高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
112年度訴字第379號
民國114年6月4日辯論終結

原　　告　高雄市第74期大寮區伍厝自辦市地重劃會

代　表　人　吳鉛煌
訴訟代理人　黃俊昇　律師
　　歐優琪　律師
被　　告　高雄市政府地政局

代　表　人　陳冠福
訴訟代理人　陳樹村　律師
　　邢振武　律師

上列當事人間土地重劃事件，原告不服高雄市政府中華民國112年8月23日高市府法訴字第11230576300號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

(一)高雄市政府於民國104年5月22日核准○○市○○區○○段及黃厝段土地所有權人劉○○等人成立「○○市○○區○○段自辦市地重劃籌備會」（下稱系爭籌備會）暨核定重劃範圍，重劃範圍名稱為「高雄市第74期大寮區伍厝段○○市○○○區」（下稱系爭重劃區），復於106年10月27日核准成立重劃會即原告。嗣原告於110年1月29日檢附重劃計畫書草案等文件申請核准實施市地重劃（下稱系爭重劃案），經被告所屬土地開發處（下稱土開處）於110年9月9日通知原告、系爭重劃區內土地所有權人及已知之利害關係人，訂於

110年10月7日舉辦聽證會議，並於110年12月16日召開系爭重劃案聯合初審會議，審查結論為請原告就各相關單位所提審查意見，提出回應說明後，續提○○市○○○○○○○區段徵收會（下稱○○市○○○區會）審議，案經原告修正重劃計畫書草案後，併同聽證會議紀錄等文件提送○○市○○○區會於111年4月21日第28次會議審議決議：「(1)本案暫不作決定，請重劃會依委員所提意見詳細補充、修正及更新後再重新提送本會審議。(2)有關土地所有權人同意書，倘因外部因素無法提供公證同意書，建議重劃會提供切結，以資佐證所述論點。」嗣原告依上述會議結論修正後併同相關資料再次提送○○市○○○區會於111年7月29日第29次會議審議決議：「本案經全體委員無異議通過……。」被告爰以111年9月29日高市地政發字第00000000000號函（下稱系爭核准處分）核准原告實施市地重劃，並於同日公告、發函通知相關土地所有權人及利害關係人。

(二)嗣系爭重劃區內反對辦理市地重劃之土地所有權人主張實施重劃後區內弱勢住戶將失其住所，向被告表示不同意重劃，被告乃於112年2月23日、24日邀請原告及反對辦理市地重劃之土地所有權人召開溝通協調會議（下稱系爭協調會議）後，以112年3月21日高市地政發字第00000000000號函（下稱112年3月21日函）請原告依系爭協調會議結論，於112年4月20日前提出將不同意重劃者剔除重劃範圍之方案。經原告以112年3月25日伍厝自重字第112005號函（下稱112年3月25日函）復被告將配合使不同意重劃所有權人剔除重劃範圍，惟嗣後原告又以112年4月20日伍厝自重字第112006號函（下稱112年4月20日函）回復被告略以，因將不同意重劃者剔除重劃範圍，將使本案市地重劃難以繼續執行等語。被告經調查審認後，以系爭重劃案已難以續行，如不廢止，對公益將有危害，爰依行政程序法第123條第4款規定，以112年4月21日高市地政發字第00000000000號函（下稱原處分）將核准

實施市地重劃之系爭核准處分予以廢止。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、原告雖曾表示會與反對重劃地主持續溝通協調，並協助安置住戶，但未承諾會讓反對地主減少陳情抗爭。被告逕以陳抗漸趨激烈為由，廢止系爭核准處分，自有誤會，因此導致原告重劃作業中斷，無從辦理地上物查估補償程序或協助安置弱勢居民。原告112年3月25日函，係依照被告112年3月21日函之要求，始記載將反對重劃地主剔除重劃範圍外等文字，並非原告自願承諾，更與前述安置弱勢居民之說法互相矛盾，被告指稱原告有所承諾，顯有誤會。

