臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@109年2月20日辯

原　　告　林錦錫
　　黃力發
共　　同
訴訟代理人　蔡易廷　律師
被　　告　新北市政府
代　表　人　侯友宜
訴訟代理人　辜婷資
　　蔡進良　律師
參　加　人　合康工程顧問股份有限公司
代　表　人　陳秀嬪

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108年1月31日新北府城更字第10842106862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：

緣參加人合康工程顧問股份有限公司擬具「擬定新北市○○區○○段○○○○○號等65筆土地都市更新事業計畫案」及「擬定新北市○○區○○段○○○○○號等65筆土地都市更新權利變換計畫案」向被告申請報核，經舉辦公聽會、公開展覽及經召開聽證會等程序後，送請被告所屬都市更新審議委員會第68次審議通過，決議內容並授權被告業務單位確認事業計畫

、權利變換計畫應依委員意見修正。被告嗣於107年10月2日以新北府城更字第1073538714號函為核定准予實施之處分，參加人於108年1月4日依審議會意見修正後，向被告申請更正事業計畫書、權利變換計畫書，被告認其申請部分已涉及共同負擔部分，並非誤寫、誤算等顯然錯誤，乃以108年1月31日新北府城更字第1084210686號函撤銷前開核定處分，並於同日以新北府城更字第10842106862號函(下稱原處分)重新核定准予實施系爭都更案都市更新計畫及權利變換計畫。原告不服，提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：

(一)被告所屬審議會第68次會議將都市更新及權利變換事項，逕決議授權由被告業務單位確認，致參加人修改相關計畫書後未再提審議會討論，顯與都市更新條例第16條等規定、司法院大法官釋字第709號解釋意旨不符：

1、系爭都更案經被告所屬審議會第68次會議討論後，決議要求參加人補正說明，並授權業務單位自行確認，此有該次審議會會議記錄可稽屬實。惟觀諸該次決議授權業務單位確認之事項，除都市更新容積獎勵公共設施裝修費外，更包含「續建機制」、「超額選配原則」、「共同負擔比例」及「更新前後權利估價」等攸關本件合法建物及土地所有權人權益之重要事項。尤其，依上開審議會決議第六點（六）係謂：「有關估價部分，請依委員意見選擇實際成交案例並加強調整依據之相關說明……」則參加人嗣後修改之成交案例及據此調整更新前、後權利價值，其是否合理或與委員意見不符，均尚賴審議會討論，自無法僅由業務單位確認。

2、再依108年1月核定版系爭更新案權利變換計畫書（下稱108年權變）「表1-1都市更新事業計畫修正前後內容對照表」

、「拾伍、財務計畫」、「三、收入說明」所載，其中住宅單元調整後均價每坪僅提高281元，但店鋪單元則每坪降低8,629元，而更新後總權利價值更減少16,551,211元。依參加人說明，此係其依前開審議會決議更換店鋪單元案例，並據以修正更新後單價使然，然觀諸前開審議會第68次會議記錄，並無委員要求其更換「店鋪單元」案例，則參加人逕自調降店鋪單元更新後均價，已難謂係依委員意見辦理。

3、實則，參照系爭更新案第6次專案小組會議記錄，其中「都市更新委員意見」第（九）、7點係謂：「依內政部不動產交易時價查詢服務網之查詢結果，本案鄰近區域住宅大樓之2樓以上更新後平均單價約為43萬/坪，本案面向錦和運動公園，再加計物價調整指數後二樓以上更新後平均單價僅39萬/坪，委員於各次會議皆多次表示高樓層已無高速公路交流道及64快速道路等嫌惡設施之影響，故請再行檢視更新後比較標的因素調整率之適當性，以確實合理反應更新後房價。」足見審議會委員係認本件更新後二樓以上住宅單元估價過低，始要求合康公司應調整估價參考案例，則參加人於住宅單元外，一併調降店鋪單元更新後單價，此是否合乎審議會委員原意？要非無疑。

4、況且，前開審議會係決議：「本案管理費用之計算基準，同意『總務及人事管理費用』提列4.5%，『銷售管理費率』提列5%及『風險管理費』提列11%。」但參加人於該次審議會後修改報核之權利變換計畫，其中「人事行政管理費用」及「銷售管理費用」卻係以超過該次決議費率之5.5%、6%提列，並經被告於107年10月核定實施，嗣因參加人申請變更始將之撤銷，顯見被告業務單位未能實質審查相關計畫內容，自有再經審議會確認之必要。從而，被告所屬審議會自應待

參加人補正資料後遞行合議，方屬正辦。乃該次審議會捨其法定權責於不顧，逕決議授權由業務單位自行確認，此除於法無據外，更顯與大法官解釋及都市更新條例第16條等規定不符，自非適法。

(二)參加人所稱辦理都市計畫變更等風險，業經提列高額人事行政管理費用及銷售管理費資為因應，乃其復以相同理由編列高額風險管理費，詎審議會第68次會議未就其合理性為實質審查即予同意，顯有判斷恣意之瑕疵：

1、參加人無非係以：「考量本案基地面積規模大、相關權利人達130人，產權複雜，增加溝通與協調之困難性，又涉及都市計畫變更行政程序，致整體實施期程延宕，且近期不動產市場觀望氣氛濃厚，不動產銷售之不確定性升溫，均造成本案風險成本增加……」等語，為其以將近上限之11%費率，編列高達208,193,421元之風險管理費之理由。惟參加人業分別以「因本案相關權利人達130人，產權複雜，且自101年申請都市更新事業，又涉及容積率認定疑義，而需辦理都市計畫變更，造成整體實施期程延宕，致使原預計於107年後完成更新事業之期程往後延增至少1年以上的時間……」及「本案以工程費用、權利變換費用、貸款利息與稅捐等費用總金額之6%（本案實施者預銷售房屋戶數達117戶），且近期不動產市場觀望氣氛濃厚，房屋銷售之不確定性增加……」等語，各自編列高達81,316,398元之人事行政管理費用與90,351,533元之銷售管理費。顯見參加人前述所稱「都市計畫變更」、「基地規模大、產權複雜」及「不動產銷售之不確定性升溫」等理由，縱使屬實，亦已由參加人分別編列高額人事行政管理費用及銷售管理費，資為因應，殊難認有再以相同理由另外編列高額風險管理費之必要。

2、都市更新委員於第1次、第2次及第3次專案小組會議中，已然明確表示「本案產權相對單純」，請參加人詳實檢討各項費用之提列，並合理調降共同負擔，俾利本案推動。嗣參加人雖將共同負擔調降，並以前述「基地規模大、產權複雜」等理由，主張此等負擔比例為合理，惟第4次專案小組都市更新委員仍表示：「本案共同負擔平均比例為49.09%，請實施者詳實檢討各項費用之提列，並合理酌降管理費用費率，俾利本案推動。」然參加人仍以前揭理由堅稱其編列費用為合理。遞經第5次專案小組會議審查後，都市更新委員依舊認為：「本案風險管理費率擬以11%提列，共同負擔比例達50.02%，請再合理檢討各項費用之提列。」參加人則復以相同理由，及共同負擔已依審查意見調降至48.90%等語，表示提列11%費率為合理。

