最　高　行　政　法　院　判　決

109年度上字第146號

上　訴　人　台灣肥料股份有限公司
代　表　人　黃耀興
訴訟代理人　陳昱龍　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
參　加　人　台灣人壽保險股份有限公司
代　表　人　黃思國
訴訟代理人　陳秋華　律師
　　吳宜璇　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11月21日臺北高等行政法院108年度訴字第475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、本件上訴人之代表人由康信鴻變更為黃耀興，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、事實概要：

㈠緣參加人為開發上訴人所有之臺北市○○區○○段00地號土地（下稱系爭土地），前委託建築師事務所於民國107年1月10日向被上訴人申請「台灣人壽商辦大樓新建工程（○○區○○段00地號土地）」都市設計及土地使用開發許可審議（下稱系爭申請案），經被上訴人於107年1月30日召開「台灣人壽商辦大樓新建工程（○○區○○段00地號土地）」都市設計及土地使用開發許可審議案幹事會議（下稱幹事會議）審查，決議略以：「……㈢交通及動線規劃：……2.經貿二路105巷目前為經貿園區通往環東快速道路匝道之主要

動線，惟目前道路寬度僅20公尺，建議於本基地再退縮車道空間，以因應本案龐大開發量所衍生之交通衝擊。……㈥請申設單位依前述結論、幹事與都市發展局審查意見修正，於收受會議紀錄之日起30日內檢送5份修正後報告書及2份光碟，提送委員會審查。」並經被上訴人檢送幹事會議紀錄請參加人（原判決誤植為原告即上訴人）於臺北市都市設計及土地使用開發許可審議規則（下稱審議規則）第7條規定期限內，修正後送請審議，未依規定期限送請委員會審議或被上訴人核定者，其都審案視為終結，應重新提出申請。

㈡嗣參加人以107年2月27日（原判決誤植為107年3月5日）申請書向被上訴人申請辦理系爭申請案，經被上訴人於107年3月15日召開臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會第492次委員會審查（下稱第492次都審會），決議略以：「1.交通及動線規劃部分：A.請再考量南港展覽館展期及基地周邊大型開發衍生之車流，評估於經貿二路105巷留置7線道之可能性，併請再評估C3基地於該巷側設置車道出入口之妥適性。……5.請於收受委員會會議紀錄之日起30日內，檢送5份修正後報告書與2份光碟送請委員會審議。」被上訴人並檢送第492次都審會會議紀錄予參加人。

㈢參加人復以107年4月16日（原判決誤植為107年4月23日）申請書向被上訴人申請辦理系爭申請案，經被上訴人於107年5月10日召開臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會第495次委員會（下稱系爭都審會）審查，決議略以：「1.經貿二路105巷路型改善部分：⑴同意105巷西側退縮留設6車道、東側退縮留設7車道規劃。⑵有關本案配合前述方案於基地南側分別退縮1.4公尺及2公尺之空間：……C.本案為地上權案，為保障土地所有權人權益，同意於都審函文及建照加註『該退縮空間供車行使用僅限於本案地上權使用年限。』……8.本案修正後通過。請於收受委員會會議紀錄之日起30日內，檢送5份修正後報告書與2份光碟送請本府核定。倘欲併案辦理都市計畫變更，則應俟都市計畫變更程序

完成後，始得辦理都審核定程序。」被上訴人另檢送系爭都審會會議紀錄予參加人。

㈣參加人以107年6月22日展延申請書向被上訴人所屬都市發展局（下稱都發局）申請展延提送報告書辦理核定，經被上訴人同意參加人展延辦理核定期限至107年9月20日。參加人復以107年8月20日（原判決誤植為107年8月24日）申請書向被上訴人申請辦理系爭申請案核定，都發局函請參加人修正都審報告書，並於文到14日內檢送報告書以辦理後續事宜。

