

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第364號

上 訴 人 臺 北 市 政 府
代 表 人 柯 文 哲
訴 訟 代 理 人 張 雨 新 律 師
上 訴 人 首 泰 建 設 股 份 有 限 公 司
代 表 人 羅 李 阿 昭
訴 訟 代 理 人 郭 瓊 滿 律 師
羅 元 秀 律 師
被 上 訴 人 林 德 勳
陳 雪 貞
韓 英 民
羅 謝 蘭 香

共 同

訴 訟 代 理 人 陳 曉 祺 律 師
陳 贈 吉 律 師
複 代 理 人 劉 翊 嘉 律 師
被 上 訴 人 呂 雪 珠

上 列 當 事 人 間 都 市 更 新 事 件，上 訴 人 對 於 中 華 民 國 107 年 6 月 7 日
臺 北 高 等 行 政 法 院 106 年 度 訴 字 第 1788 號 判 決，提 起 上 訴，本 院
判 決 如 下：

主 文

上 訴 駁 回。

上 訴 審 訴 訟 費 用 由 上 訴 人 負 擔。

理 由

一、上 訴 人 即 原 審 被 告 臺 北 市 政 府（下 稱 臺 北 市 政 府）依 行 為 時
（即 民 國 108 年 1 月 30 日 修 正 公 布 前）都 市 更 新 條 例 第 11 條 規 定
， 依 訴 外 人 陳 雅 芬 之 申 請，於 民 國 96 年 8 月 2 日 公 告 劃 定「臺
北 市○○區○○段○○段○○○○號等 9 筆 土 地（下 稱 系 爭 土 地）
為 更 新 單 元」；並 於 97 年 12 月 4 日 核 准 系 爭 土 地 都 市 更 新 事
業 概 要 案。嗣 上 訴 人 即 原 審 參 加 人 首 泰 建 設 股 份 有 限 公 司（
下 稱 首 泰 公 司）擔 任 實 施 者，擬 具「擬 定 系 爭 土 地 都 市 更 新

事業計畫案」(下稱系爭都更案)，於98年12月30日向臺北市政府申請報核，臺北市政府於99年6月23日至同年7月22日辦理事業計畫公開展覽，並於同年7月14日舉辦公聽會。其間，99年7月30日臺北市政府公告「臺北市老舊中低層建築社區辦理都市更新擴大協助專案計畫」(下稱老舊社區計畫)，首泰公司為申請該計畫容積獎勵而修正事業計畫書圖，於99年10月22日至同年11月11日就修正事業計畫辦理第1次公開閱覽後；再次修正圖說，於100年2月1日至同年2月28日舉辦第2次公開閱覽，同年2月15日辦理第2次公開閱覽說明會，復於101年11月15日召開地主說明會。同時，首泰公司因上開老舊社區計畫，自行擬定都市計畫細部計畫，申請臺北市政府核定；臺北市政府依都市計畫法第23條規定，於101年7月11日以府都規字第10101799500號公告核定「變更系爭土地第三種住宅區為第三種住宅區(特)細部計畫案」計畫書圖，自101年7月12日起生效。依此修正後事業計畫內容，臺北市政府於104年4月1日辦理聽證會，於106年10月26日以府都新字第10630611202號函(下稱原處分)核定系爭都更案准予實施。被上訴人即原審原告(下稱被上訴人)以其等所有房地均坐落系爭都更案範圍內，為原處分相對人而提起行政訴訟，聲明請求撤銷原處分，經原審法院判決原處分撤銷，臺北市政府及首泰公司遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張、臺北市政府於原審之答辯及聲明、首泰公司之陳述，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)按行為時都市更新條例第22條第1項、第3項規定，民辦都更程序就獲得權利人同意比例之計算，係以「公開展覽期滿」為期限，作為權利人得撤銷同意之期限，徵諸私法自治原則，當必須立基於都市更新案之必要資訊，均已揭示於公開展覽中，此公開展覽之內容即係權利人同意都市更新程序開啟之要約內容，逾此期限，既不容權利人任意撤回同意，以免影響都市更新之進行，亦不容都市更新事業就已公開展覽之

計畫內容為變動；除所變動者非屬權利人之同意都市更新之「非必要之點」外，凡有所變動即有必要踐行公開展覽程序，重新徵得同意比例，否則，難認合於都市更新正當法律程序中，公開展覽所蘊含「知情後同意」此項基本要素。

