

臺北高等行政法院判決

110年度訴字第1025號

112年3月9日辯論終結

原告 敦福開發股份有限公司

代表人 陳恩怡

訴訟代理人 林永頌 律師

陳傑明 律師

被告 臺北市政府工務局新建工程處

代表人 林昆虎

訴訟代理人 林光彥 律師

被告 財政部國有財產署

代表人 曾國基

訴訟代理人 張婕又

上列當事人間因國有不動產撥用事件，原告對於臺北市政府中華民國110年7月6日府訴二字第1106101486號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、本件被告臺北市政府工務局新建工程處(下稱新工處)代表人由黃立遠變更為林昆虎，茲據其聲明承受訴訟(本院卷第424頁)，核無不合，應予准許。

二、事實概要：

(一)、坐落○○市○○區○○段3小段537-1地號(面積26.51平方公尺)、同小段548-4地號(面積96平方公尺，民國109年4月8日分割自548-2地號，下稱548-2地號)2筆土地(下合稱系爭土

地)，所有權人為中華民國，管理機關為交通部高速公路局（下稱高公局）。原告擔任○○市○○區○○段3小段482、483、484、493、493-2、537、548-1、548-3地號8筆土地都市更新事業（更新單元土地面積1725.03平方公尺，法定容積率225%，下稱系爭都更事業）之實施者，並擬訂系爭都更事業計畫及權利變換計畫，表明更新單元外西側緊鄰面為尚未開闢完成之計畫道路，範圍包含系爭土地，承諾道路主管機關協助辦理撥用後，交予原告於使用執照取得前自行開闢完成，並捐贈更新單元周邊計畫道路用地（含系爭土地），面積合計384.53平方公尺，據此申請更新獎勵建築容積額度521.08平方公尺。經送由臺北市都市更新及爭議處理審議會審議通過後，臺北市政府以105年9月22日府都新字第00000000000號函（下稱105年9月22日函），准予核定實施（系爭都更事業更新單元之允建容積率核為324%）。原告於107年6月26日取得臺北市政府都市發展局准予新建1幢2棟地上11層、地下3層建築物之許可，並領得107建字第0118號建造執照。

（二）、原告以108年3月5日函請被告新工處協助將系爭土地有償撥用事宜編入年度預算，以利系爭都更事業後續進行，被告新工處以108年3月15日函復俟原告洽高公局同意辦理548-2地號土地分割後，再協助納編年度預算，撥用等相關費用須由原告負擔。原告另以108年3月14日函請高公局同意捐贈系爭土地及548-2地號部分分割，以辦理後續撥用事宜，高公局經所屬北區養護工程分局函報系爭土地現況為既有巷道，使用分區證明書載明屬道路用地，其無使用需求，建請同意撥用申請，而以108年4月2日函復原告系爭土地屬國道公路建設管理基金資產，為計畫道路用地，經檢討已無公用需要，應由需地機關即被告新工處依各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則（下稱撥用劃分原則）第6款規定，向高公局申辦有償撥用事宜。嗣原告以108年12月17日（108）（敦）字第1217001號函（下稱108年12月17日函），請求被告新工處依系爭土地100年度即系爭都更事業計畫報核日

01 當期之公告現值計算有償撥用費用，即以新臺幣(下同)1467
02 萬1798元編入110年度預算，被告新工處則以108年12月24日
03 函復將以國有土地核准撥用日當期公告土地現值為有償撥用
04 費用之核算標準納編為110年度預算。

05 (三)、高公局嗣以109年2月21日函復原告109年1月22日之函請，依
06 都市更新條例第46條第1項規定，原則同意系爭土地辦理有
07 償撥用，並請原告備齊548-2地號土地相關文件申辦分割作
08 業。原告以109年3月23日函知被告新工處，其將與548-2地
09 號辦理土地分割作業併行系爭都更事業計畫道路開闢工程，
10 被告新工處以109年4月20日函請高公局同意系爭土地未完成
11 撥用前先行開闢，高公局則以109年5月4日函復系爭土地既
12 為地方道路，且為都市計畫道路用地，並由新工處負責巡查
13 維護，請參酌公路修建養護管理規則第33條規定自行核處，
14 併請其所屬北區養護工程分局儘速申辦系爭土地變更為非公
15 用財產事宜，高公局北區養護工程分局以109年5月14日函知
16 被告新工處548-2地號土地已分割完竣，現由原告依計畫開
17 闢道路，請向高公局洽辦有償撥用事宜，被告新工處以109
18 年5月20日函復系爭土地已納編110年度預算，俟原告提撥有
19 償經費後，再辦理有償撥用事宜，並以109年11月2日函知原
20 告，系爭土地撥用費用已納入新工處110年度預算書項下，
21 依110年度公告現值計價合計金額2138萬6000元，俟臺北市
22 議會審議通過，再由原告提撥有償撥用經費。

