

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

112年度訴字第1327號

115年3月26日辯論終結

原告 吳郁亭

吳秉遠

黃若蓮

共同

訴訟代理人 涂惠民律師

被告 新北市政府

代表人 侯友宜

訴訟代理人 蔡宗憲

蕭宇庭

陳郁涵律師

參加人 全虹建設股份有限公司

代表人 姚政岳

訴訟代理人 蔡順雄律師

鄭凱威律師

吳承軒律師

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112年9月19日新北府城更字第1124620517號函，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

本件原告起訴後，參加人之代表人於訴訟進行中由蘇素真變更為姚政岳，並具狀聲明承受訴訟（見本院卷四第422

頁），應予准許。

二、事實概要

(一)參加人即實施者全虹建設股份有限公司前依據民國108年1月30日修正前之都市更新條例(下稱修正前都更條例)第19條規定，擬具建築規劃設計為「地上15層，地下4層」之「擬訂新北市三重區菜寮段50地號等31筆土地都市更新事業計畫案」(下稱前事業計畫)，於97年11月28日送請被告審議，經被告以103年12月25日北府城更字第1033422895號函(下稱前處分)核定在案，並自103年12月31日起發布實施。嗣因被告於103年9月28日發布實施「變更三重都市計劃主要計畫(第二次通盤檢討)第一階段」(下稱系爭都市計畫)，參加人為避免鄰近前事業計畫都市更新單元(下稱都更單元)之新北市三重區菜寮段64-1、65-1、66-1、67-1及68-1地號等5筆土地(下稱系爭併入土地)成為畸零地，欲將系爭併入土地一併納入都更單元範圍內，遂於104年12月30日擬具建築規劃設計為「地上15層，地下5層」之「變更新北市三重區菜寮段50地號等36筆土地都市更新事業計畫案」(下稱前變更事業計畫)送請被告審議，並經被告於105年9月7日舉辦公開展覽(下稱第一次公展)，繼於同年9月20日舉辦公辦公聽會(下稱第一次公辦公聽會)。

(二)惟因原告等對於前處分提起行政訴訟，故參加人待原告等對前處分之行政訴訟遭本院以107年度訴更一字第56號裁定駁回確定後，復將已經公開展覽之前變更事業計畫再加修正，於110年2月間擬具建築規劃設計為「地上24層，地下5層」之「變更新北市三重區○○段50地號等36筆土地都市更新事業計畫案」(下稱系爭變更事業計畫)送請被告審議，審議期間於110年6月22日舉辦公開展覽(下稱第二次公展)，並於同年7月7日舉辦公辦公聽會(下稱第二次公辦公聽會)，被告旋即於召開都市更新暨都市設計聯審專案小組會議、土地使用分區適用研商會議，並踐行聽證程序後，由新北市都市更新及爭議處理審議會(下稱都更審議會)第48次會議審議

通過，繼以112年9月19日新北府城更字第1124620517號函（下稱原處分）核定系爭變更事業計畫。原告等之被繼承人吳文程（已於103年9月11日死亡）為前事業計畫、前變更事業計畫、系爭變更事業計畫都更單元範圍內新北市三重區○○段78、79、80、81及86地號土地（下稱系爭土地）之共有人（應有部分均為25,922/876,240），原告等因對原處分不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張略以：

（一）本件並非都市更新事業計畫（下稱都更事業計畫）之變更，原處分違反修正前都更條例第25條第1項但書規定及正當行政程序

1. 變更都更事業計畫，應屬對於原核定都更事業計畫延續之局部變動，如變更都更事業計畫與原核定之都更事業計畫已有重大差異，實施者均應重新申請審議都更事業計畫，而非以變更方式為之。本件前事業計畫之建築規劃設計，為興建地上15層地下4層大樓，實施方式依修正前都更條例第25條第1項但書規定，為全部協議合建，地主無須負擔重建費用，且依合建契約使原告可分配1間房地、1個停車位，財務計畫成本僅8億多。然系爭變更事業計畫卻變更建築規劃設計為興建地上24層地下5層大樓，樓地板面積雖增加，但各區分建物面積卻變小，格局與先前規劃不同，每層樓配置區分建物位置、數量亦有異，且基地土地雖增加，建蔽率卻降低，實施方式更由全部協議合建，改為部分協議合建，部分權利變換，如不同意變更之地主，將以權利變換方式實施都市更新事業，不僅要負擔費用，且無法依原合建契約選配特定房屋，使採權利變換部分之地主受到不利益。又變更後財務計畫成本暴增為13億餘元，成本顯非合理，地主人數則由43人變為20人，此俱見系爭變更事業計畫與前事業計畫存有重大差異，非原告及其他地主於簽署合建契約時所得預見，變更結果更直接影響原告等地主取得重建後分配房屋及停車位之

01 權利，故所謂「變更」，實屬新擬訂都更事業計畫，自不得
02 循變更程序申請報核。

03 2. 前事業計畫係以地主與參加人簽訂合建契約為基礎，雙方所
04 簽訂之合建契約已就地主所提供參與合建房地之權利價值比
05 率，及重建完成後地主分配房地比例、分配方法等事項達成
06 合意，且前事業計畫核定實施後，原告等地主及參加人即受
07 前處分及前事業計畫拘束，除有修正前都更條例第20條規定
08 事由外，參加人應取得全體更新單元內私有土地及合法建築
09 物所有權人同意，始得變更前事業計畫內容，被告亦始得核
10 定實施。況且，原告等及訴外人即另名地主汪金珠已經另案
11 民事確定判決認定並無出具系爭變更事業計畫同意書之義
12 務，參加人更應先與原告等、訴外人汪金珠及其他地主溝通
13 協議，取得地主同意建築物設計圖說，並向被告申請撤銷前
14 處分，另行擬定新的都更事業計畫依法報核。被告審議及核
15 定時，未審酌及此，遽以原處分核定系爭變更事業計畫，有
16 違修正前都更條例第25條第1項規定、行政程序法第4條規定
17 及司法院釋字第709號解釋所揭示之正當行政程序原則。

18 3. 參加人雖早於104年12月30日檢送大部分土地所有權人出具
19 之變更都更事業計畫同意書，擬具前變更事業計畫報核，且
20 被告亦已舉辦第一次公展、第一次公辦公聽會。惟前事業計
21 畫與系爭變更事業計畫之建築規劃設計迥異，地主所出具之
22 變更都更事業計畫同意書，頂多為同意合建契約所約定設計
23 圖，或同意興建地上15層、地下4層大樓設計圖說。參加人
24 於擬具系爭變更事業計畫報核時，未重行取得地主出具同意
25 書，仍援用地主先前出具之同意書，被告未察，遽為原處
26 分，顯然違反都更條例第37條第1項第2款第2目、行政程序
27 法第4條規定。

28 (二)原處分違反行政程序法第43條、第96條第1項第2款規定、證
29 據法則、比例原則、平等原則、誠信原則、信賴利益保護原
30 則

- 01 1. 原處分並未說明系爭變更事業計畫如何符合處分時（即113
02 年11月13日修正公布前）都更條例第22條、第32條及第37條
03 等規定、系爭變更事業計畫內容是否符合處分時都更條例第
04 36條第1項第1款至第23款所規定應具備事項，以及載明系爭
05 變更事業計畫關於共同負擔費用事項、權利變換選配方式是
06 否明確、可行、適當等情，已可見原處分違反行政程序法第
07 43條、第96條第1項第2款等規定。
- 08 2. 原處分核定前，被告所屬都市更新處（下稱都更處）均一再
09 對外表示前事業計畫係採全部協議合建方式實施，故變更前
10 事業計畫須取得全體私有土地及私有合法建築物所有權人同
11 意，始得申請報核等情，此已使原告信賴被告對於系爭變更
12 事業計畫之審查，須符合修正前都更條例第25條之1第1項但
13 書規定。詎被告嗣後竟認變更前事業計畫無須全體土地及合
14 法建築物所有權人同意，只須合於處分時都更條例第37條規
15 定即可，並遽以原處分核定系爭變更事業計畫，未說明何以
16 變更實施方式無須全部地主同意之法令依據及理由，顯然自
17 相矛盾，不僅違反行政程序法第96條第1項第2款、第43條等
18 規定，亦有違行政程序法第8條之誠信原則、信賴利益保護
19 原則。
- 20 3. 原告與參加人間存有合建分屋契約書（下稱系爭合建契
21 約），且系爭合建契約已經民事法院確定判決確認效力繼續
22 存續至今，原告顯非「不願參與協議合建」者，系爭變更事
23 業計畫卻將原告列為以權利變換方式實施都更事業，已屬違
24 法。又依系爭合建契約第2條、第8條約定，原告等本無須負
25 擔興建房屋所有費用，僅須負擔稅費。然系爭變更事業計畫
26 有關費用負擔部分，卻改為採權利變換方式實施者，依都更
27 單元內土地所有權人按其權利價值比例共同負擔，並以權利
28 變換後應分配之土地及建築物折價抵付，已使原告等蒙受須
29 按權利價值比率共同負擔費用之損害，顯失公平，且違反信
30 賴利益保護原則。況且，依系爭合建契約第18條第3款第3
31 目、第4目約定，辦理權利變換之共同負擔係由參加人負

