

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第498號

上 訴 人 上豐實業有限公司

代 表 人 黃豐雄

上 訴 人 黃陳珠

林秉翰

林文傳

張武德

林時弘

林文龍

林紅緞

林寶綉

共 同

訴訟代理人 施習盛 律師

被 上 訴 人 新北市政府

代 表 人 侯友宜

參 加 人 新北市土城區運校自辦市地重劃區重劃會

代 表 人 沈俊龍

訴訟代理人 蘇文斌 律師

許婉慧 律師

郭子誠 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6月8日
臺北高等行政法院111年度訴字第993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

01 一、緣參加人辦理新北市土城區運校自辦市地重劃（下稱系爭重
02 劃），前以民國108年6月3日函，公告系爭重劃之重劃後土
03 地分配結果草案之各項圖冊，公告期間自108年6月10日起至
04 同年7月10日止，上訴人為系爭重劃區域內之土地所有權
05 人，曾於公告期間內之同年7月4日提出異議，主張：參加人
06 籌備會成立、會員大會之召集並通過系爭重劃計畫書、重劃
07 會章程、會員、理監事名冊等均違法；參加人未受公權力委
08 託，無權辦理系爭重劃，因此被上訴人無權取得公共設施土
09 地，以及參加人會員大會選舉理、監事違法無效等事項（下
10 稱系爭異議事項），經參加人之理事會於109年1月15日召開
11 第37次會議，以系爭異議事項與土地分配結果無涉，且上訴
12 人於106年間即已就其異議事項訴請司法裁判為由，認已完
13 成異議之處理，決議追認上訴人所受土地分配結果異議案之
14 處理結果。嗣參加人以重劃分配結果業已確定為由，檢附相
15 關圖冊，申請被上訴人辦理地籍測量及土地登記，經被上訴
16 人以109年3月11日函囑託新北市板橋地政事務所辦理，由該
17 所辦妥重劃後土地登記在案。後因重劃工程部分竣工驗收完
18 成，有工程費用等需支付，參加人之理事會於109年12月23
19 日召開第41次理事會議，決議出售坐落新北市土城區永福段
20 30、34地號之抵費地（下稱系爭抵費地），由參加人以110
21 年2月2日函檢附系爭重劃區抵費地清冊、出售清冊及未出售
22 清冊等，依獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法（下稱獎勵
23 重劃辦法）第42條第1項規定，報請被上訴人同意出售系爭
24 抵費地（下稱系爭申請），並說明：「本案重劃工程部分未
25 完成乃因地上物爭議訴訟程序進行中之故，其未完成工項價
26 值估約新臺幣（下同）350萬元。理事會已籌措資金1億9,38
27 5萬1,506元完備，故辦理抵費地出售移轉程序，扣除目前辦
28 理移轉抵費地價值後，剩餘尚未移轉出售抵費地價值為3億
29 2,098萬9,696元，保留價值遠大於未完成項目之價值」等
30 語，經被上訴人以110年3月9日新北府地劃字第0000000000
31 號函（下稱原處分）同意之。上訴人不服，循序向臺北高等

01 行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，聲明撤銷訴願決定及
02 原處分，經原審以111年度訴字第993號判決（下稱原判決）
03 駁回，提起本件上訴。

