臺北高等行政法院判決

110年度訴字第1125號
111年5月26日辯論終結

原　　告　林溪祥
訴訟代理人　高亘瑩　律師
　　汪士凱　律師
　　李松霖　律師
被　　告　新北市政府
代　表　人　侯友宜（市長）
訴訟代理人　陳郁涵　律師
　　林琬臻
　　徐彤
參　加　人　東家建設股份有限公司
代　表　人　邱福地（董事長）
訴訟代理人　周仕傑　律師
複　代理人　周嬿容　律師

上列當事人間都市更新事件，原告不服內政部中華民國110年7月23日台內訴字第1100032296號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

（一）參加人擔任實施者擬具「新北市○○區○○段266地號等15筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫案」，經被告以民國（下同）104年10月6日新北府城更字第1043439278號函（下稱「104年核定處分」），通知參加人核定「擬訂新北市○○區○○段266地號等15筆土地都市更新事業計畫案」（下稱「系爭都更案」）及「擬訂新北市○○區○○段266地號等15筆土地都市更新權利變換計畫案」」

（下稱「系爭都更權變案」），自104年10月15日起發布實施，並副知土地、合法建築物所有權人等(包含原告)。之後，因為權利變換計畫有內容誤植、所有權人數異動、調整選配、土地因分割新增1筆地號等情形，參加人於109年8月6日向被告申請變更系爭都更權變案之核定實施內容（下稱「系爭申請」）。因系爭都更案是核定於都市更新條例107年12月28日修正之條文施行前，故被告依同條例第86條第2項規定，按修正前即99年5月12日公布之都市更新條例第29條之1規定，就系爭申請，採簡化作業程序辦理，並以110年1月7日新北府城更字第1094709124號函（下稱「原處分」），准予核定「變更新北市○○區○○段266地號等16筆土地都市更新權利變換計畫案」(下稱「系爭都更權變之變更案」)，自110年1月8日零時起生效，並副知本案土地、合法建築物所有權人等(包含原告)。

（二）原告所有土地位於系爭都更案之範圍內，其以原處分所核定發布實施之變更權利變換計畫書內未檢附「【表10-1】都市更新事業實施總經費成本明細表」(下稱「10之1明細表」)，影響土地所有權人權益重大為由，以110年3月10日異議狀向被告提出異議，被告以110年3月22日新北府城更字第1104652766號函（下稱「異議處理結果」）復原告：「……有關共同負擔費用部分，並未涉及此次變更事項，其相關內容仍應以104年核定處分及核定之權利變換計畫內容為準。」原告不服原處分於110年4月22日提起訴願，並於訴願程序中以110年6月7日陳報狀，一併對異議處理結果表示不服，經內政部110年7月23日台內訴字第1100032296號訴願決定不受理。原告仍有不服，於是提起本件行政訴訟。

二、原告主張要旨及聲明：

（一）異議處理結果為被告就實體上考量重為審查後的決定，性質上為第二次裁決，屬行政處分。訴願決定以原告對原處

分提起訴願逾期，對非屬行政處分之異議處理結果提起訴願為由，不受理訴願，自非適法。

（二）原告自始不同意104年核定處分之系爭都更權變案，且參加人對系爭都更案計畫範圍內土地所有權人未善盡通知程序，未進行相關計畫細節之告知或溝通，一味按形式程序專斷擅行，僅告知公聽會時間地點，從未於通知函中就更新後建物設計及共同費用負擔之增加作明確說明，牴觸司法院釋字第709號解釋所闡明之正當行政程序。且參加人對於系爭都更權變案參與人所得權利價值及共同負擔之各項管理費用報告的合理性依據，未提出公正之憑信依據，被告未慮及此而率為104年核定處分，恣意濫用判斷餘地而違法。

（三）參加人辦理系爭申請，對系爭都更權變之變更案，仍未向計畫範圍內土地所有權人依法踐行各項告知及說明程序，且被告對於權利變換所涉及所有權人之權利價值、管理費用估算、營業稅及共同負擔費用部分等事項，在審議會中均未實質審查及說明，尤其參加人關於所有權人共同負擔之都市更新事業實施經費新臺幣（下同）12億元部分，系爭申請僅稱：「詳10之1明細表」，未附上10之1明細表內容可供所有權人查核其真實性，被告就系爭申請此等資料檢附不實情節，亦未為實質審查；另被告對於參加人事前有無將本件資訊充分揭露予原告及其他地主知悉，事中有無通知權利人參與程序及實質充分給予陳述意見機會，使權利人得以主張或維護權益，事後有無將104年核定處分內容告知權利人等事項，也均未實質審酌，即率為原處分，恣意濫用判斷餘地而違法。

