

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

113年度訴字第178號

115年3月26日辯論終結

01

02

03

04

05 原 告 廖碩彥

06 原 告 立肯企業股份有限公司

07 代 表 人 廖炳榮

08 原 告 尚肯股份有限公司

09 代 表 人 王敏容

10 原 告 尚廣股份有限公司

11 代 表 人 廖勇誠

12 共 同

13 訴訟代理人 許雅婷 律師

14 朱瑞陽 律師

15 黃微雯 律師

16 被 告 新北市政府

17 代 表 人 侯友宜

18 訴訟代理人 龍毓梅 律師

19 施凱勝 律師

20 輔助參加人 新北市板橋區公所

21 代 表 人 陳奇正

22 訴訟代理人 許仁杰

23 蔣心宜

24 江慧宜

25 上列當事人間都市計畫法事件，原告不服內政部中華民國112年1

26 2月22日台內法字第1120052395號訴願決定，提起行政訴訟，本

01 院判決如下：

02 主 文

03 原告之訴駁回。

04 訴訟費用由原告負擔。

05 事實及理由

06 一、程序事項：

07 按行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款規定：「（第1  
08 項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被  
09 告同意或行政法院認為適當者，不在此限。（第3項）有下  
10 列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：二、訴訟標的  
11 之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」查原告起訴時備  
12 位聲明為：被告應給付原告全體新臺幣（下同）2,740萬4,9  
13 63元及起訴狀送達翌日起至清償日止，按週年利率百分之5  
14 計算之利息（見本院卷一第15至17頁行政起訴狀）。嗣於民  
15 國113年5月10日（本院收文日）變更備位聲明為：被告應給  
16 付原告全體2,837萬963元及起訴狀送達翌日起至清償日止，  
17 按週年利率百分之5計算之利息（本院卷一第175至180頁行  
18 政訴訟準備狀），於114年1月17日變更備位聲明為：被告應  
19 給付原告全體2,837萬963元及自113年5月11日起至清償日  
20 止，按週年利率百分之5計算之利息（本院卷一第573至574  
21 頁），被告雖不同意原告所為變更聲明，惟經核此部分之變  
22 更，請求之基礎不變，依上開規定，應予准許。

23 二、本件經過：

24 (一)、原告前於110年11月19日委託訴外人張宸瑜（下稱張君）申  
25 請捐贈其與他人共有之新北市板橋區（下同）新興段1253-1  
26 地號（面積67平方公尺）、1254地號（面積133平方公尺）  
27 等2筆道路用地，捐贈持分面積共99.37平方公尺（以下分別  
28 以地號稱之，合稱送出基地），移入中山段1620地號建築基  
29 地（即接受基地），容積移轉面積為183.02平方公尺（超出  
30 部分無償捐贈）。經被告所屬養護工程處（下稱養工處）以  
31 111年3月3日新北養勞字第1114822181號函（下稱養工處113

01 年3月3日函) 同意受贈，並請原告將送出基地所有權移轉登  
02 記為新北市所有，及逕送新北市板橋地政事務所辦理土地權  
03 利變更。嗣經被告確認送出基地所有權贈與移轉已登記完  
04 畢，即以111年4月8日新北府城開字第1110607642號函（下  
05 稱原容積移轉許可處分）核准容積移轉在案。

06 (二)、嗣被告知悉本件送出基地並未取得全部私有土地所有權人辦  
07 理容積移轉之同意，以112年3月3日新北城開字第112039584  
08 0號開會通知單通知原告出席「廖碩彥君等4人申請捐贈本市  
09 板橋區新興段1253-1地號等2筆道路用地土地，移入本市板  
10 橋區中山段1620地號等1筆土地容積移轉案涉及本市板橋區  
11 新興段1253-1、1254地號道路用地土地研商會議」（下稱11  
12 2年3月10日會議）並陳述意見，上開會議結論略以：尚難認  
13 本案送出基地為已開闢之道路用地，請原告協助提供相關地  
14 主同意資訊。因原告遲未補正地主同意資訊，被告乃認本件  
15 不符新北市都市計畫容積移轉許可審查要點（下稱審查要  
16 點）第8點第1項第2款所定，送出基地除該點明文所列開放  
17 性公共設施用地及已開闢者外，應取得該送出基地地號全部  
18 私有土地所有權人辦理容積移轉同意之要件，依行政程序法  
19 第117條規定，以112年6月6日新北府城開字第1121066557號  
20 函（下稱原處分）撤銷本案容積移轉。原告不服，循序提起  
21 本件訴訟。

22 三、原告主張略以：

23 (一)、審查要點第8條第2款增加都市計畫法第83條之1以及都市計  
24 畫容積移轉實施辦法（下稱實施辦法）第6條第1項之規定所  
25 無之限制，原處分及訴願決定就已開闢道路增加法律所無限  
26 制而為解釋，顯有違法律保留：

27 1. 審查要點非基於法律授權而訂定，非法規命令，屬涉及都市  
28 計畫容積移轉許可業務處理方式之作業性行政規則，或屬於  
29 解釋法令所訂頒之解釋性行政規則。審查要點第8條第1項第  
30 2款規定應取得送出基地地號全部私有土地所有權人辦理容  
31 積移轉之同意，明顯限制原告權利，應由法律或法律授權之

01 法規命令規定。被告以行政規則限制原告權利，違反法律保  
02 留原則。

03 2.都市計畫法及實施辦法，均無規定送出基地應為已開闢道  
04 路，亦無要求送出送出基地前，應取得送出基地地號全部所  
05 有權人之同意。容積移轉接受制度係為促進地方經濟繁榮之  
06 重大公益，除可改變土地使用之強度，更可活絡附近之房地  
07 產交易，藉以鼓勵提升都市品質、促進資源的合理配置（參  
08 都市計畫法第83條之1規定之立法理由），送出基地已供公  
09 眾通行，具有提升土地使用之重大公益，如要求全部所有權  
10 人之同意，始可作為供公眾使用之道路，拂逆立法者之良法  
11 美意。審查要點規定送出基地應為已開闢土地；若為未開闢  
12 之土地，應得送出基地地號全部私有土地所有權人之同意，  
13 增加母法所無之限制，違反法律優位原則，有違憲之虞。

14 (二)、送出基地符合已開闢道路之要件，原處分及訴願決定逕自解  
15 釋「已興闢道路」之認定，增加都市計畫法第83條之1及實  
16 施辦法第4條第1項所無之限制，顯有違法之疑慮：

17 1.送出基地路幅甚寬，且早已鋪設柏油而可供車輛及行人通  
18 行，顯有開闢之事實，更經被告及有關單位111年2月9日現  
19 勘認定認定為已開闢道路，被告以111年2月23日新北府城開  
20 字第1110315681號函（下稱被告111年2月23日函）覆原告，  
21 養工處同意受贈並已完成現場勘查，養工處111年3月3日函  
22 覆同意受贈，當屬審查要點第8條第2款規定之已開闢道路。

23 2.縱送出基地非屬輔助參加人養護範圍，然被告各機關現場會  
24 勘時既確認得容積移轉，顯見養護與否與道路是否已開闢無  
25 涉。新北市民間興闢道路及附屬設施處理辦法（下稱道路處  
26 理辦法）未經新北市都市計畫委員會審議，訴願決定以此作  
27 為是否屬已興闢道路之認定，增加都市計畫法第83條之1及  
28 實施辦法第4條第1項所無之限制，與法律保留原則顯有抵  
29 觸。

30 (三)、基於特別犧牲之法理，公共設施保留地本即應予容積移轉，  
31 被告以未經法律保留及都市計畫委員會審議之規範，限制人

01 民之權利，實無可採：

02 1.都市計畫法予以容積移轉者，不以既成道路為要件，只需公  
03 共設施保留地之所有權人因此受有特別犧牲，即應予以容積  
04 移轉以補償其特別犧牲。據此，都市計畫法及實施辦法授權  
05 各直轄市、縣（市）訂定之規範，自不應逾越母法授權之範  
06 圍。

07 2.被告稱送出基地非既成道路，亦非道路處理辦法之道路等云  
08 云。惟查，道路處理辦法並非依都市計畫法及實施辦法授權  
09 訂定之子法，亦未經新北市都市計畫委員會審議，顯與法律  
10 保留原則有違，而不得作為限制原告權利之規範基礎。

11 3.被告復稱原告逕自認定已開闢道路，漠視正當行政程序而造  
12 成公共利益損害等云云。實則，輔助參加人110年9月28日新  
13 北板工字第1102058861號函（下稱輔助參加人110年9月28日  
14 函）稱應指界勘查，即係確認送出基地是否有開闢之事實，  
15 復於111年2月9日辦理現場勘查時，1253-1地號土地依被告  
16 及有關單位指示簽立切結書，1254地號土地更由被告人員勾  
17 選勘查結果符合並同意受贈。倘經被告現場勘查認定符合規  
18 定而發給容移許可，屬於被告所稱漠視正當行政程序，則無  
19 非使實施辦法第8條第2款已開闢道路之規定形同具文，致擁  
20 有持分之所有權人其特別犧牲無法獲得補償。是以，被告不  
21 斷以未經法律保留之規範，增加法所無之限制，致原告之特  
22 別犧牲無法受補償，更無視曾經被告勘查並同意為容積移轉  
23 之事實，實無足採。