04 二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審之答辯及聲明均引用原判
05 決之記載。

06 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，略以：（一）系爭重劃
07 工程於109年間完成竣工驗收，已達出售抵費地以償還重劃
08 費用、工程費用及貸款暨利息之階段，且系爭重劃之抵費地
09 共計11筆，參加人前次及本次共出售4筆抵費地，尚餘7筆抵
10 費地，此次乃參加人第2次報請被上訴人同意出售抵費地。
11 上訴人雖於108年7月間對重劃分配結果草案提出異議，並有
12 相關司法訴訟仍在最高法院審理中，但所主張系爭異議事項
13 均非對重劃分配結果有何實體爭執，上訴人於原審也自承，
14 其非對重劃分配結果草案所獲分配土地有所不服而異議，其
15 根本性否定重劃會組織及踐行程序之合法性，顯難期待得依
16 理事會協調處理之方式解決，理事會自無續予協調處理之實
17 益。從而，參加人之理事會第37次會議，以系爭異議事項與
18 土地分配結果無涉為由，認異議已處理完成，決議追認關於
19 上訴人土地分配結果異議案之處理結果，尚非無據。而被上
20 訴人受理重劃會申請辦理地籍測量及土地登記案件時，亦係
21 考量上訴人所提異議均與重劃分配結果無關，無予保留暫緩
22 登記之必要，故以109年3月11日函囑託地政事務所辦理土地
23 重劃登記完畢，上訴人對109年3月11日函所提確認行政處分
24 為違法之訴，亦經原審裁定駁回，並經本院駁回其抗告確
25 定，上訴人依重劃分配結果取得土地之權利已告確定，上訴
26 人對參加人之理事會第37次會議決議追認上訴人土地分配結
27 果之異議處理結果，向民事法院所提確認決議無效之訴，其
28 標的並非關於重劃分配結果之決議，是否得變更已確定之土
29 地分配結果，顯非無疑；縱該民事訴訟尚繫屬於最高法院審
30 理，其裁判結果顯不足影響已確定之重劃土地分配；上訴人
31 所稱另繫屬中之民事訴訟，則係向民事法院所提確認上訴人

與參加人間重劃會會員關係不存在之訴，亦與系爭重劃之重劃分配結果無直接關聯。上訴人所提起民事訴訟裁判結果既均無足動搖系爭重劃經重劃後分配土地登記之結果，即難依獎勵重劃辦法第42條之1第1項第2款事由，認有酌定保留部分抵費地之必要而須暫緩出售系爭抵費地。(二)系爭抵費地與上訴人重劃分配前、後之土地均無重疊或連接，上訴人所提相關民事訴訟裁判無論結果如何，均與系爭抵費地無關，系爭抵費地並非上訴人可能可得受分配之土地，系爭抵費地之出售不影響其權益，被上訴人並已綜合斟酌系爭重劃工程竣工驗收後，有出售抵費地用以償還重劃費用之需求，而系爭重劃工程因有地上物爭議訴訟而尚未完成之部分，其價值估約350萬元，而保留尚未出售之抵費地價值為3億2,098萬9,696元，保留價值遠大於未完成項目之價值，故酌定保留系爭抵費地暫緩出售之必要，因而同意參加人出售系爭抵費地，並無裁量濫用之瑕疵。至於上訴人所指系爭抵費地出售予毛薪傳及林宗德二人（下稱毛林二人），其資金乃向銀行詐貸之刑事弊案，因抵費地出售方式、對象、價款及盈餘款之處理等，屬私法自治事項，被上訴人本無介入予以實質審核或否准之權限，且被上訴人亦已函詢參加人，據其回復系爭重劃相關工程均依被上訴人核定之重劃預算書圖內容完工驗收，重劃工程承包公司如何發包、申貸等，均與參加人無涉，亦無計入重劃費用損及土地所有權人權益之可能，且系爭抵費地之交易已完成，迄今無履約糾紛，被上訴人已盡對當事人有利及不利事項一律注意之職權調查證據能事，難認原處分有違反行政程序法第36條、第40條或第43條等規定等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

