臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
113年度訴字第804號
115年5月14日辯論終結

原　　告　郭豐福

　　林美蘭

共　　同
訴訟代理人　蔡志揚　律師
被　　告　新北市政府
代　表　人　侯友宜
訴訟代理人　陳郁涵　律師
　　高婉玲

　　李俊穎

參　加　人　新北市板橋區埔墘段2-3地號等9筆土地都市更新會

代　表　人　林俊祥
訴訟代理人　蕭聖澄律師

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113年5月8日新北府城更字第1134605288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、事實概要：

參加人(即實施者)依都市更新條例(下稱都更條例)第32條、第48條、都市更新權利變換實施辦法(下稱權變辦法)第22條等規定，於民國110年7月2日檢附「擬訂新北市板橋區埔墘

段2-3地號等9筆土地都市更新事業計畫案」、「擬訂新北市板橋區埔墘段2-3地號等9筆土地都市更新權利變換計畫案」（下合稱系爭計畫）向被告報核，經被告自110年12月29日起公開展覽30日，於111年1月13日公辦公聽會，再分別於111年2月23日、111年12月7日、112年7月27日召開三次專案小組，於112年12月28日舉行聽證會，嗣提經新北市都市更新及爭議處理審議會(下稱都更審議會)於113年1月26日第60次會議審議通過，嗣被告以113年5月8日新北府城更字第1134605288號函(下稱原處分)核定系爭計畫，並自113年5月9日零時起生效。原告2人為系爭計畫更新單元範圍內新北市板橋區埔墘段2-3地號土地共有人及其上同段1136建號合法建築物之所有權人(土地權利範圍：郭豐福10000分之79、林美蘭10000分之78，建物權利範圍各為2分之1，門牌號碼：新北市○○區○○路○段○○○巷○號)，因不服原處分，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠本案適用104年「新北市都市更新權利變換計畫提列共同負擔項目及金額標準」(下稱104年提列基準)，依最高上限提列人事行政管理費率5.5%、銷售管理費率提列6%、風險管理費率提列12%，除風險管理費率要求參加人補提理由外，其餘並未附具理由，即於被告第1次專案小組會議決議同意，前開提列項目之費率，於會議紀錄中僅有同意之結論，並無同意採取上限值合理性與必要性之理由。

㈡參加人於提列工程費用時，已將工程物價指數調整考量在內，卻於風險管理費提列時，又於計畫書載稱：「本案屬自主更新案，共同負擔費用均為實支實付，並考量現實營建成本工料上漲狀況」云云，而重複考量現實物價上漲狀況。又被告所陳「風險」涵蓋至核定後迄至實際發包施工期間營建成本持續上漲或劇烈波動所生風險云云，實忽略營建成本上漲會反映在銷售房價上，本案財務平衡及損益不必然受損，但本案更新後房地價值並不會調整，地主之應分配價值也未

能增加，被告所陳違反都更條例以「評價基準日」之物價評定共同負擔費用及更新後價值數額，而有違不當連結禁止原則。

㈢原告所有門牌號碼372巷2號合法建物旁畸零地，經起造建設公司興建三層樓建物，與原告合法建物相連接，逾30年由原告占有使用，經社區全體所有人共見共聞且未為反對意思表示，堪認原告合法建物對該畸零地有默示分管協議之土地使用權利，是原告就所持有土地及合法建物具有之權利價值應高於其他所有權人。於估價條件上，若將原告對該畸零地之使用權利納入評估，經原告委託專業估價師估價結果，原告2人更新前權利價值應增加新臺幣(下同)616萬5,881元，然原處分未將該畸零地及其上未登記建物之權利價值評估入內，使原告更新前權利價值比例遭嚴重低估，影響原告更新後應分配之權利價值，受有不公平待遇。

㈣本案因擬申請之容積獎勵超過上限而予調降至獎勵上限額，但卻僅「單獨」調降源自埔墘段2-3地號土地之「高氯離子鋼筋混凝土建築獎勵」之容積獎勵樓地板面積，原告持有埔墘段2-3地號土地折減後平均容積率由459.36%降至456.15%，致原告更新前權利價值比例遭低估。與被告所轄其他都更案件係採「等比例」折減容積獎勵不同，本案有違平等及行政自我拘束原則。

㈤原告委由專業不動產估價師審視原處分核定之中信不動產估價師聯合事務所估價報告書，發現有嚴重錯誤：

1.勘估標的關於最近距離停車場之接近程度誤為350公尺(俥停勝輝都匯停車場)，正確應為150公尺(富山停車場)，應上修勘估標的價格。

2.另「店面比較標的二」面前道路為「長壽街」，「店面比較標的三」面前道路為「文化路二段182巷9弄」，估價報告書之道路條件有誤，影響店面試算價格及比較價格。

3.承辦估價師自承誤植「店面比較標的三」之個別條件「室內挑高4.5M」之修正率，前後不一，影響估算結果。

4.更新各宗土地推估過程與比較法推估比較項目，有「商效效益不一致」、「寧適性不一致」、「臨路情形不一致」等，致低估更新前土地價值。

5.估價報告第161-162頁「租金比較標的三」面積誤載，致租金單價有誤，為承辦估價師所自承，應依不動產估價技術規則第26條規定排除適用。而依同報告第187頁，店舖比準單元價格，以租金收益法權重佔比40%，未見承辦估價師更換比較標的後試算價格為「2,893元/坪」之價格推論過程。

