

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32號

114年1月2日辯論終結

原告 邱裕鈺

訴訟代理人 沈志成律師

複代理人 施懿哲律師

訴訟代理人 朱駿宏律師

被告 臺北市政府

代表人 蔣萬安

訴訟代理人 林正泰

李曉萍

張雨新律師

參加人 泰鼎臨建設開發股份有限公司

代表人 李原碩

上列當事人間都市更新事件，原告不服臺北市政府中華民國110年11月10日府都新字第11060153433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

一、程序事項

本件原告起訴後，被告之代表人於訴訟進行中由柯文哲變更為蔣萬安，並具狀聲明承受訴訟(見本院卷一第421頁)，應予准許。

二、事實概要

01 訴外人程建輝前於民國106年9月20日以臺北市松山區寶清段
02 二小段155、167-1、167-2、167-3、170、171、172、173、
03 174、174-1、175、176、177、178、179、180、181、182、
04 183、184、188、189、190、191、205-16地號等25筆土地申
05 請自行劃定為都市更新單元（下稱系爭都更單元），並經被
06 告以106年10月23日府都新字第10632160400號函（下稱劃定
07 系爭都更單元處分）核准在案。參加人為系爭都更單元之都
08 市更新事業實施者，於同年12月1日召開公聽會後，擬具
09 「擬訂臺北市松山區寶清段二小段155地號等25筆土地都市
10 更新事業及權利變換計畫案」（下稱系爭都更事業權變計
11 畫），於同年12月28日向被告申請報核。嗣經被告依108年1
12 月30日修正施行前之都市更新條例（下稱修正前都更條例）
13 第19條、第29條規定，於107年8月1日起辦理公開展覽30
14 日，且於同年8月24日舉辦公辦公聽會，再於109年5月29日
15 舉行聽證會，復經「臺北市都市更新及爭議處理審議會」
16 （下稱都更審議會）109年7月31日第428次會議及110年4月2
17 9日第471次會議審議修正後通過，被告遂以110年11月10日
18 府都新字第11060153433號函（下稱原處分）核准參加人實
19 施。原告為臺北市松山區寶清段二小段188地號土地共同共
20 有人及其上建物（門牌號碼：臺北市○○區○○路○段○○
21 ○號3樓，為未辦理保存登記之建物）權利人，對於原處分不
22 服，遂提起本件行政訴訟。

23 三、原告主張略以：

24 （一）本件起訴合法，且都更審議會未實質審議，程序亦有違法，
25 參加人不具足夠資力辦理系爭都更事業權變計畫

- 26 1. 本件係經聽證程序作成原處分，原告自得逕向本院起訴。又
27 原告就系爭都更事業權變計畫關於權利價值等爭議未依都市
28 更新條例（下稱都更條例）第53條規定提起異議程序，亦合
29 於法制，為訴訟當事人程序選擇權之展現。另都更審議會42
30 8次會議及471次會議開會時，參加人、地主就各項議案開會
31 時間大約1分鐘，與會之23位審議委員及列席人員約有50

01 位，會議時間只有1小時30分鐘，實不可能充分討論，此兩
02 次會議之會議紀錄卻記載為「實施者已於會議中報告，並經
03 委員及幹事充分討論」，可見都更審議會第428次會議及第4
04 71次會議之會議紀錄與事實不符，該2次會議之紀錄僅為例
05 稿式記載，並未實質討論審查，流於形式審議，違反正當法
06 律程序。

07 2. 參加人為106年間新登記設立公司，資本額僅新臺幣（下
08 同）2500萬，代表人1人持股高達68%。參加人自成立以來並
09 無營業，全無現金流，資本早已用盡。參加人之股權及銀行
10 帳戶於原處分作成前已經臺灣臺北地方法院（下稱臺北地
11 院）准予扣押在案，信用破產，無法向銀行申貸建築融資，
12 並無能力、財力擔任系爭都更事業權變計畫實施者，且其經
13 臺北地院以111年度重訴字第704號判決敗訴，可認目前尚積
14 欠訴外人日商華大成營造工程股份有限公司（下稱華大成公
15 司）債務約4億元。參加人於原處分作成前未提出其有自備
16 款30%，另70%向銀行建築融資借款之證明，足見本件參加
17 人並無能力實施系爭都更事業權變計畫，若參加人於建造，
18 甚或拆除途中資金不足、金流斷裂，必形成爛尾樓，對於系
19 爭都更單元地主及國家均會造成重大財產損失，被告及都更
20 審議會未審酌此情，竟仍核定系爭都更事業權變計畫，有嚴
21 重違失，應撤銷原處分。另參加人既有上述情事，被告自應
22 依都更條例第75條、第76條主動監督參加人實施系爭都更事
23 業權變計畫，並撤銷或廢止原處分。

24 3. 系爭都更事業權變計畫所記載之實施進度日期與都更審議會
25 第471次會議定之實施進度日期不符，可見參加人私下變更
26 核定文書，而有未經聽證或審議之程序違法，被告疏而未查
27 或放任其違法，原處分實有未當。又參加人雖有出具鄰房鑑
28 定範圍內門牌資料，惟其中有99.9%之鄰房全無實施過鑑
29 定，亦有重大瑕疵。

30 4. 原處分作成後，系爭都更事業權變計畫核定實施之建築師已
31 經辭職更換他人，依都更條例規定更換建築師亦屬違法，自

01 應撤銷原處分。又系爭都更單元中，臺北市松山區寶清段2
02 小段180地號土地（面積97平方公尺）為空地，空地不能享
03 有都更獎勵容積，但該空地卻享有獎勵容積，可見原處分違
04 法。

- 05 5. 依都更審議會第428次會議決議，因系爭都更單元中有部分
06 為共同共有狀態，依規定應由共同共有人共同選配及登記，
07 但參加人並未依該次會議決議重新辦理臺北市松山區寶清段
08 2小段188、190、191地號土地及其上建物共同共有人於權利
09 變換後之房屋選配及登記事宜，原告早已多次陳情，但被告
10 及參加人均置之不理。

11 (二)原處分違反都更條例第43條、第44條及第56條、比例原則、
12 平等原則

- 13 1. 依都更條例第43條第1項規定及原處分之記載，系爭都更單
14 元係以權利變換方事實施更新事業計畫，故參加人自應以權
15 利變換方式分配房屋。但參加人卻與部分地主簽訂合建契
16 約、委建契約，使此等地主可以獲得較以權利變換方式更
17 多的坪數，此實已侵害未簽訂合建契約、委建契約地主之權
18 利，對於此等地主極為不公。又既然只有「權利變換」一種
19 實施方式，卻出現合建、委建，可見原處分係假「權利變
20 換」行真合建、委建。又本件不符都更條例第44條規定，並
21 無同時以協議合建及權利變換方式實施都市更新事業計畫之
22 可能，參加人此舉，已屬違法，同時也違反都更條例第56條
23 規定，被告未察及此，竟作成原處分，自須撤銷。

- 24 2. 系爭都更單元內國有及市有地共有6筆，其餘則為私有土
25 地，參加人卻規劃僅將私人土地全數加入信託，甚要求轉以
26 參加人作為委託人，片面限制人民財產權，違反憲法所保障
27 人民之自由權、平等權，且信託並無必要性，強制為之違反
28 比例原則及平等原則。

29 (三)系爭都更單元部分地主是否同意參與都市更新可疑，且參加
30 人僅聯繫部分地主確認是否參與都市更新，劃定系爭都更單
31 元程序亦有違法

- 01 1. 系爭都更單元範圍共25筆土地，其中58.17%同意之地主年齡
02 高屆80至93歲，且參加人自104年起即扣住同意參與都市更
03 新地主之所有權狀，並信託登記予第三人中華建築經理股份
04 有限公司，同意參與都更之地主是否遭他人詐欺、脅迫，進
05 而影響同意之效力，實乃都更程序前提要件，應為重要事
06 實，自應詳查。
- 07 2. 臺北市松山區寶清段2小段188、190、191地號土地為分別共
08 有，其上建物則為原告與訴外人邱奕棟、邱奕仁、邱江寶
09 蓮、邱秀惠、邱陳燦、邱煜堂、邱俊傑、邱威勝、邱于真、
10 等人共同共有，現正另案民事訴訟終止共同共有關係中，參
11 加人卻僅聯繫邱陳燦、邱煜堂、邱俊傑、邱威勝、邱于真等
12 5人並與之商談是否參與都市更新，並與之商議更新後分配
13 給上揭5人1樓店面之房屋(含其所有土地持分)選配權益、拆
14 遷補償金及租金補貼等事宜，顯與民法第828條第3項規定相
15 悖，被告未查明臺北市松山區寶清段2小段188、190、191地
16 號土地及其上建物之最終權利歸屬，即逕核定實施系爭都更
17 權變事業計畫，實有違法。
- 18 3. 依「臺北市自行劃定重建更新單元召開更新單元範圍內說明
19 會及相鄰土地協調會須知」第3點第1項、第5點及臺北市自
20 行劃定更新單元重建區段作業須知規定，申請自行劃定更新
21 單元之土地及合法建物所有權人，須於申請送件前6個月召
22 開更新單元範圍內說明會及相鄰土地協調會。本件申請自行
23 劃定系爭都更單元之日期為106年9月20日，鄰地協調程序即
24 應於申請送件日之前6個月即106年3月20日至106年9月20日
25 間辦理。然本件民間申請自行劃定重建更新單元召開更新單
26 元範圍內說明會及相鄰鄰地(西側相鄰土地187、209-3地號2
27 筆及東側相鄰土地等)協調會卻係於105年1月24日開會，與
28 前述法定期間有違，且參加人迄今未舉證證明其有通知系爭
29 都更單元東、西側鄰地等24筆土地所有權人陳述意見或表達
30 參與都更之意願，以致系爭都更單元東、西側24筆土地無法
31 參與本件都更案而成為畸零地，甚至參加人提供不實資料給

