高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
110年度訴字第487號
115年9月29日辯論終結

原　　告　高雄市第63期左營區左東段1-1地號等
　　自辦市地重劃區重劃會

　　建台水泥股份有限公司

共同代表人　陳又慈
共　　同
訴訟代理人　陳麗雯　律師
被　　告　高雄市政府
代　表　人　陳其邁
訴訟代理人　李衣婷　律師
　　蘇上恆　律師

上列當事人間有關土地事務事件，原告不服內政部中華民國110年11月22日台內訴字第1100421018號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

原告之共同代表人原為陳德信，於本院訴訟中變更為陳又慈，並據其新任代表人具狀聲明承受訴訟，於法核無不合，應予准許。

貳、實體方面

一、事實概要：

㈠緣原告建台水泥股份有限公司（下稱建台公司）前於民國90年10月停止在高雄市半屏山東側水泥工業區製造水泥，其依85年11月1日公告發布實施之「擴大及變更高雄市主要計畫（通盤檢討）案」工業區檢討變更原則、都市計畫工業區檢討變更審議規範規定及都市計畫法第27條第1項第3款規定，向被告申請變更為特定住宅專用區、特定商業專用區及綠地用地等，並於101年11月22日與被告簽訂協議書（下稱系爭協議書），被告遂於102年12月24日公告發布實施「變更高雄市主要計畫凹子底地區工業區及鐵路用地為特定住宅專用區、特定商業專用區、綠地用地（建台水泥原廠區變更）案」（下稱102年主要計畫），並於103年2月24日公告發布實施「高雄市都市計畫凹子底地區細部計畫（建台水泥原廠區變更）案」（下稱103年細部計畫），採自辦市地重劃整體開發之方式辦理，細部計畫書並將系爭協議書納為附件。而原告建台公司等人前於102年1月28日向被告申請成立自辦市地重劃籌備會及核定重劃實施範圍，經被告於102年3月11日以高市府地發字第10270274100號函核准，籌備會續依規定檢附土地所有權人同意書及重劃計畫書等文件，被告復以103年4月28日高市府地發字第10370475700號函核定重劃計畫書，再以103年8月22日高市府地發字第10371175300號函核准原告高雄市第63期左營區左東段1-1地號等自辦市地重劃區重劃會（下稱重劃會）章程、會員與理監事名冊、第一次會員大會暨理監事會紀錄。

㈡依103年細部計畫及系爭協議書第5條規定，該計畫應於細部計畫公告發布實施3年內完成第一期市地重劃範圍內公共設施用地之點交，並於點交後3年內提出建照申請（但申請之基地規模不得少於6,000平方公尺），若申請者未於上開各階段期限內完成則依程序檢討恢復原土地使用分區。原告建台公司及重劃會分別於前開期限屆至前之106年6月21日、同年月23日，向被告申請展延公共設施用地點交期限，經被告所屬都市發展局（下稱都發局）以106年6月26日高市都發規

字第10632345401號函（下稱都發局106年6月26日函）通知原告建台公司，於文到1個月內檢送符合都市計畫法第27條第1項第3款規定之相關文件向被告取得同意函後，再檢送變更都市計畫書、圖至該局辦理後續都市計畫個案變更程序，該函並副知原告重劃會，惟原告建台公司逾期仍無法提出完整文件以申請展延點交期限，經都發局及被告復分別於106年8月24日、107年1月11日、107年7月31日、107年10月15日函限期原告建台公司檢附完整資料，上開函文均副知原告重劃會，原告建台公司仍未依規定辦理。被告依據系爭協議書第8條規定，以107年11月26日高市府都發規字第10734198300號函（下稱被告107年11月26日函）通知原告建台公司，禁止於前開公告都市計畫區重劃範圍內土地後續開發、建築行為，並經被告所屬地政局（下稱地政局）於108年1月25日函轉上開被告107年11月26日函予原告重劃會。被告接續啟動都市計畫恢復原計畫專案通盤檢討程序，案經高雄市都市計畫委員會（下稱高雄市都委會）108年12月27日第80次會議決議通過，並送經內政部都市計畫委員會（下稱內政部都委會）109年9月22日第977次會議議決後，內政部以109年11月30日內授營都字第1090064610號函（下稱109年11月30日函）核定，被告即以109年12月11日高市府都發規字第10936010801號公告（下稱109年12月11日公告）發布實施「變更高雄市主要計畫凹子底地區部分特定住宅專用區、特定商業專用區、綠地用地為工業區及鐵路用地（建台水泥原廠區專案通盤檢討）案」（下稱系爭計畫變更案）。原告建台公司不服內政部109年11月30日函核定被告辦理系爭計畫變更案之都市計畫書、圖，提起行政訴訟，請求宣告上開都市計畫變更無效，經本院110年度都訴字第6號判決駁回，建台公司不服提起上訴，復經最高行政法院113年度上字第256號判決駁回上訴確定在案。

