

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭

112年度訴字第1079號

113年11月13日辯論終結

原告 林宴夙

楊濠隆

共同

訴訟代理人 張玲綺 律師

被告 臺北市府

代表人 蔣萬安（市長）住同上

訴訟代理人 林家祺 律師

複代理人 莊勝凱 律師

參加人 合作金庫資產管理股份有限公司

代表人 周俊隆（董事長）

訴訟代理人 張雨新 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

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

按行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。……（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」查本件原告於起訴時聲明原為請求撤銷被告民國112年7月12日府都新字第112600492121號公告核定實施參加人擔任實施者擬具

01 之「擬訂臺北市大安區仁愛路五小段480地號等2筆（原1
02 筆）土地都市更新事業計畫及權利變換計畫案」（下稱系爭
03 計畫案）計畫書圖公告（本院卷第11頁，下稱系爭核定公
04 告）。嗣於訴訟中，就前開聲明再追加請求撤銷被告112年7
05 月12日府都新字第11260049123號函核定參加人擔任實施者
06 擬具之系爭計畫案（本院卷第289、513頁，下稱系爭核定
07 函）。雖參加人不同意此一訴之追加，然觀以系爭核定公告
08 （原處分卷1第79-80頁）及系爭核定函（原處分卷1第81-86
09 頁）所示內容，可認二者所表示核准參加人擔任實施者擬具
10 之系爭計畫案的意涵皆大致相仿，而為原告所欲就此訴請撤
11 銷之實質內涵，是認原告就此訴訟標的雖有追加，惟請求之
12 基礎並未改變，故本院認原告就此部分訴之追加，尚屬適
13 當，仍予准許。

14 二、事實概要：

15 緣參加人申請自行劃定更新單元（即本件實施者），經被告
16 於108年1月19日以府都新字第10730441000號函（下稱108年
17 1月19日核准函）核准「劃定臺北市大安區仁愛路五小段480
18 地號等1筆土地為更新單元」。其後參加人再經被告以109年
19 4月15日府都新字10970021522號函（下稱109年4月15日核准
20 函）核准其擔任申請人擬具之「擬訂臺北市大安區仁愛路五
21 小段480地號等2筆（原1筆）土地事業概要案」申請實施都
22 市更新事業。嗣後參加人再向被告申請報核系爭計畫案，經
23 被告依法定程序審查後，於112年7月12日以系爭核定函核准
24 系爭計畫案，並於同日以系爭核定公告予以公告。原告為臺
25 北市大安區仁愛段五小段479-2地號土地（下稱系爭土地）
26 之所有人，該系爭土地並非位於系爭更新單元內而僅為鄰
27 地，原告因不服系爭核定公告及系爭核定函，遂提起本件行
28 政訴訟。

29 三、原告起訴主張及聲明：

30 （一）主張要旨：

31 1. 原告有提起本件訴訟之權能：

01 系爭土地是計畫道路用地但未徵收，依據被告所屬工務局新
02 建工程處111年7月11日北市工新設字第1113051967號函（下
03 稱新工處111年7月11日函）還沒有被開闢，雖然是開通狀
04 態，但係未開闢且未由政府取得的道路用地，參加人利用系
05 爭土地作為系爭計畫案停車場唯一且必要之出入口，而系爭
06 土地約占道路2分之1的面積。原告為都市更新建築容積獎勵
07 辦法（下稱容積獎勵辦法）第8條第1項及109年11月9日修正
08 前臺北市自行劃定更新單元重建區段作業須知（下稱行為時
09 作業須知）第6點第3項（按：此一規定於111年3月17日修正
10 並於同年月22日施行後則移列為第5點第3項，內容均同）規
11 範之保護對象，因參照司法院釋字（下稱釋字）第469號解
12 釋理由、最高行政法院100年度裁字第1904號裁定、本院100
13 年度訴更一字第158號判決、釋字第774號解釋等意旨，上述
14 規定係為了解決政府取得公設保留地之問題，減少政府支
15 出，不僅為了公益，同時也在解決私有計畫道路地之地主長
16 期財產權受特別犧牲之不合理狀況，寓有保護更新範圍周邊
17 私有道路用地地主之意旨，而被告未依此一意旨，將系爭土
18 地納入更新範圍，且亦未於審查及核定都市更新事業計畫階
19 段，要求參加人協助被告取得毗鄰之系爭道路用地並依容積
20 獎勵辦法第8條第1項規定申請相應之容積獎勵，致參加人無
21 須補償原告以使被告取得原告土地，即可無償使用系爭土地
22 並作為停車場出入口，以致原告之財產權及法律上利益受損
23 害，是原告具有法律上利害關係。又更新後系爭土地的使用
24 量及使用密度大為增加，造成系爭土地的負擔更為沉重，原
25 告因被告核准實施系爭計畫案增加負擔，依釋字第742號解
26 釋意旨，原告有提起本件訴訟之權能。又原告與更新單元內
27 之同意者並不同，因為原告並無向不同實施者出具同意書、
28 由實施者再為報核、透過實施者參與訴訟等參與都市更新之
29 機會。申言之，正因為原告為系爭更新單元外之同意者，原
30 告參與都更之權利顯受到侵害，而更新單元內之同意者參與
31 都更之權利並未受影響，二者顯有不同，故被告援引最高行

