

裁判字號：最高行政法院 102 年判字第 97 號判決

裁判日期：民國 102 年 03 月 07 日

裁判案由：土地重劃

最 高 行 政 法 院 判 決

102年度判字第97號

上 訴 人 即

原審參加人 新北市永翠水岸綠能特區（發展單元A B區）自辦  
市地重劃區重劃會

代 表 人 簡茂男

訴訟代理人 邱景睿 律師

上 訴 人 新北市政府

代 表 人 朱立倫

訴訟代理人 鍾毓理 律師

被 上 訴 人 甘錦祥

甘錦裕

共 同

訴訟代理人 連阿長 律師

被 上 訴 人 林正良

上列當事人間土地重劃事件，上訴人對於中華民國101年10月11日臺北高等行政法院101年度訴更一字第110號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

理 由

一、上訴人新北市永翠水岸綠能特區（發展單元AB區）自辦市地重劃區籌備會（下稱上訴人永翠水岸籌備會），依「獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法」（下稱重劃辦法）第26條規定，於民國98年11月16日檢具市地重劃計畫書、重劃區土地清冊、土地所有權人同意書等文件向上訴人新北市政府申請核准實施市地重劃。上訴人新北市政府以98年12月14日北府地區字第0981040725號函附條件審核通過，並請上訴人永翠水岸籌備會續行法定程序。嗣上訴人新北市政府分別以99年4月12日北府城審字第09902796371號、99年4月12日北府城審字第09902796373號公告「變更板橋都市計畫（江翠北側地區）（配合細部計畫『第一次通盤檢討』）（第二階段）（市地重劃AB單元）案」之主要計畫及細部計畫，並分別於99年4月15日、16日發布實施。上訴人永翠水岸籌備會於99年4月14日向上訴人新北市政府提出重劃計畫書，上訴人新北市政府以99年4月23日北府地區字第0990357725號函核定，並請上訴人永翠水岸籌備會依重劃辦法第27條規定，公告

重劃計畫書30日。上訴人永翠水岸籌備會遂以99年4月23日新永翠自劃籌字第0990423002號函通知重劃區內土地所有權人，重劃計畫書公告於改制前臺北縣板橋市公所（現為新北市板橋區公所），公告期間自99年4月27日至99年5月27日止。嗣上訴人永翠水岸籌備會依重劃辦法第11條及第13條規定，於99年6月1日召開第一次會員大會，因該次會員大會未徵得全體會員2分之1以上，及其所有土地面積超過重劃區總面積2分之1以上決議，上訴人永翠水岸籌備會遂於99年12月1日重行召開第一次會員大會（下稱「系爭會員大會」）決議通過章程並選定理事及監事成立重劃會後，將重劃會章程、會員與理事及監事名冊、第一次會員大會及理事會紀錄報請上訴人新北市政府核定，並經上訴人新北市政府以99年12月20日北府地區字第0991207623號函准予核定（下稱「原處分」）。被上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，向原審法院提起行政訴訟亦遭駁回，再向本院提起上訴，經本院以101年度判字第637號判決將原審法院100年度訴字第855號判決廢棄，發回更為審理（下稱本院發回判決）。嗣經原審法院以101年度訴更一字第110號判決（下稱原判決）訴願決定及原處分均撤銷，上訴人不服，遂提起本件上訴。

- 二、被上訴人起訴主張：依平均地權條例第58條第1項規定及內政部頒「民間團體辦理市地重劃貸款要點」第2點之規定，籌備會係屬特殊社會團體及民間團體，是於上訴人永翠水岸籌備會開會時，會員不克出席者，如何代理，自應適用人民團體法第42條之規定，社會團體會員不能親自出席會員大會時，得以書面委託其他會員代理，每一會員以代理一人為限，惟上訴人永翠水岸籌備會於99年12月1日所召開之會員大會卻有一人代理多人之情形，已有違人民團體法第42條之規定，且系爭會員大會尚有以大量人頭虛增地主人數操控重劃會之情事，是上訴人新北市政府認定上訴人永翠水岸籌備會重行召開之會員大會，係依章程所載之多數決選任方式選定理事及監事，即有違誤。況上訴人永翠水岸籌備會選任理事及監事之議案應類推適用民法第52條第3項規定，此亦有實務見解之支持。上訴人永翠水岸籌備會於會員大會所選任之理事及監事，其得票數代表之面積並未達重劃區總面積二分之一以上，與行為時重劃辦法第13條第3項規定不符，其理事及監事之選任依法無效。又依系爭會員大會紀錄記載，參與重劃總面積為179,683.64平方公尺應扣除公有抵充土地3,643.03平方公尺，其計算方式顯屬違法，且系爭會員大會被代理者中僅有12人得認定為合法代理而有效出席，從而當日有效出席之人數不及會員人數之二分之一，依民法第53條及人民團體法第27條之規定，不得作成任何決議。另重劃辦法第13條第2項第2款及第3項之規定，選任理事、監事為會員大會之權責，應有全體會員二分之一以上，及其所有土地面積超過重劃區總面積二分之一以上之同意，且同條第4項規

