

臺北高等行政法院判決

110年度訴字第407號

110年10月7日辯論終結

原告 天億開發有限公司

代表人 陳冠偉（董事）住同上

訴訟代理人 黃昆培 律師

被告 桃園市政府

代表人 鄭文燦（市長）住同上

訴訟代理人 鄭華合 律師

上列當事人間有關建築事務事件，原告不服內政部中華民國110年2月19日臺內訴字第1090073350號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

本件行政訴訟起因於訴外人均發建設有限公司（下稱「均發公司」）自民國（下同）108年7月間起，經變更起造人而領有（106）桃市都建執照字第會觀608號建造執照（下稱「系爭建照」），核准起造之建築物，其基地坐落桃園市觀音區大堀段1971地號土地，原起造人為吉誠建設開發有限公司），前經臺灣桃園地方法院民事執行處以109年10月15日桃院祥天109年度司執字第90157號函（下稱「系爭查封命令」），於同年月21日通知被告所屬都市發展局（下稱「都發局」），禁止均發公司就系爭建照變更起造人名義。不久，原告於同年月29日申請變更系爭建照之起造人為原告，經被告以109年11月3日府都建施字第1090277708號函（下稱「前處分」）准予備查。之後，被告發現前處分違反系爭查封命令，便依職權以109年11月13日府都建施字第1090291179號

01 函（下稱「原處分」），撤銷前處分。原告不服，提起訴願
02 遭決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

03 二、原告主張要旨及聲明：

04 （一）原告信賴所收受之前處分，已依109年10月15日簽訂並經
05 民間公證人李坤霖認證之「債權抵付讓渡價金契約書」及
06 於109年10月12日簽訂之「建物起造權利讓渡契約書」等
07 約定，由本案關係人李佳音（下稱「李君」）交付本案另
08 一關係人均發公司所積欠本案建築工程投資週轉用途之款
09 項金額新臺幣（下同）1,350萬元之本票共5張，用以抵付
10 系爭建照之讓渡價金；再由原告據以交付160萬元予系爭
11 建照之承攬人「詮嘉營造股份有限公司」（下稱「詮嘉公
12 司」），作為其拋棄系爭建照承攬人民法規定之法定抵押
13 權之權利金。被告未顧及原告身為利害關係人地位，未給
14 予原告申明機會，即貿然作成原處分而造成原告極大損
15 失。

16 （二）聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

17 三、被告答辯要旨及聲明：

18 （一）都發局前於109年10月22日接獲通知系爭查封命令，在該
19 查封命令未經法院撤銷之前，被告不得核准均發公司就系
20 爭建照變更起造人名義之申請。怎料原告與均發公司竟於
21 109年10月29日違反法院查封效力申請變更起造人，被告
22 因內部公文簽核時間差，一時未通報列管，致承辦人員於
23 109年11月3日誤發前處分，嗣經追查發現違誤後，隨即依
24 職權以原處分撤銷違法之前處分，以符合法院強制執行查
25 封命令效力，並無違誤。且原告與均發公司於收受通知禁
26 止變更起造人函之後，隱匿查封資訊並違反系爭查封命令
27 效力而申請變更起造人，顯「為不完全陳述」及「明知前
28 處分之違法」，依行政程序法第119條規定，並無值得保
29 護之信賴。況依卷附「債權抵付讓渡價金契約書」、160
30 萬元收據顯示，李君同意交付本票付款、原告付款予承攬
31 人詮嘉公司等，均在原告申請變更起造人之前，與原告主

01 張不符，原告並未因信賴前處分而為相關財產處分行為。

02 原告不受信賴保護，原處分撤銷前處分，於法無違。

03 (二) 原處分之事實客觀上明白足以確認，依法得不給予陳述意
04 見之機會，並無程序瑕疵。

05 (三) 聲明：原告之訴駁回。

06 四、前提事實：

07 如爭訟概要欄所載之事實，有系爭建照存根（見本院卷第15
08 8-159頁）、系爭查封命令（見同卷第155-156頁）、原告申
09 請變更系爭建照起造人之申報書（見同卷第121-150頁）、
10 前處分（見同卷第153-154頁）、原處分（見同卷第17-19
11 頁）、訴願決定（見同卷第21-23頁）等在卷可供查對屬
12 實。