責，此益見被告核准實施系爭變更事業計畫，違反誠信原則、平等原則及行政程序法第4條、第6條、第8條規定。

4. 原告等依系爭合建契約第3條第1款，本可分得43坪房屋1間及地下停車位1個。然系爭變更事業計畫卻強制不願出具變更都更事業計畫同意書之原告等，須以權利變換方式實施重建，並按權利價值比率共同負擔權利變換範圍相關費用，且因認原告等土地及建築物權利價值未達最小分配面積單元，將逕以現金補償，嚴重侵害原告等權利。又系爭變更事業計畫第15章第2項「選配原則」，使採權利變換方式實施之地主，僅能在同意變更前事業計畫之地主預選以外之區域選配房屋，已違反新北市都市更新審議原則（下稱都更審議原則）第24點規定及平等原則、信賴保護原則及誠信原則。又參加人於都更審議會第48次會議中，承諾私契約與權利變換結果擇優事項，卻未與原告等溝通協調，即執意將原告等列為以權利變換實施者，亦有違誠信原則，被告未詳盡調查事證，遽信參加人所言，為不利原告等之處分，自屬違反證據法則、正當行政程序、平等原則、信賴保護原則。

5. 依系爭合建契約所生權利，為原告等繼承自吳文程之公同共有權利，在被告作成原處分前，原告等已一再向參加人、被告表達原告等共有依系爭合建契約所分配之停車位、房地，且原告等同財共居，自難視原告等可分配選配之房地為3份權利，況依參加人出具之分配價值表，原告等應分配權利價值合計後，已超過最小分配單元價值，原告等應享有共同獲分配房地及停車位之權利，參加人卻藉權利變換作業，意圖使原告喪失獲分配房地、停車位之權利，益見系爭變更事業計畫之權利變換分配原則、選配原則明顯存有不公平及弊端，自違反行政程序法第6條、第8條規定。

6. 前事業計畫之財務計畫成本不過8億多元，系爭變更事業計畫之財務計畫成本卻暴增至13億餘元，參加人將核計工程費用、權利變換費用，貸款利息、稅捐、管理費用、都市計畫變更負擔費用及容積移轉費用等7項，提列為共同負擔項目

實顯失公平，且非為必要合理費用，自不應由原告等負擔。實則，原告等係反對變更建築物規劃設計，而非反對更新單元納入系爭併入土地。參加人為求自身利益，變更建築規劃設計，使參加人不僅享受容積獎勵利益，且可在市場上輕易銷售獲利，原告等反而無法依系爭合建契約分配到約定之房屋及停車位，承受重大不利益，被告未保障原告等不同意變更地主之權益，獨厚被告及同意變更之地主，自違反平等原則、信賴利益保護原則及比例原則。

7. 依「新北市都市更新事業計畫及權利變換計畫核定後申請變更處理原則」（下稱新北都更事業計畫變更原則）第3點規定，申請都市更新事業計畫變更，致共同負擔費用比率變更，其實施者應於申請變更事業計畫時，承諾共同負擔費用增加部分由實施者自行吸收，是本件因建築規劃設計變更所生之相關費用，均應由參加人自行吸收，不得提列為財務計畫成本，被告未審酌此情，核定准許此等費用之財務計畫，已有違行政程序法第6條及新北都更事業計畫變更原則第3點規定。又參加人為建設公司，其控股股東為上市上櫃大企業亞昕公司，參加人有能力管理工地、處理工程事務，自無須委任他人處理。遑論依系爭合建契約第2條約定，房屋興建所需監造、管理費用，係由參加人負擔。故參加人所提列財務計畫之管理費用非必要合理費用，應予剔除，被告未詳查此情，亦顯有違誤。

(三)原處分有判斷瑕疵，且程序亦有違誤

1. 依修正前都更條例第25條之1規定，「不願意參與協議合建」之土地及合法建築物，方得以權利變換方式實施都市更新。該條所稱「同意」，係指「協議合建之同意」而非「變更事業計畫之同意」。又如前所述，原告等繼承系爭土地，與參加人間存有系爭合建契約，且效力存續至今，原告本無出具變更前事業計畫同意書之義務，即便可依法變更前事業計畫，原告等亦顯非「不願意參與協議合建者」，仍應依系爭合建契約內容實施。然系爭變更事業計畫，卻以原告等未

01 同意變更前事業計畫為由，將原告等列為採權利變換方式實
02 施者，顯然將「變更都更事業計畫同意比例」與「實施方法
03 同意比例」相混淆，逾越權限以原處分核定系爭變更事業計
04 畫，其判斷不僅出於錯誤之事實認定，亦對於修正前都更條
05 例第25條之1第1項（或處分時都更條例第44條第1項）解釋
06 涵攝錯誤，亦違反行政程序法第6條平等原則、第10條規
07 定，被告所為判斷自有瑕疵。

08 2. 依行政程序法及「新北市政府辦理都市更新聽證程序作業要
09 點」第6點規定，主管機關應於舉行聽證期日之20日前送達
10 通知書予都市更新案件之當事人及利害關係人。然都更審議
11 會分別於112年3月24日、114年7月25日召開第48次、第84次
12 會議，原告卻是於112年3月22日、114年7月24日始收到開會
13 通知單，根本無充分時間整理相關意見書狀，開會時更要求
14 原告自行影印數百頁之文件給都更審議會委員，被告漠視當
15 事人及利害關係人權益之舉，自己違反公平原則、正當行政
16 程序原則，侵害原告陳述意見權。

17 3. 依被告於112年2月15日所修訂公布之「新北市都市更新案件
18 審查作業要點」（下稱都更案件審查作業要點）第4點第7款
19 規定，依都更條例108年1月30日修正公布後之規定，提送擬
20 定或變更都更事業計畫者，如出具之同意書未載明並勾選更
21 新後分配之權利價值比率或分配比率，該同意書即應排除。
22 參加人雖於104年12月30日申請變更前事業計畫報核，但當
23 時並未變更建築規劃設計，參加人是直到110年2月間某日，
24 始變更建築規劃設計，再為修正都更事業計畫報核，且系爭
25 變更事業計畫係在都更案件審查作業要點修訂後審查、核
26 定，自應有都更案件審查作業要點第4點第7款規定之適用，
27 而參加人所提出地主之變更都更事業計畫同意書，均不符合
28 都更案件審查作業要點第4點第7款規定，自與都更條例第37
29 條第1項第2款規定未合，原處分予以核定，自有違誤。

30 4. 參加人所提出之變更都更事業計畫同意書，地主出具時間分
31 別為104年7月8日、104年7月9日、106年12月12日、106年12

01 月20日、106年12月27日、106年12月29日、106年12月30
02 日、107年1月25日、110年2月4日，其中除訴外人鮑桂英之
03 同意書（由台北富邦銀行代表）是參加人申請系爭變更事業
04 計畫報核時出具，其餘地主所出具之同意書，均是同意前變
05 更事業計畫，絕無可能同意系爭變更事業計畫之建築規劃，
06 被告未命參加人補正同意書即逕為原處分，自有違正當法律
07 程序。

08 5. 被告第二次公展及第二次公辦公聽會，並未展覽系爭變更事
09 業計畫全部內容，難認被告、參加人已使地主充分知悉系爭
10 變更事業計畫全部內容。況且，被告於第二次公展期滿以
11 前，所有致地主之函文，均未記載系爭變更事業計畫與前事
12 業計畫差異情形，亦未記載如有處分時都更條例第37條第4
13 項所定事由，地主得撤銷同意書，自難認已保障地主程序上
14 權益。

