

最高法院民事判決

111年度台上字第2322號

上訴人 臺中市安和自辦市地重劃區重劃會

法定代理人 吳金條

訴訟代理人 游雅鈴律師

蔡本勇律師

梁宵良律師

被上訴人 巫佑豐

巫萬進

巫林玉綢

巫佑杰

巫佑光

共同

訴訟代理人 許景鏡律師

上列當事人間請求確認決議無效事件，上訴人對於中華民國111年5月25日臺灣高等法院臺中分院第二審更審判決（110年度重上更二字第31號），提起上訴，本院判決如下：

主文

上訴駁回。

第三審訴訟費用由上訴人負擔。

理由

一、本件被上訴人主張：伊所有重劃前坐落○○市○○區○○段第000、000-0、000、000-0、000、000-0、000、000-0地號8筆土地（下合稱系爭土地），位於上訴人實施重劃之臺中市安和自辦市地重劃區（下稱安和重劃區）範圍內。安和重劃區籌備會（下逕稱籌備會）於民國97年4月15日召開第1次會員大會（下稱第1次會員大會），審議通過安和重劃計畫書追認案、章程案、理事、監事（下稱理監事）選舉辦法（下稱系爭理監事選舉辦法）案（3案合稱系爭3提案）等議案，並選出理監事、召開理事會選出理事長。依95年6月22

日修正公布、101年2月4日修正前之獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法（下稱95年獎勵重劃辦法）第13條第2項第2款規定選任理監事為會員大會之職權，選任之各理監事均應符合合同條第3項所定「全體會員二分之一以上，及其所有土地面積超過重劃區總面積二分之一以上之同意。」（下稱系爭同意比例）要件。召開大會時，上訴人會員人數雖為955人，惟其中如原判決附表（下稱附表）一所示61人係通謀虛偽表示而登記為安和重劃區土地所有權人之人頭會員，且其中59人出席第1次會員大會參與理監事投票；另如附表二所示315人係訴外人東興土地重劃有限公司（下稱東興公司）為掌控上訴人，於94年1月4日至96年4月3日間，以買賣原因，將安和重劃區內○○段000地號土地、○○段000地號土地（下分稱000、000地號土地）分別以極小面積移轉登記予該315人，其等取得會員資格係脫法行為，其中301人出席第1次會員大會，參與理監事選舉投票。將附表一、二所示會員自會員人數扣除，並將其中出席第1次會員大會，參與理監事選舉投票之人，自理監事之得票數扣除後，第1次會員大會選出之全部理監事均未達系爭同意比例，依同辦法第11條第4項規定上訴人自未成立。上訴人於100年2月10日第9次理事會會議通過「臺中市安和自辦市地重劃區重劃後土地分配結果（下稱系爭重劃分配結果），業已分配完竣，提請審議案」之決議（下稱系爭配地決議），於100年3月7日公告（下稱系爭公告），並於同年月11日檢送系爭重劃分配結果及相關圖冊（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、重劃前後地籍圖）通知各地主（下稱系爭通知）。上訴人製作之安和重劃區公共設施交通工程預算書、圖與計算負擔總計表，雖經臺中市政府核定，惟嗣經臺中高等行政法院102年度訴字第133號判決（下稱第133號行政判決）撤銷該核定，臺中市政府其後於103年12月24日重新核定重劃區公共設施交通工程預算書、圖與計算負擔總計表，再經伊訴請撤銷迄未判決確定，於上開預算

書、圖與計算負擔總計表效力未確定前，上訴人不得進行下階段重劃土地分配及抵費地處理。又系爭土地其上均有建築物，本應按原有位置分配，上訴人竟以系爭土地未有建築，將伊分配所得土地之負擔定為50.51%，違反平均地權條例及市地重劃實施辦法第31至33條規定，系爭配地決議、系爭公告及通知，均屬無效或應撤銷等情。爰先位求為確認上訴人（即臺中市安和自辦市地重劃區重劃會）不成立；第一備位求為確認第9次理事會會議通過之系爭配地決議關於被上訴人部分無效；第二備位求為撤銷該次理事會會議通過之系爭配地決議關於被上訴人部分之判決（上開先位聲明係被上訴人於本院第1次發回原審更審程序中追加者；第一備位聲明係第一審先位聲明第2項減縮更改者，第二備位聲明係第一審備位聲明減縮更改者；其餘未繫屬本院部分，下不論述）。

