臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@107年度訴字第

108年1月3日辯論終結

原　　告　大將開發股份有限公司
代　表　人　葉義雄（董事長）
訴訟代理人　王郁筑　律師
　　孫銘豫　律師
複代理人　謝宗安　律師
被　　告　臺北市政府
代　表　人　柯文哲（市長）
訴訟代理人　林光彥　律師

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4月24日台內訴字第1070009155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、事實概要：被告為促進老舊市場轉型及環境改善，透過調整都市計畫市場用地之使用項目與開發強度，結合公私經濟力量，改善傳統零售市場環境，爰經民國99年10月26日第1600次市政會議審議通過，以99年11月22日府都規字第09937080900號公告（下稱系爭公告）實施「臺北市老舊市場再生專案計畫－私有市場更新行動計畫」（下稱系爭專案計畫）。被告審認原告申請坐落臺北市○○區○○段一小段429地號（下稱系爭土地）之「松甫市場再生專案計畫」（下稱系爭申請案）符合系爭專案計畫規定申請資格，以102年10月23

日府都新字第10231772800號函核准在案，並經103年2月10日及103年6月17日召開「太平洋建設股份有限公司等3單位依『臺北市老舊市場再生專案計畫－私有市場更新行動計畫』申請本市士林區雨農市場更新案等3處市場更新案」研商會議。嗣原告於106年5月4日檢送都市計畫變更案，請被告依專案程序提送臺北市都市計畫委員會審議，惟臺北市政府都市發展局（下稱都發局）審查該變更內容未臻完善，以106年7月27日北市都規字第10633874400號函退請補正，原告復於106年8月21日再次檢送修正後都市計畫，並於106年10月5日以106將字第1505號函申請展期三年（下簡稱本件申請）。被告基於系爭專案計畫制定精神及公平性原則，認本案仍依原老舊市場專案計畫時程辦理，否准原告展期之申請，遂以106年11月22日府都規字第10637452000號函（下稱原處分）駁回系爭申請案，並退回都市計畫變更書圖。原告不服，提起訴願，經內政部107年4月24日台內訴字第1070009155號訴願決定駁回，原告仍不服，循序提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張略以：

（一）原處分應定性為行政處分：被告以原處分否准原告展期系爭專案計畫3年之請求，而被告所為之原處分，形式上而言，其中說明六已載明「處分相對人」、說明七則記載「如對本處分不服，請依訴願法第14條及第58規定，自本文到達之次日起30日內，繕具訴願書，向本府遞送……」依行政程序法第96條第1項第6款規定，被告已載明該函作為行政處分之意旨，以及不服該行政處分之救濟方法、期間與受理機關，被告於106年11月22日所為之原處分應屬行政處分。次查，訴願決定之主文記載「訴願駁回」，而非依訴願法第77條第8款規定作成不受理決定，訴願決定並

未否認被告為作成行政處分之原處分機關，且依訴願法第1條規定，撤銷訴願之客體應以行政處分為限，職是，被告於106年11月22日所為之原處分應屬行政處分無疑。末查，被告於106年11月22日所為之原處分，係被告就原告所提之展期申請公法上之具體事件，作成直接生否准申請效果的單方行政行為，依行政程序法第92條第1項規定，屬行政處分，被告辯稱原處分僅為要約之拒絕，並非行政處分云云，並不可採。

（二）原告就是否在一定期限內取得建造執照並依法申報開工，應屬其依憲法第15條規定，所得受保障之營業自由範疇；再者，原告於不妨害社會秩序公共利益之前提下，得依其意志作為或不作為，此屬一般行為自由所保障之範疇（參司法院釋字第716號、第689號解釋理由書意旨）。次查，原處分否准原告展期申請，已涉及原告營業自由以及一般行為自由之限制，依司法院釋字443號解釋理由書意旨，自應有法律或法律授權之命令作為依據。原處分說明四、（一）僅謂：「……考量土地整合、攤商安置協調等複雜性因素，爰制定專案計畫公告7年內取得建造執照並依法申報開工期限…」說明四、（二）則記載行政程序法第6條以及第8條規定，此皆不得作為被告限制原告營業自由以及一般行為自由之法令依據。依司法院釋字443號解釋理由書意旨，原處分限制原告之營業自由及一般行為自由，因欠缺法令授權作為依據，違反法律保留原則。

