

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第707號

上 訴 人 京都建設開發股份有限公司

代 表 人 阮聖元

上 訴 人 威京開發投資股份有限公司

代 表 人 江弘交

共 同

訴訟代理人 潘正芬 律師

陳修君 律師

被 上 訴 人 臺北市政府

代 表 人 蔣萬安

訴訟代理人 林光彥 律師

上列當事人間都市計畫法事件，上訴人對於中華民國110年8月26日臺北高等行政法院108年度訴更一字第49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、被上訴人之代表人已由柯文哲變更為蔣萬安，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合。

二、爭訟經過：

(一)被上訴人為進行臺北市土地使用分區通盤檢討，於民國76年4月29日辦理公開展覽之「修訂臺北市土地使用分區(保護區、農業區除外)計畫(通盤檢討)案」，原建議將案內有關八德路四段、東寧路、縱貫鐵路、八德路四段106巷所圍地區(原唐榮鐵工廠)(下稱系爭區域)由工業區變更為住宅區，嗣上訴人威京開發投資股份有限公司(下稱威京公司)因購得原唐榮鐵工廠舊址土地，向被上訴人陳情變更為多目標多元使用分區，並提出土地利用計畫，經臺北市都市計畫委員會(下稱都委會)審議決議，報由內政部核定後，被上訴人以80

01 年2月13日府工二字第80003366號公告「『修訂臺北市土地
02 使用分區(保護區，農業區除外)計畫(通盤檢討)案』內有關
03 八德路四段、東寧路、縱貫鐵路、八德路四段106巷所圍地
04 區(原唐榮鐵工廠)土地使用計畫案」(下稱80年計畫案)，同
05 意變更該區為第三種商業區，並限制僅供作公眾服務空間、
06 國際購物中心、國際觀光旅館、辦公大樓、文化休閒設施及
07 停車場等6種使用；又為避免零星開發及考量地方發展，將
08 該區西北側土地納入計畫範圍。另於該計畫案說明書載明
09 「本案應捐地30%規劃設計為公園、廣場之用，並登記為市
10 政府所有；增建捐地後土地20%樓地板面積作為停車空間，
11 並開放供公眾使用；本基地開發方式應採大街廓整體開發為
12 原則；本案開發計畫應由威京公司整體開發」等內容。威京
13 公司並交由京都建設開發股份有限公司(下稱京都公司)辦理
14 系爭區域開發及回饋事項；之後，因威京公司未能順利整合
15 西北側土地，故於完成80年計畫案規定事項，經臺北市都市
16 設計及土地使用管制審議委員會(下稱都審會)審議同意分期
17 開發，被上訴人始核發京華城購物中心之建築執照。

18 (二)嗣系爭區域西北側土地建物老舊有更新需求，經所有權人多
19 次申請劃定都市更新單元，因受限於80年計畫案訂有整體開
20 發規定，未能符合臺北市自行劃定更新單元重建區段作業須
21 知自行劃定更新單元之條件，遲未更新改建。被上訴人乃依
22 都市計畫法第27條第1項第3款規定，辦理都市計畫變更，歷
23 經都委會102年10月24日第650次、103年1月23日第654次及
24 同年2月27日第655次委員會會議審議通過，被上訴人以103
25 年5月13日府都規字第10300893800號公告(下稱原處分)實施
26 「修訂80年計畫案開發方式細部計畫案」(下稱系爭計畫案)
27 計畫書，並自103年5月14日零時起生效，採2個分區開發方
28 式辦理、刪除80年計畫案整體開發規定，即將基地開發方
29 式，由原大街廓整體開發改採分區開發，並刪除「應由威京
30 公司整體開發」等文字。