01 政法院104年10月份庭長法官聯席會議決議（下稱104年10月
02 份聯席會議決議）而謂若更新單元內之同意者不具有訴訟權
03 能，則原告為更新單元外之同意者，於本件應更無訴訟權
04 能，容有誤解。據上，故原告有提起本件訴訟之權能。

- 05 2. 系爭核定函及系爭核定公告違反行為時作業須知第6點第3項
06 及容積獎勵辦法第8條第1項規定，以及公益原則、比例原
07 則，應予撤銷：

- 08 (1) 被告核准之系爭計畫案，更新單元僅有單一筆臺北市大安區
09 仁愛路五小段480地號土地（後分割成為480及480-2兩個地
10 號，下分別稱480地號土地、480-2地號土地），且土地及建
11 物所有權人亦僅有3家法人，僅係將原本單一棟建物以都更
12 之名行自己舊建物翻新之實，以享受都更高額容積獎勵，卻
13 完全未顧及城市整體規劃之公益、以及都市更新條例施行細
14 則第7條所揭示「公共設施負擔之公平性」及「土地權利整
15 合之易行性」等因素，公益性顯然不足，系爭核定函之裁量
16 明顯失衡，且被告怠於相關行為，致原告受有損害，違反公
17 益原則及比例原則。系爭土地作為系爭計畫案實施重建後之
18 大樓停車場唯一出入口所在，並為停車場通往忠孝東路主要
19 幹道所必經土地，系爭計畫案所重建大樓之使用需求最大且
20 受益最多，又系爭核定函核准容積獎勵最上限之容積，依估
21 價結果，更新後土地所有權人應分配權利價值較更新前土地
22 總價增加新臺幣（下同）39億餘元，被告不要求參加人協助
23 取得毗鄰之計畫道路用地，僅要求參加人提供總銷金額2%的
24 回饋金（約為2,231萬元），然被告卻要背負上億元的徵收
25 補償費。被告於系爭計畫案劃定更新單元時，未依行為時作
26 業須知第6點第3項、容積獎勵辦法第8條第1項之規定，將系
27 爭土地納入更新單元，亦未於審查及核定都市更新事業計畫
28 階段，要求參加人協助取得毗鄰之系爭土地並申請協助開闢
29 取得道路地之容積獎勵，致參加人無須補償原告以使被告取
30 得原告土地，違反公益原則及比例原則。

01 (2)系爭土地是計畫道路用地，並非私設道路，政府應依法取得
02 之依據並非司法院解釋，而是都市計畫法第48條、土地徵收
03 條例第30條，故原告更正主張的法令依據。

04 3. 被告作成系爭核定函未踐行正當法律程序，系爭核定函亦不
05 受前階段處分之構成要件效力所拘束：

06 (1)被告所屬都市更新處（下稱都更處）已知系爭計畫案周邊有
07 未完成徵收之計畫道路，但參加人及被告未通知原告，原告
08 自不可能於劃定更新單元階段提出陳情。原告於111年6月受
09 通知鑑界時，始知有都更程序並提出陳情，都更處實有未確
10 保就都更案有利害關係之周邊私有道路地地主知悉相關資訊
11 及陳述意見之機會，與釋字第709號解釋揭示之正當行政程
12 序意旨不符。

13 (2)依行為時作業須知規定第6點第3項規定，被告應要求參加人
14 將系爭土地納入卻未納入，是以被告於108年1月19日核准更
15 新單元、109年4月15日核定更新事業概要計畫之行政處分，
16 顯已有違反公益原則及比例原則，而具明顯重大瑕疵，依行
17 政程序法第111條第7款，該二項前階段處分應為無效，對系
18 爭核定函自不生構成要件效力。縱認該二項前階段處分有
19 效，行政法院仍具審查前階段處分之權限，況原告之所以未
20 於前階段處分提起行政救濟，乃因原告於都更程序中未獲任
21 何通知，實不具期待可能性。縱認前階段處分具構成要件效
22 力，於本件亦應例外不受拘束，以保障人民救濟之機會，是
23 系爭核定函違反公益原則及比例原則。縱認更新單元之範圍
24 已於系爭核定函之前階段處分確定而有構成要件效力，而於
25 本件不得就前者（即劃定更新單元之範圍）再為審查，實仍
26 無礙於本院審查「被告明知公益性不足，卻未要求參加人協
27 助取得系爭道路地、反而僅要求2,231萬餘元以補公益性不
28 足」之合法性。又依行政程序法第109條規定，本件有經過
29 聽證程序，無須再行訴願程序，即可提起訴訟。

