

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

111年度訴字第1409號

112年12月14日辯論終結

原告 崑益建設股份有限公司

代表人 黃美靜（董事長）

訴訟代理人 葉慶元 律師

賴佑欣 律師

被告 新北市政府城鄉發展局

代表人 黃國峰（局長）

訴訟代理人 林琬臻

林芷瑀

陳郁涵 律師

上列當事人間都市更新事件，原告不服新北市政府中華民國111年9月15日新北府訴決字第1111061047號（案號：1119050584號）訴願決定，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

一、爭訟概要：

原告以民國103年4月25日（103）崑益都更字第1030425號函，依行為時（99年5月12日修正公布）都市更新條例（下稱行為時都更條例）第11條、行為時（100年3月10日修正發布）新北市都市更新單元劃定基準（下稱100年劃定基準）第8點第1項附表項次8、9、10指標等規定，就新北市淡水區水仙段68地號等31筆及海天段650地號等5筆土地（即○○市

○○區○鄰○○路○○街廓內，面積共計6,892.92平方公尺，鄰近淡水紅樹林捷運站，屬未經劃定應實施更新之地區），向被告申請「擬訂新北市淡水區水仙段68地號等31筆及海天段650地號等5筆土地都市更新事業概要」（下稱系爭申請案）。惟因司法院釋字第709號解釋宣示行為時都更條例第10條第1項規定，與憲法要求之正當行政程序不符，應於102年4月26日該解釋公布之日起1年內檢討修正，相關修法程序尚未完成，新北市政府都市更新處提出（下稱新北市都更處）爰以103年5月9日新北更事字第1033414450號函通知原告暫緩審議系爭申請案（下稱103年5月9日函）。後被告於108年1月30日都更條例修正公布後（下稱修正後都更條例），重啟系爭申請案之審議程序，因認原告主張適用之100年劃定基準第8點第1項附表項次9指標(一)：「擬申請之更新單元位於下列地區之一者：(一)位於大眾運輸系統車站本體及車站出入口（含捷運場站、火車站及公共運輸轉運站等）3百公尺範圍內。」（下稱系爭指標），與修正後都更條例第6條間產生適法性疑義，經函請內政部營建署（下稱營建署，業於112年9月20日改制為國土管理署）釋示，營建署以109年4月28日營署更字第1090029244號函復略以：「本條例108年1月30日修正施行前已申請尚未核准之事業概要，自不得再予援用貴府100年3月10日修正發布之新北市都市更新單元劃定基準第8點第1項規定附表中，與本條例第6條第1款至第3款或第6款情形規定相互牴觸之指標。」（下稱營建署109年4月28日函釋）。被告據以審認系爭指標不得再予援用，致系爭申請案未達劃定基準附表所列指標3項以上之要件，爰以109年6月15日新北城更字第1094706454號函駁回申請，原告申請覆議，復經被告以109年8月11日新北城更字第1094708237號函駁回覆議（下合稱前處分）。原告不服前處分，提起訴願，經新北市政府訴願委員會審認，系爭申請案是否已依法經新北市都市更新及爭議處理審議會（下稱新北市都更審議會）審理一事未明，爰以110年1月28日新北府訴決字

第1091931734號（案號：1099061277號）訴願決定書決定將前處分均撤銷，由被告另為適法之處分（下稱前訴願決定）。被告依前訴願決定意旨，於110年12月28日第30次新北市都更審議會議審查系爭申請案，決議因未符合100年劃定基準之「建築物及地區環境評估指標」所規定應取得3項指標，以111年3月23日新北城更字第1114673191號函駁回系爭申請案（下稱原處分）。原告不服原處分，提起訴願，經新北市政府以111年9月15日新北府訴決字第111061047號（案號：1119050584號）訴願決定書決定訴願駁回（下稱訴願決定），原告仍不服，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1. 司法院釋字709號解釋係指謫行為時都更條例與憲法正當行政程序有違，程序正義保障欠周，並未涉及都更條件或「空地都更」之議題，且修正後都更條例第86條第1項亦明定限制溯及範圍為「同意比例」、「組織設置」及「通知及陳述意見」部分，原告於103年4月25日為系爭申請案申請時，既已依100年劃定基準第8點第1項前段提出資料證明系爭申請案合於100年劃定基準第4點至第6點之規定，並符合100年劃定基準指標附表第8項、第9項第1款、第10項等3項指標，即已完整具體實現行為時都更條例第11條及100年劃定基準指標之全部法律事實構成要件，依司法院釋字577號解釋理由書意旨，自應適用法規構成要件於生活事實中完整實現當時有效的法，即行為時都更條例及100年劃定基準，被告就此已無裁量空間，僅得就系爭申請案之「同意比例」、「組織設置」及「通知及陳述意見」部分適用修正後都更條例之規定而已，不因是否經新北市都更審議會議審查而有別。原處分錯誤適用構成要件合致當時尚未生效之修正後都更條例第23條及新北市政府於108年9月9日修正之劃定基準（下稱108年劃定基準）第7點及第9點，顯有違誤。