（三）被告違反比例原則：

1、系爭專案計畫未經法律授權，自不發生命令之效力；又其亦未對人民之權利、義務直接發生成立、變動、消滅或確定之法律效果，自亦非可視為行政處分，是以系爭專案計

畫應歸類於無法效性之行政計畫，亦即未具任何法拘束力之事實行為。準此，系爭專案計畫柒、三、（五）「承諾與實踐」所載承諾事項之性質乃行政機關內部為達一定行政目的所為之規劃、設計及方法，尚非足以拘束人民之法令，當然亦不至於拘束原告。退萬步言，縱認原告提出系爭申請案，即相當於對系爭專案計畫之內容為承諾，而應受一定之拘束，惟依系爭專案計畫「陸、三、執行機制」及「柒、三、作業流程（三）」記載，被告即應負協力義務，惟查，原告提出系爭申請案後，即積極就被告所公告之系爭專案計畫之作業流程辦理被告各局處之指示事項，並未延誤，故原告亦不應負遲延責任，否則即有違誠實信用原則。又承諾事項既屬計畫之預定期間，即相當於訓示期間，而非法定不變期間，亦無因逾期即生失權效果之可言。是被告竟視為法定不變期間，而認定原告違反承諾事項所公告之7年期間並駁回系爭申請案，自有違反比例原則之違誤。

2、系爭專案計畫固規劃「申請者須於計畫公告後7年內取得建照執照並依法申報開工」之承諾事項，以期在此期間達到一定之行政目的。惟按系爭專案計畫之執行結果，於106年11月22日期限屆滿前，16處私有市場全數無法取得建照執照並依法申報開工，顯見系爭專案計畫之期限設計，有嚴重違誤，根本無助於系爭專案計畫改善私有市場建物老舊，促進傳統零售市場轉型以及美化地區環境等行政目的，顯無法通過比例原則妥當性之檢驗，與比例原則有違。故而，被告以此條款為由所為之駁回處分，亦應為違法。

3、另系爭專案計畫已歷時近4年的協商，原告投入之成本與

人員耗費甚鉅，土地產權之整合至今同意比例已高達75.27%，於計畫完成只差臨門一腳，此時被告為求行政目的之達成，理應准許原告展延之申請，以助系爭專案計畫成功，被告驟然將系爭申請案駁回，除使雙方之努力全數付諸流水，亦使行政目的無法達成，在行政行為有多數選擇之下，被告不選擇對人民侵害最小之方式，反選擇對雙方均造成重大損害之方式（縱認被告之損害不大，惟並未因駁回而受有任何利益，並對系爭專案計畫全面失敗而回復至原來最不利之情況，仍有重大損害）為之，自無法通過比例原則必要性與狹義比例性之檢驗。

（四）系爭申請案直至106年9月19日，原告至被告都發局與承辦人員商討時，被告仍就欠缺之事項通知補正，是以，原告自因被告之行為而足以相信被告其有准予延長之行為意思。原告於送件申請後，均按照系爭專案計畫之作業程序及都發局之指示報核相關文件，亦積極與被告都發局洽詢溝通，僅因都發局內部有關都市計畫審核之行政程序繁雜耗時，導致程序拖沓，即以無法於期限內完成為由駁回原告之申請，無疑將所有不利益均歸由原告一方承擔，甚且被告亦同遭其不利益（回復老舊市場之窘態，並使多年程序進行付諸流水），另被告就原告之申請明知即將屆期仍受理並予以核備，後又以期限屆至為由駁回申請，均有違誠實信用原則。其次，系爭專案計畫柒、三「作業流程」之內容，實無法令原告預見上述程序於行政機關內部審核所需之時程，以及即便係因行政機關之不為協力所造成之時程延宕，其仍將受駁回處分之不利益後果，與行政行為明確性原則有違。再者，被告如不予駁回而將系爭專案計畫之期限展延3年，其實施之結果實屬有利於雙方，尤其並