23 (四)、被告新工處以110年3月9日北市工新配字第0000000000號函
24 (下稱110年3月9日函)，通知原告系爭土地有償撥用費為197
25 2萬4110元，並於110年4月14日前匯付。原告依限如數付訖
26 後，由臺北市政府工務局檢具新工處撥用不動產計畫書、土
27 地登記謄本、地籍圖謄本、無妨礙都市計畫證明書、高公局
28 110年3月17日同意有償撥用函、新工處110年度單位預算書
29 等文件，以110年4月23日函請臺北市政府地政局報經臺北
30 市政府核明屬實，由臺北市政府以110年4月30日函層報，經被
31 告財政部國有財產署(下稱國產署)審認符合規定，並代擬院

01 稿陳報財政部代判以行政院110年5月7日院授財產公字第000
02 00000000號函(下稱110年5月7日函)，准予系爭土地變更為
03 非公用財產，並撥供新工處為道路用地需要而使用。嗣被告
04 新工處繳付系爭土地撥用價款予國產署北區分署，高公局則
05 於110年6月25日收訖由國產署北區分署代為轉付之系爭土地
06 撥用價款1972萬4110元。原告不服110年3月9日函，認系爭
07 土地撥用取償標準應依108年5月15日修正前之都市更新建築
08 容積獎勵辦法(下稱容獎辦法)第5條規定，以系爭都更事業
09 計畫報核日當期之公告現值為準，提起訴願，經臺北市政府
10 審認110年3月9日函非行政處分，以110年7月6日訴願決定書
11 決定訴願不受理，乃提起本件行政訴訟。

12 三、原告主張略以：

13 (一)、容獎辦法屬撥用劃分原則第3項所稱之法令：容獎辦法係依
14 修正前都市更新條例第44條第3項訂定，而都市更新條例87
15 年立法時之三個版本草案皆是把第44條內容列入獎助或獎勵
16 措施章，目的即在鼓勵參與都市更新，給予建築容積獎勵，
17 此與一般有償撥用係為規範各級政府間相互撥用公有不動產
18 之目的不同。撥用劃分原則於有償撥用費，原一律以核准撥
19 用日之公告現值為準，91年修正時加上除外條款即「除法令
20 另有規定外」，乃考量有償撥用態樣不一，若僅以核准撥用
21 日當期公告土地現值為準，法條適用過於僵化，無法落實公
22 共利益，而容獎辦法有關以事業計畫報核日當期公告現值計
23 算之規定則係於97年訂定，且應已考量到撥用劃分原則第3
24 項之除外規定，故本於立法真意及立法時間先後脈絡觀之，
25 容獎辦法應屬有償撥用之特別規定。基於特別法優先於普通
26 法之原則，容獎辦法第5條第2項為撥用劃分原則的特別規
27 定，該當撥用劃分原則第3項之「法令另有規定」，是系爭
28 土地有償撥用之費用，應以系爭都更事業計畫報核日當期之
29 公告現值計算，始符合都市更新條例之立法目的。

30 (二)、所核獎勵容積額度係以報核日公告現值計算：系爭都更事業
31 計畫及權利變換計畫於100年1月27日報核時，已將系爭土地

有償撥用費以系爭都更事業計畫報核日之公告現值即1222萬6498元之1.2倍金額列入開發成本，相關權利義務亦與更新單元內之不動產所有權者(包括農田水利會、國產署等)妥善分配，並經臺北市政府核定實施。若未將容獎辦法第5條規定解釋為撥用劃分原則第3項之「法令另有規定」，則已分配好之權利義務將發生變動，系爭都更事業之開發成本、公共設施捐贈價值等發生變動，獎勵容積額度亦隨之變動，與已核定的都市更新內容大不相同，此無助公益，更令人民怯於參與都市更新計畫。臺北市政府核定獎勵容積總額度為1,707.78平方公尺，而此獎勵額度中，對於捐贈計畫道路用地之獎勵容積即系爭土地部分，計算基準即為系爭土地100年度之公告現值。因此，臺北市政府所核定之獎勵容積額度，乃係為系爭都更事業計畫報核日之土地公告現值，而非系爭土地核准撥用日。臺北市都市更新處109年11月3日函(下稱109年11月3日函)亦強調，本案申請容積獎勵應依105年9月22日函，確實依承諾事項辦理，完成道路用地捐贈事宜。原告既應依臺北市政府核定之承諾事項辦理，則關於系爭土地有償撥用費，即應以經核定之事業計畫報核日之公告現值即1467萬1798元為準，否則無法依照核定之都市更新計畫辦理。

