

臺北高等行政法院判決

109年度訴字第248號

111年3月10日辯論終結

原告 阮進德

阮閔緯

阮桂鳳

共同

訴訟代理人 黃曙展 律師

被告 臺北市府

代表人 柯文哲（市長）

訴訟代理人 張晉豪 律師

複代理人 曾伯軒 律師

參加人 立樺建設股份有限公司

代表人 趙素堅（董事長）

訴訟代理人 許喬茹 律師

複代理人 林季甫 律師

上列當事人間都市更新事件，原告不服臺北市府中華民國109年1月2日府都新字第10830217323號函，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

01 一、爭訟概要：原告阮進德、阮閔緯、阮桂鳳分別為臺北市○○
02 區○○段四小段234地號土地（下稱系爭土地）之共有人
03 （應有部分各六分之一）。系爭土地位於被告民國106年1月
04 5日府都新字第10532553202號函准予核定之「擬訂臺北市
05 ○○區○○段四小段166-2（原168-3）地號等34筆（原35
06 筆）土地都市更新事業計畫案」更新單元內，並由參加人擔
07 任實施者。嗣參加人擬具「擬訂臺北市○○區○○段四小段
08 166-2地號等34筆土地都市更新權利變換計畫案」報核（下
09 稱系爭權利變換計畫案），經被告以109年1月2日府都新字
10 第10830217323號函（下稱原處分）准予核定實施系爭權利
11 變換計畫案，並將系爭權利變換計畫案核定版函知原告。原
12 告不服，遂提起本件行政訴訟。

13 二、原告起訴主張及聲明：

14 （一）主張要旨：

15 1.本案係對原權利變換核定處分作成過程中，是否未經斟酌
16 聽證紀錄，並說明採納或不採納原告意見之理由，即逕以
17 原處分作成核定；被告是否未要求參加人落實108年7月29
18 日系爭權利變換計畫案第384次審議會（下稱第384次審議
19 會）決議，亦未再召開任何會議給予原告等陳述意見之機
20 會，即作成原處分；以及原處分未依法就原告於合法建築
21 物旁之土地改良物依法查估價值並予以補償，而於程序上
22 將其排除在外，此等程序上之違法事由提起本件撤銷訴
23 訟，係爭執程序上違法事由，而非針對「權利價值事項」
24 有所爭議，自無108年1月30日修正都市更新條例第53條第
25 1項所定異議程序適用之餘地。

26 2.被告未經斟酌聽證紀錄，並說明採納或不採納之理由即逕
27 以原處分作成核定，與司法院釋字第709號解釋及都市更
28 新條例揭槩之正當行政程序有違，而所作成之判斷，非無
29 恣意之違法：

30 (1)被告就原告阮進德自行或委託其子於自辦公聽會及公辦
31 公聽會表明「系爭土地價值有低估之疑慮」、「希望實

01 施者派員與原告溝通協調」，然被告僅於「意見回覆及
02 處理情形」欄位記載參加人之回覆，全無被告實質審查
03 原告發言內容之判斷理由，已有可議，且參加人始終未
04 依該其所回覆之意見與原告溝通協調。甚者，被告就原
05 告阮閔緯授權阮宇仲於107年11月15日聽證會之發言，
06 僅於第384次審議會草草以「請實施者說明溝通情形，
07 納入答覆內容，予以確認」，參加人則以「……刻正持
08 續溝通以權利變換計畫核定之價值價購中。」答覆被
09 告。另被告就原告阮進德、阮閔緯於聽證會提呈之書面
10 意見，亦僅以「本次有委託陳情人至大會表達意見，相
11 關訴求已在大會做討論，並請實施者施工時注意鄰損事
12 宜，後續妥與溝通協調，予以確認」作成決議，參加人
13 則以「……本案已於108.07.30~108.09.12持續以電話
14 或當面溝通方式協調後續土地價購事宜。」實則參加人
15 僅敷衍被告，從未依其所述與原告協商價購事宜。

16 (2)被告就原告明確於107年11月15日聽證會強烈表達「不
17 願參加系爭都市更新權利變換計畫案」、「請將234地
18 號排除」之立場，無論於會議紀錄或嗣後審議會均未予
19 以審查，更隻字未提有何不可採之理由，自應認被告之
20 判斷出於恣意濫用而違法，亦與正當行政程序有違，不
21 能認為已實質審查。