二、上訴人則以：各理監事當選門檻屬自辦市地重劃會之自治事項，應由重劃會決定，第1次會員大會已決議通過系爭理監事選舉辦法，以候選人得票多寡選出理監事，無須合於系爭同意比例要件。於第1次會員大會合法選出理監事後，伊即成立。其後經臺中市政府以97年5月8日函（嗣以101年4月23日函更正「同意核定」）准予成立（下稱系爭核定），系爭核定屬行政處分，未經撤銷，且無行政程序法第111條所定無效事由，不得否認其效力。縱選任理監事未合於系爭同意比例，亦屬決議方法違法，於未經撤銷前仍為有效。第1次會員大會選出之理監事，雖有8名理事、3名監事為東興公司及訴外人寶慶開發股份有限公司之人員，且該理監事就與自身有利害關係之事項，於會議行使表決權時未迴避，要僅屬決議方法違法，於未經撤銷前並非無效。另遭第133號行政判決撤銷之相關設計書、圖及預算書部分，經重新送審查後，已經臺中市政府於103年12月24日核定，並溯及自00年0月00日生效；另計算負擔總計表亦於103年12月24日核定，溯及自100年1月18日生效。伊依計算之面積及相關位置，對

01 被上訴人所為重劃後之土地分配，並無違反法令。被上訴人
02 受分配之面積已超過其等所主張合法建物之面積，且無應強
03 制保留全部建物之規定，被上訴人之請求均無理由等語，資
04 為抗辯。

05 三、原審以：

06 (一)依95年獎勵重劃辦法第11條第4項前段規定，重劃會於第1次
07 會員大會選定理監事後成立；會員大會選任理監事之決議，
08 依同辦法第13條第2項第2款、第3項本文規定，應符合系爭
09 同意比例之要件；所謂第13條第3項所定系爭同意比例，非
10 僅限出席或參與投票會員之比例，尚應包括各理監事當選必
11 須取得會員同意之比例。倘選任理監事之決議不符系爭同意
12 比例，該決議應不生效力，而非僅決議方法違法。籌備會於
13 93年10月1日成立，於97年1月28日經臺中市政府核准。第1
14 次會員大會於97年4月15日召開，會中審議通過系爭3提案，
15 其中決議通過之系爭理監事選舉辦法，關於第6條第3項「本
16 次選舉採無記名連記法」，第8條「以候選人得票多寡為序
17 按應選出名額作為當選及候補當選名次」之規定，違反95年
18 獎勵重劃辦法第13條第3項須有系爭同意比例之強制規定，
19 依民法第56條第2項規定應屬無效，縱經主管機關予以核
20 定，亦不生影響。

21 (二)自辦市地重劃之重劃會，係以○○市○○○區內全體土地所
22 有權人為會員，形式上固以土地登記簿記載者為準，然土地
23 法所為之土地登記有絕對效力，應係為保護因信賴登記取得
24 土地權利之第三人。如附表二序號1至39、41至191（原判決
25 誤載為190）等190人於籌備會成立後之94年6月18日或26
26 日，以買賣為原因登記為000地號土地共有人，登記應有部分
27 比例均為261600分之3，換算面積為0.03平方公尺，附表
28 二序號40之林進泰於94年10月2日取得261600分之6，換算面
29 積為0.06平方公尺；附表二序號192至309等118人於94年1月
30 4日至3月3日間，以買賣為原因登記為000地號土地共有人，
31 登記應有部分比例均為41000分之1，換算面積為0.11平方公