15 6. 參加人雖於110年1月26召開地主說明會，但並未充分說明前
16 事業計畫與系爭變更事業計畫之差異，遑論提及系爭變更事
17 業計畫有關獎勵容積、移轉容積相關情事。參加人實係藉由
18 經濟及專業優勢地位，未給予地主充分資訊，使弱勢地主於
19 倉促中簽約，有違誠信原則、平等互惠原則，顯失公平。又
20 參加人於113年1月24日所舉辦之自辦公聽會，已在原處分作
21 成之後，與系爭變更事業計畫無關，自難以該自辦公聽會之
22 資料佐證原處分作成前已使地主充分知悉系爭變更事業計畫
23 與前事業計畫間差異。

24 (四) 參加人以詐欺或不正確資料，使被告作成違法不當之原處
25 分，原告等自得請求撤銷

26 被告審議系爭變更事業計畫期間，已指示參加人應善盡與不
27 同意變更前事業計畫者溝通協調私約合建契約爭議，以擇優
28 保障原告權益。參加人為使被告審議核定系爭變更事業計
29 畫，竟於其所製作並檢送被告之「尚未同意戶協調情形彙整
30 表」上登載透過多方管道欲與原告黃若蓮協商溝通、協商遭
31 拒等虛偽登載不實內容，參加人顯然是以詐欺或不正確資料

01 使被告對之作成原處分，依行政程序法第117條、第119條第
02 1款、第2款及都更條例第76條第1項第3款、第2項等規定，
03 被告應職權撤銷違法之原處分。

04 (五)系爭變更事業計畫使參加人獲利，造成原告等權益受損

- 05 1. 原處分核定系爭變更事業計畫卻給予參加人建築容積獎勵面
06 積3046.3平方公尺，且規劃建築設計2層至24層每層樓地板
07 面積為536.12平方公尺，容積面積為446.28平方公尺，可見
08 系爭變更事業計畫加蓋之9層樓中約有6、7層樓是因獎勵而
09 使參加人獲益，並未使地主新增任何分配房屋坪數，對地主
10 顯失公平。
- 11 2. 系爭變更事業計畫得以規劃設計重建地上24層，地下5層之
12 建築物，顯然均源於地主參與本件都市更新而獲得都市更新
13 獎勵容積所致。系爭變更事業計畫獲准移轉容積雖較前事業
14 計畫減少，但係因政府政策、法令修改等問題所致，實際原
15 因非地主造成，縱使系爭變更事業計畫之移轉容積1931.18
16 平方公尺部分似屬參加人之貢獻，但顯難與獎勵容積相抵銷
17 或比較，遑論前事業計畫中參加人並未將獎勵容積回饋地
18 主，是系爭變更事業計畫使參加人獲得獎勵容積3046.3平方
19 公尺，明顯使參加人獨享利益。縱使參加人因取得獎勵容積
20 需花費成本興建設置綠建築、智慧建築、無障礙環境設計、
21 耐震標章、退縮無遮簷人行步道等獎勵容積項目設施，但此
22 本為法令規定申請都更容積獎勵之條件，依系爭合建契約此
23 等費用本即應由參加人負擔，自難以參加人都市更新獎勵容
24 積項目須額外花費，即遽論參加人並未因都市更新獎勵容積
25 獲利。
- 26 3. 依系爭合建契約，原告等之被繼承人吳文程本即可單獨分配
27 一間43坪房地及一個地下2層平面停車位，只不過必須支付
28 差額283萬3333元，但因參加人違約以系爭變更事業計畫變
29 更興建大樓之規劃，原告等即無須支付差額款項，故參加人
30 稱吳文程須與訴外人鮑桂英共同選配始得獲得1戶43坪建築
31 物，顯與事實不符。況且，系爭變更事業計畫規劃興建之大

樓，房屋最大坪數僅有41.03坪，參加人根本無從依系爭合建契約交付43坪房地，原告等已受有損害，參加人在未徵求原告等意見情形下，竟將原告等所共有之系爭土地列為以權利變換方式實施都市更新，系爭變更事業計畫實有違誤。參加人假借權利變換名義，不予分配原告等房地，不僅剝奪原告等依系爭契約所應受分配1間43坪房地及1個停車位之權利，且使原告等必須負擔權利變換費用，實屬嚴重侵害原告權益。

(六)聲明：原處分應予撤銷。

四、被告答辯則以：

(一)被告已給予原告等陳述意見之機會

被告除於105年間辦理第一次公展外，亦以書面通知原告將舉辦第一次公辦公聽會，原告黃若蓮當場出席並表示意見，都更處會後亦將上開會議紀錄檢送予原告等。被告於110年6月22日起復舉辦第二次公展，並再次舉辦第二次公辦公聽會，原告等已以書面表示意見。又被告分別於110年12月13日、111年7月14日召開第1次、第2次專案小組會議，並以副本通知原告黃若蓮，再發函通知原告等系爭變更事業計畫將於112年1月13日舉行聽證會，原告黃若蓮也有出席上開聽證會表示意見。被告復通知原告黃若蓮系爭變更事業計畫將於112年3月24日都更審議會第48次會議審議，當日都更審議會亦清楚表示不採納原告等意見之理由，足見本案都市更新程序合法。

(二)原處分並未違反行政程序法第43條、第96條第1項第2款規定

1. 原處分之範圍包含被告核定整本系爭變更事業計畫之內容(即原處分主旨及附件所示計畫書)。系爭變更事業計畫已記載本案之法令依據、實施者、本案實施方式、費用分擔、權利變換分配及選配原則，以及包含原告等在內土地所有權人之陳述與被告調查事實及證據之情況。被告並召開2次專案小組會議及1次研商會議，並經都更審議會第48次會議審議，在斟酌全部聽證結果，說明採納及不採納之理由後，作

01 成決定，足見原處分並未違反行政程序法第43條、第96條第
02 1項第2款規定。

- 03 2. 依處分時都更條例第36條第1項規定，都更事業計畫應「視
04 其實際情形」表明相關事項，並非凡都更事業計畫均須逐一
05 表明該條各款事項。系爭變更事業計畫係前事業計畫之變更
06 案，並非新事業計畫之擬訂，僅就變更部分為表示，其餘未
07 變更部分仍以前處分為準。又系爭變更事業計畫已載明係以
08 「協議合建」方式為主，尚未同意所有權人部分則採「權利
09 變換」方式實施都市更新事業；而權利變換計畫提列共同負
10 擔之部分則記載於第18章財務計畫中，原處分並無原告等所
11 稱未詳為說明之情況。

12 (三)系爭變更事業計畫報核時，參加人已取得同意書

- 13 1. 依處分時都更條例第37條第1項、第4項規定及內政部營建署
14 100年5月16日臺內營字第1000803907號函（下稱100年5月16
15 日函）意旨，同意書之徵詢對象及計算基準，係在實施者檢
16 送事業計畫申請報核時為準，至於同意書是否達到都更條例
17 第37條第1項同意比例門檻之審核，係以公開展覽期滿時為
18 準。所有權人在簽訂同意書後，如認為其權益有受到影響
19 者，應於主管機關辦理公開展覽期間，透過撤銷原簽訂同意
20 書之方式行使權利，公開展覽期滿後，除有民法第88條、第
21 89條及第92條規定撤銷原因或經雙方達成協議者外，不容任
22 意撤銷。變更都更事業計畫，亦係如此，以維護都市更新事
23 業之安定性，並非實施者調整建築規劃，即須再取得都更事
24 業計畫之同意書。

- 25 2. 系爭變更事業計畫係屬前事業計畫之變更案，參加人於104
26 年12月30日申請報核時，已重新檢送變更後土地所有權人之
27 同意書，被告又分別舉辦第一次公展及第二次公展，期間參
28 加人陸續增補土地所有權人出具之同意書，於公開展覽期滿
29 後，系爭變更事業計畫已有私有土地所有權人數81.
30 4%、總面積81.97%之同意，符合處分時都更條例第44條規
31 定，是以，本案土地所有權人出具之同意書時點才會有在10