㈥聲明：原處分撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠本案就共同負擔費用之提列，係以104年提列基準作為本案審議依據。「人事行政管理費」並非以最高上限提列，而係依104年提列基準所定產權級別及更新單元基地面積計算後，核列5.5%。系爭更新單元並無公有土地面積達90%而得酌減費率之情形，亦未見地主整合顯屬容易或可大幅降低行政投入之特殊情事，故同意提列5.5%，經第1次專案小組原則同意。「銷售管理費」部分，費率為6%係因本案規模依104年提列基準本即屬25億元以下級距，依法適用6%費率，且參加人並未依全部可銷售價值計算，而係僅以實施者即參加人實際獲配之單元及車位總價值作為計算基礎，故最終核列金額大幅低於原計算方式所得金額，經第1次專案小組原則同意及審議會審議同意。又104年提列基準未就「風險管理費率」有細節性規定，僅明訂以12%為上限，第1次專案小組考量本案實施者為「自組都市更新會」，相較於股份有限公司，風險較高，原則同意提列12%，但請參加人補充上限提列理由，第1次專案小組審查後，參加人已補充說明提列風險管理費12%之理由：「本案屬自主更新案，共同負擔費用均為實支實付，並考量現實營建成本工料上漲情況」，足證該項提列並非僅有同意結論，而欠缺具體理由。

㈡本案風險管理費率之提列，係考量本案屬自主更新案件，參加人對於營建市場波動、實際發包成本、資金調度及執行期

間不確定性之承擔能力相對有限，故有預留合理風險緩衝之必要。又104年提列基準中關於營建單價之物價調整，僅係反映估價基準日當時以前之物價指數變動，尚未涵蓋核定後至實際發包施工期間營建成本持續上漲或劇烈波動所生之風險，故並非與物價調整重複計列。另參加人採決算清算機制，成員兼具土地所有權人與實施主體身分，共同負擔與最終收益均依權利價值比例辦理清算分配，更足證本項費用提列係為反映執行風險並維持計畫可行性。

㈢按都更條例第50條、第60條、權變辦法第2條、第3條、第8條等規定，參加人委任3家以上專業估價者查估評定，經都更審議會選定中信不動產估價師聯合事務所(下稱中信估價事務所)鑑價結果辦理。門牌號碼372巷2號非合法建築物(面積263.04平方公尺)及其坐落土地，未設定地上權、永佃權、農育權或耕地三七五租約之部分，並非屬於上開規定所述權利變換查估、評定之範圍，且參加人所提附件6，可知富豪社區管委會及2-3地號其他土地所有權人否認與原告間有成立分管協議，而甲證32未能認屬原告與建商之買賣契約書，且基於債之相對性，難認原告與2-3地號土地其他共有人間就非合法建築物因甲證32而成立分管協議，是以，系爭權利變換計畫第11-1頁僅就合法建築物進行評估，不考量違章建築物之效益，尚無違法。而原告為埔墘段1136建號門牌號碼372巷2號合法建物(總面積185.56平方公尺)及坐落土地之所有權人，其更新前權利價值比例與372巷4號合法建築物(總面積185.56平方公尺)坐落土地之所有權人更新前權利價值比例相同，均為0.8011%，系爭權變計畫估價內容均依不動產估價技術第六號公報及不動產估價技術規則第7條、參加人會員大會依章程第24條第1項第5款規定決議通過之估價條件辦理，亦無違法，更未違反平等原則。另更新單元內非合法建築物，係依都更條例第57條規定給予補償金。查門牌號碼372巷2號非合法建築物經依法估算殘餘價值1,009,921

元，原告各可領取補償金504,961元，亦證「非合法建築物」非屬應納入「更新前」權利價值比例者。

㈣本案因前排建物坐落土地即更新單元內16-9、16-10、16-11、16-12地號土地臨30米計畫道路(中山路二段)，得由基準容積300%調整為345%，若本案僅臨20米計畫道路，基準容積僅得調整為330%，前排建物土地即貢獻15%之基準容積。被告於111年6月7日召開估價複核審查會議，相關結論：依都市計畫法新北市施行細則第39條之2調整基準容積為345%，前後排建築物皆有貢獻因子，同時因海砂屋獎勵占容積獎勵總額比例較高，導致前排建物可申請獎勵項目相對減少，建議可將前排建物不作折減容積方式。申請容積獎勵52.39%，以上限50%計算，減少2.39%部分，建議先排除共享獎勵部分，以專屬且最少土地適用之海砂屋獎勵折減，較符公平原則。中信估價報告引用前開結論列入估價條件，參加人曾於111年8月27日、112年5月28日召開臨時會員大會，議決同意上開估價條件，且經111年12月7日第2次專案小組審議認屬可行，中信估價報告之評估並無違法。

㈤關於原告指摘原處分核定之估價報告部分：

1.本案勘估標的於價格基準日之周邊停車場接近程度，經估價報告採用之「俥停勝輝都匯停車場」，為「對外開放臨停」之停車場，較具公共設施便利性，故予採用應屬合理。原告所提「富山停車場」於價格基準日當時僅為月租及半年租之停車場。

