

裁判字號：最高行政法院 99 年度判字第 807 號 行政判決

裁判日期：民國 99 年 08 月 05 日

案由摘要：建築執照事件

最高行政法院判決

99 年度判字第 807 號

上訴人 臺北市政府都市發展局

代表人 丁○群

訴訟代理人 詹文凱 律師

被上訴人 兆○事業有限公司

代表人 乙○○

訴訟代理人 林峻立 律師

王聖舜 律師

趙相文 律師

上列當事人間建築執照事件，上訴人對於中華民國 97 年 11 月 6 日臺北高等行政法院 97 年度訴字第 1366 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

- 一、被上訴人就臺北市○○區○○段○○段○、○、○○地號等 3 筆土地申請建造執照設置加油站，經上訴人於民國（下同）96 年 2 月 6 日核發 96 建字第 0066 號建造執照。嗣上訴人認系爭土地設置加油站對故宮保存文物有潛在危害，而依行政程序法第 123 條第 5 款規定（處分函誤載為第 5 項，上訴人嗣以 97 年 4 月 16 日北市都授建字第 09762685900 號函更正），以 96 年 11 月 27 日北市都建字第 09662886600 號函廢止系爭建造執照。被上訴人不服，循序提起本件行政訴訟，經原審判決撤銷訴願決定及原處分；嗣上訴人表不服，乃提起本件上訴。
- 二、被上訴人在原審起訴主張：其所設置座落於臺北市○○區○○段○○段○、○及○○地號之加油站，原本即編定使用分區為「加油站用地」。被上訴人為經營加油站業務，乃於 90 年 10 月委託大道環境工程聯合技師事務所，就被上訴人在故

宮博物院 550 公尺外所設置之加油站，對景觀、交通、安全油氣均已預作評估，送請故宮博物院審查完成，並經該院表示予以尊重在案，是被上訴人所請領之建造執照，即屬有據。嗣上訴人以經國立故宮博物院來函說明該加油站之設置對故宮保存文物有潛在危害為由，顯係以空泛之公益率予廢止原核發之建造執照，不僅有違平等原則、誠信原則，亦屬行政機關權利之濫用。惟若審理結果仍認為原處分及訴願決定並非違法，則被上訴人就信賴利益所遭受財產上之損失，自得依行政程序法第 126 條之規定請求上訴人給予合理之補償。為此，訴請先位聲明：將訴願決定及原處分均撤銷。備位聲明：上訴人應給付被上訴人新臺幣（下同）19 億 9,865 萬 2,000 元及自本追加起訴暨補充理由狀繕本送達翌日起至清償日止按年利率百分之 5 計算之利息。

