臺北高等行政法院判決

109年度訴字第1499號
111年3月10日辯論終結

原　　告　盧政權

被　　告　臺北市政府
代　表　人　柯文哲（市長）

訴訟代理人　宋旻駿

　　李曉萍
　　張雨新　律師
參　加　人　士林開發股份有限公司

代　表　人　許玉山(董事長)

訴訟代理人　何祖舜　律師
　　余德正　律師
　　林子堯　律師

上列當事人間都市更新事件，原告不服被告中華民國109年11月26日府都新字第10970166073號處分，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原處分撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

緣原告係坐落臺北市內湖區碧湖段四小段410地號土地（下稱系爭土地）之共有人，系爭土地位在被告民國96年7月24日公告劃定「臺北市內湖區碧湖段四小段410地號土地等3筆

土地」更新單元內，由訴外人禾琚股份有限公司（下稱禾琚公司）擔任實施者，於104年7月24日擬具「擬定臺北市內湖區碧湖段四小段410地號土地等4筆土地都市更新事業計畫案」（按因土地分割故為4筆，下稱系爭都更計畫案）向被告報核，嗣由參加人取代禾琚公司成為實施者，繼續推動此更新案，經被告進行第1次公開展覽期間（107年8月17日至9月15日）、公辦公聽會等程序後，續經107年11月30日北市都市更新及爭議處理審議會（下稱審議會）會議決議同意擴大更新單元範圍，案名調整為「擬訂臺北市內湖區碧湖段四小段410地號土地等8筆土地都市更新事業計畫案」，再經被告進行第2次公開展覽期間（108年9月26日至10月25日）、公辦公聽會、海砂屋專案會議、聽證會等程序，再經審議會於109年6月29日召開第425次會議審查後，被告遂以109年11月26日府都新字第10970166073號函作成准予核定實施之處分（下稱原處分）。原告不服，向本院提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張略以：

㈠原處分違反正當行政程序，應予撤銷：

1.被告舉行聽證，未就本件數十位地主於聽證會上所提之異議事項具體說明採納或不採納之理由，於法不合：

按都市更新條例第33條規定略以：「各級主管機關依前條規定核定發布實施都市更新事業計畫前，除有下列情形之一者外，應舉行聽證；各級主管機關應斟酌聽證紀錄，並說明採納或不採納之理由作成核定…」。本件數十位地主於聽證會上所提異議事項及相關陳情意見，被告機關未舉行預備聽證進行爭點整理，亦未予實施建商及地主間進行辯論詰問，最終所作核定亦未具體說明採納或不採納聽證意見之理由，被告多以「依審議會決議辦理，另後續請參加人持續溝通協調說明，予以確認」作制式之回應，然檢視審議會會議紀錄有關決議事項部分，亦未有任何針對地主於聽證會所提之異議事項具體說明採納或不採納之理由。審諸行政機關本負有說理義務，縱使採納參加人所提出之理由，更應說明不採納地

主意見之理由。細繹109年核定版之聽證紀錄審查建議（原證3），更能證明被告之判斷乃對於參加人所提意見幾近照單全收，完全未審酌反對者之意見，其判斷顯係出於不完全之資訊而流於恣意。由是觀之，本件聽證會僅具消極紀錄發言實況之功能，失去解決爭議及澄清事實之功能，形成「從聽證遁逃至公聽」之現象，與司法院釋字第709號解釋意旨以及都市更新條例第33條之規定與有未合。

2.被告就本件財務計畫之核定顯係出於恣意而違法：

⑴揆諸最高行政法院106年度判字第205號判決意旨，審議會之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得將依其決議，所作成之核定處分予以撤銷或變更，被告於審查共同負擔提列項目時，雖有自身之判斷餘地，惟法院非不得審查其違法性。依審議會紀錄所載，具備估價專業之審議委員於會議中表示，本案地主分配比例須達約67%方能分回接近原居住面精，會中並有多位審議委員強烈建議以SRC二級建材設備提列造價，如此方能有效降低共同負擔，以保障地主分回接近原居住面積。詎料，被告完全未就本件何以採用SRC三級建材設備提列造價為相關說明，導致都更地主分配比例大幅減少，嚴重侵害地主財產權益及適足居住權。退步言之，縱認參加人與部分地主簽訂合約，約定建材設備或分配比例，然審議會仍應盡「實質審查義務」，不應受私法上相關合約之拘束。從而，被告於理由未備下，逕予同意參加人以SRC三級建材設備提列共同負擔，有對涉及法律概念之事實關係涵攝明顯錯誤，及出於與事物無關之考量等違法情形。

⑵依被告107年7月23日北市都新字第1076002239號函訂之都市更新事業及權利變換計畫內有關費用提列總表之規定，所謂人事行政管理費，係指實施者從更新案的啟動至更新完成期間，所進行土地整合、人事、庶務等行政作業、各項法律、會計等支出所需費用，而所謂銷售管理費，係指實施者為銷售更新後取得之折價抵付房地之費用(變現成本)，採「包銷方式」，即包括廣告、企劃、及銷售等成本費用，準此，都

