

臺北高等行政法院判決

107年度訴字第1166號

) FKT64W1Z1X5L0;@108年3月21日辯

原告 林志龍

林永富

林志文

馮光輝

共同

訴訟代理人 蔡志揚 律師

複代理人 王玲櫻 律師

被告 臺北市府

代表人 柯文哲

訴訟代理人 張晉豪 律師

參加人 禾霖建設股份有限公司

代表人 廖和圍

訴訟代理人 張雨新 律師

上列當事人間都市更新事件，原告不服被告民國107年7月19日府都新字第10730781203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：

原告等4人為臺北市○○區○○段○○段00000000號等土地（下稱系爭土地）及其上建物之所有權人之一。系爭土地經被告公告劃定為更新地區，並由參加人擔任實施者擬具「擬訂臺北市○○區○○段○○段000○號等18筆土地都市更

新事業計畫案」（下稱系爭事業計畫），經被告於民國100年11月核定公告實施。嗣參加人於102年8月30日提出「擬定臺北市○○區○○段○○段000○號等18筆土地都市更新權利變換計畫案」（下稱系爭權變計畫）向被告申請報核，經被告於104年8月10日辦理聽證程序，以107年7月19日府都新字第10730781203號函（下稱原處分）核定准予實施。原告不服，乃提起本件行政爭訟。

二、原告起訴主張：

（一）參加人刻意壓低更新後1樓房地價格，提高2樓房地價格，又於系爭權變計畫中增加系爭事業計畫所無之「超額選配之限制原則」，亦即，每戶可選配價值之最大上限＝（扣除共同負擔後可分配價值＋建物補償費）× 1.05，超出者，參加人不接受其分配申請。併參照參加人於系爭事業計畫核定前始驟然加入1樓所有權人優先選配更新後1樓之限制（報核及公開展覽時均未設限），無異於使更新前為2樓以上住戶之原告無法選配更新後1樓店面，違反都市更新權利變換實施辦法（下稱權變辦法）第11條規定。

（二）系爭權變計畫之人事行政管理費及銷售管理費均以上限提列，未就其提列之必要性及合理性加以說明，係出於與事物無關之考量且違反正當程序。被告審議會第284次會議決議對其提列僅有同意之結論，而無同意之實質理由，原處分之判斷出於恣意濫用而違法甚明。

（三）系爭權變計畫中財務計畫之記載，另有「信託服務費未檢附合約」、「補償金以更新後房地之方式抵付違反行為時都市更新條例第36條第2項」、「貸款利息計算之違誤」等諸多影響土地所有權人及權利變換關係人權益之違誤。原處分逕予核定實施系爭權變計畫，當非適法甚明云云。

並聲明求為判決撤銷原處分。

三、被告則以：

(一) 系爭權變計畫係按照事業計畫所核定「原1樓所有權人優先選配更新後1樓，且以原位次選配為原則，其他所有權人則可自由選配更新後2樓以上任一單元」辦理，並無違誤。參加人雖於權利分配申請通知載明超額選配之限制，但於開始選配後則全部開放同意所有權人選配價值超過或低於應分配權利價值。如原告馮光輝可分配權利價值為63,607,023元，實際選配價值為74,225,440元，應繳差額價金10,618,417元，已大於可分配價值16.69%，足認並無侵害原告馮光輝之權益。

(二) 系爭事業計畫案已提列人事管理費及銷售管理費，經被告於100年11月18日以府都新字第00000000000核定，原告非得於此再為爭執。

(三) 原處分所核定之財務計畫並無違誤。參加人就信託費用部分已提出「第一商業銀行受託人報酬約定書」為憑，明白記載「係針對台北市○○區○○段○○段○○號等18筆土地之都市更新事業計畫暨權利變換計畫案」所為之信託案。補償金以更新後房地之方式抵付，則經系爭事業計畫提出時已核定。至於貸款利息計算利率2.57%之數值，純屬數字誤植。為此聲明駁回原告之訴。

四、參加人則以：

(一) 本案選配原則為更新前1樓所有權人優先選配更新後1樓，別無限制。系爭事業計畫及權變計畫內所載選配原則皆屬相同。原告所指超額選配之限制原則並非土地及建築物位置分配方式，而是超選部分如何計算價金的問題，亦即個別地主實分配大於可分配時才有其適用，實際分配價值大