01 被告，被告未詳加審核即核定系爭都更單元，明顯違法。另
02 參加人早於劃定系爭都更單元處分作成前，即與訴外人華大
03 成公司簽訂買賣契約，將本件都更案全部出售給訴外人華大
04 成公司，且收取數億現金，且有諸多違法情事，被告於作成
05 原處分前對此仍置之不理，益見原處分確屬違法。

06 (四)原處分違反都更條例施行細則第20條第1項等規定

07 依都更條例施行細則第20條第1項規定，各級主管機關對於
08 實施者依都更條例第32條第1項或第48條第1項規定所申請之
09 核定都市更新事業計畫或權利變換計畫案件，應自受理收件
10 日起6個月內完成審核，且僅得延長1次，延長期間不得超過
11 6個月。被告係於106年12月28日受理參加人核定系爭都更權
12 變計畫申請案，迄今已近7年，顯然超過都更條例施行細則
13 第20條所訂審議期限。另依「臺北市政府受理都市更新案審
14 查作業要點」（下稱北市都更審查要點）規定，若有補正，
15 最多給予44日補正期間，是被告應於108年2月10日前為准駁
16 之決定，原處分卻於110年11月10日方為核定，顯已違法。

17 (五)本件權利價值之評定多有瑕疵，且被告未實質審核參加人所
18 列費用合理性

- 19 1. 依108年6月17日修正前「都市更新權利變換實施辦法」（下
20 稱修正前權變辦法）第13條第1項規定，權利變換之權利價
21 值評價基準日，係由實施者定之，且日期限於權利變換計畫
22 報核日前6個月內。但本件參加人所定權利價值評價基準日
23 為106年9月30日，自預計興建時日即113年12月23日起算至
24 少尚須再9年後，甚至要到112年12月31日後才能完工交屋，
25 更新後地主分配回2樓以上房屋每坪平均單價70至75萬元，1
26 樓店面平均單價115萬元皆屬極低，已與客觀房地價值失
27 真，而本件財務共同負擔費用比率為36.03%，一來一往，
28 大幅增加原告等地主損失，實非公平。又參加人所委任之三
29 家不動產估價者查估後所出具之估價報告書均載明彼等估價
30 僅供短期、近期（即自106年9月30日評價基準日往後1年）
31 參考使用，故參加人所委任之不動產估價者所為估價顯已與

01 實際市場成交價脫勾。另本件被告逾審議期限而為系爭都更
02 事業權變計畫之核定，容有違法，此亦將影響評價基準日，
03 導致評價權利價值失真。遑論臺北市松山區塔悠路18巷及八
04 德路4段511巷（下稱系爭巷道）尚未廢巷，故系爭都更單元
05 之實際範圍其實尚不明確。於此情形下所為權利價值之估價
06 是否妥當、充分，客觀上即有相當之疑慮，應重新估價。

07 2. 參加人雖委任巨秉不動產估價師事務所、宏大不動產估價師
08 聯合事務所、信義不動產估價師事務所進行權利價值估價，
09 但未曾將此三家事務所出具之不動產估價報告書提供給系爭
10 更新單元地主，且此三家事務所之估價結果亦僅供短期、近
11 期參考使用，則被告作成核定實施事業計畫及權利變換計畫
12 既受法令所定期間之限制，超過此期間此等估價結果當然也
13 是自動失效、無效。實則此三家事務所係共同假估價，其中
14 兩家僅為陪襯，違反不動產估價師職業倫理規範。又參考原
15 告之母另行委託之宇豐不動產估價師事務所所出具之不動產
16 估價報告書，若將系爭都更單元考量30%的容積獎勵變更為
17 考量系爭移入容積40%，則系爭更新單元土地權利價值更新
18 前每坪平均單價應有600萬元，甚至780萬元以上，故更新前
19 土地之權利價值自應以移入容積40%為估價前提。被告及都
20 更審議會委員竟不依土地估價技術規則、不動產估價技術公
21 報、不動產估價技術規則進行更新前土地、更新後之房地權
22 利價值估價，致造成系爭更新單元25筆土地更新前土地權利
23 價值及更新後地主分配回房屋(含土地持分)被參加人所委任
24 之3家事務所極度低估，原處分未察及此，實有重大闕漏。

25 3. 參加人應遵守系爭都更事業權變計畫中關於拆遷安置計畫、
26 建物拆遷補償費、拆遷安置費、其他土地改良物之補償、占
27 有他人土地舊違章建築戶之補償等費用規定，即應重新辦理
28 臺北市松山區寶清段2小段188、190、191地號土地及其上建
29 物所有權人負擔費用之計算，可見原處分之作成基礎已有疏
30 失及錯誤。

- 01 4. 依被告110年1月15日發布之「都市更新事業及權利變換計畫
02 內有關費用提列總表」（下稱都更權變費用提列總表）說明
03 十四地籍整理費之規定，地籍整理費原則以每戶2萬元計
04 列，然系爭都更權變計畫卻記載地籍整理費（含信託登記及
05 塗銷信託作業之代辦費）係以每戶2萬9000元計算，共提列4
06 26萬3000元，此實與都更權變費用提列總表說明十四規定不
07 符。又系爭都更事業權變計畫固載明此增列之金額係經都更
08 審議會第428次會議討論後予以同意，然都更審議會並未說
09 明是否確需辦理信託登記及塗銷信託登記等作業，亦未提出
10 作業費用估算之計算式及依據，即逕行提高地籍整理費至2
11 萬9000元，實屬違法恣意。
- 12 5. 依財政部109年9月14日台財稅字第10900611910號令釋（下
13 稱財政部109年9月14日令）及都更權變費用提列總表說明十
14 六稅捐之規定，擬訂事業計畫報核日於110年1月1日以後之
15 案件，營業稅之認定應依都更權變計畫總表說明十六（二）
16 提列說明所列2種公式擇一計列，但系爭都更權變計畫卻是
17 逕以房屋現值x5%之方式提列地主應負擔之營業稅，系爭都
18 更權變計畫提列營業稅之方式，不僅與財政部109年9月14日
19 令及都更權變費用提列總表說明十六之規定不符，且恐將導
20 致計算之房屋價值未排除土地持份之價值，而使營業稅提列
21 金額增加，連帶提高共同負擔部分之金額，使地主之權益受
22 損，可見原處分確屬違法。
- 23 6. 參加人於106年至110年期間估價、申請報核都更及審核、審
24 議決議，都更審議會於該期間議決3件都更案，分別由參加
25 人、東家建設股份有限公司及親家地產股份有限公司擔任各
26 該都更案之實施者，三案體量相差無幾，然土地所有權人平
27 均財務共同費用負擔比例，卻差異甚大，分別為36.03%、3
28 1.5%及20.21%，本件都更案地點最佳、土地及房屋每坪平均
29 單價價值最高、第三種商業區最高的法定容積率560%，係以
30 最差、最便宜RC構造施工，但本件都更案土地所有權人平均

01 財務共同費用負擔比例卻是上揭3件都更案中最高，其估價
02 之合理性存疑，容有重大瑕疵。

- 03 7. 實施者固得依都更條例第30條提列負擔及費用，但都更審議
04 會對於實施者所提列之營建工程管理費、風險管理費是否合
05 理，應為實質審查以為判斷，並依實際情形加以調整。本件
06 參加人於系爭都更事業權變計畫所提列之貸款利息、人事行
07 政管理費、銷售管理費、信託管理費、風險管理費等5項管
08 理費共計3億5526萬8406元，但依法系爭都更單元地主無須
09 負擔此5項管理費。又上揭管理費中，人事行政管理費率為
10 5%，風險管理費率為12%，共同財務負擔比率為23.92%，
11 而都更審議會第428次會議中，臺北市政府財政局承辦人員
12 已發言請參加人說明提列人事行政管理費、風險管理費，共
13 同負擔財務費用比率之合理性，但參加人僅再將比率數值陳
14 述1次，並未說明具體成本由何產生，亦未提出紀錄及書
15 據，被告竟認參加人所提列之金額合理，益見都更審議會並
16 未對於系爭都更事業權變計畫所提列人事行政管理費、營建
17 工程管理費、銷售管理費、風險管理費、信託管理費等共同
18 負擔財務費用為實質審查，即依參加人所提列之數值逕為決
19 議，此亦有法律涵攝之錯誤。