市更新審議機關自應逐一審查各該費用之提列基準，不得為「包裹式」之審議，且於逐一審議後，應敘明其同意之理由，俾得接受日後之司法審查，並使相關權利人知悉審議過程。都市更新事業計畫共同負擔費用之「人事行政管理費」、「銷售管理費」及「風險管理費」，依據被告自訂之提列總表上限各為5%、6%及16%，本件歷次審查及審議過程中，審查幹事、審議委員及財政部國有財產署均一再質疑上開費用均以最高上限提列，顯非合理。惟最後審議通過核定之原處分，其「人事行政管理費」仍以最上限提列，「銷售管理費」及「風險管理費」則僅稍作微調，會議紀錄中僅有同意結論，而無同意之理由，對參加人所提財務計畫意見照單全收，難謂已為實質審查，而有出於不完全資訊作成判斷之恣意，原處分顯係出於恣意濫用而有違法至明。參加人於審議會表明共同負擔以38%提列亦為其可接受範圍。詎料，審議會副召集人未具體敘明理由，驟然提出共同負擔比以39.5%為上限之建議(原證2，頁13)，審議會主席旋即裁示以39.5%為上限提列財務計畫費用，此舉不僅有違經驗法則及論理法則，亦嚴重違反公正審議原則。

3.原處分有未依法決議之違法：

審議會109年6月29日第425次會議雖有17人出席，然依第425次會議紀錄、錄音檔及錄音譯文所載（原證2；原證5；原證6），審議會審查財務計畫過程僅有謝慧鶯、遲維新、詹勳敏、簡裕榮4位委員以及審議會副召集人陳信良發言，惟謝慧鶯、遲維新、詹勳敏等4位委員皆未認同參加人所提工程造價以SRC三級標準每坪酌降1萬2千元之意見，也未發言認同參加人所提風險管理費率15%、銷售管理費率5.5%提列之意見；且主席提出系爭事業計畫案共同負擔費用比例以39.5%為上限核定之議題，也未有任何委員發言認同此議題，足認都更審議委員會第425次會議開會固已達法定人數，然該次會議參與之委員對於系爭都更計畫案，並未有超過出席委員半數之委員表示應作成共同負擔費用比例以39.5%為上限

核定之決議，揆諸前開最高行政法院106年度判字第285號判決意旨，難認都更審議委員會主席得以無異議方式為議案之決定，原處分顯然有未依法為決議之違法。

4.參加人於第二次公開展覽結束後，以自辦協調會方式，逕行變更原建築設計，未重行舉辦公開展覽，於法不合：

原告於第二次公開展覽後，陳情意見回應綜理表(原證3第87頁）指摘108年10月8日公辦公聽會與會專家學者簡裕榮於公聽會上表示，本件參加人之建築設計有無法安裝天然瓦斯管線等問題，參加人竟於陳情意見綜理表正式回覆：「本案除了套房房型之廚房採用電氣式，其餘房型之廚房皆採用天然瓦斯，並集中設置且實質區隔」。然檢視核定版之事業計畫書建築圖面（原證3，253頁），因參加人於109年3月7日以自辦協調會方式擅自變更建築格局設計，導致原本採用天然瓦斯管線之A2(約33.01坪)之非套房房型竟變更為開放式廚房設計，因而無法使用天然瓦斯燃氣設備。因天然瓦斯單位熱值售價比電價便宜許多，參加人以自辦協調會此種突襲方式變更建築設計，不僅使住戶將來需額外負擔高額電費，且違反國人使用天然瓦斯烹調料理之傳統習慣。又本件聽證紀錄（原證3，第34頁右邊欄位），參加人所載內容(8)、D、「本案目前規畫之主臥不含廊所皆大於2.6坪，次臥亦大於2.4坪」。然檢視本件事業計畫核定版檔案（原證3，第253至254頁），其中A3、A5等多戶房型其次臥面積僅約1.81坪，遠低於參加人於聽證紀錄所登載內容。A2房型更因參加人擅自變更格局導致其最小次臥面積僅約1.74坪，與聽證紀錄所載明顯不一致，嚴重影響地主將來居住權益。是以，被告主張上開變更係內部格局微調，不影響地主權益云云，當無可採。揆諸最高行政法院105年判字第641號判決意旨，為避免參加人假借已進行公聽會等程序，於主管機關核定都市更新事業計畫前，以修正或調整之名，而規避公開展覽及公聽會等程序，進而損及參與都市更新者之權益，自應再辦理公開展覽及公聽會等程序。

㈡爰聲明求為判決：原處分撤銷。

三、被告則以：□

㈠原處分核准參加人申請系爭都市更新事業計畫案核屬有據，亦無違反正當行政程序：

1.行政程序法第58條第1項規定行政機關認為必要時，得於聽證期日前，舉行預備聽證。其目的在議定聽證程序進行、釐清爭點等，原告及地主在更新過程中陳情意見不外為要求海砂屋有更新急迫性、建築規劃設計、游泳池設置、公設比、財務計畫、更新獎勵等等議題，陳情意見雖然踴躍，但都為聽證程序即可處理，且原告及其他地主也無事先向被告機關反應在聽證前舉行預備聽證，被告自無辦理預備聽證必要。被告於109年5月12日舉行聽證，開會前向原告等地主發出聽證通知，邀請原告、其他地主及其他相關權利人到場陳述意見，並開會通知也附上事業計畫光碟資料供地主先行參酌及指引閱覽紙本計畫書圖地點，實質保障原告等地主到場權、資訊取得權及在聽證程序上發言意見機會，符合司法院釋字第709號解釋及正當行政程序。

