

高雄高等行政法院判決

110年度訴字第32號

) FKT64W1Z1X5L0;@民國110年8月26日辯

原告 八方開發建設股份有限公司

代表人 侯衡陽

被告 臺南市政府工務局

代表人 蘇金安

訴訟代理人 蔡佳芳

翁順衍

上列當事人間建築法事件，原告不服臺南市政府中華民國109年1月24日府法濟字第1091562501號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

(一)緣原告於民國109年3月17日就臺南市○○區○○段○○○○號等土地，向臺南市仁德區公所（下稱仁德區公所）申請指定建築線，經仁德區公所作成109年4月7日仁所建線字第027號指定建築線在案。原告復於109年4月10日以同段124、124-4至124-8地號土地等6筆土地（下稱系爭土地）為建築基地，委託訴外人朱益民建築師向被告申請建造執照，經被告核予原告為起造人之（109）南工造字第0000-0000號建造執照（下稱系爭建造執照）。

(二)原告依系爭建造執照施工後，被告經仁德區公所通報，查知系爭土地上施工中之建築物，未依改制前臺南縣政府（下稱

臺南縣政府) 00000000000000000000市○○
○○號道路南、北側原農業區變更為住宅區)細部計畫案」
(下稱系爭84年計畫案)之土地使用管制計畫第2點第2項規
定退縮建築，遂依建築法第58條規定，以109年7月29日南市
工管一字第1090905282號函(下稱原處分)命原告暫停施工
，並依建築技術規則設計施工篇第7條、系爭84年計畫案之
管制規定辦理變更設計等後續事宜。原告不服，提起訴願，
遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、原告109年3月17日向仁德區公所申請指定建築線，經該所載
明都市細部計畫相關事項，原告據此為建築規劃設計，並申
請取得被告核發之系爭建築執照。依原告申請時間，應適用
臺南市政府109年3月13日發布實施「變更仁德都市計畫(主
要計畫及細部計畫分離專案通盤檢討)(土地使用分區管制
要點)細部計畫案」(下稱系爭109年計畫案)之土地使用
分區管制要點，依該要點第11點規定之適用範圍，限於臺南
縣政府99年7月16日發布實施「變更仁德都市計畫(含原高
速公路永康交流道附近特定計畫仁德鄉轄區部分)(第二次
通盤檢討)案(第一階段)」(下稱系爭99年計畫案)以後
完成土地分配作業之土地，而系爭土地係於99年7月16日前
已完成分配，自無系爭109年計畫案之適用餘地，而應適用
系爭99年計畫案修正之土地使用分區管制要點，始為正確適
用法規。

2、系爭土地雖位於系爭84年計畫案區域內，然依「程序從新」
原則，自應適用嗣後修正之系爭99年計畫案，而非較舊之系
爭84年計畫案。依系爭99年計畫之土地使用分區管制要點第

14點(一)住宅區建築退縮規定之備註欄：「……二、如屬角地，得『擇一面』臨道路退縮建築」，並未要求臨路之各側面均應退縮建築。原告申請指定建築線時，申請圖上已劃明從建築線單邊退讓4公尺，其上建築物亦如圖施工，符合系爭99年計畫案之土地使用管制，並無違反或妨礙都市計畫之情事。原處分以系爭土地上建築物違反系爭84年計畫案之土地使用分區管制要點第2點第2項，即有適用法規之違誤。

3、縱認系爭土地應適用系爭84年計畫案之土地使用分區管制要點，惟依該管制要點第2點第2項規定之文義，係指除前段規定排除之地段外，其餘地段之建築基地均應自建築線退縮建築，而未言明基地如有多個側面面臨道路，其臨路側「均應」退縮建築。況系爭99年計畫案實施後，依修正後土地使用分區管制要點第14點第1款規定，面積達1,000平方公尺以上且使用強度增強，使用利益增加之基地，如屬角地者，「擇一面」臨道路退縮即可。倘依被告解釋，面積未達1,000平方公尺較不具承擔退縮能力，亦未享有使用強度增強利益之基地，反而須受到臨路之每一側面「均應」退縮4米建築之限制，二者相比，已形成無正當理由之差別待遇，顯有違反比例原則、平等原則。故系爭84年計畫案之土地使用分區管制要點第2點第2項所指「均應自建築線退縮」，應解釋為「得僅擇一臨路面退縮」，以避免系爭99年計畫案之土地使用分區管制要點第14點第1款陷於違憲疑慮。

