# 臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴更二字

108年7月4日辯論終結

原　　告　胡天賜

被　　告　臺中市政府

代　表　人　盧秀燕

訴訟代理人　陳漢洲　律師

　　柯瑞源　律師

參　加　人　臺中市中科經貿自辦市地重劃區重劃會

代　表　人　陳重熙

訴訟代理人　蔡本勇　律師

上列當事人間市地重劃事件，原告提起行政訴訟，經本院判決原告之訴駁回，原告提起上訴，經最高行政法院判決駁回確定後，原告復提起再審之訴，經最高行政法院判決廢棄，發回更審，本院更為判決如下：

主　文

一、原處分1（被告97年1月22日府地劃字第0970016303號函）及原處分2（被告97年12月19日府地劃字第0970298342號函）均違法。

二、原告其餘之訴駁回。

三、第一審及更審前上訴審訴訟費用由被告負擔二分之一，餘由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

一、按行政訴訟法第111條規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。（第2項）被告於訴之變更或追加無異

議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。……」第113條第1項規定：「原告於判決確定前得撤回訴之全部或一部。」原告起訴時狀載訴之聲明經原審闡明後為：「訴願決定及原處分均撤銷。原處分係指被告民國93年6月15日府工都字第0930091958號函、95年11月13日府地劃字第0950234341號、95年11月15日府地劃字第0950240068號、97年12月19日府地劃字第0970298342號、97年1月22日府地劃字第0970016303號及98年6月10日府地劃字第0980140854號函。」嗣於本院106年度訴更一字第20號案撤回部分及變更聲明為：「一、先位聲明：1.確認訴願決定及被告97年1月22日府地劃字第0970016303號函（下稱原處分1）、97年12月19日府地劃字第0970298342號函（下稱原處分2）違法。2.原告前遭臺中市鑫新平自辦市地重劃區籌備會將其所有位於臺中市○○區○○○段1447、1447-1、1448等3筆土地50%（共計85平方公尺）列為抵費地所致之損失，被告應給付賠償金額新臺幣（下同）1,500萬元予原告，並應自本件訴訟狀送達時起至清償時止，以年利率5%計算之利息。備位聲明：1.訴願決定撤銷，並另為適法之處分。2.原處分1、原處分2均撤銷，並另為適法之處分。」106年12月26日審理時變更為：「訴願決定及原處分1、原處分2均撤銷。」至本件審理時變更為：「1.訴願決定及原處分1、原處分2均撤銷。2.如瑕疵不能補正，且撤銷原處分1、原處分2，對公益有重大損害時，被告應賠償原告因原處分1、原處分2所受之損害共計1,145萬元。（原處分1文號應為第0000000000號，原告108年2月21日行政訴訟1狀誤植為第0000000000號）」嗣於108年4月3

日行政訴訟補充理由狀減縮第2項聲明賠償金額部分，變更為「1.訴願決定及原處分1、原處分2均撤銷。2.如瑕疵不能補正，且撤銷原處分1、原處分2，對公益有重大損害時，被告應賠償原告因原處分1、原處分2所受之損害共計544萬8,421元」。經查，原告雖數次變更聲明，惟其主要均係不服被告以原處分1核定重劃區範圍及原處分2核定重劃區重劃計畫圖之處分，至於請求損害賠償部分，係認倘本院認原處分1、2違法而有情況判決之情形時所為請求，經核其請求之基礎不變，依據前開規定，其訴之變更，應予准許。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

緣鑫新平自辦市地重劃區（後更名為臺中市中科經貿自辦市地重劃區，下稱系爭重劃區）坐落於臺中市整體開發地區單元8，依被告93年6月15日府工都字第0930091958號函公布「變更臺中市都市計畫主要計畫（不包括大坑風景區）（第3次通盤檢討）（有關計畫圖、第12期重劃區、部分體二用地、後期發展區部分）」案有關計畫書中第八章整體開發地區（原後期發展區部分）變更第三節第貳點變更內容三、本計畫整體開發地區發展優先次序原則第1項規定：「優先獎勵土地所有權人彙整開發意願，經各該開發單元範圍內私有土地所有權人1/2以上，及其土地總面積超過範圍內私有土地總面積1/2同意者，得向臺中市政府申請由該府代為擬定細部計畫，以自辦市地重劃方式開發；擬定細部計畫所需費用得列入重劃共同負擔。」嗣被告以95年11月13日府地劃字第0950234341號函及95年11月15日府地劃字第0950240068號函核准李錦佃等發起人成立系爭重劃區籌備會，該籌備會於95年12月8日將同意辦理細部計畫及重劃之同意書送達被告。