無不利益於被告，被告完全不予注意展延之益處而逕予駁回原告之申請，亦顯與當事人利益原則有違。

（五）原告應有請求被告作成准許系爭專案計畫公告後7年內取得建造執照，並申報開工之期限再展延3年之行政處分的公法上請求權：查系爭專案計畫係源於訴外人林進錚委託訴外人亞伯土地開發股份有限公司（下稱亞伯公司），就系爭土地申請自行劃定更新單元，被告亦於102年10月23日核准亞伯公司所劃定之更新單元，而原告則於102年11月21日委託訴外人亞伯公司擬具申請書件向被告都發局提出系爭專案計畫規畫構想計畫書，原告應屬都市計畫更新實施者，依都市更新條例第54條規定，原告應得依該規定提出被告應作成延展系爭專案計畫申請期限之請求。縱使認為本件並無都市更新條例之適用，依都市計畫法第1條、都市更新條例第1條立法本旨皆在「改善居住環境」或「改善居民生活環境」，應得以類推適用都市更新條例第54條規定，使原告得依該規定提出被告應作成延展系爭專案計畫申請期限之請求。況本件原告之所以延宕時程，多係可歸責於被告行政程序之拖沓所致，基於行政法上誠信原則之本旨及都市更新條第54條規定將非可歸責於實施者之遲誤排除以觀，足認為更應賦予原告有提出被告應作成延展系爭專案計畫申請期限之請求權。且依內政部60年4月1日台內地字第409267號函意旨，原告亦屬土地所有人林進錚所同意使用土地之人，應屬都市計畫法第24條及第25條所稱之土地權利關係人，應得透過都市計畫第25條作為本件之公法上請求權。退步言之，縱認為原告非屬都市計畫法第24條及第25條所稱之土地權利關係人，原告亦得以都市計畫法第26條規定，請求被告就系爭專案計畫，將

受理期間展延三年，以為必要之變更。

（六）綜上，原處分有以上違誤，爰提起課予義務之訴並聲明：1、訴願決定及原處分均撤銷。2、被告應依原告106年10月5日106將字第1505號函之申請，作成准予展期3年之行政處分。3、訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯略以：對原告經法院闡明後變更為課予義務之訴及聲明之程序上無意見。

（一）撤銷訴訟須以行政處分為撤銷之標的，惟一行政行為是否為行政處分，自應探求行政機關之真意而不拘泥於公文書所使用之文字、是否載明救濟教示條款及是否有後續處置為斷。因此，縱使原處分載明救濟教示，訴願決定亦未否認原處分為行政處分，惟仍應視被告真意以判斷原處分之性質。實則，系爭專案計畫（要約之引誘）係被告用以提供有意投資私有市場更新行動計畫之申請人，評估是否申請投資，進而提出系爭申請案（要約），於申請人無法依系爭專案計畫之資格、條件及期限內完成要求時，以原處分（要約之拒絕）拒絕申請人之要約而不願給予容積獎勵。依最高行政法院104年度裁字第581號裁定意旨，要約之拒絕，並非發生公法上效果之單方行政行為，當非行政處分。故被告是否接受原告展延之申請，僅涉及被告是否願意給予原告較長時間以完成系爭專案計畫（要約之引誘）之條件，應由被告基於種種情事為綜合考量，不得以被告拒絕之意思表示即謂此為行政處分。故原處分並非行政處分，原告所提本件訴訟（不論是撤銷訴訟或課予義務之訴）均不合法。

（二）原處分既非行政處分，而為要約之拒絕，則被告自得視提出要約者是否符合系爭專案計畫所明列之條件，以決定是

否與其訂定行政契約。原告既未於系爭專案計畫公告7年內取得建造執照並依法申報開工，則被告自得拒絕與原告成立行政契約關係，亦得拒絕原告展延期限之請求，並無侵害原告之營業自由及一般行為自由，亦無違反法律保留之問題。退步言之，如認原處分之性質為行政處分，則系爭專案計畫亦未賦予原告得申請展延之權利，復未說明其何以具有公法上權利，故原告無請求被告作成准予申請展期之權利，並無權利或法律上利益受有損害，且原告請求被告展期3年無法律上之請求權，因此本件原告之訴顯無理由。

