

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第481號

上 訴 人 何永生

訴訟代理人 莫詒文 律師

蘇軒儀 律師

被 上 訴 人 臺北市政府

代 表 人 柯文哲

訴訟代理人 林傳哲 律師

許雅婷

董妍均

參 加 人 龍麟建設股份有限公司

代 表 人 葉松年

訴訟代理人 童兆祥 律師

邱亮儒 律師

上列當事人間都市更新事件，上訴人對於中華民國109年1月30日臺北高等行政法院108年度訴字第1284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、本件事實經過：

(一)上訴人原所有臺北市○○區○○○路0段000號5樓房屋及所坐落之臺北市大安區○○段○○段44地號土地，於民國97年6月間參與由參加人實施之「臺北市大安區○○段○○段16地號等6筆土地都市更新計畫案」（下稱系爭都更案）。

01 (二)上訴人起訴主張，參加人原先係與上訴人約定系爭都更案完
02 工後得以分配1至5樓可供規劃為百貨使用，且第5層樓規劃
03 為供百貨辦公室使用之房屋，5樓以上則得以規劃為住宅使
04 用。詎參加人於103年間未通知上訴人、未經上訴人同意，
05 持偽造之都市更新事業計畫同意書，向臺北市都市更新處提
06 出「變更臺北市○○區○○段○○段16地號等6筆土地都市
07 更新事業計畫案」（下稱系爭變更事業計畫案），被上訴人
08 於103年11月28日以府都新字第10332176902號函（下稱103
09 年11月28日函）准予核定實施系爭變更事業計畫案，嗣被上
10 訴人於106年3月14日以府都新字第10630121102號函（下稱
11 原處分）核定實施「擬訂臺北市○○區○○段○○段16地號
12 等6筆土地都市更新權利變換計畫案」（下稱系爭權利變換
13 計畫案），致上訴人按原約定完工後所受分配之5樓事務所
14 付之闕如，受有嚴重損失，原處分顯有重大瑕疵，應屬無效
15 等語，爰提起確認訴訟，並聲明：確認原處分無效。經臺北
16 高等行政法院（下稱原審）以108年度訴字第1284號判決
17 （下稱原判決）駁回上訴人之訴，上訴人遂提起本件上訴。

18 二、上訴人起訴主張及被上訴人暨參加人於原審之答辯，均引用
19 原判決之記載。

20 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

21 (一)查原處分核定實施系爭權利變換計畫案，不包括簽署合建契
22 約之當事人在內。且查本件上訴人等協議合建戶與參加人間
23 屬私法契約關係，核非原處分應審查範圍，因此本件上訴人
24 主張確認原處分無效云云，本難認有確認之利益存在而顯無
25 理由。本件又查無任何被上訴人就本件上訴人所指原處分為
26 實質審查確認無效之證據，因此上訴人於起訴前並未依行政
27 訴訟法第6條第2項規定，即逕行提起本件確認行政處分無效
28 之訴訟，已於法不合，且屬不可補正。

29 (二)又查系爭都更案實施，同意參與之私有土地總面積及私有合
30 法建築物總樓地板面積之比例均符合行為時都市更新條例第
31 25條之1規定，因此上訴人主張未同意變更，故原處分有重

01 大明顯瑕疵云云，亦顯無足採。又上訴人於原審當庭以黃色
02 螢光筆劃記部分認為原處分無效，核與書狀內主張內容並無
03 關連，因此上訴人之訴屬無理由。

04 (三)再查被上訴人以103年11月28日函核定實施系爭變更事業計
05 畫案，上訴人前以有行政程序法第111條第7款之無效事由，
06 向原審提起行政訴訟（確認無效），並經本院裁判駁回確
07 定。因此上訴人主張原處分核准系爭權利變換計畫案，致上
08 訴人受有嚴重損失、合建契約約定上訴人應分得5樓建物即
09 百貨辦公室云云，應在系爭變更事業計畫案中審酌及確認，
10 因此上訴人將已經判決確定之爭執事項，再於本件爭執，自
11 非屬重大明顯瑕疵，上訴人之訴顯無理由。

