最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第489號

上　訴　人　臺北市政府
代　表　人　柯文哲
訴訟代理人　張晉豪律師
被上訴人　陳慶福
　　陳慶祥
共　　同
訴訟代理人　楊肅欣律師
參　加　人　洪圓建設股份有限公司
代　表　人　洪村騫

上列當事人間都市更新事件，上訴人對於中華民國107年12月13日臺北高等行政法院106年度訴字第1489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、被上訴人乙○○為門牌號碼臺北市○○路○○巷○號建物及其坐落之臺北市○○區○○段○○段000○號土地之所有權人，被上訴人丙○○為門牌號碼臺北市○○路○○號建物及其坐落之臺北市○○區○○段○○段000○號土地、臺北市○○區○○段○○段000○號土地之共有人。上開房地均位於上訴人民國99年2月25日府都新字第09900055500號函所公告劃定之「臺北市○○區○○段○○段000○0○號等20筆土地」更新單元內，由參加人擔任都市更新事業之實施者。嗣上訴人以102年1月21日府都新字第10131990302號函准予核定參加人所提出「擬訂臺北市○○區○○段○○段000○0○號等20筆土地都市更新事業計畫案」（下稱系爭事業計畫），參加人遂於102年8月9日自辦權利變換計畫公聽會後，申請權利變換計畫報核，經上訴人命參加人補正後，進行公開展覽及召開公辦事業計畫公聽會、聽證會，嗣經臺北市都市更新

及爭議處理審議會（下稱都更審議會）第213次會議，決議通過參加人擬具之「擬訂臺北市○○區○○段○○段000○0○號等20筆土地都市更新權利變換計畫案」（下稱系爭權變計畫），上訴人乃以106年8月24日府都新字第10432522502號函（下稱原處分）准予核定實施系爭權變計畫，並函知被上訴人。被上訴人不服，提起行政訴訟，訴請撤銷原處分，經原審106年度訴字第1489號判決（下稱原判決）將原處分撤銷，上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張、上訴人於原審之答辯及參加人之陳述、聲明均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：㈠系爭事業計畫記載關於人事行政管理費及銷售管理費（下合稱系爭2項管理費用），分別以5%、6%之費率提列，僅為計算基準，權利變換計畫自應依實際情形之變動予以調整，依此，實施者擬具權利變換計畫即應依行為時即97年8月25日修正之都市更新權利變換實施辦法（下稱權變實施辦法）第3條第1項第4款規定，表明「依都市更新條例第三十條第一項各土地所有權人折價抵付共同負擔之土地及建築物或現金」事項，就權利變換所需費用關於管理費用之估列，並不因實施者所擬經主管機關核定之都市更新事業計畫中關於管理費用部分，已有「計算基準」之記載，而不得改變。從而，主管機關對於實施者所擬權利變換計畫所列管理費用之金額是否屬合理之必要費用，仍應予以審查。經查，參加人所擬系爭權變計畫，人事行政管理費以5%計算（共19,200,816元）、銷售管理費以6%計算（共23,060,425元），主管機關審議參加人所擬權利變換計畫所列系爭2項管理費用之金額是否屬合理之必要費用，應予審查。惟都更審議會第213次會議並未實質審查，則原處分未附理由而依該次會議紀錄准予核定實施系爭權變計畫，即有未合。㈡參加人於103年8月4日權利變換計畫審查小組會議、複審會議及都更審議會第213次會議，就系爭2項管理費用均答稱「前述費率及共同負擔費用亦於

