

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

111年度訴字第1087號

114年9月18日辯論終結

原告 陳宏一

王春英

共同

訴訟代理人 蔡志揚律師

被告 臺北市府

代表人 蔣萬安

訴訟代理人 洪大植律師

鄧伊菱

林正泰

參加人 東家建設股份有限公司

代表人 邱福地

訴訟代理人 周仕傑律師

上列當事人間都市更新事件，原告提起行政訴訟，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、程序事項：被告代表人於訴訟進行中，由柯文哲變更為蔣萬安，並據變更後之代表人具狀聲明承受訴訟，有聲明承受訴訟狀在卷可按（見本院卷(一)第113至116頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

01 (一)本件都市更新事件之更新單元土地位於臺北市大安區和平東
02 路三段119巷以西、樂利路72巷以北、安和路二段以東及安
03 和路二段217巷以南街廓東側，包括臺北市大安區通化段六
04 小段497、498、501、502、503、504、505、506、507-1、5
05 08、509、510、511、512、513、515、516、517、518、51
06 9、520、521地號等22筆土地，面積共計2,047平方公尺，土
07 地所有權人之一董李芳香於民國106年9月20日委託實施者即
08 參加人，向被告申請自行劃定「臺北市大安區通化段六小段
09 497地號等22筆土地為更新單元」，被告依108年1月30日修
10 正前即99年5月12日公布之都市更新條例（下稱都更條例）
11 第11條、103年2月6日修正公布之臺北市都市更新自治條例
12 第15條規定，以106年11月22日府都新字第10632160200號函
13 核准在案。參加人於107年5月21日以前述更新單元向被告申
14 請報核「擬定臺北市大安區通化段六小段497地號等22筆土
15 地都市更新事業計畫案」，惟因部分所有權人之事業計畫同
16 意書權利範圍有誤，屬不得補正事項，其同意書不計入同意
17 比例計算未達法定門檻，經被告以107年7月25日府都新字第
18 10731218000號函駁回。

19 (二)參加人於107年9月6日依行為時即103年8月13日公布之臺北
20 市自行劃定更新單元重建區段作業須知第17條規定，申請重
21 行劃定更新單元（下稱系爭更新單元）併都市更新事業計畫
22 （下稱系爭事業計畫）報核，經被告先以108年1月31日府都
23 新字第1083002080號函核准申請自行劃定更新單元部分，被
24 告繼於108年7月19日至同年8月17日辦理系爭事業計畫公開
25 展覽30日，於108年8月1日舉辦公聽會，於109年1月14日召
26 開幹事會，於110年3月5日召開聽證會後，提送臺北市都市
27 更新及爭議處理審議會（下稱審議會）審議，經110年8月9
28 日審議會第485次會議決議同意本案都更事業修正後通過，
29 要求參加人依決議內容修正事業計畫，並於收受會議紀錄後
30 3個月內補正送件，參加人據此修正後報請核定，被告依審
31 議會決議，以111年6月30日府都新字第11160027803號函核

01 准核定實施系爭事業計畫（下稱原處分，見本院卷(一)第13至
02 19、79至82、347至350頁）。原告陳宏一為518地號土地所
03 有權人之一，持分為4分之1，並為該地上156建號建物(門牌
04 號碼：○○路○○巷15號)所有權人之一，持分為2分之1；
05 原告王春英為519地號土地及該地上之219建號建物(門牌號
06 碼：○○路○○巷17號)所有權人。原告等不服原處分，提
07 起本件行政訴訟。

08 三、原告主張下列等語，並聲明：原處分撤銷（見本院卷(一)第39
09 1頁）。

10 (一)512地號土地登記為祭祀公業鄭守義公，非屬宗祠、寺廟或
11 教堂，被告卻於事業計畫申請階段誤列為都更條例第12條第
12 2款所定宗祠、寺廟類別，而非第5款之祭祀公業土地，致該
13 土地未納入同意比例計算，依都更條例第12條第5款規定，
14 祭祀公業土地如有超過三分之一派下員反對參加，應予計
15 算，系爭事業計畫舉辦聽證會時，祭祀公業鄭守義公18位派
16 下員中有10位表明反對都更，依法應納入同意比例計算，同
17 意比例僅餘63%，不符都更條例第22條所定門檻。嗣系爭事
18 業計畫雖將「宗祠、寺廟、教堂」改正為「祭祀公業」，但
19 被告未重行舉辦公聽會及公開展覽，致該祭祀公業派下員無
20 從表達反對意見，程序上有重大瑕疵，依臺灣高等法院107
21 年4月17日106年度重上字第284號判決，於107年6月28日即
22 確定派下員名單，參加人於107年9月6日申請報核前明知派
23 下員身分，未再通知或徵詢意見，有違程序正當原則。

24 (二)原告王春英與訴外人魯秀平、施金霞及余昇達等4人雖於事
25 業計畫初期簽署同意書，然嗣後審核通過之事業計畫，必與
26 實施者申請報核或公開展覽時之事業計畫內容不同，依法應
27 得提請行政救濟，尤其被告本應踐行重行公開展覽之程序，
28 依都更條例第22條第3項規定，原告王春英得於重行之公開
29 展覽期滿前撤銷同意，原告王春英與魯秀平於110年8月4日
30 撤銷同意，施金霞與余昇達於同年月6日撤銷同意，倘將撤