（三）系爭專案計畫之「計畫內容」：「……以都市計畫專案變更模式，調整市場用地之使用項目與開發強度，改善地區公共服務品質，帶動環境整體再生。」、「承諾與實踐」：「申請人應於本專案公告7年內取得建造執照並依法申報開工。未依前述時程辦理者，依本專案變更之都市計畫則變更回原都市計畫。」由計畫內容可知，系爭專案計畫係透過提高開發強度，給予較多容積獎勵，鼓勵人民提出申請，以達促進民間參與私有傳統零售市場轉型，進而改善地區環境、提供優質公共空間及活化地方產業，帶動周邊環境整體再生。故系爭專案計畫實為給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆。其次，系爭專案計畫僅涉及老舊市場之再生，縱未能成功改建此等市場，此等市場仍能繼續使用及營業，對於公共利益並無甚大影響，自非重大事項，依司法院大法官釋字第443號解釋理由書，無須有以法律或法律授權之命令為依據之必要。再者，由承諾事項可知，被告是否駁回展延申請僅涉及原告是否能獲得較多容積獎勵之問題，縱使被告駁回展

延申請，並未造成原告任何損失，亦未限制原告之任何自由，原告仍得依原都市計畫進行都市更新。實則，系爭專案計畫已明列申請條件、資格與限制，原告既為專業開發公司，具有評估其是否能符合系爭專案計畫所規定時程之能力，自應遵守此等條件資格。豈容原告依據系爭專案計畫提出申請後，因可歸責其本身事由而未能於「承諾與實踐」所定期限內依法申報開工，以致回歸原都市計畫而未獲得較佳之容積獎勵，反竟提出展延申請，於被告駁回其展延申請時，指摘被告限制其營業自由及一般行為自由。從而，如認原處分為行政處分，原處分亦未違反法律保留，原告主張不足採納。

（四）本件有平等原則之適用，並符合平等原則：查除原告外，另有三處私有市場依據系爭專案計畫提出申請，皆因無法於期間內無法符合系爭專案計畫之資格，終遭致駁回。因此，倘被告於各申請人皆具「無法符合資格條件」此同一駁回原因下仍作出准予原告延展期限之處分，此時即有「相同事情為不同處理」之情事，而導致各申請人於法律上之地位不平等，並有將與事物性質無關因素納入考量之疑慮，有違平等原則，原告之主張不足採納。

（五）本件有誠信原則之適用，且原告有違誠信原則：查原告自承其依據系爭專案計畫提出申請案前，已詳細閱覽系爭專案計畫之公告。而承諾事項內容之用語並非難懂，無涉任何專業術語，且原告為專業開發公司，對於「建造執照」與「申報開工」之用語皆十分明瞭。是以原告應知悉系爭專案計畫有7年內須取得建造執照並依法申報開工之條件。次查，原告亦自承其於承諾事項所定期限（106年11月22日）將屆至前，於同年10月5日敘明理由向被告提出申

請展期，可知原告確實知悉承諾事項。再查，誠實信用原則之規範對象為行政機關與人民，於人民違反誠實信用原則時亦有適用。原告指摘被告未盡協力義務，並認被告都發局作業流程費時過久等語。惟查，被告於原告提出申請案後，即於7個月內召開兩次研商會議，且原告亦自承其於作業流程中，多次疏漏而受被告通知補正，是以原告應承擔自身疏失所導致之不利益。原告既為專業開發公司，對於此等程序作業自屬熟稔，亦有甚多資源諸如同業經驗等可供利用，有充分資源評估該等作業流程所需時間，預估作業流程所需時程顯非難事。且原告遲至系爭專案計畫公告3年後方提出申請，自應承擔其申請案時限較短之不利益，而非執此主張被告未予展延違反誠信原則。從而，原告指摘原處分違反誠信原則，為無理由。

