

臺北高等行政法院判決

107年度訴字第1206號

) FKT64W1Z1X5L0;@109年6月18日辯

01
02
03
04 原 告 京華城股份有限公司
05 代 表 人 陳玉坤 (董事長)
06 京都建設開發股份有限公司
07 代 表 人 阮聖元 (董事長)
08 威京開發投資股份有限公司
09 代 表 人 沈慶京 (董事長)
10 共 同 洪巧玲 律師
11 訴訟代理人 潘正芬 律師
12 陳修君 律師
13 被 告 臺北市政府
14 代 表 人 柯文哲 (市長)
15 訴訟代理人 林光彥 律師

16 上列當事人間都市計畫事件，原告不服內政部中華民國107年7月
17 26日台內訴字第1070050685號訴願決定，提起行政訴訟，本院判
18 決如下：

19 主 文

20 原告之訴駁回。

21 訴訟費用由原告負擔。

22 事實及理由

23 一、程序事項：

24 (一)本件原告起訴時，原告威京開發投資股份有限公司（以下簡
25 稱為原告威京公司）代表人為阮聖元，嗣於訴訟進行中變更
26 為沈慶京，茲據原告威京公司現任代表人具狀聲明承受訴訟
27 （本院卷(二)第93頁至第95頁），核無不合，應予准許。

01 (二)按「(第1項)訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他
02 訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。(第
03 2項)被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論
04 者，視為同意變更或追加。(第3項)有下列情形之一者，
05 訴之變更或追加，應予准許：一、訴訟標的對於數人必須合
06 一確定，追加其原非當事人之人為當事人。二、訴訟標的之
07 請求雖有變更，但其請求之基礎不變。三、因情事變更而以
08 他項聲明代最初之聲明。四、應提起確認訴訟，誤為提起撤
09 銷訴訟。五、依第197條或其他法律之規定，應許為訴之變
10 更或追加。」行政訴訟法第111條第1項、第2項、第3項定有
11 明文。查本件原告起訴時，原聲明二為：被告應作成恢復「
12 允建之樓地板面積得不低於原已申請執照之樓地板面積120,
13 284.39平方公尺」內容文字，並於其後加註「(換算成容積
14 率為678.91%)」文字之處分。迨至訴訟程序進行中，原告
15 以108年3月5日行政訴訟理由補充三狀將聲明二變更為：被
16 告應於恢復「允建之樓地板面積得不低於原已申請執照之樓
17 地板面積120,284.39平方公尺」文字後方加註「(換算成容
18 積率為651.52%)」之文字。」(本院卷(二)第37頁至第41頁
19)。經核原訴請求之基礎事實相同，且被告無異議而為相關
20 答辯(本院卷(二)第75頁以下)，無礙於被告之防禦與訴訟之
21 終結，本院認為適當，自應准許。

22 二、事實概要：

23 (一)緣臺北市○○路、東寧路、縱貫鐵路及八德路4段106巷所圍
24 地區前為唐榮鐵工廠舊址。被告於71年進行公開展覽之「修
25 訂臺北市土地使用分區(保護區、農業區除外)計畫(通盤
26 檢討)案」內，原建議將該街廓(以下稱為系爭土地)變更
27 為住宅區。76年間，原告威京公司購得唐榮鐵工廠基地(登

01 記為原告京都建設開發股份有限公司，以下簡稱為京都公司
02 所有），旋向被告都市計畫委員會（以下簡稱為臺北市都
03 委會）陳情以多目標多元化原則進行開發，案經臺北市都委
04 會於78年間審議決議，系爭土地同意變更為第三○○○區○
05 ○○街廓整體開發為原則，惟限制供6種使用項目；且應捐
06 地30%規劃設計為公園、廣場之用，並登記為被告所有；捐
07 地後，建蔽率依商三之70%為標準，容積率依整個基地面積
08 計算為392%，但不應損及原已申請執照之樓地板面積（共12
09 0,284.39平方公尺）等情。再經被告以80年2月13日府工二
10 字第80003366號公告發布實施「『修訂臺北市土地使用分區
11 （保護區、農業區除外）計畫（通盤檢討）案』內有關八德
12 路4段、東寧路、縱貫鐵路、八德路4段106巷所圍地區（原
13 唐榮鐵工廠）土地使用計畫案」（以下稱為80年計畫案）。

14 (二)後被告以103年5月13日府都規字第10300893800號公告實施
15 修訂「『修訂臺北市土地使用分區（保護區、農業區除外）
16 計畫（通盤檢討）案』內有關八德路4段、東寧路、縱貫鐵
17 路、八德路4段106巷所圍地區（原唐榮鐵工廠）土地使用計
18 畫案」開發方式細部計畫案（以下稱為103年計畫案），解
19 除由原告威京公司整體開發規定，將所採大街廓整體開發原
20 則變更為分區開發方式辦理在案。

21 (三)嗣被告再依都市計畫法第27條第1項第3款規定，於107年1月
22 18日以府都規字第10602424800號公告（以下稱為原處分）
23 發布實施「『修訂台北市土地使用分區（保護區、農業區除
24 外）計畫（通盤檢討）案』內有關八德路四段、東寧路、縱
25 貫鐵路、八德路四段106巷所圍地區（原唐榮鐵工廠）土地
26 使用計畫使用分區管制細部計畫案（第二次修訂）」（以下
27 稱為107年計畫案），刪除「允建之樓地板面積得不低於原

01 已申請執照之樓地板面積120,284.39平方公尺」文字內容。
02 原告均不服而提起訴願，經訴願決定就原告京華城股份有限
03 公司（以下簡稱為京華城公司）部分駁回，原告京都公司、
04 原告威京公司部分不受理，原告均再向本院提起本件行政訴
05 訟。

06 三、本件原告主張：

07 (一)原告提起本件訴訟合法：

08 1.按司法院釋字第156號解釋，主管機關變更都市計畫，係
09 公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權
10 利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而
11 致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損
12 害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟。次按都市
13 計畫法第27條第1項，對都市計畫所為之個別變更，具有
14 行政處分之性質。再按行政訴訟法第5條，對於課予義務
15 訴訟定有明文。又課予義務訴訟固有認需以有公法上請求
16 權為前提，然個人是否具有公法上權利，乃以保護規範理
17 論為界定之基準，從而如法律規定雖係為公共利益或一般
18 國民福祉而設，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產
19 生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保
20 障特定人之意旨時，受該法律保護之人，亦具有公法上請
21 求權（司法院釋字第469號解釋理由書及最高行政法院100
22 年度判字第1417號等判決意旨參照）。

23 2.查被告於原處分中已載明係依都市計畫法第27條第1項第3
24 款所為之個別變更，且原處分刪除具體明確保障原告享有
25 允建之最低樓地板面積之使用強度權利，顯然已直接限制
26 原告使用權利，依前揭司法院解釋，原處分刪除該權利規
27 定部分，自屬行政處分。原告提起本件訴訟訴之聲明，前

01 均經訴願程序而遭訴願審議機關駁回，故原告提起本件訴
02 訟，即符合上開行政訴訟法之規定，自屬合法。

03 3. 次查，被告於系爭107年計畫案刪除允建之樓地板面積得
04 不低於原已申請執照之樓地板面積120284.39平方公尺等
05 文字，則原告勢必無法請求被告於已不存在之文字後面加
06 註「換算成容積率651.52%」等文字，從而本件情況與一
07 般得事先向被告請求之情形迥異。更何況原告已於訴願程
08 序階段以訴願書繕本送達被告，即同時寓有向被告請求作
09 成加註上開文字處分之意思。嗣經被告實體答辯原告之訴
10 願請求無理由，顯可認為被告拒絕作成加註之處分而駁回
11 原告之請求。參照司法院大法官釋字第423號解釋，被告
12 因實質上否准原告之請求，核其性質即屬行政處分，自不
13 因名稱為訴願答辯書等形式而受影響。故原告經訴願駁回
14 後提起本件訴訟，即符合行政訴訟法第5條第2項駁回處分
15 訴訟之規定。退萬步言之，縱令被告答辯內容不屬於行政
16 處分（此僅假設語氣），然被告迄今仍未就原告以訴願書
17 方式向其提出之請求為准駁之處分，誠難謂無怠為處分之
18 情形存在，則原告提起本件請求加註文字之訴訟，亦符行
19 政訴訟法第5條第1項怠為處分訴訟之規定。

