

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第426號

上 訴 人 臺南市政府地政局

代 表 人 陳淑美

上 訴 人 臺南市政府

代 表 人 黃偉哲

共 同

訴訟代理人 邱彥智

被 上 訴 人 楊哲明

訴訟代理人 熊家興 律師

李國禎 律師

上列當事人間土地重劃事件，上訴人對於中華民國112年5月2日高雄高等行政法院111年度訴字第118號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、被上訴人於民國110年5月20日向上訴人臺南市政府地政局（下稱臺南地政局）提出申請書，檢附臺南市土地所有權人申請成立自辦市地重劃（下稱自辦重劃）籌備會審核表及相關圖冊文件，申請成立「臺南市永康區五王自辦市地重劃區」籌備會（下稱系爭籌備會）。臺南地政局審查後認有多處須補正事項，經上訴人臺南市政府（下稱臺南市府，與臺南地政局合稱上訴人）以110年6月11日府地劃字第1100731917號函（下稱110年6月11日函）請被上訴人於文到15日內完成補正並重新檢送。被上訴人發函補正後，臺南地政局審查認其並未確實補正，臺南市府復以110年7月5日府地劃字第1100582610號函（下稱110年7月5日函）請被上訴人補正。被上訴人於110年7月27日再度發函補正文件資料，惟臺南地政局認其仍未依審核意見補正且已逾補正期限，遂由該局以110年8

01 月10日南市地劃字第1100583358號函（下稱原處分）駁回申
02 請。被上訴人不服，分別向臺南市府、內政部提起訴願，經
03 內政部將該訴願移由臺南市府辦理，嗣臺南市府訴願決定駁
04 回，被上訴人遂提起行政訴訟，請求：1. 先位聲明：(1)確認
05 原處分及訴願決定均無效。(2)臺南市府應依被上訴人之申
06 請，作成准予成立系爭籌備會之行政處分。2. 備位聲明：(1)
07 訴願決定及原處分均撤銷。(2)臺南市府應依被上訴人之申
08 請，作成准予成立系爭籌備會之行政處分。經原判決依備位
09 聲明判決撤銷訴願決定及原處分；臺南市府對於被上訴人11
10 0年5月20日成立系爭籌備會之申請，應依原判決之法律見解
11 作成適法之處分，並駁回被上訴人先位之訴。上訴人不服，
12 提起本件上訴(被上訴人就敗訴部分未提起上訴，此部分已
13 確定)。

14 二、被上訴人起訴主張、上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原
15 判決所載。

16 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，係以：

17 依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法（下稱獎勵重劃辦
18 法）第8條第1項規定，對照臺南市府組織自治條例第11條第
19 1項第10款、第2項及臺南地政局組織規程第3條第6款規定，
20 臺南市府為自辦重劃之地方主管機關，臺南地政局則為臺南
21 市府所屬一級機關，而依臺南地政局分層負責明細表（甲
22 表）規定，該局固有受理「土地所有權人申請成立自辦市地
23 重劃籌備會」之權限，然由該分層負責明細表（甲表）三、
24 自辦市地重劃中第1項「成立或解散籌備會事項」之決行權
25 責規定，係由股長、科長/主任、局長分別審核後，送交第
26 一層市長為核定，並未將此類業務授權下層主管決行，且該
27 「成立或解散籌備會事項」之規定並未再進一步區別程序事
28 項或實體事項而異其決行權責。此外，臺南市府受理自辦市
29 地重劃作業要點（下稱自辦重劃作業要點）第4點規定所稱
30 附件1即自辦重劃籌備會審核表，固於註2記載「本表經審核
31 應予補正者，應於文到15日內完成補正，逾期未補正或未依