於可分配價值部分等於是選配地主向參加人購買屬於折價抵付予參加人之部分，故以建議性質告知參與選配地主參加人在此更新案應有權益。惟於參加人辦理實際選配時，地主可自由選配價值高於或低於應分配權利價值之標的，並未加諸不當限制。

(二) 參加人向被告報核都市更新權利變換計畫，依照審議會審查要求改依事業計畫核定時之提列標準提列費用，並將之記載在權利變換計畫「權利變換所需費用」乙章，藉以確定共同負擔比例為28.64%，並未虧待地主。

(三) 信託費用提列可降低都更風險，系爭事業計畫委由第一銀行為受託人，經參加人與第一銀行約定信託報酬為430萬元，並依法提列為共同負擔，符合規定。

(四) 本案地主因原有房屋拆遷，可領取合法建築物拆遷補償費及違建拆遷補償費；如因選配更新後房地有繳納差額價金情形，亦須繳納差額價金。參加人為便利地主以減少繳納差額價金數額，且為土地所有權人向參加人提出並經參加人同意後也才能夠相為抵付，如地主未有此一需求，參加人仍依上開權變辦法規定於期限內通知地主領取拆遷補償費及繳納差額價金。此舉實以地主經濟負擔為思考，並未不當限制地主權益。另原告所指貸款利息計算利率2.57%之數值，純屬數字誤植，貸款利息利率2.88%才是正確費率。

五、本院判斷：

(一) 原告林志龍、林永富及林志文部分：

原告林志龍、林永富及林志文原為系爭土地所有權人之一，就原處分對系爭土地都市更新後權利變換之核定，乃有法律上利害關係，於起訴時得主張原處分違法求以撤銷，

以維其主觀權利。惟渠等於訴訟繫屬後，業於108年2月5日將系爭土地之所有權移轉予參加人，此有土地所有權狀影本附卷可稽（附本院卷第450頁至第452頁），並為兩造及參加人所不爭執。是而，原處分就系爭土地權利變換之核定，於原告林志龍、林永富及林志文已無法律上利益可言，渠等起訴求為撤銷，乃欠缺訴訟利益，其訴為無理由，應以判決駁回之（最高行政法院90年6月份庭長法官聯席會議決議參照），合先敘明。

（二）原告馮光輝部分：

1. 都市更新為都市計畫之一環，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，並得作為限制財產權與居住自由之法律依據。從而，其更新計畫及權利變換內容，必須立基於相當之公共利益，始得對於土地私權強制干預。而所謂公共利益，並不當然是整個社群或其中大部分成員利益的「總合」，而應是各個成員事實上利益，經由複雜的交互影響過程，所形成理想的「整合狀態」。民辦都更案更新範圍內居民就其都更案「促進其所有土地再開發利用或改善居住環境」（都市更新條例第11條參照）之共識，是否依循一定之正當法律程序（告知、資訊公開、公開聽證、理由說明以回應評論，司法院釋字第709號解釋參照），藉尊重多數、擴大參與、資訊公開透明、知情後同意等要素之強調，以形成整體意志，同時，防止相對弱勢者基本權利受過度限制與剝奪，殆為該等都更案是否具有足夠公益正當性得以限制甚至剝奪更新範圍內居民土地（或建物）私權之重要準據。而此「共識形成」之過程是否符合如上正當法律程序，當係國家或地方自治團體就民辦都更案所為監督及審查之重點。

01 2. 民辦都更案以權利變換方式實施者，其程序之開啟以及計
02 畫（含權利變換）內容，若以私法自治角度觀察，本屬牽
03 涉多數人利益之私法自治事項，其法律關係之發生、變更
04 或消滅，應由權利人共同決定；只有所涉人數眾多不易獲
05 得全體同意，且已影響公益之情形，法律始例外規定以多
06 數決之方式決議，並規定所應獲得之同意占全體的比例。
07 從而，其程序之「開啟」及「內容擬定」，即更新範圍內
08 權利人對都市更新概要、都市更新計畫之同意，至少要有
09 過半數以上，而此所謂同意，必須基於充分「合法、可能
10 及確定」之資訊所作成，且於同意後，如有相當於「契約
11 必要之點」之資訊有所變動時（民法第153條參照），即
12 必須重行踐行同意之程序。