3、綜觀上開專案小組會議記錄可知，參加人以「基地規模大、產權複雜」等三項理由，主張其受有高度風險，從而應以11%費率編列風險管理費云云，概為第1至5次專案小組所不採。詎遞至第6次專案小組竟推翻歷次專案小組意見，未附任何理由即同意「本案『總務及人事管理費率』以4.5%提列、『銷售管理費』以5%提列、『風險管理費率』以11%提列」，此已難認其判斷係出於合理之考量。乃未見參加人於審議會中補充說明其費用提列之合理性，審議會第68次會議即逕依第6次專案小組結論，同意合康公司以相同理由重複編列高額管理費，自難認該次審議會就本件風險管理費之合理性已為實質審查。況參加人於第5次專案小組會議後，已依該次審查意見將共同負擔比例調降至48.90%，此亦為第6次專案小組會議之決議基礎，惟審議會第68次會議最終同意之比例卻是49%，然就調升共同負擔之依據及理由，該次審議

會亦未置一語，其判斷顯有恣意，殊難認為適法。

(三)參加人並未說明提列高額人事行政管理費用之必要性，且本件都市更新規劃費更係依新北市都市更新權利變換計畫提列共同負擔項目及金額基準上限提列，惟被告均未實質審查此等費用之必要性，其判斷亦屬恣意，自難認適法：

1、經查，本件參加人雖係已將近系爭基準所訂上限，合計提列高達81,316,398元之人事行政管理費。惟觀諸參加人網頁資料所示，從92年起算至今，其經手位於新北市範圍內之都市更新案件至少高達21件，僅於107年11月份核定之案件即有4件，則其用以推動系爭都更案之人力，是否未兼及於其他案件，從而無同一人力成本卻重複提列人事行政管理費之情況？容有可疑。乃審議會第65次會議就此未要求參加人說明，遽同意其依將近上限費率提列人事行政管理費用，即難謂為實質審查。

2、相關共同負擔提列標準如規定提列費用應由實施者檢具契約影本佐證者，該契約內容或標的是否為實施權利變換所必要者，審議會仍應實質審究該契約標的與共同負擔費用間之關聯性，俾以排除魚目混珠之情況。參加人固依前揭提列總表「都市更新規劃費用」欄所載，依系爭基準上限提列該項費用合計13,174,656元，並提出與其為關係企業之「閻康聯合建築師事務所」（下稱閻康事務所）及「振皓工程顧問股份有限公司」（下稱振皓公司）簽署之委託契約書二紙為證。

3、惟觀諸受託人為閻康事務所之委託契約，其約定總價為11,040,000元，另該契約第4條（四）所載「協助本案權利變換計畫書製作，召開公聽會後提送新北市政府審查，撥付合約總價之百分之十，計新台幣壹佰壹拾萬肆仟元整。」及（五）記載「本案權利變換計畫經新北市政府都市更新審議

委員會大會審決通過後，撥付合約總價之百分之十，計新台幣壹佰壹拾萬肆仟元整。」等情，顯見上開契約委託標的即已包含辦理系爭都更案權利變換計畫事宜，惟參加人又以3,800,000元為價，就相同權利變換事宜委託振皓公司辦理。則參加人將相同事務委由不同機構辦理，並將此等委託費用概列為共同負擔，殊難認為合理。

4、矧依參加人原始提列之都市更新規劃費用僅12,191,208元，乃合康公司卻嗣後主張其實際支付之規劃費用高達14,840,000元，益見此項費用提列之合理性，要屬堪疑。再者，觀諸108年權變所載之都市更新規劃費用核算公式，參加人顯然將如前揭提列總表「分項說明四」、「表5-2都市更新規劃額外項目費用計算表」所載之「更新可行性評估」費用加計在內（600,000元），惟該項費用係如實施者因「額外」進行「法令檢討及獎勵分析、權利變換模擬分析、整合策略分析或其他作業」所衍生之費用；然稽諸上開委託契約可知，參加人係委託閤康事務所及振皓公司「直接」辦理更新事業計畫及權利變換計畫，而與事前可行性評估無涉，此參諸第4次專案小組會議都市更新委員明確表示「本案無發起階段之更新可行性評估」尤明，前開委託契約自無從說明另行編列評估費用之必要性。乃審議會第68次會議未就上開疑義要求合參加人說明，徒以參加人檢附上開契約，即同意如數編列，其判斷顯有恣意。

(四)本件更新範圍內門牌號碼為○○路000號地下室之合法建築物，其權屬關乎更新前權利價值之計算，核係權利變換計畫重要事項，乃被告未依職權釐清，逕依訴外人就該地下室所為之協議書為更新前權利價值之計算基礎，顯與行政程序法第9條、第36條有違：

1、茲綜觀本件第3次專案小組委員表示：「本案更新前建築物之地下室亦應納入更新前權利價值估算，以維護所有權人權益。」另第4次專案小組委員表示：「有關○○○區○○路000號地下室』既已證明為合法建物，請配合修正計畫書相關章節內容，並補充提列土地改良物之拆遷補償費及安置費用，請檢討修正。」第6次專案小組委員則謂：「○○路000號地下室採收益法推估權利價值部分：（1）有效總收入之推算，請補充各項費用計算依據。（2）總費用之計算，請補充維修費提列依據。」等情，足見本件更新範圍內門牌號碼為○○路000號之地下室（下稱系爭地下室）為合法建物，而應計入更新前權利價值，揆諸前述，被告自應依職權釐清系爭地下室權屬，資為實施權利變換計畫之基礎，方屬正辦。

2、再按「依照民法第68條規定，非主物之成分，常助主物之效用，而同屬於一人者，為從物，亦即如地下室與建築物之間具備有消防法所規定應設置之防火巷時，自可認其與該建物專有部分及其附屬物間有功能上之從屬性，應非僅屬輔助之效用，而係屬該專有部分及其附屬物之從物。」此有最高法院100年度台再字第36號民事判決闡釋甚明。稽諸系爭地下室及其地上層建物之使用執照所示，該地下室用途為「避難室兼店鋪」使用，且大部分面積係規劃為防空避難室之用，此有該使用執照及其所附平面圖可徵。系爭地下室既為地上層建物之防空避難空間，則其與地上層建物即存有功能從屬性，自應於地上層建物出賣他人時一併移轉為買受人所有。

3、遞依該使用執照起造人清冊所載，系爭地下室係以訴外人○○○等5人為原始起造人，然該使用執照起造人卻記載為○○○等68人，顯見系爭地下室之地上層建物已陸續出賣移轉

他人所有，是原告等地上層建物所有權人，自因買受該等地上層建物而一併取得系爭地下室之合法使用權利，此觀新北市中和地政事務所就系爭地下室產權爭議之函覆表示：「查本案建物……依使用執照所載，地下層用途為『避難室兼店鋪』，惟當時未就地下室申請登記；今如擬就本案建物地下室測繪、登記，依上述相關法令規定，『防空避難室』應以共有部分作登記，並由全體區分所有權人，檢具身份證明、建物所有權狀、使用執照、全體區分所有建物所有權人就專有部分所屬各共有部分分配文件等文件憑辦……」即明。

4、從而，系爭地下室產權自應計入原告等地上層區分所有建物所有權人之更新前權利價值，始稱適法。乃被告逕依○○○與訴外人○○○（其甚至並非原始起造人）等人所達成之協議，由參加人予以現金補償後承受其更新後權利，而捨前述中和地政事務所有利於原告等地上層區分所有建物所有權人之函覆內容於不論，更未依職權釐清系爭地下室產權歸屬，致損及本件更新前權利價值計算之正確性，核與首揭行政程序法規定不符。