01 2.修正後都更條例新增之第6條第1至3款及第6款、108年劃定
02 基準第7點及第9點皆係指「如有建築物」而欲自行劃定更新
03 單元申請實施都市更新之情況，並未禁止空地所有權人自行
04 申請都更，其他縣市之都更法規亦無禁止純粹空地都更，亦
05 無都市更新單元「空地比率過大之實務受理案件」與「因空
06 地率過大而有爭訟或駁回案件」，顯見修正後都更條例並未
07 禁止此一事項。遑論系爭申請案更新單元基地內，尚存在水
08 流宮及土地公廟之建築物，而非單純空地。況108年劃定基
09 準，雖於附表指標中移除系爭指標，卻仍於108年劃定基準
10 第9點第2項規定中，保有系爭指標所有文字，可認新北市政
11 府並未認定系爭指標文字違反修正後都市更新條例規範意
12 旨，營建署109年4月28日函釋亦未表示系爭指標牴觸修正後
13 都更條例第6條第1至3款或第6款規定而不得援用，故系爭指
14 標所定事項並未經修正後都市更新條例所廢止、禁止，非屬
15 中央法規標準法第18條但書「新法規所廢止或禁止之事
16 項」，且適用行為時都更條例及100年劃定基準指標之舊法
17 較有利於原告，被告錯誤解讀上開營建署函釋意旨，未依中
18 央法規標準法第18條但書規定正確適用法令，執意作成駁回
19 處分，認事用法即有違誤。

20 (二)聲明：

21 1.訴願決定及原處分均撤銷。

22 2.被告應依原告之系爭申請案，作成核准之行政處分。

23 三、被告答辯及聲明：

24 (一)答辯要旨：

25 1.依中央法規標準法第18條但書規定可知，舊法規雖有利於當
26 事人，仍須以新法規未廢除或禁止所聲請之事項為限，始得
27 適用舊法規。而修正後都更條例第23條規定，基於公益之考
28 量，對於未經劃定應實施更新之地區，自行劃定更新單元申
29 請實施都更，已禁止未依修正後都更條例第6條第1款至第3
30 款或第6款情形訂定「建築物及地區環境狀況之具體認定標
31 準」及實施都更，實已禁止空地所有權人自行劃定更新單元

01 申請實施都更新，且經營建署檢視100年及108年劃定基準
02 後，亦表示：都更條例第23條修正後，100年劃定基準第8點
03 「未」予明定更新單元內應至少有1項指標符合附表項次1至
04 7建築物評估指標，而項次8至10僅考量地區環境狀況，故10
05 0年劃定基準第8點及其附表規定有部分「未」符合修正後都
06 更條例第23條第1項及第2項自行劃定更新單元時，應有建築
07 物符合有妨害公共安全、公共交通、公共衛生或社會治安之
08 情況；108年劃定基準第7點、第9點明定更新單元位於未經
09 劃定應實施之更新地區，其範圍內建築物投影應符合一定比
10 率，再依所定附表檢討其建築物及地區環境評估指標，符合
11 修正後都更條例第23條之規定，亦證修正後都更條例第23條
12 修正後，已禁止空地實施都市更新。縱使都更條例修正後，
13 尚有部分縣市政府未於更新單元劃定基準明文禁止空地更
14 新，但並不表示修法後都更條例第23條規定未禁止空地更
15 新。又依原告於系爭申請案所擬具之系爭概要第3-1頁、第3
16 -2頁，其於「參、現況分析」中並未載明更新單元內存有其
17 他土地改良物之情形，原告於申請報核與審議過程中，亦未
18 曾主張並提出本件更新單元內存有水流宮、土地公廟，顯見
19 原告亦不認為本件更新單元範圍內存有其他土地改良物，系
20 爭申請案既屬未經劃定應實施更新之地區且現況為「空地」
21 之土地，而就空地自行劃定更新單元，申請實施都市更新之
22 情形，既已為修正後都更條例第23條（新法）所禁止，被告
23 自應依修正後都更條例之規定審查之。