㈤嗣參加人以107年9月26日申請書向被上訴人申請辦理系爭申請案核定，被上訴人認修正書圖內容未依系爭都審會決議事項及相關建議修正完妥，函請參加人補正後於文到20日內檢送報告書，屆期未補正，駁回申請。參加人（原判決誤植為原告即上訴人）復以107年10月16日申請書向被上訴人申請辦理系爭申請案核定，案經被上訴人審認系爭申請符合系爭都審會決議，以107年11月2日府都設字第1076048783號函（下稱原處分，原判決誤植為府授都設字第1076048783號函）准予核定。上訴人不服，提起訴願，遭訴願決定駁回，上訴人遂向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，並聲明：原處分及訴願決定均撤銷。經原審108年度訴字第475號判決（下稱原判決）駁回，上訴人猶未甘服，提起本件上訴。

三、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯，均引用原判決之記載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，係略以：

㈠原處分相對人為系爭申請案之申請人即參加人，並非上訴人，自無依行政程序法第102條規定通知上訴人陳述意見之必要。且被上訴人本得依職權決定採取之送達方式，採取郵政送達時亦以一般郵遞方式為之即可，非必須以掛號或電子公文方式為之。系爭申請案僅係針對系爭土地上特定建物之新建工程進行審議，並非針對一定地區土地之利用或重大公共設施之設置；且系爭申請案並未涉及多數不同行政機關之

權限，而係由都發局辦理，故應認系爭申請案無須依行政程序法第164條規定辦理聽證程序。況上訴人就系爭申請案曾多次向被上訴人陳情，陳情內容均為系爭都審會所核定之退縮空間（下稱系爭退縮空間）之疑義等情，被上訴人則於107年11月2日始以原處分就系爭申請案准予核定，則被上訴人為原處分前，上訴人已有充分陳述意見之機會。且系爭都審會之決議內容亦係就上訴人主張系爭退縮空間之疑義，決議原處分就系爭退縮空間之年限記載，更足徵於原處分前，上訴人就系爭退縮空間疑義之陳情，已充分表達意見，並經系爭都審會審議而為保障上訴人權益之決議。

㈡上訴人前以107年8月30日（107）黃律函字第018083001號律師函要求被上訴人就系爭都審會會議內容停止後續核定，經都發局以107年9月17日北市都設字第1072012599號函（下稱都發局系爭函文）復上訴人，參加人目前尚未申請都審核定程序；上訴人則回覆意見表示系爭都審會會議違法，並請求都發局重新召開都審會（下稱系爭回覆函文）；被上訴人復以107年11月2日府都設字第1076051467號函復上訴人，系爭申請案由系爭土地地上權人即參加人申請，審理過程並無違法，且系爭都審會決議內容亦載明系爭退縮空間供車行使用僅限於地上權存續期間，並無犧牲上訴人權益。是都發局系爭函文並無表示停止審理系爭申請案之意思，且就系爭回覆函文另已回復在案，被上訴人並於107年11月2日始就系爭申請案予以核定，並無違反誠信原則之情事。

㈢被上訴人就系爭申請案，於原處分核定時業已明確記載系爭退縮空間之年限記載，及使用、回復相關事項。此外，並無法源依據規範本件申請案之商辦大樓（下稱系爭建物）的建造執照及使用執照應記載系爭退縮空間之年限。上訴人就系爭退縮空間有何符合一定要件而成立公用地役權關係等情並未舉證以實其說，且原處分既已載明系爭退縮空間年限記載，並納入建築執照列管，即已保障上訴人於系爭地上權期限屆至後本於所有權人之權益，而無上訴人所稱系爭地上權