(五)本件歷次專案小組均係認為二樓以上單位估價過低，而要求參加人應更換交易案例，乃參加人竟違反委員意見，只更換一樓店面單位，導致整體更新後權利價值減少16,551,211元，顯然牴觸第68次審議會決議內容，自應重新提會審議：

1、本件歷次專案小組均認為參加人提出之估價報告，當中關於二樓以上單位估價過低，乃多次要求參加人應調整估價結果。第6次專案小組委員即秉持前揭歷次審查意見，再度表示：「本案價格日期為101年10月，雖本次更新後二樓以上均價自30.9萬/坪調整自39.4萬/坪，惟仍與實價登錄查詢結果42.46萬元/坪有落差，且麗業估價報告書P.146頁所選用之

交易案例於該地區均屬相對低價，請更換案例以反映本案更新後合理房價。」嗣被告所屬審議會第68次會議乃決議要求參加人「依委員意見修正實際成交案例並加強調整依據之相關說明」。

2、從而，可見本件審議會委員係因更新後二樓以上住宅單位估價過低，才要求參加人更換交易案例，與一樓之店面單位殊無關聯。參加人雖表示其已依委員意見修改估價報告書云云，但觀諸權變計畫書「表1-1都市更新事業計畫修正前後內容對照表」所載，參加人僅更換一樓店面單元之交易案例，且更換後店面單元價值均價每坪降低8,629元，整體更新權利價值更減少16,551,211元，此顯與本件都市更新委員一再要求參加人更換案例之目的背道而馳，自應再提送審議會確認。

(六)被告雖辯稱本件係因參加人配合辦理「變更中和都市計畫（高速公路用地專案通盤檢討）案」，始同意提列都市更新規劃費額外費用云云，惟查：

1、按被告104年1月16日頒訂之共同負擔項目及金額基準（下稱系爭基準）「分項說明四」「表5-1新北市都市更新權利變換更新規劃提列基準」之說明欄即已規定：「一、本費用不涉及都市計畫變更與容積移轉相關作業。……」又除前述第4次專案小組委員認為本件未辦理評估作業，不應提列該項費用外，參加人於回應第3次專案小組審查意見時，亦已明確承諾「本案『變更中和都市計畫（高速公路用地）專案通盤檢討案』費用作為容積移轉回饋項目，相關費用不納入共同負擔。」此俱顯見都市計畫變更費用不得納入都市更新規劃費用。

2、矧縱認參加人確實支出變更都市計畫費用，惟依系爭基準提

列總表第陸項業已列有「都市計畫變更負擔費用」，其即為「依都市計畫相關法令變更都市計畫，應提供或捐贈一定金額、可建築土地或樓地板面積，及辦理都市計畫變更所支付之委辦費」，可見「都市計畫變更」與「都市更新可行性評估」二者不同，要無混用之餘地。設如參加人確有支出，自應編列於「都市計畫變更負擔費用」，方屬正辦。是被告辯稱參加人配合辦理都市計畫變更，始同意編列都市更新規劃費用額外費用云云，自嫌無據。

(七)被告雖以本件因係都市設計聯審，而分別委託閎康事務所負責都市設計，另由振皓公司負責權利變換計畫之規劃與執行等語，辯稱本件並無重複都市更新規劃費用。惟查：

1、本件更新範圍係位於實施都市設計審議地區，則參加人於委託建築師進行建築設計、法規檢討之際，本即應確保建築規劃合乎都市設計審議規範，亦即都市設計檢討乃建築設計之當然內容。此觀系爭基準提列總表第壹項工程費用部分，其中「一、重建費用」即包含「建築設計費用」，此項費用包含「建築設計、結構設計、景觀設計、機電設計、廢污水設計及簽證勘驗等費用」，且都市更新計畫書所載「都市設計與景觀計畫」一節概屬建築規劃內容，二者顯無從分割規劃自明。

2、經查，本件業依前開基準提列39,425,677元之建築設計費，參加人亦已另以39,386,526元委託閎康事務所及振皓公司以外之第三人進行規劃，此有參加人於本件審議過程所提出之委託契約可證屬實；稽諸該委託設計契約所載，其「給付辦法」第一期為「事業計畫：備齊事業計畫送件所需建築圖說並完成送件時，給付總酬金百分之二十。」及第四期為「權利變換：配合主管機關審查補正及取得核准時，給付總酬金

百分之……」顯見該第三人於都市更新審議期間，仍有配合修改建築圖說之義務，則如參加人又另委託不同建築師，顯無必要，更不合理。

3、矧如被告所辯，閤康事務所及振皓公司係分別負責都市設計及權利變換計畫之規劃與執行，則振皓公司受託範圍顯然大於閤康事務所，惟振皓公司報酬卻只有閤康事務所的四分之一，亦難識其理。是被告辯稱參加人係因應都市設計始需再委託閤康事務所云云，當屬臨訟所飾，亦非可採。

(八)至被告雖以參加人業將共同負擔調降至49%，辯稱本件編列11%之風險管理費為合理。惟系爭基準所列各項費用各有其目的，其編列數額是否合理，仍應究諸其目的以觀，尚難以總負擔之多寡，遽推論各該具體費用之合理性。本件編列將近法定上限之風險管理費之理由，概經參加人以相同理由編列人事行政管理費及銷售管理費所吸收，自無重複編列以因應相同風險之必要。是本件以相同理由重複提列人事行政管理費、銷售管理費及風險管理費，顯屬浮濫。

(九)關於系爭建物G棟地下室產權，被告未依職權釐清一節：茲依核定版權利變換計畫書所附、被告所屬都市更新處函詢新北市中和地政事務所回覆所述，明確指出該地下室為「防空避難室」，僅可登記為全體區分所有建物所有權人所有，詎被告捨此有利於原告之回函於不論，亦未說明不採納該函之理由，逕認該地下室產權為訴外人○○○等人所有，核與行政程序法第9條之一併注意義務不符等語。並聲明求為判決：原處分撤銷。

三、被告答辯略以：

(一)原告稱被告於第68次都更審議會通過後，就實施者參加人依該決議提出之修改事項並未再提審議會討論確認，有違都市

更新條例第19條規定及大法官釋字第709號解釋一節，顯於法有所誤解，應係出於自己主觀之法律歧見，不足為採：

1、按新北市都市更新案件審查作業要點第6點規定：「都市更新案件經都更會決議後，實施者應於會議紀錄送達翌日起九十日內，依決議修正並報請本府核定；逾期未報核者，本府得命其重行提都更會審議。但因屬其他目的事業主管機關之審查延宕或都更會另有決議者，不在此限。」由上可知，都市更新案件經都更會決議通過，實施者依決議修正後，無須再將修正事項續提都更會審議，而可報請市府核定，而如此規定實屬合理，因倘都更會認其提出之意見尚有必要待實施者回復修正情形後再行討論確認，即不會先作成決議通過之決定，既都更會已作成通過審查之決議，其意見有待實施者回復修正者，自屬決議之規制效力範圍或執行事項，而非決議規制效力以外之新增內容，故僅須於期限內修正後報請市府由業務單位審查核定即可，不用再續提都更會重複審議，此觀諸被告於第68次都更審議會決議授權業務單位確認之事項，均已有委員意見為依據，即足證，是原告前開主張，實於法有所誤解，應係出於自己主觀之法律歧見，不足為採。