㈢嗣被告審認原告重劃會未於106年2月24日（即細部計畫公告發布實施3年內）完成重劃區內公共設施用地點交，明顯廢

弛職務，致原都市計畫所載以自辦市地重劃辦理開發之依據不復存在，使重劃業務失所附麗而無法進行，以警告、撤銷決議或命其整理等方式，皆無法期待原告重劃會能順利完成重劃業務，若不予解散該重劃會，將嚴重影響參與重劃土地所有權人之權益，乃依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法（下稱獎勵重劃辦法）第18條規定，以110年7月6日高市府地發字第11070812700號函（下稱原處分）解散重劃會。原告不服，提起訴願，遭訴願決定認原告建台公司部分不受理、原告重劃會之部分駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1. 原告重劃會為非法人團體，而原告建台公司為原告重劃會之理事長，且為系爭重劃案最大地主，因被告所為原處分違法損害該公司法律上之權益，原告建台公司就原處分具有法律上利害關係，得提起本案撤銷訴訟，訴願決定就原告建台公司部分不予受理，實有疏誤。

2. 依101年11月22日原告建台公司與被告簽訂之系爭協議書，雙方對開發期限約定為「乙方（原告建台公司）同意於細部計畫公告發布實施3年內完成市地重劃範圍內公共設施用地產權點交予甲方（即被告）（係指土地完成登記程序）」，即應於106年2月24日前完成第一期市地重劃範圍內之公共設施用地點交作業。當時現場施工項目眾多，被告所屬捷運工程局（下稱捷運局）相關部門亦前來勘查、挖隧道等施工，因諸多行政決定而延宕重劃工程，應往後展延一千多天始為合理，且102年主要計畫有「但行政作業時間不在此限」之記載，然103年細部計畫則將此刪除，不能推翻102年主要計畫規定。又三禾資產管理股份有限公司（下稱三禾公司）為原告建台公司債權人，於105年間詐騙原告建台公司簽訂協議書，並要求原告重劃會理事長應指派其委託之呂嘉正擔任，惟三禾公司覬覦系爭土地，竟違背協議聲請法院拍賣，

於106年11月間經拍賣取得系爭土地中之7筆土地。上開點交作業應為三禾公司所指派呂嘉正之職責，惟呂嘉正夥同三禾公司主導原告重劃會以圖謀利益，原告建台公司於108年8月1日通知呂嘉正終止擔任原告重劃會代表人之委任，並於108年8月16日發函三禾公司請其交出原告重劃會所有物品、檔案及文件遭拒。原告建台公司未能掌握重劃案之所有文件、檔案及相關細節，如何辦理點交作業，故於108年至109年間先後3次向被告申請閱覽相關檔卷，經被告告知應填具申請書後方得辦理，並要求申請書填寫檔案或收發文字號或檔案名稱或內容要旨，被告顯有刁難且故意拖延之意，原告尚無廢弛職務之情事。被告109年12月11日公告系爭計畫變更案，違法回復原使用分區，其都市計畫書、圖應宣告無效，原告提起行政訴訟，雖經本院110年度都訴字第6號判決及最高行政法院113年度上字第256號判決駁回確定，惟原告建台公司現已提起再審。是原告未於106年2月24日前完成公共設施用地點交作業，非可歸責原告事由。

3. 原告重劃會為非法人團體，當完成財務稽核，經清算後始得解散。原告重劃會於107年11月2日完成重劃工程經複驗收合格，實際已支付龐大重劃費用，應有財務查核及結算之必要。系爭重劃案尚有諸多業務及金錢糾紛，原告重劃會解散後，該爭議如何處理，被告應待原告處理完畢，由原告自行解散即可。目前原告於系爭土地進行新的都市計畫，日後亦需申請新的重劃會，也是由原告建台公司等同樣的地主辦理，原告重劃會之存在對被告並無不利之影響。

㈡聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1. 原告未於106年2月24日前完成重劃區內公共設施用地點交，且被告等候1年9個多月仍未見原告辦理點交或提送完整都市計畫變更申請文件，依系爭協議書第8條約定，以107年11月26日函禁止原告重劃會於系爭土地進行開發及建築行為，並