期限屆至而難以收回系爭土地之情形，亦無上訴人所稱犧牲上訴人之土地所有權，依法應予以特別補償之情事等由，判決駁回上訴人在第一審之訴。

五、上訴意旨略以：

㈠行政程序法第68條之文義並非限於處分相對人，自應採取廣義解釋，有法律關係潛在利害關係之人，皆應在本條文中「人民」之涵攝範圍內。其次，上訴人為系爭土地所有權人，對於部分土地既退縮作為車道使用，且年限長達45年，於法律上自有利害關係，自難謂非屬於影響上訴人權利義務重大事項。被上訴人於召開系爭都審會以及作成原處分前，曾請上訴人派員至被上訴人機關處召開改善協調會議、第一次都審委員會，以及閉門協調會，足見原處分於法律或事實上，皆屬於影響上訴人權利義務重大事項，故被上訴人始多次請上訴人派員與會協調，且被上訴人就前開會議，皆係依機關公文電子交換作業辦法之規定，向上訴人寄發開會通知單。另系爭都審會與原處分二者之內容完全相符，足見系爭都審會對原處分之作成，具決定性影響，然被上訴人於系爭都審會卻未依機關公文電子交換作業辦法及行政程序法第68條之規定，以電子交換公文或掛號之方式，通知上訴人參加系爭都審會，以致上訴人無法適時且直接對系爭都審會之委員，提出基於所有權人之意見，而使上訴人系爭土地所有權遭受被上訴人不當之限制。

㈡「陳述意見」與「陳情」係屬於不同程序及保障強度所規範，惟原判決竟於同一段理由中，先闡述上訴人之陳述書屬於「陳情」，復又改稱業已給予「陳述意見機會」，則上訴人於行政程序中之當事人地位究屬於利害關係人、抑或一般人民，所受程序保障規範究屬為何，原判決理由顯然有所矛盾，並因原判決對於上訴人之當事人程序地位認知有誤，導致誤認相關程序保障有失周延。參酌系爭土地設定地上權契約書第9條第2項第2款D目約定，可知參加人於系爭土地上所興建之系爭建物，於地上權設定年限屆滿後，由上訴人取得

系爭建物所有權，亦即上訴人為系爭建物之潛在所有權人。惟原處分記載「上開退縮空間供車行使用，僅限於本案地上權使用年限」之文字，足見原處分顯然係忽略上訴人於取得系爭建物所有權後，原處分存續效力問題。

㈢就供行駛40年以上之交通車道，法律與事實上如何收回，被上訴人迄今皆支吾其詞，於原處分內文中皆付之闕如，以致上訴人之系爭土地所有權因原處分而受到限制，自難謂非屬於影響上訴人權利義務重大事項。且原判決未依職權調查事實，忽略上訴人與參加人間之地上權期限長達45年，依被上訴人96年12月5日府法二字第09608156500號函所揭示既成道路之要件，其恐業已成立公用地役關係，原判決未審酌被上訴人有違其先前作成函釋之認定，已牴觸禁反言原則致違誠信原則，顯有判決理由矛盾之謬誤。

六、本院查：

(一)臺北市土地使用分區管制自治條例第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2項）市政府得針對第1項第1款規定之各種建築物種類，分別訂定建築開發都市設計管制準則。（第3項）第1項委員會之組織、開發許可條件、審議項目標準、作業程序及第1款規定之建築物種類及審議收費辦法，由市政府定之，並送臺北市議會備查。」依前揭使用管制自治條例第95條第3項授權訂定之行為時臺北市都市設計及土地使用開發許可審議規則（下稱審議規則）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、本府核定三階段。」；第6條規定：「都審案之審議程序，應依一般審議程序辦理。……」。