2、自發起系爭重劃案之籌備階段，反對重劃地主之抗議聲浪始終存在，系爭核准處分作成後，反對地主至市政府陳抗，僅係延續先前行動，而非系爭核准處分所依據之事實事後發生變更。又被告要求原告將反對地主自重劃範圍剔除，係在系爭核准處分作成之後，顯非該處分所依據之事實。何況原告得到人數59.24%及所有土地面積57.71%比例之地主同意，歷經7年審查程序而獲准實施市地重劃，藉以改善居民居住環境，比起維持未開發且髒亂不便之現狀使用，更加符合公益。被告逕將系爭核准處分廢止，不符行政程序法第123條第4款規定要件，利弊權衡失據，亦違反比例原則。

3、系爭核准處分未有保留事後添加附款之明文，被告嗣後以112年3月21日函課予原告將反對重劃地主自重劃範圍剔除之義務，係不合法之負擔添加，使原告受有該處分作成時不可預見之不利益，違反信賴保護原則。又原告112年3月25日函並非自願提出，與系爭核准處分也不具連結性，不構成準負擔承諾，不適用行政程序法第123條第3款規定。況被告遲至本件訴訟進行中，始追補行政程序法第123條第3款作為系爭核准處分廢止之理由，既變更處分同一性，亦剝奪被告自我省察機會，更有礙原告攻擊防禦，並非合法追補。

4、被告要求將不同意地主自重劃範圍剔除乙節，並非原告權限，且將導致原先核定之重劃範圍無法進行，原告遂於112年4月20日函知被告，將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13條第3項第4款規定，召開會員大會研擬替代方案。但被告未給予原告陳述替代方案之機會，旋於翌日作成原處分，已違反行政程序法第102條規定之正當法律程序。

(二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、原告在103年3月20日系爭籌備會成立會議、110年12月16日系爭重劃案聯合初審會議、111年4月21日及7月29日高雄市政府市區會會議中，屢次發言承諾會與反對重劃之地主積極溝通、提出安置弱勢住戶之配套措施，並協助申請租屋補助及社會住宅，經合議制會議審查通過，被告遂採為核准實施市地重劃之重大基礎，據以作成系爭核准處分。但之後卻未提出具有可行性及可信性之措施，導致反對重劃地主之陳抗次數及規模漸劇，足認系爭核准處分所依據之事實，已事後發生變更。又因反對重劃地主之土地及建物錯落分散，倘續行重劃施工，將產生諸多工安問題，導致重劃難以推動而危害公益，被告自得依行政程序法第123條第4款規定，廢止系爭核准處分。

2、原告上述於103年3月20日、110年12月16日、111年4月21日及7月29日承諾事項，係被告採為作成系爭核准處分之重大基礎，構成系爭核准處分之準負擔。惟原告迄未履行上述準負擔，被告自得依行政程序法第123條第3款規定，廢止系爭核准處分。

3、因原告未履行上述準負擔，致陳抗漸劇，被告遂辦理系爭協調會議，依會議結論意旨，以被告112年3月21日函通知原告，請依會議結論於112年4月20日前提出剔除重劃範圍方案。雖係事後課予原告負擔。但是否構成附加於授益處分之

負擔，重點在於相對人是否得以知悉合法授益處分與負擔二者間之關聯性，而在此等見解脈絡下，原處分機關於合法授益處分作成後，方附加負擔附款之情形，亦屬之（參翁岳生、董保城主編，「行政程序法逐條釋義」下冊，112年初版，第234頁），故被告112年3月21日函具系爭核准處分之關聯性，使其成為附負擔之行政處分。原告迄未履行該負擔，被告自得依行政程序法第123條第3款規定，廢止系爭核准處分。

