

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

113年度訴字第359號

114年3月25日辯論終結

原告 高雄市第46期左營區新庄段七小段自辦市地重劃區
重劃會

代 表 人 磐鼎市地重劃有限公司（代表人張卓文）

訴訟代理人 蔡宜真 律師

趙家光 律師

葉永宏 律師

被 告 高雄市政府地政局土地開發處

代 表 人 李文聖

訴訟代理人 柯光彥

徐建宇

參 加 人 王萬利

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113年6月5日高市府法訴字第11330394000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

按訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限；有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。行政訴訟法第111條第1項、第3

項第2款定有明文。本件原告起訴時，其訴之聲明原為：「訴願決定及原處分均撤銷。」，嗣於本院民國114年3月25日言詞辯論期日更正其訴之聲明為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告應依原告113年1月5日之申請，作成准予出售高雄市左營區新勝段61號抵費地之行政處分。」，核其主張之基礎事實均為相同，被告亦無反對之表示，於法尚無不合，應予准許。

貳、實體方面

一、事實概要：

緣原告於108年8月1日舉行第24次理事會會議，基於高雄市第46期左營區新庄段七小段自辦市地重劃區（下稱系爭重劃區）內重劃工程進度已大抵完成，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42條規定，就位於重劃後高雄市左營區新勝段（下就地號部分，簡稱重劃後）24地號及61地號抵費地（下稱系爭61地號土地）編制出售清冊，提會審議決議通過後，原告以108年9月2日新庄七重字第1080052號函（下稱108年9月2日函）檢送會議紀錄報請被告核備，經被告以108年9月16日高市地發處字第10871217700號函（下稱108年9月16日函）備查。嗣原告以109年12月9日新庄七重字第1090019號函（下稱109年12月9日函）報請被告同意出售抵費地即系爭61地號土地，經被告以109年12月18日高市地發處字第10971825100號函（下稱109年12月18日函）復略以：系爭61地號土地，涉及訴外人鄭亞雲等人土地分配訴訟，致重劃前新庄段七小段（下就地號部分，簡稱重劃前）498地號土地尚未截止登記，為避免衍生損害賠償問題，請取得重劃前原土地所有權人對系爭61地號土地不主張任何權利之切結書，或俟完成截止登記後，再報請同意等語。原告復以113年1月5日新庄七重字第1130001號函（下稱113年1月5日函）報請被告同意出售系爭61地號土地，並請被告轉知楠梓地政事務所辦理移轉登記。案經被告以113年1月16日高市地發處字第11370009200號函（下稱原處分）復

略以：系爭61地號土地位置為重劃前498地號土地，因涉及鄭亞雲等人土地分配訴訟而無法登記，原告第15次理事會議決議（即議案一「本重劃區土地分配成果修正案」決議，下稱系爭決議），業經臺灣橋頭地方法院（下稱橋頭地院）107年度訴字第715號民事判決及臺灣高等法院高雄分院（下稱高雄高分院）111年度上字第221號民事判決撤銷，致使重劃前498地號尚未截止登記，原土地所有權人即參加人對同一位置土地，仍得依重劃前標示主張權利，請取得參加人對重劃前土地不主張任何權利之切結書，或俟完成截止登記後，再報請同意出售。原告不服，提起訴願，經遭訴願決定駁回，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. 訴外人鄭亞雲等人對系爭決議之土地分配結果提起民事訴訟，雖經最高法院認定系爭決議無效確定，惟民事法院與行政法院各有其權限，關於事實之認定本得依其調查所得之訴訟資料，分別作不同之認定，行政法院對繫屬案件事實之認定，依法自行認定，不受民事法院拘束。故系爭決議是否無效，應由行政法院自行認定，不受民事確定判決之拘束。
2. 原處分法律依據似為獎勵重劃辦法第42條之1第1項第2款規定，惟土地分配異議訴請司法機關裁判所牽涉者，為重劃後55至60地號土地，並非系爭61地號土地，故無該條適用之餘地。又被告於訴願及訴訟期間多次表示作成原處分之理由，並非依據上開規定所列舉之法定暫緩出售事由（見被告113年2月7日訴願答辯書及113年12月18日準備程序筆錄），反以「地籍重疊」事由，否准原告所請，違反法律保留原則。
3. 重劃前498地號土地所有權人為參加人及王禎男，應有部分各1/2，其中王禎男之應有部分與重劃前279、279-1地號土地合併分配為重劃後38地號土地，已完成分配接管並取得土地所有權狀，惟參加人應有部分1/2與重劃前279、279-1、499、499-2、499-3、500地號土地合併分配為重劃後57地號