該籌備會另於96年10月22日依修正前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條規定，以鑫新平字第008號函申請被告核定鑫新平重劃區範圍及重劃區名稱，被告乃以原處分1核定：「……說明：……二、茲核定本重劃區（整體開發區單元8）範圍，除鑫新平社區須以都市更新方式開發外，其餘範圍界線如細部計畫草案說明書所述……，並核定重劃區名稱為『鑫新平自辦市地重劃區』。」經被告核算全區內同意辦理都市計畫細部計畫及參加重劃之私有土地所有權人人數為967人、同意人數占全區私有土地所有權人數53.51%、同意面積為33.7640公頃、同意面積占全區私有土地面積54.61%，已達前揭「變更臺中市都市計畫主要計畫（不包括大坑風景區）（第3次通盤檢討）（有關計畫圖、第12期重劃區、部分體二用地、後期發展區部分）案」有關計畫書中整體開發地區（原後期發展區部分）案中，整體開發地區發展優先次序原則第1項規定，被告乃應系爭重劃區籌備會申請代為擬定「臺中市都市計畫（整體開發區單元8）細部計畫」草案，經依程序辦理公開展覽及辦理公開展覽說明會及提交臺中市都市計畫委員會決議後，被告以97年9月8日府都計字第0970205246號公告「擬定臺中市都市計畫（整體開發地區單元8）細部計畫案」計畫書、圖，並自發布日起實施。97年11月6日及12月8日系爭重劃區籌備會以鑫新平字第040號及鑫新平字第42號函檢附該單元內土地清冊、土地所有權人同意參加重劃之同意書清冊、土地所有權人意見分析統計表、徵求土地所有權人等清冊，申請被告核定該單元之重劃計畫書，並更名為「臺中市中科經貿自辦市地重劃區」。經被告書面審核該重劃區取得區內私有土地所有權人半數以上及其所有面積半數以上之同意，

認為符合平均地權條例第58條之規定，乃以原處分2核定重劃計畫書，交由系爭重劃區籌備會於98年3月10日起至98年4月9日止公告重劃計畫書，嗣於98年5月22日假臺中市北屯區公所召開第1次會員大會，選出理、監事成立臺中市中科經貿自辦市地重劃區重劃會，上開會議紀錄並報經被告以98年6月10日府地劃字第0980140854號函予以核定。原告之被繼承人陳絹不服被告核定臺中市中科經貿自辦市地重劃案（下稱系爭重劃案），於98年6月6日提起訴願，遭決定駁回，遂提起行政訴訟，經本院認該撤銷訴訟之結果，第三人即臺中市中科經貿自辦市地重劃區重劃會之權利或法律上利益將受損害，於99年11月15日以裁定依職權命其獨立參加被告之訴訟。嗣經本院以99年度訴字第125號判決（下稱前審判決）駁回，陳絹不服，提起上訴，經最高行政法院100年度判字第1790號判決（下稱原確定判決）駁回確定。陳絹於最高行政法院100年10月13日判決當日死亡，原告依法聲請司法院解釋，經司法院作成釋字第739號解釋後，原告提起再審之訴，經最高行政法院106年度判字第515號判決（下稱再審判決）以原確定判決所適用之法令（行為時「獎勵重劃辦法」第8條第1項、第9條第3款、第6款、第20條第1項、第26條第1項），既經宣告為違憲，且原告為司法院釋字第739號解釋之聲請人，其再審之訴為有理由，爰將原確定判決廢棄，回復至本件上訴審程序，並經重行審理結果，以本院前審判決逕行適用經上開宣告為違憲之修正前同辦法規定，認訴願決定及原處分1、2均無違誤，而駁回原告之訴，未及審酌106年7月27日修正後「獎勵重劃辦法」相關規定，前審判決自屬違背法令，而應予一併廢棄等情，判決前審判決及原確定判決均廢棄，發回本院更為審理，經本院106年度訴更一字

第20號判決駁回原告之訴，原告仍不服，提起上訴，經最高行政法院107年度判字第752號判決廢棄，發回本院更為審理。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠被告既於核定系爭重劃計畫書前，即發現「計有809人疑似以小面積土地移轉共有，增加人數，藉以操控同意或不同意之人數面積比例，掌控重劃業務之進行」之情形，為求保障重劃區內土地所有權人權益，更應依據行政程序法第102條所規定，在為原處分1、2前給予相關利害關係人對前揭事項有陳述意見機會。被告前發現「以小面積土地移轉共有，增加人數，藉以操控同意或不同意之人數面積比例，掌控重劃業務之進行」之情事，正為其依據私法自治原則所委任之系爭重劃區籌備會所為，被告於發現後，未事先自為審查，亦不依法通知利害關係人表示意見，事後更諉稱私法自治卸責，可證其所踐行之行政程序於法有違。