(二)惟查，系爭都更案於公開展覽後，首泰公司又申請老舊社區計畫而取得容積獎勵，此顯非權利人簽訂合建契約而同意都更程序開啟時所得預見及評估；尤其，都市更新內容因容積增加隨之改變：樓地板面積增加、興建樓層數增加、汽機車停車位減少，對於簽訂合建契約者，直接衝擊其取得建物樓層方位、配置及公共動線，各該點之於合建契約不僅為必要，更可謂為重要；復且，系爭都更案因老舊社區計畫所取得之容積獎勵，全然不可能回饋於權利人身上。以此等重要資訊之更新，實不可想像不影響權利人是否以相同條件同意都市更新程序開啟之判斷。此徵諸系爭都更案公開聽證中，不少原本同意之權利人亦就此表示意見即明，因此，本案有必要重新踐行公開展覽程序，不僅在於使權利人得以知悉系爭都更案之內容，更在於使權利人得就變動後之都更案內容為同意權之行使，重新確認同意比例，建立本件以多數決方式進行都更之公益正當性。凡此，均非臺北市政府處理都市更新事業程序終結前自行修正都市更新事業計畫案件作業要點（已於108年5月1日廢止，下稱自行修正計畫作業要點）中所建置之「公開閱覽」制度所能取代；且本件都市更新計畫之變動內容，亦非行為時都市更新條例第21條第7款至第10款所示該等無關於更新單元範圍內權利人權利事項之變動，臺北市政府以業已踐行公開展覽程序，又稱所變動內容僅為該條例第21條第7款至第10款事項，得採簡化作業程序，業已進行公開閱覽，無庸舉辦公開展覽，也無庸依同條例第22條規定徵求同意云云，顯然對於公開展覽程序所要實踐之「知情後同意」此等正當程序原因，並無認識，要非可採。

(三)行為時都市更新條例第29條容許以權利變換方式實施都市更新者，迄事業計畫核定發布實施後，實施者始須擬具權利變

換計畫，而無須參與權利人同意。然民辦都更案中，權利變換計畫內容才是權利人真正關心的事項，自應依行為時都市更新條例第22條第1項規定，將權利變換計畫併入都市更新事業計畫中，一併徵詢權利人同意，始屬合理。因此，在行為時都市更新條例第29條尚未依司法院釋字第709號解釋意旨檢討改進前，應解為：但必要時，權利變換計畫之擬定報核，「應」與都市更新事業計畫一併辦理；至於何謂「必要時」此等不確定法律概念，即須由主管機關斟酌個案情節以解釋並適用之，始足以落實都市更新之正當程序保障。以本件而論，事涉首泰公司與權利人合建契約締結後，始發生之容積獎勵增加如何分配等重要影響權利事項，都市更新計畫內容均未敘及；此際，如仍認無須即時於都市計畫案公開聽證時就權利人關於權利變換之質疑為合理回應，逕為都市計畫之核定，而將權利變換委諸後續程序，那麼，無論再多形式上之公開展覽及聽證程序，均無助於居民共識之形成，反而強化實施者挾原本資訊不對稱下權利人所為之同意，扭曲同意者之真意，並對不同意見者霸凌之可能。是本件應有權利變換計畫與都市更新事業計畫一併提出之必要，再藉公開展覽，令權利人足以判斷是否同意，經確認同意者超過一定比例，始再經由聽證程序廣納大眾意見，對不同意者說明理由以回應評論，方能確保本件民辦都更案得以都市更新此等公益之名而干預私權之正當性。

(四)參照司法院釋字第709號解釋意旨，系爭都更案為民辦都更案，形式上確實進行公開展覽、聽證等程序，但公開展覽後，攸關權利人是否同意以相同條件進行都市更新之重要資訊(容積獎勵增加)變更，並未重新徵詢同意；尤其，系爭民辦都更案之權利變換計畫並未併同都市更新事業計畫提出，難認已藉由公開透明之程序提供必要資訊可供權利人平等決定同意或不同意系爭都更案之機會。是系爭都更案程序之進行顯然未落實該等程序中資訊公開透明、知情後同意，以及理由說明以回應評論等實質要素，此為都市更新主管機關臺北