4、原告於收受被告112年3月21日函後，依該函建議，以112年3月25日函回復被告，承諾將配合讓反對重劃地主之土地剔除重劃範圍外，為原告於系爭核准處分作成時可得預見，且與該處分具有相當關聯性，亦為準負擔，縱於系爭核准處分作成後始出具，仍為合法。惟原告事後復於112年4月20日函知被告，將拒絕履行該承諾，被告自得依行政程序法第123條第3款規定，廢止系爭核准處分。

5、被告追補行政程序法第123條第3款規定作為原處分之理由，未改變原處分同一性，亦無礙於原告之攻擊防禦，自屬適法。原告有行政程序法第123條第3、4款規定情形，為客觀上明白足以確認之事實，依行政程序法第103條第5款規定，被告作成原處分前，不給予原告陳述意見之機會，仍符合正當法律程序。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

系爭核准處分有無行政程序法第123條第3、4款情形？被告依上開規定以原處分廢止系爭核准處分，是否適法？

五、本院的判斷：

(一)前提事實：

如事實概要欄所載等情，經兩造分別陳述在卷，並有高雄市政府104年5月22日高市府地發字第10470425600號函（第193頁）、原告110年1月29日申請書（第199頁）、重劃計畫書草案（第255頁）、110年10月7日聽證會議紀錄（第201

頁）、110年12月16日聯合初審會議紀錄（第287頁）、高雄市政府市區會111年4月21日第28次會議紀錄（第328頁）、高雄市政府市區會111年7月29日第29次會議紀錄（第358頁）、重劃計畫書（第147頁）、系爭核准處分（第31頁）、被告111年9月29日高市地政發字第11171256803號公告（第85頁）、反對重劃陳情書3份（第363、367、379頁）、112年2月23、24日系爭協調會議紀錄（第372頁）、被告112年3月21日函（第41頁）、原告112年3月25日函（第381頁）、原告112年4月20日函（第47頁）、原處分（第33頁）及訴願決定書（第94頁）附本院卷1，及高雄市政府106年10月27日高市府地發字第10671272800號函（第382頁）、土開處110年9月9日高市地發配字第11071105700號函（第388頁）附本院卷2為證，可信為真實。

(二)應適用的法令：

1、行政程序法

(1)第93條第1項、第2項第3、5款：「（第1項）行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款……。（第2項）前項所稱之附款如下：……三、負擔。……五、保留負擔之事後附加或變更。」

(2)第96條第1項第3款：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……三、有附款者，附款之內容。」

(3)第123條第3、4款：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：……三、附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。四、行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害者。」

2、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……。（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。」

3、獎勵重劃辦法

(1)行為時（101年2月4日修正發布）第8條第1項：「自辦市地重劃應由土地所有權人過半數或7人以上發起成立籌備會，並由發起人檢附範圍圖及發起人所有區內土地所有權狀影本，向直轄市或縣（市）主管機關申請核定；其申請書應載明下列事項：一、擬辦重劃範圍及土地所有權人總數。……」

(2)第25條第1項：「重劃計畫書草案經會員大會審議通過後，重劃會應檢附下列書、表、圖冊，向直轄市或縣（市）主管機關申請核准實施市地重劃：一、申請書。二、重劃計畫書草案。三、重劃範圍土地清冊並載明土地所有權人及已知之利害關係人。四、土地所有權人同意書。五、土地所有權人意見分析表，包括同意、不同意之意見及其處理經過情形。六、其他有關資料。」

(3)第27條：「（第1項）直轄市或縣（市）主管機關受理申請核准實施市地重劃後，應檢送重劃計畫書草案，通知土地所有權人及已知之利害關係人舉辦聽證，通知應於聽證期日15日前為之，並於機關公告欄及網站公告，公告期間自通知之日起，不得少於15日。（第2項）直轄市或縣（市）主管機關應以合議制方式審議第25條第1項申請案件，並應以公開方式舉行聽證，斟酌全部聽證之結果，說明採納及不採納之理由，作成准駁之決定。經審議符合規定者，應核准實施市地重劃，核准處分書應連同重劃計畫書、聽證會紀錄及合議制審議紀錄，送達重劃範圍全體土地所有權人及已知之利害關係人，並於機關公告欄及網站公告；……（第3項）重劃會應於重劃計畫書核定後公告30日，並通知土地所有權人及已知之利害關係人。」

