

臺北高等行政法院判決

108年度訴更一字第49號

) FKT64W1Z1X5L0;@110年7月29日辯

原告 京都建設開發股份有限公司

代表人 阮聖元（董事長）

原告 威京開發投資股份有限公司

代表人 江弘交（董事長）

共同

訴訟代理人 潘正芬 律師

陳修君 律師

被告 臺北市政府

代表人 柯文哲（市長）住同上

訴訟代理人 楊蕙謙 律師

林光彥 律師

上一人

複代理人 蔡雁如 律師（言詞辯論終結後具狀解除委任）

上列當事人間都市計畫法事件，原告不服內政部中華民國104年1

月20日台內訴字第1040002809號訴願決定，提起行政訴訟，經本

院105年度訴字第270號判決後，原告不服，提起上訴，經最高行

政法院108年度判字第219號判決廢棄發回本院更為審理，本院判

決如下：

主 文

原告之訴駁回。

第一審及發回前上訴審訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

（一）原告威京開發投資股份有限公司（下稱威京公司）代表人原

為沈慶京，訴訟進行中變更為江弘交，並具狀聲明承受訴訟
（本院卷一第541頁），核無不合，應予准許。

(二)按「(第1項)訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他
訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。……
(第3項)有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許
：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變
。……」行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款分別定有明
文。本件原告起訴時聲明原為：「先位聲明：一、內政部台
內訴字第1040002809號訴願決定及臺北市政府103年5月13日
府都規字第10300893800號公告原處分均撤銷。二、訴訟費
用由被告負擔；備位聲明：一、確認京都公司（全稱為京都
建設開發股份有限公司，下稱京都公司）及威京公司就系爭
全部土地對臺北市政府捐地30%及其上公園廣場設施經費2
億2千萬元（單位為新臺幣，下同）之回饋義務不存在。二
、訴訟費用由被告負擔」（本院前審卷第484-485、490-491
頁）；迭經原告多次變更，最後變更訴之聲明為：「一、原
告威京公司：(一)先位聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷。
2.第一審及發回前上訴審訴訟費用均由被告負擔；(二)備位
聲明：1.確認原告威京公司就系爭全部土地對臺北市政府捐
地30%及其上公園廣場設施經費2億2千萬元之回饋義務不存
在。2.第一審及發回前第二審訴訟費用均由被告負擔；二、
原告京都公司：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.第一審及發
回前上訴審訴訟費用均由被告負擔。」（本院卷二第246、3
35-336頁）。經核其變更前後之請求基礎不變，爰依前揭規
定，予以准許。

二、爭訟概要：

(一)被告為進行臺北市土地使用分區通盤檢討，於民國76年4月

29日辦理公開展覽之「修訂臺北市土地使用分區（保護區、農業區除外）計畫（通盤檢討）案」，原建議將案內有關八德路四段、東寧路、縱貫鐵路、八德路四段106巷所圍地區（原唐榮鐵工廠，下稱系爭區域）由工業區變更為住宅區，嗣原告威京公司因購得原唐榮鐵工廠舊址土地，向被告陳情變更為多目標多元使用分區，並提出土地利用計畫，經臺北市都市計畫委員會（下稱北市都委會）審議決議，報由內政部於80年1月12日以台（80）內營字第886687號函核定後，被告以80年2月13日府工二字第80003366號公告「『修訂臺北市土地使用分區（保護區，農業區除外）計畫（通盤檢討）案』內有關八德路四段、東寧路、縱貫鐵路、八德路四段106巷所圍地區（原唐榮鐵工廠）土地使用計畫案」（下稱80年計畫案），同意變更該區為第三種商業區，並限制僅供作公眾服務空間、國際購物中心、國際觀光旅館、辦公大樓、文化休閒設施及停車場等6種使用，又為避免零星開發及考量地方發展，將該區西北側土地納入計畫範圍。另於該計畫案說明書載明「本案應捐地30%規劃設計為公園、廣場之用，並登記為市政府所有，以回饋社會大眾，增建捐地後土地20%樓地板面積作為停車空間，並開放供公眾使用；為採用『大街廓整體開發』理念，並符合臺北市土地因畸零不整且丘塊過於瑣碎而必須採取『整合與集約使用』之特性，本基地開發方式應採大街廓整體開發為原則；本案開發計畫應由威京公司整體開發」。之後，原告威京公司未能順利整合西北側土地，故於完成80年計畫案規定事項，經臺北市都市設計審議委員會審議同意分期開發，被告始核發京華城購物中心之建築執照。

(二)嗣西北側土地建物老舊有更新需求，經所有權人多次申請劃

01 定都市更新單元，因受限於80年計畫案訂有整體開發規定，
02 未能符合臺北市自行劃定更新單元重建區段作業須知自行劃
03 定更新單元之條件，遲未更新改建。被告乃依都市計畫法第
04 27條第1項第3款規定，辦理都市計畫變更，歷經北市都委會
05 102年10月24日第650次、103年1月23日第654次及103年2月
06 27日第655次委員會會議（以下分別稱第650次、第654次、
07 第655次會議）決議通過，被告以103年5月13日府都規字第
08 10300893800號公告（下稱原處分）核定「修訂80年計畫案
09 開發方式細部計畫案」（下稱103年細部計畫案或系爭計畫
10 案）計畫書，並自103年5月14日零時起生效，採2個分區開
11 發方式辦理、刪除80年計畫案整體開發規定，即將基地開發
12 方式，由原大街廓整體開發改採分區開發，並刪除「應由威
13 京公司整體開發」等文字。

14 (三)原告京都公司以其為80年2月13日80年計畫案公告當時，公
15 告範圍內部分土地之所有權人，於86年1月間代全體土地所
16 有權人捐贈30%土地予被告，復於92年11月間，代全體土地
17 所有權人捐贈2億2千萬元作為興建公園廣場設施經費，以共
18 同取得整體開發權益，為本案基地之共同整體開發權人，為
19 處分相對人；抑或退步言，被告解除整體開發，剝奪其整體
20 開發權益，亦為利害關係人，併與原告威京公司循序提起訴
21 願，經內政部於104年1月20日以台內訴字第1040002809號訴
22 願決定駁回，原告二公司均不服，再提起本件訴訟，先位聲
23 明請求撤銷訴願決定及原處分；備位聲明請求確認原告對被
24 告捐地30%、公園廣場設施經費2億2千萬元之回饋義務不存
25 在。就備位聲明中關於原告京都公司部分，經本院以105年
26 度訴字第270號裁定（下稱前審裁定）認此部分為本院103年
27 度訴字第946號及最高行政法院106年度判字第280號等確定

判決既判力效力所及而駁回，原告京都公司不服，提起抗告，經最高行政法院以108年度裁字第710號裁定駁回抗告而確定。就先位聲明部分及備位聲明中關於原告威京公司部分，經本院以105年度訴字第270號判決（下稱前審判決）駁回後，原告不服，提起上訴，經最高行政法院以108年度判字第219號判決（下稱上訴審判決）廢棄前審判決，發回本院更為審理。

三、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1.關於本案訴訟權能，上訴審判決意旨應指原告威京公司為原處分相對人，原告京都公司為原處分利害關係人，然皆得提起本件訴訟。

2.本件都市計畫與其他都市計畫審議案件不同。本件都市計畫雖形式外觀為都市計畫公告，但依其相關對價關係，不如說是行政處分之附款或行政契約之締結，僅因80年當時尚無行政程序法規定。若是行政處分之附款撤銷或廢止或行政契約之終止或解除，對於原告權利義務之影響，絕對比一般都市計畫案之利害關係人影響層面更大，於此觀點，本件應提高審查密度。

3.原告威京公司先位聲明及原告京都公司聲明部分：

(1)被告108年7月5日答辯狀似已自認「未記載出席委員表決之結果情形」，且至今仍未提出「該次會議表決結果之相關資料」，自無從確認第654次會議之審議決定，是否符合各級都市計畫委員會組織規程（下稱都委會組織規程）第9條中出席委員過半數同意之要件，是原處分應予撤銷，至被告所稱「無異議」即可作成決議，除已違反都委會組織規程之正當程序規範外，亦未見其舉證以實其說（會議記錄僅載「修

正通過」4字)，且最高行政法院106年度判字第280號判決明確載明此部分非該案審判範圍，故未受該案確定判決既判力之拘束。

(2)經原告就第654次會議之錄音光碟所為逐字紀錄，與被告提出之譯文有重大出入，被告製作之譯文避重就輕，如辛晚教委員、張桂林委員等發言，委員認為應就配套及權益部分同時處理。況前開會議錄音光碟經鈞院勘驗後，已足證確實未經投票表決，不符都委會組織規程第9條中出席委員過半數同意之要件，不符上訴審判決意旨，被告無法說明確實有表決之事實，故原處分應予以撤銷。