三、上訴人在原審答辯則以：本件被上訴人追加後之備位聲明，其主張之事實及請求基礎與原來之聲明係屬正相反對，互不相容之情形，與訴之追加之法定程式不符，自不應予准許。又上訴人廢止建造執照之行為判斷之依據，包含國立故宮博物院 96 年 10 月 31 日函之意見及附件中所呈現之危險說明，行政院勞工委員會之專業意見，以及經現場查勘及距離估評算，所涉及之公共利益重要性等等，係綜合考量各項客觀因素，在無法排除危險可能性之情形下，所達成之結論，並非僅依據故宮博物院之意見。故上訴人所為廢止建造執照之行為，並無違法。至於被上訴人在其請求補償之項目中，列有預估之營業損失 18 億 7,438 萬 2,000 元，僅係預估，並非實際發生之損害，不應准列補償之範圍；而被上訴人請求補償其購買土地，發包施工費用部分，其所提證據為該公司所得稅申報之查核報告書，而非支付憑證。且土地所有權仍為被上訴人所有，其權利並未受有損害；被上訴人另列歷年虧損 653 萬 2,096 元，亦無法看出與廢止建照之行為有何關聯；以及被上訴人所列土地仲介費及佃農退耕費 4,000 萬元，復未見提出任何憑證，故上開金額無法認定為被上訴人所受之損害等語，資為抗辯，求為判決。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)按「行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見。通知書中應記載詢問目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效果。」、「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」、「有下列各款情形之一者，行政機關得不給予陳述意見之機會：.. 二、情況急迫，如予陳述意見之機會，顯然違背公益者。..」行政程序法第 39 條、第 102 條及第 103 條第 2 款分別定有明文。查本件被上訴人係於 94 年 2 月 2 日申請於臺北市○○區○○段○○段○、○、○○地號等 3 筆土地上建造加油站，經上訴人於 96 年 2 月 6 日核發 96 建字第 0066 號建造執照，為兩造所不爭執。可知上訴人對於被上訴人系爭建造執照之申請，歷時 2 年之審查，認定合法，始予核發，應堪認定。且故宮博物院為被上訴人申請建置加油站一案，曾要求作環境影響評估報告，被上訴人爰於 90 年 10 月委託大道環境工程聯合技師事務所，就被上訴人在故宮博物院 550 公尺外所設置之加油站，對景觀、交通、安全、油氣預作評估，該報告第五章油氣濃度評估結論為：「依環保署空氣品質監測站之資料顯示，非甲烷碳氫化物平均濃度為 0.422ppm，二者相較，故宮博物院因本站設立而增加之油氣濃度，僅占原大氣背景值之 0.4%，影響微乎其微，對此結論故宮博物院亦另行委託專家再為鑑定，鑑定結果為「尚可接受」，故宮博物院對其委託之專家鑑定亦表示尊重，足見故宮博物院對被上訴人欲設置加油站早已知悉。而上訴人系爭廢止處分是完全依照故宮博物院 96 年 10 月 31 日臺博總字第 0960015178 號函辦理，且系爭廢止函並未說明故宮博物院上開函之內容，亦未記載防止或除去對公益之重大危害的事實等情，有系爭函在卷可憑，亦為上訴人所不爭執。從而，自保護人民權利之觀點，若因系爭加油站之設置，確有違背公益之虞，基於行政程序法第 8 條所揭示之「誠信原則」，本件有違背公益之虞而准予設置加油站，亦係源於上訴人過失導致之責任，不可因此而輕易轉嫁到人民身上，換言之，行政程序法第 103

條第 2 款得免除給與相對人陳述意見機會之規定，應做限縮之解釋，本件上訴人在被上訴人提出設置系爭加油站之申請後，歷經 2 年之審查，期間所謂「公益」考量之故宮博物院之反對意見，亦曾加以斟酌，而仍核發建造執照；詎於核發建造執照後，僅執故宮博物院反對函為據，而未給予被上訴人陳述意見之機會，且未記載任何其認定影響公益之事由，即做出系爭廢止建造執照之處分，顯違反行政程序法第 102 條給與人民陳述意見機會之本旨，且未符合同法第 103 條第 2 款應嚴格解釋之考量，職是，本件上訴人做成系爭處分，在程序上，即有未合。

(二)次按「原處分機關依第 123 條第 4 款、第 5 款規定廢止授予利益之合法行政處分者，對受益人因信賴該處致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。」、「第 120 條第 2 項、第 3 項及第 121 條第 2 項之規定，於前項補償準用之。」、「前項補償額度不得超過受益人因該處分存續可得之利益。」、「關於補償之爭議及補償之金額，相對人有不服者，得向高等行政法院提起給付訴訟。」行政程序法第 126 條第 1 項、第 2 項、第 120 條第 2 項、第 3 項分別定有明文。可知，行政機關欲廢止合法之授益性行政處分，對於受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給與合理之補償，此種「合理之補償」程度，應於廢止處分中敘明，此觀行政程序法第 120 條第 3 項之規定自明，蓋若受益人對於行政機關之廢止處分不為爭議，而僅爭議其損失如何補償或對行政機關所提出之補償金額不服有所爭議時，即得逕行向行政法院提起給付訴訟。且從保護人民為公益犧牲其財產權益之觀點，行政機關欲依行政程序法第 126 條規定廢止其合法之行政處分，自應同時提出其合理補償之說明，始符保護人民財產權利之本旨。本件上訴人做成系爭廢止處分，未同時對被上訴人指明如因而受有財產上之損失時，願給予何種合理程度之損失補償，自有未合。