01 6年至110年間，非如原告所稱只有代表訴外人鮑桂英之台北
02 富邦銀行於110年2月4日出具之2張同意書方屬系爭變更事業
03 計畫報核時之同意書。況且，原告等僅得就自己之權利而為
04 主張，無從以自己主觀之臆測取代其他地主簽署同意書之有
05 效性，故原告等主張原處分違反都更條例應取得地主系爭變
06 更事業計畫同意書之規定，實屬無據。

07 (四)變更前事業計畫無須經由全體私有土地及私有合法建築物所
08 有權人同意，原處分並未違法

09 1. 參加人之所以提出系爭變更事業計畫，係因系爭都市計畫發
10 布實施後，系爭併入土地自道路用地變更為住宅區，致前事
11 業計畫之建築基地與主管機關指定之建築線未重合，系爭併
12 入土地將因都市更新之實施而無法單獨建築，故參加人申請
13 系爭變更事業計畫報核，除將系爭併入土地納入都更單元範
14 圍外，並同時變更實施方式，採取「部分協議合建、部分權
15 利變換」之方式實施之。參加人業已提出土地及建築物所有
16 權人高達81%之同意比率，歷經多次專案小組及都更審議會
17 審查後，依處分時都更條例第32條、第37條、第44條規定，
18 作成通過之決定，原告稱原處分違反處分時都更條例第43條
19 第1項規定云云，並非可採。

20 2. 變更都更事業計畫亦得適用修正前都更條例第25條之1規定
21 (亦為修正後都更條例第44條第1項規定)。前事業計畫係
22 經全體私有土地及合法建築物所有權人同意以協議合建之方
23 式實施都市更新。嗣後，參加人申請系爭變更事業計畫報核
24 時，依處分時都更條例第32條第1項、第37條第1項、第43
25 條、第44條第1項規定，如未能取得全體私有土地及合法建
26 築物所有權人同意，僅須經都更單元範圍內私有土地總面積
27 及私有合法建築物總樓地板面積均超過5分之4同意，即得變
28 更實施方式，以部分協議合建、部分權利變換方式實施都市
29 更新。參加人檢送系爭變更事業計畫申請報核時，雖未能取
30 得全體所有權人之同意，但同意比率已達81%，自得變更實
31 施方式，就達成合建協議部分，以協議合建方式實施之，就

01 尚未同意所有權人部分（即原告等及訴外人汪金珠），則採
02 權利變換方式實施之。被告作成原處分時，已斟酌全部聽證
03 之結果，對於原告等之意見，具體說明不採納及未便採納之
04 理由，自難謂原處分違法。

05 3. 訴外人汪金珠與參加人簽訂之合建契約，與原告等被繼承人
06 吳文程與參加人簽訂之系爭合建契約不盡相同，自不得比附
07 援引。又原告等之被繼承人吳文程雖有簽署同意書，並與參
08 加人簽署系爭合建契約，但上開同意書及系爭合建契約並非
09 就系爭變更事業計畫之同意書及合建契約，而原告等並未簽
10 訂系爭變更事業計畫之同意書，屬於不願參與系爭變更事業
11 計畫之所有權人。由於系爭變更事業計畫直至都更審議會第
12 48次會議，尚未取得私有土地所有權人人數及總面積100%同
13 意，故本案方以「協議合建」方式為主，不願協議合建之所
14 有權人則採「權利變換」方式實施都市更新。又因參加人於
15 都更審議會第48次會議中承諾「私契約與權利變換結果擇優
16 辦理」，倘原告等後續擬以協議合建辦理，得透過簽訂系爭
17 變更事業計畫同意書之方式辦理，原處分並未違反平等原
18 則。

19 4. 系爭變更事業計畫為變更案，原告等未簽訂系爭變更事業計
20 畫之同意書，亦未就系爭變更事業計畫簽訂合建契約，經參
21 加人提出多次與原告等溝通及處理之情形，並聽取原告等於
22 聽證會上所陳述之意見，為避免影響其他土地所有權人都市
23 更新之利益，在符合處分時都更條例第44條規定之情況下，
24 參酌參加人將會視協議系爭合建契約與權利變換結果擇優辦
25 理等情，就實施方式為核定，並無原告等所稱執意將原告等
26 列為以權利變換方式實施者，有違誠信之情形。

27 5. 系爭合建契約及原告等與參加人間之民事訴訟，均屬私法契
28 約、民事爭議，並非都更條例第37條同意都市更新事業計畫
29 之意思表示，亦非公法上意思表示，並不拘束被告，亦非被
30 告審議範圍，原告等所享有之系爭合建契約之權益僅係基於
31 契約履行所生利益，並非都更條例所賦予之公法上權益，如

01 參加人未確實履行系爭合建契約，只是可能產生民事違約責
02 任問題。再者，臺灣高等法院108年度重上字第310號民事判
03 決亦揭示：就協議合建方式實施都更事業計畫，縱使未取得
04 更新單元內全體土地及合法建築物所有權人同意，亦非不得
05 辦理都更事業計畫之變更等語，故縱未取得前事業計畫全體
06 土地及建築物所有權人同意，參加人仍可透過變更前事業計
07 畫之方式為實施方式之變更，且在法無明文禁止之情形下，
08 被告以原處分變更前處分所核定之實施方式，並無違法。

09 6. 原處分僅核定系爭變更事業計畫，並不包含權利變換計畫，
10 有關土地、建築物及權利金分配結果，尚待未來被告核定權
11 利變換計畫為準。系爭變更事業計畫相關財務計畫之提列，
12 係參酌變更後之建築設計，依「新北市都市更新權利變換計
13 畫提列共同負擔項目及金額基準計算」所需費用來提列，實
14 際數據仍應以權利變換計畫核定內容為準，尚不得僅因系爭
15 變更事業計畫揭示之總費用有所增加即認該成本增加顯非合
16 理。又依土地登記謄本記載，原告等之土地所有權屬於個別
17 持分，為3位土地所有權人，故在系爭變更事業計畫報核
18 時，原告等可各自出具同意書。惟原告等未出具同意書，亦
19 不願以協議合建方式參與系爭變更事業計畫，依修正後都更
20 條例第44條規定及系爭變更事業計畫，彼等自以權利變換方
21 式實施，因此參加人方將原告等列為權利變換戶，屬於3位
22 獨立個體。又由於原告等未於選配期間提出合併分配申請，
23 亦未於申請分配期間繳回權利意願調查表，故後續權利變換
24 階段，依修正後都更條例第52條規定，係領取現金補償。此
25 選配情形，係因原告等未提出申請所致，並非存有不公平情
26 事。

27 7. 系爭變更事業計畫採「部分協議合建、部分權利變換」方式
28 實施，就權利變換部分，係依處分時都更條例第51條規定而
29 為審議，原處分核定系爭變更事業計畫關於財務計畫之部
30 分，並無違反都更條例第51條規定。況且，原處分僅核定系
31 爭變更事業計畫，並不包含權利變更計畫，原告等執其與參

01 加人辦理權利變換計畫選配之資料指摘原處分違法，難認有
02 理。

03 (五)系爭變更事業計畫關於選配原則部分並無違都更審議原則及
04 平等原則

05 1. 系爭變更事業計畫第15章分配及選配原則並無限制權利變換
06 所有權人僅能選配特定樓層之房屋單元或停車位之情況，亦
07 未造成權利變換所有權人僅能選配協議合建所有權人預定選
08 擇特定樓層以外之房屋等情形，是原告所稱選配原則違反都
09 更審議原則及平等原則一節，實無足取。

10 2. 在以權利變換方式實施都市更新之情形，都更條例並未賦予
11 私有土地及私有合法建築物所有權人為權利變換之分配時，
12 必然享有主張超出或少於處分時都更條例第52條第1項所應
13 分配面積之法定權利。又非私有土地或私有合法建築物所有
14 權人之實施者，就其墊付之共同負擔費用，本即得依處分時
15 都更條例第51條、第52條規定，依參與貢獻程度比例取回開
16 發利潤，則如所有權人及權利變換關係人等欲超額選配或少
17 選時，核屬彼等分配開發利潤時，除依前述規定之各自參與
18 貢獻程度分配計算方式外，是否及如何與實施者協商之問
19 題，若協商取得超額分配或少選，此時方得適用修正前都更
20 條例第31條第2項規定以繳納差額價金或取得差額價金作為
21 對價。準此，系爭變更事業計畫第15章分配及選配原則第2
22 點相較於處分時都更條例第52條第1項規定已對原告等更有
23 利，一體適用於全部土地及建築物所有權人，並無違反平等
24 原則，亦難認有何違反誠信原則、信賴保護原則之情形。

