

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭

113年度訴字第110號

114年4月10日辯論終結

原告 吳青燕

曹美桂

吳欣穎

吳立筠

吳青蓉

共同

訴訟代理人 黃達元 律師

被告 臺北市府

代表人 蔣萬安（市長）

訴訟代理人 林家祺 律師

複代理人 林庭葦 律師

訴訟代理人 鄭雅文

參加人 宜民建設股份有限公司

代表人 劉家澤（董事長）

訴訟代理人 徐祐偉 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「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。」「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：一、訴訟標的對於數人必須合一確定，追加其原非當事人之人為當事人。」行政訴訟法第111條第1項、第3項第1款分別定有明文。查原告起訴時所列原告為吳青燕（本院卷第9頁）。嗣於民國113年8月27日（本院收文日）以書狀追加其餘繼承人曹美桂、吳欣穎、吳立筠、吳青蓉為原告（本院卷第151頁）。上開追加經被告表示無意見（本院卷第192頁），且本院認上開訴之追加，衡諸其請求之基礎相同，無礙於訴訟終結，本院認為適當，爰予准許，先此敘明。

二、事實概要：

原告主張其為○○市○○區○○段○○段000地號土地（下稱系爭土地）所有權人，系爭土地位於宜民建設股份有限公司（下稱宜民公司或參加人）擬具「擬訂○○市○○區○○段○○段000地號等13筆土地都市更新事業計畫及權利變換計畫案」（下稱系爭都更案）更新單元內，系爭都更案經參加人於102年5月28日送請被告審議，經被告自103年3月14日起公開展覽30日，並於103年4月2日召開公聽會、110年6月16日第2次公開展覽30日、110年6月29日召開第2次公聽會，期間並經幹事會及權利變換小組審查會議審查，並於111年7月7日舉辦聽證會，其後提請審議會第559次會議審議後，以112年8月22日以府都新字第00000000000號函核准（下稱系爭核准函），並另以112年11月22日府授都新字第00000000000號函（下稱原處分）送達原告。原告不服，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

- (一)原告為系爭土地之原地主，乃系爭都更案更新單元範圍內之權利人，為系爭核准函之利害關係人，有實施本件訴訟之權

01 能。

02 (二)承上，原告應屬系爭都更案相關程序之應受通知範圍，然本
03 件原處分是原告第一次接獲系爭都更案之相關通知。再者，
04 吳阿波生前配合參加人所辦理之土地信託，係為「取得使用
05 執照及辦理產權登記」，應不影響原地主參與都市更新審議
06 之權利；然被告作成系爭核准函前，自始並未通知原告參與
07 相關程序、到場表示意見，是被告未確保利害關係人知悉相
08 關資訊及適時陳述意見之機會，與憲法、釋字第709號要求
09 之正當法律程序不符。況且，原告於被繼承人吳阿波過世
10 後，均依法辦理遺產稅申報、繼承登記手續，於公示謄本資
11 料上，早已顯示系爭土地之原委託人吳阿波已發生繼承，被
12 告對發生繼承之事實，早已知悉在案，其漏未通知原告參與
13 審議程序，顯已違反正當法律程序。

14 (三)參加人原先有承諾分配予原告2樓為住宅，但於都市更新事
15 業計畫中，參加人予原告之2樓卻變為商用（一般零售
16 業），屬於「給付不能」之狀態，嚴重影響原告參與都市更
17 新之原意，然此一變更，參加人及被告均未曾告知，原告因
18 自始未受有通知致無從表示異議，嚴重侵害原告受分配之權
19 益，蓋商用價值高，將導致原告可能產生找補之義務，侵害
20 原告財產權。

21 (四)關於共同負擔比例部分，依103年5月29日舉辦的幹事會及權
22 利變換審查小組審查意見回應綜理表之記載，審查意見內容
23 先後至少兩次質疑「費用過高」問題，參加人於該審查程序
24 中，乃明確表示「下修為38.85%」；然本案最終採用之宏大
25 不動產估價師聯合事務所之鑑價結果，更新後總權利價值為
26 5,422,508,389元、共同負擔為2,256,885,886元，比例高達
27 41.62%，明顯背離審查程序中之陳述。

28 (五)關於鑑價結果之選定基準部分，以系爭土地而言，更新前之
29 權利價值比例：宏大不動產鑑定為2.9808%(宏大-4)，景瀚
30 不動產估價為3.2724%(景瀚-4)，麗業不動產為3.0933%(摘-
31 5)；顯見，如以價值而言，宏大的鑑定結果，對系爭土地最

01 為不利，是本件權利變換計畫書內容，關於鑑定結果之選
02 定，違反參加人宣稱之「土地所有權人所能分配回之權利價
03 值最高」原則，遑論參加人同時亦為地主之一，單憑鑑價結
04 果之「土地平均價值」最高作為選定基準，不無疑義。再
05 者，本案所選定之「宏大不動產估價師聯合事務所」之鑑價
06 結果，系爭土地單價為479,503.9元/平方公尺(64,733,031÷
07 135);而相鄰之000地號土地單價卻高達513,693.5元/平方公
08 尺(63,698,001÷124)，二者價差高達7.13%；然兩筆土地坐
09 落位置、面積、臨路條件幾乎相同，如此巨大之差距明顯圖
10 利參加人，缺乏鑑價之合理性。是本件鑑價結果之選定基準
11 違反公平原則，侵害原告財產權，具有明顯瑕疵，濫用被告
12 專業之判斷餘地等語。並聲明：原處分撤銷。

