

01 高雄高等行政法院裁定

02 110年度訴字第325號

03 民國112年6月20日辯論終結

04 原 告 高雄市仁武區草潭自辦市地重劃區籌備會

05 代 表 人 鄭詠霖

06 訴訟代理人 張清雄 律師

07 曾本懿 律師

08 陳宥廷 律師

09 被 告 高雄市政府

10 代 表 人 陳其邁

11 訴訟代理人 李衣婷 律師

12 王振宇 律師

13 上列當事人間損失補償事件，原告提起行政訴訟，本院裁定如下如

14 下：

15 主 文

16 一、原告之訴駁回。

17 二、訴訟費用由原告負擔。

18 事實及理由

19 一、爭訟概要：

20 (一)原告前經改制前高雄縣政府（下稱高雄縣政府）以民國95年
21 11月28日府地劃字第0950277182號函（下稱95年11月28日
22 函）准予成立，並核定重劃範圍。其後，內政部都市計畫委
23 員會103年7月29日第832次會議審定「擴大及變更澄清湖特
24 定區計畫（第三次通盤檢討）案」（下稱系爭都市計畫）為
25 整體開發並規定以市地重劃方式辦理開發，並經被告於103
26 年10月28日公告發布實施系爭都市計畫案，原告遂重新申請
27 核定重劃範圍，經被告以104年9月18日高市府地發字第1047

01 1128500號函准予核定實施範圍。原告於105年3月、8月間檢
02 附相關資料向被告申請核准實施市地重劃，經被告函請原告
03 修正重劃計畫書。

04 (二)嗣因內政部為配合司法院釋字第739號解釋，以105年12月7
05 日內授中辦地字第1051309606號令訂定發布獎勵土地所有權
06 人辦理市地重劃辦法（下稱獎勵辦法）部分條文因違憲而修
07 正施行前，自辦市地重劃各階段作業應採取因應措施，被告
08 據以106年1月6日高市府地發字第10670007000號函通知原
09 告，應召開第1次會員大會成立重劃會後再循程序申請核准
10 實施市地重劃，原告以106年3月17日草潭自劃字第10600030
11 44號函檢附第1次會員大會會議紀錄等相關資料，申請核定
12 成立重劃會，復經原告補正相關資料，然因被告遲未准駁，
13 原告續於107年10月17日以陳情書向被告請求儘速核定，被
14 告仍未就原告前揭申請作成准駁之決定。原告就其上開106
15 年3月17日之申請，針對被告應作為而不作為提出訴願，經
16 內政部於108年3月28日作成台內訴字第1080009127號訴願決
17 定要求被告應於2個月內作成處分，被告乃以108年5月24日
18 高市府地發字第10802771300號函（下稱前處分）將95年11
19 月28日函核准成立籌備會（即原告）之處分廢止，並駁回原
20 告106年3月17日核准成立重劃會之申請。原告不服前處分，
21 循序提起行政訴訟請求撤銷，經本院108年度訴字第414號判
22 決駁回原告之訴，原告不服，提起上訴，經最高行政法院10
23 9年度上字第1151號判決駁回上訴確定。

24 (三)原告認被告既以前處分廢止95年11月28日函核准成立原告之
25 處分，係對於授予利益之合法行政處分廢止，依行政程序法
26 第126條規定，對於受益人因信賴該處分致遭受財產上之損
27 失，應給予合理之補償，而檢具相關資料於110年7月28日向
28 被告申請，惟未獲被告核准補償。原告遂依行政程序法第12
29 0條第3項規定，提起本件行政訴訟。

30 二、原告起訴主張及聲明：

31 (一)主張要旨：

01 1. 依獎勵辦法第9條第1項第7款規定「其他法令規定應行辦理
02 並經中央主管機關認定應由籌備會辦理者」，就籌備會任務
03 而言，依行政程序法第126條第1項規定，受益人得對廢止合
04 法之授益行政處分提起損失補償，係原告方得依法辦理。倘
05 因原告之籌備會資格遭廢止，而認定原告欠缺當事人能力，
06 豈非致此損失補償之規定形同具文，且於前案爭執前處分之
07 廢止處分是否合法時，本院及最高行政法院之判決均未表明
08 原告無當事人能力。況原告目前為非法人團體，有其名稱、
09 行政人員及辦公場所，並無欠缺當事人能力。

10 2. 原告雖係由土地所有權人發起、成立之籌備會，然由訴外人
11 三地開發實業股份有限公司（下稱三地公司）為原告處理重
12 劃業務並代墊款項，三地公司依承攬之規定得向原告請求損
13 害賠償。原告經於95年11月底核准成立至111年12月間遭廢
14 止確定，長達16年之久，已付出之人力、物力不勝枚舉，許
15 多支出無法提出單據，除原告請求之金額外，本院應依行政
16 訴訟法第189條第2項規定，以心證定其數額。