2.估價報告第105頁所載「道路名稱」係考量門牌效益對於店面價格之影響，「店面比較標的二」門牌為光環路，「店面比較標的三」門牌為「莊敬路」，故分別以之為調整依據。而「面臨道路寬度(M)」係考量店面「實際臨路寬度」對於價格之影響，兩者調整主體不同，原告以道路條件主張影響店面試算價格及比較價格云云，顯有誤會。

3.估價報告第105頁店面比較標的三「室內挑高」修正率-1.0%係誤植，更正為-0.5%後，因更新前土地開發分析法(下稱土

開法)之店面買賣比較法價格之建坪單價取至萬位，故修正計算後，土開法店面建坪單價仍為每坪100萬元，上開更正不影響價格估算結果。

4.原告所指「商效效益不一致」部分，有關比準地土地比較法，勘估標的與比較標的區域商效效益之差異，於區域因素「商業聚集效率」項目已考量修正。「寧適性不一致」部分，比較案例皆位於江翠重劃區屬於整開區，勘估標的位於板橋舊市區，兩者區域條件及土地利用成熟度差異較大，故於土地比較法考量寧適性等條件對於價格之影響。本案比準地推估各宗土地價格時，因更新前臨中山路土地上老舊建物多為商業使用，臨巷弄之2-3地號土地上富豪社區全數作住宅使用，土地使用用途不同，判斷寧適性非為重要影響因子，未予列入應屬合理。「臨路情形不一致」部分，更新前土地比較法，於個別因素調整表內宗地個別條件調整「臨路情形」，及於道路條件調整「基地臨路情形(M)」，即針對臨路路寬予以修正調整。

5.更新後店舖價格以「買賣比較法」及「收益法」兩者價格加權平均進行推估。縱使租金比較標的三之面積誤植影響「收益法」之租金單價，惟在比較法及收益法之各細項調整率修正、並經加權平均計算後，對於店舖最終價格估算結果之影響甚小。且將租金比較標的三更換為條件相似可比擬之「板橋區四川路一段123號」，以相同邏輯調整計算後，試算價格為2,893元/坪，比較租金仍為2,700元/坪，與原估算結果相同，即更新後店舖比準戶價格不變，不影響更新後總銷售金額，對於所有權人之權利價值亦無影響。

㈥聲明：原告之訴駁回。

四、參加人陳述及聲明：

㈠參加人在110年1月24日「議決都市更新估價條件」會議即決議：更新單元內部份房屋附有違章建物，本案僅就合法建物進行評估，不考量違章建物之效益。更新前各合法建物之價值，本案依使用執照及竣工圖登載之用途評估其價值。上開

估價條件係經全體所有權人開會決議，並經被告審議後訂定。又本件之估價師選任係依法辦理，原告自行委任一位估價師，公平性有疑，且未經會員大會同意即自行將非法占有社區共有土地及違法建物納入估價，參加人否認原告所提估價報告真正性且違反都更條例第50條規定，侵害社區全體住戶權益，其占用之土地及價值係2-3地號土地所有權人共有。

㈡原告占用之法定空地所有權人係包含原告在內之83人，並非原告2人所有，富豪社區管委會未曾同意原告使用，且社區管委會寄發給原告的存證信函中，65戶即有39位所有權人不同意原告使用該法定空地，並無原告所稱默示分管協議，不應將該法定空地納入原告2人之權利價值估價。關於單獨調降海砂屋獎勵容積部分，參加人已在審議會提出詢問，也尊重審議會最終決議，事後也在會員大會向所有權人說明。

㈢關於人事行政管理費率、銷售管理費率、風險管理費率等答辯理由均同被告。

㈣聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷

㈠按都更條例之立法目的係為促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境與景觀，增進公共利益，此為條例第1條所揭明，亦即透過計畫手段對都市土地再開發利用，產生都市機能復甦、改善居住環境及景觀之結果，並應確保此都更結果之成就同時形成公共利益之增進。而如何有計畫再開發利用都市土地，其間除公有土地外，對內將牽涉為數眾多之私有土地、建物所有權人或他項權利人之財產權益，對外因更新地區或更新單元範圍也構成都市之一部，自與周遭環境互有連結，於景觀呈現、出入動線牽動交通狀況、消防救災安全等空間管理乃至於當地房地產市場，將對周遭住民或可能之活動者，產生交通、衛生、治安、生活適宜性等公益維護之必要需求。而都更條例立法所預設之目的在於都市更新後所獲土地再利用之整體效應係利大於

