

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第290號

上 訴 人 臺北市府

代 表 人 蔣萬安

訴訟代理人 張晉豪 律師

被 上 訴 人 陳淑蘭(兼陳淑芬之承受訴訟人)

陳淑玲(兼陳淑芬之承受訴訟人)

陳淑韻(兼陳淑芬之承受訴訟人)

陳淑敏(兼陳淑芬之承受訴訟人)

共 同

訴訟代理人 吳貞良 律師

被 上 訴 人 陳力綺(即陳淑芬之承受訴訟人)

陳淑慧(即陳淑芬之承受訴訟人)

參 加 人 大方建設股份有限公司

代 表 人 陳坤地

上列當事人間都市更新事件，上訴人對於中華民國112年2月16日
臺北高等行政法院109年度訴字第676號判決，提起上訴，本院判
決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、爭訟概要：

01 緣上訴人於民國93年5月13日公告劃定臺北市文山區萬隆段
02 一小段（下同）53-20地號等49筆土地為都市更新單元，參
03 加人以其為實施者，擬具「擬定臺北市文山區萬隆段一小段
04 53-20地號等62筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫
05 案」報請上訴人核定，上訴人以99年3月18日函（下稱前核
06 定處分）准予核定實施之（下稱前核定案）。嗣參加人於10
07 0年7月18日檢送前核定案之變更案（下稱100年變更案），
08 申請上訴人審議核定，於辦理公開展覽及公聽會後，經臺北
09 市都市更新及爭議處理審議會（下稱都審會）於107年2月23
10 日決議，同意前核定案之更新單元範圍由62筆土地變更為60
11 筆土地，參加人申經上訴人以108年1月30日函，同意其撤回
12 100年變更案中之權利變換計畫部分，參加人並於108年1月3
13 1日擬具「變更臺北市文山區萬隆段一小段53-20地號等60筆
14 （原62筆）土地都市更新事業計畫案」（下稱系爭事業計畫
15 變更案）申請核定，經上訴人於108年3月6日至4月8日辦理
16 公開展覽，於同年3月20日召開公聽會，並於同年10月9日舉
17 行聽證後，提送都審會於108年11月25日第399次會議決議修
18 正後通過，上訴人以109年4月15日府都新字第10970047723
19 號函（下稱原處分）准予核定實施之。被上訴人陳淑蘭、陳
20 淑玲、陳淑韻、陳淑敏及原審原告陳淑芬為更新單元範圍內
21 及相鄰之土地暨其上合法建物之所有權人，對於原處分不
22 服，向臺北高等行政法院（下稱原審）提起撤銷訴訟，經原
23 審以109年度訴字第676號判決（下稱原判決）撤銷原處分，
24 上訴人不服，提起本件上訴，其間原審原告陳淑芬於訴訟繫
25 屬中死亡，由其繼承人陳淑蘭、陳淑玲、陳淑韻、陳淑敏、
26 陳力綺、陳淑慧承受訴訟。

27 二、被上訴人起訴之主張、上訴人在原審之答辯及聲明均引用原
28 判決之記載。

29 三、原審為不利上訴人之判決，係略以：（一）參加人於100年7月間
30 申請100年變更案核定時，雖曾檢附土地及建築物所有權人
31 出具之同意書，但之後在108年間提出系爭事業計畫變更案