2.聽證當日有多位地主到場陳述意見，地主發言秩序良好且暢所欲言，參加人也逐一現場實質答覆，尤其針對原告聽證時前後共計17點陳述意見內容，參加人也都詳予回應說明。被告事後也將聽證紀錄上網公開外，另隨同參加人擬具都市更新事業計畫書併同提請審議會審酌後做成決議後再由被告作成原處分，符合正當程序，原告主張聽證淪於形式，實乃一已之言。原告更新過程中陳述意見，參加人都有詳予回應，尤其原告要求有多一點3房格局，參加人也已滿足原告期待；原告聽證時所陳述意見(包括參加人歷次協調會議紀錄公開、小坪數規劃合理性、刪除游泳池設計及合建契約內容等等)，在被告受理過程都有聽取原告及他地主意見，並由審議會委員詳問及處理，被告也已簡要說明理由。退言之，原告所陳也不涉及判斷與裁量，也不因被告未向原告說明理

由而有流於恣意之虞，自難認為有不符正當法律程序或判斷瑕疵問題，自無原告所指有從聽證遁逃至公聽之違法情形。

㈡原告主張被告就本件財務計畫核定出於恣意違法，並無理由:

1.更新後建材等級設備之規劃為多數地主要求，並已經審議會實質審查:

⑴參加人考量系爭更新案位於內湖區好地段採取三級建材可提升整體房地產價值，系爭更新案更新後建材等級兼採三級及二級建材(此可參事業計畫，附錄五、建材設備等級表)，故參加人在系爭更新案建築規劃採SRC第三級建材設計，俾互為表裏搭配。在第二次公開展覽期間，地主要求建材等級應為高等級及參加人回應：「本案係以鋼骨鋼筋混凝土進行建造，並非為最高級之鋼骨造。本案興建樓較高，考量建築設計與成本，故採取折衷之方式，後續結構採選擇以鋼骨鋼筋混凝土方式興建。另外考量內湖區的房價及產品定位，建議等級應達第三級。」後續因仍有地主詢及營建費用問題，在審議會開會時委員就此審查意見整理如下(原告原證2):①簡委員裕榮發言:「本案工程造價費用對共同負擔比影響較大，請參加人補充說明造價成本，另請參加人具體說明建材設備選擇之考量。」②謝委員慧鶯發言:「陳情意見很多針對成本部分有意見，部分住戶表示共同負擔比過高，後續會有分不回室內坪的問題，請問參加人是否考慮將建材設備SRC三級降為二級？造價若不調降，地主很難分回原坪數。若個別地主對室內有三級建材設備等級之需求，參加人可考慮再以客變方式辦理。大多數住戶仍是認為分配居住面積較為重要。建議建材造價等級降至二級。」③詹委員勳敏發言:「請參加人以降低共同負擔比為目標，讓地主分回比提升，是否依照委員所提之意見將SRC三級降為二級。」④陳副召集人信良發言:「是否為90%住戶提出建材造價等級為3級，請參加人說明。」

⑵參加人就審議會委員上開詢問回應說明:「（十九）本案因未與地主協商降低建材等級，同時若降低等級亦會造成更新後價值及地主溝通協調等問題，惟參加人考量共同負擔比例，工程造價以SRC三級之標準每坪單價酌降1萬2千元。近年營建成本大幅提高，希望在維護地主權益時亦能保持參加人仍有能力讓此案持續推動，以此前提創造更高價值予地主。」審議會聽取地主陳述及參加人回應，在該次會議決議:「（四） 財務計畫部分。…另營建費用請依107年提列標準SRC三級標準單價每坪下修1萬2千元後計算、貸款利息原提列58個月，請下修為51個月。」參加人也依照審議會決議內容，在事業計畫內財務計畫項下營建費用從工程造價標準單價65,300元/㎡改為酌降3,900元/㎡(每坪調降12,893元)計算，共同負擔也從42.23%下修至39.49%，有利於地主及原告，原告主張被告未為實質審查，自無理由。

2.系爭更新案事業計畫項下管理費用亦經實質審查：

就管理費用部分，實施者依提列總表所示級別費率予以提列，例如人事行政管理費，依公有土地比例所占比例多寡予以決定費率、銷售管理費以實施者實際分配之單元及車位總價值決定費率、風險管理費則以規模級別及人數來決定費率等等。各該項管理費用之記載非精算數字，更非正確金額，各項目之計算結果及其費率，仍得由審議會於審查權利變換計畫共同負擔比例時予以調整，以兼顧土地所有權人及實施者權益。在審議會(第425次)開會時委員就此審查意見如下(原告原證2)：①謝委員慧鶯發言:「因本案坐落於捷運站旁，未來實施者銷售風險相對低，建議銷售管理費以5%提列。若風險管理費及銷售管理費的費率能再微調，有助於本案後續整合及推動。」。②遲委員維新發言:「本案為海砂屋更新案，建議實施者應降低共同負擔讓地主能分回接近原居住面積為目標。考量後續房屋銷售不應為本案考量基準，共負比過高對後續相關權利人分配相當不利。……本案為海砂屋，地主更新意願較高且容積獎勵較高，因此相較於一般

案件應更容易整合，故建議下修風險管理費至13.5%。風險管理費若僅下修1%，實施者請補充說明必要性與合理性。」。③陳副召集人信良發言:「建議實施者共同負擔比以39.5%為上限，除審議會決議事項外，如仍超過39.5%，則授權實施者自行調降費用。」審議會第425次會議時委員會綜合參酌上開情節同意實施者各以人事行政管理費5%、銷售管理費率5.5%及風險管理費15%來提列管理費用費率，並以共同負擔比例39.5%為上限調整財務計畫費用，並無不合。