(3)前開會議包含2個標的，一為是否要解除整體開發，另一則是解除整體開發，取得解除開發前提的捐獻應如何處理，有委員認為要用容積處理，也有委員在主席提出共識之後，又表示意見，原告認勉僅有共識一，就處分觀點，本案是撤廢行政處分，再考量是否要加以補償；若就契約觀點，是在處理終止契約，終止契約後，是否還有其他權利義務要處理。絕非只是撤廢處分或終止行政契約而已，在專案小組提送大會時，就有表明最重要的不是解除整體開發，而是解除後對於先前相關30%捐獻要如何處理，而且這30%是以全區的面積比例去計算。脫宗華委員提到當初原告威京公司的確幫西北側這些地主代繳回饋金。委員就此部分都有提出意見，但最後都沒有處理，代為捐獻20%土地的原告威京公司、西北側地主及被告之間的3方關係，一旦解除整體開發狀況下，這3方的權利義務關係會如何變化，都未處理。前開會議實際除了討論是否解除整體開發外，還有再討論在解除整體開發後，是否要有相對應的配套及處理，此才為原告最主要的訴求及重點。且專案小組以5點議題羅列呈請大會進行討論

，但都發局並未按此進行，沒有理會專案小組或委員意見，而主席也跟著都發局所提修正計畫書通過，也未理會專案小組或委員意見。被告將整體開發與嗣後107年容積率切割處理，正足以顯示前開會議未處理委員異議關於容積率同時處理之問題，亦因切割在不同次不同年度會議處理，將本案原由主要計畫通過之高度審查決議程序（須經內政部核定）改由低度審查決議程序，且未明示關於容積率之決議，程序上有雙重重大瑕疵，且前開會議決議時，亦無從預測被告未來又再次決議進一步剝奪80年計畫案及行政契約取得之容積率，形同凌遲割裂程序，原告之主張，足以顯示分割程序及決議標的欠缺之不法。

- (4) 前開會議中，就前提發展狀況、通盤檢討及必要性，還有比例原則，並無充分檢討，且本件發回更審，並不單純僅審理最高行政法院發回意旨，應針對處分之合法性及正當性作全面性審理，不受限於發回指摘之理由。若103年就一部分解除，認不影響整個計畫、規劃、土地利用，為何短短在3年多後，又將關於允建樓地板面積拿掉，此涉及主要計畫容積的問題，逐漸剝奪主要計畫的部分權利，正常性何在？80年計畫案是主要計畫，是否能認拿掉一項就是細部計畫，被告可否陸續如此為之？需視委員如何去想，如何決定發展狀況有何不同，及相對應價部分如何處理，在正當程序上應有討論必要。又長期未履行整體開發義務，不可歸責原告威京公司，且多久沒有開發叫作長期沒有開發，會議中委員也有疑義，都發局也承認法無明文，就常理而言，20、30年都市計畫都是合理時程，並無所謂專利耗盡原則，況西北側地主眾多不可能短期內全部同意，且對於代捐權利也不承認，很多委員提出這個疑問，到底可否無條件解除整體開發，被告都

01 未回應或討論，也許不可以解除，也許可以解除但需補償，
02 均未進行細膩討論。況原告威京公司實際有進行西北側整體
03 開發之努力。另被告要求西北側地主變更回去原來分區，被
04 告有非常多選擇，但於會議中認為無異議而不處理。被告稱
05 原告未積極開發，卻未去解決程序其應解決或處理部分。10
06 3年細部計畫案後迄今近7年，西北側完全沒有開發動靜，反
07 證根本無開發意願，原告威京公司更無法作整體開發規劃。

08 (5) 第654次會議錄音，無法證明以共識決無異議通過；反之，
09 可證並無以共識決無異議通過。且從譯文內容來看，並無以
10 投票表決，也非無異議通過，如對於前述所謂相當共識的異
11 議，在異議後，主席並未處理；是否還有共識，當然也未作
12 表決。況都委會討論議案，並不能用無異議通過方式，且多
13 數委員都有不同或保留意見，尤其是回饋部分，原告威京公
14 司30%回饋部分，於本案中未經處理，還有解除整體開發有
15 無法定時程限制部分，委員都有意見，在委員討論過程中，
16 沒有解決法定開發時程及處理回饋問題的話，大部分委員覺
17 得無法作成決議。

18 (6) 都市計畫法相關法規，並無規定必須經過表決方式始得決議
19 ，而是要求出席委員過半數同意，無任何出席委員表示異議
20 或反對，即無法認已得出席委員過半數之共識同意。依前所
21 述，第654次會議完全看不出委員有無表示意見，完全是主
22 席自說自話，也無法看出委員對於這樣通過方式有何反應，
23 及對於主席自說自話是否表示同意。

24 (7) 甚且，經鈞院110年1月13日準備程序完整勘驗後，足證前開
25 會議未經表決，無從得知各委員同意與否，不符都委會組織
26 規程第9條中出席委員過半數同意之要件；又自上開勘驗得
27 知，多位委員仍有不同或保留意見，絕非無異議認可或無條

件解除整體開發，顯示前開會議對委員提出諸爭議問題皆未解決致無決議，至少有6位委員有意見都沒有處理，遑論對本案5個事項有達成共識。主席獨斷獨行，不僅沒有處理整體計畫是否可分之問題，也沒有處理如果可分，所附帶相關分開後計畫之容積等如何之結果，顯未有共識，更無決議，其程序顯有重大瑕疵，故原處分應予撤銷。

(8) 又依會議規範第56條可知，所謂表決與無異議認可為二事。本件都市計畫變更審查案，為主動議性質，非屬會議規範第56條第2款及第60條所示得採無異議認可之事項。本件是北市都委會針對都市計畫變更之重大實質事項，不可以採取無異議認可程序，這也是都市計畫相關規定要求要過半數同意。被告稱可以採用無異議認可，然此是在104年後所通過之內部規範，而前開會議是在103年，因此在表決程序上有嚴重瑕疵。被告所稱原告相關權益主張，顯與勘驗筆錄中多位委員意見有間，原處分顯未參酌委員意見，所為決定應屬違法。

(9) 第654次會議，已確認捐地30%係被告決定，並非原告威京公司與西北側地主之私下契約權利義務，被告無權單純解除整體開發，而不處理西北側地主在解除後捐地30%之利益，此部分究由西北側地主享有或由被告享有，未形成該次會議共識。

(10) 80年計畫案，係將主要計畫與細部計畫合併變更並審查，且依照開發許可之精神，以原告「放棄興建工業大樓」與「捐地三成、捐建20%樓地板面積為公共停車場」兩個對價關係所取得「整體開發」、「容積率560%」、「保障京華城允建樓地板面積不低於120284.39平方公尺」，依鈞院107年度訴字第1206號判決意旨，原告此等權利義務關係並不可分，

縱有變更或調整，亦應併同處理，然原處分單獨於細部計畫變更為「解除整體開發」，不僅未併同原主要計畫變更，且未經內政部重新審視核定。

(11) 當初主要計畫併同細部計畫審查，是將義務權利關係合併觀察、處理、審查及決定，強調上述權利義務關係不可分，不可能單獨處理單獨某一權利或義務，本件單純將其中一權利，也就是整體開發單獨切割處理，未併同原主要計畫變更，也未經過內政部重新審視核定，顯違反行政程序法第114條第1項第4、5款規定，亦即內政部都委會未作決議、應參與處分作成之其他機關未參與，程序上皆有重大瑕疵，依行政程序法第114條反面解釋，不能補正。請求依行政訴訟法第237之21規定，將本件程序上爭議送回被告檢視，原告也同意被告為相關補正，之後，內政部審議可針對鈞院107年度訴字第1206號判決中，關於本件相關爭點的5項權利義務關係作通盤檢討，所為決定較符公平正義，也具訴訟經濟效益。又依最高行政法院106年度判字第280號判決意旨，分區開發的回饋義務仍存在，亦即第654次會議中委員表達回饋義務應一併處理之前提，無法推論為本件可分之依據。

(12) 當初都市計畫程序訂定整體開發程序，要經過內政部核定通過，是雙層級程序，但本件將原來通過的都市計畫切割部分出來，然後以被告單層級程序來變更，故其程序不合法，縱認有經出席委員過半數同意，也是未遵守法定程序。又80年提送之都市計畫變更，就是包含主要計畫及細部計畫，尤其相關內容經鈞院107年度訴字第1206號判決明確表示，是屬於類似行政契約之效力，因此本應併同審查，若要作局部變更，亦應循當初正當程序辦理，亦即本案應送內政部都委會審查後核定。本件主要是變更為第三種商業區，故為主要計

