都市計畫劃定山坡地開發建築管制規定之開發〇〇〇區段徵收或市地重劃之地區相關公共設施、水土保持及整地設施業已施築完善者；或適用臺北市都市計畫劃定山坡地開發建築管制規定之範圍內無開挖、整地、配置建築物行為，且無水土保持法第12條規定之適用者，不在此限。」第5條規定：「（第1項）都審案應依臺北市都市設計及土地使用開發許可審議圖件檢核表檢具完整圖說及文件申請審議。送審圖說及文件不符規定者，由本府通知申請人限期補正，屆期未補正者，得駁回申請。（第2項）都審案之審議程序，分為幹事會審查、委員會審議、本府核定3階段。」山坡地開發建築管制規定第1點第5款規定：「山坡地應整體開發，其面積須在20,000平方公尺以上，但具下列情形之一者，得不受上述面積之限制：（五）臨接已開闢完成之都市〇〇道路，或併同於申請案開闢都市〇〇道路，其面臨該道路進深30

公尺範圍內面積在2,000平方公尺以上，且不影響整體開發者。」第3點規定：「基地臨接未開闢都市○○道路部分，申請者應自行開闢完成並供公眾通行為原則。但對基地環境有影響之虞者，其道路開闢型式及寬度等，得送『臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會』審議通過，並經本府核准者，得不受本項原則規定及『市區道路及附屬工程設計標準』第28條之限制。」第6點規定：「山坡地範圍內之開發案，須先經臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會審議通過，取得開發許可。」

(二)查系爭申請案基地範圍之系爭土地計3筆，面積共計3,482平方公尺，屬系爭細部計畫案內之科技工○區○區○○○○○段一小段116-1及116-5地號2筆土地為山坡地，此為原判決所確定之事實，核與卷附臺北市山坡地資訊整合系統、臺北市都市設計審議建築計畫資料表、土地使用分區示意圖及現況實測坡度檢討圖在卷可按。因此，本件屬臺北市都市計畫劃定山坡地範圍內之開發案，於程序上，須先經都審通過，取得開發許可，是上訴人於106年10月17日提出系爭申請案，而遭被上訴人作成原處分以請上訴人俟符合法令規定後再行送審，未獲通過，經訴願程序亦未獲救濟，乃向原審起訴請求如前所示，核其採取課予義務訴訟之訴訟類型為正確，合先指明；而於實體上，因上開山坡地面積小於20,000平方公尺，是除非合於前揭山坡地開發建築管制規定第1點但書第5款「臨接已開闢完成之都市○○道路，或併同於申請案開闢都市○○道路，其面臨該道路進深30公尺範圍內面積在2,000平方公尺以上，且不影響整體開發者」之要件，否則應受整體開發面積之限制而不得開發。又系爭申請案基地自西至東臨接同小段（下同，均略去同小段）116-4、116-6、116-3及116-2地號4筆公共設施用地，其中116-4及116-6地號土地係道路用地，其餘116-3及116-2地號土地則為高速公路用地，此為原判決所確定之事實，核與卷附土地使用分區查詢、都市計畫公共設施及土地使用分區證明書相符；又上

開山坡地面臨116-4及116-6地號2筆土地進深30公尺範圍內面積約為1,393平方公尺，小於2,000平方公尺，面臨116-4、116-6、116-3及116-2地號4筆土地進深30公尺範圍內面積則約為2,265.32平方公尺，大於2,000平方公尺，此均為原判決所確定之事實，核與卷附山坡地開發基地面積計算圖及都市計畫規劃管理系統網頁截圖相符。是本件之爭執，即在於116-3及116-2地號土地之高速公路用地是否該當山坡地開發建築管制規定第1點但書第5款所稱之「都市○○道路」？

(三)按都市計畫法第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、社會福利設施、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。」第44條規定：「道路系統、停車場所及加油站，應按土地使用分區及交通情形與預期之發展配置之。鐵路、公路通過實施都市計畫之區域者，應避免穿越市區中心。」是可知，都市計畫地區範圍內，應就人口、土地使用、交通等現狀及未來發展趨勢，決定公共設施之項目、位置與面積予以設置，並以細部計畫書、圖表明於細部計畫。職是，都市計畫法第42條第1項第1款之道路用地，與同條項第4款所稱之其他公共設施用地，例如鐵路用地或高速公路用地，因其指定目的不同，均應分別表明，因此在前揭卷附之都市計畫公共設施用地及土地使用分區證明書可以看到116-3及116