01 申請報核時，已無意續辦100年變更案，且系爭事業計畫變
02 更案相較於前核定案，不論更新範圍之土地、建物設計、更
03 新後戶數及費用負擔等，均有重大差異，失其同一性，參加
04 人卻僅另提出2份所有權人同意書，其餘沿用100年變更案所
05 檢附之同意書，其標題名稱與系爭事業計畫變更案不同，上
06 訴人對系爭事業計畫變更案之審議，本應依行為時即108年1
07 月30日修正公布前之都市更新條例第22條第1項規定，要求
08 參加人重新提出所有權人同意書，卻誤認系爭事業計畫變更
09 案只須重新辦理公開展覽，將兩變更案同意書合併計算同意
10 比例，以原處分准予核定實施系爭事業計畫變更案，顯有違
11 誤。(二)被上訴人與參加人間在臺灣高等法院104年度上易字
12 第1087號請求分割共有物民事訴訟中，於107年10月26日成
13 立訴訟上和解（下稱系爭民事和解），參加人同意將系爭民
14 事和解筆錄附圖所示粉紅色區塊面積90平方公尺土地（下稱
15 系爭區塊土地）及53-21地號土地劃出於更新單元範圍外，
16 並依變更後更新單元，擬定都市更新事業計畫及權利變換計
17 畫之變更案報核。然系爭區塊土地之右側，未與鄰近臺北市
18 羅斯福路5段道路所坐落之103-5地號土地相接，兩者間形成
19 一狹長型土地（下稱系爭狹長土地），仍在更新單元範圍
20 內，使系爭區塊土地四周遭更新單元範圍土地所包圍，無法
21 連接道路而成袋地，但系爭事業計畫變更案所建造之建物並
22 未坐落系爭狹長土地上，參加人並已另提更新單元範圍改為
23 58筆土地之第2次都市更新事業計畫變更案，將系爭狹長土
24 地排除於更新單元範圍之外，可見系爭事業計畫變更案將系
25 爭狹長土地包括在內，使未參與都市更新之系爭區塊土地成
26 為袋地，侵害鄰地所有權人之權益，不具合理及必要性，原
27 處分核定系爭事業計畫變更案顯有違反利益衡量原則之瑕
28 疵。又依系爭事業計畫變更案之土地權屬清冊的文字敘述，
29 系爭狹長土地仍在更新單元範圍內，但地籍圖及現況圖所顯
30 示系爭區塊土地則與鄰近羅斯福路5段道路直接相連，其間
31 並無系爭狹長土地存在，圖上也未附加適當標示或說明，可

見原處分核定實施之系爭事業計畫變更案有文字敘述與圖說不一之瑕疵。(三)系爭事業計畫變更案於108年3月20日召開公聽會，都審會於同年11月25日召開第399次會議，已就被上訴人陳述意見所質疑之事項，聽取各方意見依法檢視後，始作成相關決議，並載於會議紀錄及核定資料中，由上訴人核定系爭事業計畫變更案，並無被上訴人主張重建之建物違法影響被上訴人所有坐落000-0地號土地及其上000建號建物日照、採光、通風及居住安全權益，或廢止現有巷道並核定重建建物車道出入口設計，違法影響被上訴人所有門牌號碼同路段00號、00號建物通行、消防救災、逃生避難及公共安全，抑或未審酌容積獎勵應考量環境與景觀調和等問題（下合稱質疑事項），被上訴人主張原處分未參酌被上訴人陳述質疑事項之意見，未說明不採之理由而未踐行正當行政程序，未盡實質審查責任，而有裁量怠惰或判斷恣意之違法云云，並不可採等語，為其判斷之基礎。

四、本院按：

(一)都市更新為都市計畫之一環，用以促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益。都市更新條例為此目的而制定，除具有使人民得享有安全、和平與尊嚴之適足居住環境之意義外，並作為限制財產權與居住自由之法律依據。都市更新之實施，法律縱使基於政策考量，規定人民在一定條件下得委託都市更新事業機構申請自行辦理，此等涉及政治、經濟、社會、實質環境及居民權利等公共事務之考量規劃，主管機關依都市更新條例（下稱都更條例）所定程序，就私人擬具都市更新事業計畫所為之核定，仍須以公權力為必要之監督及審查決定，且主管機關於核定都市更新事業計畫時，亦應確實符合重要公益、比例原則及相關法律規定之要求，設置公平、專業及多元之適當組織以行審議，並應依規定踐行正當行政程序，建立公開資訊機制，確保利害關係人得知悉相關資訊之可能性，許其得