01 土地，因涉及分配異議訴訟而無法登記，明明都是源自重劃
02 前498地號，王禎男卻取得重劃後38地號土地，顯有裁量瑕
03 疵。原告曾申請出售重劃後3、63、69地號抵費地，經被告
04 同意核准，另訴外人京城建設股份有限公司（下稱京城建設
05 公司）購買重劃後27至30地號等4筆土地，亦經被告核准並
06 辦理所有權移轉登記。倘依民事確定判決，系爭決議全部無
07 效，為何被告迄今未將上開核准出售之處分予以撤銷，是被
08 告主張本案無准予出售之裁量餘地云云，純屬無稽之談。

09 4. 原處分說明四提及，如提出參加人對重劃前498地號土地不
10 主張任何權利之切結書，原告可再報請同意出售系爭61地號
11 土地。倘重劃前498地號土地有「土地分配異議」情形，不
12 會僅因參加人簽立此切結書，就可解決爭議，且重劃前498
13 地號土地所有權人有參加人、王禎男，何僅需提供參加人之
14 切結書即可，實因被告違法擴張解釋「土地分配異議」之範
15 疇，違反不當聯結禁止原則。況參加人於103年7月21日與原
16 告代表人張卓文簽訂「委託自辦市地重劃契約書」，同意將
17 其重劃前土地全部委託原告辦理並分配取得重劃後57地號土
18 地，該契約是「分管契約」，即參加人明示不會請求分配系
19 爭61地號土地。

20 5. 原告辦理市地重劃業務迄今，相關重劃工程已完工驗收，積
21 欠龐大債務，被告違法禁止原告出售抵費地，致原告無法清
22 償債務，恐有需額外支出債務利息之虞。又被告暫緩出售之
23 數筆抵費地，市價甚鉅，足以作為原告完成重劃事務之擔
24 保，故被告否准原告報請出售系爭61地號土地，非最適當、
25 最小侵害的行政行為，違反比例原則。

26 (二)聲明：

27 1. 訴願決定及原處分均撤銷。

28 2. 被告應依原告113年1月5日之申請，作成准予出售系爭61地
29 號土地之行政處分。

30 三、被告答辯及聲明：

31 (一)答辯要旨：

- 01 1. 系爭61地號土地之位置為重劃前498地號土地之一部，原告
02 將重劃前498地號土地取配面積1/2（即參加人之權利持分）
03 與重劃前279、279-1、499、499-2、499-3、500地號合併分
04 配至重劃後57地號土地，該地因涉及同一位置之重劃前506
05 地號土地所有權人鄭亞雲等人對系爭決議請求確認無效訴
06 訟，民事判決均認系爭決議無效，業經最高法院駁回原告上
07 訴確定。從而原告土地分配結果之系爭決議無效，被告應受
08 拘束，已無准予出售系爭61地號土地之裁量餘地。
- 09 2. 原告於107年12月27日申請「就未與涉及訴訟土地範圍重疊
10 部分先行辦理地籍測量，並待辦竣地籍測量後辦理後續土地
11 登記事宜」，被告受理審查後，原認為系爭61地號土地坐落
12 位置未與直接涉訟土地範圍重疊，准予土地登記。然參加人
13 獲配重劃後57地號土地因上開訴訟，致土地分配結果尚未確
14 定，未能辦理截止登記，為保障參加人之權益，其原重劃前
15 498地號之土地標示及所有權仍存續，致系爭61地號土地所
16 在在同一位置，同時存在2筆不同標示及所有權（稱之「地籍
17 重疊」）情形，且登記機關於系爭61地號土地之土地謄本標
18 示部、其他登記事項欄上註記「本筆土地部分所有權人分配
19 結果尚未確定，俟確定後再囑託辦理」，足見系爭61地號土
20 地確有與涉訟土地範圍重疊之事。又獎勵重劃辦法第42條之
21 1第1項規定賦予主管機關裁量權之前提，係有一權利狀態完
22 整之抵費地，然系爭61地號土地因系爭決議無效，該原為抵
23 費地之土地分配結果無效，故原告申請出售之系爭61地號土
24 地，根本無法稱之為抵費地，被告自無依該條規定判斷是否
25 准予出售之裁量空間。
- 26 3. 有關其他土地所有權人取得土地登記及抵費地出售問題，被
27 告當初誤信原告所提資料，認為該等土地未涉及訴訟範圍而
28 准予，嗣經民事判決認定系爭決議無效，最高法院於113年1
29 2月2日駁回原告上訴後確定在案，被告自斯時起始知悉系爭
30 重劃區整個土地分配結果無效，倘被告再准予原告出售系爭
31 61地號土地，顯侵害土地所有權人之權利，第三人亦可能買

