

01 臺北高等行政法院裁定

02 高等行政訴訟庭第六庭

03 113年度訴字第1036號

04 原告 何潘素芯

05 被告 臺北市政府

06 代理人 蔣萬安（市長）

07 訴訟代理人 洪大植 律師

08 梁紹芳

09 呂承嶸

10 參加人 東馬建設股份有限公司

11 代理人 闕錦富（董事長）

12 訴訟代理人 林振煌 律師

13 上列當事人間都市更新事件，本院裁定如下：

14 主文

15 原告之訴駁回。

16 訴訟費用由原告負擔。

17 理由

18 一、按行政訴訟法第107條第1項第10款規定：「原告之訴，有下
19 列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可
20 以補正者，審判長應先定期間命補正：……十、起訴不合程
21 式或不備其他要件。……」第4條第1項規定：「人民因中央
22 或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利
23 益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個
24 月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得
25 向行政法院提起撤銷訴訟。」所謂「行政處分」，依訴願法

第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定，係指中央或地方行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施，而對外直接發生法律效果之單方行政行為。又行政機關所為單純的事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果，自非行政處分。倘當事人對非行政處分提起撤銷訴訟，即屬不備起訴合法要件，且其情形無從補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，以裁定駁回之。

二、次按行政訴訟法第6條第1項、第2項、第3項規定：「（第1項）確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。（第2項）確認行政處分無效之訴訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於30日內不為確答者，始得提起之。（第3項）確認訴訟，於原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不得提起之。但確認行政處分無效之訴訟，不在此限。」準此，行政訴訟法所規範得提起確認訴訟之類型有「確認行政處分無效訴訟」、「確認公法上法律關係成立或不成立訴訟」及「確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法訴訟」3種。而依上開規定所提起之確認訴訟，除確認公法上法律關係成立或不成立者外，應以「行政處分」為對象，如以非行政處分為對象，訴請確認為無效或違法，亦屬起訴不備要件，且無從命補正，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應以裁定駁回之。

三、事實概要：

(一)參加人（下稱實施者）擬具「變更臺北市士林區光華段四小段508-6地號等29筆土地都市更新事業計畫及擬訂權利變換計畫案」（下稱系爭更新案）報核，遞經被告辦理公開展覽、公聽會及民國107年9月21日舉行聽證後，經臺北市都市更新

及爭議處理審議會（下稱都審會）107年11月5日第349次會議(下稱第349次會議)決議同意修正計畫後通過，被告遂以108年1月31日府都新字第10760160383號函(下稱108年1月31日核定函，乙證1)核定實施系爭更新案，並副知原告等更新範圍內各土地及建物所有權人。原告為系爭更新案內臺北市士林區光華段四小段532-2、533地號土地（應有部分均為1/6，下合稱系爭土地）之所有權人，其更新前土地權利價值為新臺幣（下同）713萬6,340元，更新後應分配權利價值為2,018萬1,613元，應負擔之共同負擔為550萬4,640元，實際更新後應分配權利價值扣除共同負擔後為1,467萬6,973元。因系爭更新案最小單元價值為1,781萬9,959元，而原告應分配之土地及建築物於折價抵付後未達最小分配面積單元，且未能與實施者達成協議以現金繳納共同負擔，實施者爰依都審會第349次會議決議內容，將其列入不參與權利變換分配名單，嗣於108年4月15日通知原告領取現金補償，並於108年5月27日於臺灣士林地方法院提存所辦理提存（乙證2）後，於108年6月5日以（108）東士更字第1080605001號函列冊送請被告囑託登記機關辦理所有權移轉登記（下稱108年6月5日函），經被告以108年7月2日府授都新字第1083013043號函(下稱108年7月2日函，乙證3)函轉實施者108年6月5日函，囑託臺北市士林地政事務所(下稱士林地政所)辦理系爭更新案權利變換範圍內部分不參加分配者所有權移轉登記事宜，士林地政所於108年7月9日辦竣原告之系爭土地移轉所有權登記予實施者（本院卷158-159、174頁）在案。