01 (三)京都公司以其為80年計畫案公告當時，系爭區域範圍內部分
02 土地之所有權人，其於86年1月間代全體土地所有權人捐贈
03 30%土地予被上訴人；復於92年11月間代全體土地所有權人
04 捐贈新臺幣(下同)2億2千萬元作為興建公園廣場設施經費，
05 為系爭區域之共同整體開發權利人，被上訴人以原處分解除
06 系爭區域之整體開發，剝奪其整體開發權益，而與威京公司
07 (下合稱上訴人)共同提起訴願經決定駁回後，提起行政訴
08 訟，先位聲明：訴願決定及原處分均撤銷；備位聲明：確認
09 上訴人對被上訴人捐地30%、捐贈公園廣場設施經費2億2千
10 萬元之回饋義務不存在。其中，備位聲明關於京都公司部
11 分，經原審法院105年度訴字第270號裁定認該部分為本院
12 106年度判字第270號確定判決既判力效力所及而駁回；復經
13 本院108年度裁字第710號裁定駁回抗告確定。另先位聲明及
14 備位聲明關於威京公司部分，經原審法院105年度訴字第270
15 號判決(下稱原審前判決)駁回後，上訴人提起上訴，經本院
16 108年度判字第219號判決(下稱本院發回判決)廢棄原審前判
17 決，發回原審法院更為審理。上訴人於更審中，變更訴之聲
18 明：1.威京公司部分：(1)先位聲明：訴願決定及原處分均撤
19 銷；(2)備位聲明：確認威京公司對被上訴人捐地30%及捐贈
20 公園廣場設施經費2億2千萬元之回饋義務不存在。2.京都公
21 司部分：訴願決定及原處分均撤銷，經原審法院判決駁回上
22 開先、備位之訴，上訴人遂提起上訴。

23 三、上訴人起訴之主張及被上訴人在原審的答辯，均引用原判決
24 所載。

25 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

26 (一)依行政訴訟法第260條第3項規定，本院發回判決所為廢棄原
27 審前判決之法律上判斷，原審應受其拘束。從而，80年計畫
28 案關於「大街廓整體開發及由威京公司整體開發」之開發方
29 式，既核屬細部計畫，與捐地30%屬於主要計畫之性質有
30 別，則系爭計畫案將開發方式變更為「分區開發，並刪除由
31 威京公司整體開發」之內容，即屬細部計畫之變更，依都市

01 計畫法第23條規定，應由被上訴人核定實施，毋須由內政部
02 核定，依此可認系爭計畫案所踐行之法定程序，於法無違。

03 (二)系爭計畫案將80年計畫案關於系爭區域之開發方式，由「大
04 街廓整體開發及由威京公司整體開發」變更為「分區開發及
05 並刪除由威京公司整體開發」，顯然直接限縮系爭區域開發
06 權人威京公司之權益，依司法院釋字第742號解釋意旨，系
07 爭計畫案自具有個案變更之行政處分性質，威京公司既為原
08 處分與系爭計畫案之規制對象，自得主張其權益受有限制而
09 為本件爭訟。另威京公司取得80年計畫案之整體開發權固專
10 屬其所有而不得移轉，其授權京都公司執行開發及回饋事
11 項，雖不會使原存在於威京公司與被上訴人間之行政法律關
12 係發生主體變動，然京都公司原為系爭區域內部分土地之所
13 有權人，除捐贈原公告範圍內全體面積計算30%之土地予被
14 上訴人外，復捐贈2億2千萬元予被上訴人，系爭計畫案變更
15 80年計畫案中系爭區域之開發方式，顯亦對京都公司原享有
16 但因80年計畫案而被授權執行開發及捐贈之法律上財產權受
17 有影響，屬原處分之利害關係人，自得與威京公司併同提起
18 本件撤銷訴訟部分而具有當事人適格。