㈡依被告於102年3月22日所製作之原臺中市整體開發區自辦市地重劃各單元及公辦第13、14期違失情節專案報告（下稱系爭專案報告）第21頁、第22頁記載，明白承認該機關承辦人員於核定系爭重劃計畫書前，即發現「計有809人疑似以小面積土地移轉共有，增加人數，藉以操控同意或不同意之人數面積比例，掌控重劃業務之進行」之違失情節，故被告就重劃區內私有土地所有權人是否過半，應為實質審查，如未為實質審查，原處分1、2即屬違法，則被告應說明其發現上開違失情節，究竟曾作何種處置？此種情形是否符合「獎勵重劃辦法」第25條之規定？如臺中市○○段○○○○號，土地面積為34.42平方公尺，竟有789人於95年10月1日同一日登記為共有人之違失情節，被告於事前即查此種明顯有違常情

之情，竟置之不理而逕予核准，顯有違法之處。依參加人所提資料重劃區內私有土地所有權人總人數1,795人、申請同意人數1,027人、未申請同意人數768人，已超過半數准許重劃，惟經扣除虛報之808人，總人數為987人、申請同意人數219人、未申請同意人數768人，則未超過半數，被告不應准許重劃。

㈢原告曾代理被繼承人陳絹出席系爭重劃區第1次會員大會，並當場主張該總會召集程序違法，及該次大會召集程序違法，且將此主張明白記載於當時出席之表決票上，惟被告並未就原告之主張作實質審查，故被告於核定系爭重劃計畫程序，顯有疏失。

㈣原告曾與參加人訂定名為「地上物拆遷補償費（折價增配土地）協議書」之雙務契約，嗣後再依據此協議書訂定「土地分配面積協議書」，惟該協議與本件訴訟無關，蓋原告係本於被告核定系爭重劃區所進行之行政程序違法，而提起訴訟，所主張之損害係被告違法核定系爭市地重劃相關行政處分，對原告享有之居住財產權所致之損害；而原告所受之損害，係於被告於97年、98年間為違法之行政處分程序時即已產生。又原告於受到上開損害後，為求能保住部分土地，不得已而於101年間與參加人訂定該協議書，除同意參加人拆遷原有土地上之建築物，並以此為條件，換得以較便宜之價格購回部分原有土地，而該協議屬於互負給付義務之民事雙務契約，並由原告與參加人為契約當事人所訂定，與被告無涉。且該協議中之補充協議書第4條更明定：「訂約當事人相互間本於法令所得向對方主張之權利，不因簽訂該協議而拋棄。」準此，即使是對參加人，原告所得主張之權利並不因簽訂該協議而受影響，從而原告對非契約當事人之被告所得

請求之損害賠償，更不可能受該協議簽訂之影響。

㈤請鈞院依發回意旨調查下列事項：

1.系爭重劃區之發起成立籌備會，其發起人人數是否已逾擬辦重劃範圍土地所有權人總數10分之3，而其於該範圍所有土地面積合計是否逾該範圍土地總面積10分之3之同意？

2.被告是否曾依據修正後「獎勵重劃辦法」第20條第3項規定，將其所核定之處分書送達其已知之利害關係人即原告之被繼承人陳絹？

3.被告是否曾依修正後「獎勵重劃辦法」第25條第1項之規定進行，即重劃計畫書草案是否係經會員大會審議通過後，始經由重劃會應檢附相關書、表、圖冊，向直轄市或縣（市）主管機關申請核准實施市地重劃？

4.被告是否曾依修正後「獎勵重劃辦法」第27條第1項、第2項規定，於受理申請核准實施市地重劃後，檢送重劃計畫書草案並舉辦聽證，並於聽證期日15日前通知陳絹？是否以合議制方式審議第25條第1項申請案件，並以公開方式舉行聽證，斟酌全部聽證之結果，說明採納及不採納之理由後，始作成准駁之決定？

5.被告明知有前述不當增加共有人數，藉以操控同意或不同意之人數面積比例，掌控重劃業務進行之違失情節，是否已違反平均地權條例第58條第3項規定之立法意旨及規範目的？

㈥鈞院進行前揭審查後，如認為瑕疵不能補正，且撤銷原處分1、原處分2，對公益有重大損害時，請認定原告因被告之瑕疵處分，受有544萬8,421元之損害：

1.原處分1、2所核定之系爭重劃計畫書所涵蓋之範圍包含原告名下不動產（位於臺中市○○區○○○段1447、1447-1、1448-0等3筆土地及其上建物），原告自60年起即與家人居住

