

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804號

113年6月20日辯論終結

原告 樺福建設開發股份有限公司

代表人 許慧娟（董事長）

訴訟代理人 黃冠瑋 律師

被告 新北市政府

代表人 侯友宜（市長）住同上

訴訟代理人 陳郁涵 律師

蕭仲好

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

壹、事實概要：

一、緣原告於民國（下同）99年6月29日依據99年5月12日修正公布之都市更新條例（下稱行為時都市更新條例）第19條之規定，檢附「擬訂新北市永和區中信段497地號等46筆土地都市更新事業計畫」案（原案名：擬訂新北市永和區頂溪〔復興街16巷附近一帶〕都市更新事業計畫案；下稱系爭都更案）向被告申請報核。經被告審查符合行為時都市更新條例第22條規定，乃於103年5月辦理公開展覽30日（下稱第1次公開展覽），並訂於103年5月29日召開公辦公聽會。歷經都市更新暨都市更新設計聯審專案小組（下稱專案小組）5次會議審查，續依第5次專案小組會議結論，於111年1月27日

01 舉辦聽證會後，併同聽證結果提送111年3月25日新北市都市  
02 更新及爭議處理審議會（下稱審議會）第33次會議，經決議  
03 重新辦公開展覽。被告依前開審議會決議，於111年9月8日  
04 起重新辦理公開展覽30日（下稱第2次公開展覽），於公開  
05 展覽期間，更新單元範圍內27位土地所有權人及26位合法建  
06 築物所有權人表示撤銷其同意，公告期滿後都更處重新核算  
07 同意比率，未達都市更新條例第22條第1項規定「應經更新  
08 單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過5分  
09 之3，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超  
10 過3分之2之同意」之法定門檻，故將其公開展覽結果提請第  
11 42次審議會審議，並依111年10月28日第42次審議會決議及  
12 第43次審議會更正內容，被告所屬都市更新處遂以111年11  
13 月21日新北更事字第1114683832號函請原告依新北市都市更  
14 新案件審查作業要點第4點規定於文到後150日內補正事業計  
15 畫同意書。

16 二、嗣原告於112年4月22日檢送10位所有權人增補同意書等相關  
17 資料予被告審核，經被告以原告檢送之同意書全數均非正  
18 本，且其中有5位所有權人（劉鈺偉、劉永偉、劉欣偉、劉  
19 軒廷、林坤德）所持有之土地或建物於公開展覽期滿前係屬  
20 已出具同意書且未經撤銷之樣態，已納入同意比率計算，縱  
21 使其餘同意書納入同意比率核算，本案同意比率（包含私  
22 有土地及私有合法建築物人數及面積部分）仍未達到都市更  
23 新條例第22條規定之同意門檻，被告爰依都市更新條例施行  
24 細則第9條之1規定，以112年5月9日新北府城更字第1124614  
25 722號函（下稱原處分）駁回原告申請，原告不服遂提起本  
26 件行政訴訟。

27 貳、本件原告主張：

28 一、被告從未召集會議審查部分土地所有權人於第2次公開展覽  
29 期間表達其撤銷同意書之意思，符合撤銷同意之法定要件即  
30 命原告應補足同意書比例。且系爭都更案預定地之部分土地  
31 所有權人所提出之撤銷同意書，其真實性及效力均有可議。

01 二、依行為時都市更新條例第22條第3項但書規定可知，土地所  
02 有權人在公開展覽期間並非可任意撤銷同意書，仍以出具同  
03 意書與報核時之都市更新事業計畫權利義務不相同為前提要件。  
04 另參酌該條項於97年1月16日增訂之立法理由：「考量  
05 更新案件操作實務，所有權人於簽訂更新同意書後，始由實  
06 施者擬定都市更新事業計畫報核，並由主管機關辦理公開展  
07 覽，民眾於公開展覽期間對於計畫內容如認為有影響其權  
08 益，應有撤銷原簽訂同意書之權利，惟公開展覽期滿後，除  
09 有民法第88條、第89條及第92條規定撤銷原因或經雙方達成  
10 協議者外，不容任意撤銷，以維都市更新事業推動之安定  
11 性，爰增訂第3項。」可知，基於都市更新事業推動之安定  
12 性考量，土地所有權人應僅在計畫內容有影響其權益之時，  
13 方有於公開展覽期間撤銷原簽訂同意書之權利。

14 三、再者，若以108年1月30日修正公布之都市更新條例（下稱新  
15 都市更新條例）第37條第4項後段規定為觀察，關於土地所  
16 有權人於公開展覽期間行使撤銷同意之條件，乃修正為「所  
17 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  
18 或分配比率低於出具同意書時者，得於公開展覽期滿前，撤  
19 銷其同意。」由此亦可見，土地所有權人如欲對公開展覽之  
20 計畫內容行使撤銷同意權，應有如權利價值比率或分配比率  
21 低於出具同意書之時所獲知之情形等，使其權益因計畫變更  
22 而受有不利影響之情，土地所有權人始有於公開展覽期滿前  
23 撤銷同意書之權利。

24 四、承上，本件所適用之行為時都市更新條例第22條第3項，其  
25 但書規定中所謂「權利義務相同者」，雖未盡明確，實務上  
26 就權利義務是否相同之認定亦屢有爭議，惟若自其立法理  
27 由，以及近年修法後對於行使撤銷同意權所規定之「所有權  
28 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  
29 配比率低於出具同意書時者」條件觀之，在考量兼顧所有權  
30 人之權益及都市更新事業計畫之安定性之立法目的下，倘更  
31 新計畫內容之變更對於土地所有權人之權益並無不利之影

