臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@109年12月3日辯

原　　告　林淳銨
　　鍾治鈺
　　陳敏榮
共　　同
訴訟代理人　吳孟育　律師
　　王素玲　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

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣訴外人陳瑞明等7人於民國(下同)96年4月10日依平均地權條例第58條、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8條規定，申請發起成立「臺中縣潭子鄉弘富自辦市地重劃區籌備會」（下稱系爭籌備會），經改制前被告即臺中縣政府於96年5月9日以府地劃字第0960127110號函(下稱原處分1)同意在案。其範圍及重劃區名稱經被告於96年9月14日以府地劃字第0960259861號函(下稱原處分2)核定為「臺中縣潭子鄉弘富自辦市地重劃區」(下稱系爭重劃

區），被告並於97年4月1日以府地劃字第0970089456號函（下稱原處分3，並與原處分1、2合稱原處分）核准系爭籌備會實施系爭重劃區之市地重劃，嗣縣市合併改為「臺中市潭子鄉弘富自辦市地重劃區」。原告林淳銨所有坐落臺中市○○區○○段918、919地號土地、原告鍾治鈺所有坐落臺中市○○區○○段○○○○○○○○號土地、原告陳敏榮所有坐落臺中市○○區○○段○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○地均位於重劃區範圍內，嗣原告於108年8月26日向被告提出請求書主張確認原處分均無效，經被告於108年9月11日以府授地劃一字第1080205466號函否准原告所請，原告不服，遂以原處分係屬無效為由，於108年10月14日提起本件行政訴訟。

二、原告主張要旨及聲明：

㈠主張要旨：

1.被告未將原處分通知原告，即准予成立系爭籌備會，且將原告所有之土地列入系爭重劃區範圍內，並准予實施市地重劃，侵害原告權益甚鉅，原處分顯然有明顯重大瑕疵，自屬無效之行政處分。

2.被告係系爭重劃區之主管機關，依法對該重劃業務之進行應實質審核、監督，然被告就此法定義務卻未為之：

⑴依行為時獎勵重劃辦法第26、27條規定，直轄市或縣（市）主管機關受理同法第26條之申請時，應即進行審查，符合規定者，應予核准；不合規定者，應敘明不核准之理由並將原件退回。被告既為自辦市地重劃之主管機關，依法應就獎勵重劃辦法第26條之重劃計劃書、土地所有權清冊、土地所有權同意書等資料應為實質審查。然系爭重劃區內土地所有權人之土地登記謄本內並無吳佩裕（即吳和洺

）、李建忠、林宗達、林信榮、林峻毅、林瑞豐、連翊汎、陳宗琦、傅宗道、游有志、黃文毅、黃園竣、蔡美娟、戴明松等14人，詎被告同意上開14人列為臺中縣潭子鄉弘富自辦市地重劃會(下稱系爭重劃會)之會員；且任由傅宗道、吳佩裕（即吳和洺）、林瑞豐、戴明松、李建忠、連翊汎、陳宗琦、黃文毅(下稱傅宗道等8人)當選為系爭重劃會之理、監事，並准其等於會員清單上列有24.89或25.745平方公尺不等之土地，使系爭重劃會業務繼續進行。

⑵土地清冊上潭富段16地號有呂東育、呂城育、呂昌育面積各為0.93平方公尺，登記原因為贈與；潭富段18地號有陳香妃，面積為2.90平方公尺，登記原因為贈與；潭富段20地號有簡順雄，面積1.10平方公尺，登記原因為贈與；潭富段30地號有林文財、林格至、林桂珠，面積各為3平方公尺，登記原因為贈與；潭子潭富段35地號有簡順盛、簡金復、王簡玉珠、簡玉琴、簡欣玲，面積各為3.0005平方公尺，登記原因為贈與；安和段996地號有呂樂群、呂樂峰、呂淑貞，面積各為3平方公尺，登記原因為贈與○○○區○○段○○○○號分別有面積均為0.48平方公尺且登記原因均為買賣之陳何阿娟、張興源、王春龍、蘇月香、江彩芬、周裕傑、蘇其青、鄭宗卿、林淑女、黃堂煥、黃薛寶猜、何芳容、吳鑑基、徐治宜、彭治平、黃福民、黃呈鍊，面積均為3.81平方公尺且登記原因為贈與之郭芳昌、郭芳明；面積0.95平方公尺且登記原因為贈與之蘇永田；潭子安和段1018地號有郭懋焜、郭懋琳、郭錦瑜、郭錦慧以贈與為登記原因，僅登記1.5平方公尺；潭子安和段1066地號有謝守智、謝志明、謝一民面積各3公尺均以買賣為登記原因。上開43人所佔面積甚小，衡諸常情，實不可能購買或贈與

微小土地面積，再參以適逢土地重劃之時點，顯為重劃而虛灌人數之脫法情形，然被告對此土地登記謄本出現異常，理應詳查、糾正，排除上開43人為重劃會之會員，並敘明不核准之理由，卻仍准予成立系爭籌備會及核准實施系爭重劃區市地重劃，並同意會將上開43人列為重劃會之會員，原處分確有重大明顯瑕疵。