20 (二)原告京都公司與原告威京公司自得提起本件訴訟，以確保憲
21 法所揭繫之財產權與訴訟權：

22 1. 按行政訴訟法第237-18條第1項（000年0月0日生效），並
23 按司法院釋字第774號解釋略以：「變更範圍外之人民，
24 如因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害，基
25 於有權利即有救濟之憲法原則，應許其提起行政訴訟以資
26 救濟，…」。

27 2. 查80年計畫案中關於授予原告威京公司整體開發之權，並

01 限制系爭區域之使用用途，以及增加開發時應捐地為公園
02 、廣場，登記為市政府所有，暨增建樓地板面積，以作為
03 停車空間供公眾使用等，已直接限制開發權人原告威京公
04 司之權益（最高行政法院106年度判字第280號判決參照）
05 。次查原告京都公司於85年7月6日提出大型觀光休閒購物
06 中心新建工程都市設計審查報告書，經被告於85年間核定
07 ，再於87年間為變更設計之核定；又原告京都公司於86年
08 1月間，捐贈原公告範圍內全體面積計算30%之土地予被告
09 ，復於92年11月間，捐贈2億2千萬元，此有臺北市府工
10 務局公園路燈工程管理處函及被告函，以及領款收據、協
11 議書等件可憑。而103年計畫案係變更80年計畫案中系爭
12 區域之開發方式，並刪除由原告威京公司整體開發之文字
13 ，直接限縮系爭區域開發權人原告威京公司、京都公司之
14 權益，是以，原告2人於本案有法律上利害關係，自有訴
15 訟權能。

16 (二)被告對於原處分固有判斷餘地，然並不當然導出被告作成系
17 爭刪除即屬合法之結論：

18 1.按就計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，基於尊
19 重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，固承認行
20 政機關就此等事項之決定享有判斷餘地，然行政機關之判
21 斷有恣意濫用及其他違法情事時，行政法院仍得以撤銷或
22 變更（臺北高等行政法院99年度訴字第832號判決參照）

23 。
24 2.經查，遍觀係爭107年計畫案，雖陳述80年計畫案、原告
25 取得使用執照、103年計畫案、監察院糾正內容等事項，
26 惟完全未提及系爭刪除。次查，依臺北市都委會106年12
27 月21日會議紀錄，可知該委員會並未實質討論有關係爭刪

01 除之情形，則該委員會對於監察院調查報告及糾正文有關
02 原告負出代價以取得保障可建築樓地板面積及使用強度等
03 並未進行實質審議，該委員會之決定即有違正當法律程
04 序，同時亦可知被告並未將當初原告於80年計畫案於審議
05 過程中之對價關係為何等節清楚向委員會說明，導致委員
06 會未獲得充分資訊乃至於錯誤資訊。

07 (四)原告享有保障允建之樓地板面積之財產使用強度權利，系爭
08 刪除侵害原告財產使用強度之權利：

09 1.按80年主要計畫中即載明：「允建之樓地板面積得不低於
10 原已申請執照之樓地板面積（120,284.39平方公尺）」，
11 此乃因80年計畫案前，原告配合工業區退出臺北市政策，
12 因而放棄工業大樓執照，換得被告保障允建樓地板面積不
13 低於120,284.39平方公尺之使用強度權利。次按監察院10
14 2年調查報告略以：「京華城變更使用分區，係基於開發
15 許可及土地變更回饋精神，以附帶捐地、限定容許使用項
16 目、大街廓整體開發及保障可建築樓地板面積等條件所為
17 其變更後之開發使用強度與該等條件具不可分性」。可
18 證原告係付出多項條件（代價）以取得保障可建築樓地板
19 面積及使用強度，該等條件（代價）與保障間具有不可分
20 性。

21 2.查以容積率560%計算系爭區域土地內原告可興建之樓地板
22 面積為92,316平方公尺（ $560\% \times 16,485 = 92,316$ ），較80年
23 主要都市計畫案所保障之120,284.39平方公尺短少27,968
24 .39平方公尺（ $120,284.39 - 92,316 = 27,968.39$ ）。次查，
25 依內政部不動產交易實價查詢服務系統，107年5月間鄰近
26 京華城之八德路四段151~180號最低成交單價每平方公尺
27 新臺幣（下同）133,459元計算，原告受有現時實際3,735

01 ,035,623元之損害 ($27,968.39 \times 133,459 = 3,735,035,623$
02)。再查，原告京華城公司現所興建之樓地板面積為111,
03 919.11平方公尺，對照80年計畫案所保障的120,284.39平
04 方公尺，至少仍有8365.28平方公尺未曾使用 ($120,284.$
05 $39 - 111,919.11 = 8365.28$)。

06 3. 復查，被告稱系爭107年計畫案之所以刪除允建樓地板面
07 積之文字係因要回歸容積率管制云云，惟查，80年計畫案
08 並未因給予最低允建樓地板面積即省去容積率之管制，只
09 是因記載方式而遭誤解致引發爭議。尤在本案中，原告當
10 初係付出許多代價才拿到最低允建樓地板面積保障加上容
11 積率560%，而系爭刪除並未兼顧原告之付出，已損害原告
12 之權益。

13 4. 再查，被告稱原告捐地30%係取得整體開發權所應履行之
14 義務，並非為樓地板面積之對價云云，惟查，被告所引用
15 之最高行政法院106年度判字第280號判決與本件基礎事實
16 不同，且該案判決主要理由係以取得整體開發權者為原告
17 ，故捐地30%應全部由原告來捐，並非係直接認定原告捐
18 地30%所取得之對價「只是」整體開發權。再者，按事實
19 或常理，倘若無其他保障內容如容積率、最低允建樓地板
20 面積等之保障，僅僅只有取得整體開發權之條件，原告乃
21 至任何人仍不可能進行捐地開發。由此益證捐地30%之對
22 價不可能只有取得整體開發權，而係包括其他條件。

23 (五) 系爭刪除違反都市計畫法第27條第1項第3款、內政部都市計
24 畫細部計畫審議原則第4條規定，更有恣意濫用判斷餘地之
25 違法：

26 1. 按內政部93年1月7日內授營都字第0920091111號函釋，可
27 知為配合國防或經濟發展所必需之緊急重大設施，非迅行

01 變更無法適應國防或經濟發展之需要者，自應嚴格審查公
02 益性要件是否存在。次按都市計畫法第7條，主要計畫係
03 作為擬定細部計畫之準則。再按都市計畫細部計畫審議原
04 則（以下稱為都市計畫審議原則）第4條，擬定細部計畫
05 並配合變更主要計畫，應以非變更原主要計畫無以配合實
06 際地形或現況，且為局部性修正，並不影響原規劃意旨者
07 為限。

08 2. 查系爭刪除係刪除允建樓地板面積之保障權利，然卻未見
09 被告敘明有何非迅行變更否則無法適應國防或經濟發展之
10 需要之情事，是被告原處分已違反上開內政部93年1月7日
11 函釋規定。次查80年計畫案係經內政部核定之主要計畫，
12 而系爭107年計畫案僅係被告發布實施之細部計畫。被告
13 於未經中央上級機關表示意見之情形下，恣意以地方政府
14 層級核定之細部計畫變更中央上級機關核定之主要計畫，
15 不啻架空中央上級機關審核權限、規避中央上級機關之審
16 查，違背行政法上下隸屬、指揮監督之基礎法理。再查，
17 系爭刪除全然不符合「不影響原規劃意旨者為限」之要件
18 ，可見被告以細部計畫所為系爭刪除，明顯牴觸上開都市
19 計畫審議原則之規定。

