

裁判字號：最高行政法院 96 年度判字第 2098 號 行政判決

裁判日期：民國 96 年 12 月 28 日

案由摘要：籌設加油站

最高行政法院判決

96 年度判字第 02098 號

上訴人 昱泉石油股份有限公司（籌備處）

代表人 甲○○

訴訟代理人 蔡進良 律師

被上訴人 臺北市政府

代表人 乙○○

訴訟代理人 黃旭田 律師

複代理人 翁國彥 律師

上列當事人間籌設加油站事件，上訴人對於中華民國 95 年 1 月 26 日臺北高等行政法院 94 年度訴字第 818 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

理 由

一、案外人朝隆營造有限公司（下稱朝隆公司）依據加油站設置管理規則、臺北市土地使用分區管制規則等相關法規，就位於都市計畫保護區內之臺北市○○區○○段 3 小段 278、280 及 291 等地號土地，於民國 89 年 5 月 5 日向臺北市政府工務局建管處申請核發加油站用地許可。92 年 6 月 13 日被上訴人以府工建字第 09214836900 號函，復以原則同意其申請設置加油站之用地許可，並於說明第 3 項指出；有關加油站申設之「籌建許可」、「建築許可」、「營運許可」階段，仍應依經濟部「加油站設置管理條例」及相關法令辦理。朝隆公司嗣將該用地許可移轉予上訴人，上訴人旋於 92 年 9 月 29 日檢附臺北市政府工務局核發之用地同意及相關資料向該府建設局申請「福德加油站」之設置許可（籌建之核准），其時適逢被上訴人依據都市計畫法相關規定檢討該地區土地利用，並報奉行政院核准，以 92 年 12 月 11 日府都一字第 0922612500 號公告該市「為修訂臺北市○○路○段附近地區都市計畫辦

理禁建案」，公告事項第3項中明定禁建範圍及面積為臺北市○○區○○路5段附近地區，約8.3公頃土地。被上訴人乃以93年4月15日府建二字第09220900700號函上訴人，認以將來無法實現之內容為標的發給上訴人「福德加油站」之籌設許可並無實益存在，駁回上訴人籌設加油站許可申請案。上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，遂循序提起行政訴訟。

二、上訴人於原審起訴主張略謂：(一)、上訴人已繼受被上訴人對朝隆公司之設站用地同意（許可），而得向被上訴人申請核准福德加油站之籌建：本案之設站用地同意（許可），乃被上訴人依據91年3月13日發布之（舊）臺北市土地使用分區附條件允許使用核准標準第2條之「保護區」之「第12組：公用事業設施」之第11款加油站核准條件之規定，經核符合後所作成之行政處分。核准條件係針對加油站之設置地點、出入口及相關設施等為規範，全無有關申請人之條件限制。因此，由此設站同意（許可）之行政處分所具體化之行政法法律關係，自得為繼受。準此，上訴人得依上開加油站設置管理規則第16條之規定，向被上訴人申請核准福德加油站之籌建，並無疑義。(二)、關於加油站籌建核准事項，係屬羈束行政領域，上訴人申請籌建若符合上開加油站設置管理規則之相關規定，被上訴人即「應」予以核准：(1)、從朝隆公司自89年5月5日申請核發設站用地同意，至92年6月13日始獲得被上訴人之同意，歷時逾3年之久，其間須提送交通影響評估及環境安全評估、辦理社區參與公聽會、進行加油站建築規劃等，耗資逾新臺幣（下同）百萬元，即足以明證。遑論上訴人尚須進行後續之申請籌建核准、申請建築許可及申請經營許可等程序。(2)、上開加油站設置管理規則既已為詳盡、完全之規範，為保障申請人財產權等權益，解釋上應認其規範事項屬於「羈束行政」領域，亦即凡申請人申請籌建之核准符合該規則之規定者，主管機關即「應」核准之。否則，主管機關就申請人無法預見之事由，動輒以公益為由而否准其申請，乃有違法明確性之要求，不符憲法保障人民財產權之意旨。上訴人申請籌建之核准既已符合上開加油站設置管理規則之相關規定，被上訴人即應核准之，今以上開加