24 2.系爭申請案是否符合100年劃定基準附表之指標，以及該指
25 標是否與修正後都更條例第6條第1款至第3款及第6款規定相
26 互牴觸，經被告於110年12月28日召開新北市都更審議會第3
27 0次會議，由不同屬性代表組成之委員，依據不同之見解，
28 獨立行使職權，共同作成系爭申請案所適用之100年劃定基
29 準第8點第1項附表，與修正後都市更新條例第6條第1款至第
30 3款或第6款情形規定相互牴觸之指標，自不得再予援用，系
31 爭申請案未符合建築物及地區環境評估指標所規定應取得3

項指標，故應予駁回之決議，屬新北市都更審議會依其專業性所為之專業判斷，享有判斷餘地，是被告據以原處分駁回系爭申請案，洵屬合法。

(二)聲明：

原告之訴駁回。

四、爭點：

原處分是否違反中央法規標準法第18條規定？

五、本院的判斷：

(一)前提事實：

上開爭訟概要欄所述之事實，為兩造所不爭執，並有系爭申請案申請書（被證1）、新北市都更處103年5月9日函（被證2）、營建署109年4月28日函釋（被證3）、前處分（被證4、5）、前訴願決定（被證6）、新北市都更審議會第30次會議紀錄、原處分及送達證書（被證9、25）、訴願決定及送達證書（被證10、訴願卷第338頁）可查，堪信為真。

(二)原處分並未違反中央法規標準法第18條規定：

1.應適用的法令及法理的說明：

(1)都更條例第2條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」新北市政府104年7月21日新北府城更字第1043436745號公告：「主旨：本府關於都市更新條例所定主管機關權限，劃分予本府城鄉發展局及都市更新處執行……均自104年7月24日生效。公告事項：一、本府關於都市更新條例所定主管機關權限，劃分予城鄉發展局執行之範圍：(一)都市更新條例第10條第1項，有關事業概要核准及變更等事項……。」（被證20）準此，被告為有權限作成原處分之機關。

(2)關於課予義務訴訟事件，行政法院是針對「法院裁判時原告之請求權是否成立、行政機關有無行為義務」之爭議，依法作成判斷。其判斷基準時點，除法律另有規定外，事實審法院言詞辯論程序終結時事實狀態之變更，以及法律審法院裁

01 判時法律狀態之變更，均應綜合加以考量，以為判斷。裁判
02 基準時決定後，將在此基準時點以前所發生之事實及法律狀
03 態之變化納入考慮範圍，解釋個案應適用之實體法規定及法
04 律適用原則以為法律適用作成裁判（最高行政法院109年度
05 大字第3號裁定意旨參照）。又法律除明定具有溯及效力者
06 外，其適用以不溯及既往為原則，此為法律適用之原則。中
07 央法規標準法第18條規定：「各機關受理人民聲請許可案件
08 適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理
09 程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規。但舊
10 法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，
11 適用舊法規。」明示行政機關受理人民申請許可案件，在處
12 理程序終結前，新的法規公布，原則上應適用變更後之新
13 法；例外適用變更前的舊法者，則限於舊法有利於當事人而
14 新法未廢除或禁止所申請事項之情形，皆不生法律溯及既往
15 問題。而中央法規標準法第18條所稱「處理程序」，是指主
16 管機關處理人民申請許可案件之程序而言，並不包括行政救
17 濟程序在內（最高行政法院111年度上字第28號判決意旨參
18 照）。