20 (六)廢止系爭巷道違法

- 21 1. 原處分說明五已載明參加人若未能依「臺北市現有巷道廢止
22 或改道自治條例」（下稱廢道自治條例），完成系爭巷道廢
23 巷事宜，即應撤銷原處分，性質上應屬停止條件或負擔之原
24 處分附款。本件參加人前後申請廢止巷道之範圍及位置並不
25 相同，且參加人係持與部分地主所簽訂之已過期或失效之合
26 建契約書及信託契約書擅自代理地主違法申請廢止系爭巷
27 道，根本未取得同一街廓內相鄰地號及臨接系爭巷道兩側合
28 計42筆土地所有權人及地上權人人數、應有部分超過五分之
29 三之同意，無法符合廢止系爭巷道之要件，被告自須否准參
30 加人廢止系爭巷道之申請案，故參加人客觀上已無從滿足原
31 處分之附款，參加人既然未依都更條例第74條第1項規定依

01 系爭都更權變計畫完成廢巷，被告即不應作成原處分，原處
02 分應予撤銷。

03 2. 參加人擬具之事業計畫僅有廢止塔悠路18巷，並無八德路4
04 段511巷，都更審議會召開第428次會議時，亦未提及要廢止
05 八德路4段511巷之現有巷道，都更審議會第471次會議竟無
06 中生有要廢止八德路4段511巷之巷道，並使參加人可以無時
07 間限制處理廢巷事宜，此已與原先審查擬廢止現有巷道之範
08 圍有所不同。而原處分作成後，參加人多次申請廢止現有巷
09 道，不僅前後範圍及位置不同，也與系爭都更事業權變計畫
10 所載廢巷範圍及位置不符，且被告無視參加人係持與部分地
11 主所簽訂之已過期或失效之合建契約書及信託契約書擅自代
12 理地主違法申請廢止系爭巷道，根本未取得同一街廓內相鄰
13 地號及臨接系爭巷道兩側合計42筆土地所有權人及地上權人
14 人數、應有部分超過五分之三之同意，未命參加人補正，即
15 准許參加人公開展覽廢巷範圍，並逕送「臺北市現有巷道廢
16 止或改道審議委員會」（下稱廢巷審議委員會）審議，續為
17 廢巷審查，均有程序瑕疵。又因參加人申請廢巷範圍與系爭
18 都更事業權變計畫所載廢巷範圍不一致，廢巷審議委員會已
19 駁回參加人廢止系爭巷道之申請，故必須退回都更案重新審
20 查，是本件勢必須變更系爭都更事業權變計畫，並重行踐行
21 完整之法定程序，可能至少要到125年以後始能完成核定，
22 此顯然已違反都更條例施行細則第20條規定，益見原處分違
23 法。

24 3. 縱使依系爭都更事業權變事業計畫實施進度表，參加人必須
25 於110年11月至111年1月間申請拆除及建築執照，但參加人
26 迄今申請廢止系爭巷道屢遭被告駁回，可見原處分並未發生
27 效力，被告所為自屬違法。又如前所述，廢止系爭巷道應屬
28 原處分之必要條件，但廢巷審議程序中系爭更新單元內25筆
29 土地之地主、相鄰土地地主等20多人均不同意廢巷，廢巷審
30 議委員會決議內容卻未列具體理由說明採納不採納之理由，

01 已流為形式審議，被告就系爭都更事業權變計畫有關廢巷部
02 分，自有未盡說理義務之違法。

- 03 4. 被告、參加人及都更審議會明知同意參與都更之地主信託登
04 記之合約已經過期，且參加人廢止系爭巷道之申請案已於11
05 3年9月20日遭臺北市政府都市發展局（下稱都發局）駁回，
06 參加人已無法實施都更及申請建造執照，但歷來都更審議
07 會、被告皆未就此詳查，為重大違失。

08 (七)系爭都更單元應可規劃更佳之容積獎勵

- 09 1. 都發局於112年10月3日增訂「擬定臺北市防災型都市更新細
10 部計畫」（下稱防災都更細部計畫），本件都更案符合該細
11 部計畫資格，如重為辦理辦理都市更新案，並適用該細部計
12 畫，一般情形可以增加依基準容積計算，至少2倍以上之容
13 積獎勵，而可額外獲得危險建物重建容積獎勵及其他多種重
14 建容積獎勵或容積移轉獎勵，此對於地主、公共安全及未來
15 防災等均有利益，較符合公益。系爭都更事業權變計畫既已
16 逾越都更條例施行細則第20條第1項、北市都更審查要點所
17 定期間始經被告核准實施，自應撤銷原處分重為辦理，且可
18 適用防災都更細部計畫，更顯較系爭都更事業權變計畫核定
19 規劃之容積獎勵數值更佳。

- 20 2. 臺北市松山區寶清段二小段155地號等25筆土地早於106年12
21 月23日即被劃定為系爭都更單元，之後我國制定「都市危險
22 及老舊建築物加速重建條例」（下稱危老建物重建條例），
23 已造成系爭都更單元無法取得危老建物重建條例獎勵容積佔
24 法定容積50%之利益，造成原告損害。又參加人曾與地主簽
25 約及向被告表示本件都更案要作40%移入容積獎勵，卻未盡
26 善良管理人之義務，未依都市更新容積移轉實施辦法第8條
27 第2項規定規劃設計移入容積40%，已有可議。又本件都更
28 案於都更審議會第428次及第471次會議審議時，參加人規畫
29 設計之更新獎勵容積為20.7008%，但原處分竟僅核定更新獎
30 勵容積19.7008%，益見原處分違法，應予撤銷。是以，系爭
31 都更事業權變計畫規劃設計嚴重錯誤，使原告等地主嚴重短

01 少可獲得之更新獎勵容積及移入容積70.2%，自應重新規
02 劃，依都更條例第86條規定重新辦理系爭都更單元事業計畫
03 規劃設計，使更新獎勵容積依都更條例第65條第1項至第3
04 項、臺北市都市更新建築獎勵容積辦法規定，由19.7008%增
05 加至90%（即危老建物重建條例之獎勵容積50%加上移入容
06 積40%）。實際上，本件都更案可以比照臺北市中山區長春
07 段1小段764地號等2筆土地都更事業計畫，規劃設計移入容
08 積及土地所有權人平均財務共同費用負擔比例為36.03%。

09 (八)聲明：原處分撤銷。

10 四、被告答辯則以：

11 (一)原告不得就劃定系爭都更單元處分再為爭執

12 系爭都更單元是由訴外人程建輝依修正前都更條例第11條及
13 107年10月23日修正公布前臺北市都市更新自治條例第15條
14 申請自行劃定，訴外人程建輝申請劃定都市更新單元時，已
15 召開鄰地協調會，被告係待確認西側地主無更新意願後，才
16 為劃定系爭都更單元處分。劃定系爭都更單元處分為被告前
17 階段已辦畢事項，原告應受劃定系爭都更單元處分之拘束，
18 不得於本件再行爭執。又原告為系爭都更單元內土地及建物
19 權利人，更新後亦與其他邱姓家族成員以共同共有形態進行
20 分配，原告無權益損失，且其他共同共有人也無異議，原告
21 所訴當無理由。

22 (二)參加人能力、財力符合法規

23 參加人為股份有限公司，符合行為時都更條例第14條規定。
24 又參加人報核系爭都更事業權變計畫時已取得系爭都市更新
25 單元內地主人數93.75%、面積92.76%；合法建物所有權人9
26 1.30%、面積96.25%同意，符合行為時都更條例第22條規
27 定。直至都更審議會審議時，參加人也已取得96%地主及10
28 0%合法建築物所有權人同意，足見本件多數地主認同參加人
29 能力、財力，方簽署都更同意書讓參加人實施都更。況都更
30 條例第七章亦有設計監督及管理機制，原告擔心參加人資力