30 4. 臺北市都市更新及爭議處理審議會（下稱都更審議會）之決
31 議不具有判斷餘地：

01 都更審議會之聘任及續聘與否均取決於被告代表人，是否具
02 有獨立行使職權之空間，實有疑義。又都更審議會決議僅泛
03 稱「原建照道路出入口已有車道進出之事實」、「劃定更新
04 範圍並無提出納入該筆土地」、「審議程序中未有陳情」、
05 「為維持更新案之穩定性」而維持原決議，未涉及具專業性
06 之判斷及實質利益衡量，實不具判斷餘地。縱認都更審議會
07 決議結果為行政機關之判斷餘地，法院就系爭決議仍有權加
08 以審查。況且系爭計畫案既利用原告所有系爭土地作為停車
09 場唯一出入通道，卻未將之列入都更範圍中，坐視參加人無
10 償使用原告112年公告現值7,912萬8千元之系爭土地，已侵
11 害原告憲法第15條保障之財產權甚鉅，是依釋字第553號解
12 釋意旨，法院對此即有較高的審查空間。

13 (二)聲明：系爭核定公告及系爭核定函均撤銷。

14 四、被告答辯及聲明：

15 (一)答辯要旨：

16 1. 原告提起本件訴訟顯然欠缺訴訟權能：

17 依最高行政法院104年10月份聯席會議決議意旨，原告既非
18 處分相對人，亦非不同意納入更新單元之地主，又都更單元
19 之納入係採自主協調機制，原告僅為系爭計畫案更新單元外
20 之鄰地所有人，其雖以行為時作業須知第6點第3項及容積獎
21 勵辦法第8條第1項規定而主張有權利保護規範理論之適用，
22 惟上開規定均是為公益目的，未兼及保障私人之財產權或法
23 律上利益。因此，原告僅有反射利益，非屬保護規範，其提
24 起本件訴訟，顯然欠缺訴訟權能。

25 2. 被告作成系爭核定函及系爭核定公告均遵循正當法律程序：

26 都更程序中應受送達人僅限於更新單元內之所有權人與他項
27 權利人，無須送達予非更新單元之鄰地所有人，亦無須就自
28 行前來參加聽證程序之原告意見為說明回復，況原告訴求已
29 於都更審議會詳細討論、處理，被告自無違反釋字第709號
30 解釋意旨。被告就系爭核定函循都市更新條例第48條、第32

01 條第2項、第3項及第33條第1項前段之規定，完整辦理所有
02 正當法律程序，不存在原告空言指摘之違法之處。

03 3. 都更審議會之決議有判斷餘地存在：

04 都更審議會享有專業之判斷餘地，行政法院僅就行政機關判
05 斷時有無遵守法定程序等事項審查。都更審議會聽取原告意
06 見，衡酌原建照道路出入口即位於光復南路200巷並已有車
07 道進出之事實、劃定更新單元範圍並無討論納入該筆土地，
08 作成不採納原告陳情，已具有審議會之具體意見，並無任何
09 偏頗或差別待遇，亦無裁量瑕疵或違法之處。有關公益性部
10 分亦屬都更審議會判斷餘地範圍，本來就不以有取得私有道
11 路地來認定有無滿足公益性。

12 4. 被告核定系爭核定函時，已非審查更新單元之階段，本件前
13 後共三階段之行政處分，其審查範圍尚有不同，原告主張強
14 制納入鄰地為更新單元內，涉及前二階段之「更新單元之劃
15 定」（劃定更新單元及更新事業概要之核定），前二階段之行
16 政處分既已生構成要件效力，自非系爭核定函審查之事項，
17 原告遲至第三階段之更新事業及權變計畫，提出救濟，程序
18 顯有未合，應予駁回。況依臺北市都市更新基金收支保管及
19 運用自治條例第1條、第3條第12項及第4條等規定可知，民
20 辦都市更新之實施者，除於申請容積獎勵時得捐贈公益設施
21 及經費外，尚得透過一般管道捐贈都市更新基金，並明確限
22 制捐贈回饋金作為都市更新基金之用途，均係為都市更新相
23 關內容所為之公共支出。本件實施者因申請更新容積已達獎
24 勵上限，無法再透過申請獎勵容積方式捐贈公益設施，故除
25 原先承諾之法定空地集中作為開放空間、認養公有人行道及
26 公園維護10年、捐贈公共自行車租賃系統設置費用等公益性
27 事項外，另遵循都更審議會建議，依臺北市都市更新基金收
28 支保管及運用自治條例捐贈總銷售額千分之二之回饋金，已
29 滿足公益性之要求。被告不會因為參加人提供2千多萬元回
30 饋金，後續就一定要徵收原告之系爭土地並背負鉅額的徵收
31 補償費用。參加人係根據相關規定補償，才能取得這麼多容

01 積獎勵，與是否利用原告之系爭土地作為停車場出入口無
02 關。

03 (二)聲明：原告之訴駁回。

04 五、參加人陳述及聲明：

05 (一)陳述要旨：

06 1. 原告並無訴訟權能：

07 (1)被告在核准劃定更新單元時，原僅有分割前480地號土地，
08 因該土地涉及商四特（原屬第二種商業區）及商四特（原屬
09 第四種住宅區）之二種土地使用分區，被告所屬地政機關辦
10 理逕為分割並重新測量後，在109年1月6日完成逕為分割登
11 記，分割出480-2地號土地，後續之都市更新事業概要、都
12 市更新事業計畫及權利變換計畫等之計畫書案名則均配合調
13 整為480及480-2地號等2筆土地。