㈢審議會第425次會議決議情形無違法：

1.內政部108年5月14日台內營字第1080807773號令訂定之各級都市更新及爭議處理審議會設置辦法第7條規定：「本會會議應有全體委員過半數出席始得開會；出席委員過半數之同意始得決議；可否同數時，由主席裁決之。前項委員應出席人數之計算方式，應扣除依第8條規定迴避之委員人數，作為委員總數之基準。」可得知內政部係要求各級都市設置審議會，審議會開會時必須有過半數出席、出席委員過半數同意，亦未限制決議方式。尤其，因都市更新案件所涉事項及法規繁雜，故被告遴聘具有開發實務、建築、地政、估價、法律等專業人士及主管機關代表組成審議會，並在相關議題之討論時，開放由委員自由表示意見，惟並非要求有過半數委員發言，始得作出決議，故原告主張財務計畫只有4位委員發言而有決議違法之說，自難採取。

2.該次會議已有過半委員人數出席(計有17位委員出席，乙證7)，由該會議錄音資料可知，在該次會議進行時:⑴先由審議會委員聽取參加人簡報案情。⑵再由審議會委員聽取地主意見陳述及參加人回應。⑶主席請審議會委員先進行廣泛性詢問及由參加人綜合回應。⑷續由主席依建築規劃設計、消防救災、財務計畫、權利變換及估價、建築容積獎勵及聽證部分等議題逐項徵詢委員意見，並與參加人討論。⑸各項議題由主席再詢問委員有無意見要表達，經確認委員都充分表達意見後以徵詢無異議認可方式為議案之決定，並無違法情

節。在該次會議進行時，由主席依討論議題，即:人民陳情部分、建築規劃設計部分、消防救災部分、財務計畫部分、權利變換及估價部分、建築容積獎勵部分及聽證部分，逐項詢問委員意見，經委員充分發言表達意見，主席確認無其他委員意見後而為無異議認可之決議，無原告所言有違反最高行政法院106年判字第285號判決情形。

㈣參加人重新檢討調整建築規劃設計，以符實際及地主需求，並無違法情節:

1.本更新單元所在位置離捷運「港墘站」僅150公尺，且基地周邊公車站林立，大眾交通系統發達，無須因為過度開挖地下室，造成營建成本大量增加(經參加人估算超開挖B5、B6將增加約5.6億營建成本，但總銷部分僅能增加1.4億不符效益，見事業計畫，陳情-1，參加人回應原告意見四1.)，參加人考量地主需求、房地產市場需求及共同負擔合理性，重新檢討建築物規劃設計，有其合理性及必要性。參加人重新檢討調整建築規劃設計，被告基於地主程序參與權與都更資訊知悉權，將系爭都更案重行公開展覽30日供地主表示意見，符合都市更新條例第19條規定，並兼顧都市更新採多數決之民主原則及地主參與權程序保障，並無違法。

2.地主許仁烟在公開展覽期間表示:「三、意見:(三)懇請參加人變更部分低樓層之設計，增加3房型，讓原所有權人有選擇之機會，這也是多位原本持有3房型所有權人需求，並實現當初整合期對原所有權人之承諾。無任禱盼。」(事業計畫，陳情-7)。原告本人就此也表示:「…參加人應以原住戶原有之室內坪數與格局需求做設計規劃，目前現住戶原有3房(主臥+次臥+書房)2衛之格局，然參加人事業計畫盡將中低樓層規劃為2小房+1衛，顯然不符原住戶日常生活所需。…」。參加人也回應:「參加人已知悉陳情人之需求，故後續調整建築平面並提供3F至20F A2之3房房型予地主選配。」(事業計畫，聽證陳情-3，五)參加人依地主意見及原告主張，在A2房型室內格局微調為3房格局供原3房地主進行

選配，此符合原告主張與期待，參加人從善如流配合辦理，原告復又執此主張被告機關違法，實欠缺權利保護必要，當無可採。更何況，就此種內部格局微調，也是僅涉及極小部分建築物配置及設計圖說之調整，既不影響地主權益分配，也無關於費用分擔，參照行為時都市更新條例第19條之1(二)規定意旨，也無須再重辦公開展覽，被告當無違法可言。

㈤並聲明求為判決：原告之訴駁回。

四、參加人則以：

㈠審議會於109年6月29日召開之第425次會議決議方式不限於以表決方式，亦包含共識決：

參諸都市更新條例第29條第1項、臺北市都市更新及爭議處理審議會設置要點第1點、第6點及各級都市更新及爭議處理審議會設置辦法第7條第1項分別定有明文。是各縣市政府作成准否都市更新事業計畫之行政處分前，應經過各縣市政府審議會同意，而關於被告審議會運作事項，應依循臺北市都市更新及爭議處理審議會設置要點相關規定辦理，至於上開要點未盡之處，則得由各級都市更新及爭議處理審議會設置辦法相關內容補充之，是被告審議會決議過程如合乎上開規範，並據以作成行政處分，則該行政處分應屬適法。行政機關之審議會規範內如有包含「出席委員過半數之同意始得決議」等類似規定時，實務見解咸認不論係以共識決、多數決為之均可，且如會議事項已由會議主席對出席者徵詢有無異議，出席者並無異議認可時，亦符規定。