(三)再按行政程序法第 123 條授益處分廢止之規定，係參仿德國行政程序法第 49 條第 2 項而制定，德國行政程序法第 49 條第 2 項之所揭示「合法行政處分不論授益或負擔，原則上應不得

輕易廢止」之意旨，應為適用本條規定之法理。易言之，合法行政處分之廢止所牽動之影響，無論係受益人之權益或機關本身或行政之威信，遠超過違法行政處分之撤銷，除有具體明確且適法之理由，否則行政處分不應輕易廢止，以避免戕害受益人之信賴利益及行政機關之威信。尤其行政程序法第 123 條第 5 款「為防止或除去對公益之重大危害」做為廢止事由，其立法目的在避免行政機關濫用行政權，對防止或除去對公益之危害限制在「重大危害」之範圍，苟行政機關無法證明「重大危害」存在，即應從嚴解釋其適用性，亦即行政機關應具體指出對公益將產生何種重大危害，始得為之。

經查：(一)上訴人做成之系爭廢止處分僅略稱：「經國立故宮博物院來函說明對故宮保存文物有潛在危害」云云，完全未具體指出被上訴人於系爭土地設置加油站將對何種公益帶來何等重大之危害，致有予以防止或除去之必要，即有不合。(二)故宮所藏文物，固屬國寶，有其重要性，乃眾所周知；惟上訴人認定系爭加油站之設置，將對其所藏文物產生何種「重大危害」，卻未提出任何事證，系爭處分書僅於說明一記載處分之緣由：「依國立故宮博物院 96 年 10 月 31 日臺博總字第 0960015178 號函辦理」；且於本件訴願程序中，亦自承：「故宮博物院來函所陳，事實上並未明確指出加油站設置對該院產生之具體實質之負面影響」云云，足見上訴人系爭廢止處分，顯然違背行政程序法第 123 條第 5 款，須有「為防止或除去對公益之重大危害」之明文限制至明。(三)訴願決定書所稱「一旦因該加油站設置致對故宮博物院國寶文物有所損害」云云，純係以假設性、空泛性、非具體性之理由資為維持廢止之論據，亦有不合。

(四)查系爭加油站設置地原本即為「加油站用地」，其距離故宮博物院之院址所在約有 500 公尺，兩者之間公路旁兩側均為商家與住家，業據原審法院於 97 年 9 月 23 日至現場會勘屬實，製有履勘紀錄附卷，亦有空照圖可資佐證，系爭加油站之設置地點與故宮博物院所在之周邊環境、地理位置，亦為上訴人於最初核發系爭建造執照時即明知，從而，系爭加油站之設置，是否將造成故宮博物院所藏文物潛在受損，上訴人