(三)被告得追補行政程序法第123條第3款規定為原處分之理由及依據：

按行政處分作成後，行政機關得否於行政訴訟中追加、變更或補充行政處分理由及其法律依據，我國目前實務上多係採取「有條件肯定說」之見解，亦即行政法院基於職權調查原則及訴訟（程序）經濟原則，於「未改變行政處分之本質與結果（同一性）」、「須屬於裁判基準時已存在之理由」、「無礙當事人之攻擊防禦（程序保障權利）」及「須由行政機關自行追補理由」之前提下，得允許行政機關於行政訴訟中追補行政處分之理由及其法律依據，此與行政程序法第114條第1項第2款、第2項所定處分未記明理由之補正行為有別（最高行政法院107年度判字第279號判決意旨參照）。被告以原處分廢止系爭核准處分，原係以行政程序法第123條第4款為法律依據，於本院審理時，被告具狀表明追補行政程序法第123條第3款規定（本院卷1第115-121頁），並經兩造就追補理由為攻擊防禦在案。經審酌被告係基於相同事實基礎而補充原處分之理由及法律依據，並未改變原處分同一性，亦無礙原告之攻擊防禦，應准許被告追補。

(四)依行政程序法第123條規定意旨，合法之授益行政處分須有符合該條所定各款情形之一，原處分機關始得依職權廢止之。倘無各款之情形，且個別行政法規亦無廢止規定者，原處分機關所為之廢止處分，即屬違法。又在土地所有權人自行辦理市地重劃之多階段行政程序中，依獎勵重劃辦法規定主要程序（第6條）之各重劃階段，就成立籌備會之核准（第8條第1項）、成立重劃會之核准（第11條第4項）、重劃範圍之核定（第20條第1項，行為時獎勵重劃辦法第8條第1項規定由籌備會發起人申請核定擬辦重劃範圍）、實施市地重劃（重劃計畫書）之核准（第27條第2項）、重劃計畫書修正之核准(第27條之1第2項)、計算負擔總計表之核定（第33條第2項），均須由重劃主管機關以公權力對於自辦市地重劃個案為必要之監督及審查決定，經審查核准或核定後，始得進入下一階段重劃程序，藉以維護公共利益及確保少數不同意重劃之土地所有權人的權益。系爭籌備會及原告

自104年間起，依申請時之獎勵重劃辦法規定，依自辦市地重劃之主要程序，已先後循序就成立系爭籌備會、核定重劃範圍、成立重劃會等事項，申請獲核准。嗣經被告適用現行獎勵重劃辦法規定，踐行舉辦聽證會程序，目前進度已到達原告申請實施市地重劃，獲被告作成核准實施市地重劃處分之階段。從而，被告以原處分廢止系爭核准處分，原處分之合法性，本院自應就系爭核准處分有無被告主張之行政程序法第123條第3、4款情形予以司法審查。

(五)系爭核准處分並無行政程序法第123條第4款情形：

1、依行政程序法第123條第4款規定「行政處分所依據之法規或事實事後發生變更……」之要件，所稱「事實事後發生變更」，係指作成行政處分之基礎事實，於行政處分作成後，有所改變者而言，不包括行政機關對於事件狀況為不同於原先之評估（最高行政法院107年度判字第308號判決意旨參照）。如在行政處分作成之時點前後，客觀基礎事實並無改變，僅係原處分機關對事實狀況之判斷、評估，前後有所不同，核屬行政處分有無事實認定錯誤、裁量瑕疵，是否構成行政處分自始違法而得撤銷之情形，並非上開規範所稱「事實事後發生變更」之廢止事由。