油站設置管理規則規定以外之事由，否准上訴人之申請，顯已違法。(三)、縱令被上訴人關於加油站籌建核准具有裁量權，惟其否准之裁量處分乃以未來不確定之事實為基礎，且全然否准，亦有違比例原則，構成裁量濫用：(1)、原處分既未考量上訴人已花費時間、勞力、費用等利益損失，顯已違反行政程序法第9條應對當事人有利事項兼顧之規定；甚且非以處分時之事實及法律狀態為考量基準，難謂無考量不相關因素之裁量濫用。(2)、無論「用地同意」處分或籌建核准處分，其法規制內容均重在「物的屬性」而非「人的屬性」，因此縱使給予上訴人籌建核准處分之後，果真將來都市計畫變更且採區段徵收抽籤配地，上訴人配得之地已非原核准「用地同意」之地號，上訴人亦得經由私法上權益安排如買賣、交換等方式，再取得原核准「用地同意」地號相當之土地使用權，或將權利轉讓有意經營者，怎能說核准籌建無益，何況將來都市計畫審議委員會如何決議、都市計畫如何變更，亦未可知。如此，顯見被上訴人所謂發給籌建許可無實益云者，實屬己意率斷，有違依法行政原則（行政程序法第4條參照）。更不用說，被上訴人給予「設站用地同意」前（90年7月間），亦經被上訴人都市發展局（都市計畫主管機關）參與，當時並無都市計畫上問題，如今卻出爾反爾，而為公告禁建2年，已然違反信賴保護原則或禁反言原則。(3)、系爭土地經被上訴人都市計畫公告禁建2年，惟揆諸行政程序法第93條及第7條第2款（必要性原則）之規定，被上訴人亦得以附附款之方式如條件等核准上訴人籌建加油站申請案，而非不顧上訴人利益逕予完全駁回，其裁量亦違反比例原則，而構成濫用。被上訴人縱有裁量權，其對於上訴人申請核准籌建加油站事項所為之原處分，於法難謂無瑕疵。另公告禁建之2年期間已滿，目前已經解禁等語。

三、被上訴人則略以：(一)、本件被上訴人依裁量判斷，否准上訴人之籌建許可申請，並非「羈束處分」，上訴人已有誤解：(1)、查加油站設置管理規則，並無明文於何種情況下，主管行政機關「應」核准申請；再者，縱加油站設置管理規則就申請籌設加油站之相關事項有所規範，並不能因此認為行政

機關即不需考量其他相關法令或公益目的而為處分。事實上，加油站之籌設過程中，至少需受三種法規範之管制，即「土地之公法上管制」（主要是都市計畫法）、「加油站設置本身的規範」（即「加油站設置管理規則」）、「土地取得之私法權源」（即土地使用權），更不要說交通法規、環保法規之要求，故本件性質上當非羈束處分，上訴人所認似有誤會。(2)、本件朝隆公司是在 89 年 5 月 5 日提出用地許可申請，而在 90 年 7 月 26 日所舉行社區參與公聽會中，臺北市議員李慶元即提出「應先進行都市計畫變更之主張」，未見諸書面協商程序中，朝隆公司也始終知悉都市計畫變更之作業在規劃中。嗣 92 年 6 月朝隆公司取得「用地許可」不久，因都市計畫變更之作業日漸成熟，被上訴人乃在 92 年 9 月 10 日邀集朝隆公司懇切說明都市計畫變更作業情形，並以行政指導方式建議朝隆公司暫緩籌設，但上訴人卻執意在讓渡取得朝隆公司取得之「用地許可」後，進一步提出「籌建許可」，上訴人怎可稱被上訴人是以其「無法預見」之理由否准其申請。(3)、申請加油站籌建，私法上土地使用權利之取得乃必備條件，上訴人又豈可以不確定之事實來申請，此豈非自相矛盾；更何況，上訴人既然主張本案性質上是羈束處分，則上訴人既無法確認原預定使用之土地狀況不因都市計畫而仍不變更，當然也無法保證變更後能重新取得使用權利，則要讓被上訴人如何許可其申請。(二)、被上訴人之否准乃完全合法：(1)、按「公益原則」屬行政法上一般法律原則，行政裁量上尤須考量「公益原則」，本件如准上訴人籌建，嗣後無法取得土地使用權利時，即使是上訴人並不受信賴利益保護，但其投資化為烏有，對整個社會而言，即屬浪費而違反公益；退萬步言，若承認上訴人受有信賴利益保護，則籌設順利，由上訴人獲利、籌設不順利則由全民買單予以補償，更與公益原則嚴重相悖。其次，行政法上有所謂「應予衡量原則」，強調要衡量「時間因素」，查因申請基地位於臺北市○○路○段都市計畫保護區內，業經被上訴人公告自 92 年 12 月 11 日起禁建 2 年，未來如依法完成都市計畫變更即會辦理區段徵收，並以公平抽籤配地方式辦理，屆時上訴人配得之