22 (3)原告於被告召開第384次審議會亦有到場表示意見，然
23 系爭權利變換計畫案核定版之內容，就原告於審議會之
24 發言均付闕如。原告阮進德委託阮宇仲於審議會中之發
25 言及原告阮進德自行以書面表示之內容，被告則於決議
26 內容載明「請實施者說明溝通情形，納入答覆內容，予
27 以確認」；參加人則於第384次審議會中以「（七）有
28 關陳情人針對估價所提之意見，將參依委員意見修正
29 後，另向陳情人妥予說明。」顯見參加人於該次審議會
30 中承諾將就估價結果依審議會委員之意見進行修正後，
31 再向原告等陳情人妥予說明。遑論，該次審議會就原告

01 等人之陳情意見，被告係以「請實施者說明溝通情形，
02 納入答覆內容，予以確認」、「請實施者依委員意見修
03 正，後續妥予溝通協調，予以確認」等語作成決議。被
04 告既於第384次審議會命參加人將說明溝通情形納入答
05 覆內容，並應另行召開會議「予以確認」，然被告竟未
06 依決議內容要求參加人再行溝通說明並納入答覆內容，
07 亦未再行召開會議予以確認，顯係剝奪原告等陳情人最
08 後陳述意見之機會，即率爾作成原處分，不符司法院釋
09 字第709號解釋意旨，顯未踐行正當行政程序，亦與行
10 政程序法第8條揭櫫之誠信原則、信賴保護原則有違，
11 難謂無恣意之違法。

12 3.參加人以「234地號共有人9名中已有6名同參與更新案」
13 為由，蓄意營造多數共有人已同意參與都更之假象，致使
14 被告不察以為多數共有人已同意參與都更。實則，系爭土
15 地同意參與本案都市更新者之持份合計僅2分之1並未過
16 半，未達土地法第34條之1第1項可多數決處分土地之程
17 度。被告聽信實施者參加人片面之詞，逕以系爭土地同意
18 參與都更之共有人「人頭數」居多而魚目混珠，刻意忽略
19 不論同意參與都更之持分比例並未過半之事實，悍然作成
20 將系爭土地納入都市更新單元之決議，尤難謂非恣意偏袒
21 實施者參加人。

22 4.本案係「都市更新之權利變換計畫」而非臺北市政府辦理
23 公共工程拆遷而進行補償。依108年1月30日修正都市更新
24 條例第57條第1項、第4項規定，並未限制77年8月1日後存
25 在之土地改良物始應予以補償。且原告所有之系爭鐵皮增
26 建，實係71至72年間即已建成，依臺北市舉辦公共工程拆
27 遷補償自治條例第7條二(三)之規定，於77年8月1日前之
28 違章建築，仍應予以拆遷補償。原處分捨此不為，於程序
29 上排除系爭鐵皮屋使其無法受到應有之估值及補償，程序
30 上自屬違法而應撤銷等語。

31 (二) 聲明：原處分撤銷。

01 三、被告答辯及聲明：

02 (一) 答辯要旨：

- 03 1.原告起訴主張之系爭權利變換計畫於106年6月14日公開展
04 覽30日、106年1月11日舉辦權利變換計畫公辦公聽會，更
05 於107年11月15日舉辦權利變換計畫聽證程序、108年1月7
06 日召開第358次審議會、108年7月29日召開第384次審議
07 會，並於109年1月2日權利變換計畫准予核定實施在案，
08 顯見相關程序皆完備，並無原告聲稱違反正當法律程序之
09 違誤。又被告另訂有臺北市都市更新及爭議處理審議會設
10 置要點，並設置審議會來協助被告審議都市更新事業計
11 畫、權利變換計畫及處理有關爭議。而審議會係由幹事、
12 委員依各種不同專業背景之機關代表、熱心人士及學者專
13 家所組成，具合議性質，各幹事及委員本得就本件計畫內
14 容提出相關問題要求實施者回應，再經審議會聽取實施者
15 說明，並經綜合討論後始予決議，原告僅空言主張被告未
16 實質審查本件內容，並無理由。
- 17 2.原告稱被告未具體說明是否採納聽證會中陳述意見及理由
18 云云，惟聽證程序中，原告陳述之意見仍為排除系爭土地，
19 被告仍予尊重，將上開意見提送審議會審議，並請參
20 加人與原告說明溝通，甚至原告自陳聽證紀錄已明確記載
21 參加人之回覆「……刻正持續溝通以權利變換核定之價值
22 價購中」等語，業已翔實說明不採納之理由，並記載於核
23 定版計畫書中，原告主張被告未予說明，應屬誤解。更何
24 況，後續實施者與原告間之協商價購，抑或是實施者與原
25 告間是否另行簽訂買賣契約、買賣契約如何約定等，實非
26 審議會權責，核屬彼此間私法契約，究竟是價格無法商議
27 或是未協議完成，被告雖不得而知，然無從逕自推論本案
28 審議過程有違法之處，自不待言。
- 29 3.至原告主張已表達不願參加都市更新、請排除系爭土地云
30 云，係就更新單元範圍之劃定或是計畫地區範圍之爭議，
31 核屬劃定更新單元或是事業計畫之核定範疇；原告又主張