㈡系爭第425次會議決議過程並無違法：

1.系爭會議之過程均符合臺北市都市更新及爭議處理審議會設置要點及各級都市更新及爭議處理審議會設置辦法等規定，系爭會議最後也經由主席一一向出席委員確認各決議事項是否有異議，並經所有委員一致同意通過，實質上取得過半數出席者對於議案之同意，故被告以無瑕疵之系爭會議決議結論作成原處分，自屬適法。臺北市都市更新及爭議處理審議

會設置要點第6點就陳情人之發言次數及時間設有原則性規定，如系爭會議遵循上開規定進行，使與會人員得以陳述意見，則系爭會議過程應屬適法。參加人提出系爭會議之錄音檔（參證1），以及系爭會議錄音檔全部譯文（參證2），以證系爭會議開會過程程序應無重大瑕疵。例言之，原告在參證1錄音檔約00:24:13時即已依照上開規定作為陳情人發言，爾後參加人亦有依循主席指示，於00:28:20左右進行回應，在在依循上開規定進行。且由參證2譯文可知，系爭會議之進行已使與會者充分陳述意見，是系爭會議進行程序應無違反臺北市都市更新及爭議處理審議會設置要點之疑慮。

2. 又系爭會議經充分討論後，主席亦就各項決議事項一一詢問出席委員，並經各出席委員無異議並全體同意確認，是依照最高行政法院106年度判字第558號行政判決意旨，系爭會議已透過無異議共識決方式進行決議，決議過程並無瑕疵，是原告所指系爭會議決議違法，應無理由，蓋被告審議會進行過程中，主席就審議會決議事項均於充分討論後詢問各位委員之意見，並徵詢委員是否同意確認，且全體委員更係主動表示「確認」，而非僅為單純之沉默，此有參證2號之系爭會議錄音檔譯文內容可稽，顯然被告審議會決議之過程係採取由會議主席對出席者徵詢有無異議，出席者並無異議認可之共識決方式以作成實質上取得過半數出席者對於議案之同意，是關於系爭會議決議過程應無違法之疑慮。

3. 原告所在意關於共同負擔比例39.5%之部分，原告雖主張並無任何委員同意此議題（假設語氣，參加人否認），然而原本參加人所提出之共同負擔比例為42.23%，而關於共同負擔比例之調降，就是在系爭會議中經過委員之建議後，參加人同意調降為39.5%，此部分有參證1錄音檔02:22:40至02:27:19之錄音內容可稽（參證2），故不僅並非如原告所稱關於共同負擔比例39.5%無任何委員同意，反而該比例是經由委員提出建議後，參加人表示同意調整，後經過主席徵詢各位委員確認後，方以共識決方式決議通過，事實上並無任何決議

違法情形；再者，在各位委員討論完39.5%作為共同負擔比例上限後，主席在討論其他議案時將共同負擔比例口誤唸成「41.5」，主席旋即遭在場所有委員糾正為「39.5」，可參考參證1錄音檔02:28:30至02:28:55之錄音內容（參證2），顯見該共同負擔比例之決定確實經過全體出席委員無異議通過，否則何以當主席口誤時眾委員會立即糾正主席？相關討論的時候均無任何委員反對？在主席徵詢大家意見事業計畫時均無任何委員提出異議或反對意見？在在顯示被告審議會於系爭會議作成決議之過程並無違法情事存在。

五、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘為兩造所不爭執，並有：原處分（本院卷第23頁至26頁）、審議會第425次會議紀錄（本院卷第27頁至84頁）、原實施者禾琚公司104年7月24日委託規劃公司(弘傑城市開發股份有限公司)報核系爭都更計畫案函（本院卷第121頁）、原實施者禾琚公司104年10月22日函（本院卷第123頁）、參加人104年7月24日申請書（本院卷第125頁）、原告提供之系爭會議錄音譯文（本院卷第241頁至245頁、第279頁至297頁）、本案更新前後房型對照表1件（本院卷第299頁）、審議會第425次會議議程資料、簽到記錄（本院卷第315頁、第321頁）、都市更新事業及權利變換計畫內有關費用提列總表（本院卷第323頁至341頁）、參加人提供之系爭會議錄音譯文（本院卷第407頁至445頁）、參加人簡報資料乙份（本院卷第457頁至492頁），及被告提供之系爭會議逐字稿乙份（本院卷第493頁至530頁）等文件可參，自堪認為真正。是本件爭執事項厥為：原處分是否有未踐行正當行政程序之違法？□

六、本院之判斷：

□㈠本件應適用之法令：

1.按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。且於後續程序貫徹執行其核准或核定內容之結

果，更可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，甚至在一定情形下喪失其權利，並被強制遷離其居住處所。故上述核准或核定均屬限制人民財產權與居住自由之行政處分。都市更新之實施，不僅攸關重要公益之達成，且嚴重影響眾多更新單元及其週邊土地、建築物所有權人之財產權及居住自由，並因其利害關係複雜，容易產生紛爭。為使主管機關於核准都市更新事業概要、核定都市更新事業計畫時，能確實符合重要公益、比例原則及相關法律規定之要求，並促使人民積極參與，建立共識，以提高其接受度，都市更新條例除應規定主管機關應設置公平、專業及多元之適當組織以行審議外，並應按主管機關之審查事項、處分之內容與效力、權利限制程度等之不同，規定應踐行之正當行政程序，包括應規定確保利害關係人知悉相關資訊之可能性，及許其適時向主管機關以言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利。而於都市更新事業計畫之核定，限制人民財產權及居住自由尤其直接、嚴重，都市更新條例並應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，始無違於憲法保障人民財產權及居住自由之意旨（司法院釋字第709號解釋意旨參照）。