14 (2)原告非系爭計畫案之土地及合法建築物所有人，無同意系爭
15 計畫案以何種方式實施之權利，也無獲取都更後重建建物分
16 配之權利，欠缺公法上請求權基礎。且沒有法規課予被告一
17 定要將毗鄰的道路納入系爭計畫案中，系爭土地應回歸既成
18 道路徵收通案處理，原告沒有因系爭核定函而受有權利損
19 害。況系爭土地毗鄰更新單元北側之光復南路200巷，沒有
20 在系爭計畫案範圍內，新工處111年7月11日函也僅是依其陳
21 情內容回復查無開闢紀錄，事實上系爭土地本為道路用地
22 （公共設施用地），現況為6米巷道，其上鋪設柏油、建置
23 水溝，供公眾通行道路使用已有數10年之久，原告於100年3
24 月29日間經由銀行標售購入取得，當時現況係供公眾通行數
25 十年之既成巷道，亦不適用行為時作業須知第6點第3項規
26 定，是以，系爭土地本來就是供公眾通行使用，不因系爭計
27 畫案受到影響或不利或增加負擔之情形，原告所述為無理
28 由。

29 (3)作業須知屬「劃定更新地區或單元」階段所應審查事項，並
30 非參加人申請系爭計畫案法規，也非112年7月12日公告之規
31 定，原告顯有錯置都更階段順序，且行為時作業須知第6點

第3項規定本旨是為了公眾通行，基於公益，與私益無涉。參加人並無申請容積獎勵辦法第8條所定之協助取得及開闢公共設施容積獎勵，且該規定僅是藉由容積獎勵措施鼓勵實施者取得及開闢範圍內或周邊公共設施用地，所著重者仍為公益，亦非保護原告規範，是原告不具主觀公權利。

2. 原告訴請撤銷系爭核定公告及系爭核定函均不合法：

被告依都市更新條例第32條第1項規定，核定發布實施參加人擔任實施者擬具之系爭計畫案，且基於該規定為系爭核定公告，其內容為起迄日期為112年7月13日至112年8月11日止、網路公開閱覽及查詢方式、計畫範圍及公告地點及張貼處等資訊，係單純之觀念通知行為，原告對之爭訟，主張撤銷系爭核定公告，於法未合，應予駁回。參加人不同意原告追加撤銷系爭核定函，原告於111年間知悉未被納入系爭更新單元時即應提出爭執，不應於系爭計畫案才來進行爭執，有逾期起訴之嫌，且未經訴願逕為起訴，亦不合法。

3. 參加人向被告報核系爭計畫案時，原承諾公益性回饋事項包括：(1)法定空地集中留設北側，作為供不特定公眾使用之功能街角廣場開放空間。(2)認養維護基地座落街廓內之公有人行道10年及延吉公園10年，提供友善人行環境與鄰里活動空間。(3)捐贈臺北市政府交通局「臺北市自行車租賃系統」(You Bike微笑單車)設置費用150萬元。後續被告於進行168專案書面審查會議時，都更處提出本案公益性回饋略有不足，要求參加人提供回饋方案，並建議以捐贈公益設施為優先，或以捐贈都市更新基金作為回饋方案之審查意見。嗣被告於111年1月20日舉辦168專案小組審查會議時，委員考量本案基地內已無多餘空間提供公益性回饋空間，建議依通案以全案總銷金額之2%加強公益性回饋，即以捐贈都市更新基金方式辦理並作成決議。再經被告再提請都更審議會第561次會議中決議確認後修正計畫內容，記載在都市更新事業計畫書內據以執行。且被告為規範受理都市計畫、都市設計及都市更新回饋、捐贈等事項，訂有「臺北市政府受理都市計

01 畫、都市設計及都市更新回饋、捐贈作業要點」據以執行，
02 所捐經費依臺北市都市更新基金收支保管及運用自治條例作
03 為臺北市住居環境改善相關公益性用途，並無原告所述法無
04 明文之情形。

05 (二)聲明：原告之訴駁回。

06 六、本院之判斷：

07 (一)前提事實：

08 前揭事實概要欄所載之事實，有系爭土地之土地登記第一類
09 謄本（本院卷第29頁）、108年1月19日核准函（原處分卷1第
10 1-2頁）、109年4月15日核准函（原處分卷1第7-10頁）、系
11 爭計畫案申請書（原處分卷1第11頁）、系爭核定函（原處
12 分卷1第81-86頁）及系爭核定公告（原處分卷1第79-80頁）
13 附卷可稽，堪予認定。

14 (二)應適用之法令及法理說明：

15 按都市更新條例第3條規定：「本條例用詞，定義如下：
16 一、都市更新：指依本條例所定程序，在都市計畫範圍內，
17 實施重建、整建或維護措施。二、更新地區：指依本條例或
18 都市計畫法規定程序，於都市計畫特定範圍內劃定或變更應
19 進行都市更新之地區。三、都市更新計畫：指依本條例規定
20 程序，載明更新地區應遵循事項，作為擬訂都市更新事業計
21 畫之指導。四、都市更新事業：指依本條例規定，在更新單
22 元內實施重建、整建或維護事業。五、更新單元：指可單獨
23 實施都市更新事業之範圍。六、實施者：指依本條例規定實
24 施都市更新事業之政府機關（構）、專責法人或機構、都市
25 更新會、都市更新事業機構。……」第4條第1項規定：「都
26 市更新處理方式，分為下列三種：一、重建：指拆除更新單
27 元內原有建築物，重新建築，住戶安置，改進公共設施，並
28 得變更土地使用性質或使用密度。二、整建：指改建、修建
29 更新單元內建築物或充實其設備，並改進公共設施。三、維
30 護：指加強更新單元內土地使用及建築管理，改進公共設
31 施，以保持其良好狀況。」第6條第1款至第3款規定：「有