弊，為鼓勵並提高人民參與都市更新之意願，就民辦都更乃賦予相關權利人容積獎勵、租稅減免等優惠，以利都更條例立法目的之達成。又都市更新如採取重建方式，將涉及更新單元內重建區段相關權利人之權利變換，權利人就都更事業實施結果有得有失，因之，重建方式之都市更新也就是在個別權利人的得失之間追求都市整體規劃之公益目的，從而，以如何之標準公告劃定更新地區、劃設更新單元，並經一定比例之房地所有權人數及面積同意，始得報核事業計畫，此間即須經由更新單元內各權利人、實施者之討論溝通，完成一定比例之整合狀態，並循法定正當程序如公開展覽、公聽會、聽證程序等，謀求在地居民之整體意志與普遍共識，以確立都市更新事業實施所追求之公共利益，依上，可知都更事業公共利益之求得，首在於透過公開資訊、意見陳述及各方意見之討論，最終為謀求各方意見、眾多私益之整合以達致公益之增進，其再開發利用土地之計畫性結論，當以實施者與更新單元內多數人達成之共識為準則，經由實施者向直轄市、縣(市)主管機關報核，由主管機關依都更條例第29條規定組成都更審議會，以合議制及公開方式就實施者報核之都更計畫是否符合平等原則、公益原則為必要之監督及審查，核定發布都市更新計畫後，一體適用於更新單元內之所有權利人。主管機關經由具專業知識都更委員所組成之都更審議會公開且充分討論後決議之程序，並據以作成都更事業計畫、權變計畫之核定處分，此涉及高度專業性判斷之都更事業計畫及權變計畫核定處分，於司法審查時原則上予以尊重，認其享有判斷餘地；僅於行政機關所為之判斷，出於錯誤之事實認定或不完全之資訊；法律概念涵攝事實關係時明顯錯誤；對法律概念之解釋明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範、有違一般公認之價值判斷標準、出於與事物無關之考量、違反法定之正當程序、作成判斷之行政機關組織不合法、無判斷權限、違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等，得將其處分撤銷或變更。

㈡有關原告爭執系爭事業計畫中關於提列費用部分：

1.按都更條例第51條第1項、第2項：「(第1項)實施權利變換時，權利變換範圍內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、停車場等七項用地，除以各該原有公共設施用地、未登記地及得無償撥用取得之公有道路、溝渠、河川等公有土地抵充外，其不足土地與工程費用、權利變換費用、貸款利息、稅捐、管理費用及都市更新事業計畫載明之都市計畫變更負擔、申請各項建築容積獎勵及容積移轉所支付之費用由實施者先行墊付，於經各級主管機關核定後，由權利變換範圍內之土地所有權人按其權利價值比率、都市計畫規定與其相對投入及受益情形，計算共同負擔，並以權利變換後應分配之土地及建築物折價抵付予實施者；其應分配之土地及建築物因折價抵付致未達最小分配面積單元時，得改以現金繳納。(第2項)前項權利變換範圍內，土地所有權人應共同負擔之比率，由各級主管機關考量實際情形定之。」權變辦法第19條第1項第7款、第2項：「(第1項)本條例第51條所定負擔及費用，範圍如下：七、管理費用：指為實施權利變換必要之人事、行政、銷售、風險、信託及其他管理費用。(第2項)前項第4款至第6款及第9款所定費用，以經各級主管機關核定之權利變換計畫所載數額為準。第7款及第10款所定費用之計算基準，應於都市更新事業計畫中載明。第8款所定都市計畫變更負擔，以經各級主管機關核定之都市計畫書及協議書所載數額為準。」

2.都更計畫之實施涉及對未來可能完成之建物及周邊設施作前瞻性規劃，及為實現計畫內容而需籌措或設算應支付費用之財源規劃，是有關實施者報核提列共同負擔項目及金額，本即存在針對未來不確定之風險或財務變動等因素，而作「預估性」衡量及相關成本支出之預算編列概念，因之，該等項目金額之提列既屬事前概估，為利都更計畫有充足費用以利實施，並平衡實施者及所有參與都更計畫之權利人等各方利益，自應於一定之基準架構下，保有合理概估彈性及提列上

限。是系爭計畫依104年提列基準所訂標準(本院卷第139頁)，關於人事行政管理費用部分，因基地面積已達2,000平方公尺以上，且產權級別為83筆【事業計畫18-7頁，(門牌戶數69戶+土地及合法建物所有權人數聯集96人)/2】，系爭更新單元內土地復無公有土地面積比例達90%之情形，無酌減人事行政管理費用之條件，故人事行政管理費用提列費率5.5%，合於前開提列基準所訂；至銷售管理費用，因費率隨費用規模提高而遞減，本件費用規模(本件以實施者實際獲配之單元及車位總價值為計，低於提列基準所列工程費用、權變費用、貸款利息、稅捐等費用總合)為497,607,938元，屬費用規模25億以下，提列費率6%，因費用規模之採計未高於提列基準所訂相關費用之總合，無礙於全體權利人之利益，並以此費用規模認定提列費率，無違提列基準之規範；又風險管理費用提列12%部分，經第1次專案小組委員綜合意見請參加人補充提列上限之理由，經參加人回應「本案屬自主更新案，共同負擔費用均為實支實付，並考量現實營建成本工料上漲狀況，故本案風險管理費率提列12%」等語(事業計畫綜-40頁)，而審諸本件實施者即參加人係由系爭更新單元內全體土地或合法建築物所有權人為當然會員所組成，依事業計畫所載財務來源係全額申請銀行融資，自有資金比例為0%，融資貸款比例為100%(事業計畫18-6頁)，此等包含原告在內之更新團體承受市場物價波動、無預期之工期延長、氣候變遷等不確定因素之風險能力，確實低於資本較龐大、資金調度能力較強、工程實務經驗較豐之建築相關股份有限公司甚多，是於風險管理費用提列12%上限費率，難謂欠缺必要性及合理性，又按104年1月16日新北市政府新北府城更字第10434300931號修正發布104年提列基準「分項說明一、營建單價基準」，三、建築物工程造價提列項目核計原則之「(八)物價指數處理措施：１、本表之單價得依當月營造工程物價指數比較本表物價基準日總指數，……物價調整基準日需與權利變換計畫之估價基準日一致。」(本院卷一第195