2、至原告聲稱參加人逕自調降店鋪單元更新後均價，難謂係依委員意見辦理云云，實則，參加人之所以調降店鋪單元更新後權利價值，調升住宅單元更新後權利價值，乃係依第6次專案小組會議中之都市更新委員意見第(七)權利價值鑑價部分(會後意見)：「……2.本案價格日期為101年10月，雖本次更新後二樓以上均價自30.9萬/坪調整至39.4萬/坪，惟仍與實價登錄查詢結果42.46萬/坪有落差，且麗業估價報告書P .146所選用之交易案例於該地區均屬相對低價，請更換案例以反映本案更新後合理房價。」辦理，即參加人再洽不動

產估價師事務所重新選取適當案例進行估價，其中估價最高者即麗業不動產估價師聯合事務所就評估更新後各戶價格，店面部分係選定地面層店5戶作為比準戶，住宅部分係選定第四層A3作為比準戶，既鑑價結果為住宅之單價已提高，店面之單價則減少，惟此涉及不動產估價之專業，尚難謂上開店面單價降低之鑑價結果與上開專案小組會議之委員意見不符。另原告援引之最高行政法院106年度判字第4號判決，姑不論係涉及地方政府環評審查會審查環評書件之程序，與本件係都市更新案之都更會審議程序並不完全相同，且該案證據資料已顯示「其中黃富國委員之書面審查意見仍就關於邊坡穩定分析暨關於斷層破碎帶地質敏感性及災害可能性提出疑慮，並認定應再修正或補充下列資料後再送確認」，可見該案事實乃係環評委員提出之書面審查意見並非原決議內容之規制範圍，而係涉及系爭環境差異分析報告是否可通過審查之基礎事實資料尚有待開發單位補充釐清，故自須將開發單位依委員意見補充之資料續提環評審查會審議，以上顯與本件被告之第68次都更會決議中委員要求合康公司補充之內容均屬該決議規制效力範圍所及事項與修正誤繕文字、數字，並將上開事項授權業務單位確認等情不同，自無參照之餘地。

3、又原告上開主張，核與其援引之大法官釋字第709號解釋理由書關於要求都市更新條例應規定主管機關應設置公平、專業及多元之適當組織以行審議，並應按主管機關之審查事項、處分之內容與效力、權利限制程度等之不同，規定應踐行之正當法律程序部分，及都市更新條例第16條規定要求各級主管機關應遴聘學者、專家、熱心公益人士及機關代表以合議制及公開方式辦理都市更新審議、第19條第1項前段規定

要求都市更新計畫由實施者擬訂後送由當地地方主管機關審議通過後核定發布實施等法規範內容無涉，誠如前述，且按都市更新條例第16條規定：「各級主管機關為審議都市更新事業計畫、權利變換計畫及處理有關爭議，應分別遴聘（派）學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表，以合議制及公開方式辦理之；必要時，並得委託專業團體或機構協助作技術性之諮商。」並於其施行細則第11條之1、第11條之2規定應舉行聽證，並通知相關利害關係人，核符合前揭大法官釋字第709號解釋理由書所示意旨，另被告確有設置都市更新審議委員會，並訂定新北市都市更新審議委員會設置要點，參加人擬訂之系爭都更計畫及權變計畫，亦業經被告於106年7月18日第68次都更審議會審查後合議決議通過，核無違前開都市更新條例第19條規定，以上併此敘明。

(二)原告稱參加人已以辦理都市計畫變更等風險為由提列高額人事行政管理費用及銷售管理費，復以相同理由提列高額風險管理費，被告第68次都更審議會卻予以審查通過，有判斷恣意之瑕疵一節。然原告此部分之主張實質上是不服其更新後之權利價值，惟卻未就此先以書面向被告提出異議，並待被告審議核復後提起行政救濟，即逕行提起本件訴訟，核已違反都市更新條例第32條第1項規定。倘都市更新範圍內之土地所有權人不服業經核定之權利變換計畫所載權利價值，應先以書面敘明理由向主管機關提出異議，待主管機關審議核復後，如有不服，再對其提起行政救濟，尚不得未經異議程續，即逕行起訴指摘權利價值之認定違法。查本件原告指摘被告核定之系爭權變計畫所載各項管理費用之費率提列部分，實質上涉及共同負擔之比例及更新後權利價值之計算，是其真意實應係不服其更新後之權利價值，否則，原告僅爭執

各項管理費用費率提列之高低，卻不認為該部分費用會影響其更新後權利價值，殊難認其有何法律上權益會因系爭原處分而受侵害，其提起本件訴訟即欠缺實益。

(三)退步言，倘鈞院認原告此部分之訴或主張合法，原告前開主張之認事用法均有違誤，不足為採：

1、按都市更新條例第30條第1項及第2項規定：「(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，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。(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例，由各級主管機關考量實際情形定之。」

2、復按都市更新權利變換實施辦法第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)前項第四款至第六款及第九款所定費用，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。……。」再按「新北市都市更新權利變換計畫提列共同負擔項目及金額基準」第1條規定：「

新北市政府為審議都市更新權利變換計畫提列共同負擔項目及金額，合於實務需求，俾使提列都市更新案件之費用標準化及公平一致，以符合法令目標，特訂定『新北市都市更新權利變換計畫提列共同負擔項目及金額基準』（以下簡稱本基準）。」、第2條規定：「為利於實施都市更新權利變換，本基準係依都市更新條例第三十條規定及都市更新權利變換實施辦法第十三條提列費用，並就工程費用、權利變換費用、貸款利息、稅捐、管理費用、都市計畫變更負擔費用及容積移轉費用等七大項，分別於項下訂定各項應支付費用，其內容詳如提列總表。」準上可知，風險管理費計算用以乘以風險管理費率之基數，尚包括人事行政管理費用(E3)在內，故實施者提列人事行政管理費用與風險管理費用之理由若有重複，亦屬合理，循此，查合康公司就系爭都更案之管理費用提列「人事行政管理費用」之理由為：「人事行政管理費係指實施者自更新案啟動至更新完成期間，所進行人事、行政管理及總務等費用，另因本案相關權利人達130人，產權複雜，且自101年申請都市更新事業，又涉及容積率認定疑義，而需辦理都市計畫變更，造成整體實施期程延宕，致使原預計於107年後完成更新事業之期程往後延增至1年以上的時間，期間作業項目更包含溝通協調、請照、預售、施工、產權登記、交屋等作業程序，故人事行政管理費率依《新北市都市更新權利變換計畫提列共同負擔項目及金額基準》檢討為5.5%，再自行下修為4.5%，並以工程費用、權利變換費用、貸款利息、稅捐及容積移轉所支付費用之總金額估算，合計81,316,398元。產權級別＝(門牌戶數116戶+土地及合法建築物所有權人數聯集129人)÷ 2＝122.5筆→基地面積2,500㎡以上，且產權級別為30~150筆，故人事行政管理