(二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、原告於109年3月17日申請指定建築線，自應適用當時已發布實施之系爭109年計畫案之土地使用分區管制要點第15點規

01 定，計畫區內另行擬定細部計畫或變更都市計畫另訂有管制
02 規定，且於本計畫未指明變更者，仍應依各該都市計畫規定
03 辦理。系爭土地位於仁德區，於84年12月8日即擬定發布實
04 施系爭84年計畫案之土地使用分區管制要點第2點第2項規定
05 ，受有「均應自建築線退縮4公尺以上」建築之限制，此規
06 定更整併入系爭109年計畫案附錄二「仁德都市計畫6處另擬
07 細部計畫土地使用分區管制要點貳、擬定仁德都市○○○○
08 號道路南北側原農業區變更為住宅區）細部計畫案（民國84
09 年12月）」，可知系爭土地自仁德都市計畫細部計畫發布之
10 始，即應適用系爭84年計畫案之退縮建築限制，未因嗣後發
11 布實行系爭99年計畫案、系爭109年計畫案而有所變更。

12 2、縱認系爭99年計畫案亦有適用於系爭土地，然依計畫案之土
13 地使用分區管制要點第8章第8節土地使用分區管制計畫之前
14 言，業已載明「計畫區內另行擬定細部計畫並訂定土地使用
15 分區管制要點者，仍應依細部計畫之相關規定辦理」，而系
16 爭土地位於已擬定細部計畫之系爭84年計畫案住宅區內，亦
17 應適用系爭84年計畫案之退縮建築規定。

18 3、系爭99年計畫案之土地使用管制計畫第14點第1款所定「於
19 實施區段徵收或市地重劃但尚未配地之地區及1,000平方公
20 尺以上基地由低使用強度變更為高強度使用之整體開發地區
21 ，其退縮建築應依下表規定辦理」，僅得解為適用於系爭84
22 年計畫案計畫區以外之土地。

23 4、系爭84年計畫案之土地使用分區管制要點第2點第2項規定「
24 均應自建築線退縮4公尺以上建築」，係指基地臨路之每一
25 側面建築線均應退縮。惟系爭土地上建築物之施工，未依規
26 定每一側面均自建築線退縮4公尺以上建築，已違反都市計
27 畫及建築技術規則之規定，被告依建築法第58條第1、7款規

01 定勒令原告停工並限期辦理變更設計，於法並無違誤。

02 (二)聲明：原告之訴駁回。

03 四、本案爭點：

04 (一)系爭土地應否適用系爭84年計畫案之土地使用分區管制要點
05 第2點第2項「多面退縮建築」之管制？

06 (二)被告依建築法第58條第1、7款規定，以原處分命原告暫停施
07 工，並辦理變更設計，是否適法？

08 五、本院的判斷：

09 (一)前提事實：

10 如爭訟概要欄所載等情，業經兩造分別陳述在卷，並有系爭
11 建築線指定申請書及核定圖（第225頁）、建築物地籍套繪
12 圖（第227頁）、系爭建造執照（第229-251頁）附本院卷，
13 及系爭84年計畫案計畫書（第31頁）、系爭土地現勘照片（
14 第3-6頁）、原處分（第1頁）、訴願決定書（第120頁）附
15 處分卷為證，可信為真實。

16 (二)應適用的法令：

17 (1)建築法

18 A、第42條前段：「建築基地與建築線應相連接，其接連部分之
19 最小寬度，由直轄市、縣(市)主管建築機關統一規定。」

20 B、第48條第1項：「直轄市、縣(市)(局)主管建築機關，應指
21 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
22 退縮建築時，從其規定。」

23 C、第58條第1款及第7款：「建築物在施工中，直轄市、縣(市
24) (局)主管建築機關認有必要時，得隨時加以勘驗，發現
25 左列情事之一者，應以書面通知承造人或起造人或監造人，
26 勒令停工或修改；必要時，得強制拆除：一、妨礙都市計畫
27 者。七、違反本法其他規定或基於本法所發布之命令者。」

