臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴字第

110年9月9日辯論終結

原　　告　盧諺
　　盧正炘
　　陳王敏子
共　　同
訴訟代理人　詹順貴律師
　　蔡湘蓁律師
被　　告　臺北市政府
代　表　人　柯文哲（市長）
訴訟代理人　張晉豪律師
參　加　人　聖得福建設開發股份有限公司
代　表　人　吳明珠（董事長）
訴訟代理人　南雪貞律師

上列當事人間都市更新事件，原告不服被告109年2月27日府都新字第10830239153號函，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原處分撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

參加人為擬訂臺北市○○區○○○○段○○○○號等36 筆土地都市更新事業計畫（下稱本件事業計畫）及權利變換計畫（下稱本件權變計畫）案（以下合稱本件都更計畫）的實施者，前經被告以民國101年11月29日府都新字第10132173200號函核准劃定臺北市○○區○○段一小段314地號等36 筆土地

為更新單元、以103年4月3日府都新字第10132627602號函核准都市更新事業概要。參加人於104年10月30日向被告提出本件都更計畫報核，經臺北市都市更新及爭議處理審議會（下稱審議會）幹事會（下稱幹事會）初審、複審；107年8月15日召開聽證程序；審議會107年10月22日第348次、108年5月6日第373次、108年8月26日第388次會議審議後，被告以109年2月27日府都新字第10830239153號函准予核定實施本件都更計畫（下稱原處分）。原告為本件都更計畫範圍內的土地及建物所有權人，不服原處分，故提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠修正前都市更新條例第32條第1項規定僅於利害關係人對實施者評定其權利價值的數額有爭議時適用。如屬都市更新事業計畫事項，即無該條項適用，而應逕循一般訴願、行政訴訟程序解決。原告主張原處分違法的事項，並非對自己於權利變換前的「權利價值」，即對原告所有土地及建築物查估評定的價額有所爭執，而是就都市更新事業計畫應記載的「實施方式及有關費用分擔」、「財務計畫」，以及是否屬於修正前都市更新條例第30條的共同負擔項目有爭執，應無修正前都市更新條例第32條第1項規定的適用。況原告就原處分有關容積率部分的爭執，與修正前都市更新條例第21條第16款所定都市更新事業計畫應記載的「申請獎勵項目及額度」有關，與權利價值毫無關係。再者，原處分是經聽證程序作成，依行政程序法第109條規定，其行政救濟程序，免除訴願及其先行程序，無須再依修正前都市更新條例第32條先提書面異議，經被告審議核復的必要。

㈡幹事會及審議會有諸多委員質疑參加人提列的共同負擔費用及比例過高，應該調降，但最終決議予以同意的過程，卻是

在參加人以上限費率提列人事行政管理費、銷售管理費與風險管理費等項目上，以打9折方式達成共識，此種以市場討價還價方式決定共同負擔費用及比例，完全沒有說理來擔保原處分的正確性，依最高行政法院103年度判字第66號、105年度判字第380號及106年度判字第379號判決意旨，應認被告未進行實質審議，作成的原處分有判斷出於恣意濫用的違法。

㈢依本件都更計畫報核時適用的修正前都市更新條例第30條、修正前都市更新權利變換實施辦法第13條第1項第3款規定，參加人固可提列工程管理費，但依被告所訂「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），此費用應列在「伍、管理費用(F)二、營建工程管理費(F2)」項下，且應符合提列說明20㈡注意事項規定：「 1.本項提列，須檢具合約。……3.本項費用與人事行政管理費之合計後，其費率不得超過人事行政管理費率提列上限 5%。」本件事業計畫中表15-1「都市更新事業實施總經費成本明細表」雖未提列「伍、管理費用(F)二、營建工程管理費(F2)」，但有提列「壹、工程費用一、重建費用（A）㈡新建工程1.營建費用」，其總價明細為表15-3「營造工程費用估算表」，該表15-3列有管理費（含保險、利潤）10%，此一營建費用項下的管理費顯然就是營建（或營造）工程管理費。參加人將應列在「伍、管理費用(F)二、營建工程管理費(F2)」項下的科目，隱藏在單純屬於營造工程本身的營造工程細項內，誤導被告失察而隱匿高達新臺幣（下同）1億7,800多萬元的利潤。又費用提列總表說明22記載：「風險管理費可視為實施者投入資本、創意、管理技術與風險承擔所應獲取對應之報酬」，參加人提列的風險管理費已高達2億9,270

餘萬元，再以工程管理費名義提列1億7,800多萬元利潤，顯已重複提列。參加人此項工程管理費的編列，既未提出委託建築經理公司或營建管理公司的合約，且與已達 4.5%的人事行政管理費加總，勢必超過共同負擔總費用的 5%。原處分即有嚴重瑕疵。