費率＝5.5%，再自行下修為4.5%。人事行政管理費用＝(工程費用+權利變換費用+貸款利息+稅捐+容積移轉所支付之費用)× 4.5%＝1,807,031,067× 4.5%＝81,316,398元」，就提列「風險管理費」之理由為：「考量本案基地面積規模大、相關權利人達130人，產權複雜，增加溝通與協調之困難性，又涉及都市計畫變更行政程序，致整體實施期程延宕，且近期不動產市場觀望氣氛濃厚，不動產銷售之不確定性升溫，均造成本案風險成本增加，故風險管理費率由上限12%，自行調降以11%提列，並以工程費用、權利變換費用、貸款利息、稅捐、信託費用、人事行政管理費用及都市計畫變更負擔費用等總金額估算，總計風險管理費用為208,193,421元。風險管理費＝(工程費用+權利變換費用+貸款利息+稅捐+信託費用+人事行政管理費用+容積移轉所支付之費用)× 11%＝208,193,421元」，兩者費用提列之理由雖重複提及基地面積規模大、產權複雜增加溝通與協調之困難性、涉及都市計畫變更行政程序致整體實施期程，惟上開風險均屬事實，參加人就上開費用費率之編列亦未超過法定上限，故揆諸前述，被告於第68次都更審議會決議通過合康公司就上開費用之提列，並無原告所稱恣意判斷之處。

3、復查，前揭銷售管理費之計算式為(工程費用+權利變換費用+貸款利息+稅捐+都市計畫變更負擔費用+容積移轉費用)×銷售管理費率，且銷售管理費率依表列之開發規模級距定之。準此，查參加人就系爭都更案之管理費用提列「銷售管理費」之理由表示：「更新後，實施者所分回之房屋及停車位將委託代銷公司辦理銷售，工作項目包括房地銷售之廣告、企劃及銷售等，所需費用後續以代銷公司提供之報價單或合約為準。本案以工程費用、權利變換費用、貸款利息與稅捐

等費用總金額之6%(本案實施者預銷售房屋戶數達117戶)，且近期不動產市場觀望氣氛濃厚，房屋銷售之不確定性增加，故銷售管理費率依《新北市都市更新權利變換計畫提列共同負擔項目及金額基準》檢討為6%，再自行下修以5%，並以工程費用、權利變換費用、貸款利息、稅捐及容積移轉所支付費用之總金額估算，共計90,351,553元。銷售管理費＝(工程費用+權利變換費用+貸款利息+稅捐+容積移轉所支付之費用)× 5%＝1,807,031,067× 5%＝90,351,553元」，由上可知，參加人就銷售管理費率乃係依照前揭提列總表中之附表所列開發規模級距對應之費率提列，雖參加人有強調近期房屋銷售之不確定性增加，惟並未因此要求提高銷售管理費率，故即便前開風險管理費之提列亦援用近期房屋銷售不確定性增加之理由，仍難認有重複提列費率之情形，更何況，參加人甚至就風險管理費率之提列自行降低至11%，未以最高費率12%提列，足見被告於第68次都更審議會決議通過參加人就上開費用之提列，並無原告所指恣意判斷之處。

4、又查，原告稱參加人以11%費率提列風險管理費，為第1次至第5次專案小組會議所不採、第6次專案小組會議未附任何理由即同意風險管理費率以11%編列，難認其判斷係出於合理考量云云，惟查，第1次至第5次專案小組會議之都市更新委員意見未曾認定參加人以11%費率提列風險管理費屬過高或不可採，僅係以共同負擔比例超過50%為由要求參加人再合理檢討各項管理費用之提列，且第5次專案小組會議中都市更新委員即已知悉參加人將風險管理費用調降為11%，且未表示反對，並為第6次專案小組會議結論所同意、遞經第68次都更會決議通過，要無原告所稱被告未附理由及非出於合理考量之情形，以上事實觀諸第1次專案小組會議之都市

更新委員意見就(三)財務計畫部分第9點表示：「本案產權相對單純，惟共同負擔比例偏高達52.66%，請實施者詳實檢討各項費用之提列，並合理調降共同負擔，俾利本案推動。」、第2次專案小組會議之都市更新委員意見就(三)財務計畫部分第7點表示：「本案產權相對單純，惟管理費用費率及各項費用皆以上限提列，致共同負擔比例偏高達51.42%，請實施者詳實檢討各項費用之提列，並合理調降共同負擔，俾利本案推動。」、第3次專案小組會議之都市更新委員意見就(三)財務計畫部分第8點表示：「本案產權相對單純，惟管理費用費率及各項費用皆以上限提列，致共同負擔比例偏高達50.34%，請實施者詳實檢討各項費用之提列，並合理調降共同負擔，俾利本案推動。」、第4次專案小組會議之都市更新委員意見就(三)財務計畫部分第5點是表示：「本案共同負擔平均比例為49.09%，請實施者詳實檢討各項費用之提列，並合理調降共同負擔，俾利本案推動。」、第5次專案小組會議之都市更新委員意見就(七)財務計畫部分表示：「……5.都市更新規劃費額外加計「更新可行性評估」費用部分，請補附相關資料佐證。……13.本案風險管理費率擬以11%提列，共同負擔比例達50.02%，請再合理檢討各項費用之提列。」、第6次專案小組會議決議第三點表示：「有關財務計畫管理費用之計算基準，本案『總務及人事管理費率』以4.5%提列、『銷售管理費率』以5%提列、『風險管理費率』以11%提列部分，『總務及人事管理費率』及『銷售管理費率』分別補充產權級別與各級金額核算過程後，專案小組原則同意。」、第68次都更會決議第六點表示：「……(三)本案管理費用之計算基準，同意『總務及人事管理費率』提列4.5%、『銷售管理費率』提列5%及

『風險管理費率』提列11%。……(七)本案共同負擔比例49%原則同意，且依委員意見修正估價結果後不得高於本比例。」，即足證，是原告前開主張，顯係曲解歷次專案小組會議紀錄之內容，自難採憑。

5、至原告聲稱被告第68次都更審議會最終同意之共同負擔比例為49%，高於合康公司自行於第5次專案小組會議後回復意見說明已調降之共同擔比例48.90%，此亦為第6次專案小組會議之決議基礎，卻未說明理由，顯有恣意云云，實則，第6次專案小組會議決議之基礎，主要應係開會前參加人提送審議之資料，並非僅有合康公司於第5次專案小組會議後針對都市更新委員意見進行回應之內容，且觀諸第5次專案小組會議之都市更新委員意見就(七)財務計畫部分表示：「……5.都市更新規劃費額外加計「更新可行性評估」費用部分，請補附相關資料佐證。……13.本案風險管理費率擬以11%提列，共同負擔比例達50.02%，請再合理檢討各項費用之提列。」、第6次專案小組會議決議第三點記載：「有關財務計畫管理費用之計算基準，本案『總務及人事管理費率』以4.5%提列、『銷售管理費率』以5%提列、『風險管理費率』以11%提列部分，『總務及人事管理費率』及『銷售管理費率』分別補充產權級別與各級金額核算過程後，專案小組原則同意。」，可見第6次專案小組會議決議針對合康公司再次提送審議之資料，並未提及都市更新委員所同意本案之共同負擔比例為何，亦未再要求參加人調降本案之共同負擔比例，況事實上，專案小組會議決議之意見僅供都更會參考，並不拘束都更會，此有新北市都市更新審議委員會設置要點第1點規定：「新北市政府（以下簡稱本府）為執行都市更新條例第十六條規定，審議都市更新事業計畫、權利

