

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭
112年度訴字第1256號
113年11月13日辯論終結

原告 羅守燊

羅義誠

羅義凱

共同

訴訟代理人 沈孟生 律師

被告 桃園市政府

代表人 張善政（市長）住同上

訴訟代理人 黃成翔

李振綱

陳以晴

參加人 桃園市平鎮區山峰自辦市地重劃區重劃會

代表人 黃清河

訴訟代理人 李麗君 律師

上列當事人間土地重劃事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

（一）緣被告（原為桃園縣政府，於民國103年12月25日改制為桃園市政府）前以75年12月5日75府建都字第165514號公告實

01 施平鎮（山子頂地區）都市計畫，並於90年3月20日公告實
02 施變更平鎮（山子頂地區）都市計畫（第一次通盤檢討）案
03 範圍內土地，該計畫載明後期發展區尚未辦理重劃之土地應
04 以跨區方式一次辦理完成。嗣訴外人鄧仲敦等7人發起成立
05 桃園縣平鎮市（現改制為桃園市平鎮區，下稱平鎮區）山峰
06 自辦市地重劃區籌備會【為參加人桃園市平鎮區山峰自辦市
07 地重劃區重劃會（下稱參加人重劃會）之前身，下稱山峰籌
08 備會】，並於93年9月27日請求被告核備，經被告於93年10
09 月6日以府地重字第0930251543號函（下稱93年10月6日函）
10 准予核備。其後，山峰籌備會於94年9月23日申請核定重劃
11 區範圍，亦經被告於94年11月2日以府地重字第0940308577
12 號函（下稱94年11月2日函）同意備查，並核定重劃區名稱
13 為「山峰自辦市地重劃區」（下稱系爭重劃區）。嗣山峰籌
14 備會檢送重劃計畫書向被告申請核准實施市地重劃，案經被
15 告以該會擬辦重劃範圍屬「變更平鎮（山子頂地區）都市計
16 畫」第2次通盤檢討區域，且於核定當時涉及都市計畫檢討
17 變更事項，爰依106年7月27日修正施行前之獎勵土地所有權
18 人辦理市地重劃辦法（下稱修正前獎勵辦法）第21條第4款
19 規定，以97年5月26日府地重字第0970166589號函（下稱97
20 年5月26日函）不予核定，並撤銷該會擬辦理之重劃範圍及
21 籌備會。

22 (二)之後，本案經監察院函附調查意見命被告囑託檢討改進97年
23 5月26日函，故被告所屬地政局（下稱地政局）遂簽奉被告
24 核准後依行政程序法第121條規定，以101年4月3日桃地重字
25 第1010007305號函（下稱101年4月3日函）撤銷被告97年5月
26 26日函，回復核准成立籌備會及核定重劃範圍，山峰籌備會
27 即續辦向被告申請實施市地重劃等作業，經被告以102年9月
28 9日府地重字第1020219074號函（下稱原處分1）同意在案，
29 其後再以103年6月17日府地重字第1030140338號函（下稱原
30 處分2）核定重劃計畫書後，嗣後山峰籌備會於103年8月13
31 日召開平鎮區山峰自辦市地重劃區第一次會員大會，並於會

01 議中追認重劃計畫書、選定理監事、通過章程，復向被告申
02 請核定重劃會章程、成立重劃會，經被告以103年11月12日
03 府地重字第1030282146號函（下稱原處分3）核准成立平鎮
04 區山峰自辦市地重劃區重劃會（即參加人）在案。

05 (三)此外，訴外人羅守沐等人前以其等為系爭重劃區內之土地所
06 有權人，對性質為行政處分之地政局101年4月3日函不服，
07 循序提起行政爭訟，經本院於105年5月12日以104年度訴更
08 一字第86號判決確認該函無效，嗣上訴後，經最高行政法院
09 於105年11月17日以105年度判字第607號判決駁回上訴並確
10 定在案。其後，被告復以106年2月17日府地重字第10600222
11 18號函（下稱106年2月17日函）撤銷前述97年5月26日函所
12 為「撤銷核備籌備會之行政處分」，另訴外人羅守生前亦對
13 被告106年2月17日函不服，提起訴願，經內政部106年7月24
14 日台內訴字第1060052222號訴願決定以被告所為顯已逾越行
15 政程序法第121條所定2年除斥期間為由，撤銷該函，參加人
16 重劃會不服該訴願決定，提起行政訴訟，經本院106年度訴
17 字第1200號判決駁回其訴，嗣上訴後，仍經最高行政法院於
18 109年4月9日以109年度判字第188號判決駁回上訴並確定在
19 案。