（四）聲明：訴願決定、原處分及異議處理結果均撤銷。

三、被告答辯要旨及聲明：

（一）本件原告並非對原處分所核定系爭都更權變之變更案的權利價值部分有所不服，在提起行政訴訟前，應先循訴願而非異議方式救濟，而原處分於110年1月11日送達原告，原

告遲至同年4月22日始提起訴願，已逾30日之訴願期間，本件撤銷訴訟未經合法訴願，訴不合法。

（二）原告於原處分送達後，雖於110年3月10日以系爭申請之變更權利變換計畫書內未檢附10之1明細表而提出異議，惟因10之1明細表並非系爭申請變更原系爭都更權變案範圍內的變更事項，不涉及原處分所核定系爭都更權變之變更案內容，非屬都市更新條例第53條第1項所定對權利價值異議之範疇，故以異議處理結果回復並維持原處分核定之內容。而原告訴願書起初訴願聲明僅請求撤銷原處分，迨至110年6月7日訴願陳報狀中，始請求撤銷異議處理結果，難謂已依法於2個月內就異議處理結果提起訴願之救濟。退步言，倘認原告就異議處理結果已依法提起訴願，訴願之範圍應僅限於權利變換計畫書中有關權利價值部分，不含其餘事項，否則將使已生形式存續力的系爭都更權變之變更案，因都市更新條例僅針對權利價值爭議而賦予較長救濟期間之特別救濟程序，又變成具可爭訟性，與訴願法規定訴願期間自處分送達起算30日之規定相抵觸，有違權利變換計畫之安定性。另被告針對原告就權利價值之異議所回復之異議處理結果，僅訴願之先行程序，並非原告所稱第二次裁決。

（三）原處分變更系爭都更權變案之內容，僅涉及地籍整理、所有權人數異動、調整選配、分割新增1筆地號、辦理信託登記與權變計畫內容誤植修正等，比對系爭都更權變案以及系爭都更權變之變更案內容可知，變更前後，所有權人共同費用負擔之總額、權利總價值及平均費用負擔比例等均未有所變更，故10之1明細表非屬原處分所核定系爭都更權變之變更案的範圍，而屬104年核定處分所核定系爭都更權變案的內容。故原告爭執共同費用負擔而訴請撤銷原處分，難認有理。又原告若自始不同意系爭都更權變案，本應於收受104年核定處分後2個月內，逕行提起行政訴訟以資救濟，原告捨此不為，於被告依修正前都市更新

條例第29條之1規定辦理系爭申請之權利變換計畫變更案時，方訴請撤銷，其權利行使違反公共利益。再者，系爭都更權變之變更案的變更項目，都符合修正前都市更新條例第29條之1規定，故無舉辦公開展覽、公聽會及審議之必要。

（四）聲明：原告之訴駁回。

四、參加人陳述要旨：

原處分只是一個觀念通知，非行政處分。10之1明細表所載各項費用是在104年核定處分前，業經主管機關審議而確定，系爭都更權變之變更案未涉及該表內容，自無再經審查必要等語。

五、前提事實：

（一）如爭訟概要欄（一）所載之事實，有104年核定處分（見本院卷第79-84頁）、系爭都更權變案（見併卷外置之深藍封面之核定版權利變換計畫案）、系爭申請之申請書及檢附資料（見訴願卷第72-84頁）、原處分（見本院卷第85-87頁）、系爭都更權變之變更案（見外置淡藍色封面之核定版權利變換計畫案）等存卷可供查對屬實。

（二）如爭訟概要欄（二）所載之事實，有異議狀（見本院卷第88-89頁）、異議處理結果（見同卷第90-91頁）、訴願書（見同卷第92-99頁）、訴願陳報狀（見同卷第116-124頁）、訴願決定（見同卷第101-104頁）等在卷可供查對屬實。

六、爭點：原告訴請撤銷原處分及異議處理結果是否於法有據？

七、本院的判斷：

（一）都市更新條例第53條第1項規定：「權利變換計畫書核定發布實施後2個月內，土地所有權人對其權利價值有異議時，應以書面敘明理由，向各級主管機關提出，各級主管機關應於受理異議後3個月內審議核復。……當事人對審議核復結果不服者，得依法提請行政救濟。」上開規定是就土地所有權人對主管機關核定之權利變換計畫，對其