⑶坐落於系爭重劃區範圍內○○○區○○段○○○○號土地，廖榆名、李金翰、蘇永田曾於88、89年間為辦○○○區○○段972、973、988地號土地之市地重劃，其等為使安和市地重劃順利通過，以虛增地主人數之方式，製作假買賣所有權移轉契約、土地登記申請書，前遭臺灣臺中地方法院(下稱臺中地院)以90年度訴字第2474號判處使公務員登載不實偽造文書罪，嗣李金翰上訴，亦經臺灣高等法院臺中分院(下稱臺中高分院)以92年度上訴字第2185號刑事判決李金翰共同連續明知為不實之事項，而使公務員登載於職務上所掌管之公文書確定。其中郭金榜移轉登記予陳何阿娟、張興源、王春龍、蘇月香、蘇永田、江彩芬、周裕傑、蘇其青、鄭宗卿、林淑女、黃薛寶猜、何芳容、吳鑑基、徐治宜、彭治平、黃福民、黃呈鍊(下稱陳何阿娟等17人)業經刑事判決確認係虛增地主人數，被告亦進而撤銷安和自辦市地重劃會(下稱安和重劃會)。詎被告於系爭籌備會申請核准實施市地重劃時，未實質審查並剔除不實地主，任由陳何阿娟等17人虛灌不實地主充作系爭重劃會地主之人數，並准予系爭籌備會成立，被告顯有應審核未審核之違法情形，甚有圖利系爭籌備會之情，原處分自屬無效。

⑷又被告明知祭祀公業郭三錫並無開會同意弘富自辦市地重劃，亦無提供派下員資料予系爭籌備會，然被告竟不顧安

和重劃會前因違法虛灌人數而被撤銷，仍引用安和重劃案之開會資料並核准系爭籌備會；且祭祀公業郭三錫之派下員計有郭金發等20人於被告做成原處分3前已死亡，然被告卻未審查，亦未剔除該20人，逕由系爭籌備會將上開20人列為重劃會會員，並召開第1次會員大會，被告未為實質審查顯有違法，原處分實有明顯重大瑕疵，自屬無效。臺中市潭子區公所僅有蕭三意祭祀公業之資料，並無臺中地院105年度訴字第1243號判決證人徐仲弘所證述依郭三錫祭祀公業之證明文件審核經潭子區公所核准之資料。被告係引用安和重劃區之會議資料，亦無系爭重劃區之相關資料，且被告提出的89年10月15日的會議紀錄，與本件召開會議的時間、人數亦不相符。

⑸另土地所有權人同意書有諸多偽造之嫌，被告之承辦人員於另案臺中地院105年訴字第1302號審理期間證稱：「其無為實質審查，不保證無偽造之情」；甚扣除上開虛灌人數中同意之26人；另再扣除系爭重劃區第1次會員大會前，至少有郭清源等16人寄發存證信函予系爭籌備會表示不同意參加重劃，並於在重劃計劃書公告期間內提出異議，然被告亦未置理審查，任由系爭重劃會將該16人列為同意重劃之人員(甲證10、11)。縱不論祭祀公業郭三錫及蕭三意，僅以系爭籌備會提出之重劃計劃書，所載會員人數504人；而同意人數279人，扣除同意書重複之3人即同意書編號222與89係郭金梓、編號223與82係郭文科、編號226與83係郭文超；及扣除上開虛灌人頭同意之26人與撤銷同意意思表示之16人，共有45人，剩餘同意之234人則未達同意人數之半數即252人。是被告顯未盡其應負審查、監督之責，且有圖利系爭重劃會之行為。

3.被告復違反司法院釋字第739號解釋意旨：即本應屬於系爭重劃會之職權，卻交由系爭籌備會為之，與平均地權條例第58條第1項規定不符，且超出同條第2項規定之授權目的與範圍，已違反法律保留原則。系爭籌備會成立後，並未舉辦座談會且未通知全體土地所有權人，使其陳述意見，亦未以合議制度審議重劃申請等規定，是原處分均無踐行正當程序之要件，甚違反法律保留原則，為處分顯有明顯重大瑕疵，依行政程序法第111條第7款規定，應屬無效行政處分。依修正前獎勵重劃辦法第8條1項、第9條、第11條1項、第20第1項、第25條第1項、第26條第1項等規定與被告就系爭重劃區之開發歷程表顯示：「成立籌備會、核定重劃範圍、核定重劃計畫書、公告重劃計畫書、第一次成立會員大會」均係籌備會執行職務之期間完成，係明文規定籌備會之任務與應行事項；然原告對發起人等提出刑事偽造文書告訴（臺灣臺中地方檢察署109年度偵字第24350號）偵查案件中，發起人等均稱「不清楚」、「我們都不知道」、「僅係掛名擔任本件籌備會發起人」等詞推諉卸責，可知其等僅為掛名，並未實際參與執行業務，就所有處理的事項亦不知為何人處理，然被告均未細查，草率即核准原處分，顯屬重大瑕疵而有不當。

㈡聲明：確認原處分無效。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告雖主張被告並未將原處分通知原告等人，即准予成立系爭籌備會，核定系爭重劃區之範圍及重劃區名稱，核准系爭重劃區市地重劃，侵害原告權益，有明顯重大瑕疵，屬無效之行政處分。惟依行為時之平均地權條例及行為時獎勵重劃

辦法，均無被告應將原處分通知原告等人之規定，原告上開指摘，顯屬無據。

2.原處分並無無效事由：

⑴臺中地院90年度訴字第2474號刑事判決所涉安和重劃區已於90年之後撤銷，系爭重劃區係由另一批人申請辦理，故不同於安和重劃區。原告無從以安和重劃區一案有問題而要求被告須就本案為嚴格審查，原告主張顯無理由。

