最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第410號

上　訴　人　新北市政府都市更新處

代　表　人　康佑寧
訴訟代理人　陳郁涵　律師
　　陳玫均
　　李汭蓁
輔助參加人　新北市政府工務局

代　表　人　馮兆麟
被 上訴 人　劉寶葉（被選定人）

上列當事人間都市更新事件，上訴人對於中華民國113年5月9日臺北高等行政法院111年度訴字第254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高等行政訴訟庭。

理　由

一、上訴人代表人由林炳勳變更為康佑寧，茲據其新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合。

二、被上訴人於民國109年6月23日就新北市新店區惠國段（下稱惠國段）888、888-1、888-2、888-4、889、890地號等6筆土地，向上訴人申請籌組「新北市新店區惠國段888地號等6筆土地都市更新會」（下稱系爭更新會），經上訴人審查後，於109年7月21日以新北更事字第1094708102號函請被上訴人補正經建築師簽證負責之法定空地無重複使用檢討文件，被上訴人爰於109年9月11日檢附亦明建築師事務所之建築師簽證說明書及地籍套繪圖等資料，說明擬更新劃定單元

範圍不涉及鄰地法定空地重複使用。上訴人遂檢附前揭資料函詢輔助參加人，經輔助參加人於109年10月23日函復略以，惠國段888-2、888-4地號土地（下稱系爭土地）地籍範圍，應檢討釐清是否與61店使字第295號使用執照（60店建字第951號建造執照）（下稱系爭使照）基地範圍內載示現有道路之範圍一致。嗣被上訴人於109年11月27日檢附建築師簽證說明書、使用執照存根及建築物竣工圖等，說明系爭使照坐落基地範圍為惠國段882、885、886、887地號土地，並未包含系爭土地。上訴人將之函轉輔助參加人，經輔助參加人於110年1月15日函復表示系爭土地似屬系爭使照建築基地，是否涉及法定空地重複使用應再予釐清。被上訴人遂於110年3月3日檢附建築師簽證說明書，說明系爭土地未計入建築基地，亦未計入法定空地面積計算建蔽率，自得劃入更新單元範圍內；復於110年5月12日再次說明建築師已依套繪系統繪製未涉及鄰地法定空地檢討圖，系爭土地確非系爭使照建築基地之法定空地。輔助參加人就被上訴人前揭說明，於110年5月24日函復表示上開疑義仍無法釐清，請轉知建築師再予說明。上訴人審認本案已函請被上訴人多次補正，惟補正後仍不符規定，遂依新北市政府辦理都市更新會籌組及立案審查作業要點（下稱更新會籌組要點）第4點規定，以110年6月21日新北更事字第1094707274號函（下稱原處分）駁回系爭更新會籌組申請。被上訴人不服，循序向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，訴請：原處分及訴願決定均撤銷；上訴人應依被上訴人109年6月23日申請作成核准系爭更新會成立之行政處分。經原審111年度訴字第254號判決（下稱原判決）被上訴人全部勝訴，上訴人不服，遂提起本件上訴。