01 響，其權利義務即無不同，而非屬上開都市更新條例第22條  
02 第3項得撤銷同意之範圍。

03 五、經查，系爭都更案係全體採權利變換方式實施，故土地所有  
04 權人之權利義務是否有影響，應自共同負擔比例及權利變換  
05 分配比例檢驗。其中，對於土地所有權人而言最屬重要之共  
06 同負擔部份，依原告製作之系爭都市更新案103年5月第1次  
07 公開展覽及111年第2次公開展覽之比較表顯示（原證10），  
08 系爭都市更新案更新後因容積獎勵而取得之總面積係自1295  
09 3.43平方公尺變更為16156.89平方公尺，就共同負擔部分則  
10 自新臺幣（下同）10,232,800,701元降低為8,874,210,400  
11 元，其他攸關土地所有權人利益之停車位數量、共同負擔比  
12 例均調整為對土地所有權人更有利之狀態。又對於土地所有  
13 權人投資報酬率之部份，於系爭都更案之103年5月即第1次  
14 公開展覽版中載明更新之年投資報酬率係7.63%，於111年8  
15 月第2次公展時之版本，則提升至9.2256%，亦即系爭都更案  
16 實際上對土地所有權人並無較為不利之情況。倘依文義解釋  
17 行為時都市更新條例第22條第3項但書規定，反而將使多數  
18 同意系爭都市更新之土地所有權人喪失上開利益，更與都市  
19 更新制度之立法目的不符，自宜為有利原告之目的性解釋。

20 六、承上，由於第1次公開展覽中所有權人之共同負擔比率顯優  
21 於第2次公開展覽之比率，且其他項目之變動對於土地所有  
22 權人而言亦無較不利之情形，故依行為時都市更新條例第22  
23 條第3項但書規定，為兼顧所有權人權益與都市更新事業計  
24 畫安定性之立法目的下，應認本案符合但書所規定「權利義  
25 務相同」之情形。是縱認部分土地所有權人於公開展覽期間  
26 所表達之撤銷同意意思表示已送達至原告，該部分土地所有  
27 權人亦非屬得行使撤銷同意權之範圍，更遑論該等撤銷都市  
28 更新事業計畫同意書之存證信函，均未具體記載撤回原因，  
29 其所為之撤銷同意仍屬無效，審議為認其符合撤銷同意要  
30 件，並以同意比例不足而駁回系爭都更案之申請，自有違  
31 誤，依審議會決議作成之本件原處分亦應予以撤銷。

01 七、至被告所援引之本院110年度訴字第1241號判決，雖以文義  
02 解釋之方式認定行為時都市更新條例第22條第3項但書僅限  
03 於權利義務完全相同之狀況，但該案目前仍由最高行政法院  
04 審理中，尚非確定判決且亦非統一見解，自不具有拘束力。  
05 又參該案判決，對都市更新土地所有權人最重要之共同負擔  
06 比例，該案之原告陽信建築經理股份有限公司係將共同負擔  
07 比例自50.34%增加至52.49%，住戶權益則自49.64%降低至4  
08 7.51%，均屬對土地所有權人有重大不利益之變更，自與本  
09 件不可等同視之。

10 八、綜上所述，原處分未依都市更新條例規定確認其是否屬得行  
11 使撤銷同意之法定範圍，即逕認其符合撤銷同意之法定要  
12 件，其判斷顯有違誤。被告卻依此審議會決議作成原處分，  
13 駁回原告之申請，自屬違法而應予以撤銷之等語。

14 九、聲請傳訊證人部分：

15 原告於113年3月24日委請之壹傳媒媒體向撤回系爭都更案之  
16 新北市永和區中信段528、529地號之土地所有權人孫慧文進  
17 行探訪後（撤回系爭都市更新事業計畫同意之存證信函詳如  
18 附件），孫慧文於壹傳媒媒體採訪詢問稱：「所以對於先前  
19 有一些別的，他們的繳圖章是，大家也不知道說他們是要去  
20 撤？」時，回覆：「不知道（台語）」、「阿我們是很贊成  
21 說趕快都更啦，對，因為談很久了。」（原證11）。顯然孫  
22 慧文之目的及認知均係出於「趕快都更」，而撤銷系爭都更  
23 案同意則係延滯都市更新之法律行為，顯與孫慧文之目的及  
24 認知不同，是孫慧文就撤回系爭都更案之真意為何？有無授  
25 權他人辦理，均屬有疑，並攸關本件撤銷比例之認定，應有  
26 傳訊其到庭訊問以釐清該爭議事實之必要。

27 十、並聲明：

- 28 （一）原處分撤銷。  
29 （二）訴訟費用由被告負擔。

30 參、被告則以：

01 一、原告主張被告未曾召集會議審查部分土地所有權人於第2次  
02 公開展覽期間撤銷同意是否符合法定要件，即命原告補足同  
03 意書比例云云。惟查：

04 (一) 就第2次公開展覽期滿時之同意比例，被告曾召集第42次  
05 審議會審議，於該次會議中先行確認本案法定同意門檻  
06 後，再就第2次公開展覽期滿時同意比率為審查（被證  
07 4）。亦即，原告於99年6月29日申請報核系爭都更案時，  
08 該更新單元係屬「未」經劃定應實施更新之地區，依行為  
09 時都市更新條例第22條規定，「應經更新單元範圍內私有  
10 土地及私有合法建築物所有權人均超過3分之2，並其所有  
11 土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過4分之3之同  
12 意」，然嗣後本案更新單元經被告劃定為「都市更新地  
13 區」，是在審核本案公開展覽期滿時之同意比率應否仍須  
14 維持在原告報核時之比率，抑或是得降低同意比例，以更  
15 新地區劃定情形辦理，滋生疑義，經第42次審議會討論  
16 後，作出有利於原告之決定，以更新地區劃定情形辦理，  
17 即「應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有  
18 權人均超過5分之3，並其所有土地總面積及合法建築物總  
19 樓地板面積均超過3分之2之同意」。