⑵系爭重劃會之理、監事係系爭籌備會於97年6月24日召開第1次會員大會時始選出，與被告於此之前所作成之原處分無關，原告以此指摘原處分無效，顯非理由，更無從以此確認訴訟除去原告所指權益受侵害之危險，原告並無即受確認判決之法律上利益。況臺中地院105年度訴字第1243號民事判決業已查明傅宗道等8人於第1次會員大會時，所有土地面積均達系爭重劃會章程規定之事實，是原告主張顯非事實。

⑶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，一般人對其違法性的存在與否猶存懷疑，則基於維持法安定性之必要，則不令該處分無效，其在被正式廢棄前，依然有效，只是得撤銷。然原告所稱是否有虛灌人數情事及該等人員是否應自系爭重劃區之地主中排除在法律上均有爭議，一般人對上開問題存在之違法性與否爭議猶存懷疑，基於維持法秩序安定性之必要，尚無從令原處分無效。況依臺中地院105年度訴字第1243號民事判決可知系爭重劃會第1次會員大會決議並無原告所稱同意人數未達半數，亦無違反平均地權條例第58條

第3項、獎勵重劃辦法第13條第4項規定之情；系爭重劃會之同意人數及其面積確有經主管機關審核，且合於相關法規規定而審核通過本件重劃等情，即可證該案法官認定被告對本案已盡審查之責，原處分是否具重大明顯瑕疵而罹於無效，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，足見原告所指原處分之瑕疵確實未達到重大、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，實無從令原處分無效，原告之訴確實無理由。

⑷系爭重劃會於107年2月6日於105年度訴字第1243號民事訴訟中提出民事答辯（三）狀，已回應原告「對於祭祀公業郭三錫是否同意參加重劃，確係分別徵詢各派下員表示意見為基準，並未沿用『安和自辦市地重劃』之決議，故原告認為被告對於祭祀公業郭三錫是否同意參加重劃，係援用『安和自辦市地重劃』之決議，顯欠所憑，要無足採。」等語，是原告於本件主張被告係引用安和重劃區之會議資料，未見系爭重劃區之資料，係於89年10月15日之會議紀錄，召開會議之時間、人數均不符合云云，顯有誤會。而原告主張潭子區公所裡面並無祭祀公業郭三錫之派下員核准證明文件，本屬事實，因系爭重劃會並未將祭祀公業郭三錫全體派下員均列為同意參加重劃之地主，故潭子區公所裡自無祭祀公業郭三錫派下員整個核准之證明文件，原告以此指摘原處分有無效之原因，亦有誤會。

3.為維持法律與行政之安定性，司法院釋字第739號解釋特地給予緩衝期即：「相關機關應依本解釋意旨就上開違憲部分，於本解釋公布之日起一年內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其效力。」亦即大法官並未直接宣告獎勵重劃辦

法相關規定無效，同理亦未宣告已依原規定所為之行政處分無效，是原告以司法院釋字第739號解釋文指摘原處分有無效之情事，顯有以今非古之嫌，難認有理由。

4.被告提出除發起人陳瑞明等7人以外之其餘6人之土地異動索引，以確認是否與傅宗道等8人同於97年4、5月間取得土地，所指之「陳瑞明等7人以外之其餘6人」，經被告核對原告起訴狀內容，應係指原告起訴狀第4頁所載「吳佩裕（即吳和洺）、李建忠、林宗達、林信榮、林峻毅、林瑞豐、連翊汎、陳宗琦、傅宗道、游有志、黃文毅、黃園竣、蔡美娟、戴明松等14人」，扣除「傅宗道、吳佩裕（即吳和洺）、林瑞豐、戴明松、李建忠、連翊汎、陳宗琦、黃文毅等8人」後之「林宗達、林信榮、林峻毅、游有志、黃園竣（即黃棠煥）、蔡美娟」。乙證7異動索引所示發起人陳瑞明等7人以外之其餘6人即林宗達、林信榮、林峻毅、游有志、黃園竣（即黃棠煥）、蔡美娟之土地與取得時間如下：⑴林宗達：臺中縣○○鄉○○段○○○號，96年11月7日。⑵林信榮：臺中縣○○鄉○○段○○○號，96年11月7日。⑶林峻毅：臺中縣○○鄉○○段○○○○○○○○○號，97年3月4日。⑷游有志：臺中縣○○鄉○○段○○○號，97年5月23日。⑸黃園竣（即黃棠煥）：臺中縣○○鄉○○段○○○○號，88年3月18日。⑹蔡美娟：臺中縣○○鄉○○段○○○○號，97年5月14日。因此，乙證7異動索引所示發起人陳瑞明等7人以外之其餘6人即林宗達、林信榮、林峻毅、游有志、黃園竣（即黃棠煥）、蔡美娟之土地與取得時間如下，確實均係於97年6月24日弘富重劃區會員大會召開前即已取得本案相關土地所有權，核無原告所指「系爭重劃區內之土地所有權人之土地登記謄本內無吳佩裕（即吳和洺）、李建忠、林宗達、林信榮、林峻毅