01 銷結果納入同意比例重新計算，亦不符都更條例第22條第1
02 項之比例規定。

03 (三)系爭事業計畫分配原則第(一)項規定：土地所有權人實分配
04 價值以不超過應分配價值比照通案(10%)為限；第(二)項
05 規定：土地所有權人應分配之權利價值小於該選配房屋及車
06 位之價值，經實施者同意後可進行選配。兩項內容互相矛盾，
07 且第(二)項要求所有權人選配價值只要高於應分配價值
08 即須經實施者同意，違反都更條例第31條第2項保障權利分
09 配公平原則，與內政部100年12月7日台內營字第1000810535
10 號函釋意旨不符，該函明示選配價值「遠高於」應分配價值
11 (例如超出一個或數個面積單元)時，宜由實施者與所有權
12 人合意處理，非凡「高於」即須經同意，此規定嚴重限制所
13 有權人自由選配權，損及財產權保障。另內政部100年10月1
14 9日台內營字第1000809224號函文，「遠高於」之判斷標準
15 即指「超出一個或數個分配單元」，並非一概要求需實施者
16 同意。聽證會中一樓店主曾表示「一樓店面價值為樓上層之
17 三至五倍」，更新後卻全無店面配置，被告仍稱屬權利變換
18 階段審議事項，未於事業計畫階段加以審酌，顯有錯置程序
19 與審查範圍之違法。

20 (四)系爭事業計畫所列銷售管理費、人事行政管理費及風險管理
21 費，均依被告都市發展局100年1月20日公布之「都市更新事
22 業及權利變換計畫內有關費用提列總表」上限提列，未見被
23 告於都更審議會中說明採納理由或審查依據，構成恣意審
24 查。依修正前即103年1月16日公布之都市更新權利變換實施
25 辦法第13條第2項，費率計算基準應於事業計畫中明確載明
26 並受主管機關審查，被告主張可待權利變換計畫再行調整，
27 與法不符，且被告於權利變換階段實際審核時，以事業計畫
28 核定之費率為計算基準，不再變動，原告對費率提列具有即
29 時救濟必要。另參加人於106年9月20日申請自行劃定更新單
30 元，經被告106年11月22日核准，參加人於核准後6個月內之
31 107年5月21日申請事業計畫報核，惟經被告107年7月25日府

01 都新字第10731218000號函駁回在案，被告106年11月22日所
02 為更新單元劃定核准即失其效力，參加人應重新辦理申請，
03 參加人未重新辦理申請劃定更新單元，旋於107年9月6日申
04 請事業計畫報核，被告雖發現參加人之申請於法不符，仍容
05 許參加人於108年1月16日補正自劃更新單元申請，並以108
06 年1月31日府都新字第1083002080號函核准劃定更新單元，
07 違反都更條例第11條及臺北市都市更新自治條例第15條「先
08 劃定、後報核」或「併同申請」之程序要求，構成程序違
09 法。

10 四、被告則以下列等語置辯，並聲明：原告之訴駁回。

11 (一)系爭更新單元土地總面積為2,047平方公尺，其中公有土地6
12 2平方公尺及登記為祭祀公業鄭守義公之土地依法不列入同
13 意比例計算。依都更條例第12條第5款及第22條第3項規定，
14 僅有超過三分之一派下員反對參加時，始應列入計算。本件
15 於108年8月17日公開展覽期滿前，並無具體證明有超過三分
16 之一派下員反對，縱部分派下員反對，仍可於公開展覽期滿
17 前表達意見，惟未見其行使，被告未將該祭祀公業土地納入
18 同意比例計算，於法並無違誤。系爭土地所有權人同意比例
19 面積達88.17%、人數達78.26%，合法建物所有權人同意比例
20 面積79.35%、人數75%，均符合都更條例第22條第1項規定，
21 另同意書部分，除原提供之20份外，尚有107年8月15日蔡水
22 面、蔡京樺重新簽署之同意書，都更條例並無規定同意書之
23 有效期限，未經所有權人撤銷均屬有效，同意書雖於106年
24 間簽署，惟於107年就同一更新單元報核時仍屬有效文件，
25 於法無不合。

26 (二)系爭事業計畫公開展覽期於108年8月17日屆滿，依都更條例
27 第22條第3項規定，所有權人得於公開展覽期滿前撤銷同
28 意，原告王春英等4人於110年8月12日始提出撤銷，已逾期
29 限而無效，且撤銷同意應以書面通知相對人即實施者，原告
30 僅向主管機關即被告主張撤銷，未依規定通知實施者，形式
31 上不符法定程序。系爭事業計畫於審議及核定階段並無重行

01 公開展覽之情形，審議後之事業計畫與公開展覽版本並無實
02 質變動，原告所稱內容不同、得再撤銷同意之主張，並無依
03 據。

04 (三)都更條例第21條未明定應於事業計畫中表明選配原則，審議
05 會於審議時建議分配原則增列「經實施者同意」等字句，係
06 為避免未來實際分配時，地主與實施者因認知不同而發生紛
07 爭，屬合理審慎作法，並非限制所有權人自由選配權，而係
08 確保權利變換階段能順利協調。內政部100年12月7日台內營
09 字第1000810535號函釋旨在強調所有權人與實施者應就選配
10 價值過高之情形達成共識，並未禁止於事業計畫中增列「需
11 實施者同意」之條件。原告所指一樓未設店面部分，所爭執
12 內容屬權利變換階段之分配事項，況建築設計乃依多數地主
13 討論結果決定，並經聽證程序說明，屬技術與設計層面之規
14 劃問題，原告於事業計畫階段提出該爭議並無理由。