畫範疇，且涉及因為區位使用變更，而由原告捐地及捐錢換取區域劃分之變更及整體開發等土地利用使用強度及範圍，自然屬於80年計畫案變更之一部分，如此切割，使其看起來並非使用分區之變更，被告並未提出切割之正當理由及程序，自然欠缺切割適用之依據，有針對性之違法。另外，107年又就刪除樓地板面積保障有關特種商業區容積率之規定切割後，再次降低處理程序，以致迄今本件土地之使用，仍須引用80年計畫案的內容，以及後續細部計畫的兩次部分變更，才能夠為完整的計畫觀察。被告於107年1月18日以府都規字第10602424800號公告核定之「80年計畫案土地使用分區管制細部計畫案（第二次修訂）」（下稱107年細部計畫案）內容涉及將主要計畫所定的商三商業區容積比率扣除80年計畫案所定關於土地的使用強度為進一步限制，於本件103年都市計畫整體開發的方式及土地範圍為進一步限制，均違反80年主要計畫關於捐贈土地及金錢換取之商業區容積比率。又上訴審判決意旨，並非廢棄理由之法律上判斷，因此鈞院不受其拘束。

4.原告威京公司備位聲明部分：

被告於103年細部計畫案直接解除原告威京公司整體開發權利，其於另案即107年細部計畫案直接「刪除『允建之樓地板面積得不低於原以申請執照之樓地板面積120,284.39平方公尺』之文字」，皆屬嚴重違反信賴保護原則而侵害原告威京公司財產權，前者至少應予損失補償，即應確認原告威京公司就系爭全部土地中「未整體開發之土地」對被告捐地30%及其上公園廣場設施經費2億2千萬元之回饋義務不存在，或應依先位聲明撤銷原處分，由北市都委會決定合法妥適之解除整體開發之配套方案。退步言，縱認原告先位聲明無理

由，認被告可以解除整體開發，如將之定性為契約解除，則依契約解除之基本原則，因法律未另有規定且未另有約定，依行政程序法第149條準用民法第259條規定，雙方應負回復原狀之義務，被告在解除整體開發時，對原告威京公司就系爭全部土地對被告捐地30%及其上公園廣場設施經費2億2千萬元之回饋義務已不存在，被告應返還之。退萬步言，縱認已有部分開發，至少就西北側未整體開發部分，此部分也是多餘回饋，被告應返還之，並或得視為被告解除整體開發（如將之定性為處分之廢止）時依行政程序法給予部分補償。

（二）聲明：

1.原告威京公司：

先位聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

備位聲明：確認原告威京公司就系爭全部土地對臺北市政府捐地30%及其上公園廣場設施經費2億2千萬元之回饋義務不存在。

2.原告京都公司：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1.原告京都公司不具撤銷訴訟之當事人適格：

(1)依最高行政法院103年度判字第114號判決意旨，依行政訴訟法第4條第1項提起撤銷訴訟之利害關係人限於具有法律上利益之人。另觀諸都市計畫法整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素可知，都市計畫法之立法目的係為改善居民生活環境，並針對一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要措施，做有計畫之發展及合理規劃土地，而非保護特定個人之利益。

(2)80年計畫案中之參、計畫內容記載：「七、事業及財務計畫

01 ：本案開發計畫應由威京公司整體開發。」故係由原告威京
02 公司取得系爭區域之整體開發權限。103年細部計畫案將「
03 本案開發計畫應由威京公司整體開發」等文字刪除，故係直
04 接對原告威京公司發生法律效力，原告京都公司並非原處分
05 相對人。且上訴審判決亦指出：「……據此，開發方式中將
06 『由威京公司整體開發』予以刪除，是以上訴人威京公司為
07 規制對象，非規制對象之上訴人京都公司，自非處分相對人
08 甚明。」又都市計畫法並無保護特定個人利益之目的，故原
09 告京都公司無從依都市計畫法主張其利益受侵害。

10 (3)退步言，縱原告威京公司委由原告京都公司執行開發計畫，
11 原告京都公司亦僅係受原告威京公司委託開發之獨立法人，
12 屬其二者間之私權關係，並非公法上權利義務關係，原告京
13 都公司並未就原處分具有公法上之權利或法律上利害關係。

14 2.依上訴審判決意旨，並未認103年細部計畫案之實體內容及
15 由被告核定實施乙節有所違誤，僅係因未見第654次會議表
16 決結果之相關資料，致程序部分認事實尚有未明之處，以此
17 作為發回理由。故鈞院僅須審究前開會議之表決程序是否符
18 合決議要件作為判斷基礎，原告其餘主張均非上訴審判決意
19 旨所須探究之事項。

20 3.原告威京公司先位聲明及原告京都公司聲明部分：

21 (1)原處分所公告實施之103年細部計畫案，係針對80年計畫案
22 將開發方式由「大街廓整體開發」為原則變更為「分區開發
23 」方式辦理，並刪除「應由威京公司整體開發」等文字，系
24 爭區域變更為第三種商業區，僅為土地使用分區開發方式及
25 事業計畫之管制，並未涉及土地使用分區之變更，與上訴審
26 判決所指工業區變更為商業區情形不同，並非主要計畫。本
27 件為103年之都市計畫，適用91年5月修正後都市計畫法，屬

細部計畫之層次，依都市計畫法第22條第1項第3款規定，土地使用分區之管制內容本屬細部計畫事項，故依都市計畫法第23條第1項規定，得由被告核定實施，此亦為上訴審判決所肯認。103年計畫案，係因原告長期未履行整體開發義務，僅就京華城部分先行興建，就西北側土地遲未開發，致西北側土地因整體開發之限制，落後老舊，侵害西北側土地所有權人之權益而向被告提出陳情，此確屬未變更使用分區下使用分區內容管制之問題，自屬被告細部計畫之權限，且亦屬可歸責原告因素所致。107年細部計畫案，則係因監察院作成系爭土地容積率應為560%之糾正，故被告依監察院糾正報告意旨，就該未涉及主要計畫變更部分，以細部計畫變更程序進行，亦無違誤。

(2) 上訴審判決意旨雖指出捐地30%屬主要計畫性質，與開發方式性質為細部計畫有別，故前審判決所認「修訂80年計畫案開發方式細部計畫案」為細部計畫之論述有未洽，但不影響系爭計畫毋須由內政部核定之結論，且已明示80年計畫案關於由原告威京公司整體開發之開發方式，核屬細部計畫，則系爭計畫案將開發方式變更為分區開發，即屬細部計畫之變更，依都市計畫法第23條規定，由被告核定實施，於法有據，且亦明示系爭計畫毋須由內政部核定，故依行政訴訟法第260條第3項規定，原告主張系爭計畫應由內政部核定，應無理由。

(3) 第654次會議出席委員人數已達半數以上：

前開會議紀錄「貳、報告事項」、「報告事項一」之說明一，顯示北市都委會置主任委員及副主任委員各1人，委員19人，共計21人，而會議紀錄所附會議簽到表，顯示應出席委員共計21人（含主席即主任委員1人及副主任委員1人），實

01 際出席委員共19人，故有過半數以上委員出席。又不能出席
02 之委員，皆為都委會組織規程第4條第3項第2款所定「有關
03 業務機關首長或單位主管或代表」，依同規程第7條第2項但
04 書及第3項規定，蔡玲儀、蔡國基均屬適法代理出席，並應
05 計入出席人數。況原告於108年7月30日準備程序亦表示對出
06 席委員過半數部分並無爭執。從而，本件出席委員已過半數
07 。

08 (4)第654次會議之決議經出席委員過半數同意：

09 ①前開會議已依都委會組織規程第9條規定，有過半數以上委
10 員出席，並經出席委員過半數同意，其決議已符正當法律程
11 序之要求，不以表決或一定形式為必要，且會議中經與會委
12 員充分表達意見取得共識後，由主席依綜合討論意見歸納後
13 決議，徵詢委員意見，即可以無異議或表決作成具體決議。
14 「或」字即表示可選擇之意，而非「應」以表決方式作成，
15 且若未經表決，更無記載出席委員表決結果之必要。另於審
16 議過程中，主席最後徵詢委員是否還有個別意見或特別討論
17 事項，若最後確認結果，已無任何人提出意見，即代表達成
18 共識，以無異議方式通過，已符合「出席委員過半數同意」
19 要件。況實體之權利義務、系爭計畫案是否違反實體法，應
20 依其本身客觀判斷，與都委會討論過程無關，且上訴審判決
21 意旨，並未表示須經表決，而是表示須查明第654次會議之
22 決議是否過半數委員出席、出席委員過半數同意。

23 ②第654次會議，已就103年細部計畫案進行案情概要、計畫範
24 圍、計畫緣起及目的、土地使用現況及新舊計畫差異為說明
25 。且被告所屬都市發展局於102年12月27日曾以北市都字第
26 10240607400號函檢附修正計畫書及相關補充資料到會，其
27 他公民或團體亦已提出相關意見，由現場委員進行相關討論

，並在現場委員無人反對情形下，作成修正後通過之決議，已符合「出席委員過半數同意」要件，前開會議以無異議方式決議，並未違反正當法律程序。況會議紀錄既已記載「本案依都市發展局所提修正計畫書及本次補充會議資料修正通過」，已可證前開會議係以無異議方式決議。