19 (三)被上訴人作成系爭計畫案所據之都委會第654次會議，該次
20 會議應到委員人數21人，出席委員19人，已達半數以上委員
21 出席，核符都市計畫委員會組織規程(下稱都委會組織規程)
22 規定。又系爭計畫案之審議議程，係由辦理單位即被上訴人
23 所屬都市發展局(下稱都發局)提出說明，再由出席之民意
24 代表、陳情人分別表示意見後，由出席委員發言討論及決
25 議，此過程業經原審會同兩造勘驗該次會議錄音光碟結果，
26 顯示參與本次會議之出席委員對此議案顯均有充分表達其自
27 主意見及討論，最末經主席詢問出席委員對採行都發局所提
28 修正計畫書及會議補充資料之決議有無異議時，已無出席委
29 員提出其他或相反意見，主席遂依此為決議本案依都發局所
30 提修正計畫書及本次補充會議資料修正通過，此決議程序核
31 與會議規範第56條第1項第2款、第60條第2項前段規定相

符，並合於都委會組織規程第9條「並有出席委員過半數之同意」規定。況果仍有委員有異議或反對意見，本得於下一次都委會會議宣讀確認前次會議紀錄時提出，再予提付討論及表決，然觀之第655次會議紀錄所示，並無任何出席委員對第654次會議紀錄有何異議或反對意見而予確定，益徵第654次會議對於系爭計畫案之決議，已經相當表決通過之無異議認可方式為之，而無違正當法律程序。此外，系爭計畫案為第654次會議預定討論之審議事項，屬於會議規範第8條第1項第3款第2目所稱之本次會議預定討論之事項，非第30條第1項第1款所稱之主動議，上訴人主張系爭計畫案為主動議性質，不得採取無異議認可程序，表決程序有瑕疵云云，並無可採。

(四)依80年計畫案公告時之都市計畫法第26條、第27條規範意旨，都市計畫經發布實施後，並非不得變更，除應為定期通盤檢討作必要變更外，如遇有重大事變、災害，或為適應國防、經濟發展需要，或為配合興建重大設施，尚應視實際情況迅行變更，是主管機關依此所為之都市計畫變更，參酌司法院釋字第525號解釋及行政程序法第123條第1款、第126條第1項規定意旨，本即不生信賴保護問題。據上所述，足認被上訴人作成原處分與系爭計畫案所據之都委會第654次會議決議，係經由不同屬性代表所組成獨立專家委員會之判斷，經核並無未遵守法定程序、基於錯誤之事實為判斷、不遵守一般有效價值判斷，或夾雜與事實無關之考慮因素作成決定，而無濫用判斷或逾越判斷等判斷瑕疵之情形，準此，自應尊重都委會前開所為具專業性之判斷。從而，都委會第654次會議審議組織及開會、程序及決議應屬適法，被上訴人據以作成原處分，亦屬適法，上訴人訴請撤銷原處分及訴願決定，為無理由，應予駁回。

(五)關於威京公司備位聲明部分：威京公司備位聲明請求確認其對被上訴人捐地30%及其捐贈公園廣場設施經費2億2千萬元之回饋義務不存在，無非係以縱認上開義務係因其取得整體