20 (二) 第2次公開展覽期間共計40人來函或以存證信函撤銷同意  
21 書，經審議會審核，其中，11位於原事業計畫報核時未簽  
22 署同意書，2位買賣登記及2位贈與登記等樣態，皆不計入  
23 有效撤銷同意書之核算，其餘25人符合行使撤銷同意書之  
24 規定，因此，第2次公開展覽期滿時之同意比率為土地人  
25 數55.14%（面積57.42%）、建物人數48%（面積55.6  
26 0%），低於上述法定門檻之規定，進而作成「請作業單位  
27 後續依新北市都市更新案件審查作業要點第4點規定辦  
28 理。」（被證4、被證9）之決議。

29 (三) 嗣後，經作業單位釐清並重新核算第2次公開展覽期滿時  
30 同意比率，發現上開同意比率計算結果有瑕疵，「『2位  
31 買賣登記及2位贈與登記等樣態』而不計入有效撤銷同意

01 書核算」之情形須更正為『重複撤銷同意書（1位）』等  
02 樣態，而不計入有效撤銷同意書核算」，故而，符合行使  
03 撤銷同意書規定之人數從「25人」更正為「28人」，準  
04 此，第2次公開展覽期滿之同意比率為土地人數52.34%  
05 （面積55.96%）、建物人數44%（面積53.12%），亦低於  
06 法定門檻之規定，作業單位將更正情形報告第43次審議  
07 會，其更正同意比率之核算結果並維持第42次審議會決議  
08 內容（被證5）。

09 （四）綜上可知，對於本案同意比例之審核，被告並非如原告所  
10 述，未召集會議審查，原告肆意指摘原處分違法，顯無理  
11 由。

12 二、所有權人陳雄松等28人撤銷同意書符合行為時都市更新條例  
13 第22條第3項規定。

14 （一）按行為時都市更新條例第22條第3項規定，係立法者考量  
15 更新案件操作實務，所有權人於簽訂更新同意書後，始由  
16 實施者擬定都市更新事業計畫報核，並由主管機關辦理公  
17 開展覽，民眾於公開展覽期間對於計畫內容如認為有影響  
18 其權益，應有撤銷原簽訂同意書之權利，「僅在公開展覽  
19 期滿後」，除有民法第88條、第89條及第92條規定撤銷原  
20 因或經雙方達成協議者外，「不容任意撤銷，」以維都市  
21 更新事業推動之安定性（參見97年1月16日修正都更條例  
22 第22條立法理由第三點）。

23 （二）揆諸最高行政法院判決109年度判字第364號判決可知，都  
24 市更新事業計畫申請報核後，實施者就已經公開展覽之事  
25 業計畫再行修正，並重新辦理公開展覽，所有權人如不同  
26 意修正後事業計畫之內容，原則上於公開展覽期滿前其享  
27 有撤銷同意之權利，僅於土地所有權人出具同意書與報核  
28 時（或公開展覽）之都市更新事業計畫「權利義務相同」  
29 者，方例外不具有撤銷之權利，此種限制所有權人行使撤  
30 銷權之例外情況，應由報核前取得土地所有權人同意之實  
31 施者負擔舉證責任。

01 (三) 新都市更新條例第37條第4項規定，將所有權人撤銷權行  
02 使範圍從出具同意書與報核時之都市更新事業計畫「權利  
03 義務不相同」之情形，限縮在「公開展覽之計畫所載『更  
04 新後分配之權利價值比率』或『分配比率』低於出具同意  
05 書時」之情況，而依新都市更新條例第86條第2項規定，  
06 被告得適用修正前之規定審核本案之同意比率。原告不當  
07 解釋行為時都市更新條例第22條第3項規定，將所有權人  
08 出具同意書與報核時之都市更新事業計畫「權利義務不相  
09 同」之情況，刻意扭曲限縮於修正後第37條第4項「更新  
10 後分配之權利價值比率」或「分配比率低於出具同意書  
11 時」之情形，實為無理。

12 (四) 查系爭都更案係以權利變換方式實施都市更新，由權利變  
13 換範圍內之土地所有權人按其權利價值比例共同負擔，並  
14 以權利變換後應分配之土地及建築物折價抵付。雖然111  
15 年8月第2次公開展覽之事業計畫記載之預估實施經費為4,  
16 924, 494, 351元低於103年5月公開展覽版之實施經費5, 94  
17 2, 714, 035元，然而，從上開估算實施總經費之差異即可  
18 得知，第2次公開展覽事業計畫所形成之權利義務，與第1  
19 次公開展覽版之情形迥然有別，且建築設計規劃之基地面  
20 積、建築規劃、總樓地板面積、更新後之戶數、實設汽車  
21 與機車停車位數、容積獎勵與容積移轉均有不同（被證1  
22 0）。由此可知，第1次公開展覽與第2次公開展覽之都市  
23 更新事業計畫權利義務並不相同，就此等都市更新事業計  
24 畫內容之知情與同意，對於參與都市更新之土地所有權人  
25 極為重要，否則其同意將僅具形式而欠缺實質效果，難認  
26 與實施者有意思表示合致可言，故陳雄松等28人所為之撤  
27 銷同意書，應屬合法。原告稱第2次公開展覽記載之投資  
28 報酬率為9.2256%，高於第1次公開展覽版7.63%，並無對  
29 於所有權人不利云云，然而，都市更新係為促進都市土地  
30 有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境與景  
31 觀，對於更新單元內土地所有權人而言，其涉及財產權與