20 (四)原告以其為系爭重劃區內之土地所有權人，主張被告97年5
21 月26日函仍為有效之處分，山峰籌備會既經被告97年5月26
22 日函撤銷而不復存在，則原處分1、2、3以山峰籌備會為受
23 處分人，係屬行政程序法第111條第7款規定之重大明顯瑕
24 疵，於112年7月24日向被告請求確認原處分1、2、3無效，
25 經被告於112年8月3日以府地重字第1120207249號函（下稱1
26 12年8月3日函）不予確認。原告不服，遂提起本件確認訴
27 訟。

28 二、原告起訴主張及聲明：

29 (一)主張要旨：

- 30 1. 原告均為系爭重劃區之土地所有權人，被告前以原處分1同
31 意山峰籌備會修正系爭重劃區範圍，以原處分2核定山峰籌

01 備會之修正重劃計劃書，以原處分3核定山峰籌備會召開之
02 重劃會第一次會員大會會議紀錄及理事會議紀錄，將致原告
03 等名下土地將納入市地重劃範圍，原告之權利或法律上利益
04 確有受原處分1、2、3危害之虞，而此項危險得以對於被告
05 之確認判決除去之，可見原告提起本件訴訟有確認利益存
06 在。又原告於提起本件訴訟前，於112年7月24日已向被告請
07 求確認原處分1、2、3無效，經被告以112年8月3日函復但未
08 允許，是原告提起本件確認原處分1、2、3無效之訴訟，即
09 符合行政訴訟法第6條規定之要件。

- 10 2. 原處分1、2、3以業經被告撤銷而實際不存在之山峰籌備會
11 為受處分人，則該瑕疵自有行政程序法第111條第3款「處分
12 之內容對任何人均屬不能實現」及第7款「其他具有重大明
13 顯之瑕疵者」之情形，其瑕疵「在某程度上猶如刻在額頭上
14 般」具有明顯重大瑕疵之處分，自屬無效。山峰籌備會既經
15 被告97年5月26日函撤銷而不復存在，且地政局及被告事後
16 所為撤銷被告97年5月26日函之行政處分，均經最高行政法
17 院認定無效及認定訴願撤銷處分有效在案，是依行政程序法
18 第110條第3項規定，被告97年5月26日函撤銷山峰籌備會之
19 行政處分，既未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效，確
20 屬一有效存在之行政處分，無論法院或是一般社會大眾從被
21 告97年5月26日函之外觀及所載內容，均可輕易判斷原處分
22 1、2、3所載之受處分人於102年至103年處分作成當下，並
23 不存在，可謂再明顯不過之重大瑕疵，參加人重劃會所稱本
24 件尚待調查其他事項，並非重大明顯瑕疵，顯與事實不符，
25 洵無足採。又依行政程序法第110條第4項及最高行政法院確
26 定判決意旨，地政局101年4月3日函即屬一自始、當然、確
27 定不生效力之行政處分，如同自始至終均無存在般，益徵被
28 告97年5月26日函自始至終均係合法有效存在，何來參加人
29 重劃會所稱被告97年5月26日函先經地政局101年4月3日函撤
30 銷而不復存在，嗣經最高行政法院確定判決認定無效後始回
31 復效力可言。故被告於102年至103年間作成原處分1、2、3

01 之事實狀態，實係：被告97年5月26日函合法有效存在、山
02 峰籌備會業經被告97年5月26日函撤銷而自始不存在、地政
03 局101年4月3日函自始當然確定不生效力，參加人重劃會稱
04 被告作成原處分1、2、3之事實狀態，山峰籌備會仍然存在
05 而無任何瑕疵，顯屬無稽，更與事實不符，自無足採。又姑
06 不論被告106年2月17日函既經最高行政法院判決認定應予撤
07 銷，亦溯及既往失效，形同自始無該處分存在，並無參加人
08 重劃會所稱被告97年5月26日函死而復生，第2次回復效力之
09 情事發生，遑論被告作成原處分1、2、3時，違法經撤銷之
10 被告106年2月17日函根本尚未作成，顯無援引該函作為認定
11 被告作成原處分1、2、3之事實狀態甚明。再本件與最高行
12 政法院108年度上字第484號判決之背景事實顯然有別，要無
13 援引該判決之可能，遑論依該判決意旨可認，重劃範圍內土
14 地所有權人得以前階段行政處分（如核准重劃會之核定）違
15 法之事由提起行政爭訟請求救濟，並無限制不得事後主張對
16 該處分提起行政救濟，則原告提起本件訴訟，亦與該判決意
17 旨相符，參加人重劃會就該判決意旨有所誤會，並不足採。
18 從而，山峰籌備會自應溯及其成立之時即不存在，自無權召
19 集會員大會，可見參加人重劃會確實自始未依法成立。是
20 以，被告以山峰籌備會有召集第一次會員大會、參加人重劃
21 會已依法成立等由，主張得治癒山峰籌備會經合法撤銷之資
22 格瑕疵，顯無理由，更與事實不符，自無足採。