㈣修正前都市更新權利變換實施辦法第13條規定的工程費用，僅限於權利○○○區○道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、停車場等公共設施與更新後土地及建築物之規劃設計費、施工費、整地費及材料費、工程管理費、空氣污染防制費及其他必要之工程費用。環境影響評估費用與該規定所列舉與工程直接相關的費用性質不同；該規定所稱「其他必要之工程費用」，依體系解釋，亦以足認定是工程費用為前提。被告同意參加人提列此筆費用，並未就環境影響評估費用為何可以認定屬於工程費用進行涵攝，也沒有說明屬於必要費用的理由，應認被告的判斷有出於恣意濫用的違法情形。又本件都更計畫核定的建築設計樓高24 層、86.45公尺，固符合修正前開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第26條第2 款規定應實施環境影響評估的標準，但本件都更計畫更新單元基地的法定建蔽率為65%，參加人設計的實設建蔽率為 61.94%，如規劃時用滿法定建蔽率，應可減少樓層、降低樓高，節省實施環境影響評估的費用。縱認環境影響評估費用有支出必要，亦屬參加人獲取報酬所須支付的成本，不應轉為共同負擔費用，由更新單元內不動產所有權人承擔。

㈤被告依109年7月8 日修正公布前的臺北市都市更新自治條例第19條第2款第3目規定同意核給本件都更計畫獎勵容積6%。惟依上開自治條例第19條第1款規定，有關建築容積獎勵

額度公式中「△F3」，明文限定在「都市更新條例第44條第1項第3款及都市更新建築容積獎勵辦法第9條規定之獎勵容積」，即以被告依修正前都市更新條例第6條或第7條規定公告優先或逕行劃定的更新地區為限。本件都更計畫更新單元是由參加人自行劃定，非被告依修正前都市更新條例第6條或第7條規定公告優先或逕行劃定的更新地區，應無適用「△F3」公式的餘地。上開自治條例第19條第2款第3目規定已逾越母法，並導致同條例第19條第1款關於「△F3」適用範圍與第2款第3目規定前後矛盾，應屬無效。

㈥聲明：原處分撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠本件都更計畫是由幹事會、審議會進行專業審查，有判斷餘地理論的適用。參加人已遵照幹事會、審議會討論內容，就拆遷補償費、拆遷安置費、特殊工法費用、建築設計費、建築相關規費及法定工程造價，乃至於鑽孔費、鄰房鑑定費等項目釐清修正，足認本件都更計畫確經實質審議。依歷次審議過程，如幹事會複審時共同負擔比例為45.69%、第348次審議會審議時共同負擔比例修正為45.12%、第373次審議會時共同負擔比例修正為 44.14%，至核定時共同負擔比例修正為 43.32%，足見審議會確有實質審議費用的合理性及必要性。由於審議會審議後認為相關費用應以9 成為合理始予以同意，此即為審議會專業判斷的判斷餘地，無原告所稱恣意違誤的情形。

㈡本件都更計畫並無委託建築經理公司或營建管理公司辦理工程管理，故未提列營建工程管理費。至本件事業計畫表15-3「營造工程費用估算表」中「管理費（含保險、利潤）10%」部分是工程的「間接工程費用」，包括工程營造保險費、

包商工地管理費、利潤及工程雜費等等，與營建工程管理費的性質不同。原告指摘本件都更計畫隱藏已經提列的營建工程管理費，實有誤會。有關本件都更計畫的人事行政管理費、銷售管理費及風險管理費，業經幹事會初審、複審及審議會討論及決議，參加人對於各項管理費用業已提出回應說明，並依建議修正，再經委員討論後通過，自無違誤。

㈢依費用提列總表規定，環境影響評估費用本可列入工程費用項下，然本件都更計畫是採用99年12月的費用提列總表，環境影響評估費用屬於其他特殊情形，需經審議會議決，故依決議內容納入其他必要費用同意提列，自無違誤。原告以降低樓高或成本比等假設性問題，指摘原處分違法，與事實不符。況環境影響評估乃基於國家長期發展利益，環境保護與經濟發展應兼籌並顧所必要，豈能以降低樓高方式規避。

㈣依內政部89年9月18日台內營字第8909397號函釋意旨，被告依修正前臺北市都市更新自治條例第19條第2款第3目規定，就本件都更計畫給予法定容積6%的獎勵容積，並經第373次審議會審議決議，並無違誤。

㈤聲明：原告之訴駁回。

四、參加人的陳述及聲明：

㈠土地所有權人對於權利變換計畫關於更新前權利價值、更新後建築物及土地應有部分的權利價值、共同負擔、應分配的權利價值、實際分配的權利價值及獎勵容積（獎勵容積亦會影響土地所有權人應分配價值）等事項不服，均屬修正前都市更新條例第32條第1 項所定「土地所有權人對其權利價值」的爭執事項，應透過異議程序處理。原告對於本件都更計畫的共同費用負擔等項一再爭執，屬對權利價值不服，應先向被告提出異議並進行訴願後，始得提起撤銷訴訟。原告未