(二)原告不服都審會107年11月5日第349次會議紀錄、被告108年1月31日核定函、被告108年7月2日函及應作為而不作為，於113年4月18日提起訴願（訴願卷第263-272頁），經內政部以113年8月26日台內法字第1130036689號訴願決定不受理（乙證10），原告就都審會107年11月5日第349次會議紀錄關於系爭更新案都市更新審議決議(三)「1.本案權利變換戶何潘素芯……未達最小分配單元，實施者暫以其得現金繳納共

01 同負擔參與選配，請實施者於計畫核定前與……所有權人達
02 成協議，若協議不成則改回不能參加分配之名單」（下稱系
03 爭決議）及被告108年7月2日函部分，仍有不服，於是提起
04 本件行政訴訟。

05 四、本院的判斷：

06 (一)行為時(108年1月30日公布、108年2月1日施行前)都市更新
07 條例第1條規定：「為促進都市土地有計畫之再開發利用，
08 復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益，特制定本條
09 例。」第16條規定：「各級主管機關為審議都市更新事業計
10 畫、權利變換計畫及處理有關爭議，應分別遴聘（派）學
11 者、專家、熱心公益人士及相關機關代表，以合議制及公開
12 方式辦理之；必要時，並得委託專業團體或機構協助作技術
13 性之諮詢。」第19條第1項、第2項及第3項規定：「（第1
14 項）都市更新事業計畫由實施者擬訂，送由當地直轄市、縣
15 （市）主管機關審議通過後核定發布實施……。（第2項）
16 擬訂或變更都市更新事業計畫期間，應舉辦公聽會，聽取民
17 眾意見。（第3項）都市更新事業計畫擬訂或變更後，送各
18 級主管機關審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府或鄉
19 （鎮、市）公所公開展覽30日，並舉辦公聽會；……」第25
20 條之1規定：「以協議合建方式實施都市更新事業，未能依
21 前條第1項取得全體土地及合法建築物所有權人同意者，得
22 經更新單元範圍內私有土地總面積及私有合法建築物總樓地
23 板面積均超過4/5之同意，就達成合建協議部分，以協議合
24 建方式實施之。對於不願參與協議合建之土地及合法建築物，
25 得以權利變換方式實施之……」第29條第1項規定：
26 「以權利變換方式實施都市更新時，實施者應於都市更新事
27 業計畫核定發布實施後擬具權利變換計畫，依第19條規定程
28 序辦理審議、公開展覽、核定及發布實施等事項；變更時，
29 亦同。但必要時，權利變換計畫之擬訂報核，得與都市更新
30 事業計畫一併辦理。」第30條第1項規定：「實施權利變換
31 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7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，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例共同負擔，並以權利變換後應分配之土地及建築物折價抵付；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，得以現金繳納。」第31條第1項及第3項規定：「（第1項）權利變換後之土地及建築物扣除前條規定折價抵付共同負擔後，其餘土地及建築物依各宗土地權利變換前之權利價值比例，分配與原土地所有權人。但其不願參與分配或應分配之土地及建築物未達最小分配面積單元，無法分配者，得以現金補償之。……（第3項）第1項規定現金補償於發放或提存後，由實施者列冊送請各級主管機關囑託該管登記機關辦理所有權移轉登記。」又內政部為因應司法院釋字第709號解釋關於憲法要求之正當行政程序之意旨，於103年4月25日修正發布都市更新條例施行細則第11條之1規定：「各級主管機關依本條例第19條、第19條之1、第29條及第29條之1規定核定都市更新事業計畫及權利變換計畫前，應舉行聽證；各級主管機關核定前，應斟酌聽證全部結果，並說明採納或不採納之理由。」另103年1月16日修正發布之都市更新權利變換實施辦法(下稱實施辦法)第7條之2規定：「權利變換範圍內土地所有權人及合法建築物所有權人於權利變換後未受土地及建築物分配或不願參與分配者，其應領之補償金於發放或提存後，由實施者列冊送請主管機關囑託登記機關辦理所有權移轉登記。……」（於108年6月17日修正時移列變更為第10條第2項規定）、第10條規定：「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

