最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第171號

上　訴　人　吳明良
　　王俊雄
　　吳文俊
　　王瑞霖
　　王寶崇
　　陽至彬
　　林慧瓊
　　王仁宗
共　　同
訴訟代理人　蕭聖澄　律師
被 上訴 人　高雄市政府地政局

代　表　人　陳冠福
訴訟代理人　林川田
　　陳啟城
　　唐瑤茹
參　加　人　高雄市第87期湖內區普濟自辦市地重劃會

代　表　人　沈俊龍
訴訟代理人　蘇文斌　律師
　　許婉慧　律師
　　方彥博　律師

上列當事人間土地重劃事件，上訴人對於中華民國113年1月12日高雄高等行政法院111年度訴字第210號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、原判決除駁回上訴人王仁宗之訴及該訴訟費用部分外廢棄，發回高雄高等行政法院高等行政訴訟庭。

二、上訴人王仁宗上訴駁回。

三、駁回部分上訴審訴訟費用由上訴人王仁宗負擔。

理　由

一、緣「變更高雄市湖內（大湖地區）主要計畫(第三次通盤檢討暨都市計畫圖重製案」（下稱系爭變更計畫案），於民國107年12月間經內政部都市計畫委員會（下稱內政部都委會）審定通過，其中大湖整體開發區第1區（下稱系爭計畫開發區），面積7.921公頃，規定應以市地重劃方式辦理整體開發。被上訴人在內政部都委會審定通過系爭變更計畫案後，於109年1月13日准予發起人申請成立「高雄市湖內區普濟段地區自辦市地重劃籌備會」；繼於109年7月2日准予成立「高雄市第87期湖內區普濟自辦市地重劃會」（即參加人）。參加人於109年11月19日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20條第1項規定，就系爭計畫開發區申請核定重劃實施範圍（下稱系爭申請），經被上訴人於109年12月29日函送擬辦重劃範圍都市計畫套繪圖及意見陳述書通知擬辦範圍內全體土地所有權人（下稱地主）及已知之利害關係人陳述意見，並於機關公告欄及網站辦理公告，因公告期間內有10位地主提出意見陳述書，被上訴人於110年2月5日召開聯合初審會議，通知上開10位地主列席陳述意見後，於110年4月19日將前揭審查紀錄提請高雄市政府市地重劃及區段徵收會（下稱市區會）審議，決議請參加人主動與陳情人聯繫協調並綜整案情始末專案報告及研提具體方案，再提會審查。參加人依該決議於110年6月1日召開陳情意見地主協調會，並於110年8月23日及同年10月21日檢送專案報告及補充說明後，被上訴人於111年1月3日提請市區會審議，決議同意系爭申請。案經被上訴人簽請高雄市市長核定後，於111年2月9日以高市地政發字第11170155400號函（下稱原處分），通知參加人准予核定重劃範圍為湖內區普濟段及工專段土地，名稱為「高雄市第87期湖內區普濟自辦市地重劃區」（下稱系爭重劃範圍），並發函檢附原處分送達予系爭重劃範圍全體地主及已知之利害關係人，另

辦理公告之。上訴人吳明良、陽至彬、王俊雄、林慧瓊、吳文俊、王瑞霖、王寶崇等7人（下稱上訴人吳明良等7人，並與上訴人王仁宗合稱上訴人）為重劃範圍內坐落高雄市湖內區普濟段000、0000、0000、0000地號土地（下稱系爭土地）之地主，對於原處分所核定之系爭重劃範圍，就系爭土地上編號「五-2」之主要道路（下稱系爭道路）納入重劃範圍僅以道路中心線為邊界，未將系爭道路整體納入重劃範圍有所不服，由上訴人王仁宗擔任訴願代理人提起訴願，經高雄市政府訴願決定駁回後，上訴人向高雄高等行政法院（下稱原審）提起撤銷訴訟，經原審以111年度訴字第210號判決（下稱原判決）駁回，提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審之答辯、聲明及原判決理由均引用原判決之記載。

三、本院按：

(一)駁回上訴部分：

1.提起撤銷訴訟，以經合法訴願為要件，此觀行政訴訟法第4條之規定即明。當事人未經合法訴願而提起行政訴訟，其起訴即屬不備其他要件，行政法院應依行政訴訟法第107條第1項第10款後段規定，以裁定駁回其訴。又行政訴訟法第4條第3項規定：「訴願人以外之利害關係人，認為第1項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」參照司法院院字第641號解釋意旨，不服受理訴願機關之決定者，雖非原訴願人亦得提起撤銷訴訟，但以該訴願決定撤銷或變更原處分，致損害其權利或利益者為限。故利害關係相同之人，自不得依前述規定起訴，應自行提起訴願以資救濟，其未提起訴願，基於訴願前置主義，原則上不得逕行提起行政訴訟。惟於例外情形，如訴訟標的對於原訴願人及其他有相同利害關係之人必須合一確定者，則既經原訴願人踐行訴願程序，可認為原提起訴願之當事人，有為所有必須合一確定之人提起訴願之意，應解為與原訴願人利害關係相同之人得逕行依同法第4條第1項起訴。準此，