01 市政府依法所應審查者，惟未審查，逕以原處分核定系爭都
02 更案，乃有違反司法院釋字第709號解釋之意旨等語，因將
03 原處分予以撤銷。

04 四、本院按：

05 (一)行為時都市更新條例第19條規定：「(第1項)都市更新事業
06 計畫由實施者擬訂，送由當地直轄市、縣(市)主管機關審議
07 通過後核定發布實施；……。並即公告30日及通知更新單元
08 範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制
09 登記機關及預告登記請求權人；變更時，亦同。(第2項)擬
10 訂或變更都市更新事業計畫期間，應舉辦公聽會，聽取民眾
11 意見。(第3項)都市更新事業計畫擬訂或變更後，送各級主
12 管機關審議前，應於各該直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市
13)公所公開展覽30日，並舉辦公聽會；……。 (第4項)前2項開
14 展覽、公聽會之日期及地點，應登報周知，並通知更新單元
15 範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制
16 登記機關及預告登記請求權人；任何人民或團體得於公開展
17 覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向各級主管機關
18 提出意見，由各級主管機關予以參考審議。……。 」第22條
19 第1項、第3項規定：「實施者擬定或變更都市更新事業計畫
20 報核時，……。 ；其屬依第11條規定申請獲准實施都市更新事
21 業者，應經更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有
22 權人均超過3分之2，並其所有土地總面積及合法建築物總樓
23 地板面積均超過4分之3之同意。但其私有土地及私有合法建
24 築物所有權面積均超過5分之4同意者，其所有權人數不予計
25 算。」「各級主管機關對第1項同意比例之審核，除有民法
26 第88條、第89條、第92條規定情事或雙方合意撤銷者外，以
27 都市更新事業計畫公開展覽期滿時為準。所有權人不同意公
28 開展覽之都市更新事業計畫者，得於公開展覽期滿前，撤銷
29 其同意。但出具同意書與報核時之都市更新事業計畫權利義
30 務相同者，不在此限。」足知，都市更新事業計畫擬訂或變
31 更後，送主管機關審議前，應辦理公開展覽及公聽會，不僅

在使權利可能受影響之人知悉相關資訊，並得適時陳述意見，以主張或維護權利，且使不同意公開展覽之事業計畫或變更事業計畫內容之所有權人，得於公開展覽期滿前，撤銷其原為之同意，確保更新單元範圍內土地及建築物所有權人之權益。

(二)都市更新為都市計畫之一環，乃用以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，增進公共利益。都市更新條例即為此目的而制定（行為時都市更新條例第1條參照），除具有使人民得享有安全、和平與尊嚴之適足居住環境之意義外，並作為限制財產權與居住自由之法律依據。由於都市更新之實施，對於更新單元內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權，將受有限制乃至於侵害，故主管機關於核定都市更新事業計畫時，應確實符合重要公益、比例原則及相關法律規定之要求，除應設置公平、專業及多元之適當組織以行審議外，並應依規定踐行正當行政程序，建立公開資訊機制，確保利害關係人得知悉相關資訊之可能性，及許其得適時主張或維護其權利（司法院釋字第709號解釋理由書參照）。而民辦都更單元之劃定並不以在經主管機關劃定為都更區為必要（行為時都市更新條例第11條參照），是少數人受憲法保障之權利，將因都更個案之實施而必須受到限制甚至侵害，因此，主管機關就實施者提出之事業計畫為審查決定時，應確保該個案是為增進公共利益之目的而實施，所有權人出具之同意書係知悉事業計畫之內容而為該意思表示，始無違憲法保障人民財產權及居住自由之旨。

(三)又參與民辦都更之土地、建築物所有權人與實施者間為私法上契約關係，所有權人就實施者所擬訂之事業計畫內容所為同意之意思表示，為契約內容之一部分；是以，如屬「契約必要之點」之事業計畫核心內容有所變動時（民法第153條參照），當必須重新踐行同意之程序，達成契約雙方之合意，方符契約因當事人意思表示合致而成立之基本原則。上述

