最　高　行　政　法　院　判　決

109年度上字第517號

上　訴　人　林錦錫
訴訟代理人　謝岳龍　律師
　　王慕寧　律師
被 上訴 人　新北市政府
代　表　人　侯友宜
訴訟代理人　蔡進良　律師
　　黃冠中　律師
參　加　人　合康工程顧問股份有限公司

代　表　人　陳秀嬪

上列當事人間都市更新條例事件，上訴人對於中華民國109年3月5日臺北高等行政法院108年度訴字第372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、本件事實經過：

(一)緣參加人擬具「擬訂新北市中和區台貿段1254地號等65筆土地都市更新事業計畫案」(下稱系爭事業計畫案)及「擬訂新北市中和區台貿段1254地號等65筆土地都市更新權利變換計畫案」(下稱系爭權利變換計畫案）（下合稱系爭都更案)，向被上訴人申請報核，經舉辦公聽會、公開展覽及經召開聽證會等程序後，送請被上訴人所屬都市更新審議委員會（下稱審議會）第68次會議審議通過，決議內容並授權被上訴人業務單位確認系爭都更案應依委員意見修正，被上訴人嗣於民國107年10月2日以新北府城更字第1073538714號函為核定准予實施系爭都更案之處分(下稱前處分)。

(二)參加人於108年1月4日依被上訴人審議會意見修正後，向被上訴人申請更正系爭都更案之計畫書，被上訴人認申請更正部分已涉及共同負擔部分，並非誤寫、誤算等顯然錯誤，乃以108年1月31日新北府城更字第1084210686號函撤銷前處分，並於同日以新北府城更字第10842106862號函（下稱原處分）重新核定准予實施系爭都更案。上訴人不服，提起行政訴訟，並聲明：原處分撤銷。經臺北高等行政法院（下稱原審）以108年度訴字第372號判決（下稱原判決）駁回上訴人之訴，上訴人遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及聲明暨參加人之陳述，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)上訴人主張「參加人修改相關計畫書，僅由被上訴人業務單位確認，卻未再提被上訴人審議會討論即核定實施，原處分為違法」部分。經查，被上訴人第68次審議會已明確表示系爭事業計畫案及權利變換計畫案通過，但有關估價部分應依委員意見為修正，修正估價結果後不得高於共同負擔比例49%，並授權業務單位再行確認。參加人乃洽不動產估價師事務所重新選取適當案例進行估價，從而修正相關估價，另依上揭審議會決議，就共同負擔比例定為48.60%，亦符合被上訴人審議會所指示修正後共同負擔比例不得高於49%之決議。是參加人修正店鋪及住宅單價致變動共同負擔金額之結果，仍符合被上訴人第68次審議會決議，尚無再送重新審議之必要。

(二)另查，參加人於上述修正後，以108年1月4日（108）合康工程字第01001號函檢送修正後之系爭都更案計畫書予被上訴人都市更新處，並請求辦理相關更正；參加人、被上訴人復於審理時陳稱因參加人所提出修改後之系爭權利變換計畫案，關於人事行政管理費用提列5.5%而漏未修正，嗣發現後主動修改並就相關聯部分一併為調整，被上訴人為求慎重依職權撤銷前處分，而為原處分。綜上，參加人係依被上訴人

第68次審議會決議為系爭事業計畫案及權利變換計畫案之修正，修正事項在決議意志範圍內，應無再經重複審議之必要。從而，上訴人主張參加人依該決議提出之修改事項，未再經被上訴人審議會討論確認，有違行為時都市更新條例第19條規定、司法院釋字第709號解釋云云，進而主張原處分為違法，應不可採。

(三)凡「權利價值」爭執，在提起行政救濟前，均應遵照都市更新條例第53條規定（本條於108年1月30日修正，修正前為第32條）提出異議，始得提起行政救濟，異議為行政救濟前之必要先行程序；如未先提出異議，即提起行政訴訟，則其起訴為不備要件。經查，上訴人主張系爭權利變換計畫案有關編列「風險管理費用」、「人事行政管理費用」、「都市更新規劃費用」過高部分，均屬對「共同負擔」之權利價值爭議。另上訴人主張「門牌號碼中正路583號地下室，其權屬關係更新前權利價值計算，被上訴人未依職權釐清」部分，依上訴人不服之理由為，顯屬對其「更新前權利價值」之爭議。上開事項在提起行政救濟前，均應遵照都市更新條例第53條第1項規定提出異議，始得提起行政救濟，如未先提出異議，即提起行政訴訟，則其起訴為不備要件，上訴人此部分之起訴，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定為不合法。

