臺中高等行政法院判決

108年度訴字第11號

）FKT64W1Z1X5L0;@108年7月11日辯

原　　告　黃繼燦
　　廖吉源
　　江銘洲
　　江明杰
　　黃継印
上　一　人
輔　佐　人　呂松男
原　　告　黃繼釗
　　黃継泉
　　呂國暐
　　呂興杰
　　張雪映
　　黃庭植
　　黃庭耀
上12人共同
訴訟代理人　許景鐿　律師
被　　告　臺中市政府
代　表　人　盧秀燕
訴訟代理人　許富雄　律師

上列當事人間確認行政處分無效事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：緣臺中市整體開發地區單元二黎明自辦市地重劃區籌備會（下稱黎明重劃籌備會）於民國（下同）97年4月7日以黎明籌字第0970021號函申請核定第1次會員大會紀錄、第1次理事會紀錄、重劃會章程、會員與修正後理事、監事名冊。案經被告於97年4月8日以府地劃字第0970081905號函同意辦理（下稱原處分）。嗣原告認為原處分係屬無效，於107年10月25日向被告提出行政訴願書，申請確認原處分無效，經被告檢附訴願答辯書並呈請內政部訴願審議委員會審議後，業經該會以本件不屬訴願救濟範圍內之事項為由，以107年11月26日台內訴字第1070082315號訴願決定不受理。原告仍認原處分無效，並以遭被告否准為由，遂提起本件確認原處分無效之訴。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.程序上，原告符合起訴前已向被告請求確認原處分無效而為被告所否准之程序，符合行政訴訟法第6條第2項規定：原告提起本訴之前，已於107年10月25日以行政訴願書向被告請求確認原處分無效，且被告已於107年11月15日之訴願答辯書深切明瞭原告之請求，更從程序與實體面否准原告之請求，故原告提起本件確認原處分無效訴訟，並無欠缺前置程序上要件。

2.原告提起本件訴訟有確認利益，因原告均對重劃會分配土地不公且違法向法院提起訴訟當中。

3.實體上，原處分具有行政程序法第111條無效事由：

⑴依據95年6月22日施行之「獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法」（下稱獎勵辦法）第11條第4項前段規定：

「重劃會於選出理監事後成立。……」，而黎明重劃籌備會係於97年3月12日召開第1次會員大會，據獎勵辦法第13條第2項第2款規定，理、監事之選任，依同法條第3項之強制規定，應有重劃區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，始得為此理、監事之選任之決議，方得合法選出理、監事人員。有最高法院106年度台上字第415號判決廢棄發回意旨參照。然而，訴外人臺中市黎明自辦市地重劃區重劃會（下稱黎明重劃會）之訴訟代理人陳志隆律師，在最高法院106年度台上字第415號判決廢棄發回後之臺灣高等法院臺中分院106年度重上更㈡字第41號事件中，自承黎明重劃籌備會在97年3月12日所召開第1次會員大會，並非依據獎勵辦法第13條第2項第2款規定，為理、監事之選任決議。而係本於該次會員大會提案通過之「理監事選舉辦法」以多數決選出理監事。依據97年3月12日當時所應適用之獎勵辦法第11條第4項前段規定，並無授權轄區縣市政府須經機關核定後，重劃會始能成立之條文規範。而被告前此97年4月8日之核定成立原處分，一無法律之授權（母法為平均地權條例），二則違反獎勵辦法既定有效之規定，形式上所為之核定處分，並不發生法律預期之效力。

⑵依據行政程序法第111條第6款之事由「未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者」，原處分屬於無效之行政處分。然，連普通法院皆猶誤認此無效之原處分仍有效力。為徹底糾正錯誤並釐正法效，以維原告在「黎明自辦重劃區土地合法分配之權益」，唯賴鈞院將被告97年4月8日核定之原處分確認為無效之行政

處分，以排除原告私法上遭違法土地分配之危險狀態能憑籍鈞院確認判決予以除去。

㈡聲明：

1.確認原處分無效。

2.訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告僅以訴願書提確認原處分無效，未曾向被告請求確認其無效，其等提起本件訴訟顯然不符行政訴訟法第6條之規定：