(三)、被告新工處以110年3月9日函命原告於110年4月14日前，匯付系爭土地有償撥用費1972萬4110元，其既以系爭土地110年度公告現值計價，且原告如未依旨繳付，即無從取得系爭土地撥用及使用執照，自屬違法之行政處分。又110年3月9日函既屬違法行政處分而應予撤銷，撥用價格依法雖係由行政院決定，惟原告能找到之接洽窗口只有被告新工處，被告新工處自應依系爭土地於事業計畫報核日當期之公告現值計價另作成處分，則被告新工處或被告國產署所受領之系爭土地於事業計畫報核日當期與110年度公告現值之差異金額505萬2312元，即無法律上之原因，而屬公法上之不當得利，自應返還予原告等語，為此聲明求為判決：1、訴願決定及110年3月9日函均撤銷。2、被告新工處應依原告108年12月17日

01 函之申請，作成有償撥用費為1467萬1798元之行政處分。

02 3、被告新工處或被告國產署應給付原告505萬2312元。

03 四、被告新工處略以：

04 (一)、撥用劃分原則第3項91年修訂時，並無容獎辦法第5條關於土
05 地取得費用之規定，可見撥用劃分原則第3項所訂「法令另
06 有規定」，並未將容獎辦法第5條規定列入考量，且容獎辦
07 法第5條並未明定都市更新事業計畫核定後辦理撥用之土地
08 取償價格，亦未規定排除撥用劃分原則第3項之適用，難認
09 容獎辦法第5條即屬撥用劃分原則第3項之例外規定。被告新
10 工處為○○市道路主管機關，僅係協助實施者即原告辦理撥
11 用公有土地後，交予實施者開闢道路，都市更新條例、臺北
12 市都市更新自治條例或容獎辦法，並無針對國有土地相關撥
13 用程序及撥用價格等事項另有特別規定，則系爭土地撥用程
14 序及撥用價格，仍應依國有財產法相關規定辦理。而撥用劃
15 分原則第3項既已規定國有土地之撥用價額，係以核准撥用
16 日當期公告土地現值為準，系爭土地於110年5月7日經行政
17 院核准撥用給被告新工處，即應依核准撥用日當期公告土地
18 現值，即110年度之公告土地現值計算系爭土地撥用價額，
19 且因撥用所生相關費用均應由原告負擔。原告請被告新工處
20 協助辦理撥用，並開闢計畫道路，與一般各級政府撥用公有
21 不動產之程序及土地取償價額並無不同，本件原應由原告先
22 向國產署或高公局付款購買系爭土地，將該土地撥給原告，
23 待道路開闢完成，再由原告捐贈給被告新工處，惟為簡化法
24 律關係，採民法縮短給付之概念，依系爭都更事業計畫及權
25 利變換計畫，原告承諾透過申請有償撥用方式，原告付款經
26 被告新工處轉交予被告國產署，國產署再將原應撥給原告之
27 系爭土地，直接撥給被告新工處，以取得獎勵容積，土地售
28 價本即係地主依契約成立時決定之，不能因地主係公家機
29 關，即要佔公家機關便宜，要求以10年前計算獎勵容積之價
30 格決定系爭土地之撥用價額，自難以據此推論容獎辦法第5
31 條即屬撥用劃分原則第3項之特別規定。況若依原告主張，

則會發生事業計畫108年前報核而適用容獎辦法第5條規定者，撥用價格應以「事業計畫報核日當期」之公告現值計算，而事業計畫108年後報核而適用現行都市更新建築容積獎勵辦法第8條規定者，因該條並未規定「土地取得費用」，非屬撥用劃分原則第3項所定之「法令另有規定」，撥用價格仍係以「核准撥用日當期」公告現值計算之情形，此同樣係實施者協助開闢計畫道路，卻有不同撥用價格計算方式之怪異情事，顯非撥用劃分原則或容獎辦法之規範本旨。