01 適時主張或維護其權利（司法院釋字第709號解釋理由書參
02 照）。

03 （二）都更條例第86條第2項：「本條例中華民國107年12月28日修
04 正之條文施行前已報核或已核定之都市更新事業計畫，其都
05 市更新事業計畫或權利變換計畫之擬訂、審核及變更，除第
06 33條及第48條第1項聽證規定外，得適用修正前之規定。」
07 其立法理由：「考量本次修正已新增權利變換計畫之報核應
08 取得同意、專業估價者選任方式等，對於進行之都市更新
09 案已依修正前之規定處理者，如無新舊法適用之緩衝時期，
10 所擬之計畫將須重新估價、取得同意，影響推動時程，爰於
11 第2項規定除因應司法院釋字第709號解釋於修正條文第32條
12 及第46條新增之聽證程序規定外，對於已報核或已核定之都
13 市更新事業計畫，其都市更新事業計畫或權利變換計畫之擬
14 訂、審核及變更，得適用修正前之規定，以維持計畫及法規
15 穩定性，降低修法衝擊。」據此，都更條例於107年12月28
16 日修正而於108年1月30日公布施行前，曾報請核定發布實施
17 之都市更新事業計畫，其後變更、審核程序，除同條例所定
18 第33條及第48條第1項聽證規定外，均得適用修正前即行為
19 時都更條例之規定。而行為時都更條例第19條：「（第1項）
20 都市更新事業計畫由實施者擬訂，送由當地直轄市、縣(市)
21 主管機關審議通過後核定發布實施；……。並即公告30日及
22 通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利
23 人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；變更時，亦
24 同。（第2項）擬訂或變更都市更新事業計畫期間，應舉辦公
25 聽會，聽取民眾意見。（第3項）都市更新事業計畫擬訂或變
26 更後，送各級主管機關審議前，應於各該直轄市、縣(市)政
27 府或鄉（鎮、市）公所公開展覽30日，並舉辦公聽會；……
28 （第4項）前2項開展覽、公聽會之日期及地點，應登報周知，
29 並通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權
30 利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；任何人民或
31 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。
……。」第22條第1項、第3項：「實施者擬定或變更都市更新事業計畫報核時，……；其屬依第11條規定申請獲准實施都市更新事業者，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過3分之2，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過4分之3之同意。但其私有土地及私有合法建築物所有權面積均超過5分之4同意者，其所有權人數不予計算。」「各級主管機關對第1項同意比例之審核，除有民法第88條、第89條、第92條規定情事或雙方合意撤銷者外，以都市更新事業計畫公開展覽期滿時為準。所有權人不同意公開展覽之都市更新事業計畫者，得於公開展覽期滿前，撤銷其同意。但出具同意書與報核時之都市更新事業計畫權利義務相同者，不在此限。」可知，私人實施者擬具之都市更新事業計畫報送主管機關審議核定時，主管機關應審核實施者就其所報送之都市更新事業計畫，是否已取得行為時都更條例第22條第1項規定之同意比例，且其審核應以該都市更新事業計畫公開展覽期滿時為基準。蓋主管機關核定都市更新事業計畫之行政處分，涉及建築物配置、費用負擔、拆遷安置、財務計畫等實施都市更新事業之規制措施，核定內容後續之執行，更使土地或建築物所有權人或其他權利人，乃至更新單元以外之人之權利受到不同程度影響，屬限制人民財產權與居住自由之行政處分（司法院釋字第709號解釋理由書參照），行為時都更條例上開規定，要求都市更新事業計畫之報送核定，須取得私有土地及合法建築物所有權人（下合稱私所有權人）相當比例之同意，併以公開展覽及公聽會等公開資訊機制，確保利害關係人得以知悉事業計畫相關資訊，並允私所有權人於公開展覽期滿前得撤銷其原為之同意；逾此期限，則不容私所有權人任意撤銷其同意，亦不容實施者任意變動已公開展覽之事業計畫內容，均屬兼顧都市更新有效進行及私所有權人適時維護其權利等公、私益衡平之正當行政程序。是以，都市更新事業計畫經