- 19 (3)行為時都更條例第1條第1項規定：「為促進都市土地有計畫
20 之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利
21 益，特制定本條例。」第5條規定：「直轄市、縣（市）主
22 管機關應就都市之發展狀況、居民意願、原有社會、經濟關
23 係及人文特色，進行全面調查及評估，劃定更新地區，並視
24 實際需要分別訂定都市更新計畫，表明下列事項，作為擬定
25 都市更新事業計畫之指導：一、更新地區範圍。二、基本目
26 標與策略。三、實質再發展。四、劃定之更新單元或其劃定
27 基準。五、其他應表明事項。」第6條規定：「有下列各款
28 情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關得優先劃定為更新
29 地區：一、建築物窳陋且非防火構造或鄰棟間隔不足，有妨
30 害公共安全之虞。二、建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之
31 虞、建築物排列不良或道路彎曲狹小，足以妨害公共交通或

01 公共安全。三、建築物未符合都市應有之機能。四、建築物
02 未能與重大建設配合。五、具有歷史、文化、藝術、紀念價
03 值，亟須辦理保存維護。六、居住環境惡劣，足以妨害公共
04 衛生或社會治安。」第11條規定：「未經劃定應實施更新之
05 地區，土地及合法建築物所有權人為促進其土地再開發利用
06 或改善居住環境，得依主管機關所定更新單元劃定基準，自
07 行劃定更新單元，依前條規定，申請實施該地區之都市更新
08 事業。」其立法理由：「按更新地區之範圍原則上係由直轄
09 市、縣（市）主管機關考量當地社會、經濟、實質環境及居
10 民意願後，予以劃定。惟為避免地方政府因經費與人力之限
11 制，致更新地區劃定之標準過高，損及未被主管機關劃定為
12 更新地區之居民辦理都市更新，改善其環境品質之權益，爰
13 明定土地及合法建築物所有權人為促進其土地再開發利用或
14 改善居住環境，且符合更新單元劃定基準者，亦得自行劃定
15 更新單元，申請實施都市更新事業。」又司法院於102年4月
16 26日作成釋字第709號解釋，並於解釋理由書明揭：「都市
17 更新為都市計畫之一環，乃用以促進都市土地有計畫之再開
18 發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益。都
19 市更新條例即為此目的而制定，除具有使人民得享有安全、
20 和平與尊嚴之適足居住環境之意義（經濟社會文化權利國際
21 公約第11條第1項規定參照）外，並作為限制財產權與居住
22 自由之法律依據。都市更新之實施涉及政治、經濟、社會、
23 實質環境及居民權利等因素之考量，本質上係屬國家或地方
24 自治團體之公共事務，故縱使基於事實上需要及引入民間活
25 力之政策考量，而以法律規定人民在一定條件下得申請自行
26 辦理，國家或地方自治團體仍須以公權力為必要之監督及審
27 查決定。」準此，對於未經劃定應實施更新之地區，土地及
28 合法建築物所有權人，固得依直轄市、縣(市)主管機關劃定
29 基準申請自行劃定更新單元，申請實施都市更新事業，然地
30 方主管機關准予實施與否，並不以形式上符合直轄市、縣
31 (市)主管機關劃定基準所定之標準為已足，仍須實質符合

01 都市更新條例規定之意旨始可。是原告主張系爭申請案於10
02 3年4月25日申請時，已合致100年劃定基準第4點至第6點規
03 定及第8點附表第8項、第9項第1款、第10項等3項指標，被
04 告就此裁量減縮至零，僅得就系爭申請案之「同意比例」、
05 「組織設置」及「通知及陳述意見」部分適用修正後都更條
06 例之規定而已等語，並不可採。