12 (四)同理，上訴人本件其他主張均係關於系爭變更事業計畫案之
13 瑕疵，與本件原處分核定系爭權利變換計畫案是否違法而無
14 效無關。況查，本件系爭權利變換計畫案之審議過程中，上
15 訴人亦提出陳情並表示意見，而被上訴人於臺北市都市更新
16 及爭議處理審議會（下稱臺北市都更爭審會）第264次會議
17 明確決議：「本案尚有倪○○等所有權人提出陳情意見，請
18 實施者持續溝通協調整合。」綜上，上訴人主張臺北市都更
19 爭審會第159次會議（處理系爭變更事業計畫案）未取得包
20 括上訴人在內之所有權人同意，原處分未見上訴人受分配單
21 位，上訴人未獲拆遷費及拆遷補償費云云，均因屬前案即系
22 爭變更事業計畫案之處分應審酌，不能據以認為原處分有重
23 大明顯瑕疵，亦應敘明。

24 (五)至上訴人主張原處分以偽造之98年合建契約作為上訴人同意
25 系爭變更事業計畫案之依據，原處分無效云云，核屬對被上
26 訴人以103年11月28日函核定實施系爭變更事業計畫案之爭
27 點，已經法院裁判駁回確定，上訴人持同一理由於本件主
28 張，自顯無理由，亦非本件原處分應考量事項。

29 (六)綜上，上訴人提起本件確認之訴或不合法或無理由詳如上
30 述，爰經言詞辯論後，併以判決駁回上訴人之訴。又本件為

01 判決基礎事證已明，上訴人請求調查證據部分核無必要，應
02 予駁回。

03 四、上訴意旨略謂：

04 (一)上訴人已於原審聲請調閱系爭都更案原有A區段5層之百貨辦
05 公室變更為會所大廳後經主管機關核定所依據之全數所有權
06 人同意書及相關書面資料、系爭權利變換計畫案公辦公聽會
07 之會議紀錄與錄音檔、本件被上訴人審議通過申請變更系爭
08 都更案之A區段5層平面圖之卷宗資料及召開說明會、公聽
09 會、通知書、同意書之相關資料。原審未予調查，具有應調
10 查事項未予調查之違誤。

11 (二)原審誤將上訴人之閱卷申請書認作請求被上訴人確認原處分
12 無效之函文，顯有未依卷內證據認定事實之違誤，自有判決
13 理由不備之違背法令。

14 (三)參加人持偽造之同意書，向被上訴人提出系爭變更事業計畫
15 案，其中將原約定供百貨辦公室使用之5樓變更設計為會所
16 大廳，致上訴人迄今仍不知受分配於何處，受有嚴重損失，
17 亦損及所有合建戶之利益。

18 五、本院查：

19 (一)行政程序法第111條規定：「行政處分有下列各款情形之一
20 者，無效：一、不能由書面處分中得知處分機關者。二、應
21 以證書方式作成而未給予證書者。三、內容對任何人均屬不
22 能實現者。四、所要求或許可之行為構成犯罪者。五、內容
23 違背公共秩序、善良風俗者。六、未經授權而違背法規有關
24 專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。七、其他具有重大明顯
25 之瑕疵者。」所謂無效之行政處分，係指行政行為雖有行政
26 處分之形式，但其內容具有明顯、嚴重瑕疵而自始、當然、
27 確定不生效力。基於維護法律安定性、公益性，學說及各國
28 立法例皆認為行政處分是否無效，除法律定有明文之情形
29 外，宜從嚴認定，故乃兼採「明顯瑕疵說」與「重大瑕疵
30 說」作為認定標準之理論基礎。是依行政程序法第111條之
31 規定，行政處分無效之原因，除該條第1款至第6款之例示規

01 定外，尚有該條第7款「其他具有重大明顯之瑕疵者」之概
02 括規定，用以補充前6款所未及涵蓋之無效情形。行政處分
03 是否具有重大明顯之瑕疵，並非依當事人之主觀見解，亦非
04 依受法律專業訓練者之認識能力判斷，而係依一般具有合理
05 判斷能力者之認識能力決定之，其簡易之標準即係普通社會
06 一般人一望即知其瑕疵為判斷標準。如行政處分之瑕疵尚未
07 達到重大、明顯之程度，尚須實質審查始能知悉者，則該行
08 政處分並非屬當然無效。