實施者有虛灌人頭之情事，且未通知原告行使優先承買權云云，而被告仍將系爭土地併入，有恣意偏袒實施者云云，然此關於計畫地區範圍，核屬事業計畫之核定範疇，原告如就更新範圍有疑義或不服，則應可於被告106年1月5日以府都新字第10532553202號核定事業計畫案時即提出救濟，而非遲至109年2月始提出本件爭訟。原告僅空泛指稱行政機關之判斷出於恣意甚至是偏袒實施者云云，不但與事實不符，更難令人僅以此片面臆測之詞，便認定其等主張屬實等語。

（二）聲明：駁回原告之訴。

四、參加人陳述及聲明：

（一）陳述要旨：

- 1.原告係就權利變換之價值（與土地改良物補償）爭執，且其對原處分之程序事項提出之意見就涉及本件訴訟標的之部分，亦僅涉及對實體權利變換價值之爭執，故原告依法應向各級主管機關提出異議，其逕自提起本訴訟行政救濟，顯然起訴不備要件。
- 2.原告於109年10月23日之「行政訴訟聲請調查證據狀」所列爭執事項「原告對權利價值的意見沒有列入聽證紀錄」、「違章建築沒列入補償，是否違反法令，要撤銷系爭行政處分」，均不屬權利變換階段程序事項規定。退步言之，縱係以都市更新權利變換實施辦法第3條之各項程序觀之，被告與參加人亦已遵行，並無任何違反程序之情事。甚者，參加人業已於第384次審議會中明確回應原告內容，且經紀錄無訛。
- 3.原告於聽證會中不外乎表明「不願意參加都更」、「系爭都更案建築時恐有鄰損情形發生」等情，此均與原處分（即權利變換行政處分）應處理之事項無涉。原告既未曾於聽證會中，針對權利變換計畫行政處分應審核之事項提出意見，更未主張「特定權利變換計畫內容」，與相關法

01 規範意旨不符，而為不同之主張，自不得據此主張原處分
02 違法而應撤銷。

03 4.參加人查98年及101年「臺北市歷史圖資展示系統地形
04 圖」，發現於101年地形圖才有原告所稱該鐵皮物件，於1
05 01年地形圖系爭地號上才記載「1M」（M註記為鐵皮
06 屋）。顯然，該鐵皮物件係於77年8月1日以後興建，並無
07 臺北市舉辦公共工程拆遷補償自治條例拆遷補償之適用。
08 本件就原告系爭違章建築增建，原處分作成時，業已依法
09 判斷毋庸補償，原告主張洵不足採等語。

10 （二）聲明：駁回原告之訴。

11 五、本院之判斷：

12 （一）按108年1月30日修正都市更新條例第48條第1項規定：

13 「以權利變換方式實施都市更新時，實施者應於都市更新
14 事業計畫核定發布實施後，擬具權利變換計畫，依第32條
15 及第33條規定程序辦理；變更時，亦同。……。」第33條
16 規定：「（第1項）各級主管機關依前條規定核定發布實
17 施都市更新事業計畫前，除有下列情形之一者外，應舉行
18 聽證；各級主管機關應斟酌聽證紀錄，並說明採納或不採
19 納之理由作成核定：一、於計畫核定前已無爭議。二、依
20 第4條第1項第2款或第3款以整建或維護方式處理，經更新
21 單元內全體土地及合法建築物所有權人同意。三、符合第
22 34條第2款或第3款之情形。四、依第43條第1項但書後段
23 以協議合建或其他方式實施，經更新單元內全體土地及合
24 法建築物所有權人同意。（第2項）不服依前項經聽證作
25 成之行政處分者，其行政救濟程序，免除訴願及其先行程
26 序。」

27 （二）查本件都市更新事業計畫案，事業計畫部分前經被告以10
28 6年1月5日府都新字第10532553202號函准予核定實施確定
29 在案，有該函在卷可稽（見本院卷一第33至35頁）；又系爭
30 權利變換計畫則循序於107年11月15日舉辦權利變換計畫
31 聽證程序、108年7月29日召開第384次審議會後，經被告