07 (4)處分時即108年1月30日修正公布後之都更條例第5條規定：

08 「直轄市、縣（市）主管機關應就都市之發展狀況、居民意
09 願、原有社會、經濟關係、人文特色及整體景觀，進行全面
10 調查及評估，並視實際情況劃定更新地區、訂定或變更都市
11 更新計畫。」第6條規定：「有下列各款情形之一者，直轄
12 市、縣（市）主管機關得優先劃定或變更為更新地區並訂定
13 或變更都市更新計畫：一、建築物竊陋且非防火構造或鄰棟
14 間隔不足，有妨害公共安全之虞。二、建築物因年代久遠有
15 傾頹或朽壞之虞、建築物排列不良或道路彎曲狹小，足以妨
16 害公共交通或公共安全。三、建築物未符合都市應有之機
17 能。四、建築物未能與重大建設配合。五、具有歷史、文
18 化、藝術、紀念價值，亟須辦理保存維護，或其周邊建築物
19 未能與之配合者。六、居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或
20 社會治安。七、經偵檢確定遭受放射性污染之建築物。八、
21 特種工業設施有妨害公共安全之虞。」第23條規定：「（第
22 1項）未經劃定或變更應實施更新之地區，有第6條第1款至
23 第3款或第6款情形之一者，土地及合法建築物所有權人得按
24 主管機關所定更新單元劃定基準，自行劃定更新單元，依前
25 條規定，申請實施都市更新事業。（第2項）前項主管機關
26 訂定更新單元劃定基準，應依第6條第1款至第3款及第6款之
27 意旨，明訂建築物及地區環境狀況之具體認定方式。（第3
28 項）第1項更新單元劃定基準於本條例中華民國107年12月28
29 日修正之條文施行後訂定或修正者，應經該管政府都市計畫
30 委員會審議通過後發布實施之；其於本條例中華民國107年1
31 2月28日修正之條文施行前訂定者，應於3年內修正，經該管

01 政府都市計畫委員會審議通過後發布實施之。更新單元劃定
02 基準訂定後，主管機關應定期檢討修正之。」其修正意旨係
03 考量基地本可取得所有土地及建築物所有權人之全體同意，
04 循建築法一般新建、重建等方式辦理興建開發，都更並非基
05 地開發之唯一途徑。都更條例之所以用多數決的方式來處理
06 私有地之財產權，係有使人民得享有安全、和平與尊嚴之適
07 足居住環境之公益目的，但相對另一方面，對於不同意者之
08 財產權與居住自由亦產生限制，故修正後都更條例第23條第
09 1項明定未經劃定或變更應實施更新之地區，自行劃定更新
10 單元時，其更新單元應有都更條例第6條第1款至第3款或第6
11 款規定之情形之一，即都市更新事業須具有公益性、必要性
12 及正當性，以符合都更條例之立法意旨。

- 13 (5)比較都更條例修正前、後關於未經劃定或變更應實施更新之
14 地區，由土地及合法建築物所有權人在一定條件下經由法定
15 程序向直轄市、縣（市）主管機關申請核准實施都市更新事
16 業之情形，修正前即行為時都更條例第11條對於地方政府所
17 定更新單元劃定基準之建築物或地區環境並無相關規範，爰
18 若符合更新單元劃定基準，其土地及合法建築物所有權人即
19 可依該規定提出事業概要之申請；修正後即裁處時都更條例
20 第23條已限縮未經劃定或變更應實施更新之地區，自行劃定
21 更新單元時，其更新單元應有都更條例第6條第1款「建築物
22 窳陋且非防火構造或鄰棟間隔不足，有妨害公共安全之
23 虞。」第2款「建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞、建築
24 物排列不良或道路彎曲狹小，足以妨害公共交通或公共安
25 全。」及第3款「建築物未符合都市應有之機能。」規定之
26 情形，或是有同條第6款「居住環境惡劣，足以妨害公共衛
27 生或社會治安。」之情形，並由地方主管機關於劃定基準明
28 定建築物及地區環境狀況之具體認定方式。足見都更條例於
29 108年1月30日修正公布後，就未經劃定或變更應實施更新之
30 地區自行劃定更新單元之條件予以限縮，修正內容較修正前
31 嚴格，且有其公益考量，需有建築物符合上開各款規定之情

01 形，始得自行劃定更新單元。是原告主張修正後都更條例第
02 23條並未禁止未經劃定或變更應實施更新之地區且現況為空
03 地之土地所有權人，自行劃定更新單元申請都更等語，亦不
04 足取。