下列各款情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關得優先劃定或變更為更新地區並訂定或變更都市更新計畫：一、建築物窳陋且非防火構造或鄰棟間隔不足，有妨害公共安全之虞。二、建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞、建築物排列不良或道路彎曲狹小，足以妨害公共交通或公共安全。三、建築物未符合都市應有之機能。」第23條第1項規定：「未經劃定或變更應實施更新之地區，有第6條第1款至第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主管機關所定更新單元劃定基準，自行劃定更新單元，依前條規定，申請實施都市更新事業。」第32條第1項前段規定：「都市更新事業計畫由實施者擬訂，送由當地直轄市、縣（市）主管機關審議通過後核定發布實施；……」第86條第1項規定：「本條例中華民國107年12月28日修正之條文施行前已申請尚未經直轄市、縣（市）主管機關核准之事業概要，其同意比率、審議及核准程序應適用修正後之規定。」又臺北市都市更新自治條例第12條第1項第1至4款規定：「經市政府劃定應實施更新之地區，其更新單元劃定基準應符合下列規定之一。但依都市更新條例第7條劃定之更新地區，不受本條之限制：一、為完整之計畫街廓者。二、街廓內面積……。三、街廓內鄰接二條以上之計畫道路，……。四、街廓內相鄰土地業已建築完成……。」第15條第1項及第2項規定：「（第1項）依都市更新條例第23條規定申請自行劃定更新單元者，其劃定基準為第12條及更新單元內重建區段之建築物及地區環境狀況評估標準所列規定。（第2項）前項自行劃定更新單元之申請經市政府審核通過後，應依都市更新條例規定取得同意比率，並於6個月內擬具事業概要或於1年內擬訂都市更新事業計畫報核，逾期未報核者，應重新申請自行劃定更新單元。……」另行為時作業須知第1點規定：「臺北市政府（以下簡稱本府）為處理自行劃定更新單元申請案，爰依臺北市都市更新自治條例第15條第1項規定，特訂定本作業須知。」（行為時）第6點第3項

規定：「自劃更新單元毗鄰之計畫道路未經本府徵收且未開闢者，申請人以納入自劃更新單元為原則；如申請人未納入自劃更新單元時，仍需協助開闢該計畫道路或留設私設通路以供通行。」都市更新為都市計畫之一環，制度設計目的，在促進都市土地有計畫之再開發利用，以復興都市機能，改善居住環境，增進公共利益（都市更新條例第1條規定參照），又更新單元為都市更新事業之實施範圍，都市更新條例第5條規定，直轄市、縣（市）主管機關應就都市之發展狀況、居民意願、原有社會、經濟關係及人文特色，進行全面調查及評估，劃定更新地區，並視實際需要分別訂定都市更新計畫，並於計畫表明更新地區範圍，及更新單元，或其劃定基準，對於未經劃定應實施更新之地區，土地及合法建築物所有權人，依同條例第23條規定，亦得依直轄市、縣（市）主管機關劃定基準，申請自行劃定更新單元，復由實施者擬訂都市更新事業計畫向主管機關報核，主管機關則予以核定或駁回，其所為核定實施都市更新事業計畫及權利變換計畫，性質為形成處分，且並無行政處分執行完畢之問題（最高行政法院101年度判字第394號判決意旨參照），申請人如不服該等核定處分，自得提起撤銷訴訟，以資救濟，係屬當然。

（三）原告於本件訴訟中並無訴訟權能，不具提起本件訴訟之當事人適格：

1. 依行政訴訟法第4條第1項規定，提起撤銷訴訟者，係以行政處分損害其權利或法律上之利益為要件。基於憲法保障人民基本權之防禦功能，人民對於違法且侵害其權利或法律上之利益的行政處分，原本即享有排除侵害之公法上權利。人民為不利行政處分之直接相對人者，具有提起撤銷訴訟之訴訟權能，若非不利行政處分之直接相對人者，則該第三人提起撤銷訴訟是否具備訴訟權能，須藉由保護規範理論，探求法律規範保障目的，就具體個案認定，如法律已明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向

行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人利益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，受該法律保護之人，始具有公法上請求權（釋字第469號解釋理由書參照）。基此，非行政處分之相對人起訴主張其所受侵害者，若可藉由保護規範理論判斷為其法律上利益受損害，固可認為具有訴訟權能，而得透過行政訴訟請求救濟；反之，若非法律上利益，僅係單純政治、經濟、感情上等事實上利益或反射利益受損害，則不許其訴請撤銷行政處分。是當事人就其訴訟標的須有實施訴訟之權能，否則，其當事人為不適格，而提起行政訴訟之當事人不適格，為欠缺訴權之存在要件，應認其訴為無理由而以判決駁回之。