13 四、被告則以：

14 (一)本件都市更新計畫核定之行政處分，為系爭核准函，相對人
15 為實施者即本件參加人，原告所收受之112年11月22日府授
16 都新字第0000000000號函，僅係對系爭核准函所為之副本送
17 達通知，故原告並非系爭核准函之相對人；而系爭土地自本
18 件都市更新計畫程序進行之始至原處分作成後迄今，所有權
19 人係登記「臺灣土地銀行股份有限公司（委託人：吳阿
20 波）」，故原告亦非系爭土地所有權人；再者，都市更新條
21 例(下稱都更條例)並未賦予原告有為實施者申請之公法上請
22 求權，是原告提起本件訴訟，欠缺訴訟權能，顯屬當事人不
23 適格。

24 (二)承上，原告既非系爭土地所有人，亦非他項權利人，被告未
25 通知原告舉辦公聽會，並無違反釋字第709號解釋意旨。何
26 況，被告就第一次公展公聽會、第一次聽證會、第二次公展
27 公聽會、系爭都市更新計畫之聽證會等歷次都更程序，均有
28 通知原地主吳阿波且均有收受，而吳阿波已過世之事，被告
29 因未被通知而無從知悉並改送達予法定繼承人；且被告就系
30 爭都市更新事業計畫及權利變換計畫，已依都更條例第48
31 條、第33條第1項前段、第32條第2項、第3項(行為時即99年

01 5月12日修正時乃同法第19條第2項、第3項)等規定辦理第1
02 次公開展覽及公辦公聽會、第1次聽證會、第203次都市更新
03 審議會、第2次公開展覽及公辦公聽會、第2次聽證會、第55
04 9次都市更新審議會，並無原告所指違反正當法律程序情
05 事。

06 (三)依臺北市都市更新及爭議處理審議會設置要點第4點、內政
07 部100年8月24日營署更字第0000000000號函、都市更新及爭
08 議處理審議會審議指引第3項第5款，原告與實施者間之「私
09 契約」爭議，非屬都市更新審議委員會審議範圍，亦非被告
10 核定之權利變換計畫內容；姑不論原告所主張僅有吳阿波與
11 參加人之簽名用印，光從形式觀之亦無法看出雙方有何「私
12 下契約承諾分配住宅」予原告之合意，原告執私契約稱參加
13 人對原告有承諾分配予原告之2樓住宅，於事業計畫中卻違
14 反承諾改分配商用不動產云云，主張系爭核定函、原處分違
15 法，顯無理由。

16 (四)被告所屬都市更新審議會之各專業領域組成之學者專家都更
17 審議委員會已實質審酌系爭都更案之共同負擔比例及估價師
18 之鑑價結果，且委員會已綜合審酌原告、實施者權益及公共
19 利益，提出專業具體之審議意見，並作成「結構制震設備等
20 特殊工程費用13,100,000元不納入共同負擔費用」、「本案
21 五樓以上均價915,544元/坪(轉管、隔熱磚及降板部分已反
22 映於估價)、估價報告書修正情形及共同負擔比例達41.9
23 6%，經實施者說明000-0地號土地因無地上建物，爰估價時
24 視為空地……」等具體決議，並無判斷瑕疵或顯然違法之
25 處，應享有判斷餘地。又本件之終局決定為第559次都市更
26 新審議會（被告誤繕為第599次都市更新審議會），故僅第5
27 59次之審議會得為程序標的，前面之103年幹事會及權利變
28 換審查小組會議均僅屬終局決議之意見形成過程而已，況參
29 加人於103年5月29日幹事會及權利變換審查小組會議之回應
30 略以「特殊工程提列費用將由215,000,000減少為77,000,00
31 0元，共同負擔比例下修為38.85%」等語，並非決議事項而

01 無拘束性，是參加人於都更過程中調整相關費用，不生共同
02 負擔比例矛盾之問題。再者，依臺北市都市更新事業及權利
03 變換計畫內有關費用提列標準所載，本件各項目共同負擔比
04 例皆未超出上限，且有關提列特殊費用，依「臺北市都市更
05 新案提列特殊因素費用委託審查原則」除都市更新審議會審
06 議外，尚有公正第三方單位為審查，故共同負擔比例總計4
07 1.62%，難認有何違法之處。

08 (五)依103年之都市更新權利變換實施辦法第6條規定，實施者必
09 須委任第三方公證之3家估價事務所來提供估價報告，計算
10 更新前土地的價值，以及更新後不動產之總價值，才能根據
11 估價技術規則計算分配價值。本件參加人以「土地所有權人
12 所能分配回之權利價值最高」為由，選定宏大不動產估價報
13 告作為選定基礎，並無不妥亦無違反相關法規。況鑑價結果
14 是否合理，係依整體判斷，非謂對原告個人相對不利就當然
15 構成違法，否則若依原告之要求僅單獨調高讓原告個人獲獨
16 立之有利鑑價，勢必又影響其他地主之鑑價。再者，本件都
17 市更新審議會亦有對鑑價報告提出意見，以審查鑑價報告之
18 合理性，故並無不符法規或未予審查之違誤等語，資為抗
19 辯。並聲明：駁回原告之訴。

20 五、參加人則以：

21 (一)參加人於本件原告起訴之前，並未收到原告或其家人有反對
22 系爭都更案之意見。

23 (二)系爭土地既已經信託登記予臺灣土地銀行股份有限公司，則
24 本件有提起行政訴訟實施權者，應為系爭土地之所有權人即
25 臺灣土地銀行股份有限公司，而非原告。