③會議規範於本件並無適用餘地：

會議規範係內政部以54年7月20日內民字第178628號令公布施行，並非立法院通過，總統公布之法律。觀諸該規範第1條規定，其無法律授權依據，並非法規命令，故無拘束各級會議之效力，更不得據為判斷會議決議是否合法之依據。且都委會組織規程第9條僅規定「過半數以上委員之出席」及「出席委員過半數之同意」之要件，並未規定決議應以何種方式為之，更未規定須以表決為之。另依最高行政法院106年度判字第570號判決意旨可知，共識決、表決等均可，並不限於表決，更無須依內政部會議規範之限制。如會議事項得以共識決方式即取得過半數之同意時，實無表決之必要，故會議規範於此並無適用餘地。況都委會組織規程既已就都委會之執掌、組成、資格、會議召集方式及進行方式等事項規範，應屬都市計畫領域之特別規定，相較於僅為通則性質之會議規範，應優先適用。且都委會組織規程係依都市計畫法74條第2項授權訂定之法規命令，其位階亦高於會議規範。

④第654次會議中，委員對決議結果並無異議：

合議制會議，僅有最終決議具有法律效力，會議過程中之提案說明、委員及列席人員意見，均屬行政機關作成決定前之內部程序，不得作為認定實體權利義務之依據。易言之，合議制會議討論過程中，委員初始可能表示不同或保留意見，

但經出席或列席人員說明後，委員若接受，在結論上即為同意。是合議制會議有其討論過程，參與人員各自表達意見，最終仍以決議內容為準，故應綜觀整個會議過程及最終結論而判斷，不得斷章取義截取其中會議討論片段，即主張委員有不同或保留意見。前開會議中，黃台生委員已明確表示該會議僅須就是否要解除整體開發討論決議，至原告為西北側地主代繳回饋金部分屬原告及地主間之民事爭議，不屬委員考量之範圍，故主席表示本件重點在於決議是否要分區開發，並無違誤，黃台生委員亦未對此表示任何意見；脫宗華委員雖有表示意見，惟主席已說明本件重點在於整體開發還是要分區開發，後續脫宗華委員未再表示不同或保留意見；陳盈蓉委員亦有表示意見，惟李永展委員已說明整體開發或分區開發僅要以都市發展角度決定即可，後續陳盈蓉委員未再表示不同或保留意見；劉小蘭委員與魏國彥委員僅詢問本件是否有時程規定，主席即請都市發展局說明，該局回答沒有，後續該二委員未再表示不同或保留意見；辛晚教委員亦有表示意見，惟李永展委員已說明容積率、民事及分區等討論應留待後續處理，宜切割來看，後續辛晚教委員未再表示不同或保留意見；張桂林委員雖提及辛晚教委員表示折算容積率等語，但並非有保留意見。據上可知，前開會議業經委員充分討論，其中部分委員提出之意見與疑義，主席、其他委員或列席人員均於會議中有所說明及回應，故委員未再表示不同或保留意見，最終所有委員對提案機關之提案內容無異議通過，原告稱前開會議對於委員提出意見未為處理，並非事實。

- (5) 行政法院對都市計畫之審查，僅及於合法性，不及於適當性；系爭計畫案對於解除整體開發之規範內容，屬判斷餘地：

行政法院審查都市計畫變更所為核定之合法性時，原則應尊重都委會所為具不可替代性、專業性及法律授權之專屬性之決定，而承認其有判斷餘地，在判斷餘地範圍內，應尊重其專業判斷，僅得就合法性而為審查，而不及於適當性。103年細部計畫案，業經被告提送北市都委會，並於第654次會議中，由不同領域專業人士組成，獨立行使職權，且經委員充分討論，委員提出之意見與疑義，均於會議中有所說明及回應，最終決議無異議通過，已如前述。是鈞院應尊重其專業判斷，僅須就上訴審判決發回意旨所認，應重新調查之前開會議決議程序合法性為審酌，無須就原告所主張系爭計畫案之決定，是否具適當性進行審查。

4.原告威京公司備位聲明部分：

(1)依都市計畫法第26條第1項及第27條之規定，都市計畫經發布實施後，並非不得變更，除應依據發展情況，並參考人民建議定期通盤檢討作必要之變更外，如遇有重大事變、災害，或為適應國防、經濟發展需要，或為配合興建重大設施，尚應視實際情況迅行變更。

(2)京都公司曾依行政訴訟法第6條第1項前段規定，向法院提起訴訟，並於備位聲明請求「確認京都公司與被告間捐地捐款回饋義務不存在」，業經鈞院103年度訴字第946號判決駁回其請求及最高行政法院106年度判字第280號判決駁回其上訴而確定。

(3)京都公司就前開最高行政法院106年度判字第280號判決提起再審之訴，亦經該院106年度判字第610號判決駁回其訴。又最高行政法院106年度判字第280號判決之原因事實與本件相同，皆係針對系爭計畫案刪除「本案開發計畫應由威京公司整體開發」等文字，京都公司或原告威京公司捐地及捐款回

饋義務是否不復存在，前開判決已認定京都公司負有捐地及捐款之回饋義務係為取得整體開發系爭區域之權益，且被告亦已核發90使字第350號使用執照，京都公司與被告已各自依80年都市計畫所定履行，則京都公司已履行之捐地捐款回饋義務，尚不因整體開發權於23年後，因被告依都市計畫法第27條第1項第3款變更80年都市計畫，採分區開發方式辦理而不存在。依80年都市計畫，係由原告威京公司取得整體開發之權益，原告威京公司授權由京都公司開發，原告威京公司及京都公司取得整體開發系爭區域之權益，皆係源於80年都市計畫，既京都公司不因系爭都市計畫改採分區開發，不負捐地及捐款之回饋義務，原告威京公司亦應不得主張之。故原告威京公司請求確認捐地及捐款義務不存在，亦無理由。至於原告威京公司與西北區地主間之權利義務，屬其私權爭執，與系爭計畫之合法性無涉。原告威京公司之捐地捐款回饋義務既仍存在，即無所謂補償問題。

(4) 鈞院107年度訴字第1206號判決，認被告得以細部計畫變更原都市計畫內容，且原告威京公司在80年計畫案之規制下進行京華城購物中心開發，其信賴利益實已獲保障及實現，故不得據此主張處分違法。又依103年細部計畫案人民陳情部分，足證原告威京公司長期未履行西北側土地整體開發義務，侵害西北側土地所有權人之權益，且屬可歸責原告威京公司所致，此確屬未變更使用分區下使用分區內管制之問題，自屬被告細部計畫之權限，原告威京公司稱確已盡其義務，與事實不符，不足採信。

(二) 聲明：原告之訴駁回。

五、爭點：

(一) 本件103年細部計畫案將開發方式變更為「分區開發，並刪

01 除由威京公司整體開發」之內容，屬於何種計畫變更？又應
02 由何機關核定實施？

03 (二)本件103年細部計畫案之性質為何？原告京都公司就本件撤
04 銷訴訟部分是否具有當事人適格？

05 (三)被告作成原處分及103年細部計畫案所據之北市都委會第654
06 次會議審議組織及開會、程序及決議是否適法？

07 (四)原告威京公司所稱與被告間之捐地捐款回饋義務是否仍存在
08 ？

09 六、本院之判斷：

10 (一)前提事實：

11 前開爭訟概要欄之事實，為兩造所不爭執，並有被告80年計
12 畫案公告（被告答辯卷第2-11頁）、北市都委會第650次會
13 議紀錄（被告答辯卷第13-62頁）、北市都委會第654次會議
14 紀錄（被告答辯卷第66-148頁）、北市都委會第655次會議
15 紀錄（被告答辯卷第149-177頁）、原處分及所附103年細部
16 計畫案計畫書影本（被告答辯卷第178-260頁）、訴願決定
17 （本院前審卷第21-27頁）、前審裁定（本院前審卷第686-6
18 90頁）、前審判決（本院前審卷第666-685頁）、上訴審判
19 決（本院卷一第19-33頁）在卷可稽，堪予認定。

20 (二)應適用之法令及法理說明：

21 1.按80年計畫案公告時之都市計畫法第26條、第27條第1項分
22 別規定：「都市計畫發布實施後，不得隨時任意變更。但擬
23 定計畫之機關每5年至少應通盤檢討一次，依據發展情況並
24 參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，
25 應予撤銷並變更其使用。」及「都市計畫經發布實施後，遇
26 有左列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉
27 、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：一、因戰爭、

地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。二、
為避免重大災害之發生時。三、為適應國防或經濟發展之需
要時。四、為配合中央或省（市）興建之重大設施時。」可
知都市計畫經發布實施後，並非不得變更，除應依據發展情
況並參考人民建議定期通盤檢討作必要之變更外，如遇有重
大事變、災害，或為適應國防、經濟發展需要，或為配合興
建重大設施，尚應視實際情況迅行變更。