啟動恢復原使用分區之計畫擬定程序，經另案最高行政法院113年度上字第256號判決認定，被告109年12月11日公告系爭計畫變更案為合法，原告應受拘束。系爭計畫變更案之變更，係因原告重劃會逾越上開點交期限，致重劃業務無法繼續進行，原告重劃會明顯廢弛重劃業務，致原重劃計畫開發依據不復存在，情節重大，且警告、撤銷決議或命其整理等其他手段皆難以促使原告重劃會繼續完成重劃業務，故被告認原告重劃會無法完成重劃業務，依獎勵重劃辦法第18條規定，以原處分解散原告重劃會，合法有據。

2. 依最高法院88年度台上字第706號民事判決見解，非法人團體，得類推適用有關法人解散後之規定，即縱經解散，亦非至清算終結止，在清算之必要範圍內，視為存續，以處理其未了事物。是非法人團體解散後並未立即消滅，必須進行清算程序，經合法清算完畢，始歸於消滅，故須先進行解散，再進行清算。原告提到原告重劃會內部財務糾葛，本應循民事爭訟處理，以了結其財務事宜，與獎勵重劃辦法第18條規定無涉，不得將解散及清算之先後順序混為一談。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠被告以原處分解散原告重劃會，有無理由？□

㈡原告建台公司是否具備提起本件撤銷訴訟之原告適格？□

五、本院之判斷：

㈠前提事實：

如事實概要欄所示之事實，有系爭協議書（本院卷2第38至42頁）、102年主要計畫及103年細部計畫（本院卷1第355至365、377至385頁）、原告建台公司106年2月21日函（本院卷2第85頁）、原告重劃會106年2月23日函（本院卷2第88至89頁）、都發局106年6月26日函（本院卷2第83至84頁）、被告107年11月26日函（本院卷2第99至100頁）、高雄市都委會第80次會議紀錄（本院卷2第105至114頁）、內政部都委會第977次會議紀錄（本院卷2第131至144頁）、內政部109

年11月30日函（本院卷2第145頁）、被告109年12月11日公告（本院卷2第148頁）、本院110年度都訴字第6號判決（本院卷2第303至341頁）、最高行政法院113年度上字第256號判決（本院卷2第365至377頁）、原處分（本院卷2第159至161頁）、訴願決定（本院卷2第165至174頁）等附卷可稽，應堪認定。

㈡應適用法令：

1.平均地權條例

第58條：「（第1項）為促進土地利用，擴大辦理市地重劃，得獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦理之。其獎勵事項如左：一、給予低利之重劃貸款。二、免收或減收地籍整理規費及換發權利書狀費用。三、優先興建重劃區及其相關地區之公共設施。四、免徵或減徵地價稅與田賦。五、其他有助於市地重劃之推行事項。（第2項）前項重劃會組織、職權、重劃業務、獎勵措施等事項之辦法，由中央主管機關定之。（第3項）重劃會辦理市地重劃時，應由重劃區內私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃區私有土地總面積半數以上者之同意，並經主管機關核准後實施之。」

2.獎勵重劃辦法（依平均地權條例第58條第2項規定授權訂定）

⑴第2條：「土地所有權人自行辦理市地重劃（以下簡稱自辦市地重劃），依本辦法之規定。本辦法未規定者，準用市地重劃實施辦法之規定。」

⑵第6條：「自辦市地重劃之主要程序如下：一、重劃之發起及成立籌備會。二、勘選擬辦重劃範圍。三、研擬重劃會章程草案。四、召開重劃會成立大會。五、申請核准成立重劃會。六、申請核定重劃範圍。七、徵求土地所有權人同意。八、重劃計畫書草案之研擬、申請核定及公告，並通知土地所有權人及已知之利害關人。九、測量、調查及地價查估。十、土地改良物或墳墓拆遷補償及工程施工。十一、計算負

擔及分配設計。十二、公告、公開閱覽重劃分配結果及其異議之處理。十三、申請地籍整理。十四、辦理交接及清償。十五、財務結算。十六、撰寫重劃報告。十七、報請解散重劃會。」

⑶第18條：「籌備會、重劃會如有違反法令、擅自變更經直轄市或縣（市）主管機關核定之重劃計畫書或廢弛重劃業務者，直轄市或縣（市）主管機關應予警告或撤銷其決議。情節重大者，得命其整理，必要時得解散之。」