⑴經查，原告於鈞院108年3月12日行準備程序時，已自認未曾向被告請求確認系爭原處分無效，其等固曾於107年10月25日委請訴願代理人許景鐿律師向被告提起行政訴願書，申請確認系爭原處分無效，但其書狀標題為「行政訴願書」、各大段內容開頭亦為「壹、訴願請求」、「貳、訴願理由」，且訴願理由開宗明義即引用訴願法第1條第1項之規定，其意顯然是提起訴願，故被告就此提出訴願答辯書，程序上主張原告之訴願已逾救濟期間，實體上主張本件無原告所指系爭原處分無效之事由，並將該案送請訴願主管機關即內政部審理，內政部則以該案不屬訴願救濟範圍內之事項，訴願不合法，做成不予受理之決定，但於上開訴願程序中，因原告未曾依行政訴訟法第6條第2項規定，另向被告申請確認系爭原處分無效，故被告無從對其等確答允許與否，亦無從以被告之訴願答辯狀，作為原告已經踐行上開條項之請求程序，且被告不允許或於30日內不為確答，否則原告豈非亦可以被告在本件訴訟答辯，作為其等已經踐行上開

請求程序之要件？

⑵次查，原告收受上開訴願不受理之決定後，仍未曾向被告請求確認系爭原處分無效，即逕行提起本件訴訟，顯然欠缺提起本訴之前置程序，被告亦無從確答，則依行政訴訟法第6條第2項立法理由之說明，原告提起本件確認之訴顯然不合上開規定。

2.原告顯無提起本件確認原處分無效之即受確認判決之法律上利益：

⑴行政訴訟法第6條第1項規定所謂「即受確認判決之法律上利益」，係指原告之權利或法律上利益，有因該無效之行政處分或法律關係成立或不成立（存在）或已消滅之違法行政處分而受侵害之危險，且得以確認判決予以除去者而言。

⑵經查，原告提起本件確認原處分無效之訴，主要理由為依97年3月12日當時所應適用之獎勵辦法第11條第4項前段規定：「重劃會於選出理、監事後成立。……」並無授權轄區縣市政府須經機關核定後，重劃會始能成立之條文規範。而被告97年4月8日核定成立之原處分，一無法律之授權（母法為平均地權條例），二則違反獎勵辦法既定有效之規定，形式上所為之核定處分，並不發生法律預期之效力。依據行政程序法第111條第6款之事由（未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者）屬於無效之行政處分云云。

⑶惟按獎勵辦法第11條第4項全文係規定：「重劃會於第1次會員大會選定理事、監事後成立。重劃會成立後，應將章程、會員與理事、監事名冊、第1次會員大會及理事會紀錄送請直轄市或縣（市）主管機關核定。」查原

告所爭執者，既係「重劃會成立與否」，並主張被告對重劃會之成立與否無核定之權云云，則被告依上開條項所核定者，不過是該重劃會之「章程、會員與理事、監事名冊、第1次會員大會及理事會紀錄」，且無論該「核定」處分是否有效，均不影響該重劃會是否成立。如此原告所爭執因該重劃會成立致其何種權利或法律上之利益（原告就此並未提出任何具體事證說明）有受侵害之危險，顯然無法經由本件確認判決予以除去，原告顯無「即受確認判決之法律上利益」，提起本件確認訴訟即顯無理由。

⑷原告於鈞院108年3月12日行準備程序時，雖稱：「（法官：原告對於重劃會成立與否有無提起訴訟？）有，現於臺灣臺中地方法院有提起訴訟，但裁定停止。（法官：案號為何？）容後陳報。」等語，惟查原告所提108年3月22日行政陳報狀之內容與所附相關判決，均非就「該重劃會成立與否」所提起之訴訟，甚至其等亦非所提相關民事訴訟之當事人，顯然無提起本件確認系爭原處分無效之即受確認判決之法律上利益。

3.原處分無行政程序法第111條第6款及第7款之無效事由：

⑴原處分無行政程序法第111條第6款所規定「未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者」之無效事由：依獎勵辦法第1條明文揭示：「本辦法依平均地權條例（以下簡稱本條例）第58條第2項規定訂定之。」可知獎勵辦法法源來自平均地權條例第58條規定所授權，則被告依該獎勵辦法第11條第4項，就重劃會所送交之「章程、會員與理事、監事名冊、第1次會員大會及理事會紀錄」作成系爭核定原處分，自屬依法有據