到實際上不存在之土地。又原告與參加人雖有協議分配重劃後57地號土地，但該協議不可侵害其他土地所有權人權益，且參加人已提出反對意見，故被告不核准原告之申請，並無違誤。至於被告先前同意京城建設公司購買4筆土地，該公司因有與本案相同問題，致無法使用土地，也無法申請建照，故向被告詢問此事，被告作為主管機關，當要避免相同狀況再次發生。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、參加人主張：系爭61地號土地為重劃前498地號土地之一部，參加人分配於重劃後57地號土地，惟重劃後57地號土地因涉及鄭亞雲等人土地分配訴訟而無法登記，原土地所有權人之參加人對同一位置土地，仍得依重劃前標示主張權利。系爭決議之土地分配結果經民事法院判決無效，若依鄭亞雲等人主張分配位次，將重劃後58地號土地分配予參加人，則參加人與原告代表人張卓文於103年間同意分配重劃後57地號土地位置即有情事變更，故參加人提出異議，不同意原告出售系爭61地號土地。

五、爭點：

被告以原處分暫緩原告出售系爭61地號土地，是否有據？

六、本院之判斷：

(一)前提事實：

如事實概要欄所示之事實，有原告108年9月2日函暨第24次理事會會議紀錄（訴願卷第186至200頁）、被告108年9月16日函（訴願卷第201頁）、原告109年12月9日函（本院卷第137頁）、被告109年12月18日函（本院卷第139頁）、原告113年1月5日申請函暨抵費地出售清冊（訴願卷第203至208頁）、原處分（本院卷第143至144頁）、訴願決定（本院卷第147至161頁）等附卷可稽，應堪認定。

(二)應適用法令：

1. 平均地權條例

第58條第1、2項：「（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：……（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。」

2. 獎勵重劃辦法

(1)第34條：「（第1項）理事會經研擬重劃分配結果草案後，應即檢具下列圖冊提經會員大會通過，公告公開閱覽30日，並通知土地所有權人：一、計算負擔總計表。二、重劃前後土地分配清冊。三、重劃後土地分配圖。四、重劃前地籍圖。五、重劃前後地號圖。六、重劃前後地價圖。（第2項）土地所有權人得於前項公告期間內對重劃分配結果提出異議，理事會應予協調處理，並將協調處理結果送會員大會追認；協調不成時，異議人得依章程所定期限訴請司法機關裁判。」

(2)第35條：「重劃分配結果公告期滿確定後，重劃會應即辦理實地埋設界樁，並檢附下列圖冊，申請直轄市或縣（市）主管機關辦理地籍測量及土地登記：一、重劃前後土地分配清冊。二、重劃後土地分配圖。三、重劃前後地號圖。」

(3)第39條：「（第1項）自辦市地重劃共同負擔及抵充之公共設施用地，登記為直轄市或縣（市）有；管理機關為各該公共設施主管機關。（第2項）抵費地在未出售前，以直轄市或縣（市）主管機關為管理機關，於出售後，登記與承受人。」

(4)第42條：「（第1項）自辦市地重劃區內抵費地之出售，應於重劃工程竣工驗收，並報經主管機關同意後為之。但重劃工程未竣工驗收係因不可歸責於重劃會之事由，並經主管機關同意者，不在此限。（第2項）前項抵費地出售方式、對象、價款及盈餘款之處理應由理事會訂定並提報會員大會通過後辦理之。所得價款應優先償還重劃費用、工程費用、貸款及其利息。」

01 (5)第42條之1第1項：「重劃會未完成下列事項前，直轄市或縣
02 (市)主管機關得酌定保留部分抵費地，暫緩出售：一、重
03 劃區地上物拆遷補償費、差額地價及現金補償繳領或提存。
04 二、土地分配異議協調處理或訴請司法機關裁判。三、經法
05 院判決確定應給付之費用尚未給付者。」