2. 次按107年12月28日修正（108年1月30日施行）都市更新條例（下稱新修正都市更新條例）第33條規定：「（第1項）各級主管機關依前條規定核定發布實施都市更新事業計畫前，除有下列情形之一者外，應舉行聽證；各級主管機關應斟酌聽證紀錄，並說明採納或不採納之理由作成核定：一、於計畫核定前已無爭議。……（第2項）不服依前項經聽證作成之行政處分者，其行政救濟程序，免除訴願及其先行程序。」第86條第2項規定：「本條例中華民國107年12月28日修正之條文施行前已報核或已核定之都市更新事業計畫，其都市更新事業計畫或權利變換計畫之擬訂、審核及變更，除

第33條及第48條第1項聽證規定外，得適用修正前之規定。」依此，對於司法院釋字第709號解釋公布後，新修正都市更新條例施行前已報核之都市更新事業計畫，為維持計畫及法規穩定性，降低修法衝擊，除新修正第33條及第48條第1項聽證規定外，仍得適用修正前之規定。查系爭都更計畫案係於104年7月24日向被告報核，依此固得適用修正前即本件行為時都市計畫更新條例第16條（修正後為第29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。」另參酌內政部依修正後都市更新條例第29條第3項規定授權於108年5月14日制訂發布之各級都市更新及爭議處理審議會設置辦法（下稱審議會設置辦法）第2條規定：「各級都市更新及爭議處理審議會（以下簡稱本會）職掌如下：……二、關於都市更新事業計畫擬訂、變更之審議事項。……」第3條規定：「（第1項）本會置委員17人至27人，其中1人為召集人，由各級主管機關首長或其指派人員兼任，1人或2人為副召集人，由各級主管機關首長指派人員兼任；其餘委員，由各級主管機關就下列人員聘（派）兼之：一、主管業務及有關機關（單位）之代表。二、具有都市計畫、建築、景觀、社會、法律、交通、財務、土地開發、估價、地政或其他相關專門學識經驗之專家學者。三、關注都市更新事務之民間相關團體代表或社會公正人士。（第2項）前項第2款及第3款委員，不得少於委員總數2分之1。（第3項）本會任一性別委員，不得少於委員總數3分之1。」第7條第1項規定：「本會會議應有全體委員過半數出席始得開會；出席委員過半數之同意始得決議；可否同數時，由主席裁決之。」經核此等規定乃為回應司法院釋字第709號解釋前揭關於都市更新事業計畫「審議適當組織」、「程序公開」等正當行政程序之要求，符合該解釋所揭示主管機關應設置公平、專業及

多元之適當組織以審議都市更新事業計畫之意旨，且於109年11月26日召開系爭審議會時，前揭審議會設置辦法之規定早經制訂發布，於本案自得予適用。

3. 末按主管機關辦理實施者擬具之都市更新事業計畫及權利變換計畫之審議，係以其所遴聘之學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表，所組成都更審議委員會，以合議制及公開方式辦理。又都更審議委員會對都市更新事業計畫及權利變換計畫審議所為之決議，係由具專業知識，並能獨立行使職權之委員，經公開且充分之討論後所作成，都更審議委員會作成之決議，因而能受信賴。基此，對於都更審議委員會就所涉高度專業性判斷之都市更新事業計畫及權利變換計畫審議作成之結果，司法審查乃予以尊重。因此，都更審議委員會對於都市更新事業計畫及權利變換計畫為審議時，自應依上開意旨辦理，並作成決議。都更審議委員會會議應以全體過半數之出席，及出席委員過半數同意決定之，在開會已達法定人數，而參與會議之委員對具體議案，已充分表達其自主之意見，且與會委員有過半數以上已表示相同之意見時，主席即得不經表決方式，對過半數委員支持之方案以徵詢無異議方式為議案之決定。反之，議案尚未經與會委員充分表達意見，即以徵詢無異議方式為議案之決定，即屬妨礙委員獨立行使職權。因此，都更審議委員會為都市更新事業計畫、權利變換計畫之審議時，如未達得以徵詢無異議方式為議案決定之情形，主席即未經表決，逕以無異議方式為議案之決定，即有未依法為決議之違法（最高行政法院106年度判字第285號判決意旨參照）。

㈡系爭都更計畫案審議、核定之過程與正當行政程序之內涵尚有未符之處：

1. 經查，原告為系爭土地之共有人，且其土地位處本件都市更新範圍內，原由訴外人禾琚公司擔任實施者，嗣由參加人取代禾琚公司成為實施者，繼續推動此更新案，於104年7月24日擬具系爭都更計畫案向被告報核，經被告進行第1次公開