。原告指摘原處分有行政程序法第111條第6款所規定之無效事由，並據此訴請確認原處分無效云云，顯有誤解。

⑵原處分無行政程序法第111條第7款所規定「其他具有重大明顯之瑕疵者」之無效事由：

①按行政處分是否具有重大明顯之瑕疵罹於無效，並非依當事人之主觀見解，亦非依受法律專業訓練者之認識能力判斷，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為判斷標準，如行政處分之瑕疵倘未達到重大、明顯之程度，一般人對其違法性之存在與否猶存懷疑，則基於維持法秩序安定性之必要，則不令該處分無效，其在被正式廢棄前，依然有效，僅係得撤銷而已（最高行政法院107年度判字第348號判決意旨參照）。

②經查，原告雖以連普通法院皆猶誤認此無效之處分，仍有效力云云，故提起本件確認之訴。惟如此更加可證原處分是否具有重大明顯之瑕疵罹於無效？連依受法律專業訓練者之認識能力判斷，均尚有爭議，遑論依一般具合理判斷能力者之認識能力可得決定。足見原告所指系爭原處分之瑕疵（被告否認有瑕疵存在）確實未達到重大、明顯之程度，一般人對其違法性之存在與否猶存懷疑，基於維持法秩序安定性之必要，無從令原處分無效，原告之訴確實無理由。

㈡聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

四、爭點：

㈠原告有無符合行政訴訟法第6條第2項規定，於起訴前向被告請求確認原處分無效，而為被告所否准之前置程序？

㈡本件原告有無法律上確認利益？

㈢原處分有無行政程序法第111條第6款所規定「未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者」之無效事由？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：前揭爭訟概要之事實，分別有如附表所示各項資料可查（乙證1至3，本件判決相關證據之編號詳附表）。

㈡原告有無符合行政訴訟法第6條第2項規定，於起訴前向被告請求確認原處分無效，而為被告所否准之前置程序？

1.應適用的法令：行政訴訟法第6條第2項。（內容詳附錄）

2.依上述法令規定，確認行政處分無效之訴訟，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30日內不為確答者，始得提起之。稽之行政訴訟法第6條第2項之目的，在於先由原處分機關自行審查及自行確認其行政處分是否無效。是以此種行政程序之踐行，並無嚴格遵守請求確認、未被允許或不為確答等流程之必要，而以行政處分經原處分機關為實質審查確認並非無效為已足。若原告於提起確認行政處分無效之訴訟，業經原處分機關答辯其所作成之行政處分為合法，等同已向原處分機關請求確認無效而未被允許，應認起訴要件之欠缺業已補正，以符訴訟經濟原則。

3.準此，本件原告起訴請求確認被告97年4月8日原處分無效，雖未經踐行請求被告確認其無效未被允許之程序，然原告以訴願書請求確認原處分無效（甲證1），而被告已於

訴願答辯陳述其所為原處分係依法有據，並無行政程序法第111條第6款無效事由（甲證2），顯未允准原告之請求，則依前述說明，應認此部分起訴要件業已補正，則原告提起本件確認行政處分無效之訴訟，程序上應屬合法。

㈢本件原告對於所提原處分無效之訴訟是否有法律上確認利益：

1.應適用的法令：行政訴訟法第6條第1項。（內容詳附錄）

2.依上開法令規定，確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訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。

3.查本件確認行政處分無效之訴訟，關係原告對重劃會分配土地是否違法而得變更，而此法律關係之不明確，足使原告法律上之地位有受侵害之危險，應認原告有確認之法律上利益，而得提起本件確認行政處分無效之訴訟。

㈣原處分無行政程序法第111條第6款所規定「未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者」之無效事由：

1.應適用的法令：

⑴平均地權條例第58條。

⑵95年6月22日修正公布之獎勵辦法第11條第4項。

⑶行政程序法第111條第6款及第7款。

（內容詳附錄）

2.依平均地權條例第58條規定意旨，係國家為促進土地有效利用並減輕財政負擔，鼓勵土地所有權人自行籌組團體進行土地重劃，主管機關對於土地所有權人成立自辦市地重劃籌備會，又依該條例第58條第2項規定授權內政部於95年6月22日修正公布之獎勵辦法，如符合該辦法第8條第1項所規定「土地所有權人過半數或7人發起」、「檢附範