24 (四)、我國多數縣市之容積移轉程序並無要求送出基地之申請人應  
25 取得送出基地地號全部所有權人之同意，審查要點規定與他  
26 縣市相比，增加母法所無限制。審查要點僅規定送出基地為  
27 已開闢者，並未要求應經民間興闢程序，始得被認定為已開  
28 闢都市計畫道路。本案送出基地已供公眾使用，為事實上已  
29 開闢道路，被告自不得就法無明文之規定限制原告。

30 (五)、縱認定審查要點未違反法律保留，然送出基地已滿足道路要  
31 件，並已供公眾通行，更經訴外人吳文淵建築師、尚鴻測量

01 工程顧問公司前往現勘，後被告及所屬機關親自到場確認，  
02 始同意受贈送出基地，證明送出基地為已開闢道路，自毋庸  
03 取得送出基地地號全部私有土地所有權人辦理容積移轉之同  
04 意，被告及其所屬機關既依法同意受贈送出基地，原容積移  
05 轉許可處分於法尚無不合，被告不得違法撤銷之。

06 (六)、輔助參加人為已開闢道路證明文件之發文者，自應審查送出  
07 基地是否為已開闢道路。依「新北市都市計畫容積移轉審查  
08 要點第8點第2款規定執行作業」函文，道路管養機關須答復  
09 道路用地是否已管養開闢或需由地政事務所協助指界後確認  
10 情形，無論由養工處或輔助參加人進行審核，均有義務答復  
11 人民關於送出基地是否已經管養開闢，明顯為實質審查。

12 (七)、由申請書之受文者可知，送出基地是否屬於已開闢道路，審  
13 查單位若非輔助參加人即為養工處。被告於勘查前即知為審  
14 查本案容積移轉許可，須認定送出基地是否屬已開闢道路，  
15 方同時發函養工處、新北市板橋地政事務所及輔助參加人應  
16 於現地指界勘查，顯見送出基地是否屬於已開闢計畫道路，  
17 於參加人認定非屬管養並審查之道路用地後，即應由養工處  
18 審查。依被告111年2月15日新北府城開字第1110256628號函  
19 (下稱被告111年2月15日函)內容及受文者為養工處、原告  
20 以及城鄉局，可知，被告及養工處應審查送出基地是否符合  
21 已開闢道路之要件，如送出基地非屬已開闢道路，被告及養  
22 工處，應請求原告提供送出基地所有權人之同意書。本案經  
23 被告及養工處現場勘查後認定為已開闢道路，始同意進行維  
24 管並受贈。

25 (八)、無論已開闢證明文件之實質審查機關為何，被告均有最終審  
26 查容積移轉許可之責任：

27 1. 觀諸原處分卷附被告110年12月3日函、被告承辦人以電話通  
28 知原告受託人補正詳細查核表，顯見被告就本案申請有實質  
29 審查。依新北市都市土地容積移轉計算表(中央)110年  
30 度，被告本即知悉原告以送出基地之持分比例辦理容積移轉

01 程序。依送出基地之土地、建物查詢資料，可明確知道送出  
02 基地之全部所有人尚包括其他地主，而非僅有原告等人。

03 2.被告接續依原告補正資料進行審查，承辦人員填具審查表逐  
04 一轉呈主管簽核，承辦人員更確認本件符合公共設施已開闢  
05 證明。依審查表審核項目欄位第一部分第6點其他必要之文  
06 件第2款「公共設施已開闢證明」及註明「無委託代理人者  
07 無須檢附」，可知被告依照職責進行實質審查，被告有審核  
08 是否符合已開闢道路證明文件之義務。審查表第11點記載：  
09 「申請送出基地是否符合下列規定：(5)送出基地屬道路  
10 用地土地，並已取得該筆地號全部私有土地所有權人辦理容  
11 積移轉之同意，或已向該道路管理維護機關取得該道路已開  
12 闢證明」，被告於審核結果中「勾選符合」的選項，可證被  
13 告已實質審核並認定原告所檢附之文件為「已開闢證明文  
14 件」。被告應審核符合或是不符合，並於綜合審查結果（由  
15 目的主管機關勾選）：「書面要件審查符合規定，同意辦  
16 理」、「限期補正」或是「不符規定，不予受理」。被告屢  
17 次汗鱗原告以錯誤文件提出審查，即無道理。

18 3.被告110年12月20日新北府城開字第1102250043號函（下稱  
19 被告110年12月20日函）發函原告，並通知輔助參加人一同  
20 於容積移轉送出基地會勘時併予確認，被告於現勘時，仍要  
21 確認送出基地是否屬於已開闢道路。更依此提出110年12月2  
22 9日檢附資料補正申請書，被告再次於審查表中進行審查。

23 4.被告以111年1月17日新北府城開字第1110110287號函（下稱  
24 被告111年1月17日函）發函通知原告及副本抄送輔助參加人  
25 告知容積移轉作業涉輔助參加人管養之已開闢道路，應於同  
26 年2月9日派員出席並確認已開闢道路現地會勘乙事。該函文  
27 記載：「後續俟本府送出基地現地勘查符合規定，將於60日  
28 完成贈與登記為公有事宜」，明確記載係由「被告新北市政  
29 府進行審查是否符合規定」。顯見被告除依前開程序實地勘  
30 查後，更需實質確認容積移轉程序是否一一符合法律規定之  
31 要件。

01 5. 違論被告事後撤銷容積移許可時，被告簽呈記載：「未來受理  
02 容積移轉申請時，倘會勘時土地受贈單位（如養工處）或區  
03 公所未出席，會勘後會再次發文確認現況是否開闢」，佐證  
04 送出基地是否符合已開闢之現況，被告均知悉係由「土地受  
05 贈單位」及「區公所」一同出席審查。111年2月9日容積移  
06 轉現地勘查時，輔助參加人或養工處，均有派人出席並簽  
07 名，現勘後被告所各單位已確認送出基地是否已開闢。會勘  
08 結束後，原告無法知悉現地勘查表之內容，僅知悉被告指示  
09 「需切結書同意維管（查：維護管理）事宜」，並由養工處  
10 檢視切結書符合相關格式，故同意受贈等情，均符合法定程  
11 序。原告既為合法申請容積移轉程序，業經被告實質審認，  
12 自無違法事宜，故被告違法撤銷容積移轉許可之原處分。

13 (九)、送出基地上已劃設禁止臨時停車線（即紅線）及禁止暫停區  
14 （黃線），被告為設置標線之主管機關，既主動於其上設置  
15 標線，已實質管養送出基地。原告自訴外人謝馥禧（下稱謝  
16 君）於110年11月9日買受取得送出基地時，該地即為已開闢  
17 道路，並供公眾通行。原告申請容積移轉，檢附謝君提供之  
18 輔助參加人申請已開闢道路證明文件，依被告通知與被告及  
19 輔助參加人前往送出基地現場勘查，原告「從未」、「無  
20 從」提供錯誤文件或是資訊。

21 (十)、原告提出之申請文件，均檢附輔助參加人之函文，且被告與  
22 輔助參加人均至送出基地現勘，自無從提供不正確資料或為  
23 不完全陳述。如係因被告未實質審核原告提出之申請文件，  
24 並導致通過容積移轉許可之疏失，自應由被告負責。原告之  
25 信賴利益明顯大於被告所欲維護之公益，自應受信賴保護原  
26 則之適用。

27 □、被告未確實記載112年3月10日會議紀錄，依原告提出之錄音  
28 檔可知，無論地主、建築師或原告代表等人，從未表達已獲  
29 取70多位地主之同意，亦未允諾協助取得前揭同意，被告無  
30 中生有，更意圖混淆視聽，掩蓋行政疏失之責。原告無欺  
31 瞞、威脅或是恐嚇被告等情事，並無行政程序法第119條規

01 定信賴不值得保護之情況，受行政程序法第117條之信賴保  
02 護原則適用。

03 □、112年3月10日會議紀錄記載之業者，係指會議發言之地主。  
04 依地主發言內容可知縱使鋪設道路時經地主同意，目前並無  
05 法提供被告相關同意證明，被告明白知悉僅係2位地主於會  
06 議中表示送出基地之開闢，已獲得地主同意。112年3月10日  
07 會議發生於行政處分作成後，與行政程序法第119條無涉。  
08 縱認原告於會議上未針對送出基地是否取得同意乙事表達意  
09 見，亦不構成行政程序法第119條所稱信賴不值得保護之情  
10 況，被告不得就當日會議紀錄，即認定原告不受信賴保護。

11 □、送出基地之捐贈，係為都市更新、活化街道之重要公益，且  
12 權衡相比之下，原告因原容積移轉許可處分所造成之鉅額損  
13 失，遠大於被告「辦理協議分管或調處分割」之代價，依照  
14 行政程序法第117條規定，自不得撤銷原容積移轉許可處  
15 分。