01 審核意見補正者，應以駁回。」然該註記實際上並未明文表
02 示逾期未補正或未依審核意見補正者，即得由臺南地政局以
03 自己名義駁回，堪認臺南地政局並無法據此取得否准土地所
04 有權人成立自辦重劃籌備會申請案此等重大事項之權責。是
05 臺南地政局未經簽請臺南市長核定決行，逕以自己名義作成
06 原處分否准被上訴人之申請，即有違誤，然尚未達到行政程
07 序法第111條第6款所定「缺乏事務權限」之重大明顯程度，
08 僅為得撤銷之行政處分而非當然無效，故被上訴人先位聲明
09 請求確認原處分無效，及命臺南市府應依被上訴人之申請，
10 作成准予成立系爭籌備會之行政處分，為無理由，惟被上訴
11 人備位聲明第1項訴請撤銷訴願決定及原處分，則為有理由，
12 此部分應予准許。又關於被上訴人申請成立系爭籌備會
13 之各項要件，事證尚未臻明確，且依市地重劃實施辦法第2
14 條及臺南市市地重劃委員會(下稱重劃委員會)設置要點第2
15 點第1款第2目規定，自辦重劃籌備會成立之申請案，在程序
16 上必須先經由重劃委員會審議並綜合考量各項法定因素後作
17 成專業判斷，始能由臺南市府作成准駁之決定。基於權力分
18 立原則，法院亦無從取代主管機關行使其前揭權限，故被上
19 訴人備位聲明第2項請求，尚未達全部有理由之程度，依行
20 政訴訟法第200條第4款規定，應命臺南市府依原判決之法律
21 見解，遵循法定程序及重為審認後另為適法之處分等由，為
22 其論據。

23 四、本院經核原判決並無違誤，茲就上訴意旨論斷如下：

24 (一)平均地權條例第2條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為
25 內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政
26 府。……。」第58條規定：「(第1項)為促進土地利用，擴大
27 辦理市地重劃，得獎勵土地所有權人自行組織重劃會辦理
28 之。……。(第2項)前項重劃會組織、職權、重劃業務、獎
29 勵措施等事項之辦法，由中央主管機關定之。……。」依上
30 開授權訂定之獎勵重劃辦法第2條規定：「土地所有權人自行
31 辦理市地重劃……，依本辦法之規定。本辦法未規定者，準

01 用市地重劃實施辦法之規定。」第8條規定：「(第1項)自辦
02 市地重劃，應由擬辦重劃範圍土地所有權人發起成立籌備
03 會，並由發起人檢附擬辦重劃範圍圖及其於該範圍土地所有
04 權狀影本，向直轄市或縣(市)主管機關申請核准成立籌備
05 會；其申請書應載明下列事項：一、擬辦重劃範圍及土地所
06 有權人總數，並檢具地號清冊。二、發起人姓名、住址，並
07 檢附國民身分證影本。如發起人為法人時，應檢具法人登記
08 證明文件及其代表人資格證明文件。三、發起人於擬辦重劃
09 範圍所有土地標示。四、籌備會代表人姓名及聯絡地址。
10 (第2項)前項發起成立籌備會，應以發起人人數逾擬辦重劃
11 範圍土地所有權人總數10分之3，及其於該範圍所有土地面
12 積合計逾該範圍土地總面積10分之3之同意行之。……。」
13 此因土地所有權人組成籌備會以推動市地重劃作業，涉及其
14 他土地所有權人權益及整體都市發展規劃，故應由發起人報
15 請直轄市、縣(市)主管機關核准後實施，由主管機關依法
16 決定是否核准成立籌備會自辦市地重劃。

17 (二)上開平均地權條例第2條之「地方主管機關」規定，係我國
18 習見以最高行政機關代替行政主體之立法模式，其規範意義
19 應解為「直轄市」與「縣(市)」公法人本身，僅在表明相關
20 地方自治團體有其管轄權限，而不應認其係限定直轄市政府
21 或縣(市)政府為主管機關，故無論是自治事項的確認或委辦
22 事項的規定，其均屬「地方自治團體之權限」，從而取得團
23 體權限之地方自治團體，得基於自主組織權，決定其內部執
24 行機關(本院103年2月份第1次庭長法官聯席會議決議參
25 照)。查市地重劃是依照都市計畫規劃內容辦理之綜合性都
26 市土地改良事業，以促進土地有效利用與健全都市發展，為
27 實現都市計畫之重要工具，核屬地方自治團體辦理之都市計
28 畫自治事項(地方制度法第18條第6款第1目、第19條第6款
29 第1目參照)，從而，具有團體權限之地方自治團體，得基
30 於自主組織權，決定其內部執行機關。而依平均地權條例第
31 58條第2項授權訂定之獎勵重劃辦法第8條規定之「直轄市、