頁)，是關於系爭計畫中營建費用雖加計110年2月行政院臺灣地區營造工程物價指數總指數(事業計畫18-3頁)，然該等物價調整僅與權變計畫估價基準日一致，只反映估價基準日以前之物價指數變動，至於系爭計畫實際執行過程中，亦即評價基準日到計畫核定後開始發包、開工營造等實施計畫之風險期間，相關物料、人力成本調整、金融市場不確定性、法令政策變更或戰爭、天災等不可控之變動風險，並未含括在前開營建費用之提列金額內，是縱參加人就第1次專案小組審查意見回應風險管理費率提列上限值之理由為「考量現實營建成本工料上漲狀況」，亦難認與工程營建費用之提列重複考量物價上漲因素。況且，實施者報核系爭都更計畫之目的，係為最終能順利完成都更計畫，風險管理費用係為保障都更計畫順利執行，降低未來不確定因素對都更計畫之影響，當透過設定合理的風險管理費率以有效應對成本超支之風險。再者，風險管理費用係以工程費用、權變費用、貸款利息、稅捐、管理費用(行政作業費用、信託費用、人事行政管理費用)、都市計畫變更負擔費用、容積移轉費用等項目總合為母數再乘以費率所計得，而前開母數所包含之項目已在提列基準之規範框架下獲得一定程度之限制或可得確定，並非漫天開價之費用項目，部分費用項目之提列基準亦非以評價基準日為據，而是依有關法令規定辦理，又共同負擔項目金額，在都更計畫完成將進行實支實付之計算找補，本質上非單純以評價基準日為估算，從而，風險管理費用提列費率時，考量計畫實施過程可能遭遇之風險變動因素，並無不當連結可言。

3.綜上，原告爭執之人事行政管理費率、銷售管理費率及風險管理費率等節，均合於104年提列基準，且經第1次專案小組委員於財務計畫項下為審查，原則同意前開費率，僅風險管理費率應補充提列上限之理由(本院卷一第425頁)，顯見該次專案小組會議委員已就相關費率之提列予以審酌並認屬合理，另經參加人補充提列上限理由後，第2次及第3次專案小

組委員均未再就前開費率提出其他意見，嗣提經審議會第60次會議依專案小組初步審竣內容通過(本院卷一第493頁)，核諸審議會就前開費率提列之決議及被告就此所為核定，並無出於錯誤之事實認定或不完全之資訊，亦無違一般公認之價值判斷標準，也無出於與事物無關之考量或違反平等、公益等原則，難謂有違法之處。

㈢有關原告爭執權變計畫中，更新前權利價值估算範圍未納入其未登記建物及坐落之畸零地，致其更新前權利價值被低估乙節：

1.按都更條例第3條第7款：「本條例用詞，定義如下：七、權利變換：指更新單元內重建區段之土地所有權人、合法建築物所有權人、他項權利人、實施者或與實施者協議出資之人，提供土地、建築物、他項權利或資金，參與或實施都市更新事業，於都市更新事業計畫實施完成後，按其更新前權利價值比率及提供資金額度，分配更新後土地、建築物或權利金。」第57條第5項規定：「第1項因權利變換而拆除或遷移之土地改良物，應補償其價值或建築物之殘餘價值，其補償金額由實施者委託專業估價者查估後評定之，實施者應於權利變換計畫核定發布後定期通知應受補償人領取；逾期不領取者，依法提存。應受補償人對補償金額有異議時，準用第53條規定辦理。」第60條第1項、第2項規定：「(第1項)權利變換範圍內合法建築物及設定地上權、永佃權、農育權或耕地三七五租約之土地，由土地所有權人及合法建築物所有權人、地上權人、永佃權人、農育權人或耕地三七五租約之承租人於實施者擬訂權利變換計畫前，自行協議處理。(第2項)前項協議不成，或土地所有權人不願或不能參與分配時，由實施者估定合法建築物所有權之權利價值及地上權、永佃權、農育權或耕地三七五租約價值，於土地所有權人應分配之土地及建築物權利或現金補償範圍內，按合法建築物所有權、地上權、永佃權、農育權或耕地三七五租約價值占原土地價值比率，分配或補償予各該合法建築物所有權