（六）原處分符合比例原則：原處分駁回展延期限之申請，有助於維護限期履行之目的，符合行政程序法第7條第1款所定「採取之方法應有助於目的之達成」，無違適當性原則；對於無法如期履行專案期限者，駁回申請展延期限，僅使原告不得再予展期，並無侵害其他權益，為最小侵害手段，符合行政程序法第7條第2款所定「有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者」，無違必要性原則。至原告所主張其努力付諸流水等語，係因原告自身未能遵守系爭專案計畫之期限所致，與原處分間並無相當因果關係，並非原處分所造成之損害；駁回展延期限之申請案僅使原告不得展延期限，但得以維護該限期履行之目的，且保持行政機關之公正性，使得申請人爾後能更加注意期限內達成資格之重要性，有助於公益之維護。故原處分符合行政程序法第7條第3款所定「採取之方法所造成

之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡」，無違狹義比例原則。另，原告自承其於系爭專案計畫於99年11月22日公告3年後，申請期限102年11月22日將屆至時，方於前一日102年11月21日提出申請案，並於提出申請後約4年，於106年10月5日請求被告展延3年，顯見原告亦認為7年內取得建造執照並依法申報開工並非難事，卻忽視自身直至申請期限將屆至時方提出申請之事實，反質疑該期限設計有嚴重違誤，顯不合理。再者，縱無系爭專案計畫，原告仍得依都市計畫法第24條、第27條及都市計畫公共設施用地多目標使用辦法第3條第1款之規定申請都市計畫變更，故原處分並未使原告受有重大損害。從而，原告主張原處分違反比例原則等語，為無理由。

（七）原處分符合明確性原則：查原處分之內容，被告係以平等原則、誠實信用原則、無信賴保護之適用及原告未能在承諾事項期限內取得建造執照並依法申報開工等理由駁回原告之申請案，並無不明確之處。再者，系爭專案計畫之柒、三「作業流程」對於申請事項及流程均有明確規範，且各該程序內容亦屬明確，並於各程序中說明程序重心、審查機關及審查重點等，足使原告依照系爭專案計畫準備相關申請事務。從而，被告於原告無法依系爭專案計畫所定期限內依法申報開工時，敘明理由而駁回原告之申請，乃符合明確性原則，原告主張為無理由。

（八）原處分符合當事人利益原則：查原告既為專業開發公司，且無不能履行該協議之事由，則在期限屆至時原告仍無法取得建造執照並依法申報開工，實已違反系爭專案計畫之內容，被告考量上情後駁回原告展延期限之申請，無違當事人利益原則。

（九）綜上，原告主張均無理由，爰答辯聲明：1、原告之訴駁回。2、訴訟費用由原告負擔。

四、原處分係針對原告系爭申請案（包含展期3年部分）予以駁回，且理由七已明載：如對本處分不服，請依訴願法第14條及第58條規定，自本文到達之次日起，繕具訴願書……等語，即明示原處分為行政處分，同時訴願機關亦認同就原處分為實體審認後決定駁回在案；因此本件原處分核屬被告公法上具體事件所為之決定而對外直接發生法律效果之單方行政行為；且核與系爭公告法律性質是否為要約誘引等無涉，均應先予敘明。因此本件訴訟首要爭點乃原告於106年10月5日函被告針對系爭申請案申請展期3年，是否有法律依據？原處分予以駁回是否合法？

（一）本件應適用之法律及本院見解：

1、都市計畫法第24條規定：「土地權利關係人為促進其土地利用，得配合當地分區發展計畫，自行擬定或變更細部計畫，並應附具事業及財務計畫，申請當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所依前條規定辦理。」第25條規定：「土地權利關係人自行擬定或申請變更細部計畫，遭受直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所拒絕時，得分別向內政部或縣（市）（局）政府請求處理；經內政部或縣（市）（局）政府依法處理後，土地權利關係人不得再提異議。」第26條規定：「（第1項）都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每三年內或五年內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之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。（第2項）前項都市計畫定期通盤檢討之辦理機關、作業方法及檢討基準等事項之實

施辦法，由內政部定之。」第27條規定：「（第1項）都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：……四、為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施時。（第2項）前項都市計畫之變更，內政部或縣（市）（局）政府得指定各該原擬定之機關限期為之，必要時，並得逕為變更。」