06 (三)得心證理由：

07 1. 市地重劃係依照都市計畫規劃內容，將區域內畸零細碎、形
08 狀不整之土地，按原有位次，交換分合為形狀方整的土地
09 後，重新分配予原土地所有權人，並由土地所有權人按其土
10 地受益比例共同負擔公共設施用地及其所需興建費用之行政
11 措施。為激勵私人自利誘因，平均地權條例除規定得由各級
12 主管機關發動辦理市地重劃（公辦市地重劃，第56條參見）
13 者外，並規定得由土地所有權人自行組織重劃會，申請主管
14 機關核准辦理之（第57條及第58條參見）。在現行法規之設
15 計下，自辦市地重劃係由參加市地重劃之土地所有權人，根
16 據獎勵重劃辦法自行組成自辦市地重劃區重劃會，其本於私
17 法自治之原則所作成之土地重劃分配，具有高度之自治性與
18 相當之自主性；惟另一方面，自辦市地重劃亦為實現都市計
19 畫目標之工具，有促進土地利用加速經濟發展之功能，並為
20 政府取得公共設施保留地之方式，其本質具有高度之公益
21 性。而自辦市地重劃涉及重劃範圍內土地之交換分合，限制
22 人民財產權及居住自由，國家公權力仍應為必要之監督，爰
23 平均地權條例第58條及獎勵重劃辦法第3、6、33條規定，要
24 求成立重劃會需申請經直轄市或縣（市）主管機關之核准，
25 重劃範圍、重劃計畫書及計算負擔總計表亦均需申請核定；
26 又獎勵重劃辦法第34、35條雖規定重劃分配結果不需申請直
27 轄市或縣（市）主管機關核定，土地所有權人如有異議，亦
28 非向直轄市或縣（市）主管機關提出，而是規定以由理事會
29 研擬草案後提經會員大會通過，並公告公開閱覽及通知土地
30 所有權人，土地所有權人如有異議係向重劃會提出，由理事
31 會協調處理，並將協調處理結果送會員大會追認，協調不成

01 時，異議人則得提起民事訴訟請求撤銷該違法之決議或確認
02 該決議無效，如獲勝訴，民事法院亦僅得撤銷該違法之決議
03 或確認決議無效，至於應如何為重劃後土地之分配，仍應本
04 於自辦市地重劃之自治本旨，由會員大會決議，另為適法之
05 分配。然而，獎勵重劃辦法第35條亦另規定以重劃分配結果
06 公告期滿確定後，重劃會如要辦理地籍測量及土地登記，非
07 得直接向地政機關申請，而是應向直轄市或縣（市）主管機
08 關申請，直轄市或縣（市）主管機關如予同意則囑託地政機
09 關為地籍測量及土地登記，再度以公權力介入以為監督。倘
10 重劃範圍內土地所有權人已提出異議，重劃會仍誤為分配結
11 果已確定，並經直轄市或縣（市）主管機關同意囑託登記機
12 關辦理登記，該土地所有權人得以利害關係人之地位，對同
13 意囑託登記機關為土地登記關於分配給該土地所有權人部
14 分，提起撤銷訴願及撤銷訴訟。至於分配結果於公告期滿時
15 經部分土地所有權人提出異議者，是否應視為全部不確定？
16 或認為僅該異議人所獲分配之土地部分為不確定，其他土地
17 既未經獲分配土地之人提出異議，應認為已確定？其答案應
18 均為否定。如前所述，市地重劃係重劃範圍內土地所有權人
19 土地之交換分合，每一土地所有權人均有其重劃前原有土
20 地，依市地重劃實施辦法第31條規定，原則上依該土地相關
21 位次分配於原街廓之面臨原有路街線，並視情形予以調整分
22 配。因此，土地所有權人提出異議者，其所獲分配之土地並
23 未確定，固無疑問，其所主張應獲分配之土地，於依上開規
24 定可能可得分配之範圍內（通常就是原有土地所在之街廓及
25 位次），應亦認為未確定，此參諸獎勵重劃辦法第34條第3
26 項第3款「異議人及重劃範圍『其他相關土地』所有權人均
27 同意調整重劃分配結果」之規定益明。否則縱其異議有理，
28 民事訴訟亦獲勝訴，仍終究未能獲得依法應分配之土地。尤
29 其市地重劃涉及的非僅財產權之限制，同時涉及居住自由之
30 限制，已如前述，重劃前原有土地常見係土地所有權人及其
31 宗族世代居住之土地，或已有原有房屋者，如合於原位次及

01 集中合併分配之情形者，重劃會應儘量作此規劃分配，不得
02 假借私法自治之名，恣意分配，製造民事糾紛，同理，重劃
03 會亦不得以尚有抵費地可供交換或甚至可以現金補償或賠償
04 為由，主張與異議人相關之土地得於異議確定前為土地登記
05 （最高行政法院109年度上字第648號、第707號、110年度上
06 字第335號判決參照）。