「權利價值」為爭執的救濟規定，與一般行政處分的救濟設計不同，即土地所有權人對於權利變換計畫書關於權利價值不服，須於核定發布實施後2個月內提出異議，異議程序屬土地所有權人對於權利變換價值不服，提起行政救濟之必要先行程序。而所謂權利價值，則涉及更新前權利價值比例、共同負擔、更新後之土地及建物總權利價值以及應分配之權利價值（參見都市更新權利變換實施辦法第15條第1項規定）。至於主管機關就異議人關於權利價值異議之處理結果，若涉及權利價值事項之重新審議核復，而具該事項自我檢核之性質者，固屬第二次裁決，異議之土地所有權人不服審議核復結果者，雖得以之為程序標的，對之提起訴願或撤銷訴訟，以資救濟（最高行政法院109年度裁字第27號裁定、106年度判字第357號判決意旨採類同見解足資參照）。然而，若土地所有權人之異議內容，核屬對核定實施都市更新計畫及權利變換計畫之爭議，非屬對於權利變換價值不服，主管機關將此認定而為說明回覆，即非屬就權利變換價值所為之審議核復處分，並無都市更新條例第53條第1項所定權利價值異議程序之適用餘地（最高行政法院109年度裁字第27號裁定類同意旨參照）。

（二）都市更新條例於107年12月28修正現行全文88條，於108年1月30日公布，並自同年2月1日起施行。而現行都市更新條例第48條第1項規定：「以權利變換方式實施都市更新時，實施者應於都市更新事業計畫核定發布實施後，擬具權利變換計畫，依第32條及第33條規定程序辦理；變更時，亦同。但必要時，權利變換計畫之擬訂報核，得與都市更新事業計畫一併辦理。……」第49條規定：「權利變換計畫之變更，得採下列簡化作業程序辦理：一、有下列情形之一而辦理變更者，免依第32條及第33條規定辦理公聽會、公開展覽、聽證及審議：（一）計畫內容有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤之更正。（二）參與分配人或

實施者，其分配單元或停車位變動，經變動雙方同意。（三）依第25條規定辦理時之信託登記。（四）權利變換期間辦理土地及建築物之移轉、分割、設定負擔及抵押權、典權、限制登記之塗銷。（五）依地政機關地籍測量或建築物測量結果釐正圖冊。（六）第36條第1項第2款所定實施者之變更，經原實施者與新實施者辦理公證。二、有下列情形之一而辦理變更者，免依第32條及第33條規定辦理公聽會、公開展覽及聽證：（一）原參與分配人表明不願繼續參與分配，或原不願意參與分配者表明參與分配，經各級主管機關認定不影響其他權利人之權益。（二）第36條第1項第7款至第10款所定事項之變更，經各級主管機關認定不影響原核定之權利變換計畫。（三）有第1款各目情形所定事項之變更而涉及其他計畫內容變動，經各級主管機關認定不影響原核定之權利變換計畫。」由此可知：

1.都市更新權利變化計畫內容之變更，若得依前開規定採簡化作業程序辦理者，且不涉及變更範圍外原土地所有權人就權利變換在「更新前之權利價值比例、共同負擔，或更新後之土地及建物總權利價值以及應分配之權利價值」等權利價值事項，因此得免依都市更新條例規定重辦公聽會、公開展覽、聽證或審議等程序者。於此情形，實施者依簡化程序辦理權利變換計畫之變更，主管機關作成不影響原核定權利變換計畫關於土地所有權人權利價值內容之變更案核定者，即使土地所有權人對該變更案之核定，誤認其權利價值有受影響，並依都市更新條例第53條1項規定提出異議，然經主管機關就其異議，單純說明核定之權利變換計畫變更案未涉及權利價值事項之變更，關於權利價值事項仍依申請變更前之原核定權利變換計畫內容為準者，經核此等異議處理之說明，並未就前所核定之權利變換計畫所涉土地所有權人之權利價值事項，重為實體上之審議核復，即非屬第二次裁決之行政處分。又關於權利變

換計畫內容之權利價值事項，既然變更案之核定實際上未涉及該等事項得、喪、變更之形成性規制，則核定變更前，原所核定之權利變換計畫，才是此等權利變換計畫關於權利價值事項的規制效力基礎。換言之，土地所有權人若對權利變換計畫內容之權利價值事項有所不服，應以變更前之權利變換計畫為不服的對象，並得依都市更新條例特別規定之上述異議程序，尋求救濟。

2.承前所述情形，倘若變更前之權利變換計畫就權利價值事項的核定處分已具有形式存續力，亦即土地所有權人就權利價值事項，依法已不可循行政爭訟程序爭執其適法性及存續效力者，而主管機關後續核定權利變換計畫之變更，也不涉土地所有權人權利價值事項的規制，亦即此事項不在變更核定處分所變更權利變換計畫之規制內容範圍內，土地所有權人即不能藉由權利變換計畫另有變更核定之機會，循權利價值事項之異議，再就非屬變更內容之權利價值事項予以爭執（最高行政法院108年度上字第1005號判決意旨同此見解）。