事業計畫階段經委員會審決。」等語，並未說明系爭2項管理費用之金額及如何認屬合理之必要費用。按管理費用實際金額係以權利變換計畫所載為準，系爭事業計畫僅有費率之記載，無數額之記載，茲主管機關核定之都市更新事業計畫中關於管理費用，並不因有「計算基準」之記載，而不得改變，故於審查系爭權變計畫階段，自應審查說明計算基數有無調整及管理費數額有無變動，而為實質審查。綜觀都更審議會第213次會議未予實質審查，原處分據以核定實施系爭權變計畫，即有未合。㈢財政局（公有土地管理機關）於都更審議會第213次會議發言表示：「估價報告書第P84，鄰路寬深度調整的部分，未對臨路寬度3.5公尺以上作級距調整，請實施者說明其合理性後提請大會討論。」參加人回應：「……寬度部分亦已在面積與寬深度部分作綜合考量。」此部分涉及估價，惟未見該次會議審查討論，可見未遵守專家學者委員於103年6月20日公聽會表示「未來本案在更新的流程中還會經過權利變換小組、幹事會及審議委會員，屆時會有更多專業的委員替本案估價報告書把關及給予建議」之程序規定，茲原處分就此未附理由及說明，即核定實施系爭權變計畫，自有違誤。㈣系爭權變計畫於103年6月20日舉辦公辦公聽會，所有權人鄭丁發、鄭泗倉發言希望提高房屋避震級數等語，參加人對此雖回應：「倘本案涉及所有權人所提之疑慮，本案仍將依都市更新規定程序進行」、「我們建物已具有六級烈震的防震規格……」等語，可見所有權人所述關於房屋避震級數與參加人擬具之權利變換計畫顯有不同，則於作成核定判斷時，應予斟酌，並載明其形成判斷所採理由及不採之理由，惟都更審議會第213次會議未予審議，原處分就此亦未附理由及說明，即核定實施系爭權變計畫，亦有未合。㈤都更審議會第213次會議中財政部國有財產署北區分署發言，決議內容及理由略以：「1.有關估價部分，請實施者依審議會決議修正。2.經實施者說明為維持計畫穩定性，共同負擔比例係依核定之事業計畫提出，請實施者依審

議會決議修正估價部分。」但綜觀都更審議會對此似未決議，原處分未附理由及說明即核定實施系爭權變計畫，有違正當行政程序等語，因而撤銷原處分。

四、本院經核原判決撤銷上訴人之原處分，結論並無違誤。茲就上訴意旨補充論斷於下：

㈠按行為時都市更新條例第30條第1項規定：「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，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，得改以現金繳納。」行為時權變實施辦法第3條第1項第7款規定：「權利變換計畫應表明之事項如下：……七、依本條例第三十條第一項各土地所有權人折價抵付共同負擔之土地及建築物或現金。」第13條規定：「（第1項）本條例第三十條所定負擔及費用，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……第七款及第十款所定費用之計算基準，應於都市更新事業計畫中載明。……」準此，以權利變換方式實施都市更新時，實施者擬具之權利變換計畫，就權利變換所產生之必要人事、行政、銷售、風險、信託及其他管理費用數額之多寡，將影響權利變換範圍內土地所有權人之共同負擔。至權變實施辦法第13條第2項規定，管理費用之計算基準，應於都市更新事業計畫中記載，然此僅限於「計算基準」，若都市更新事業計畫載有管理費用金額，僅屬預估值，實際金額應以權利變換計畫所載為準。

㈡次按上訴人為辦理都市更新條例第16條及第32條有關審議都市更新事業計畫、權利變換計畫及處理有關爭議，設有都更審議會，並訂定臺北市都市更新及爭議處理審議會設置要點（下稱都更審議會設置要點），依該要點第3點規定「關於都市更新事業計畫擬訂、變更之審議事項」及「關於權利變換計畫擬訂、變更之審議事項」均為都更審議會之任務。又為具體化都市更新事業及權利變換計畫內有關必要費用之內涵，上訴人依都市更新條例、相關子法規定及都更審議會決議訂定之「臺北市都市更新事業及權利變換計畫內有關費用提列總表（下稱費用提列總表）」，為上訴人辦理都市更新審議作業，基於都市更新條例主管機關之地位，依其權限規範機關運作，所作成非直接對外發生規範效力之一般規定，屬行政規則性質，對都更審議會為都市更新事業及權利變換計畫之審議程序自具有拘束力。依99年12月版費用提列總表之總表注意事項規定：「㈠本總表於99年11月4日提經本市都市更新及爭議處理審議會第54次會議通過，做為都市更新事業計畫及權利變換計畫之權利變換共同負擔審議參酌。……㈣更新案依本提列總表計算之結果，係為提列上限，各項目之計算結果及其費率，得由審議會視個案提列負擔情形酌予調整。㈤當事業計畫與權利變換計畫分別申請報核時，應依權變實施辦法第13條第2項規定……，說明如下：表2依都市更新權利變換實施辦法第13條規定允許項目差異一覽表：總項目……伍、管理費用（F）『人事行政管理費、營建工程管理費、銷售管理費、風險管理費』：於事業計畫定計算基準，以權變計畫核定內容為準△[註2：△表事業計畫中已確立計算基準，於權變中僅因評價基準日或隨基數變動調整。當權變計畫依核定之事業計畫申請，相關提列費用以權變計畫為準，免變更事業計畫，其原則如下：……⑷稅捐及管理費用：提列之計算公式（包括基數、費率）應於事業計畫確定，實際金額以權利變換計畫所載數額為準。]……」而其說明十九「人事行政管理費」規定：「㈠定義：……指實