- 07 2. 按「政府機關遇有下列各款情形之一時，得囑託登記機關登
08 記之：……三、因土地重測或重劃確定之登記。……」為土
09 地登記規則第29條第3款所規定。依獎勵重劃辦法第35條規
10 定，重劃分配結果公告期滿確定後，重劃會應即辦理實地埋
11 設界樁，並檢附該條所定各款圖冊，申請直轄市或縣（市）
12 主管機關辦理地籍測量及土地登記。依此，足認土地所有權
13 人自辦市地重劃，其重劃結果須經直轄市或縣（市）主管機
14 關同意囑託登記機關辦理登記，其重劃分配結果始得完成登
15 記程序；而直轄市或縣（市）主管機關是否依自辦市地重劃
16 之重劃會之申請，同意囑託登記機關辦理登記，須就該重劃
17 會依獎勵重劃辦法第35條規定提出之文件是否符合重劃程序
18 之規定加以審查。又內政部95年3月3日內授中辦地字第0950
19 041967號函釋（本院卷第421至422頁）略以：「……對重劃
20 土地分配公告期間土地所有權人提出異議之土地，該部分之
21 分配結果自未確定，綜合上述條文規定，其於異議處理未確
22 定前，非屬得辦理地籍測量及土地登記之標的，自無從併同
23 分配結果已確定之土地辦理重劃前地號截止登記，而宜暫緩
24 登記。另為免紛爭，該暫緩登記之土地，請依本部89年7月1
25 7日台內中地字第8979831號函說明二：『自登記機關之錯誤
26 （不論故意或違法）且涉及訴訟或行政救濟事實之標的，為
27 使第三人知悉之機會，避免其遭受不利益，亦可減少其主
28 張：【信賴登記善意取得】而生之紛爭，以防止紛爭之擴
29 大，參依民事訴訟法第254條規定將訴訟繫屬事實登載於登
30 記簿之精神，同意登記機關辦理註記，惟因個案情況不同，
31 且註記文字亦異，授權登記機關就註記之文字內容報請直轄

01 市、縣（市）政府同意後辦理註記。其登記方式為：以【註
02 記】為登記原因，於相關部別其他登記事項欄以代碼【00】
03 （一般加註事項）註記相關文字內容，本項註記事實原因消
04 失時、應以：【塗銷註記】登記原因逕為辦理塗銷註記。』
05 規定辦理。」，核該函釋與前揭規定及說明並無不合，機關
06 自得予以適用。是以，倘自辦市地重劃透過會員大會決議通
07 過土地重劃分配，公告並通知土地所有權人後，經土地所有
08 權人對分配之結果於公告期間合法提出異議者，該部分之分
09 配結果於異議處理未確定前，自尚未確定，非屬得辦理地籍
10 測量及土地登記之標的，直轄市或縣（市）主管機關亦無從
11 依重劃會之申請，併同分配結果已確定之土地辦理地籍測量
12 及土地登記。

- 13 3. 經查，原告於106年3月13日召開第15次理事會會議，通過議
14 案一「本重劃區土地分配成果修正案」之系爭決議，將系爭
15 重劃區重劃前499、499-2、499-3、500地號合併分配為重劃
16 後55地號；重劃前585、851地號合併分配為重劃後56地號；
17 重劃前279、279-1、498、499、499-2、499-3、500地號合
18 併分配為重劃後57地號；重劃前506地號分配為重劃後58地
19 號；重劃後59地號為抵費地；重劃前504、505地號分配於重
20 劃後60地號土地；重劃後61地號則為抵費地。而重劃後55至
21 61地號土地均位於同一街廓，對照重劃前、後土地位置圖，
22 其中重劃前506地號土地位置為重劃後56、57、58號（均部
23 分）土地範圍，而重劃前498地號土地位置為重劃後57（部
24 分）、58（部分）、59至61地號土地範圍，原告於106年5月
25 3日至同年6月2日公告土地分配成果，公告期間土地所有權
26 人李宜珍等3人分配於重劃後58地號土地，鄭亞雲等6人分配
27 於重劃後60地號土地，其等對於上開土地分配結果不服，循
28 序提出異議及民事訴訟，訴請確認系爭決議之土地分配結果
29 無效，經橋頭地院107年度訴字第715號民事判決確認系爭決
30 議無效，原告不服，提起上訴，復經高雄高分院111年度上
31 字第221號民事判決、最高法院112年度台上字第1556號民事