23 (二)聲明：確認原處分1、2、3均無效。

24 三、被告答辯及聲明：

25 (一)答辯要旨：

- 26 1. 原告所有桃園市平鎮區山子頂段159-1地號等37筆土地（下
27 稱系爭土地）位屬75年公告實施「平鎮（山子頂地區）都市
28 計畫」案，指定以市地重劃方式開發範圍內，嗣於90年3月2
29 0日公告實施「變更平鎮（山子頂地區）都市計畫（第一次
30 通盤檢討）」案，亦明確規定尚未辦理市地重劃之土地應以
31 跨區方式一次辦理完成始得興建建物。準此，系爭重劃區內

01 所有土地於重劃未完成前其建築、使用均受有限制，並無爭
02 議。易言之，系爭重劃區案都市計畫發布迄今已逾數十年，
03 倘仍未辦理市地重劃，除將影響都市發展、公共設施遲未開
04 闢及整體環境品質不佳等情形，將使多數土地因禁限建而荒
05 蕪，損及土地所有權人權益，是可知本重劃案對於平鎮（山
06 子頂地區）區域之區域發展，確有重大助益，亦屬公益之實
07 現。

- 08 2. 又依本院104年度訴字第310號裁定：「其中關於地政局以10
09 1年4月3日函撤銷被告97年5月26日函所為『撤銷核備籌備會
10 及核定擬辦重劃範圍之行政處分』部分，亦即聲請人所稱下
11 級機關撤銷上級機關之處分乙節，雖經本院104年度訴更一
12 字第86號判決及最高行政法院105年度判字第607號判決地政
13 局101年4月3日函因地政局缺乏事務權限而無效，但此實係
14 行政機關一時失誤所致，並非實質內容有何爭議，此觀地政
15 局於101年3月7日（101年3月24日決行）上簽略以：『六、
16 ……綜合以上事實及相關法令規定，本府於97年5月26日對
17 平鎮市山峰自辦市地重劃區籌備會及其擬辦重劃範圍所為撤
18 銷之行政處分，擬請准予撤銷，另為適法之處分。擬辦：奉
19 核可後，擬函知平鎮市山峰自辦市地重劃區籌備會本府所為
20 之決定，並請其確實依照都市計畫及重劃相關法令規定賡續
21 推動該區域重劃事宜。』……並經時任桃園縣縣長批可，足
22 認地政局撤銷被告97年5月26日函，確經被告同意，僅是未
23 注意相關規定，而誤以地政局之名義為之。……是以，本件
24 縱然籌備會之資格事後遭撤銷，惟依平均地權條例第58條規
25 定，自辦市地重劃係由土地所有權人自組重劃會辦理重劃相
26 關作業，且重劃會辦理市地重劃時應由重劃區內私有土地所
27 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
28 面積半數以上者之同意，並經主管機關核准後實施之。易言
29 之，所有市地重劃之執行均應經過上開決議程序，並經主管
30 機關核准後方可實施，至籌備會僅是在重劃會尚未成立前，
31 依修正前獎勵辦法第9條之規定進行準備之任務而已，尚非

01 平均地權條例第58條所規定之意思機關。而參加人重劃會既
02 已依法成立，並追認系爭重劃計畫書，則關於籌備會資格之
03 瑕疵於重劃會成立後應得治癒。至擬辦重劃範圍亦因山峰籌
04 備會嗣於102年8月15日依修正前獎勵辦法第20條之規定向被
05 告申請修正重劃範圍，經被告於102年9月9日函同意在案，
06 則被告原以93年10月6日函核定擬辦重劃範圍之效力是否存
07 在即無重大影響。況且，山峰籌備會自被告以93年10月6日
08 函核備後迄今十幾年，而今對原處分有意見者，亦僅餘聲請
09 人2人，揆諸前揭關於公益之說明，自難僅因行政機關一時
10 之失誤，即置其他大多數參與者之權益於不顧……」。承上
11 說明，上開裁判既已闡明本重劃案縱有關該籌備會資格之瑕
12 疵，然該瑕疵於重劃會成立後已治癒，可證原處分1、2、3
13 確屬合法，應無疑義。