人、地上權人、永佃權人、農育權人或耕地三七五租約承租人，納入權利變換計畫內。其原有之合法建築物所有權、地上權、永佃權、農育權或耕地三七五租約消滅或終止。」、權變辦法第2條規定：「本辦法所稱權利變換關係人，指依本條例第60條規定辦理權利變換之合法建築物所有權人、地上權人、永佃權人、農育權人及耕地三七五租約承租人。」第3條第1項第5款、第2項第2款：「(第1項)權利變換計畫應表明之事項如下：五、土地、建築物及權利金分配清冊。(第2項)前項第5款之土地、建築物及權利金分配清冊應包括下列事項：二、依第8條第1項及本條例第50條第1項規定估定之權利變換前各宗土地及合法建築物所有權之權利價值及地上權、永佃權、農育權及耕地三七五租約價值。」第8條規定：「(第1項)本條例第60條第2項規定由實施者估定合法建築物所有權之權利價值及地上權、永佃權、農育權或耕地三七五租約價值，應由實施者協調土地所有權人及權利變換關係人定之，協調不成時，準用本條例第50條規定估定之。(第2項)前項估定之價值，應包括本條例第60條第4項規定准予記存之土地增值稅。」、不動產估價技術規則第7條規定：「依本規則辦理估價所稱之面積，已辦理登記者，以登記之面積為準；其未辦理登記或以部分面積為估價者，應調查註明之。」參加人章程第4條：「本更新單元為新北市板橋區埔墘段2-3地號等9筆土地，其範圍詳都市更新單元圖。」第6條前段：「本會以都市更新會設立管理及解散辦法第6條所列都市更新單元內全體土地或合法建築物所有權人為當然會員。」第24條第1項第5款：「會員大會之權責如下：五、議決權利變換估價條件及評定方式。」

2.都市更新權利變換估價，由不動產估價師評估權利人參與都市更新價值，作為計算各權利人權利價值比例、分擔共同負擔費用及分配更新後房屋價值之參考，係以公平合理之價值分配為原則，以更新前權利價值作為計算更新前權利價值比例基礎，所重視者係平等原則下各權利人間之相對價值，而

由上開規定，亦可知由實施者委託不動產估價師就建築物所估定之權利價值及相關土地利用價值等，係以合法建築物、設有地上權、永佃權、農育權及三七五租約等合法權利為主，是如非合法建築物、未有合法權源利用土地之情形，欲納入更新前權利價值估算範圍，則應於私法自治原則下，由實施者與更新單元內權利人另為共同約定。

3.經查，被告前依都更條例第7條第1項第2款規定以108年8月13日新北府城更字第10842173971號公告，劃定系爭更新單元內之2-3地號1筆土地為都市更新地區(事業計畫附錄-2、3)，其上原有富豪社區共計64戶，於108年5月間經鑑定為高氯離子建築物，並經被告所屬工務局108年7月29日新北工建字第1081417526號函核備在案(事業計畫附錄-24)，原告為富豪社區住戶之一，該社區原於109年1月12日成立「新北市板橋區埔墘段2-3地號1筆土地都市更新會」，嗣因納入臨中山路二段(路寬30公尺計畫道路)之4戶共同興建(其中門牌號碼中山路二段364、366、368號，經結構安全性能評估結果未達最低等級，事業計畫附錄-25至32)，而於109年8月30日修正更新會名稱即參加人，系爭更新單元範圍為2-3、16-9、16-10、16-11、16-12、16-33、16-34、16-35、16-36地號等9筆土地。依參加人所提附件七共同合作興建契約書所示(本院卷一第625-627頁)，以中山路二段4戶中16-9、16-33地號土地所有權人於109年7月間加入系爭更新單元時所簽訂之契約條件為例，有關建物部分即是明確約定「以新北市政府地政機關認定的建物面積為準」，復依前開參加人章程第24條規定，議決權利變換估價條件及評定方式係更新會會員大會之權責，是參加人於110年1月24日辦理估價原則說明會議，並於當日召開會員大會議決估價原則，會議中關於更新前估價條件已載明：「㈢更新單元內部分房屋附有違章建物，本案僅就合法建物進行評估，不考量違章建物之效益。㈣更新前各合法建物之價值，本案依使用執照及竣工圖登載之用途評估其價值。」(本院卷一第603頁)，而經該次會員

大會議決通過，參加人於110年7月2日報核系爭計畫(本院卷一第381頁)，其後歷經3次專案小組會議，均未經委員提出意見要求修改上開更新前權利價值估價範圍(權變計畫綜-11至14、綜-20至25、綜-38至44頁)，參加人並以112年11月7日埔墘2-3字第1121100003號函，檢送經第3次專案小組會議審查修正之估價條件予領銜之中信估價事務所，據以納入本案估價作業參考(中信估價報告書電子檔第226頁)。是上開經參加人會員大會議決通過之估價條件，報核後自始未經委員審查要求修改，乃至於都更審議會第60次會議就此亦以專案小組審竣內容議決通過，並由被告以原處分核定，可知在系爭更新單元內有關各權利人所有建物價值之評估範圍，均限於合法建物，而未考量違章建物附加於合法建物上之效益及價值，此估價範圍條件對於更新單元內全體建物所有權人均一體適用，原處分就此所為核定，無違平等原則；又原告主張其就未登記建物坐落土地有默示分管協議之土地使用權利云云，業經參加人訴訟上否認，並於訴訟外對原告寄發存證信函(本院卷一第619-623頁)，而原告所提甲證32主張為建商於預售屋買賣契約書承諾贈送圍牆內部分房地之記載(本院卷二第77頁)，實未能證明原告就未登記建物坐落共有2-3地號土地有何基於分管協議之使用權利，自無從納入更新前原告之權利價值範圍予以評定。