尺。上開移轉登記之土地面積均極小、移轉日期密集，足認移轉目的係為增加重劃區土地共有人人數，企求符合95年獎勵重劃辦法第13條第3項所定同意人數之要件，藉由人數優勢以掌控會員大會決議事項；另依訴外人曹永杉（普民土地重劃公司董事長）、林繼舜（東興公司總執行長）、林進泰等人於刑案中之證述，堪認附表二序號1至309共309人（其中包含附表一所示之會員），均係由曹永杉、訴外人馬榮祥以投機方式移轉000、000地號土地極小應有部分，而成為形式上之共有人，為使東興公司得以操控會員大會各項決議及選舉，屬脫法行為。召開第1次會員大會時重劃區內登記會員人數為955人，扣除此309人後為646人（2分之1為323人），其中除附表二序號118、194、248、288、291、296、297、299等8人未出席第1次會員大會外，其餘301人均出席參與投票，為上訴人所不爭執，上訴人未能證明該次投票選出各理監事之同意票數，不包括該301名人頭會員，上開選出理監事之票數自應扣除此301名人頭會員；經扣除後，理事得票數為：蔡錦隆316票、倍利開發股份有限公司298票、吳金條284票、陳智明281票、何明坤279票、吳永井278票、馬倉國251票、陳志聲233票、姚正吾227票、劉達敏222票、許雪琴205票（下稱蔡錦隆等11人），監事得票數為：宋建世216票、陳碧桂196票、蔡淑華188票（下稱宋建世等3人），上開理事11人、監事3人均未得2分之1以上會員之同意；另理事張文亮、張棟榮（扣除後依序得票數為332票、328票），上訴人未舉證證明同意投票選任其等為理事之會員，所有之土地面積已超過重劃區總面積2分之1以上，是難認上開13名理事及3名監事之選任，符合系爭同意比例要件，應認第1次會員大會未合法選定理監事，依95年獎勵重劃辦法第11條第4項前段規定，上訴人尚未成立，縱臺中市政府就理監事名冊已為系爭核定，亦不生影響。

(三)從而，被上訴人追加先位之訴，請求確認上訴人不成立，為有理由，應予准許。備位之訴已毋庸再予審酌，惟被上訴人

01 係將第一審之請求改為備位之訴而毋庸審酌，第一審就該部
02 分所為被上訴人敗訴之判決，仍應予廢棄，為其心證之所由
03 得，並說明兩造其餘攻防暨舉證於判決結果不生影響，毋庸
04 逐一論駁之理由，因而廢棄第一審所為被上訴人敗訴之判
05 決，改判如其追加之先位聲明。

06 四、本院之判斷：

07 (一)關於上訴人是否合法成立問題：

08 1.95年獎勵重劃辦法第13條第2項第2款、第3項規定之文義
09 已揭明會員大會選任理監事應取得全體會員以系爭同意比
10 例之同意，並符合授權母法平均地權條例第58條第1項、
11 第3項之規範意旨。自辦市地重劃一旦發動，將使不同意
12 參與重劃者被迫參與該重劃程序，面臨財產權與居住自由
13 被限制之危險，為確保個人依財產存續狀態行使其自由使
14 用、收益及處分之權能，應認系爭同意比例係自辦市地重
15 劃符合憲法要求保障財產權之正當程序，執法者應以嚴謹
16 之態度看待，實難認於文義之外，尚能有其他調整空間。
17 自辦市地重劃會既係以重劃區內全體土地所有權人為會
18 員，其中包括不同意參與重劃而被迫參與者，性質有別於
19 一般依自由意思成立或參與之私法自治團體，其所從事市
20 地重劃之本質復涉及人民私有土地之取得及重新分配，致
21 生財產權得喪變更之法律效果；會員大會選定之理監事組
22 成之理監事會，均屬自辦市地重劃業務之執行機關，該選
23 任之理監事性質上係受重劃區內土地所有權人委任為財產
24 權之處分，自須取得土地所有權人之充分授權，始具代表
25 性及正當性。則95年獎勵重劃辦法第13條第2項第2款、第
26 3項規定會員大會對於選任理監事之決議，當非僅一般人
27 民團體依會議規範所為私法自治之選舉事項，而係重劃會
28 會員對於各別之理監事人選行使同意權，並授權其依市地
29 重劃之程序代為處分財產之行為，故在選定理監事時，自
30 應符合重劃會絕對多數之民意。職是，所謂系爭同意比
31 例，應本其法條文義及規範目的，解釋為係各別理監事取

01 得會員同意而得合法代表會員之必要當選比例，屬強制規
02 定，不能由會員大會以章程或另訂選舉辦法或決議予以調
03 降，以符自辦市地重劃之實質正當性，並衡平同意參與重
04 劃者與不同意者之權益及公益。則未達系爭同意比例或無
05 法判斷已達該比例之選任決議，除參與表決之人數或土地
06 面積未達半數，致該決議未能成立外，依民法第71條規
07 定，自屬無效。