於該地，並於100年10月13日（先母陳絹過世）起繼承，系爭建物除為原告之祖宅外，亦為原告所有唯一住宅。嗣後系爭建物因被告核定之重劃計畫而遭拆遷後，原告只想於原地重建並居住，並無出售該地之可能；準此，本案應以回復原告受損害前之原狀即重建原住宅，作為計算原告損害之基礎。原告所受分配土地價值即使增加，因原告無欲出售，故被告亦不應以此主張損益相抵。

2.按國家賠償法第2條第2項規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」第5條規定：「國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法規定。」謹將原告損害賠償之請求權基礎說明如下：

⑴被告核准原處分1、2前，未依法實質審查系爭重劃案是否經過重劃區內私有土地所有權人過半之同意，違反平均地權條例第58條第3項及行政程序法第102條、第105條第2項之規定。按行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形一律注意，應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見，通知書中應記載詢問目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效果，此為行政程序法第9條、第36條及第39條所明文。且「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會」，而利害關係人亦得於前揭程序中提出陳述書，為事實上及法律上陳述，行政程序法第102條、第105條第2項定有明文。依據最高行政

法院再審判決理由指示：被告為原處分2時之平均地權條例第58條第3項規定「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」，此之所謂「重劃區內私有土地所有權人半數以上」，應指以正當程序取得所有權之所有權人而言，故主管機關就重劃區內私有土地所有權人是否過半，應為實質審查。從而如主管機關未實質審查前揭事項，則主管機關核准系爭重劃案之程序即有違反行為時「獎勵重劃辦法」第25條第3項及修正後同辦法第26條第3項最小面積等規定之違法情事。從而被告在核定自辦市地重劃個案時，除應就重劃區內私有土地所有權人是否過半進行實質審查外，如一旦發現有異常違法情事時，在作成行政處分前，應先通知程序之利害關係人到場陳述意見。惟被告為原處分1、2時，並未遵守前揭法律規定而實質審查系爭重劃案是否經過重劃區內私有土地所有權人過半之同意。

⑵被告有過失：由系爭專案報告中，被告已自行承認其於核定系爭重劃計畫前，已發現「計有809人疑似以小面積土地移轉共有，增加人數，藉以操控同意或不同意之人數面積比例，掌控重劃業務之進行」（見報告第22、23頁）之情形。被告既已承認其未實質審查是否經過重劃區內私有土地所有權人過半之同意，且自認此屬於「違失情節」，顯可證明被告有過失。

⑶原告受有損害：原告於重劃前有土地170平方公尺，並於其上有一面積96平方公尺之建物，重劃後僅分得85平方公尺及房屋拆遷費124萬5,921元。原告基於前揭重建目的，因此於受分配土地後先與參加人達成協議，將所受領之拆

遷費共計124萬5,921元換得55平方公尺，再出資151萬2,500元自參加人處購得20平方公尺，故重劃後原告土地共160平方公尺，目的就在將原處重新建築，並居住於該處；此外，原告於建物未拆除前，將該建物租予第三人，每月租金可收得2萬元，而該建物於102年1月間拆除，故至今喪失6年租金收益約144萬元（2萬x 12月x 6年）。從而計算原告所受損害賠償之基礎應為回復原告於損害前所發生之原狀，即以重劃前之170平方公尺土地及原建物為基礎，被告應賠償原告所受之金錢損害151萬2,500元、喪失之利益144萬元，回復原建築物及受分配前後所差距之10平方公尺土地，而回復原建築物之價格仍以當初拆遷費124萬5,921元計算。綜上，原告受有共419萬8,421元（151萬2,500元＋144萬元＋124萬5,921元）及重劃區內之10平方公尺土地之損害。如被告無法以重劃區內之土地返還，應以125萬元（即每坪約50萬元）之市價計算損害時，則總賠償金額應為544萬8,421元整。

⑷損害與違法行為之因果關係：被告若能就重劃區內私有土地所有權人是否過半為實質審查，並於核定重劃計畫前，依據行政程序法規定踐行通知利害關係人陳述意見之程序，其他土地所有權人即可依據正常行政救濟管道，針對前揭違法情事提起行政救濟，此違法情事若經該管行政機關之合法審查，應無核准之可能，是前揭損害與被告怠於執行職務間，顯有因果關係。

⑸今依據修正後「獎勵重劃辦法」要求被告核定擬辦重劃程序應設置適當組織為審議，並應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。基於新修正規定，如利害關