26 (三)原告與參加人間之私契約內容並非被告所核定權利變換計畫
27 之範圍，是原告執此主張原處分有違法之虞云云，並無理
28 由。

29 (四)本件都市更新計畫既然有專業之審議會進行實質審酌，法院
30 應採低密度之審查基準。再者，本件既已委由三家估價師事
31 務所作成鑑價結果，並由審議會從中選定「宏大不動產估價

01 師聯合事務所」之鑑價結果，則原告稱本件有共同負擔比例
02 過高、鑑價結果缺乏合理性之情形云云，然卻未具體指摘本
03 件何以有明顯濫用判斷餘地之瑕疵，則原告是項主張，顯屬
04 無由等語，資為抗辯。並聲明：駁回原告之訴。

05 六、上開事實概要欄所述之事實經過，除下述爭點外，其餘為兩
06 造所不爭執，並有系爭土地第二類土地登記謄本（本院卷第
07 57頁）、都市更新處府都新字第1126004999號函送達證書
08 （上載受送達人：吳阿波，本院卷第59頁）、原處分（本院
09 卷第61-64頁）、原告提供之信託契約書（本院卷第219-230
10 頁）附卷可稽，洵堪認定。經核兩造之陳述，本件爭點厥
11 為：(一)原告是否當事人適格？(二)被告之原處分是否違法？

12 七、本院得判斷之心證

13 (一)原告具有當事人適格

14 1. 現行都更條例第86條第2項規定：「本條例中華民國107年12
15 月28日修正之條文施行前已報核或已核定之都市更新事業計
16 畫，其都市更新事業計畫或權利變換計畫之擬訂、審核及變
17 更，除第33條及第48條第1項聽證規定外，得適用修正前之
18 規定。」爭事業計畫報核日為102年5月28日，故得適用修正
19 前都市更新條例之規定，且現行都更條例對於已核定之都更
20 事業計畫及權變計畫案，並無溯及適用之規定，是本件應適
21 用原處分核定時之法律，即108年1月30日修正公布全文前之
22 都更條例，合先指明。

23 2. 又按行為時即99年5月12日修正時都更條例第21條規定：
24 「都市更新事業計畫應視其實際情形，表明下列事項：一、
25 計畫地區範圍。二、實施者。三、現況分析。四、計畫目
26 標。五、細部計畫及其圖說。六、處理方式及其區段劃分。
27 七、區內公共設施興修或改善計畫，含配置之設計圖說。
28 八、整建或維護區段內建築物改建、修建、維護或充實設備
29 之標準及設計圖說。九、重建區段之土地使用計畫，含建築
30 物配置及設計圖說。十、都市設計或景觀計畫。十一、實施
31 方式及有關費用分擔。十二、拆遷安置計畫。十三、財務計

01 畫。十四、實施進度。十五、效益評估。十六、申請獎勵項
02 目及額度。十七、相關單位配合辦理事項。十八、其他應加
03 表明之事項。」而主管機關所為核定實施都市更新事業計
04 畫，賦予法律上拘束力之公權力行為，涉及建築物配置、費
05 用負擔、拆遷安置、財務計畫等實施都市更新事業之規制措
06 施，且於後續程序貫徹執行其核准或核定內容之結果，更可
07 使土地或建築物所有權人或其他權利人之權利受到不同程度
08 影響，甚至在一定情形下喪失其權利，此項核定即屬限制人
09 民財產權與居住自由之行政處分。

- 10 3. 經查，原處分的法律效果是核定參加人擔任實施者所擬具之
11 系爭事業計畫及權利變換計畫（本院卷第61-63頁）。系爭
12 事業計畫更新單元之土地包含○○市○○區○○段○○段00
13 0地號等13筆土地（相關土地參原處分卷2第418頁），原告之
14 被繼承人吳阿波（103年9月18日辦理繼承登記，）為系爭土地
15 之原地主，而於102年2月22日自益信託移轉給臺灣土地銀行
16 股份有限公司（下稱臺灣土地銀行），有信託契約書（本院卷
17 第219頁以下）、系爭土地土地登記第二類謄本（本院卷第57
18 頁）、繼承系統表（本院卷第161頁）、土地信託內容變更契約
19 書（本院卷第169頁以下）附卷可參。又參系爭事業計畫核定
20 版，系爭土地已被核定為系爭事業計畫之更新單元之一部
21 分。故而，原告因系爭事業計畫，始與臺灣土地銀行簽定信
22 託契約，由原告與參加人為達成系爭都更案件工程順利興建
23 完工取得建築物使用執照並且辦妥建物所有權第一次登記，
24 委託臺灣土地銀行信託存續期間關於信託專戶之資金控管、
25 產權管理、處分、辦理不動產物權相關之登記移轉事宜等等
26 （該信託契約第2條，本院卷第221頁），臺灣土地銀行尚有信
27 託關係消滅時信託財產分配、交付義務（信託契約第14條）、
28 信託結算之報告義務（信託契約第16條）等條款，原告自屬於
29 法定利害關係人，是原告雖非原處分之相對人，但仍得以利
30 害關係人之地位主張原處分損害其權利或法律上之利益者，
31 訴請撤銷。況系爭事業計畫於核定前曾於104年4月9日、111