定「第2項之權責除第1款至第4款及第8款外，得經會員大會決議授權理、監事會辦理。」可見「選舉理、監事應有全體會員二分之一以上及其所有土地面積超過重劃區總面積二分之一以上同意」之規定屬強行規定，不得以章程任意排除。此外，國有財產局於會員大會當天，未參與第3案「理事及監事選舉」之投票，為上訴人新北市政府所是認，是就算事後徵詢國有財產局同意，亦不能改變當天國有財產局未有投票明示同意之事實，而內政部100年12月28日內授中辦地字第1000726437號函之內容，係屬違反法理之解釋，不足採信等語，為此，訴請將原處分及訴願決定均撤銷。

三、上訴人新北市政府則以：依重劃辦法第3條第2項、第11條第4項及第13條第2、3項之規定，上訴人永翠水岸籌備會第1次會員大會業於99年12月1日重行召開，經分別徵得區內土地所有權人半數以上及土地總面積過半數以上同意辦理選任理事、監事及表決通過章程，並按表決通過章程明載之多數決選任方式及重劃辦法第11條第3項規定選定理事及監事，嗣該會員大會紀錄報經書面審認後，上訴人新北市政府以原處分核定，應無違誤。又重劃辦法係自辦市地重劃之特別辦法，同法第13條於內政部101年2月4日修正前，原僅定有會員大會舉辦時，會員不能親自出席者，得以書面委託他人代理，並未限制其人數，足見原重劃辦法對「一人代理多人」並無特別規定。且上訴人依土地法第43條規定，伊於受理本件土地重劃申請及後續處分，皆以已辦竣登記之標示予以審查。另系爭會員大會當天，國有財產局因身分不宜擔任理事及監事，故選擇不投票，惟不代表不同意，系爭會員大會紀錄亦有記載國有財產局表達不參與理事及監事投票一事，且若有任何會員對選舉方式有任何意見，均可於通過章程議案時明確表達反對或修正之立場，惟被上訴人及國有財產局於通過章程案均贊成，是該章程即具有效力。此外，重劃辦法第13條第3項規定第2項第2款所列「選任或解任理事、監事」之決議，應有全體會員二分之一以上及其所有土地面積超過重劃區總面積二分之一以上同意，係針對「選任或解任理事、監事選舉案」，而非被上訴人所稱每位理、監事得票數及面積均需過半之強制規定等語，資為抗辯，求為判決駁回被上訴人之訴。

四、上訴人永翠水岸籌備會主張：重劃辦法係依平均地權條例第58條第1項之委任立法，行為時重劃辦法第13條第1項關於「委託代理」既已有特別規定，自應優先適用，而無再適用民法第52條第3項及人民團體法第42條規定之餘地，修正後之重劃辦法第13條之規定於本件亦不適用。而重劃會係依重劃辦法第3條所組成，僅需向縣市主管機關申請核備即為已足，無須依民法第30條之規定為法人登記，故其性質為「非法人團體」，亦非人民團體法所指之人民團體，亦不適用人民團體法第42條之規定，而重劃會既非民法之社團，自無適用

或類推適用民法第52條第3項「一人代理」之規定。本件重劃計畫書及章程，均通過全體會員二分之一以上，及土地總面積二分之一以上之同意，且本件重劃會理事及監事均係依章程規定選出，其選任自屬合法有效，是原處分予以核定，並無違背法令。又重劃會乃屬自治事項，故重劃會之章程，如已依重劃辦法之規定制定產生，且章程對於理事及監事之選任已有特別規定者，即屬有意排除重劃辦法之規定，則該章程關於理事及監事選任之規定，自應優先適用。另依章程之規定，本重劃區內全體土地所有權人皆為本會會員，不論其面積多少，祇要為本重劃區內地主，均具備會員資格，而有表決權，故會員持分面積雖小，仍具有表決權，僅不具理事及監事候選資格。而國有財產局乃依重劃辦法第23條之規定，參與本件市地重劃，且國有財產局有領票不投票，僅在避免行政機關介入選舉支持特定人選，維持中立性等語，資為抗辯，求為判決駁回被上訴人之訴。