提起撤銷訴訟之原告，若非與原訴願人對於訴訟標的之利害關係相同且合一確定者，亦非與訴願人利害關係相反之利害關係人，則除法律別有規定外，若未經合法之訴願程序，即逕行起訴，其起訴即屬不備要件，且無從命補正，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，其起訴為不合法。

2.本件上訴人王仁宗雖曾代理上訴人吳明良等7人對原處分提起訴願，但於提起本件撤銷訴訟前，並未以自己名義對原處分提起訴願，上訴人王仁宗亦非系爭土地之地主，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符，則本件訴訟之訴訟標的對上訴人王仁宗與其他上訴人之間並無須合一確定，上訴人王仁宗亦非與其他上訴人為利害關係相反之利害關係人，原判決以上訴人王仁宗對原處分未先踐行合法訴願程序，起訴不備要件且不能補正而不合法為由，駁回其對原處分所提本件撤銷訴訟，參照前開說明，即無不合。

(二)廢棄發回部分：

1.平均地權條例第2條：「本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。……。」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。……。」依上開授權訂定之獎勵重劃辦法第2條 ：「土地所有權人自行辦理市地重劃……，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。」第20條第1項至第3項：「(第1項)重劃會於擬辦重劃範圍經會員大會審議通過後，應備具申請書並檢附下列圖冊向直轄市或縣（市）主管機關申請核定重劃範圍：……。(第2項)直轄市或縣（市）主管機關受理前項申請後，應檢送擬辦重劃範圍都市計畫地籍套繪圖，通知擬辦重劃範圍全體土地所有權人及已知之利害關係人陳述意見，通知應於受理陳述意見截止日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3項)直轄市或縣（市）主管機關應以合議制方式審議第1項申請案件。經審議符合規定者，應核定重劃範圍，核定處分書應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；不予核定重劃範圍者，應敘明理由駁回。」此因地主組織重劃會以私法自治方式自行辦理（下稱自辦）市地重劃，所擬辦之重劃範圍，對全體重劃範圍內地主之權益及整體都市發展規劃影響重大，故應由直轄市或縣（市）主管機關進行必要之監督。

2.上開平均地權條例第2條關於地方主管機關之規定，是我國習以最高行政機關代替行政主體之立法模式，意在表明「直轄市」、「縣(市)」之地方自治團體公法人，各具其管轄權限，而非限定僅直轄市政府或縣(市)政府得為主管機關；至於取得團體權限之地方自治團體，自得基於自主組織權，決定其內部主管該法定事務之管轄機關（本院103年2月份第1次庭長法官聯席會議決議參照）。而市地重劃是依照都市計畫規劃內容辦理之綜合性都市土地改良事業，以促進土地有效利用與健全都市發展，為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款第1目參照），是依平均地權條例第58條第2項授權訂定之獎勵重劃辦法第20條第1項至第3項，對重劃會擬辦重劃範圍所為必要監督（下稱系爭監督事項）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地方自治之自主組織權，決定內部有管轄系爭監督事務之主管機關；惟依行政程序法第11條第1項、第5項所定之管轄法定與管轄恆定原則，地方自治團體行使自主組織權，決定主管上開自辦市地重劃事務之管轄機關，應依自治法規而為，非依自治法規，不得任意變更之。

3.地方制度法第25條：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，

稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」第27條：「(第1項)直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就其自治事項，得依其法定職權或法律、基於法律授權之法規、自治條例之授權，訂定自治規則。(第2項)前項自治規則應分別冠以各該地方自治團體之名稱，並得依其性質，定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。（第3項）直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治規則，除法律或基於法律授權之法規另有規定外，應於發布後分別函報行政院、中央各該主管機關、縣政府備查，並函送各該地方立法機關查照。」依此，直轄市行使自主組織權，決定系爭監督事項之主管機關，當依自治條例或由直轄市政府所訂定並名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則之自治規則而為，非依此等自治法規，自不得任意設定或變更對自辦市地重劃為系爭監督事項之機關管轄權。

4.然關於高雄市對市地重劃或自辦市地重劃系爭監督事項之管轄，高雄市議會所通過之高雄市政府組織自治條例，其內並無此等事務應歸由何等機關管轄之規範；又高雄市政府所訂定之被上訴人組織規程，其第3條僅規定：「本局設下列各科、室，分別掌理各有關事項：一、地籍科：地籍清理、土地登記、逾期未辦繼承登記土地列冊管理、督導地政事務所登記業務等事項。二、測量科：圖根測量、衛星定位測量、逕為分割及囑託測量、測量法令疑義解釋、地目等則銓定、全市圖籍管理、督導土地開發處及地政事務所測量業務等事項。三、地價科：規定地價、照價收買、漲價歸公、地價資訊、地價及改良物價額評議、不動產估價師管理、稅地造冊、空地與荒地強制使用、未建築土地最高額面積限制、督導地政事務所地價業務等事項。四、地權科：三七五出租耕地租佃管理、地政士管理、不動產經紀業管理、消費爭議處理、耕地管理、地權限制等事項。五、地用科：全市土地利用調查、非都市土地使用分區之劃定、使用地之編定與變