09 (二)行為時(108年1月30日修正公布前)都市更新條例第25條第1
10 項規定：「都市更新事業計畫範圍內重建區段之土地，以權
11 利變換方式實施之。但由主管機關或其他機關辦理者，得以
12 徵收、區段徵收或市地重劃方式實施之；其他法律另有規定
13 或經全體土地及合法建築物所有權人同意者，得以協議合建
14 或其他方式實施之。」第25條之1前段規定：「以協議合建
15 方式實施都市更新事業，未能依前條第1項取得全體土地及
16 合法建築物所有權人同意者，得經更新單元範圍內私有土地
17 總面積及私有合法建築物總樓地板面積均超過五分之四之同
18 意，就達成合建協議部分，以協議合建方式實施之。」第29
19 條第3項規定：「權利變換計畫應表明之事項及權利變換實
20 施辦法，由中央主管機關定之。」行為時(108年6月17日修
21 正發布前)都市更新權利變換實施辦法第10條規定：「更新
22 後各土地所有權人應分配之權利價值，應以權利變換範圍
23 內，更新後之土地及建築物總權利價值，扣除共同負擔之餘
24 額，按各土地所有權人更新前權利價值比例計算之。」由以
25 上規定可知，以重建方式辦理之都市更新，都市更新事業得
26 於一更新單元同時以協議合建方式及權利變換方式實施；於
27 此情形，實施者仍應擬具權利變換計畫送當地直轄市、縣
28 (市)主管機關審議；其中，以權利變換方式實施部分，更
29 新後土地所有權人權利價值依行為時都市更新權利變換實
30 施辦法第10條規定，以權利變換前之權利價值扣除共同負擔後
31 之餘額，按各土地所有權人更新前價值比例計算，係以經核

01 定之權利變換計畫作為分配之依據；至以協議合建方式實施
02 部分，分配價值則以實施者與土地所有權人簽訂之協議合建
03 契約為準。

04 (三)又都市更新為都市計畫之一環，乃用以促進都市土地有計畫
05 之再開發利用，有復興都市機能，改善居住環境，增進公共
06 利益之功能。因此，都市更新之實施，不僅攸關公益之達成，
07 亦影響更新單元內土地所有權人之財產權，故以權利變換
08 方式實施之都市更新，實施者提出作為分配依據之權利變換
09 計畫，須經主管機關核定，係公權力對之所為之必要監督，
10 因此行為時都市更新權利變換實施辦法第3條第1項規定：「權利變換計畫應表明之事項如下：一、實施者姓名及
11 住所或居所；其為法人或其他機關（構）者，其名稱及事務所或營業所所在地。二、實施權利變換地區之範圍及其總面積。
12 三、權利變換範圍內原有公共設施用地、未登記地及得無償撥用取得之公有道路、溝渠、河川等公有土地之面積。
13 四、更新前原土地所有權人及合法建築物所有權人、他項權利人、耕地三七五租約承租人、限制登記權利人、占有他人
14 土地之舊違章建築戶名冊。五、土地、建築物及權利金分配清冊。六、第13條第1項第3款至第5款所定費用。七、依本
15 條例第30條第1項各土地所有權人折價抵付共同負擔之土地及建築物或現金。八、各項公共設施之設計施工基準及其權
16 屬。九、工程施工進度與土地及建築物產權登記預定日期。十、不願或不能參與權利變換分配之土地所有權人名冊。十一、依本
17 條例第36條第2項土地改良物因拆除或遷移應補償之價值或建築物之殘餘價值。十二、公開抽籤作業方式。十三、更新後更新範圍內土地分配圖及建築物配置圖。其比例
18 尺不得小於五百分之一。十四、更新後建築物平面圖、剖面圖、側視圖、透視圖。十五、更新後土地及建築物分配面積及位置對照表。十六、地籍整理計畫。十七、本條例第41條
19 之舊違章建築戶處理方案。十八、其他經各級主管機關規定應表明之事項。」然而土地所有權人是否另與實施者簽訂
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31

01 「合建契約」及其內容如何，屬私法自治原則下之契約自由
02 範圍，更新單元內之土地所有權人以何方式參與都市更新事
03 業，何者對土地所有權人較為有利，非主管機關所得與問。
04 換言之，實施者與土地所有權人間簽訂協議合建契約之內
05 容，與契約之履行，不影響以權利變換方式實施部分之土地
06 所有權人參與分配之結果，實施者擬具之權利變換計畫與其
07 與土地所有權人間簽訂之協議合建契約，二者並無關連，主
08 管機關對權利變換計畫為審查時，自不及於協議合建契約之
09 內容；而實施者依權利變換計畫或「協議合建契約」實際分
10 配所生之爭議，則與權利變換計畫核定處分是否違法無涉。
11 進而言之，實施者與土地所有權人間簽訂協議合建契約之內
12 容縱涉有債務不履行之情事，亦不影響以權利變換方式實施
13 部分之土地所有權人參與分配之結果，該核定權利變換計畫
14 之行政處分，更不僅僅因有此事由而逕認有違法瑕疵之可
15 言，遑論瑕疵達到重大、明顯之程度，而應認為係無效。