01 裁定均駁回上訴，是系爭決議無效確定等情，此有重劃前後
02 地籍圖套繪圖（訴願卷第35頁）、重劃前後土地分配圖（訴
03 願卷第155至157頁）、系爭61地號土地重劃前後地籍圖套繪
04 圖（本院卷第175頁）、原告陳報之重劃後55至61地號土地
05 所有權人分配前後對照表（本院卷第355至359頁）及上開民
06 事判決及裁定（本院卷第99至113、115至135、393至396
07 頁）在卷可稽，應堪信實。原告雖主張上開土地分配異議訴
08 請司法機關裁判所牽涉者，為重劃後55至60地號土地，並非
09 系爭61地號土地云云，惟上開土地分配異議暨提起民事訴訟
10 之範圍，固然為李宜珍等3人及鄭亞雲等6人所有之重劃前50
11 4、505、506地號土地（該3筆土地相鄰，為一方正土地）及
12 其等受重劃分配之重劃後58、60地號土地，然其等係主張系
13 爭決議分配結果影響其等可分配之位次與相對位置，且其等
14 間為親友，土地規劃利用向為一體，原告違反市地重劃辦法
15 第31條第1項規定原位次分配原則，是依上開說明，同一街
16 廓之土地均可能依原位次分配原則及集中合併之規劃分配而
17 重新調整分配結果，始能達成李宜珍、鄭亞雲等人上開民事
18 訴訟之目的，系爭61地號土地既與上開分配異議土地相鄰且
19 位於同一街廓，自無將系爭61地號土地排除於上開分配異議
20 影響範圍而逕予確定分配結果之理。況抵費地之劃設，應集
21 中合併於土地所有人「分配完畢後所餘土地」之位置，上開
22 土地分配結果既未確定，當無先行劃定抵費地之可能。系爭
23 決議業經上開民事判決確認無效，原土地分配結果已不存在，
24 要難認重劃後系爭61地號土地屬抵費地而得由原告申請
25 出售，是原告此部分主張，並非可採。從而，被告認系爭61
26 地號土地涉及土地分配異議及民事訴訟，依獎勵重劃辦法第
27 42條之1規定，作成原處分否准原告申請出售系爭61地號土
28 地，於法並無不合。

- 29 4. 原告又主張行政法院之判斷不受民事判決拘束云云。按行政
30 訴訟法第125條第1項規定：「行政法院應依職權調查事實關
31 係，不受當事人主張之拘束。」乃揭禁行政訴訟採職權調查

01 原則，行政法院依職權調查證據認定事實，不受當事人主張
02 之拘束，故關於事實之認定，係採實質的真實發見主義，我
03 國於行政訴訟與民事訴訟設有不同之裁判系統，行政法院不
04 受民事法院拘束，係專指對「事實」的認定。查系爭決議未
05 經會員大會決議，而係由原告理事會辦理乙節，此觀原告第
06 15次理事會會議紀錄（本院卷第163至167頁）甚明，核與民
07 事法院認定之事實並無不同。又上開民事訴訟之法律爭點，
08 乃「106年7月27日修正前獎勵重劃辦法第13條第4項未將重
09 劃分配結果之認可，列為不得授權理事會事項，有無逾越母
10 法即平均地權條例之授權範圍而屬無效」，經高雄高分院11
11 1年度上字第221號民事判決審認：平均地權條例第58條第2
12 項之規定，關於認可重劃分配結果，土地所有權人應依重劃
13 分配結果分配土地，涉及全體土地所有權人之重要權益，攸
14 關土地所有權人之財產權及居住自由之重要事項，顯屬重劃
15 會之核心事項，並非屬執行法律之細節性、技術性之規定，
16 而得由主管機關職權裁量範圍，則106年7月27日修正前獎勵
17 重劃辦法第13條第4項未將「重劃分配結果之認可」，列入
18 不得由會員大會決議授權理事會辦理之規定，實已逾越母法
19 授權範圍，侵害人民財產權；況平均地權條例第58條第2項
20 雖規定「重劃會職權」授權由中央主管機關制定實施辦法，
21 惟其僅規定「重劃會職權授權由中央主管機關制定實施辦
22 法」，其授權範圍亦未具體明確，顯已違反法律保留原則，
23 故於上開民事具體個案中拒絕適用修正前獎勵重劃辦法第13
24 條第4項規定等情，此經最高法院112年度台上字第1556號民
25 事裁定駁回上訴而確定在案。本院參酌106年7月27日修正後
26 之獎勵重劃辦法第13條第3項第10款、第5項規定：「（第3
27 項）會員大會之權責如下：十、認可重劃分配結果。……
28 （第5項）第3項之權責，除第1款至第5款、第10款及第13款
29 外，得經會員大會決議授權由理事會辦理。」，及其修正理
30 由略以：「考量擬辦重劃範圍、重劃計畫書草案之審議及認
31 可重劃分配結果，涉及全體土地所有權人權益，不宜授權理