17 (二)聲明：被告應給付原告新臺幣（下同）22,171,928元，及自
18 起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按年息百之5計算之利
19 息。

20 三、被告答辯及聲明：

21 (一)答辯要旨：

22 1. 依獎勵辦法第8條規定，自辦市地重劃籌備會之成立乃係屬
23 「申請核准制」，高雄縣政府以95年11月28日函核准原告籌
24 備會成立，經被告以前處分廢止其成立，前處分業經最高行
25 政法院109年度上字第1151號判決駁回上訴確定在案，是原
26 告籌備會業經廢止，其已喪失籌備會法律上之地位，回歸於
27 土地所有權人發起之狀態。因獎勵辦法未如公司法第25條、
28 財團法人法第31條等規定，設有廢止後於清算程序視為存續
29 之特別規定，原告即不得以籌備會之名義提起本件訴訟。又
30 原告於前案係針對籌備會是否合法廢止提起行政訴訟，與本
31 案請求損失補償，兩者性質上完全不同，且行政程序法第12

01 6條第1項有關損失補償規定，與原告是否具有當事人能力分
02 屬二事，即使籌備會遭廢止，原告發起人仍得以自己名義作
03 為請求權人提起訴訟。

04 2. 三地公司除本案重劃事務外，同時兼辦其他3期之自辦市地
05 重劃業務，原告逕將三地公司之員工薪資、辦公室軟體及硬
06 體等支出直接列為損失事項，而未說明究竟有何等必要支出
07 部分、比例係作為專責辦理本案重劃事務，難認原告請求之
08 金額有理由。

09 (二)聲明：原告之訴駁回。

10 四、爭點：

11 原告以「高雄市仁武區草潭自辦市地重劃區籌備會」為原
12 告，提起本件行政訴訟，是否適法？

13 五、本院之判斷：

14 (一)按行政訴訟法第107條第1項第3款規定：「原告之訴，有下
15 列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可
16 以補正者，審判長應先定期間命補正：三、原告或被告無當
17 事人能力。」同法第22條規定：「自然人、法人、中央及地
18 方機關、非法人之團體，有當事人能力。」而當事人能力屬
19 訴訟必要之合法性要件，自訴訟繫屬時起至言詞辯論時，均
20 須具備此要件，且當事人能力之有無，行政法院應依職權調
21 查之。又行政訴訟法上所謂非法人之團體設有代表人或管理
22 人者，必須有一定之名稱及事務所或營業所，並有一定之目
23 的及獨立之財產者，始足以當之，並非設有代表人或管理人
24 即屬行政訴訟法上之非法人團體（最高行政法院95年度裁字
25 第1060號裁定參照）。

26 (二)次按獎勵辦法第6條、第8條、第9條、第11條分別規定：
27 「自辦市地重劃之主要程序如下：一、重劃之發起及成立籌
28 備會。二、勘選擬辦重劃範圍。三、研擬重劃會章程草案。
29 四、召開重劃會成立大會。五、申請核准成立重劃會。六、
30 申請核定重劃範圍。七、徵求土地所有權人同意。八、重劃
31 計畫書草案之研擬、申請核定及公告，並通知土地所有權人