三、被上訴人起訴主張與上訴人在原審之答辯及輔助參加人之陳述，均引用原判決之記載。

四、原審為不利上訴人之判決，係以：㈠上訴人否准被上訴人籌組系爭更新會之申請，係認其重複使用系爭使照之法定空

地。然不論都市更新條例（下稱都更條例）第27條，抑或都市更新會設立管理及解散辦法（下稱更新會設立辦法）第3條規定，均未明文都市更新會（下稱更新會）的設立，須以更新單元之劃定未涉及重複使用法定空地為要件。都更條例第27條第1項第2款僅規定組織更新會訂定章程應載明申請人實施都市更新事業之「實施地區」已足，更新會設立辦法第3條第4款後段規定僅在說明更新會之設立，應檢具都更條例第22條第2項更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人比率之同意籌組證明文件，至於被上訴人就更新單元之劃定是否合法、有無法定空地重複使用的問題，不是審查系爭更新會成立時應考量之事。112年2月15日修正發布之新北市都市更新案件審查作業要點（下稱更新案件審查要點）第5點第5款另有規定「㈤更新單元不符合新北市都市更新單元劃定基準規定者」應駁回其申請，足證被上訴人設立系爭更新會後，續依都更條例第23條、第6條規定辦理民辦更新單元之劃定時，上訴人仍有權審查其劃定是否合法。上訴人以被上訴人籌組系爭更新會，涉及更新單元範圍違法重複使用法定空地為由，駁回其申請，已增加都更條例第27條、更新會設立辦法第3條規定所無之限制。㈡上訴人命被上訴人補正檢討法定空地無重複使用之文件，法令依據為更新會籌組要點第4點第2款，雖依該規定，申請核准籌組更新會，應依「新北市都市更新單元劃定基準（下稱新北市更新單元基準）」檢討修正並檢附相關書圖。但該規定明顯混淆更新會的設立與更新單元劃定所應審查的事項，將更新單元劃定審查之事項，提前至更新會設立階段予以審查，原審自不受上揭要點第4點第2款規定之拘束。尤以原處分說明四之記載，益證被上訴人設立系爭更新會後，仍可就都市更新單元之劃定調整後再報核，上訴人如認更新單元涉有法定空地重複使用，至多以上開說明四為行政指導，不能以此否准被上訴人申請籌組系爭更新會。且就已達都更條例第22條第2項前段規定比率之同意籌組同意書，業經被上訴人109年6月23日申

請時檢附在案，上訴人之主張均為無據。被上訴人訴請撤銷訴願決定及原處分，並求為判命上訴人作成准許被上訴人成立系爭更新會之行政處分為有理由，應予准許等詞，為其判斷之基礎。

五、本院查：

㈠按都更條例第3條第5款規定：「本條例用詞，定義如下：……五、更新單元：指可單獨實施都市更新事業之範圍。」第22條第1、2項規定：「經劃定或變更應實施更新之地區，其土地及合法建築物所有權人得就主管機關劃定之更新單元，或依所定更新單元劃定基準自行劃定更新單元，舉辦公聽會，擬具事業概要，連同公聽會紀錄，申請當地直轄市、縣（市）主管機關依第二十九條規定審議核准，自行組織都市更新會實施該地區之都市更新事業，或委託都市更新事業機構為實施者實施之；變更時，亦同。」「前項之申請，應經該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二分之一，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過二分之一之同意；其同意比率已達第三十七條規定者，得免擬具事業概要，並依第二十七條及第三十二條規定，逕行擬訂都市更新事業計畫辦理。」第23條第1項規定：「未經劃定或變更應實施更新之地區，有第六條第一款至第三款或第六款情形之一者，土地及合法建築物所有權人得按主管機關所定更新單元劃定基準，自行劃定更新單元，依前條規定，申請實施都市更新事業。」第27條規定：「（第1項）逾七人之土地及合法建築物所有權人依第二十二條及第二十三條規定自行實施都市更新事業時，應組織都市更新會，訂定章程載明下列事項，申請當地直轄市、縣（市）主管機關核准：一、都市更新會之名稱及辦公地點。二、實施地區。三、成員資格、幹部法定人數、任期、職責及選任方式等事項。四、有關會務運作事項。五、有關費用分擔、公告及通知方式等事項。六、其他必要事項。（第2項）前項都市更新會應為法人；其設立、管理及解散辦法，

由中央主管機關定之。」依上開規定可知，未經劃定應實施更新之地區，有都更條例第6條第1款至第3款或第6款情形之一者，土地及合法建築物所有權人得按更新單元劃定基準，自行劃定更新單元，舉辦公聽會，擬具事業概要，連同公聽會紀錄，經該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2分之1，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過2分之1之同意（此即申核事業概要之同意比率，若同意比率已達同條例第37條規定，則得免擬具事業概要），申請主管機關依第29條規定審議核准，自行組織更新會實施該地區之都市更新事業（逾7人之土地及合法建築物所有權人自行實施時，應組織更新會），或委託都市更新事業機構為實施者實施之。

