

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度再字第32號

再 審 原 告 京 都 建 設 開 發 股 份 有 限 公 司

代 表 人 阮 聖 元

再 審 原 告 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 朱 敏 賢 律 師

再 審 被 告 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 ， 再 審 原 告 對 於 中 華 民 國 112 年 5 月 25 日 本 院 110 年 度 上 字 第 707 號 判 決 ， 提 起 再 審 之 訴 ， 本 院 判 決 如 下 ：

主 文

一、再審之訴駁回。

二、再審訴訟費用由再審原告負擔。

理 由

一、按行政訴訟法施行法第19條第1項規定：「修正行政訴訟法施行前已繫屬於最高行政法院，而於修正行政訴訟法施行後，尚未終結之事件，由最高行政法院依舊法審理。」本件於民國112年8月15日修正行政訴訟法施行前已繫屬於本院，於施行後尚未終結，依上規定，應由本院依舊法（下稱行政訴訟法）規定審理，先予敘明。

二、爭訟概要：

(一)再審被告為進行臺北市土地使用分區通盤檢討，於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4段、東寧路、縱貫鐵路、八德路4段106巷所圍地區

01 (原唐榮鐵工廠) (下稱系爭區域) 由工業區變更為住宅
02 區，嗣再審原告威京開發投資股份有限公司 (下稱威京公
03 司) 因購得原唐榮鐵工廠舊址土地，向再審被告陳情變更為
04 多目標多元使用分區，並提出土地利用計畫，經臺北市都市
05 計畫委員會 (下稱都委會) 審議決議，報由內政部核定後，
06 再審被告以80年2月13日府工二字第80003366號公告「『修
07 訂臺北市土地使用分區 (保護區，農業區除外) 計畫 (通盤
08 檢討) 案』內有關八德路4段、東寧路、縱貫鐵路、八德路4
09 段106巷所圍地區 (原唐榮鐵工廠) 土地使用計畫案」 (下
10 稱80年計畫案)，同意變更該區為第三種商業區，並限制僅
11 供作公眾服務空間、國際購物中心、國際觀光旅館、辦公大
12 樓、文化休閒設施及停車場等6種使用；又為避免零星開發
13 及考量地方發展，將該區西北側土地納入計畫範圍。另於該
14 計畫案說明書載明「本案應捐地30%規劃設計為公園、廣場
15 之用，並登記為市政府所有；增建捐地後土地20%樓地板面
16 積作為停車空間，並開放供公眾使用；本基地開發方式應採
17 大街廓整體開發為原則；本案開發計畫應由威京公司整體開
18 發」等內容。威京公司並交由再審原告京都建設開發股份有
19 限公司 (下稱京都公司) 辦理系爭區域開發及回饋事項；之
20 後，因威京公司未能順利整合西北側土地，故於完成80年計
21 畫案規定事項，經臺北市都市設計及土地使用管制審議委員
22 會審議同意分期開發，再審被告始核發京華城購物中心之建
23 築執照。

24 (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
25 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
26 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
27 知自行劃定更新單元之條件，遲未更新改建。再審被告乃依
28 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
29 經都委會102年10月24日第650次、103年1月23日第654次及
30 同年2月27日第655次委員會會議審議通過，再審被告以103
31 年5月13日府都規字第10300893800號公告 (下稱原處分) 實

01 施「修訂80年計畫案開發方式細部計畫案」（下稱系爭計畫
02 案）計畫書，並自103年5月14日零時起生效，採2個分區開
03 發方式辦理、刪除80年計畫案整體開發規定，即將基地開發
04 方式，由原大街廓整體開發改採分區開發，並刪除「應由威
05 京公司整體開發」等文字。