變換計畫及處理有關爭議，特設新北市都市更新審議委員會（以下簡稱本會），並訂定本要點。」、第8點規定：「(第1項)本會為審議案件或處理有關爭議之需要，得推派委員或調派業務有關人員組成專案小組赴實地調查，並研擬意見，提供會議參考。(第2項)前項專案小組，並得邀請其他專家或委員提供諮商。」可稽，是即便認第6次專案小組會議決議當時合康公司主張提列之共同負擔比例為48.9%，惟既後來合康公司送審時所提列之共同負擔比例為49%，且該共同負擔比例亦經第68次都更會審議後決議通過，於決議第六點記載：「……(三)本案管理費用之計算基準，同意『總務及人事管理費率』提列4.5%、『銷售管理費率』提列5%及『風險管理費率』提列11%。……(七)本案共同負擔比例49%原則同意，且依委員意見修正估價結果後不得高於本比例。」，則在原告能舉證證明被告具其他判斷瑕疵以前，鈞院自應予尊重，循此，原告僅以都更會決議結果與專案小組會議決議之意見不同即率爾指摘都更審議會決議屬違法，顯於法無稽，核屬自己主觀之歧見，要難為採。

6、原告稱被告第68次都更審議會未就參加人提列之人事行政管理費用及都市更新規劃費之必要性為實質審查，有判斷恣意之違法一節，如同前述有關風險管理費之質疑般，實質上應係對於權利價值有異議，惟原告並未先就此踐行異議程序，是鈞院應駁回此部分之訴；退步言，原告上開主張，實係出於自己主觀之法律歧見，要不足採：查本件原告指摘被告核定之系爭權變計畫所載各項管理費用之費率提列部分，實質上涉及共同負擔之比例及更新後權利價值之計算，是其真意實應係不服其更新後之權利價值，否則，原告僅爭執各項管理費用費率提列之高低，卻不認為該部分費用會影響其更新

後權利價值，殊難認其有何法律上權益會因系爭原處分而受侵害，其提起本件訴訟即欠缺實益，循此，因原告於系爭原處分作成後，並未針對系爭原處分核定之權變計畫所載權利價值向被告提出異議，即逕行提起本件訴訟指摘涉及權利價值計算之部分管理費用費率提列過高而屬違法，顯有違前開都市更新條例第32條第1項之規定，故揆諸最高行政法院100年度判字第2004號判決所示見解，鈞院應駁回原告此部分之訴。

(四)參加人將系爭建物G棟地下室產權計入起造人○○○等五人(含其繼承人)之更新前權利價值，自屬有據，故被告審查後作成系爭原處分，尚無原告所稱違反行政程序法第9條及第36條規定之情事：

1、原告所述本件更新範圍內門牌號碼為○○路000號之地下室，乃屬未辦保存登記之合法建物，故其所有權歸屬尚須依使用執照所附起造人名冊判斷，而該地下室分為G棟與H棟，對此，被告曾依職權調取起造人名冊，並於105年8月4日發文予參加人要求釐清該地下室之所有權歸屬，該起造人名冊已明載G棟地下室之所有權人為○○○、○○○、○○○、○○○、○○○(嗣經由○○○、○○○、○○○繼承)，且系爭G棟地下室非單純為避難室，尚兼作店鋪使用，自未隨同已登記之地上層土地及建物出賣予他人時一併移轉為他人所有，故參加人認定系爭G棟地下室權之權屬為○○○等五人(其中○○○部分，已由○○○、○○○、○○○繼承)並計算其更新前權利價值，經被告審查後認定於法有據，自無違反行政程序法第9條及第36條規定之情事。

2、至該使用執照上記載起造人姓名為○○○等68名，乃係指整棟(含各層樓)建物起造人之總合，而非單指G棟地下室，此

觀諸該使用執照存根上記載之地下層面積為625.07㎡，等同G棟地下室面積(538.37㎡)與H棟地下室面積(86.70㎡)之總合，即足證，故另附有起造人清冊分別載明權屬依據，以上業經被告審查認定在案，是原告僅以該使用執照記載起造人姓名為○○○等68名為由即推論系爭G棟地上層建物已陸續出賣與他人所有，並進一步推論系爭G棟地下室應與地上層建物一併移轉與他人云云，顯係出於自己主觀之臆測。此外，本件並無涉系爭G棟地下室辦理第一次登記之問題，自無庸探究其應登記為何人所有，更無原告所謂系爭G棟地下室產權應計入原告等地上層區分所有權人之更新前權利價值之情形，原告前開所述，顯係出於自己主觀之歧見，要難採憑。

(五)參加人依照第68次審議會決議六、(三)修正總務及人事管理費用及銷售管理費用之「提列費率」，致使108年權變計畫核定版與前開管理費用計算有關之項目數額有所調整，然此純係因「調整提列費率所為必要計算」所致，實則與第68次審議會決議六、(三)意旨相符，並無原告所稱有再送被告都更審議會審議之必要：

1、查107年權變計畫核定版第10-1頁、表10-1都市更新權利變換地區範圍實施經費明細表：壹、工程費用(A)、貳、權利變換費用(B)、參、貸款利息(C)、肆、稅捐(D)、伍、管理費用(E)、陸、容積移轉所支付之費用(F)等記載之數額，與108年權變計畫核定版第10-1頁、表10-1都市更新權利變換地區範圍實施經費明細表：同上壹、工程費用(A)至陸、容積移轉所支付之費用(F)等記載之數額，如比對兩者可知，參加人依照第68次審議會決議六、(三)修正總務及人事行政管理費用及銷售管理費用之「提列費率」，致兩者有所差異

的部分為：「肆、稅捐(D)、二、營業稅」、「伍、管理費用(E)、二、總務及人事管理費用、三、銷售管理費用、四、風險管理費用」，然此係純因調整提列費率所為必要之計算所致，以下詳述之：(1) 107年權變計畫核定版第10-1頁、肆、稅捐(D)、二、營業稅：964,747,062元(數量，下同)× 5%(單價/費率，下同)=48,237,353元(費用，下同)；二、總務及人事管理費用：1,806,652,735× 5.5%=99,365,900元、三、銷售管理費用：1,806,652,735× 6%=108,399,164元、四、風險管理費用：1,910,338,635× 11%=210,137,250元。以下再分就營業稅、管理費用之詳細項目為公式計算之說明：①上開「營業稅」之計算公式為：更新後總價值x(1-共同負擔比例)× 平均房屋評定標準價格/(平均土地公告現值+平均房屋評定標準價格)〕x營業稅稅率 =4,508,460,097×(1-49%)× (42,596.57㎡x 6,039元/㎡)/〔(42,596.57㎡x 6,039元/㎡)+(4,256.01㎡x 83,611元/㎡)〕】x 5%=48,237,353元。②人事行政管理費用=(工程費用+權利變換費用+貸款利息+稅捐+都市計畫變更負擔費用+容積移轉費用)× 5.5%=(1,510,496,419+167,456,747+74,556,873+49,970,221+4,172,475) x 5.5%=1,806,652,735× 5.5%=99,365,900元。③銷售管理費用=(工程費用+權利變換費用+貸款利息+稅捐+都市計畫變更負擔費用+容積移轉費用)× 6%=(1,510,496,419+167,456,747+74,556,873+ 49,970,221+4,172,475) x 6%=1,806,652,735× 6%=108,399,164元。④風險管理費用=(工程費用+權利變換費用+貸款利息+稅捐+信託費用+人事行政管理費+容積移轉費用)× 11%=(1,510,496,419+167,456,747+74,556,873+4,320,000+99,365,900+4,172,475) x 11%=1,910,338,635× 11 %=210,137,250元。(2) 108年

