

裁判選輯及評釋：行政

【裁判字號】104年度判字第270號

【裁判案由】建築法

【裁判日期】民國104年05月29日

【裁判要旨】

「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之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。」都市計畫法第26條第1項定有明文，而「……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，其因而致使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，依照訴願法第1條、第2條第1項及行政訴訟法第1條之規定，自應許其提起訴願或行政訴訟，以資救濟，始符憲法保障人民訴願權或行政訴訟權之本旨。此項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。……」則經司法院釋字第156號解釋理由書闡述在案。準此，都市計畫之擬定機關依都市計畫法第26條規定對主要計畫為定期通盤檢討所作必要之變更，因非直接限制一定區域內人民之權益或增加其負擔，固非行政處分，而不得直接對之提起撤銷訴訟。然查依都市計畫法第26條規定擬定之定期通盤檢討都市計畫變更

案，雖非行政處分，但屬於抽象之法規命令，人民於依據該抽象法規命令作成之具體行政處分案中，自得一併對該抽象命令即系爭通盤檢討之都市計畫是否違法請求救濟，否則人民對該都市計畫案永無救濟機會，自有違有損害就應有救濟途徑之法律原則。

【評釋】

關於本件最高行政法院之判決，攸關都市計畫法第26條規定，對「主要計畫」為「定期通盤檢討所作必要之變更」，而其變更顯然影響人民權益甚鉅，但另因審酌整體都市計畫變更（含通盤檢討之變更）所作之評估及變更內容。據此，爰整理本件本件最高行政法院104年度判字第270號判決及臺北高等行政法院判決104年度訴更一字第59號，以供參考。申言之，如整體、宏觀審酌暨憑估之，本件主要在於「定期通盤檢討所作必要之變更」如何救濟？是否有理由？亦即本件中「系爭加油站業已妨礙系爭都市計畫通盤檢討案，而依建築法第59條第1項規定命原告停止施工，有無違誤？」之關鍵判斷問題，更應兼顧當事人之信賴利益，並一併考量行政法上「系爭都市計畫通盤檢討案有無違反平等、禁止恣意、禁止不當結合、法益考量及比例等原則」等等。

一、本件為「都市計畫之擬定機關依都市計畫法第26條規定對主要計畫為定期通盤檢討所作必要之變更」，其變更內容致生對人民權益產生重大影響，而其案件事實略以：當事人申請建造執照設置加油站，經主管機關核發建造執照，因系爭土地設置加油站對故宮保存文物有潛在危害，而依行政程序法第123條第5款

規定，以96年11月27日北市都建字第09662886600號函廢止系爭建造執照。

嗣臺北市政府另以99年8月27日府都規字第09936597600號公告實施「配合國立故宮博物院『大故宮文創園區計畫』暨本市外雙溪地區都市計畫通盤檢討案」辦理禁建案禁建書圖，並自99年8月28日零時起生效。臺北市政府復以102年5月13日府都規字第10201401200號公告實施「臺北市士林區外雙溪地區都市計畫通盤檢討（主要計畫）案」（稱系爭都市計畫通盤檢討案），系爭工程使用分區原加油站用地已變更為交通用地（遊客中心），此認原建造執照核准用途「加油站」已妨礙變更後之都市計畫，爰依建築法第59條第1項規定，以102年5月15日北市都建字第10262844500號函（下稱原處分）命起造人立即停止施工。

二、關於前揭事實，主要有兩個重點為整理：

（一）主管機關依行政程序法第123條第5款規定「廢止」系爭建造執照。

（二）系爭都市計畫通盤檢討案，認原建造執照核准用途「加油站」已妨礙變更後之都市計畫？其性質為何？可否救濟？

誠然，就都市計劃之主要計畫為定期通盤檢討所作必要之變更，因非直接限制一定區域內人民之權益或增加其負擔，固非行政處分，而不得直接對之提起撤銷訴訟。然查依都市計畫法第26條規定擬定之定期通盤檢討都市計畫變更案，