2、經查，被告所主張事後發生變更之事實，無非以原告於作成系爭核准處分前之各次會議（103年3月20日、110年12月16日、111年4月21日及7月29日會議），曾經承諾將與反對重劃地主善加溝通協調，增加同意人數及同意面積，協助安置住戶及申請社會住宅補助等事項，被告將此承諾採納為決定准予實施市地重劃之考量因素，始同意作成系爭核准處分，但原告事後溝通協調未見成效，導致反對重劃地主之陳抗漸劇等情為由。惟查：

(1)縱認被告之主張即「原告有上述承諾，且事後未履行」為可信，亦屬承諾之負擔有無履行之問題，不涉及事實事後發生變更之情形，不符合行政程序法第123條第4款要件。被告並未主張或舉證反對重劃地主之人數或土地面積比例有增加之

事實變更情形，而將其爭執之「原告之承諾未履行」乙節，指為系爭核准處分所依據之事實事後發生變更，顯有誤會，並無可採。

(2)依獎勵重劃辦法第25條第1項、第27條規定意旨，可知重劃會應檢附同辦法第25條第1項規定之重劃計畫書草案等相關文件，載明相關規定事項(參照同辦法26條、第26條之1規定），據以申請核准實施市地重劃，被告應依同辦法第27條規定辦理聽證會等程序，經○○市○○○區會審議結果，認符合規定者，始得據以作成核准實施市地重劃之處分。是以，核准實施市地重劃處分所依據之要件基礎事實，主要係指同辦法第25條規定所載書、表、圖冊之記載內容，暨同意與不同意人數及土地面積比例等相關事實而言。準此，反對重劃地主有無陳抗事實發生，應非被告作成系爭核准處分所依據之基礎事實。再者，自高雄市政府104年5月22日核准系爭籌備會成立暨核定重劃範圍後，系爭重劃區內反對重劃之土地所有權人即持續向高雄市政府、被告陳情，表達反對實施市地重劃之意思，有104年9月16日私有地所有權人陳情書（本院卷2第112頁）、110年10月7日聽證會前出具之聽證意見書11份（本院卷1第240-241、246-254頁）及反對重劃地主出席聽證會之發言紀錄(本院卷1第211頁以下)附卷可證。由此可知，在111年9月29日作成系爭核准處分之前，重劃範圍內反對重劃地主已有陳抗行為，並非系爭核准處分作成後始發生。再觀之上開陳情書1份，其上有被告受理後編號交付列管案件之戳章，而上開聽證意見書11份及聽證會發言紀錄內容，則為被告辦理聽證會程序時所受理及紀錄，足見被告作成系爭核准處分之前，已知悉反對重劃地主陳抗事實存在等情，亦即在此時點之後所發生之陳抗事件，核屬持續存在之事實，並未發生基礎事實之改變。衡情被告就反對重劃地主陳抗情事有所判斷、評估後，仍裁量決定核准實施系爭重劃案，在系爭核准處分作成後，就反對重劃地主持續陳抗之事實狀況及其所生影響，變更先前所為之判斷、評估，無