(二)關於開發系爭土地之系爭申請案基地範圍位於被上訴人97年11月20日公告修訂臺北市南港經貿園區特定專用區細部計畫通盤檢討案（下稱系爭細部計畫）C3街廓範圍內，依系爭細部計畫第柒點三、都市設計管制規定略以：「為維護本計畫區之良好環境品質，特訂定都市設計管制要點（如附件一），本計畫區之建築設計、景觀設計、交通系統設計、廣告招牌之設置及天橋、地下道之連接等有關事項，除須依本計畫書、圖規定辦理外，並應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後，始得申請核發建照。」依審議規則第2條第1款規定，系爭申請案屬應經都市設計及土地使用開發許可審議之案件。又被上訴人依都市計畫法第27條第1項第4款，於107年7月30日公告實施「修訂臺北市南港經貿園區特定專用區細部計畫通盤檢討案」都市設計管制要點第5點規定：「建築物造型、量體與色彩：……本地區之地標性建築物及重要建築物之主要出入口、門戶意象軸點及設置標準如圖9所示，建築物造型、量體及色彩應依下列原則辦理：1.本地區地標性建築物，其高度、造型及比例，應能突顯視覺焦點及豐富天際線為原則，且依下列規定：(1)除C6、C7、C8、C9街廓外，……高層建築量體之水平投影面積之最大對角線長度不得大於50公尺……。」第25點規定：「本都市設計管制要點中部分列為『原則』性之規定，如申請案經『臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會』會議通過，得不受此『原則』性之規定限制。」

(三)按被上訴人依都市計畫法第23條規定，於97年核定公告「修訂臺北市南港經貿園區特定專用區細部計畫通盤檢討案」計畫書圖。該計畫係針對南港經貿園區允許之土地使用組別暨都市設計管制，及刪除容積遞減規定，增加公共設施與提升交通服務水準等進行檢討規劃。另依前述「修訂臺北市南港經貿園區特定專用區細部計畫通盤檢討案」都市設計管制要點第11點第6項規定：「為因應南港經貿園區發展及台北南港展覽館2館營運後之區域交通流量，各基地得因應自身開發所衍生之需求，經本市都審會審議通過，向基地內退縮供車道使用，前開退縮空間得視為法定空地及指定退縮開放空間之一部分。」依系爭都審會決議記載略以：「1.經貿二路105巷路型改善部分：……⑵有關本案配合前述方案於基地南側退縮1.4公尺及2公尺空間：……C.本案為地上權案，為保障土地所有權人權益，同意於都審函及建照加註『該退縮空間供車行使用僅限於本案地上權使用年限』…8.本案修正後通過。……。」原處分記載略以：「主旨：……說明：……(三)有關本案突破都市計畫「高層建築量體之水平投影面積之最大對角線長度不得大於50公尺」部分，以下列2項作為環境補償措施：1.本案臨經貿二路105巷西側退縮留設6車道及東側退縮留設7車道部分，於基地內分別退縮1.4公尺及2公尺之空間供車行使用。上開退縮空間供車行使用，僅限於本案地上權使用年限，請配合本工程一併於使照取得前施作完成。……。」因此原處分就系爭退縮空間供車行使用部分，載明係作為系爭申請案突破都市計畫「高層建築量體之水平投影面積之最大對角線長度不得大於50公尺」之環境補償措施之一，亦符合前述「修訂臺北市南港經貿園區特定專用區細部計畫通盤檢討案」都市設計管制要點規定。依上開規定提供土地為公眾通行之道路，自與因經歷年代久遠而形成之既成道路不同。況上訴人與參加人就系爭土地簽訂設定地上權契約，提供系爭土地予參加人使用，參加人於系爭土地之興建開發申請，自須符合上開「修訂臺北市南港經貿