於當初做成核發建造執照時，應已列為裁量之課題，自無因故宮博物院一紙反對函寄達上訴人未滿 1 個月之期間，即逕為系爭廢止處分之理。

(五)次查故宮博物院於 97 年 5 月試營運之「故宮晶〇」五星級宴飲中心，即位於鄰近故宮博物院之故宮展覽大樓西側，該宴飲中心之營運勢必使用大量瓦斯、燃油等危險物質，若依上訴人之論辯，則該宴飲中心之設置勢將亦因此而產生對故宮博物院國寶文物之潛在危害，惟何以該宴飲中心得以試營運，足見上訴人所為答辯，尚乏支持之論證。另查故宮博物院周圍共設置有至少 6 座停車場，其中 3 座更分別位於第 1 展覽區之東側、西側以及第 2 展覽區之西北側，其餘 3 座停車場也分別位於第 2 展覽區之周邊，距離不到 50 公尺；6 座停車場至少可停放汽車 334 輛及機車 166 輛。如以汽車每輛油箱 50 公升、機車每輛油箱 5 公升計算，則停放在故宮周圍之汽機車，其所攜帶之汽油即可能高達 17,530 公升，相當於加油站三分之一之油槽容量。而系爭加油站係採地下儲油槽之設計，且位於故宮博物院 500 公尺之外，相較於前揭緊鄰故宮展覽區之停車場，其停放之汽機車係攜帶「活動式之地上儲油箱」，其安全性遠低於系爭加油站之地下儲油槽。從而，若依上訴人空泛答辯，則該 6 座停車場之設置，亦將有致故宮博物院文物產生損害之潛在危害，上開停車場之允許設置，應得資為系爭加油站之設置尚無致生故宮博物院潛在危害之論據。基於行政程序法第 6 條「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇」規定所揭示之「平等原則」，上訴人系爭廢止處分，亦有不合。

(六)末查有關設置加油站之油氣擴散、氣象條件、空氣品質等條件，被上訴人於 90 年 10 月已完成評估報告，上訴人未對其於做出系爭廢止處分前，曾如何審視該評估報告，及上開評估報告不足採之理由，做出判斷，即無從確認系爭加油站設置與致生故宮博物院潛在危害之因果關係及致生機率，其率依故宮博物院基於維護國寶之初衷，遽行做出系爭廢止合法之授益處分，程序上確已不合，要無疑義。

(七)綜合上述，上訴人做成系爭廢止處分，未事先給予被上訴人

陳述意見之機會，且做成廢止處分時亦未提示應給予被上訴人何種程度之合理補償，而逕憑故宮博物院一紙未記載詳細理由及確切論證依據之函件，即廢止其依合法審核程序所核發之建照，其程序及依據均有不合，訴願決定未予糾正，亦有違誤，被上訴人執此指摘，訴請撤銷，為有理由等情，因而為上訴人敗訴之判決。至被上訴人先位聲明，既有理由，原審法院即無需再對備位聲明進行審理、判決，併此敘明。

五、上訴意旨略謂：(一)上訴人已提出故宮博物院 93 年 2 月 9 日台博總字第 0930000810 號函及行政院勞工委員會 91 年 1 月 11 日台 90 勞檢二字第 0063281 號函，指出加油站會對故宮博物院文物會產生何種重大危害，原判決未予審酌，即有判決不備理由之違法。(二)被上訴人所委製之環境評估報告已提及油氣逸散對大氣中油氣濃度背景值有 0.4% 之影響，故原判決應命專業機構再為鑑定或說明，惟原判決忽略此項爭議，顯然忽略國家保存文物之重要性。(三)原判決認為故宮博物院旁之「故宮晶○」宴飲中心及周圍之停車場等危險性與加油站相同，僅屬「個人臆測」之詞，亦有判決不備理由之違法云云。

六、本院按：

(一)系爭土地於 76 年 6 月 2 日府工二字第 164307 號公告實施之「修訂外雙溪附近地區細部計畫（通盤檢討）暨配合修訂主要計畫案」考量該都市計畫區無加油站，且土地產權多為公有且無建物，將系爭土地由公園用地變更為加油站用地，當時故宮博物院已設址於此處。又參照國有財產局臺灣北區辦事處 91 年 10 月 29 日台財北勘字第 0910037546 號函：「…說明：…
…二、旨揭國有土地，前經貴府 76.06.02 府工二字第 164307 號公告『修訂外雙溪附近地區細部計畫（通盤檢討）暨配合修訂主要計畫案』變更公園綠地為加油站用地在案，並經財政部 73.12.26 台財產二字第 78019731 號函同意讓售予中國石油股份有限公司。…又『加油站用地』仍為提供公眾使用是維持原都市計畫為『加油站用地』。」足見系爭土地自 76 年起迄變更為加油用地前後歷經 20 餘年，依系爭土地與故宮博物院所在之週邊環境與地理位置，考量系爭土地作為加油站用地對故宮博物院典藏文物之影響性，應認無發生危害之虞