16 (四)查本件上訴人與參加人間訂有合建契約書，依該契約約定，
17 上訴人分配改建後位於A棟5樓事務所一戶，原處分所核定之
18 系爭權利變換計畫案5樓並沒有事務所可供分配，為原審依
19 法確定之事實，並有合建契約書及原處分在卷可按。是原處
20 分所核定之系爭權利變換計畫案，固依上開規定表明更新後
21 更新範圍內土地分配圖及建築物配置圖、更新後建築物平面
22 圖、剖面圖、側視圖、透視圖以及更新後土地及建築物分配
23 面積及位置對照表，惟此乃辦理權利變換審查所需，與參加
24 人即都市更新實施者另與上訴人簽訂之合建契約如何分配無
25 涉，上訴人執此主張原處分有無效之事由，顯屬無據，原判
26 決認原處分並無行政程序法第111條第7款之事由，而駁回上
27 訴人在原審之訴，於法即無違誤。上訴意旨主張原審就其聲
28 請調查之證據未予調查云云，惟依前述，行政處分是否具有
29 重大明顯之瑕疵，其簡易之標準即係普通社會一般人一望即
30 知其瑕疵，上訴人所主張之行政處分的違法瑕疵，如須透過
31 證據調查始得判斷、認定，尚非一望即知有所指之違法情

01 形，即非屬具有重大明顯之瑕疵，原審未依上訴人之聲請予
02 以調查，於法並無不合。□

03 (五)末按行政訴訟法第6條第2項規定：「確認行政處分無效之訴
04 訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求
05 後於30日內不為確答者，始得提起之。」依其立法理由：
06 「確認行政處分無效之訴與撤銷訴訟須經訴願前置程序者不
07 同，惟原處分機關如已自行確認其行政處分無效者，自無須
08 提起確認之訴，爰設本條第2項，明定提起此項訴訟，須已
09 向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後30日內
10 不為確答者，始得提起之，俾原處分機關有自行審查，及自
11 行確認其行政處分無效之機會，用之取代訴願前置主義。」
12 可知，該規定係專就確認行政處分無效訴訟所為之特別訴訟
13 要件，核其目的既在於先由原處分機關自行審查及自行確認
14 其行政處分是否無效，是其程序之踐行，並無嚴格遵守請求
15 確認、未被允許或不為確答等流程之必要，而以行政處分經
16 原處分機關為實質審查確認並非無效為已足。查本件上訴人
17 於108年5月27日向臺北市都市更新處提出「請求確認行政處
18 分無效書」，而該處旋於108年6月4日以北市都新事字第108
19 30124561號函復，惟未就上訴人之請求予以允許，此分別有
20 蓋有該處收文章之上開文書(上訴人於108年11月18日準備程
21 序當庭以陳報狀提出之「原證27」)及臺北市都市更新處之
22 函文在原審卷第394頁、第801頁及第802頁可按；又查上訴
23 人提起本件確認行政處分無效訴訟，亦經被上訴人具答辯狀
24 確認並無行政處分無效情事在卷，依上開之說明，上訴人提
25 起本件訴訟，並無違反行政訴訟法第6條第2項規定之情事。
26 原判決未察上訴人於108年11月18日準備程序當庭提出2份書
27 狀，第1份書狀係陳報狀，所提出之證物係上開編為「原證2
28 7」之「請求確認行政處分無效書」，第2份書狀係行政訴訟
29 準備狀，所提出之證物有14項，並將上訴人於107年10月31
30 日向臺北市都市更新處提出之閱卷申請書重複編為「原證2
31 7」，且迄未更正其證物編號，乃就上訴人提出之第2個「原

證27」論斷以此僅是向臺北市都市更新處提出之閱卷申請書，上訴人於起訴前並未踐行行政訴訟法第6條第2項規定之程序，起訴有不合法情事，固有未洽，上訴意旨予以指摘，非無所據，惟因不影響判決之結論，原判決仍應維持。

(六)綜上所述，原判決以原處分無上訴人主張之無效情事，駁回上訴人之訴，於法尚無不合。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

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

中 華 民 國 110 年 10 月 7 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 侯 東 昇

法官 簡 慧 娟

法官 鍾 啟 煌

法官 蔡 紹 良

法官 王 碧 芳

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 110 年 10 月 7 日

書記官 葉 倩 如