、林瑞豐、連翊汎、陳宗琦、傅宗道、游有志、黃文毅、黃園竣、蔡美娟、戴明松等14人」云云之情事。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠原處分有無行政程序法第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？

㈡在司法院釋字第739號解釋公布後，被告依行為時獎勵重劃辦法第8條規定，以原處分1同意辦理陳瑞明等7人申請發起成立系爭重劃區籌備會之核定，及依行為時獎勵重劃辦法第9條規定，以原處分2就系爭籌備會關於系爭重劃區範圍及名稱之核定，及依行為時獎勵重劃辦法第26條規定，以原處分3核准系爭籌備會實施系爭重劃區市區重劃案等，是否有原處分作成時之法條經宣告違憲，而有無效之情形？

五、本院的判斷：

㈠前揭爭訟概要之事實，有如附表所示即甲證1、2、3之各項資料可查，自堪信為真實。另本件判決相關證據之編號詳附表)所載。

㈡應適用的法令(詳附錄)：

1.平均地權條例第58條。

2.行政程序法第111條第7款。

3.行為時獎勵重劃辦法第8條、第20條、第21條、第22條、第26條、第27條。

㈢按作為行政處分依據之法規，經大法官作成違憲之解釋，並宣告立即失效時，僅生行政機關不得以該法規作為行政處分依據之效果，行政處分有此情形，其作成如尚非社會一般人一望即知其瑕疵，即難認其內容具有明顯、嚴重瑕疵而自始、當然、確定不生效力。查105年7月29日公布之釋字第739

號解釋：「獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第8條第1項發起人申請核定成立籌備會之要件，未就發起人於擬辦重劃範圍內所有土地面積之總和應占擬辦重劃範圍內土地總面積比率為規定；於以土地所有權人7人以上為發起人時，復未就該人數與所有擬辦重劃範圍內土地所有權人總數之比率為規定，與憲法要求之正當行政程序不符。同辦法第9條第3款、第20條第1項規定由籌備會申請核定擬辦重劃範圍，以及同辦法第9條第6款、第26條第1項規定由籌備會為重劃計畫書之申請核定及公告，並通知土地所有權人等，均屬重劃會之職權，卻交由籌備會為之，與平均地權條例第58條第1項規定意旨不符，且超出同條第2項規定之授權目的與範圍，違反法律保留原則。同辦法關於主管機關核定擬辦重劃範圍之程序，未要求主管機關應設置適當組織為審議、於核定前予利害關係人陳述意見之機會，以及分別送達核定處分於重劃範圍內申請人以外之其他土地所有權人；同辦法關於主管機關核准實施重劃計畫之程序，未要求主管機關應設置適當組織為審議、將重劃計畫相關資訊分別送達重劃範圍內申請人以外之其他土地所有權人，及以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核准之市地重劃計畫，分別送達重劃範圍內各土地所有權人及他項權利人等，均不符憲法要求之正當行政程序。上開規定，均有違憲法保障人民財產權與居住自由之意旨。相關機關應依本解釋意旨就上開違憲部分，於本解釋公布之日起1年內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其效力。」依其意旨，係認獎勵重劃辦法第8條第1項規定與憲法要求之正當行政程序不符；同辦法第9條第3款、第20條第1項規定由籌備會

申請核定擬辦重劃範圍，以及同辦法第9條第6款、第26條第1項規定，與平均地權條例第58條第1項規定意旨不符，且超出同條第2項規定之授權目的與範圍，違反法律保留原則；同辦法關於主管機關核定擬辦重劃範圍之程序，同辦法關於主管機關核准實施重劃計畫之程序，均不符憲法要求之正當行政程序，有違憲法保障人民財產權與居住自由之意旨。參諸司法院釋字第725號「本院宣告違憲之法令定期失效者，係基於對相關機關調整規範權限之尊重，並考量解釋客體之性質、影響層面及修改法令所須時程等因素，避免因違憲法令立即失效，造成法規真空狀態或法秩序驟然發生重大之衝擊，並為促使主管機關審慎周延立法，以符合本院解釋意旨，然並不影響本院宣告法令違憲之本質。」之解釋理由意旨，雖釋字第739號解釋同時為「相關機關應依本解釋意旨就上開違憲部分，於本解釋公布之日起1年內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其效力。」之宣告，然原處分作成時之獎勵重劃辦法第8條第1項、第11條、第13條、第26條及第27條等規定，既經釋字第739號解釋宣告違憲，則適用具違憲本質之法規所作成之原處分是否一定違法，固值斟酌，然原處分瑕疵，並未達首揭所指「重大明顯」之程度，尚難認原處分所含3處分有無效之情形（最高行政法院107年度判字第348號判決可資參酌）。另按行政程序法第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。」核無效之行政

處分，係指行政行為具有行政處分之形式，但其內容具有嚴重瑕疵而自始、當然、確定不生效力。基於維護法律安定性及行政目的之公益考量，學說及各國立法例皆認為行政處分是否無效，除法律定有明文之情形外，宜從嚴認定。我國立法者參酌行政法學通說，係以違法之行政處分如其瑕疵已臻重大且甚為明顯時，方屬無效；同時為減輕法律適用上之困難，並明定7種無效原因以供遵循（立法院公報88卷第6期第595頁院會記錄）。是以解釋行政程序法第111條第7款所謂「其他具有重大明顯之瑕疵者」之概括規定，於補充前6款所未及涵蓋之無效情形時，亦需依該條第1款至第6款列舉之明文從嚴解釋，於一望即知具有「重大明顯之瑕疵」始得謂之；如瑕疵非重大明顯，尚須實質審查始能知悉者，則該行政處分並非屬當然無效。再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，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。換言之，該瑕疵須「在某程度上猶如刻在額頭上般」明顯之瑕疵，始足該當；如行政處分之瑕疵倘未達到重大、明顯之程度，一般人對其違法性的存在與否猶存懷疑，則基於維持法安定性之必要，則不令該處分無效（最高行政法院108年度判字第459號判決可參）。