(二)、原告作為系爭都更事業之規劃及實施者，本應事先瞭解法規制度，並做好財務及各項工作時程之規劃，同時亦須承擔財務規劃與實際支出成本未盡相符之風險，而非僅以事前已有財務計畫，事後即無須依法負擔本應支出之費用。觀之系爭都更事業計畫及權利變換計畫內容可知，原告為藉由協助開闢計畫道路取得容積獎勵，即須透過被告新工處辦理國有土地撥用，對於國有土地撥用程序及撥用價額等規定，自應事前瞭解並妥善規劃財務計畫，倘有依法應負擔之費用超出其財務規劃，本須自行負擔，縱使系爭都更事業計畫及權利變換計畫列有實施經費之規劃，系爭土地取得費用之預估僅係開發成本之預估，未必等同實際支出之成本，此與建築成本、銷售管理費等均係預估之成本費用，有可能發生成本隨之增減情形相同。依容獎辦法第5條第2項規定而估算系爭土地之撥用價額，僅係原告自行預估之結果，不影響其實際應依法負擔之撥用費用。容獎辦法第5條僅係規定建築容積獎勵之計算方式，並非規範土地之實際取得價格，其純屬都市更新獎勵之計算問題，且計算公式係依都市更新政策而調整，非為計算公有土地撥用價格之目的而訂定。容獎辦法所定之土地取得費用，僅係因事業計畫核定階段必須先確定都市更新容積獎勵額度而設，與土地取得之實際價格，係屬二事。因此，容獎辦法第5條規定並非針對「協助開闢都市更新計畫範圍周邊公共設施時之土地撥用價格」而制定之特別

規定。至109年11月3日函僅提及容積獎勵額度適用容獎辦法第5條規定計算，並應依105年9月22日函，確實依系爭都更事業計畫及權利變換計畫案之承諾事項辦理，完成道路用地捐贈事宜，與系爭土地有償撥用費用價格無關。

(三)、原告依系爭都更事業計畫及權利變換計畫，負有取得並協助開闢系爭土地為計畫道路之義務，以換取建築容積獎勵，110年3月9日函僅係記載原告協助開闢計畫道路時，撥用系爭土地所需之費用額，並未產生新的規制效力，原告並非因110年3月9日函而負有繳納撥用系爭土地相關費用之義務，是該函屬觀念通知，並非行政處分。又108年12月17日函並非核定系爭土地撥用費用之申請，且系爭土地既為國有土地，依國有不動產撥用要點規定，其有償撥用之主管機關為被告國產署，被告新工處僅係依臺北市都市更新自治條例第23條第1項規定，協助辦理公有土地撥用程序，撥用所需費用係由被告國產署核定，被告新工處無權作成較低撥用費用即有償撥用費為1467萬1798元之行政處分。而原告將1980萬8298元匯予被告新工處後，經扣除工作費及登記費，即將系爭土地有償撥用費之款項1972萬4110元轉交國產署北區分署，被告新工處並無不當得利情事等語資為抗辯，為此聲明求為判決：駁回原告之訴。

五、被告國產署則略以：按撥用劃分原則第3項規定，辦理有償撥用公有不動產時，除法令另有規定外，土地之取償以核准撥用日當期公告土地現值為準，內政部營建署109年6月24日函亦已敘明容獎辦法第5條與撥用劃分原則規範目的不同。有償撥用與買賣係屬完全不同之概念，故價格才有公告現值與實價之分，撥用必係基於供公眾使用之目的，並無所謂之機關代辦撥用，申請撥用人僅限政府機關，若不合撥用要件，即不可能以便宜之公告現值將國有土地變成臺北市市有土地，而被告國產署受理被告新工處申請有償撥用系爭土地，依規審查報奉行政院以110年5月7日函核准，依撥用劃分原則第3項規定，系爭土地有償撥用價款應按核准撥用日

01 當期(110年)公告土地現值計算(即1972萬4110元)，國產署
02 北區分署接獲被告新工處繳納上述價款，即依規定轉撥高公
03 局，故付錢購買國有土地者係臺北市，被告國產署不會考量
04 被告新工處之金流來源，原告與被告國產署間並無公法上之
05 法律關係，被告國產署亦未受有利益，被告新工處因公務或
06 公共需要，依國有財產法第38條及撥用劃分原則規定申請撥
07 用國有不動產，與被告新工處與原告間就都市更新案件之承
08 諾事項履行事宜，係屬二事，二者分屬不同之法律關係，本
09 件單純僅屬原告與被告新工處間之私權爭執，被告國產署依
10 法辦理國有土地撥用業務，並無公法上不當得利可言等語抗
11 辯，為此聲明求為判決：駁回原告之訴。