2.次按司法院釋字第156號解釋文釋示：「主管機關變更都市
計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人
民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其
因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之
損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟……」且於
理由書附論：「都市計畫之個別變更，與都市計畫之擬定、
發布及擬定計畫機關依規定5年定期通盤檢討所作必要之變
更（都市計畫法第26條參照），並非直接限制一定區域內人
民之權益或增加其負擔者，有所不同。」亦即依都市計畫法
第27條第1項規定對都市計畫所為之個別變更，具有行政處
分之性質，而依同法第26條規定對都市計畫定期通盤檢討所
作必要之變更，則屬法規性質。惟因同法第26條未具體規範
定期通盤檢討之變更範圍及可能之內容，致定期通盤檢討所
可能納入都市計畫內容之範圍並無明確限制，其個別項目之
內容有無直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權
益或增加負擔，即不能一概而論。故司法院於105年12月9日
公布釋字第742號解釋就前揭釋字第156號解釋進一步補充：
「都市計畫擬定計畫機關依規定所為定期通盤檢討，對原都
市計畫作必要之變更，屬法規性質，並非行政處分。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定多數人

之權益或增加其負擔者，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其就該部分提起訴願或行政訴訟以資救濟，始符憲法第16條保障人民訴願權與訴訟權之意旨。」從而，行政法院應就個案審查定期通盤檢討公告內個別項目之具體內容，判斷其有無個案變更之性質，亦即是否直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加負擔，以決定該個別具體項目是否具有行政處分之性質（最高行政法院106年度判字第280號判決參照）。

（三）又按行政訴訟法第260條規定：「（第1項）除別有規定外，經廢棄原判決者，最高行政法院應將該事件發回原高等行政法院或發交其他高等行政法院。（第2項）前項發回或發交判決，就高等行政法院應調查之事項，應詳予指示。（第3項）受發回或發交之高等行政法院，應以最高行政法院所為廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎。」準此，最高行政法院上訴審判決將本院前審判決廢棄發回更審，其中關於法律上判斷之理由略以：

1. 都市計畫，在立法之初設計核定制度，係本於中央集權之思維，並由內政部核定，嗣基於中央及地方均權原則，於53年9月1日修法分別由內政部或省政府核定。又都市計畫之核定程序，原無區分主要計畫與細部計畫，62年9月6日修法時，將都市計畫分為主要計畫及細部計畫。當時，不論是主要計畫或細部計畫的核定，於首都、直轄市均應由內政部核定，至首都、直轄市之細部計畫的核定實施，為簡化細部計畫核定層級，縮短都市計畫制定流程，已於91年5月5日修正為除「依第14條規定由內政部訂定，及依第16條規定與主要計畫合併擬定者，由內政部核定實施」外，其餘均授權由該管直轄市、縣（市）政府核定實施。

2.有關主要計畫與細部計畫應表明事項，都市計畫法第15條及第22條業有明定，80年計畫案雖引都市計畫法第21條為據，惟該計畫除了將計畫範圍之土地，由工業區變更為商業區外，並限制僅供作公眾服務空間、國際購物中心、國際觀光旅館、辦公大樓、文化休閒設施及停車場等6種使用，復說明「本案應捐地30%規劃設計為公園、廣場之用；增建捐地後土地20%樓地板面積作為停車空間，開放供公眾使用；基地開發方式採大街廓整體開發，開發計畫由威京公司整體開發」等語，由該等內容觀之，實兼具主要計畫及細部計畫之性質。其中關於「大街廓整體開發及由威京公司整體開發」之開發方式，核屬細部計畫，則系爭計畫案將開發方式變更為「分區開發，並刪除由威京公司整體開發」之內容，即屬細部計畫之變更，依都市計畫法第23條規定，由被告核定實施，於法有據。另參之80年計畫案之78年11月2日專案審查小組會議紀錄「三、本案因變更使用而增加之利益，應回饋社會，原則上應按其建築使用性質、面積等內容，客觀評估其增加之價值與獲利金額，再決定捐贈社會之比例，……請威京公司以變更使用基地範圍土地面積之30%主動捐獻予市政府（參照本市工業區變更為住宅區開發要點草案），並將相當於捐獻後所餘土地面積之20%之樓地板面積作為公共停車空間使用（參照本市住宅區變更為商業區開發要點）」之研究結論內容，佐以80年計畫案之都市計畫說明書「壹、緣由：……本案土地依多目標多元化之開發原則，同意變更為第三種商業區並限制僅供下列6種使用……本案應捐地30%規劃設計為公園、廣場之用，並登記為市政府所有，以回饋社會大眾……參、計畫內容：……三、土地使用分區管制……採大街廓整體開發為原則……七、事業及財務計畫：本開發

計畫應由威京公司整體開發」等節，可知捐地30%實起因於系爭計畫範圍土地之使用分區，由工業區變更為商業區，容屬主要計畫性質，與作為實施都市計畫依據所擬定之開發方式，性質為細部計畫有別。則原告以捐地30%為主要計畫，涉及捐地義務之開發權利亦屬主要計畫，應由內政部核定為由，指摘原審就系爭計畫核定機關之認定，有判決理由與主文、理由矛盾之違背法令，為無可採。而前審判決就此爭議……雖有未洽，仍不影響系爭計畫毋須由內政部核定之結論。

以上廢棄理由之法律上判斷，為其廢棄本院前審判決之基礎，依行政訴訟法第260條第3項規定，本院自應受其拘束。從而，80年計畫案中關於「大街廓整體開發及由威京公司整體開發」之開發方式，既核屬細部計畫，與捐地30%屬於主要計畫之性質有別，則系爭計畫案（即103年細部計畫案）將開發方式變更為「分區開發，並刪除由威京公司整體開發」之內容，即屬細部計畫之變更，依都市計畫法第23條規定，應由被告核定實施，而毋須由內政部核定，依此，可認系爭計畫案所踐行之法定程序，於法無違。則原告主張：上訴審判決以上所認並非廢棄理由之法律上判斷，鈞院不受其拘束。80年計畫案係將主要計畫與細部計畫合併變更並審查，且依照開發許可之精神，以原告「放棄興建工業大樓」與「捐地三成、捐建20%樓地板面積為公共停車場」兩個對價關係所取得「整體開發」、「容積率560%」、「保障京華城允建樓地板面積不低於120284.39平方公尺」，此等權利義務關係並不可分，類似行政契約之效力，縱有變更或調整，亦應併同處理，本件將其中一權利之整體開發單獨切割處理，未併同原主要計畫變更，欠缺切割適用之依據，也未經過內

政部重新審視核定，違反行政程序法第114條第1項第4、5款規定，有重大瑕疵且不能補正。又僅以被告單層級程序來變更，縱認都委會會議有經出席委員過半數同意，也是未遵守法定程序，其程序不合法云云，自不足採。至原告前開主張所援引之本院107年度訴字第1206號另案判決見解，屬其在該具體個案中所為之認事用法，無從拘束本院，原告執此主張，亦不足採。

(四)原告威京公司先位聲明及原告京都公司聲明部分（即撤銷訴訟部分）：

1.本件103年細部計畫案具有個案變更之行政處分性質：

(1)查80年計畫案雖係依據都市計畫法第26條所為之通盤檢討變更，惟因該計畫係源於原告威京公司取得原唐榮鐵工廠舊址土地後，以自己名義向北市都委會陳情變更為「多目標多元化使用分區」，並自行提出「土地利用計畫」，經上開都委會開會審議後，同意原告威京公司之陳情案，於原本公開展覽「修訂臺北市土地使用分區（保護區、農業區除外）計畫（通盤檢討）案」擬變更「工業區」為「住宅區」6個地區之中，特別將「系爭區域」獨立出來辦理通盤檢討變更，除將系爭區域變更為「第三種商業區」，且開發方式應採「大街廓整體開發」為原則外，一方面授予原告威京公司整體開發之權；另一方面則限制系爭區域僅供作6種使用用途，且開發時應捐地30%規劃設計為公園、廣場，並登記為被告所有，同時應增建捐地後土地20%之樓地板面積，作為停車空間供公眾使用。易言之，80年計畫案雖係針對原告威京公司之陳情案所為之通盤檢討變更，而屬法規性質，惟其中關於授予原告威京公司整體開發之權，並限制系爭區域之使用用途，以及增加開發時應「捐地30%規劃設計為公園、廣場，

01 登記為市政府所有」暨「增建捐地後土地20%之樓地板面積
02 作為停車空間供公眾使用」負擔等具體項目，已直接限制
03 系爭區域開發權人原告威京公司之權益及增加其負擔，則揆
04 諸前揭司法院釋字第742號解釋意旨，上開個別項目之具體
05 內容，實具有個案變更之行政處分性質（最高行政法院106
06 年度判字第280號判決參照）。