(2) 建築技術規則建築設計施工篇第7條：「為景觀上或交通上需要，直轄市、縣（市）政府得依法指定牆面線令其退縮建築；退縮部分，計入法定空地面積。」

(3) 都市計畫法

A、行為時第6條（62年9月6日修正公布）：「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。」

B、第22條第1項第3款：「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：……三、土地使用分區管制。」

(4) 都市計畫法臺南市施行細則第12條：「（第1項）擬定或變更細部計畫時，應於都市計畫書中訂定或檢討土地使用分區管制要點，並得就該地區環境之需要，訂定都市設計有關事項。……（第3項）第1項土地使用分區管制要點，得規定區內土地及建築物之使用、最小建築基地面積、基地內應保留空地之比率、容積率、綠覆率、透水率、排水逕流平衡、基地內前後側院深度及寬度、建築物附設停車空間、建築物高度與有關交通、景觀、防災及其他管制事項。（第4項）第1項土地使用分區管制要點規定之土地及建築物使用，得視各都市計畫區實際發展需要，訂定較本細則嚴格之規定。」

(三) 綜合行為時都市計畫法第6條、第22條第1項第3款及同法臺南市施行細則第12條第1、3、4項規範意旨，可知臺南市政府對於都市計畫範圍內土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使用，以細部計畫書及計畫圖表明「土地使用分區管制」事項，並於細部計畫書中訂定或檢討土地使用分區管制要點時，得就計畫區內「土地及建築物之使用、最小建築基地面積……與有關交通、景觀、防災及其他管制事項」，視各都市計畫區實際發展需要，訂定較施行細則（第3章規定）

嚴格之限制。又基於建築物有車輛進出、消防救災、通風採光等需求之考量，建築法42條前段、第48條第1項前段明定建築基地須與道路之境界線（即建築線）相連接。惟在都市計畫之特定區域，基於景觀上、交通上、防災上之特別適居性要求，依建築法第48條第1項但書、建築技術規則建築設計施工篇第7條及臺南市施行細則第12條第3項規定意旨，臺南市政府得於細部計畫書之土地使用分區管制要點中，指定建築物之牆面線，令其自建築線退縮一定距離為建築，對土地使用形成較嚴格之環境管制。

(四)系爭土地應適用系爭84年計畫案之土地使用分區管制要點第2點第2項「均應自建築線退縮4公尺以上建築」（即多面退縮）之管制：

1、系爭84年計畫案就計畫區內基地之建築管制，有均應自建築線為多面退縮建築之規定：

(1)經查，臺南縣政府於64年間公告仁德都市計畫（主細合併計畫擬定，附本院卷第123頁），嗣以81年5月7日府工都字第61559號公告實施第一次通盤檢討（主細合併計畫通盤檢討，本院卷第127頁），在通盤檢討期間，因住宅發展率達一定比例，遂將部分農業區及工業區變更為住宅區。在此期間，尚無訂有退縮建築之管制規定。

(2)嗣臺南縣政府就二號道路（中山路）南北側原農業區變更為住宅區部分，以系爭84年計畫案擬定細部計畫書圖（處分卷第31頁以下），並於該細部計畫中，訂有土地使用分區管制要點第2點第2項：「本細部○○○區○鄰○○號道路（中山路）南、北兩側之基地，其正面部分（不含側面）不必退縮建築外，計畫區內之基地於申請建築時，均應自建築線退縮4公尺以上建築，退縮部分計入法定空地。」亦即就坐落此