06 (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
07 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
08 30%土地予再審被告；復於92年11月間代全體土地所有權人
09 捐贈新臺幣（下同）2億2千萬元作為興建公園廣場設施經
10 費，為系爭區域之共同整體開發權利人，再審被告以原處分
11 解除系爭區域之整體開發，剝奪其整體開發權益，而與威京
12 公司（下合稱再審原告）共同提起訴願經決定駁回後，提起
13 行政訴訟，先位聲明：訴願決定及原處分均撤銷；備位聲
14 明：確認再審原告對再審被告捐地30%、捐贈公園廣場設施
15 經費2億2千萬元之回饋義務不存在。其中，備位聲明關於京
16 都公司部分，經原審法院105年度訴字第270號裁定認該部分
17 為本院106年度判字第270號確定判決既判力效力所及而駁
18 回；復經本院108年度裁字第710號裁定駁回抗告確定。另先
19 位聲明及備位聲明關於威京公司部分，經原審法院105年度
20 訴字第270號判決駁回後，再審原告提起上訴，經本院108年
21 度判字第219號判決廢棄原審前判決，發回原審法院更為審
22 理。再審原告於更審中，變更訴之聲明：1.威京公司部分：
23 (1)先位聲明：訴願決定及原處分均撤銷；(2)備位聲明：確認
24 威京公司對再審被告捐地30%及捐贈公園廣場設施經費2億2
25 千萬元之回饋義務不存在。2.京都公司部分：訴願決定及原
26 處分均撤銷。經原審法院以108年度訴更一字第49號判決
27 （下稱原審更審判決）駁回上開先、備位之訴，再審原告提
28 起上訴，亦經本院110年度上字第707號判決（下稱原確定判
29 決）駁回而確定。再審原告仍不服，以本院原確定判決具有
30 行政訴訟法第273條第1項第1款之事由，提起再審之訴。

31 三、再審原告起訴主張略以：

01 (一)原確定判決及原審更審判決均參照適用司法院釋字第525號
02 解釋及行政程序法第123條第1款、第126條第1項規定意旨，
03 認為再審被告引用都市計畫法第27條第1項第3款作為無需合
04 理補償，即可依職權公告解除由威京公司第二期（即西北側
05 土地）整體開發的授益行政處分之法令依據，本不生信賴保
06 護問題。再審原告除之前提出行政訴訟上訴理由狀指摘原審
07 更審判決違法之情事外，嗣並於112年2月22日補提行政訴訟
08 上訴理由追加（續一）狀檢附再審原告112年2月22日報告
09 書，詳細敘明原審更審判決適用法規顯有錯誤之實情，惟就
10 此原確定判決卻避而不談，而恣置不論，適用法規顯有錯
11 誤。

12 (二)原確定判決顯然錯誤適用行政程序法第93條第2項第2款規定
13 ，及消極不適用行政程序法第123條第4款、第5款暨同法第
14 126條第1項規定，其適用法規顯有錯誤違法，影響原確定判
15 決之正確性，並損害再審原告合法權益，該當行政訴訟法第
16 273條第1項第1款再審事由。

17 (三)原確定判決消極不適用司法院釋字第515號解釋及行政法上
18 一般公法上不當得利返還請求權之法理（類推適用民法第17
19 9條），其適用法規顯有錯誤，影響原確定判決之正確性，
20 並損害再審原告合法權益，而有再審事由。

21 (四)退言之，倘若認為兩造間之法律關係屬行政契約性質，原確
22 定判決亦有消極不適用行政程序法第146條第1項、第2項，
23 及錯誤適用同法第149條、民法第259條規定，其適用法規顯
24 有錯誤，影響原確定判決之正確性，並損害再審原告合法權
25 益，而有再審事由。

26 (五)原確定判決漏未依行政訴訟法第125條第3項、第4項規定，
27 廢棄第一審判決，命原審闡明訴訟類型及聲明，復有消極不
28 適用法規之嚴重違法，影響原確定判決之正確性，並損害再
29 審原告合法權益，而有再審事由。

30 (六)關於適用都市計畫法第27條第1項第3款規定作為都市計畫個
31 案迅行變更之法令依據，內政部先後所發布之65年3月23日

01 台內營字第671714號、68年11月14日台內營字第44082號、6
02 9年9月3日台內營字第35415號、93年1月7日內授營都字第09
03 20091111號、111年2月25日內授營都字第11108032601號、1
04 11年10月24日內授營都字第11108184061號、66年3月24日台
05 內營字第731717號、79年5月19日台內營字第803364號、68
06 年11月14日台內營字第44082號、70年6月10日台內營字第02
07 5575號、71年4月6日台內營字第79217號等重要函釋規定，
08 係屬行政程序法第159條第1項、第2項第2款規定之行政規
09 則；依行政程序法第161條規定，自有拘束內政部及再審被
10 告之效力。原確定判決就上揭內政部先後發布之重要函釋，
11 未予斟酌適用，發生誤判之結果，有行政訴訟法第273條第1
12 項第1款所定消極不適用前開函釋，及積極適用都市計畫法
13 第27條第1項第3款規定顯有錯誤之再審事由等語；並聲明：
14 1.原確定判決廢棄。2.威京公司先位聲明：原審更審判決廢
15 棄，訴願決定及原處分均撤銷，或發回原審更為審理；備位
16 聲明：原審更審判決廢棄，確認威京公司對再審被告捐地3
17 0%及捐贈公園廣場設施經費2億2千萬元之回饋義務不存在，
18 或發回原審更為審理。3.京都公司：原審更審判決廢
19 棄，訴願決定及原處分均撤銷，或發回原審更為審理。