20 3. 復查，被告稱考量該地區遲未能順利開發，建物老舊有妨
21 害地區公共環境，故為變更計畫云云，然核被告所稱，至
22 多僅係敘明系爭107年計畫案之所以解除103年計畫案公告
23 修正分區整體開發規定之理由而已，誠與原告爭執之本件
24 系爭刪除無涉。被告辯稱，自不足採信。

25 4. 又查，系爭107年計畫案踰越107年都市計畫公展之計畫檢
26 討原則：(1)依監察院調查報告及糾正案確認容積率、(2)解
27 除分區開發之原則。被告並未將「保障允建樓地板面積係

01 原告完成諸多條件、付出對價所取得」納入檢討，導致被
02 告出於錯誤之事實認定與不完全之資訊作出原處分。是以
03 被告除違背修訂都市計畫之程序法令外，更有恣意濫用
04 判斷餘地之違法。

05 (六) 107年計畫案刪除允建樓地板面積之記載違背行政法上誠實
06 信用原則，對人民信賴利益侵害甚鉅：

07 1. 按行政程序法第8條，次按司法院釋字第525號解釋略以：
08 「行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程
09 序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。
10 …」，併按司法院釋字第589號解釋略以：「受規範對象
11 如已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間內，對構成
12 信賴要件之事實，有客觀上具體表現之行為，且有值得保
13 護之利益者，即應受信賴保護原則之保障。…」，均明確
14 闡述人民受信賴保護原則保障之意旨。

15 2. 查都市計畫公告發布實施後，即發生都市計畫範圍內土地
16 之使用受到規制之效果，並且該規制效果包括明確記載於
17 計畫內之相關權利義務，具有持續、反覆實施之效力，是
18 以，都市計畫被認為具有法規之性質。又計畫一旦作成，
19 即會形成計畫範圍土地所有權人信賴基礎，是以都市計畫
20 經發布實施後，依都市計畫法第26條第1項，不得隨時任
21 意變更。次查，80年計畫案已明確記載：「…不應損及其
22 原已申請執照之樓地板面積（共120,284.39平方公尺）為
23 標準，有關獎勵部分則依現行相關法令規定辦理」等文字
24 ，並於「三、土地使用分區管制」欄明確載明：「允建之
25 樓地板面積得不低於原已申請執照之樓地板面積（120,
26 284.39平方公尺）」等文字，而原告依該項規定辦理其後
27 都市設計審議程序及建照執照申請程序，並按分期開發之

01 基地面積使用其中111,919.11平方公尺，更何況原告同時
02 付出諸多代價及回饋，包括配合被告工業區退出臺北市之
03 都市發展政策、捐地30%、延長回收期為55年、捐20%樓地
04 板面積作為停車空間等。是以，80年計畫案之上開內容經
05 公告發布實施，即有法律效力，得為信賴基礎；而原告信
06 賴該計畫內容據以申請建造執照及後續使用，並以此作為
07 原告資產價值之基礎而對外向銀行借貸，故原告確有因信
08 賴而展開具體之信賴行為。今系爭刪除顯然已去除該信賴
09 基礎，造成原告權利之損害，且原告之信賴並無不值得保
10 護之情形，故本件確係符合信賴保護原則。

11 3.再查，80年計畫案賦予原告最低允建樓地板面積之權利，
12 不因未定有權利行使期間而異其保障性質暨信賴保護原則
13 之適用，蓋80年計畫案亦未明定權利保障之日落條款，從
14 而原告即應受到保障。否則在有對價回饋關係或對價條款
15 之情況下，倘若有權利行使期間之限制，被告即應於80年
16 計畫案中明文規定權利行使之期限為何，以俾供原告審慎
17 考量，而非在原告已投入鉅額資金開發後，被告逕以無信
18 賴保護原則適用為由取消。

19 4.復查，依都市計畫法第27條之1，都市計畫以回饋方式取
20 得對價，都應尊重其既已發生的法律效力，從而透過回饋
21 機制取得並列於都市計畫中的容積率亦應受到保障。對土
22 地所有權人而言，由於取得容積率之後，其本身也會成為
23 財產權的一環而加以運作，因此具有既得權的功能，故就
24 人民信賴都市計畫，容積率仍應有信賴利益保護的問題，
25 不能恣意變更。

26 (七)80年計畫案所保障財產權使用強度，具有反覆實施的性質，
27 訴願決定所謂一次性保障，洵有違誤：

01 1. 查訴願決定稱本案被告依都市計畫法第27條第1項辦理都
02 市計畫變更，屬計畫裁量性質，並稱80年計畫案之「允建
03 樓地板面積得不低於原已申請執照之樓地板面積120,284.
04 39」並無行使期間之保障明文，屬一次性保障云云。惟查
05 ，原告配合被告之工業區退出臺北市之都市發展政策、捐
06 地30%、延長回收期為55年、捐20%樓地板面積等條件，被
07 告遂將保障財產權之使用強度明定於80年主要計畫內，原
08 告再於87年間獲被告核發建照執照，足證所謂一次保障等
09 語，並無法令依據，更與二次申請建照之事實不符。

10 2. 次查，都市計畫公告發布實施後，即發生都市計畫範圍內
11 土地之使用受到規制之效果，而該規制效果包括明確記載
12 於計畫內之相關權利義務具有持續、反覆實施之效力，故
13 記載於都市計畫內容，即具有反覆實施之性質，洵無所謂
14 一次性適用之情形。退萬步言，按照依法行政之精神，既
15 然法令與80年計畫案均無被告所主張一次性保障的相關規
16 定，且保障「允建之樓地板面積得不低於原已申請執照之
17 樓地板面積120,284.39平方公尺」之權利已載明於80年計
18 畫案中，即係明確賦予原告權利保障，當無所謂一次性保
19 障之說。

20 (八) 被告應於恢復107年計畫案刪除允建樓地板面積之文字內容
21 後加註「(換算成容積率為651.52%)」之文字：

22 1. 按建築技術規則建築設計施工編第九章容積設計第161條
23 之規定：「本規則所稱容積率，指基地內建築物之容積總
24 樓地板面積與基地面積之比…」，換言之，若有容積總樓
25 地板面積及基地面積兩數值，即得計算其容積率。

26 2. 經查，以原告所有土地之容積樓地板面積為111,919.11平
27 方公尺，以及原告所有土地面積16,485平方公尺，兩者相

01 比即可得出容積率。此有原告前依80年計畫案開發第一期
02 基地（基地面積為16,485平方公尺），並按第一期基地分
03 得容積樓地板面積（即111,919.11平方公尺）申請都市設
04 計審議及建造執照時，建造執照即載明容積，並經被告都
05 市設計審議通過，而於87年暨90年分別核發建造執照及使
06 用執照可證。亦可由被告都市發展局83年8月15日京都建
07 設都心型休閒購物中心案委員會記錄中，該局執行秘書強
08 調：「…經本局邀請有關單位研議結論，採原已申請建照
09 之樓地板面積共120,284.39平方公尺另加依法適用之容積
10 獎勵，合計值為本案商業區坵塊允建容積」等語，可證80
11 年計畫案所載「允建地板面積得不於120,284.39平方公尺
12 」為容積樓地板面積之最低基準。再可由監察院105年糾
13 正文亦敘明「該基地之總樓地板面積確實係以第三種商業
14 區容積率560%作為計算基礎，換算容積率約為678.91%」
15 可證。