圍圖」、「發起人所有區內土地所有權狀影本」之要件，即可向地方主管機關申請核定。獎勵辦法既係依平均地權條例第58條第2項授權所訂定，其內容在落實平均地權條例所欲達成促進土地有效利用之立法目的。次依上開獎勵辦法第11條第4項規定，自辦市地重劃區籌備會於召開重劃會成立大會選任理事及監事後，應檢附重劃會章程草案、會員與理事、監事名冊、重劃會成立大會及理事會紀錄送請直轄市或縣（市）主管機關核准成立重劃會。再者，土地所有權人得依法自行籌組團體重劃會進行土地重劃，因重劃會係以市地重劃為目的所組織之社團法人，具私法人之性質，主管機關僅處於監督之地位，有關土地重劃之各項事務，悉由自辦重劃會本於自治精神，依獎勵辦法之規定辦理，其重劃結果雖須經直轄市或縣（市）主管機關同意囑託登記機關辦理登記，重劃分配結果完成登記程序，然並非政府機關行使公權力，與依土地徵收條例規定，強制徵收人民土地，興辦公共事業或其他用途並不相同，且自辦重劃之性質，亦非被告委託自辦土地重劃會行使公權力。

3.按公法上，法律牴觸憲法（憲法第171條）或命令牴觸法律或憲法（憲法第172條）皆無效。惟行政處分如因違反法律規定或違反公序良俗，即不論情節之輕重，即一律無效，則有礙於法律安定及行政目的。因此，基於法律安定之要求，行政處分雖罹有瑕疵，亦先暫時使其存在，相對人如未及時提起行政爭訟，請求有權機關予以撤銷，則可永久存在。惟行政處分如罹有特別重大而又明顯之瑕疵，基於實質正義，則仍應使其自始、當然、確定無效。而為避免判斷上之爭議，行政程序法第111條規定：「行政處

分有下列各款情形之一者，無效：一、不能由書面處分中得知處分機關者。二、應以證書方式作成而未給予證書者。三、內容對任何人均屬不能實現者。四、所要求或許可之行為構成犯罪者。五、內容違背公共秩序、善良風俗者。六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」依此，立法者對行政處分之無效採重大明顯瑕疵說，第1至6款乃是重大明顯說之例示，除此6種情形外有「其他」重大明顯瑕疵者亦同，並以第7款作概括規定。行政處分凡罹有該條第1至6款之瑕疵者，即可抽象認定為重大及明顯之瑕疵，是為絕對之瑕疵，構成絕對之無效原因。是以同條第6款所謂缺乏事務權限者，其所欠缺事務管轄權限亦必限縮於重大明顯之情事，諸如違背權力分立等憲法層次之權限劃分基本原則，如由議會代替行政機關作成處分行為，或如教育行政機關核發建築執照、由衛生行政機關發給駕駛執照，這類瑕疵「如同寫在額頭上」，任何人一望即知，已達重大明顯程度，方屬無效；反之，如未達到重大明顯程度，欠缺事務管轄權限之行政處分，充其量為違法，違法不外撤銷而非無效，此觀行政程序法第18條規定即可明瞭，欠缺事務管轄權限既可因補正而生效，尚非當然無效之行為（參見學者吳庚著，行政法之理論與實用增訂11版，第393頁至第394頁）。再以行政處分是否具有重大明顯之瑕疵罹於無效，並非依當事人之主觀見解，亦非依受法律專業訓練者之認識能力判斷，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為判斷標準。因此，普通社會一般人對其違法性的存在與否猶存懷疑，基於維持法安定性之必