㈣本件原告請求確認原處分之被告96年5月9日同意系爭籌備會辦理之行政處分（即原處分1）無效、被告96年9月14日核定系爭重劃區範圍及重劃區名稱之行政處分（即原處分2）無效、被告97年4月1日核准實施弘重劃區市地重劃之行政處分（即原處分3）無效：

1.按行為時獎勵重劃辦法第7條規定：「（第1項）自辦市地重

劃區徵求土地所有權人同意、公告重劃計畫書、召開會員大會、地上物拆遷補償及土地分配結果等事項，其通知方式應以書面雙掛號函或由專人送達簽收。（第2項）前項徵求土地所有權人同意，應向全體土地所有權人為之。（第3項）第1項徵求土地所有權人同意及土地分配結果通知未能送達者，得準用民事訴訟法規定向法院聲請裁定准為公示送達，或連續刊登當地報紙3日並於重劃土地所在鄉（鎮、市、區）公所公告之。」僅就重劃事項中關於徵求土地所有權人同意、公告重劃計畫書、召開會員大會、地上物拆遷補償及土地分配結果等事項，明文規定通知及送達方式；然對於行政機關於對於籌備會申請之核定、重劃範圍及名稱之核定、核准實施重劃等之行政處分，並無規定直轄市或縣（市）主管機關須對重劃區內所有土地所有權人為通知，故縱使行政機關對於原處分未通知原告，亦無明顯重大之瑕疵。是原告主張原處分均未通知原告，將原告所有土地列入系爭重劃區範圍，侵害其權益，有明顯重大瑕疵，為無效之行政處分之詞，並無可採；自無從援引上開釋字第739號解釋：「獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第8條第1項發起人申請核定成立籌備會之要件，未就發起人於擬辦重劃範圍內所有土地面積之總和應占擬辦重劃範圍內土地總面積比率為規定；於以土地所有權人7人以上為發起人時，復未就該人數與所有擬辦重劃範圍內土地所有權人總數之比率為規定，與憲法要求之正當行政程序不符。」關於籌備會發起人於擬辦重劃範圍內所有土地面積之總和及總數之比率未規定已違憲之意旨，即逕認原處分1同意系爭重劃區發起人陳瑞明等7人依平均地權條例第58條、獎勵重劃辦法第8條規定，申請發起成立系爭籌備會在案係屬無效之行政處分。

2.原告主張重劃區內土地所有權人之土地登記謄本內無吳佩裕等14人，被告卻同意列為重劃會會員，並任由其中傳宗道等8人當選為重劃會之理、監事乙節，並提出甲證4、5為佐：

⑴按行為時獎勵重劃辦法第3條第2項規定：「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8條規定：「自辦市地重劃應由土地所有權人過半數或七人以上發起成立籌備會，並由發起人檢附範圍圖及發起人所有區內土地所有權狀影本，向直轄市或縣（市）主管機關申請核定；其申請書應載明下列事項：一、擬辦重劃範圍及土地所有權人總數。二、發起人姓名、住址、並檢附國民身分證影本。……三、發起人所有區內土地標示。……」第9條規定：「籌備會之任務如下：……三、申請核定擬辦重劃範圍。……八、召開第一次會員大會。」第11條：「（第1項）籌備會應於重劃計畫書公告期滿日起2個月內通知土地所有權人並召開第一次會員大會，審議章程、重劃計畫書，並互選代表組成理事會、監事會，分別負責執行業務。（第2項）前項理事會應由理事七人以上組成之，並由理事互選一人為理事長；監事名額不得超過理事名額三分之一。但重劃會會員人數為八人以下時，得選一人為監事，其餘會員均為理事。（第3項）理事、監事個人所有重劃前土地面積應達該重劃區都市計畫規定最小建築基地面積二分之一。……」第25條第2項規定：「土地所有權人同意參加重劃者，應於前項書面簽名或蓋章，其未表示意見者，視為不同意。但籌備會核准成立之日後取得土地所有權，除繼承取得者外，其持有土地面積合計未達該重劃區都市計畫規定最小建築基地面積二分之一者，不計入同意

及不同意人數、面積比例。」第26條規定：「籌備會應檢附下列書、表、圖冊，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請核准實施市地重劃：一、申請書。二、重劃計畫書。三、重劃區土地清冊。四、土地所有權人同意書。五、土地所有權人意見分析表，包括同意、不同意之意見及其處理經過情形。六、其他有關資料。前項重劃計畫書內容，應載明市地重劃實施辦法第14條第2項規定事項。……」第27條規定：「直轄市或縣（市）主管機關受理前條申請時，應即進行審查，符合規定者，應予核准；不合規定者，應敘明不予核准之理由並將原件退回。籌備會應於重劃計畫書核定後公告30日，並通知土地所有權人。」因此重劃會之發起人須為重劃區內之土地所有權人，並以重劃區內土地所有權人為重劃區之會員，而且重劃期間土地所有權仍可買賣移轉，僅在持有面積未達該重劃區都市計畫規定最小建築基地面積二分之一者，不計入同意及不同意人數、面積比例。而申請核定擬辦重劃區名稱及範圍、召開第一次會員大會、申請核准實施市地重劃，係籌備會之任務。