01 開發權益而應由其負擔，惟此義務亦因系爭計畫案已解除整
02 體開發而不存在為據。然查，80年計畫案公告發布實施後，
03 因上訴人及京華城公司未能順利整合西北側土地，故在完成
04 都市計畫規定回饋事項，經都審會審議同意分期開發後，被
05 上訴人始核發京華城購物中心建造執照，嗣因西北側土地建
06 物老舊而有更新需求，被上訴人為提升居住環境、促進地區
07 發展，且京華城購物中心已開發完成，囿於整體開發規定而
08 不允許所有權人申請都市更新，影響所有權人財產權，並因
09 該地區建物老舊亦有妨害地區公共環境之情事，因已無整體
10 開發之需，爰依都市計畫法第27條第1項第3款規定辦理都市
11 計畫變更，並公告實施系爭計畫案，且依80年計畫案公告時
12 之都市計畫法第26條、第27條規範意旨，都市計畫經發布實
13 施後，並非不得變更，主管機關依此所為之都市計畫變更，
14 本即不生信賴保護問題，業如前述。而威京公司捐地30%規
15 劃設計為公園、廣場之用，並捐贈2億2千萬元作為其上設施
16 興建經費，乃係取得該地區整體開發權之條件，並獲准於系
17 爭區域之商業區土地上興建京華城購物中心為營運，而80年
18 計畫案雖賦予威京公司整體開發權限，惟並未就該權限行使
19 期間定有保障之明文，且依前述都市計畫法第26條、第27條
20 規定，亦可知威京公司取得之開發權並非永久之權利，故威
21 京公司業已履行其捐地捐款回饋義務(委由京都公司執行)，
22 被上訴人亦於威京公司履行該等義務後，賦予該公司得就系
23 爭區域內全區土地整體開發之權利，並因此取得商業區土地
24 建物之使用執照，即已各自依80年計畫案所定履行。威京公
25 司已履行之捐地捐款回饋義務，尚不因其整體開發權於多年
26 後，因103年公告之系爭計畫案變更採分區開發方式辦理而
27 不存在，亦不因威京公司遲未能整合開發系爭區域西北側土
28 地而有異。是威京公司訴請確認其就系爭全部土地對被上訴
29 人捐地30%及其上公園廣場設施經費2億2千萬元之回饋義務
30 不存在，並無理由等詞為據，判決駁回上訴人之訴。

31 五、本院經核原判決並無違誤，茲就上訴意旨論述如下：

01 (一)都市計畫法第23條第1項規定：「細部計畫擬定後，除依第
02 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
03 定者，由內政部核定實施外，其餘均由該管直轄市、縣(市)
04 政府核定實施。」有關都市計畫之主要計畫與細部計畫應表
05 明事項，都市計畫法第15條及第22條業有明定。本件80年計
06 畫案雖引都市計畫法第21條為據，惟該計畫除將計畫範圍之
07 土地，由工業區變更為商業區外，並限制僅供作公眾服務空
08 間、國際購物中心、國際觀光旅館、辦公大樓、文化休閒設
09 施及停車場等6種使用，復說明「本案應捐地30%規劃設計為
10 公園、廣場之用；增建捐地後土地20%樓地板面積作為停車
11 空間，開放供公眾使用；基地開發方式採大街廓整體開發，
12 開發計畫由威京公司整體開發」等語，由該等內容觀之，實
13 兼具主要計畫及細部計畫之性質。其中關於「大街廓整體開
14 發及由威京公司整體開發」之開發方式，核屬細部計畫，則
15 系爭計畫案將開發方式變更為「分區開發，並刪除由威京公
16 司整體開發」之內容，即屬細部計畫之變更，依都市計畫法
17 第23條規定，由被上訴人核定實施，於法有據。此項法律見
18 解，已經本院發回判決表明在案。依此，原判決論以80年計
19 畫案中關於「大街廓整體開發及由威京公司整體開發」之開
20 發方式，既核屬細部計畫，與捐地30%屬於主要計畫之性質
21 有別，則系爭計畫案將開發方式變更為「分區開發，並刪除
22 由威京公司整體開發」之內容，即屬細部計畫之變更，應由
23 被上訴人核定實施，毋須由內政部核定，而認系爭計畫案踐
24 行之核定程序，於法無違，並無不合。上訴意旨以其主觀意
25 見，並援引原判決已指明對本案無拘束力之另案原審107年
26 度訴字第1206號判決見解，主張上開本院發回判決理由非廢
27 棄原審前判決之基礎，原審並不受拘束，本件80年計畫案係
28 將主要計畫與細部計畫合併變更並審查，且上訴人以捐地等
29 對價所取得整體開發等權利，此等權利義務關係並不可分，
30 被上訴人將其中一權利之整體開發單獨切割處理，未併同原
31 主要計畫變更及經內政部核定，違反行政程序法第114條第1