01 不足，實是過慮。又被告並無接獲其他地主主張都更同意書
02 受詐欺或脅迫之事，原告空言臆測，當無可取。

03 (三)原處分並無原告所指違法情事

- 04 1. 參加人於106年12月28日向被告報核系爭都更事業權變計
05 畫，依修正前都更條例第86條第2項規定，得適用修正前之
06 規定。又原處分已載明本案係採「權利變換」方式實施，原
07 告主張參加人未將所有實施方式報予被告審查而有違法情
08 節，不知所云。另原告雖主張參加人有跟地主另行簽訂協議
09 合建契約，然系爭都更事業權變計畫已載明本件實施方式為
10 權利變換，縱使參加人與地主間有另行簽訂私約，亦非被告
11 所應介入審酌。
- 12 2. 原處分係核給參加人獎勵建築容積額度合計1,806.01平方公
13 尺(占法定容積19.7008%)，原告所援用之都更容積移轉辦法
14 第8條第2項但書，乃是「容積移轉」之規定，與本案毫無干
15 係，原告等執此主張原處分違法，並無理由。
- 16 3. 都更審議會第428次會議時，參加人已說明擬依廢道自治條
17 例第4條第1項及第6條規定申請一般廢巷範圍，除了塔悠路1
18 8巷(部分)之外，另包括八德路4段511巷(部分)。惟因辦理
19 時程及相關圖示標示不清，故後續都更審議會第471次會議
20 時，則確認廢巷範圍及應辦時點。依廢道自治條例第2條規
21 定，一般廢巷作業之受理機關屬都發局職掌，故原處分說明
22 五方要求參加人在申請建造執照前須完成公告廢巷事宜。此
23 僅是提醒參加人若未完成廢巷改道公告程序，即便申請建築
24 執照，建築主管機關也無法核發建築執照，屬於行政指導，
25 並非原處分之附款。
- 26 4. 參加人為確保都市更新事業順利推動及進行，固有辦理產權
27 信託管理，然此並非強制信託，此由原告所有之土地並未交
28 付信託可明。至公有地部分，依修正前都更新條例第27條第
29 1項規定，係一律參加都市更新，並無辦理信託必要，自無
30 所謂違反比例原則、平等原則情事。

01 5. 參加人已於系爭都更事業權變計畫第12章防災與逃生避難計
02 畫內敘明：一、防災安全區；二、救災及疏散動線；三、避
03 難場所。另製圖標識防救災一層全區平面圖、防救災一層平
04 面圖、防救災標準層平面圖，也依照「內政部劃設消防車輛
05 救災活動空間指導原則」檢討消防車輛救災動線及消防車輛
06 救災活動空間。經被告所屬消防局人員協助審查要求修正
07 後，已表示無意見，故原告主張廢巷部分將影響日後消防救
08 災一節，並不可採。

09 6. 系爭都更事業權變計畫是經由都更審議會第428次及第471次
10 會議審議通過，原處分已要求參加人須遵守系爭都更事業權
11 變計畫，就涉及建管法令部分亦要求參加人依規定辦理。原
12 告徒以都更審議會會議紀錄上有「實施者已於會議中報告，
13 並經委員及幹事充分討論……」等文字，指摘都更審議會委
14 員涉犯刑法第213條公務員登載不實罪，實屬無稽。

15 7. 參加人所規劃都更進度自都更案核定後至成果備查約42個
16 月，惟因目前廢巷問題尚未辦理完畢，故僅能先行就一般都
17 更案進程預為評估。又都更案件涉及地主權益，相關程序繁
18 瑣複雜，參加人就地主意見凝聚、違占戶處置亦須費時整合
19 協調，絕非如原告所言短短1年44日內即應有准駁結果，都
20 更條例施行細則20條僅為訓示規定，原處分自無違法。

21 8. 依一般都更實務，通常參加人在領得建造執照前後，工程施
22 工前，為避免日後如有鄰損原因不清會預為辦理鄰房鑑定，
23 惟本案尚未請領建築執照，故未進行鄰房鑑定，自屬正常。

24 (四)系爭都更事業權變計畫相關稅費說明

25 1. 參加人於權利變換計畫敘明本件權利變換所需費用提列係依
26 提列總表(99年12月版)提列，與原告所舉提列總表版本不
27 同。

28 2. 地籍整理費部分，依提列總表(99年12月版)說明十六及該表
29 7(辛)、(申)地政士委辦費用各為4500元，參加人已敘明地
30 籍整理費包括信託登記及塗銷信託登記之費用，故以每戶2
31 萬9000元提列地籍整理費。

- 01 3. 營業稅部分，系爭都更事業權變計畫報核日為106年12月28
02 日，並無財政部109年9月14日令之適用。又參加人係依提列
03 總表(99年12月版)說明十八，以更新後土地所有權人分配房
04 屋現值x5%提列營業稅，並已載明在權利變換計畫10-8頁。
- 05 4. 本件參加人於系爭都更事業權變計畫並未提列「營建工程管
06 理費」。又有關人事行政管理費、銷售管理費部分，被告為
07 具體化都市更新事業計畫及權利變換計畫內有關必要費用之
08 內涵，已依都更條例、相關子法規定及都更審議會決議訂定
09 費用提列總表，作為辦理都市更新審議作業之參據，此可參
10 說明十九「人事行政管理費」、說明二十一「銷售管理費」
11 規定。又參加人於系爭都更事業權變計畫已經敘明：「本案
12 整合迄今已超過8、9年，到重建完成，期間進行土地整合、
13 人事、庶務等行政作業、各項法律、會計等支出所需費用，
14 人事行政費率提列之費率為5%；銷售管理費提列敘明為銷售
15 更新後取得之折價抵付之費用，包括廣告、企劃及銷售等成
16 本費用，銷售管理費以6%核計之費率；風險管理費依都更事
17 業計畫內有關必要費用提列總表計算，人數以事業計畫及權
18 利變換計畫申請報核日之〔門牌戶數+土地所有權人數與合
19 法建物所有權人數聯集〕除以2計算為41人(第3級)…本案基
20 地面積1,637m²，面積規模為第2級；人數級別為第3級，依
21 照風險管理費率對照表，風險管理費率以11.5%核計」等
22 情，並於第428次都更審議會審議時說明，經該次都更審議
23 會實質決議：「(五)財務計畫部分:……3. 本案提列人事行
24 政管理費率5%、銷售管理費率6%、風險管理費率11.5%均
25 以上限提列，經實施者說明合理性及必要性，並經審議會討
26 論後，予以同意。」都更審議會已有實質審議，並無恣意違
27 法。
- 28 5. 依修正前都更條例第30條第2項規定意旨，共同負擔比例在
29 都更具體個案中，因每一個都更個案所在區位、使用分區、
30 建物構造、建物造價、房地估價等差異性，共同負擔比例自

01 有不同，是原告以其他地區都更個案與本案互為比擬，並進
02 而指摘本件共同負擔比例過高，當有誤解。

03 (五)系爭都更事業權變計畫並無權利價值估價不實不公之事

04 1. 參加人依修正前權變辦法第6條規定，委託三家估價師事務
05 所，以106年9月30日為評價基準日(價格日期)進行估價，參
06 加人擇取更新前土地總價值與更新後房地總權利價值最有利的
07 巨秉不動產估價師聯合事務所為領銜估價師擬訂權利變換
08 計畫，並無原告所稱共同假估價之事。

09 2. 參加人所擬權利變換計畫暨三家估價報告已經都更審議會審
10 查後修正通過，原告所言因被告未在107年12月29日作成核
11 定都市更新事業計畫及權利變換計畫之決定，估價報告即自
12 動失效，當有誤解。另原告本得循閱覽卷宗程序向被告提出
13 申請閱覽三家估價報告，自不待言。

14 3. 本案評價基準日為106年9月30日(價格日期)，參加人報核系
15 爭都更事業權變計畫日期為106年12月28日，符合行為時權
16 變辦法第8條評價基準日限於權變計畫報核日前6個月內之規
17 定，並無原告所指估價時程過早之情形。

18 (六)聲明：原告之訴駁回。

19 五、參加人陳述略以：

20 (一)參加人起初雖提供系爭都更單元地主好幾種重建方式，但最
21 終決定是採權利變換方式實施本件都更案，至於整合初期所
22 簽訂的合建契約，因為後期發現還涉及公有土地，所以後來
23 非以合建契約方式重建，最終決定以對地主權益較好的權利
24 變換方式重建。參加人日後縱有簽訂合建契約書，亦與原處
25 分是否適法無關。

26 (二)原告就何以原處分係因被告被詐欺而陷於錯誤所為乙節，並
27 未有任何具體主張，亦未提出相關事證，僅藉由抽象概略大
28 範圍之調查證據聲請，以導出或摸索出對於訴訟主張必要之
29 事實，屬證據之摸索，有違辯論主義之要求。

30 六、本件前提事實及爭點

01 如事實概要欄所載事實，為兩造所不爭執，並有訴外人程建
02 輝劃定臺北市松山區寶清段二小段155等25筆土地為更新單
03 元檢討書、劃定系爭都更單元處分及都更處自行劃定更新單
04 元核准網頁列印資料影本各1份（見本院卷一第201至268
05 頁）、參加人106年12月28日都市更新事業計畫及權利變換
06 計畫申請書1份（見本院卷一第123頁）、系爭都更事業權變計
07 畫1份（另行獨立存放）、都更審議會第428次會議開會通知
08 單、會議紀錄、簽到簿影本1份（見本院卷一第271至316
09 頁）、都更審議會第471次會議開會通知單、會議紀錄、簽到
10 簿影本1份（見本院卷一第317至379頁）、原處分影本1份（見
11 本院卷一第21至24頁）在卷可證，堪信為真實。又兩造既以
12 前詞爭執，經整理雙方之陳述，本件爭點應為：