25 (六)聲明：原告之訴駁回。

26 五、參加人陳述意見略以：

27 (一)系爭變更事業計畫僅屬變更案，系爭變更事業計畫合法

28 1. 前事業計畫已經前處分核定在案，並自103年12月31日起發
29 布實施，參加人係因系爭都市計畫發布實施後，相鄰之系爭
30 併入土地由道路用地變更為住宅區，且系爭併入土地之所有
31 權人均為參與都更事業計畫之地主，參加人為避免系爭併入

01 土地成為畸零地，以最大化促進周邊土地之利用，及確保全
02 部參與都更事業計畫地主權益，方將系爭併入土地納入更新
03 範圍，並於104年12月30擬具系爭變更事業計畫申請報核。
04 原告等前已對前處分提起行政訴訟，最終由最高行政法院10
05 9年度裁字第2366號裁定駁回抗告確定，是原告等於本件訴
06 訟中不得再行爭執前處分合法性，且法院亦應受該既判力拘
07 束，不得為相異之認定。

08 2. 系爭變更事業計畫並非初次擬定，原處分與前處分核定之內
09 容幾乎相同，僅係因應將系爭併入土地納入，進而調整變更
10 有關之都更事業計畫內容。系爭併入土地之面積共計8.23平
11 方公尺，相比於原處分核定計畫地區範圍2073.95平方公
12 尺，僅占比約0.004%，且系爭併入土地之所有權人均為前處
13 分所核定參與前事業計畫之人，不致造成參與都更事業計畫
14 土地所有權人之權益減損。此外，系爭變更事業計畫之名稱
15 已極為清楚明白地顯示本案應屬一變更案，揆諸處分時都更
16 條例第36條第1項之規定，都更事業計畫並非需要表明都更
17 條例第36條第1項各款事項，係得「視其實際情形」而定，
18 參加人調整相關事項，確係完全遵照法令規範，並未有違法
19 情事。

20 3. 參加人原本擬透過100%協議合建方式實施系爭變更事業計
21 畫，以簡化系爭變更事業計畫通過所需之必要程序，惟遲至
22 都更審議會第48次會議時，參加人僅取得都更單元範圍內私
23 有土地及合法建築物人數81.4%、總面積81.97%之同意，參
24 加人為使同意系爭變更事業計畫者權益不致受到嚴重影響，
25 遂依處分時都更條例第44條第1項之規定，將系爭變更事業
26 計畫調整成以「部分協議合建，部分權利變換」之方式實
27 施。

28 4. 前處分所核定興建之建築物雖為地上15層、地下4層之建築
29 物，原處分則是核定興建地上24層、地下5層之建築物，但
30 二者間建築物之設計容積樓地板面積仍大抵相同。原處分相
31 較於前處分，建築物本身僅係「每層面積減少，樓層增加」

而已，故參加人非曾以此從中牟利抑或賺取容積，並無令地主權益受到損害之情形。

5. 原告等歷次書狀僅以片面指摘方式概括指稱參加人有不法情事，並未具體說明相關事實或提出證據加以證明，依行政訴訟法第136條舉證責任之原則，原告等既未能提出任何證據以證其說，其主張自難採信。又原告甚至對參加人代表人及員工提出詐欺等刑事告訴，一連串濫訴行為，無疑在報復參加人不接受原告等漫天索價之條件，嚴重浪費司法資源。

(二)原處分核定系爭變更事業計畫，並未損及原告等權益

1. 原告等之被繼承人吳文程與參加人簽署之系爭合建契約係由原告等繼承，故系爭合建契約對於原告等及參加人仍為一有效之契約。又前事業計畫以全部協議合建之方式實施，系爭變更事業計畫因變更新增土地範圍，參加人若欲繼續以「協議合建」方式實施，即須取得全體土地所有權人之變更同意書，惟本件囿於參加人無法取得包括原告等在內之土地所有權人之同意書，致使系爭變更事業計畫僅能以「『協議合建』為主，少數『權利變換』」之方式實施。
2. 系爭變更事業計畫之程序，若為採取「協議合建」之土地所有權人，除原先簽署之合建契約外，原則須簽署系爭變更事業計畫之變更同意書，再行選擇房屋及車位，並簽署選取位置確認書。原告等固然與參加人間有系爭合建契約存在，然因彼等並未簽署變更同意書，且經參加人通知後，亦未曾告知欲選擇之房屋及車位，致使參加人無從對原告等以「協議合建」之方式進行，僅得將原告暫列於權利變換之程序處理。惟參加人於系爭變更事業計畫中已再三向原告等承諾，其得以「『合建契約』及『權利變換結果』擇優辦理」。原告等提起本件訴訟前後，參加人亦曾於召開公聽會及協調會時，再三表達原告等之權益並未受到任何影響，系爭合建契約仍屬合法有效。亦即，不論原告等是否出具變更同意書，於系爭變更事業計畫進行中，原告等均得隨時以「合建契約之內容及條件」向參加人主張應有之權利，甚至以此選擇所

01 欲分配之房屋及車位，縱使原告等於系爭變更事業計畫結束
02 後，仍未表明欲分配之房屋及車位，參加人也係依合建契約
03 應給予之房屋及車位面積，計算應給付予原告等之金額，參
04 加人及被告並未有剝奪原告等權益之情形。

05 3. 前事業計畫變更後，參加人與地主間先於110年1月26召開地
06 主說明會，已經清楚說明前事業計畫與系爭變更事業計畫之
07 差異，大多數地主仍決定與參加人繼續協議合建，部分地主
08 因對變更後之內容有疑慮，因此與參加人另行磋商簽訂補充
09 協議，並均同時出具房屋及車位選取位置確認書。另有少數
10 地主不同意或尚未同意與參加人協議合建者，參加人即依處
11 分時都更條例第44條規定以「權利變換」方式辦理，地主業
12 已簽署有關權利變換後之分配位置申請書，嗣後參加人亦有
13 辦理選屋分配之公開抽籤，此等資訊均記載於公開之權利變
14 換報告書，參加人並無蓄意隱瞞前事業計畫與系爭變更事業
15 計畫差異，使地主在資訊不充分情況下作成決定之情事，原
16 告等自有充足之資訊可以審酌係採「協議合建」或「權利變
17 換」方式參與系爭變更事業計畫較為有利。

18 4. 參加人復於113年1月24日召開自辦公聽會，向地主說明系爭
19 變更事業計畫進度及流程、權利變換如何實行，及就地主提
20 出之分配差異及加購條件等問題進行說明，並表示原已簽署
21 之協議合建分配內容不受影響，足見參加人確有將系爭變更
22 事業計畫之實施情形及差異逐一和地主做詳細說明，並於自
23 辦公聽會中解答地主疑問，並無資訊不對等之情事。

24 (三)系爭變更事業計畫對於地主及參加人之權益影響，並非僅以
25 「都更獎勵面積」之多寡為判斷

26 1. 系爭變更事業計畫與前事業計畫相較，雖單就「都更獎勵面
27 積」欄位，由原先1676.14平方公尺(27.05%)上升至3046.3
28 平方公尺(48.96%)，乍看之下變更後增加之「都更獎勵面
29 積」均由參加人取得。然系爭變更事業計畫整體可產生之經
30 濟價值，關鍵仍在於申請總容積獎勵面積(即「增加容積」
31 欄位)。蓋「都市更新獎勵」僅係影響「增加容積」之項目

之一，而系爭變更事業計畫可申請之容積移轉，則從變更前之4125.7平方公尺(66.58%)下降至1931.18平方公尺(31.6%)。前事業計畫所核定之申請總容積獎勵額度為93.63%(計算式：都更獎勵27.05%+容積移轉66.58%)；系爭變更事業計畫之申請總容積獎勵額度僅為80.00%(計算式：都更獎勵48.96%+容積移轉31.04%)。亦即相較於前事業計畫，系爭變更事業計畫實際申請總容積獎勵額度反而下降13.63%。倘若參加人僅為謀求利益最大化，自可將總容積獎勵額度申請至最高上限，何以需要自行減少可申請之總容積？足見參加人在都更事業計畫變更後容積面積略為減少之情形下，仍承諾依照先前與地主簽署之協議合建契約履行，並未罔顧地主權益。