12 六、本院查：

13 (一)、國有財產法第1條規定：「國有財產之取得、保管、使用、
14 收益及處分，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法
15 律。」、第4條規定：「國有財產區分為公用財產與非公用
16 財產兩類。左列各種財產稱為公用財產：一、公務用財產：
17 各機關、部隊、學校、辦公、作業及宿舍使用之國有財產均
18 屬之。二、公共用財產：國家直接供公共使用之國有財產均
19 屬之。三、事業用財產：……非公用財產，係指公用財產以
20 外可供收益或處分之一切國有財產。」、第9條規定：「財
21 政部承行政院之命，綜理國有財產事務。財政部設國有財產
22 局，承辦前項事務；其組織以法律定之。」、第11條規定：
23 「公用財產以各直接使用機關為管理機關，直接管理
24 之。」、第33條前段規定：「公用財產用途廢止時，應變更
25 為非公用財產。」、第34條第1項規定：「財政部基於國家
26 政策需要，得徵商主管機關同意，報經行政院核准，將公用
27 財產變更為非公用財產。」、第38條規定：「非公用財產類
28 之不動產，各級政府機關為公務或公共所需，得申請撥用。
29 但有左列情形之一者，不得辦理撥用：……前項撥用，應由
30 申請撥用機關檢具使用計畫及圖說，報經其上級機關核明屬
31 實，並徵得財政部國有財產局同意後，層報行政院核定

之。」、第76條規定：「本法施行細則，由行政院定之。」、行政院據此訂定發布國有財產法施行細則第9條第1項規定：「本法第十一條所稱管理機關，係指直接使用公用財產，依法設置，具有獨立編制及預算，並得對外行文之機關、學校。」、第30條規定：「各級政府機關依本法第三十八條規定申請撥用非公用不動產，應備具申請撥用書類；其格式由財政部定之。」、第31條第2款規定：「依本法第三十八條第一項規定得申請撥用非公用不動產之各級政府機關，其申請名義如下：二、直轄市、縣(市)政府及其所屬機關、學校，以各該機關、學校名義申請之；……」、第32條規定：「本法第三十八條第二項所稱上級機關，指下列機關：……二、前條第二款之直轄市、縣(市)政府及其所屬機關學校，為直轄市或縣(市)政府；……本法第三十八條第二項所稱核明屬實，指就其所擬使用計畫、實需面積、圖說及經費來源，加以審核，認定有無撥用之必要。」、第74條規定：「依本法及本細則應規定之各種作業程序，由財政部國有財產局另定之。」、國有不動產撥用要點第1點規定：「為執行國有不動產之撥用及廢止撥用作業，特訂定本要點。」、第2點規定：「各級政府機關(以下簡稱機關)申請撥用(以下簡稱申撥)國有不動產，應符合國有財產法(以下簡稱國產法)第三十八條或其他法律規定之撥用要件。申撥機關應符合國產法施行細則第九條及第三十一條規定之管理機關要件及申請名義，不符合者，以其符合規定之上一級機關名義申撥。本要點所稱上級機關，指符合國產法施行細則第三十二條第一項規定之機關。」、第4點規定：「申撥國有土地內部分土地，申撥機關應先洽管理機關及地政機關辦妥分割登記，以分割後地號申撥。……」、第7點規定：「機關申撥國有不動產，應按下列規定檢具相關書件一式三份，報經上級機關審核所擬使用計畫、需用面積、圖說及經費來源等事項，認定確有撥用必要及核對相關書件無誤後，二份送國產署辦理：……」、第9點規定：「申撥機關須先

行使用申撥之國有不動產時，應敘明理由併同申撥案報經上級機關核明屬實，並於核轉函內敘明，函轉國產署審查層報行政院核准撥用後，由國產署分署、辦事處核發先行使用同意書。前項撥用為有償者，應俟申撥機關繳清全部價款或分期付款之第一期款，始得核發先行使用同意書。但法規或行政院另有規定者，不在此限。」、110年10月5日修正前第10點規定：「國產署受理申撥案後，除須交所屬分署、辦事處查對資料或請申撥機關補正者外，應於審查符合規定後，代擬行政院函稿陳報財政部代判核定。申撥標的非國產署管理者，一併陳報核定變更為非公用財產；其為撥用取得者，併予廢止撥用。……」、第11點規定：「國有不動產奉行政院核准撥用後，應辦理下列事項：……(二)申撥機關：……地方機關有償撥用者，連件辦理所有權移轉登記。……(三)原管理機關：1. 依規定辦理財產減損事宜。……」、國有不動產撥用作業注意事項第1點規定：「為配合國有不動產撥用要點之實施，並利財政部國有財產署(以下簡稱本署)及所屬分署、辦事處(以下簡稱分署、辦事處)辦理撥用案件，特訂定本注意事項。」、第5點規定：「分署、辦事處接獲行政院核准撥用函副本，即依下列方式辦理撥用登記及產籍異動等事項：……(二)撥用之不動產非本署管理……2. 有償撥用：……(3)計價。除專案核定處理方式外，依撥用劃分原則第三項規定辦理。(4)通知繳款。(5)價款收訖後，將繳款書及所有權狀(無者免附)函送申撥機關辦理有償撥用登記，並辦理管理區分異動為『有償撥用』。(6)將價款依規定解繳國庫，或轉撥原管理機關(特種基金財產、事業資產、列入變產置產或償債計畫之財產)。……」、撥用劃分原則第1項第6款規定：「各級政府機關因公務或公共所需公有不動產，依法申辦撥用時，以無償為原則。但下列不動產，應辦理有償撥用：六、特種基金與其他機關間互相撥用之不動產，且非屬下列情形之一者：(一)財務確屬困難之校務基金或地方教育發展基金申請撥用特種基金以外之不動產供公立