地已不是被上訴人原核准加油站「用地同意」之地號，另依「加油站設置管理規則」第 17 條第 4 項，申請人可預見將喪失原設站基地該 3 筆土地之土地所有權或土地使用權，被上訴人得廢止原籌建核准。又即便申請人可交換取得原基地相同區位土地，但屆時核准地號及鄰近之土地所有權人定將與原舉辦之社區公聽會參與人有所不符，相關申請用地許可程序仍須依「加油站設置管理規則」重新辦理。本件既然在將來因都市計畫變更作業後有種種不確定因素，被上訴人自不可存而不論，從而被上訴人所為否准處分，自屬適法允當。

(2)、上訴人在訴願階段，即主張單單加油站申請已花費 8 百多萬元，先不論上訴人是否得受信賴利益保護，然而一旦准許上訴人繼續籌建，其花費成本更是驚人，惟都市計畫變更土地取得既有困難，則龐大損害勢必無法避免；則被上訴人縱使准許上訴人籌建非但無法達到其目的，反而對其權益有重大損害，則若被上訴人率予准許，顯然違反比例原則等語，資為抗辯。

四、原審判決駁回上訴人之訴，係以：(一)、按所謂「羈束處分」係指凡有法規規定之特定構成要件事實存在，行政機關即應為特定法律效果之行為；反之，特定構成要件事實雖然確定存在，但行政機關有權選擇作為或不作為，或選擇作成不同法律效果之行政處分，此種行政處分稱為裁量處分。依加油站設置管理規則第 16 條規定，申請設置經營加油站者，除應檢具申請書、土地所有權狀．．．等必備文件外，主管機關對申請案件，尚得邀集相關權責單位現場查勘，並非申請人備妥文件，主管行政機關即「應」核准申請；再者，縱加油站設置管理規則就申請籌設加油站之相關事項有所規範，亦難據此認定行政機關即不需考量其他相關法令或公益目的而為處分。事實上，加油站之籌設過程中，至少需受 3 種法規範之管制，即「土地之公法上管制」（主要是都市計畫法）、「加油站設置本身的規範」（即「加油站設置管理規則」）、「土地取得之私法權源」（即土地使用權），更不要說交通法規、環保法規之要求，故性質上籌設許可之處分應解為裁量處分而非上訴人主張之羈束處分，應無疑問。(二)、本