2、都市更新條例第54條：「（第1項）實施者依第十條或第十一條規定實施都市更新事業計畫，應自獲准之日起一年內，擬具都市更新事業計畫報核；逾期未報核者，直轄市、縣（市）主管機關得撤銷其更新核准。但不可歸責於實施者之事由而遲誤之期間，應予扣除。（第2項）因故未能於前項期限內擬具都市更新事業計畫報核者，得敘明理由申請展期；展期之期間每次不得超過六個月，並以二次為限。」

（二）兩造間對事實概要欄記載及下列事實均不爭執，並有兩造提出之下列證據附本院卷及原處分卷（或訴願卷）可查，自足認為真實：

1、依據被告99年10月26日第1600次市政會議決議通過「臺北市老舊市場再生專案計畫－私有市場更新行動計畫」（即系爭專案計畫，詳本院卷第31至39頁），其中「柒、申請方式：……三、作業流程：……（五）承諾與實踐」記載：「申請人應於本專案計畫公告7年內取得建造執照並依法申報開工。未依前述時程辦理者，依本專案變更之都市計畫則變更回復原都市計畫。」（本院卷第38頁）。

⑴99年11月22日，被告以府都規字第09937080900號公告實施系爭專案計畫，並自99年11月23日零時生效（即系爭公

告），公告事項：「一、受理期間：99年11月23日至102年11月22日止。……」（本院卷第197頁）。

⑵訴外人林進錚委託亞伯公司向被告申請自行劃定「臺北市○○區○○段○○段○○○○號等1筆土地（按：即系爭土地）為更新單元」，經被告以102年10月23日府都新字第10231772800號函核准（本院卷第180至182頁）

⑶102年11月21日，原告委託亞伯公司依據系爭專案計畫，以亞字第102112101號函向被告都發局提出「臺北市老舊市場再生專案計畫－私有市場更新行動計畫：臺北市○○區○○段一小段429地號等1筆土地規劃構想計畫書」（本院卷第204頁）。

⑷103年4月21日，原告委託亞伯公司，以亞字第103042101號函檢送「擬定臺北市○○區○○段一小段429地號等1筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫案」予被告都市更新處（本院卷第205頁）。

⑸105年4月6日，原告以104將字第1459號函檢送「臺北市都市計畫市場用地（松甫市場）多目標作住宅使用申請書暨公共設施用地多目標使用計畫書」予被告市場處（本院卷第206頁）。

⑹105年9月13日，被告以府都新字第10330786102號函通知關於原告擔任實施者擬具之「擬定臺北市○○區○○段一小段429地號等1筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫案」，自105年9月14日起公開展覽30日，並訂於105年9月29日舉辦本案公聽會（本院卷第207至208頁）。

⑺106年1月5日，被告以府產業市第00000000000號函復原告，同意原告修正後之「臺北市都市計畫市場用地（松甫市場）多目標作住宅使用申請書暨公共設施用地多目標使用

計畫書」（本院卷第209頁）。

⑻106年5月4日，原告以106將字第1494號函檢送「修訂臺北市○○區○○段一小段429地號土地使用分區管制規定案計畫書」予被告都發局（本院卷第210頁）。

⑼106年7月27日，被告都發局以北市都規字第10633874400號函原告，略以：「說明：……三、惟查本案本市都市設計及土地使用開發許可審議幹事會106年3月6日審查資料顯示貴公司所提計畫書都市設計準則內容與都市設計審議內容不儘一致，為避免爾後計畫案審視執行標準不同，惠請釐清本案都市設計準則內容，至有關計畫內容其他未臻完整須修正部分，隨函檢送修正事項表供參考，惠請修正後儘速並提送修正計畫書，圖過局，俾利協處後續行政作業。四、依市場再生專案計畫柒、申請方式三、作業流程（五）承諾與實踐規定申請人應於本專案公告7年內取得建造執照並依法申報開工。查前開期限於106年11月22日將屆期，爰請貴公司審慎評估於上開屆期日完成上述承諾之可能性。」（原處分卷第4至5頁）。