雖非行政處分，但屬於「抽象之法規命令」，人民於依據該抽象法規命令作成之具體行政處分案中，確實具有直接之影響性。

三、原審（臺北高等行政法院102年度訴字第1328號判決）之認定，係駁回上訴人（起造人、人民）在原審之訴，其理由略以（整理如下）：

（一）本件因系爭土地由「加油站用地」變更為「交通用地（遊客中心）」，該交通用地係以旅遊服務為主，提供旅遊、展示、休憩及自行車旅遊等服務，並結合西側至德園公園，整體規劃設計，提供遊客及自行車旅遊戶外之休憩空間，其使用目的核與系爭土地變更前之「加油站用地」係以設置加油站為目的有間，蓋加油站之設置必須於系爭土地上設有油槽、油槍、加油島等設施，其使用用途係供汽機車進出加油，是兩者之使用目的即有所扞格。

（二）主管建築機關因都市計畫之變更，對已領有執照尚未開工或正在施工中之建築物，如有妨礙變更後之都市計畫者，即得令其停工，不以細部計畫之發布為必要。…另查系爭都市計畫通盤檢討案已就系爭土地原計畫為「公園綠地」變更新計畫為「交通用地（遊客中心）」之檢討原則、變更理由及補充說明等記載甚詳，…無待於細部計畫之發布。至本院

87年度判字第70號、99年度判字第644號判決，經核與本件案情有所不同，自難比附援引，作有利之認定。內政部營建署85年2月26日函因本件系爭加油站尚未完工並未涉及變更設計之辦理，本件並無適用該函釋之餘地。

(三) 系爭土地興建中之加油站建物與變更後都市計畫之使用目的已無法相容，即有妨礙變更後都市計畫之情形。從而，被上訴人依建築法第59條第1項之規定令其停工，洵屬有據。

(四) 營建署85年2月26日函釋：「……內政部84年4月21日台內營字第8402867號函規定：『凡建築物於興工前或施工中申請變更設計時，其申請變更設計部分，如不妨礙都市計畫或區域計畫有關公共設施用地之劃設。……仍得適用原建造執照申請時之法令規定。』是本案如其建築物主要構造係在該細部計畫發布前已完工，依上開法條及函釋，得按原申請建造執照時之法令規定辦理變更設計；惟變更設計時不得有增加原核准總樓地板面積及變更使用性質加重妨礙現有都市計畫之情形。」

(五) 於系爭禁建案公告實施後，…臺北市政府雖曾以101年10月19日函、被上訴人以101年12月20日函准許系爭加油站復工，然上訴

人係明知系爭加油站之繼續興建，將有違系爭都市計畫通盤檢討案，其仍執意復工，應有預見系爭加油站可能因系爭都市計畫通盤檢討案而導致其蒙受停工之損害。據此，上訴人主張原處分有違反誠信原則及信賴保護原則，顯無理由。

(六) 本件上訴人所請求撤銷者為依建築法第59條所作成之原處分及其訴願決定，是原審法院所審查者為原處分有無違法，系爭都市計畫通盤檢討案有無違反平等原則、禁止恣意原則、禁止不當結合原則、法益考量及比例原則等，**並非原審法院所得審查範圍，併此敘明。**

四、本件最高行政法院104年度判字第270號判決見解之重點整理：

(一) 有妨礙變更後都市計畫之情事？
本件因系爭土地由「**加油站用地**」變更為「**交通用地(遊客中心)**」，該交通用地係以旅遊服務為主，提供旅遊、展示、休憩及自行車旅遊等服務，並結合西側至德國公園，整體規劃設計，提供遊客及自行車旅遊戶外之休憩空間，有該都市計畫書記載可按，其使用目的核與系爭土地變更前之「**加油站用地**」係以設置加油站為目的有間，蓋加油站之設置必須於系爭土地上設有油槽、油槍、加油島等設施，其使用用途

係供汽機車進出加油，是兩者之使用目的即有所扞格。上訴人於系爭土地興建中之加油站建物，與系爭土地變更後都市計畫之使用目的已無法相容，而屬無法在系爭土地上合法使用之建物，足認該施工中之建築物即該加油站建物，即有妨礙變更後都市計畫之情事。從而，原判決以上訴人在系爭土地興建中之加油站建物，原建造執照核准用途「加油站」已妨礙變更後之都市計畫，維持原處分依建築法第59條第1項規定，命上訴人應立即停止施工，固非無據。