01 及已知之利害關人。九、測量、調查及地價查估。十、土地
02 改良物或墳墓拆遷補償及工程施工。十一、計算負擔及分配
03 設計。十二、公告、公開閱覽重劃分配結果及其異議之處
04 理。十三、申請地籍整理。十四、辦理交接及清償。十五、
05 財務結算。十六、撰寫重劃報告。十七、報請解散重劃
06 會。」「(第1項)自辦市地重劃,應由擬辦重劃範圍土地
07 所有權人發起成立籌備會,並由發起人檢附擬辦重劃範圍圖
08 及其於該範圍土地所有權狀影本,向直轄市或縣(市)主管
09 機關申請核准成立籌備會……(第2項)前項發起成立籌備
10 會,應以發起人人數逾擬辦重劃範圍土地所有權人總數10分
11 之3,及其於該範圍所有土地面積合計逾該範圍土地總面積1
12 0分之3之同意行之。」「(第1項)籌備會為籌組成立重劃
13 會,其任務如下:一、勘選擬辦重劃範圍。二、調查擬辦重
14 劃範圍現況。三、向有關機關申請提供都市計畫與地籍資料
15 及技術指導。四、舉辦座談會說明重劃意旨。五、研擬重劃
16 會章程草案。六、召開重劃會成立大會。七、其他法令規定
17 應行辦理並經中央主管機關認定應由籌備會辦理者。(第2
18 項)同一擬辦重劃範圍經核准成立二個以上籌備會者,直轄
19 市或縣(市)主管機關應於核准成立重劃會時,同時廢止其
20 他籌備會成立之核准。」「(第1項)籌備會應於舉辦座談
21 會後,通知擬辦重劃範圍全體土地所有權人及函請直轄市或
22 縣(市)主管機關列席召開重劃會成立大會……(第4項)
23 籌備會於召開重劃會成立大會選任理事及監事後,應檢附重
24 劃會章程草案、會員與理事、監事名冊、重劃會成立大會及
25 理事會紀錄送請直轄市或縣(市)主管機關核准成立重劃
26 會。(第5項)籌備會未於核准成立之日起6個月內申請核准
27 成立重劃會者,直轄市或縣(市)主管機關得解散
28 之……。」綜合上開規定可知,自辦市地重劃法制上,雖允
29 許人民以自治方式自行先後組織籌備會、重劃會,辦理重劃
30 區內土地重劃事宜,經重劃會會員大會之決議認可,分配重
31 劃土地,以促進都市建設發展,並可節省國家或地方自治團

01 體對公共設施用地取得及開發工程等財政經費及人力資源之
02 投入，具有高度之自治性，惟因其涉及參與重劃土地所有權
03 人之財產權及居住自由等重要權益，國家或地方自治團體仍
04 須以公權力為必要之監督及審查決定，以盡其擔保責任。符
05 合條件之土地所有權人作為發起人向主管機關提出申請成立
06 籌備會，經主管機關核准後，該籌備會循序執行其法定任務
07 後提出申請成立重劃會，送請主管機關核定成立，其後乃由
08 重劃會依法執行重劃作業。準此，籌備會及重劃會之成立，
09 固均係經主管機關核准許可，方得為之，亦同受主管機關廢
10 止或撤銷其成立而解散或消滅，惟參酌重劃會申請設立時應
11 檢附章程，其章程應記載重劃會名稱及會址、會員權利義
12 務、理監事選任及權責、出資方式、財務收支程序及財務公
13 開方式等情（獎勵辦法第10條規定參照），然籌備會並無類
14 此規定，足見重劃會本質上為非法人團體，籌備會則不屬
15 之；至於籌備會之功能，應限於處理籌組重劃會之過渡任
16 務，而不包括應由重劃會行使之職權（司法院釋字第739號
17 解釋理由書參照）。況籌備會自核准成立後，應盡速（於6
18 個月內）申請核准成立重劃會，避免籌備會拖延重劃作業，
19 影響土地所有權人權益（106年7月27日修正之獎勵辦法第11
20 條立法理由參照），足見籌備會僅由符合一定要件之發起人
21 即可提出申請，其終極目的即在成立重劃會，屬於重劃會成
22 立前之臨時性、過渡性組織，於其任務完成後即無存在之理
23 由。

24 (三)查原告之發起人鄭詠霖等8人於95年10月17日向高雄縣政府
25 所屬地政局申請成立籌備會，被告依行為時獎勵辦法第8條
26 第1項規定，以高雄縣政府95年11月28日函准予原告成立，
27 嗣經原告於106年3月17日檢附第1次會員大會會議紀錄等相
28 關資料，申請被告核定成立重劃會，被告乃以前處分廢止上
29 揭核准成立籌備會之95年11月28日函，並駁回原告成立重劃
30 會之申請，原告不服，循序提起行政訴訟請求撤銷，經本院
31 108年度訴字第414號判決、最高行政法院109年度上字第115

01 1號判決駁回其訴，前處分業經確定在案等情，有發起人名
02 冊（本院卷一第355頁）、籌備會申請書（本院卷一第357
03 頁）、被告95年11月28日函（本院卷一第359頁）、本院108
04 年度訴字第414號判決（本院卷一第17至44頁）、最高行政
05 法院109年度上字第1151號判決（本院卷一第411至421頁）
06 在卷可稽，堪予認定。原告業經被告以前處分廢止95年11月
07 28日函核准成立籌備會確定，且前處分未經撤銷、廢止，或
08 未因其他事由而失效之情形，依行政程序法第110條第3項規
09 定，其效力仍繼續存在，原告自應受拘束，是原告已失其籌
10 備會身分，應無疑義。又原告籌備會之性質本即為重劃會成
11 立前之臨時性、過渡性組織，其功能限於處理籌組重劃會之
12 過渡任務，不包括行使重劃會之職權，現經廢止解散，更無
13 實體法上之權利能力，換言之，實體法上具備享受權利、負
14 擔義務之權利能力主體，仍係籌設籌備會之成員即全體發起
15 人所享有及負擔。惟原告起訴時誤以無權利能力即無當事人
16 能力之籌備會為原告，經本院闡明後，原告表示無法聯繫原
17 始發起人，仍以籌備會名義起訴等語（本院卷二第61頁），
18 是原告以籌備會名義提起本件訴訟，自屬無當事人能力且無
19 法補正，應以裁定駁回。