係人對於相關程序有不服，可依法對被告提起行政爭訟，被告對於相關審查違失亦須負國家賠償責任。則被告畏懼可能之行政責任，必不敢再如之前作法，於發現參加人有以小面積土地移轉共有，增加人數，藉以操控同意或不同意之人數面積比例，掌控重劃業務之進行之違失情事時，仍僅從形式審查，而不進行實質審查。假若被告能依法進行實質審查，則系爭重劃案將因同意人數不足而無法通過，如此原告亦不會因參加人進行重劃而遭受相關損害。是被告是否依據新法進行相關程序，與原告所受損害之間，顯有因果關係等語。

㈦聲明：⑴訴願決定及原處分1、原處分2均撤銷。⑵如瑕疵不能補正，且撤銷原處分1、原處分2對公益有重大損害時，被告應賠償原告因原處分1、原處分2所受之損害共計544萬8,421元。

三、被告答辯及聲明：

㈠最高行政法院發回意旨，主要爭議在於⑴有無讓利害關係人知悉及有表示意見之機會，得否補正未依規定設置適當組織為審議，或未舉辦聽證程序之程序瑕疵？⑵籌備會之無權行為，事後是否得到重劃會之追認？⑶行為時「獎勵重劃辦法」第25條第2項計算同意及不同意人數是否符合平均地權條例第58條第3項規定之立法意旨及規範目的？

1.司法院釋字739號解釋文要求被告設置適當組織為審議，或舉辦聽證程序等，目的不外乎保障民眾參與程序、陳述意見之機會。然查系爭重劃區籌備會先於97年9月6日辦理重劃意旨說明會讓土地所有權人陳述意見，嗣後又於98年2月27日通知並公告各土地所有權人得向籌備會及被告陳述意見，原告亦有出席98年5月22日會員大會並表達意見。是以包含原

告在內土地所有權人均有適當陳述意見之機會。事實上，系爭重劃區乃依臺中市政府93年6月15日府工都字第0930091958號公告發布實施「變更臺中市都市計畫主要計畫（不包括大坑風景區）（第3次通盤檢討）（有關計畫圖、第12期重劃區、部分體二用地、後期發展區部分）」案，將「原後期發展區」變更為「整體開發地區」，劃分為14處分區開發範圍，訂定開發單元、開發方式及發展優先次序原則，辦理市地重劃。是以，原告已確實有表達其不同意辦理重劃之意見，但此項意見顯不因以不同程序表達而可變更被告對於重劃各項程序之核定。

2.有關籌備會代重劃會所為重劃業務行為，業經重劃會會員大會追認，此有98年5月8日開會通知及98年5月22日會員大會紀錄可參，是以，縱認有程序瑕疵，業已透過追認而補正。

3.按平均地權條例第58條第3項並未對土地所有權人之面積或取得時間設置條件限制，另按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，除下列規定外，以土地登記簿記載者為準……」及行為時「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。」則土地所有權人取得之面積或時間本不應影響其表決地位（無論其贊成或反對重劃）。實際上，關於重劃之負擔、土地分配等權益，係與土地面積或換算價值息息相關，反而與人頭數無關，以土地面積來決定表決地位才是較符合實際利益狀態（如同股份有限公司是以權數來投票，而非人數）。然而，平均地權條例在土地面積以外，增加人數之依據，其實際效果乃是保障小面積土地所有權人之影響

力，至於「獎勵重劃辦法」再對取得面積或取得時間設限，則是與平均地權條例反方向限縮了小面積土地所有權人之影響力，由此觀之，越是將「獎勵重劃辦法」對於取得面積或取得時間之限制拉高，反而越背離平均地權條例之原本規定。

4.按81年12月3日修正之「獎勵重劃辦法」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。」並無任何取得面積或取得時間之限制；95年6月22日修正「獎勵重劃辦法」第25條第2項但書規定：「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2分之1者，不計入同意及不同意人數、面積比例。」101年2月4日修正「獎勵重劃辦法」第25條第3項但書：「但籌備會核准成立之日起前1年至重劃計畫書報核之日前取得之土地所有權，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2分之1者，不計入同意及不同意人數、面積比例。」106年7月27日修正為第26條第3項前段：「籌備會核准成立之日起前1年至重劃會申請核准實施市地重劃之日前取得所有權之重劃範圍土地，除繼承取得者外，土地所有權人所有土地面積未達該範圍都市計畫規定最小建築基地面積者，不計入同意與不同意人數及土地面積比例。」行為時該法規並未經司法院解釋宣告為違憲，更一審判決適用並無違誤，假若法院逕行適用現行106年7月27日修正後「獎勵重劃辦法」第26條第3項規定，產生之效果將是反向限縮平均地權條第58條第3項之適用，且此種法規溯及適用，將使各個依法辦理重劃之重劃案法安定性蕩然無存。