論先前決定出於事實誤認或審酌事項之裁量瑕疵，均非事實發生變更，核與行政程序法第123條第4款要件不合，被告此部分主張，並無可採。

(六)系爭核准處分並無行政程序法第123條第3款情形：

1、行政程序法第123條第3款規定「附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者」情形，所稱「附負擔之行政處分」之要件，係指原處分機關依同法第93條規定，對於合法授益行政處分之相對人附加該條第2項第3款所定附款類型之負擔，藉此課予享有利益之處分相對人有應為一定作為、不作為或容忍之義務而言。此一負擔之附款，對受益人課予一定之義務內容，本質上屬於原處分機關單方所為具有規制力之獨立行政處分，僅因附加於授益處分而合併作成，使負擔與授益處分之兩面效力形成關聯性。此項附加的關聯性是否存在，展現在授益人僅於受領處分利益時，始負有該負擔之履行義務；授益人未履行負擔時，授益處分之效力不當然受影響，僅原處分機關可依行政程序法第123條第3款廢止授益處分而已。又行政實務上，原處分機關作成之授益處分，雖未依行政程序法第96條第1項第3款規定載明附加負擔之附款，無從單憑該處分書判明其性質屬「附負擔之行政處分」，然處分相對人以切結書或其他函文書面，明確承諾履行一定事項之義務內容，而客觀上原處分機關以此承諾作成決定授益處分之重要考量依據，且為處分相對人承諾時所知悉者，此項承諾之義務，雖非原處分機關單方所為之附款決定所課予，然性質上與同法第93條第2項第3款所定附款種類中「負擔」相類似，與授益處分間形成附加之關聯性，在學說稱之為「準負擔」，亦為司法實務見解所採納（最高行政法院104年度判字第523號判決、111年度上字第157號判決、112年度上字第18號判決意旨參照）。被告所為系爭核准處分，依其記載內容，僅為「主旨：有關貴重劃會申請核准實施市地重劃一案，准予辦理」等語（本院卷1第31頁），並無記載附加負擔或保留負擔之事後附加。是以，本院自應審究系爭核准處

分有無因原告之承諾而具有「準負擔」、或因事後附加負擔而成為「附負擔之授益處分」。

2、被告主張其事後以112年3月21日函對原告附加「限期將反對重劃土地所有權人自重劃範圍剔除之義務」，使系爭核准處分事後成為附負擔之行政處分，並無理由：

(1)經查，被告為主辦單位，表明為建立土地所有權人與重劃會之溝通平台，使每一位土地所有權人均能夠充分表達意見，並協調研商妥善處理方案，於112年2月23、24日邀集原告、重劃範圍土地所有權人、市議員代表，召開「高雄市第74期大寮區伍厝○○市○○○區重劃會與土地所有權人溝通會」，作成會議結論：「本次會議與會土地所有權人均表明不同意參加重劃……請重劃會研擬將不同意者剔除重劃範圍外之方案。」等情，有該會議紀錄(本院卷1第37頁)在卷可查。嗣被告以112年3月21日函知原告，略以：「主旨：有關本局112年2月23、24日召開『高雄市第74期大寮區伍厝○○市○○○區重劃會與土地所有權人溝通會』1案，請依會議結論於112年4月20日前提出剔除重劃範圍方案」等語，有該函文（本院卷1第41頁）在卷可證。依該函文係被告建立溝通平台供各方意見討論後作成之脈絡，而非聽取原告陳述意見之程序，參對會議結論之「請重劃會研擬……」、該函文主旨之「請依會議結論……提出……」之用語，難認有課予義務之法效意思，性質上並非行政處分，而應屬行政指導。準此，被告112年3月21日函對原告並未課予一定事項之義務，亦無從使系爭核准處分因此改變性質為「附負擔之行政處分」。

(2)次按行政程序法第93條第2項第5款明定「保留負擔之事後附加或變更」為附款種類之一；同法第96條第1項第3款規定書面行政處分有附款者，應記載附款之內容。由此可知，書面之授益行政處分倘無保留事後附加負擔之附款者，作成處分後，除個別行政法規另有規定外，不得事後附加負擔之附款。被告援引著作見解，申論主張「原處分機關於合法授益

處分作成後，仍得附加負擔附款」云云，倘依此解釋結果，不論有無保留事後附加負擔條款，均得事後附加，將使行政程序法第93條第2項第5款規定形同具文，不符合「法律條文之解釋，應儘量賦與法律意義，避免解釋為法規具文」之解釋原則，不予採納。是以，被告事後作成112年3月21日函，縱認形式上對原告課予一定事項義務之處分性質，亦難認與系爭核准處分形成關聯性，無從因此使系爭核准處分性質上改變為附負擔之行政處分。被告此部分主張，並無可採。