- 16 3. 為避免日後爭議，原處分除應恢復上開有關允建之樓地板
17 面積不低於120,284,39平方公尺規定外，應於其後再加註
18 「（換算成容積率為651.52%）」等文字，以臻明確等情。
19 並聲明求為判決：①原處分刪除「允建之樓地板面積得不
20 低於原已申請執照之樓地板面積120,284.39平方公尺」文
21 字之處分，以及訴願決定均撤銷。②被告應於恢復「允建
22 之樓地板面積得不低於原已申請執照之樓地板面積120,28
23 4.39平方公尺」文字後方加註「（換算成容積率為651.
24 52%）」之文字。③訴訟費用由被告負擔。

25 四、被告則以：

26 (一)原告威京公司及原告京都公司不具當事人適格：

- 27 1. 按司法院大法官釋字第156號解釋，並按最高行政法院106

01 年度判字第280號判決略以：「依都市計畫法第27條第1項
02 規定對都市計畫所為之個別變更，具有行政處分之性質，
03 …」，可知都市計畫所為之個別變更，係直接限制一定區
04 域內人民之權利、利益或增加其負擔，從而該特定人或可
05 得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，應許其
06 提起訴願或行政訴訟以資救濟。

07 2. 查本件僅原告京華城股份有限公司（以下簡稱為京華城公
08 司）在原處分計畫範圍內擁有土地，故僅原告京華城公司
09 可能受到原處分限制其權利、利益或增加其負擔，得提起
10 行政爭訟者，亦僅限於原告京華城公司，至於原告威京公
11 司及京都公司不具當事人適格。

12 (二)原告提起課予義務訴訟不合法：

13 1. 按行政訴訟法第5條第1項及第2項、第107條第10款，並按
14 最高行政法院106年度裁字第2093號裁定略以：「人民依
15 前揭規定提起課予義務訴訟，係以依其所主張之事實，法
16 令上有賦予請求主管機關作成行政處分或特定內容行政處
17 分之公法上請求權，…」，可知義務訴訟類型，以人民已
18 依法向行政機關請求為前提，且以人民具有法令所賦予之
19 公法上請求權為前提。

20 2. 查原告訴之聲明第2項後段「作成加註『（換算成容積率
21 為651.52%）』之處分」，其性質為課予義務訴訟，然原
22 告至今並未依法向被告為加註前開文字之請求，被告無從
23 准駁。被告既未為准駁，即無行政處分之存在，不符行政
24 訴訟法第5條第1項及第2項之要件。再者，原告此項請求
25 復未表明其係依據何項法令所賦予之公法上請求權。故原
26 告此部分之請求顯不符行政訴訟法第5條第1項或第2項，
27 而屬行政訴訟法第107條第1項第10款之對於非屬依法申請

01 案件所為之答覆提起課予義務訴訟，從而應以裁定駁回其
02 訴。

03 (三)被告對於系爭107年計畫案有判斷餘地，且本件並無判斷瑕
04 疵之情形：

05 1.按都市計畫法第27條第1項第3款，次按最高行政法院98年
06 度判字第772號判決略以：「計畫性政策之決定及獨立專
07 家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法
08 律授權之專業性，而承認行政機關就此等事項之決定，有
09 判斷餘地，…」(另參照最高行政法院106年度判字第345
10 號判決、106年度判字第496號判決)

11 2.查107年計畫案乃經過被告提送臺北市都委會審議，該會
12 認系爭細部計畫案有適應經濟發展之需要，依據都市計畫
13 法第27條第1項第3款審議通過。且該會係由專業人士組成
14 ，獨立行使審議職權，依據上開判決，可知該會於此依專
15 業領域中具有判斷餘地，且於審議過程中亦無瑕疵情形，
16 是以原處分應為合法。

17 3.次查臺北市都委會106年12月21日第721次委員會議紀錄(以
18 下稱為第721次會議紀錄)之審議事項二略以：「依監
19 察院審核意見認為本案已完成整體開發故各基地之容積率
20 為560%。…，於本次修訂計畫案明確載記容積率為560%，
21 本會無權置喙，…。」。又參照第721次會議紀錄之案情
22 概要說明、決議結果、委員發言摘要、臺北市都委會公民
23 或團體意見綜理表及原處分之記載內容可知，關於原處分
24 之土地使用強度應回歸容積率管制，係參酌臺北市土地使
25 用分區管制自治條例第25條規定，於原處分中明定容積率
26 560%及建蔽率70%之限制，並經臺北市都委會所採納，做
27 成修正通過之決議。至於與本件原告相同主張之編號16之

01 陳情人所提「將計畫書第17頁新計畫文字調整為「允建之
02 樓地板面積得不低於原已申請之樓地板面積120,284.39平
03 方公尺，換算為基本容積率678.91%。」之建議，亦經臺
04 北市都委會審酌認定後未被採納。

05 (四) 107年計畫案刪除允建樓地板面積之記載並無違法：

06 1. 按行政程序法第123條第1款，次按，都市計畫法第27條第
07 1項第3款，再按，最高行政法院105年度判字第459號判決
08 略以：「都市計畫發布實施後，本即設有定期通盤檢討變
09 更及為因應特殊情況而個別變更之機制，且都市計畫…本
10 質上即具有相當之可變更性，且不因擬定計畫機關有無預
11 先保留廢止權而有所不同」（另參照最高行政法院106年
12 度判字第280號判決、105年度判字第459號判決及106年
13 度判字第280號判決），可知被告自得依都市之變遷而調整
14 ，如遇有重大事變、災害，或為適應國防、經濟發展需要
15 ，或為配合興建重大設施，應視實際情況迅行變更。

16 2. 查原處分係依據都市計畫法第27條第1項第3款規定所為之
17 個別變更，而107年計畫案刪除允建樓地板面積亦係依都
18 市計畫法第27條第1項第3款規定，就80年計畫案所為一部
19 之變更，應屬行政程序法第123條第1款所定法規准許廢止
20 者之情形。次查被告考量該地區居民囿於整體開發規定而
21 不允許所有權人申請都市更新，影響所有權人財產權，並
22 因該地區建物老舊亦有妨害地區公共環境之情事，認有適
23 應經濟發展需要而變更都市計畫之必要，自得依都市計畫
24 法第27條第1項第3款規定作成原處分。

25 (五) 107年計畫案刪除允建樓地板面積記載未對原告權利造成不
26 利影響：

27 1. 按最高行政法院106年度判字第280號判決略以：「上開…

01 興建費用2億2千萬元之捐贈，則係上訴人履行其與被上訴
02 人所簽訂『履約擔保契約書』之契約義務，復因系爭計畫
03 並未明定該開發權之存續期間，且依都市計畫法第26條、
04 第27條規定，可知上訴人基於系爭計畫所取得之開發權並
05 非永久之權益，…」。

06 2. 查「允建之樓地板面積得不低於原已申請執照之樓地板面
07 積120284.39平方公尺」係指系爭都市計畫全部範圍之允
08 建樓地板面積，包括原告作為京華城開發之土地，以及計
09 畫範圍西北側土地。次查原告作為京華城開發之部分列為
10 第一期基地，其土地面積為16,485平方公尺，被告所屬工
11 務局已於87年5月8日核發建造執照，允建樓地板面積為11
12 1,919.11平方公尺，並於90年11月5日核發使用執照，其
13 容積樓地板面積亦為111,919.11平方公尺。再查系爭都市
14 計畫範圍西北側土地則為第二期基地，其面積為1,977平
15 方公尺，以修正後之容積率560%計算，其可興建之樓地板
16 面積為11,071.2平方公尺。前開二部分合計樓地板面積為
17 122,990.31平方公尺，已大於107年計畫案刪除允建樓地
18 板等文字即120,284.39平方公尺，故該刪除並未對原告之
19 權利有何不利影響，無侵害原告任何財產利益。