01 居住自由之限制、剝奪，並非以營利為目的之原告，以衡  
02 量、評估投資效率或營收能力為主臬，是以，原告以此為  
03 理由，主張陳雄松等28人撤銷同意係屬無效云云，實無足  
04 取。

05 (五) 承如上述，行為時都市更新條例第22條第3項所有權人行  
06 使撤銷同意之情形，並非僅限於公開展覽之事業計畫就更  
07 新後分配之權利價值比率或分配比率低於出具同意書之情  
08 況，只要所有權人出具同意書與報核時或前後兩次公開展  
09 覽之都市更新事業計畫「權利義務不相同」者即可撤銷同  
10 意，故原告主張除預估實施經費與投資報酬率外，其餘項  
11 目之變動對於所有權人而言，無較為不利，應認所有權人  
12 陳雄松等28人撤銷同意屬於權利義務相同之情形云云，洵  
13 非可採。況且，原告亦自承第1次公開展覽所有權人共同  
14 負擔之比率「顯優於」第1次公開展覽，果爾，所有權人  
15 陳雄松等28人撤銷同意自難謂有何違法可言。

16 (六) 另部分所有權人撤銷同意書雖未記載撤銷原因，然不論是  
17 行為時都市更新條例第22條第3項抑或是新都市更新條例  
18 第37條第4項之規定，其均未就撤銷同意應記載之內容為  
19 規定，故原告執此主張所有權人陳雄松等28人撤銷同意無  
20 效云云，殊非有理。

21 三、所有權人撤銷同意書僅有蓋章而未簽名，或僅有簽名而未蓋  
22 章，均不影響渠等撤銷同意之真實性及效力：

23 (一) 按行為時都市更新條例第22條第3項規定，所有權人不同  
24 意公開展覽之都市更新事業計畫者，得於公開展覽期滿  
25 前，撤銷其同意。前開撤銷權之行使，都更條例並無特別  
26 之規定，行政法上亦欠缺相關規範，應依（或類推適用）  
27 民法第116條第1項規定，以意思表示為之，且無任何方式  
28 之限制。

29 (二) 又依民法第3條規定，所有權人陳雄松等28人中，部分所  
30 有權人於存證信函中，僅有蓋章而未簽名，或僅有簽名而  
31 未蓋章者，均不影響撤銷同意之真實性及其效力，原告圖

01 憑己見而無任何證據，主張所有權人陳雄松等28人撤回之  
02 真意，實不足採信。

03 四、另就原告112年4月22日增補劉鈺偉、劉永偉、劉欣偉、劉軒  
04 廷、林坤德同意書部分：

05 (一) 原告在99年報核本案都市更新事業計畫時，中信段567地  
06 號土地之所有權人除林家慶以外，其餘所有權人（即林闕  
07 素蘭、孫翠桃、李玉文）皆同意本案都市更新事業計畫  
08 (被證11)，林坤德自林闕素蘭取得土地所有權後，於公  
09 開展覽期間亦未撤銷同意書，已納入同意比率，故不得再  
10 增加計入同意比率。

11 (二) 林坤德除自林闕素蘭取得上開土地外，亦自林闕素蘭移轉  
12 取得1078號建號所有權，林闕素蘭於原告報核本案都市更  
13 新事業計畫時，亦已出具同意書，林坤德在公開展覽期間  
14 未撤銷同意，亦已納入同意比率，故不得再增加計入同意  
15 比率。

16 (三) 原告在99年報核本案都市更新事業計畫時，中信段542、5  
17 63地號土地全部所有權人皆同意本案都市更新，其後劉欣  
18 偉因贈與，而劉鈺偉、劉永偉、劉軒廷、劉欣偉則因繼承  
19 成為542、563地號之所有權人，渠等於公開展覽期間皆未  
20 撤銷同意，亦已納入同意比率，故不得再增加計入同意比  
21 率。

22 五、另參酌本院110年度訴字第1241號判決，該案原告陽信建築  
23 經理股份有限公司係就都市更新案件有關公開展覽期間行使  
24 撤銷同意之部分與被告新北市政府為爭執，本院認為如實施  
25 者之前都市更新事業計畫之內容，已有改變而失其同一性  
26 者，實施者自須重新申請主管機關核定新的都市計畫，此時  
27 如都市更新條例修正，相關要件自應依照修正後都市更新條  
28 例為之，例如實施者自須重新取得更新單元內私有土地及私  
29 有合法建築物所有權人同意比例，以及所有土地總面積及合  
30 法建築物總樓地板面積同意比例。

01 六、綜上所述，本案第2次公開展覽期間，所有權人陳雄松等28  
02 人合法撤銷同意，致本案同意比率未達法定門檻，經被告審  
03 議並命原告補正後，本案同意比率仍未符合都更條例第22條  
04 規定，被告以原處分駁回原告之申請，於法並無不符，原告  
05 提起本件撤銷訴訟，並無理由等語。