05 (6)100年劃定基準係依行為時都更條例第10條及第11條規定，
06 明定更新地區及未經劃定為更新地區之更新單元劃定規範，
07 此觀100年劃定基準第1點規定可明。又涉關行為時都更條例
08 第11條自行劃定更新單元劃定部分，包括該基準第4點應符
09 合之使用分區用地、第5點同一街廓之面積規模及臨路情
10 形、第6點不得造成相鄰土地無法建築、第8點建築物及地區
11 環境認定方式、第10點應檢附相關申請書件及第11點全區整
12 建維護方式實施或有重建急迫性，得放寬相關限制之規定
13 等。經核上開規定內容，雖尚符合行為時都更條例第11條規
14 定意旨，惟都更條例於108年1月30日修正後第23條第1項及
15 第2項規定，已限縮未經劃定應實施更新之地區，自行劃定
16 更新單元時，應有建築物符合本條例第6條第1款至第3款及
17 第6款規定之情形，業如前述。揆之100年劃定基準第8點未
18 予明定更新單元範圍內應至少有1項指標符合附表項次1至7
19 建築物評估指標，另項次8至10僅考量地區環境狀況，足見1
20 00年劃定基準第8點及其附表之規定，有部分（含系爭指
21 標）未符合修正後都更條例第23條第1項及第2項規定自行劃
22 定更新單元時，應有建築物符合有妨害公共安全、公共交
23 通、公共衛生或社會治安之情形。又108年劃定基準係依修
24 正後即現行都更條例第22條及第23條規定修正，其基準
25 第7點、第9點業已明定，更新單元位於未經劃定應實施之更
26 新地區，其範圍內建築物投影應符合一定比率，再依所定附
27 表一檢討其建築物及地區環境評估指標。另其附表一之建築
28 物及地區環境評估指標，已按修正後都更條例第23條第1項
29 及第2項規定意旨檢討修正，經核尚符合修正後都更條例第2
30 3條規定，內政部112年4月25日內授營更字第1120018893號
31 函亦同此認定（本院卷1第519-520頁）。

01 2.系爭申請案係原告於103年4月25日向新北市都更處提出（原
02 證3），因司法院於102年4月26日作成釋字第709號解釋：
03 「中華民國87年11月11日制定公布之都市更新條例第10條第
04 1項（於97年1月16日僅為標點符號之修正）有關主管機關核
05 准都市更新事業概要之程序規定，未設置適當組織以審議都
06 市更新事業概要，且未確保利害關係人知悉相關資訊及適時
07 陳述意見之機會，與憲法要求之正當行政程序不符。同條第
08 2項（於97年1月16日修正，同意比率部分相同）有關申請核
09 准都市更新事業概要時應具備之同意比率之規定，不符憲法
10 要求之正當行政程序。92年1月29日修正公布之都市更新條
11 例第19條第3項前段（該條於99年5月12日修正公布將原第3
12 項分列為第3項、第4項）規定，並未要求主管機關應將該計
13 畫相關資訊，對更新單元內申請人以外之其他土地及合法建
14 築物所有權人分別為送達，且未規定由主管機關以公開方式
15 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
16 後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核
17 定，連同已核定之都市更新事業計畫，分別送達更新單元內
18 各土地及合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記
19 機關及預告登記請求權人，亦不符憲法要求之正當行政程
20 序。上開規定均有違憲法保障人民財產權與居住自由之意
21 旨。相關機關應依本解釋意旨就上開違憲部分，於本解釋公
22 布之日起1年內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其
23 效力。」又法律與憲法牴觸者無效，為憲法第171條第1項所
24 規定；所稱之法律自指未與憲法牴觸之法律。法律與憲法牴
25 觸者本即無效，然司法院大法官於宣告法律違憲之同時，有
26 時基於對立法機關調整規範權限之尊重，並考量解釋客體之
27 性質、影響層面及修改法律所需時程等因素，避免因違憲法
28 律立即失效，造成法律真空狀態或法秩序驟然發生重大之衝
29 擊，並為促使立法機關審慎周延立法，以符合解釋意旨，不
30 宣告違憲法律立即失效，而宣告定期失效，但此不影響司法
31 院大法官宣告法律違憲之本質，有司法院釋字第725號解釋