合法踐行異議程序，起訴不合法。

㈡依101年1月13日修正發布臺北市都市更新及爭議處理審議會設置要點第2點第3項規定，有關都市更新事業權利變換計畫內的費用提列，屬審議會審議事項，只要符合費用提列總表規定，審議會即應有判斷餘地。原告所指本件都更計畫的人事行政管理費、銷售管理費及風險管理費，依費用提列總表規定的上限費率為5%、6%及12.5%，經審議會審議決議各項管理費用均未逾規定上限，審議會即有判斷餘地，應予尊重。又觀第373次審議會中委員意見、參加人意見回應及審議會決議內容，可知各項管理費用業經參加人提出回應說明，並依建議修正，再經審議委員討論後通過，足證本件都更計畫確經審議會實質審查後作成決議。都市更新的實施有許多複雜因素，加上土地所有權人人數眾多，整合不易，且歷史建物市定古蹟「臺灣基督教長老會大稻埕教會」位在本件都更計畫範圍內，須經文資審議，耗時更長，參加人投入的資本、創意、管理技術及風險承擔提高，故本件都更計畫的人事行政管理費、銷售管理費及風險管理費以90%計算提列，屬合法合理，無原告所稱有恣意濫用的違法情形。

㈢本件事業計畫中表15-3「營造工程費用估算表」內「管理費（含保險、利潤）10%」部分是指工程重建費用中新建費用的管理費。至於營建管理工程費，因本件都更計畫並無委託建築經理公司或營建管理公司辦理工程管理，故未予提列費用。上開管理費屬不同項下且內容不同的管理費，原告將之混為一談，指稱參加人隱藏提列營建工程管理費，違反費用提列總表規定，顯無理由。

㈣依報核時環境影響評估法第5條第2項、開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第26條規定，本件都更計畫的

樓層、高度確須辦理環境影響評估，故此部分費用屬必要費用至明。又依第373 次審議會決議可知，環境影響評估費用屬特殊情形，須經審議會議決的其他必要費用，業已經審議會議決同意計入共同負擔費用，並無違誤。原告指稱：參加人如用盡建蔽率，可降低建築樓層及樓高，省去環境影響評估程序及費用等等。然每個建案的基地條件不同，亦須考量市場機制。業界通常不會用盡建蔽率，將建物外型蓋的矮矮寬寬的。本件都更計畫建築高樓層房屋，各戶採光良好，加上1 樓法定空地較多，有地面景觀提升生活品質，對參加人及建物所有權人均有利。再者，市定古蹟臺灣基督教長老會大稻埕教會位在本件都更計畫建築基地旁，參加人須依被告所屬都市發展局99年10月5日北市都新字第09931550500號函說明5及被告所屬文化局100年3月21日北市文化二字第10031012200號函說明2 所示，在建築設計上多方考量，作最有利的設計，豈可為節省100 餘萬元的環境影響評估費用，而犧牲建物所有權人的權益。

㈤容積獎勵部分均依臺北市都市更新自治條例相關規定辦理，且經審議會第373 次會議決議通過，並無違誤。又依內政部89年9月18日台內營字第8909397號函可知，依修正前都市更新條例第11條自行劃定的更新單元亦得申請都市更新容積獎勵。再者，修正前臺北市都市更新自治條例第19條亦區分主管機關劃定的更新地區及依修正前都市更新條例第11條自行劃定的更新單元而有不同容積獎勵的計算依據及標準。

㈥聲明：原告之訴駁回。

五、前開事實概要欄所載事實，有幹事會初審、複審會議紀錄（本院卷第33-52、55-62頁）、107年10月22日第348次審議會會議紀錄、108年5月6日第373次審議會會議紀錄（本院卷第

63-80頁）、108年8月26日第388次審議會紀錄（原處分卷第6-11頁）、107年8月15日聽證意見回應綜理表（原處分卷第30-32頁）、本件都更計畫及原處分（本院卷第25-31頁）等可以證明，足以認定為真實。

六、本件爭點：

㈠原告提起本件撤銷訴訟是否符合108年1月30日修正公布的都市更新條例第53條規定？

㈡被告對於共同負擔比例（包含人事行政管理費、銷售管理費、風險管理費、營建工程管理費）的審查，有無判斷瑕疵？

㈢環境影響評估費用是否應列入共同負擔費用計算？

㈣核給容積獎勵 6%部分，是否符合都市更新建築容積獎勵辦法第9條規定？109年7月8日修正公布前臺北市都市更新自治條例第19條第2款第3目之2 規定是否符合法律優位及法律保留原則？

七、本院的判斷：

㈠原告提起本件撤銷訴訟沒有違反108年1月30日修正公布的都市更新條例第53條規定：

1.108年1月30日修正公布的都市更新條例第53條（修正公布前為第32條）第1項至第4項規定：「（第1 項）權利變換計畫書核定發布實施後2 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3個月內審議核復。……。（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1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。」本條項所定的審議復核程序，是選擇性的

爭議解決程序。土地所有權人不服權利變換計畫書關於「權利價值」部分，得先提出異議，經主管機關審議核復，作成第二次裁決後，仍不服審議核復結果者，再循訴願及行政訴訟程序救濟；惟如土地所有權人對權利價值的爭議未選擇審議核復程序，直接以一般訴願、行政訴訟程序救濟，亦非違法。至於權利價值以外的爭議，例如同意比例的計算、是否列入參與分配等，則無第53條規定的適用，僅能循一般訴願、行政訴訟程序救濟（最高行政法院106年度判字第357號判決意旨參照）。