(二) 主管機關變更都市計畫（公法上之單方行政行為）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，二者之性質不同：

「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之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。」都市計畫法第26條第1項定有明文，而「……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，其因而致使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，依照訴願法第1條、

第2條第1項及行政訴訟法第1條之規定，自應許其提起訴願或行政訴訟，以資救濟，始符憲法保障人民訴願權或行政訴訟權之本旨。此項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。……」則經司法院釋字第156號解釋理由書闡述在案。

(三) 對主要計畫為定期通盤檢討所作必要之變更，非行政處分但屬於抽象之法規命令，人民於依據該「抽象法規命令」作成之「具體行政處分」一併對該抽象命令是否違法請求救濟：

都市計畫之擬定機關依都市計畫法第26條規定對主要計畫為定期通盤檢討所作必要之變更，因非直接限制一定區域內人民之權益或增加其負擔，固非行政處分，而不得直接對之提起撤銷訴訟。然查依都市計畫法第26條規定擬定之定期通盤檢討都市計畫變更案，雖非行政處分，但屬於抽象之法規命令，人民於依據該抽象法規命令作成之具體行政處分案中，自得一併對該抽象命令即系爭通盤檢討之都市計畫是否違法請求救濟，否則人民對該都市計畫案永無救濟機會，自有違有損害就應有救濟途徑

之法律原則。

- (四) 原審應審酌暨命參加訴訟之範圍：
 本件被上訴人因系爭通盤檢討變更都市計畫案發布後，認上訴人於系爭土地興建中之加油站建物，與系爭土地變更後都市計畫之交通用地使用目的已無法相容，有妨礙變更後都市計畫之情事，而原建造執照核准用途「加油站」已妨礙變更後之都市計畫，依建築法第59條第1項規定，命上訴人應立即停止施工。然查上訴人於原審已主張：系爭都市計畫通盤檢討案區域內充斥大量閒置土地，然系爭土地僅占0.083公頃，自本件歷史發展脈絡及事實背景，已足證系爭都市計畫通盤檢討案顯係針對系爭加油站而來，並以辦理都市計畫之名，達禁止系爭加油站合法營運之目的，**已違反禁止恣意及禁止不當聯結等行政法上重要原則等語**，已對系爭都市計畫案（法規命令）主張違法，**原審自應加以調查審酌**，故原判決以：本件上訴人所請求撤銷者為依建築法第59條所作成之原處分及其訴願決定，是原審法院所審查者為原處分有無違法，**系爭都市計畫通盤檢討案有無違反平等、禁止恣意、禁止不當結合、法益考量及比例等原則**，並非原審法院所得審查範圍乙節，依上開說明，自有未合。上訴意旨以系爭都市計畫通盤檢討案適法與否，實為

原處分是否具合法性之前提。如系爭都市計畫通盤檢討案經認定為違法，則原處分即失所附麗，亦屬違法。原審法院未遑深究，遽將「系爭都市計畫通盤檢討案」之合法性問題，排除於本件審究範圍，顯屬速斷等語，指摘原判決違法，為有理由，應將原判決廢棄，發回原審法院，由原審依都市計畫法第3條第1項所定，查明系爭都市計畫變更案，是否已審酌在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃等情，另為適法之判決。**並宜命系爭都市計畫變更通盤檢討計畫主管機關參加訴訟**，以資周全。

五、關於本件發回更審後，臺北高等行政法院判決104年度訴更一字第59號判決相關內容整理如下：

- (一) 本院對系爭都市計畫通盤檢討案是否合法，自應加以調查審酌：按行政法院對行政機關具體案件之行政行為，原則上雖有完全之審查權，然對於行政機關依裁量權所為行政處分之審查範圍，則限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。又對於行政行為為合法性審查之繁簡，繫於規範該行政行為相關法規密度的高低，如果法規嚴密，行政法院之審查即較強而有力；反之，即可