㈢被告以原處分解散原告重劃會，於法有據：

1.有關變更都市計畫申請人公法上義務之法規範：

都市計畫法第27條規定：「（第1項）都市計畫經發布實施後，遇有下列情事之一時，當地直轄市、縣（市）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。二、為避免重大災害之發生時。三、為適應國防或經濟發展之需要時。四、為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施時。（第2項）前項都市計畫之變更，內政部或縣（市）政府得指定各該原擬定之機關限期為之，必要時，並得逕為變更。」第27條之1規定：「（第1項）土地權利關係人依第24條規定自行擬定或變更細部計畫，或擬定計畫機關依第26條或第27條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣（市）政府或鄉、鎮、縣轄市公所。（第2項）前項土地權利關係人提供或捐贈之項目、比例、計算方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項，由內政部於審議規範或處理原則中定之。」（110年5月26日修正第27條及第27條之1第1項，僅刪除原規定「縣（市）（局）政府」之「（局）」字，其餘內容未變更）前揭第27條之1第1項於91年12月11日增訂時之立法理由，業指明該規定有關土地權利關係人提供或捐贈土地或金額，係「以落實使用者負擔、受

益者付費之公平原則」。準此，都市計畫之雛形如係由受計畫影響之土地權利關係人所提出，並自願履行公益措施或捐贈一定土地以供公益使用，經主管機關同意其公益條件而據此完成都市計畫公告程序（如都市計畫法第27條之1第1項），因該都市計畫係申請人彙整土地權利關係人之共同意願所促成，難免含有較濃厚之私益色彩，為免都市計畫淪為服務私益之手段，其公益目的能否達成，應特別加以檢視，亦即計畫之公益目的不達或未於期限內完成，主管機關應有義務對該計畫重為檢討。又都市計畫工業區檢討變更審議規範第1點規定：「為審議都市計畫工業區變更為非工業使用案件，並落實都市計畫法第27條之1第2項規定，特訂定本規範。」第3點第2款規定：「本規範之辦理程序如下：……㈡個案變更：1.都市計畫區內造成污染及危害公共安全之工廠，經當地直轄市、縣（市）政府審核應予搬遷者，其遷廠後之舊址工業區土地，除依法變更為其他種類之工業區，繼續作工業使用外，應依本法第27條第1項第2款規定，變更為其他適當之使用分區或公共設施用地。2.申請人興辦事業有具體可行之財務及實施計畫者，經認定符合本法第27條第1項第3款、第4款規定後，依程序辦理。但其興辦之事業，依規定須經各該目的事業主管機關核准者，應先徵得各該目的事業主管機關同意後始得為之。」第6點第5款規定：「申請人申請變更工業區，於主要計畫核定前，應檢附全部土地所有權人土地使用變更同意書或同意開發證明文件，與直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所簽定協議書，並同意下列事項，納入計畫書規定：……㈤細部計畫發布實施3年內應開發建設，未依計畫書規定之遷廠期程、實施進度及協議書辦理者，由都市計畫擬定機關查明，並於1年內依法定程序檢討變更恢復為原計畫工業區，其土地權利關係人不得提出異議。」依上開規定可知，原都市計畫所規劃之工業區用地，除依都市計畫法第27條第1項第2款至第4款規定經主管機關同意後以個案變更方式變更為其他使用分區外，仍應

繼續作工業區使用。若申請人依都市計畫法第27條第1項第3款、第4款規定以個案變更方式申請變更工業區，除應檢附全部土地所有權人使用變更同意書或同意開發證明文件、與擬定機關簽訂協議書外，並要求限期開發，以落實協議書所定之公法上負擔，使都市計畫之公益目的有效達成。申請人如未依協議書辦理以致公益目的不達者，上開個案變更即失所憑據，其若可繼續保有變更後之土地使用分區，將使申請人既獲取土地變更使用後之地利，又脫免原依協議書所定公法上義務，顯與都市計畫法第27條之1立法目的相悖。是擬定機關檢討變更恢復該地為原工業區之規劃，自無違背上位階法規範之情事。

2. 原告重劃會應受相關都市計畫細部計畫之拘束：

原告建台公司所有系爭土地，原為其水泥廠址之都市計畫工業區土地，該水泥廠停產後，於94年向被告申請變更使用，經被告同意依都市計畫法第27條第1項第3款規定辦理個案變更。被告（即甲方）於101年11月22日與原告建台公司（即乙方）就上開都市計畫工業區變更案簽訂系爭協議書（本院本院卷2第38至42頁），其約定內容第3條：「乙方同意依本案發布實施之計畫書、圖所規定之綠地用地、廣場用地（兼供道路使用）、停車場用地及道路用地，應依市地重劃相關法令辦理登記為高雄市所有，乙方不得以任何理由延誤之。」第5條第1項：「乙方同意於細部計畫公告發布實施3年內完成市地重劃範圍內公共設施用地產權點交予甲方（係指土地完成登記程序），並於點交後3年內提出建照申請，……」第8條第1項：「若乙方未履行本協議書、都市計畫書及其他相關法令規定時，甲方將禁止其後續開發、建築行為，並得依都市計畫程序辦理恢復為原土地使用分區。乙方無條件同意不得要求甲方補償或賠償。」又上開都市計畫之主要計畫即「變更高雄市主要計畫凹子底地區工業區及鐵路用地為特定住宅專用區、特定商業專用區、綠地用地（建台水泥原廠區變更）案」經內政部核定，被告於102年12月24