2.依被告作成原處分時所適用108年1月30日修正公布的都市更新條例第86條第2項規定：「本條例中華民國107年12月28日修正之條文施行前已報核或已核定之都市更新事業計畫，其都市更新事業計畫或權利變換計畫之擬訂、審核及變更，除第33條及第48條第1 項聽證規定外，得適用修正前之規定。」原告於104年10月30 日向被告提出本件事業計畫報核，為都市更新條例107年12月28 日修正條文施行前已報核的申請案，故有關本件都更計畫的擬訂及審核，均得適用108年1月30日修正公布前都市更新條例的規定（以下所稱都市更新條例，未有特別說明者均指108年1月30日修正公布前的都市更新條例）。

3.依都市更新條例第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。」第31條第1項規定：「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。」都市更新條例第29條第3項授權訂定，108年6月17日修正發布前的都市更新權利變換實施辦法（以下所稱都市更新權利變換實施辦法，未有特別說明者均指108年6月17日修正發布前的都市更新權利變換實施辦法）第6條第1項規定：「權利變換前各宗土地及更新後建築物及其土地應有部分及權利變換範圍內其他土地於評價基準日之權利價值，由實施者委託3家以上專業估價者查估後評定之。」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，按各土地所有權人更新前權利價值比例計算之。」第25條規定：「權利變換完成後，實際分配之土地及建築物面積與應分配面積有差異時，應按評價基準日評定更新後權利價值，計算應繳納或補償之差額價金，由實施者通知土地所有權人及權利變換關係人應於接管之日起30日內繳納或領取。」實施權利變換是依照評價基準日評定更新前各宗土地的權利價值，以及更新後的土地及建築物總權利價值，再以更新後的土地及建築物總權利價值，扣除共同負擔的餘額，按各土地所有權人更新前權利價值的比例計算「更新後各土地所有權人應分配的權利價

值」。其計算步驟如下：⑴「更新後的土地及建築物總權利價值」－「共同負擔」＝「其餘更新後之土地及建築物總權利價值」。⑵「其餘更新後之土地及建築物總權利價值」x「各土地所有權人更新前權利價值的比例」＝「更新後各土地所有權人應分配的權利價值」。繼而檢視各土地所有權人「實際分配土地及建築物」的權利價值，是否與其「更新後應分配的權利價值」有差異，多則應繳納差額價金，少則應發給差額價金。無論土地所有權人是對更新前權利價值的比例、更新後應分配的權利價值、共同負擔或實際分配土地及建築物的權利價值有爭執，任一項目的變動都會影響計算結果，均應認屬108年1月30日修正公布的都市更新條例第53條第1項所定「權利價值」的範圍（最高行政法院106年度判字第203號、第357號判決意旨參照）。

4.原告對於本件都更計畫中有關人事行政管理費、銷售管理費、風險管理費、營建工程管理費及環境影響評估費用的爭執，均屬於共同負擔的爭議，屬108年1月30日修正公布的都市更新條例第53條第1項所定「權利價值」的範圍。然如上所述，此條項規定的審議核復程序為任意性的爭議解決程序。原告對涉及共同負擔之權利價值的爭議未選擇審議核復程序，而是以本件都更計畫已經聽證程序審查，依行政程序法第109條規定，免經訴願程序，逕行提起行政訴訟救濟，尚無起訴不合法的情形。況原告爭執的事項除上開涉及權利價值的共同負擔部分外，尚包括容積獎勵部分，這是參加人依都市更新條例第44條及臺北市都市更新自治條例第19條規定辦理，並載明於本件事業計畫內的事項，非108年1月30日修正公布的都市更新條例第53條第1項所定權利變換計畫書內的事項。故原告不僅對權利價值為爭執，同時亦對權利價值以

外事項的核定不服，請求救濟，其提起撤銷訴訟，應屬合法，沒有違反108年1月30日修正公布的都市更新條例第53條規定。

㈡審議會對於共同負擔比例（包含人事行政管理費、銷售管理費、風險管理費）的審查，有判斷瑕疵；至於參加人在營建費用項下編列「管理費（含保險、利潤）10%」的工程項目，與營建管理工程費不同，尚無違誤：

1.依上述都市更新條例第30條第1項規定，以及同條例第29 條第3項授權訂定的都市更新權利變換實施辦法第13條第1項第4款及第7 款規定：「本條例第30 條所定負擔及費用，範圍如下：……四、工程費用：包括權利○○○區○道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、停車場等公共設施與更新後土地及建築物之規劃設計費、施工費、整地費及材料費、工程管理費、空氣污染防制費及其他必要之工程費用。……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。」以權利變換方式實施都市更新時，實施者擬具的權利變換計畫，就必要的工程費用、為實施權利變換所必要的人事、行政、銷售、風險、信託等管理費用數額的多寡，將影響權利變換範圍內土地所有權人的共同負擔，進而關涉更新後各土地所有權人應分配的權利價值。又都市更新的實施涉及都市土地有計畫的再開發利用、復甦都市機能及改善居住環境等公共利益，本質上屬公共事務，縱使基於民眾參與的考量，以法律規定人民在一定條件下得申請自行辦理都市更新，國家或地方自治團體仍須為必要的監督及審查決定。因此，主管機關對於實施者所擬具報核的權利變換計畫辦理審議，應對於上開費用及負擔是否屬實施權利變換所必要，為實質審查。尤其司法院作