13 五、爭點：

14 (一) 被告作成原處分前未通知原告陳述意見，是否有程序瑕
15 疵而應予撤銷？

16 (二) 被告依職權以原處分撤銷前處分是否違反信賴保護原則？

17 六、本院的判斷：

18 (一) 應適用的法令及法理的說明：

19 1. 行政程序法第102條規定：「行政機關作成限制或剝奪人
20 民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處
21 分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分
22 相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規
23 定。」本條規定乃為落實負擔處分相對人在憲法上所應受
24 保障之「聆聽審酌請求權」（又稱聽審權，德文「Recht
25 auf rechtliches Gehör」），是植基於憲法法治國原則對
26 正當行政程序保障的要求（關於憲法對正當行政程序之保
27 障，可參見司法院釋字第709號解釋）。且其意義重在使
28 處分相對人於處分機關作成決定前，能有表達其意見的機
29 會，而受聆聽審酌，使負擔處分的作成或重新審查的維
30 持，得以參酌處分相對人的意見陳述作為判斷基礎。因
31 此，此等正當行政程序的內涵，並非將聽審權保障予以絕

對化，仍容許立法者基於各種利益衡量結果，在有其他重要公益考量的正當情形，或如行政程序法第103條之規定，得不予其陳述意見的機會，或如同法第114條第1項第3款、第2項規定，得於訴願程序終結前，事後給予陳述意見機會而補正，並治癒其瑕疵。至於同法第103條第5款所稱：「行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者」，考量上述同法第102條乃根源於憲法正當行政程序保障而賦予當事人聽審權及其意義所在，所謂「客觀上明白足以確認」，不能單以原處分機關一方觀點而認定，而應指行政處分所根據的事實，其客觀上明白足以確認的程度，須達處分相對人陳述之意見不論予以聆聽審酌與否，客觀上均無可能影響行政處分所根據事實之認定者，方足以排除此正當行政程序的要求。又關於未給予陳述意見機會之程序瑕疵在訴願程序中終結前的事後補正，處分相對人若藉由訴願書陳明對原處分不服的事實與法律上理由予原處分機關知悉，原處分機關收悉其訴願書所陳對原處分不服的意見，進而提出重新審查後仍予維持的答辯，並由訴願管轄機關如同原處分作成前踐行相關行政程序一般，根據訴願意旨所主張事實及理由，為事實及法律上全盤重新省察，並附帶額外地考量事後才賦予當事人陳述意見機會，是否對其肇生生難以回復之不利益，進而決定其原處分是否因此程序瑕疵應予撤銷、訴願有無理由者，應視為該程序瑕疵已於事後補正（關於訴願程序事後補正未予陳述意見瑕疵部分，參見詹鎮榮，「行政程序瑕疵之補正」，收於「法學講座」第11期，第45-46頁）。

2. 行政程序法第117條規定：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第119條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」且依

同法第121條第1項規定，原處分機關依同法第117條的撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起2年內為之。而按「法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎，亦為行政程序法第119條、第120條及第126條等相關規定之所由設。……」此經司法院釋字第525號解釋理由闡述甚明。依此，由憲法法治國原則派生之信賴保護原則，重在國家公權力行使對外有足以令人產生合理信賴之表示，且人民並無行政程序法第119條所列信賴不值得保護之情事，此人民對國家公權力對外表示之信賴即應予維護，以維繫法治國家人民對法秩序遵守之意願，建立法律秩序與公權力行政持續有效之威信。至於對於違法行政處分得否事後回溯地予以撤銷，依行政程序法第117條但書第2款規定，則另涉及人民是否已因對該違法處分產生進一步信賴表現之事實，以及據此衡量信賴利益是否顯然大於撤銷所欲維護之公益之要件（最高行政法院93年度判字第796號判決意旨參照）。簡言之，信賴保護原則適用下，原處分機關或其上級機關得否於違法行政處分之法定救濟期間經過後，依職權為全部或一部之撤銷，涉及4要件之審查：1.須有信賴基礎，即所謂「行政機關決定表示在外之事實存在」，例如行政程序法第117條但書第2款所稱「授予利益之行政處分」；2.人民須信賴該基礎之存續而為自身權益之相關處分表現；3.須人民之信賴值得保護（亦即無行政程序法第119條所規定之情形）；4.信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益。又信賴保護原則之所以須以「信賴表現」為要件，因在依法行政原則下，必須受處分人因信賴原處分，並在此信賴基礎下，有進一步處置其財產或安排其後續生活之具體表現，致驟然撤銷原處分，將導致信賴者既得之財產利益或已投入之勞力、費用有所減損，始足使行