展覽期間（107年8月17日至9月15日）、公辦公聽會等程序後，續經召開107年11月30日審議會決議同意擴大更新單元範圍，案名調整為「擬訂臺北市內湖區碧湖段四小段410地號土地等8筆土地都市更新事業計畫案」，經被告進行第2次公開展覽期間（108年9月26日至10月25日）、公辦公聽會、海砂屋專案會議、聽證會等程序，再經審議會於109年6月29日召開第425次會議審查後，被告遂於109年11月26日以原處分准予核定實施系爭都更計畫案等情，有原處分及審議會第425次會議紀錄等在卷可稽（本院卷第23頁至84頁），堪可認定。鑑於都市更新事業計畫之核定係屬限制人民財產權及居住自由之處分，所牽涉事實及法律問題具有高度複雜性與爭議性，故機關於作成該處分前必須先釐清複雜之事實及法律問題，始能作成最終正確之解釋、衡量與判斷，並促使人民參與，以建立共識，此乃立法者要求主管機關設置適當專業組織審議及踐行正當行政程序之目的。從而，本件都更計畫案固歷經公聽會及聽證會等程序，賦予與系爭計畫相關人民陳述意見之機會，然依前揭新修正都市更新條例第33條第1項之規定，可知聽證程序並非僅止於廣泛聽取意見而已，尚課予主管機關斟酌人民陳述意見之內容後，說明可採或不可採理由之說理義務，並藉重審議會委員之專業性，依其專業促進人民間溝通及凝聚共識，並增進審議會決議之公信力。準此，觀諸卷附審議會第425次會議紀錄第17頁關於聽證紀錄所載，固臚列系爭都更範圍內多位土地所有權人及住戶於聽證會中陳述意見及實施者答覆之內容，惟對人民陳述意見之內容究竟可採或不可採及其理由，並未見審議會有具體審議之論述及說明，且針對大多數居民之發言回復僅空泛載稱略以：「請依審議會決議辦理，另後續請實施者持續溝通協調說明，予以確認。」等語（本院卷第43至83頁），然對照審議會決議所載以觀，均僅是關於建築設計規劃設計、消防救災、財務計畫、權利變換及估價、建築容積獎勵等事項最終採行之結論而無理由之說明，再細譯審議會委員之發

言紀錄復多與審議會之結論相互齟齬（詳後述），實難僅憑此理解決議形成之理由，致審議會審查憑生流於形式之疵議，故被告是否已克盡其前述法定說理之義務，仍容有可議之處，原告依此主張：被告完全未審酌反對者之意見，亦未有任何針對地主於聽證會所提之異議事項具體說明採納或不採納之理由，判斷流於恣意等語，尚非全然無憑。

2.次查，審議會第425次會議於109年6月29日召開，出席委員含主席在內共18人，已達審議會開會之人數，有前開會議紀錄及議程資料、簽到記錄等在卷可參（本院卷第315頁、第321頁），揆諸前開最高行政法院判決意旨可知，主管機關辦理實施者擬具之都市更新事業計畫之審議，係以其所遴聘之學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表，所組成都更審議委員會，以合議制及公開方式辦理。都更審議委員所為之決議，係由具專業知識，並能獨立行使職權之委員，經公開且充分之討論後所作成，都更審議會作成之決議，因而能受信賴。然查，系爭審議會並未依前揭審議會設置辦法第7條第1項之規定，經出席委員過半數之表決同意始為決議，而係採無異議方式為議案之決定乙情，為被告於本院準備程序中所是認（本院卷第347頁筆錄），被告雖就此答辯稱：系爭都更計畫案已經審議會實質審查，主席依討論議題逐項詢問委員意見，經委員充分發言表達意見，主席確認無其他委員意見後而為無異議認可之決議等語，惟觀諸被告提供之系爭審會議逐字稿（本院卷第493頁至530頁），經本院當庭逐一與兩造及參加人確認決議之經過及委員發言之紀錄，堪認該次會議有未依法為決議之違法，茲析述如下：

⑴財務計畫部分：

①謝慧鶯委員陳稱略以：「很多對於成本的部分，有很多意見，也有一些住戶認為不需要用到三級，……那我是想要理解一下實施者地主反應這麼多意見，就像你的造型解說不是用石材，從這個SRC三級跟SRC二級中間的表訂造價，一坪要差到37,000塊來說，既然有這麼多地主表達希望能降低共

負，增加分回的面積，那我相信，士開在內湖蓋房子，應該即使這個等級沒有做到三級，因為三級其實大部分的建材的差異，還是在景觀、衛浴設備跟廚房，那為什麼不順從民意，把這個造價等級從三級降到二級以上，這部分可以解決大部分住戶的疑問和問題，因為他們一直在意的是分不回。」、「我覺得對於大多數想要分回原居住面積的住戶而言，我覺得會是一個很大的挑戰，那我是在想說，當然大家對於不動產的價值有不同的看法，希望好一點建材的人，因為你的結構都已經是RC三級了，你的造型不會因為三級或二級而有所改變，所有的差異都是在你的室內狀況，那需要室內裝潢比較高級的，直接跟實施者作客變就好，我強烈建議這個案子造價等級降到二級。」、「我希望這個案子，實施者要承諾要把建材等級降到SRC二級以下，我們再來討論。」、「我覺得除了風險管理費，銷售管理這個比例也太高，因為銷售管理確實我覺得沒用，那這個地點呢，在捷運站旁邊，我相信未來實施者在銷售的時候，他不能如此售出或或如期售出的時候，風險上相對比較低，所以我建議銷售管理再用5%。」等語（本院卷第499至500頁、第502至503頁、第517至518頁）

②簡裕榮委員發言略以：「從聽證開始，你（按指參加人）這段就沒有說明清楚，那今天陳情人也提出，包括剛剛謝委員提出來，那你們在談的一直談，要不要，還是以有一部分承諾說等於在今天在事業計畫談完以後，你們再後續，因為你們在這一個溝通裡面，你沒有去把這個主要的造價裡面，成本的這一塊去做說明，所以產生了到今天審議會還是這個樣子，所以我會建議你說明清楚啦，不要去迴避說用SRC二級或是SRC三級，這個兩個造價對共負比來講，差距會超過3啦!會超過3%以上。」等語（本院卷第504頁）