- 07 (2) 本件103年細部計畫案之性質，依被告公告之103年細部計畫
08 案說明書，其法令依據為都市計畫法第27條第1項第3款，並
09 於「詳細說明」欄載明：「壹、計畫緣起：查本計畫範圍原
10 為唐榮鐵工廠舊址，因屬政策上應淘汰之工廠，本府前依都
11 市計畫法第26條規定辦理之『修訂臺北市土地使用分區（保
12 護區、農業區除外）計畫（通盤檢討）案』中，建議將其由
13 工業區變更為住宅區，案經威京公司向本市都委會陳情以多
14 目標多元化使用分區開發……另規範應捐地30%規劃設計為
15 公園、廣場之用，增建捐地後土地20%之樓地板面積，作為
16 停車空間，並開放供公眾使用。另為避免零星開發及考量地
17 方發展，而將西北側土地納入計畫範圍……。惟本案開發當
18 時因威京公司整合西北側土地未能順利，故於完成都市計畫
19 規定事項……經都市審議委員會審議同意分期開發，本府始
20 核發京華城購物中心建照。另因計畫範圍西北側土地建物老
21 舊頹敗而有更新需求，經所有權人多次向被告申請劃定都市
22 更新單元，惟囿於都市計畫訂有整體開發規定，未符合『臺
23 北市自行劃定更新單元重建區段作業須知』自行劃定更新單
24 元之條件，致被告未予核准劃定更新單元，而該區遲未更新
25 改建。考量地區居民對都市更新之殷切期盼，並為提升居住
26 環境、促進地區發展，又基於京華城購物中心已開發完成，
27 囿於原整體開發規定而不允許所有權人申請都市更新，影響

所有權人財產權，又該處遲未能順利開發，建物老舊亦有妨害地區公共環境之情，且實亦已無整體開發之需，爰由本府依都市計畫法第27條第1項第3款規定，辦理本案都市計畫變更。」等語（被告答辯卷第180-181頁），屬於變更80年計畫案中系爭區域之開發方式，將原「大街廓整體開發及由威京公司整體開發」變更為「分區開發，並刪除由威京公司整體開發」（被告答辯卷第186頁），顯然直接限縮系爭區域開發權人即原告威京公司之權益，揆諸前開說明，本件103年細部計畫案自具有個案變更之行政處分性質，而原告威京公司既為原處分與本件103年細部計畫案之規制對象，核屬處分相對人至明，自得主張其權益受有限制而為本件爭訟。

2.原告京都公司就本件撤銷訴訟部分具有當事人適格：

- (1)按行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」次按得提起撤銷訴訟者，依行政訴訟法第4條規定，除行政處分之相對人外，利害關係人亦得提起，惟此所指利害關係，係指法律上利害關係而言，不包括事實上利害關係，即其權利或法律上利益因行政處分而直接受有損害者，始為相當；若僅具經濟上、情感上或其他事實上利害關係者，並非所謂法律上之利害關係，而提起撤銷訴訟者，須依其主張足以顯現出行政處分有損害其權利或法律上利益之可能，其為原告之當事人適格始無欠缺。至於是否有法律上利害關係之判斷，須先認定行政處分所依據之法規範對該主張權利或法律上利益受侵害之人而言為保護規範，始為該行政處分之利害關係人，於法律已明文規定該第三人得提起

行政爭訟者，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，可得出亦有保障特定人之意旨時，倘該非處分相對人有因行政處分而直接受損害之可能者，亦得提起撤銷訴訟，主張行政處分違法侵害其權利（最高行政法院108年度判字第48號判決參照）。

- (2) 又都市計畫法之立法目的係為改善居民生活環境，並促進市○鎮○鄉街有計畫之均衡發展而設，故針對一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要措施，做有計畫之發展及合理規劃土地，建築法其主要目的既係就市○鎮○鄉街特定地區做整體之規劃，以改善居民生活環境，並促進該區域均衡發展之公共利益，而非在保護特定個人之利益。就都市計畫法整體結構、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，足見其目的均在於維護整體都市居民生活環境之公益，而非保護特定個人之利益。然依前述可知，具有個案變更之行政處分性質的細部計畫案，若致規制對象之相對人之權利或法律上利益受有影響或限制，或因該等處分而同受權利或法律上利益影響或限制之人，亦得提起撤銷訴訟。查原告威京公司取得80年計畫案之整體開發的開發方式固專屬其所有而不得移轉，原告威京公司授權原告京都公司執行開發及回饋事項，雖不會使原存在於原告威京公司與被告間之行政法律關係發生主體變動，然原告京都公司原為系爭區域內之臺北市○○區○○段3小段163-1、164-3、162-4、162-5地號土地所有權人，除於86年1月間，捐贈含前述地號土地在內之原公告範圍內全體面積計算30%之土地予被告外，復於92年11月間，捐贈2億2千萬元予被告，此有臺北市政府工務局公園路燈工程管

理處 86 年 11 月 27 日北市工公配字第 8662996400 號函、被告 92 年 11 月 18 日府都三字第 09224807800 號函、92 年 11 月 11 日領款收據、土地贈與契約書、證明書及協議書在卷可參（本院前審卷第 651 至 662 頁，本院卷二第 369-371、379-382 頁），則本件 103 年細部計畫案變更 80 年計畫案中系爭區域之開發方式，顯亦對原告京都公司原享有但因 80 年計畫案而被授權執行開發及捐贈之法律上財產權受有影響，揆諸上開說明，原告京都公司雖非原處分與本件 103 年細部計畫案之規制對象，但仍因此而受有法律上財產權之影響，自亦得與原告威京公司併同提起本件撤銷訴訟部分而具有當事人適格。被告辯稱：京都公司不具撤銷訴訟之當事人適格云云，尚無可採。

3. 被告作成原處分及 103 年細部計畫案所據之北市都委會第 654 次會議之審議組織及開會、程序及決議，應屬適法：

(1) 都市計畫是指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理的規劃，涉及高度專業判斷，其擬定、核定計畫具有相當寬廣之計畫形成自由。都市計畫法第 8 條規定：「都市計畫之擬定、變更，依本法所定之程序為之。」第 27 條第 1 項第 3 款規定：「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：……三、為適應國防或經濟發展之需要時。……」第 18 條規定：「主要計畫擬定後，應先送由該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。……」第 23 條第 5 項規定：「細部計畫之擬定、審議、公開展覽及發布實施，應分別依第 17 條第 1 項、第 18 條、第 19 條及第 21 條規定辦理。」第 74 條規定：「（第 1 項

01) 內政部、各級地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所為審議及研
02 究都市計畫，應分別設置都市計畫委員會辦理之。(第2項)
03) 都市計畫委員會之組織，由行政院定之。」依都市計畫法
04 第74條第2項授權訂定之都委會組織規程第2條規定：「都市
05 計畫委員會之職掌如左：一、關於都市計畫擬定變更之審議
06 事項。……」第3條第2項規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)都市計畫委員會置主任委員及副主任委員各1人，
07 委員12人至20人。」第4條規定：「(第1項)都市計畫委員會主任委員，由內政部、各級地方政府或鄉(鎮、市)公所
08 首長分別兼任；其在直轄市、縣(市)政府，並得指派副首
09 長或主管業務機關首長擔任之。(第2項)都市計畫委員會
10 副主任委員，由主任委員就委員中指派1人擔任之。(第3項)
11) 都市計畫委員會委員，由內政部，各級地方政府或鄉(鎮、市)公所首長分別就左列人員派聘之：一、主管業務機關
12 首長或單位主管。二、有關業務機關首長或單位主管或代表
13 。三、具有專門學術經驗之專家。四、熱心公益人士。(第
14 4項)依前項第1款及第2款派聘之委員，總合不得超過委員
15 總人數2分之1。但內政部都市計畫委員會不在此限。(第5
16 項)內政部及直轄市政府依第3項第3款派聘之委員，應具備
17 都市計畫、都市設計、景觀、建築或交通之專門學術經驗。
18 (第6項)各級都市計畫委員會應有熱心公益人士2人擔任委
19 員。」第7條規定：「(第1項)都市計畫委員會會議由主任
20 委員召集，並為會議主席，主任委員不克出席會議時，由副
21 主任委員代理主席，副主任委員亦不克出席者，由出席委員
22 互推一人代理主席。(第2項)都市計畫委員會委員應親自
23 出席會議。但第4條第3項第1款及第2款之委員，因故不能親
24 自出席時，得指派代表出席。(第3項)前項指派之代表列

01 入出席人數，並參與會議發言及表決。」第9條規定：「都
02 市計畫委員會審議及討論之案件，應依會議方式進行，非有
03 過半數以上委員之出席不得開會，並有出席委員過半數之同
04 意始得決議，可否同數時，由主席裁決。」可知，經發布實
05 施的都市計畫，於具備一定要件時，可辦理計畫變更，而變
06 更計畫之核定，必須經由不同屬性、不同利益觀點代表所組
07 成之都委會進行審議，此時是否符合變更計畫要件之判斷，
08 或計畫內容形成的決定，都是都委會審議的範圍，且都委會
09 之審議應依會議方式進行，並在一定比例委員的出席及出席
10 委員一定比例的同意下始得決議，此為必須遵循之法定程序
11 ，都委會若無違反此等程序規定所作之審議決定，自得作為
12 都市計畫核定之依據。