細部計畫區內土地，訂有較嚴格管制之退縮建築規定，除鄰接中山路南北側之基地正面部分不必退縮外，其餘土地均應自其建築線退縮4公尺以上建築。

(3)原告主張系爭84年計畫案之土地使用分區管制要點第2點第2項文義，並未訂明臨路之「每一側路面」均應退縮建築，應理解為「基地多面有建築線者，僅擇其中一面退縮建築即可」云云。惟查，依系爭84年計畫案之土地使用分區管制要點第2點第2項規定「……基地……均應自『建築線』退縮4公尺以上建築」之明白文義，可知建築基地臨接道路之各路面，不論存在幾條建築線，各路面均須退縮建築。參照該項前段例外規定之特別路段（中山路之南北兩側之基地），僅排除正面（不含側面）建築線不必退縮建築，更可證明其餘路段，不論正面或側面有建築線者，每一路面均須退縮建築。原告此部分主張，並無可採。

(4)原告另主張依系爭99年計畫案之土地使用分區管制要點第14點第1項規定，基地面積達1,000平方公尺以上且由低強度使用變更為高強度使用之角地得「擇一面臨道路」退縮建築。倘依被告就系爭84年計畫案之解釋，基地面積未達1,000平方公尺，亦未享有使用強度增強利益之角地，反而臨道路之兩面均須退縮建築，二者將形成無正當理由之差別待遇規定，有違比例原則、平等原則云云。惟查，系爭84年計畫案係就「二號道路南北側之住宅區」之特定區域擬定細部計畫，並訂定其土地使用分區管制，核與系爭99年計畫案之計畫區域，並不相同。基於「等則等之，不等則不等之」之平等原則，不相同事務，本就不得相同處理。況系爭99年計畫案之土地使用分區管制規定，不適用於系爭土地（詳後述理由3）。原告舉系爭99年計畫案為比較，所為之上述主張，亦無

可採。

2、系爭109年計畫案之土地使用分區管制規定，並未變更系爭84年計畫案之土地使用分區管制要點第2點第2項之退縮建築規定：

系爭109年計畫案係就仁德都市計畫為主細分離專案通盤檢討之細部計畫案，修訂後土地使用分區管制要點第11點雖有建築退縮之相關規定，然該要點第15點明訂「計畫區內另行擬定細部計畫或變更都市計畫另訂有管制規定，且於本計畫未指明變更者，仍依各該都市計畫規定辦理」（處分卷第100頁），其修正理由亦載明「個別細部計畫或變更都市計畫書如另訂有管制規定，考量基地特殊性回歸各該都市計畫規定辦理。」等語（處分卷第106頁），指明已擬定細部計畫區域，仍適用細部計畫之土地管制規定。再者，系爭109年計畫案附錄二「仁德都市計畫6處另擬細部計畫土地使用分區管制要點」，將系爭84年計畫案之土地使用分區管制要點第2點第2項規定內容列明其中（處分卷第109頁），已明白表示系爭84年計畫案屬於「考量基地特殊性而回歸各該細部計畫規定辦理之細部計畫區」。綜合上述規定內容，可知系爭84年計畫案區域，屬於另擬定細部計畫案之計畫區，已排除系爭109年計畫案修訂後土地使用分區管制要點第11點建築退縮規定之適用，而應回歸系爭84年計畫案之土地使用分區管制要點第2點第2項退縮建築規定之適用。

3、系爭99年計畫案之土地使用分區管制規定，不適用於系爭土地：

(1)系爭99年計畫案（處分卷第67頁）係針對前述81年間發布實施第一次通盤檢討所為之第二次通盤檢討（主細合併計畫通盤檢討），其第八節土地使用分區管制計畫之土地使用分區

管制要點第14點第1款固規定：「建築退縮規定：於○○區段徵收或市地重劃但尚未配地之地區及1,000平方公尺以上基地由低使用強度變更為高強度使用之整體開發地區，其退縮建築應依下表規定辦理：住宅區；……；備註：……二、如屬角地，得擇一面臨道路退縮建築」（處分卷第73頁），然其同節次土地使用分區管制計畫之前言，業已指明：「計畫區內經另行擬訂細部計畫並訂定土地使用管制要點據以執行者，仍應依細部計畫之相關規定辦理」等語（處分卷第72頁），綜合上開規定意旨，可知凡屬「另行擬訂細部計畫並訂定土地使用管制要點」之計畫區土地，仍適用原細部計畫土地使用分區管制要點，而不適用系爭99年計畫案之土地使用分區管制要點。