2. 參加人之所以可於系爭變更事業計畫申請較多之「都更獎勵面積」，係配合108年中央及地方政府都市更新政策方向，並依據108年5月15日修正之「都市更新建築容積獎勵辦法」及108年10月2日修正之「新北市都市更新建築容積獎勵辦法」等規定，申請獎勵辦法列明之都市更新容積獎勵項目。亦即參加人興建系爭變更事業計畫之建築物，應包含「綠建築(銀級)6%」、「智慧建築(銀級)6%」、「無障礙環境設計(第2級)3%」、「耐震標章10%」及「退縮無遮簷人行步道15%」等獎勵項目，使系爭變更事業計畫更具公益性並提升建築物價值，地主亦因此取得前開獎勵項目建築物之所有權；反觀參加人因需興建具有前開獎勵項目之建築物，將大幅增加建造成本。然地主仍得依照與參加人簽署之協議合建契約之條件，分配固定坪數及指定樓層之建築物與指定位置之車位，且不須支出額外費用，無所謂「可分配的房屋坪數變少」情形。況且，依系爭合建契約，原告等亦無法分配一戶43坪建築物，除非與另一地主鮑桂英共同選配；然參加人仍承諾原告等可無償增購取得一戶43坪建築物之價值作為選配基礎，甚至可選配之戶型種類亦增加，並多次表示原告等可依協議合建或權利變換擇優辦理，彼等權益自無受損。

01 六、本件前提事實及爭點

02 如事實概要欄所載事實，為兩造所不爭執，並有吳文程及訴
03 外人鮑桂英所出具之前事業計畫同意書及系爭合建契約影本
04 （見本院卷一第145至165頁）、吳文程戶籍謄本影本（見本
05 院卷一第189頁）、原告等土地登記申請書影本（見本院卷
06 一第201至205頁）、系爭土地及系爭併入土地之土地登記第
07 三類謄本影本（見本院卷二第415至443頁，本院卷三第291至
08 319頁）、被告103年9月20日北府城都字第10317718351號公
09 告影本（見本院卷一第195至199頁）、前處分及前事業計畫
10 影本（見本院卷一第209至215頁，前事業計畫另編為卷1
11 宗）、本院107年度訴更一字第56號裁定（見本院卷一第209
12 至215頁）、最高行政法院109年度裁字第2366號裁定影本
13 （見本院卷一第509至532頁）、都更處104年12月8日新北更
14 事字第1043441761號函影本（見本院卷一第117至119頁）、
15 新北市政府地籍圖重測土地標示變更結果通知書影本（見本
16 院卷一第121至127頁）、新北市三重地政事務所辦理重測權
17 利書狀換發（加註）通知書影本（見本院卷一第129至134
18 頁）、參加人104年6月25日（104）全虹都更字第1040625號
19 函（見本院卷三第643至644頁）、參加人104年12月29日（1
20 04）全虹都更字第1041229號函（下稱104年12月29日函，見
21 本院卷一第581至582頁）、被告105年8月29日新北府城更字
22 第1053418313號函影本（下稱105年8月29日函，見本院卷一
23 第569至570頁）、被告105年9月8日新北更事字第105341892
24 8號函影本（下稱105年9月8日函，見本院卷一第585至586
25 頁）、105年9月20日公辦公聽會會議紀錄影本（見本院卷一
26 第589至601）、被告110年6月15日新北府城更字第10534183
27 13號函影本（下稱110年6月15日函，見本院卷一第11046565
28 98號函）、110年6月28日新北更事字第1104657209號函（見
29 本院卷一第605頁）、110年7月7日公辦公聽會會議紀錄影本
30 （見本院卷一第609至642頁）、110年12月13日系爭變更事
31 業計畫案第1次都市更新專案小組會議紀錄（見本院卷一第6

47至653頁）、系爭變更事業計畫土地使用分區適用研商會議紀錄（見本院卷一第657至658頁）、111年7月14日系爭變更事業計畫案第2次都市更新專案小組會議紀錄（見本院卷一第663至669頁）、聽證會開會通知、聽證會紀錄（見本院卷一第672至694頁、第409頁）、都更審議會第48次會議紀錄及聽證結果作成決定綜理表（見本院卷一第700至726頁）、原處分（見本院卷一第59至61頁）各1份在卷可證，堪信為真實。又兩造既以前詞爭執，經整理雙方之陳述，本件爭點應為：被告以原處分核定系爭變更事業計畫，是否適法有據？

七、本院之判斷

（一）按處分時（即113年11月13日修正公布前）都更條例第86條第2項明定：「本條例中華民國一百零七年十二月二十八日修正之條文施行前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或權利變換計畫之擬訂、審核及變更，除第三十三條及第四十八條第一項聽證規定外，得適用修正前之規定。」準此，於108年1月30日前已報核或已核定之都更事業計畫之變更，除處分時都更條例第33條及第48條第1項聽證規定外，得由實施者整體評估後選擇一體適用都更條例108年1月30日修正施行前或修正施行後之規定，且主管機關即應依實施者所擇定之準據法為核定與否之判斷。查參加人為前事業計畫實施者，前事業計畫已於97年11月28日送請被告審議，並經被告於都更條例於103年12月25日以前處分核定在案（已經確定），而參加人係於104年12月30日擬具前變更事業計畫送請被告審議，再於審議期間修正前變更事業計畫為系爭變更事業計畫後，於110年2月送請被告審議，核屬都更條例108年1月30日修正施行前已核定都更事業計畫之變更，依處分時都更條例第86條第2項規定，參加人本得於整體評估後選擇一體適用都更條例108年1月30日修正施行前或修正施行後之規定。惟觀之經被告核定之系爭變更事業計畫已經載明：「……本案經整體評估後選擇適用修正後之規定，故依據民國108年1月30日修正公布之『都市更新條例』

第22條、第32條及第37條規定辦理」等語（見原處分卷一法說-1頁、第1-2頁），堪認參加人經整體評估後已經選擇一體適用修正後都更條例之規定，以為本件被告審核系爭變更事業計畫之準據法，故本院依撤銷訴訟裁判基準時之法理，自應以原處分作成時之法令狀態審究原處分之合法性，合先敘明。

（二）處分時都更條例第22條第1項規定：「經劃定或變更應實施更新之地區，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更新單元，舉辦公聽會，擬具事業概要，連同公聽會紀錄，申請當地直轄市、縣（市）主管機關依第二十九條規定審議核准，自行組織都市更新會實施該地區之都市更新事業，或委託都市更新事業機構為實施者實施之；變更時，亦同。」第32條第1項至第3項規定：「（第1項）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；……；變更時，亦同。（第2項）擬訂或變更都市更新事業計畫期間，應舉辦公聽會，聽取民眾意見。

（第3項）都市更新事業計畫擬訂或變更後，送各級主管機關審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽三十日，並舉辦公聽會；……。」第37條規定：「（第1項）實施者擬訂或變更都市更新事業計畫報核時，應經一定比率之私有土地與私有合法建築物所有權人數及所有權面積之同意；其同意比率依下列規定計算。但私有土地及私有合法建築物所有權面積均超過十分之九同意者，其所有權人數不予計算：……二、依第二十二條規定辦理者：……（二）其餘更新地區，應經更新單元內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過四分之三，且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。……

（第4項）各級主管機關對第一項同意比率之審核，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

有權人對於公開展覽之計畫所載更新後分配之權利價值比率或分配比率低於出具同意書時者，得於公開展覽期滿前，撤銷其同意。」

(三)準此，都更事業計畫經核定後，如合於處分時都更條例第37條第1項第2款第2目所定要件，並已確保都更單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人之權益，即得予以變更，且主管機關對於是否達到同意比例門檻之審核，依處分時都更條例第37條第4項規定，係以都市更新公開展覽期滿時為準。又變更都更事業計畫期間，應舉辦公聽會，聽取民眾意見，變更後送請主管機關審議前，亦應辦理公開展覽及公聽會，其目的在使都更單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人或權利可能受影響之人得以充分知悉相關資訊，適時陳述意見，以主張或維護權利，都更單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人並得以據此決定是否同意公開展覽所揭示變更後之都更事業計畫，且一經同意，除有處分時都更條例第37條第4項所列情事外（即意思表示錯誤、傳達錯誤、受詐欺或脅迫、雙方合意撤銷、公開展覽之計畫所載更新後分配之權利價值比率或分配比率低於出具同意書時者），否則不容都更單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人任意撤銷其原為之同意，以維護都更事業計畫之安定性。蓋變更都更事業計畫期間，都更事業計畫之內容固然可能會因聽取民眾意見而有數度修正、調整之情形，惟既已將變更後之都更事業計畫加以公開展覽，即意謂變更後都更事業計畫之必要資訊已明白揭示於公開展覽中，故公開展覽之變更後都更事業計畫內容，即係就都更單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人同意參與變更後都市更新程序之要約內容，更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人當已可獲得充足之資訊，而為同意與否之決定，故處分時都更條例第37條第4項乃嚴格限制都更事業計畫都更單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人撤銷對於變更都更事業計畫同意之權利，以免影響都市更新之進行。另一

