

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第297號

上 訴 人 陳賜文

何碧嬌

共 同

訴訟代理人 朱駿宏 律師

被 上 訴 人 臺北市政府

代 表 人 蔣萬安

參 加 人 泰鼎臨建設開發股份有限公司

代 表 人 李原碩

上列當事人間都市更新事件，上訴人對於中華民國113年3月14日臺北高等行政法院111年度訴字第41號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、原判決關於駁回上訴人何碧嬌之訴暨其訴訟費用部分廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

二、其餘上訴駁回。

三、駁回部分上訴審訴訟費用由上訴人陳賜文負擔。

理 由

一、上訴人陳賜文、何碧嬌為臺北市松山區寶清段二小段187地號（下稱187地號）土地分別共有人，並分別為坐落其上之門牌號碼臺北市松山區塔悠路00巷0號0樓建物分別共有人及臺北市松山區塔悠路00號0樓建物之所有權人。訴外人程建輝前於民國106年9月20日以臺北市松山區寶清段二小段155、167-1、167-2、167-3、170、171、172、173、174、174-1、175、176、177、178、179、180、181、182、183、184、188、189、190、191、205-16地號等25筆土地（下稱系爭土地）申請自行劃定為都市更新單元（下稱系爭都更單元），並經被上訴人以106年10月23日府都新字第106321604

01 00號函（下稱系爭劃定都更單元處分）核准在案。參加人為  
02 系爭都更單元之都市更新（下稱都更）事業實施者，於106  
03 年12月28日擬具「擬訂臺北市松山區寶清段二小段155地號  
04 等25筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫案」（下稱系  
05 爭都更事業及權變計畫）送請被上訴人審議，經被上訴人踐  
06 行聽證程序後，以110年11月10日府都新字第11060153433號  
07 函（下稱原處分）核准實施，上訴人不服，遂向臺北高等行  
08 政法院（下稱原審）提起行政訴訟。經原審以111年度訴字  
09 第41號判決（下稱原判決）駁回後，上訴人仍不服，爰提起  
10 本件上訴。

11 二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯，及參加人於原審  
12 之陳述，均引用原判決之記載。

13 三、原審駁回上訴人在第一審之訴係以：(一)參加人係於都更條例  
14 108年1月30日修正施行前即擬具系爭都更事業及權變計畫報  
15 請被上訴人審核，該計畫之審核，依都更條例第86條第2項  
16 規定，可適用108年1月30日修正施行前之都更條例（下稱修  
17 正前都更條例）相關規定。(二)訴外人程建輝前於106年9月20  
18 日已以系爭土地申請自行劃定為都更單元，並經被上訴人以  
19 系爭劃定都更單元處分核准在案，該處分已載明救濟教示之  
20 旨，被上訴人亦將劃定系爭都更單元之資料上網公告，且系  
21 爭劃定都更單元處分係於106年10月27日寄存送達程建輝等  
22 情，亦為原審辦理原處分相關行政爭訟事件於職務上已知之  
23 事實，堪認被上訴人前作成核准劃定都更單元之行政處分，  
24 系爭都更單元並不包括上訴人之土地。被上訴人所為系爭劃  
25 定都更單元處分，已具行政處分要件，並無行政程序法第11  
26 1條各款所定處分無效情形，且該處分迄今未經撤銷、廢止  
27 或其他事由而失效，即有存續力及構成要件效力，原審自不  
28 能在本件訴訟再行審查該行政處分之合法性，而應尊重該行  
29 政處分，以其為審查原處分合法性基礎。(三)修正前都更條例  
30 第25條第1項但書本即明定都更事業計畫範圍內重建區段之  
31 土地，除以權利變換方式實施外，於符合法定要件下尚得以