(四)上訴人雖主張對於系爭權利變換計畫案，有「權利價值以外」之不服理由時，就「權利價值」不服部分即可一併起訴，無庸先提出異議。惟查，上訴人起訴時如任意搭配「權利價值以外」之不服理由，即可無庸就「權利價值」不服部分先行異議，則都市更新條例第53條第1項規定將被架空，立法目的即無法落實。是上訴人此部分主張應無足取。

(五)綜上所述，上訴人主張參加人修改相關計畫書，僅由被上訴人業務單位確認，卻未再提被上訴人審議會討論即核定實施，原處分為違法部分，為無理由；其餘就「權利價值」不服部分，未經提起異議即提起本訴，起訴為不合法，本應裁

定駁回，惟為期卷證齊一，原審以程序上更為慎重之判決併予駁回。

四、本院查：

(一)立法院於107年12月28日三讀通過修正都市更新條例全文88條，並經總統於108年1月30日以華總一義字第10800010381號令公布，依該條例第88條規定：「本條例自公布日施行。」及中央法規標準法第13條規定：「法規明定自公布或發布日施行者，自公布或發布之日起算至第三日起發生效力。」則上開修正全文應自108年2月1日生效。本件原處分係被上訴人於108年1月31日以新北府城更字第10842106862號函重新核定准予實施系爭都更案，為原判決確定之事實，並有原處分在卷可按，且現行都市更新條例對於已核定之都市更新事業計畫及權利變換計畫案，並無溯及適用之規定，是本件應適用原處分核定時之法律，即108年1月30日修正公布全文前之都市更新條例(下稱行為時都市更新條例)。又查現行都市更新權利變換實施辦法係經內政部於108年6月17日以台內營字第1080808957號令修正發布全文33條，依該辦法第33條規定：「本辦法自發布日施行。」則依前引中央法規標準法第13條規定，應自108年6月19日生效，且亦無溯及適用之規定，則本件亦應適用修正前即原處分核定時之該辦法規定(下稱行為時都市更新權利變換實施辦法)。原判決理由五、乙、關於上訴人主張權利變換計畫有關編列費用過高，及主張「門牌號碼中正路583號地下室，其權屬關係更新前權利價值計算，被告未依職權釐清」部分，適用現行都市更新條例第53條、第3條第7款及第51條第1、2項規定，復適用現行都市更新權利變換實施辦法第15條第1項規定，已有適用法規不當之違法，先予指明。

(二)本件上訴人起訴並無不合法：

1.行為時都市更新條例第19條第1至4項規定：「(第1項)都市更新事業計畫由實施者擬訂，送由當地直轄市、縣（市）主管機關審議通過後核定發布實施；……。並即公告30日及通

知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；變更時，亦同。(第2項)擬訂或變更都市更新事業計畫期間，應舉辦公聽會，聽取民眾意見。(第3項)都市更新事業計畫擬訂或變更後，送各級主管機關審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽30日，並舉辦公聽會；實施者已取得更新單元內全體私有土地及私有合法建築物所有權人同意者，公開展覽期間得縮短為15日。(第4項)前2項公開展覽、公聽會之日期及地點，應登報周知，並通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向各級主管機關提出意見，由各級主管機關予以參考審議。經各級主管機關審議修正者，免再公開展覽。」102年4月26日司法院作成釋字第709號解釋，其中關於92年1月29日修正公布之都市更新條例第19條第3項前段（即上開所引之同條第3項、第4項）規定，並未規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核定之都市更新事業計畫，分別送達更新單元內各土地及合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人，亦不符憲法要求之正當行政程序。上開規定均有違憲法保障人民財產權與居住自由之意旨。相關機關應依本解釋意旨就上開違憲部分，於本解釋公布之日起一年內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其效力。內政部乃於103年4月25日修正發布都市更新條例施行細則(下稱行為時都市更新條例施行細則)，並自同年月26日施行，其中第11條之1規定：「各級主管機關依本條例第19條、第19條之1、第29條及第29條之1規定核定都市更新事業計畫及權利變換計畫前，應舉行聽證；各級主管機關核定前，應斟酌聽證全部結果，並說明採納或不採納之理由。」自此(在現行都市更新