核定發布實施後，實施者再擬具事業計畫之變更案，報送主管機關審議核定，若已就該變更案另行辦理公開展覽及公聽會，使私所有權人藉此得悉該變更案之相關資訊，並得於變更案之公開展覽期滿前，撤銷其對事業計畫原允之同意，俾利主管機關核定時，依變更案公開展覽期滿之基準時，審核其餘未撤銷同意之私所有權人繼續參與變更案之意願，是否已達行為時都更條例第22條第1項所定同意比例，即已貫徹行為時都更條例所定兼顧上述衡平公、私益之正當行政程序，而具有在變更案中重新踐行私所有權人同意程序之意義。至於行為時即上訴人於101年9月11日訂定發布之臺北市政府受理都市更新案審查作業要點，性質上僅作業準則性質之行政規則，該要點第6點第1款（下稱系爭審查作業要點規定）：「私有土地及私有合法建築物所有權人依本條例簽署之同意書，有下列情形之一者，屬不得補正事項，其同意書應予扣除，不計入同意比例計算：1.同意書所載案名與報核申請案之案名不一致。……。」所指示之審查作業準則，僅為區辨私所有權人同意書所同意都市更新案之對象，以免發生同意比例之混淆誤算，尚無依此命實施者須就都市更新事業計畫變更案重新提出其另行取得私所有權人同意書之規範效力。又都市更新事業計畫本質上既屬都市計畫之一環，涉及更新單元範圍內都市生活政治、經濟、社會、實質環境、居民權利等公、私利益之綜合考量與規劃，主管機關對於私人實施者報送審議核定發布實施之都市更新事業計畫，自應就其事業計畫內容所涉及各項公、私益，在客觀上是否處於合理之衡平關係而符合利益衡量原則，為必要之監督及審查決定，尚不得有「未為衡量（衡量怠惰）」、「衡量不足」、「衡量評價錯誤」或「衡量不合比例原則」等衡量瑕疵之情事。

（三）經查，上訴人於93年間公告劃定53-20地號等49筆土地為都市更新單元，並以前核定處分核定實施該更新單元範圍內，以參加人為實施者所擬具62筆土地之都市更新事業計畫及權

01 利變換計畫的前核定案後，參加人於100年7月間檢送100年
02 變更案申請審議核定，已提出該次變更案私所有權人之同意
03 書，經辦理公開展覽及公聽會後，都審會於107年2月23日決
04 議同意前核定案更新單元範圍由62筆土地變更為60筆土地，
05 被上訴人與參加人等於107年10月26日成立系爭民事和解，
06 參加人同意將系爭區塊土地及53-21地號土地劃出於更新單
07 元範圍外，並願依變更後更新單元擬定都市更新事業計畫及
08 權利變換計畫之變更案報核；嗣參加人即先於108年1月4日
09 具函表明欲重新申請變更100年變更案之都市更新事業計
10 畫，並申請撤回100年變更案中之權利變換計畫，經上訴人
11 於108年1月30日函復同意撤回。參加人即依系爭民事和解，
12 於108年1月31日擬具系爭事業計畫變更案申請審議核定，並
13 另提出2份私所有權人同意書，經於108年3月6日至4月8日就
14 該變更案另行辦理公開展覽，並於同年3月20日召開公聽
15 會，提送依法組成之都審會於同年11月25日召開第399次會
16 議，在該次會議審議過程中，已聽取被上訴人屢次陳述意見
17 所提質疑事項，經參酌上訴人所屬交通局、消防局、建築管
18 理工程處、都市更新處等相關局處代表之口頭或書面意見，
19 並提問由參加人、簡俊卿建築師事務所等予以回答後，始作
20 成修正後予以通過之決議，將採納與不採納理由記載於會議
21 紀錄與核定之系爭事業計畫變更案資料中，由上訴人據以原
22 處分准予核定實施系爭事業計畫變更案；然其中就更新單元
23 範圍之變更劃定，系爭事業計畫變更案所規劃重建之建物，
24 並未坐落系爭狹長土地而無需使用該土地，但原處分核定實
25 施之系爭事業計畫變更案仍將系爭狹長土地包括在更新單元
26 範圍內，進而為更新事業之規劃，使被上訴人所有之系爭區
27 塊土地於劃出更新單元範圍後，遭系爭狹長土地阻隔而無法
28 銜接鄰近之羅斯福路5段的道路，並因四周均遭更新單元範
29 圍土地包圍無法通行至道路而形成袋地，參加人亦認系爭事
30 業計畫變更案並無將系爭狹長土地納為更新單元範圍之必
31 要，故而再次提送都市更新事業計畫變更案，將系爭狹長土