⑵原告主張上揭林宗達等14人非土地登記謄本內之土地所有權人云云，故原處分有無效情事，經查：

①被告提出林宗達、林信榮、林峻毅、游有志、黃園竣（即黃棠煥）、蔡美竭等7人，分別為坐落臺中市○○區○○段○○○號及潭等地號土地所有權人，有乙證6、7之土地登記謄本、異動索引查詢資料可按（本院卷第323-328、337、343、347、353、363、401頁）。

②且依原告與弘富重劃會間確認決議無效事件，經臺中地院105年度訴字第1243號判決（乙證4），該案證人即時任臺中縣

政府地政處重劃科之徐仲弘證稱以：「我是從97年開始主辦被告重劃業務，我是依據重劃會檢送的相關資料如土地所有權人同意書、土地登記謄本、名冊、重劃計畫書等資料審查，我有審查核對謄本、名冊、會員是否一致，結果是一致的。傅宗道等8人係於97年4、5月間取得重劃區內土地所有權，故96年之土地登記謄本無傅宗道等8人無誤。但傅宗道等8人係於97年4、5月間取得重劃區內土地所有權後，即成為系爭重劃會之會員並得經會員大會選任為重劃會之理監事，此為合法……」（本院卷第227頁），且傅宗道、吳佩裕、林瑞豐、戴明松、李建忠、連翊汎、陳宗琦、黃文毅等8人亦分別為坐落臺中市○○區○○段○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○號土地所有權人，有土地登記謄本附於上揭臺中地院105年訴字第1243號卷2第29-33頁之資料可查。是據上，原告前開主張林宗達、林信榮、林峻毅、游有志、黃園竣（即黃棠煥）、蔡美竭、傅宗道、吳佩裕、林瑞豐、戴明松、李建忠、連翊汎、陳宗琦、黃文毅等14人非土地登記謄本內之土地所有權人，被告卻同意列為系爭重劃會會員，並任由其中傅宗道等8人當選為系爭重劃會之理、監事，原處分有無效情事等詞，自非可採。

③再原告提出其對發起人陳瑞明（已死亡）、陳錫泉、林清發、林憲治、郭西湖、賴金傑、涂賴玉品等7人（見本院卷第546頁）提出刑事偽造文書告訴（臺灣臺中地方檢察署109年度偵字第24350號，下稱偵字第24350號案件）偵查案件中，主張發起人等均稱「不清楚」、「我們都不知道」、「僅係掛名擔任本件籌備會發起人」等詞推諉卸責，可知其等僅為掛名，並未實際參與執行業務，就所有處理的事項亦不知為何人處理，被告均未細查，草率即核准原處分，顯屬重大瑕

疵而有不當等詞。惟審之上開偵字第24350號案件之不起訴處分書僅記載除陳瑞明以外之陳錫泉等6人陳述內容，均一致陳稱僅係掛名擔任本件籌備會發起人，並非實際執行重劃會籌備會業務之人，亦非主導整個市地重劃會之運作，而係在發起成立籌備會後召開會員大會，委由後續選出之重劃會理監事來執行，本難認陳錫泉等6人對於系爭重劃會之前身即安和市地重劃會之撤銷原因與另案被告涉嫌虛增地主人數間之關連性知之甚詳之事，有原告提出該件不起訴處分書可參（本院卷第511-518頁），並非認定陳錫泉等6人非屬系爭重劃會之合法發起人，況陳錫泉等6人係系爭重劃區之土地所有權人；復此亦與前揭釋字第739號稱「獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第8條第1項發起人申請核定成立籌備會之要件，未就發起人於擬辦重劃範圍內所有土地面積之總和應占擬辦重劃範圍內土地總面積比率為規定；於以土地所有權人7人以上為發起人時，復未就該人數與所有擬辦重劃範圍內土地所有權人總數之比率為規定，與憲法要求之正當行政程序不符。」之解釋意旨無涉；故原告主張被告未細查即以原處分1同意系爭籌備會辦理，屬重大瑕疵之詞，已非可採。

⑶原告主張重劃區會員中共計43人之土地所有權所佔面積甚小，顯有虛灌人數或異常情形，被告列為重劃會會員，有重大明顯瑕疵。其中安和段998地號曾於89年間因辦理「安和重劃會」，以假買賣虛增地主人數，經臺中地院90年度訴字第2474號、臺灣高等法院臺中分院92年度上字第2185號刑事判決有偽造文書及明知為不實之事項，使公務員登載於職務上所掌之公文書罪（甲證6），而撤銷「安和重劃會」云云。惟按行政程序法第111條第7款所規定之「其他具有重大明顯