能大幅減低。至於計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地。

- (二) 系爭都市計畫通盤檢討案之審議程序乃依法為之，合法性並無疑義。原告主張系爭都市計畫通盤檢討案審議程序未依都市計畫法第20條第1項第1款規定轉報行政院備案，而不合法定程序云云，並無足採。系爭都市計畫通盤檢討案之決定乃具有極高度的程序上之嚴謹性、參與者之多元性以及決策者之專業性，經二級（即參加人臺北市政府及內政部）都市計畫委員會基於其專業判斷，以合議制方式通過，其所具有專業性及多元機關判斷餘地之法理基礎及正當性基礎，法院應尊重其判斷餘地，原告自難僅因其不同意該都市計畫，即恣意指摘系爭都市計畫通盤檢討案為違法。
- (三) 商業區服務、國中用地服務水準、文化創意專用區服務、交通用地服務並重，並非僅限大故宮計畫，且系爭土地確實有變更使用之效益。再者，依參加人內政部所提，陳情人張○禮、周○彬、徐○陽、吳○明、李○志、黃○聖、周○婷等均表示加油站設置具有危險性，對故宮危害甚

大不宜繼續建置，希望為交通用地遊客中心之設置等語（見本院卷一第126頁背面至第129頁背面）。從而，參加人臺北市政府依都市計畫法第26條第1項之規定，並依據士林區發展情況，參考上開陳情人之建議作必要之變更，確係基於民意及公益需求擬定並發布實施系爭都市計畫通盤檢討案，具有合理性及適當性，已就一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃。

- (四) 被告以系爭加油站業已妨礙系爭都市計畫通盤檢討案，而依建築法第59條第1項規定命原告停止施工，有無違誤？（僅簡單略載，細部請參考本件判決之細部具體各項判斷理由，大約6500多字）
1. 系爭都市計畫通盤檢討案業經臺北市都市計畫委員會召開專案小組審查會議針對通案性議題進行討論，嗣經參加人內政部都市計畫委員會審議通過，再經參加人內政部核定，始由參加人臺北市政府據以公告實施。
 2. 原告復主張系爭加油站於主要計畫實施前，其主體結構業已完成，僅部分細節工程尚未完成，依臺北市都市計畫施行自治條例第22條之反面解釋及內

政部函釋意旨，系爭加油站仍得依原有用途繼續施工及申領使用執照。惟查，營建署之函釋係就其建築物主要構造係在該細部計畫發布前已完工，得按原申請建造執照時之法令規定辦理變更設計。前揭之函文均就因都市計畫使用分區變更，對已領有建造執照者，如何辦理變更設計一事為闡釋，原告據以主張其得繼續興建系爭加油站，尚難採憑。

3. 本件依參加人臺北市政府公告實施之系爭都市計畫通盤檢討案之公共設施計畫所示，系爭土地由供設置「加油站」使用之加油站用地變更作為「遊客中心」使用之交通用地，係用以提供旅遊、展示、休憩及自行車旅遊服務（路線指引、遊憩資訊諮詢、租賃、維修等），並結合西側至德園公園，整體規劃設計，提供遊客及自行車旅遊戶外之休憩空間，已詳述如前，並非上開「都市計畫公共設施用地多目標使用辦法」第3條或都市計畫公共設施用地多目標使用方案所規定供設置「高架道路」、「(汽車)停車場」使用之高架道路用地或停車場用地，原告援引與本件無關之上開辦法及內政部函釋，主張系爭土地於變更為交通用

地（遊客中心）後，於法規上仍可能興建加油站，進而指摘原處分云云，亦無足取。

4. 參加人臺北市政府雖曾以101年10月19日函、被告以101年12月20日函准許系爭加油站復工，然原告係明知系爭加油站之繼續興建，將有違系爭都市計畫通盤檢討案，其仍執意復工，應有預見系爭加油站可能因系爭都市計畫通盤檢討案而導致其蒙受停工之損害。據此，原告主張原處分有違反誠信原則及信賴保護原則，顯無理由。況建築法第59條第2項訂有在一定條件下按照市價補償之規定（原處分說明二亦明揭斯旨），被告復說明目前正辦理協議價購中，倘予徵收，亦係採市價補償（見本院卷二第307頁），已兼顧原告之信賴利益。

（五）本件104年度訴更一字第59號判決之結論：

原告所訴各節均不可採，被告以系爭土地已由加油站用地變更為交通用地（遊客中心），系爭加油站之興建將有妨礙系爭都市計畫通盤檢討案，乃依建築法第59條第1項規定，命立即停止系爭加油站之施工，於法並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原告仍執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。