01 以原處分准予核定實施在案，亦有被告107年10月30日府
02 都新字第10760105393號函(見本院卷一第321至323頁)、
03 原處分(見本院卷一第37至42頁)、第384次審議會會議紀
04 錄(見本院卷一第523至538頁)、聽證紀錄(見原證3第311
05 至318頁)等件在卷足憑，復為兩造所不爭，堪認屬實。

06 (三) 復按108年1月30日修正都市更新條例第53條第1項規定
07 「權利變換計畫書核定發布實施後2個月內，土地所有權
08 人對其權利價值有異議時，應以書面敘明理由，向各級主
09 管機關提出，各級主管機關應於受理異議後3個月內審議
10 核復。但因情形特殊，經各級主管機關認有委託專業團體
11 或機構協助作技術性諮商之必要者，得延長審議核復期限
12 3個月。當事人對審議核復結果不服者，得依法提請行政
13 救濟。」是以，土地所有權人於權利變換計畫書核定發布
14 實施後，倘對其權利價值有意見，應於法定期間內提出異
15 議，始為適法。本件原告並未提出異議，而依其主張係爭
16 執被告未經斟酌聽證紀錄，並說明採納或不採納原告意見
17 之理由；未要求參加人落實第384次審議會決議，亦未再
18 召開任何會議給予原告陳述意見之機會，即作成原處分核
19 准權利變換案；以及原處分未依法就原告於合法建築物旁
20 之土地改良物依法查估價值並予以補償，而於程序上將其
21 排除在外，此等程序上之違法事由提起本件撤銷訴訟，此
22 係爭執程序上違法事由，而非針對「權利價值事項」有所
23 爭議等語。是對於原告上開爭執事項，本院論述如下：

24 1.聽證程序中，阮閔緯（阮仲宇代表）發言表示：「(一)我們
25 是243地號的地主，實施者不應該以持分大小，而忽略持
26 分較小地主的權益。希望實施者可以公平對待。(二)我們
27 願意參加本次都市更新的立場。」參加人則答覆：「1.本
28 公司不分地主大小我們一視同仁。2.本案是採權利變換，
29 後續均依照審議會結果辦理。」另阮進德（臺北市都市更
30 新處承辦人代為宣讀）則係以：「本人阮進德與委託人阮
31 閔緯……，已多次於公聽會、審議會及聽證會，口頭報告

或書面強烈表達不願參加『台北市北投區振興段四小段166-2地號等34筆土地都市更新案』，今……再次強烈表達不願參加該都更案之意見。自此都更案開始籌備至今，實施者（立樺建設股份有限公司）自始沒有與本人就振興段四小段234地號劃入該計劃進行任何說明與討論；……。

其次，該都更案劃定範圍與本人另一既有建物（位於239-245地號）緊密相連，由於新建建築造成周邊房屋受損案例層出不窮，捷運局對於施工基地與石牌捷運站應保持一定距離以免屆時施工損害到捷運站站體，亦有提出要求，更遑論與施工基地完全緊密相連之建築物。因此，本人極度擔心如此緊密相連之基地，未來一旦施工極有可能造成本人既有建物之損害，……該都更案籌備至今，實施者態度令人不敢恭維，更遑論相信其日後損害實際發生時會妥善處置。最後，本人一直相信政府公信力並願意配合依相關程序於體制內，循正常管道陳述意見，並盼府方、委員能針對反對意見進行說明、協調，或強烈要求實施者就其未盡事宜進行改善或就有爭議事項能積極處理，但皆未能改變實施者態度，令人感到遺憾，土地持分之大小不應發生實施者大小眼對待的情況，一味用『多數輾壓少數』的態度跟方式處理，也令人無法接受。因此只能再次重申，本人不願參加立樺建設提出之振興段四小段之都更案，請將234地號排除，並請府方承辦單位能站在公平公正之立場要求及處置。」參加人答覆：「本公司會持續溝通，如果造成鄰房損傷會全權負責。」（見原證3第312、313及318頁）。嗣針對上開事項，第384次審議會審查意見決議內容及理由係：「請實施者說明溝通情形，納入答覆內容，予以確認。」「本次有委託陳情人至大會表達意見，相關訴求已在大會做討論，並請實施者施工時注意鄰損事宜，後續妥予溝通協調，予以確認。」（見原證3第60、61頁）