成釋字第709號解釋表示：「……（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。」主管機關依此解釋意旨舉行聽證程序，土地所有權人或有關的利害關係人對於實施者所擬具權利變換計畫的內容，為不同主張時，主管機關作成是否核定的判斷時，應斟酌聽證全部結果，並就其形成判斷所採理由及不採的理由，予以說明，否則即與正當行政程序有違，所作成的判斷，難謂無恣意的違法。此時，主管機關對於實施者所擬具的權利變換計畫不能認為已盡實質審查的義務（最高行政法院107年度判字第591號判決意旨參照）。

2.被告為具體化都市更新事業及權利變換計畫內有關必要費用的內涵，訂有費用提列總表，做為都市更新事業計畫及權利變換計畫的權利變換共同負擔審議參酌。費用提列總表說明19規定：「人事行政管理費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……2.人事行政管理費率 5%，得視更新單元權利變換範圍內公有土地比例高低酌減（詳下表）……。」說明20規定：「營建工程管理費㈠定義……指實施者為保障施工品質及施工進度所需支付之營建工程管理費。㈡提列說明：依建築經理公司控管或營建管理公司服務費率提列，須檢具合約。㈢注意事項1.本項提列，需檢具合約。2.倘由實施者自行辦理工程管理時，本項不予提列。3.本項費用與人事行政管理費之合計

後，其費率不得超過人事行政管理費率提列上限 5%。」說明21規定：「銷售管理費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：……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%……。」說明22 規定：「風險管理費㈠定義……『權利變換』係以更新後樓地板折價抵付予實施者，風險管理費可視為實施者投入資本、創意、管理技術與風險承擔所應獲取對應之報酬。㈡提列說明……人數36-75 人、面積規模2,000平方公尺以上，未滿3,000平方公尺，風險管理費率12.25%……。」（本院卷第118-121頁）這是被告基於都市更新條例主管機關的地位，依其權限規範機關運作所作成非直接對外發生法規範效力的一般性規定，具行政規則性質。又實施者為更新事業共同負擔的計算，雖得參考費用提列總表所定的計算式及費率提列，但非直接適用該費用提列總表。審議會為審議時，除應就實施者權利變換計畫所載數額，是否合於費用提列總表規定外，仍應就實施者提列金額的理由，是否有合理的依據予以審認。如實施者逕以費用提列總表所定的標準上限提列，審議會應要求實施者說明其依據及理由，經討論後判斷是否應為調整。此觀費用提列總表規定：「總表注意事項：……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。」如審議會未依個案提列負擔情形實質審議，逕對實施擬具的權利變換計畫案為通過的決議，其判斷即難謂無恣意的違法（最高行政法院107 年度判字第591號判決意旨參照）。

3.對於參加人所提有關共同負擔比例（包含人事行政管理費、

銷售管理費、風險管理費）的審查，幹事會及審議會已有諸多質疑的意見，分述如下：

⑴幹事會初審會議中，被告財政局幹事黃宏玲審查意見16表示：「本案人事行政管理費、銷售管理費及風險管理費皆以上限提列，且共同負擔比達 44.05%，請實施者（即參加人，下同）檢討調降相關費用。」何芳子委員審查意見2 表示：「……共負比太高，請檢視。」臺北市都市更新處承辦科意見㈢3表示：「人事行政管理費（5%）、銷售管理費（ 6%）、風險管理費（ 12.25%）均以上限提列，請實施者自行考量酌降，另風險管理費費用實際金額請釐清。」最終會議結論五㈠記載：「管理費皆以上限提列，共同負擔達 44.05%，費用提列請依報核日提列標準檢討下修，並檢附相關證明文件。」參加人意見回應及處理情形則為：「本案建材設備皆依規定提列，並逐項檢視各項建材符合SRC第3級建材規範，並且本案產權皆屬私有，案件辦理及執行上風險較高，故相關管理費用皆依規定提列，應屬合理。」有幹事會初審會議紀錄可參（本院卷第38、45、48、51頁）。

⑵參加人依幹事會初審會議紀錄修正後提出的版本，共同負擔比例增加至 45.69%。幹事會複審會議中，被告財政局幹事黃宏玲審查意見7、8表示：「7.本案人事行政管理費、銷售管理費及風險管理費皆以上限提列，且共同負擔比達 45.69%，提請審議。8.本案前次幹事會共同負擔金額為3,176,952,341元，本次提高為3,224,968,452元，共同負擔比由44.05%提高至45.69%，請實施者說明。」臺北市都市更新處承辦科審查意見㈢3表示：「人事行政管理費（5%）、銷售管理費（6%）、風險管理費（12.25%）均以上限提列，請實施者自行考量酌降，另請補充各項管理費用提列說明。」最