20 3. 復查，依前開最高行政法院106年度判字第280號判決，已
21 指出原告捐地規劃設計為公園、廣場之用，乃係取得系爭
22 區域整體開發權所應履行之義務，故其並非80年計畫案中
23 允建之樓地板面積得不低於原已申請執照之樓地板面積12
24 0,284.39平方公尺等文字之對價。另公園廣場設施興建費
25 用2億2千萬元之捐贈，則係原告履行其與被告所簽訂履約
26 擔保契約書之契約義務，其並未記載於80年計畫案中，並
27 非該計畫案所課之回饋義務。又監察院102年調查報告內

01 容僅表示附帶捐地、限定容許使用項目、大街廓整體開發
02 及保障可建築樓地板面積等條件，與變更後之開發使用強
03 度具不可分性（惟被告否認之），然並未表示原告對於前
04 開文字為永久之權利。故原告將此作為主張永久權利之依
05 據，係屬過度推論。

06 (六)原處分符合都市計畫法第27條第1項第3款及內政部都市計畫
07 細部計畫審議原則第4條，且無濫用判斷餘地之違法：

08 1.按最高行政法院106年度判字第280號判決略以：「…審酌
09 該地區發展現況，認有適應經濟發展需要而變更都市計畫
10 之必要，而為都市計畫變更，係行使都市計畫法第27條第
11 1項第3款規定所賦予之權限；…」（另參照之臺北高等行
12 政法院105年度訴字第270號判決）。

13 2.查被告於103年5月13日公告103年計畫案，係考量該地區
14 居民為提升居住環境，且京華城購物中心已開發完成，然
15 囿於整體開發規定而不允許所有權人申請都市更新，影響
16 所有權人財產權，並建物老舊亦有妨害地區公共環境之情
17 事，遂依據都市計畫法第27條第1項第3款修訂實施，並經
18 臺北高等行政法院105年度訴字第270號判決及最高行政法
19 院106年度判字第280號判決認定103年計畫案並無違誤。

20 3.次查係爭107年計畫案之緣由，係因本計畫範圍西北角地
21 主陳情，原告京華城公司僅就其土地進行開發，致西北側
22 地主之土地20餘年來均閒置荒廢，影響當事人財產權益，
23 從而希望解除103年計畫案分區開發規定。經本府都發局
24 提請本市都委會研議後，作成由被告依都市計畫法27條第
25 1項第3款規定辦理都市計畫變更，並依監察院審核意見認
26 為本案已完成整體開發，故各基地之容積率為560%，且解
27 除103年5月13日公告修正分區整體開發之規定等意見。

01 4.再查，原告已依80年計畫案而就京華城完成整體開發，從
02 而該計畫案之允建之樓地板面積得不低於原已申請執照之
03 樓地板面積120,284.39平方公尺之保障已然成就。因此，
04 被告於原處分刪除前開文字，並無變更80年計畫案之疑慮
05 ，亦無影響80年計畫案規劃意旨，自無架空內政部審核權
06 限、規避內政部審查之疑慮，更無違反都市計畫審議原則
07 第4條規定。

08 (七)原處分並無違背信賴保護原則：

09 1.按最高行政法院105年度判字第459號判決略以：「…於特
10 定之都市計畫發布實施後，人民尚不得僅以信賴該都市計
11 畫永遠不會變更為由，而主張嗣後之都市計畫通盤檢討變
12 更或個別變更違反信賴保護原則。」（另參照高行政法院
13 106年度判字第280號判決）。可知都市計畫本即具有相當
14 之可變更性，原告不得主張嗣後之個別變更即原處分違反
15 信賴保護原則。

16 2.查原告作為京華城開發之部分列為第一期基地與系爭都市
17 計畫範圍西北側土地為第二期基地，二部分合計樓地板面
18 積為122,990.31平方公尺，已大於107年計畫案刪除允建
19 樓地板面積之爭執文字即120,284.39平方公尺，故系爭刪
20 除未對原告之權利有何不利影響，亦未侵害原告任何信賴
21 利益，實與信賴保護原則無涉。

22 3.次查，信賴保護原則係就既存狀態之保護，而非就未來期
23 待之保護，更不可能因此期待法令永不修正。原處分對於
24 80年計畫案之修正，係對原處分後之申請案件生效，對於
25 原告已興建完成之京華城建物之樓地板面積並無變更，亦
26 未因此拆除任何已興建完成之建物，難謂有違信賴保護原
27 則。

01 (八) 80年計畫案之「允建之樓地板面積得不低於原已申請執照之
02 樓地板面積120284.39平方公尺」係為一次性保障，並無違
03 誤：

04 1. 按都市計畫法第1條、第3條、第26條第1項及第27條第1項
05 ，並按最高行政法院106年度判字第280號判決略以：「系
06 爭計畫並未明定該開發權之存續期間，且依都市計畫法第
07 26條、第27條規定，可知上訴人基於系爭計畫所取得之開
08 發權並非永久之權益，…。」（另參照臺北高等行政法院
09 105年度訴字第270號判決）

10 2. 查依都市計畫法第1條及第3條規定，被告基於整體都市發
11 展之考量，就已決定之都市計畫進行變更，本為都市計畫
12 法所容許。次查，80年計畫案雖定有「允建之樓地板面積
13 得不低於原已申請執照之樓地板面積120,284.39平方公尺
14 」之文字，然並未就此定有權利行使其期間之保障明文，
15 且都市計畫法第26條第1項及第27條第1項規定本即賦予80
16 年計畫案相當之可變更性，從而原告自不得以對價關係為
17 由（事實上亦無此對價關係，已如前述），主張此一規定
18 永久不得變更。

19 3. 再查，80年計畫案載明「允建之樓地板面積得不低於原已
20 申請執照之樓地板面積120,284.39平方公尺」之緣由，係
21 因原告於80年計畫案公告前即已獲得被告所屬建築管理工
22 程處所核定之工業大樓建築執照，為使原告於80年計畫案
23 公告後之開發案能獲得與該計畫案公告前之建築執照所核
24 定相同之樓地板面積，以免原告於該計畫案公告後之新開
25 發案所核定之樓地板面積小於公告前之建築執照所核定之
26 樓地板面積，而受有不利益，所特予之保障。則原告既已
27 依此一特予之保障而為京華城開發，當為一次性開發，並

01 無疑義。

02 4. 復查，法制上之落日條款，係載明法規規定之權利義務將
03 於何時變更，惟並非未有日落條款之法規，即均屬永久有
04 效之法規，而不得變更。且都市計畫本有變更之本質，故
05 主管機關依法所為之變更，自不生信賴保護原則適用之問
06 題。

07 (九) 關於原告聲明被告應作成「加註」（換算成容積率為 651.52
08 %）』文字」之行政處分乙節：

09 1. 按都市計畫法第 39 條，對於對於都市計畫區內土地及建築
10 物之容積率，規定內政部或直轄市政府得依據地方實際情
11 況，於都市計畫法施行細則中作必要之規定。

12 2. 查原告此項請求不符課予義務訴訟之程序要件，應為不受
13 理之決定，已如前述。次查，退步言之，縱原告此項請求
14 符合課予義務訴訟之程序要件（假設語氣），其請求亦為
15 無理由。因原處分刪除「允建之樓地板面積得不低於原已
16 申請執照之樓地板面積 120284.39 平方公尺」之文字，並
17 未違反信賴保護原則，已如前述，故原告請求在前開文字
18 後再加註「（換算成容積率為 651.52%）」等語，失所附
19 麗，亦無理由。再查，監察院 106 年 8 月 7 日審核意見所認
20 定之容積率為 560%，此亦為原告所不爭執，則原處分將
21 系爭土地之容積率修訂為 560%，即為符合監察院審核意見
22 之修正。復查，依都市計畫法第 39 條之規定，容積率之制
23 訂為都市計畫主管機關之權限，原告並無提出任何法律上
24 之基礎做為此項請求之依據等語，資為抗辯。並聲明求為
25 判決：① 駁回原告之訴。② 訴訟費用由原告負擔。