15 (四)系爭事業計畫所列銷售管理費、人事行政管理費及風險管理
16 費之費率僅為預估，非確定數額，該等項目於參加人提出權
17 利變換計畫時再行審查准否，審議會中也說明此為暫列估算
18 項目，目的是讓所有權人瞭解費用分配概況，而非最終核定
19 金額。事業計畫與權利變換計畫屬不同階段，前者核定後仍
20 須依後者具體審查調整，依現行都市更新作業程序，主管機
21 關於權利變換計畫階段仍會再行審查，原告目前對預估費率
22 爭執，並無理由。

23 五、參加人則以下列等語置辯，並聲明：原告之訴駁回。

24 (一)原告陳宏一未出具同意書，亦未計入同意比例，其提起本件
25 訴訟顯欠缺權利保護要件。被告已於108年7月18日將舉辦公
26 開展覽通知，寄送給祭祀公業鄭守義公管理人鄭偉信、鄭建
27 榮及鄭金癸三人，祭祀公業接獲通知卻未於展覽期滿前提出
28 超過三分之一派下員反對參加都市更新之聲明，依都更條例
29 第12條第5款及第22條第3項規定，不應納入同意比例。系爭
30 事業計畫表3-2「同意比例統計表」雖誤將512地號土地排除
31 原因記載為第12條第2款宗祠、寺廟、教堂類別，惟其後已

01 更正為祭祀公業，該誤載不影響實質審查結果，且蔡水面與
02 蔡京樺於106年4月20日出具之同意書，因應有部分比例與10
03 7年7月第一次事業計畫報核不符，經被告駁回，該2人於107
04 年8月15日重新簽署，其他所有權人同意書則因更新範圍及
05 實施者均相同而繼續沿用，計算基礎並無矛盾。

06 (二)系爭事業計畫公開展覽期間於108年8月17日屆滿，依被告11
07 0年8月12日函通知原告王春英等4人撤銷同意，已逾公展期
08 間，依都更條例第22條第3項規定，撤銷權僅於公開展覽期
09 滿前行使，原告王春英之撤銷行為無效，另依臺北市政府處
10 理都市更新案撤銷同意作業程序第6點規定，撤銷同意須符
11 合特定情形並通知實施者，原告未遵循該程序，撤銷不生效
12 力，原告主張撤銷同意致同意比例不足，並無依據。

13 (三)依都更條例第12條規定，祭祀公業土地如無超過三分之一派
14 下員於公開展覽期滿前反對，不列入同意比例，被告計算並
15 無違誤。關於選配原則，審議會建議於分配原則中增列「須
16 經實施者同意」文字，乃為避免未來實際分配時地主與實施
17 者認知不一，確保協商機制存在，未違背內政部100年12月7
18 日台內營字第1000810535號函釋意旨。至於一樓店面部分，
19 原告未具體說明重建後必須設置店面之法律或事實依據，系
20 爭事業計畫建築規劃未設店面，係尊重多數地主意見之共同
21 決議，並經聽證程序充分討論，原告主張於法無據。

22 (四)系爭事業計畫所列各項管理費用，含銷售管理費、人事行政
23 管理費及風險管理費等，均屬預估性質，主要供土地所有權
24 人了解計畫之財務概況，並非最終核定金額，確切金額須待
25 權利變換階段依實際情況重新計算與核准，屆時主管機關仍
26 將依法審查，原告現階段對預估費率爭執並無理由。此外，
27 參加人於107年9月6日係同時提出自行劃定更新單元與事業
28 計畫報核，程序上符合臺北市自行劃定更新單元重建區段作
29 業須知第17條規定，並無違反「先劃定、後報核」原則。

30 六、法院之判斷：

01 (一)如事實概要欄所載內容，除原處分外，尚有110年8月9日臺
02 北市都市更新及爭議處理審議會第485次會議紀錄(見本院卷
03 (一)第83至101、267至288、323至346、531至552頁)、系爭都
04 市更新事業計畫書108年7月公開展覽版(置於卷外)及111
05 年6月核定版(置於卷外並見本院卷(一)第171至176、529、55
06 3至571頁，卷(二)第23至25、85至95、401至403、407至417，
07 卷(三)第67至81頁)、臺北市政府106年11月22日府都新字第1
08 0632160200號函(見本院卷(一)第319至320頁)、107年5月4日
09 「擬訂臺北市大安區通化段六小段497地號等22筆土地都市
10 更新事業計畫案」公聽會會議紀錄(見本院卷(一)第321至322
11 頁)、「擬訂臺北市大安區通化段六小段497地號等22筆土地
12 都市更新事業計畫案」審議會意見書(見本院卷(二)第33至36
13 頁)、臺北市政府108年1月31日府都新字第1083002080號函
14 及附件(見本院卷(三)第325至361頁)、系爭更新單元範圍土
15 地地籍圖(見本院卷(二)第79頁)、土地登記謄本(見本院卷(三)
16 第389至447頁)、同意書及土地與建物登記謄本(見本院卷
17 (三)第465至767頁)等在卷可稽，堪信為真。

18 (二)為促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善
19 居住環境，增進公共利益，訂有都更條例。現行都更條例第
20 86條第2項規定：「本條例107年12月28日修正之條文施行前
21 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
22 或權利變換計畫之擬訂、審核及變更，除第33條及第48條第
23 1項聽證規定外，得適用修正前之規定。」系爭事業計畫案
24 經參加人於107年9月6日向被告申請報核(見本院卷(三)第323
25 至324頁、系爭事業計畫111年6月核定版第I頁)，依前開規
26 定，應適用108年1月30日修正公布全文前之行為時都更條例
27 (見本院卷(一)第481至495頁)，即系爭事業計畫案之審核，
28 除應踐行聽證程序外，得適用修正前之規定，先此敘明。