01 年7月7日辦理聽證會，有系爭事業計畫核定版可參（原處分
02 卷1第21-42頁、第115-150頁）；原處分之行政救濟教示條
03 款亦記載系爭事業計畫核定前已進行聽證程序，依都市更新
04 條例第33條第2項規定，不服原處分者得逕行向本院提起行
05 政訴訟等語（本院卷第63頁），是原告得以利害關係人之地
06 位不經訴願提起本件撤銷原處分之訴，並無被告及參加人所
07 稱無當事人適格之情形。

08 (二)行為時即99年5月12日(108年1月30日修正前)之都更條例第1
09 9條規定：「(第1項)都市更新事業計畫由實施者擬訂，送由
10 當地直轄市、縣（市）主管機關審議通過後核定發布實施；
11 其屬依第7條第2項規定辦理之都市更新事業，得逕送中央主
12 管機關審議通過後核定發布實施。並即公告30日及通知更新
13 單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託
14 限制登記機關及預告登記請求權人；變更時，亦同。(第2
15 項)擬訂或變更都市更新事業計畫期間，應舉辦公聽會，聽
16 取民眾意見。(第3項)都市更新事業計畫擬訂或變更後，送
17 各級主管機關審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府或鄉
18 （鎮、市）公所公開展覽30日，並舉辦公聽會；實施者已取
19 得更新單元內全體私有土地及私有合法建築物所有權人同意
20 者，公開展覽期間得縮短為15日。(第4項)前2項公開展覽、
21 公聽會之日期及地點，應登報周知，並通知更新單元範圍內
22 土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機
23 關及預告登記請求權人；任何人民或團體得於公開展覽期間
24 內，以書面載明姓名或名稱及地址，向各級主管機關提出意
25 見，由各級主管機關予以參考審議。經各級主管機關審議修
26 正者，免再公開展覽。(第5項)依第7條規定劃定之都市更新
27 地區或採整建、維護方式辦理之更新單元，實施者已取得更
28 新單元內全體私有土地及私有合法建築物所有權人之同意
29 者，於擬訂或變更都市更新事業計畫時，得免舉辦公開展覽
30 及公聽會，不受前3項規定之限制。」第21條規定：「都市
31 更新事業計畫應視其實際情形，表明下列事項：一、計畫地

01 區範圍。二、實施者。三、現況分析。四、計畫目標。五、
02 細部計畫及其圖說。六、處理方式及其區段劃分。七、區內
03 公共設施興修或改善計畫，含配置之設計圖說。八、整建或
04 維護區段內建築物改建、修建、維護或充實設備之標準及設
05 計圖說。九、重建區段之土地使用計畫，含建築物配置及設
06 計圖說。十、都市設計或景觀計畫。十一、實施方式及有關
07 費用分擔。十二、拆遷安置計畫。十三、財務計畫。十四、
08 實施進度。十五、效益評估。十六、申請獎勵項目及額度。
09 十七、相關單位配合辦理事項。十八、其他應加表明之事
10 項。」第22條第1項規定：「實施者擬定或變更都市更新事
11 業計畫報核時，……其屬依第11條規定申請獲准實施都市更
12 新事業者，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物
13 所有權人均超過3分之2，並其所有土地總面積及合法建築物
14 總樓地板面積均超過4分之3之同意。……」103年4月26日施
15 行之都更條例施行細則第11-1條規定：「各級主管機關依本
16 條例第19條、第19條之1、第29條及第29條之1規定核定都市
17 更新事業計畫及權利變換計畫前，應舉行聽證；各級主管機
18 關核定前，應斟酌聽證全部結果，並說明採納或不採納之理
19 由。」第11-2條規定：「(第1項)依本條例第19條第1項所為
20 之通知，應連同已核定之計畫送達更新單元內土地、合法建
21 築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記
22 請求權人。(第2項)依本條例第19條第4項所為之通知，應連
23 同都市更新事業計畫及相關資訊送達前項之人。(第3項)前
24 二項應送達之計畫，得以書面製作或光碟片儲存。」

25 (三)經查：

- 26 1.參加人於102年5月28日依據行為時都更條例第19條之規定，
27 檢附系爭都更案向被告申請報核，被告自103年3月14日起公
28 開展覽30日，並於103年4月2日召開公聽會、104年4月9日召
29 開第1次聽證會、110年6月16日第2次公開展覽30日、110年6
30 月29日召開第2次公聽會，期間並經幹事會及權利變換小組
31 審查會議審查，並於111年7月7日舉辦第2次聽證會，其後提

01 請審議會第559次會議審議，並以原處分核准系爭都更案等
02 情，均如前述，亦有相關卷證可證明。

03 2.此外，觀諸系爭事業計畫，本件都更案同意參與系爭事業計
04 畫之私有土地所有權人共有5人，占私有土地所有權人總數7
05 1.43%，其面積合計587.50平方公尺，占私有土地面積總數8
06 8.21%，同意參與系爭事業計畫之私有合法建築物所有權人
07 共有3人，占私有建物所有權人總數60%，合計面積為532.13
08 平方公尺，占私有建物樓地板面積總數92.63%等情，有被告
09 提供之系爭事業計畫書為證(原處分卷1第310頁、原處分卷2
10 第516-517頁)，其同意人數比率符合行為時都更條例第22條
11 之規定，並經歷次專案小組及審議會充分討論、確認本案更
12 新單元範圍、建築設計、容積獎勵、容積移轉等事項。經
13 核，系爭都更計畫本已符合行為時都市更新條例第22條第1
14 項同意比例規定(相關地主及面積、合法建物所有權人及面
15 積同意比例)，又原告也不爭執上開同意比例，對於都市更
16 新條例規定之聽證、公開展覽等正當程序，除爭執並未通知
17 原告即吳阿波之繼承人(詳後述)等問題外，也未爭執上開事
18 項(本院卷第259頁)。準此，亦難認被告作成原處分有何違
19 反正當行政程序或有判斷恣意之違法。