2. 次依釋字第709號解釋理由書指出，於土地及合法建築物所有權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，主管機關對私人所擬具之都市更新事業概要（含劃定更新單元）所為之核准，以及對都市更新事業計畫所為之核定，乃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畫，賦予法律上拘束力之公權力行為，其法律性質均屬就具體事件對特定人所為之行政處分（行政程序法第92條第1項規定參照）。其中經由核准都市更新事業概要之行政處分，在更新地區內劃定可單獨實施都市更新事業之更新單元範圍，影響更新單元內所有居民之法律權益，居民如有不願被劃入更新單元內者，得依法定救濟途徑謀求救濟。而主管機關核定都市更新事業計畫之行政處分，涉及建築物配置、費用負擔、拆遷安置、財務計畫等實施都市更新事業之規制措施。且於後續程序貫徹執行其核准或核定內容之結果，更可使土地或建築物所有權人或其他權利人，乃至更新單元以外之人之權利受到不同程度影響，甚至在一定情形下喪失其權利，並被強制遷離其居住處所。故上述核准或核定

均屬限制人民財產權與居住自由之行政處分等語。可知不同意被劃入更新單元內之居民，得提起行政救濟，至於更新單元以外之人其權利及法律上利益如受影響，發生限制人民財產權與居住自由受侵害，應亦得提起行政救濟。至更新單元以外之人，是否具有主觀公權利，其判斷標準乃在藉由保護規範理論，探求法律規範保障目的，就具體個案認定，如法律已明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權，即為法律所保障之對象，行政法院即應為實體審查；反之，如就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，並無從認定有保障特定人之意旨，而僅為經濟、感情上等事實上利益或反射利益受損害，則不許更新單元以外之人提起行政救濟。

3. 查系爭計畫案前由參加人申請自行劃定更新單元，依行為時都市更新條例第5條至第7條（按：嗣後修正時此部分條號亦同）之規定，被告應審查申請都市更新之區位及辦理都市更新之合法性及妥適性，而被告審查後乃以108年1月19日核准函核准「劃定臺北市大安區仁愛路五小段480地號等1筆土地為更新單元」在案；其後參加人擔任申請人擬訂系爭計畫案之都市更新事業概要案及計畫書圖，依同條例第22條、同條例施行細則第9條之規定，被告應審查更新單元範圍、現況分析、與都市計畫之關係、處理方式及其區段劃分、區內公共設施興修或改善構想、重建、整建或維護區段之建築規劃構想、預定實施方式、財務規劃構想、預定實施進度、申請獎勵項目及額度概估等項目之合法性及妥適性，而被告審查後則以109年4月15日核准函核准參加人擔任申請人擬具之「擬訂臺北市大安區仁愛路五小段480地號等2筆（原1筆）土地事業概要案」申請實施都市更新事業在案；之後參加人擔任實施者向被告申請報核系爭計畫案，依同條例第32條規定，被告應審查都市更新事業計畫中關於地主同意更新比例、建築規劃設計、周遭環境及地景、容積獎勵及財務計畫

01 成本分析等項目之合法性及妥適性，及依同條例第48條規
02 定，被告應審查都市更新權利變換計畫中關於權利變換地區
03 範圍、更新前權利關係人名冊、更新後土地使用及建築計
04 畫、各項公共設施設計施工基準及權屬、土地改良物拆遷補
05 償費、權利變換所需費用、更新前後權利價值鑑價、共同負
06 擔、更新後分配面積及位置、土地及建築物分配清冊、地籍
07 整理計畫等項目之合法性及妥適性，而被告審查後復於112
08 年7月12日以系爭核定函核准系爭計畫案，並於同日以系爭
09 核定公告予以公告在案。則系爭計畫案有關更新單元之劃
10 定，業經被告以108年1月19日核准函及109年4月15日核准函
11 予以核准參加人申請劃定更新單元之範圍，已確定系爭土地
12 並未劃定於更新單元內，至於系爭核定函及系爭核定公告之
13 核定階段，係就參加人所提更新單元範圍內之都市更新事業
14 計畫及權利變換計畫之具體內容為審議，前後各階段之審查
15 事項及應適用之相關法規，尚有不同，原告所有在使用分區
16 上屬於道路用地（公共設施用地）之系爭土地（見被告都市
17 發展局申請及查詢系統資料，本院卷第451頁）納入更新單
18 元與否，涉及更新單元之劃定，並非系爭核定函及系爭核定
19 公告審查之事項，是原告執前揭主張要旨3.所認，即有誤
20 會。復觀諸前開都市更新條例、臺北市都市更新自治條例，
21 以及被告為處理自行劃定更新單元申請案所定不論是行為時
22 或現行作業須知相關規定之規範意旨，對於未經劃定應實施
23 更新之地區，土地及合法建築物所有權人，依都市更新條例
24 第23條第1項（修正前條號為第11條）規定，亦得依直轄
25 市、縣（市）主管機關所定更新單元劃定基準申請自行劃定
26 更新單元，姑不論申請人有無請求主管機關就其申請劃定更
27 新單元作成行政處分之權利，上開規定之規範意旨並無賦予
28 申請人以外之第三人，得請求被告在審議此等申請案件時，
29 應將申請意旨未納入更新單元內之土地，一併納於該他人提
30 出之申請案中審議而核定併予劃定更新單元範圍，亦即都市
31 更新條例對於未提出申請之第三人，欲藉由他人提出之申請