㈡原告並無損害：

1.原告主張其因重劃受損，理由略為原有土地面積170平方公尺，重劃後分回85平方公尺，另雖領取拆遷補償費124萬餘元，但低於重建預計費用300萬元云云。然而市地重劃之設計，重劃範圍內土地所有權人因重劃之實施，重劃後土地價值增加而受有利益，本於受益者付費原則，相對須負擔公共設施用地，以及各項重劃費用之義務，因此須以未建築土地抵付，形式上土地所有權人土地面積雖然較重劃前減少，但實質上土地所有權人土地價值較重劃前增加，並無受損，此觀系爭重劃區評定重劃前平均地價每平方公尺11,820元，重劃後為30,387元即明。因此原告單純比較重劃前、後面積推論損害，實有誤解。

2.原告所張重建費用300萬元部分，姑且不知其實際依據為何，但原告係以新建房屋之概念估算費用，惟原告所領取之拆遷費用則係舊屋拆遷（原告起訴狀稱原房屋是在60年間興建居住已有40年），原告以40年中古屋殘值比較新建房屋費用，兩者根本欠缺比較性。

3.重劃範圍內土地所有權人本即有依平均地權條例第60條第1項規定負擔公共設施用地及各項費用，故原告之抵費地並非損害，而係其依法應負擔之義務。如依原告主張，單純以重劃前、後面積減少論斷損害，豈非謂幾乎全數土地所有權人均受有損害，其不合理處至明。故原告享有土地價值增加之利益而需以未建築土地面積抵付負擔，依公式計算負擔分配土地，與其他土地所有權人並無不同，並無受損。否則重劃區內其他土地所有權人依法負擔，以土地抵充公共設施用地及各項重劃費用，而原告不願共同分攤卻仍可享有重劃完成之成果，對其他土地所有權人實屬不公。

4.行政訴訟法第198條、第199條關於情況判決之規定，其前提須為原處分或決定屬違法，然原處分1、2並無不法，本件不構成情況判決之要件。縱司法院釋字第739號號解釋使修正後「獎勵重劃辦法」溯及適用，認原處分1、原處分2違法，原告亦無所損害等語。

㈢聲明：駁回原告之訴。

四、參加人陳述要旨及聲明：

㈠依行為時「獎勵重劃辦法」第6條、第7條及第9條之規定，被告以原處分2核定系爭重劃計畫書前，系爭重劃區籌備會申請核定擬辦重劃範圍及重劃計畫書，經被告都市計畫委員會於97年7月31日之第227次會議紀錄審查修正部分意見後通過，籌備會於97年9月8日依法召開說明會說明重劃意旨，並於98年3月10日至98年4月9日依法公告30天後。嗣後重劃會於98年5月22日召開第1次會員大會審議重劃會章程、追認重劃計畫書，已予原告等重劃區土地所有權人適當表達意見之機會。

㈡系爭重劃會於98年5月22日召開第1次會員大會追認重劃計畫書，重劃計畫書內即包括被告核定籌備會擬辦重劃範圍、重劃計畫書之擬定、申請核定及公告等行為。原告之被繼承人陳絹為當時重劃區土地所有權人，重劃會分別於97年8月12日發函徵求土地所有權人同意參加重劃及召開重劃區市地重劃意旨說明會予陳絹、98年2月27日發函通知土地所有權人重劃區重劃計畫書、圖公告予陳絹、98年5月8日發函通知土地所有權人召開第1次會員大會予陳絹、98年6月8日發函臺中市地政處及被繼承人有關確認重劃範圍、重劃計畫書核定予陳絹，有各函文附卷可稽。

㈢系爭重劃區第1次會員大會召開時，依行為時「獎勵重劃辦

法」第3條第2項、市地重劃實施辦法第15條規定，重劃區之會員係以土地登記簿記載為準。系爭重劃區會員數為1,907人，全區面積為811,697.79平方公尺，出席第1次會員大會人數為1,130人（59.26%），出席會員面積為631,524.01平方公尺（77.80%）。就議案一：重劃計畫書，同意人數為1,053人；議案二：章程，同意人數為1,049人；議案三：選舉辦法，同意人數為1,055人等情，皆符合平均地權條例第58條第3項規定「重劃區內私有土地所有權人半數以上」之要件，主管機關依法僅以土地登記簿記載為準，確認會員名單及人數，就小面積地主是否因繼承、買賣、贈與而取得土地時，主管機關並無任何法律上依據得否認其會員資格。另原告代理被繼承人出席第1次會員大會，並依法參加表決，已予原告等重劃區土地所有權人適當表達意見之機會。