29 (三)關於祭祀公業鄭守義公土地應否列入同意比例計算：

30 1. 都更條例第12條第2款及第5款規定：「申請實施都市更新事
31 業之人數與土地及建築物所有權比例之計算，不包括下列各

01 款：…二、經協議保留，並經直轄市、縣（市）主管機關核
02 准且登記有案之宗祠、寺廟、教堂。…五、祭祀公業土地。
03 但超過三分之一派下員反對參加都市更新時，應予計算。」
04 第19條第1項至第4項分別規定：「都市更新事業計畫由實施
05 者擬訂，送由當地直轄市、縣（市）主管機關審議通過後核
06 定發布實施；其屬依第七條第二項規定辦理之都市更新事
07 業，得逕送中央主管機關審議通過後核定發布實施。並即公
08 告三十日及通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權
09 人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；
10 變更時，亦同。」「擬訂或變更都市更新事業計畫期間，應
11 舉辦公聽會，聽取民眾意見。」「都市更新事業計畫擬訂或
12 變更後，送各級主管機關審議前，應於各該直轄市、縣
13 （市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽三十日，並舉辦公
14 聽會；實施者已取得更新單元內全體私有土地及私有合法建
15 築物所有權人同意者，公開展覽期間得縮短為十五日。」
16 「前二項公開展覽、公聽會之日期及地點，應登報周知，並
17 通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利
18 人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；任何人民或團
19 體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向
20 各級主管機關提出意見，由各級主管機關予以參考審議。經
21 各級主管機關審議修正者，免再公開展覽。」第22條第1
22 項、第3項規定：「實施者擬定或變更都市更新事業計畫報
23 核時，其屬依第十條規定申請獲准實施都市更新事業者，除
24 依第七條劃定之都市更新地區，應經更新單元範圍內私有土
25 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
26 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
27 外，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權
28 人均超過五分之三，並其所有土地總面積及合法建築物總樓
29 地板面積均超過三分之二之同意；其屬依第十一條規定申請
30 獲准實施都市更新事業者，應經更新單元範圍內私有土地及
31 私有合法建築物所有權人均超過三分之二，並其所有土地總

面積及合法建築物總樓地板面積均超過四分之三之同意。但其私有土地及私有合法建築物所有權面積均超過五分之四同意者，其所有權人數不予計算。」「各級主管機關對第一項同意比例之審核，除有民法第八十八條、第八十九條、第九十二條規定情事或雙方合意撤銷者外，以都市更新事業計畫公開展覽期滿時為準。所有權人不同意公開展覽之都市更新事業計畫者，得於公開展覽期滿前，撤銷其同意。但出具同意書與報核時之都市更新事業計畫權利義務相同者，不在此限。」都市更新事業計畫由實施者擬訂，經主管機關審議核定前，應辦理公開展覽及公聽會，公告並通知更新單元範圍內土地及合法建築物所有權人、他項權利人等利害關係人，使其得以知悉計畫內容並陳述意見，且於公開展覽期滿前得撤銷其同意，係為保障人民知悉、參與及表達意見之權利。

2. 又參與民辦都更之土地、建築物所有權人與實施者間為私法上契約關係，所有權人就實施者所擬訂之事業計畫內容所為同意之意思表示，為契約內容之一部分；是以，如屬「契約必要之點」之事業計畫核心內容有所變動時（民法第153條參照），當必須重新踐行同意之程序，達成契約雙方之合意，方符契約因當事人意思表示合致而成立之基本原則。上述行為時都市更新條例第22條第3項規定，以「公開展覽期滿」為所有權人得撤銷其同意之期限，乃立基於都市更新計畫之必要資訊已明白揭示於公開展覽中，而公開展覽之事業計畫內容，即係更新單元範圍內土地、建物所有權人同意參與都市更新程序之要約內容，以此為據而廣納都市更新單元範圍外之大眾意見，進行公聽會予以回應；逾此期限，既不容所有權人任意撤銷同意，以免影響都市更新之進行，自亦不容許實施者任意就已公開展覽之事業計畫內容為變動，致損及更新單元範圍內土地、建築物所有權人之權益。故而，都市更新事業計畫申請報核後，實施者就已經公開展覽之事業計畫再行修正，若所修正者屬於所有權人之所以同意都市更新之事業計畫核心內容，即應依行為時都市更新條例第19

01 條第3項規定，重新辦理公開展覽及公聽會，使所有權人如
02 不同意修正後事業計畫內容者，得依同條例第22條第3項規
03 定，於公開展覽期滿前，撤銷其原為之同意，方符合都市更
04 新之正當行政程序保障，有最高行政法院109年度判字第364
05 號判決理由可參（見本院卷(一)第421至422頁）。

06 3. 系爭事業計畫512地號土地自36年4月5日登記為祭祀公業鄭
07 守義公所有，有土地登記第二類謄本在卷可稽（見本院卷(二)
08 第405至406頁），參加人關於系爭事業計畫之通知以祭祀公
09 業鄭守義公當時土地登記謄本上日據時代地址即「台北市下
10 內埔3番地」為送達地址，據其自承在卷，有本院114年7月1
11 4日言詞辯論筆錄可按（見本院卷(三)第375至376頁），並有
12 參加人提出開會時間為106年5月23日更新單元說明會開會通
13 知單及大宗郵件收執在卷可稽（見本院卷(三)第449至450
14 頁），參加人所為通知寄送至當時土地登記謄本上「台北市
15 下內埔3番地」之日據時期舊址，並非祭祀公業鄭守義公經
16 主管機關備查有效聯絡地址，該通知難謂已合法送達祭祀公
17 業之管理人或派下員，未符合前揭規定應通知更新單元範圍
18 內土地及合法建築物所有權人之要件。故參加人於系爭事業
19 計畫申請報核過程中，以當時土地謄本所載日據時期之地址
20 通知，未能有效取得該公業管理人或派下員之明確意願，顯
21 未符合應保障祭祀公業鄭守義公知悉與表達意見程序。