之瑕疵，」係指其瑕疵之程度不但重大，且如同寫在額頭上般，任何人一望即知，始足該當；如行政處分之瑕疵倘未達到重大、明顯之程度，一般人對其違法性的存在與否猶存懷疑，則基於維持法安定性之必要，則不令該處分無效；故縱原告所述共計43人之土地所有權所佔面積甚小，虛灌人數甚或未達同意人數之半數等詞，及上揭刑事判決係就「安和重劃區」，均屬原處分是否違法得撤銷之問題，與行政程序法第111條第7款之規定不符。而上開偵字第24350號案件之不起訴處分書亦無認定有何原告告訴意旨所稱「發起人陳瑞明等7人均明知廖榆名、李金翰、蘇永田因安和市地重劃案虛灌地主人數，包含以郭金榜為出賣人，以買賣為原因而移轉登記予陳何阿絹等17人名義之土地交易均屬不實，為使系爭重劃案得以順利達成所有權人二分之一以上，於96年4月10日，以申請書將前開陳何阿絹等17人登載於業務上所掌管之土地清冊上，而將前開17人列為弘富重劃會之土地所有權人，持向臺中市政府地政局申辦市地重劃之申請」之事，有原告提出該件不起訴處分書足佐（本院卷第511-518頁）。且原告此項主張亦與原處分2、3所依據行為時獎勵重劃辦法第9條第3款規定由籌備會申請核定擬辦重劃範圍及同辦法第20條第1項規定由籌備會申請核准實施重劃等，經上開釋字第739號解釋以「屬重劃會之職權，卻交由籌備會為之，與平均地權條例第58條第1項規定意旨不符」、「關於主管機關核定擬辦重劃範圍之程序，未要求主管機關應設置適當組織為審議、於核定前予利害關係人陳述意見之機會，以及分別送達核定處分於重劃範圍內申請人以外之其他土地所有權人」及「關於主管機關核准實施重劃計畫之程序，未要求主管機關應設置適當組織為審議、將重劃計畫相關資訊分別送達重

劃範圍內申請人以外之其他土地所有權人，及以公開方式舉辦聽證，……分別送達重劃範圍內各土地所有權人及他項權利人等，均不符憲法要求之正當行政程序。」認定有違憲之情形並無關涉，併予敘明。

⑷原告主張祭祀公業郭三錫並無開會同意弘富自辦市地重劃，而係引用安和自辦市地重劃之開會資料，又該祭祀公業派下員計20人，於被告97年4月1日核准實施市地重劃前已死亡者（甲證7、8）云云，惟按獎勵重劃辦法第2條規定：「土地所有權人自行辦理市地重劃（以下簡稱自辦市地重劃），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。」行為時市地重劃實施辦法第15條規定：「依本條例辦理市地重劃計算重劃人數及面積時，以土地登記簿記載者為準；其為公同共有土地部分，應以其同意超額負擔或參加重劃之公同共有人數為其同意人數，並以其占該公同共有全體人數之比率，乘以該公同共有部分土地面積所得之面積為其同意面積；其為祭祀公業或未辦理繼承登記土地部分，經其派下員或合法繼承人提出該祭祀公業派下全員證明文件或全體合法繼承人戶籍資料者，比照公同共有土地計算方式辦理。但未提出上開證明文件或戶籍資料者，以土地登記簿上登記名義人為單位計算之。」據此，關於祭祀公業僅須提出派下全員證明文件即可，如未提出證明文件，即以土地登記簿上登記名義人為單位計算之，並非未辦理繼承即認市地重劃無效。而證人即時任臺中縣政府地政處重劃科之徐仲弘在另案臺中地院105年度訴字第1302號確認決議無效事件中證稱「我依據業務主管機關潭子區公所之證明文件認定祭祀公業派下員人數，祭祀公業郭三錫派下員依據臺中縣潭子鄉公所96年11月27日潭鄉民字第0960023175號函……郭三錫祭祀

公業人數依照重劃法規公同共有計算人數、面積同意比例，當時重劃會送重劃計劃書時有送派下員名稱，我們是審核經公所核准的資料」等語（本院卷第183頁、見該卷電子卷證卷3第34頁反面至第36頁）；是祭祀公業內部之開會資料並非辦理申請重劃所需文件，被告依據重劃會所提出潭子區公所關於祭祀公業郭三錫派下員之證明文件，核准原處分，依法並無明顯、嚴重之瑕疵，與行政程序法第111條第7款之規定不符。

㈤從而，本件被告以原處分1准予核定本重劃區之籌備會，以原處分2核定重劃區名稱及範圍，並以原處分3核准籌備會實施本重劃區，核無處分具瑕疵重大且甚為明顯而有無效之情形；原告訴請確認該等原處分無效，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法經審酌於本件判決結果並不生影響，爰不予一一論列，附此敘明。

六、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　12　　月　　17　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　莊　金　昌

法　官　楊　嵩　琇

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　　109　　年　　12　　月　　17　　日

書記官　黃　靜　華

附錄(參考法條及判例、判決)：

【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。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2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。