- 13 (一)原告能否再對劃定系爭都更單元處分加以爭執？
14 (二)權利變換計畫中關於權利價值認定部分，原告起訴是否適
15 法？本院得否於本件加以審理？
16 (三)原處分核定系爭都更事業權變計畫是否適法？

17 七、本院之判斷

- 18 (一)按都更條例第86條第2項明定：「本條例中華民國一百零七
19 年十二月二十八日修正之條文（按：於108年1月30日公布施
20 行）施行前已報核或已核定之都市更新事業計畫，其都市更
21 新事業計畫或權利變換計畫之擬訂、審核及變更，除第三十
22 三條及第四十八條第一項聽證規定外，得適用修正前之規
23 定。」查訴外人程建輝前於106年9月20日以臺北市松山區寶
24 清段二小段155地號等25筆土地申請自行劃定為都市更新單
25 元，並經被告以劃定系爭都更單元處分核准在案。嗣參加人
26 擔任系爭都更單元之都市更新事業實施者，乃於106年12月2
27 8日擬具都市更新事業計畫及權利變換計畫送請被告審議等
28 情，為兩造所不爭執，並有訴外人程建輝劃定臺北市松山區
29 寶清段二小段155地號等25筆土地為更新單元檢討書、劃定
30 系爭都更單元處分影本1份（見本院卷一第185至218頁）、
31 參加人106年12月28日都市更新事業計畫及權利變換計畫申

01 請書1份(見本院卷一第115頁)在卷可憑，可見參加人確係於
02 都更條例108年1月30日修正施行前即擬具系爭都更單元之都市
03 更新事業計畫及權利變換計畫報請被告審核，是本件都市
04 更新事業計畫及權利變換計畫之審核，依都更條例第86條第
05 2項規定，自可適用修正前都更條例相關規定，合先敘明。

06 (二)次按，修正前都更條例第3條規定：「本條例用語定義如
07 下：一、都市更新：係指依本條例所定程序，在都市計畫範圍
08 內，實施重建、整建或維護措施。二、都市更新事業：係
09 指依本條例規定，在更新地區內實施重建、整建或維護事
10 業。三、更新單元：係指更新地區內可單獨實施都市更新事
11 業之分區。四、實施者：係指依本條例規定實施都市更新事
12 業之機關、機構或團體。五、權利變換：係指更新單元內重
13 建區段之土地所有權人、合法建築物所有權人、他項權利人
14 或實施者，提供土地、建築物、他項權利或資金，參與或實
15 施都市更新事業，於都市更新事業計畫實施完成後，按其更
16 新前權利價值及提供資金比例，分配更新後建築物及其土地
17 之應有部分或權利金。」第10條規定：「(第1項)經劃定
18 應實施更新之地區，其土地及合法建築物所有權人得就主管
19 機關劃定之更新單元，或依所定更新單元劃定基準自行劃定
20 更新單元，舉辦公聽會，擬具事業概要，連同公聽會紀錄，
21 申請當地直轄市、縣(市)主管機關核准，自行組織更新團
22 體實施該地區之都市更新事業，或委託都市更新事業機構為
23 實施者實施之。(第2項)前項之申請，應經該更新單元範圍
24 內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過十分之一，並
25 其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過十分之
26 一之同意；其同意比例已達第二十二條規定者，得免擬具都
27 市更新事業概要，並依第十五條及第十九條規定，逕行擬具
28 都市更新事業計畫辦理。」第11條規定：「未經劃定應實施
29 更新之地區，土地及合法建築物所有權人為促進其土地再開
30 發利用或改善居住環境，得依主管機關所定更新單元劃定基
31 準，自行劃定更新單元，依前條規定，申請實施該地區之都

01 市更新事業。」第19條第1項至第3項規定：「（第1項）都
02 市更新事業計畫由實施者擬訂，送由當地直轄市、縣（市）
03 主管機關審議通過後核定發布實施；……。並即公告三十日
04 及通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權
05 利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；變更時，亦
06 同。（第2項）擬訂或變更都市更新事業計畫期間，應舉辦公
07 聽會，聽取民眾意見。（第3項）都市更新事業計畫擬訂
08 或變更後，送各級主管機關審議前，應於各該直轄市、縣
09 （市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽三十日，並舉辦公
10 聽會；……。 （第4項）前二項公開展覽、公聽會之日期及
11 地點，應登報周知，並通知更新單元範圍內土地、合法建築
12 物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請
13 求權人；……」第22條第1項、第2項規定：「（第1項）實
14 施者擬定或變更都市更新事業計畫報核時，其屬依第十條規
15 定申請獲准實施都市更新事業者，除依第七條劃定之都市更
16 新地區，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所
17 有權人均超過二分之一，並其所有土地總面積及合法建築物
18 總樓地板面積均超過二分之一之同意外，應經更新單元範圍
19 內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過五分之三，並
20 其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過三分之
21 二之同意；其屬依第十一條規定申請獲准實施都市更新事業
22 者，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權
23 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
24 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
25 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
26 予計算。（第2項）前項人數與土地及建築物所有權比例之
27 計算，準用第十二條之規定。」第25條第1項規定：「都市
28 更新事業計畫範圍內重建區段之土地，以權利變換方式實施
29 之。但由主管機關或其他機關辦理者，得以徵收、區段徵收
30 或市地重劃方式實施之；其他法律另有規定或經全體土地及
31 合法建築物所有權人同意者，得以協議合建或其他方式實施

01 之。」第29條第1項規定：「以權利變換方式實施都市更新
02 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
03 變換計畫，依第十九條規定程序辦理審議、公開展覽、核定
04 及發布實施等事項；變更時，亦同。但必要時，權利變換計
05 畫之擬訂報核，得與都市更新事業計畫一併辦理。」

06 (三)大法官已於司法院釋字第709號解釋理由書明確闡釋：「都
07 市更新為都市計畫之一環，乃用以促進都市土地有計畫之再
08 開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益。
09 都更條例即為此目的而制定，除具有使人民得享有安全、和
10 平與尊嚴之適足居住環境之意義外，並作為限制財產權與居
11 住自由之法律依據。都市更新之實施涉及政治、經濟、社
12 會、實質環境及居民權利等因素之考量，本質上係屬國家或
13 地方自治團體之公共事務，故縱使基於事實上需要及引入民
14 間活力之政策考量，而以法律規定人民在一定條件下得申請
15 自行辦理，國家或地方自治團體仍須以公權力為必要之監督
16 及審查決定。依本條例之規定，都市更新事業除由主管機關
17 自行實施或委託都市更新事業機構、同意其他機關（構）實
18 施外，亦得由土地及合法建築物所有權人在一定條件下經由
19 法定程序向直轄市、縣（市）主管機關申請核准，自行組織
20 更新團體或委託都市更新事業機構實施（本條例第九條、第
21 十條、第十一條規定參照）。而於土地及合法建築物所有權
22 人自行組織更新團體或委託都市更新事業機構實施之情形，
23 主管機關對私人所擬具之都市更新事業概要（含劃定更新單
24 元）所為之核准，以及對都市更新事業計畫所為之核定，乃
25 主管機關依法定程序就都市更新事業概要或都市更新事業計
26 畫，賦予法律上拘束力之公權力行為，其法律性質均屬就具
27 體事件對特定人所為之行政處分（司法院釋字第709號解釋
28 理由書第3段參照）。」是綜合上述法令規定及說明可知，
29 都更條例關於實施都市更新程序之規範，係採取多階段行政
30 程序的方式，包括都市更新地區單元劃定階段、都市更新事
31 業概要核准階段、都市更新事業計畫核定階段與權利變換階

01 段等多個行政程序階段，而主管機關對私人所申請劃定之都
02 市更新單元所為之核准，以及對都市更新事業計畫、權利變
03 換計畫所為准予實施之核定，性質上為不同之行政處分，且
04 此兩者乃前後階段審查，審查事項及應適用之法規並不相同。
05 在主管機關已單獨為核准劃定都更單元範圍行政處分時，
06 後續都市更新事業計畫、權利變換計畫之實施範圍，必須
07 受核准劃定都更單元範圍行政處分之拘束，僅得在主管機
08 關核准劃定之都更單元範圍內實施該都更單元之都市更新事
09 業計畫、權利變換計畫。

10 (四)行政處分除非具有無效之事由而無效外，具有存續力，在未
11 經撤銷、廢止或未因其他事由失效前，其效力繼續存在，此
12 為行政程序法第110條第3項所明定；又行政處分具有構成要
13 件效力，即有效之行政處分，處分機關以外之國家機關，包
14 括法院，除非是有權撤銷機關，應尊重該行政處分，並以之
15 為行為之基礎，因而一有效行政處分(前行政處分)之存在及
16 內容，成為作成他行政處分之前提要件時，前行政處分作成
17 後，他行政處分應以前行政處分為其構成要件作為決定之基
18 礎，該他行政處分成為行政訴訟之訴訟對象時，由於前行政
19 處分並非訴訟對象，該他行政處分之受訴行政法院，並不能
20 審查前行政處分之合法性，前行政處分之合法性應由以前行
21 政處分為程序對象或訴訟對象之訴願機關或行政法院審查之
22 (最高行政法院100年度判字第1118號判決、107年度判字第
23 712號判決、109年度判字第374號判決意旨參照)。