終會議結論三㈢記載：「本案共同負擔比由44.05%提高至45.69%，人事管理費與銷售管理費請以9折酌降提列計算後，併風險管理費提請大會討論。」參加人意見回應及處理情形則為：「遵照辦理，因原計算安置費用誤植及房屋評定現值調漲修正後營業稅增加，故造成共同負擔比例增加，本次重新修正後，並將人事管理費……與銷售管理費以九折酌降提列計算，且銷售管理費因實施者實際分配有異動，調降順修後管理費用……減少32,394,677元。……共同負擔比例調降至45.12%。」有幹事會複審會議紀錄可以證明（本院卷第56、60-62頁）。

⑶107年10月22日審議會第348次會議中，簡裕榮委員意見2表示：「本案共同負擔比例達 45.12%，請實施者酌降。」遲維新委員表示：「本案位於大同區，建築成本33萬元/坪過高且房價跟成本不成比例……。」游適銘委員意見3表示：「本案建築成本偏高（33.9萬元/坪），共同負擔比達45.12%，請實施者酌降。」最終會議決議㈣3記載：「本案共同負擔比達 45.12%，請實施者酌降，並依委員及幹事意見修正。」參加人意見回應及處理情形為：「本案人事行政管理費原為5%已依幹事會意見打九折後調降為4.5%計算，另銷售管理費為6%調降為5.4%計算，修正後共同負擔比例修正為44.14%。」有該次會議紀錄可以參照（本院卷第67-69、72頁）。

⑷108年5月6日審議會第373次會議中，被告財政局幹事陳進祥審查意見3表示：「人事行政管理費（4.5%）與銷售管理費（5.4%）以九折提列，風險管理費（12.25%）以上限提列，共同負擔比例為 44.14%，請實施者說明，提請審議會審議。」地政局幹事洪于佩表示：「……共負比仍達 44.14%

（高於近期大同區提送審議案件），房價與造價水準似仍有不對等情形，請實施者說明後，提請大會討論。」遲維新委員表示：「……本案共負比太高，即便估價調整完後，還是一樣高……。」最終會議決議㈢2記載：「本案人事行政管理費（4.5%）與銷售管理費（5.4%）以九折提列，以及風險管理費（12.25%）以上限提列，共同負擔比例44.14%，經實施者說明，風險管理費部分自願以九折酌降，予以同意。」參加人意見回應及處理情形則為：「遵照辦理。」有該次會議紀錄可以參照（本院卷第73、74、77、79、80頁）。

4.綜觀上述歷次審查過程，參加人所提共同負擔比例原為44.05% ，且人事行政管理費、銷售管理費及風險管理費均按費用提列總表規定上限提列；其後則以安置費用誤植及房屋評定現值調漲修正後營業稅增加等為由，增加共同負擔比例至45.69% ；後來再將人事行政管理費與銷售管理費改以九折提列，先後修正共同負擔比例為45.12%及44.14%，惟仍較最初提出的44.05% 為高，且高於近期大同區提送審議的案件；最後參加人同意將風險管理費也改以九折提列，共同負擔比例則修正為43.32%，然也僅較參加人最初提出的44.05%酌降0.73%。由於參加人編列的管理費用，以其為實施權利變換計畫而確實支出的必要費用為限，其中人事行政管理費、銷售管理費及風險管理費的編列既然直接影響共同負擔費用的高低，更影響土地所有權人更新後權利價值的計算，對於管理費用採取上限值的合理性與必要性，參加人本應詳細說明，審議會亦應實質審議，依個案情形審查，並調整費用項目的計算結果及費率，尚非僅依費用提列總表所定上限提列，或予以一定比例的折扣酌減，即等同具有必要性與合理性。上述審議過程顯示已有諸多審查意見指出參加人所提

共同負擔比例過高的問題，並聚焦於人事行政管理費、銷售管理費及風險管理費純粹按照費用提列總表規定上限提列乙節，但參加人始終沒有說明其按照費用提列總表所定上限提列的理由及必要性，僅因委員質疑共同負擔比例過高，即按固定比例（即九折）予以酌減，卻未說明為何是以九折酌減；審議會最終的審查結論也沒有說明何以人事行政管理費、銷售管理費及風險管理費依費用提列總表所定上限打九折後，共同負擔比例就變得合理的理由。依前述法律見解的說明，難認審議會已為實質審查。被告作成原處分即有出於不完全資訊而為判斷的違法情形。

5.原告雖主張：依本件事業計畫表15-1都市更新事業實施總經費成本明細表（本院卷第81頁）記載，參加人提列的管理費用不含營建工程管理費，然參照本件事業計畫表15-3營造工程費用估算表（本院卷第85頁），參加人卻在「壹、工程費用一、重建費用㈡新建工程1.營建費用」項目中編有「管理費（含保險、利潤）10%」178,176,232 元，顯為刻意隱藏，欲藉此規避編列營建工程管理費的限制等等。然而，都市更新權利變換實施辦法第13條第1項第4款所定工程費用中，本即包括工程管理費，而與同條項第7 款規定的管理費用有所區隔。又費用提列總表說明2 規定：「營建費用（含公益設施樓地板面積）㈠定義……指建築物之營建成本，依『臺北市都市更新審議案（重建區段）建築物工程造價基準』規定，主要按結構、興建樓層數訂立營建單價。㈡提列說明：營建單價依『臺北市都市更新審議案（重建區段）建築物工程造價基準』。」（本院卷第100 頁）臺北市都市更新審議案（重建區段）建築物工程造價基準第1 點規定：「一、本工程造價基準……作為都市更新事業計畫及權利變換計畫之