20 3.原告固然抗辯並未合法通知渠等，有違反正當法律程序等
21 語。然而：

22 (1)按行為時都更條例第19條第3、4項規定：「……(第3項)
23 都市更新事業計畫擬定或變更後，送各級主管機關審議前，
24 應於各該直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所公開展
25 覽30日，並舉辦公聽會。……(第4項)……公開展覽、公
26 聽會之日期及地點，應登報周知，並通知更新單元範圍內土
27 地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關
28 及預告登記請求權人；任何人民或團體得於公開展覽期間
29 內，以書面載明姓名或名稱及地址，向各級主管機關提出意
30 見，由各級主管機關予以參考審議。經各級主管機關審議修
31 正者，免再公開展覽。」前揭條文規定實施者於擬訂或變更

01 都市更新事業計畫後，送主管機關審議前，應辦理公開展覽
02 及公聽會，旨在滿足更新單元範圍內各該權利人及利害(相
03 關)關係人知的權利，使其等得以知悉事業計畫內容及有表
04 達意見之機會，並使不同意該公開展覽都市更新事業計畫或
05 變更計畫內容之所有權人，得依同條例第22條第3項規定，
06 於公開展覽期滿前，撤銷其同意，有其法律所賦與之重要意
07 義。故都市更新事業計畫於公開展覽及舉辦公聽會後，倘經
08 實施者變更其內容，因而涉及大多數都市更新參與者之權益
09 變更者，為充分保障其等知悉相關資訊之可能性，就變更後
10 之事業計畫自應再行辦理公開展覽，而不問變更原因係出於
11 實施者之意思或主管機關之要求；亦即，行為時都更條例第
12 19條第4項後段關於經各級主管機關審議修正者，免再公開
13 展覽之規定，在此應作限縮解釋，以符合正當法律程序，及
14 避免都市更新參與者因對實施者於原事業計畫公開展覽後、
15 主管機關核定都市更新事業計畫前，大幅調整之計畫內容，
16 無法知悉，以致權益受損。

17 (2)然憲法上正當法律程序原則之內涵，應視所涉基本權之種
18 類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之
19 功能合適性、有無替代程序或各項可能程序之成本等因素綜
20 合考量（司法院釋字第689號解釋參照），又現行都更條例
21 第33條之聽證規定，係參照釋字709號解釋文意旨，增訂主
22 管機關於核定發布實施都市更新事業計畫前，除於核定前已
23 無任何異議可以形成爭點進行論辯，或業經全體所有權人同
24 意以整建、維護、協議合建或其他方式辦理者等，已無聽證
25 之實益者而得免辦外，應依行政程序法有關聽證之規定舉行
26 聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述後，由主管
27 機關斟酌全部聽證之結果作成行政處分。則依釋字709號解
28 釋理由書第4段指出都更條例應規定由主管機關以公開方式
29 舉辦聽證，其旨在於為使主管機關於核准都市更新事業概
30 要、核定都市更新事業計畫時，能確實符合重要公益、比例
31 原則及相關法律規定之要求，並促使人民積極參與，建立共

識，以提高其接受度，除主管機關應設置公平、專業及多元之適當組織以行審議外，並應按主管機關之審查事項、處分內容與效力、權利限制程度等之不同，規定應踐行之正當行政程序，包括應規定確保利害關係人知悉相關資訊之可能性，及許其適時向主管機關以言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利，且因都市更新事業計畫之核定，限制人民財產權及居住自由尤其直接、嚴重，故應規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，以符憲法保障人民財產權及居住自由之意旨(最高行政法院111年上字第150號判決意旨參照)。是以，系爭事業計畫核定前如已依行為時都更條例第19條規定舉辦公聽會及公開展覽，並以公開方式辦理聽證，得以確保利害關係人知悉相關資訊之可能性，使其得適時向主管機關陳述意見，並出席聽證會議以言詞為意見之陳述及論辯，由主管機關斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，即難謂對上開利害關係人欠缺正當程序保障而侵害其權利。

(3)經查，對於都更條例規定之公開展覽以及公聽、聽證等正當程序，參加人已然踐行，其中103年3月14日起公開展覽30日，縱使後續因原告之被繼承人吳阿波於102年12月17日過世，然而，原告之被繼承人吳阿波已經於102年2月22日自益信託移轉給臺灣土地銀行，該土地上名義人已經非吳阿波或其繼承人即原告。又103年4月2日公聽會由原告吳欣穎代表吳阿波出席，有簽到簿可參(原處分卷1第15頁)，原告並未告知吳阿波已過世。從而，被告既然已經踐行相關程序，其所為應已合於釋字第709解釋理由所揭示確保當事人及已知利害關係人知悉相關資訊及適時陳述意見機會之意旨(即更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人)，並未有因揭示資訊不對等而導致原告判斷錯誤，或使原告因此欠缺程序參與之機會，自難認有何違反正當行政程序之情形。更遑論，被告