16 □、原告並無重大過失或行政程序法第119條各款之情狀，被告  
17 自應依行政程序法第120條補償原告之損失：

18 1.原告因張君對容積移轉程序較為熟稔，委託其辦理容積移  
19 轉，原告委託張君並無過失。原告及張君於申請容積移轉程  
20 序中，謹遵有關單位之指示，並無欠缺一般普通人之注意，  
21 無重大過失。遑論現場勘查時，被告及有關單位均親臨現場  
22 參與，要求原告及張君依其指示進行相關程序，原告等人全  
23 然依照其指示及相關法令辦理。原告及張君無重大過失，亦  
24 無行政程序法第119條各款之情形，有同法第120條第1項及  
25 第3項之適用，應由被告予以補償。

26 2.原告因被告作成原處分，使接受基地上建物有違反法令並遭  
27 拆除之風險，致須折繳代金2,740萬4,963元維持合法容積比  
28 率，且申請折繳代金程序中，原告向被告支出估價費用96萬  
29 元及審查費6,000元，總計2,837萬963元等語。

30 □、並聲明：

31 1.先位聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

01 2.備位聲明：被告應給付原告2,837萬963元及自113年5月11日  
02 起至清償日止，按週年利率百分之5計算之利息。

03 四、被告答辯略以：

04 (一)、原告指稱送出基地符審查要點第8點第1項第2款所稱之已開  
05 闢道路，並無理由：

06 1.參酌112年3月31日研商會議紀錄結論，被告所屬新建工程處  
07 表示送出基地未曾依道路處理辦法送本處申請且現況已有鋪  
08 設柏油之事實，該處無法受理補辦道路興闢程序。養工處表  
09 示送出基地非屬輔助參加人維護管理之道路範圍，且為建商  
10 自行闢建，並不具有公用地役關係之既成道路；另於新闢部  
11 份，該道路查無相關土地同意新闢文件，並無依據新北市政  
12 府受理民間自行興闢道路及設施處理原則規定申請自行興闢  
13 道路。

14 2.即便送出基地有鋪設柏油供一般通行道路之事實外觀，仍不  
15 得逕自認定為「已開闢道路」，蓋若未依法向道路權責機關  
16 申請開闢道路，逕行任意鋪設柏油即可認屬已開闢道路，一  
17 方面將使都市計畫無法落實而造成公共利益之損害，另一方  
18 面，無異是鼓勵申請容積移轉業者可以為了取得容積移轉許  
19 可，漠視正當申請道路開闢程序而先行鋪設柏油形成道路外  
20 觀，再以已開闢道路為由規避需取得送出基地全部所有人同  
21 意之要件，如此一來將使審查要點第8點規範未開闢道路須  
22 經全體共有人同意之法定要件，形同虛設。

23 3.送出基地並非已開闢道路而欠缺審查要點第8點第2款之法定  
24 要件，被告通知原告召開112年3月10日會議，提請原告提供  
25 相關地主同意資訊，惟原告在會議中謊稱已取得70多位地主  
26 之同意，迄今卻遲未補正相關資訊，原容積移轉許可處分存  
27 有違法瑕疵，被告撤銷之，自屬有據。

28 (二)、針對審查要點之法律性質及審查要點第8點第2款之訂定依據  
29 及訂定理由：

30 1.審查要點係依照都市計畫法第83條之1第2項以及實施辦法第  
31 4條第1項等規定作為訂定依據，提供被告辦理都市計畫容積

01 移轉許可相關規定之主管機關，就考量都市發展密度、發展  
02 總量、公共設施劃設水準及發展優先次序等技術性及細節性  
03 審查許可條件所訂定之法規命令，並提經都市計畫委員會或  
04 都市設計審議委員會審議通過後實施，核無逾越母法授權範  
05 圍，亦未增加都市計畫法及實施辦法所無之限制或負擔，或  
06 牴觸其規範意旨。

07 2. 審查要點經被告登載於城鄉局資訊公開市定法規網頁，踐行  
08 行政程序法第160條第2項規定之發布程序，被告長期以審查  
09 要點審酌申請人檢送文書是否符合申請容積移轉許可條件，  
10 一般民眾均可預見並循該要點規範向被告申請容積移轉許  
11 可，已間接產生外部效力，原告自應符合審查要點相關規  
12 範，始得依法向被告申請取得容積移轉許可。

13 3. 審查要點係基於都市計畫法及實施辦法具體明確授權下所為  
14 補充規範已如前述，符合法律授權明確性原則，加以審查要  
15 點屬於與執行法律之細節性、技術性次要事項，自得由主管  
16 機關發布命令為必要之規範，雖因此對人民產生不便或輕微  
17 影響，尚非憲法所不許。此外，審查要點要求未開闢道路須  
18 取得全體共有人同意辦理容積移轉，無非係為促使送出基地  
19 全體共有人辦理容積移轉時得以達到產權統一之目的，避免  
20 任一共有人擅自侵犯其他共有人之土地使用、收益權益，徒  
21 增日後共有人間意見分歧而衍生不必要之私權糾紛，以俾行  
22 政機關方有取得送出基地地方之正當性及確保所有共有人受到  
23 合理之保障。既然送出基地屬未開闢道路用地，又未取得全  
24 體土地所有人之同意，被告依法撤銷違法行政處分，並無任  
25 何違誤。

26 (三)、原告等主張基於特別犧牲之法理，公共設施保留地本即應予  
27 容積移轉，本案被告同意受贈送出基地後，被告應給予容積  
28 移轉許可之特別犧牲補償云云：

29 1. 審查要點第8點第2款規定未開闢之送出基地應取得送出基地  
30 全部私有土地所有權人辦理容積移轉同意方得向主管機關申  
31 請容積移轉核准許可，本案送出基地屬於未開闢道路，原告

01 等申請本案容積移轉許可前未取得全體共有人同意容積移轉  
02 許可相關文件，且於112年3月10日會議，經被告要求原告等  
03 補正其餘70多位地主同意足寬鋪設道路之同意資訊資料未  
04 果，因此被告考量送出基地未得到全體共有人同意而撤銷行  
05 政處分，於法有據。

06 2.被告撤銷原容積移轉許可處分後，已發函請原告配合返還送  
07 出基地，被告並無拒絕返還而造成原告等權益受損之情，實  
08 際上係原告消極拒絕配合辦理移轉程序，導致送出基地迄今  
09 未返還予原告，此乃可歸責於原告之事由，當無原告所稱受  
10 特別犧牲而應予以容積移轉之補償。

11 (四)、原告等因提供不實資料欺瞞被告誤以為送出基地為已開闢道  
12 路，因此原告等並無信賴值得保護之情形，被告依法撤銷原  
13 容積移轉許可處分，自屬有據：

14 1.原告指稱被告對其所提文件負有審查是否符合「已開闢道  
15 路」證明文件之責，並逐一實質審查本案是否符合容積移轉  
16 許可要件，主張被告有實質審查義務云云，此純屬原告等為  
17 掩飾渠等就重要事項提供不正確或不完整資料之推諉之詞，  
18 理由如下：

19 (1)被告承辦人員羅珮瑜僅就原告提出之申請資料進行書面形式  
20 審查，發現資料有所缺漏而通知其限期補正，被告在此階段  
21 僅就申請人提出資料進行書面形式審查是否符合規定，被告  
22 第一階段僅為書面審核，並不會涉及送出基地是否為已開闢  
23 道路之實質要件審查。

24 (2)原告提出之補正資料及輔助參加人函文，已符合容積移轉許  
25 可書面審查要件，被告方以110年12月20日函通知原告繕寫  
26 現地勘查表以利進行下一階段審查。

27 (3)送出基地業經輔助參加人函覆非其管養範圍，原告明知輔助  
28 參加人若在公文上記載「非屬本所道路養護範圍」等語，將  
29 無法通過被告書面審查，因此委請議員服務處關說不要核發  
30 記載「非屬本所道路養護範圍」等語之公文。原告明知被告  
31 針對已開闢道路文件僅作書面審查，故意在新北市政府都市

01 計畫容積移轉書面要件審查表上勾選「公共設施已開闢證  
02 明」，並提供經過議員服務處關說刻意刪除「非屬本所道路  
03 養護範圍」文字之輔助參加人函文向被告申請容積移轉，進  
04 而規避後續被告要求提供送出基地全體共有人同意文件，或  
05 是要求向養工處申請確認送出基地是否符合已開闢道路等程  
06 序。

07 (4)原告檢附輔助參加人110年9月28日函，觀諸送出基地第一類  
08 謄本資料所示，原告等係於110年9月30日與謝君成立送出基  
09 地之買賣契約，依常理判斷，磋商購買土地不動產所需花費  
10 時日甚長，原告等在系爭送出土地取得輔助參加人函文後不  
11 到2日便與謝君簽訂買賣契約書，顯然原告等早已有意購買  
12 送出基地用以向被告申請容積移轉，且唯有辦理容積移轉需  
13 求之原告等始有不斷向權責機關申請確認土地是否符合已開  
14 闢道路之必要，否則對於沒有申請容積移轉需求之謝君，何  
15 需鏗而不捨申請已開闢證明文件？甚至委請議員服務處關說  
16 輔助參加人作成輔助參加人之函文。