01 事會辦理……。」，核認上開民事法院所持法律見解並無不
02 合。是原告前開主張，委無足取。

- 03 5. 原告另主張：被告多次表示作成原處分之理由，並非依據獎
04 勵重劃辦法第42條之1第1項第2款規定，反以「地籍重疊」
05 事由，否准原告所請，違反法律保留原則，且原處分說明四
06 要求原告提供參加人之切結書，違反不當聯結禁止原則云
07 云。然查，原處分說明二、說明三業記載：「……有關抵費
08 地之處分，應依獎勵重劃辦法第42條、第42條之1、第43條
09 規定辦理」、「系爭61地號土地……因涉及鄭亞雲等人分配
10 訴訟而無法登記，貴會第15次理事決議之土地分配結果，業
11 經橋頭地院107年度訴字第715號及高雄高分院111年度上字
12 第221號民事判決撤銷……」等語，綜觀其內容之前後文
13 義，足認被告已敘明本件係屬獎勵重劃辦法第42條之1第2款
14 規定得暫緩出售抵費地之情形。又被告於訴願及訴訟期間多
15 次謂「地籍重疊」之概念，乃係基於土地登記之爭議，參加
16 人所有之重劃前498地號土地持分2分之1部分因上開訴訟尚
17 未截止登記，經地政機關於該地之土地登記謄本上記載：
18 「（一般註記事項）本筆土地部分所有權人土地分配結果尚
19 未定案，俟確定後再囑託辦理。」（本院卷第327至331
20 頁），而原告於107年12月27日擬就未與涉訟土地範圍重疊
21 部分先行辦理地籍測量及土地登記（本院卷第319至320
22 頁），並於108年1月31日向被告提出土地登記之申請，依原
23 告提出登記地號暨其重劃後分配圖說（本院卷第321至323
24 頁、訴願卷第200頁），除將重劃後55至60地號等土地列為
25 因事暫緩申請地籍測量範圍外，其餘土地（含系爭61地號土
26 地）均申請辦理土地登記，此為原告所不爭執（本院卷第23
27 1頁），被告亦陳明：當初是誤信原告的資料，認為沒有爭
28 議，就先登記了等語（本院卷第232頁），造成同一土地位
29 置同時有重劃前498地號土地及重劃後系爭61地號土地之2宗
30 土地登記存在，違反一物一權主義，難謂被告先前核准之土
31 地登記處分無瑕疵可言，已構成參加人得訴請撤銷違法土地

登記處分之事由，於此情形，原告再申請出售系爭61地號土地，將直接影響參加人權利。考量參加人對於重劃前498地號土地仍得主張重劃前之土地標示權利，被告爰請原告取得參加人同意出售之切結書，惟參加人明確陳稱：上開土地分配異議結果可能造成其原定分配位置改變，不同意原告出售系爭61地號土地等語（本院卷第399至400頁），則被告以原處分否准原告出售系爭61地號土地之申請，尚非無據。從而原告上開主張，均無可採。再原告主張：重劃前498地號土地之另一共有人王禎男已取得重劃後38地號土地登記，原告申請出售重劃後3、63、69地號抵費地及京城建設取得重劃後27至30地號共4筆土地，均經被告核准云云。惟依法行政乃行政機關為各項行政行為之基本原則，行政機關於作成行政行為時，秉持平等原則，如無正當理由，應受合法行政先例拘束，惟行政先例必須是合法的，行政機關不得任意的悖離法律作成處分，故人民並無要求主管機關重複作成錯誤行政處分之請求權。原告前申請土地登記範圍包含上揭地號土地，嗣經民事確定判決認定系爭重劃案土地分配結果之系爭決議無效，致被告先前准予原告申請土地登記之處分均有瑕疵，已如上述，復據被告陳明：如果最高法院判決系爭決議無效，會再撤銷登記等語在卷（本院卷第232頁），足見如屬錯誤之土地登記，被告應依職權撤銷原核准登記之處分。此外，依獎勵重劃辦法第35條、第42條之1第1項規定可知，重劃分配結果「確定」後始得辦理登記，主管機關核准抵費地出售之前提為重劃分配結果「確定」，是被告先前核准原告出售之抵費地，亦具有違法得撤銷事由。從而，原告主張已為土地登記或已出售抵費地之案例云云，均非屬合法之行政先例，原告自不得主張不法之平等，要求被告本件亦應為錯誤之核准。