並非未通知原告被繼承人關於系爭都更案件，原告也有參與，益證原告對於系爭都更案知情，並有適時陳述意見之機會。

(4)退步言之，縱使認為吳阿波過世後，被告並未「全部」寄送通知給全體繼承人而認為有瑕疵，然而，因行政程序法規範行政機關作成行政行為應遵循之正當程序，旨在促使行政機關作成內容合法正確之行政行為，貫徹保障人民權利及提高行政效能。據此，行政機關違反行政程序法規定之程序瑕疵，如屬於輕微細瑣之瑕疵，並不影響行政機關實體決定之正確性，及構成人民權利之侵害者，基於程序經濟之理由，應排除其違法性，行政機關所為具有該等輕微程序瑕疵之行政行為仍屬合法（最高行政法院 107 年度判字第 594 號判決意旨參照）。換言之，程序係行政機關作成行政行為時所須遵循之方式或手續，有關行政程序之瑕疵所產生的法律效果，因從不同功能之角度觀察而有所差異。一般而言，程序規定之制定希冀透過其遵守達到審查結果之公正性與正確性，以確保行政處分實體上之合法正確，若程序瑕疵違反可能影響到行政行為之實體決定時，自構成該處分得撤銷之事由。反之，程序進行雖與相關規定稍有出入，惟與會議組織適法性無涉，亦與結果之正確性並無因果關係，不致影響其憑信性，自無認其違法而予以撤銷之必要（最高行政法院 111 年度上字第 661 號判決參照）。從而，被告已有依照相關都市更新條例規定之公開展覽以及公聽、聽證等正當程序為之，且從參加人擬定、報核系爭都更案，迄至第 1 次公聽會，原告之被繼承人吳阿波均未不同意系爭都更案，原告於吳阿波過世後，並非不知該都市更新仍持續進展，也未具體反對該系爭都更案，縱使並非全體原告均有收受公聽會等通知，亦難以此據為撤銷原處分之理由。

4.原告主張參加人原先有承諾分配予原告 2 樓為住宅，但於都市更新事業計畫中，參加人予原告之 2 樓卻變為商用，屬於

「給付不能」之狀態，侵害原告財產權等語，並提出原告提供之實施者用印之圖面（本院卷第19頁）。惟：

- (1)更新後各土地所有權人應分配之權利價值，應以權利變換範圍內，更新後之土地及建築物總權利價值，扣除共同負擔之餘額，按各土地所有權人更新前權利價值比例計算之；實施權利變換後應分配之土地及建築物位置，應依都市更新事業計畫表明分配方式辦理；其未表明分配方式者，得由土地所有權人或權利變換關係人自行選擇，但同一位置有2人以上申請分配時，應以公開抽籤方式辦理，108年6月17日修正前都市更新權利變換實施辦法第10條、第11條第1項訂有明文。且現行都市更新權利變換實施辦法第15條第1項、第17條第1項亦規定：更新後各土地所有權人應分配之權利價值，應以權利變換範圍內，更新後之土地及建築物總權利價值，扣除共同負擔之餘額，按各土地所有權人更新前權利價值比率計算之；實施權利變換後應分配之土地及建築物位置，應依都市更新事業計畫表明分配及選配原則辦理；其於本條例108年1月30日修正施行前已報核之都市更新事業計畫未表明分配及選配原則者，得由土地所有權人或權利變換關係人自行選擇，但同一位置有2人以上申請分配時，應以公開抽籤方式辦理。由以上規定可知，以重建方式辦理之都市更新，都市更新事業得於一更新單元同時以協議合建方式及權利變換方式實施；於此情形，實施者仍應擬具權利變換計畫送當地直轄市、縣（市）主管機關審議；其中，以權利變換方式實施部分，更新後土地所有權人權利價值依修正前都市更新權利變換實施辦法第10條，或現行都市更新權利變換實施辦法第15條第1項規定，以權利變換前之權利價值扣除共同負擔後之餘額，按各土地所有權人更新前價值比例計算，係以經核定之權利變換計畫作為分配之依據；至以協議合建方式實施部分，分配價值則以實施者與土地所有權人簽訂之協議合建契約為準。至土地所有權人是否另與實施者簽訂「合建契約」及其內容如何，屬私法自治原則下之契約自

01 由範圍，更新單元內之土地所有權人以何方式參與都市更新
02 事業，何者對土地所有權人較為有利，非主管機關所得與
03 問；換言之，實施者與土地所有權人間簽訂協議合建契約之
04 內容，與契約之履行，不影響以權利變換方式實施部分之土
05 地所有權人參與分配之結果，實施者擬具之權利變換計畫與
06 其與土地所有權人間簽訂之協議合建契約，二者並無關連，
07 主管機關對權利變換計畫為審查時，自不及於協議合建契約
08 之內容；而實施者依權利變換計畫或「協議合建契約」實際
09 分配所生之爭議，則與權利變換計畫核定處分是否違法無涉
10 （最高行政法院109年度上字第481號判決意旨參照）。