⑽106年8月21日，原告以106將字第1502號函檢送「修訂臺北市○○區○○段一小段429地號土地使用分區管制規定案計畫書」予被告都發局（原處分卷第7頁）。

2、106年10月5日，原告以106將字第1505號函向被告都發局申請展期，內容略以：「說明：一、依臺北市政府99年11月22日公告實施……，於102年11月21日申請報核。二、本案於103年5月2日、105年4月15日及105年6月1日，皆依會議及審查意見積極配合修正計畫書內容，然因本案為公共設施用地開發，需經過促參、多目標計畫、都市計畫變更、都市設計審議等程序，審查作業繁複、時間冗長，無

法在本案公告之七年內完成審查程序。……五、若本案無法順利經由本專案計畫申請容積獎勵，恐將影響日後所有權人進行改建意願，請求依上揭之說明，敬請惠允同意本案申請展期三年，俾能順利完成後續審查程序，並協助加速完成都市更新流程，成為本專案計畫之成功典範。」（本院卷第211至212頁）。

3、嗣經被告於106年11月22日以原處分函覆（本院卷第40頁、第41頁）原告：

⑴主旨載明：有關原告依系爭專案計畫提出之系爭申請案，經核未符合規定予以駁回（本院卷第40頁）。

⑵說明二略以：系爭專案計劃作業流程，原告等申請單位應先提具規劃構想計畫書，並擬具都市計畫變更圖送由被告所屬都市發展局依法進行都市計畫法定程序及提送被告都市計畫委員會審議，並於系爭專案計畫公告7年內（106年11月22日）取得建照並申報開工；否則回復原計畫專案。

⑶說明四略以，依行政程序法第6條及第8規定，仍請依系爭專案計劃作業時程辦理，不同意原告展期3年之申請。

⑷說明五略以，本案經原告評估無法於系爭專案計畫期限內（106年11月22日）完成各項審查及取得建造執照並依法申報開工等程序，故為避免行政資源耗費，被告駁回原告系爭申請案等語。

4、原告不服原處分，循序提起本件課予義務訴訟，請求被告應依原告106年10月5日申請，作成准予展期3年之行政處分。

（三）原告經本院一再闡明後確認係提起課予義務之訴，並主張實體法上請求權依據為都市更新條例第54條第2項及都市計畫法第26條第1項但書（原告書狀記載係依據都市更新

條例第54條、都市計畫法第24、25、26條規定）。然查：

1、依據原告前揭106年10月5日之106將字第1505號函，並未載明依據都市更新條例第54條，或都市計畫法第24條、第25條、第26條規定向被告請求；因此本件原告未經向被告提出合法申請即提起本件課予義務之訴，本難認合法。

2、次查，都市更新條例第54條規定詳如上述，其中第2項所指因故未能於前項期限內擬具「都市更新事業計畫」報核者，得敘明理由申請展期（每次不得超過六個月，並以二次為限），乃針對「都市更新事業計畫」報核程序規定之展期，且展期期限最長為六個月，以二次為限之規定；核與本件原告主張本件系爭申請案無法依系爭專案計畫作業流程期限（即7年內106年11月22日前）完成，而申請展期3年完全無涉，因此都市更新條例第54條第2項規定，並非本件原告提起課予義務之訴之法律上請求依據。同理都市更新條例第54條第1項，更非本件請求依據，亦應敘明。

3、又都市計畫法第24條至27條規定詳如上述。其中第26條第1項但書乃規定「都市計畫」經發布實施後，擬定計畫之機關每三年內或五年內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之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。經核亦與本件原告主張之前開申請展期無任何關聯，因此原告主張依都市計畫法第26條第1項但書規定提起本件申請，自顯無理由。同理，原告主張依都市計畫法第24條至26條規定提起本件申請，參照上開說明，亦顯無理由，應予駁回。

4、據上，本件原告主張依都市更新條例第54條及都市計畫法第24條至第26條規定向被告請求云云，均無理由，應予駁回。

（四）再查本件系爭專案計畫柒明載原告等申請人應於系爭專案計畫公告7年內（即106年11月22日前）取得建造執照並依法申報開工，未依前述時程辦理者，則依系爭專案變更之都市計畫則變更回復原都市計畫等內容詳如上述。又查本件系爭專案計畫並無原告等申請人可得向被告申請「展期」或「展期3年」之規定，原告亦於向被告為本件請求時及於本件訴訟時，一再主張無法於106年11月22日前取得取得建造執照並依法申報開工亦為兩造所不爭執。因此：