3.同此意旨，即使是現行都市更新條例於108年2月1日修正施行前已核定之都市更新事業計畫，其權利變換計畫之變更，依同條例第86條第2項規定，除現行同條例第33條及第48條第1項聽證規定外，得適用修正前之都市更新條例規定辦理。但是，修正前都市更新條例第29條之1亦有類同現行同條例第49條之相關規定，稱：「權利變換計畫之變更，得採下列簡化作業程序辦理：一、有下列情形之一而辦理變更者，得逕由各級主管機關核定發布實施之，免依第19條規定舉辦公開展覽、公聽會及審議：(一)計畫內容有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤之更正。(二)參與分配人或實施者，其分配單元或停車位變動，經變動雙方同意。(三)依第13條辦理時之信託登記。(四)權利變換期間辦理土地及建築物之移轉、分割、設定負擔及抵押權、典權、限制登記之塗銷。(五)依地政機關地籍測量或建築

物測量結果釐正圖冊。(六)第21條第2款所定事項之變更，經原實施者與新實施者辦理公證。二、有下列情形之一而辦理變更者，得逕由各級主管機關核定發布實施之，免依第19條規定舉辦公開展覽及公聽會：(一)原參與分配人表明不願繼續參與分配，或原不願意參與分配者表明參與分配，經主管機關認定不影響其他權利人之權益。(二)第21條第7款至第10款所定事項之變更，經各級主管機關認定不影響原核定之權利變換計畫。」等語。換言之，在現行都市更新條例於108年2月1日修正施行前，既已核定之都市更新事業計畫，其權利變換計畫之變更，固然應適用修正前之都市更新條例規定辦理，但有修正前同條例第29條之1所列情形，而採簡化程序辦理，又不涉及變更範圍外原土地所有權人之權利價值事項者，土地所有權人即不能藉由權利變換計畫另有變更核定之處分，再循異議程序，就非屬變更內容的權利價值事項另予爭執。

（二）本件原處分核定系爭都更權變之變更案未涉及土地所有權人之權利價值事項，原告所爭執權利價值或非關權利價值事項，均非屬原處分核定變更權利變換計畫之內容，原告訴請撤銷原處分或異議結果均無理由：

1.參加人所提系爭申請，參照卷附系爭申請之申請書及檢附之審議資料表、權利變換計畫變更內容對照表（見訴願卷第72-84頁）等可知，申請變更權利變換計畫之原因，是因計畫範圍內土地有因分割而增加1筆，但計畫範圍內之土地面積、位置等，均與104年核定處分所核定之權利變換計畫相同，並未有所變動，另有因前核定計畫內容誤植、實施者公司登記事項變更、實施者更新後分配單位辦理信託登記、原參與之所有權人因繼承或土地及建築物轉讓他人、所有權人選配單位與實施者達成共識交換調整等緣由，申請變更104年核定處分所核定之權利變換計畫，且比對併卷存放之系爭都更權變案及系爭都更權變之變更案也可知，104年核定處分所核定的原權利變換計畫，經

原處分核定變更之部分，確只有上述系爭申請所述變更原因事項，其他計畫內容均維持104年核定處分原核定之內容，且系爭都更權變案是現行都市更新條例施行前於104年10月所核定，依同條例第86條規定，除聽證規定外，原則上應適用修正前之都市更新條例辦理權利變換計畫之變更，而系爭申請變更之事項，經核皆屬修正前都市更新條例第29條之1第1款第1目至第5目所列而得採簡化作業程序辦理之事項，其中實施者分配之權利價值變動，則是因個別交易中，受讓原土地所有權人轉讓之權利，至於其他關係到全體土地所有權人之權利價值事項，不論更新前權利價值比例、共同負擔、更新後之土地及建物總權利價值以及應分配之權利價值等，均未有為變更。簡言之，原處分所核定系爭都更權變之變更案的變更範圍，並未包括土地所有權人之權利價值事項，該等事項仍是以104年核定處分所核定之系爭都更權變案，為其規制效力的基礎，參照前開說明，原告對系爭都更案權利變換計畫內容的權利價值事項有所不服，應以104年核定處分所核定系爭都更權變案為不服之對象，依當時施行之都市更新條例，即99年5月12日修正公布之都市更新條例第32條第1項規定，於系爭都更權變案104年10月15日發布實施後2個月內，就應向主管機關提出其對權利價值之異議。但查，原告並未於上開期限內，針對系爭都更權變案所核定的權利價值事項，向被告提出異議，則系爭都更案權利變換計畫關於原告之權利價值事項，已發生形式存續力，原告已不得再循行政爭訟程序爭執其適法性或存續效力，自不能藉由該權利變換計畫經原處分另為無涉及原告權利價值事項之變更核定，就再循異議程序，就非屬變更內容的權利價值事項，例如所有權人之共同負擔、實施者實施經費計算之10之1明細表正確合理性等，另予爭議。且查，異議處理結果僅就原告對原處分所提異議，單純說明該原處分所核定之系爭都更權變之變更案，並未涉及原告異議之共同負擔費