17 (5)原告等之受託人張君向被告申請辦理新北市地區容積移轉案  
18 件已有4件，對於容積移轉申請程序應相當了解，卻故意選  
19 擇上開規避手段來試圖取得違法容積移轉許可處分，可證原  
20 告等就送出基地是否為已開闢道路判斷之重要事項提供不正  
21 確資料及不完全陳述，參酌行政罰法第7條第2項及本院108  
22 年度訴字第1725號判決意旨，原告等就張君之故意、過失負  
23 推定故意、過失責任，則原告等明知被告因此作成之行政處  
24 分存有瑕疵，自該當行政程序法第119條信賴不值得保護之  
25 情形。

26 2.原告援引被告107年6月6日新北府城開字第1071094923號函  
27 所檢附之「證明文件」範例及「容積移轉辦理持分捐贈道路  
28 用地流程圖」（下稱系爭流程圖），指稱被告或相關道路管  
29 養機關明知於容積移轉作業程序中應判斷送出基地為已開闢  
30 或是未開闢道路云云，均與事實不符。

01 (1)所檢附之「證明文件」參考範例及「容積移轉辦理持分捐贈  
02 道路用地流程圖」，僅屬行政程序法第165條之行政指導，  
03 被告未賦予道路管養機關為「已開闢道路」或「未開闢道  
04 路」之認定，輔助參加人無權限且無義務認定道路是否為已  
05 開闢。系爭流程圖已標明未開闢土地須以「申請人全持分捐  
06 贈」方式申請，原告所捐贈之未全持分土地，並未符合該要  
07 件，自當係以「已開闢或需指界確認」送申請案，因此原告  
08 等一開始就係引導被告朝已開闢土地審查該案之意圖更是昭  
09 然若揭。

10 (2)系爭流程圖所示「指界確認」流程，係在申請人就送出基地  
11 土地位置不明之情況始為之，然本案並無送出基地土地位置  
12 不明之情而無需指界確認。輔助參加人111年2月9日委派人  
13 員到場，僅係就送出基地是否為其道路管養範圍進行「指界  
14 勘察（查）」，以確認送出基地上有無佔用物，而非「指界  
15 確認」，本案自始毋庸進行指界確認，被告自不會再區分送  
16 出基地是否屬於已開闢或未開闢道路。

17 (3)本案被告係以送出基地為「已開闢道路」之情形下辦理容積  
18 移轉送出基地會勘，當日雖有養工處人員到場，然其所負責  
19 之業務範圍僅有確認現地是否有遭他人佔用情形，至於養工  
20 處負責審理已開闢或未開闢道路之權責單位乃是另一部門，  
21 並非該員所屬單位負責，此自被告110年12月20日函文說明  
22 第8項以及被告111年1月17日函說明第6項明確內容可見一  
23 斑，更可見被告所發出之送出基地現地勘查函文，僅就是否  
24 有佔用物進行勘查，而非於現場認定送出基地是否為已開闢  
25 道路。

26 (4)本案無需進行系爭流程圖所示之指界確認，被告自始相信原  
27 告提出已開闢道路之申請，於現地勘查亦僅就送出基地上  
28 是否有佔用物之情形進行確認，不會再認定道路是否為已開闢  
29 或未開闢，原告稱被告應於容積移轉作業程序判斷送出基地  
30 是否「已開闢」或「未開闢」云云，均非可採。

01 3.原告以被告撤銷原容積移轉許可處分後所辦理之內部簽呈記  
02 載：「未來受理容積移轉申請時，倘會勘時土地受贈單位  
03 （如養工處）或區公所未出席，會勘後會再次發文確認現況  
04 是否開闢」，指稱輔助參加人或養工處均有派人出席簽名，  
05 推論被告就系爭送出基地已確認是否已開闢云云，亦非可  
06 採：

07 (1)被告作成上開簽呈，係因被告第一次遭申請人以未開闢道路  
08 假冒為已開闢道路提出容積移轉申請，因而取得違法行政處  
09 分。為避免類似情形再度發生，被告已調整容積移轉現地勘  
10 查表並加註註解，並加強宣導要求土地受贈機關或道路管養  
11 機關未出席現地會勘時，需事後再確認現況是否為已開闢，  
12 杜絕將來其他申請人以此案為例，事前不依法取得全體共有  
13 人同意，私自開闢道路後直接向被告申請容積移轉。

14 (2)原先被告辦理容積移轉現地會勘審查階段，僅需城鄉局及土  
15 地受贈機關人員出席確認送出送出基地現況是否存有佔用物  
16 進行審查即可，輔助參加人出席現地勘查，亦僅確認送出基  
17 地是否為其管養範圍，不會實質認定是否符合已開闢道路要  
18 件。

19 4.原告等主張本案因被告未實質審核原告提出之申請文件導致  
20 核准原容積移轉許可之疏失，且原告等信賴利益大於被告所  
21 欲維護之公益而有信賴保護原則之適用云云，亦非可採：

22 (1)被告審核原告檢附之申請文件及輔助參加人函文等資料符合  
23 書面要件後，通知原告填寫送出基地現地會勘表以俾確認送  
24 出基地實際上是否存有佔用物之情形，於111年2月9日現地  
25 會勘後要求原告檢附書面切結書確保地上物之圍籬須事後拆  
26 除並復原道路保持暢通，並在原告辦理送出基地持分所有權  
27 贈與養工處後，被告作成原容積移轉許可處分，足認原處分  
28 審核及准予原容積移轉許可處分之過程均無疏失。反觀原告  
29 自申請時即故意以未取得全體共有人同意所鋪設道路之送出  
30 基地，假冒為已開闢道路向被告申請容積移轉，甚至在112  
31 年3月10日會議仍謊稱取得70多位地主同意足寬鋪設道路，

01 事後卻無法提出同意文件，自無行政程序法第119條規範信  
02 賴保護原則之適用，被告依行政程序法第117條撤銷原容積  
03 移轉許可處分，於法有據。

04 (2)被告因遭原告等惡意欺瞞而核准原容積移轉許可處分，實為  
05 違法行政處分，被告人員方於112年3月10日會議表示是「錯  
06 誤的行政處分」，被告依法撤銷違法行政處分，於法有據。

07 (3)被告已發函請原告等配合返還系爭送出基地，因原告等消極  
08 拒絕配合辦理移轉程序，導致系爭送出基地迄今未返還予原  
09 告等，被告並無拒絕返還而造成原告等權益受損之情。

10 (4)倘認原告提交申請文件取得原容積移轉許可信賴基礎，仍  
11 應探求審查要點第8點立法目的，被告依法要求申請人須事  
12 前取得全體共有人同意辦理容積移轉許可，或是取得全體共  
13 有人同意開闢道路，並非是行政便宜行事，而是確保送出基  
14 地將來可作為道路供民眾使用之公共利益，此等公共利益顯  
15 然大於原告之信賴利益。

16 (五)、原告備位請求部分：

17 1.原容積移轉許可處分經被告撤銷後，原告本可依照實施辦法  
18 規定，取得送出基地全體共有人同意容積移轉許可相關文  
19 件，重新向被告申請贈與送出基地以換取新容積移轉許可處  
20 分，原告選擇依照實施辦法第9條之1規定，繳納代金以取得  
21 被告核准許可新容積移轉處分。衡諸原告另行折繳代金係為  
22 取得合法容積移轉許可處分之對價，與被告撤銷原容積移轉  
23 許可處分，兩者欠缺因果關係。

24 2.容積移轉制度之實施攸關公益，送出基地非屬已開闢道路，  
25 且原告有刻意隱瞞送出基地未符合已開闢道路之情，導致被  
26 告作成違法之容積移轉許可處分，有信賴不值得保護之情  
27 形。原告未得到送出基地所有權人全部之同意，逕行申辦容  
28 積移轉許可，恐將致其他所有權人日後就該土地之使用權益  
29 受有損害，加以參酌養工處112年5月18日新北養勞字第1124  
30 728589號函（下稱養工處112年5月18日函）覆說明，過往法  
31 院審理公有道路與私有地主權利爭訟案件，道路管理單位若

01 無取得過往土地所有權人同意文件或因通行時效而具有公用  
02 地役關係之情形下，未來道路接管後恐徒增不必要之爭訟案  
03 件，影響日後一般社會大眾使用道路之權利。是以原告之信  
04 賴利益非顯然大於撤銷所欲維護之公益，被告撤銷本案容積  
05 移轉許可，並無原告所稱信賴基礎事實值得受到保護之情，  
06 無行政程序法第120條損失補償之適用。

07 (六)、並聲明：原告之訴駁回。

08 五、輔助參加人陳述略以：

09 (一)、輔助參加人係針對現場養護事實為認定，是否為已開闢道路  
10 之認定非輔助參加人權責。城鄉局111年1月17日發函通知輔  
11 助參加人現場勘查，確認是否為輔助參加人養護範圍，輔助  
12 參加人並未在此次認定是否為已開闢或未開闢道路。