06 七、就原告聲請傳訊證人部分：

07 原告於113年3月26日行政訴訟陳報狀中提出有關壹傳媒媒體  
08 與孫慧文之錄音譯文（原證11），惟觀諸該譯文，記者之提  
09 問非常模糊，難以認定渠等係就系爭都市更新事業計畫之內  
10 容進行討論，且記者詢問有關「然後又進步，所以對於先前  
11 有一些別的，他們的繳圖章是，大家也不知道說他們要去  
12 撤？」之問題時，亦未以孫慧文提出之存證信函所表示之系  
13 爭都市更新事業計畫之撤銷同意為詢問，顯無法證明孫慧文  
14 撤銷同意書之意思表示非出於其真意，再者，孫慧文撤銷同  
15 意書係作成於111年9月間，而上開訪談係於113年3月24日作  
16 成，時間相隔1年半，實無法以嗣後孫慧文之陳述來證明其  
17 所提出之存證信函係屬未經授權之他人辦理之情形，又查，  
18 即便孫慧文有表示「阿我們是很贊成說趕快都更啦，對，因  
19 為談很久了。」、「不知道（台語）」等語，亦無法證明孫  
20 慧文提出之存證信函係屬偽造。退步言之，縱使孫慧文提出  
21 之存證信函有原告所述出於非真意之情況，而將孫慧文撤銷  
22 同意書不計入有效撤銷同意書後，系爭事業計畫之同意比例  
23 為土地人數53.27%（面積57.74%）、建物人數44%（面積53.  
24 12%）仍未符合都更條例第22條規定，故實無傳訊其到庭調  
25 查之必要。

26 八、並聲明：

27 （一）駁回原告之訴。

28 （二）訴訟費用由原告負擔。

29 肆、兩造不爭之事實及兩造爭點：

30 如事實概要欄所述之事實，業據提出原告99年6月29日申請  
31 函（見本院卷第177頁）、103年5月公開展覽之事業計畫節

01 本（見本院卷第133至135頁）、103年第1次公開展覽計畫書  
02 土地及建物清冊（見本院卷第251至258頁）、110年2月1日  
03 第5次專案小組會議（見本院卷第181至190頁）、111年3月2  
04 5日審議會第33次會議紀錄（見本院卷第59至65頁）、111年  
05 8月第2次公開展覽之事業計劃節本（見本院卷第137至152  
06 頁）、111年10月28日審議會第42次審議會紀錄（見本院卷  
07 第199至204頁）、111年11月10日審議會第43次審議會紀錄  
08 （見本院卷第207至212頁）、被告所屬都市更新處111年11  
09 月21日新北更事字第1114683832號函（見本院卷第121至122  
10 頁）所有權人撤回都市更新事業計畫同意書之存證信函（見  
11 本院卷第67至120頁）、原告111年10月24日樺人字第111102  
12 401號函（見本院卷第123至125頁）、原告112年4月22日樺  
13 人字第1120422號函（見本院卷第215至230頁）、原處分  
14 （見本院卷第29至30頁）等本院卷所附證物為證，其形式真  
15 正為兩造所不爭執，堪信為真，兩造之爭點厥為：

16 所有權人陳雄松等28人出具之撤銷同意書，是否有效？即是  
17 否符合行為時都更條例第22條第3項但書規定？

18 伍、本院之判斷：

19 一、本件應適用之法條與法理：

20 （一）行為時（99年5月12日修正公布）都市更新條例第19條規  
21 定：「（第1項）都市更新事業計畫由實施者擬訂，送由  
22 當地直轄市、縣（市）主管機關審議通過後核定發布實  
23 施；其屬依第七條第二項規定辦理之都市更新事業，得逕  
24 送中央主管機關審議通過後核定發布實施。並即公告三十  
25 日及通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他  
26 項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；變更  
27 時，亦同。（第2項）擬訂或變更都市更新事業計畫期  
28 間，應舉辦公聽會，聽取民眾意見。（第3項）都市更新  
29 事業計畫擬訂或變更後，送各級主管機關審議前，應於各  
30 該直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽三  
31 十日，並舉辦公聽會；實施者已取得更新單元內全體私有

01 土地及私有合法建築物所有權人同意者，公開展覽期間得  
02 縮短為十五日。（第4項）前二項公開展覽、公聽會之日  
03 期及地點，應登報周知，並通知更新單元範圍內土地、合  
04 法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預  
05 告登記請求權人；任何人民或團體得於公開展覽期間內，  
06 以書面載明姓名或名稱及地址，向各級主管機關提出意  
07 見，由各級主管機關予以參考審議。……」

08 （二）行為時（99年5月12日修正公布）都市更新條例第22條規  
09 定：「（第1項）實施者擬定或變更都市更新事業計畫報  
10 核時，其屬依第十條規定申請獲准實施都市更新事業者，  
11 除依第七條劃定之都市更新地區，應經更新單元範圍內私  
12 有土地及私有合法建築物所有權人均超過二分之一，並其  
13 所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過二分之  
14 一之同意外，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建  
15 築物所有權人均超過五分之三，並其所有土地總面積及合  
16 法建築物總樓地板面積均超過三分之二之同意；其屬依第  
17 十一條規定申請獲准實施都市更新事業者，應經更新單元  
18 範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過三分之  
19 二，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超  
20 過四分之三之同意。但其私有土地及私有合法建築物所有  
21 權面積均超過五分之四同意者，其所有權人數不予計算。  
22 （第2項）前項人數與土地及建築物所有權比例之計算，  
23 準用第十二條之規定。（第3項）各級主管機關對第一項  
24 同意比例之審核，除有民法第八十八條、第八十九條、第  
25 九十二條規定情事或雙方合意撤銷者外，以都市更新事業  
26 計畫公開展覽期滿時為準。所有權人不同意公開展覽之都  
27 市更新事業計畫者，得於公開展覽期滿前，撤銷其同意。  
28 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  
29 者，不在此限。」