01 學校使用。(二)住宅基金申請撥用特種基金以外之不動產供
02 興辦社會住宅使用。」、第3項規定：「辦理有償撥用不動
03 產時，土地之取償，除法令另有規定外，以核准撥用日當期
04 公告土地現值為準；……」是可知，國有土地之撥用，乃各
05 級政府機關間，為公務或公共目的，有使用國有非公用土地
06 之需要，依法定程序，層報經行政院核准後，取得國有土地
07 使用管理權能之公法上行政行為。國有土地之申撥准駁、有
08 償無償、取償價額等決定，係國家基於國有財產行政監督權
09 作用所為之內部審核行為，效果僅在使國有土地於各級政府
10 機關內部間之管理機關是否發生變動而已，與人民之權利義
11 務無涉，人民無從成為國有土地撥用關係之主體，是行政機
12 關對於國有土地撥用之各項決定，並未設定、變更或廢棄人
13 民之權利或義務，亦未對其權利義務為有拘束力之確定，自
14 非對人民所為之行政處分。

15 (二)、上開事實概要欄所載之經過，為兩造陳述在卷，並有系爭土
16 地登記第二類謄本(本院卷第207-208頁)、系爭都更事業計
17 畫案(本院卷第262-278頁)、權利變換計畫案(本院卷第280-
18 291頁)、105年9月22日函(本院卷第89-91頁)、107建字第01
19 18號建造執照(訴願卷第42-43頁)、原告108年3月5日函(原
20 處分卷第1頁)、被告新工處108年3月15日函(原處分卷第17
21 頁)、原告108年3月14日函(原處分卷第11頁)、高公局北區
22 養護工程分局108年4月1日函(原處分卷第21頁)、高公局108
23 年4月2日函(原處分卷第23頁)、108年12月17日函(原處分卷
24 第25頁)、原告109年4月16日函(原處分卷第47頁)、被告新
25 工處108年12月24日函(原處分卷第27頁)、高公局109年2月2
26 1日函(原處分卷第29-30頁)、原告109年3月23日函(原處分
27 卷第35頁)、被告新工處109年4月20日函(原處分卷第49-50
28 頁)、高公局109年5月4日函(原處分卷第51-52頁)、高公局
29 北區養護工程分局109年5月14日函(原處分卷第53頁)、被告
30 新工處109年5月20日函(原處分卷第54頁)、被告新工處109
31 年11月2日函(訴願卷第66頁)、110年3月9日函(本院卷第37-

38頁)、市庫存款交易明細(訴願卷第90頁)、被告新工處110年4月21日函及收據(訴願卷第102、93頁)、臺北市政府工務局110年4月23日函(訴願卷第103頁)、臺北市政府110年4月30日函及附件(本院卷第204-213頁)、110年5月7日函及有償撥用土地清冊(本院卷第200-202頁)、國產署北區分署110年6月4日及110年6月25日函(本院卷第332、214頁)、高公局110年7月2日函及收據(本院卷第216-217頁)、訴願決定書(本院卷第39-43頁)等在卷可稽，為可信之事實。

(三)、權利係指得享受特定利益的法律上之力，即法律在一定要件下，賦予個人之力量，使之享受特定利益，並加以保護。基於法律保障之權利，權利主體得請求特定人為一定之作為、不作為，或容忍權利主體為一定之作為。所謂公權利係指人民基於公法規定，享有一定法律上之力，得以向行政主體請求一定作為、不作為或容忍，以實現個人之利益。人民是否有公法上請求權，係以保護規範理論為基準。所謂保護規範理論，參酌司法院釋字第469號解釋理由所揭示「……法律之種類繁多，其規範之目的亦各有不同……法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟」之意旨，足見法律有無保障特定人之意旨，應就法律整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，如有保障特定人之意旨時，人民始得據此主張主觀公權利。又行政訴訟法第5條規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機