13 3. 由於「權利變換」其實為民辦都更案中，都市更新事業之
14 實施者與權利人間，以交換關係來互易之「主要給付」的
15 內容。故而，為開啟都更案而徵詢權利人同意時，本應將
16 權利變換計畫，併入都市更新事業計畫中，一併徵詢同意
17 ，始屬合理；否則極易形成權利人徒有是否開啟都更程序
18 （是否締約）之自由，但其主要給付內容尚非明白確定，
19 以致空有同意形式，卻沒有可靠的實質保障，無異架空權
20 利人締約內容及類型選擇之自由。然行為時（即108年1月
21 30日修正前）都市更新條例第29條第1項規定，以權利變
22 換方式實施都市更新者，直到於都市更新事業計畫核定發
23 布實施後，實施者始應擬具權利變換計畫，依同法第19條
24 規定程序辦理審議、公開展覽、核定及發布實施等事項。
25 僅於必要時，權利變換計畫之擬訂報核，「得」與都市更
26 新事業計畫一併辦理（修正後都市更新條例第48條第1項
27 意旨略同）。易言之，修正前後都市更新條例於時程上之

01 規範，權利變換計畫之擬訂報核，都僅於必要時，才與都
02 市更新事業計畫一併辦理；且實施者並不需要就權利變換
03 計畫之內容徵得權利人之同意，即可擬定、審議、公開展
04 覽並報核，並沒有藉助於公開透明之程序，確保應對全部
05 權利人，平等變換其權利的規範要求。司法院釋字第709
06 號解釋雖未就行為時都市更新條例第29條關於都市更新計
07 畫及權利變換計畫時程之規定，為違憲之指謫，但於理由
08 書中則敘明：「……另為使同意比率之計算基礎臻於確實
09 ，在同意都市更新事業計畫之徵詢時，是否應將權利變換
10 內容納入同意之項目，以及在徵詢同意後，實施者就經同
11 意之都市更新事業計畫之內容有變更者，是否應重新徵詢
12 同意，亦應予檢討改進。」等語甚詳。是縱然108年1月30
13 日修正後都市更新條例就此仍未檢討變更，但民辦都更程
14 序中，就該等規範未及之處，國家或自治團體更必須加強
15 監督及審查，以確保權利人乃「知情後同意」，否則即有
16 失於司法院釋字第709號所示居民共識形成應以正當程序
17 為之之意旨。這也是最高行政法院102年度判字第764號判
18 決、106年度判字第379號判決之所以揭示主管機關對於權
19 利變換內容應予實質審查之原因。

- 20 4. 但是，如都更程序業經半數以上權利人同意而業已開啟，
21 並經主管機關核定，後續擬定之權利變換計畫，除非其「
22 基礎條件」（以私法體系觀點而言，即係，可能影響契約
23 必要之點合意形成之條件）與都更程序開啟時有所不同，
24 而須重新徵詢權利人同意，否則，本屬實施者應循主管機
25 關核定事業計畫之構成要件效力，據以擬定，繼之審議、
26 公開展覽、核定及發布實施。而此際，實施者與權利人間
27 之爭議，也大抵集中在私權上之權利價值評定及如何互易

，始符合雙方當事人間之公平，與是否開啟都市更新程序以「促進其所有土地再開發利用或改善居住環境」該等公益目的已然無涉。因此：

(1) 不論行為時或108年1月30日修正後之都市更新條例，就都市更新單元內反對者對於主管機關作成都市更新與權利變換計畫核定該等處分之行政救濟途徑，均為雙軌設計。對於權利變換計畫中「權利價值」之爭議，應於權利變換計畫書核定2個月內向主管機關提出異議，由主管機關作成審議核復，仍有不服者，提起訴願、行政訴訟救濟之（行為時都市更新條例第32條第1項）。異議或行政救濟期間，實施者非經主管機關核准，「不得」停止都市更新事業之進行（行為時都市更新條例第32條第2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（行為時都市更新條例第32條第3項）。