08 2.自辦市地重劃關於會員大會選任理監事之決議，係重劃區
09 內多數土地所有權人基於平行與協同之意思表示所成立之
10 法律行為，其選任決議是否有效及重劃會是否合法成立，
11 應係私權紛爭。該關於理監事選任之決議倘不符合系爭同
12 意比例，既難謂重劃會之成立符合憲法要求之實質正當
13 性，縱主管機關事後已依95年獎勵重劃辦法第11條第4項
14 規定作成系爭核定，因該核定前提之會員大會選任理監事
15 不符合系爭同意比例之瑕疵無法治癒，民事法院仍得對重
16 劃會是否合法成立之私法行為審判，不受該核定拘束，是
17 重劃會未合法成立，不因系爭核定未撤銷而受影響。

18 3.自辦市地重劃之會員大會須按系爭同意比例就市地重劃之
19 重大事項進行決議，其得參與決議並計入同意或不同意之
20 人數及面積者，本應以重劃區內就重劃事務有切身利害關
21 係之真正土地所有權人為限。89年7月20日發布施行獎勵
22 土地所有權人辦理市地重劃辦法第11條第3項，將會員大
23 會就同條第2項所列事項之決議應有會員修正為系爭同意
24 比例，其立法理由載明：「現行規定重劃會之決議，係以
25 計算會員出席及同意人數之方式處理，惟因部分自辦市地
26 重劃，有藉土地移轉共有，增加人頭，以掌控重劃會之情
27 事，為避免此種情況，爰修正會員大會之決議，除計算同
28 意之會員人數外，並計算其所有土地面積」。修正目的在
29 遏止投機者藉小面積移轉多數人共有，以人數之優勢掌控
30 或阻擾重劃業務之進行。則重劃區內土地所有權人與他人
31 為通謀虛偽土地所有權移轉登記之行為，其他重劃會會員

01 倘無從依民法第87條第1項規定以訴主張該法律行為無效
02 或請求塗銷，惟重劃區土地所有權人如係以虛灌人頭方式
03 參與會員大會選任理監事之議決，藉以影響決議之結果，
04 進而達到操控或阻擾重劃業務進行之目的，顯在規避95年
05 獎勵重劃辦法第13條第3項關於系爭同意比例之強制規
06 定，自屬脫法行為，受移轉登記之人參與議決之行為應屬
07 無效，不得計入議決之人數及面積，俾確保重劃區內真正
08 土地權利人之自治決定及憲法要求之正當程序。

09 4.上開實務原有歧異見解之爭議事項，業經本院民事大法庭
10 111年度台上大字第1958號裁定統一法律見解如上，本件
11 自應受其拘束。

12 (二)原審本於取捨證據、認定事實之職權行使，綜合相關事證，
13 合法認定附表二序號1至309共309人，由曹永杉、馬榮祥以
14 投機方式移轉000、000地號土地極小應有部分，成為形式上
15 之共有人，屬脫法行為，第1次會員大會時之會員955人，扣
16 除301人（上開309人扣除未出席之8人，上訴人未證明該次
17 投票選出各理監事之同意票數不包括該301名人頭會員）
18 後，上訴人主張當選之理監事蔡錦隆等11人、宋建世等3人
19 之得票數均未逾2分之1以上會員之同意；另上訴人未舉證證
20 明投票同意選任理事張文亮、張棟榮之會員所有之土地面積
21 逾重劃區總面積2分之1以上，上開理監事之選任不符系爭同
22 意比例要件，第1次會員大會未合法選定理監事，因而本於
23 前述與本院大法庭揭櫫之同一法律見解，認上訴人不成立，
24 就被上訴人追加先位之訴部分為其勝訴之判決，備位之訴無
25 庸審認，經核於法並無違誤。上訴論旨，指摘原判決違背法
26 令，聲明廢棄，非有理由。

27 五、據上論結，本件上訴為無理由。依民事訴訟法第481條、第4
28 49條第1項、第78條，判決如主文。

29 中 華 民 國 114 年 6 月 12 日

30 最高法院民事第七庭

31 審判長法官 林 金 吾

01		法官	高	榮	宏	
02		法官	蔡	孟	珊	
03		法官	藍	雅	清	
04		法官	陳	靜	芬	
05	本件正本證明與原本無異					
06		書記官	林	蔚	菁	
07	中華民國	114	年	6	月	23 日