24 (五)修正前都更條例第32條第1項、第3項規定：「(第1項)權
25 利變換計畫書核定發布實施後二個月內，土地所有權人對其
26 權利價值有異議時，應以書面敘明理由，向各級主管機關提
27 出，各級主管機關應於受理異議後三個月內審議核復。但因
28 情形特殊，經各級主管機關認有委託專業團體或機構協助作
29 技術性諮商之必要者，得延長審議核復期限三個月。當事人
30 對審議核復結果不服者，得依法提請行政救濟。……(第3
31 項)前二項異議處理或行政救濟結果與原評定價值有差額部

01 分，由當事人以現金相互找補。……（按：該條文共計4
02 項，於都更條例108年1月30日修正施行後移列至第53條，但
03 僅第3項酌作文字修正，其餘項次內容均未修正）」第16條
04 規定：「各級主管機關為審議都市更新事業計畫、權利變換
05 計畫及處理有關爭議，應分別遴聘（派）學者、專家、熱心
06 公益人士及相關機關代表，以合議制及公開方式辦理之；必
07 要時，並得委託專業團體或機構協助作技術性之諮商。」可
08 知，修正前都更條例第32條第1項（即現行法第53條第1項）
09 所定異議程序，乃立法者就土地所有權人對於權利變換計畫
10 關於其「權利價值」不服時，為能有客觀且公平之機制，避
11 免發生偏差情事，在依通常救濟程序提起訴願前所增設之特
12 別救濟程序（最高行政法院98年度判字第1451號判決、99年
13 度判字第668號判決、109年度裁字第27號裁定意旨參照）。
14 由於各該程序皆有法定期間之限制，且依該條第1項後段規
15 定，土地所有權人不服審議核復結果者，得依法提起行政救
16 濟，且對於同條第3項更明定，異議處理或行政救濟結果如
17 與原評定價值有出入時，僅得就差額部分由當事人以現金相
18 互找補。於此情形，如解釋為土地所有權人對於權利變換計
19 畫關於其「權利價值」不服時，得隨意進行其他救濟程序，
20 譬如於異議程序終結前，尚得先行或同時進行訴願及行政訴
21 訟程序，將造成同一事件之法律救濟途徑重疊、併行甚至結
22 果歧異；如解釋為土地所有權人「選擇」一種救濟程序後排
23 除其他救濟途徑者，不僅法無明文，而且「選擇」並無法定
24 期間、次數之限制，亦可能造成同一事件之法律救濟途徑，
25 無止境的中斷與接續，凡此皆顯然違反程序明確、程序安定
26 與有效法律保護之法治國家基本原則。是以，土地所有權人
27 對於權利變換計畫書關於其「權利價值」不服時，依修正前
28 都更條例第32條第1項（亦為現行法第53條第1項）規定，縱
29 使核定權利變換計畫已經聽證程序，仍須於核定發布實施後
30 2個月內提出異議，始得提起行政救濟，該異議程序自屬土

01 地所有權人對於權利變換計畫書關於其「權利價值」不服
02 時，提起行政救濟前之必要先行程序。

03 (六)修正前都更條例第31條第1項前段規定：「權利變換後之土
04 地及建築物扣除前條規定折價抵付共同負擔後，其餘土地及
05 建築物依各宗土地權利變換前之權利價值比例，分配與原土
06 地所有權人。」又內政部依據修正前都更條例第29條第3項
07 授權已訂定權變辦法，而修正前權變辦法第6條第1項規定：
08 「權利變換前各宗土地及更新後建築物及其土地應有部分及
09 權利變換範圍內其他土地於評價基準日之權利價值，由實施
10 者委託三家以上專業估價者查估後評定之。」第10條規定：
11 「更新後各土地所有權人應分配之權利價值，應以權利變換
12 範圍內，更新後之土地及建築物總權利價值，扣除共同負擔
13 之餘額，按各土地所有權人更新前權利價值比例計算之。」
14 第25條規定：「權利變換完成後，實際分配之土地及建築物
15 面積與應分配面積有差異時，應按評價基準日評定更新後權
16 利價值，計算應繳納或補償之差額價金，由實施者通知土地
17 所有權人及權利變換關係人應於接管之日起三十日內繳納或
18 領取。」準此，實施權利變換時係依照評價基準日之價值分
19 別評定更新前各宗土地之權利價值，及更新後之土地及建築
20 物總權利價值，再以更新後之土地及建築物總權利價值，扣
21 除共同負擔之餘額，按各土地所有權人更新前權利價值之比
22 例計算「更新後各土地所有權人應分配之權利價值」。其計
23 算公式如下：「更新後之土地及建築物總權利價值」－「共
24 同負擔」＝「其餘更新後之土地及建築物總權利價值」；
25 「其餘更新後之土地及建築物總權利價值」×「各土地所有
26 權人更新前權利價值之比例」＝「更新後各土地所有權人應
27 分配之權利價值」。繼而檢視各土地所有權人「實際分配之
28 土地及建築物」之權利價值，是否與其「更新後應分配之權
29 利價值」有差異，多則應繳納差額價金，少則應發給差額價
30 金。無論土地所有權人係對「更新前權利價值之比例」、
31 「更新後應分配之權利價值」、「共同負擔」或「實際分配

01 之土地及建築物」之權利價值之計算有爭執，觀之上開「更
02 新後各土地所有權人應分配之權利價值」計算公式，暨檢視
03 「實際分配之土地及建築物」之權利價值與「更新後應分配
04 之權利價值」而計算之差異數，可知只要涉及該等計算之任
05 一項目有爭議（諸如：評價基準日之決定、共同負擔之認定），
06 基於各項目之變動會影響計算結果之密不可分關係，
07 應均屬修正前都更條例第32條第1項對「權利價值」異議之
08 審議核復程序應審查之範圍，而屬對於權利變換計畫關於
09 「權利價值」有所爭執，揆諸前揭規定及說明，應先循異議
10 程序未獲救濟，始得提起訴願及行政訴訟。

11 (七)經查：

- 12 1. 如前所述，在主管機關已單獨為核准劃定都更單元範圍行政
13 處分時，後續都市更新事業計畫、權利變換計畫之實施範
14 圍，必須受核准劃定都更單元範圍行政處分之拘束，僅得在
15 主管機關核准劃定之都更單元範圍內實施該都更單元之都市
16 更新事業計畫、權利變換計畫。又訴願法第14條第1項、第2
17 項規定：「（第1項）訴願之提起，應自行政處分達到或公
18 告期滿之次日起三十日內為之。（第2項）利害關係人提起
19 訴願者，前項期間自知悉時起算。但自行政處分達到或公告
20 期滿後，已逾三年者，不得提起。」準此，行政處分利害關
21 係人提起訴願之期間，應自知悉時起30日內為之，惟受訴願
22 法第14條第2項但書所定3年期間之限制。本件訴外人程建輝
23 前於106年9月20日已以臺北市松山區寶清段二小段155等25
24 筆土地申請自行劃定為都市更新單元，並經被告以劃定系爭
25 都更單元處分核准在案，且該處分上已載明救濟教示之旨，
26 被告並已將劃定系爭都更單元之資料上網公告等情，業經被
27 告陳述明確，並有劃定系爭都更單元處分、臺北市都市更新
28 處自行劃定更新單元核准網頁列印資料各1份在卷可憑（見
29 本院卷一第185至190頁、第249至252頁），而劃定系爭都更
30 單元處分係於106年10月2日寄存送達予訴外人程建輝等情，
31 亦為本院辦理原處分相關行政爭訟事件職務上已知之事實

01 (本院111年度訴字第33號判決參照)，且原告亦自承臺北
02 市松山區寶清段二小段155等25筆土地早於106年間即被劃定
03 為系爭都更單元。另觀之被告所為劃定系爭都更單元處分，
04 已具一般行政處分之要件，並無行政程序法第111條各款所
05 定行政處分無效之情形，自屬有效之確定行政處分，則該處
06 分迄今未經撤銷、廢止或未因其他事由而失效，其效力繼續
07 存在，依前揭說明，被告及原告即受劃定系爭都更單元處分
08 存續力及構成要件效力之拘束，不僅被告應以之作為審核系
09 爭都更單元之都市更新事業計畫及權利變換計畫的基礎，原
10 告亦不得於本件再為爭執劃定系爭都更單元處分之合法性。
11 從而，本件原告固執前詞主張系爭都更單元部分地主是否同
12 意參與都市更新可疑，且僅參加人聯繫部分地主確認是否參
13 與都市更新，劃定系爭都更單元程序亦有違法云云（即原告
14 主張（三）部分），核原告此部分主張，實係指摘劃定系爭
15 都更單元處分違法，而對於已經確定之劃定系爭都更單元處
16 分有所不服。依前述說明，劃定系爭都更單元處分既已有存
17 續力及構成要件效力，本院自不能在本件訴訟再行審查該行
18 政處分之合法性，而應尊重該行政處分，以其認定為審查原
19 處分合法性之基礎，是原告此部分主張，已難採信。