22 4. 祭祀公業鄭守義公於63年11月11日即依當時法律完成申報並
23 經被告備查在案，其名下通化段六小段512地號土地，性質
24 屬都更新條例第12條第5款「祭祀公業土地」甚為明確，有1
25 10年8月9日臺北市都市更新及爭議處理審議會第485次會議
26 紀錄中聽證紀錄之序號4祭祀公業鄭守義公管理人發言內
27 容、土地登記第二類謄本在卷可稽（見本院卷(一)第282至283
28 頁、本院卷(二)第405頁），自始即非同條第2款之宗祠、寺
29 廟、教堂用地。依前揭規定，倘有超過三分之一派下員反對
30 者，即應計入人數與所有權比例之計算，故該土地之派下員
31 是否同意，直接影響整體同意比例之計算。系爭事業計畫於

01 107年5月4日舉辦自辦公聽會，簽到表雖有人員於「祭祀公
02 業鄭守義公」欄位簽名，然簽名筆跡不清晰且身分不明，未
03 能證實為該祭祀公業合法之管理人或經派下員大會同意授權
04 之代理人，有參加人提出107年5月4日自辦公聽會簽到簿影
05 本，與原告提出電話錄音光碟及譯文在卷可參（見本院卷(二)
06 第439、483至488頁），當日雖無祭祀公業鄭守義公代表人
07 之發言內容，有公聽會會議紀錄在卷可參（見本院卷(一)第32
08 1至322頁），則不能因有不明人士簽名出席且未表示反對，
09 即推認該祭祀公業對系爭事業計畫內容無異議或為有效之同
10 意。被告主張：「實施者於107年5月4日召開之自辦公聽
11 會，祭祀公業派員出席該次會議並於簽到簿簽到並未表示反
12 對意見。」等語（見系爭事業計畫111年6月核定版第綜-34
13 頁、本院卷(二)第411頁），自不足採。

- 14 5. 其後，祭祀公業關於確認派下權爭議，經107年4月17日臺灣
15 高等法院106年度重上字第284號判決後確定等情，有該判
16 決、裁定內容在卷可稽（見本院卷(二)第465至482頁），參加
17 人於107年9月6日重新申請自行劃定更新單元併同報核事業
18 計畫時，當時祭祀公業鄭守義公之管理人為鄭人彰，有參加
19 人提出土地所有權人產權異動對照清冊在卷可稽（見本院卷
20 (三)第387頁），嗣於107年12月14日及108年1月15日，祭祀公
21 業鄭守義公變更由鄭偉信、鄭建榮及鄭金癸三人擔任管理
22 人，並向臺北市大安區公所備查等情，有系爭事業計畫審查
23 會發表意見在卷可稽（見本院卷(三)第171頁、111年6月核定版
24 綜-16頁），祭祀公業鄭守義公管理人於系爭事業計畫110年3
25 月5日聽證程序時，表明該公業土地應予計入比例計算，且
26 該公業不同意參與由參加人擔任實施者之系爭事業計畫案，
27 因此，本件未符法定同意比例等語，有前述第485次會議
28 紀錄內容在卷可稽（見本院卷(一)第282頁），就此應由擬定
29 事業計畫報核之實施者提供相關資料以證明業經更新單元範
30 圍內之人數與土地及建築物所有權之一定比例同意等節，被
31 告審議會在更新單元範圍內土地所有權人祭祀公業鄭守義公

01 已表達該公業不同意參加都更，該公業土地應予計算，本件
02 未達法定同意比例之情形下，未進一步查明，只片面聽採實
03 施者即參加人的說法，即認為無爭點，所為修正通過之決
04 議，明顯是違反正當行政程序、未經實質審查的恣意判斷。
05 參加人所稱祭祀公業未在公開展覽期滿前，舉證證明該公業
06 超過三分之一派下員反對參加都更等情，不足為有利被告及
07 參加人之認定。況公開展覽期間為108年7月19日至8月17
08 日，公聽會於同年8月1日舉行，臺北市都市更新處108年7月
09 18日函之通知於108年7月22日始送達（見本院卷(二)第581至5
10 83、247至249頁），距公展截止僅約二十餘日，依祭祀公業
11 條例第30條、第33條規定，祭祀公業涉及財產之處分及設定
12 負擔，應由管理人召集派下員大會討論議決，或以書面徵得
13 派下員三分之二以上書面之同意後始得為之，然該等程序需
14 事前公告召集，並給予派下員合理時間準備討論意見，由上
15 觀之，被告雖寄送通知，然通知送達時間過於倉促，難以確
16 保祭祀公業得實質依法召集派下員表達意見，難認符合祭祀
17 公業條例所保障之內部自治決策機制，亦與司法院釋字第70
18 9號解釋所揭示行政程序應確保利害關係人得知悉相關資訊
19 並有實質參與機會之意旨不符。