- 五、原審為不利於上訴人之判決，係以：（一）上訴人永翠水岸籌備會於99年12月1日所召開系爭會員大會是否有人民團體法第42條及民法第52條第3項規定之適用：1.行為時重劃辦法第13條第1項前段固規定「會員大會舉辦時，會員如不能親自出席者，得以書面委託他人代理」，惟就自辦市地重劃會會員以書面委託他人代理出席會員大會，受託人是否僅能受一人委託乙節，則並未明定，是苟其他法令有所規定，應依該法令之規定，如其他法令無規定，受託人自不受僅能受一人委託之限制。至101年2月4日修正發布之重劃辦法第13條第1項規定：「會員大會舉辦時，會員如不能親自出席者，得以書面委託他人代理。但區內私有土地所有權人少於10人時，受託人僅得接受一人委託……。」此但書前段之規定，縱得解釋上開重劃辦法已規定私有土地所有權人10人以上時，受託人不受接受一人委託之限制，惟基於法律不溯及既往原則，此修正規定自不得適用於99年12月1日舉行之系爭會員大會之決議。是以系爭會員大會召開時，其他法令有無規定受託人受委託人數之限制規定，即為本件之重要爭點。2.行為時重劃辦法第13條規定，自辦市地重劃會之會員大會為參與重劃土地所有權人之意思機關及最高權力機關，該會員大會之決議性質上可與人民團體法上社會團體之會員大會決議及民法社團總會決議之性質同視（最高法院99年度臺上字第634號民事判決意旨參照）；且因自辦市地重劃區之理事會、監事會，係執行、監察重劃各項業務，攸關區內土地所有權人之權益，為避免投機者以土地小面積移轉共有，增加人數，藉以掌控重劃會，並推選依規定未能分配土地之投機者，擔任理事、監事，組成理事會、監事會，操控重劃業務，95年6月22日修正發布（即行為時）重劃辦法第11條時增列第3項，規定當選理、監事會員應有最小土地面積之限制（立法理由參照），以防堵少數會員掌控操縱自辦市地重

劃會決議，其整體修法方向與民法第52條第3項及人民團體法第42條之規定如出一轍。益見自辦市地重劃會尤其涉及各方利益之衝突及競合，更應避免被少數投機者所操縱，而損及區內多數土地所有權人之權益，故自辦市地重劃會會員大會之決議，應類推適用民法第56條第3項（最高法院97年度臺上字第2109號判決意旨參照）及人民團體法第42條之規定。換言之，自辦市地重劃會之會員不能親自出席會員大會時，得以書面委託他人代理，每一人以代理會員一人為限。（二）上訴人永翠水岸籌備會於99年12月1日所重行召開之系爭會員大會，提案討論追認重劃計畫書、通過章程、選任理事及監事等3議案。而依系爭會員大會—土地所有權人簽到領票簿之記載，可知系爭會員大會開會當日，代理出席領票之情形如下：①游泰歲代理領票簿編號1、24、51、104、108、136、141、176、212、215、218等11人。②尤金德代理領票簿編號5、6、8等3人。③許國禎代理領票簿編號9、20、29、40、101、147、151、168、200、207等10人。④王宏陽代理領票簿編號11、56、98、99、102、103、185、201、202、206等10人。⑤李宏昌代理領票簿編號15、21、25、120、125、197、198、204、205、209等10人。⑥簡詩韻代理領票簿編號18、19、60、113、114、137、149、164、229、241等10人。⑦簡慶煌代理領票簿編號28、31、36、46、52、100等6人。⑧簡慶星代理領票簿編號32、33、213等3人。⑨簡嘉成代理領票簿編號37、58、59、63、66、129、156、195等8人。⑩許昭世代理領票簿編號115、116、117、143、153、165、193、242等8人。⑪黃振奎代理領票簿編號127、132、140、144、152、179、184、187、188、194等10人。⑫簡嘉興代理領票簿編號166、216、228等3人。經類推適用民法第52條第3項及人民團體法第42條關於一人僅能代理會員一人之規定，系爭會員大會被代理者中僅12人得認定為合法代理而有效出席。是當日出席人數應扣除80人（92-12=80），復依系爭會員大會之會議紀錄記載，上訴人永翠水岸籌備會會員總數255人，出席189人，於扣除未經合法代理之80人後，實際有效出席人數僅109人，尚不及上訴人永翠水岸籌備會會員人數之二分之一，依行為時重劃辦法第13條第2項、第3項之規定，根本不可能達到全體會員二分之一以上及其所有土地面積超過重劃區總面積二分之一以上同意之門檻，而作成有效追認重劃計畫書、通過章程及選任理事及監事之決議。則上訴人新北市政府以原處分核定上訴人永翠水岸籌備會所提報之章程、理事及監事名冊、第一次會員大會及理事會紀錄，即於法未合。（三）上訴人永翠水岸籌備會於99年12月1日所召開之系爭會員大會，應類推適用人民團體法第42條及民法第52條第3項關於一人僅能代理會員一人之規定，故系爭會員大會實際有效出席人數僅109人，尚不及上訴人永翠水岸籌備會會員人數255人之二分之一，依行