01 協議合建或以其他方式實施。都市計畫容積移轉實施辦法第8  
02 條第2項顯係針對容積移轉而為之規範，實與獎勵容積無  
03 涉。況該規定僅是指許可移入容積之上限，非謂被上訴人一  
04 定要核准移入容積40%。又上訴人既非系爭都更單元內之私  
05 有土地及合法建物所有權人，自無同意都更事業計畫報核或  
06 以何種方式實施之權利，亦無本於權利變換計畫、合建協議  
07 或其他實施方式，獲取都更重建後土地建物分配的權利，是  
08 不論參加人如何擬定系爭都更事業及權變計畫，該計畫是否  
09 有假權利變換之名行真合建、委建之實，或被上訴人核定更  
10 新獎勵容積比例是否妥適、核定之時間是否已經逾都更條例  
11 施行細則第20條規定，均與上訴人不相關，難認上訴人有何  
12 法律上利害關係而有權利保護必要。(四)參加人於擬具系爭都  
13 更事業及權變計畫時，已明確表示欲依臺北市現有巷道廢止  
14 或改道自治條例（下稱北市廢巷條例），於申請建築執照前  
15 向臺北市政府都市發展局（下稱都發局）辦理廢止臺北市松  
16 山區塔悠路18巷及八德路4段511巷位在系爭都更單元內之部  
17 分，又細繹臺北市都市更新及爭議處理審議會（下稱都審  
18 會）第428次會議、第471次會議紀錄之記載，都審會第428  
19 次會議與會委員確有針對八德路4段511巷廢巷問題予以討  
20 論，而參加人於該次會議亦有針對塔悠路18巷及八德路4段5  
21 11巷廢巷問題予以說明，都審會第471次會議亦有委員對於  
22 參加人之廢巷計畫有所討論，並經參加人說明廢巷計畫，其  
23 後都審會方作成參加人必須在申請建造執照前完成廢巷公告  
24 之決議。(五)參加人欲依北市廢巷條例辦理廢止塔悠路18巷  
25 （部分）及八德路4段511巷（部分），而北市廢巷條例第2  
26 條已明定該自治條例之主管機關為都發局，能否廢巷依該條  
27 例第8條則須經「臺北市現有巷道廢止或改道審議委員會」  
28 審議，可見廢巷與否並非被上訴人於審議系爭都更事業及權  
29 變計畫時所能決定。此外，細繹原處分說明五，可見原處分  
30 乃以附款要求參加人必須於申請建造執照完成前依北市廢巷  
31 條例完成廢巷程序，並非表示已經核准廢止系爭都更單元內

01 塔悠路18巷及八德路4段511巷之現有巷道。而被上訴人對於  
02 核准系爭都更事業及權變計畫既有裁量權，本可於作成原處  
03 分時為此附款，非謂必須先完成廢巷程序，被上訴人始得核  
04 准計畫，亦非如上訴人所稱被上訴人對於參加人需於何時完  
05 成廢巷程序無設定期限，原處分說明五已載明必須在「申請  
06 建造執照完成前」完成公告廢巷。(六)上訴人主張位在187地  
07 號土地上之塔悠路36號建物結構會因系爭都更事業及權變計  
08 畫拆除同一張建照之34號建物而受影響云云。然依建築法第  
09 78條規定，建築物之拆除，除非有建築法所定例外事由，均  
10 須經建築法主管機關審核施工安全性核發拆除執照後始得為  
11 之，而細繹原處分說明七，可見其雖核准實施系爭都更事業  
12 及權變計畫，惟參加人具體實施時，仍須主管機關依法核發  
13 拆除執照後始得為之，非謂被上訴人一作成原處分，參加人  
14 即可逕行拆除系爭都更單元內之房屋，難認原處分已對於塔  
15 悠路36號建物結構造成破壞而損害上訴人權利等語，判決駁  
16 回上訴人在原審之訴。

#### 17 四、本院查：

##### 18 (一)駁回（上訴人陳賜文上訴）部分：

19 1. 按都更條例第86條第2項明定：「本條例中華民國一百零  
20 七年十二月二十八日修正之條文（於108年1月30日修正公  
21 布施行）施行前已報核或已核定之都市更新事業計畫，其  
22 都市更新事業計畫或權利變換計畫之擬訂、審核及變更，  
23 除第三十三條及第四十八條第一項聽證規定外，得適用修  
24 正前之規定。」查訴外人程建輝前於106年9月20日以系爭  
25 土地申請自行劃定為都更單元，經被上訴人以系爭劃定都  
26 更單元處分核准在案。嗣參加人於106年12月28日擬具系  
27 爭都更事業及權變計畫送請被上訴人審議等情，為原審依  
28 法所確定之事實。是依都更條例第86條第2項規定，系爭  
29 都更事業及權變計畫之審核，適用修正前都更條例相關規  
30 定，於法並無不合。