- 20 6. 都市更新事業本質上係基於更新範圍內多數權利人及利害關
21 係人之合意而產生共同利益，法律以此作為衡量該事業是否
22 具公共利益及合法性之重要基準。依都更條例第22條第1項
23 規定，主管機關於核定都市更新事業計畫前，負有審查事業
24 計畫同意比例是否達法定門檻之義務，其目的在於初步確認
25 該事業內容是否已形成居民整體之意志與共識。再者，「事
26 業計畫同意書」對主管機關而言，乃檢核都市更新事業計畫
27 是否合法、是否符合多數地主同意要件之依據，並非單純程
28 序形式，而係具實質審查功能。又因後續「權利變換計畫」
29 階段，都市更新條例並未再設計地主重行同意之機制，地主
30 於該階段僅有「參與」或「不參與」之選擇權；若地主選擇
31 不參與，依修正前第31條第1項規定，僅得領取更新前權利

01 價值之現金補償，惟仍不影響都市更新程序之進行。是以，
02 當事業計畫達到第22條第1項所定之法定門檻後，立法者即
03 視為多數地主已形成合意，將更新開發之主導權授予實施
04 者。然主管機關據以核定事業計畫之前，仍應嚴格審查該同
05 意比例之構成是否確實、合法，並確保所有相關權利人均於
06 合法程序下表示同意或撤銷意見，有最高行政法院111年度
07 上字第761號判決理由可參。

- 08 7. 參加人舉祭祀公業鄭守義公於112年6月15日填寫「更新後分
09 配位置申請書」及「都市更新權利變換意願調查表」（見本
10 院卷(二)第443至445頁），主張不具有權利保護必要等語；惟
11 都市更新權利變換實施辦法第17條第2項規定：「實施者應
12 訂定期限辦理土地所有權人及權利變換關係人分配位置之申
13 請；未於規定期限內提出申請者，以公開抽籤方式分配之。
14 其期限不得少於三十日。」祭祀公業於112年填具前開申請
15 表或意願調查表，主要目的在於保留分配或選配的現實利益
16 （例如先選位置、避免抽籤風險），僅屬權利變換階段為保
17 全自身權益之行為，與系爭事業計畫報核階段之同意程序性
18 質截然不同，不能被推定對原處分合法性之承認或放棄救濟
19 之意思表示。

20 (四)關於分配原則部分：

- 21 1. 都更條例第25條第1項前段規定：「都市更新事業計畫範圍
22 內重建區段之土地，以權利變換方式實施之。」第29條第1
23 項規定：「以權利變換方式實施都市更新時，實施者應於
24 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
25 19條規定程序辦理審議、公開展覽、核定及發布實施等事
26 項；變更時，亦同。但必要時，權利變換計畫之擬訂報核，
27 得與都市更新事業計畫一併辦理。」第31條第1項、第2項規
28 定：「權利變換後之土地及建築物扣除前條規定折價抵付共
29 同負擔後，其餘土地及建築物依各宗土地權利變換前之權利
30 價值比例，分配與原土地所有權人。但其不願參與分配或應
31 分配之土地及建築物未達最小分配面積單元，無法分配者，

01 得以現金補償之。」「依前項規定分配結果，實際分配之土
02 地及建築物面積多於應分配之面積者，應繳納差額價金；實
03 際分配之土地及建築物少於應分配之面積者，應發給差額價
04 金。」據上可知，以權利變換方式實施都市更新時，實施者
05 對於事業計畫與權利變換計畫可採分別報核或併同報核方式
06 為之。本案係原告對報核之系爭事業計畫提起行政訴訟，故
07 本案審查之標的為系爭事業計畫，而非權利變換計畫。復因
08 原土地及建築物所有權人之房地條件並非一致，其等是否參
09 與分配都更後土地及建築物之意願及更新後土地及建築物分
10 配位置之意見，難期相同，均待於權利變換階段調查始能確
11 定。是以實施者於事業計畫訂定有關一定額度限制之選配原
12 則，僅為權利變換之原則性方針，並透過揭露於事業計畫使
13 都更參與者得以預見並評估將來選屋方向，以獲取大多數所
14 有權人之認同與支持而取得同意書，核係權利變換前先行調
15 和各方住戶選屋機制之彈性指引，真正權利變換之落實，取
16 決於權利變換階段之計畫擬定與執行，此有最高行政法院11
17 0年度上字第241號判決理由可資參照。

- 18 2. 系爭事業計畫之選配原則，原定實際分配價值不以超過應分
19 配價值15%為限，惟經幹事會會議審議後，考量以被告核定
20 權利變換計畫書所載權利價值為準，依通案調整為10%(見1
21 11年6月核定版綜-39頁)，復經審議會委員建議增列「需經
22 實施者同意」相關文字，最終於拾、實施方式及有關費用分
23 擔之三「分配原則」記載：「本案採權利變換方式辦理，房
24 地分配原則如下：(一)土地所有權人及權利變換關係人應
25 分配價值，以臺北市政府核定之權利變換計畫書所載之權利
26 價值為準。實分配價值以不超過應分配價值比照通案(10%)
27 為限。(二)土地所有權人依應分配價值申請分配，申請選
28 配一戶房屋及一個車位，其應分配之權利價值小於該選配房
29 屋及車位之價值，經實施者同意後可進行選配，需補繳差額
30 予實施者，並限選配一戶房屋及一個車位；其應分配之權利
31 價值未達最小分配單元價值1/2者，則領取更新後應分配價