- 13 (2) 又行政法院對行政機關具體案件之行政行為，原則上雖有完
14 全之審查權，然對於行政機關依裁量權所為行政處分之審查
15 範圍，則限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。
16 又對於行政行為合法性審查之繁簡，繫於規範該行政行為相
17 關法規密度的高低，如果法規嚴密，行政法院之審查即較強
18 而有力；反之，即可能大幅減低。至於計畫性政策之決定及
19 獨立專家委員會之判斷，基於尊重其不可替代性、專業性及
20 法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有
21 判斷餘地。……都市計畫委員會之審議決定，係經由不同屬
22 性代表所組成獨立專家委員會之判斷。依此，行政法院審查
23 被上訴人就都市計畫變更所為核定之合法性時，除行政機關
24 有未遵守法定程序，基於錯誤之事實為判斷，不遵守一般有
25 效價值判斷，或夾雜與事實無關之考慮因素作成決定之情形
26 外，應尊重內政部都市計畫委員會所為具不可替代性、專業
27 性及法律授權之專屬性之決定，而承認其有判斷餘地，在判

01 斷餘地範圍內，行政法院應尊重行政機關所為之專業判斷（
02 最高行政法院103年度判字第453號判決參照）。

03 (3) 查北市都委會第654次會議預定討論之事項之一即為為審議
04 本件103年細部計畫案而召開，應到委員人數21人（含主席
05 即主任委員1人及副主任委員1人），出席委員為19人，分別
06 為：張金鶚委員、陳永仁委員、王惠君委員、辛晚教委員、
07 李永展委員、劉小蘭委員、脫宗華委員、張桂林委員、黃台
08 生委員、黃志弘委員、魏國彥委員、羅孝賢委員、陳盈蓉委
09 員、王聲威委員、黃榮峰委員、陳春銅委員、黃秀莊委員、
10 為擔任委員之業務機關首長即被告所屬環保局局長吳盛忠指
11 派代理出席之蔡玲儀、為擔任委員之業務機關首長即被告所
12 屬工務局局長張培義指派代理出席之蔡國基，已達過半數以
13 上委員出席，此有該次會議會議紀錄審議事項及簽到表在卷
14 可憑（本院前審卷第157-161頁，本院卷一第97頁），經核
15 該次都委會委員之組織及開會，合於都委會組織規程第2條
16 、第3條第2項、第4條、第7條及第9條等規定，且此亦為原
17 告所不爭執（本院卷一第209頁），首堪認定。

18 (4) 又本件103年度細部計畫案乃為第654次會議預定討論之審議
19 事項一，其議程先由辦理單位即被告所屬都市發展局（下稱
20 都發局）說明案情概要、計畫範圍、緣起與目的、土地使用
21 現況、修訂細部計畫內容、對於650次會議結論所歸納之議
22 題提出補充修正、公民或團體意見、法令依據後，再由出席
23 之議員、議員助理、陳情人、京都公司之代表及京華城公司
24 之代表分別表示意見後，其後由出席委員發言討論及決議，
25 而此部分過程，經本院當庭會同兩造勘驗第654次會議錄音
26 光碟結果顯示，劉小蘭、脫宗華、陳盈蓉、張桂林、魏國彥
27 、辛晚教等委員陸續有對解除整體開發時之先前回饋部分如

01 何處理、該部分是否仍存在、整體開發有無時程限制等問題
02 發言提出意見，然分別經都發局代表、黃台生委員、法務局
03 代表、李永展委員、都發局代表、李永展委員等人發言回應
04 ，最末，主席陳述：「（82:36-83:10）我看今天大家都已
05 經相當充分討論了好不好，那是不是我們這個案子大家有相
06 當共識，大家基本上覺得可以依照都市發展局所提的修正計
07 畫書及本次會議他的補充資料修正通過，好不好…（停頓）
08 就是按照這樣的一個分區開發的方式；然後另外，陳情有關於
09 於本案土地使用項目及強度等這些，仍依照市政府80年2月
10 13日公告都市計畫規定辦理，至於其他的要來辦再另外申請
11 ，好不好…（停頓）。大家這樣，決議可以嗎？」等語，交
12 通局此時有提出補充意見，經主席裁示該意見與本次討論決
13 議解除整體開發無關，張桂林委員此時有就捐贈問題如何處
14 理再發言表示意見，主席則陳述：「（85:08-85:30）我想
15 這樣好不好，其實都委會我想剛剛只是張委員特別提醒給發
16 展局的這邊一些注意事項好不好，那就參考這樣的情形好不
17 好！如果大家各委員對剛剛決議還有沒有需要什麼，那如果
18 沒有我們就按照剛剛決議進行好不好，好，我們進行下一個
19 案子。」等語，此有北市都委會第654次會議紀錄（被告答
20 辯卷第66-148頁）及本院110年1月13日勘驗筆錄（本院卷二
21 第165-192頁）在卷可憑。準此以觀，參與本次會議之出席
22 委員對於此一議案顯均有充分表達其自主意見及討論，最末
23 經主席再詢問出席委員對採行都發局所提修正計畫書及會議
24 補充資料之決議有無異議時，此際已再無出席委員提出其他
25 或相反意見，主席遂依此而為決議，其後會議紀錄就此記載
26 ：「決議：一、本案依都市發展局所提修正計畫書及本次補
27 充會議資料修正通過。二、另陳情有關於本案土地使用項目與

01 強度等項，仍依市府80年2月13日公告都市計畫規定辦理。
02 三、公民或團體陳情意見審決如後附綜理表。」等語（被告
03 答辯卷第75頁），於法並無不合，且此一決議顯亦合於經主
04 席徵詢議場有無異議，而稍待無異議後即為認可之情形，核
05 與會議規範第56條第1項第2款、第60條第2項前段之規定相
06 符，是依會議規範第56條第2項規定，其效力與表決通過者
07 相同，又觀諸都委會組織規程僅規定經有出席委員過半數之
08 同意，並未規定決議應以何種方式為之，表決、共識決、相
09 當於表決通過之無異議認可方式等均可，並不限於表決，從
10 而，可認此一決議亦合於都委會組織規程第9條「並有出席
11 委員過半數之同意」之規定。況果仍有委員有異議或反對意
12 見，本得下一次都委會會議宣讀確認前次會議紀錄時提出，
13 再予提付討論及表決，然觀之北市都委會第655次會議紀錄
14 所示（被告答辯卷第149頁），雖有京華城公司等就前次會
15 議決議提出異議陳情，略謂：委員確實不斷提出整體開發後
16 回饋應重新審視、威京幫忙捐百分之三十的權利變換價值、
17 分開後各繳各的回饋金、個別計畫，但是不要影響原來捐獻
18 的百分之三十的權益、需有彌補機制、如折算容積率等、開
19 發人需自行捐贈、主席強行裁示通過都發局所提之計畫書等
20 情，然經主席詢問委員對異議內容之意見，委員表示並無該
21 等情事，經討論後仍維持原決議文字，該陳情意見請都委會
22 正式函覆，併同納入本次會議紀錄，以利後續查考，顯然並
23 無任何出席委員再對前次會議紀錄即第654次會議紀錄有何
24 異議或反對意見而予決議確定，益徵第654次會議對於本件
25 103年細部計畫案之決議，已經相當於表決通過之無異議認
26 可方式為之，而無違正當法律程序。至於本件103年度細部
27 計畫案，本為第654次會議預定討論之審議事項，屬於會議

01 規範第8條第1項第3款第2目規定所稱之本次會議預定討論之
02 事項，並不屬於該規範第30條第1項第1款規定所稱之主動議
03 議，此觀之主動議定義係指一動議不附屬於任何動議而能獨立
04 存在者，其種類有二：①一般主動議：係指凡提出新事件於
05 議場，經附議成立，由主席宣付討論及表決；②特別主動議
06 （種類有四：復議動議、取消動議、抽出動議、預定議程動
07 議），係指一動議雖非實質問題而有獨立存在之性質者，其
08 等意涵及定義均有不同，即可得知。是原告主張：第654次
09 會議之決議不符都委會組織規程第9條之出席委員過半數之
10 要件，經鈞院勘驗錄音後，足證未經投票表決，無法證明以
11 共識決無異議通過，主席對於至少有6位委員有意見或異議
12 ，並未處理，是否有共識也未作表決，完全是主席自說自話
13 ，無法看出委員對此是否表示同意或對這樣通過方式有何反
14 應。本次都市計畫變更審查案為主動議性質，此一重大實質
15 事項依會議規範第60條第2項但書規定，不可以採取無異議
16 認可程序，表決程序有嚴重瑕疵云云，均無可採。