01 權人更新前權利價值比例計算之。」（於108年6月17日修正
02 時移列變更為第15條第1項規定，並酌作文字修正）。是可
03 知，都市更新為都市計畫之一環，乃用以促進都市土地有計
04 畫之再開發利用，有復甦都市機能，改善居住環境，增進公
05 共利益之功能。因此，都市更新之實施，不僅攸關公益之達
06 成，亦影響更新單元內土地所有權人之財產權，故以權利變
07 換方式實施之都市更新，實施者提出作為分配依據之權利變
08 換計畫，須經主管機關核定。而以權利變換方式實施都市更
09 新時，實施者就都市更新權利變換計畫，得與都市更新事業
10 計畫同時一併辦理擬訂報核，亦得於都市更新事業計畫核定
11 發布實施後再擬訂報核，主管機關依上開規定程序，就實施
12 者報核其擬定(或變更)都市更新事業計畫或權利變換計畫，
13 應設專業人員辦理，並遴聘（派）學者、專家、熱心公益人
14 士及相關機關代表以合議制及公開方式審議，主管機關依審
15 議決議所為實施者擬定(或變更)都市更新事業計畫或權利變
16 換計畫之核定，性質上屬行政處分，且均須經聽證程序，更
17 新後土地所有權人權利價值，亦係以經核定之權利變換計畫
18 作為分配之依據；人民對於經主管機關核定之都市更新事業
19 計畫或權利變換計畫內容，如有不服，得於收受上開核定處
20 分送達後之2個月之法定不變期間，向行政法院提起訴訟以
21 求救濟，且依行政程序法第109條規定：「不服依前條作成
22 之行政處分者，其行政救濟程序，免除訴願及其先行程序。
23 」故人民如對上開依聽證程序作成之行政處分有所不
24 服，其行政救濟程序，免除訴願及其先行程序。

25 (二)原告於113年9月2日提起本件訴訟，原聲明：一、請求恢復
26 被告都審會依都市更新條例審議事業計劃權利變換記載原告
27 參與都更分配權利與義務。恢復原告參與都更分配之權利。
28 二、被告囑託士林地政所辦理原告系爭土地所有權移轉登記
29 之處分，請求撤銷。該處分原告失去財產權導致原告無法參
30 予都更分配之權利。三、被告第349次會議提出事關原告系
31 爭決議要求「核定前原告與實施者有協議，若協議不成則改

回不能參與分配名單。」法無依據，請求撤銷。系爭決議導致原告失去參與都更分配之權利（本院卷第11頁）；經本院請原告陳明本件程序標的及訴訟類型，原告於113年12月24日以行政訴訟補充二狀變更聲明為：一、原告請求恢復事業計劃權利變換參與分配之權利。事業計劃權利變換核定記載：「原告與實施者協議獲分配5FA2房產與106號車位。」二、被告囑託士林地政所辦理原告系爭土地所有權移轉登記之處分，程序違法請求撤銷。並請被告將土地所有權回復登記歸還原告。三、被告第349次會議提出事關原告系爭決議要求「核定前原告與實施者有協議，若協議不成則改回不能參與分配名單。」法無依據，請求撤銷（本院卷第225頁）；又於114年2月10日以行政訴訟陳報狀變更聲明為：一、請求恢復都審會依都市更新條例審議事業計劃權利變換，記載原告參與都更分配權利與義務。恢復原告參與都更分配之權利。二、確認被告第349次會議提出關於原告系爭決議要求「核定前原告與實施者有協議，若協議不成則改回不能參與分配名單。」法無依據，無效。恢復原告參與分配權利。三、確認被告囑託士林地政所辦理原告系爭土地所有權移轉登記之處分，違法無效。並請被告將土地所有權回復登記歸還原告。四、原告依都市更新條例第32條(修正後改都市更條例53條)權利價值異議。法律定有期限，規定被告應3個月內審議核覆。被告不做核覆，就是程序瑕疵。原告請求本院請被告依法補正，審議核覆（本院卷第235頁）；並於114年2月25日本院準備程序當庭陳明本件程序標的為都審會第349次會議紀錄關於系爭決議部分及被告108年7月2日函，訴訟類型為確認無效訴訟，114年2月10日行政訴訟陳報狀聲明一、四及聲明二、三恢復原告參與分配權利及請被告將土地所有權回復登記歸還原告部分，並非獨立之聲明及訴訟類型，僅為本件確認無效訴訟之事實及理由，並當庭變更聲明為：一、確認都審會第349次會議關於系爭決議部分無效。二、確認被告108年7月2日函無效（本院卷第251-253