用，相關內容仍以104年核定處分所核定之權利變換計畫內容為準，參酌前開說明，被告就原告之異議，並未就前104年核定處分所涉土地所有權人之權利價值事項，重為實體上之審議核復，非屬第二次裁決。至原告對原處分依都市更新條例第53條第1項規定提出異議，是因其誤認原處分核定權利變換計畫之變更涉有土地所有權人權利價值事項之變更，以此而言，固難認其異議之提出為不合法，也不能因異議處理結果非第二次裁決，即謂此提起行政訴訟前所須遵循先行程序之決定，不具行政處分特性而不得訴請一併予以撤銷；但原處分既然客觀上無關土地所有權人權利價值事項之規制，異議處理結果也不涉及此等權利價值事項的重新審議核復，該等事項並於104年核定處分中早已核定而不可再予爭執，則原告以此等事項之爭執為由，訴請撤銷異議處理結果及原處分，即無理由。

2.另查，都市更新條例因應司法院釋字第709號解釋意旨而於108年2月1日修正公布施行前，關於都市更新事業計畫或權利變換計畫之核定公布實施，均不須先經聽證程序，故並無經聽證程序而得適用現行都市更新條例第33條第2項免除訴願及其先行程序的適用。換言之，對於104年核定處分所核定非關土地所有權人之權利價值事項，原告若有不服，應依訴願法、行政訴訟法相關規定，提起訴願、行政訴訟以資救濟。又原處分核定系爭都更權變之變更案，所變更範圍僅前述系爭申請所列變更原因之事項，原處分核定權利變換計畫應予變更之效力，並無關於系爭都更案計畫興建之建築物設計、10之1明細表所計算實施者實施經費等事項，已如前述。因此，該等事項經核也是104年核定處分所核定而發生規制效力的內容，並非原處分變更權利變換計畫規制效力的範圍，原告如對該等事項有所不服，也應以104年核定處分為程序對象，依行為時都市更新條例、訴願法、行政訴訟法等相關規定，提起訴願或行政訴訟以資救濟。而查，104年核定處分性質上是許

可參加人以系爭都更權變案之權利變換方式，實施系爭都更案，亦即參加人是104年核定處分之相對人，該處分所副知之土地所有權人，包括原告在內，僅為該處分之利害關係人，但不論原告是何時知悉該核定處分，依訴願法第14條第2項規定，原告並未於104年核定處分對參加人送達或公告期滿後3年內，對104年核定處分提起訴願，經核已不得再對104年核定處分提起行政爭訟程序爭執其適法性與存續效力。是故，本件原告以104年核定處分未對土地所有權人盡通知義務、未依法進行公聽會等法定程序，參加人當時未就更新後建物設計、增加共同費用負擔提出明確說明或合理可信之報告、被告作成104年核定處分恣意濫用判斷餘地等為由，訴請撤銷原處分，自無理由。再者，參加人所提系爭申請，欲變更原權利變換計畫之內容，既然不涉及原告之權利價值分配事務之變更，且得適用修正前都市更新條例第29條之1第1款規定，採簡化作業程序辦理，依現行都市更新條例第49條第1款規定，也免依同條例第32條及第33條規定辦理聽證程序，則參加人就系爭都更權變之變更案，關於原告爭執非關其權利價值事項，未辦理公聽會、聽證程序，或被告簡化審查程序，經核於法也無違誤，原告以此為由，訴請撤銷原處分，也無理由。

八、綜上所述，原處分及異議處理結果，經核於法均無違誤，原告訴請撤銷訴願決定、原處分及異議處理結果，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，與判決結果無影響，爰不逐一論列，附此敘明。

九、據上論結，本件原告之訴為無理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　6　　月　　16　　日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法　官　許麗華

法　官　郭淑珍

法　官　梁哲瑋

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。
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。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　6　　月　　22　　日

書記官 方偉皓