為時重劃辦法第13條第2項、第3項之規定，根本不可能達到全體會員二分之一以上及其所有土地面積超過重劃區總面積二分之一以上同意之門檻，而作成有效追認重劃計畫書、通過章程暨選任理事及監事之決議。綜上所述，上訴人永翠水岸籌備會於99年12月1日所召開系爭會員大會實際有效出席人數，不及上訴人永翠水岸籌備會會員人數之二分之一，依行為時重劃辦法第13條第2項、第3項之規定，無法作成有效追認重劃計畫書、通過章程暨選任理事及監事之決議，是上訴人新北市政府以原處分核定上訴人永翠水岸籌備會所提報之章程、理事及監事名冊、第一次會員大會及理事會紀錄，顯有違誤，訴願決定未予糾正，亦有未合等詞，為其判斷之依據。

六、本院按：

(一)行為時（即95年6月22日修正發布）重劃辦法第13條：「（第1項）會員大會舉辦時，會員如不能親自出席者，得以書面委託他人代理；其為未辦理繼承登記土地經法院指定遺產管理人者，得由遺產管理人代為行使之；其為政府機關或法人者，由代表人或指派代表行使之。（第2項）會員大會之權責如下：一、通過或修改章程。二、選任或解任理事、監事。三、監督理事、監事職務之執行。四、追認或修正重劃計畫書。五、重劃分配結果之認可。六、抵費地之處分。七、預算及決算之審議。八、理事會、監事會提請審議事項。九、本辦法規定應提會員大會審議之事項。十、其他重大事項。（第3項）會員大會對於前項各款事項之決議，應有全體會員二分之一以上，及其所有土地面積超過重劃區總面積二分之一以上之同意。但重劃前已協議價購或徵收取得之公共設施用地並按本辦法規定原位置原面積分配及依法應抵充之土地，其人數、面積不列入計算。……」本院發回判決已指示，上開重劃辦法就重劃會會員以書面委託他人代理出席會員大會，就受託人是否僅能受一人委託，並未有規定，苟其他法令有所規定，應依該法令之規定，如其他法令無規定，受託人自不受僅能受一人委託之限制。人民團體法第42條：「社會團體會員（會員代表）不能親自出席會員（會員代表）大會時，得以書面委託其他會員（會員代表）代理，每一會員（會員代表）以代理一人為限。」民法第52條第3項：「社員表決權之行使，除章程另有限制外，得以書面授權他人代理為之。但一人僅得代理社員一人。」原判決已查明依平均地權條例第58條及重劃辦法所組織之自辦市地重劃會，係由自辦市地重劃區內全體土地所有權人為自辦市地重劃所組成之特殊社會團體，未依人民團體法相關規定申請主管機關許可及辦理立案登記，非人民團體法所規範之人民團體，亦未依民法相關規定向主管機關申請許可設立登記，非民法所規範之社團，則重劃會會員以書面委託他人代理出席會員大會，無從直接適用上開人民團體法第42條及民法第52條