日公告（本院卷2第67頁）實施發布，其細部計畫即「擬定高雄市都市計畫凹子底地區細部計畫（建台水泥原廠區變更）案」，亦經被告於103年2月24日公告（本院卷1第388頁）實施發布。依103年細部計畫有關分期分區計畫（本院卷2第80頁）記載：「本計畫應於細部計畫公告發布實施3年內完成第一期市地重劃範圍內公共設施用地之點交，並於點交後3年內提出建照申請（但申請之基地規模不得少於6,000平方公尺），若申請者未於上開各階段期限內完成則依程序檢討恢復原土地使用分區」等情，是依103年細部計畫及系爭協議書第5條第1項規定之點交期限，自103年細部計畫公告實施發布日之103年2月24日起算3年屆滿，即應於106年2月24日前完成點交作業。又原告建台公司既為上揭都市計畫工業區變更案申請人，並與被告簽訂系爭協議書，負有依計畫及協議書履行之公法上義務，其為辦理重劃業務，於102年1月28日成立籌備會，報經被告於102年3月11日核准（本院卷2第71頁），其後擬定重劃計畫書提交被告審查，經被告於103年4月28日核定（本院卷2第75頁），於103年7月9日召開原告重劃會第一次會員大會（本院卷1第79至84頁），並訂定原告重劃會章程（本院卷1第85至91頁），於103年8月7日召開原告重劃會第一次理監會議（本院卷2第95頁），嗣提送被告審核，經被告於103年8月22日核定（本院卷2第77頁），是原告重劃會因此成立。另觀上揭被告核定之重劃計畫書，其工作進度表記載「工作項目十六、申請地籍測量及土地登記，預定工作進度自105年12月至106年02月」等情（本院110都訴6卷3第13頁），核與103年細部計畫及系爭協議書所訂「點交」（土地完成登記程序）期限為106年2月24日相符。從而，原告重劃會係為完成重劃業務而設立，自應受拘束。

3. 被告依獎勵重劃辦法第18條規定解散原告重劃會，並無違誤：

⑴原告重劃會於106年2月23日以左東自劃字第106022306501號公告（本院卷1第179頁）重劃區內土地分配結果，依上開系爭協議書第5條第1項規定，本應向被告履行點交作業程序。然原告建台公司於期限屆滿前於106年2月21日以書面（本院卷2第85頁）予被告都發局陳明：103年細部計畫所稱在該計畫發布實施3年內完成第一期市地重劃範圍內公共設施用地之點交，該期限於106年2月24日屆滿，然因自辦市地重劃作業涉及與高雄捷運管線協調、用水計畫、地上物拆遷補償、都市計畫椿位、都市設計審議許可書核發等事項，致無法於上開期限內完成市地重劃作業期程，為使該重劃工程更加周詳並保障所有參與重劃人暨全體股東之權益，請求准予展延至106年3月5日等語，並於106年3月3日、同年月27日陸續申請展延點交期限（本院卷2第85至87頁、卷1第125頁）。而都發局認原告建台公司之展延申請不符規定，以106年6月26日函（本院卷2第83至84頁）否准其展延申請略以：公共設施用地點交期限係屬都市計畫書規定，有關申請公共設施用地點交期限展延乙節，涉及都市計畫書之變更，原告建台公司如欲展延，因其為提出變更都市計畫之權利主體，應由原告建台公司於文到1個月內檢送符合都市計畫法第27條第1項第3款認定之相關文件提出申請，以便協助辦理後續都市計畫個案變更程序等語。因原告建台公司遲未檢送相關文件，都發局及被告復於106年8月24日、107年1月11日及同年7月31日、同年10月15日（本院卷2第94至98頁）通知原告建台公司檢附完整資料辦理，並將該等函文副知原告重劃會，然原告建台公司及重劃會均置之不理。又原告重劃會將系爭重劃區範圍內之公共設施工程施作完竣，於107年11月2日始經被告辦理完工驗收（本院卷1第163至165頁），但原告遲未檢附完整資料提出都市計畫變更點交期限展延之申請，被告乃以107年11月26日函（本院卷2第99至100頁）向原告建台公司為最終通知：自都發局106年6月26日催辦都市計畫變更程序以來，迄今已逾1年4個月，其未提送完整申辦文件，爰依