理由可參。是以，新北市都更處據以審議系爭申請案之程序及應具備之同意比率規定所依據之法律，既於原告提出系爭申請案時，業經司法院大法官宣告為違憲，並將於原告申請日翌日起失效，因立法機關於斯時，尚未及依司法院解釋意旨完成都更條例之修正，基於合憲秩序之維護，以103年5月9日函通知原告暫緩審議系爭申請案（被證2），並於108年1月30日都更條例修正公布後，重啟系爭申請案之審議程序，即無不合。

3.揆之原告於系爭申請案所附之都市更新事業概要書及附件冊（原證3、23、被證19）可知，系爭申請案屬未經劃定或變更應實施更新之地區且現況為「空地」之土地，而按新北市政府所定100年劃定基準，自行劃定更新單元，申請實施都市更新。依修正後都更條例第23條第1項規定，未經劃定或變更應實施更新之地區，土地及合法建築物所有權人欲依主管機關所定更新單元劃定基準，自行劃定更新單元，實施都市更新者，須具有同條例第6條第1款至第3款或第6款情形之一者，始得為之；觀之同條例第6條第1款至第3款或第6款之規定，均指明須建築物有妨礙公共安全、公共交通、公共衛生、社會治安或未符都市機能等情形，始得辦理都市更新。是於都更條例於108年1月30日修正後，未經劃定或變更應實施更新之地區，土地及合法建築物所有權人欲依主管機關所定更新單元劃定基準，自行劃定更新單元，實施都市更新者，須土地上有符合修正後都更條例第6條第1款至第3款或第6款之建物，始得為之，實業已禁止空地所有權人自行劃定更新單元申請實施都市更新，從而系爭申請案就「空地」自行劃定更新單元，申請實施都市更新之情形既已為修正後都更條例所禁止，即應適用修正後都更條例規定予以審查。而新北市政府於都更條例第23條修正後，業於108年9月9日發布修正劃定基準，其中第7點及第9點明定，須先檢討建築物投影比率及屋齡投影比率後，始得再檢討建築物及地區環境評估指標，均詳如前述。

01 4.原告雖主張系爭申請案更新單元中存有建築物即水流宮及土
02 地公廟，並非純粹空地等語。惟原告自承上開宮廟既無建物
03 登記，亦無廟公（本院卷2第229頁），又由原告提出之110
04 年12月28日新北市都更審議會議簡報（原證26）、建築物照
05 片（原證18、19）、地形圖（原證20）、地籍圖（原證22）
06 顯示，水流宮本體僅為一狹小之水泥神龕，上覆1層鐵棚，
07 且僅其中一小部分位於更新單元中；土地公廟本體則為1層
08 磚造神殿，設有香爐，上覆1層遮雨棚，均非供人居住生活
09 使用。縱寬認屬更新單元中之建築物，經檢核後亦不屬修正
10 後都更條例第23條第2項、第6條第1款至第3款或第6款所定
11 之情形，亦無法符合108年劃定基準「建築物投影比率」及
12 「屋齡投影比率」，顯見系爭申請案並不符法定要件，自
13 無從准許。是被告於110年7月28日召開專案小組會議，聽取
14 相關單位意見及原告簡報及回應（被證7）後，經新北市都
15 更審議110年12月28日第30次會議決議，系爭申請案未達100
16 年劃定基準之「建築物及地區環境評估指標」所規定應取得
17 3項指標之要件（被證8、27、28），被告並據以原處分駁回
18 系爭申請案，所憑理由雖屬不當，但依前開論述，其所為之
19 駁回之處分的結論，依其他理由仍屬正當，是原處分仍應予
20 維持。

21 5.至於被告前所核准之「板橋區中山段598-10地號等14筆土地
22 都市更新事業計畫暨權利變換計畫案」、「○○縣○○市○
23 ○段更新單元都市更新事業計畫暨權利變換計畫案」、「新
24 北市板橋區僑中段363地號等2筆土地都市更新事業計畫暨權
25 利變換計畫案」、「新北市板橋區大觀段163地號等2筆(原1
26 67地號等10筆)土地都市更新事業計畫案」、「擬訂新北市
27 板橋區大觀段836地號等2筆(原3筆)土地都市更新事業計畫
28 案」（下稱板橋區大觀段836地號都更案）之5案空地都更申
29 請案，以及尚在審議中之「板橋區大觀段223地號等3筆土地
30 都市更新事業計畫案」之空地都更申請案1案，均係經都市
31 計畫劃定為「應實○○市○○○○區」，並依據修正前都更