01 值。(三) 依應分配權利價值分配一房及一停車位後，分配
02 者剩餘差額價金達本案最小分配單元價值過半者，經實施者
03 同意，得選擇再增加分配最小分配單元面積價值之房型一
04 戶，需補繳差額予實施者；若選擇不再分配，則領回差額價
05 金。(四) 實施權利變換後應分配之土地及建築物位置，應
06 依都市更新事業計畫表明分配方式辦理；其未表明分配方式
07 者，得由土地所有權人或權利變換關係人自行選擇。實施者
08 應訂定期限辦理土地所有權人及權利變換關係人分配位置之
09 申請；未於規定期限內提出申請者，按都市更新權利變換實
10 施辦法第11條規定以公開抽籤方式分配之。其期限不得少於
11 三十日。(五) 土地所有權人於應分配之權利價值選配房屋
12 及停車位時，同一位置有兩人以上申請分配時，按都市更新
13 權利變換實施辦法第11條辦理公開抽籤。至於土地所有權人
14 選配價值高於應分配價值時，應依內政部100.12.7台內營字
15 第1000810535號函規定辦理。(註)(六) 土地所有權人以
16 選配原土地座落區位之更新後新建房屋為原則。…」等語
17 (見111年6月核定版10-2頁)。

- 18 3. 依分配原則(二)文義，應分配之權利價值小於選配價值
19 者，經實施者同意後才可進行選配，未明定是否針對分配原
20 則(一)所述「超過10%」部分，是以該文義解釋，凡選配
21 價值高於應分配價值者，無論超出幅度大小，皆須經實施者
22 同意，若解釋所有超額選配部分皆須經實施者同意，形同賦
23 予實施者在分配程序中實質否決權，使土地所有權人喪失依
24 實際需求進行合理超額選配之自由。蓋因都市更新本質上具
25 強制性，經多數地主合意後，少數不同意者在權利變換計畫
26 階段，僅有「參與」或「不參與」之選擇權，已如前述，在
27 此結構下，若超額選配皆須經實施者單方同意，即使所有權
28 人願意補繳差額價金，仍可能因實施者拒絕而無法選配，形
29 同賦予實施者在分配過程中實質控制權，此將造成雙方地位
30 不對等的結果，使土地所有權人居於弱勢，與都更條例第31
31 條第1項保障權利變換公平合理之立法目的相違；反之，若

01 認僅超過10%部分時始須經實施者同意，現行條文又無明確
02 揭示，顯與明確性原則不符。

- 03 4. 依都更條例第31條規定，應分配價值係依評價基準日之估價
04 計算，惟評價作業涉及土地行情、建築容積獎勵與工程成本
05 等多項變數。實際建築後之房屋價值與估價時之權利價值往
06 往出現差距，若仍以評價基準日之權利價值為唯一標準，且
07 不允土地所有權人於合理範圍內超額選配，將造成實際分配
08 結果與原權益不符，不利於達成更新前後價值均衡之目標，
09 將使都更目的偏離公共性與公平性。再者，內政部100年12
10 月7日台內營字第1000810535號函明示：「所有權人選配價
11 值遠高於應分配價值者，宜由實施者與所有權人合意為之」
12 其重點在於「合意」而非「同意」，即雙方應基於平等地位
13 協商，並非由實施者單方裁量。是以系爭事業計畫之分配原
14 則（二）以「經實施者同意」為條件，未明確區分「合理範
15 圍內超額選配」與「超過10%以上之特別選配」之差異，並
16 以「經實施者同意」作為適用之前提，實質上賦予實施者單
17 方否決權，削弱土地所有權人之選配自主性，欠缺程序平衡
18 與明確性，顯然不公平合理，於此部分難謂合法。

19 (五)關於銷售管理費、人事行政管理費、風險管理費部分：

- 20 1. 被告為具體化都市更新事業及權利變換計畫內有關必要費用
21 的內涵，於99年12月訂定有關費用提列總表標準，做為都市
22 更新事業計畫及權利變換計畫之權利變換共同負擔審議參
23 酌，有臺北市都市發展局100年1月20日北市都新字第100300
24 47000號函檢送之「都市更新事業及權利變換計畫內有關費
25 用提列標準」在卷可參（見本院卷(二)第39至47頁，卷(四)第19
26 至28頁），依總表注意事項（四）載明：「更新案依本提列
27 總表計算之結果，係為提列上限，各項目之計算結果及其費
28 率，得由審議會視個案提列負擔情形酌予調整。」及第
29 （五）點之註2.之(4)：「稅捐及管理費用：提列之計算公
30 式（包括基數、費率）應於事業計畫確定，實際金額以權利
31 變換計畫所載數額為準。」（見本院卷(四)第24頁）實施者為

01 更新事業共同負擔的計算，雖得參考費用提列總表所定的計
02 算式及費率提列，但非直接適用該費用提列總表，審議會為
03 審議時，除應就實施者權利變換計畫所載數額，是否合於費
04 用提列總表規定外，仍應就實施者提列金額的理由，是否有
05 合理的依據予以審認，如實施者逕以費用提列總表所定的標
06 準上限提列，審議會應要求實施者說明其依據及理由，經討
07 論後判斷是否應為調整，審議會若未依個案提列負擔情形實
08 質審議，逕對實施擬具的權利變換計畫案為通過的決議，其
09 判斷即難謂無恣意的違法，有最高行政法院107年度判字第5
10 91號判決意旨參照。