條例施行前)，於主管機關審議通過核定發布實施者所擬訂送核之都市更新事業計畫前，除須經過公聽會及公開展覽之正當行政程序外，一律須經過聽證程序。

2. 行政程序法於第1章總則第10節即第54條至第66條規範聽證程序，其中第54條規定：「依本法或其他法規舉行聽證時，適用本節規定。」第59條第1項規定：「聽證，除法律另有規定外，應公開以言詞為之。」第64條第1項規定：「聽證，應作成聽證紀錄。」復於第2章行政處分第2節陳述意見及聽證一節中，設第107條規定：「行政機關遇有下列各款情形之一者，舉行聽證：一、法規明文規定應舉行聽證者。二、行政機關認為有舉行聽證之必要者。」第108條規定：「(第1項)行政機關作成經聽證之行政處分時，除依第43條之規定外，並應斟酌全部聽證之結果。但法規明定應依聽證紀錄作成處分者，從其規定。(第2項)前項行政處分應以書面為之，並通知當事人。」第109條規定：「不服依前條作成之行政處分者，其行政救濟程序，免除訴願及其先行程序。」是可知，如前所述，於現行都市更新條例施行前，都市更新事業計畫之審議核定前，由於一律須經聽證程序，故人民如對該據以作成之行政處分有所不服，其行政救濟程序，免除訴願及其先行程序。

3. 行為時都市更新條例第25條第1項前段規定：「都市更新事業計畫範圍內重建區段之土地，以權利變換方式實施之。」第29條規定：「(第1項)以權利變換方式實施都市更新時，實施者應於都市更新事業計畫核定發布實施後擬具權利變換計畫，依第19條規定程序辦理審議、公開展覽、核定及發布實施等事項；變更時，亦同。但必要時，權利變換計畫之擬訂報核，得與都市更新事業計畫一併辦理。……(第3項)權利變換計畫應表明之事項及權利變換實施辦法，由中央主管機關定之。」是可知，以權利變換方式實施都市更新時，實施者就都市更新權利變換計畫，得與都市更新事業計畫同時一併辦理擬訂報核，亦得於都市更新事業計畫核定發布實施

後再擬訂報核，至其程序亦依前開同條例第19條規定程序辦理。從而，於現行都市更新條例施行前，都市更新權利變換計畫之審議核定前，亦由於一律須經聽證程序，故人民如對該據以作成之行政處分有所不服，其行政救濟程序，自亦免除訴願及其先行程序。行為時都市更新條例第32條第1項規定：「權利變換計畫書核定發布實施後2個月內，土地所有權人對其權利價值有異議時，應以書面敘明理由，向各級主管機關提出，各級主管機關應於受理異議後3個月內審議核復。……當事人對審議核復結果不服者，得依法提請行政救濟。」核係對於都市更新權利變換計畫中就權利價值異議之訴願及行政訴訟的先行程序，惟依前開關於行政程序法第109條規定及說明，由於都市更新權利變換計畫之審議核定前，既亦一律須經聽證程序，則人民如對該據以作成之權利變換計畫有所不服提起行政訴訟，無論是否關於權利價值之爭議，自亦均免除訴願及其先行程序。

4. 本件原處分作成前，經召開聽證會，此為原判決所確定之事實，則上訴人無論係對於原處分關於權利價值事項或權利價值以外之事項不服，依上開之說明，均得免除訴願及其先行程序，逕向行政法院提起訴訟尋求救濟。被上訴人於原處分第4頁附記略以：因本案於核定前進行聽證程序，依行政程序法第109條免除訴願及其先行程序，如對核定處分不服者，得於送達函送達之次日起2個月內向原審提起行政訴訟等語，於訴訟中卻抗辯上訴人就權利價值部分未踐行異議程序，起訴不合法云云，原審未予論駁且予以採信，就此部分認上訴人起訴不合法，自有判決不適用法規之違法，上訴意旨求予廢棄，為有理由。

(三)行為時都市更新條例第16條規定：「各級主管機關為審議都市更新事業計畫、權利變換計畫及處理有關爭議，應分別遴聘（派）學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表，以合議制及公開方式辦理之；必要時，並得委託專業團體或機構協助作技術性之諮商。」第17條第1項規定：「各級主管機