6. 至原告主張：被告暫緩出售之抵費地，市價甚鉅，足以作為原告完成重劃事務之擔保，故原處分否准原告申請出售系爭61地號土地，違反比例原則云云。然按所謂「抵費地」，乃

01 係將重劃區內土地所有人各自用以抵付重劃負擔之未建築土
02 地，將之合併集中為數筆土地。故抵費地之劃設，係集中合
03 併於土地所有人分配完畢後所餘土地之位置。抵費地之劃設
04 方法，固未於市地重劃辦法第31條所明定，惟參諸該法第31
05 條之「原街廓原位次分配原則」，足認抵費地之劃設應先依
06 前開「原街廓原位次分配原則」分配重劃土地後，再集中合
07 併於各街廓內之土地所有人已分配完畢後所餘之位置。經
08 查，重劃前506地號土地所在街廓最南側之重劃前498-1地號
09 （按非本重劃區內土地）為已興建之大樓基地，其相鄰之重
10 劃前498-5及498-6地號土地為該大樓區分所有權人共有之空
11 地，已由該大樓區分所有人利用管理，故原告將重劃後系爭
12 61地號土地分配予重劃前498-5及498-6地號之所有人，並與
13 重劃前498-1地號相鄰等情，有重劃前地籍圖（訴願卷第155
14 頁）、重劃後土地分配圖（訴願卷第156至157頁）在卷足
15 憑，是上述已分配之系爭61地號土地得否為抵費地，顯堪存
16 疑。另依上開重劃前地籍圖（訴願卷第155頁）及前開抵費
17 地劃設原則，原告理應將重劃前504、505、506、498等地號
18 土地所在之街廓，於全部土地所有人分配後之剩餘位置，劃
19 設為該街廓之抵費地。鄭亞雲等6人共有重劃前504、505地
20 號土地，及李宜珍等3人共有重劃前506地號土地，該3筆土
21 地相鄰，且其等間為親友，土地規劃利用向為一體，已如上
22 述，惟觀諸重劃後土地分配圖所示（訴願卷第156至157
23 頁），李宜珍等3人分配之重劃後58地號與鄭亞雲等6人分配
24 之重劃後60地號之間，安插重劃後59地號為抵費地，已違反
25 抵費地劃設方法及原位次分配原則，而損害其等所有土地之
26 位次權益及利用開發價值。同一街廓土地於鄭亞雲等6人及
27 李宜珍等3人分配後，倘若重新調整位置及面積為重劃後5
28 8、59地號，則剩餘土地位置（即重劃後60地號）始得劃設
29 為該街廓之抵費地，參酌高雄高分院111年度上字第221號民
30 事判決亦同此認定，足見系爭61地號土地應非抵費地。而原
31 告辦理重劃土地分配，土地所有權人重劃後應受分配之土地

01 位置，理應與原告劃設之抵費地範圍均無重疊，則原告申請
02 出售系爭61地號土地，可能非屬抵費地或原告得以自由處分
03 之土地，自難認其本件申請出售並不影響土地所有權人之權
04 益，是原處分否准原告之申請，並無違反比例原則。縱認系
05 爭61地號土地為抵費地，且原告擬出售該土地之價值甚高，
06 已遠逾於未完成項目之價值，甚足以補償土地所有權人之經
07 濟損失，惟依首揭規定及說明，市地重劃涉及的非僅財產權
08 之限制，同時涉及居住自由之限制，重劃會應儘量為合於原
09 位次原則及集中合併之規劃分配，亦不得以尚有抵費地可供
10 交換或甚至可以現金補償或賠償為由，違法恣意分配。是原
11 告此部分主張，亦屬無據。

12 七、綜上所述，原告主張均無可採，原處分並無違誤，訴願決定
13 予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，並
14 請求判命被告應依原告113年1月5日之申請，作成准予出售
15 系爭61地號土地之行政處分，為無理由，應予駁回。又本件
16 為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提
17 訴訟資料，經斟酌後均與本件判決結果不生影響，爰不逐一
18 論述。

19 八、結論：原告之訴無理由。

20 中 華 民 國 114 年 4 月 22 日

21 審判長法官 孫 國 禎

22 法官 曾 宏 揚

23 法官 林 韋 岑

24 以上正本係照原本作成。

25 一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
26 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
27 書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁
28 定駁回。

29 二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
30 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 114 年 4 月 22 日

書記官 鄭 郁 萱