11 (2)經查，原告之被繼承人吳阿波為系爭都更案之原地主，參加
12 人擔任實施者一事，固然為兩造所不爭執(本院卷第233
13 頁)，但依照原告提供之參加人用印之證據，依照形式觀
14 之，更難以得知究竟參加人有何違反私契約事由，其主張已
15 有可疑，況依前開說明，土地所有權人是否另與實施者簽訂
16 「合建契約」及其內容如何，屬私法自治原則下之契約自由
17 範圍，更新單元內之土地所有權人以何方式參與都市更新事
18 業，何者對土地所有權人較為有利，非主管機關所得與問。
19 換言之，實施者與土地所有權人間簽訂協議合建契約之內
20 容，與契約之履行，不影響以權利變換方式實施部分之土地
21 所有權人參與分配之結果，實施者擬具之權利變換計畫與其
22 與土地所有權人間簽訂之協議合建契約，二者並無關連，揆
23 諸前開實務見解，主管機關對權利變換計畫為審查時，自不
24 及於協議合建契約之內容；而實施者依權利變換計畫或「協
25 議合建契約」實際分配所生之爭議，則與權利變換計畫核定
26 處分是否違法無涉。進而言之，實施者與土地所有權人間簽
27 訂協議合建契約之內容縱涉有債務不履行之情事，亦不影響
28 以權利變換方式實施部分之土地所有權人參與分配之結果，
29 該核定權利變換計畫之行政處分，更不因有此事由而逕認有
30 違法瑕疵之可言。

01 5.原告主張共同負擔比例部分，依103年5月29日舉辦的幹事會
02 及權利變換審查小組審查意見回應綜理表之記載，審查意見
03 內容先後至少兩次質疑「費用過高」問題，參加人於該審查
04 程序中，乃明確表示「下修為38.85%」；然本案最終採用之
05 宏大不動產估價師聯合事務所之鑑價結果，更新後總權利價
06 值為5,422,508,389元、共同負擔為2,256,885,886元，比例
07 高達41.62%，明顯背離審查程序中之陳述等語。惟查：

08 (1)依照被告所訂定101年1月13日修正之臺北市都市更新及爭議
09 處理審議會設置要點第6點(爾後文字、人數略為調整，113
10 年8月14日後移列第5點)：「(第1項)審議會置執行秘書一
11 人，由主任委員遴派人員兼任，承主任委員之命處理日常會
12 務。(第2項)本府為提升審議效率，得設幹事會協助審查，
13 如認為必要時，得邀請委員出席協助。(第3項)前項幹事會
14 置幹事十二人至十六人辦理審查作業，由本府工務局、地政
15 處、交通局、財政局、文化局、消防局、社會局、法規委員
16 會、都市發展局、都市更新處等有關機關遴派人員兼任之。
17 (第4項)幹事會議由執行秘書召集之，並為會議主席。(第5
18 項)都市更新事業計畫案件以整建、維護方式實施者，幹事
19 會得以書面方式進行審查。」、第7點(113年8月14日後移列
20 第6點)：「幹事會審查範圍如下：(一)關於都市更新事業
21 計畫必備書件項目、送審作業程序之查核。(二)關於權利
22 變換計畫必備書件項目、送審作業程序之查核。(三)前點
23 第三項有關機關就其業務執掌法規之查核。(四)針對審議
24 案件內容提出建議事項。」第8點(爾後略調整文字，113年8
25 月14日後移列第7點)第1項：「本府為審查案件之需要，得
26 設權利變換計畫審查小組(以下簡稱權變小組)協助幹事會
27 審查都市更新權利變換計畫案件。」上開幹事會、幹事會及
28 權利變換審查小組重點在就都市更新事業計畫必備書件項
29 目、送審作業程序等先行協助審議會審查及提出意見，提升
30 審議效率，本非必要程序，更非都市更新條例所明文要求之
31 正當法律程序。

01 (2)依照系爭事業計畫書(原處分卷2第418頁)，被告於103年5月
02 29日召開幹事會及權利變換審查小組會議，後續更於110年6
03 月29日召開公聽會，104年5月25日召開第203次都市更新審
04 議會，110年10月6日更續開幹事會及權利變換審查小組會
05 議，最後始於111年9月19日召開第559次都市更新審議會決
06 議。被告最後即依照上開都市更新審議會決議為原處分。其
07 中，103年5月29日幹事會及權利變換審查小組會議關於參加
08 人回應特殊工程提列費用將由215,000,000元減少為77,000,
09 000元，共同負擔比例下修為38.85%等情(系爭事業計畫書綜
10 幹事-1、-9，可參原處分卷2)；110年6月29日公聽會共同負
11 擔比乃42.61%，但經學者專家討論後，調降為41.62%(原處
12 分卷1第87-89頁；原處分卷3〈原為不可閱卷，經被告同意
13 改為可閱卷，見本院卷第285頁〉第10頁)；又於110年10月6
14 日幹事會及權利變換審查小組會議中，該小組成員針對共同
15 負擔比例提出檢討調降之建議(原處分卷1第101-111頁)；最
16 後，始於111年9月19日召開第559次都市更新審議會，審議
17 委員朱萬真提出「審查單位對第四項制震器需求性之審查意
18 見為『以上規劃認屬合宜』，無『必要性』之文字，故本
19 案提列制震設備1,310萬元，建議討論是否可以提列之具體
20 意見，經由審議會討論後決議：本案提列複合式預鑄工法7
21 1,938,200元、結構制震設備13,100,000元等特殊工程費用
22 合計85,038,200元，經實施者說明設置合理性及必要性與外
23 審結果後，並承諾自行吸收結構制震設備13,100,000元
24 (按：即指此部分不列入共同負擔之比例)，並經審議會討
25 論後，予以同意。」等情(原處分卷1第158、160頁)。