20 四、再審被告答辯略以：

21 (一)再審原告所主張之再審事由部分已於上訴時主張，並經原確
22 定判決加以駁回，依行政訴訟法第273條第1項但書規定，其
23 再審之訴不合法，應予裁定駁回。

24 (二)原確定判決認定原處分係屬適法，並無適用都市計畫法第27
25 條第1項第3款規定及消極不適用內政部發布行政規則顯有錯
26 誤之再審事由。

27 (三)原確定判決適用都市計畫法第26條、第27條、行政程序法第
28 123條第1款、第126條規定及司法院釋字第525號解釋，認定
29 再審原告無從主張信賴保護原則，並無適用法規顯有錯誤之
30 再審事由。

01 (四)原確定判決認定再審原告所負捐地、捐款義務，係取得系爭
02 區域整體開發權之條件，並無適用行政程序法第93條第2項
03 第2款規定、消極不適用行政程序法第123條第4款、第5款及
04 第126條規定顯有錯誤之再審事由。

05 (五)再審原告之捐地、捐款義務不因原處分之作成而免除，原確
06 定判決自無消極不適用司法院釋字第515號解釋及類推適用
07 民法第179條規定顯有錯誤之再審事由。

08 (六)原確定判決認定兩造間並不具有行政契約之法律關係，並無
09 適用行政程序法第149條、民法第259條規定、消極不適用行
10 政程序法第146第1項及第2項規定顯有錯誤之再審事由。

11 (七)原確定判決認定本件並無行政訴訟法第8條第2項之情形，故
12 法院毋庸向再審原告闡明合併請求提起返還公法上不當得利
13 訴訟，並無適用行政訴訟法第125條第3項及第4項規定顯有
14 錯誤之再審事由等語；並聲明：再審之訴駁回。

15 五、本院的判斷：

16 (一)行政訴訟法第273條第1項第1款規定：「有下列各款情形之
17 一者，得以再審之訴對於確定終局判決聲明不服。但當事人
18 已依上訴主張其事由或知其事由而不為主張者，不在此限：
19 一、適用法規顯有錯誤。……」所謂「適用法規顯有錯
20 誤」，係指確定判決所適用之法規與該案應適用之法規相違
21 悖，或與司法院現尚有效之大法官解釋、憲法法庭裁判相違
22 背，或消極不適用法規，顯然影響判決者而言，不包括判決
23 不備理由或理由矛盾之情形在內。至於單純法律上見解歧異
24 或事實認定，再審原告對之縱有爭執，要難謂為適用法規顯
25 有錯誤而據為再審之理由。

26 (二)按80年計畫案公告時之都市計畫法第26條規定：「都市計畫
27 發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每5年
28 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
29 之變更。對於非必要之公共設施用地，應予撤銷並變更其使
30 用。」第27條第1項規定：「都市計畫經發布實施後，遇有
31 左列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、

01 鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：……三、為適應
02 國防或經濟發展之需要時。……」可知都市計畫經發布實施
03 後，並非不得變更，除應依據發展情況並參考人民建議定期
04 通盤檢討作必要之變更外，如遇有重大事變、災害，或為適
05 應國防、經濟發展需要，或為配合興建重大設施，尚應視實
06 際情況迅行變更。