關應設專業人員辦理都市更新業務。」行為時都市更新條例施行細則第9條之1規定：「(第1項)各級主管機關受理實施者依本條例第19條或第29條規定，申請核定都市更新事業計畫或權利變換計畫之案件，應自受理收件日起6個月內完成審核。但情形特殊者，得延長審核期限一次，最長不得逾6個月。(第2項)前項申請案件經審查不合規定者，各該主管機關應敘明理由駁回其申請；其得補正者，應詳為列舉事由，通知申請人限期補正，屆期未補正或經通知補正仍不符規定者，駁回其申請。……」是可知，就實施者所送核之都市更新事業計畫及權利變換計畫，各級主管機關應設專業人員辦理，並遴聘（派）學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表，以合議制及公開方式辦理都市更新事業計畫及權利變換計畫之審議，由於都市更新事業計畫及權利變換計畫內容龐雜，所需審查之項目繁多，且涉及土地所有權人及實施者間之整合協調，立法者又希望送核案件能在一年半載內完成審核，故如何有效率地完成審核作業，亦是各級主管機關所應致力者。新北市都市更新案件審查作業要點第1點規定：「新北市政府（以下簡稱本府）為執行都市更新條例施行細則（以下簡稱本細則）第9條、第9條之1規定及相關審查作業，訂定本要點。」第6點前段規定：「都市更新案件經都更會決議後，實施者應於會議紀錄送達翌日起90日內，依決議修正並報請本府核定；逾期未報核者，本府得命其重行提都更會審議。」就已經被上訴人所為審議會決議惟須實施者修正之事項，規定由實施者於一定期間內依決議修正後報核，無庸再重行提審議會審議，核係就審查程序所為之細節性、技術性之規定，且與行為時都市更新條例及相關法令均無牴觸，被上訴人予以適用，於法律保留原則無違，尚不得僅因被上訴人所核定之原處分，非出於毫無保留通過(無庸修正)之決議，即逕指為違法，至是否合於「依決議修正」之要件，行政法院應予審查，自不待言。查原判決業已論明被上訴人第68次審議會決議第6點載明「本案事業計畫

及權利變換計畫內容依委員意見修正後通過，並授權業務單位確認：……（六）有關估價部分，請依委員意見選擇實際成交案例並加強調整依據之相關說明，另其餘報告書內容及數字、文字等誤植誤繕處請一併修正。（七）本案共同負擔比例49%原則同意，且依委員意見修正估價結果後不得高於本比例。……」參加人乃再洽不動產估價師事務所重新選取適當案例進行估價，結果將住宅單價提高，店面單價減少，且共同負擔比例自49%降為48.60%，參加人乃據以修正；參加人所提出修改後之系爭權利變換計畫為提列5.5%「總務及人事管理費」而漏未修正，參加人嗣發現後主動修改並就相關聯部分一併為調整，符合上開決議第6點(六)及(七)，均尚無再送審議會重新審議之必要等語，依上開之說明，原判決未逕以未再送審議會決議，即認原處分為違法，於法並無不合，上訴意旨予以指摘，求予廢棄，無可採取。

(四)綜上，原判決駁回上訴人在原審之訴，既有前述(一)不適用行為時即修正前都市更新條例等法令，以及(二)不適用行政程序法第109條，誤認上訴人起訴關於權利價值爭議部分為不合法而未予實體審理之違法；而就所實體審理部分，除就前述(三)論明原處分未再送審議會決議並不違法外，就上訴人起訴所指摘之其餘事項，均未予以實體審究及說明其不可採之理由，有判決不適用法規及不備理由之違法，並與判決結論有所影響，上訴意旨求予廢棄，即有理由，且因原審未就原處分為實體之調查審認，本院無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審更為適法之裁判。又原審於更為審理時，應命當事人提出公展版之系爭都更案，以釐清本件是否有就屬於土地所有權人之所以同意都市更新之事業計畫核心內容予以修正，而有應予重新辦理公開展覽及公聽會之情事；另應命當事人提出完整之聽證紀錄及不動產估價報告書，以審查所為之聽證程序及關於更新前、後之權利價值之估定，是否悉依相關法令，併此指明。

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

中　　華　　民　　國　　111　　年　　4　　月　　21　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　陳　國　成

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　　111　　年　　4　　月　　21　　日

書記官　葉　倩　如