30 （三）108年1月30日修正公布之都市更新條例第37條規定：  
31 「（第1項）實施者擬訂或變更都市更新事業計畫報核

01 時，應經一定比率之私有土地與私有合法建築物所有權人  
02 數及所有權面積之同意；其同意比率依下列規定計算。但  
03 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  
04 意者，其所有權人數不予計算：一、依第十二條規定經公  
05 開評選委託都市更新事業機構辦理者：應經更新單元內私  
06 有土地及私有合法建築物所有權人均超過二分之一，且其  
07 所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過二分之  
08 一之同意。但公有土地面積超過更新單元面積二分之一  
09 者，免取得私有土地及私有合法建築物之同意。實施者應  
10 保障私有土地及私有合法建築物所有權人權利變換後之權  
11 利價值，不得低於都市更新相關法規之規定。二、依第二  
12 十二條規定辦理者：（一）依第七條規定劃定或變更之更  
13 新地區，應經更新單元內私有土地及私有合法建築物所有  
14 權人均超過二分之一，且其所有土地總面積及合法建築物  
15 總樓地板面積均超過二分之一之同意。（二）其餘更新地  
16 區，應經更新單元內私有土地及私有合法建築物所有權人  
17 均超過四分之三，且其所有土地總面積及合法建築物總樓  
18 地板面積均超過四分之三之同意。三、依第二十三條規定  
19 辦理者：應經更新單元內私有土地及私有合法建築物所有  
20 權人均超過五分之四，且其所有土地總面積及合法建築物  
21 總樓地板面積均超過五分之四之同意。（第2項）前項人  
22 數與土地及建築物所有權比率之計算，準用第二十四條之  
23 規定。（第3項）都市更新事業以二種以上方式處理時，  
24 第一項人數與面積比率，應分別計算之。第二十二條第二  
25 項同意比率之計算，亦同。（第4項）各級主管機關對第  
26 一項同意比率之審核，除有民法第八十八條、第八十九  
27 條、第九十二條規定情事或雙方合意撤銷者外，以都市更  
28 新事業計畫公開展覽期滿時為準。所有權人對於公開展覽  
29 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  
30 具同意書時者，得於公開展覽期滿前，撤銷其同意。」

01 (四) 108年1月30日修正公布之都市更新條例第86條規定：

02 「(第1項)本條例中華民國一百零七年十二月二十八日  
03 修正之條文施行前已申請尚未經直轄市、縣(市)主管機  
04 關核准之事業概要，其同意比率、審議及核准程序應適用  
05 修正後之規定。(第2項)本條例中華民國一百零七年十  
06 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  
07 新事業計畫，其都市更新事業計畫或權利變換計畫之擬  
08 訂、審核及變更，除第三十三條及第四十八條第一項聽證  
09 規定外，得適用修正前之規定。(第3項)前項權利變換  
10 計畫之擬訂，應自擬訂都市更新事業計畫經核定之日起五  
11 年內報核。但本條例中華民國一百零七年十二月二十八日  
12 修正之條文施行前已核定之都市更新事業計畫，其權利變  
13 換計畫之擬訂，應自本條例一百零七年十二月二十八日修  
14 正之條文施行日起五年內報核。(第4項)未依前項規定  
15 期限報核者，其權利變換計畫之擬訂、審核及變更適用修  
16 正後之規定。」

17 (五) 行為時(99年5月3日修正發布)都市更新條例施行細則第  
18 9條之1規定：「(第1項)各級主管機關受理實施者依本  
19 條例第十九條或第二十九條規定，申請核定都市更新事業  
20 計畫或權利變換計畫之案件，應自受理收件日起六個月內  
21 完成審核。但情形特殊者，得延長審核期限一次，最長不  
22 得逾六個月。(第2項)前項申請案件經審查不合規定  
23 者，各該主管機關應敘明理由駁回其申請；其得補正者，  
24 應詳為列舉事由，通知申請人限期補正，屆期未補正或經  
25 通知補正仍不符規定者，駁回其申請。(第3項)第一項  
26 審核期限，應扣除實施者依前項補正通知辦理補正及依各  
27 級主管機關審議結果修正計畫之時間。(第4項)實施者  
28 對於審核結果有異議者，得於接獲通知之翌日起三十日內  
29 提請覆議，以一次為限，逾期不予受理。」

30 (六) 以下要點、規則核乃執行母法(都市更新條例施行細則第  
31 9條、第9條之1規定)之技術性、細節性行政規定，與立

01 法意旨相符，且未逾越母法之限度，行政機關予以適用，  
02 自無違誤：

03 行為時（105年6月23日修正發布）新北市都市更新案件審  
04 查作業要點第4點：「四、不屬前點逕予駁回之都市更新  
05 案件，本府應依下列規定通知限期補正；屆期不補正或補  
06 正後仍不符規定者，駁回其申請：（一）涉及更新單元範  
07 圍變更者，補正期限為九十日。（二）涉及報核後部分所  
08 有權人於公開展覽期前撤銷同意書，除有出具同意書與報  
09 核時之都市更新事業計畫權利義務相同之情形者外，補正  
10 期限為九十日，並以三次為限。若公開展覽期間需補正土  
11 地或合法建築物所有權人數五人以上，補正期限得延長為  
12 一百二十日；若十人以上，補正期限得延長為以一百五十  
13 日為限，但需補正土地或合法建築物所有權人數超過土地  
14 或合法建築物總人數半數者，其補正期限仍為九十日。