系爭協議書第8條罰則規定，禁止原告建台公司就該都市計畫範圍內土地後續開發、建築行為等語，該函亦副知原告重劃會。是以，原告重劃會及建台公司因未能於106年2月24日期限前完成公共設施用地點交程序，亦遲未提出相關文件申請變更都市計畫予以展延期限，已違反103年細部計畫及系爭協議書第5條第1項規定之點交期限，被告認原告重劃會符合獎勵重劃辦法第18條規定「廢弛重劃業務」之要件，於法並無不合。

⑵原告重劃會及建台公司因未履行前揭點交之公法上義務，經被告及都發局屢次催促其等辦理均無結果，被告遂依系爭協議書第8條罰則規定，啟動都市計畫恢復原計畫專案通盤檢討程序，經高雄市都委會召開108年12月27日第80次會議（本院卷2第105至114頁），其決議（第3案）略以：「一、本案未依細部計畫公告發布實施3年內完成第一期市地重劃範圍內公共設施用地之點交，故依計畫書、協議書及都市計畫工業區檢討變更審議規範，檢討恢復原土地使用分區。……」並送請內政部審議。經內政部都委會109年9月22日第977次會議（本院卷2第131至144頁）決議（第10案）通過，內政部以109年11月30日函（本院卷2第145頁）核定，被告於109年12月11日公告（本院卷2第148頁）發布實施系爭計畫變更案。原告建台公司不服，提起行政訴訟，請求宣告上開都市計畫變更案無效，經本院110年度都訴字第6號判決（本院卷2第303至341頁）駁回，建台公司不服提起上訴，業經最高行政法院113年度上字第256號判決（本院卷2第365至377頁）駁回確定，此經本院依職權調取上開卷宗核閱屬實。是原告重劃會及建台公司未能依系爭協議書第5條第2項規定於期限內履行點交義務，核屬違約之情，至被告107年11月26日函通知日為止，且其違約情形仍存續，又系爭計畫變更案經被告109年12月11日公告實施生效，因102年主要計畫、103年細部計畫業經變更，現已無履約之可能，核屬情節重大，自難謂原告不具可歸責性。考量原告違約情形及可

歸責程度，符合獎勵重劃辦法第18條規定所稱「廢弛重劃業務」之要件。從而，被告依前揭規定以原處分解散原告重劃會，於法有據。

4.茲就原告主張不可採之理由，說明如下：

⑴原告主張：系爭重劃區現場施工項目眾多，因諸多行政決定而延宕重劃工程，應往後展延一千多天始為合理，且擬定細部計畫不得違反主要計畫，亦不得變更主要計畫，故102年主要計畫有「但行政作業時間不在此限」之記載，然103年細部計畫則將此刪除，已違反都市計畫法第7條等相關規定云云。惟查，102年主要計畫所定「本案應於細部計畫發布實施3年內（但行政作業時間不在此限）完成市地重劃範圍內公共設施用地之點交」（本院卷1第355至365頁），性質上係就該計畫明定限期開發之時程，即以「本案應於細部計畫發布實施3年內（但行政作業時間不在此限）」作為完成點交期限之上限，尚非指該完成點交期限不得於細部計畫再予縮短。是103年細部計畫之分期分區計畫載明「本計畫應於細部計畫公告發布實施3年內完成第一期市地重劃範圍內公共設施用地之點交」及系爭協議書第5條第1項約定「乙方（即原告建台公司）同意於細部計畫公告發布實施3年內完成市地重劃範圍內公共設施用地產權點交予甲方（即被告）」，均已剔除「（但行政作業時間不在此限）」之除外規定，目的即為縮短完成點交期限，與102年主要計畫有關完成點交期限之上限規定並無牴觸。至被告與原告建台公司早於101年11月22日簽訂之系爭協議書第10條第1款固約定：「本協議書之內容如與都市計畫不一致之情形，係依內政部核定之都市計畫書、圖相關規定辦理。」然而該協議書第5條第1項前述約定，既與103年細部計畫之分期分區計畫上開規定相同，解釋上與102年主要計畫所規定之上限時間亦無不一致之情形，自無原告所稱系爭協議書第5條第1項應適用第10條第1款規定之問題。又103年細部計畫擬定過程中，高雄市都委會於101年3月19日第14次會議（本院卷3第33至40