13 (二)、輔助參加人前2次發文已確認非其養護範圍，原告第3次又來  
14 一樣的申請，並請議員服務處來關說，希望不要發跟前2次  
15 一樣的回函，請輔助參加人到現場去，所以第3次發文才會  
16 跟前2次不一樣。

17 (三)、路燈設置位置不在送出基地上，係位在養工處之公有土地  
18 上，輔助參加人確實沒有養護送出基地之道路等語。

19 (四)、並聲明：原告之訴駁回。

20 六、本院之判斷：

21 (一)、先位聲明部分：

22 1.應適用之法令及法理之說明：

23 (1)按都市計畫法第1條規定：「為改善居民生活環境，並促進  
24 市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，特制定本法。」第83條之  
25 1規定：「(第1項)公共設施保留地之取得、具有紀念性或  
26 藝術價值之建築與歷史建築之保存維護及公共開放空間之提  
27 供，得以容積移轉方式辦理。(第2項)前項容積移轉之送  
28 出基地種類、可移出容積訂定方式、可移入容積地區範圍、  
29 接受基地可移入容積上限、換算公式、移轉方式、折繳代  
30 金、作業方法、辦理程序及應備書件等事項之辦法，由內政  
31 部定之。」該條91年12月11日立法理由略以：現行實施辦法

01 規定內容涉及人民權利義務，依行政程序法之規定，其訂定  
02 應有法律之依據，爰配合行政程序法之施行，增訂本條，明  
03 列上開辦法之授權依據等語。

04 (2)實施辦法係基於都市計畫法第83條之1第2項規定授權訂定，  
05 該辦法第4條第1項規定：「直轄市、縣（市）主管機關為辦  
06 理容積移轉，得考量都市發展密度、發展總量、公共設施劃  
07 設水準及發展優先次序，訂定審查許可條件，提經該管都市  
08 計畫委員會或都市設計審議委員會審議通過後實施之。」第  
09 6條第1項第3款、第2項規定：「（第1項）送出基地以下列  
10 各款土地為限：三、私有都市計畫公共設施保留地。但不包  
11 括都市計畫書規定應以區段徵收、市地重劃或其他方式整體  
12 開發取得者。（第2項）前項第1款之認定基準及程序，由當  
13 地直轄市、縣（市）主管機關定之。」第13條第1項規定：  
14 「送出基地於許可其全部或部分容積移轉前，除第6條第1項  
15 第1款土地外，應視其類別及性質，將所有權之全部或部分  
16 贈與登記為國有、直轄市有、縣（市）有或鄉（鎮、市）  
17 有。」第16條第1項規定：「容積之移轉，應由接受基地所  
18 有權人或公有土地地上權人檢具下列文件，向該管直轄市、  
19 縣（市）主管機關申請許可：一、申請書。二、申請人之身  
20 分證明文件影本；其為7法人者，其法人登記證明文件影  
21 本。三、送出基地所有權人及權利關係人同意書或公有土地  
22 管理機關出具之同意文件。四、送出基地及接受基地之土地  
23 登記簿謄本或其電子謄本。五、送出基地及接受基地之土地  
24 所有權狀影本或公有土地管理機關出具之同意文件。……」  
25 第17條第1項規定：「直轄市、縣（市）主管機關受理容積  
26 移轉申請案件後，應即審查，經審查不合規定者，駁回其申  
27 請；其須補正者，應通知其於15日內補正，屆期未補正或補  
28 正不完全者，駁回其申請……。」經核上開實施辦法之規  
29 定，與都市計畫法第1條所揭示立法意旨相符，未逾越都市  
30 計畫法之授權範圍，且未增加都市計畫法所無對人民自由或  
31 權利之限制，自有法之拘束力。

01 (3)109年12月30日修正發布、110年1月1日生效之新北市都市計  
02 畫容積移轉許可審查要點（下稱原容積移轉許可處分申請時  
03 審查要點）第1點規定：「一、新北市政府（以下簡稱本  
04 府）為執行都市計畫容積移轉實施辦法（以下簡稱本辦法）  
05 第4條第1項規定，使新北市（以下簡稱本市）都市計畫容積  
06 移轉許可審查有所依循，特訂定本要點。」第8點第2款規  
07 定：「申請送出基地為本辦法第6條第1項第3款私有都市計  
08 畫公共設施保留地之容積移轉者，應依下列規定辦理：(二)未  
09 開闢之道路用地土地，應取得該送出基地地號全部私有土地  
10 所有權人辦理容積移轉之同意。」110年12月28日修正發  
11 布、111年1月1日生效之審查要點（下稱原容積移轉許可處  
12 分作成時審查要點）第8點第1項第2款規定：「申請送出基  
13 地為本辦法第6條第1項第3款私有都市計畫公共設施保留地  
14 之容積移轉者，應依下列規定辦理：(二)未開闢之道路用地土  
15 地，應取得該送出基地地號全部私有土地所有權人辦理容積  
16 移轉之同意。」111年12月30日修正發布、112年1月1日生效  
17 之審查要點（下稱原處分作成時審查要點）第8點第1項第2  
18 款規定：「申請送出基地為本辦法第6條第1項第3款私有都  
19 市計畫公共設施保留地之容積移轉者，應依下列規定辦理：  
20 (二)申請送出基地除公園、兒童遊樂場、綠地、體育場及廣場  
21 等5項開放性公共設施用地外，應取得該送出基地地號全部  
22 私有土地所有權人辦理容積移轉之同意，但已開闢者不在此  
23 限。」

24 (4)按主管機關為實現都市有計畫之均衡發展，依都市計畫法在  
25 都市計畫地區範圍內設置公共設施用地，以為都市發展之支  
26 柱。此種用地在未經取得前，為公共設施保留地。都市計畫  
27 法第6條、第51條等有關規定，限制土地使用人為妨礙保留  
28 目的之使用。而都市計畫有其整體性，乃預計25年內之發展  
29 情形訂定之，同法第5條規定甚明。足見上述公共設施保留  
30 地與都市計畫之整體，具有一部與全部之關係。除非都市計  
31 畫變更，否則殊無從單獨對此項保留地預設取得之期限，而

01 使於期限屆滿尚未取得土地時，視為撤銷保留，致動搖都市  
02 計畫之整體（司法院釋字第336號解釋理由書參照）。依都  
03 市計畫法得對管轄範圍內都市計畫區域有都市計畫之擬定、  
04 變更、發布、實施等權限之計畫主體，基於改善居民生活環  
05 境，並促進都市計畫區域有計畫之均衡發展等目的，為取得  
06 都市計畫法第42條第1項規定之公共設施用地，依都市計畫  
07 法第48條規定，以徵收、價購、區段徵收、市地重劃等方式  
08 取得之。前兩者有賴都市計畫主體編列公共預算為合理補償  
09 或支付價購款，後兩者則需計畫主體進行開發規劃與執行之  
10 行政勞費，倘在都市已密集發展區域遂行，更屬不易。如此  
11 不僅形成公共設施興辦上之障礙，亦造成私有公共設施保留  
12 地在都市計畫法限制下，長期僅得為不妨礙保留目的之使  
13 用。主管機關本應儘速取得公共設施保留地，以免長期處保  
14 留狀態，若不為取得（不限於徵收一途），則土地所有權人  
15 既無法及時獲得對價，另謀其他發展，又限於都市計畫之整  
16 體性而不能撤銷使用之管制，致減損土地之利用價值，公共  
17 設施保留地所加於土地所有權人之不利益將隨時間之延長而  
18 遞增，可能對於土地所有權人之權益造成個別損害而形成特  
19 別犧牲（司法院釋字第336號解釋理由參照），經83年2月4  
20 日公布之上開司法院解釋指明為兼顧土地所有權人之權益，  
21 主管機關應如何檢討修正有關法律，係立法問題。基此，內  
22 政部鑑於私有都市計畫公共設施保留地取得困難問題久懸未  
23 決，且隨地價逐年調升，對國家財政形成嚴重負擔，並令私  
24 有地所有權人權益損失肇積民怨，參考英、美法制，且考量  
25 送出基地之容積不宜獨立為發展權與所有權分離而自由流  
26 通，因而以內政部88年4月6日臺內營字第8872676號令訂定  
27 發布實施辦法，期藉由容積隨同土地所有權移轉之機制，使  
28 容積在一定法定限制範圍內，經過主管機關之許可制事前審  
29 查，而容許其連同土地所有權在送出與接受基地之間交易移  
30 轉，透過送出基地與接受基地所有權人間自行協議移轉交易  
31 之市場機能，調整彼此間損益，無需政府干預，即得在參與