行為時都市更新條例第22條第3項規定，以「公開展覽期滿」為所有權人得撤銷其同意之期限，乃立基於都市更新計畫之必要資訊已明白揭示於公開展覽中，而公開展覽之事業計畫內容，即係更新單元範圍內土地、建物所有權人同意參與都市更新程序之要約內容，以此為據而廣納都市更新單元範圍外之大眾意見，進行公聽會予以回應；逾此期限，既不容所有權人任意撤銷同意，以免影響都市更新之進行，自亦不容許實施者任意就已公開展覽之事業計畫內容為變動，致損及更新單元範圍內土地、建築物所有權人之權益。故而，都市更新事業計畫申請報核後，實施者就已經公開展覽之事業計畫再行修正，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核心內容，即應依行為時都市更新條例第19條第3項規定，重新辦理公開展覽及公聽會，使所有權人如不同意修正後事業計畫內容者，得依同條例第22條第3項規定，於公開展覽期滿前，撤銷其原為之同意，方符合都市更新之正當行政程序保障。臺北市政府依職權訂定之自行修正計畫作業要點第2點僅規定，都市更新事業計畫申請報核後，且該計畫已完成公告公開展覽程序，實施者自行修正事業計畫者，應就該修正之內容，提供更新單元內土地、建築物所有權人及他項權利關係人「公開閱覽」及召開「說明會」，而不論其修正部分是否屬於事業計畫之核心內容，均無須重新踐行公開展覽及公聽會程序，致所有權人無法就修正後之事業計畫內容為同意權之行使，與上述行為時都市更新條例要求之正當行政程序不符，亦有違憲法保障人民財產權及居住自由之旨，應不予適用。

(四) 經查，首泰公司係取得符合行為時都市更新條例第22條第1項比例所有權人同意，並與同意者簽訂合建契約，擔任實施者擬具系爭都更案向臺北市政府申請報核，於99年6月23日至同年7月22日間辦理公開展覽，嗣首泰公司申請老舊社區計畫並取得容積獎勵，而修正事業計畫書圖，但未再踐行公開展覽程序，僅辦理公開閱覽及召開地主說明會，臺北市政

府逕於104年4月1日就此修正之事業計畫辦理聽證後，以原處分核定系爭都更案准予實施等情，為原審依法確認之事實，核與卷內證據相符，自得為裁判之基礎。依此，原判決論以：都市更新正當法律程序中，公開展覽程序係為確保權利人「知情後同意」此項基本要素。而系爭土地更新單元範圍內所有權人同意參與系爭都更程序，並簽訂合建契約，莫不出於簽訂合建契約時所能取得資訊判斷。惟系爭都更案於公開展覽後，首泰公司又申請老舊社區計畫而取得容積獎勵，此顯非所有權人當初同意參與系爭都更案時，所得預見及評估；尤其，都市更新內容因容積增加隨之改變：樓地板面積增加、興建樓層數增加、汽機車停車位減少，對於簽訂合建契約者，直接衝擊其取得建物樓層方位、配置及公共動線，各該點之於合建契約不僅為必要，更可謂為重要；復且，除非合建契約有私法上無效或意思表示得撤銷之理由，系爭都更案因老舊社區計畫所取得之容積獎勵，全然不可能回饋於簽立合建契約而同意都市更新之所有權人身上。因此，本案有必要重新踐行公開展覽程序，不僅在於使所有權人得以知悉系爭都更案之內容，更在於使所有權人得就變動後之都更案內容為同意權之行使，重新確認同意比例，以確保權利人乃「知情後同意」，否則即有失於司法院釋字第709號解釋所示居民共識形成應以正當程序為之之意旨；凡此，均非自行修正計畫作業要點中所建置之「公開閱覽」制度所能取代，因認系爭都更案於公開展覽後，首泰公司復修正事業計畫，其修正內容攸關所有權人是否同意以相同條件進行都市更新之重要資訊(容積獎勵增加)變更，而未依行為時都市更新條例第19條第3項規定踐行公開展覽程序，臺北市政府逕以原處分核定系爭都更案，違反司法院釋字第709號解釋意旨，據以撤銷原處分，揆諸上揭規定及說明，並無違誤。首泰公司上訴意旨主張都市更新事業之核定，首重於公益性之重要法理，非私益目的之達成，原判決認定系爭都更案取得容積獎勵，影響各權利人權益分配等私益，而應重新徵詢同意