15 （三）涉及計畫書圖修正、同意書內容疏漏或誤植、程序  
16 瑕疵等事項補正者，第一次補正期限為六十日，第二次補  
17 正期限為三十日。（四）未依規定檢附申請當日之土地及  
18 建物謄本、電子謄本、新北市自行劃定都市更新單元檢核  
19 表（以下簡稱檢核表）、檢核表應檢附之證明文件或未依  
20 新北市都市更新案件審查收費標準規定檢附繳納審查費之  
21 證明者，補正期限為七日。（五）更新單元除屬完整街廓  
22 或經本府公告得免個案指定建築線地區者外，其餘都市更  
23 新案件未檢附建築線指示（定）圖者，第一次補正期限為  
24 十五日，第二次補正期限為七日。（六）第一款至第五款  
25 以外情形，第一次補正期限為三十日，第二次補正期限為  
26 十五日。同時涉及前項二款以上之情形者，依補正時間較  
27 長之規定。」

28 二、所有權人陳雄松等人出具之撤銷同意書，符合行為時都更條  
29 例第22條第3項之規定：

30 （一）查系爭都更案經第2次公開展覽，更新單元範圍內27位土  
31 地所有權人及26位合法建築物所有權人表示撤銷其同意，

01 公告期滿後都更處重新核算同意比率，未達都市更新條例  
02 第22條第1項規定之法定門檻，嗣原告於112年4月22日檢  
03 送所有權人增補同意書等相關資料予被告審核，經被告以  
04 本案同意比率（包含私有土地及私有合法建築物人數及面  
05 積部分）未達到都市更新條例第22條規定之同意門檻，爰  
06 以原處分駁回原告申請，本院經核尚無不合。

07 （二）原告雖主張依行為時都市更新條例第22條第3項但書規定  
08 可知，土地所有權人在公開展覽期間並非可任意撤銷同意  
09 書，仍以出具同意書與報核時之都市更新事業計畫權利義  
10 務不相同為前提要件。另參酌該條項於97年1月16日增訂  
11 之立法理由可知，應有如「權利價值比率或分配比率低於  
12 出具同意書之時所獲知之情形」等，使其權益因計畫變更  
13 而受有不利影響之情，土地所有權人始有於公開展覽期滿  
14 前撤銷同意書之權利。倘更新計畫內容之變更對於土地所  
15 有權人之權益並無不利之影響，其權利義務即無不同，而  
16 非屬上開都市更新條例第22條第3項得撤銷同意之範圍。  
17 系爭都更案實際上對土地所有權人並無較為不利之情況，  
18 應認本案符合但書所規定「權利義務相同」之情形。是縱  
19 認部分土地所有權人於公開展覽期間所表達之撤銷同意意  
20 思表示已送達至原告，該部分土地所有權人亦非屬得行使  
21 撤銷同意權之範圍云云。

22 （三）惟依行為時都市更新條例第19條、第22條第1項、第3項規  
23 定可知，都市更新事業計畫擬訂或變更後，送主管機關審  
24 議前，應辦理公開展覽及公聽會，不僅在使權利可能受影  
25 響之人知悉相關資訊，並得適時陳述意見，以主張或維護  
26 權利，且使不同意公開展覽之事業計畫或變更事業計畫內  
27 容之所有權人，得於公開展覽期滿前，撤銷其原為之同  
28 意，確保更新單元範圍內土地及建築物所有權人之權益。  
29 蓋都市更新為都市計畫之一環，乃用以促進都市土地有計  
30 畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公  
31 共利益。都市更新條例即為此目的而制定（行為時都市更

01 新條例第1條參照)，除具有使人民得享有安全、和平與  
02 尊嚴之適足居住環境之意義外，並作為限制財產權與居住  
03 自由之法律依據。由於都市更新之實施，對於更新單元內  
04 土地及合法建築物所有權人受憲法保障之居住自由與財產  
05 權，將受有限制乃至於侵害，故主管機關於核定都市更新  
06 事業計畫時，應確實符合重要公益、比例原則及相關法律  
07 規定之要求，除應設置公平、專業及多元之適當組織以行  
08 審議外，並應依規定踐行正當行政程序，建立公開資訊機  
09 制，確保利害關係人得知悉相關資訊之可能性，及許其得  
10 適時主張或維護其權利（司法院釋字第709號解釋理由書  
11 參照）。而民辦都更單元之劃定並不以在經主管機關劃定  
12 為都更區為必要（行為時都市更新條例第11條參照），是  
13 少數人受憲法保障之權利，將因都更個案之實施而必須受  
14 到限制甚至侵害，因此，主管機關就實施者提出之事業計  
15 畫為審查決定時，應確保該個案是為增進公共利益之目的  
16 而實施，所有權人出具之同意書係知悉事業計畫之內容而  
17 為該意思表示，始無違憲法保障人民財產權及居住自由之  
18 旨。

19 （四）又參與民辦都更之土地、建築物所有權人與實施者間為私  
20 法上契約關係，所有權人就實施者所擬訂之事業計畫內容  
21 所為同意之意思表示，為契約內容之一部分；是以，如屬  
22 「契約必要之點」之事業計畫核心內容有所變動時（民法  
23 第153條參照），當必須重新踐行同意之程序，達成契約雙  
24 方之合意，方符契約因當事人意思表示合致而成立之基本  
25 原則。上述行為時都市更新條例第22條第3項規定，以  
26 「公開展覽期滿」為所有權人得撤銷其同意之期限，乃立  
27 基於都市更新計畫之必要資訊已明白揭示於公開展覽中，  
28 而公開展覽之事業計畫內容，即係更新單元範圍內土地、  
29 建物所有權人同意參與都市更新程序之要約內容，以此為  
30 據而廣納都市更新單元範圍外之大眾意見，進行公聽會予  
31 以回應；逾此期限，既不容所有權人任意撤銷同意，以免