縣(市)主管機關」，亦應與平均地權條例第2條之地方主管機關條款作相同解釋，得由地方自治團體基於自主組織權決定內部執行機關。又依臺南市府組織自治條例第11條規定：「(第1項)本府設下列一級機關：……十、地政局。……。(第2項)本府所屬一級機關之組織規程另定之。」臺南地政局組織規程第3條第6款規定：「本局設下列各科、室，分別掌理下列事項：……六、市地重劃科：市地重劃、督導及審核土地所有權人自辦市地重劃及綜理臺南市實施平均地權基金事項。」可知，關於市地重劃之自治事項，臺南市依上開組織法規，固將土地所有權人自辦重劃事項之督導及審核權限，劃歸臺南地政局管轄，惟關於申請成立籌備會或解散籌備會之核定權限，臺南市並未將管轄權劃歸臺南地政局辦理，而仍由臺南市府自行辦理。此徵諸依上開組織自治條例第19條、組織規程第13條規定，由臺南地政局擬訂、報請臺南市府核定之地政局分層負責明細表（甲表），明定「自辦市地重劃」公務項目有關「成立或解散籌備會事項」內容，係由股長、科長/主任、局長分別審核後，再送交市長核定決行等情即明。因此，臺南市府就其上開管轄權限之事務，應循行政程序法第15條第1項所定權限委任程序，臺南地政局始取得處理該事務之權限。

(三)經查，被上訴人於110年5月20日向臺南地政局提出申請書，並檢附自辦重劃籌備會審核表及相關圖冊文件，申請成立系爭籌備會，臺南地政局審查後認有多處須補正事項，先後經臺南市府以110年6月11日函、110年7月5日函請被上訴人限期補正，嗣臺南地政局認被上訴人仍未依審核意見補正且已逾補正期限，僅簽由局長決行，即以該局名義作成原處分駁回被上訴人之申請等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符，則依上開規定及說明，原判決論究臺南地政局並無以自己名義否准申請成立自辦重劃籌備會之事務管轄權限，原處分即有違誤等語，並無不合。另臺南市府為協助土地所有權人自辦市地重劃，依行政程序法第159條規定訂定

01 自辦重劃作業要點，第2點雖明定以臺南地政局為該要點之
02 主管機關；第4點並規定發起人申請成立籌備會時，應填具
03 自辦重劃籌備會審核表之自主檢查欄位，並備齊相關文件送
04 主管機關審核等情。惟該要點係就自辦重劃之申請及執行所
05 涉細節性及程序性事項之補充規範，依該審核表所示（原審
06 卷第125頁至第127頁），臺南地政局亦僅就相關審核項目於
07 審核表填載審核意見，雖該審核表註2記載「本表經審核應
08 予補正者，應於文到15日內完成補正，逾期未補正或未依審
09 核意見補正者，應以駁回」等語，然該等記載僅係告知逾期
10 未補正或未依審核意見補正者，將駁回申請案之法律效果，
11 尚無從據此認臺南地政局已取得成立自辦重劃籌備會申請案
12 之核定准駁權限，此參該局先後2次審核後認被上訴人未完
13 成補正，亦係由臺南市府函知被上訴人補正一節益明。上訴
14 意旨以其主觀見解，主張臺南市府已透過上開組織自治條
15 例、組織規程，將申請自辦重劃籌備會成立之事務權限劃分
16 予臺南地政局，並透過自辦重劃作業要點，將自辦重劃作業
17 申請之決行層級具體授權予該局，以取代分層負責明細表
18 （甲表）之初步分工，臺南地政局應具有否准被上訴人申請成
19 立系爭籌備會之事務權限等語，指摘原判決有不適用法規、
20 適用法規不當及判決不備理由、理由矛盾之違法，並無足
21 採。