【行政程序法】

第111條第7款

行政處分有下列各款情形之一者，無效：七、其他具有重大明顯之瑕疵者。

行為時【獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法】

第8條

(第1項)
自辦市地重劃應由土地所有權人過半數或七人以上發起成立籌備會，並由發起人檢附範圍圖及發起人所有區內土地所有權狀影本，向直轄市或縣（市）主管機關申請核定；其申請書應載明下列事項：
一、擬辦重劃範圍及土地所有權人總數。
二、發起人姓名、住址，並檢附國民身分證影本。如發起人為法人時，應檢具法人登記證明文件及其代表人資格證明文件。
三、發起人所有區內土地標示。
四、籌備會代表人姓名及聯絡地址。
(第2項)
自辦市地重劃區土地所有權人總數為一人者，不得辦理。但祭祀公業所有土地，得以派下員過半數或七人以上申請發起。
第20條
(第1項)
籌備會成立後，應備具申請書並檢附下列圖冊向直轄市或縣（市）主管機關申請核定擬辦重劃範圍：
一、重劃區範圍及位置圖。
二、重劃區都市計畫地籍套繪圖。
三、重劃區土地清冊並載明土地所有權人。
四、公共設施用地負擔項目及其概略面積。
(第2項)
前項申請，直轄市或縣（市）主管機關應於三十日內核復。
第21條
籌備會申請擬辦重劃地區有下列各款情形之一者，應不予核准：
一、重劃範圍不符合第五條規定者。
二、非屬都市計畫指定整體開發地區，經選定市地重劃範圍內之

公有土地管理機關已有具體利用或處分計畫，且報經權責機關核定者。但剔除該部分公有土地後，重劃範圍仍屬完整者，不在此限。

三、經政府擬定開發計畫或有重大建設者。

四、重劃範圍位於都市計畫檢討變更地區且涉及重劃範圍內之都市計畫變更者。

五、經政府指定以區段徵收方式開發者。

第22條

(第1項)

申請擬辦重劃範圍內土地所有權人依本條例第六十條第一項規定應提供之公共設施用地，經直轄市或縣（市）主管機關計算結果，扣除原公有道路、溝渠、河川用地及未登記地抵充部分後賸餘面積，未達全區土地扣除上開抵充土地後之面積百分之十五者，直轄市或縣（市）主管機關應通知籌備會重新調整擬辦重劃範圍。

(第2項)

依前項規定處理結果，應共同負擔之公共設施用地仍未達百分之十五者，其不足部分得準用市地重劃實施辦法第二十八條規定增設巷道，或按下列順序經重劃區全體土地所有權人同意列為共同負擔或由部分土地所有權人同意自行負擔後，准予辦理市地重劃：

一、提供區內其他非共同負擔之公共設施用地。

二、經徵得直轄市或縣（市）都市計畫主管機關之同意，增加劃設巷道以外之公共設施用地。

(第3項)

依都市計畫規定應以整體開發或以市地重劃方式開發地區，不論一次開發或分期分區開發；其提供共同負擔公共設施用地比例，

應以不低於該地區尚未開發部分都市計畫規劃屬本條例第六十條第一項規定十項公共設施用地全部合計，扣除依法抵充土地後賸餘面積，占該尚未開發地區土地扣除抵充土地後之面積比例為限，不適用前二項之規定。

第26條

(第1項)

籌備會應檢附下列書、表、圖冊，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請核准實施市地重劃：

一、申請書。

二、重劃計畫書。

三、重劃區土地清冊。

四、土地所有權人同意書。

五、土地所有權人意見分析表，包括同意、不同意之意見及其處理經過情形。

六、其他有關資料。

(第2項)

前項重劃計畫書內容，應載明市地重劃實施辦法第十四條第二項規定事項。

第27條

(第1項)

直轄市或縣（市）主管機關受理前條申請時，應即進行審查，符合規定者，應予核准；不合規定者，應敘明不予核准之理由並將原件退回。

(第2項)

籌備會應於重劃計畫書核定後公告三十日，並通知土地所有權人。

附表、證據編號對照表

證據編號	證據名稱或內容	所附卷宗	頁碼
甲證1	原告108年8月26日請求書影本	本院卷	27-33
甲證2	被告108年9月11日府授地劃一字第0000000000號函	本院卷	35
甲證3	被告96年5月9日府地劃字第0960127110號函、96年9月14日府地劃字第0000000000號函、97年4月1日府地劃字第0000000000號函	本院卷	37-41
甲證4	土地清冊影本	本院卷	43-67
甲證5	系爭重劃會會員名單影本	本院卷	69-77

（續上頁）

甲證6	台中地院90訴2474號、台中高分院92上訴2185號刑事判決	本院卷	79-94
甲證7	安和重劃會開會資料影本	本院卷	95-103
甲證8	除戶謄本影本20件	本院卷	105-124
甲證9	台中地院105訴1302號確認決議無效事件106年6月20日言詞辯論筆錄	本院卷	125-136
甲證10	存證信函影本	本院卷	137-152
甲證11	私有土地所有權人同意書清冊影本	本院卷	153-154

（續上頁）

乙證1	被告地政局網站公告之潭子區弘富自辦市地重劃網頁資料影本	本院卷	191-197
乙證2	系爭重劃會第22次理監事會議紀錄影本	本院卷	199-203
乙證3	弘富重劃會105年1月11日弘富劃字第0000000號公告影本	本院卷	205-207
乙證4	臺中地院105年度訴字第1243號民事判決影本	本院卷	209-239
乙證5	系爭重劃會第一次會員大會開會通知與會議紀錄影本	本院卷	241-247
乙證6	原處分1之其他發起	本院卷	317-335

（續上頁）

	人及其土地所有權資料		
乙證7	陳瑞明等7人以外之其餘6人土地異動索引	本院卷	337-405
乙證8	臺中市潭子鄉弘富自辦市地重劃區重劃會於107年2月6日提出之民事答辯(三)狀影本	本院卷	441-451