施者從更新案的啟動至更新完成期間，所進行土地整合，人事、庶務等行政作業、各項法律、會計等支出所需費用。㈡提列說明：1.計算式：人事行政管理費=[重建費用（A）+公共設施費用（B）+權利變換費用（C）+貸款利息（D）+容積移轉費用（G）+都市計畫變更負擔費用（H）] × 人事行政管理費率。2.人事行政管理費5%，得視更新單元權利變換範圍內公有土地比例高低酌減……。㈢注意事項：……2.遇國宅、整宅、遷建住宅等特殊情況，費率仍得以5%提列。3.當實施者非屬一般建設公司或開發商時，在人事行政管理費的提列可調整如下：……。」說明二十一「銷售管理費」規定：「㈠定義：……實施者為銷售更新後取得之折價抵付房地之費用（變現成本），採「包銷方式」，即包括廣告、企劃、及銷售等成本費用。㈡提列說明：1.按下列公式核計：銷售管理費=（實施者實際獲配之單元及車位總價值）x 費率。2.費率採累加之方式，……實施者實際分配之單元及車位總價值30億以下部分銷售管理費率6%；超過30億-50億部分4.5 %；超過50億部分3%。……。㈢注意事項：……2.採事業計畫與權利變換計畫分別申請報核時，於事業計畫之財務計畫中，「實施者實際獲配之單元及車位總價值」可暫以[重建費用（A）+公共設施費用（B）+權利變換費用（C）+貸款利息（D）+稅捐（E）+容積移轉費用（G）+都市計畫變更負擔費用（H）]取代。……」依上，實施者擬具權利變換計畫，應依行為時權變實施辦法第3條第1項第7款規定，表明「依都市更新條例第30條第1項各土地所有權人折價抵付共同負擔之土地及建築物或現金」事項，關於管理費用之估列，除都市更新事業計畫所載「計算基準」（即計算公式，包括基數、費率）前經核定外，都更審議會審議時，仍應對於實施者權利變換計畫所載管理費用金額，是否採取符合「計算基準」之計算方式？所提列數額有否合理依據？予以審認，倘都更審議會未經實質審查，逕對實施者擬具之權利變更計畫為通過之決議，其判斷即難謂無恣意之違法。

㈢又按實施者於都市更新事業計畫核定發布實施後擬具權利變換計畫，依行為時都市更新條例第29條規定，雖僅要求主管機關審議前應舉辦公聽會聽取民眾意見，惟司法院釋字第709號解釋明指：「都市更新條例未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，連同已核定之都市更新事業計畫，分別送達更新單元內各土地及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，亦不符憲法要求之正當行政程序。」依此解釋意旨，內政部乃於103年4月25日修正都市更新條例施行細則增訂第11條之1規定：「各級主管機關依本條例第十九條、第十九條之一、第二十九條及第二十九條之一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。」行政程序法第43條亦規定：「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」準此，主管機關對實施者所擬具之權利變換計畫送核為審議時，倘已舉辦公聽會、聽證會及召開都更審議會，並使利害關係人到場以言詞為意見之陳述，固難謂其未為審查，惟土地所有權人或相關利害關係人對於實施者所擬具權利變換計畫之內容，認與相關法規範意旨不符而為不同之主張時，主管機關作成是否核定之判斷時，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，並就其形成判斷所採理由及不採之理由，予以說明；否則，即與正當行政程序有違，而所作成之判斷，難謂無恣意之違法；此時，主管機關對於實施者所擬具之權利變換計畫，不能認為已實質審查。

㈣經查，上訴人以102年1月21日府都新字第10131990302號函准予核定參加人擔任實施者之系爭事業計畫案，參加人於同年8月9日自辦權利變換計畫公聽會後，申請權利變換計畫報核，經上訴人命參加人補正後，再進行公開展覽及召開公辦