07 (三)本院原確定判決係以：(一)80年計畫案雖引都市計畫法第21條
08 為據，惟該計畫除將計畫範圍之土地，由工業區變更為商業
09 區外，並限制僅供作公眾服務空間、國際購物中心、國際觀
10 光旅館、辦公大樓、文化休閒設施及停車場等6種使用，復
11 說明「本案應捐地30%規劃設計為公園、廣場之用；增建捐
12 地後土地20%樓地板面積作為停車空間，開放供公眾使用；
13 基地開發方式採大街廓整體開發，開發計畫由威京公司整體
14 開發」等語，由該等內容觀之，實兼具主要計畫及細部計畫
15 之性質。其中關於「大街廓整體開發及由威京公司整體開
16 發」之開發方式，核屬細部計畫，則系爭計畫案將開發方式
17 變更為「分區開發，並刪除由威京公司整體開發」之內容，
18 即屬細部計畫之變更，依都市計畫法第23條規定，由再審被
19 告核定實施，於法有據。依此，原審更審判決論以80年計畫
20 案中關於「大街廓整體開發及由威京公司整體開發」之開發
21 方式，既核屬細部計畫，與捐地30%屬於主要計畫之性質有
22 別，則系爭計畫案將開發方式變更為「分區開發，並刪除由
23 威京公司整體開發」之內容，即屬細部計畫之變更，應由再
24 審被告核定實施，毋須由內政部核定，而認系爭計畫案踐行
25 之核定程序，於法無違，並無不合。再審原告主張：80年計
26 畫案係將主要計畫與細部計畫合併變更並審查，且其以捐地
27 等對價所取得整體開發等權利，此等權利義務關係並不可
28 分，再審被告將其中一權利之整體開發單獨切割處理，未併
29 同原主要計畫變更及經內政部核定，違反行政程序法第114
30 條第1項第4、5款規定，有重大瑕疵且不能補正等語，並無
31 可採。(二)原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，論明：第

01 654次會議應到委員人數21人，出席委員19人，已達半數以
02 上委員出席，核其組織成員及開會人數均合於上開都委會組
03 織規程規定。又系爭計畫案之審議議程，係由辦理單位臺北
04 市政府都市發展局（下稱都發局）提出說明，再由出席之民
05 意代表、陳情人分別表示意見後，經出席委員充分表達意見
06 及討論，最末經主席徵詢出席委員對採行都發局所提修正計
07 畫書及會議補充資料之決議有無異議時，已無出席委員提出
08 其他或相反意見，主席遂依此為決議本案依都發局所提修正
09 計畫書及本次補充會議資料修正通過，核此決議程序與會議
10 規範第56條第1項第2款、第60條第2項前段規定相符，是依
11 會議規範第56條第2項規定，其效力與表決通過者相同；且
12 該次會議紀錄經提報第655次會議確認結果，亦無出席委員
13 為異議或反對而予確認在案，益徵第654次會議就系爭計畫
14 案之決議，已經相當於表決通過之無異議認可方式為之，而
15 無違正當法律程序。(三)原審本於職權調查證據後，論究：依
16 80年計畫案公告時之都市計畫法第26條、第27條規範意旨，
17 都市計畫經發布實施後，並非不得變更，是主管機關依此所
18 為之都市計畫變更，參酌司法院釋字第525號解釋及行政程
19 序法第123條第1款、第126條第1項規定意旨，本不生信賴保
20 護問題。威京公司捐地30%規劃設計為公園、廣場之用，並
21 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
22 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
23 城購物中心為營運，而80年計畫案雖賦予威京公司整體開發
24 權限，惟並未就該權限行使期間定有保障之明文，且依上述
25 都市計畫法第26條、第27條規定，亦可知威京公司基於80年
26 計畫案取得之開發權並非永久之權利，故威京公司業已履行
27 其捐地捐款回饋義務（委由京都公司執行），再審被告亦於
28 威京公司履行該等義務後，賦予該公司得就系爭區域內全區
29 土地整體開發之權利，並因此取得商業區土地建物之使用執
30 照，即已各自依80年計畫案規定內容履行。則威京公司已履
31 行之捐地捐款回饋義務，尚不因其整體開發權於多年後，因

01 系爭計畫案變更採分區開發方式辦理而不存在，亦不因威京
02 公司遲未能整合開發系爭區域西北側土地而有異等語，業已
03 詳予說明其得心證的理由，並就再審原告在原審的主張，何
04 以不足採取，分別予以論駁，且無違反經驗法則、論理法則
05 或理由不備、理由矛盾等情事，原審更審判決認事用法並無
06 違誤，而將原審更審判決予以維持。經核，本院原確定判決
07 所適用的法規並沒有與應適用的法規相違背，也沒有與司法
08 院現尚有效的大法官解釋、憲法法庭裁判意旨有所牴觸，或
09 消極不適用法規，顯然影響判決的情形。