第3項規定，而認受託人僅能受一人委託。

(二)原判決雖另持自辦市地重劃會會員大會之決議，應類推適用民法第52條第3項及人民團體法第42條之規定，會員不能親自出席會員大會時，得以書面委託他人代理，每一人以代理會員一人為限之法律見解，並本於此而為不利於上訴人之判決。惟自辦市地重劃會會員大會之決議，應否類推適用民法第52條第3項及人民團體法第42條之規定，則應視行為時重劃辦法第13條未明文規定會員以書面委託他人代理出席會員大會，受託人每一人以代理會員一人為限，是否有法律漏洞，且自辦市地重劃會會員出席會員大會，與人民團體法規範之社會團體社員出席社員大會，及民法規範之社團社員出席總會，在委託他人代理出席參與表決上，是否具有類似性，而決定有無法律上之同一理由，應作相同規範。查會議之有出席權人不能親自出席會議，而得委託他人代理出席時，受託人是否受其得代理人數之限制，是屬於立法政策上考量，並不是非作限制不可，例如公司法對股份有限公司股東委託他人代理出席股東會，即無受託人代理他人人數之限制。行為時重劃辦法第13條就會員委託他人代理出席會員大會，未規定每一人以代理會員一人為限，原不得即遽指為有應規範未規範之法律漏洞。再101年2月4日修正發布之重劃辦法第13條：「（第1項）會員大會舉辦時，會員如不能親自出席者，得以書面委託他人代理。但區內私有土地所有權人少於10人時，受託人僅得接受一人委託；……。」修正增加對受託人受委託代理人數限制之規範，僅就私有土地所有權人少於10人時，受託人受僅得一人委託限制為規定，正足見行為時重劃辦法第13條就會員委託他人代理出席會員大會，未規定每一人以代理會員一人為限，無應規範而未規範之情事。否則101年2月4日修正時，不會就私有土地所有權人10人以上之情形，不作每一人以代理會員一人為限之限制規定。原判決雖又認行為時重劃辦法之整體修法方向，與民法第52條第3項及人民團體法第42條規定相同，即防堵少數會員掌控自辦市地重劃會決議。然依行為時重劃辦法第3項規定，會員大會之決議，應有全體會員二分之一以上，及其所有土地面積超過重劃區總面積二分之一以上之同意為之。換言之，其決議係兼以表決權人數及表決權人所持土地權利範圍，定其表決權數，而非如人民團體法規範之社會團體及民法規範之社團，單以表決權人之人數定其表決權數不同。此乃人民團體法規範之社會團體之會員及民法規範之社團之社員，每人在該團體或社團所具之利害關係相同，而市地重劃會各會員之利害關係，因其所持土地權利（面積）範圍不同，利害關係大小有別，兩者性質迥不相同，自無類似性。至原判決所引最高法院97年度臺上字第2109號民事判決，及被上訴人所引同院99年度臺上字第634號民事判決，係認重劃會會員大會為參與重劃土地所有權人之意思機關及最高權力機關，

該會員大會之決議性質上與社團總會決議相似，可類推適用民法第56條規定，於重劃會會員大會之召集程序或決議方法違反法令或章程時，准由重劃之會員請求法院撤銷重劃會之決議；於其決議內容違反法令或章程時，准由重劃之會員訴請確認重劃會之決議為無效，並未認市地重劃會會員大會之決議，應類推適用民法第52條第3項，會員以書面委託他人代理出席會員大會，受託人每一人以代理會員一人為限。另被上訴人所引之最高法院67年臺上字第865號判例及同院91年度臺上字第1985號判決，則係就重劃會之當事人能力為判斷，無涉民法第52條第3項。

(三)綜上所述，行為時重劃辦法第13條未明文規定會員以書面委託他人代理出席會員大會，受託人每一人以代理會員一人為限，並無法律漏洞，無類推適用民法第52條第3項及人民團體法第42條規定之餘地。原判決認自辦市地重劃會會員大會之決議，應類推適用民法第52條第3項及人民團體法第42條之規定，會員不能親自出席會員大會時，得以書面委託他人代理，每一人以代理會員一人為限，適用法規不當，判決違背法令，上訴意旨執此指摘，並求予廢棄原判決，為有理由。因上訴人之請求是否有理由，尚須由原審法院調查事實始能判斷，自應由本院將原判決廢棄，發回原審法院更為審理。

七、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中 華 民 國 102 年 3 月 7 日

最高行政法院第五庭

審判長法官 林 茂 權

法官 楊 惠 欽

法官 姜 素 娥

法官 蕭 惠 芳

法官 吳 東 都

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 102 年 3 月 7 日

書記官 莊 子 誼