14 (二)聲明：原告之訴駁回。

15 四、參加人陳述意見及聲明：

16 (一)系爭3處分（按：指原處分1、2、3，下同）於作成時並無任
17 何瑕疵，並非無效之行政處分：

18 1. 依最高行政法院107年度判字第348號、109年度判字第442號
19 等判決意旨，確認處分無效之訴，其處分違法與否之判斷基
20 準時為原處分作成時，則系爭3處分分別於102年9月9日、10
21 3年6月17日、103年11月12日作成，而被告97年5月26日函在
22 101年4月3日即遭地政局撤銷，是以，系爭3處分作成時，山
23 峰籌備會資格係存在而無任何資格瑕疵，自非無效之處分。
24 另依本院104年度訴字第310號裁定、112年度訴字第290號判
25 決及司法院釋字第739號解釋中葉百修大法官所提意見書意
26 旨，可知籌備會之過渡性階段任務僅為籌組重劃會，則系爭
27 3處分縱因籌備會資格有瑕疵，該瑕疵亦已因重劃會成立後
28 而治癒，自非無效之行政處分。

29 2. 退步言，被告97年5月26日函錯誤撤銷重劃範圍與山峰籌備
30 會，嗣後地政局以101年4月3日函撤銷被告97年5月26日函，
31 衍生後續纏訟多年之行政訴訟，本件真正違法應予撤銷者係

01 被告97年5月26日函，系爭3處分實質內容並無任何違法之
02 處。況依立法院公報及實務通說見解，對於行政程序法第11
03 1條第7款之解釋適用，基於法安定性與公益性，行政處分以
04 有效為原則，無效為例外，又例外須從嚴認定，所謂明顯，
05 係指瑕疵之事實不待調查即可認定，所謂重大，則指瑕疵之
06 存在已喪失其程序之正當性而言，所稱重大明顯之瑕疵，係
07 指僅就原處分之書面為形式上觀察而一望即知該瑕疵者，倘
08 仍須實質審查始能查知是否有違法事由存在者，則非無效之
09 行政處分。況被告97年5月26日函曾遭被告106年2月17日函
10 予以第2次撤銷，雖後者函文於109年4月9日遭最高行政法院
11 判決其被撤銷確定，惟在此之前，後者函文之效力依行政程
12 序法第110條第3項規定，未遭撤銷前其效力係繼續存在，則
13 在此3年期間，籌備會資格無疑，系爭3處分自無任何違法瑕
14 疵，且由此可知，系爭3處分連有無瑕疵，都係浮動、不確
15 定之狀態，縱有瑕疵，亦絕非一般人一望即知之明顯瑕疵。
16 是若有籌備會資格瑕疵，該瑕疵已因重劃會之成立而治癒，
17 縱仍認系爭3處分有瑕疵，惟該瑕疵尚待法院調查證據及實
18 質審查後方能判斷，並無由其書面外觀為形式觀察而有任何
19 社會普通一般人一望即知處分違法之重大明顯瑕疵，且因系
20 爭3處分涉及參加人重劃會所代表之重劃範圍內的上千名地
21 主及該區域發展之公益，故法制上儘量不使系爭3處分輕易
22 無效，且系爭3處分之瑕疵已可透過重劃會成立及後續召開
23 之會員大會予以追認，瑕疵自可治療補正。原告稱籌備會因
24 遭撤銷而不存在、第一次會員大會屬無召集權人召集之會議
25 決議不生效力、重劃會未依法成立、遑論有事後治癒籌備會
26 資格瑕疵之可能，主張系爭3處分乃屬行政程序法第111條第
27 7款具重大明顯瑕疵之無效處分，並無足採。

28 (二)原告於目前審議重劃計畫書修正草案之後階段程序中，才以
29 最先階段之籌備會成立資格有瑕疵為由，主張後階段即核定
30 重劃範圍、重劃計畫書及重劃會之原處分1、2、3為無效，
31 實無理由：