件朝隆公司是在 89 年 5 月 5 日提出用地許可申請，而在 90 年 7 月 26 日所舉行社區參與公聽會中，臺北市議員李慶元即提出「應先進行都市計畫變更之主張」，未見諸書面協商程序中，朝隆公司也始終知悉都市計畫變更之作業在規劃中。嗣 92 年 6 月朝隆公司取得「用地許可」不久，因都市計畫變更之作業日漸成熟，被上訴人乃在 92 年 9 月 10 日邀集朝隆公司說明都市計畫變更作業情形，並以行政指導方式建議朝隆公司暫緩籌設等情，為上訴人所不爭執，並有被上訴人所屬建設局歷來函文附於原處分卷可參。本件申請籌設許可之基地位於臺北市○○路○段都市計畫保護區內，業經被上訴人公告自 92 年 12 月 11 日起禁建 2 年，雖禁建期滿，惟都市計畫已報請內政部核定，未來如依法完成都市計畫變更即會辦理區段徵收，並以公平抽籤配地方式辦理，屆時上訴人配得之土地無論地段、地號、位置、面積、土地形狀與被上訴人原核准加油站「用地同意」之上開土地均已不同；另依「加油站設置管理規則」第 17 條第 4 項，申請人可預見將喪失原設站基地即上開 3 筆土地之土地所有權或土地使用權，被上訴人得廢止原籌建核准。又即便申請人可交換取得原基地相同區位土地，但屆時核准地號及鄰近之土地所有權人定將與原舉辦之社區公聽會參與人有所不符，相關申請用地許可程序仍須依「加油站設置管理規則」重新辦理。被上訴人慮及本件如准上訴人籌建，嗣後無法取得土地使用權利時，即使上訴人不受信賴利益保護，但其未能達到投資目的，因而花費及損失繼續擴大，對整個社會而言，即屬浪費而違反公益；且若承認上訴人受有信賴利益保護，則籌設順利，由上訴人獲利、籌設不順利須由政府予以補償，更與公益原則嚴重相悖；另上訴人主張光加油站申請用地許可耗資已逾百萬元，上訴人於提起訴願時，且曾主張被上訴人如不通過籌設許可申請，即應賠償上訴人 8,256,000 元，是以姑且不論上訴人是否得受信賴利益保護，被上訴人一旦准許上訴人繼續籌建加油站，上訴人之花費及投資繼續增加勢所難免。惟如前所述，都市計畫變更後，上訴人欲取得原有土地取得幾不可能，則上訴人繼續籌建將遭受龐大損害亦將無法避免，被上訴人選

擇防止上訴人損害擴大之方式，而為否准籌設許可之處分，不僅未濫用裁量權，且符合行政程序法第 7 條所定之「比例原則」及「必要性原則」。至於行政處分之附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的有正當合理之關聯，行政程序法第 94 條規定甚明。行政機關對於行政處分有裁量權時，是否另為附款，本亦有裁量餘地，上訴人於條件成就後（即都市計劃完成，並仍取得上開土地之使用權或所有權時），非不可續為籌設許可之聲請，被上訴人自無核發附條件籌設許可之必要，此亦與上訴人主張被上訴人違反之「必要性原則」無涉等語，為其判斷基礎。

五、上訴人上訴意旨略謂：(一)、原判決顯將加油站設置管理規則第 16 條第 3 項規定屬於構成要件之認定部分，誤解為裁量因素，與裁量與羈束行政法理，已有誤會。原判決所謂須考量公益及其他法規規定云者，核以處分時或事實審言詞辯論終結時之法律及事實判斷基準時點為斷，不知所憑依據為何，如此捨法規明文規定，率以「公益」為斷，不僅對公益有所誤會，更且有害法明確性、法預見可能性。況原判決所指須考量之其他法規，於裁判時都市計畫禁建處分已經時間經過而失效，且申請系爭加油站籌建核准時，已依加油站設置管理規則第 16 條第 2 項規定檢具設站用地證明，故於事實審言詞辯論終結時點，並無任何法律上障礙足以作為否准本案申請之理由，至所謂公益無非以未來不確定發生之事實為基礎，難謂與法相合，系爭加油站設置管理規則第 16 條之性質核屬羈束行政之範疇，應無存疑，原判決就此有關裁量行政之判斷，實有誤會。(二)、上訴人所申請之籌建許可並非等於建築許可，依中央法規標準法第 18 條規定從新從優原則，被上訴人本應依禁建公告發布前之法規命令及事實狀態加以審酌本案是否應予許可，詎被上訴人竟無視從新從優原則，逕自以未來不確定產生之法規命令發布及事實狀態否准上訴人之聲請，其所為實已違反中央法規標準法第 18 條規定及行政程序法第 9 條「有利不利一律兼顧原則」，於法已有未合。原審法院未加詳查，竟持上開見解駁回，非但有判決不適用法令及怠於行使規範審查權限之判決違背法令，更有違「行政