01 2. 又按修正前都更條例第19條規定：「（第1項）都市更新  
02 事業計畫由實施者擬訂，送由當地直轄市、縣（市）主管  
03 機關審議通過後核定發布實施；……。並即公告三十日及  
04 通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權  
05 利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；變更時，  
06 亦同。（第2項）擬訂或變更都市更新事業計畫期間，應  
07 舉辦公聽會，聽取民眾意見。（第3項）都市更新事業計  
08 畫擬訂或變更後，送各級主管機關審議前，應於各該直轄  
09 市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽三十日，  
10 並舉辦公聽會；……。 （第4項）前二項公開展覽、公聽  
11 會之日期及地點，應登報周知，並通知更新單元範圍內土  
12 地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機  
13 關及預告登記請求權人；任何人民或團體得於公開展覽期  
14 間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向各級主管機關提  
15 出意見，由各級主管機關予以參考審議。經各級主管機關  
16 審議修正者，免再公開展覽。（第5項）依第七條規定劃  
17 定之都市更新地區或採整建、維護方式辦理之更新單元，  
18 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  
19 所有權人之同意者，於擬訂或變更都市更新事業計畫時，  
20 得免舉辦公開展覽及公聽會，不受前三項規定之限制。」  
21 第19條之1規定：「都市更新事業計畫之變更，得採下列  
22 簡化作業程序辦理：一、有下列情形之一而辦理變更者，  
23 得逕由各級主管機關核定發布實施之，免依前條規定舉辦  
24 公開展覽、公聽會及審議：(一)第二十一條第二款所定事項  
25 之變更，於依第二十二條規定徵求同意，並經原實施者與  
26 新實施者辦理公證。(二)第二十一條第十一款所定事項之變  
27 更，經全體土地及合法建築物所有權人同意。二、第二十  
28 一條第七款至第十款所定事項之變更，經各級主管機關認  
29 定不影響原核定之都市更新事業計畫者，免舉辦公開展  
30 覽、公聽會及依第二十二條規定徵求同意。」上開條文於  
31 108年1月30日修正時分別移列為第32條及第34條，其中第

01 32條第1項增訂都更事業得逕送中央主管機關審議通過後  
02 核定發布實施之規定，第2至4項則未修正，第5項酌作文  
03 字修正，並增訂第6項「都市更新事業計畫擬訂或變更  
04 後，與事業概要內容不同者，免再辦理事業概要之變  
05 更。」以縮短行政作業程序；第34條則增訂第1款，原第  
06 1、2款分別遞移至第2、3款並予修正，就都更事業計畫之  
07 變更，按不同情形而採取免舉辦公聽會、公開展覽、徵求  
08 同意或審議之簡化作業程序辦理，以加速行政流程。另依  
09 司法院釋字第709號解釋意旨，增訂第33條規定主管機關  
10 核定發布實施都更事業計畫前，應舉行聽證之原則。依上  
11 開規定可知，由於都更事業之實施，影響人民權益至深且  
12 鉅，故而都更事業計畫之擬訂及審議，應透過公聽會、公  
13 開展覽及聽證程序，讓民眾有充分參與之機會。於擬訂及  
14 審議程序中，如認原擬訂內容非妥，亦不排除辦理變更而  
15 予調整修正，至於變更後則視其計畫變動程度、有無減損  
16 關係人權益及取得同意等不同情形，決定是否補行公聽  
17 會、公開展覽、聽證、徵求同意或審議，然非要求實施者  
18 自始擬訂之計畫至審議結果均不得變動。

- 19 3. 經查，訴外人程建輝於106年9月20日以系爭土地申請自行  
20 劃定為都更單元，並經被上訴人以系爭劃定都更單元處分  
21 核准在案，該處分已載明救濟教示之旨，經上網公告並送  
22 達程建輝。上訴人陳賜文為187地號土地分別共有人，其  
23 土地並不在系爭都更單元內。參加人為系爭都更單元之都  
24 更事業實施者，擬具系爭都更事業及權變計畫送請審議，  
25 經被上訴人踐行聽證程序後，於110年11月10日以原處分  
26 核准實施等情，為原審依職權所確定之事實，核與卷證相  
27 符。原判決並論明：被上訴人所為系爭劃定都更單元處  
28 分，既未經撤銷、廢止或其他事由而失效，即有存續力及  
29 構成要件效力，自應作為審核系爭都更事業及權變計畫的  
30 基礎，不得將非屬系爭都更單元範圍之土地納入審核。上  
31 訴人陳賜文既非系爭都更單元內之私有土地及合法建物所