3、被告主張原告112年3月25日函之事後承諾，構成準負擔，系爭核准處分為附負擔之授益行政處分，並無理由：

(1)原告112年3月25日函之內容為：「說明：一、依據貴局112年3月21日高市地政發字第00000000000號函辦理。……。三、本會依溝通會會議紀錄暨來文指示，將配合讓不同意地主土地剔除重劃範圍外。」（本院卷1第381頁）。依其意旨，可知係為回應被告112年3月21日函，所為之回復。縱認原告於函文中，表示願意配合將反對重劃地主剔除重劃範圍，構成一定義務內容之承諾，此項承諾係在111年9月29日系爭核准處分作成之後，相隔半年之久始為之，顯見此項承諾並非客觀上被告當時作成系爭核准處分之考量依據，不符合「準負擔」之檢驗標準。

(2)系爭重劃區之重劃範圍業經高雄市政府104年5月22日函核定在案，除有無效、經撤銷、廢止，或因其他事由而失效者外，其效力繼續存在。是以，反對重劃地主之土地應否列入重劃範圍內，係高雄市政府作成104年5月22日函決定時，所考量決定之程序標的，且已發生存續力。原則上，任何人均不得變更該處分之內容，原告自無變更重劃土地範圍之權利。再者，原告於110年10月7日聽證會時，依當時之重劃計畫書草案，私有土地所有權人數213人，同意人數119人(55.87%)；私有土地總面積75,071.85平方公尺、同意面積42,415.60平方公尺(56.50%)，有聽證會會議紀錄（本院卷1第54頁）在卷可證。嗣因聽證會、聯合初審會議、○○市○○○

區會會議，對於同意人數及同意土地面積比例過低表示疑慮，建議持續與地主溝通，提高同意人數及面積比例，以利後續工作順行。嗣後原告溝通爭取後，已略有增加，遂經審議通過，被告核定實施之111年8月版重劃計畫書為「私有土地所有權人數211人，同意人數125人(59.24%)；私有土地總面積75,064.73平方公尺、同意面積43,316.50平方公尺(57.71%)」，有該重劃計畫書（本院卷1第147、152頁）在卷可證。可見被告在作成系爭核准處分前，對系爭重劃案之同意地主及同意面積比例過低，固有所疑慮，然僅要求原告善加溝通協調，爭取提高比例，並未要求原告配合將反對重劃地主之土地自重劃範圍剔除，亦未要求原告就此作出承諾。是以，被告主張原告於獲系爭核准處分時，對於「將來會向被告作出配合讓反對地主土地自重劃範圍剔除之承諾」乙節，係可得預見，故原告112年3月25日函之事後承諾與系爭核准處分有附加之關聯性云云，尚無可採。依上所述，原告112年3月25日函之回復內容，尚不構成附加之準負擔，無從使系爭核准處分成為附負擔之授益行政處分。被告此部分主張，亦無可採。

4、被告主張原告於103年3月20日系爭籌備會成立會議、110年12月16日系爭重劃案聯合初審會議、111年4月21日及7月29日高雄市政府市區會會議中所陳述之內容，構成準負擔，系爭核准處分性質上屬附負擔之授益行政處分，且原告有未履行該負擔之情事，並無理由：

(1)被告主張①在103年3月20日系爭籌備會申請成立之籌備會議中，發起人代表發言說明：「伍厝段舊房舍(伍家子孫持分共有96人，全區土地所有權人約176人）部份土地所有權人比較傾向不開發，未來會持續溝通、說明，俟核定範圍後召開說明會，會傾聽他們的聲音」等語（本院卷1第184、186頁）；②在110年12月16日系爭重劃案聯合初審會議中，原告發言表示：「有關本重劃區內反對辦理重劃地主，本會將積極與地主溝通，增加同意辦理重劃人數及面積並協助弱勢