01 地排除於更新單元範圍之外，以使系爭區塊土地得以相連銜
02 接至道路等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相
03 符，且依原審查明在卷並為兩造所不爭之事實，上訴人已於
04 108年10月9日，依都更條例第33條第1項規定，對系爭事業
05 計畫變更案舉行聽證。原判決依此論明：原處分核定實施之
06 系爭事業計畫變更案就被上訴人質疑事項，雖已踐行正當行
07 政程序，並由具專業性、獨立性及多元性之都審會依法審
08 議，作成專業意見之決議，供上訴人作成原處分准予實施之
09 核定，並無未盡實質審查責任或裁量怠惰、判斷恣意等違法
10 情事，然除此等質疑事項外，系爭事業計畫變更案將不必要
11 之系爭狹長土地納入更新單元範圍內，致使排除於更新單元
12 範圍外之系爭區塊土地成為無法通行至道路之袋地，損及被
13 上訴人日後對該土地建築使用之權益，上訴人審查核定時未
14 予注意，顯有衡量瑕疵而違反利益衡量原則之情事等語，並
15 據以撤銷原處分，參照前開說明，核無違誤。

16 (四)至於參加人於108年間擬具系爭事業計畫變更案申請審議核
17 定，既已另於108年3月6日至4月8日辦理公開展覽、同年3月
18 20日舉辦公聽會，有使私所有權人得悉系爭事業計畫變更案
19 相關資訊，而得於公開展覽期滿前，適時撤銷其原允同意以
20 維護其權利，參照前開說明，上訴人作成原處分核定發布實
21 施前，即應依法審核108年4月8日公開展覽期滿時，其餘未
22 撤銷同意之私所有權人繼續參與變更案之意願，是否已達行
23 為時都更條例第22條第1項所定之同意比例，而此亦屬原審
24 依職權應予審究查明之事項。原審對此未詳予審認，逕以參
25 加人於108年間提送系爭事業計畫變更案申請審議核定时，
26 未重新另行取得符合法定同意比例之私所有權人同意書為
27 由，遽認原處分有違反行為時都更條例第22條第1項、系爭
28 審查作業要點規定之瑕疵，已有未洽。又原審既已由核定發
29 布實施之系爭事業計畫變更案資料，得悉系爭狹長土地位於
30 更新單元範圍內，並阻絕更新單元外之系爭區塊土地臨接道
31 路等規制內容明確，該事業計畫變更案發布之地籍圖或現況

圖，縱因比例尺緣故，難將面積不足1平方公尺之系爭狹長土地，細予分別標明於該等圖上，亦難依此即謂原處分規制內容有難以理解、未臻明確而違反行政明確性原則之瑕疵，原判決逕以系爭事業計畫變更案對系爭狹長土地存有文字敘述與圖說不一之重大瑕疵為由，認原處分有違法瑕疵之理由，亦有違誤。惟因原判決依前述認定系爭事業計畫變更案之都市更新事業計畫有衡量瑕疵而違反利益衡量原則的理由，判決撤銷原處分之結論，並無不合，原判決仍應予維持，上訴意旨求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、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 114 年 11 月 20 日

最高行政法院第三庭

審判長法官 蕭 惠 芳

法官 李 君 豪

法官 林 淑 婷

法官 廖 建 彥

法官 梁 哲 瑋

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 114 年 11 月 20 日

書記官 曾 彥 碩