01 依最高行政法院108年度上字第484號判決之見解，自辦市地
02 重劃之各項實施作業分屬前後不同階段之執行政序，而由主
03 管機關在前後不同階段程序中為必要之公權力監督及審查決
04 定，且獎勵辦法就先後不同階段程序亦分別設有規範條文。
05 又主管機關在審議各階段程序所為各項核定或准駁處分時，
06 如已依獎勵辦法就各該階段程序之規範為之，即已符憲法要
07 求之正當程序。且土地所有權人（即地主）就主管機關對於
08 各階段執行政序所為之核定或准駁處分，如有不服，自得對
09 各該行政處分提起行政爭訟請求救濟。是以，就市地重劃不
10 同階段程序之各該行政處分，地主應就各階段之各該處分提
11 起行政爭訟，要不得於後階段程序中，再以前階段程序有違
12 法瑕疵為由，主張後階段之處分違法。本件目前正於被告審
13 議參加人重劃會所申請核定審議重劃計畫書修正草案之後階
14 段程序中，後續被告亦將依獎勵辦法第27條之1等規定通知
15 地主、公告並舉行聽證，使地主陳述意見後，再以合議制作
16 成審議決定，應認本重劃案各前後階段程序已踐行正當行政
17 程序，被告亦已依法為公權力之審查與監督，已足保障重劃
18 區內土地所有權人及利害關係人權益，並符合憲法要求之正
19 當程序。況原告倘認籌備會未經合法成立或其資格有違法瑕
20 疵，自應於93年10月6日就核定成立籌備會之行政處分，即
21 提起行政爭訟以為救濟。且縱被告97年5月26日函撤銷其93
22 年10月6日函，原告至遲亦應於地政局101年4月3日函撤銷被
23 告97年5月26日函時，即針對被告93年10月6日函之行政處分
24 主張籌備會未成立或其資格有瑕疵提起行政爭訟救濟，惟原
25 告捨此而不為，未曾表示任何異議，遲至112年10月30日才
26 以最先階段之籌備會成立資格有瑕疵為由，主張後階段之原
27 處分均為違法無效，顯無理由，自不應准許。

28 (三)原告起訴請求確認原處分1、2、3無效，不符公益原則，且
29 有違誠信而屬權利濫用，應駁回其訴：

30 本件重劃案為市地重劃，重劃範圍面積高達87.54公頃（約2
31 6萬4,808坪），重劃範圍內之土地使用情況，原本大部分均

01 為雜草叢生之荒蕪土地及農田、部分為雜亂無章之老舊住宅
02 建物與違章建築，而重劃區內土地所有權人高達1,389人，
03 目前重劃案之進度已逾98%，且截至113年5月31日為止，參
04 加人重劃會已支出之重劃費用已高達新臺幣（下同）33億6,
05 002萬5,979元，其中單單僅計算地主已領取之拆遷補償費，
06 即高達2億9,408萬7,484元，已拆遷之房屋棟數更高達314
07 棟。倘本件重劃無法續行，將造成參加人重劃會及已拆遷之
08 眾多地主極其重大之損害。再者，辦理重劃將促進平鎮區區
09 域之土地利用、促進平鎮區乃至全桃園市經濟發展，重劃完
10 成後並可為被告取得眾多公共設施保留地，極具重要公益，
11 亦對原告並無損害，原告反而因重劃後受分配之土地地價上
12 漲而獲有利益，依最高行政法院108年度上字第484號、83年
13 度判字第2037號等判決之見解，原告起訴請求確認原處分
14 1、2、3無效，不符公益原則。又原處分1、2、3核定迄今已
15 近10年，參加人重劃會歷次召開會員大會亦有通知原告，原
16 告卻於112年10月30日始針對原處分1、2、3起訴請求確認無
17 效，可認原告提起本件訴訟，有違誠信原則，應予駁回。

18 (四)聲明：原告之訴駁回。

19 五、本院之判斷：

20 (一)前提事實：

21 前揭事實概要欄之事實，有被告94年11月2日函（本院卷1第
22 283頁）、被告97年5月26日函（本院卷1第155頁）、監察院
23 99年11月9日函暨所附調查意見（本院卷1第285-292頁）、
24 地政局101年4月3日函（本院卷1第157頁）、原處分1（本院
25 卷1第149頁）、原處分2（本院卷1第151-152頁）、原處分3
26 （本院卷1第153-154頁）、本院104年度訴更一字第86號判
27 決（本院卷1第63-74頁）、最高行政法院105年度判字第607
28 號判決（本院卷1第75-82頁）、本院106年度訴字第1200號
29 判決（本院卷1第85-109頁）、最高行政法院109年度判字第
30 188號判決（本院卷1第111-118頁）、原告書面異議書（本
31 院卷1第119-121頁）、被告112年8月3日函（本院卷1第123-
32 124頁）在卷可稽，首堪認定。

01 (二)應適用之法令：

- 02 1. 行政訴訟法第6條第1項前段及第3項規定：「(第1項)確
03 認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴
04 訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。
05 ……(第3項)確認訴訟，於原告得提起或可得提起撤銷訴
06 訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不得提起之。但確認
07 行政處分無效之訴訟，不在此限。」
- 08 2. 行政程序法第111條規定：「行政處分有下列各款情形之一
09 者，無效：……三、內容對任何人均屬不能實現者。……
10 七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」