工程造價審議參酌。」第3點規定：「建築物工程造價核計原則㈠包含項目：1.建築工程……。2.機電工程……3.勞工安全衛生費、空氣污染防制費4.施工稅捐、利潤及管理費。」第4點營造工程費用估算表「管理費（含保險、利潤）10%」備註欄記載：「（建築工程＋機電工程）X10%」（本院卷第339-355頁）。依此，營建費用項下本可編列「管理費（含保險、利潤）10%」的工作項目，且其費用提列基準為建築工程與機電工程造價總和的10%，與前引費用提列總表說明20有關營建工程管理費，屬於都市更新權利變換實施辦法第13條第1項第7款規定的管理費用，且提列標準是依合約訂定（本院卷第119頁）等均有不同。參加人據此編列即屬有據。原告就此部分的指摘並不可採。

㈡審議會就環境影響評估費用列入共同負擔費用計算的審查仍未臻周全，有出於不完全資訊而為判斷的違法情形：

1.參加人將環境影響評估費用列入共同負擔費用。就此，原告雖主張：環境影響評估費用與都市更新權利變換實施辦法第13條第1項第4款所列舉與工程直接相關的費用性質不同，不應提列為共同負擔費用等等。然而，都市更新權利變換實施辦法第13條第1項第4款所定工程費用中，除施工前的規劃設計費、與工程施作直接相關的施工費、整地費及材料費、工程管理費外，還包括依空氣污染防制法第16條規定對營建工程徵收的空氣污染防制費等。由此可知，只要是為工程施作的進行所必要的費用支出，即有列為工程費用的可能。由於環境影響評估法第5條第1項第8款規定：「下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：……八、新市區建設及高樓建築或舊市區更新。」第7條第1項規定：「開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向

目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。」第13條第2項規定：「主管機關應於60日內作成審查結論，並將審查結論送達目的事業主管機關及開發單位；開發單位應依審查結論修正評估書初稿，作成評估書，送主管機關依審查結論認可。」第22條規定：「開發單位於未經主管機關依第7條或依第13條規定作成認可前，即逕行為第5條第1項規定之開發行為者，處新臺幣30萬元以上150萬元以下罰鍰，並由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為。必要時，主管機關得逕命其停止實施開發行為，其不遵行者，處負責人3年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣30萬元以下罰金。」應實施環境影響評估的開發行為，於開發單位檢具環境影響說明書，經主管機關審查、認可前，不得為開發行為。換言之，有實施環境影響評估必要的開發行為，為使工程施作得以進行，即有支出相關成本費用，進行環境影響評估的必要，故此部分費用支出應可認屬必要的工程費用，而可列於都市更新權利變換實施辦法第13條第1項第4款規定的工程費用項下。至於在具體個案中，都市更新的實施者有無提列此一費用的合理性與必要性，即應由審議會為實質審查。

2.參加人所提共同負擔費用中有關環境影響評估費用的審查情形如下：

⑴幹事會初審會議中，被告財政局幹事黃宏玲審查意見11表示：「表15-1都市更新事業實施總經費成本明細表內提列其他費用（環境評估）1,102,500元，惟財務計畫內卻未敘明，請補充，另依提列總表規定其他費用需經審議會審決，後續請提審議會審議。」參加人意見回應及處理情形為：「本案須環境影響評估審查，故提列環境評估費用，廠商合約亦已

檢附，財務計畫內容將配合修正。」有幹事會初審會議紀錄可參（本院卷第37頁）。

⑵107年10月22日審議會第348次會議中，被告財政局幹事王月蕊審查意見3表示：「本案提列其他必要費用環境影響評估費用1,102,500元，請實施者說明必要性後，提請大會審議。」參加人意見回應及處理情形則為：「本案於事業計畫暨權利變換於104年10月30日掛件申請報核，依當時之有關開發行為所應檢討評估之法令進行。該時有關環境影響評估法第5條第2項規定訂定之開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準之第26條高樓建築，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：一、住宅大樓，其樓層30層以上或高度100公尺以上。二、辦公、商業或綜合性大樓，其樓層20層以上或高度70公尺以上。本案規劃設計之建築高度為86.45公尺（含屋頂突出物）之綜合性大樓，依法應辦理環境影響評估相關作業。本案環評作業於105年7月啟動，有關環評所應進行之檢測、實驗、調查並行進行。環境影響說明書於106年8月15日掛件予臺北市政府環境保護局申請審查。案經189次及194次審議會審查，並於194次審議會核決。因行政院環境保護署於107年4月11日環綜字第1070026361號令修正發布『開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準』，其中第26高樓建築應實施環境影響評估之規定，放寬高度為120公尺。並因同法令第47條第2項規定，開發行為於環境影響評估審查完成前，有應實施環境影響評估之規定修正，致原開發行為未符合應實施環境影響評估之規定者，主管機關應將環境影響說明書或評估書退回目的事業主管機關。是以臺北市政府環境保護局於107年5月16日檢還本案核送之環境影響說明書。依前陳述，本案所進行之環境影響評估作業實為