權變計畫核定版第10-1頁、之肆、稅捐(D)、二、營業稅：972,313,706元(數量，下同)× 5%(單價/費率，下同)=48,615,685元(費用，下同)；二、總務及人事管理費用：1,807,031,067× 4.5%=81,316,398元、三、銷售管理費用：1,807,031,067× 5%=90,351,553元、四、風險管理費用：1,892,667,465× 11%=208,193,421元。以下分就與上開107年權變計畫核定版有所差異之原因，詳述如下：①108年權變計畫核定版之「營業稅」與107年權變計畫核定版有所差異之原因係在於參加人後來管理費用總額下降，致共同負擔從49%下降至48.6%，所以於營業稅計算時，因共同負擔比例調降之故，營業稅額計算後調整為48,615,685元。②人事總務及管理費用之數量因上開營業稅調整，數量乃從107年權變計畫核定版之1,806,652,735元調整為1,807,031,067元，但因提列費率由5.5%調整為4.5 %，故人事行政管理費用之數額乃從99,365,900元調整為81,316,398元。③銷售管理費用亦因上開營業稅調整，數量乃從107年權變計畫核定版之1,806,652,735元調整為1,807,031,067元，但因提列費率由6%調整為5%，故銷售管理費用之數額乃從108,399,164元調整為90,351,553元。④風險管理費用則係因上開「營業稅」及「人事行政管理費用」之調整，數量乃從107年權變計畫核定版之1,910,338,635元調整為1,892,667,465元，提列費率則維持為11%，故風險管理費用之數額乃從210,137,250元調整為208,193,421元。⑤而因上開管理費用調整之故，本件權利變換所需費用亦從107權變計畫核定版之2,209,145,448元調整為108年權變計畫核定版之2,191,212,439元，故於更新後總價值不變之狀況下，共同負擔比例由49%下降至48.6%。

2、準上，上開調整部分皆係因為符合第68次審議會議決議六、

(三)點要求而調整「總務及人事管理費用、銷售管理費用之提列費率」所致，此毋寧係純因調整提列費率所必要之計算，而產生之共同負擔費用總額變動，致共同負擔比例下降之情況，且此情形對原告反而有利；至於此修正變動情況，本即係依照第68次審議會決議六、(三)點要求而來，自與第68次審議會決議六、(三)相符，無原告所稱依法須再提送被告都更審議會審議之必要，系爭原處分自屬合法有據等語，資為抗辯。並聲明求為判決：原告之訴駁回。

四、參加人：意見與被告同。

五、本院之判斷：

甲、原告主張「參加人修改相關計畫書，僅由被告業務單位確認，卻未再提審議會討論即核定實施，原處分為違法」部分：

(一)按行為時都市更新條例第16條規定：「各級主管機關為審議都市更新事業計畫、權利變換計畫及處理有關爭議，應分別遴聘（派）學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表，以合議制及公開方式辦理之；必要時，並得委託專業團體或機構協助作技術性之諮商。」（該條於108年1月30日修正，條次變更為第29條）、第19條規定：「都市更新事業計畫由實施者擬訂，送由當地直轄市、縣（市）主管機關審議通過後核定發布實施；……」（該條於108年1月30日修正，條次變更為第32條）。另司法院大法官釋字第709號解釋理由書謂：「……為使主管機關於核准都市更新事業概要、核定都市更新事業計畫時，能確實符合重要公益、比例原則及相關法律規定之要求，並促使人民積極參與，建立共識，以提高其接受度，本條例除應規定主管機關應設置公平、專業及多元之適當組織以行審議外，並應按主管機關之審查事項、處分之內容與效力、權利限制程度等之不同，規定應踐行之正當

行政程序……始無違於憲法保障人民財產權及居住自由之意旨。」故為確保實施都市更新所涉各種利益，得以藉由主管機關之審查機制充分調和，立法者乃規定舉凡涉及都市更新事項，應由具備多元專業之委員，經意見交流、集思廣益、交互辯證之過程，以合議制之方式討論後作成決議，期藉由此等委員專業之意見，確保實施結果之公正及妥適性。循此制度設計目的，實施核定之公正、妥適，係藉由審議會之決議獲得確保，故只要實施核定是在審議會決議之規制意志範圍內，即無違法。如審議會決議計畫案通過，另附帶決議計畫案應依委員意見修正，並授權業務單位再行確認，則同屬審議會調和意見、審度情勢後所表示之意志，與單純之決議通過並無不同；況審議決議已指明修正方向，故實施者依審議會指示為相關計畫案修正，該項仍在原來決議規制意志範圍之內，非在決議意志範圍外，此時只待業務單位就是否修正再行確認即可，自無於修正後經審議會重複審議之必要。

(二)經查，被告第68次都更審議會，就本件事業計畫、權利變換計畫為審議，有被告106年7月27日新北府城更字第10635359 27號函（見本院卷一第45-48頁）附本都更案之審議會議紀錄在卷（見本院卷一第85-92頁），且該會議紀錄之決議（見本院卷一第91-92頁）第六點載明「本案事業計畫及權利變換計畫內容依委員會意見修正後通過，並授權業務單位確認：……（六）有關估價部分，請依委員會意見選擇實際成交案例並加強調整依據之相關說明，另其餘報告書內容及數字、文字等誤植誤繕處請一併修正。（七）本案共同負擔比例49%原則同意，且依委員意見修正估價結果後不得高於本比例。……」足見審議會之決議，已明確表示計畫案通過，但計畫案中有關估價部分應依委員意見為修正，修正估價結

果後不得高於共同負擔比例49%，並授權業務單位再行確認之旨。

(三)再查，針對上開決議內容，參加人乃依據委員意見，再洽不動產估價師事務所重新選取適當案例進行估價，其中估價最高者即麗業不動產估價師聯合事務所就評估更新後各戶價格，店面部分係選定地面層店5戶作為比準戶，住宅部分係選定第四層A3作為比準戶，鑑價結果為「店鋪單元約607,053元/坪【-8,629元/坪】，住宅單元約395,025元/坪【+281元/坪】，即住宅單價提高，店面單價減少，且共同負擔比例自49%降為48.60%，參加人乃據以修正，並回應被告表示：「依決議更換店鋪單元案例，並據以修正更新後單價。」（均見「都市更新權利變換計畫案」之「綜-3」）；亦即，參加人再洽不動產估價師事務所重新選取適當案例進行估價，其中估價最高者即麗業不動產估價師聯合事務所就評估更新後各戶價格，店面部分係選定地面層店5戶作為比準戶，住宅部分係選定第四層A3作為比準戶(見本院卷一第231頁，即系爭都更案權變計畫書之附錄一第17頁，其鑑價結果為住宅之單價已提高，店面之單價則減少），從而修正相關估價；參加人另依上揭審議會決議，就共同負擔比例定為48.6%（見「權利變換計畫案核定版」第12-1頁「拾貳、共同負擔」），亦符合上揭審議會所指示，修正後共同負擔比例不得高於49%之決議。被告審議會委員意見，既要求參加人在估價時，須選擇實際成交之案例並加強調整依據之相關說明，參加人即依指示更換店鋪單元之案例，並調高二樓以上住宅之價格，核與被告審議會之決議意見相符，應無原告所稱違背審查委員意見之情事；況且，參加人修正上開店鋪及住宅單價致變動共同負擔金額之結果，其共同負擔比例並未高於