(2) 前揭異於其他行政處分救濟程序及效果之設計，即係植基於權利變換建構於「等價值互易」之私法關係而來。亦即，權利變換計畫實施過程中，打破相關權利人之原有權利界限，放入「權利容器」中，嗣都市更新計畫開發完成後，再依其原先之權利價值比例，重新分配開發後所得享有之成果（行為時都市更新條例第3條第1項第5款權利變換定義參照）。因此，權利變換計畫成敗關鍵在於權利變換計畫實施前後「權利價值之評定」，此除有賴客觀而專業之鑑價技術外，其實並不排除權利互易當事人以「主觀價值」交換客觀價值並不等價物質之合意。區隔權利價值爭議程序，並以「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」為其效果之救濟設計，除可排除僅因當事人權利價值評定爭議所可能導致之都市更新時程延宕外，爭議程序中也不排除另有第三者之專業技術性諮詢可續行提供估價合理性基礎（行為時都市更新條例第32條第1項但書），強化當事人即使於權利變換計畫核定實施後，仍得以「協商」方式獲得主觀上最佳化結果之可能。因此，行為時都市更新條例第32條第1項就權利變換計畫中權利價值爭議之異議程序規定，顯異於一般行政救濟程序（如訴願）行政機關先行自省之程序利益，也非透過公開言詞辯論，課予主管機關就此斟酌與說理義務之聽證程序能得替代。

- (3) 至於都市更新與權利變換計畫中其他非關於權利價值評定之爭議，而為權利如何「互易」之爭議，反對主管機關之核定者，雖也仍應循訴願、行政訴訟之程序救濟之（當然，主管機關該等核定之作成，如經聽證程序者，依行政程序法第109條，得免除其先行程序），但論其實際，所謂權利如何「互易」之爭議，也無外乎實施者與更新範圍內權利人各自對其權利之主觀價值評定不同所由生，僅能在都市更新計畫所設定之原則框架下，透過私法自治之模式尋求共識。實施者擬具權利變換計畫之所以由主管機關核定始能發布施行，僅在確認其權利變換內容並未變更都市更新計畫之原意，俾求公益目的之實現。因此，都市更新程序已然經權利人同意而開啟，主管機關核定後續權利變換計畫時，審查重點在於權利變換計畫是否脫逸違背都市更新計畫所立下之公益原則基礎，以及其計畫是否符合私法上誠實信用原則等。至於實施者與個別權

01 利人間，以及個別權利人彼此間之權利互易，如何達
02 到主觀上最佳化結果，只能委諸於渠等協商談判以獲
03 致，非主管機關得以核定或不核定方式所能取代。

04 5.經查，原告馮光輝為系爭土地及其上建物之所有權人之
05 一。系爭土地經被告公告劃定為更新地區，前經參加人
06 擔任實施者擬具系爭事業計畫，經被告100年11月核定公
07 告實施。嗣參加人於102年8月30日提出系爭權變計畫向
08 被告申請報核，經被告辦理聽證程序，以原處分核定准
09 予實施等節，為兩造及參加人所不爭執，並有系爭事業
10 計畫及權變計畫核定版、聽證紀錄、臺北市都市更新及
11 爭議處理審議會（下稱審議會）第216次、第284次及第
12 305次會議紀錄（關於系爭權變計畫部分）等件為憑。經
13 核，系爭權變計畫無違於系爭事業計畫所擬具之原則，
14 合於開啟都市更新程序開啟之公益目標，而於聽證會上
15 經更新範圍權利人所表示之意見，審議會均予討論，並
16 決議若干修正以回應，已透過正當程序之踐行檢驗系爭
17 權變計畫合於私法上誠實信用等原則無悖，應認原處分
18 就系爭權變計畫之核定，令其實施系爭權變計畫，以利
19 都市更新，並無違誤。

20 6.原告馮光輝就原處分合法與否之爭執，主要在於主張：
21 更新前後土地及建物之估價不當；參加人提出「超額選
22 配之限制原則」，違反權變辦法第11條；原處分核定系
23 爭權變計畫人事行政管理費及銷售管理費之提列，出於
24 恣意；且系爭權變計畫中財務計畫並有「信託服務費未
25 檢附合約」、「補償金以更新後房地之方式抵付違反行
26 為時都市更新條例第36條第2項」、「貸款利息計算錯誤
27 」等諸多違誤，原處分逕予核定，乃有違法云云。惟則

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27

:

- (1)原告馮光輝關於更新前後權利價值之評定，如有異議，揆諸前揭說明，應於系爭權利變換計畫核定2個月內提出異議，就被告審議核復仍有不服者，循序提起行政訴訟救濟，異議處理或行政救濟結果與原評定價值有差額部分，由當事人間以現金相互找補，要非以系爭權利變換計畫之核定違法而提起撤銷訴訟可得救濟。
- (2)「（第1項）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。但同一位置有二人以上申請分配時，應以公開抽籤方式辦理。（第2項）實施者應訂定期限辦理土地所有權人及權利變換關係人分配位置之申請；未於規定期限內提出申請者，以公開抽籤方式分配之，其期限不得少於三十日。」為權變辦法第11條所明定。而系爭權變計畫之選配原則「原1樓所有權人優先選配更新後1樓，且以原位次選配為原則，其他所有權人則可自由選配更新後2樓以上任一單元」辦理（參見系爭權變計畫書核定版第14-1頁），不僅無悖於上開規定，並與系爭事業計畫相符（系爭事業計畫書核定版第13-1頁）一致，未增加系爭事業計畫所無之限制。至於參加人於102年5月19日系爭權變計畫公聽會時提出超額選配之限制原則，但此非原處分所核定範圍。原告馮光輝以非原處分核定之內容，指摘原處分違法，已乏所據。且參加人陳明原告馮光輝可分配權利價值為63,607,023元，實際選配價值為74,225,440元

，應繳差額價金10,618,417元，大於可分配價值16.69%，遠高於參加人前揭限制（5%）等節，復為原告馮光輝所不爭執，可認參加人前開超額選配限制，既非系爭權變計畫之內容，也未施行，原告馮光輝指摘系爭權變計畫選配原則違法，自難採認。

(3)系爭權變計畫人事行政管理費及銷售管理費之提列，係經審議會實質討論後，決議以經核定之系爭事業計畫所示人事行政管理費及銷售管理「費用項目及費率」提列，此可比對系爭事業計畫核定版（15-7頁）及系爭權變計畫核定版（10-15頁），並參見審議會第305次會議紀錄可稽。該等費用之項目及費率既經系爭事業計畫所擬具，並經被告核定，則系爭權變計畫依此提列，當然合於系爭事業計畫之原則。而原處分依系爭事業計畫關於上開費用項目及費率之核定而為系爭權變計畫之核定，乃受系爭事業計畫核定構成要件效力之拘束，並無不具理由逕容許參加人以上限提列上開費用之疑義。原告馮光輝援引最高行政法院102年度判字第764號判決、106年度判字第379號判決，指摘被告未就參加人上開費用之提列為「實質審查」云云，顯然未能體察上開判決均係立基於主管機關「第一次」就權變計畫之該等內容為審查，如事業計畫與權變計畫合併提出，或權變計畫變更事業計畫內容，如權變計畫之內容前經事業計畫擬具並核定，即無違反事業計畫核定效力，而另為審查之餘地。

(4)關於信託費用部分，已據參加人提出「第一商業銀行受託人報酬約定書」為憑（參見系爭權變計畫核定版附錄12），確實記載「係針對台北市○○區○○段○○

段000○號等18筆土地之都市更新事業計畫暨權利變換計畫案」所為之信託案，信而有徵，其效力與何時提出於審議會無涉，除非能得提出反證證明該信託案為不實或信託費用不實，自不得空言推翻之。原告馮光輝徒以該等契約書係於審議會終結後始提出，指摘原處分核定不合法，自無可採。

(5)徵諸系爭事業計畫核定版第14-2頁所載，系爭權變計畫中補償金以更新後房地之方式抵付，乃為系爭事業計畫所提出，並經被告核定。原告馮光輝就該抵付方式有所爭執，應於系爭事業計畫核定時，即為救濟。參加人依系爭事業計畫之核定續為系爭權變計畫之擬具，被告依此擬具為核定，同係受前核定之構成要件效力之所拘束，於法並無不合。

(6)至於貸款利息計算利率2.57%之數值，純屬數字2.88%誤植，為兩造所不爭執，當無礙於實際權利價值之計算，以更正方式即足以修正其顯然錯誤，與違法與否之判斷無涉。

(7)綜此，原處分對於系爭權變計畫之核定，並無原告所指摘之違誤，原告馮光輝因與都市更新範圍內其他權利人以及實施者無法達成共識，遽指原處分有欠缺正當程序等違法，並非可採。

六、據上論結，原告等主張均無可採。原處分認事用法，並無違誤，原告求予撤銷，為無理由，應予駁回。依行政訴訟法第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。

中華民國 108 年 4 月 18 日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法官 許瑞助

法官 林妙黛

法官 楊得君

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2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.上訴人或其法定代理人具備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	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

，亦得為上訴審訴訟代理人

。

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 108 年 4 月 18 日

書記官 李芸宜