㈡原判決以被上訴人提出109年6月23日申請書，檢附發起人名冊、章程草案、更新單元內之土地建物登記簿謄本、都更條例第22條第2項前段規定比率之同意籌組同意書等文件，向上訴人申請籌組系爭更新會，惟遭上訴人將其與是否合法劃定更新單元相連結，經多次補正，乃以更新單元劃定涉及法定空地重複使用為由，作成原處分否准被上訴人之申請，係增加都更條例第27條、更新會設立辦法第3條所無之限制，應屬違法，因而撤銷訴願決定及原處分，判命上訴人應依被上訴人上開申請，作成核准系爭更新會成立之行政處分等語，固非無見。然查：

1. 都更條例第27條第1項規定逾7人之土地及合法建築物所有權人，依同條例第22條及第23條規定自行實施都市更新事業時，應組織更新會，其章程所需載明事項固僅包括「實施地區」，而未明定「更新單元」。惟該條例第22條及第23條所規定之土地及合法建築物所有權人，按更新單元劃定基準自行劃定更新單元，並組織更新會自行實施都市更新事業，原即指其自行劃定更新單元之都市更新事業。又依都更條例第27條第2項授權所訂定更新會設立辦法第2條第1項規定：「都市更新會應冠以更新單元之名稱。」第3

條規定：「都市更新會之設立，應由土地及合法建築物所有權人過半數或七人以上發起籌組，並由發起人檢具申請書及下列文件向直轄市、縣（市）主管機關申請核准籌組：一、發起人名冊：……。二、章程草案。三、發起人在更新單元內之土地及建物登記簿謄本。四、經直轄市、縣（市）主管機關核准之事業概要或已達本條例第二十二條第二項前段規定比率之同意籌組證明文件。」有關更新會之設立，應提出經主管機關核准之事業概要或已達都更條例第22條第2項前段規定比率之同意籌組證明文件申請核准籌組，亦即須獲「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2分之1，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過2分之1之同意」，始得提出申請，更新會且應冠以更新單元之名稱，足見籌組更新會係以更新單元為基礎，兩者緊密關連。如自行劃定之更新單元範圍顯有疑問（本件即更新單元範圍內系爭土地涉及法定空地重複使用疑義），不惟土地及合法建築物所有權人無從確認，土地總面積及合法建築物總樓地板面積亦難予計算，將致設立更新會之同意比率失所附麗。從而，主管機關審核申請更新會籌組案時，既須審查上開同意比率，自無不得審查其更新單元範圍之理。是新北市更新單元基準第12點第1項規定：「本基準所列事項，應於下列文件載明：㈠事業概要。㈡籌組都市更新會申請文件。……」更新會籌組要點第4點規定：「申請核准籌組案除有前點應予駁回之情形外，如有補正必要者，本處應敘明理由依下列規定通知發起人限期補正；逾期未補正或補正後仍不符規定者，駁回其申請：㈠依本辦法第三條第三款檢附之地籍圖、土地及建物登記謄本或其電子謄本，非申請當日核發或非申請日三個月內謄本及其異動索引：第一次補正期限為三十日，第二次補正期限為十五日。㈡依『新北市都市更新單元劃定基準』檢討修正並檢附相關書圖：第一次補正期限為六十日，第二次補正期限為三十

日。㈢更新單元範圍經新北市都市更新及爭議處理審議會審議調整：補正期限為九十日。㈣前三款以外情形：第一次補正期限為三十日，第二次補正期限為十五日。」對於申請籌組更新會案，其中自行劃定之更新單元範圍經檢討後若有修正或調整，上訴人另設有補正程序及期限，如逾期未補正或補正後仍不符規定者駁回其申請案，與前揭規範籌組更新會之法令意旨並無不符。原判決忽略更新單元乃更新會籌組之基礎，遽以都更條例第27條第1項第2款規定更新會章程單純載明申請人「實施地區」已足，至被上訴人就更新單元之劃定是否合法、有無法定空地重複使用問題，不是上訴人審查是否允許系爭更新會成立時所應考量之事，更新會籌組要點第4點第2款規定混淆更新會設立與更新單元劃定所應審查之事項，應不予適用等論斷，與都更條例第22條及第23條規定意旨有所未符，已有判決適用法規不當之違背法令。