1、本件原告無從依據系爭專案公告及系爭專案計畫內容請求（被告）作成展期3年之處分，亦經證明。同理，被告原處分併駁回原告此部分申請核未違法。

2、原處分以原告無法於106年11月22日前取得建造執照並依法申報開工（即無法依系爭專案計畫流程規定辦理），而駁回原告系爭申請案，經核並未違法。

（五）又本件原告提起之課予義務之訴並無法律上依據詳如上述；而本件參照上開本院認定之事實，又係因可歸責於原告之原因，無法依據系爭（99年間）專案計畫公告7年內（即106年11月22日前）取得建造執照並依法申報開工，故原處分駁回原告系爭申請案（含本件原告展期3年之申請）處分並未違法詳如上述，因此本件主張原處分限制原告營業自由及行為自由且欠缺法令授權違反法律保留原則云云，顯對原告有依法請求被告為一定公法上行為之課予義務之訴本質有嚴重誤解，即本件原處分是以原告無法律上原因而駁回原告請求，而非限制原告之營業自由云云，因此原告此部分主張顯無理由。

（六）次查，本件被告抗辯除原告外，另有三處私有市場依據系爭專案計畫提出申請，皆因無法於期間內符合系爭專案計

畫之資格，終遭致駁回等語明確，因此原告未舉出系爭專案計畫有類似原告情形被告准展期3年之前案，逕主張原處分違反平等原則云云，自顯不足採。同理，本件原告為專業開發公司，對於系爭專案計畫涉及都市計畫、都市更新及「建造執照」與「申報開工」等法令及申請程序，及預估可能之時程均應有充足認識且同意，始於系爭專案計畫99年公告後3年即102年11月21日，委託訴外人亞伯公司擬具相關申請書件，依據系爭專案計畫提出申請，且參照上開本案認定事實，自應知悉系爭專案計畫有7年內須取得建造執照並依法申報開工之「條件」，而原告遲至106年10月5日（106年11月22日屆期）始向被告提出展期3年之申請（並表示無法於106年11月22日前完成申報開工等「條件」），並指摘因相關時程拖延造成之不利益屬可歸責被告之遲延，進而主張原處分違反誠信原則云云，自亦不足採。

（七）再查，本件原處分說明五理由詳如上述，因此原告未敘明原處分何處違反行政程序法第7條各款之規定，並主張原處分違反比例原則云云，核自無理由。又查系爭專案計畫書柒，已經明載原告等申請人應於系爭專案計畫公告7年內（即106年11月22日前）取得建造執照並依法申報開工歷述如前，因此被告以原告自行評估無法於系爭專案計畫期限內（106年11月22日）完成各項審查及申請建造執照並依法申報開工等程序，為避免行政資源耗費，而駁回原告系爭申請案，已經考量原告（當事人）利益，且符合明確性原則，原告空言主張原處分違反明確性原則及不符合當事人利益原則云云，亦顯有誤會而不足採。

五、綜上，原告並無任何法律上依據請求被告對系爭申請案作成

展期3年之處分詳如上述，因此本件原處分駁回原告系爭申請案及請求展期3年，經核並無違法，訴願決定予以維持，核無不合。原告起訴請求撤銷原處分及訴願決定並請求判決如聲明二（系爭申請案展期3年）所示，為無理由，應予駁回。又本件為判斷基礎事證已明，兩造間其餘攻擊防禦方法及提出證據，雖經審酌，亦不影響判決結果，爰不一一敘明。

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　　108　　年　　1　　月　　17　　日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法　官　林惠瑜

法　官　張瑜鳳

法　官　洪遠亮

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
㈠符合右列情形之一	1.上訴人或其法定代理人具備律師資

者，得不委任律師為訴訟代理人	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。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　108　　年　　1　　月　　17　　日

書記官　陳德銘