頁）。是可知，本件訴訟係原告以都審會第349次會議關於系爭決議部分及被告108年7月2日函為程序標的，提起之撤銷訴訟或確認訴訟。

(三)惟本件如事實概要所述，系爭更新案業經被告108年1月31日函之行政處分准予核定實施，關於原告所爭執系爭更新案內系爭土地更新後之權利價值及參與分配之權利，核屬該處分所核定之系爭更新案之一部，此有被告108年1月31日函及送達證書（乙證1、15）、系爭更新案權利變換計畫案節本（乙證14）可按，都審會第349次會議紀錄關於系爭決議部分，僅係記錄都審會審議系爭更新案時之討論發言、實施者回應及決議（乙證16）而已，尚非被告之核定結果，核屬事實敘述及理由說明之觀念通知，並非行政處分；又被告108年7月2日函核僅為被告函轉實施者108年6月5日函，並說明系爭更新案業於108年1月31日核定發布實施，實施者於108年4月15日通知不參與分配人被告財政局及原告領取補償金，其中被告財政局業已發放完畢，原告因逾期不領，實施者已將補償金提存法院，爰囑託登記機關士林地政所依108年6月17日修正發布之實施辦法第10條規定，辦理所有權移轉登記事宜，洵屬機關內部行為，亦非屬行政處分；況原告之系爭土地所有權移轉登記效力之發生，係因登記機關為登記行為，並非被告108年7月2日函之囑託行為而發生，自不屬對外發生公法上法律效果之行為，故不得謂被告囑託士林地政所登記之108年7月2日函屬行政處分。是以，都審會第349次會議紀錄關於系爭決議部分及被告108年7月2日函，核均非屬行政程序法第92條第1項所定之行政處分，非得為撤銷訴訟得以撤銷或確認訴訟所得確認之對象，無論原告對都審會第349次會議紀錄關於系爭決議部分及被告108年7月2日函提起撤銷訴訟或確認訴訟，其起訴均屬不備起訴合法要件，其情形又無從補正，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應以裁定駁回之。

01 (四)至於原告就系爭更新案中關於權利價值異議部分，刻由被告
02 審議中（本院卷第254頁），俟被告作成審議核復結果後，
03 原告倘認該審議核復結果之行政處分違法，而侵害其權利或
04 法律上利益時，自得依法提起撤銷訴訟（最高行政法院106
05 年度判字第357號判決意旨參照），附此敘明。

06 五、據上論結，本件起訴為不合法，依行政訴訟法第107條第1項
07 第10款、第104條、民事訴訟法第95條第1項、第78條，裁定
08 如主文。

09 中　　華　　民　　國　　114　　年　　3　　月　　31　　日
10 　　　　　　　　審判長法官　洪慕芳
11 　　　　　　　　法官　郭銘禮
12 　　　　　　　　法官　孫萍萍

13 一、上為正本係照原本作成。

14 二、如不服本裁定，應於送達後10日內，向本院高等行政訴訟庭
15 提出抗告狀並敘明理由（須按他造人數附繕本）。

16 三、抗告時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
17 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
18 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	<ol style="list-style-type: none">1. 抗告人或其代表人、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，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。3. 專利行政事件，抗告人或其代表人、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>01 (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>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 抗告人之配偶、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. 抗告人為公法人、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>是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，抗告人應於提起抗告或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。</p>	

02 中 華 民 國 114 年 3 月 31 日
 03 書記官 鄭涵勻