2. 至原判決所舉現行即112年2月15日修正發布更新案件審查要點第5點第5款規定：「都市更新案件經本府受理審查有下列情形之一者，應敘明理由逕予駁回其申請：……㈤更新單元不符合新北市都市更新單元劃定基準規定者。」經查於處分時即112年2月15日修正發布前更新案件審查要點，尚無上開明文。且此要點所稱都市更新案件，係指依都更條例提出之都市更新事業概要、事業計畫或權利變換計畫（現行及處分時更新案件審查要點同為第2點）。關於自行劃定更新單元，本為事業概要應表明之事項（都更條例施行細則第10條第1項第1款參照），依都更條例第22條及第23條規定，一般於土地及合法建築物所有權人擬具事業概要申核時，主管機關即須審查其是否符合更新單元基準，此審核時點遠先於更新會籌組之前。惟達一定同意比率者得免擬具事業概要，故自行劃定更新單元即可延後至更新會籌組申請時始首次提出，主管機關因於此時點審查其是否符合更新單元基準。是於更新會籌組前已提出事

業概要申核，如發現其自行劃定更新單元不符合新北市更新單元基準，即依上開要點第5點第5款規定，自應駁回其事業概要；若於更新會設立後提出事業計畫或權變計畫申核時，始發現更新單元不符合新北市更新單元基準，亦應駁回其事業計畫或權變計畫。惟上開規定均非指上訴人於更新會籌組申請案不得審查其更新單元範圍，亦無更新會設立後始得審查更新單元範圍之意。是原審以現行更新案件審查要點第5點第5款規定，上訴人於被上訴人設立系爭更新會後，仍有權審查其更新單元之劃定是否合法，上訴人於被上訴人申請籌組系爭更新會，即以更新單元涉及違法重複使用法定空地為由而駁回，將更新單元劃定審查之事項，提前至更新會設立階段予以審查，係增加都更條例第27條、更新會設立辦法第3條規定所無之限制等語，尚屬對於都更條例第22條及第23條所規範都更程序之誤解，上訴意旨指摘原判決有適用法規不當之違背法令，為有理由。

3. 又原處分說明四所稱「另有關臺端提議劃定更新地區一事，考量所提範圍尚需依前開相關規定檢討是否涉及法定空地重複使用之情形，其更新範圍尚須研議調整，故本次提議劃定範圍尚無先行劃定之必要，為避免所劃定更新地區範圍與調整後申請報核範圍不一致之情形，後續請臺端確認範圍並完備相關檢附資料後再依相關規定向市府提議申請劃定更新地區。」則係上訴人回復被上訴人另提議劃定更新地區乙事，似非屬本件被上訴人109年6月23日系爭更新會申請案之範圍。且更新會成立後，原不排除其經會員大會議決程序變更更新單元範圍，都更實務即先由原範圍會員大會議決，議事錄送請主管機關備查，再召開新範圍會員大會議決後，將新章程及相關文件報請主管機關核准更新會變更立案（參見內政部營建署主辦「109年版都市更新作業手冊」第3-4頁，訴願卷第596頁），尚涉更新會變更新章程及報請立案變更。惟此與上訴人於籌組更新

會申請案審查其更新單元範圍，實屬二事。原審未能細辨二者之差異，遽以上開原處分說明四內容而認：益證被上訴人設立系爭更新會後，仍可就更新單元之劃定調整後再報核，上訴人如認更新單元涉有法定空地重複使用，至多以原處分說明四為行政指導，不能以此否准被上訴人申請籌組系爭更新會等語，尚嫌速斷，亦有判決理由不備之違背法令。

㈢綜上所述，原判決既有前揭違背法令情事，並與判決結論有影響，上訴論旨求予廢棄，即有理由。又因本件關於上訴人命被上訴人補正更新單元範圍涉及重複使用法定空地等事證尚有未明，有待原審調查審認，本院無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審高等行政訴訟庭更為適法之裁判。

六、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，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　10　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　張　國　勳

法官　簡　慧　娟

法官　蔡　如　琪

法官　高　愈　杰

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　10　　日

書記官　章　舒　涵