，否則當時即不應將系爭土地由公園用地變更為加油站用地。原判決以系爭加油站之設置，是否將造成故宮博物院所藏文物潛在受損，上訴人於當初做成核發建造執照時，應已列為裁量之課題，自無因故宮博物院一紙反對函寄達上訴人未滿1個月之期間，即逕為系爭廢止原核發建照執照之處分，其所為法律上之判斷於法均無不合。上訴人迭以其已提出故宮博物院93年2月9日台博總字第0930000810號函及行政院勞工委員會91年1月11日台90勞檢二字第0063281號函，指出加油站會對故宮博物院文物會產生重大危害，作為本件爭執，卻未提出自具體數據證明系爭土地作為加油站使用與致生故宮博物院重大災害之因果關係及致生機率，自難以此認定系爭土地設置加油站將使故宮博物院典藏文物招致潛在性重大危害。

(二)被上訴人為經營加油站業務，於90年10月委託大道環境工程聯合技師事務所，就被上訴人在故宮博物院550公尺外所設置之加油站，對景觀、交通、安全、油氣預作評估，該報告第五章油氣濃度評估結論為：「依環保署空氣品質監測站之資料顯示，非甲烷碳氫化物平均濃度為0.422ppm，二者相較，故宮博物院因本站設立而增加之油氣濃度，僅占原大氣背景值之0.4%，影響微乎其微，對此結論故宮博物院亦另行委託專家再為鑑定，鑑定結果為「尚可接受」，故宮博物院對其委託之專家鑑定亦表示尊重，足見故宮博物院對被上訴人欲設置加油站早已知悉，為原審所確定之事實。是以，上訴意旨關於被上訴人所委製之環境評估報告已提及油氣逸散對大氣中油氣濃度背景值有0.4%之影響，是否應命專業機構再為鑑定或說明之爭議，無非係就原審已經論斷之事實認定及證據取捨之職權行使事項，再為指摘，自無足採。

(三)本件廢止原核准建造執照處分之依據，係以故宮博物院來函說明設置加油站對故宮文物有潛在危害為其論據，其中所謂「潛在危害」應屬不確定法律概念；而不確定法律概念之事實認定有無錯誤或是否顯然違反一般評價標準而達違法程度，因其屬於法律解釋及適用之法律問題，高等行政法院得加以審查；高等行政法院就涵攝該不確定法律概念之基礎事實

是否認定錯誤，或該不確定法律概念之涵攝是否顯然違反一般評價標準而達違法程度，如已按其依職權調查證據之結果，詳述其得心證之理由，即難謂有判決理由不備之違法，行政訴訟法第 133 條前段、第 189 條足資參照。原判決審酌系爭土地與故宮博物院現場勘驗地圖及相關照片資料等證據，認定「故宮晶○」宴飲中心大量使用瓦斯、燃油等危害物及鄰近停車場相當於「活動式之地上儲油箱」，若依照上訴人辯證之詞，則宴飲中心及停車場之設置，其危險性均不亞於系爭加油站之設置，基於行政程序法第 6 條所揭示之平等原則，上訴人僅以系爭加油站之設置將致生故宮博物院潛在危害，而廢止原核發建照執照之行為，顯然有誤，並將其論斷得心證之理由詳述在判決理由，核其此部分之認事用法，即與論理及經驗法則無違，亦無判決不備理由之違法情形。上訴意旨主張原判決認為故宮博物院旁之「故宮晶○」宴飲中心及周圍之停車場等危險性與加油站相同，僅屬「個人臆測」之詞，而有判決不備理由之違法云云，難認可採。

(四)綜上所述，原判決認事用法均無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 99 年 8 月 5 日
最高行政法院第三庭

審判長法官 高 啟 燦

法官 林 文 舟

法官 黃 合 文

法官 鄭 小 康

法官 王 碧 芳

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 99 年 8 月 6 日
書記官 邱 彰 德

資料來源：司法院最高行政法院裁判書彙編（99 年版）第 496-506 頁