01 政機關不依法行政（即不撤銷違法之行政處分）獲得正當
02 化基礎。倘無具體之信賴表現，即不足以認定受處分人有
03 信賴之事實。是故，原處分機關作成違法的授益處分，而
04 授益人並未因違法授益處分而有任何信賴表現者，並不受
05 信賴保護，則不論法定救濟期間是否經過，原處分機關於
06 知有撤銷原因時起的2年除斥期間內，均得依職權撤銷違
07 法授益處分的全部或一部，以維護法治國依法行政原則。

08 （二）原處分作成前未予原告陳述意見雖曾有程序瑕疵，但已事
09 後於訴願程序終結前補正而治癒，不得因此予以撤銷：

10 1. 被告作成原處分前，並未先予原告陳述意見的機會，是發
11 現前處分違反系爭查封命令後，就依職權按行政程序法第
12 117條規定作成原處分，撤銷前處分，此經被告自承甚
13 明。而原告是否因申領取得前處分而應受有信賴保護，以
14 致於被告是否得依行政程序法上開規定要件而以原處分撤
15 銷前處分，需經被告審酌原告申領前處分之具體個案情形
16 始得判斷決定，原告對此陳述之意見，客觀上有足以影響
17 被告如何判斷決定的可能，參照前開說明，並未達行政程
18 序法第103條第5款所稱「客觀上明白足以確認」的程度，
19 簡言之，被告以行政程序法該條款規定，在作成原處分前
20 未給予原告陳述意見的機會，程序上確有違法的瑕疵。

21 2. 然而，原告在訴願書中已陳明其對原處分不服的事實及法
22 律上理由（見訴願卷第24-25頁），經核其陳述意見的主
23 張，與本件行政訴訟所陳要旨相近，被告收受其訴願意旨
24 後，也於訴願答辯狀內提出重新審查後仍予維持的答辯，
25 並提出其審查所依據之事證資料（見同卷第30-39頁），
26 訴願管轄機關則有根據原告訴願書所陳意見，為事實及法
27 律上全盤重新省察後，才作成訴願無理由予以駁回的決
28 定，此由訴願決定書所載理由有針對原告陳述不服原處分
29 之意見，一一述明其不採的理由，即可得佐證。由此可
30 見，原處分作成前未給予原告陳述意見的程序瑕疵，已事
31 後於訴願程序中予以補正而治癒，原處分不復存有違反正

01 當行政程序之違法瑕疵，原告主張原處分作成前未給予陳
02 述意見機會而違法應予撤銷，並不可採。

03 (三) 原告不受信賴保護，原處分撤銷違反系爭查封命令效力之
04 前處分並無違誤：

05 1. 原告雖主張其申領前處分後，已依「債權抵付讓渡價金契
06 約書」及「建物起造權利讓渡契約書」等約定，由李君交
07 付均發公司1,350萬元本票，再由原告交付160萬元予詮嘉
08 公司等財產處分，作為其信賴前處分之表現等語。然查：

09 (1) 卷附原告提出之「債權抵付讓渡價金契約書」、「建物
10 起造權利讓渡契約書」等（見本院卷第91-93頁）顯
11 示，是李君、原告之債權人一方，與債務人均發公司
12 及其負責人宋泉源（下稱「宋君」）另方共同簽署，由債
13 務人宋君將均發公司依系爭建照取得建物之起造權利，
14 依債權人李君、原告之指示，讓與原告，並願配合辦理
15 變更起造人程序，藉以抵償宋君所積欠李君、原告等共
16 計1350萬元之債務。而上開兩份契約書簽署日期各在10
17 9年10月15日及同年月12日，均在原告於同年月29日申
18 請變更系爭建照之起造人及被告109年11月3日核發前處
19 分以前。