26 (3)因本件原告主要爭執者乃共同負擔比例之調降過程有無違
27 法，而非客觀數字之比例上限有無錯誤(本院卷第258頁；然
28 關於比例上限算法，被告亦有補充，參本院卷343-345頁，
29 均合於本院卷第89頁都市更新事業及權利變換計畫內有關費
30 用提列標準)，而上開會議均為都更審議委員共同行使職權
31 之討論過程，而幹事會及權利變換審查小組成立之目的，乃

協助都市更新審議會順利運作，其中所提意見，自乃最後由都市更新審議會決定之，而原告主張103年時幹事會及權利變換審查小組會議共同負擔比例僅有38.85%，此乃參加人之回應意見，並非最終審議結果，況依照上開卷證，都市更新審議會也有陸續探討上開共同負擔比例，自難認為審議過程有違法之處，原告對此部分主張應有所誤會。

6.至原告主張宏大不動產估價師聯合事務所之鑑價結果，對系爭土地最為不利，是本件權利變換計畫書內容，關於鑑定結果之選定，違反參加人宣稱之「土地所有權人所能分配回之權利價值最高」原則等語。惟查：

(1)現行都更條例第86條第2項至第4項規定：「（第2項）本條例中華民國107年12月28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33條及第48條第1項聽證規定外，得適用修正前之規定。（第3項）前項權利變換計畫之擬訂，應自擬訂都市更新事業計畫經核定之日起5年內報核。……（第4項）未依前項規定期限報核者，其權利變換計畫之擬訂、審核及變更適用修正後之規定。」而108年1月30日修正之立法理由第3點即已指明：「三、考量本次修正已新增權利變換計畫之報核應取得同意、專業估價者選任方式等，對於進行之都市更新案已依修正前之規定處理者，如無新舊法適用之緩衝時期，所擬之計畫將須重新估價、取得同意，影響推動時程，爰於第2項規定除因應司法院釋字第709號解釋於修正條文第32條及第46條新增之聽證程序規定外，對於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，得適用修正前之規定，以維持計畫及法規穩定性，降低修法衝擊。惟仍於第3項及第4項限縮適用修正前規定之期限，規定應於一定期限內為之，逾期時，仍須依修正後之規定辦理。」可知108年1月30日修正時，就報核審議中都市更新事業之後續實

01 施，除明文聽證程序須予適用外，其餘仍得適用修正前規
02 定，以免因適用修正後規定反而不利更新之推動。

03 (2)行為時都更條例第29條第3項規定而授權訂定之108年6月17
04 日修正前（即97年8月25日修正者）都市更新權利變換實施
05 辦法第6條規定：「（第1項）權利變換前各宗土地及更新後
06 建築物及其土地應有部分及權利變換範圍內其他土地於評價
07 基準日之權利價值，由實施者委託三家以上專業估價者查估
08 後評定之。（第2項）前項專業估價者，指不動產估價師或
09 其他依法律得從事不動產估價業務者。」而現行（即108年1
10 月30日修正後）都更條例第50條第1項規定，除將前開權變
11 實施辦法第6條規定提升至該條例規定外，同條第2項固然新
12 增規定以：「前項估價者由實施者與土地所有權人共同指
13 定；無法共同指定時，由實施者指定一家，其餘二家由實施
14 者自各級主管機關建議名單中，以公開、隨機方式選任
15 之。」修正之立法則說明係考量民眾對於現行權利價值由實
16 施者委任3家以上專業估價者查估後評定，尚有疑慮，為使
17 專業估價者之產生較為公正客觀，而為此專業估價者產生方
18 式之規定。可知此新增規定固然著眼於增加估價結果公正客
19 觀性之目的，但與前開現行都更條例第86條第2項規定之立
20 法理由加以比對，若將前已報核、核定都市更新事業計畫，
21 且陸續進行估價、權利變換計畫等擬定中之案件，亦須適用
22 修正後規定而一律更改為當由實施者與土地所有權人重行共
23 同指定之方式，不僅有重行估價之時間延宕，並有恐須重複
24 支出估價費用，甚且涉及所擬權利變換計畫等執行內容，將
25 因重新估價結果而重啟取得同意等程序，對推動時程確有相
26 當延滯等問題，針對估價者之指定程序，當有該規定所指得
27 考量時程影響而仍適用修正前規定進行之必要。

28 (3)準此，參加人於102年5月28日依據行為時都更條例第19條之
29 規定，檢附系爭都更案向被告申請報核後，參加人於109年1
30 2月時簽立3份委託服務契約，委託3家業者估價（原處分卷2
31 第686至688頁），估價之評價基準日定為102年1月11日（3

份估價報告參見原處分卷3第27頁以下），因為宏大不動產就更新前土地平均單價、更新後房地價值，以及土地所有權人應分配權利價值均最高，最後選定宏大不動產之鑑價結果作為本案更新前後房地價值之依據等情，有上開計畫書可參（原處分卷1第345頁），由於參加人選擇對所有參與都市更新地主最有利之金額，且有斟酌土地整體容積貢獻程度，屬於綜合性評估，與上開108年6月17日修正前都市更新權利變換實施辦法規定相符。原告主張系爭權變計畫中之鑑價結果，對系爭土地最為不利云云，並不足採。

(四)綜上所述，原告所陳各節，均不足採。被告以原處分准予核定系爭都更案並無違誤，原告猶執前詞訴請本院判命如其聲明所示事項，為無理由，應予駁回。

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 114 年 5 月 8 日

審判長法官 洪慕芳

法官 孫萍萍

法官 周泰德

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。	

中 華 民 國 114 年 5 月 8 日

書記官 黃靖雅