爭訟判斷基準時點」之法理。(三)、被上訴人雖於 92 年 12 月 11 日起公告禁建 2 年，惟於原審審理期間禁建期滿，且該都市計畫尚未完成法定程序，依法應回復至未禁建前之狀態，原審法院即應撤銷原處分並命被上訴人同意上訴人之申請，惟原審法院未察，竟不依事實審言詞辯論終結時點之事實及法律狀態為判斷基準，而以籌設許可日後將影響都市計畫之執行、規劃及第三者之權益等假設性空泛之「公益」為由，維持原處分而駁回上訴人在原審之訴，顯已逾越司法權之界線，違反憲法第 80 條所定依法審判原則，並造成無法律上之依據而限制人民權利，有違憲法第 23 條、第 15 條保障人民財產權之意旨、中央法規標準法第 5 條及第 6 條法律保留原則之判決違背法令。(四)、原判決及被上訴人縱認核准籌建許可，將來如果通過都市計畫，可能對都市計畫之執行、規劃等造成影響，惟依行政程序法第 7 條第 2 款「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」之規定可知，全盤否准上訴人之申請固可達到行政目的，惟被上訴人亦可選擇對上訴人損害較少之方式來避免對將來都市計畫之執行造成影響，如以附款之方式，亦是可行之道。不管是羈束處分或裁量處分，行政行為均應符合比例原則，既有對人民權益損害最少之方法，而行政機關竟棄而選擇他法，其裁量難謂無瑕疵，顯有違行政程序法第 7 條第 2 款所定比例原則與同法第 4 條「行政行為，應受法律及一般法律原則之拘束」之規定，原判決對此未予糾正，有判決不適用法令。(五)、系爭土地於訴外人朝隆公司 89 年 5 月間申請設站用地同意（許可）時，根本皆無都市計畫變更相關問題；甚至，上訴人於 92 年 10 月間為本案籌建核准申請時，亦未有系爭都市計畫禁建等措施，當上訴人為上開申請，所可預見者也僅係當時之法規規定，進而為投資等規劃行為，被上訴人卻率爾以未來都市計畫變更案通過後，本案之籌建許可處分將無實益云云，不僅有違法明確性及預見可能性原則，甚且亦違反法治國家依法行政原理。(六)、原處分以上開未來不確定之事實為基礎，進而推斷區域徵收、抽籤配地結果，上訴人配得之地已非原核准加油站「用地同意」地號，且無前例得以「原位置保留

」，遂謂將來無法實現，發給籌建許可無實益云云，既未考量上訴人已花費時間、勞力、費用等利益損失，顯已違反行政程序法第9條應對當事人有利事項兼顧之規定；甚且非以處分時之事實及法律狀態為考量基準，難謂無考量不相關因素之裁量濫用。無論「用地同意」處分或籌建核准處分，其法規制內容均重在「物的屬性」而非「人的屬性」，因此縱使給予上訴人籌建核准處分之後，果真將來都市計畫變更且採區段徵收抽籤配地，上訴人配得之地已非原核准「用地同意」之地號，上訴人亦得經由私法上權益安排如買賣、交換等方式，再取得原核准「用地同意」地號相當之土地使用權，或將權利轉讓有意經營者，怎能說核准籌建無益。顯見被上訴人所謂發給籌建許可無實益云者，實屬己意率斷，有違依法行政原則。況被上訴人給予「設站用地同意」許可，亦經被上訴人都市發展局參與，當時並無都市計畫上問題，如今卻出爾反爾，已然違反信賴保護原則或禁反言原則，且構成濫用裁量等語。