01 關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。人民因
02 中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權
03 利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政
04 法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處
05 分之訴訟。」是提起本條所定之課予義務訴訟，必以人民因
06 中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應
07 作為而不作為，或予以駁回，認為其權利或法律上利益受損
08 害，經依訴願程序後，始得為之。則該條之適用，係以人民
09 對主管機關享有公法上之請求權(主觀公權利)為前提，所謂
10 「依法申請之案件」，係指人民依法令有權請求行政機關為
11 准駁之行政處分者而言，至若法令並未賦予人民請求權，而
12 係單純陳情、檢舉、建議或請求等，則不包括在內。故人民
13 就法令未賦予請求權之陳情、檢舉、建議或請求等事項提出
14 申請，即非「依法申請之案件」，行政機關之答覆不生准駁
15 之效力，不得據以提起訴願及課予義務訴訟。

16 (四)、原告提起本件訴訟訴請被告新工處應依其申請作成有償撥用
17 費為1467萬1798元行政處分部分，無非以：容獎辦法第5條
18 第2項為撥用劃分原則第3項所稱法令另有規定之特別規定，
19 是系爭土地有償撥用之費用，應以事業計畫100年1月27日報
20 核日當期之公告現值計算，而非系爭土地核准撥用日，撥用
21 價格依法雖由行政院決定，原告能找到之接洽窗口只有被告
22 新工處，被告新工處自應依系爭土地於事業計畫報核日當期
23 之公告現值計價另作成處分等語，為其論據。惟查，國有土
24 地之申撥准駁、有償無償、取償價額等決定，係國家基於國
25 有財產行政監督權作用所為之內部審核行為，效果僅在使國
26 有土地於各級政府機關內部間之管理機關是否發生變動而
27 已，對人民之權利義務不生規制效力，已如上述，而撥用劃
28 分原則乃訂明各級政府機關辦理國有不動產撥用時，其有償
29 無償劃分及取償價額決定之標準，此觀該原則第1項、第3項
30 規定自明，此並非人民對政府機關辦理國有土地撥用應如何
31 計價取償之請求權依據，復以前述保護規範理論觀諸國有土

01 地撥用相關法令之整體結構、適用對象、所欲產生之法律效
02 果暨其規範目的等，均難認國有財產法規已賦予人民對國有
03 土地撥用之取償計價方式，有任何之公法上請求權。況依上
04 規定，撥用國有土地既應由行政院核准之，則被告新工處自
05 無就系爭土地為撥用准否及取償價額之決定權，其並無從作
06 成准依系爭土地於事業計畫報核日當期公告現值計價撥用費
07 額之處分。至臺北市都市更新自治條例第23條第1項規定：
08 「實施者協助開闢都市計畫道路，而其道路土地為公有者，
09 應由道路主管機關辦理土地撥用後，交予實施者開闢。」而
10 行政訴訟法第5條所謂「依法」，固指依法律或法律授權之
11 法規命令、自治法規等，然臺北市都市更新自治條例上開規
12 定係臺北市為辦理都市更新，○○市道路主管機關遇有實施
13 者協助開闢之都市計畫道路為公有土地之情形，應予配合辦
14 理公有土地撥用程序之提示性規定，實施者即原告並無權執
15 此請求被告新工處向行政院申請撥用系爭土地及其應如何計
16 價取償。原告所執系爭土地應以事業計畫報核日當期之公告
17 現值計價撥用費額，顯就國有土地之有償撥用計價與都市更
18 新之容積獎勵計算，有所混淆，其所指國有系爭土地有償撥
19 用價額應為若干，亦屬漫為攀比之個人主觀意見，委無依
20 據，並無可採。

21 (五)、行政訴訟法第8條第1項前段規定：「人民與中央或地方機關
22 間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以
23 外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。」、108年1月
24 30日修正前都市更新條例第19條第1項規定：「都市更新事
25 業計畫由實施者擬訂，送由當地直轄市、縣(市)主管機關審
26 議通過後核定發布實施；……」、第21條規定：「都市更新
27 事業計畫應視其實際情形，表明下列事項：一、計畫地區範
28 圍。二、實施者。……七、區內公共設施興修或改善計畫，
29 含配置之設計圖說。……十六、申請獎勵項目及額度。
30 ……」、第29條第1項規定：「以權利變換方式實施都市更
31 新時，實施者應於都市更新事業計畫核定發布實施後擬具權