族群辦理社會救助及社會福利等相關措施」等語（本院卷1第287、291頁）；③在○○市○○○區會111年4月21日第28次會議中，原告提出簡報表示：「1.本會於辦理重劃期間，將召開理事會討論就弱勢族群之補償費從優補償及提供協助申請租屋補貼或申請住宅安置。……3.協助弱勢族群向主管機關申請社會住宅或租金補助。4.協助弱勢族群向主管機關申請住宅安置」等語（本院卷1第303、323頁）；④在○○市○○○區會111年7月29日第29次會議中，原告提出簡報表示：「1.本會於辦理重劃期間，弱勢族群之補償費將召開理事會積極就個案進行討論與協調，並派員協助向社會福利主管機關申請租屋補貼或住宅安置……」等語（本院卷1第331、351頁），固有上述會議紀錄在卷為證。惟查，原告上述陳述內容，均屬會議中之發言紀錄，並非以切結書或函文書面為之，欠缺承諾之明確性，難認有明確向被告表示承諾履行一定事項義務之意思表示。再者，依其陳述內容，所稱「與反對重劃地主積極溝通」「協助弱勢族群申請社會救助及社會福利」「協助申請租屋補貼或申請住宅安置」，用語相當模糊，究須達如何成效、如何程度，始可認為履行積極溝通、協助申請之義務，難認已承諾履行明確之一定義務內容，尚難構成準負擔。

(2)在110年10月7日聽證會中，被告所屬土開處科長、副處長一致發言表示：自辦市地重劃沒有有規定一定要辦理安置計畫，就請重劃會多加考量，多做一些注意。被告會與原告去瞭解目前市政府有無申請社會住宅之機會等情（本院卷1第216頁），由此可見被告主觀上認為重劃戶向市政府申請租屋補貼或社會住宅或提供安置，機會不多，有其困難性，未便對原告有所苛求。退步而言，縱認原告之陳述，具有承諾履行義務之內容，客觀上亦難認被告有將原告上述承諾列為決定系爭核准處分之重要考量依據，兩者不具有附加之關聯性，不符合準負擔之判斷標準。

(3)再者，原告於110年1月29日提出申請實施之市地重劃書草案後，因同意人數及面積面積過低，乃持續與反對重劃地主溝通，爭取同意。嗣經被告核定實施之重劃計畫書內容，其同意人數及同意面積比例，略有增加，已如前述。又原告曾先後派員逐一拜訪反對重劃之地主，了解其訴求並說明重劃意旨予以回答，製有個案訪談拜訪紀錄17份，以112年1月11日伍厝自重字第112001號函檢送拜訪紀錄回復被告等情，有上開原告函文（本院卷3第23頁）及拜訪紀錄17份（本院卷3第24-40頁）在卷可證，足認原告於系爭核准處分作成前後，非無持續和反對重劃地主溝通協調。是以，再退步而言，縱認原告上述發言紀錄為一定事項義務之承諾，且構成準負擔，亦難僅因溝通協調增加同意之成效不佳，即謂有未履行該負擔之情事，核與行政程序法第123條第3款規定要件，尚有未合。

(七)綜上所述，系爭核准處分並無行政程序法第123條第3、4款情形，被告以上述規定為法律依據，以原處分廢止系爭核准處分，即有違法。訴願決定遞予維持，亦有未洽。從而，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予准許。本件判決基礎已臻明確，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，並無逐一論述之必要，併此說明。

六、結論：原告之訴有理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　6　　月　　25　　日

審判長法官　李　協　明

法官　邱　政　強

法官　孫　奇　芳

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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項第3款）。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.上訴人或其代表人、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、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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者。
(二)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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　6　　月　　30　　日

書記官　祝　語　萱