頁），於（第5案）本案審議過程，因專案小組建議有關「但行政作業時間不在此限」之規定執行不易，乃建請刪除該文字，該建議經高雄市都委會決議通過後，被告方擬妥系爭協議書送原告建台公司用印，最終完成簽約手續。參以系爭協議書第5條規定，基本上均照103年細部計畫分期分區計畫內容敲定，協議書中尚加註3年內完成市地重劃範圍內公共設施產權點交之期限「係指土地完成登記程序」，即以申請人將公共設施產權完成登記高雄市所有之時點，作為判斷基準。而該3年時限，係自細部計畫公告發布實施起算3年之日曆天，也不存在中斷或展延期限之例外規定，足見該協議書第5條第1項規定係沿自高雄市都委會第14次會議決議而來，亦無與102年主要計畫及103年細部計畫存有矛盾之處。是原告上揭主張，並無可採。

⑵原告另主張：三禾公司為原告建台公司之債權人，於105年間與原告建台公司簽訂協議書，並指派呂嘉正為原告重劃會理事長而主導原告重劃會，上開點交作業應為三禾公司呂嘉正之職責，而非原告建台公司，且其於108年8月1日終止呂嘉正任重劃會代表人之職務後，三禾公司拒絕交出原告重劃會所有檔案及文件，原告尚無廢弛職務之情事云云。經查，原告建台公司為系爭土地都市計畫工業區變更案之提案人，且與被告簽訂系爭協議書，其應負有依都市計畫或該協議書履行之公法上義務，業如前述，則原告建台公司於重劃業務執行期間，發生未能於期限內辦理公共設施用地之土地登記情事，因延宕點交程序而欲變更都市計畫申請展延點交期限，相關申請文書自應由原告建台公司或原告重劃會提出，尚難將其應負之公法上義務藉故推諉或轉嫁予三禾公司。又原告重劃會於103年8月7日召開第一次理監會議，選任原告建台公司代表人鄭吉田為原告重劃會之理事長，嗣原告建台公司與呂嘉正於105年5月24日簽訂委任書，委任呂嘉正擔任原告重劃會之建台公司指派代表人，委任期間至重劃完成止，其具有代表原告建台公司議決重劃有關事項，該委任書

經民間公證人公證後提交予被告，而呂嘉正擔任原告建台公司在原告重劃會之代表人期間，因未能如期於106年2月24日前辦理點交程序，原告建台公司於108年8月1日終止與呂嘉正間之委任關係等情，此有第一次理監會議紀錄（本院卷2第95頁）、委任書暨其公證書（本院卷1第101至103頁）、原告建台公司108年8月1日函（本院卷1第127至128頁）在卷可參。足見原告建台公司自105年5月24日起至108年8月1日止均指派呂嘉正為原告建台公司在原告重劃會之代表人，為原告建台公司處理有關原告重劃會之重劃業務，而呂嘉正卸任後未將相關文書交接予原告建台公司，核屬原告建台公司與呂嘉正間之私權爭議，自難認原告建台公司未能如期辦理點交作業，係因可歸責於呂嘉正或三禾公司所致，藉此免除原告建台公司應負之公法上義務。是原告上揭主張，要屬無據。

⑶再原告主張：被告於108年至109年間刁難原告申請閱覽相關檔案卷宗，致其無法依限完成點交程序云云。然原告重劃會及建台公司因於106年2月24日未能履行前揭點交之公法上義務，經被告及都發局屢次催促原告重劃會及建台公司依都市計畫法提出完整資料以辦理展延之申請皆未果，被告乃以107年11月26日函禁止原告建台公司就該都市計畫範圍內土地後續開發、建築行為，原告重劃會及建台公司未依限履行公法上義務，直至107年11月26日止其違約事實仍存續，而有廢弛重劃業務之情事，已如上述，則原告上揭廢弛重劃業務在先（106、107年間），與其事後（108、109年間）有無提出閱覽檔案之申請及是否遭刁難等節核屬無涉。另參酌原告建台公司經營不善，財務狀況每況愈下，原告建台公司所有之系爭土地自99年起陸續遭稅捐機關及債權人等聲請禁止處分、查封登記獲准，並遭法院數次拍賣並予查封登記在案，且原告建台公司前代表人鄭田吉於108年5月9日公開徵求意見座談會亦自承「因本基地尚有部分債權疑義，且目前亦有訴訟案進行中，故暫難以完成土地登記程序」等語（本院卷