20 (四)原告雖主張其係非法人團體，具有當事人能力云云，惟原告
21 起訴時，籌備會業遭廢止確定，原告失其籌備會身分而無權
22 利能力，已如上述，又原告於本院審理中陳稱其並無經費，
23 亦無以其名義之銀行帳號或任何付款紀錄，所有費用均由三
24 地公司代墊等語（本院卷一第281至282頁），足見原告名下
25 並無任何財產，亦未製作獨立帳冊資料，依前揭規定及說
26 明，原告非屬非法人團體，至為明灼。原告另主張前案爭執
27 前處分是否合法時，本院及最高行政法院之判決均未表明原
28 告無當事人能力云云。惟基於有權利即有救濟之原則，人民
29 權利遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法
30 律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會，此乃訴訟權保
31 障之核心內容。原告乃前處分之受處分相對人，其權利或法

01 律上利益因前處分而直接受有損害，自具有請求作成撤銷前
02 處分之資格，此觀訴願法第18條規定「……受行政處分之相
03 對人……得提起訴願」及行政訴訟法第4條第1項規定「人民
04 因……違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利
05 益……」甚明，故原告於撤銷前處分之行政救濟程序中，為
06 救濟之便，仍認其具當事人能力，此與原告實體法上有無權
07 利能力，乃屬不同之觀念。原告於本件係請求損害賠償之一
08 般給付訴訟，就行政訴訟法第8條第1項規定觀之，提起一般
09 給付訴訟者，應以所請求者係公法上原因所發生之財產上給
10 付或行政處分以外之其他非財產給付為要件，惟有效給付之
11 法律行為，須一方為給付，他方為受領，始克完成，如一方
12 無權利能力，即不具受領能力，他方自無從為給付之行為，
13 因此有效給付之法律行為係以有權利能力（含當事人能力）
14 為前提，原告既無法律上所認可之人格，即非自然人，亦非
15 法人，更不屬非法人團體，應認原告籌備會於實體法上無權
16 利能力，無從請求並受領本件給付甚明。是原告上揭主張，
17 均不足採。

18 (五)又原告主張籌備會法定權限包含依行政程序法第126條第1項
19 規定提起損失補償云云。經查，被告於108年5月24日所為之
20 前處分，業已廢止原告籌備會並經確定，詳如前述，原告斯
21 時起不具籌備會身分，自無從行使籌備會法定權限可言，故
22 原告以籌備會之名義，向被告主張本件所請，於法不合。況
23 原告因遭前處分廢止確定，即回歸籌組籌備會前之發起人狀
24 態，該等發起人如因信賴經前處分合法廢止之被告95年11月
25 28日函，致受有財產上損失，自應以實際受有損害之發起人
26 名義提起行政救濟，依行政程序法第126條規定請求給予合
27 理補償，始能解決爭議。至於三地公司為原告代墊相關費用
28 之法律關係為何，因私人間處理他人事務之原因多端，如委
29 任、承攬、合資或無因管理等，徒憑客觀的金錢代墊行為，
30 尚難斷定雙方主觀上究係出於何種法律上原因事實，此僅屬

01 三地公司另循民事訴訟求償問題，與本件審理無涉，併予陳
02 明。

03 六、綜上所述，原告並無當事人能力，則其請求被告給付原告2
04 2,171,928元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按
05 年息百之5計算之利息，於法不合，應予駁回。基於程序不
06 合、實體不究原則，本院自無庸就兩造主張之實體爭執予以
07 審究，附此敘明。

08 七、結論：原告之訴不合法。

09 中 華 民 國 112 年 7 月 11 日

10 高雄高等行政法院第二庭

11 審判長法官 孫 國 禎

12 法官 曾 宏 揚

13 法官 林 韋 岑

14 以上正本係照原本作成。

15 如不服本裁定，應於裁定送達後10日內以書狀敘明理由，經本院
16 向最高行政法院提出抗告（須按對造人數附具繕本）。

17 中 華 民 國 112 年 7 月 11 日

18 書記官 鄭 郁 萱