26 五、本件系爭土地原依 80 年計畫案內容，有「允建之樓地板面積
27 得不低於原已申請執照之樓地板面積（120,284.39 平方公尺

01)」記載，嗣被告於107年1月18日以原處分發布之系爭107
02 年計畫案中，則刪除上開文字內容，原告等不服，經訴願後
03 分別為訴願決定駁回（原告京華城公司）、不受理（原告威
04 京公司、京都公司），原告乃提起本件行政訴訟之情，有80
05 年計畫案（本院卷一，第155頁至第163頁，上述文字記載見
06 第159頁）、原處分與系爭107年計畫案（本院卷一，第61頁
07 至第82頁，刪除部分見第79頁）、訴願決定書（本院卷一，
08 第135頁至第143頁）等卷內可稽。兩造就此部分事實且為相
09 同陳述，應可採為裁判基礎。原告主張就80年計畫案所記載
10 之允建樓地板面積120,284.39平方公尺應享有財產權保障，
11 並指摘被告刪除前述樓地板面積保障有違反都市計畫法第27
12 條第1項第3款、內政部都市計畫細部計畫審議原則等規定，
13 且有濫用判斷餘地、違反誠信原則等違法等情，訴請撤銷原
14 處分，並應於前述樓地板面積文字記載後加註「（換算成容
15 積率為651.52%）」之文字。被告除主張原告威京公司、京
16 都公司於本件不具當事人適格外，另就原告京華城公司部分
17 實體答辯否認其主張，復以前述情詞置辯。故本件應予審究
18 者，包括：①本件原告之訴，是否有當事人適格之欠缺？②
19 原告主張就80年計畫案所載允建樓地板面積之文字應受保障
20 ，指摘原處分與107年計畫案刪除該部分文字有所違誤，是
21 否有據？③原告請求恢復80年計畫案所載允建樓地板面積之
22 記載，並加註「（換算成容積率為651.52%）」文字，是否
23 有理由？

24 六、本院之判斷：

25 (一)關於當事人適格與否的審查：

26 1.按所謂當事人適格，係指於具體訴訟中具備為正當當事人
27 之資格而得適法受本案判決者而言。欠缺當事人適格、權

01 益保護必要之要件，屬於狹義的訴的利益之欠缺，此等要件
02 是否欠缺，常須審酌當事人之實體上法律關係始能判斷
03 ，自以判決方式為之，較能對當事人之訴訟程序權為周全
04 之保障（最高行政法院90年6月份庭長法官聯席會議決議
05 意旨參照）。是行政訴訟之當事人不適格者，為欠缺訴權
06 之存在要件，應認其訴為無理由而以判決駁回其訴。

07 2. 次按「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為
08 ，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔
09 ，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之
10 多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起
11 訴願或行政訴訟以資救濟…」司法院釋字第156號解釋已
12 經闡釋甚明，參諸其理由書所為說明，依都市計畫法第27
13 條第1項規定對都市計畫所為之個別變更，如直接限制人
14 民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質。
15 又「都市計畫擬定計畫機關依規定所為定期通盤檢討，對
16 原都市計畫作必要之變更，屬法規性質，並非行政處分。
17 惟如其中具體項目有直接限制一定區域內特定人或可得確
18 定多數人之權益或增加其負擔者，基於有權利即有救濟之
19 憲法原則，應許其就該部分提起訴願或行政訴訟以資救濟
20 ，始符憲法第16條保障人民訴願權與訴訟權之意旨。」司
21 法院釋字第742號解釋復有補充。從而，定期通盤檢討公
22 告內個別項目之具體內容，如直接限制一定區域內特定人
23 或可得確定多數人之權益或增加負擔，亦認屬個案變更而
24 具行政處分之性質。

25 3. 查80年計畫案授予原告威京公司整體開發之權，限制系爭
26 區域之使用用途，以及增加開發時應「捐地30%規劃設計
27 為公園、廣場，登記為市政府所有」暨「增建捐地後土地

01 20%之樓地板面積，作為停車空間供公眾使用」負擔等具
02 體項目，已直接限制開發權人原告威京公司之權益及增加
03 其負擔，揆諸前揭司法院釋字第742號解釋意旨，應具有
04 個案變更之行政處分性質，而原告威京公司即為該行政處
05 分之受處分人。迨至本件系爭之107年計畫案將允建之樓
06 地板面積等文字刪除，原告威京公司基於前述受處分人之
07 地位，應得主張其權利或利益受有限制而為爭訟。次查，
08 系爭土地本為原告京都公司所有，後移轉登記予現所有權
09 人即原告京華城公司，故原告京華城公司基於土地所有權
10 人立場，就與容積率相關之系爭土地可興建樓地板面積，
11 顯有法律上利害關係，該公司主張原處分與107年計畫案
12 將致其權益遭受不當或違法之損害而提起行政訴訟，亦應
13 認屬適格之當事人。至於京都公司既已非系爭土地或京華
14 城購物中心建物之所有權人，尚難認原處分與107年計畫
15 案對該公司之權利有何限制，本院因認原告京都公司就本
16 件欠缺當事人適格。

17 4. 基於前開說明，本件兩造間就原告京華城公司為適格當事
18 人並無爭執；另原告京都公司非系爭土地之所有權人，尚
19 難認原處分及107年計畫案對其權利或利益有何限制，訴
20 願決定以京都公司欠缺當事人適格而不受理，當可支持，
21 其再提起本件行政訴訟，亦應認為無理由而予駁回。至於
22 原告威京公司，因為80年計畫案之受處分人，其主張受原
23 處分規制效力所及而進行爭訟，應屬有據，被告爭執威京
24 公司亦無當事人適格，訴願決定復以此為由而就該公司之
25 訴願為不受理決定，則有未洽，本院乃就原告威京公司之
26 訴為實體審理。

27 (二) 107年計畫案之審議組織與程序於法尚無違誤：

01 1.按行政法院對於計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判
02 斷，基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性
03 ，承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地。而都市
04 計畫是指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生
05 、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展
06 ，並對土地使用作合理的規劃，涉及高度專業判斷，其擬
07 定、核定計畫具有相當寬廣之計畫形成自由。又查依都市
08 計畫法第74條第2項規定授權訂定之各級都市計畫委員會
09 組織規程，其第2條第1款、第4條第3、4、5、6項分別規
10 定：「都市計畫委員會之職掌如左：一、關於都市計畫擬
11 定變更之審議事項。」「（第3項）都市計畫委員會委員
12 ，由內政部，各級地方政府或鄉（鎮、市）公所首長分別
13 就左列人員派聘之：一、主管業務機關首長或單位主管。
14 二、有關業務機關首長或單位主管或代表。三、具有專門
15 學術經驗之專家。四、熱心公益人士。（第4項）依前項
16 第1款及第2款派聘之委員，總合不得超過委員總人數2分
17 之1。但內政部都市計畫委員會不在此限。（第5項）內政
18 部及直轄市政府依第3項第3款派聘之委員，應具備都市計
19 畫、都市設計、景觀、建築或交通之專門學術經驗。（第
20 6項）各級都市計畫委員會應有熱心公益人士2人擔任委員
21 。」顯見都市計畫委員會之審議決定，係經由不同屬性代
22 表所組成獨立專家委員會之判斷，故就都市計畫委員會對
23 都市計畫所為審議決議，除其審議過程有未遵守相關之程
24 序，或其判斷、評定有恣意濫用或其他違法情事，否則法
25 院即應尊重其判斷。（最高行政法院104年度判字第419號
26 判決要旨參照）。