1第317至323頁），復依臺灣高等法院高雄分院110年度抗字第356號民事裁定（本院110都訴6卷2第293至305頁）認定原告建台公司所有之系爭土地自99年起至111年止經債權人聲請民事執行程序過程，原告建台公司之系爭土地既遭法院禁止處分或查封登記，是否有辦理土地移轉登記予被告而履行點交程序之可能，顯屬有疑，則原告主張因被告拒絕其申請閱覽檔案，致其無法執行點交程序云云，與事實不符，並無可採。

⑷至原告主張：原告重劃會為非法人團體，應經財產清算後始得解散之云云。惟按民法第37條規定：「法人解散後，其財產之清算，由董事為之。但其章程有特別規定，或總會另有決議者，不在此限。」第40條規定：「（第1項）清算人之職務如左：一、了結現務。二、收取債權，清償債務。三、移交賸餘財產於應得者。（第2項）法人至清算終結止，在清算之必要範圍內，視為存續。」又重劃會之性質屬非法人團體，所謂非法人團體設有代表人或管理人者，如該團體有一定之名稱及事務所或營業所，並有一定之目的及獨立之財產，即足當之，並不以在實體法上具有權利能力為必要。另非法人團體，除因其不具法人資格而無實體法上之權利能力外，尚非不得類推適用有關法人解散後之規定，即縱經解散，亦非至清算終結止，在清算之必要範圍內，視為存續，以處理其未了事物（民法第40條第1項、第2項及最高法院88年度台上字第706號民事判決意旨參照）。查原告重劃會依獎勵重劃辦法第10條規定，於申請設立時應檢附章程，其章程應記載重劃會名稱及會址、會員權利義務、理監事選任及權責、出資方式、財務收支程序及財務公開方式等情，足見原告重劃會設有代表人，其設立目的係為完成重劃計畫，且可為獨立之財產收支及運作，其性質核屬非法人團體。而原告重劃會之成立，係經被告核准，方得設立，亦同受被告依同法第18條等規定得以廢止其成立而解散，其解散後之財產清算，依前揭規定及說明，應類推適用有關法人解散後之規

定。準此，原告重劃會縱經解散，亦須由其全體理事或選任清算人代表進行清算，非至清算終結止，在清算之必要範圍內，視為原告重劃會仍存續。是原告此部分主張，尚非可取。

㈣原告建台公司欠缺原告適格，其訴亦無理由：

1.按行政訴訟法第107條第3項第1款規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：一、除第二項以外之當事人不適格或欠缺權利保護必要。」又不服中央或地方機關之行政處分而循行政訴訟程序謀求救濟之人，固非專以受處分人為限，尚包括利害關係人。惟所謂利害關係乃指其權利或法律上利益，因行政處分而直接受損害之法律上利害關係而言，並不包括經濟上、情感上或其他事實上之利害關係在內（最高行政法院99年度判字第85號判決意旨參照）。

2.經查，原處分係被告依獎勵重劃辦法第18條規定就原告重劃會具有廢弛重劃業務要件且情節重大所為之解散重劃會處分，其處分相對人為原告重劃會，非原告建台公司。又獎勵重劃辦法乃係為促進土地利用，擴大辦理市地重劃，得獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦理而訂定（平均地權條例第58條第1、2項規定參照），依該法規範目的及保護對象綜合判斷，對於辦理重劃業務負行政法上義務者，始終為重劃會，針對原處分所為之解散重劃會，僅原告重劃會方為適格之當事人。原告建台公司雖主張其為重劃會之理事長，亦為重劃案之最大地主，對於本案具有利害關係，自得提起本件訴訟云云，然依前所述，原告建台公司所受之影響充其量亦僅有經濟上或其他事實上之利害關係者，並無法律上之利害關係，非屬因原處分致其權利或法律上利益直接受損害之情形，難謂其對原處分具有法律上利害關係，自不得以利害關係人之身分訴請撤銷原處分。況且，縱寬認原告建台公司具有提起本件撤銷訴訟之原告適格，惟其實體上之請求並無理

由，亦經本院詳述如前，從而原告建台公司前開主張，均無理由，應予駁回。

六、綜上所述，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷為無理由，應予駁回。又本件為判決基礎之事證已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要。

七、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　10　　月　　20　　日

審判長法官　黃　堯　讚

法官　李　明　鴻

法官　林　韋　岑

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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49條之1第1項）

三、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3項、第4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.當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3.專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格

	或依法得為專利代理人。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4. 當事人為公法人、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。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事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　　115　　年　　10　　月　　20　　日

書記官　鄭　郁　萱