49%，即仍符合被告審議會決議第(七)點，尚無再送審議會重新審議之必要。

(四)另查，參加人於上述修正後，以108年1月4日（108）合康工程字第01001號函檢送修正後之事業計畫書、權利變換計畫書予被告都市更新處，並請求辦理相關更正（見本院卷一第459頁）；參加人、被告復於審理時陳稱：參加人於向被告提出修正版計畫後，因審議會決議第六點之（三）同意所提列之「總務及人事管理費」為4.5%（見本院卷一第91頁），但參加人所提出修改後之權利變換計畫為提列5.5%而漏未修正，參加人嗣發現後主動修改並就相關聯部分一併為調整，被告為求慎重依職權自撤原本核定處分，而為原處分等語（見本院卷一第451頁，108年9月20日準備程序筆錄）。綜觀上述事實，參加人係依審議會決議為事業計畫及權利變換計畫之修正，修正事項在決議意志範圍內，甚且在貫徹決議意志，後續由被告業務單位就是否修正再行確認即可，應無再經審議會重複審議之必要。從而，原告主張實施者合康公司依該決議提出之修改事項，未再經審議會討論確認，有違都市更新條例第19條規定、大法官釋字第709號解釋云云，進而主張原處分為違法，應不可採。

乙、原告主張權利變換計畫有關編列「風險管理費用」、「人事行政管理費用」、「都市更新規劃費用」過高，及主張「門牌號碼○○路000號地下室，其權屬關係更新前權利價值計算，被告未依職權釐清」部分：

(一)按都市更新條例第53條規定：「（第1項）權利變換計畫書核定發布實施後二個月內，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三個月內審議核復。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三個月。（第2項）當事人對審議核復結果不服者，得依法提請行政救濟。（第3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4項）第一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5項）第一項審議核復期限，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。」（本條於108年1月30日修正，修正前為第32條）。可知土地所有權人對主管機關核定之權利變換計畫，對其「權利價值」事項有爭執時，須先向各級主管機關提出異議，各級主管機關可委託專業團體或機構協助作技術性諮商，或令實施者委託專業團體或機構重新查估權利價值以資審議核復，並明文規定實施者非經主管機關核准，不得停止都市更新事業之進行，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，此與一般行政處分之救濟設計不同，核係對權利變換計畫核定處分中「權利價值」不服之特別規定。立法制度設計，應係藉提出異議，經由主管機關主持，運用其他專業團體之協助，就事涉專業之各項價值推估，能更臻妥適、正確，並更能消弭爭議，又明訂原則不停止都更事業進行，使都更事業能早日完成，並僅以「現金相互找補」作為最終解決之方式，使法律關係單純化，均具重大公益目的。且都市更新條例未設例外規定，故凡「權利價值」爭執，在提起行政救濟前，均應遵照上揭規定提出異議，始得提起行政救濟，異議為行政救濟前之必要先行程序；如未先提出異議，經審議核復，即提起行政訴訟，則其起訴為不備要件。

(二)再按，都市更新條例第3條第7款對「權利變換」之定義，係指「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。」（於108年1月30日修正前係列於第3條第5款）；同條例第51條第1、2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。」（於108年1月30日修正前係規定於第30條第1、2項）。又依都市更新權利變換實施辦法第15條第1項規定：「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，按各土地所有權人更新前權利價值比率計算之。」（於108年6月17日修正前為第10條）。可知都市更新權利變換，乃依更新前投入

之價值比例，於都更事業實施完成後分享成果，而為一種共同參與聯合開發、共享成果並共同負擔風險之制度；權利變換範圍內之土地所有權人，應先按其權利價值比例共同負擔相關經費後，方可依其權利價值比例分配更新後之土地及建物權利價值。故土地所有權人對於權利變換計畫，關於更新前權利價值、更新後權利價值、共同負擔、應分配之權利價值及實際分配之權利價值等事項不服，均屬更新條例「權利價值」之爭議（最高行政法院106年度判字第203號判決意旨參照）。

(三)經查，原告主張權利變換計畫有關編列「風險管理費用」、「人事行政管理費用」、「都市更新規劃費用」過高部分，「風險管理費用」、「人事行政管理費用」、「都市更新規劃費用」原屬於都更事業實施過程中應共同負擔之經費，此觀本件權利變換計畫中，「共同負擔」之組成為「權利變換所需費用」（見「權利變換計畫案核定版」第12-1頁「拾貳、共同負擔」下之記載），而權利變換計畫中「權利變換所需費用」，包括「風險管理費用」、「總務及人事行政管理費用」、「都市更新規劃費用」（見「權利變換計畫案核定版」第10-1頁）自明，故均屬對「共同負擔」之權利價值爭議。另原告主張「門牌號碼○○路000號地下室，其權屬關係更新前權利價值計算，被告未依職權釐清」部分，依原告不服之理由為，原告等地上層建物所有權人，自因買受該等地上層建物而一併取得系爭地下室之合法使用權利，地下室產權自應計入原告等地上層區分所有建物所有權人之更新前權利價值，始稱適法等語，顯屬對其「更新前權利價值」之爭議。依上述說明，均屬更新條例「權利價值」之爭議，在提起行政救濟前，均應遵照都市更新條例第53條第1項規定

提出異議，始得提起行政救濟，異議為行政救濟前之必要先行程序；如未先提出異議，經審議核復，即提起行政訴訟，則其起訴為不備要件；原告此部分之起訴，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定為不合法。

(四)原告雖主張對權利變換計畫，有「權利價值以外」之不服理由時，就「權利價值」不服部分即可一併起訴，無庸先提出異議等語。惟查，就「權利價值」爭議應先提出異議，係都市更新條例第53條第1項所明訂，復無例外規定，此於108年1月30日修法前、後均無不同，況立法具重大公益目的，已如上述。再者，原告起訴時如任意搭配「權利價值以外」之不服理由，即可無庸就「權利價值」不服部分先行異議，則無異予原告就「權利價值」部分是否異議之任意選擇權，上開規定將被架空，立法目的即無法落實。從而，原告自應符合法律規定，就上述有關「權利價值」不服部分先行異議，始能爭訟，並無藉「權利價值以外」部分一併不服，做為「權利價值」爭議免卻異議之理由。是原告此部分主張應無足取。

六、綜上所述，原告主張參加人修改相關計畫書，僅由被告業務單位確認，卻未再提審議會討論即核定實施，原處分為違法部分，為無理由；其餘就「權利價值」不服部分，未經提起異議即提起本訴，起訴為不合法，本應裁定駁回，惟為期卷證齊一，本院以程序上更為慎重之判決併予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，原告聲請調查證據部分，亦無必要，併予敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為一部不合法、一部無理由，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　　109　　年　　3　　月　　5　　日

臺北高等行政法院第六庭

審判長法　官　陳金圍

法　官　許麗華

法　官　吳俊螢

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
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。

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　　109　　年　　3　　月　　5　　日

書記官　王月伶