，違反行為時都市更新條例第1條、第22條規定及司法院釋字第709號解釋意旨，有判決適用法規不當、判決不備理由之違誤；暨臺北市政府上訴意旨主張本件非屬事業計畫核定後之變更，無須辦理公開展覽，指摘原判決有不適用行為時都市更新條例第19條規定之違法云云，均無可採。又本件都市更新計畫之變動內容，尚非行為時都市更新條例第21條第7款至第10款所示該等無關於更新單元範圍內所有權人權利事項之變動，臺北市政府以業已踐行公開展覽程序，復稱所變動內容僅為該條例第21條第7款至第10款事項，得採簡化作業程序，業已進行公開閱覽，無庸舉辦公開展覽，也無庸依同條例第22條規定徵求同意云云，要非可採，亦經原判決論駁在案，核無不合。臺北市政府上訴意旨復執陳詞為爭議，指摘原判決有理由不備之違法云云，亦無足取。

(五)都市更新條例關於實施都市更新程序之規範，係採取多階段行政程序的方式，包括都市○○○區○○○○○段、都市更新事業概要核准階段、都市更新事業計畫核定階段與權利變換階段等多個行政程序階段，且各個階段之決定具有外部效力，當事人可對其決定加以救濟。惟為縮短行政審核程序，行為時都市更新條例第29條第1項但書規定：「但必要時，權利變換計畫之擬訂報核，得與都市更新事業計畫一併辦理。」係賦予實施者對於權利變換計畫之擬定報核，是否與都市更新事業計畫併送辦理，有自由裁量決定之權限（該條項但書立法理由參照）。而司法院釋字第709號解釋理由書僅謂：「……另為使同意比率之計算基礎臻於確實，在同意都市更新事業計畫之徵詢時，是否應將權利變換內容納入同意之項目，……，亦應予檢討改進。」等語，其解釋文並未宣告行為時都市更新條例第29條規定違憲，基於依法行政原則，系爭規定未經修正前，實施者是否將都市更新事業計畫與權利變換計畫併送報核，尚非主管機關所能審查或監督之權限範圍。又因司法院釋字第709號解釋宣告行為時都市更新條例部分條文違憲失效，內政部擬具都市更新條例修正草案，

於106年11月29日送請立法院審議，經立法院審議通過，於108年1月30日修正公布之都市更新條例第48條第1項規定：「以權利變換方式實施都市更新時，實施者應於都市更新事業計畫核定發布實施後，擬具權利變換計畫，依第32條及第33條規定程序辦理；變更時，亦同。但必要時，權利變換計畫之擬訂報核，得與都市更新事業計畫一併辦理。」係衡酌修正後之都市更新條例第36條第1項第18款，已增訂都市更新事業計畫內容，應表明「權利變換之分配及選配原則。其原所有權人分配之比率可確定者，其分配比率」，加上修法後已強化估價師制度及審議會制度，已足保障人民權利分配之權益，暨實務上執行事業計畫與權利變換計畫併送之困難度及高成本等實際情形，故仍維持舊法第29條第1項規定事業計畫與權利變換計畫分別送核原則（立法院公報第108卷第1期黨團協商會議參照），並未逾越立法裁量範圍。原判決以：民辦都更案中，權利變換計畫內容才是權利人真正關心之事項，應依行為時都市更新條例第22條第1項規定，將權利變換計畫併入都市更新事業計畫中，一併徵詢權利人同意，始屬合理，是在行為時都市更新條例第29條規定未依司法院釋字第709號解釋意旨檢討改進前，應解為：但必要時，權利變換計畫之擬定報核，「應」與都市更新事業計畫一併辦理，進而以系爭都更案應有權利變換計畫與事業計畫一併提出之必要，指摘臺北市政府未予審查，逕以原處分核定系爭都更案，乃有違司法院釋字第709號解釋意旨之論斷，依上開說明，固有未洽，然因其撤銷原處分之結論，並無不合，原判決仍應予維持。

（六）綜上所述，原判決撤銷原處分之結論，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

01 中 華 民 國 109 年 7 月 9 日
02 最 高 行 政 法 院 第 三 庭
03 審 判 長 法 官 吳 明 鴻
04 法 官 曹 瑞 卿
05 法 官 林 欣 蓉
06 法 官 高 愈 杰
07 法 官 高 蕭 惠 芳
08 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
09 中 華 民 國 109 年 7 月 9 日
10 書 記 官 高 玉 潔