4.基上，中信估價事務所依其專業知識及相關估價規則並參酌前開估價條件範圍，未將原告所稱合法建物相連接之未登記建物及坐落土地納入原告之權利價值評定範圍，再經參加人據以提報且經被告審議核定之權變計畫更新前估價條件、更新前權利價值估價結果(權變計畫11-1、11-3頁)，前開權利價值評估範圍既源自參加人會員大會決議之估價條件，且該估價條件並未違法，復因整體適用於更新單元內之所有權利人，並非僅針對原告而損及其未登記建物之財產權益，而合於平等原則，亦無何違反公益原則之情事，應無違誤。

㈣有關原告爭執權變計畫獎勵容積折減方式、中信估價事務所估價報告書多處錯誤而影響其權利價值評定等節，未經都更條例第53條異議程序，逕行起訴為不合法：

1.都更條例第50條第1項、第2項規定：「(第1項)權利變換前各宗土地、更新後土地、建築物及權利變換範圍內其他土地於評價基準日之權利價值，由實施者委任3家以上專業估價者查估後評定之。(第2項)前項估價者由實施者與土地所有權人共同指定；無法共同指定時，由實施者指定1家，其餘2家由實施者自各級主管機關建議名單中，以公開、隨機方式選任之。」第53條：「(第1項)權利變換計畫書核定發布實施後2個月內，土地所有權人對其權利價值有異議時，應以書面敘明理由，向各級主管機關提出，各級主管機關應於受理異議後3個月內審議核復。但因情形特殊，經各級主管機關認有委託專業團體或機構協助作技術性諮商之必要者，得延長審議核復期限3個月。當事人對審議核復結果不服者，得依法提請行政救濟。(第2項)前項異議處理或行政救濟期間，實施者非經主管機關核准，不得停止都市更新事業之進行。(第3項)第1項異議處理或行政救濟結果與原評定價值有差額部分，由當事人以現金相互找補。(第4項)第1項審議核復期限，應扣除各級主管機關委託專業團體或機構協助作技術性諮商及實施者委託專業團體或機構重新查估權利價值之時間。」第65條第1項：「都市更新事業計畫範圍內之建築基地，得視都市更新事業需要，給予適度之建築容積獎勵；獎勵後之建築容積，不得超過各該建築基地1.5倍之基準容積，且不得超過都市計畫法第85條所定施行細則之規定。」

2.被告雖以被證27內政部103年12月2日台內營字第1030611378號函、法務部103年11月13日法律字第103035118800號書函為依據(本院卷二第271-274頁)，主張都更條例第53條規定係權利價值異議之訴願先行程序，而權變計畫經聽證程序後作成核定處分，其行政救濟程序依法免除訴願及其先行程序，故於原處分說明十二僅教示「如對本處分有不服者，得

於本處分達到之次日起2個月內向臺北高等行政法院提起行政訴訟。」(本院卷一第37頁)，而完全未向權變計畫核定處分相對人教示都更條例第53條之相關異議救濟程序規定，致使本件原告為免喪失救濟機會，而依上開教示內容逕向本院提起行政訴訟。然：

①觀都更條例之修法沿革，第33條關於主管機關於核定發布實施都更事業計畫前，應舉行聽證之規定(另依第48條規定權變計畫也應依第33條辦理聽證程序)，係於司法院釋字第709號解釋後，始於108年1月30日修法增訂(另內政部於前開108年修法前，先於103年4月25日修正發布都更條例施行細則第11條之1規定聽證程序)，惟關於權變計畫核定發布實施後，土地所有權人對其權利價值有異議時，早在都更條例尚未明訂聽證程序前之最初立法條文第32條已訂有應申請都更審議會調解之機制，嗣於97年1月16日修法時，則將上開調解制度改制為由主管機關審議復核，並由主管機關於必要時委託專業團體或機構協助作技術性諮商，也就是在異議處理程序中藉由第三方之專業技術性諮詢，續行提供估價合理性基礎，強化當事人即使於權變計畫核定實施後，仍得以「協商」方式獲得主觀上最佳化結果之可能。其後99年5月12日修法乃至於108年修正之現行法，則均維持相同之異議處理程序規定，可知早在都更條例108年增訂應行聽證程序之規定前，即已制定土地權利人對於權利價值不服時提起異議之救濟程序，且未因108年聽證程序之增訂而刪修前開異議處理程序規定，顯然立法者有意在土地所有權人就其權利價值有異議時，仍設置有別於通常行政爭訟救濟程序以外之特別救濟程序。

②又聽證程序雖係為確保權利人或利害關係人知悉相關資訊、保障陳述意見之機會，以公開方式與實施者進行言詞答辯，作成聽證紀錄以供主管機關作成處分之參酌，然聽證程序中並沒有如同都更條例第53條所規定「委託專業團體或機構協助作技術性諮商」之功能，也無從達成內政

部、法務部前開函文所稱「鑑於聽證程序不論是在事實調查程序及政策思辨，及至最後作成決定之嚴謹程度，皆不下於訴願及其先行程序」等之制度功能及效果，顯非得透過都更程序之聽證舉行即替代都更條例第53條所定權利價值爭議之異議程序功能，此由本件聽證會議紀錄雖見主席稱有都更審議會委員到場參加，然會議紀錄內容並未有都更審議會委員之發言回應，也無其他專業第三方之技術性諮商功能等情可明(本院卷一第482-484頁)。