01 容積移轉之基地所有權人均同意之基礎上，使都市計畫主體  
02 無償取得公共設施保留地所有權；並使公共設施保留地即容  
03 積送出基地所有權人經由與接受基地間私交易活動，取得土  
04 地連同容積移轉讓與之報償，且使接受基地一方通過主管機  
05 關之審查獲得許可，即得增加源自送出基地一方之可建築容  
06 積，滿足其對接受基地建築使用發展之需求。嗣為配合行政  
07 程序法之施行，都市計畫法於91年12月11日增訂第83條之1  
08 規定，明列實施辦法之授權法律依據（該條91年12月11日立  
09 法理由參照）。就容積移轉取得私有公共設施保留地制度運  
10 作而言，係由接受基地所有權人檢具實施辦法第16條第1項  
11 規定文件，向該管直轄市、縣（市）主管機關申請許可，由  
12 主管機關受理申請後，依同辦法第8條、第9條第1項所定標  
13 準，計算接受基地可移入容積，並界定可移入容積之上限，  
14 審查認申請符合規定者，於接受基地所有權人辦畢(1)取得送  
15 出基地所有權；(2)清理送出基地上土地改良物、租賃契約、  
16 他項權利及限制登記等法律關係；(3)將送出基地依同辦法第  
17 13條規定贈與登記為公有等事項後，主管機關才許可送出基  
18 地之容積移轉，使申請之接受基地人得依許可內容，移入容  
19 積在接受基地上供建築使用，且主管機關應將許可容積移轉  
20 後之基地圖冊更新，送由主管建築機關實施建築管理及送該  
21 管土地登記機關建檔，並開放供民眾查詢（實施辦法第6條  
22 第1項第3款、第8條、第9條第1項、第13條第1項、第16條第  
23 1項第3款至第5款、第17條第1項、第19條規定參照）。是  
24 以，公共設施保留地之取得，無論係以徵收、價購、區段徵  
25 收、市地重劃等方式取得之，或以容積移轉方式辦理，旨在  
26 取得公共設施保留地，作為公共設施用地以興闢公共設施之  
27 用。基此，原容積移轉許可處分作成時審查要點第8點第2款  
28 規定申請送出基地為私有都市計畫公共設施保留地之容積移  
29 轉者，未開闢之道路用地土地，應取得該送出基地地號全部  
30 私有土地所有權人辦理容積移轉之同意，原處分作成時審查  
31 要點第8點第2款規定申請送出基地為私有都市計畫公共設施

01 保留地之容積移轉者，申請送出基地除公園等5項開放性公  
02 共設施用地外，應取得該送出基地地號全部私有土地所有權  
03 人辦理容積移轉之同意，但已開闢者不在此限，與上開都市  
04 計畫法、實施辦法規定之立法意旨相符，未增加都市計畫  
05 法、實施辦法所無之限制，核屬為執行前揭都市計畫法、實  
06 施辦法規定之細節性、技術性規範，尚無違反法律保留原  
07 則。原告主張前開審查要點規定違反法律保留原則云云，實  
08 無足採。

09 (5)實施辦法第8條規定：「(第1項)接受基地之可移入容積，  
10 以不超過該接受基地基準容積之百分之30為原則。(第2  
11 項)位於整體開發地區、實施都市更新地區、面臨永久性空  
12 地或其他都市計畫指定地區範圍內之接受基地，其可移入容  
13 積得酌予增加。但不得超過該接受基地基準容積之百分之4  
14 0。」第10條規定：「送出基地除第6條第1項第2款之土地  
15 外，得分次移轉容積。接受基地在不超過第8條規定之可移  
16 入容積內，得分次移入不同送出基地之容積。」第13、17條  
17 規定，已如前述，基此，接受基地之可移入容積有前開比例  
18 之上限限制，若送出基地之可移轉容積超過接受基地之可移  
19 入容積上限限制，斯時要求送出基地將其所有權之全部贈與  
20 登記為公有者，將造成送出基地所有權人無法將送出基地之  
21 可移轉容積超過該次接受基地之可移入容積上限限制部分之  
22 容積移入不同接受基地，有礙於送出基地所有權人容積移轉  
23 權益，基此，實施辦法第10條規定得分次移轉送出基地之容  
24 積者，乃送出基地所有權人移轉送出基地部分比例之容積，  
25 將所有權之部分贈與登記為公有，若一次移轉送出基地全部  
26 容積，自應將送出基地所有權之全部贈與登記為公有，以使  
27 國家、直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)取得公共設施用地  
28 所有權之全部。非謂接受基地得選擇移入送出基地之容積的  
29 全部或一部以及選擇將送出基地所有權之全部或部分贈與登  
30 記為公有。是原告主張上開審查要點規定應取得該送出基地

01 地號全部私有土地所有權人辦理容積移轉之同意，違反法律  
02 保留原則云云，實非可採。

03 (6)道路處理辦法第1條規定：「新北市政府（以下簡稱本府）  
04 為辦理新北市（以下簡稱本市）民間興闢道路及附屬設施之  
05 事項，訂定本辦法。」第3條第1款規定：「下列範圍之土  
06 地，得申請興闢道路及附屬設施，提供公眾通行使用：一、  
07 都市計畫區：其使用分區為道路、人行步道或綠化步道用  
08 地。」第11條第1項第1款規定：「申請人應依下列規定提出  
09 興闢道路及附屬設施範圍內之土地使用同意文件：一、私有  
10 土地：全部土地所有權人使用同意文件。」

11 (7)行政程序法第39條規定：「行政機關基於調查事實及證據之  
12 必要，得以書面通知相關之人陳述意見。通知書中應記載詢  
13 問目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效  
14 果。」第102條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由  
15 或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人  
16 陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述  
17 意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」第117條規  
18 定：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得  
19 依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有  
20 下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危  
21 害者。二、受益人無第119條所列信賴不值得保護之情形，  
22 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  
23 維護之公益者。」第119條：「受益人有下列各款情形之一  
24 者，其信賴不值得保護：一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使  
25 行政機關作成行政處分者。二、對重要事項提供不正確資料  
26 或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政  
27 處分者。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」  
28 第121條第1項規定：「第117條之撤銷權，應自原處分機關  
29 或其上級機關知有撤銷原因時起2年內為之。」

30 2.如本件經過欄所載之事實，有養工處113年3月3日函（本院  
31 卷一第83至84頁、臺灣新北地方法院〔下稱新北地院〕114

01 年度國字第17號〔下稱114國17〕卷一第79至80頁、原處分  
02 卷二第206至207頁、訴願卷第197至198、239至240頁）、原  
03 容積移轉許可處分（本院卷一第85至88頁、新北地院114國1  
04 7卷一第81至83頁、原處分卷四第11至13頁、訴願卷第192至  
05 194、207至210、232至234頁）、112年3月10日會議紀錄  
06 （本院卷一第144至147頁、新北地院114國17卷一第160至16  
07 3頁、原處分卷四第14至16頁、訴願卷第140至141、212至21  
08 5頁）、原處分（本院卷一第89至90頁、新北地院114國17卷  
09 一第85至86頁、訴願卷第135至136、190至191、200至201  
10 頁）及訴願決定（本院卷一第105至125頁、訴願卷第2至2  
11 4、28至37、245至255頁）等在卷可稽，此部分之事實，堪  
12 以認定。

### 13 3.原處分核無違誤：

14 (1)送出基地位屬108年8月發布實施變更板橋細部計畫（第二次  
15 通盤檢討）（配合主細拆離）之都市計畫道路用地，有變更  
16 板橋細部計畫（第二次通盤檢討）（配合主細拆離）第一階  
17 段圖（新興段1253-1、1254）（原處分卷二第10、19、140  
18 頁、卷三第725頁）存卷可稽查，核屬私有都市計畫公共設  
19 施保留地。

20 (2)查建築管理資訊系統之108板建字第567號建造執照資料查詢  
21 記載略以：加註說明序號第23項、基地之主要出入口及車道  
22 出入口至已開闢道路之通路，須於建照辦理放樣勘驗前自行  
23 與地主協調開闢4M通路以供公眾通行等語，此有上開查詢資  
24 料存卷可稽（訴願卷第80至83頁、本院卷二第294至298  
25 頁），養工處112年5月18日函略以：108板建字第567號建造  
26 執照之建商自行闢建道路，因不具有公用地役關係，且該道  
27 路查無相關土地同意新闢文件，故尚難認定為已開闢之道路  
28 等語，有養工處112年5月18日函在卷可佐（原處分卷四第21  
29 至23頁、訴願卷第224至225頁、本院卷一第157至158頁、新  
30 北地院114國17卷一第157至158頁），佐以112年3月31日原  
31 告申請捐贈土地容積移轉案涉及送出基地疑義與撤銷許可研

01 商會議紀錄記載略以：「伍、與會單位意見。……二、新北  
02 市政府新建工程處：……(二)查該地未曾依民間自行興闢辦法  
03 送本處申請且現況已有鋪設柏油之事實，本處無法受理補辦  
04 道路興闢程序。三、養工處：(一)有關1253-1地號等2筆道路  
05 用地土地，現況AC鋪面及側溝設施，依板橋區公所表示，非  
06 屬該所維護管理之道路範圍，且該道路為近年108板建字第5  
07 67號建造執照之建商自行闢建，故並不具有公用地役關係之  
08 既成道路；另於新闢部分，該道路查無相關土地同意新闢文  
09 件，亦無依據本府新建工程處『新北市政府受理民間自行興  
10 闢道路及設施處理原則』規定申請自行興闢道路，綜上，上  
11 開2筆土地，尚難認本案土地路段為已開闢之道路用地。  
12 ……」等語，有前開會議紀錄在卷可佐（原處分卷四第17至  
13 19頁、訴願卷第217至221頁、本院卷一第150至154頁），足  
14 見送出基地非屬新北市板橋區公所道路養護範圍，亦非依道  
15 路處理辦法所申請興闢之道路，且無同意新闢文件，該通路  
16 為送出基地毗鄰之建案（坐落新興段1201、1201-2、1201-  
17 3、1244、1252地號，領有108板建字第567號建造執照）建  
18 商所自行興闢，被告認定送出基地非已開闢道路，核無違  
19 誤。