案將其所有之土地納入申請意旨內一併辦理都市更新，非屬法秩序保護之公權利，並非保護規範。

4. 又作業須知係被告為處理自行劃定更新單元申請案，依臺北市都市更新自治條例第15條第1項規定就劃定基準所制定之行政規則，為使都市更新單元符合同條例第12條第1項規定街廓完整性之相關要求，行為時作業須知第6點第3項（現行作業須知則將此規定移列為第5點第3項）遂進一步規定：「自劃更新單元毗鄰之計畫道路未經本府徵收且未開闢者，申請人以納入自劃更新單元為原則；如申請人未納入自劃更新單元時，仍需協助開闢該計畫道路或留設私設通路以供通行。」將更新單元毗鄰未經徵收且未開闢之計畫道路納入更新單元作為原則，亦即劃定更新單元時應予優先考慮其可行性，如申請人未納入亦需協助開闢道路或留設私設通路以供通行，兼寓有解決計畫道路徵收預算財源不足以及開闢道路預留通路解決建築物出入及交通問題，但核其規範之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展等因素，均是為求公益目的而為考量，核與該計畫道路土地所有人之財產權或法律上利益無涉，雖本件原告執新工處111年7月11日函而謂系爭土地是未開闢且未由政府取得之道路用地，然該函說明中亦敘明其現況已供公眾通行（本院卷第81頁），此亦有參加人所提出顯示系爭計畫案範圍及系爭土地該時狀況之70年空照圖及系爭土地現況照片（本院卷第277-278頁）在卷可參，而原告對於此情亦無意見（本院卷第518頁），準此，參加人未將之劃入更新單元，並不會侵害原告之財產權及法律上利益。至原告主張：更新後系爭土地的使用量及使用密度大為增加，造成系爭土地的負擔更為沉重，原告因被告核准實施系爭計畫案增加負擔云云，亦屬其設想情況，也未見原告提出曾就系爭土地於現況供公眾通行所花費支出之道路使用或管理等負擔之客觀事證相佐，況已為供公眾通行之道路本無從以使用量或使用密度之片面觀點作為對於土地負擔增加與否之依據，否則在深夜或凌晨時段之使用量或

01 使用密度甚低的情形下，是否亦可執之而謂對於土地負擔甚
02 輕反而減少負擔，是原告執此主張，並無從採認。因此，原
03 告作為計畫道路用地（公共設施用地）即系爭土地之所有
04 人，並不受亦不兼及受行為時作業須知第6點第3項規定之保
05 護，即使被告未依該規定將原告所有系爭土地納入更新單元
06 範圍內，原告仍係欠缺爭執系爭核定函及系爭核定公告等內
07 容之訴訟權能，應不得提起本件訴訟而訴請撤銷系爭核定函
08 及系爭核定公告。

- 09 5. 原告另主張：被告未於審查及核定都市更新事業計畫階段要
10 求參加人協助被告取得毗鄰之系爭道路用地並依容積獎勵辦
11 法第8條第1項規定申請相應之容積獎勵，致參加人無須補償
12 原告以使被告取得原告土地，即可無償使用系爭土地並作為
13 停車場出入口，以致原告之財產權及法律上利益受損害，是
14 其具有法律上利害關係云云。惟查，被告108年1月19日核准
15 函及109年4月15日核准函予以核准劃定更新單元範圍，系爭
16 核定函及系爭核定公告予以核准實施系爭計畫案之範圍，係
17 消極未將原告所有系爭土地納入更新單元，或申請納入協助
18 開闢計畫道路之容積獎勵，因此所致原告無法獲取財產上之
19 利益，僅係事實上之反射利益，並非法律上之利害關係，是
20 原告執此主張其具有法律上利害關係云云，亦不可採。又原
21 告主張：系爭核定函核准容積獎勵最上限之容積，依估價結
22 果，更新後土地所有權人應分配權利價值較更新前土地總價
23 增加39億餘元，被告不要求參加人協助取得毗鄰之計畫道路
24 用地，僅要求參加人提供總銷金額2‰的回饋金（約為2,231
25 萬元），然被告卻要背負上億元的徵收補償費云云。但查，
26 依都市更新條例第65條第5項至第7項、容積獎勵辦法、臺北
27 市都市更新自治條例及臺北市都市更新單元規劃設計獎勵容
28 積評定標準等規定可知，主管機關給予更新單元內之建築基
29 地容積獎勵，須考量更新單元之整體規劃設計與「鄰近地區
30 建築物」之量體、造型、色彩、座落方位相互調和，其規範
31 保護範圍顯包含更新單元「外」鄰近地區居民之環境、景