22 （四）市地重劃實施辦法第2條規定：「（第1項）市地重劃由中央、
23 直轄市或縣（市）主管機關辦理。（第2項）前項主管機關為
24 協調推動市地重劃，應遴聘（派）專家學者、重劃區所在地
25 鄉（鎮、市）長及相關機關代表，以合議制方式辦理之。」
26 臺南市府據此訂定重劃委員會設置要點，第2點規定：「本會
27 任務如下：（一）審議市地重劃下列事項：…… 2. 自辦市地重
28 劃籌備會成立之申請案。……。」依此可知，成立自辦重劃
29 籌備會之申請案，應交由合議制之重劃委員會為審議，且觀
30 諸上開重劃委員會設置要點及獎勵重劃辦法第8條之規定，
31 並未就自辦重劃籌備會成立之相關要件，區分為程序審查事

01 項或實體審議事項而有不同之處理程序。換言之，就成立自
02 辦重劃籌備會之申請案，不論是關於申請書記載事項及應檢
03 附相關文件備齊與否、發起人人數於擬辦重劃範圍內土地所
04 有權人及其所有土地面積是否超過10分之3同意、或有關重
05 劃範圍等事項有所爭議，均應交由重劃委員會為審議，始合
06 於規定。又查，被上訴人申請成立系爭籌備會，應由臺南市
07 府依法為準駁之決定，已如前述，而被上訴人對於以臺南地
08 政局名義作成之原處分不服，除向臺南市府提起訴願，另亦
09 以主管機關應為臺南市府，向內政部提起課予義務訴願，請
10 求臺南市府應作成准予成立系爭籌備會之處分等情，亦為原
11 判決所確認之事實，核與卷內證據相符，則內政部未實質探
12 究被上訴人向該部提起訴願之真意，僅形式性地以被上訴人
13 係不服原處分，而將該訴願移由臺南市府辦理，此應可視為
14 內政部怠為訴願決定，被上訴人自得類推適用行政訴訟法第
15 4條第1項提起訴願逾3個月不為決定之規定，逕向行政法院
16 對臺南市府提起課予義務訴訟。從而，原判決將原處分撤
17 銷，並以被上訴人請求臺南市府應依其申請，作成准予成立
18 系爭籌備會之行政處分部分，因申請成立系爭籌備會之各項
19 要件，尚應由重劃委員會審議後，由臺南市府作成決定，故
20 被上訴人此部分請求尚未達全部有理由之程度，乃依行政訴
21 訟法第200條第4款規定，命臺南市府依原判決之法律見解作
22 成適法之處分，即無不合。上訴意旨主張成立自辦重劃籌備
23 會之申請書程式等程序審查事項，由臺南地政局審查符合規
24 定後，始會提送重劃委員會進行實體審議，本件經該局進行
25 程序審查後認有多處須補正事項未能補正，乃依事務權限予
26 以程序駁回，無送重劃委員會審議之必要等語，指摘原判決
27 有不適用法規及適用法規不當之違背法令，亦不足採。

28 (五)綜上所述，原判決撤銷訴願決定及原處分，命臺南市府對於
29 被上訴人之申請，應依原判決之法律見解作成適法之處分，
30 並無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求
31 予廢棄，為無理由，應予駁回。

01 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
02 項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項
03 前段，判決如主文。

04 中 華 民 國 114 年 6 月 12 日

05 最高行政法院第三庭

06 審判長法官 蕭 惠 芳

07 法官 林 惠 瑜

08 法官 梁 哲 瑋

09 法官 林 淑 婷

10 法官 李 君 豪

11 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

12 中 華 民 國 114 年 6 月 12 日

13 書記官 高 玉 潔