01 有權人，自無同意都更事業計畫報核實施，及分配都更後  
02 土地建物之權利，此部分縱有爭議，亦與上訴人陳賜文無  
03 涉。參加人於擬具系爭都更事業及權變計畫時，已載明將  
04 依北市廢巷條例，於事業計畫核准後申請建築執照前，向  
05 都發局辦理公告廢止位在系爭都更單元內之塔悠路18巷及  
06 八德路4段511巷部分。且細繹都審會第428次、第471次會  
07 議紀錄，與會委員確已針對廢巷問題予以討論，並經參加  
08 人說明後，作成參加人須在申請建造執照前完成廢巷公告  
09 之決議，被上訴人原處分乃於說明五以之為附款，並非表  
10 示對於廢止系爭都更單元內塔悠路18巷及八德路4段511巷  
11 之現有巷道有所准駁等語，據以維持原處分，已詳述得心  
12 證之理由及法律上意見，經核並無違反論理法則、經驗法  
13 則、證據法則或理由不備之情形。上訴人陳賜文上訴意旨  
14 復執陳詞，以系爭都更事業及權變計畫於提出之始，應將  
15 所擬廢巷之具體內容加以明訂，於後續辦理公開展覽、公  
16 聽會、聽證時，關係人方得就計畫之詳細內容加以討論，  
17 提出異議與解決方法，若僅由都審會為判斷，將剝奪其於  
18 都審會前之受告知權與意見表達權利等語，主張原處分說  
19 明五有關廢巷部分，違反憲法正當法律程序，原判決逕認  
20 原處分合法，有判決違背法令云云，均無足採。

- 21 4. 至於上訴人陳賜文主張：其於原審聲請調查都審會第471  
22 次會議之錄音、錄影檔案，以釐清原處分說明五之作成是  
23 否確有具體討論，蓋充分討論說明為正當法律程序之基  
24 礎，上訴人陳賜文聲請此證據在於釐清該次會議是否踐行  
25 正當法律程序，與原處分之作成，自有直接關係而有調查  
26 必要。原判決未依行政訴訟法第133條規定調查證據，有  
27 不適用法規之判決違背法令云云。然查，都審會第471次  
28 會議紀錄，前經上訴人陳賜文於起訴時即提出在卷，其詳  
29 載該次會議進行內容，已可審查被上訴人有關正當法律程  
30 序之踐行，上訴人陳賜文出於臆測，逕自主張應調查該次  
31 會議之錄音、錄影檔案，難認有據。原判決並指明：上訴

01 人陳賜文以都審會第471次會議時，會議時間只有1小時30  
02 分鐘，每項議案僅討論1分鐘，不可能充分討論，都審會  
03 委員已觸犯刑法第213條公務員登載不實罪，因而請求調  
04 取該次會議錄音、錄影檔案。惟會議討論事項是否已充分  
05 討論，與開會時間長短無必然關聯，亦非謂開會時間未如  
06 與會者所預期，會議紀錄即不可能如實記載，上訴人陳賜  
07 文調查證據之聲請並無必要等語，已論明不予調查之理  
08 由，尚無其上訴所指判決不適用法規之違背法令可言。

09 5. 上訴人陳賜文又主張：原判決雖認原處分說明五有設定期  
10 限，惟細繹原處分說明五之記載，所謂「申請建造執照完  
11 成前」係一不確定期間，該文句之期限，究係指參加人  
12 「申請建造執照前」或「建造執照經申請，核准前」，抑  
13 或「建造執照經申請，建築完成前」，均非明確。且若參  
14 加人遲不申請建造執照，將陷本案都更計畫之執行程序、  
15 遭廢巷程序影響之相關人的法律權益，皆停滯於不確定之  
16 狀態，是原處分說明五之記載就期限部分顯有重大明顯瑕  
17 疵，依行政程序法第111條第7款規定，應屬無效。原判決  
18 未察及此而駁回其於原審之訴，有適用法規不當之判決違  
19 背法令云云。惟查，原處分說明五乃以附款要求參加人辦  
20 理現有巷道廢巷事宜，必須於「申請建造執照前完成公告  
21 廢巷」，其文義指「申請建造執照前」依北市廢巷條例完  
22 成公告廢巷，亦即須先完成公告廢巷後始得申請建造執  
23 照，並無上訴意旨所指摘「建造執照經申請，核准前」或  
24 「建造執照經申請，建築完成前」等意涵，自無期限不明  
25 確可言。是其上訴主張上開附款無效，指摘原判決違背法  
26 令云云，並無可採。

27 6. 綜上所述，原判決駁回上訴人陳賜文在原審之訴，並無違  
28 誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢  
29 棄，為無理由，此部分應予駁回。