01 項第4、5款規定，有重大瑕疵且不能補正云云，指摘原判決
02 有適用行政訴訟法第260條第3項不當及判決不備理由之違
03 法，並無可採。

04 (二)會議規範第58條第1項規定：「表決除本規範及各種會議另
05 有規定外，以獲參加表決之多數為可決，可否同數時，如主
06 席不參與表決，為否決。」第60條規定：「(第1項)左列各
07 款，得由主席徵詢全體出席人意見，如無異議，即為認可，
08 如有異議，仍應提付討論及表決。(一)宣讀會議程序。(二)宣讀
09 前次會議紀錄。……。(第2項)第58條所定以獲參加表決之
10 多數為可決之議案，得比照前項規定以徵詢無異議方式行
11 之，但主動議及修正動議，不在此限。」又依都市計畫法第
12 74條第2項授權訂定之都委會組織規程第2條、第3條第2項、
13 第4條、第7條及第9條規定，關於都市計畫擬定變更之審
14 議，係經由不同屬性、不同利益觀點代表所組成之都委會，
15 依會議方式進行審議，非有半數以上委員出席不得開會，並
16 以獲得過半數以上出席委員之同意為決議。經查，原審就被
17 上訴人作成系爭計畫案所依據之都委會第654次會議決議，
18 經審認都委會會議紀錄、簽到表等證據，並會同兩造勘驗第
19 654次會議錄音光碟後，斟酌全辯論意旨及調查證據之結
20 果，論明：第654次會議應到委員人數21人，出席委員19
21 人，已達半數以上委員出席，核其組織成員及開會人數均合
22 於上開都委會組織規程規定。又系爭計畫案之審議議程，係
23 由辦理單位都發局提出說明，再由出席之民意代表、陳情人
24 分別表示意見後，經出席委員充分表達意見及討論，最末經
25 主席徵詢出席委員對採行都發局所提修正計畫書及會議補充
26 資料之決議有無異議時，已無出席委員提出其他或相反意
27 見，主席遂依此為決議本案依都發局所提修正計畫書及本次
28 補充會議資料修正通過，核此決議程序與會議規範第56條第
29 1項第2款、第60條第2項前段規定相符，是依會議規範第56
30 條第2項規定，其效力與表決通過者相同；且該次會議紀錄
31 經提報第655次會議確認結果，亦無出席委員為異議或反對

而予確認在案，益徵第654次會議就系爭計畫案之決議，已經相當於表決通過之無異議認可方式為之，而無違正當法律程序等情，已詳述得心證之理由，並敘明系爭計畫案為第654次會議預定討論之審議事項，屬於會議規範第8條第1項第3款第2目所稱之本次會議預定討論之事項，非屬該規範第30條第1項第1款所稱之主動議，自無會議規範第60條第2項但書之適用；暨就上訴人主張系爭計畫案違反信賴保護而侵害威京公司財產權一節，何以不足採取，予以指駁甚詳，經核與卷內證據相符，亦無違反論理法則、經驗法則或理由不備、理由矛盾之情事，原判決據以維持原處分，即無不合。上訴意旨就原判決已經詳為論駁之事項，復執陳詞為爭議，主張系爭計畫案為都發局於會議中提出之書面提案，用供委員審議議決(討論表決)，應屬會議規範第30條第1款第1目之一般主動議，不得以徵詢無異議方式表決，且第654次會議中，多位委員仍有不同或保留意見，絕非無異議認可及得無條件解除整體開發，指摘原判決有不適用法規、適用不當及判決理由矛盾、不備理由之違法云云，無非係其主觀之見解及就原審認定事實、證據取捨之職權行使事項為指摘，亦無足採。