11 (三)經查：

- 12 1. 原告提起本件訴訟符合行政訴訟法第6條第1項、第2項及第3
13 項但書之規定：

14 (1)按行政訴訟法第6條第1項至第3項規定：「(第1項)確認行
15 政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非
16 原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認
17 已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為
18 違法之訴訟，亦同。(第2項)確認行政處分無效之訴訟，
19 須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於
20 30日內不為確答者，始得提起之。(第3項)確認訴訟，於
21 原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付
22 訴訟者，不得提起之。但確認行政處分無效之訴訟，不在此
23 限。」又所謂有即受確認判決之法律上利益，乃指原告之權
24 利或法律上利益目前所處之不確定法律狀況，若不起訴請求
25 判決予以確認，即將受不利益之效果或有受侵害之危險，且
26 得以確認判決除去者而言(最高行政法院113年度上字第380
27 號判決參照)。

28 (2)原告為系爭重劃區內之系爭土地所有權人，而被告作成原處
29 分1同意山峰籌備會修正系爭重劃區範圍，嗣作成原處分2核
30 定山峰籌備會之修正重劃計畫書，再作成原處分3核准成立
31 參加人重劃會等情，業如前述，則原告所有系爭土地確因原

01 處分1、2、3之作成而納入系爭重劃區範圍內，原告不欲參
02 加重劃開發，主觀上認其所有系爭土地之權利或法律上利益
03 因該等處分之作成並為市地重劃之進行而受到影響，對其有
04 侵害之危險，則依上開規定及說明，應認原告提起本件訴訟
05 有確認利益存在，而為適格之原告。又原告於提起本件訴訟
06 前，曾於112年7月24日向被告提出書面異議書（本院卷1第1
07 19-121頁），內容略以：原處分1、2、3具有行政程序法第1
08 11條第7款之重大明顯瑕疵應為無效等語，經被告以112年8
09 月3日函復略以：說明二、……查旨揭自辦市地重劃區前經
10 改制前桃園縣政府102年9月9日府地重字第1020219074號函
11 核定重劃範圍、103年6月17日府地重字第1030140338號函核
12 定重劃計畫書及103年11月12日府地重字第1030282146號函
13 核定成立重劃會，迄今未經撤銷或廢止，重劃會自得依法續
14 行重劃業務等語（本院卷1第123頁），因此，可認該函實際
15 內容係就原告所表示確認原處分1、2、3無效之請求未予允
16 許。據上，當可認原告提起本件訴訟符合行政訴訟法第6條
17 第1項、第2項及第3項但書之規定。

18 2. 原告提起本件訴訟請求確認原處分1、2、3均無效，當無理
19 由：

20 (1)所謂無效之行政處分，係指行政行為具有行政處分之形式，
21 但其內容具有明顯、嚴重瑕疵而自始、當然、確定不生效
22 力。基於維護法律安定性、國家本身所具有之公益性及國家
23 權威，學說及各國立法例皆認為行政處分是否無效，除法律
24 定有明文之情形外，宜從嚴認定，故乃兼採「明顯瑕疵說」
25 與「重大瑕疵說」作為認定標準之理論基礎。是以，依上開
26 行政程序法第111條之規定，行政處分無效之原因，除該條
27 第1款至第6款之例示規定外，尚有該條第7款「其他具有重
28 大明顯之瑕疵者」之概括規定，用以補充前6款所未及涵蓋
29 之無效情形。而行政處分是否具有重大明顯之瑕疵罹於無
30 效，並非依當事人之主觀見解，亦非依受法律專業訓練者之
31 認識能力判斷，而係依一般具有合理判斷能力者之認識能力

01 決定之，其簡易之標準即係普通社會一般人一望即知其瑕疵
02 為判斷標準。換言之，該瑕疵須「在某程度上猶如刻在額頭
03 上般」明顯之瑕疵，如行政處分之瑕疵尚未達到重大、明顯
04 之程度，一般人對其違法性的存在與否猶存懷疑（例如須經
05 調查始得判斷、或尚須實質審查才能知悉者），則基於維持
06 法安定性之必要，則不令該處分無效，其在被正式廢棄前，
07 依然有效，僅係得撤銷而已（最高行政法院109年度上字第7
08 20號裁定參照）。