㈣就新、舊「獎勵重劃辦法」之重劃程序，比較如下：

1.依修正後「獎勵重劃辦法」第8條、第20條、第25條、第27條之規定，可知重劃程序應由籌備會召開會員大會選任理、監事及通過重劃會章程草案後，成立重劃會（第11條第1項），擬辦重劃範圍由會員大會審議通過後，經主管機關核定重劃範圍，再由理事會研擬重劃計畫書草案（第14條第1項第4款），經會員大會審議通過，向主管機關申請核准實施市地重劃。主管機關受理申請核准實施市地重劃後，應檢送重劃計畫書草案，通知土地所有權人及已知之利害關係人舉辦聽證，通知應於聽證期日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。直轄市或縣（市）主管機關應以合議制方式審議第25條第1項申請案件，並應以公開方式舉行聽證，斟酌全部聽證之結果，說明採納及不採納之理由，作成准駁之決定。

2.依行為時「獎勵重劃辦法」第8條、第20條、第26條之規定，可知重劃程序係由籌備會向主管機關申請核定擬辦重劃範圍，另擬定重劃計畫書草案、向主管機關申請核定後，召開第1次會員大會，選任理、監事及通過重劃會章程，並追認重劃計畫書，方成立重劃會。

3.故若依司法院釋字第739號解釋意旨，行為時「獎勵重劃辦法」第8條第1項發起人申請核定成立籌備會之要件，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，及第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，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。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，均有違憲法保障人民財產權與居住自由之意旨，應於該解釋公布之日起1年內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其效力。故依該解釋意旨，僅於該解釋公布之日起1年內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其效力。且修正後「獎勵重劃辦法」並未有溯及既往之效力。而無法以修正後之規定及該解釋之內容，認定系爭重劃計畫書應適用修正後之規定，應屬昭明。

㈤若鈞院認定系爭重劃計畫書應適用修正後之規定，系爭重劃區之重劃程序，亦無法依修正後之規定重新辦理：

1.系爭重劃區公共設施工程預算書、圖業於101年5月21日核定

，計算負擔總計表於101年6月13日核定。土地分配結果公告全部確定，102年7月17日並辦理土地登記，102年12月6日、13日換發土地權利書狀，103年1月2日實際分配土地接管。抵費地已大部分出售，僅剩臺中市○○區○○○段○○○號面積408.71平方公尺1筆抵費地（被告要求保固期滿移交接管完成後，方得處分），尚未出售，重劃區工程保固期滿移交作業並已完成。

2.原處分1、原處2係依行為時「獎勵重劃辦法」第9條第3款、第6款、第20條第1項、第26條第1項之規定而核定，然該部分條文內容，經內政部依司法院釋字第739號解釋意旨，已於106年7月29日修正，惟系爭重劃區之重劃公共工程已全部完成，全區土地所有權人之重劃土地分配結果，已全部確定並登記所有權人及核發所有權狀，系爭重劃區內多筆土地已所有權移轉及申請興建各項建築物，本案相關土地所有權人應無回復權利之可能。且無法重新召開籌備會、第1次會員大會、核定重劃計畫書，因重劃區土地所有權人皆已依法更動，若重新召開籌備會、第1次會員大會，則重劃區土地所有權人應以何時為準？且各土地所有權人已無參加會員大會之需求與動機。

㈥原告與參加人已於101年11月間分別就土地分配、地上物拆遷補償費等達成協議，原告並未有任何損害發生，應屬無疑。又若撤銷原處分1、原處分2及訴願決定，系爭重劃案之重劃程序必須重新踐行，將影響重劃區內全部土地所有權人之權益，對於公益實有重大之影響。且依上開說明系爭重劃程序重新踐行，應有事實上之困難，而無法符合修正後法律之相關規定，自有行政訴訟法第198條規定情況判決之適用等語。

㈦聲明：駁回原告之訴。

五、爭點：

㈠系爭重劃區籌備會申請核定擬辦重劃範圍、重劃計畫書之擬定、申請核定及公告等行為，是否經參加人之追認？

㈡參加重劃之私有土地所有權人是否透過多人共有1小筆土地方式，以達符合平均地權條例第58條第3項規定「重劃區內私有土地所有權人半數以上」之要件，而違反平均地權條例第58條第3項之立法意旨及規範目的？

㈢被告未設置適當組織審議重劃範圍及重劃計畫申請案，於核定前未給予土地所有權人及利害關係人陳述意見之機會，未將重劃計畫相關資訊、核定處分分別送達重劃範圍各土地所有權人及他項權利人等，且未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，是否符合正當行政程序？