③再者，除依都更條例第33條第1項各款所示於核定前已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意以整建、維護、協議合建或其他方式辦理者等，已無聽證之實益者而得免辦外，應舉行聽證，故所謂得免辦聽證之都更案件，即係現實上已無爭議或經全體所有權人同意權變方式以外之其他方式辦理者，本即無因權變計畫核定實施而生權利價值爭議之可能或可能性極低，此際主管機關始於核定處分教示都更條例第53條之異議救濟程序，並使之有獲得異議處理救濟之可能，反之，有爭議而經聽證程序之權變計畫內土地所有權人則無此救濟程序，豈非於制度運作上對有爭議權利價值評估之土地所有權人之權益保障嚴重失衡？況且，於都市更新以權利變換方式為之者，係強烈甚至強制干預人民對土地私權之行使，且限制人民之居住自由，以其對人民基本權之干預強度而言，自當相應獲得高強度之權益保障機制，而聽證程序既無法具備取代都更條例第53條異議處理程序之功能，主管機關自不應以業經聽證程序即不予異議處理、訴願等救濟程序保障。

④又因都更條例第53條第2項、第3項規定，異議處理或行政救濟期間，非經主管機關核准，實施者不得停止都更事業之進行，且異議處理或行政救濟結果，僅以「現金相互找補」作為最終解決之方式，故異議程序之制度運作，即便提供土地所有權人周全之權益保障機制，實際上也無礙於

都市更新事業之進行，且將發揮同時兼顧人民之權益保障及都市更新事業實施之行政效能等制度功能。復因不動產權利價值估定之高低，繫於實施者委託不動產估價師參考實施者提供之估價條件，依循相關估價規則並運用其專業知識而為價值評估，並由實施者報請主管機關以一定資格之專家學者、社會公正人士、機關代表等組成都更審議會進行審議而予核定，行政法院就不動產估價結果尚不具備估價專業知識，且相關估價規則所定內容多涉及估價專業知識，無從單純以法學方法解釋適用估價規則，對於都更審議會就權變計畫審議結果，行政法院尊重行政權之判斷餘地而僅予低度司法審查，相形之下，都更條例第53條所定異議處理程序，對於有爭議之土地權利人而言，將獲有第三方技術性諮商之機會，如僅為追求內政部、法務部前開函文所示「程序經濟原則及提高行政效能」，而認經過聽證程序即不必重複再經權利價值異議之訴願先行程序，實質上係產生對人民有效權利救濟保障之剝奪效果，且無視都更條例第53條第3項所定差額以現金找補之制度設計，使異議處理程序根本無礙實施都更事業之行政效能此現實。是本院認內政部103年12月2日函、法務部103年11月13日函，顯然違反都更條例第53條規定保障土地所有權人透過異議程序享有權利救濟之規範目的，自應拒絕適用。

⑤綜上各情，應認權變計畫核定前縱經聽證程序，於土地所有權人對於核定後權變計畫關於其權利價值不服時，仍應依都更條例第53條規定，於權變計畫核定發布實施後2個月內提出異議，仍有不服，完備訴願前置程序後，始得提起行政訴訟。

3.查本件都更案前經參加人理事會甄選指定中信估價事務所為其中之一估價者，另辦理公開抽籤而抽出「信義」、「宏大」等2家不動產估價師聯合事務所為正選估價者，及「第一太平戴維斯」、「中華徵信」、「麗業」等3家不動產估

價師聯合事務所為備取估價者等情，經參加人具狀陳述明確（本院卷一第597頁），此節復未經兩造爭執，又參加人於110年4月11日會員大會投票議決領銜估價師為中信估價事務所，有被證30參加人110年4月11日「議決建築設計及領銜估價師會議」會議記錄可佐(本院卷二第293頁)，其後並以中信估價事務所估價報告為據，擬具系爭權變計畫向被告報核，估價結果之選定理由係以其鑑價結果土地所有權人應分配價值最高，復經專案小組審竣同意，並提請都更審議會第60次會議議決通過，而原告爭執核定後權變計畫中，經中信估價事務所採取之獎勵容積折減未採「等比例」，而係「單獨」折減2-3地號土地之「高氯離子鋼筋混凝土建築獎勵」、中信估價報告書有誤等節，事涉原告「更新後應分配之權利價值」，核係就系爭權變計畫關於其權利價值之評估有所異議。揆諸前揭說明，原告自應先循異議程序，仍有不服，始得提起行政救濟，本件原告已就系爭權變計畫關於其權利價值估價部分，提起異議，被告亦予受理，但尚未完成異議程序等情，業經兩造陳報在卷，則原告前開關於不服其權利價值部分，於未經異議處理、訴願程序即向本院起訴，顯非合法，且不能補正，自應駁回，本院無從審究其就權利價值評估之實體上主張，附此敘明。

㈤綜上所述，原告主張各情，俱無可採，訴請撤銷原處分，核無理由，應予駁回。

㈥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。

六、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　30　　日

審判長法　官　楊得君

法　官　黃翊哲

法　官　楊蕙芬

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
㈠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。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　30　　日

書記官　林慈恩