20 (3)按建築法第1條規定：「為實施建築管理，以維護公共安  
21 全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻，特制定本法；本  
22 法未規定者，適用其他法律之規定。」內政部102年2月6日  
23 台內營字第1020800210號令略以：「……依據本部93年10月  
24 7日台內營字第0930086386號函修正發布之『劃設消防車輛  
25 救災活動空間指導原則』……供救助6層以上建築物消防車  
26 輛通行之道路或通路，至少應保持4公尺以上之淨寬。……  
27 為確保未完成道路闢建之建築基地申請建築執照出入通路之  
28 公共安全……以經指定建築線且未完成闢建之道路為出入通  
29 路者，應符合下列規定：(一)新建……6樓以上建築物應於建  
30 築工程放樣勘驗前……自行開闢完成……4公尺以上之施工  
31 道路……。」準此，基於實施建築管理，以維護公共安全、

01 公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻之目的，建造執照起造  
02 人應開闢建築基地所需施工道路。縱開闢該施工通路需取得  
03 地主同意書，該同意書係基於建築管理規範目的之要求，與  
04 原容積移轉許可處分作成時審查要點第8點第1項第2款規  
05 定，申請容積移轉應取得送出基地地號全部私有土地所有權  
06 人之同意，實屬二事。查108板建字第567號建造執照加註說  
07 明序號第23項記載：「基地之主要出入口……至已開闢道路  
08 之通路，須於建照辦理放樣勘驗前自行與地主協調開闢4M通  
09 路以供公眾通行。」等語，領有108板建字第567號建造執照  
10 之建商依建造執照加註事項辦理而取得之地主同意書，並非  
11 送出基地地號全部私有土地所有權人辦理容積移轉同意書，  
12 不得執前開地主同意書即認已取得送出基地地號全部私有土  
13 地所有權人同意辦理容積移轉。

14 (4)按實施辦法第16條、原容積移轉許可處分作成時審查要點第  
15 8點第1項第2款規定，已如前述，準此，原告申請容積移  
16 轉，應取得送出基地地號全部私有土地所有權人辦理容積移  
17 轉之同意。查原告申請容積移轉，未取得屬未開闢道路用地  
18 之送出基地地號全部私有土地所有權人辦理容積移轉之同  
19 意，養工處本不應同意受贈送出基地，被告本不應核准容積  
20 移轉，此觀諸原告於申請容積移轉時檢附之送出基地所有權  
21 人同意書、送出基地權利關係人同意書之立同意書人僅有原  
22 告4人（見原處分卷三第516至519、664至667頁），且原處  
23 分卷附資料並無送出基地地號全部私有土地所有權人同意書  
24 自明，揆諸前開規定及說明，被告以原容積移轉許可處分核  
25 准容積移轉，自屬違法之授益處分，被告自得依行政程序法  
26 第117條規定撤銷。

27 4.至原告主張其並信賴不值得保護之情形，有信賴保護原則之  
28 適用云云。惟：

29 (1)按依行政程序法第119條第2款：「對重要事項提供不正確資  
30 料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行  
31 政處分」之受益人信賴不值得保護之規定，係考量行政處分

01 之違法，乃因受益人提供不正確資料或為不完全陳述所致  
02 者，客觀上可歸屬於受益人之「責任範圍」，故排除信賴保  
03 護，自不以受益人就此有故意或過失為必要，亦不論處分機  
04 關對申請事項是否有實質審查權限及義務，或是否因欠缺周  
05 慮而與有過失，均無礙於受益人信賴不值得保護之認定；易  
06 言之，受益人對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，  
07 如影響處分機關調查證據認定事實之結果，致處分機關據以  
08 作成違法授益處分，即有該款之適用（最高行政法院112年  
09 度上字第328號判決可資參照）。本件原告申請容積移轉，  
10 若送出基地為未開闢之道路用地土地，應取得該送出基地地  
11 號全部私有土地所有權人辦理容積移轉之同意，基此，送出  
12 基地是否為未開闢之道路用地土地及送出基地地號全部私有  
13 土地所有權人是否同意辦理容積移轉等事實係屬重要事項。

14 (2)原告檢送予被告之新北市政府都市計畫容積移轉書面要件審  
15 查表上記載略以：「審核項目一、申請人應備齊下列文件一  
16 式二份：……6.其他必要之文件……(2)公共設施已開闢證  
17 明。申請人自行檢核：■……。審核項目二、書面審查：(一)  
18 適用都市計畫容積移轉實施辦法：……11.申請送出基地是否  
19 符合下列規定：……(5)送出基地屬道路用地土地，並已取得  
20 該筆地號全部私有土地所有權人辦理容積移轉之同意，或已  
21 向該道路管理維護機關取得該道路已開闢證明。……申請人  
22 自行檢核：■……」等語，有新北市政府都市計畫容積移  
23 轉書面要件審查表（填表日期：110年12月13日）存卷可佐  
24 （原處分三第462至464頁、本院卷二第87至91頁、新北地院  
25 114國17卷二第63至65頁），原告於上開審查表之自行檢核  
26 欄勾選備齊「公共設施已開闢證明」、「送出基地屬道路用  
27 地土地，並已取得該筆地號全部私有土地所有權人辦理容積  
28 移轉之同意，或已向該道路管理維護機關取得該道路已開闢  
29 證明」，足見原告以送出基地為已開闢之道路用地土地為由  
30 申請辦理容積移轉。

01 (3)又①謝君於110年8月2日申請送出基地在內土地共9筆之都市  
02 計畫道路用地已開闢證明文件，經輔助參加人110年8月6日  
03 新北板工字第1102048876號函（下稱輔助參加人110年8月6  
04 日函）復：送出基地非屬輔助參加人道路養護範圍等語，②  
05 謝君於110年9月9日申請送出基地之都市計畫道路用地已開  
06 闢證明文件，經輔助參加人110年9月13日新北板工字第1102  
07 056459號函復：送出基地非屬輔助參加人道路養護範圍等  
08 語，③謝君復於110年9月23日申請送出基地之都市計畫道路  
09 用地已開闢證明文件，經輔助參加人110年9月28日函復：送  
10 出基地是否屬輔助參加人管養之道路用地尚需於現場指界勘  
11 察，請於後續辦理容積移轉送出基地會勘時併予確認等語，  
12 ④原告於110年11月9日以買賣為登記原因登記取得送出基  
13 地，⑤原告提出110年11月19日新北市政府都市計畫容積移  
14 轉書面要件審查申請書（收文日：110年11月22日）、110年  
15 12月3日容積移轉申請案補正申請書（收文日：110年12月3  
16 日）申請容積移轉及進行補正，⑥原告提出之送出基地所有  
17 權人同意書、送出基地權利關係人同意書之立同意書人為原  
18 告4人，⑦被告110年12月20日函（正本：原告。副本：社團  
19 法人新北市建築師公會、輔助參加人、新北市政府都市更新  
20 處、新北市政府城鄉發展局〔下稱城鄉局〕）復略以：請原  
21 告於期限內，取得送出基地所有權及檢送相關書件並繕寫現  
22 地勘查表予被告，並按其接受基地土地持分比例取得送出基  
23 地所有權之容積移轉操作方式辦理，俾利辦理後續許可審  
24 查。並俟被告送出基地現地勘查符合規定後，於期限內完成  
25 贈與登記為公有事宜，並於完成前開事項後，再另檢附完成  
26 贈與後之土地登記謄本等相關書件予被告，及檢附登錄申請  
27 資料，俾利核准容積移轉等語，⑧原告提出110年12月23日  
28 新北市政府都市計畫容積移轉書面要件審查申請書（收文  
29 日：110年12月23日）、110年12月29日容積移轉許可要件審  
30 查補正申請書（收文日：111年1月7日），⑨被告111年1月1  
31 7日函（正本：養工處、新北市板橋地政事務所、輔助參加