事業計畫公聽會、聽證會，嗣經都更審議會第213次會議，決議通過參加人擬具之系爭權變計畫案，上訴人乃於106年8月24日以原處分准予核定實施系爭權變計畫，被上訴人不服，提起行政訴訟等情，為原審依法確認之事實，核與卷證資料尚無不符。原判決並論明：系爭事業計畫記載關於人事行政管理費以5%、銷售管理費以6%之費率提列，僅為「計算基準」，其管理費用之實際金額以權利變換計畫所載數額為準，事業計畫縱有管理費用數額之列估，亦係預估值，權變計畫自應依實際情形之變動予以調整，並不因實施者所擬經主管機關核定之都市更新事業計畫中關於管理費用部分，已有「計算基準」之記載而不得改變，主管機關審議實施者所擬權利變換計畫所列管理費用之金額，包括人事行政管理費19,200,816元、銷售管理費23,060,425元，該金額是否屬合理之必要費用，應予審查，惟都更審議會第213次審議會議並未實質審查，如財政部國有財產署北區分署於103年8月4日權利變換計畫審查小組會議，發言提及系爭2項管理費皆以有關費用提列總表上限提列，爰請審議並責成實施者檢討，調低共同負擔費用提列，以符合理性與必要性等語；再於該第213次審議會議發言表示：「……2.本案共同負擔比例34.2%，請實施者檢討是否合理，可降低負擔。3.本案國有土地比例0.78%，故其銷售管理費與風險管理費應按國有土地權值比例調降……以符合理性與維護全民及公產權益。又調降上述費率已有例可參循，且事實上國有地參與都更對實施者而言風險卻較私地低，而本案國有房地亦不銷售；請委員重視並為合宜審議或建議，以符合理性與維護公產及全民權益。」參加人對此發言均僅回應：「前述費率及共同負擔費用亦已於事業計畫階段經委員會審決。」（原審卷第32、47頁，即系爭權變計畫第1、16頁）並未說明系爭2項管理費用之金額及如何認屬合理之必要費用，亦未審查說明計算基數有無調整及管理費用相關數額有無變動，是該次會議逕對系爭權變計畫案為通過之決議而無理由，法院無從審查，舉輕以

明重，此際應認其出於恣意而屬違法，上訴人依該第213次審議會議結論作成原處分准予核定系爭權變計畫，有違正當行政程序等語，因而撤銷原處分，已論明其認定事實之依據及得心證之理由，自屬有據。又按系爭事業計畫有關管理費用金額之記載，僅是預估值，系爭權變計畫應依實際情形調整，實際金額亦應以系爭權變計畫所載為準，並非不得改變；至於管理費用之「計算基準」（即計算公式，包括基數、費率），既經系爭事業計畫載明並據主管機關依法核定，已受行政處分規制效力所及，非可任意變更，惟如原核定已不符實際，仍非不得透過系爭權變計畫之核定予以變更，此即原判決所指出都更審議會於審查系爭權變計畫時，如有質疑則應審查說明計算基數有無調整或相關數額有無變動之真意，自屬的論。上訴意旨謂以：系爭2項管理費用於100年11月7日召開第79次都更審議會審議事業計畫時，已為審議討論，亦邀請被上訴人出席會議，其於系爭事業計畫內有計算基準之記載，並經主管機關核定，系爭事業計畫已具行政處分之存續力，倘被上訴人就系爭2項管理費用不服，應於系爭事業計畫核定時即提出行政救濟，然原判決仍認系爭權變計畫關於管理費用之估列，並非不得改變，顯對已有存續力之行政處分予以變更，有判決適用法規不當及不備理由之違法；又系爭2項管理費用費率在核定系爭都更事業計畫階段已經委員會審決，故系爭權變計畫決議人事行政管理費以5%、銷售管理費以6%提列，委員均無意見，然原判決逕認系爭2項管理費用審議過程無同意理由可資事後審查，有判決不備理由及不憑證據之違法云云，所執一己主觀之歧異見解，自無可採。

㈤至於上訴意旨謂以：本件係由都更審議會專業組織進行審查，該會由幹事、委員依各種不同專業背景之機關代表、熱心人士及學者專家所組成，有相當之獨立性，具有專業判斷性質，其判斷餘地應受司法機關尊重，不能僅以幹事會或審議會委員未另提審查意見，即謂有裁量濫用，原判決錯認有違