園區特定專用區細部計畫通盤檢討案」都市設計管制要點的規範。因此，上訴人所有系爭退縮空間之土地提供車行使用，係具有原因基礎事實關係，非屬於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事。依上說明，系爭退縮空間供車行使用與既成道路成立公用地役關係，須為1.不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；2.於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；3.須經歷之年代久遠而未曾中斷為必要之情形(司法院釋字第400號參見)並不該當。自不生上訴人所有之系爭退縮空間供車行使用，於地上權使用年限屆滿後，成立公用地役關係之問題。上訴人主張系爭退縮空間供車行使用有高度可能性具有公用地役關係成為既成道路一節，並非可採。又原處分既已載明系爭退縮空間年限記載，並納入建築執照列管(包括建造執照及使用執照，建築法第28條參照)，即已保障上訴人於系爭地上權期限屆至後本於土地所有權人之權益，並無上訴人所稱系爭地上權期限屆至而難以收回系爭土地之情形。依前所述，系爭退縮空間供車行使用部分，係因系爭申請案得突破「修訂臺北市南港經貿園區特定專用區細部計畫通盤檢討案」都市設計管制要點第5點規定：……高層建築量體之水平投影面積之最大對角線長度不得大於50公尺……。」之原則性規定，為因應系爭申請案龐大開發量所衍生之交通衝擊，而以改善臺北市○○區○○○路000巷路型所作之環境補償措施之一，亦無上訴人所稱犧牲上訴人之土地所有權，依法應予以特別補償之情事。上訴人主張原處分記載「上開退縮空間供車行使用，僅限於本案地上權使用年限」之文字，原處分顯然係忽略上訴人於地上權設定年限屆滿取得系爭建物所有權後，原處分存續效力問題；就供行駛40年以上之交通車道，法律與事實上如何收回，於原處分內文中皆付之闕如，難謂非屬於影響上訴人權利義務重大事項；原判決忽略上訴人與參加人間之地上權期限長達45年，原判決未審酌被上訴人有違其先前就既成道路作成函釋之認定，已牴觸禁反言原則致

違誠信原則，顯有判決理由矛盾之謬誤等等，依上說明，均非有據。

(四)上訴人雖主張被上訴人於系爭都審會未依機關公文電子交換作業辦法及行政程序法第68條之規定，以電子交換公文或掛號之方式，通知上訴人參加系爭都審會，以致上訴人無法適時且直接對系爭都審會之委員，提出基於所有權人之意見，而使上訴人系爭土地所有權遭受被上訴人不當之限制等等。但查，依行政程序法第102條前段規定，行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，應通知陳述意見對象為處分相對人，而原處分相對人為系爭申請案申請人即參加人，並非上訴人，自無依行政程序法第102條規定通知上訴人陳述意見之必要。又依行政程序法第67條及第68條第1項規定，被上訴人本得依職權決定採取之送達方式，採取郵政送達時亦以一般郵遞方式為之即可，非必以掛號或電子公文方式為必要。另系爭申請案並非行政機關為將來一定期限內達成特定目的所為之事前規劃或設計，而係參加人就特定建物之新建工程向被上訴人申請都市設計審議，系爭申請案僅係針對系爭土地上特定建物之新建工程進行審議，並非針對一定地區土地之利用或重大公共設施之設置；且系爭申請案並未涉及多數不同行政機關之權限，而係由都發局辦理，系爭申請案並非行政程序法第164條規定之確定計畫之裁決，並無適用該條規定而應辦理聽證程序等節，亦據原審一一說明。上訴人上開主張，無非係就原審已論駁不採之見解，續以主觀見解予以爭執，指原判決違法，非屬可採。

(五)依前所述，原處分相對人為系爭申請案申請人即參加人，並非上訴人。因上訴人就系爭申請案曾分別於107年5月17日、107年6月1日、107年8月6日、107年9月3日及107年9月27日多次向被上訴人陳情，陳情內容均為系爭退縮空間疑義。被上訴人為就上訴人陳情之疑義，而予上訴人有陳述意見之機會，且系爭都審會業為保障上訴人權益之決議，原處分就系爭退縮空間年限記載，更足徵於原處分前，上訴人就系爭退

縮空間疑義之陳情，已充分表達意見。因此，上訴人前揭就系爭申請案所為意見表達，並非係基於行政程序法當事人所為之陳述意見，原判決所稱給予上訴人陳述意見機會，係指給予上訴人陳情事項表達意見機會，並無理由矛盾、誤認上訴人程序地位之處。

(六)從而，原判決以原處分認事用法，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合而駁回上訴人於原審之訴。依上說明，應屬合法。上訴論旨，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

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

中　　華　　民　　國　　110　　年　　9　　月　　2　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　胡　方　新

法官　王　碧　芳

法官　蕭　惠　芳

法官　曹　瑞　卿

法官　陳　國　成

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　110　　年　　9　　月　　2　　日

書記官　廖　仲　一