20 (2) 卷存原告主張李君於109年10月15日簽約當日交付予均
21 發公司上述債務同金額的本票（見同卷第95-97頁），
22 經核則是宋君於107年8月23日至108年8月19日期間所簽
23 發之本票，可見這些本票是宋君前簽發交付與李君，以
24 票據債務替代向李君所借金錢債務的憑據，並在李君與
25 宋君、均發公司簽署「債權抵付讓渡價金契約書」後，
26 由李君將此等表彰票據債權之本票返還宋君，以資抵償
27 宋君將均發公司依系爭建照起造權利有償讓與李君及李
28 君指示之人（即原告）的代價。換言之，李君在109年1
29 0月15日以此等本票債權抵償宋君轉讓均發公司依系爭
30 建造之起造權利代價，是本於其與宋君、均發公司間之
31 債權抵付讓渡價金契約書而為，而李君並非前處分之受

01 益人，本難主張對前處分有何信賴保護可言；更何況李
02 君為此等本票債權讓與的財產處分當時，被告根本尚未
03 核發前處分作為其信賴基礎，李君之本票債權讓與的財
04 產處分行為，自非因信賴前處分存續所為之信賴表現行
05 為。

06 (3)至於卷存原告提出詮嘉公司出具收受原告交付160萬元
07 之收據（見同前卷第101頁），則是詮嘉公司於109年10
08 月23日收受原告交付上開金額的憑證，當時原告根本尚
09 未提出系爭建照之變更起造人報備申請，被告也未作成
10 前處分可作為原告的信賴基礎，原告交付詮嘉公司金錢
11 的財產處分行為，也與所謂信賴前處分存續之信賴表現
12 行為無關。

13 (4)綜上，原告在申領前處分之後，查無任何信賴前處分存
14 續而為進一步財產處置之具體表現行為，不足認定原告
15 有信賴前處分之事實，關於前處分是否因違法而應予撤
16 銷，原告不受信賴保護。原告主張其因信賴前處分而有
17 表現行為，應受信賴保護等語，並不可採。

18 2. 都發局前於109年10月21日就收受系爭查封命令，此參卷
19 存系爭查封命令上都發局所屬建築管理處收文章即明（見
20 同前卷第53頁），依強制執行法第113條準用同法第51條
21 之規定，被告為都發局上級機關，也受系爭查封命令效力
22 所拘束，不得辦理系爭建造變更起造人事宜，將該民事強
23 制執行事件債務人均發公司依系爭建造取得建物之起造權
24 利，讓與其他人。但被告卻因內部組織聯繫之疏誤，於同
25 年11月3日誤發前處分予原告，使系爭建造起造人得以變
26 更為原告，前處分之核發，依法即有違誤，而前處分之受
27 益人即原告並無信賴保護可言，此經本院查明如前，參照
28 前開說明，被告發現前處分違誤後，自得於2年除斥期間
29 內，依行政程序法第117條前段規定，依職權撤銷前處
30 分。是故，被告於同年月13日以原處分撤銷違法之前處
31 分，經核於法並無違誤。

七、綜上所述，被告以原處分撤銷前處分，於法尚無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告以前詞訴請撤銷訴願決定及原處分，並無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，原告其餘之主張及陳述，於本件判決之結果並無影響，爰不逐一論述，附此敘明。

八、結論，本件原告之訴為無理由，判決如主文。

中 華 民 國 110 年 10 月 28 日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法 官 許麗華

法 官 郭淑珍

法 官 梁哲瑋

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	1. 上訴人之配偶、四親等內之血親、

01

情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人

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。

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，並提出所示關係之釋明文書影本及委任書

02

中 華 民 國 110 年 10 月 28 日

03

書記官 朱倩儀