(2)系爭土地位於系爭84年計畫案區域內，屬於另擬細部計畫區並訂有土地使用管制要點」之計畫區土地，依上開說明，自應適用原細部計畫即系爭84年計畫案之土地使用分區管制要點第2點第2項規定，而無系爭99年計畫案之土地使用分區管制要點第14點第1款之適用。原告主張依所謂「從新原則」，應適用系爭99年計畫案之土地使用分區管制要點云云，並無可採。

(3)原告雖主張依系爭109年計畫案之土地使用分區管制要點第11點意旨，建築退縮規定僅適用99年7月16日發布實施以後完成土地分配作業之土地，而系爭土地於99年7月16日前已完成分配，故無系爭109年計畫案、系爭84年計畫案之適用云云。惟查，系爭109年計畫案之土地使用分區管制要點第11點並不適用於系爭土地（詳如前述理由2），故原告此部分主張，並無可採。

4、被告依建築法第58條第1、7款規定，以原處分對原告勒令停

工或修改，並無違誤：

(1) 建築法第58條第1、7款規定目的，係為避免建築物之興建，有妨礙都市計畫或違反建築法相關規定，對公益造成不利影響。故特別明定建築物施工中，發現有妨礙區域計畫或違反建築法等規定者，即應命停工、修改，其規範意旨無非係本於比例原則之考量，亦即倘得停工、修改（包含變更設計之修改）即得達到回復合法狀態之行政目的，自無須採取對人民損害最大之撤銷原核發建造執照之手段，此時主管建築機關依法命停工、修改，洵屬適法有據（最高行政法院103年度判字第324號判決意旨參照）。

(2) 經查，系爭土地位於系爭84年計畫案即二號道路南北側原農業區變更為住宅區之區域，且非鄰接二號道路（中山路）南、北兩側之基地，為原告所不爭，並有上開系爭84年計畫案計畫書、仁德都市計畫通盤檢討變更位置示意圖（第117頁）、仁德都市計畫各細部計畫分布示意圖及仁德都市計畫另行擬定計畫範圍示意圖（第119、121頁）附本院卷可證，自應適用系爭84年計畫案之土地使用分區管制要點第2點第2項「均應自建築線退縮4公尺以上建築」之管制規定。又原告為系爭土地上施工中建築物之起造人，該建築物確有未自建築線退縮4公尺以上建築等情，為原告所不爭執，並有被告109年7月25日場勘照片8張（處分卷第3-6頁）在卷可證。依上開事實，足認該施工中建築物確有違反系爭84年計畫案之土地使用分區管制要點第2點第2項、建築技術規則建築設計施工篇第7條規定，被告依建築法第58條第1、7款規定，命其暫停施工，並辦理變更設計等後續事宜，並無違誤。

(五) 本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，並無逐一論述之

01 必要，併此說明。

02 六、結論：原告之訴為無理由。

03 中 華 民 國 110 年 9 月 16 日

04 高雄高等行政法院第三庭

05 審判長法官 吳 永 宋

06 法官 黃 堯 讚

07 法官 孫 奇 芳

08 以上正本係照原本作成。

09 一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
10 未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由
11 書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁
12 定駁回。

13 二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
14 訟法第241條之1第1項前段）

15 三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
16 條第1項但書、第2項）

17 18 19 20	得不委任律師為訴訟 代理人之情形	所 需 要 件
21 22 23 24 25 26 27	（一）符合右列情形 之一者，得不 委任律師為訴 訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資 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，上訴人或其法定代 理人具備專利師資格或依法得為專

01		利代理人者。
02		
03	(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、
04		二親等內之姻親具備律師資格者。
05		2.稅務行政事件，具備會計師資格者
06		。
07		3.專利行政事件，具備專利師資格或
08		依法得為專利代理人者。
09		4.上訴人為公法人、中央或地方機關
10		、公法上之非法人團體時，其所屬
11		專任人員辦理法制、法務、訴願業
12		務或與訴訟事件相關業務者。
13	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 110 年 9 月 16 日
書記官 宋 鑠 瑾