要，均不令該處分無效（最高行政法院104年度判字第646號判決要旨參照）。

4.黎明重劃籌備會於97年4月7日以黎明籌字第0970021號函（乙證1）申請核定第1次會員大會紀錄、第1次理事會紀錄、重劃會章程、會員與修正後理事、監事名冊。案經被告於97年4月8日以原處分（乙證2）同意辦理。被告對於上開有關自辦重劃之事項，係依獎勵辦法第11條第4項之規定，對於自辦市地重劃區重劃會之重劃事務行使行政監督權，而核定之，係屬行政處分（本院99年度訴字第125號判決參照），原告並未對被告就系爭原處分提起撤銷訴訟，已告確定，於原處分未被撤銷前，具有確定力及拘束力。又系爭原處分所核定之內容僅就黎明重劃會第1次會員大會紀錄、第1次理事會紀錄、重劃會章程、會員與修正後理事、監事名冊予以形式上審核，並未就理、監事會議之選舉內容予以實質審查，蓋其選舉係屬黎明重劃會之私權行為，並非被告所應介入審查之範圍，若其選舉涉及違法而得撤銷情形，自應由利害關係人提起民事訴訟，就民事訴訟判決結果，據以撤銷原處分或確認原處分違法之救濟。是以，本件原處分係被告依法令規定所行使之行政監督權，並無原告所主張行政程序法第111條第6款「未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者」之情形。且系爭原處分並無一般人一望即知之重大明顯瑕疵，即亦無行政程序法第111條第7款「其他具有重大明顯之瑕疵者」之無效事由，原告主張原處分無效，核無足採。

㈤本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必

要，併予敘明。

六、結論：原告以被告原處分有違反事務管轄權限，據以主張有行政程序法第111條第6款行政處分無效事由，起訴請求確認被告原處分無效，為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　7　　月　　25　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　林　秋　華

法　官　劉　錫　賢

法　官　莊　金　昌

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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.上訴人或其法定代理人具備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	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親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。	

中　　華　　民　　國　　108　　年　　7　　月　　31　　日

書記官　李　孟　純

附錄本判決引用的相關條文：

【行政程序法】

第111條

行政處分有下列各款情形之一者，無效：

一、不能由書面處分中得知處分機關者。

二、應以證書方式作成而未給予證書者。

三、內容對任何人均屬不能實現者。

四、所要求或許可之行為構成犯罪者。
五、內容違背公共秩序、善良風俗者。
六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。
七、其他具有重大明顯之瑕疵者。
【行政訴訟法】
第6條第1項及第2項
（第1項）確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訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認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違法之訴訟，亦同。
（第2項）確認行政處分無效之訴訟，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30日內不為確答者，始得提起之。
【平均地權條例】
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。其獎勵事項如左：
一、給予低利之重劃貸款。
二、免收或減收地籍整理規費及換發權利書狀費用。
三、優先興建重劃區及其相關地區之公共設施。
四、免徵或減徵地價稅與田賦。
五、其他有助於市地重劃之推行事項。
（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3項）重劃會辦理市地重劃時，應由重劃區內私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃區私有土地總面積半

數以上者之同意，並經主管機關核准後實施之。
【獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法（即簡稱獎勵辦法）】（95年6月22日修正）
第1條
本辦法依平均地權條例（以下簡稱本條例）第58條第2項規定訂定之。
第11條第4項
重劃會於第一次會員大會選定理事、監事後成立。重劃會成立後，應將章程、會員與理事、監事名冊、第一次會員大會及理事會紀錄送請直轄市或縣（市）主管機關核定。
第13條第2項及第3項
（第2項）會員大會之權責如下：
一、通過或修改章程。
二、選任或解任理事、監事。
三、監督理事、監事職務之執行。
四、追認或修正重劃計畫書。
五、重劃分配結果之認可。
六、抵費地之處分。
七、預算及決算之審議。
八、理事會、監事會提請審議事項。
九、本辦法規定應提會員大會審議之事項。
十、其他重大事項。
（第3項）會員大會對於前項各款事項之決議，應有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。但重劃前已協議價購或徵收取得之公共設施用地並按本辦法規定原位置原面積分配及依法應抵充之土地，其人數、面積不列入計算。

附表、證據編號對照表

證據編號	證據名稱	證據內容	所附卷宗	頁碼
甲證1	訴願書影本		本院卷1	23-29
甲證2	被告訴願答辯書影本		本院卷1	33-40
甲證3	臺灣臺中地方檢察署106年度偵字第7206號、16903號、32357號、32723號起訴書影本		本院卷1	207-444
甲證4	最高法院106年度台上字第415號判決書影本		本院卷1	445-451
甲證5	臺灣高等法院臺中分院106年度重上更㈢第41		本院卷1	453-491

（續上頁）

	號判決書影本			
乙證1	黎明重劃籌備會97年4月7日黎明籌字第0970021號函影本		本院卷1	81
乙證2	被告97年4月8日府地劃字第0970081905號函影本		本院卷1	83
乙證3	內政部107年11月26日台內訴字第0000000000號訴願決定書影本		本院卷1	85-87