17 (5)再第654次會議討論之本件103年細部計畫案，除有公民或團
18 體意見、出席之議員、議員助理、陳情人、京都公司之代表
19 及京華城公司之代表亦有分別表示意見外，其後亦陸續由出
20 席委員劉小蘭、脫宗華、陳盈蓉、張桂林、魏國彥、辛晚教
21 等委員對解除整體開發時之先前回饋部分如何處理、該部分
22 是否仍存在、整體開發有無時程限制等問題發言提出意見，
23 且分別經都發局代表、黃台生委員、法務局代表、李永展委
24 員、都發局代表、李永展委員等人發言回應，末再經主席以
25 相當於表決通過之無異議認可方式為決議，而無違正當法律
26 程序一情，業如前述。且依本院前揭勘驗筆錄所示，各方出
27 席代表及出席委員均對此一議案有充分表達其自主意見，更

就解除整體開發時之先前回饋部分如何處理、該部分是否仍存在、整體開發有無時程限制等意見加以討論，最後以無異議認可方式決議及記載決議內容於此次會議紀錄上，再經第655次會議決議確認，亦如前述。復依80年計畫案公告時之都市計畫法第26條、第27條規範意旨，都市計畫經發布實施後，並非不得變更，除應依據發展情況並參考人民建議定期通盤檢討作必要之變更外，如遇有重大事變、災害，或為適應國防、經濟發展需要，或為配合興建重大設施，尚應視實際情況迅行變更，是主管機關依此所為之都市計畫變更，參酌司法院釋字第525號解釋及行政程序法第123條第1款、第126條第1項規定意旨，本即不生信賴保護問題。據上，足認被告作成原處分與103年細部計畫案所據之北市都委會第654次會議之決議，係經由不同屬性代表所組成獨立專家委員會之判斷，經核並無未遵守法定程序、基於錯誤之事實為判斷、不遵守一般有效價值判斷，或夾雜與事實無關之考慮因素作成決定，而無濫用判斷或逾越判斷等判斷瑕疵之情形，準此，自應尊重北市都委會前開所為具專業性之判斷，是以被告據以作成原處分及103年細部計畫案，當屬適法。則原告主張：本案將主要計畫通過之高度審查決議程序改由低度審查決議程序，未對解除整體開發後之先前回饋如何相對應之配套及處理，將80年計畫案逐步部分切割，有切割程序及決議標的欠缺之違法，又未就發展狀況、必要性、比例原則、不可歸責於原告之遲未開發作充分檢討，違反信賴保護原則而侵害原告威京公司財產權云云，並無可採。

4. 綜上所述，北市都委會第654次會議審議組織及開會、程序及決議應屬適法，其後再經第655次會議決議確認，被告據以作成原處分及103年細部計畫案，亦屬適法，訴願決定予

以維持，並無不合，原告威京公司及京都公司訴請撤銷原處分及訴願決定，為無理由，應予駁回。

(五)原告威京公司備位聲明部分（即確認訴訟部分）：

1.原告威京公司所稱捐贈2億2千萬元部分，依84年11月27日「京都建設休閒購物中心」都市設計審議第2次專案委員會議結論：「(一)有關捐地30%之公園廣場及其設置公益使用之建物設施，應由市府主導開發計畫與規劃設計過程，並可考量採公開競（徵）圖方式辦理，且由開發單位興建並捐予市府所有，其相關作業及闢建經費由開發單位提供之以資回饋，上項建議經已獲京都建設公司原則同意……」等語、85年2月13日臺北市都市設計及土地使用管制審議委員會第8次會議結論：「……三、本案歷經2年餘都市設計審議程序，並責成申請單位多次修正設計內容，且經與申請單位協調同意，捐建公益使用建物、地下停車設施與設備留設興建跨越南側道路之天橋設施，及興闢公園廣場環境綠化設施，暨採行公開競（徵）圖之民眾參與規劃方式以落實回饋社區，全案准予原則通過。」等語，及原告威京公司、京都公司及京華城公司共同於90年10月16日與被告簽訂履約擔保契約書載以「立約人京都建設開發股份有限公司、威京開發投資股份有限公司、京華城股份有限公司依約定捐建公園廣場設施，經費總額2億2千萬元……」等語，可知上開公園廣場設施興建費用2億2千萬元之捐贈，係京都公司於其所提「大型觀光休閒購物中心新建工程都市設計審查報告書」報請臺北市都市設計及土地使用管制審議委員會審議期間，另行與被告達成之協議，而京都公司業已繳納，為兩造所不爭執，且有被告92年11月18日府都三字第09224807800號函、92年11月11日領款收據在卷可憑（本院前審卷第653-654頁），復經本院103

01 年度訴字第946號判決認定屬實，先予說明。

02 2.原告威京公司備位聲明請求確認其就系爭全部土地對被告捐
03 地30%及其上公園廣場設施經費2億2千萬元之回饋義務不存
04 在，無非係以縱認上開義務係因其取得整體開發權益而應由
05 其負擔，惟此義務亦因本件103年細部計畫案已解除整體開
06 發而不存在為據。然查，80年計畫案於80年2月13日公告發
07 布實施後，因原告及京華城公司當時就整合西北側土地未能
08 順利開發，故在完成都市計畫規定事項（捐地30%規畫設計
09 為公園、廣場，捐建停車場等），並經都市設計審議委員會
10 審議同意分期開發後，被告始核發京華城購物中心建造執照
11 ，嗣因計畫範圍西北側土地建物老舊頹敗而有更新需求，經
12 被告考量該地區居民對都市更新之殷切期盼，並為提升居住
13 環境、促進地區發展，且京華城購物中心已開發完成，囿於
14 整體開發規定而不允許所有權人申請都市更新，影響所有權
15 人財產權，並因該地區遲未能順利開發，建物老舊亦有妨害
16 地區公共環境之情事，因已無整體開發之需，爰依都市計畫
17 法第27條第1項第3款規定辦理都市計畫變更，並於103年5月
18 13日公告實施103年細部計畫案，且依80年計畫案公告時之
19 都市計畫法第26條、第27條規範意旨，都市計畫經發布實施
20 後，並非不得變更，除應依據發展情況並參考人民建議定期
21 通盤檢討作必要之變更外，如遇有重大事變、災害，或為適
22 應國防、經濟發展需要，或為配合興建重大設施，尚應視實
23 際情況迅行變更，是主管機關依此所為之都市計畫變更，參
24 酌司法院釋字第525號解釋及行政程序法第123條第1款、第1
25 26條第1項規定意旨，本即不生信賴保護問題，業如前述。
26 而原告威京公司捐地30%規劃設計為公園、廣場之用，並捐
27 贈2億2千萬元作為其上設施興建經費，乃係取得該地區整體

開發權之條件，並獲准於系爭區域之商業區土地上興建京華城購物中心為營運，而80年計畫案雖賦予原告威京公司整體開發權限，惟並未就該權限行使期間定有保障之明文，且依前述都市計畫法第26條、第27條規定，亦可知原告威京公司取得之開發權並非永久之權利，故原告威京公司業已履行其捐地捐款回饋義務（委由京都公司執行），被告亦於原告威京公司履行該等義務後，賦予該公司得就系爭區域內全區土地整體開發之權利，並因此取得商業區土地建物之使用執照，即已各自依80年計畫案所定履行，已履行之捐地捐款回饋義務，尚不因其整體開發權於多年後，因103年公告之細部計畫案變更採分區開發方式辦理而不存在，亦不因原告威京公司遲未能整合並順利開發系爭區域西北側土地而有異。是原告威京公司訴請確認其就系爭全部土地對被告捐地30%及其上公園廣場設施經費2億2千萬元之回饋義務不存在，並無理由。復參以京都公司另案訴請確認其與被告間之捐地捐款回饋義務不存在部分，業經本院103年度訴字第946號判決駁回其訴，上訴後亦經最高行政法院106年度判字第280號判決駁回其上訴而確定，亦同此認定，益徵原告威京公司主張：本件解除整體開發及107年細部計畫案刪除允建樓地板面積，皆嚴重違反信賴保護原則而侵害原告威京公司財產權，應確認捐地捐款之回饋義務不存在；縱認可解除整體開發，將之定性為契約解除，則依行政程序法第149條準用民法第259條規定，雙方應負回復原狀義務，被告應返還上開捐地捐款；或定性為處分之廢止，被告應依行政程序法給予部分補償云云，均無可採。

七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論述之必

要，併予說明。

八、結論：原處分合法，訴願決定予以維持，亦無不合，原告威京公司先位聲明及原告京都公司聲明訴請撤銷，以及原告威京公司備位聲明訴請如其備位聲明所示，均無理由，均併予駁回。

中華民國 110 年 8 月 26 日

臺北高等行政法院第一庭

審判長法官 許瑞助

法官 林秀圓

法官 林家賢

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。

01		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。
02		
03		
04		
05	(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。
06		2.稅務行政事件，具備會計師資格者。
07		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。
08		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。
09		
10		
11		
12		
13		
14		
15		
16	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。	
17		
18		
19		

20 中 華 民 國 110 年 8 月 26 日

書記官 許婉茹