四、本院按：

(一)平均地權條例第58條第1項、第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。……」第60條第1項：「依本條例規定實施市地重劃時，重劃區內供公共使用之道路、溝渠、……等10項用地，除以原公有道路、溝渠、河川及未登記地等4項土地抵充外，其不足土地及工程費用、重劃費用與貸款利息，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，並以重劃區內未建築土地折價抵付。如無未建築土地者，改以現金繳納。其經限期繳納而逾期不繳納者，得移送法院強制執行。」第60條之2第1項、第2項：「(第1項)主管機關於辦理重劃分配完畢後，應將分配結果公告30日，並通知土地所有權人。(第2項)土地所有權人對於重劃之分配結果，得於公告期間內向主管機關以書面提出異議；未提出異議者，其分配結果於公告期滿時確定。」獎勵重劃辦法是依平均地權條例第58條第2項之授權所訂定，該辦法第3條：「(第1項)自辦市地重劃，應組織重劃會，設立時應冠以市地重劃區名稱，並於重劃區當地鄉（鎮、市、區）設置會址。(第2項)前項重劃會，係以自辦市地重劃區內全體土地所有權人為會員。但土地分配結果公告期滿後，以土地分配結果公告期滿之日土地登記簿所載土地所有權人為會員。」第34條第1項、第2項：「(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：□計算負擔總計表。□重劃前後土地分配清冊。□重劃後土地分配圖。□重劃前地籍圖。□重劃前後地號圖。□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。」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：□重劃前後土地分配清冊。□重劃後土地分配圖。□重劃前後地號圖。」第39條第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。」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。」第42條之1第1項：「重劃會未完成下列事項前，直轄市或縣(市)主管機關得酌定保留部分抵費地，暫緩出售：□重劃區地上物拆遷補償費、差額地價及現金補償繳領或提存。□土地分配異議協調處理或訴請司法機關裁判。□經法院判決確定應給付之費用尚未給付者。」

(二)參照前開規定可知，市地重劃此等為配合都市計畫之整體規劃發展，將一定區域內畸零細碎、形狀不整之土地，按原有位次，交換分合為形狀方整之土地後，重新分配予原土地所有權人，並由土地所有權人按其土地受益比例共同負擔公共設施用地及其所需興建費用之土地改良措施，亦得透過獎勵之誘因，促使土地所有權人自行組織重劃會為重劃之主體，以私法自治之方式為之。惟鑑於此等土地改良措施對土地所有權人權益影響重大，獎勵辦法另定由直轄市或縣(市)主管機關(下合稱主管機關)在不同階段，對此等私法自治事項進行必要之監督。其中，經理事會研擬並經會員大會通過的重劃後土地分配結果草案，亦即由重劃主體即重劃會所提出的分配結果草案，不須申經主管機關核定，即得予以公告並通知土地所有權人即重劃會之會員，土地所有權人如有異議，直接向重劃會提出反映，由重劃會之理事會自行協調處理此等私法爭議，再將協調處理結果送會員大會追認，成為會員含括重劃區內全體土地所有權人之重劃會，依私法自治所形成而確定之重劃分配結果；然若協調不成，則異議人須依章程所定期限，向法院提起民事訴訟，透過司法裁判，解決彼此間關於重劃分配之私法爭議。而重劃會所公告之重劃

01 分配結果草案於公告期滿時，有經部分土地所有權人提出異
02 議者，該等分配草案，在異議人所獲分配土地及所主張而依
03 法可得分配之土地範圍內，即尚未確定，以使其異議經自治
04 協調或循民事訴訟救濟結果，能獲得應有之私權保障。至於
05 重劃會辦理重劃區內抵費地之出售，則須於重劃工程竣工驗
06 收後，報經主管機關同意後，始得為之。緣由在於，抵費地
07 之規劃與保留未予分配，本為抵付重劃費用、工程費用、貸
08 款及其利息等（下合稱重劃公共支出）之用，且當初重劃分
09 配結果草案對抵費地之規劃保留，可能原已涉及土地所有權
10 人依法可得分配之權益，而此等事項非單純重劃區內土地所
11 有權人間之私法爭議，若任由重劃會逕自出售抵費地，恐危
12 及市地重劃須予維護之公共公益，故須申經主管機關以同意
13 表示之核准處分，介入其間為必要之審查監督。然主管機關
14 所為之同意，參照獎勵辦法第42條之1第1項規定可知，乃裁
15 量處分之性質，本應遵守比例原則而為合義務裁量，故若為
16 償付部分重劃公共支出之債務，有出售部分抵償地之必要，
17 且其出售不妨礙其他重劃公共支出債務之清償（獎勵辦法第
18 42條之1第1項第1款、第3款參照），亦無涉土地所有權人前
19 對重劃分配草案異議所欲爭取之土地分配權益（同條項第2
20 款參照）者，主管機關所為同意之核准處分，即難謂違法。
21 至於抵費地出售方式、對象、價款及盈餘款之處理，則屬自
22 辦市地重劃私法自治之事項（同辦法第42條第2項參照），
23 無須申請主管機關同意即得為之，自不得因土地所有權人對
24 抵費地出售過程、方式或對象等存有爭議，即指摘主管機關
25 同意抵費地出售之核准處分有何違法。