09 (2)查山峰籌備會係於93年9月27日請求被告核備，經被告以93
10 年10月6日函准予核備，後續亦經被告94年11月2日函核定重
11 劃區名稱為「山峰自辦市地重劃區」，嗣山峰籌備會檢送重
12 劃計畫書向被告申請核准實施市地重劃，案經被告以該會擬
13 辦重劃範圍屬「變更平鎮（山子頂地區）都市計畫」第2次
14 通盤檢討區域，且於核定當時涉及都市計畫檢討變更事項，
15 爰依修正前獎勵辦法第21條第4款規定，以97年5月26日函不
16 予核定，並撤銷前經被告以93年10月6日函及94年11月2日函
17 所核備之重劃範圍及籌備會。其後，經監察院函附調查意見
18 命被告囑託檢討改進97年5月26日函，地政局遂簽奉被告核
19 准後，以101年4月3日函撤銷被告97年5月26日函，回復核准
20 成立之籌備會及重劃範圍，山峰籌備會遂於102年9月13日檢
21 陳重劃計畫書、地籍範圍圖、重劃區土地清冊及土地所有權
22 人同意書，向被告申請審核，歷經相關重新補正等程序，山
23 峰籌備會於103年4月11日再檢送修正後重劃計畫書，並於該
24 計畫書載明「按實際情形及重劃受益比例研訂減輕負擔原則
25 並依理事會通過決議辦理」等語重行報核，經被告審查重劃
26 計畫書內容及土地所有權人辦理重劃意願資料，私有土地所
27 有權人同意辦理重劃人數及面積比例皆已超過半數以上，爰
28 於103年6月17日以原處分2核定重劃計畫書，並自103年6月2
29 3日起至103年7月23日止公告30日，嗣後被告於103年11月12
30 日以原處分3核准成立參加人重劃會在案；然訴外人羅守沐
31 等人前以其等為系爭重劃區內之土地所有權人，對地政局10

01 1年4月3日函不服，循序提起行政爭訟，經本院於105年5月1
02 2日以104年度訴更一字第86號判決確認該函無效，嗣上訴
03 後，經最高行政法院於105年11月17日以105年度判字第607
04 號判決駁回上訴並確定在案；被告復以106年2月17日函撤銷
05 其97年5月26日函所為「撤銷核備籌備會之行政處分」，訴
06 外人羅守生另對之不服提起訴願，然因已逾越行政程序法第
07 121條所定2年除斥期間，經內政部作成訴願決定撤銷被告10
08 6年2月17日函，參加人重劃會不服該訴願決定，提起行政訴
09 訟，經本院106年度訴字第1200號判決駁回其訴，嗣上訴
10 後，仍經最高行政法院以109年度判字第188號判決駁回並確
11 定等情，有前述事證在卷可憑，應可認定。

12 (3)又依修正前獎勵辦法第8條第1項規定，自辦市地重劃之發起
13 人應檢附擬辦重劃範圍圖及其於該範圍土地之所有權狀影
14 本，向直轄市或縣（市）主管機關申請核定重劃範圍及籌備
15 會之設立。準此，觀之本件中之原處分1、2、3（本院卷1第
16 149、151-152、153-154頁），其主旨分別是被告同意山峰
17 籌備會函請修正系爭重劃區、被告核定系爭重劃區修正後重
18 劃計畫書，以及被告核定並成立重劃會，且均於說明欄位記
19 載事實、理由及法令依據，從而，由原處分1、2、3之外觀
20 觀之，均已記載處分機關（被告）、主旨、事實、理由及法
21 令依據，已具一般行政處分之要件，並無行政程序法第111
22 條第1至6款所定行政處分無效之情形。而原告前揭主張要旨
23 2.所指關於原處分1、2、3之違法瑕疵，仍須經法院調查證
24 據方能判斷及認定原處分1、2、3是否有其所主張之違法情
25 事，尚非普通社會一般人一望即知有所指之違法情形，自
26 不屬行政程序法第111條第7款規定所稱已達重大明顯而無效
27 之瑕疵，是原告執前揭主張要旨要旨2.所稱：原處分1、2、
28 3以業經被告撤銷而實際不存在之山峰籌備會為受處分人，
29 則該瑕疵自有行政程序法第111條第3款「處分內容對任何
30 人均屬不能實現」及第7款「其他具有重大明顯之瑕疵者」