01 條例第10條（即修正後都更條例第22條）規定申請實施都市
02 更新（被證29-34），與本件係依據修正前都更條例第11條
03 （即修正後都更條例第23條）規定申請自行劃定更新單元實
04 施都市更新不同，尚難比附援引；至原告所舉經主管機關核
05 定通過之「擬訂新北市淡水區竹圍段819地號等30筆土地都
06 市更新事業計畫及權利變換案」（原證14，下稱第1案）、
07 「擬訂新北市板橋區港子嘴段130地號等5筆(原6筆)土地都
08 市更新事業計畫案」（原證17，下稱第2案）及「擬訂臺北
09 市南港區玉成段二小段728地號1筆土地都市更新事業計畫
10 案」（原證16，下稱第3案）部分，經查第1案係於101年12
11 月26日申請報核，該更新單元內雖未有合法建築物，惟更新
12 單元內尚有13筆多為1至2層樓之其他土地改良物，上開土地
13 改良物老舊部分有坍塌傾頽之情況（被證32）；第2案係於9
14 7年4月30日申請報核，於102年12月31日經核定後，自103年
15 1月9日起發布實施，案內雖無合法建築物，但更新單元內仍
16 存有土地改良物，僅因該違章建築經舉報而遭到拆除（被證
17 33），均與系爭申請案於申請時之現況為單純空地（本院卷
18 2第113頁）之情況不同；而第3案則係於111年1月26日向臺
19 北市政府申請之都市更新之案件，並非被告審議之案件；況
20 系爭申請案之更新單元既在新北市，自應適用新北市政府訂
21 定之劃定基準，故縱使原告所稱新北市以外其他部分縣市於
22 都更條例修正後所修訂之劃定基準並未禁止空地都更一情屬
23 實，亦不屬系爭申請案所應適用之法規，更遑論該規定與修
24 正後都更條例第23條規定牴觸，亦不應適用，是均不足作為
25 有利於原告之認定。

26 (三)綜上所述，原告申請時（103年4月25日），行為時都更條例
27 第11條對於地方政府所定更新單元劃定基準之建築物或地區
28 環境並無相關規範，爰若符合更新單元劃定基準，其土地及
29 合法建築物所有權人即可依該規定提出事業概要之申請；修
30 正後即裁處時都更條例第23條已限縮未經劃定或變更應實施
31 更新之地區，自行劃定更新單元時，其更新單元應有都更條

01 例第6條第1款至第3款或第6款情形之一者，並由地方主管機
02 關於劃定基準明定建築物及地區環境狀況之具體認定方式。
03 足見都更條例於108年1月30日修正公布後，就未經劃定或變
04 更應實施更新之地區自行劃定更新單元之條件予以限縮，修
05 正內容較修正前嚴格，且有其公益考量，需有建築物符合上
06 開各款規定之情形，始得自行劃定更新單元。是系爭申請案
07 依中央法規標準法第18條規定意旨，自應適用新法規即108
08 年1月30日修正公布後之都更條例第23條及108年劃定基準規
09 定，而無適用有利於原告之行為時都更條例第11條及100年
10 劃定基準（含系爭指標）規定之餘地。從而，原處分否准系
11 爭申請案之結論，於法並無違誤。原告主張本件應適用舊法
12 規即行為時都更條例第11條及100年劃定基準規定作成核准
13 系爭申請案之處分，並訴請判決如聲明所示，為無理由，應
14 予駁回。

15 六、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
16 經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必
17 要，一併說明。

18 中 華 民 國 113 年 1 月 4 日

19 審判長法官 高愈杰

20 法官 郭銘禮

21 法官 孫萍萍

22 一、上為正本係照原本作成。

23 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
24 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
25 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
26 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
27 繕本）。

28 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，
29 逕以裁定駁回。

30 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
31 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不

01
02

委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4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)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

03
04

中 華 民 國 113 年 1 月 4 日
書記官 李虹儒