01 人。副本：原告、社團法人新北市建築師公會、城鄉局)復  
02 略以：主旨：原告申請捐贈送出基地道路用地土地，移入接  
03 受基地土地容積移轉一案，訂於111年2月9日(星期三)上  
04 午10時於板橋地政事務所集合後至現場勘查。說明六、有關  
05 輔助參加人前以110年9月28日函表示，旨案容積移轉作業涉  
06 輔助參加人管養之已開闢道路用地(送出基地)尚須於現場  
07 指界勘查，後續辦理容積移轉送出基地會勘時併予確認一  
08 節，會勘屆時會請輔助參加人務必派員出席等語，<sup>⑩</sup>原告、  
09 城鄉局、輔助參加人、養工處、板橋地政事務所於111年2月  
10 9日勘查，製有新北市政府都市計畫容積移轉現地勘查表，  
11 <sup>⑪</sup>原告提出111年2月10日容積移轉申請案會勘缺失事項補正  
12 申請書(收文日：111年2月10日)，<sup>⑫</sup>被告111年2月15日函  
13 復(正本：養工處。副本：原告、城鄉局)略以：1253-1地  
14 號會勘是日有占用、需切結書同意維管事宜，故會勘結果為  
15 不符合。現依原告111年2月10日容積移轉申請案會勘缺失事  
16 項補正申請書並檢送上開地號土地改善照片及切結書，爰請  
17 貴單位惠予確認並函復是否符合規定及同意受贈管理，俾利  
18 彙整憑辦等語，<sup>⑬</sup>養工處111年2月18日函(正本：被告)復  
19 略以：1253-1地號土地前於111年2月9日現勘不符，經檢視  
20 前開1筆土地補正資料(切結書)，該切結書內容尚符合相  
21 關格式，本處原則同意受贈等語，<sup>⑭</sup>被告111年2月23日函  
22 (正本：原告。副本：財政部北區國稅局、新北市政府稅捐  
23 稽徵處板橋分處、養工處、社團法人新北市建築師公會、城  
24 鄉局)復略以：說明四、本案業已完成送出基地現地勘查，  
25 請申請人於期限內完成贈與登記為公有事宜，並檢附完成贈  
26 與後之土地登記謄本等相關書件予被告，及檢附登錄申請資  
27 料，俾利許可容積移轉。說明六、查本案係110年11月22日  
28 掛件申請，有關後續各辦理階段或變更作業之相關流程，仍  
29 得依掛件申請當期相關法令規定辦理等語，<sup>⑮</sup>原告提出111  
30 年3月22日新北市政府都市計畫容積移轉許可申請書(收文  
31 日：111年3月31日)記載略以：原告為辦理容積移轉申請捐

01 贈送出基地乙案，經被告111年2月23日函通知送出基地符合  
02 規定，受贈單位同意受贈，今原告已辦理完成捐贈土地移轉  
03 登記，惠請被告核發容積移轉許可函，俾利領取建照執照副  
04 本等語，<sup>⑩</sup>原容積移轉許可處分准予容積移轉等情，此有新  
05 北市政府都市計畫容積移轉書面要件審查申請書（申請日期  
06 110年8月2日）（本院卷一第239至240頁）、輔助參加人110  
07 年8月6日函（本院卷一第287至288頁、新北地院114國17卷  
08 一第169至170頁）、新北市政府都市計畫容積移轉書面要件  
09 審查申請書（申請日期110年9月9日）（本院卷一第289至29  
10 0頁）、輔助參加人110年9月13日函（本院卷一第303頁、新  
11 北地院114國17卷一第171頁）、新北市政府都市計畫容積移  
12 轉書面要件審查申請書（申請日期110年9月23日）（本院卷  
13 一第305至306頁）、輔助參加人110年9月28日函（原處分卷  
14 三第621頁、訴願卷第127頁、本院卷一第67、319頁、新北  
15 地院114國17卷一第65、173頁）、新北市地籍異動索引-125  
16 3-1地號（本院卷二第368至374、384至394頁）、新北市地  
17 籍異動索引-1254地號（本院卷二第376至382頁）、送出基  
18 地所有權人同意書（原處分卷三第516至517、664至665  
19 頁）、送出基地權利關係人同意書之立同意書人（原處分卷  
20 三第518至519、666至667頁）、被告110年12月20日函（原  
21 處分卷二第5至7、29至31、45至47頁、卷三第657至659頁、  
22 訴願卷第112至114頁、本院卷一第69至71頁、新北地院114  
23 國17卷一第67至69頁）、被告111年1月17日函（原處分卷二  
24 第15至17、42至44頁、本院卷一第353至355頁、新北地院11  
25 4國17卷一第91至93頁、卷二第85至87頁）、新北市政府都  
26 市計畫容積移轉現地勘查表（勘查日期：111年2月9日）  
27 （本院卷一第77、229頁、新北地院114國17卷一第95頁）、  
28 被告111年2月15日函（訴願卷第115至116頁、本院卷一第45  
29 1至452頁）、養工處111年2月18日函（原處分卷二第33、41  
30 頁、本院卷一第231頁）、被告111年2月23日函（原處分卷  
31 二第38至40頁、原處分卷三第36至38頁、訴願卷第123至125

01 頁、本院卷一第79至81頁、新北地院114國17卷一第75至77  
02 頁)、新北市政府都市計畫容積移轉許可申請書(收文日:  
03 111年3月31日)(原處分卷三第33至35頁)、原容積移轉許  
04 可處分(原處分卷四第11至13頁、訴願卷第192至194、207  
05 至210、232至234頁、本院卷一第85至88頁、新北地院114國  
06 17卷一第81至83頁)在卷可佐,足見謝君先後2次申請送出  
07 基地之都市計畫道路用地已開闢證明文件,迭經輔助參加人  
08 函復:送出基地非屬輔助參加人道路養護範圍等語,謝君復  
09 提出申請,經輔助參加人以110年9月28日函復上開內容後,  
10 嗣原告於110年11月9日以買賣為登記原因登記取得送出基地  
11 土地所有權,旋於110年11月19日提出申請容積移轉(收文  
12 日為110年11月22日),經現地勘查、被告通知補正、原告  
13 補正後,被告以原容積移轉許可處分准予容積移轉,自前開  
14 謝君申請送出基地為都市計畫道路用地已開闢證明文件、原  
15 告申請辦理容積移轉、被告許可容積移轉程序以及原告申請  
16 容積移轉時僅檢附原告之上開送出基地所有權人、關係人同  
17 意書而未檢附其餘送出基地地號全部私有土地所有權人同意  
18 書以觀,益見原告以送出基地為已開闢之道路用地土地為  
19 由,申請容積移轉。

20 (4)本件送出基地為未開闢之道路用地土地,原告猶仍以送出基  
21 地為已開闢之道路用地土地之事由申請容積移轉,有對重要  
22 事項提供不正確資料之情形,而被告許可容積移轉,係因原  
23 告以送出基地為已開闢之道路用地土地之事由提出申請,而  
24 就重要事項提供不正確資料所致,且被告就容積移轉申請事  
25 項、輔助參加人就送出基地已開闢證明文件申請事項是否有  
26 實質審查權限及義務,或是否因欠缺周慮而與有過失,均無  
27 礙於原告信賴不值得保護之認定,依前開規定及說明,原告  
28 就原容積移轉許可處分,並無行政程序法第119條信賴值得  
29 保護之情事。則原告先位聲明請求撤銷原處分及訴願決定,  
30 於法無據,自應予駁回。

31 (二)、備位聲明部分:

01 按授予利益之違法行政處分經撤銷後，如受益人無行政程序  
02 法第119條所列信賴不值得保護之情形，其因信賴該處分致  
03 遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應給予合理之補償，行  
04 政程序法第120條定有明文。原告就原容積移轉許可處分有  
05 信賴不值得保護之情形，已如前述，原告備位聲明請求被告  
06 給付上開金額及其法定遲延利息，於法無據，為無理由，應  
07 予駁回。

08 (三)、至原告聲請傳喚證人羅珮瑜、陳政誼，調查被告於111年2月  
09 9日會勘時有實質審查送出基地之性質及渠等審查容積移轉  
10 案件之流程、審理重點及所依循審查規範標準云云（本院卷  
11 二第490頁）。惟被告審認送出基地為未開闢之道路用地土  
12 地，原告未取得該送出基地地號全部私有土地所有權人辦理  
13 容積移轉之同意，不符合前開審查要點之規定，且原告有信  
14 賴不值得保護之情形，而以原處分撤銷原容積移轉許可處  
15 分，此部分事實已臻明確，原告聲請調查上開證據，洵無必  
16 要。

17 七、綜上所述，原告所訴各節，均無可採。原告先位聲明請求撤  
18 銷訴願決定及原處分，備位聲明訴請判決被告給付如備位聲  
19 明所示金額及其法定遲延利息，均無理由，應予駁回。

20 八、本案事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判決  
21 結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

22 九、結論，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項  
23 前段，判決如主文。

24 中 華 民 國 115 年 5 月 7 日

25 審判長法官 蘇嫻娟

26 法官 魏式瑜

27 法官 林季緯

28 一、上為正本係照原本作成。

29 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭  
30 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內  
31 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，

01 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附  
02 繕本）。

03 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，  
04 逕以裁定駁回。

05 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟  
06 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不  
07 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。  
08

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	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。</li><li>2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。</li><li>3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。</li></ol>
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	<ol style="list-style-type: none"><li>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。</li><li>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</li><li>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。</li><li>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。</li></ol>
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	

01

文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 115 年 5 月 7 日

03

書記官 林怡雯