正當行政程序，自有違誤；且各幹事及委員本得就本件計畫內容提出相關問題要求實施者回應，再經審議會聽取參加人說明，並經綜合討論後始予決議，原判決以財政局、國有財產署北區分署就權利變換事項表示意見，甚至其他所有權人在公辦公聽會之發言，原處分就此未附理由及說明，即認上訴人未實質審查本件內容，不僅與事實不符，亦有判決不備理由之當然違背法令云云。惟查，原判決業指明：行為時都市更新條例第16條、行為時都市更新審議會設置要點第2點、第3點第1項等規定，關於都市更新事業計畫、權利變換計畫之審議，係由學者、專家、熱心公益人士及機關代表組成審議會，並以合議制方式為之，其審議判斷有賴法定程序及具各項專業之委員予以把關，法院故而承認其判斷餘地，於審查合法性時給予一定程度之尊重；然對行政機關之判斷餘地，於其判斷有恣意濫用或其他違法情事時，得予撤銷或變更，其情形包括行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊？法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤？對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範？是否有違一般公認之價值判斷標準？是否出於與事物無關之考量？是否違反法定之正當程序？作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限？是否違反法治國家應遵守之原理原則？上開情形大多存在於行政機關之判斷載有理由時，法院始有審查之可能，故對此理由存在之要求，在於法院降低對判斷餘地審查密度之同時，擔保行政機關判斷之正確性；苟行政機關之判斷僅有結論而無理由，法院根本無從審查該判斷有無上開恣意違法情事，舉輕以明重，此際自應認為行政機關之判斷出於恣意濫用而屬違法等語，是原判決並未認為上訴人之都更審議會無判斷餘地，而係指出其只有結論卻缺理由之判斷，即係出於恣意而屬違法。是上訴人上開主張，洵非可採。

㈥又上訴人上訴意旨以：上訴人審查管理費用之目的在於控制共同負擔比例調整因子的作法，並非重新審查管理費用費率

，原判決徒以共同負擔中管理費用單項指摘都市更新審議會違法，卻全無慮及審議會乃是以宏觀角度考量財務計畫之可行性及實施者及地主之分配比例，原判決顯係取代都更審議會之判斷，更謂原處分之作成違反正當程序，甚是誤解；又原判決對於行言詞辯論程序之攻防重點，並未提及財政部國有財產署北區分署之發言，復未要求上訴人及參加人回應，以實質進行攻防，逕引其為裁判基礎，顯屬突襲性裁判，判決實有違背法令云云。惟查，依上訴人訂定之費用提列總表，共同費用總額原係自重建費用、公共設施費用、權利變換費用、貸款利息、稅捐、管理費用、容積移轉費用及都市計畫變更負擔費用等細項，由下而上累計而來，之後始有共同費用負擔比例可言，而非先決定負擔比例，再由上而下調整其計算公式及安插各種基數、費率。上訴意旨泛論所謂宏觀角度考量共同費用之負擔比例，實已背離都市更新共同費用之精神，自無可採。又查，關於財政部國有財產署北區分署於103年8月4日權利變換計畫審查小組會議及於都更審議會第213次審議會議之發言，及參加人之回應，均記載於系爭權變計畫第1、16頁，為原審審判長於言詞辯論期日詢問兩造及參加人有關系爭2項管理費用之審查情形，業據參加人當庭指明，兩造對此問題亦各有回應，並經審判長提示全部卷證命其辯論，有言詞辯論期日筆錄在卷可稽（原審卷第350至352頁），並無上訴意旨所指摘原判決欠缺實質進行攻防而為突襲性裁判之情形。上訴人上開主張，亦非可採。至於原判決後段論及財政局或鄭丁發、鄭泗倉之發言部分，上訴意旨指其認事有誤及屬突襲性裁判等情，因其對判決結論已無影響，上訴人該主張，仍無可採，附此敘明。

㈦綜上所述，原判決認上訴人原處分核准參加人所擬具之系爭權變計畫，關於系爭2項管理費用之審查，不符正當行政程序，被上訴人訴請撤銷，為有理由，因而將原處分撤銷，核其認事用法，於法尚無不合，並無判決不適用法規或適用不當、不備理由之違背法令。上訴論旨指摘原判決違背法令，

求予廢棄，難認為有理由，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，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　9　　月　　24　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　吳　明　鴻

法官　陳　國　成

法官　蕭　惠　芳

法官　曹　瑞　卿

法官　高　愈　杰

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　109　　年　　9　　月　　25　　日

書記官　莊　俊　亨