- 20 2. 原告雖執前詞主張本件權利價值評價基準日距今過久，權利
21 價值之估價多有瑕疵，且被告未實質審核參加人所提列共同
22 負擔費用之合理性云云（即原告主張（五）部分），惟原告
23 此部分主張實已涉及權利價值評價基準日之決定、共同負擔
24 費用金額之決定、權利變換前各宗土地及更新後建築物及其
25 土地應有部分及權利變換範圍內其他土地於評價基準日權利
26 價值之估定，核屬對於權利變換計畫中關於權利價值部分有
27 所爭執。依前述規定及說明，原告應先循異議程序未獲救
28 濟，復提起訴願遭駁回後，始得提起行政訴訟，是原告所稱
29 因原處分已經聽證程序，故其可選擇不依都更條例第53條規
30 定提起異議程序，而就權利變換計畫中關於權利價值部分逕
31 行起訴一節，容有誤會，已難憑採。又本件原告尚未就權利

01 變換計畫中關於權利價值部分完成異議程序等情，已經兩造
02 陳明在卷（見本院卷三第459頁，本院卷五第6頁），則原告
03 未經異議及訴願程序即提起本件訴訟，對於權利變換計畫中
04 關於權利價值部分加以爭執，此部分之訴顯非合法，又屬不
05 能補正，自應駁回。至於原告所主張原處分此部分違法之實
06 體上主張，本院無從進而審究，附此敘明。

- 07 3. 原告固又執前詞主張廢止系爭巷道違法云云（即原告主張
08 （六）部分）。惟依廢道自治條例第2條、第8條規定、臺北
09 市都市更新自治條例第10條規定，臺北市現有巷道之廢止，
10 係以都發局為主管機關，且原則上須經由「廢巷審議委員
11 會」審議後始得為之，僅在符合臺北市都市更新自治條例第
12 10條規定時，始「得」併都市更新事業計畫送都更審議會審
13 議，由都更審議會予以廢止或改道，而免依臺北市現有巷道
14 廢止或改道有關規定辦理。又行政機關作成行政處分有裁量
15 權時，得為期限、條件、負擔、保留行政處分之廢止權、保
16 留負擔之事後附加或變更等附款，行政程序法第93條定有明
17 文。觀之系爭都更事業權變計畫之記載（見本院卷一第127
18 頁），本件參加人於擬具都市更新事業計畫及權利變換計畫
19 時，已明確表示係欲依「廢道自治條例」於申請建築執照前
20 向「都發局」辦理廢止系爭巷道位在系爭都更單元內之部
21 分，另細繹都更審議會第428次會議、第471次會議紀錄及參
22 加人於都更審議會第471次會會議所提出之簡報資料之記載
23 （見本院卷一第305至311頁、第337頁、第358至367頁，本
24 院卷三第47頁），都更審議會第428次會議與會委員確有針
25 對八德路4段511巷廢巷問題予以討論，而參加人於該次會議
26 亦有針對臺北市松山區塔悠路18巷及八德路4段511巷廢巷問
27 題予以說明，另都更審議會第471次會議亦有委員對於參加
28 人之廢巷計畫有所討論，並經參加人說明擬依北市廢道自治
29 條例申請廢止系爭巷道之廢巷計畫，該次會議中副召集人更
30 已表明系爭都更事業權變計畫並非同意辦理廢巷，公告廢巷
31 應回歸主管機關依廢道自治條例辦理，故本案僅須在決議敘

01 述依都發局辦理公告廢巷之意見，其後都更審議會作成參加
02 人必須在申請建造執照前完成廢巷公告之決議。是原告所稱
03 參加人申請廢巷範圍一再變更，擬具之事業計畫僅有廢止塔
04 悠路18巷，並無八德路4段511巷等節，已有誤會。又原處分
05 說明五已載明（見本院卷一第21頁）：「本案依本市現有巷
06 道廢止或改道自治條例辦理更新單元範圍內塔悠路18巷及八
07 德路四段511現有巷道廢巷事宜，並請於申請建造執照前完
08 成公告廢巷。」可見原處分僅是對於參加人為負擔之附款，
09 要求參加人必須於申請建造執照完成前另依廢道自治條例完
10 成廢巷程序，並非表示對於廢止系爭巷道有所准駁，亦無以
11 廢止系爭巷道為停止條件之意。而被告對於核准系爭都更事
12 業權變計畫既然有裁量權，其本即可於作成原處分時為此種
13 附款，非謂必須先完成廢巷程序，被告始得核准系爭都更事
14 業權變計畫，是原告此部分主張實屬對於法令之誤解，亦無
15 可取。況且，原處分說明五之附款，已經被告以113年7月5
16 日府都新字第11360054993號函（下稱113年7月5日函）變更
17 為「本案依北市廢道自治條例辦理更新單元範圍內系爭巷道
18 廢巷事宜，請於『核准建造執照前』完成廢巷」，而原告刻
19 正對於113年7月5日函提起訴願中等情，有原告所提出之被
20 告113年7月5日函、113年8月16日府都新字第11301357871號
21 函、被告訴願答辯書各1份在卷可憑（見本院卷四第383至39
22 4頁），可見被告已對於原處分關於廢止系爭巷道附款部分
23 為第二次裁決，並以113年7月5日函取代原處分說明五之附
24 款，原告猶執前詞對於已遭取代之原處分說明五之附款予以
25 爭執，亦難認具有權利保護必要。至於原告所稱參加人係持
26 已過期或失效之合建契約書及信託契約書擅自代理地主違法
27 申請廢止系爭巷道，無法符合廢止系爭巷道之要件；申請廢
28 止系爭巷道過程中，審議程序有諸多瑕疵；廢巷審議委員會
29 已駁回參加人廢止系爭巷道之申請、准駁判斷未說明具體理
30 由等節，均係就被告廢止系爭巷道准否決定所為之爭執，此
31 實屬被告就准否廢止系爭巷道所為行政處分適法性之爭執，

01 要與原處分合法性之認定無涉，原告一再將原處分與廢止系
02 爭巷道之准駁決定混為一談，要無可取。此外，原告雖稱參
03 加人客觀上已無從滿足原處分之附款，應撤銷原處分云云，
04 然此實屬被告作成原處分後，是否切實行使職權監督參加人
05 依系爭都更事業權變計畫實施都市更新事業，以及是否另依
06 職權廢止原處分問題，仍與原處分之合法性認定無關，原告
07 屢執與原處分無關之事濫陳，並不可採。

- 08 4. 原告雖又執前詞主張原處分違反都更條例第43條、第44條及
09 第56條、比例原則、平等原則云云（即原告主張（二）部
10 分），然本件參加人所申請，原處分所核定系爭更新單元都
11 市更新事業之實施方式均僅限於權利變換，被告並未核定參
12 加人得以其他方式實施都市更新。被告以公權力監督的對
13 象，亦僅止於參加人所提出作為分配依據之權利變換計畫。
14 至於參加人是否另有與系爭都更單元土地所有權人簽訂「合
15 建契約」及其內容如何，屬私法自治原則下之契約自由範
16 疇，並非主管機關所得與問。質言之，實施者擬具之權利變
17 換計畫與其與土地所有權人間簽訂之協議合建契約，二者並
18 無關連，主管機關對權利變換計畫為審查時，自不及於協議
19 合建契約之內容；而實施者依權利變換計畫或「協議合建契
20 約」實際分配所生之爭議，則與權利變換計畫核定處分是否
21 違法無涉（最高行政法院107年度判字第12號判決意旨參
22 照）。是縱使本件參加人另行與系爭都更單元內部分土地所
23 有權人簽訂「合建契約」，此亦與原處分之合法性無涉。又
24 修正前都更條例第13條本即規定，都市更新事業得以信託方
25 式實施之，而修正前都更條例第27條第1項則規定都市更新
26 事業計畫範圍內公有土地及建築物，應一律參加都市更新，
27 故公有土地並無不參與都市更新之可能。復對照系爭都更事
28 業權變計畫之記載可知，參加人係為確保更新事業順利推動
29 及進行，新建工程得順利完成，方就私有土地部分以信託方
30 式實施（見權利變換計畫卷第19-1頁），可見系爭都更事業
31 權變計畫係考量公有土地與私有土地是否強制參與都市更新

01 之差異，故僅就私有土地規劃以信託方式實施。又觀之系爭
02 更新單元土地權屬清冊、土地登記清冊表（見更新事業計畫
03 卷第5-2至5-6頁，權利變換計畫卷第17-3至17-7頁），並非
04 系爭更新單元內所有私有土地均有辦理信託（例如：原告所
05 共同共有之臺北市松山區寶清段二小段188地號土地即未辦
06 理信託，編號16、編號24之私有土地部分共有人未辦理信
07 託），且辦理信託之私有土地均係註明委託人為土地所有權
08 人，而非參加人，甚至連同參加人所有之土地，亦係辦理信
09 託，可見並無原告所稱強制信託之情事。遑論原告所有公同
10 共有之臺北市松山區寶清段二小段188地號土地既未辦理信
11 託，即難謂其有何權利受到限制之情事。是本件實難認原處
12 分有何違反都更條例第43條、第44條及第56條、比例原則、
13 平等原則之處，原告此部分主張實屬對於系爭都更事業權變
14 計畫內容之誤解，並不可採。