(三)關於威京公司備位聲明之訴，原審本於職權調查證據後，論究：依80年計畫案公告時之都市計畫法第26條、第27條規範意旨，都市計畫經發布實施後，並非不得變更，除應依據發展情況並參考人民建議定期通盤檢討作必要之變更外，如遇有重大事變、災害，或為適應國防、經濟發展需要，或為配合興建重大設施，尚應視實際情況迅行變更，是主管機關依此所為之都市計畫變更，參酌司法院釋字第525號解釋及行政程序法第123條第1款、第126條第1項規定意旨，本不生信賴保護問題。威京公司捐地30%規劃設計為公園、廣場之用，並捐贈2億2千萬元作為其上設施興建經費，乃係取得該地區整體開發權之條件，並獲准於系爭區域之商業區土地興建京華城購物中心為營運，而80年計畫案雖賦予威京公司整

01 體開發權限，惟並未就該權限行使期間定有保障之明文，且
02 依上述都市計畫法第26條、第27條規定，亦可知威京公司基
03 於80年計畫案取得之開發權並非永久之權利，故威京公司業
04 已履行其捐地捐款回饋義務(委由京都公司執行)，被上訴人
05 亦於威京公司履行該等義務後，賦予該公司得就系爭區域內
06 全區土地整體開發之權利，並因此取得商業區土地建物之使
07 用執照，即已各自依80年計畫案規定內容履行。則威京公司
08 已履行之捐地捐款回饋義務，尚不因其整體開發權於多年
09 後，因系爭計畫案變更採分區開發方式辦理而不存在，亦不
10 因威京公司遲未能整合開發系爭區域西北側土地而有異等
11 情，認威京公司主張系爭計畫案嚴重違反信賴保護原則而侵
12 害其財產權，應確認其對被上訴人捐地捐款之回饋義務不存
13 在；且縱認被上訴人可解除整體開發，如將之定性為契約解
14 除，則依行政程序法第149條準用民法第259條規定回復原狀
15 義務，被上訴人應返還上開捐地捐款；縱已有部分開發，亦
16 應就未開發部分之多餘回饋返還或依行政程序法給予部分補
17 償，均非有據，而駁回威京公司請求確認其對被上訴人捐地
18 30%及捐贈2億2千萬元之回饋義務不存在之備位訴訟，核無
19 不合，其認定事實與卷內證據相符，亦無判決不備理由或理
20 由矛盾之情事，上訴意旨就已經原判決詳為論述之事項，再
21 執陳詞為爭議，指摘原判決有不備理由及理由矛盾之違法云
22 云，即無足採。又行政訴訟法第8條第2項規定意旨，係為訴
23 訟經濟及避免裁判結果互相牴觸，明定人民提起一般給付訴
24 訟，如其給付請求權之成立係以行政處分應否撤銷為據者，
25 應於依第4條提起撤銷訴訟時合併為請求；原告未為請求
26 者，審判長應告以得為請求。承上論，威京公司係於備位聲
27 明確認之訴，主張被上訴人解除整體開發時，威京公司捐地
28 捐款之回饋義務已不存在，被上訴人應負回復原狀義務而返
29 還上開捐地捐款或依行政程序法給予部分補償等情，核與行
30 政訴訟法第8條第2項規定之要件事實不合。上訴意旨主張原
31 審審判長疏未依上開規定告以威京公司得合併請求被上訴人

01 合理補償及返還公法上不當得利之給付訴訟，違背闡明之義
02 務，訴訟程序即有重大瑕疵，應廢棄原判決發回更審，亦無
03 足取。

04 (四)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤。上訴
05 論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理
06 由，應予駁回。

07 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
08 項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項
09 前段，判決如主文。

10 中 華 民 國 112 年 5 月 25 日

11 最高行政法院第三庭

12 審判長法官 胡 方 新

13 法官 曹 瑞 卿

14 法官 林 惠 瑜

15 法官 梁 哲 瑋

16 法官 蕭 惠 芳

17 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

18 中 華 民 國 112 年 5 月 25 日

19 書記官 高 玉 潔