26 (三)經查，參加人辦理系爭重劃，上訴人為系爭重劃區域內之土
27 地所有權人，雖曾於參加人公告系爭重劃之重劃分配結果草
28 案期間內提出異議，主張系爭異議事項，但未對其受分配之
29 土地位置或面積有何爭執，系爭申請欲出售之系爭抵費地，
30 亦與上訴人重劃前原有土地或重劃後分配之相關土地無關，
31 系爭重劃依參加人前所公告並認確定之重劃分配結果，已經

辦妥重劃後土地登記完竣。109年間因重劃工程部分竣工驗收完成，有工程費用等需支付，參加人以110年2月2日函，依獎勵重劃辦法第42條第1項規定，提出系爭申請，經被上訴人審酌系爭抵費地之出售並不影響上訴人重劃分配土地之權益，且系爭重劃因訴訟爭議尚未完成部分之價值，相對於理事會籌措資金，以及保留尚未出售之抵費地價值等，遠大於上述未完成部分之價值，而上訴人雖陳稱毛林二人有向銀行違法詐貸情事，但此非參加人所為，並無計入重劃費用以損及土地所有權人權益之可能等情，認無保留系爭抵費地暫緩出售之必要，始同意參加人出售系爭抵費地，因而作成原處分准予系爭申請等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。原判決據此論明：系爭抵費地並無依獎勵重劃辦法第42條之1第1項規定予以保留不予出售之必要，被上訴人依此裁量同意系爭申請，難認有裁量瑕疵，抵費地之出售方式、對象及價款等，則非主管機關介入監督事項，毛林二人向銀行詐貸所涉刑事罪嫌，難認與原處分同意系爭申請有關，況被上訴人作成原處分前，曾參酌上開銀行超貸並無損及土地所有權人權益之可能，已盡對當事人有利及不利事項一律注意之職權調查證據能事，原處分合法有據等語，並依此駁回上訴人在原審之訴，參酌前開規定及說明，核無違誤。上訴意旨主張上訴人於重劃分配結果草案公告期間既已提出異議，理事會未經協調即違法決議已處理完成，被上訴人及原審對此卻均未予審查糾正；又上訴人所提確認理事會決議無效，以及確認上訴人與參加人間重劃會員關係不存在之民事訴訟，均足以影響整體重劃行為之有效性，該當獎勵重劃辦法第41條之1第1項第2款保留抵費地不予出售之事由；而被上訴人作成原處分前，既知悉毛林二人因涉嫌重劃工程詐貸情事而遭刑事起訴，即應依職權調查系爭抵費地出售予毛林二人是否合法妥適，且參加人不能提出毛林二人之出資證明或出資人之財務報告，卻作成原處分同意出售系爭抵費地予毛林二人，原處分有裁量濫用之違法，原判決不適

用法規、適用不當等語，無非重述不服原處分之理由，並執其主觀之見解，就原審認定事實、證據取捨之職權行使，或就與原判決結論無關之贅論，指摘原判決違法而求予廢棄，為無理由，應予駁回。

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

中 華 民 國 114 年 7 月 10 日

最高行政法院第三庭

審判長法官 蕭 惠 芳

法官 林 惠 瑜

法官 李 君 豪

法官 林 淑 婷

法官 梁 哲 瑋

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 114 年 7 月 10 日

書記官 曾 彥 碩