更、使用管制、容許使用管理、督導土地開發處開發業務等事項。六、徵收科：土地徵收、公地撥用等事項。七、資訊室：各項地政業務資訊化作業之規劃、督導、推廣、審議、執行與協調聯繫、全市地政資訊業務重要方案之研究及審議、數據通信及資安作業等事項。八、秘書室：研考、法規、議事、公共關係、文書、印信、檔案、事務、出納、財產、職工等管理及不屬於其他科、室事項。」亦未含任何關於市地重劃或自辦市地重劃系爭監督事項是由被上訴人管轄之意旨。至於被上訴人所屬土地開發處（下稱開發處）為高雄市政府所轄二級機關，高雄市政府為之另訂定高雄市政府地政局土地開發處組織規程（下稱開發處組織規程）第3條第1款：「本處設下列各科、室，分別掌理各有關事項：一、企劃科：土地開發中長程計畫、區段徵收及土地重劃可行性評估、範圍勘選、計畫書擬定報核公告及通知、禁限事項報核公告、自辦土地重劃之申請審核督導、工程考核及驗收、平均地權基金管理等事項。」此企劃科所掌理「自辦土地重劃之申請審核督導」，是否即指系爭監督事項係由開發處管轄，經參酌高雄市政府另依職權所訂定之高雄市政府處理土地所有權人申請自辦市地重劃要點，該要點第5點：「重劃會依獎勵辦法第20條規定，向本府申請核定重劃範圍，應填具自主檢查表（如附件5），並檢附表內所定應備之文件。」第6點：「（第1項）本府受理申請核定重劃範圍後之作業程序如下：(一)舉行聯合初審會議審查……(二)提請○○市○○○○區段徵收會審議。(三)簽報市長核定。（第2項）初審前，本府應檢送擬辦重劃範圍都市計畫地籍套繪圖及意見陳述書……，通知擬辦重劃範圍內全體土地所有權人及已知利害關係人陳述意見，並於本府公告欄及網站公告周知。（第3項）……（第4項）申請案經初審結果後有需補正事項，經本府通知限期補正，屆期未完成補正者，本府地政局應敘明事實及理由，逕提○○市○○○○區段徵收會審議。（第5項）第1項第2款經○○市○○○○區段徵收

會決議應重新調整重劃範圍者，重劃會應重新提請會員大會審議。審議通過者，即簽報市長核定；不通過者，應重新提報○○市○○○○區段徵收會審議。（第6項）重劃範圍經本府核定者，其名稱定為『高雄市第○○期○○區○○自辦市地重劃區』，並公告於本府公告欄及網站。」似認獎勵重劃辦法第20條第1項至第3項所定之系爭監督事項，仍由高雄市政府自行管轄辦理，則高雄市政府是否有藉由開發處組織規程第3條第1款之自治規則，將自辦市地重劃之系爭監督事項，設定其管轄機關為開發處，並非無疑。尤其開發處組織規程若有將系爭監督事項歸由開發處管轄之管轄法定意涵，被上訴人與開發處為同一直轄市之內的上、下級機關，基於管轄法定與恆定原則，即使開發處怠於處理系爭監督事項，亦不容被上訴人依上級機關之指揮監督權，即逕予代行處理（地方自治團體怠於地方政務正常運作之代行處理要件，參地方制度法第76條第1項、第3項規定），則現行自治條例、組織規程等自治法規，對於系爭監督事項是否歸由被上訴人管轄仍有不明情形下，究竟被上訴人依何等法規取得對系爭監督事項之管轄權限，是否因系爭監督事項仍屬高雄市政府管轄，並曾依行政程序法第15條所定權限委任程序，由高雄市政府委任予被上訴人執行，被上訴人始取得系爭監督事項之管轄權限，進而得於本件系爭申請作成核定處分並予公告，此關乎原處分之適法性，本應由原審依職權審究查明。然原判決對上述爭點全然未予調查審認，即逕以原處分就系爭申請准予核定系爭重劃範圍，程序及實體均無違誤為由，判決駁回上訴人吳明良等7人之訴，自有適用法規不當及判決不備理由之違誤。

(三)綜上所述，原判決駁回上訴人王仁宗部分，核無違誤，上訴意旨指摘此部分違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。另原判決關於上訴人吳明良等7人部分既有前述違背法令情事，並與判決結論有影響，上訴論旨求予廢棄，即有理由，惟此部分事證尚有未明，有待原審調查審認，本院無從

自為判決，故將原判決該部分廢棄，發回原審高等行政訴訟庭更為審理。

四、據上論結，本件上訴為一部有理由、一部無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第256條第1項、第260條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　1　　月　　15　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　蕭　惠　芳

法官　李　君　豪

法官　林　淑　婷

法官　廖　建　彥

法官　梁　哲　瑋

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　1　　月　　15　　日

書記官　曾　彥　碩