11 2. 有關參加人所提銷售管理費、人事行政管理費、風險管理費
12 的審查，幹事會及審議會有諸多意見，分述如下：

13 (1)109年1月14日幹事會會議紀錄回應綜理表，財政局陳幹事進
14 祥以書面表示：「(十三)本案人事行政管理費(5%)、銷售管
15 理費(6%)及風險管理費(12%)均以上限提列，共同負擔比例3
16 2.20%，請檢討調降。…」參加人意見回應及處理情形為：
17 「(十三)本案費率皆依提列標準計算，目前依審查意見，共
18 同負擔比下降為31.5%；風險管理費之計算漏列人事行政管
19 理費，將修正。」會議結論關於幹事會發表意見：「四、財
20 務計畫部分：(一)人事行政管理費(5%)、(廣告)銷售管理費
21 (6%)、風險管理費(12.5%)均以上限提列，請實施者自行考
22 量酌降。」參加人意見回應及處理情形為：「四、財務計畫
23 部分：(一)本案費率皆依提列標準提列，共同負擔比已下降
24 為31.52%」(見111年6月核定版綜-46、綜-50頁)。

25 (2)109年8月20日幹事會會議紀錄回應綜理表，臺北市政府財政
26 局(公有土地管理機關)表示：「(三)計畫書P11-3，本案人
27 事行政管理費率、銷售管理費率及風險管理費率均以上限提
28 列，且共同負擔比例31.52%，請實施者調降。…」參加人意
29 見回應及處理情形為：「(三)本案原公展版共同負擔比為
30 32.2%聽證版已降為31.5%，係依100年提列總表提列人事行
31 政、銷售管理及風險管理費率。本案風險管理費用人數規模

01 為6~35人(28人)，面積規模為2,000m²以上，未滿3,000m²
02 (2,047m²)，採12%費率。」會議結論關於幹事會發表意見記
03 載：「2. 人事行政管理費(5%)、銷售管理費(6%)、風險管理
04 費(12.5%)調降為12%，後續提審議會討論(見111年6月核定
05 版綜-29、綜-32頁)。

06 (3)110年3月5日聽證會議記錄回應綜理表，財政局表示：「(三)
07 第11-3頁，本案銷售管理費、人事行政管理費、風險管理費
08 等費率均依上限提列，且共同負擔比例達31.5%，請調
09 降。」參加人覆以：「(3)本案相關費率依提列標準提列，後
10 續以權利變換計畫為準。」(見111年6月核定版綜-24頁)。

11 (4)110年8月9日都市更新及爭議處理審議會第485次會議回應綜
12 理表，臺北市政府財政局以書面意見表示：「(2)第11-3頁，
13 本案銷售管理費、人事行政管理費、風險管理費等費率均依
14 上限提列，且共同負擔比例達31.5%，請調降。」參加人覆
15 以：「人事行政管理費、銷售管理費、風險管理費均以上限
16 提列，經審議會討論後予以同意。其餘相關財務計畫費用配
17 合修正後，共同負擔比例由31.5%調降為30.05%。」(見111
18 年6月核定版綜-11頁)，另何委員芳子表示：「(1)依陳情人
19 所述，有些議題仍有疑問，實施者不能僅因本案事權分送，
20 故相關議題須等到權利變換才討論，陳情人相關疑問實施者
21 盡可能解釋說明，否則陳情人疑問尚未解決仍會都更的推動
22 非常不利，請實施者誠懇、有耐心的處理。」等語(見111年
23 6月核定版綜-12頁)。

24 3. 綜上，參加人最初於申報階段即提列人事行政管理費5%、銷
25 售管理費6%、風險管理費12.5%，共同負擔比例高達32.2
26 0%。歷經109年1月14日及同年8月20日幹事會會議、110年3
27 月5日聽證會及110年8月9日第485次審議會等多次審查，被
28 告財政局均指出前述費率以上限提列，多次建議調降，參加
29 人雖於審查過程中將共同負擔比例由32.20%降為30.05%，惟
30 仍堅持人事行政管理費、銷售管理費及風險管理費均依費用
31 提列總表上限提列，僅以依提列標準計算為由，未提出具體

01 說明或佐證資料。審議會雖於第485次會議決議：「人事行
02 政管理費（5%）、銷售管理費（6%）、風險管理費（12%）
03 均以上限提列，經實施者說明並經審議會討論後予以同
04 意。」等語（見本院卷(一)第543頁），然依卷內資料顯示，
05 審議會未就實施者費用提列之合理性、實際預估支出或個案
06 條件進行具體審查，僅以「討論後同意」作為決議依據，非
07 屬行政程序法第7條第1款所要求比例與必要性審查，被告審
08 議會在未充分調查與理由不備情況下，決議核准系爭事業計
09 畫共同負擔費用，顯然流於形式化，屬於裁量怠惰或裁量濫
10 用之情形，程序與理由均有瑕疵。

11 七、綜上所述，實施者未確保祭祀公業鄭守義公派下員充分知悉
12 並參與程序，致同意比例計算有瑕疵；分配原則（二）以
13 「經實施者同意」為前提，顯著不公平合理；實施者就銷售
14 管理費、人事行政管理費及風險管理費均依費用提列總表上
15 限提列，審議會未依個案實際情形審認必要性及合理性逕予
16 通過，顯未盡審查義務。被告未盡審查義務即逕予核准，顯
17 未盡實質審查職責，原處分確有違誤，原告請求撤銷原處
18 分，為有理由，應予准許。

19 八、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料
20 經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無論述之必要，一
21 併說明。

22 九、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第
23 1項前段，判決如主文。

24 中 華 民 國 114 年 10 月 16 日

25 審判長法官 蘇嫻娟

26 法官 林季緯

27 法官 鄧德倩

28 一、上為正本係照原本作成。

29 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
30 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
31 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，

01 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
02 繕本）。

03 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
04 逕以裁定駁回。

05 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
06 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
07 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
08

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. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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、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(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	

01 | 明文書影本及委任書。

02 | 中 華 民 國 114 年 10 月 16 日

03 | 書記官 黃品蓉