01 方面，既然依處分時都更條例第37條第4項規定，都更單元
02 範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人之撤銷同意權受
03 有嚴格限制，無法任意撤銷同意，且公開展覽之變更後都更
04 事業計畫內容，性質上屬於同意參與變更後都市更新程序之
05 要約內容，則一旦經都更單元範圍內私有土地及私有合法建
06 築物所有權人就公開展覽之變更後都更事業計畫內容表示同
07 意，實施者與該等所有權人間意思表示即已合致而受拘束，
08 自亦不容許實施者任意就已公開展覽之變更後都更事業計畫
09 內容再為變動，致損及都更單元範圍內私有土地及合法建築
10 物所有權人之權益。再者，上揭都更單元範圍內私有土地及
11 合法建築物所有權人之同意範圍，解釋上應僅及於同意時經
12 公開展覽之變更都更事業計畫，至於後續如就該變更都更事
13 業計畫再為變更，仍應重行取得同意，非謂都更單元範圍內
14 私有土地及合法建築物所有權人之同意範圍毫無限制，只要
15 曾出具過同意書，即可將該同意書視為對於實施者後續就都
16 更事業計畫之再變更均已表示同意，亦非謂對於實施者就都
17 更事業計畫之變更有全盤接受之同意義務。是以，倘若已經
18 公開展覽之變更後都更事業計畫報核後，實施者就該變更後
19 事業計畫再加以修正（下稱再變更後事業計畫），自應依處
20 分時都更條例第32條第3項規定，重新辦理公開展覽及公聽
21 會，並再行取得所有權人對於再變更後事業計畫之同意，斷
22 不得將所有權人先前對於變更後事業計畫之同意視為已對再
23 變更後事業計畫有所同意。反面言之，變更後事業計畫報核
24 後，縱使實施者對於變更後事業計畫再加變更，只要實施者
25 有重新辦理公開展覽，並取得所有權人就再變更後事業計畫
26 之同意，即可認足使所有權人之權益獲得確保，而屬適法之
27 變更，核與變更後事業計畫與原事業計畫是否具備同一性無
28 涉。

29 (四)處分時都更條例第43條第1項規定：「都市更新事業計畫範
30 圍內重建區段之土地，以權利變換方式實施之。……；其他
31 法律另有規定或經全體土地及合法建築物所有權人同意者，

01 得以協議合建或其他方式實施之。」第44條第1項規定：
02 「以協議合建方式實施都市更新事業，未能依前條第一項取
03 得全體土地及合法建築物所有權人同意者，得經更新單元範
04 圍內私有土地總面積及私有合法建築物總樓地板面積均超過
05 五分之四之同意，就達成合建協議部分，以協議合建方式實
06 施之。對於不願參與協議合建之土地及合法建築物，以權利
07 變換方式實施之。」可知，都更事業計畫範圍內重建區段之
08 土地，原則上是以權利變換之方式實施都市更新，例外經全
09 體土地及合法建築物所有權人同意者，得以協議合建方式實
10 施都市更新。惟倘若無法取得全體私有土地及合法建築物所
11 有權人同意以協議合建方式實施都市更新，仍得經都更單元
12 範圍內私有土地總面積及私有合法建築物總樓地板面積均超
13 過4/5同意，採取「部分協議合建，部分權利變換」之實施
14 方式（即就達成合建協議部分，以協議合建方式實施之；就
15 不願參與協議合建之土地及合法建築物，以權利變換方式實
16 施之）。

17 （五）依處分時都更條例施行細則（為內政部依處分時都更條例第
18 87條授權所訂定之法規命令）第12條第1項第1款規定，私有
19 土地及合法建築物所有權人，依都更條例第22條第2項或第3
20 7條第1項所為同意，應出具同意書。又被告為執行都更事業
21 計畫或變更都更事業計畫依處分時都更條例第32條第1項規
22 定報核之審查，訂有都更案件審查作業要點，處分時該要點
23 第4點規定：「所有權人依本條例簽署之同意書，有下列情
24 形之一者，其同意書應逕予扣除，不計入報核時同意比率計
25 算：……（七）依本條例中華民國一百零八年一月三十日修
26 正公布後之規定，提送擬訂或變更都市更新事業計畫，所出
27 具之同意書未載明並勾選更新後分配之權利價值比率或分配
28 比率。」本院審酌都更案件審查作業要點上揭規定，乃被告
29 為執行都更事業計畫、變更都更事業計畫之審核，基於職權
30 所訂定具有細節性及技術性之行政規則，與立法意旨相符，
31 且未逾越母法之限度，被告於辦理都更事業計畫、變更都更

事業計畫之審核，自應遵守該等規定，始謂適法。準此，都更單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人就處分時都更條例第22條第2項或第37條第1項所為同意，屬要式行為，不僅應以書面為之，且必須載明並勾選更新後分配之權利價值比率或分配比率，倘若所有權人未以書面方式表示同意，抑或是所出具之同意書未合於程式，均難認已生同意之效力。

(六)經查：

1. 被告以前處分核定前事業計畫確定後，因被告於103年9月28日發布實施系爭都市計畫，參加人為避免鄰近前事業計畫都更單元之系爭併入土地成為畸零地，乃擬具前變更事業計畫，於104年7月9日舉辦自辦公聽會，繼於104年12月30日（機關收文日）送請被告審議，審議期間於105年9月7日、同年月20日舉辦第一次公展、第一次公辦公聽會。嗣參加人於110年1月26日舉辦地主說明會後，即於同年2月擬具系爭變更事業計畫送請被告審議，審議期間於110年6月22日、同年7月7日舉辦第二次公展、第二次公辦公聽會等情，有參加人104年6月25日函（見本院卷三第643頁）、參加人104年12月29日函影本（見本院卷一第581至582頁）、被告105年8月29日函影本（見本院卷一第569至570頁）、被告105年9月8日函影本（見本院卷一第585至586頁）、參加人110年1月26日地主說明會會議紀錄及簡報資料（見本院卷四第21至22頁、第25至55頁）、110年2月都市更新事業計畫申請書影本（見原處分卷一第I頁）、被告110年6月15日函影本（見本院卷一第602至604頁）、被告110年6月28日函影本（見本院卷一第605頁）各1份在卷可憑。
2. 對照卷附前事業計畫、參加人104年7月9日自辦公聽會、第一次公辦公聽會、110年1月26日地主說明會、第二次公辦公聽會之會議資料及都更審議會第48次會議紀錄、系爭變更事業計畫變更章節內容對照表可知（見前事業計畫卷，原處分卷一第變-1至變-6頁，本院卷一第702至703頁，本院卷三第

657至678頁、第725至748頁、第805至836頁，本院卷四第25至55頁），參加人於104年7月9日舉辦自辦公聽會時，已可見將前事業計畫加以修正，而參加人經第一次公展之前變更事業計畫與前事業計畫相較，亦已明確可見相當差異，除將系爭併入土地納入都更單元，增加基地面積外，就建築規劃設計而言，不僅都市更新獎勵、容積移轉、允建總容積、設計建蔽率、設計總容積、汽車、機車停車位數量略有增減，設計樓層亦由原本規劃之「地下4層、地上15層」變更為「地下5層、地上15層」（增加地下室1層），設計總戶數由114戶增加為117戶。另參加人所擬具之系爭變更事業計畫內容與前事業計畫內容相較，更是呈現大幅變化，除都更獎勵容積大幅增加、允建容積率大幅減少，建築規劃更是由原本「地上層15，地下4層」變更為「地上24層，地下5層」，總戶數由原本規劃之114戶增加至166戶，汽車停車位數量由114輛大幅增加至153輛，機車停車位由114輛大幅增加至166輛，各樓配置規劃與前事業計畫迥異，實施方式更是由「協議合建」，改為「部分協議合建，部分權利變換」，可見經被告以原處分核定之系爭變更事業計畫內容已大幅變更前事業計畫核心內容，足以影響都更單元範圍內私有土地及合法建築物所有權人是否同意變更前事業計畫之意願，依前述說明，參加人自應取得都更單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人就「系爭變更計畫」之同意書，且於充足處分時都更條例第37條第1項第2款第2目所定同意比率（即都更單元內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過3/4，且其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過3/4）之情形下，始合於變更要件，然系爭變更事業計畫卻記載同意比例仍係依修正前都更條例第22條規定（即都更單元內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過2/3，且其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過3/4，見原處分卷一第5-6頁），顯然係將都更條例修正前後之法令規定割裂適用，已有可議。