③詹勳敏委員則陳稱略以：「前面幾個委員已經說明了很清楚，請實施者要注意，就是要降低你的共負比為目標，然後讓分回的人，可以分回多一點，這是最主要目標，所以你是

不是很確實可以答應，你像我們剛剛謝委員所說的用二級來做。」等語（本院卷第504頁）

④遲維新委員陳述略以：「我是覺得那個風險管理費用上限提列，我不太同意，這是海砂都市更新，政府給了這麼多獎勵，可以讓你非常的一般案子要順利能夠整合這些地主戶，而且他們本身是海砂屋，這不是他們的意願，那目前整個遭遇到的困難，我們真的是共負比40幾%，使原地住沒有辦法分回造成，所以這個部分我比較不同意他能夠用上限提列，建議還是用13.5%。」、「一開始我就已經說了，這不是你說降一萬或一萬二的問題，而是說他們到底能不能盡量接近目前居住的一個坪數才是重點……那造價你也不太願意降很多，那風管費你也只願意降1%，那我這邊順便提啊，如果風管費你只願意降1%，用15%認定，那請你補充說明為什麼會用到15%，因為你提的理由，什麼成本投入啊？銷售風險前面的人事、行政管理費跟銷售管理費也都已經給你，那你這邊是不是又重複在拿一次？所以這個風險管理費哦，本來說13.5%其實就是照本上限，只是沒有加時間的延長而已，那這樣子你也還不願意同意，這個我其實也不知道應該跟我說什麼，但是還是回歸一句話，就是這次海砂屋的更新案，請你一定要讓原住戶能夠盡量分回原本的居住面積，你這個案子以後走下去才會比較順遂。」等語（本院卷第516頁、第520頁）

⑵權利變換及估價部分：

①陳信良副召集人陳稱略以：「一個建議啦！既然6：4分是他們談的，那又要請實施者這邊做讓利，以後共負比你就不要超過39.5，這部分看怎麼做調整啊，我們這我們權利變換計畫的時候來做確認。」等語（本院卷第522頁）

②謝慧鶯委員陳述略以：「跟他承諾這個價格要降，但降下來也不到39.5，他自己再去調，但跟他承諾的價格低於39.5，他不可以用39.5，剛剛他的那個利息要降嗎?對不對? 然後，造價要降、銷售管理費用要降、風險管理要降，這個降

下來沒有39.5，他在調到39.5，但如果調下來低於39.5他要核實提列。」等語（本院卷第523頁）

⑶從前揭委員發言紀錄以觀，顯示該次參與會議之委員對於財務計畫、權利變換及估價等議案，共18位出席委員中僅少數委員表達意見，縱委員專業背景各有不同，仍應無礙其等本諸自身專業領域就前述議題自主表示意見，在與會委員尚未達半數以上已表示意見之情況下，實難謂與會委員已充分表達意見，自無從預測決議之方向與結果，主席在此情況下，卻逕以徵詢無異議方式為議案之決定，參諸前開最高行政法院判決意旨，即屬妨礙委員獨立行使職權；況且，綜觀與會委員對於前述討論事項所表示之見解，可知委員意見與參加人之提議間顯仍存有歧異，其中尤以營建費用究應採SRC三級或二級標準乙節而言，幾乎所有發言之委員均一致同意調降為SRC二級標準以下，以降低共同負擔比例，但對共同負擔比例為何則尚未有共識形成，主席卻僅憑副召集人之建議，未經表決，逕以無異議方式為議案之決定，其中共同負擔比決議採39.5%為上限調整財務計畫費用，另關於營建費用部分則反於前揭委員之意見，仍維持SRC三級標準，僅單價每坪下修12,000元後計算，故堪認系爭審議會確有未依法為決議之違法。至參加人另具狀聲請傳喚證人即審議會之外部委員遲維新、謝慧鶯及調閱系爭審議會之錄影光碟，以釐清該次會議之決議採無異議認可決議之經過，然關於系爭審議會開會之經過已有兩造及參加人所提出之逐字譯文在卷可考（本院卷第241頁至245頁、第279頁至297頁、第407頁至445頁、第493頁至530頁），且經本院當庭與當事人確認無訛，故該等事證已足以客觀呈現審議會開會之實況，此部分證據調查之聲請核無調查之必要，附此敘明。

七、綜上所述，本件被告對人民於系爭都更計畫案聽證程序中陳述意見之內容是否可採或不可採及其理由，並未見有具體審議之論述及說明，復於109年6月29日召開之審議會中，於出席與會委員尚未過半數表示意見，且委員意見與參加人之提

議仍存有重大歧異之情況下，竟仍原則依照參加人之提議，未經表決，逕以「無異議方式」為議案之決定，堪認確有未依法為決議之違法，故系爭都更計畫案審議、核定之過程與正當行政程序之內涵尚有未合，原處分准予核定系爭都更計畫案之實施於法不合。原告訴請撤銷原處分，為有理由，應予准許。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　4　　月　　7　　日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法　官　楊　得　君

法　官　畢　乃　俊

法　官　鄭　凱　文

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。

	3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　4　　月　　7　　日

書記官　吳　芳　靜