01 影響都市更新之進行，自亦不容許實施者任意就已公開展  
02 覽之事業計畫內容為變動，致損及更新單元範圍內土地、  
03 建築物所有權人之權益。故而，都市更新事業計畫申請報  
04 核後，實施者就已經公開展覽之事業計畫「再行修正」，  
05 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  
06 「核心內容」，即應依行為時都市更新條例第19條第3項  
07 規定，重新辦理公開展覽及公聽會，使所有權人如不同意  
08 「修正後」事業計畫內容者，得依同條例第22條第3項規  
09 定，於公開展覽期滿前，撤銷其原為之同意，方符合都市  
10 更新之正當行政程序保障（最高行政法院判決109年度判  
11 字第364號判決參照），可知只要「契約必要之點之核心  
12 內容」有所修正，所有權人即得於修正後之公開展覽期滿  
13 前，撤銷其原為之同意，並不限於（108年1月30日修正公  
14 布之都市更新條例第37條第4項所規定之）「分配之權利  
15 價值比率或分配比率低於出具同意書時」，方得撤銷其同  
16 意。

17 （五）本件經查陳雄松等人出具同意書後，系爭都更案第2次公  
18 開展覽事業計畫建築設計規劃之基地面積、建築規劃、總  
19 樓地板面積、更新後之戶數、實設汽車與機車停車位數、  
20 容積獎勵與容積移轉均有不同（見本院卷第237-250頁之  
21 被證10），第1次公開展覽與第2次公開展覽之都市更新事  
22 業計畫「核心內容」已經修正，權利義務已不相同，並不  
23 屬行為時都市更新條例第22條第3項但書所稱「但出具同  
24 意書與報核時之都市更新事業計畫權利義務相同」之情  
25 形，陳雄松等人自可得於第2次公開展覽期滿前，撤銷其  
26 原為之同意，原告主張限於「權利價值比率或分配比率低  
27 於出具同意書時所獲知之情形，方屬受有不利影響，土地  
28 所有權人方能撤銷同意書」云云，尚不足採。

29 三、所有權人陳雄松等人出具之撤銷同意書，並無「無效」之情  
30 事：

01 (一) 原告雖主張撤銷同意書之意思表示非出於其真意，且撤銷  
02 都市更新事業計畫同意書之存證信函，均未具體記載撤回  
03 原因，其所為之撤銷同意應屬無效云云。

04 (二) 惟行為時都市更新條例第22條第3項及修正後都市更新條  
05 例第37條第4項之規定，均未就撤銷同意「應記載之內  
06 容」為規定，故部分所有權人撤銷同意書雖未記載撤銷原  
07 因，亦無妨該撤銷同意之效力。且都更條例就前開撤銷權  
08 之行使，並無特別之規定，行政法上亦無相關規定，應類  
09 推適用民法第116條第1項規定，以意思表示為之。而所有  
10 權人陳雄松等人所為之撤銷同意書（存證信函）中，部分  
11 所有權人雖僅有蓋章而未簽名，或僅有簽名而未蓋章者，  
12 但依民法第3條規定，均不影響撤銷同意之效力。且存證  
13 信函乃屬極慎重之意思表示方式，本院自應信其內容為真  
14 實，原告若主張存證信函並非表意人之真意，即應負舉證  
15 責任。而訊據證人孫慧文（即系爭都更案中○○市○○區  
16 ○○街0巷0號、0號的住戶及新北市永和區中信段528、52  
17 9地號土地的持分人）「（問：請提示原證11錄音譯文，  
18 是記者採訪您的逐字稿，此內容是否為113年3月24日記者  
19 對您的採訪內容？）因為他當時來採訪我的時候我店裡正  
20 忙所以我沒有仔細的聽，所以我不知道他寫這個意思，我  
21 店裡做生意非常忙碌，他剛好下午四、五點來。……當初  
22 來講的時候我說我贊成都市更新，但樺福建設拖很久了，  
23 如果有下一手要接手我們也贊成，因為我們對原告代表人  
24 的財力有擔心。（提示本院卷第331-332頁存證信函，  
25 問：您有無看過？）我有看過。（問：存證信函上之印章  
26 是否為您的私章？）對。（問：右上角的印章是否由您所  
27 親自所蓋？）對。（問：您知道要撤回嗎？）我知道是要  
28 撤回。我們希望都市更新，我們想換一家公司，我們擔心  
29 樺福建設財力有問題。（問：您在當時，內心有無真心要  
30 撤回本案都市更新？）樺福拖了我們20多年，我們希望換  
31 人來接。（問：蓋章時是否知道要撤回樺福的事業計

畫？）知道。（見本院113年05月15日準備程序筆錄）」，可知證人孫慧文出具之存證信函內容，確係出於其真意，此外亦無證據顯示所有權人陳雄松等人出具之撤銷同意書，並非出於其真意，原告主張，尚不足採。

四、綜上，系爭都更案經第2次公開展覽，其同意比率（包含私有土地及私有合法建築物人數及面積部分）未達到都市更新條例第22條規定之同意門檻，原處分駁回原告申請，並無違誤，原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

五、兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

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

中華民國 113 年 7 月 11 日

審判長法官 陳心弘

法官 鄭凱文

法官 畢乃俊

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	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

委任律師為訴訟代理人	<p>育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
(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	<p>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。</p> <p>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
<p>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。</p>	

中 華 民 國 113 年 7 月 11 日

書記官 李依穎