10 (四)再審原告雖以前開情詞主張原確定判決具有行政訴訟法第27
11 3條第1項第1款之再審事由，惟查：

12 1.再審原告於前訴訟程序提出之上訴理由狀、上訴理由追加
13 (續一)狀、附件報告書(本院110年度上字第707號卷第
14 83-92、189-200頁)即已主張：再審被告以原處分公告實
15 施系爭計畫案，將基地由原大街廓整體開發改採分區開
16 發，並刪除「應由威京公司整體開發」等文字，嚴重違反
17 信賴保護原則，未給予再審原告合理補償，原審更審判決
18 駁回再審原告在原審之訴，自有適用都市計畫法第26條、
19 第27條第1項第3款、行政程序法第114條第1項第4、5款、
20 第123條第1款、第126條第1項規定及司法院釋字第525號
21 解釋不當，及不適用行政程序法第123條第4、5款、第126
22 條第1項、第6條、第8條或依第146條第1、2項、第149條
23 準用民法第179條後段等規定之違背法令情事，且已影響
24 裁判之結果；另原審疏未依據行政訴訟法第8條規定告以
25 再審原告得合併提起請求再審被告合理補償或返還公法上
26 不當得利之給付訴訟，以致再審原告未為上述併予給付之
27 訴求，違背闡明之義務，亦屬違背法令等語，並經原確定
28 判決認不足採而駁回上訴。再審原告復執同一事由，就原
29 確定判決之法律適用提起再審，無非重述其於上訴已主張
30 而為本院原確定判決所摒棄不採的理由，以其歧異的法律
31 見解，指摘本院原確定判決適用法規顯有錯誤，參酌前述

01 規定及說明，與行政訴訟法第273條第1項第1款所定「適
02 用法規顯有錯誤」的再審事由，並不相符，自不足採。

03 2.又系爭計畫案既係經103年1月23日第654次及同年2月27日
04 第655次都委會會議審議通過，自應以該2次會議通過之決
05 議內容為最終之決定。至於在此之前的第650次會議討論
06 內容，及第654次會議中個別委員發言的內容，均屬都委
07 會作成最終決議前之討論過程，縱使個別委員曾有不同的
08 看法，再審被告亦不受個別委員發言內容之拘束。再審原
09 告主張：觀再審被告102年10月24日都委會第650次會議決
10 議，依委員建議籌組專案小組討論；而專案小組同年12月
11 10日專案小組會議之結論業決議：「……本案整體開發涉
12 及到的最主要爭點在回饋方面，西北側地主、威京公司跟
13 其他相主體之間捐地的權利義務關係，請都市發展局清晰
14 羅列……」，及第654次會議劉小蘭、脫宗華、辛晚教委
15 員、張金鶚主席等人之發言，皆認為應對威京公司予以回
16 饋、權利價值回算、彌補損失，上開「實質」共識與損失
17 補償、公法上不當得利、償還價額，乃異曲同工等語，核
18 屬其主觀見解，其執此主張原確定判決認本案不生信賴保
19 護問題，適用法規顯有錯誤，亦不可採。

20 3.另再審原告主張：原確定判決消極不適用司法院釋字第51
21 5號解釋一事。觀諸司法院釋字第515號解釋文，其中有關
22 「興辦工業人承購工業區土地或廠房後，工業主管機關依
23 促進產業升級條例第38條之規定強制買回，若係由於非可
24 歸責於興辦工業人之事由者，其自始既未成為特別公課徵
25 收對象共同利益群體之成員，亦不具有繳納規費之利用關
26 係，則課徵工業區開發管理基金之前提要件及目的均已消
27 失，其課徵供作基金款項之法律上原因遂不復存在，成為
28 公法上之不當得利。」之意旨，其事實情節及法律關係，
29 均與本件都市計畫變更不同，自難比附援引。再審原告執
30 此主張原確定判決消極不適用司法院釋字第515號解釋，
31 亦不足採。

01 4.至於再審原告主張：原確定判決就內政部先後發布之65年
02 3月23日台內營字第671714號等重要函釋，未予斟酌適
03 用，發生誤判之結果，有行政訴訟法第273條第1項第1款
04 所定消極不適用前開函釋，及積極適用都市計畫法第27條
05 第1項第3款規定顯有錯誤之再審事由乙節。經查，再審原
06 告援引性質上屬行政規則之內政部函釋，尚非屬法規、司
07 法院解釋或憲法法庭裁判，則再審原告執此指摘原確定判
08 決有適用法規顯有錯誤之再審事由，自無可採。

09 六、據上論結，本件再審之訴為無理由。依行政訴訟法第278條
10 第2項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1
11 項前段，判決如主文。

12 中 華 民 國 113 年 7 月 2 日

13 最高行政法院第二庭

14 審判長法官 陳 國 成

15 法官 王 俊 雄

16 法官 簡 慧 娟

17 法官 蔡 如 琪

18 法官 陳 文 燦

19 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

20 中 華 民 國 113 年 7 月 2 日

21 書記官 章 舒 涵