01 3. 觀之卷附被告及參加人所提出之系爭變更事業計畫都更單元
02 範圍內私有土地所有權人清冊及私有土地及私有合法建築物
03 所有權人所出具之同意書（見附件卷全卷，本院卷三第109
04 至186頁），系爭變更事業計畫都更單元內私有土地所有權
05 人共43人，出具同意書者共38人，惟此38人所出具之同意書
06 中，私有土地所有權人清冊編號5、編號17之所有權人出具
07 之6份同意書上全無記載同意日期，已難認此2人同意對象即
08 為系爭變更事業計畫。又其餘36人所出具之同意書中，僅私
09 有土地所有權人清冊編號23之土地所有權人（即訴外人鮑桂
10 英）所出具之2份同意書是在參加人將系爭變更事業計畫申
11 請報核時之110年2月4日所出具，其餘私有土地所有權人出
12 具同意書之日期均在104至107年之間（出具同意書之日期分
13 別為：104年7月8日、104年7月9日、104年7月10日、106年1
14 2月12日、106年12月15日、106年12月20日、106年12月27
15 日、106年12月29日、107年1月25日、106年12月30日），對
16 照前揭參加人前揭申請變更前事業計畫之過程可知，104年
17 至107年間參加人至多僅有擬具前變更事業計畫報核，並經
18 第一次公展，參加人是直至110年2月間始擬具系爭變更事業
19 計畫送請被告審議，並於同年6月22日始就系爭變更事業計
20 畫舉辦第二次公展，依前述說明，參加人既已將經第一次公
21 展之前變更事業計畫報核，則其將前事業計畫內容修正為系
22 爭變更事業計畫並重行報核，自應重新辦理公開展覽及公聽
23 會，並再行取得所有權人對於系爭變更事業計畫之同意。是
24 以，此等私有土地所有權人於104年至107年間出具同意書
25 時，既然尚無系爭變更事業計畫，則此等同意書至多僅能認
26 定該等所有權人曾同意前變更事業計畫，實無從執此等同意
27 書認定該等私有土地所有權人已對系爭變更事業計畫表示同
28 意。況且，細繹此38位土地所有權人所出具之同意書，其上
29 並無任何「更新後分配之權利價值比率或分配比率」之記
30 載，依處分時都更案件審查作業要點第4點規定，該等同意
31 書均無從發生同意效力，而應逕予扣除，不計入報核時同意

01 比率計算。從而，本件依被告及參加人所提事證，實無從認
02 定參加人向被告報核系爭變更事業計畫，已取得都更單元內
03 私有土地及合法建築物所有權人、所有土地總面積及合法建
04 築物總樓地板面積均超過3/4之同意，亦無從認定就採取
05 「部分合建、部分權利變換」之實施方式，已取得都更單元
06 範圍內私有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過4/
07 5之同意，難認合於處分時都更條例第37條第1項、第44條第
08 1項之規定，自不得就系爭變更事業計畫予以核定。被告未
09 予詳查，遽將參加人所提出上揭有瑕疵之同意書納入審議，
10 並以此作成判斷而以原處分核定系爭變更事業計畫，認定事
11 實及適用法令均有違誤，應予撤銷。

12 (七)被告雖援引內政部營建署100年5月16日函抗辯稱：參加人於
13 檢送前變更事業計畫申請報核時，已重新檢送變更後土地所
14 有權人之同意書，後續被告又分別辦理第一次公展及第二次
15 公展，期間參加人陸續增補土地所有權人出具之同意書，所
16 以同意書日期才會跨越106年至110年。所有權人在簽訂同意
17 書後，如認為其權益有受到影響者，應於主管機關辦理公開
18 展覽期間，透過撤銷原簽訂同意書之方式行使權利，公開展
19 覽期滿後，除有民法第88條、第89條及第92條規定撤銷原因
20 或經雙方達成協議者外，不容任意撤銷，並非實施者調整建
21 築規劃，即須再取得都更事業計畫之同意書，亦非如原告所
22 稱110年2月4日之2張同意書方屬系爭變更事業計畫報核時之
23 同意書，況原告等僅得就自己之權利而為主張，無從以自己
24 主觀之臆測取代其他地主簽署同意書之有效性，故本件合於
25 處分時都更條例第37條、第44條規定云云，且參加人亦主
26 張：系爭變更事業計畫都更單元範圍內私有土地及私有合法
27 建築物之所有權人，並未於第二次公展前撤銷同意。姑且不
28 論內政部營建署100年5月16日函係針對修正前都更條例第22
29 條第3項規定所為解釋，而與本件應適用處分時都更條例第3
30 7條第4項規定之情形不同（修正前都更條例第22條第3項規
31 定與處分時都更條例第37條第4項規定文義並不相同，亦

01 即，除意思表示錯誤、傳達錯誤、受詐欺或脅迫、雙方合意
02 撤銷外，修正前都更條例第22條係規定，只要所有權人不同
03 意公開展覽之都更事業計畫，不論何種理由，均可在公開展
04 覽期滿前，撤銷其同意；處分時都更條例第37條第4項則僅
05 限於「公開展覽之計畫所載更新後分配之權利價值比率或分
06 配比率低於出具同意書」此一事由，始得在「公開展覽期滿
07 前」撤銷同意），且如前所述，本件參加人先後擬具之前變
08 更事業計畫、系爭變更事業計畫，實已變更前事業計畫核心
09 內容，前變更事業計畫與系爭變更事業計畫內容更是存有巨
10 大差異，足以影響都更單元範圍內私有土地及私有合法建築
11 物所有權人同意變更前事業計畫之意願，參加人本即應重新
12 取得都更單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人對
13 於系爭變更事業計畫之同意書，始合於正當程序，斷不得將
14 所有權人先前對於前變更事業計畫之同意，視為已對系爭變
15 更事業計畫有所同意。況且，104年至107年間參加人既然尚
16 未擬具系爭變更事業計畫，則都更單元範圍內之私有土地及
17 私有合法建築物所有權人於該段期間內所出具之同意書，實
18 無對於系爭變更事業計畫有何表示同意之可能。遑論本件參
19 加人所提出之同意書上，均未載明並勾選更新後分配之權利
20 價值比率或分配比率而不合於程式，依都更案件審查作業要
21 點第4點規定本即應逕予扣除，不得計入同意比率計算，被
22 告對於同意書是否合於程式，是否具有同意效力，更負有職
23 權調查義務，要與原告等能否對於他人同意書效力加以主張
24 無涉，是被告此部分抗辯及參加人此部分主張，實對於法令
25 有所誤解，並不可採。至本件原告等、被告及參加人間其餘
26 爭執，或涉及已經確定之前處分合法性之爭執，並非本院於
27 本件所得審究之事項；或屬後續擬定、實施權利變換計畫之
28 爭執，而與本件原處分合法性之認定無涉，且因本件已經本
29 院認定原處分違法應予撤銷，自均無再行審究之必要，併此
30 敘明。

31 (八)結論

綜上所述，本件被告未盡職權調查義務，詳加審查參加人所提出之同意書效力，致同意比例計算有誤，並遽以原處分核定系爭變更事業計畫，認事用法均有違誤，原告等訴請撤銷原處分，為有理由，應予准許。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

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1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 115 年 4 月 30 日

審判長法官 陳心弘

法官 畢乃俊

法官 彭康凡

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。	

02 中 華 民 國 115 年 4 月 30 日

03 書記官 羅雅馨