-2地號土地係經62年8月14日公告為高速公路用地，在土地使用分區查詢可以看到116-4及116-6地號土地係經100年8月29日公告為道路用地。而經都市計畫核定公告之公共設施用地，依都市計畫法之立法意旨，自應符合目的事業法令及都市計畫書圖指定目的之使用，如有作指定目的以外使用需求，則視實際狀況，或者依變更都市計畫之程序，表明兼供2用途之使用，例如高速公路用地兼供道路使用或鐵路用地兼供道路使用；或者依都市計畫法第30條第2項及其授權訂定之都市計畫公共設施用地用地多目標使用辦法辦理。準此，都市○○道路用地與都市○○○○○路用地雖均屬都市計畫公共設施用地，且均供交通使用，惟其既依法分經指定於不同目的使用，則應各依目的事業法令及主管機關之權責予以開闢使用，而前揭山坡地開發建築管制規定第1點但書第5款既已明文規定「臨接已開闢完成之都市○○道路，或併同於申請案開闢都市○○道路」及第3點亦明文規定「基地臨接未開闢都市○○道路部分，申請者應自行開闢完成並供公眾通行為原則」，則其所稱之都市○○道路自不包括高速公路用地在內。

(四)又本件上訴人開發山坡地係供建築使用，自應合於建築法令之規定。按都市計畫法第40條規定：「都市計畫經發布實施後，應依建築法之規定，實施建築管理。」建築法第42條前段規定：「建築基地與建築線應相連接，其接連部分之最小寬度，由直轄市、縣（市）主管建築機關統一規定。」第48條第1項規定：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關，應指定已經公告道路之境界線為建築線。但都市細部計畫規定須退縮建築時，從其規定。」第49條規定：「在依法公布尚未闢築或拓寬之道路線兩旁建造建築物，應依照直轄市、縣（市）（局）主管建築機關指定之建築線退讓。」是可知，建築基地必須與建築線相連接，而建築線是一種明確劃分公私兩地領域並用以限制建築物的邊界線，此乃考量建築物人車出入通路、消防搶救、避難等活動需求，用以維護公共

安全、公共交通及增進市容觀瞻（建築法第1條參照）；因此，建築線原則上係依已經公告道路之境界線而為指定，所謂已經公告道路固不需已開闢完成，惟依前開之說明，必須得供人車出入，故用途特殊專供汽車使用之高速公路，不得指定建築線。原判決執上訴人所製作提出之原審卷一原證10，逕以該圖就116-4及116-6地號土地與系爭土地間繪有紅色虛線並標示為建築線，116-3及116-2地號土地與系爭土地間繪有綠色虛線並標示為地界線為事實，並執此推論116-4及116地號土地係山坡地開發建築管制規定第1點但書第5款所稱之「都市○○道路」，116-3及116-2地號土地則否，其認定事實及適用法令均有所違誤，上訴意旨指摘其倒果為因，亦非無憑，惟依前述，其認定116-3及116-2地號土地非係山坡地開發建築管制規定第1點但書第5款所稱之「都市○○道路」之結論仍屬無誤。

(五)末按都市計畫法第23條規定：「（第1項）細部計畫擬定後，除依第14條規定由內政部訂定，及依第16條規定與主要計畫合併擬定者，由內政部核定實施外，其餘均由該管直轄市、縣（市）政府核定實施。……（第3項）細部計畫核定發布實施後，應於1年內豎立都市計畫樁、計算坐標及辦理地籍分割測量，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。」查依系爭細部計畫表2變更計畫內容表及所示，關於蘆洲里工業區（非辦理市地重劃地區），變更之內容包括：將原第2種工業區，其中面積12.35公頃變更為科技工業區B區，另0.11公頃則變更為道路用地，從而，被上訴人於100年8月29日系爭細部計畫發布實施後，應依上開規定於1年內豎立都市計畫樁、計算坐標及辦理地籍分割測量，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等，依前所述，116-4及116-6地號土地即係依系爭細部計畫上開變更部分變更而來，惟查上開細部計畫並未將高速公路用地變更為道路用地；上訴人主張被上訴人應於系爭細部計畫發布

實施後1年內，將系爭細部計畫圖9計畫道路系統及道路編號示意圖之X3計畫道路所經過之高速公路用地變更為道路用地云云，顯然誤解法令，無足採取。至於上訴意旨另主張交通部高速公路局表示安康路南側高速公路用地已無使用需求等情，惟被上訴人仍維持現狀為高速公路用地，違法不予變更等情，核非屬本件都審事件所能審究之範疇，併此指明。

(六)綜上，上開116-3及116-2地號土地之高速公路用地既不該當山坡地開發建築管制規定第1點但書第5款所稱之都市○○道路，則上訴人主張面臨都市○○道路進深30公尺範圍內面積約為2,265.32平方公尺，在2,000平方公尺以上，即無足採，被上訴人就系爭申請案未予准許，於法並無不合，訴願決定及原判決遞予維持，其結論亦無二致，上訴意旨求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。爰依行政訴訟法第255條第2項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　華　民　國　109　年　8　月　20　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　侯　東　昇

法官　陳　國　成

法官　蘇　嫦　娟

法官　鍾　啟　煌

法官　王　碧　芳

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　109　年　8　月　20　日

書記官　蘇　婉　婷