27 2.查系爭107年計畫案乃由被告都委會於106年12月21日第72

01 1次委員會進行審議。依據會議紀錄，該次會議係由兼主
02 任委員林欽榮擔任主席，其餘實到委員共15人出席（連同
03 主任委員，應到共為21人），已經過半數。系爭計畫案乃
04 為審議事項二，其議程先概要說明辦理單位、法令依據、
05 計畫緣起、計畫範圍及權屬、計畫內容、公開展覽與公民
06 或團體意見後，經各委員發言討論，再由被告所屬都市發
07 展局進行回應，末則決議：「一、本計畫案之修訂係市府
08 依監察院糾正文、審核意見及內政部函文意旨，釐正80年
09 2月13日都市計畫書有關容積率之規定，於本次修訂計畫
10 案明確載記容積率為560%，本會無權置喙，予以尊重。二
11 、本計畫案使用分區名稱同意修訂為『第三種商業區（特
12 ）』，以資明確；且土地使用項目仍依市府80年2月13日
13 公告都市計畫按內載明限制僅供作公眾服務空間、國際購
14 物中心、國際觀光旅館、辦公大樓、文化休閒設施及停車
15 場共6種使用。三、本案為全體地主權益考量，同意解除
16 103年5月13日計畫書規定本計畫區應分兩區各自整體開發
17 之規定，最小建築基地規模逕依臺北市土地使用分區管制
18 自治條例等相關規定辦理。四、有關部分陳情人建議降低
19 建蔽率比照商三乙節，鑑於西北側小基地未來建築開發權
20 益應予照顧，且建蔽率所規範係為上限，土地所有權人仍
21 得於規劃設計時自行降低，故建蔽率部分維持公展方案。
22 五、全案除上述幾點，餘依公展計畫書、圖及本次會議市
23 府補充資料之修正對照表修正通過。六、公民或團體意見
24 審決同決議。」等項，有該次會議紀錄可參（訴願卷2 -1
25 ，第66頁至第75頁）。再酌以該次會議係為因應監察院10
26 5年1月13日對被告關於系爭計畫案審查稽延與土地容積率
27 認定疑義之糾正案，系爭107年計畫案計畫書之「壹、計

01 畫緣起」已有詳細說明，各委員發言時，就該計畫案土地
02 之容積率且多有表示意見，末都市發展局回應稱「…本案
03 今日提送都委會之原因在於，因本次修訂主要是因為80年
04 2月13日都市計畫書之文字規定不明確，如果僅由行政機
05 關釐清，可能會造成不同人或不同行政單位做出不同解釋
06 的狀況，因此最正本清源的方式，就是回歸都市計畫明確
07 明載，讓後續執行有本。」、「有關京華城現況建築執照
08 （誤載為執造）所載之樓地板面積120,284平方公尺是其
09 於實施容積率前所申請的建造執照，屬於一次性的保障，
10 故現在應回歸到容積率管制。」等情（訴願卷2-1，第75
11 頁），足認原處分與系爭107年計畫案之作成，係經由不
12 同屬性代表所組成獨立專家委員會之判斷，本院認前述會
13 議審議並無未遵守法定程序、基於錯誤之事實為判斷、不
14 遵守一般有效價值判斷，或夾雜與事實無關之考慮因素作
15 成決定等情形，自應尊重都委會所為具專業性之判斷。

16 (三)107年計畫案刪除允建樓地板面積之記載，尚難認為違法：

17 1. 本件法律關係之釐清：

18 (1) 本件系爭之允建樓地板面積爭議緣起於80年計畫案。原
19 唐榮鐵工廠舊址之系爭土地本計畫由工業區變更為住宅
20 區，經原告威京公司陳情變更以多目標多元化原則開發
21 ，再經被告都市計畫委員會審議後決議同意將系爭土地
22 變更為第三種商業區，惟設有①限供6種使用目的開發
23 、②應捐地30%予被告、及③增建捐地後土地20%樓地板
24 面積作為停車空間供公眾使用等要求。此種土地權利關
25 係人希求都市計畫特定內容之變更，主管機關則相對要
26 求提供或捐贈公共設施用地、可建築土地、樓地板面積
27 或一定金額予地方政府之模式，嗣於都市計畫法91年12

01 月11日修正增訂之第27條之1明文化，現行實務見解對
02 於主管機關與土地權利關係人間之此種法律關係，則採
03 認屬行政契約見解；80年計畫案審議與核定時，行政程
04 序法雖猶未訂定，原告威京公司與被告間且未實際就前
05 述「權利義務關係」簽訂一書面，惟「行政程序法第13
06 9條明定『行政契約之締結，應以書面為之。』其立法
07 目的固在於行政契約涉及公權力行使，並由公務員參與
08 而締結，為求明確而杜爭議，自以書面方式為必要。然
09 在該法施行前，有關行政契約之締結是否亦應以書面為
10 之，法無明文。茲參酌我國行政程序法第139條立法依
11 據之德國行政程序法第57條相關德國學說及裁判見解，
12 『書面』之意義，應從行政契約之意義及其內容加以解
13 釋及運用。法律明定『書面』之目的，僅具有『證明』
14 、『警告』功能，因而從行政主體相互間之往來文件，
15 已可察知就公法上法律關係之設定、變更或消滅，雙方
16 確已達成具有拘束力以及表示知悉之意思表示之合意者
17 ，即可認已具備書面之要件，故所稱『書面』，實不以
18 單一性文件為必要。」最高行政法院92年度判字第16
19 85號裁判意旨可資參照，則於行政程序法施行前，只要
20 有足以證明雙方合意之文件，縱無形式上以「契約」為
21 名之單一性文件，亦可認滿足書面要件而成立行政契約
22 。查80年計畫案既已明確律定原告威京公司與被告間有
23 關係爭土地開發各自應行辦理事項，原告就此且反覆強
24 調係「兩個對價（放棄興建工業大樓、捐地三成、捐建
25 20%樓地板面積為公共停車場）換得三個權利（整體開
26 發、容積率560%、保障京華城允建樓地板面積不低於12
27 0,284.39平方公尺）」（參原告威京公司代表人於本院

01 言詞辯論所提出陳述狀，本院卷二，第477頁至第481頁
02 ；原告言詞辯論簡報，本院卷二，第485頁），則80年
03 計畫有關係爭土地之開發與原告負擔，應得本於行政契
04 約之法理而為理解。

05 (2) 關於80年計畫案中允建樓地板面積之記載，見諸「壹、
06 緣由」部分之「…容積率依工務局於78.11.2第六次專
07 案小組會議所提（78.10.27製表）『京華再開發計畫案
08 不同使用強度建築面積比較表』之第六案計算 即容積
09 率依整個基地面積計算為392%（70%×560%）√，但不
10 應損及其原已申請執照之樓地板面積（共120,284.39平
11 方公尺）為標準…」（本院卷一，第157頁），及「參
12 、計畫內容」三、土地使用分區管制部分之「允建之樓
13 地板面積得不低於原已申請執照之樓地板面積（120,28
14 4.39平方公尺）」（本院卷一，第159頁），均清楚載
15 明該面積為原告威京公司於80年計畫案審議前已取得之
16 建造執照所核准興建面積，此外另有前揭「京華再開發
17 計畫案不同使用強度建築面積比較表」卷內可按（訴願
18 卷2-2，第468頁），堪認80年計畫案之允建樓地板面積
19 記載，係出於保障原告威京公司既有權益，即已取得建
20 造執照之樓地板面積考量而為。

21 (3) 按依都市計畫法第85條規定，該法施行細則由直轄市與
22 省自行訂定，被告基此法律授權而訂有臺北市都市計畫
23 施行自治條例，再依該條例之授權而訂定臺北市土地分
24 區使用管制自治條例（100年7月22日修正前，前揭地方
25 法規之原名稱分別為都市計畫法臺北市施行細則與臺北
26 市土地使用分區管制規則）。上述臺北市都市計畫施行
27 自治條例第24條規定：「實施容積管制地區，依照容積