六、本院查：(一)、按「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論」為行政訴訟法第4條第2項所明定，參諸行政程序法第5條所定「行政行為之內容應明確」之意旨，行政機關裁量權之行使，如未依現存確定之事實，反以未來不確定之事實為衡量，難謂無濫用裁量之違法。又撤銷訴訟係由行政法院事後檢視行政行為之合法性，故其判斷基礎時點，原則上係原處分作成時；而課以義務訴訟，行政法院須於判決中宣示行政機關是否有義務為某一行政行為，其判斷基準時，原則上以事實審法院言詞辯論終結時之法令及事實狀態為準。(二)、本件原審以被上訴人對上訴人申請籌設加油站是否許可之處分性質上係屬裁量處分，因上訴人申請籌設許可之基地位於臺北市○○路○段都市計畫保護區內，雖禁建2年已期滿，惟都市計畫已報請內政部核定，未來如依法完成都市計畫變更即會辦理區段徵收，並以公平抽籤配地方式辦理，勢難取得原核准加油站之同一用地，被上訴人慮及如准上訴人籌建，嗣無法取得土地使用權利時，其花費及投資損失繼續擴大，即屬浪費而違反公益，被上訴人選擇防止上訴人損害擴大之

方式，而為否准籌設許可之處分，自無不合，為上訴人敗訴判決之論據，固非無據。惟按本件原審於 95 年 1 月 11 日行言詞辯論時，原經被上訴人公告自 92 年 12 月 11 日起禁建 2 年之期限已屆滿，正將有關都市計畫變更之方案送內政部審核中，為兩造所不爭執，本件被上訴人對上訴人申請籌設加油站之許可處分固具有裁量權，業據原審詳予論明，惟被上訴人原已以 92 年 6 月 13 日府工建字第 09214836900 號函同意上訴人申請設置加油站之用地許可，嗣於 93 年 4 月 15 日以原處分函覆上訴人時，臺北市○○路○段都市計畫案尚在規劃中，依都市計畫法第 20 條第 1 項第 1 款規定，該都市計畫案尚須由內政部核定（本件主要計畫案於 94 年 11 月 23 日始送內政部核定），轉報行政院備案後始定案，被上訴人前既已核准上訴人設置加油站之用地許可，於原處分時之事實及法律狀態應無用地不合之處，詎被上訴人卻覆以：貴公司申請加油站籌建許可案，因申請基地位於本市○○路○段都市計畫保護區內，業經本府公告自 92 年 12 月 11 日起禁建 2 年，未來如依完成都市計畫變更即會辦理區段徵收，並以公平抽籤配地方式辦理，屆時貴公司配得之地已不是本府原核准加油站用地同意之地號，．．．以將來無法實現之內容發給籌建許可並無實益存在，旨揭加油站申請案予以駁回。」顯非以為處分時之事實及法律狀態為判斷基準，而係以未來不確定之事實為衡量，難謂無構成裁量濫用之違法，原審未予糾正，仍予維持原處分及訴願決定，尚有未合。上訴論旨執此指摘原判決違背法令，自屬有據，應將原判決撤銷，發回原審法院另為適法之判決。又本件於行言詞辯論時，上訴人業已解除禁建，對於課予訴訟部分，原審於發回續查時應併予斟酌，併予敘明。

據上論結，本件上訴為有理由，爰依行政訴訟法第 256 條第 1 項、第 260 條第 1 項，判決如主文。

中 華 民 國 96 年 12 月 28 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 鍾 耀 光

法官 姜 仁 脩

法官 王 德 麟

法官 黃 清 光

法官 吳 慧 娟

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 96 年 12 月 31 日

書記官 黃 淑 櫻

資料來源：司法院行政訴訟法實務見解彙編（續編）（99年12月版）第53、71頁