- 15 5. 本件原告雖主張被告作成原處分已逾越都更條例施行細則第
16 20條第1項等規定云云（即原告主張（四）部分），惟108年
17 5月15日修正前都更條例施行細則第9條之1第1項、第3項
18 （按：修正後僅變更條次，並配合都更條例之修正酌作引用
19 條次、項次之修正）固規定：「（第1項）各級主管機關受
20 理實施者依本條例第十九條或第二十九條規定，申請核定都
21 市更新事業計畫或權利變換計畫之案件，應自受理收件日起
22 六個月內完成審核。但情形特殊者，得延長審核期限一次，
23 最長不得逾六個月。……（第3項）第一項審核期限，應扣
24 除實施者依前項補正通知辦理補正及依各級主管機關審議結
25 果修正計畫之時間。」但上揭規定僅係對於主管機關辦理核
26 定都市更新事業計畫、權利變換計畫審核期限之規範，該規
27 定並無任何違反之法律效果，故縱使主管機關已逾越上述審
28 議期限，亦非謂主管機關不能再核定都市更新事業計畫、權
29 利變換計畫。至於原告所援引之北市都更審查要點第3點規
30 定，則是關於都發局命核定都市更新事業計畫及權利變換計
31 畫案件申請補正之期限規定，實與本件原處分合法性之認定

01 無涉，是原告此部分主張，實屬對於上揭法令規定之誤解，
02 其徒憑自己主觀對於審議期限之理解，任意指摘原處分違
03 法，亦不可採。

04 6. 原告固又以前詞主張都更審議會未實質審議，程序亦有違
05 法，參加人不具足夠資力辦理系爭都更事業權變計畫云云
06 （即原告主張（一）部分），然而：

07 (1) 會議討論事項是否已經充分討論與開會時間長短並無必然
08 關聯，亦非謂開會時間未如與會者所預期，會議紀錄即不
09 可能如實記載。遑論細繹都更審議會第428次會議紀錄及
10 第471次會議紀錄（見本院卷一第305至312頁、第357至36
11 7頁），該2次會議與會委員均有對於參加人所擬都市更新
12 事業計畫及權利變換計畫提出意見，並提出許多問題請參
13 加人說明，甚至指出參加人所擬都市更新事業計畫及權利
14 變換計畫說明不足或引用法規不夠精確之處，更要求參加
15 人檢討修正所擬都市更新事業計畫及權利變換計畫，自難
16 認都更審議會有何未實質審查討論，違反正當法律程序之
17 情事。

18 (2) 修正前都更條例第14條前段規定，都市更新事業機構以依
19 公司法設立之股份有限公司為限，而本件參加人確為股份
20 有限公司，參加人自屬都市更新事業機構而得作為都市更
21 新事業之實施者。至原告雖稱參加人並無能力實施系爭都
22 更事業權變計畫云云，然都更審議會係就參加人是否符合
23 都更條例所定擔任實施者之要件加以審查，且撤銷訴訟之
24 裁判基準時為原處分作成時，而本件原告所指參加人與華
25 大成公司間之民事糾紛及遭假扣押等情，依原告所提出臺
26 北地院111年度重訴字第704號民事判決、臺灣高等法院11
27 1年度抗字第1418號民事裁定之記載（見本院卷三第215至
28 218頁，本院卷四第105至126頁），均係於原處分作成後
29 始發生，是縱使參加人於原處分作成後有財務惡化無法實
30 施系爭都更權變計畫之情事，此亦僅屬原處分作成後，被
31 告是否有確實依修正前都更條例第55條、第56條規定對實

01 施者就系爭都更事業權變計畫之執行情形進行監督管理問
02 題，要與原處分合法性之認定無涉。而參加人是否有重新
03 辦理臺北市松山區寶清段2小段188、190、191地號土地及
04 其上建物公同共有人於權利變換後之房屋選配及登記事
05 宜，亦屬原處分作成後，參加人是否確實執行系爭都更事
06 業權變計畫問題，仍與原處分合法性無涉。從而，原告此
07 部分主張，亦顯然誤解原處分之審查範圍，自難執為有利
08 原告之認定。

09 (3)原告所指鄰房鑑定係為工程施工前為避免日後如有鄰損原
10 因不清所預為之鑑定，此實係系爭都更事業權變計畫執行
11 問題，縱使參加人未辦理鄰房鑑定，亦僅涉及被告是否應
12 依修正前都更條例第55條、第56條規定對實施者進行監督
13 管理問題，而與原處分合法性無關。又細繹都更審議會第
14 471次會議紀錄（見本院卷一第366至367頁），該次會議
15 並無關於實施進度之決議，且系爭都更事業權變計畫已載
16 明實施進度僅為預估值，而如前所述，縱使主管機關已逾
17 越修正前都更條例第9條之1第1項、第3項所定審議期限，
18 主管機關並非不能核定都市更新事業計畫、權利變換計
19 畫。另都更條例所定實施者並非各別建築師，縱使規劃設
20 計之建築師於原處分作成後有所更換，亦與原處分合法性
21 無關。此外，本件原處分係依都市更新建築容積獎勵辦法
22 核定獎勵容積，所核定之獎勵容積乃係針對系爭都更單元
23 整體而非各別土地。況且，原處分所核定之獎勵容積部分
24 對於原告而言屬於授益處分，則主張臺北市松山區寶清段
25 2小段180地號土地不得享有獎勵容積一節，顯然對於法令
26 有所誤解，亦欠缺權利保護必要，難以憑採。

27 7. 至原告固執前詞主張系爭都更單元應可規劃更佳之容積獎勵
28 云云（即原告主張（七）部分），惟能否適用危老建物重建
29 條例，必須符合危老建物重建條例第3條第1項所定要件，且
30 本件參加人係依都更條例擬具都市更新事業計畫及權利變換
31 計畫向被告申請核定之，並非依危老建物重建條例條例辦理

01 危險及老舊瀕危建築物之重建，是本件實與危老建物重建條
02 例無關。又原處分係依都市更新建築容積獎勵辦法，於參加
03 人所申請獎勵容積20.7008%之範圍內核定獎勵容積為19.70
04 08%，此與都更容積移轉辦法第8條第2項係針對容積移轉而
05 為之規範不同，都更容積移轉辦法第8條第2項之規定亦與獎
06 勵容積無涉。況且，該項規定為：「位於整體開發地區、實
07 施都市更新地區、面臨永久性空地或其他都市計畫指定地區
08 範圍內之接受基地，其可移入容積得酌予增加。但不得超過
09 該接受基地基準容積之百分之四十。」亦可見該項規定僅是
10 指被告至多可許可移入容積之上限為接受移入基地基準容積
11 之40%，非謂被告一定要核准移入容積40%。是原告此部分
12 主張，不僅對於法令規定有所誤解，且係以其個人主觀片面
13 之意見，執與本件原處分合法性認定無關事項，任意指摘原
14 處分違法，殊無可取。

15 (八)綜上所述，原告所陳各節，均不足採。被告以原處分准予核
16 定實施系爭都更事業權變計畫案並無違誤，原告猶執前詞訴
17 請本院判命如其聲明所示事項，為無理由，應予駁回。另原
18 告雖聲請通知證人華大成公司負責人鍾維宇、系爭都更單元
19 35地主到庭作證，以證明參加人為詐騙公司、空頭公司，以
20 及參加人私下係「假權利變換，真協議合建」；又聲請本院
21 命參加人提出與地主私下簽署之全部土地合建(分屋)契約
22 書、調取都更審議會第428次及第471次會議全程錄影錄音，
23 以及調取臺北地院111年度重訴字第704號民事事件卷宗、臺
24 灣高等法院111年度抗字第1418號民事裁定、臺北地院111年
25 度全事聲字第82號民事裁定、111年度司裁全字第1173號民
26 事裁定案件卷宗，然因本件事證已明，且原告所欲證明之事
27 項實與本件原處分合法性之認定無關，本院認為均無調查之
28 必要，是原告所為調查證據之聲請，無從准許，附此敘明。
29 八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判
30 決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

01 九、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
02 1項前段，判決如主文。

03 中 華 民 國 114 年 2 月 12 日

04 審判長法官 楊得君

05 法官 高維駿

06 法官 彭康凡

07 一、上為正本係照原本作成。

08 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
09 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
10 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
11 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
12 繕本）。

13 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，
14 逕以裁定駁回。

15 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
16 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
17 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
18

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	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二

01

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

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。

02

中 華 民 國 114 年 2 月 12 日

03

書記官 李虹儒