01 管制之規定辦理。」（原都市計畫法臺北市施行細則第
02 24條規定內容相同），另臺北市土地分區使用自治條例
03 第25條則規定第三種商業區之容積率為560%（修正前之
04 臺北市土地分區使用管制規則第25條亦同）。查本件系
05 爭土地自80年計畫案後迄今，使用分區均為第三種商業
06 區，其容積率為560%，當無疑義，而107年計畫案修正
07 內容所載「第三種商業區（特）土地使用強度：建蔽率
08 不得超過70%，容積率不得超過560%」，僅為前引土地
09 使用分區管制自治條例第25條規定之重述，自難謂有何
10 違誤。至於刪除允建樓地板面積120,284.39平方公尺部
11 分，相較於80年計畫案固然有所減縮，然而，容積率管
12 制僅對新申請之建案發生效力，已完工取得使用執照、
13 雜項執照之建物並不受影響，更不生應否部分拆除的問
14 題，故107年計畫案刪除允建樓地板面積文字，並不會
15 導致系爭土地及其上現有建物之所有人即原告京華城公
16 司既有權益受損。

17 2.原告主張被告不得刪除允建樓地板面積等文字記載，主要
18 係本諸「允建樓地板面積」與「整體開發」、「容積率56
19 0%」等3個權利，乃其「放棄興建工業大樓」及「捐地30%
20 、捐建20%樓地板面積為公共停車場」之對價交換而得，
21 故允建樓地板面積之記載應屬其既得權利等情，資為論據
22 。然：

23 (1)80年計畫案關於允建樓地板面積之記載，乃因原告威京
24 公司原計畫興建之工業大樓已取得建造執照，業如前述
25 ，故該項記載顯係為保障威京公司之信賴利益而為。嗣
26 原告威京公司亦確實在80年計畫案之規制下進行京華城
27 購物中心開發，則原告威京公司之信賴利益實已獲保障

01 及實現。原告雖爭執京華城購物中心建照核准之樓地板
02 面積僅為111,919.11平方公尺，仍未達120,284.39平方
03 公尺，故尚有未經實現之利益或保障云云，然審諸80年
04 計畫，基於整體開發原則，所涵蓋範圍原為捐贈被告所
05 餘70%基地，其中西北側土地（面積2,134平方公尺）因
06 為整合發生困難，原告威京公司乃排除該部分而先行興
07 建第一期基地（即京華城購物中心），其結果即為前述
08 差額之8,365.28平方公尺樓地板面積未予興建（計算公
09 式為：基地2,134平方公尺×建蔽率 70%× 560%=
10 8,365.28平方公尺 = 120,284.39平方公尺 - 111,919.11
11 平方公尺），足見該120,284.39平方公尺樓地板面積所
12 以未用盡，乃基地無法完全整合並一次興建所致，尚難
13 歸咎屬被告一方之因素。

14 (2) 其次，107年計畫案刪除允建樓地板面積，其效力乃向
15 後發生，並不生現有之京華城購物中心應否部分拆除以
16 符合該計畫要求之問題，業如前述，則對依據80年計畫
17 案進行開發之原告威京公司、與京華城購物中心所有人
18 即原告京華城公司而言，該刪除不會造成既有權益的影
19 響。至系爭土地將重建改建，因而有重新申請建照需求
20 時，被告根據系爭土地之現行（亦為自80年計畫案公告
21 實施以來）使用分區管制，依循第三種商業區之容積率
22 560%而為審核，乃依法行政，自難謂有何違誤；又從建
23 照申請人角度觀察，如建照申請人為第三人，本無超越
24 法令所定之容積率管制而主張允建樓地板面積不低於12
25 0,284.39平方公尺之基礎，至若申請人為原告威京公司
26 者，則因該允建樓地板面積之保護業於京華城購物中心
27 興建時實現，該公司亦不得再度主張。

01 (3) 考量系爭土地所在地段，容積率及其換算之可興建樓地
02 板面積實代表相當經濟利益，107年計畫案之刪除允建
03 樓地板面積，地主即原告京華城公司主張有預期經濟利
04 益受到影響，並非無據。然容積率管制乃涉都市計畫地
05 區內土地合理使用之公共利益，本院衡量107年計畫刪
06 除允建樓地板面積之文字，目的在使80年計畫案因保障
07 原告威京公司信賴利益而特別加註之文字，回歸法令既
08 有規範內容；且依80年計畫案興建之京華城購物中心早
09 於90年開幕營運，迄於107年計畫案核定公告，相距已
10 十餘年等情，本院認為被告以原處分、107年計畫案刪
11 除原80年計畫所載之允建樓地板面積等文字，對原告京
12 華城公司預期經濟利益縱有干預，仍合於比例而可支持
13 。

14 3. 又依都市計畫法第26條、第27條規範意旨，都市計畫經發
15 布實施後，並非不得變更，除應依據發展情況並參考人民
16 建議定期通盤檢討作必要之變更外，如遇有重大事變、災
17 害，或為適應國防、經濟發展需要，或為配合興建重大設
18 施，尚應視實際情況迅行變更，已如前述，是主管機關依
19 據前揭規定所為之都市計畫變更，參酌司法院釋字第525
20 號解釋及行政程序法第123條第1款、第126條第1項規定意
21 旨，本即不生信賴保護問題。查80年計畫發布實施後，因
22 兩造間就系爭土地之容積率計算問題有所爭執，致生監察
23 院對被告提案糾正，被告以監察院審核意見認定原告京華
24 城公司「似」已完成整體開發，且依103年計畫規定，系
25 爭土地之開發方式與強度為「2個分區開發，容積率560%
26 」等情，為避免後續爭議，而依都市計畫法第27條第1項
27 第3款規定辦理都市計畫變更，明定系爭土地之各基地容

01 積率為560%，並解除103年計畫所公告修正之分區整體開
02 發規定，於法並無不合。

03 (四)基於前開說明，80年計畫為保障原告威京公司信賴利益，因
04 而有允建樓地板面積不得低於120284.39平方公尺之記載，
05 嗣既因原告威京公司及授權之原告京華城公司確已興建京華
06 城購物中心並為營運，該項文字記載所欲保障之權益當認已
07 獲實現。原告威京公司、京華城公司以該文字記載為其等既
08 得權而主張不得自107年計畫中刪除，尚屬無據，其等請求
09 撤銷核定107年計畫之原處分，亦無理由。又原告威京公司
10 、京華城公司既無再度主張前述允建樓地板面積保障之權利
11 ，其等聲明請求於該允建文字之後，加註「(換算成容積率
12 為651.52%)」等文字，即失所附麗而應併予駁回。

13 七、綜上所述，本件原告京都公司不具當事人適格，原告威京公
14 司與京華城公司之聲明主張則為無理由，均應予駁回。訴願
15 決定就原告京都公司、京華城公司部分分別為不受理、駁回
16 之決定，核無不合，應予維持；至關於不受理原告威京公司
17 訴願部分雖有未洽，然威京公司之訴既無理由，乃由本院逕
18 予判決駁回。

19 八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及陳述，經本院
20 審酌後認與判決結果不生影響，爰不予一一論述，附此敘明
21 。

22 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
23 前段、第104條，民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

24 中 華 民 國 109 年 7 月 16 日

25 臺北高等行政法院第三庭

26 審判長法官 蕭忠仁

27 法官 羅月君

01

02 一、上為正本係照原本作成。

03 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
04 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
05 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

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

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

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

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，亦得為上訴審訴訟代理人	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。 3.專利行政事件，具備專利師資格或

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10
11
12

	<p>依法得為專利代理人者。</p> <p>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。</p>
<p>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。</p>	

中 華 民 國 109 年 7 月 16 日
書 記 官 林 俞 文