2.原告固指稱被告未具體說明是否採納聽證會中陳述意見及理由云云。惟原告陳述之意見「不願意參加都更」、「系

爭都更案建築時恐有鄰損情形發生」等事項，係涉及更新單元之劃定或是事業計畫之核定範疇，與權利變換計畫之核定無涉。另外，針對原告所表示之意見，被告亦提送審議會審議，並請實施者與原告說明溝通，並記載於核定版計畫書中，此參第384次審議會回應綜理表意見回覆及處理情形記載亦明(見原證3第60、61頁)，原告主張被告未予說明，應屬誤解。又審查意見決議內容及理由，僅載「請實施者說明溝通情形，納入答覆內容，予以確認」，已如前述，並無記載被告承諾再行召開任何會議給予原告陳述意見字樣，且亦僅係要求參加人溝通、協調等語，並非要求參加人必須完成特定具體之內容不可。是原告主張被告未要求參加人再行溝通說明並納入答覆內容，亦未再行召開會議予以確認，係剝奪原告最後陳述意見之機會，未踐行正當行政程序，與行政程序法第8條揭櫫之誠信原則、信賴保護原則有違云云，尚非可採。

3. 至原告主張其合法建築物旁土地改良物即鐵皮增建部分未依法查估價值並予以補償，程序違法一節。查系爭權利變換計畫案核定版，其中捌、「土地改良物拆遷補償費」，已記載「一、法令依據」，為(修正前)「都市更新條例」第36條及(109年7月8日修正前)「臺北市都市更新自治條例」第4條規定，其金額得比照臺北市舉辦公共工程對合法建築及農作改良物拆遷補償暨違章建築處理有關規定之標準辦理；合法建築物之拆遷補償費用……並納入權利變換計畫，由權利人共同負擔之等語。另於二、(一)「合法建築物之拆遷補償」記載參照「臺北市舉辦公共工程拆遷補償自治條例」及其施行細則估算……。於(三)「其他土地改良物之拆遷補償」，記載「本更新單元內之其他土地改良物均為所有權人自行增建之T棚或雨遮等違章建築，擬併同合法建築物拆除，不另行提列補償費用」等語(見原證3第172頁)。則原告所指於系爭土地所有之鐵皮增建部分，參加人因此未予補償，並無不合。原告雖又稱其鐵

01 皮建物係71至72年間即已存在，依臺北市舉辦公共工程拆
02 遷補償自治條例第7條二(三)之規定，於77年8月1日前之
03 違章建築，仍應發給拆遷補償費云云。惟原告前於本院11
04 0年11月30日準備程序中，經本院詢以：本院卷一第483頁
05 上方照片中間白色鐵皮的部分就是本件增建的違建？原告
06 共同訴訟代理人稱：是，現在已經拆除等語（見本院卷二第
07 179頁）。該本院卷一第483頁之白色鐵皮違建物與原告嗣
08 另提出之本院卷二第217頁之2張照片所示建物，外觀並不
09 相同，自難逕認其主張為真，亦無再傳訊證人查證本院卷
10 二第217頁照片所示建物興建時期之必要。況參加人亦已
11 說明依其所提出98年及101年「臺北市歷史圖資展示系統
12 地形圖」（見本院卷二第137、139頁），於101年之地形圖
13 始有鐵皮物件存在等情在卷，應屬有據，是核與臺北市舉
14 辦公共工程拆遷補償自治條例第7條二(三)之規定也屬有
15 間，原告猶執此主張原處分程序違法云云，亦不足採。

16 （四）原告其餘主張參加人蓄意營造多數共有人已同意參與都更
17 之假象，致被告不察，且未依土地法第34條之1規定通知
18 原告行使優先承買權，而被告仍將系爭234地號土地併
19 入，有恣意偏袒實施者云云。惟關於原告系爭土地納入計
20 畫地區範圍，核屬事業計畫之核定處分範疇；另就優先承
21 買權等爭執，亦係民事私法關係，均與本件系爭權利變換
22 計畫案無涉，原告此部分主張亦無從為有利之認定。

23 六、綜上所述，原告主張並不可採，原處分於法核無違誤，原告
24 訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

25 七、本件事證已臻明確，兩造其餘主張及陳述，經核於判決結果
26 不生影響，不再逐一論列，附此敘明。

27 據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第98條第1
28 項前段、第104條，民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

29 中 華 民 國 111 年 4 月 7 日

30 臺北高等行政法院第四庭

31 審判長法 官 高愈杰

法官 鍾啟煒

法官 李君豪

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
(一)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。
(二)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、四親等內之血親、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。

01

是否符合(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 111 年 4 月 7 日

03

書記官 樓琬蓉