屬實發生，相關所涉及費用如下：1.環境影響評估：1,102,500 元（含稅）……建請同意列入共同負擔費用。」有該次會議紀錄可以參照（本院卷第63-64頁）。

⑶108年5月6日審議會第373次會議，被告財政局幹事陳進祥審查意見2 表示：「本案提列其他必要費用環境影響評估費用1,102,500 元，請實施者說明必要性後，提請審議會審議。」參加人意見回應及處理情形則為：「本案於事業計畫暨權利變換於104年10月30 日掛件申請報核，依當時之有關開發行為所應檢討評估之法令進行。環評作業於105年7月啟動，有關環評所應進行之檢測、實驗、調查並行進行。環境影響說明書於106年8月15日掛件予臺北市政府環境保護局申請審查。案經189次及194 次審議會審查，並於194次審議會核決。詳附錄五-2環境影響合約。後續經第373 次審議會討論後，予以同意。」最終審議會決議㈢1 記載：「本案提列其他必要費用環境影響評估費用（1,102,500 元），另提列……經實施者說明……並經審議會討論後，予以同意。」亦有該次會議紀錄可以證明（本院卷第73、79頁）。

3.依上開審查過程可知，審議會是審酌參加人規劃設計的建築物為高度86.45 公尺（含屋頂突出物）的綜合性大樓，符合參加人104年10月30 日向被告提出本件都更計畫報核時所應適用的「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第26條第2 款規定：「高樓建築，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：……二、辦公、商業或綜合性大樓，其樓層20層以上或高度70公尺以上。」屬於應經環境影響評估始得為開發行為的案例，且參加人已於106年8月15日向臺北市政府環境保護局申請環境影響評估審查，並經審議核決，而有該筆費用的支出，且有環境影響說明書合約（見本件權

變計畫附錄60）可以佐證，故同意參加人提列此項支出為共同負擔費用。然而，本件都更計畫所規畫新建的大樓是否應實施環境影響評估，涉及建築物高度的規劃設計，因而與法定建蔽率與容積率的檢討及使用有關。原告據此主張：本件都更計畫更新單元基地的法定建蔽率為65%，參加人設計的實設建蔽率為 61.94%，如規劃時用滿法定建蔽率，應可減少樓層、降低樓高，節省實施環境影響評估的費用等等，即非無據。然綜觀歷次幹事會及審議會就本件都更計畫的審查，並無有關實設建蔽率、容積率與法定建蔽率、容積率間差距之合理性的審查。參加人雖主張：高樓層建物各戶採光良好，增加居住舒適度及房屋價值，加上1 樓法定空地較多，有地面景觀提升生活品質，此外，本件基地旁為市定古蹟臺灣基督教長老會大稻埕教會，建築量體應考量該古蹟的存在，避免對古蹟造成壓迫，參加人的設計已多方考量，不應為節省100 餘萬元的環境影響評估費用，而犧牲建物所有權人數億元的權益等等。惟法定建蔽率既為建築面積占基地面積的法定上限比率，在此比例以外留設的基地面積即為法定空地（建築法第11條參照），是否仍有因鄰近古蹟，而減少建築面積的必要；建築物高度、退縮距離對於古蹟造成的壓迫程度等等，均應由審議會實質審議後作成判斷。本件都更計畫於幹事會、審議會審議時，既未有相關的審議，即難認參加人規劃的建物高度、實設建蔽率、容積率與法定建蔽率、容積率間的差距具有合理性，從而有因建物高度而施行環境影響評估，支出此部分費用的必要。審議會就環境影響評估費用列入共同負擔費用計算的審查仍未臻周全，有出於不完全資訊而為判斷的違法情形。

㈣被告依109年7月8 日修正公布前臺北市都市更新自治條例第

19條規定，以原處分核給容積獎勵6%部分（△F3），並非對原告不利益的事項，基於行政訴訟除少數具客觀訴訟的性質外，以主觀訴訟為原則，原處分就此部分既無造成原告權利或法律上利益的侵害，且原處分已因被告未能實質審議包括人事行政管理費、銷售管理費、風險管理費及環境影響評估費用等，而有判斷瑕疵應予撤銷的情形，則有關核給容積獎勵6%部分，是否符合都市更新建築容積獎勵辦法第9條規定；109年7月8日修正公布前臺北市都市更新自治條例第19條規定是否違反法律優位、法律保留原則等爭議，即無審認的必要。

㈤本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，認與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

八、結論：

原處分違法，原告訴請撤銷為有理由，應予准許。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　9　　月　　30　　日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法　官　高愈杰

法　官　李君豪

法　官　楊坤樵

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　　110　　年　　9　　月　　30　　日

書記官　高郁婷