01 利變換計畫，依第十九條規定程序辦理審議、公開展覽、核
02 定及發布實施等事項；變更時，亦同。但必要時，權利變換
03 計畫之擬訂報核，得與都市更新事業計畫一併辦理。」另按
04 公法上不當得利返還請求權，係於公法之法律關係中，受損
05 害者對無法律上之原因而受領給付者，請求其返還所受利益
06 之權利，以調整當事人間不當之損益變動。參照民法第179
07 條規定，公法上不當得利返還請求權需具備以下4要件：1.
08 須為公法關係之爭議；2. 須有一方受利益，他方受損害；於
09 此要件之認定上，應進一步區分給付型不當得利與非給付型
10 (侵益型)不當得利，於前者，受領特定給付即為受利益，提
11 供給付即屬受損害；於後者，利用他人之物或權利為受利
12 益，自己之物或權利為他人所使用即為受損害。3. 受利益與
13 受損害之間須有直接因果關係；4. 受利益係無法律上原因。
14 又有效之行政處分，因其本身即屬財產變動之法律上原因，
15 且行政處分除非達於無效程度而自始無效外，縱屬違法，於
16 該行政處分經撤銷、廢止或因其他事由失效前，該行政處分
17 之效力仍繼續存在，故以該行政處分為依據之財產變動，即
18 非無法律上原因，自不構成公法上不當得利(最高行政法院1
19 05年度判字第344號判決意旨參照)。本件原告擔任系爭都更
20 事業之實施者，並擬訂系爭都更事業計畫及權利變換計畫，
21 表明更新單元外西側緊鄰面為尚未開闢完成之計畫道路，範
22 圍包含系爭土地，承諾道路主管機關協助辦理撥用後，交予
23 原告於使用執照取得前自行開闢完成，並捐贈更新單元周邊
24 計畫道路用地(含系爭土地)，面積合計384.53平方公尺，據
25 此申請更新獎勵建築容積額度521.08平方公尺，經臺北市政
26 府以105年9月22日函准予核定實施，嗣被告新工處以110年3
27 月9日函通知原告系爭土地有償撥用費為1972萬4110元，原
28 告悉數付訖後，由臺北市政府工務局檢具相關文件報經臺北
29 市政府層報，經被告國產署審認合規，並代擬院稿陳報財政
30 部代判以行政院110年5月7日函，准予系爭土地撥供新工處
31 為道路用地需要而使用，被告新工處繼之繳付系爭土地撥用

01 價款予國產署北區分署，高公局則於110年6月25日收訖由國
02 產署北區分署代為轉付之系爭土地撥用價款1972萬4110元，
03 亦如前述。則被告新工處依具有行政處分效力之105年9月22
04 日函及臺北市都市更新自治條例第23條第1項規定辦理系爭
05 土地撥用程序，因此所受領之系爭土地撥用價款，具有法律
06 上之原因，被告國產署審查系爭土地撥用程序，未曾受領系
07 爭土地撥用價款，均不構成不當得利。原告主張被告新工處
08 或國產署所受領之系爭土地於事業計畫報核日當期與110年
09 度公告現值之差異金額505萬2312元，無法律上之原因，屬
10 公法上之不當得利云云，容有誤解，洵不足採。

11 (六)、行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違
12 法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法
13 提起訴願而不服其決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」
14 此所謂之行政處分，依訴願法第3條第1項及行政程序法第92
15 條第1項規定，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為
16 之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行
17 政行為而言。至行政機關所為單純事實之敘述、理由之說明
18 等，均非對人民之請求另有准駁，既不因該項文字記載或言
19 語表述而生任何法律效果，即非行政處分。觀諸110年3月9
20 日函所載，係屬系爭土地辦理有償撥用所須繳納數額之觀念
21 通知，不因該金額記述而直接發生法律上效果，是110年3月
22 9日函非屬行政處分，原告自不得對之提起撤銷訴訟，訴願
23 決定不予受理，於法亦無不合。

24 (七)、綜上，原告所訴各節，並無可採，其徒執前詞，訴請判決如
25 聲明所示，為無理由，應予駁回。

26 (八)、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及陳述，均與本
27 件判決結果不生影響，爰不逐一論駁。至原告聲請向臺北市
28 政府函調系爭都更事業計畫於臺北市都市更新及爭議處理審
29 議會第194次會議之所有資料，以證明系爭土地撥用費用經
30 該次會議討論後，決議以該事業計畫報核日即100年1月27日
31 當年之公告現值計算乙節，本院認此與系爭土地之撥用取償

計價無關，原告聲請調查證據，不足影響本件判決結果，核無調查之必要，末此敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 112 年 4 月 17 日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法 官 蘇嫻娟

法 官 魏式瑜

法 官 劉正偉

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

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

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

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(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利代理人者。
(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	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。

01

得為上訴審訴訟代理人

3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。

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。

02

中 華 民 國 112 年 4 月 17 日

03

書記官 鄭聚恩