01 觀、防災等權益，而非限於更新單元「內」土地或建物權利
02 人之財產權（最高行政法院100年度裁字第1904號裁定意旨
03 參照）。再參以釋字第709號解釋理由書所指：都市更新事
04 業計畫於後續程序貫徹執行其核准或核定內容之結果，更可
05 使土地或建築物所有權人或其他權利人，乃至更新單元以外
06 之人之權利受到不同程度影響，甚至在一定情形下喪失其權
07 利，並被強制遷離其居住處所，故上述核准或核定均屬限制
08 人民財產權與居住自由之行政處分等語，可知當法規範涉及
09 影響附近居民通行便利、防災、日照、景觀、公共設施使用
10 及房屋安全等環境權益，並影響鄰人之生命、財產權益，因
11 而具有危險防禦或風險預防之特定管制工具時，亦應認具有
12 保護規範，然原告之系爭土地固毗鄰系爭計畫案，惟其屬於
13 計畫道路用地，且目前現況已供公眾通行，系爭核定函及系
14 爭核定公告所核定之都市更新事業計畫及權利變換計畫之實
15 施內容，不會侵害其生命、財產及環境等權益，難認原告之
16 權利及法律上利益，會因被告以系爭核定函及系爭核定公告
17 所核定都市更新事業計畫及權利變換計畫而受侵害，況被告
18 就此亦陳明：被告不會因為參加人提供2千多萬元回饋金，
19 後續就一定要徵收原告之系爭土地並背負鉅額的徵收補償費
20 用。參加人係根據相關規定補償，才能取得這麼多容積獎
21 勵，與是否利用原告之系爭土地作為停車場出入口無關等
22 語，足認原告執此主張，亦無足取。

- 23 6. 此外，都市計畫法之規範目的，係為求一定地區內有關都市
24 生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要
25 設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃（都市
26 計畫法第3條規定參照）；土地徵收條例之規範目的，則係
27 為求確保土地合理利用，並保障私人財產，增進公共利益
28 （土地徵收條例第1條規定參照）。而此二法律就相關土地
29 徵收之規定，前者於都市計畫法第48條規定：「依本法指定
30 之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構
31 依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公

所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」；後者於土地徵收條例第30條規定：「（第1項）被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均市價補償其地價。（第2項）前項市價，由直轄市、縣（市）主管機關提交地價評議委員會評定之。（第3項）各直轄市、縣（市）主管機關應經常調查轄區地價動態，每6個月提交地價評議委員會評定被徵收土地市價變動幅度，作為調整徵收補償地價之依據。（第4項）前3項查估市價之地價調查估計程序、方法及應遵行事項等辦法，由中央主管機關定之。」然以上二規定適用之前提，前者係在主管機關已擬定、變更、發布及實施之都市計畫後方有適用（都市計畫法第9條至第31條規定參照）；後者係在國家因公益需要，興辦國防、交通、公用、水利、公共衛生及環境保護、政府機關、地方自治機關及其他公共建築、教育、學術及文化、社會福利、國營、其他依法得徵收土地等事業後方有適用（土地徵收條例第3條規定參照）。準此，本件系爭計畫案既係依都市更新條例所為，其所應適用之相關法令與都市計畫法或土地徵收條例等規定無涉，以上二規定亦無從認可由原告執以請求被告在審議系爭計畫申請案件時，應將申請意旨未納入更新單元內之土地，一併納於該他人提出之申請案中審議而核定併予劃定更新單元範圍，或請求被告須依該等規定對其所有系爭土地為徵收購買或補償之依據。是原告執前主張要旨2.(2)所認，亦無足採。

7. 依上所述，原告並無從藉由保護規範理論而得以認定其係因系爭核定函及系爭核定公告而在權利或法律上利益受有損害之利害關係人，則被告作成108年1月19日核准函、109年4月15日核准函、系爭核定函及系爭核定公告前之相關都更程序，依法本無須對原告為通知或送達，亦無須就自行前來參加112年1月3日聽證程序及陳情之原告意見為回復或說明，然被告為求慎重，被告及實施者仍均已對此回應（原處分卷

1第29-41頁，原處分卷2第13-14頁），況112年1月16日都更審議會第576次會議亦已就原告該等訴求為討論並決議（原處分卷1第42-46頁），是被告所踐行之相關都更程序並無違反正當法律程序，原告執前主張要旨3.(1)而謂被告作成系爭核定函未踐行正當法律程序云云，並無可採。

8. 據上，應認原告於本件訴訟中並無訴訟權能，不具提起本件訴訟之當事人適格。

(四)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經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論述之必要，併予說明。

七、綜上所述，系爭核定函及系爭核定公告並未導致原告之權利或法律上利益受損害，則原告提起本件訴訟，並無訴訟權能，其當事人為不適格，欠缺訴權之存在要件，則其訴請撤銷系爭核定函及系爭核定公告，為無理由，爰以判決駁回之。至其餘原告所舉系爭核定函及系爭核定公告違法之部分，自無另予說明之必要，附此敘明。

八、結論：原告之訴為無理由，爰判決如主文。

中 華 民 國 113 年 12 月 11 日

審判長法官 鍾啟煌

法官 蔡鴻仁

法官 林家賢

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告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（均須按他造人數附繕本）。

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，逕以裁定駁回。

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 12 月 23 日
書記官 張正清