01 之情形，其瑕疵「在某程度上猶如刻在額頭上般」具有明顯
02 重大瑕疵之處分，自屬無效云云，尚無可採。

03 (4)再原告前揭主張要旨2.中所稱地政局101年4月3日函被確認
04 無效之行政訴訟事件，經觀以本院104年度訴更一字第86號
05 判決（本院卷1第63-74頁）、最高行政法院105年度判字第6
06 07號判決（本院卷1第75-82頁）內容以查，可認該事件實係
07 導因於山峰自辦市地重劃案，經被告97年5月26日函不予核
08 定重劃計畫書及撤銷被告94年11月2日函所核定擬辦之重劃
09 範圍及籌備會後，地政局又以101年4月3日函撤銷被告97年5
10 月26日函所為「撤銷籌備會及擬辦重劃範圍之行政處分」，
11 致生地政局101年4月3日函效力之爭議，經重劃區內部分土
12 地所有權人提起確認訴訟，雖經最高行政法院105年度判字
13 第607號確定判決確認無效，但該判決主旨認定地政局101年
14 4月3日函無效在於地政局係被告（改制前桃園縣政府）之下
15 級機關，受被告行政監督，對被告並不具有行政監督權限，
16 就被告97年5月26日函，自無行使行政程序法第117條規定之
17 撤銷權，則地政局以101年4月3日函撤銷被告97年5月26日
18 函，係下級機關撤銷上級機關之處分，因缺乏事務權限，屬
19 重大明顯瑕疵，故地政局101年4月3日函始經上揭判決確認
20 屬無效之行政處分，至其餘重劃計畫之程序及實體內容則無
21 爭議。則原告據此主張地政局101年4月3日函之處分經上揭
22 判決確認無效，故而被告接續所為之原處分1、2、3亦應無
23 效云云，容有誤會。

24 (5)復按市地重劃程序係屬都市計畫程序之一環，性質上屬行政
25 法學上之行政計畫行為形式，基於所規範者為具有各方公私
26 利益複雜交錯之特性，因此採取所謂多階段行政程序之方
27 式，主管機關於各階段所為之審查決定，因而影響重劃範圍
28 內人民之財產權與居住自由，受影響人民固得分別針對違法
29 之處分提起行政救濟，然此多階段行政程序中各階段之行政
30 行為彼此均環環相扣，倘任一環節出現程序瑕疵及疏漏，處
31 分經撤銷或確認無效後，如不問情節連帶影響其他階段處分

01 之合法性，將可能使重劃計畫實施之成果前功盡棄，亦不利
02 法秩序之安定性與重劃計畫之執行。準此，系爭重劃區之山
03 峰籌備會自93年10月6日經被告准予核備成立起，於其申請
04 核定擬辦重劃範圍之過程中，固發生前述地政局101年4月3
05 日函效力之爭議，然此僅係地政局於行文過程之失誤，並無
06 涉及重劃計畫程序或實體之瑕疵，又於該函經法院確認無效
07 前，山峰籌備會既因信賴地政局101年4月3日函所為之處
08 分，陸續執行籌備會之任務，並修正重劃計畫書及重劃區土
09 地清冊，例如經被告以原處分1同意山峰籌備會於102年8月1
10 5日申請修正系爭重劃區在案，又經被告以原處分2核定重劃
11 計畫書，嗣後該會復於103年8月13日召開第一次會員大會，
12 依規定選定理事、候補理事、監事、候補監事等人，並通過
13 重劃會章程及追認修正後之重劃計畫書等等，相關會議資料
14 並報請被告以原處分3予以核定在案等情，皆如前述，且有
15 前述事證在卷可稽。是以，被告援引本院104年度訴字第310
16 號裁定意旨，陳稱：籌備會資格之瑕疵於重劃會依法成立後
17 應得治癒，重劃會並已追認系爭重劃計畫書，重劃會依法成
18 立，自無瑕疵存在，被告前以函文核定之重劃範圍效力是否
19 存在即無重大影響等語，應認有據。從而，於本件市地重劃
20 程序中縱然地政局101年4月3日函嗣後經確認無效，然揆諸
21 前開說明，並不當然影響已執行完成市地重劃相關行政行為
22 之合法性。則原告執前揭主張要旨2.而認：山峰籌備會自應
23 溯及其成立之時即不存在，自無權召集會員大會，參加人重
24 劃會確實自始未依法成立。被告以山峰籌備會有召集第一次
25 會員大會、參加人重劃會已依法成立等由，主張得治癒山峰
26 籌備會經合法撤銷之資格瑕疵，顯無理由，更與事實不符云
27 云，尚不足採。

28 六、綜上所述，原處分1、2、3並無行政程序法第111條第1款至
29 第6款規定所稱無效之情形，亦與同條第7款「其他具有重大
30 明顯之瑕疵」之要件不符，則原告請求確認原處分1、2、3
31 均無效之主張，皆無可採，應予駁回。

01 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判
02 決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

03 八、結論：原告之訴為無理由，爰判決如主文。

04 中 華 民 國 113 年 12 月 11 日

05 審判長法官 鍾啟煌

06 法官 蔡鴻仁

07 法官 林家賢

08 一、上為正本係照原本作成。

09 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
10 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
11 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
12 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
13 繕本）。

14 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，
15 逕以裁定駁回。

16 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
17 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
18 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
19

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	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親

01

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

- 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。

02

中 華 民 國 113 年 12 月 17 日

03

書記官 張正清