30 (二)廢棄（上訴人何碧嬌上訴）部分：

- 01 1.行政訴訟法第37條第1項規定：「二人以上於下列各款情  
02 形，得為共同訴訟人，一同起訴或一同被訴：……二、為  
03 訴訟標的之權利、義務或法律上利益，為其所共同者。  
04 三、為訴訟標的之權利、義務或法律上利益，於事實上或  
05 法律上有同一或同種類之原因者。」第39條第1款規定：  
06 「訴訟標的對於共同訴訟之各人，必須合一確定者，適用  
07 下列各款之規定：一、共同訴訟人中一人之行為有利益於  
08 共同訴訟人者，其效力及於全體；不利益者，對於全體不  
09 生效力。」訴訟標的之法律關係，若對於共同訴訟的各  
10 人，必須合一確定，即法律上必須為一致的裁判，而不能  
11 為相歧異的裁判者，為必要共同訴訟，於此始有行政訴訟  
12 法第39條第1款規定之適用；反之，對共同訴訟人而言各  
13 自獨立，法院得為不同勝敗的裁判者，則為普通共同訴  
14 訟。再者，必要共同訴訟中，依法必須數人一同起訴或被  
15 訴，始有實施訴訟權能，否則欠缺當事人適格者，為固有  
16 必要共同訴訟；而可個別行使權利，毋庸全體起訴或被訴  
17 者，則為類似必要共同訴訟。
- 18 2.經查，上訴人何碧嬌雖與上訴人陳賜文同為相鄰系爭都更  
19 單元之187地號土地分別共有人（其上建物並無共有關  
20 係），惟於本件訴訟，其主張被上訴人核准實施原處分，  
21 致侵害其權利或法律上利益，係基於利害關係人地位而提  
22 起共同訴訟。核其所涉法律關係，並非本於共有物即187  
23 地號土地整體之權利或法律上利益，而是依其各別之財產  
24 權、居住自由，主張遭被上訴人原處分侵害而訴請除去原  
25 處分（確認原處分違法並予撤銷）或確認原處分無效，其  
26 訴訟標的並非對所有利害關係人均須合一確定，應認本件  
27 非屬必要共同訴訟。本件於原審起訴時，訴之聲明為確認  
28 原處分無效，至111年8月9日上訴人共同具狀追加備位聲  
29 明「原處分撤銷」，改採預備訴之合併，有該行政追加暨  
30 更正訴之聲明狀在卷可稽（原審卷1第357頁）。嗣於113  
31 年2月7日言詞辯論期日，上訴人陳賜文雖到庭並變更訴之

01 聲明為單一「原處分撤銷」之撤銷訴訟，惟上訴人何碧嬌  
02 經合法通知無正當理由而未到庭，經原審就其部分為一造  
03 辯論判決，有言詞辯論期日筆錄在卷可稽（原審卷2第239  
04 至240頁）。因其與上訴人陳賜文間非屬必要共同訴訟，  
05 並無行政訴訟法第39條第1款規定之適用，尚不因上訴人  
06 陳賜文之訴訟行為有利益或不利益於共同訴訟人而生影  
07 響。是就上訴人何碧嬌所提行政訴訟，起訴時原為單一之  
08 確認處分無效訴訟，嗣追加為先位確認處分無效訴訟、備  
09 位撤銷訴訟之預備訴之合併。原審若不准許其追加，則應  
10 審理起訴時之確認處分無效訴訟；若許其追加，因預備合  
11 併之備位訴訟，係以先位訴訟經駁回作為受裁判之停止條  
12 件，原判決亦應先審理先位之確認處分無效訴訟，並於先  
13 位訴訟經駁回後，始得審理備位之撤銷訴訟。惟原判決就  
14 上訴人何碧嬌之訴，並未就其追加部分為准駁，亦未就確  
15 認原處分無效訴訟為審理，則備位之訴停止條件是否成  
16 就，尚未可知，即以其備位之撤銷訴訟而予審理並駁回其  
17 訴，上訴人何碧嬌上訴意旨雖未及此，惟原判決就此部分  
18 既有可議，仍應以上訴為有理由，爰將此部分廢棄，發回  
19 原審高等行政訴訟庭另為妥適之裁判。

20 五、據上論結，本件上訴為一部有理由，一部無理由，依行政訴  
21 訟法第255條第1項、第256條第1項、第260條第1項、第98條  
22 第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項前段，判決  
23 如主文。

24 中 華 民 國 114 年 3 月 27 日

25 最高行政法院第二庭

26 審判長法官 陳 國 成

27 法官 簡 慧 娟

28 法官 蔡 如 琪

29 法官 林 麗 真

30 法官 高 愈 杰

01 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異  
02 中 華 民 國 114 年 3 月 27 日  
03 書記官 章 舒 涵