㈣原處分1、2如予以撤銷，是否於公益有重大損害？本件有無依行政訴訟法第198條為情況判決之必要？

㈤原告依國家賠償法第2條第2項規定，請求被告應賠償原告因原處分1、原處分2所受之損害共計544萬8,421元，是否有理由？

六、本院的判斷：

㈠前提事實：

系爭重劃區坐落於臺中市整體開發地區單元8，依被告93年6月15日府工都字第0930091958號函公布「變更臺中市都市計畫主要計畫（不包括大坑風景區）（第3次通盤檢討）（有關計畫圖、第12期重劃區、部分體二用地、後期發展區部分）」案有關計畫書中第八章整體開發地區（原後期發展區部分）變更第三節第貳點變更內容三、本計畫整體開發地區發

展優先次序原則第1項規定：「優先獎勵土地所有權人彙整開發意願，經各該開發單元範圍內私有土地所有權人1/2以上，及其土地總面積超過範圍內私有土地總面積1/2同意者，得向臺中市政府申請由該府代為擬定細部計畫，以自辦市地重劃方式開發；擬定細部計畫所需費用得列入重劃共同負擔。」嗣被告以95年11月13日府地劃字第0950234341號函及95年11月15日府地劃字第0950240068號函核准李錦佃等發起人成立系爭重劃區籌備會，該籌備會於95年12月8日將同意辦理細部計畫及重劃之同意書送達被告；該籌備會另於96年10月22日依行為時「獎勵重劃辦法」第20條規定，以鑫新平字第008號函申請被告核定鑫新平重劃區範圍及重劃區名稱，被告乃以原處分1核定：「……說明：……二、茲核定本重劃區（整體開發區單元8）範圍，除鑫新平社區須以都市更新方式開發外，其餘範圍界線如細部計畫草案說明書所述……，並核定重劃區名稱為『鑫新平自辦市地重劃區』。」經被告核算全區內同意辦理都市計畫細部計畫及參加重劃之私有土地所有權人人數為967人、同意人數占全區私有土地所有權人數53.51%、同意面積為33.7640公頃、同意面積占全區私有土地面積54.61%，已達前揭「變更臺中市都市計畫主要計畫（不包括大坑風景區）（第3次通盤檢討）（有關計畫圖、第12期重劃區、部分體二用地、後期發展區部分）案」有關計畫書中整體開發地區（原後期發展區部分）案中，整體開發地區發展優先次序原則第1項規定，被告乃應系爭重劃區籌備會申請代為擬定「臺中市都市計畫（整體開發區單元8）細部計畫」草案，經依程序辦理公開展覽及辦理公開展覽說明會及提交臺中市都市計畫委員會決議後，被告以97年9月8日府都計字第0970205246號公告「擬定臺中市

都市計畫（整體開發地區單元8）細部計畫案」計畫書、圖，並自發布日起實施；97年11月6日及12月8日系爭重劃區籌備會以鑫新平字第040號及鑫新平字第42號函檢附該單元內土地清冊、土地所有權人同意參加重劃之同意書清冊、土地所有權人意見分析統計表、徵求土地所有權人等清冊，申請被告核定該單元之重劃計畫書，並更名為「臺中市中科經貿自辦市地重劃區」，經被告書面審核該重劃區取得區內私有土地所有權人半數以上及其所有面積半數以上之同意，認為符合平均地權條例第58條之規定，乃以原處分2核定重劃計畫書，交由系爭重劃區籌備會於98年3月10日起至98年4月9日止公告重劃計畫書，嗣於98年5月22日假臺中市北屯區公所召開第1次會員大會，選出理、監事成立臺中市中科經貿自辦市地重劃區重劃會，上開會議紀錄並報經被告以98年6月10日府地劃字第0980140854號函予以核定；原告之被繼承人陳絹不服被告核定系爭重劃案，循序提起行政訴訟，嗣經本院前審判決駁回，陳絹不服，提起上訴，經最高行政法院原確定判決駁回確定；陳絹於最高行政法院100年10月13日判決當日死亡，原告依法聲請司法院解釋，經司法院作成釋字第739號解釋後，原告提起再審之訴，經最高行政法院再審判決以原確定判決所適用之法令（行為時「獎勵重劃辦法」第8條第1項、第9條第3款、第6款、第20條第1項、第26條第1項），既經宣告為違憲，且原告為司法院釋字第739號解釋之聲請人，其再審之訴為有理由，爰將原確定判決廢棄，回復至本件上訴審程序，並經重行審理結果，以本院前審判決逕行適用經上開宣告為違憲之修正前同辦法規定，認訴願決定及原處分1、2均無違誤，而駁回原告之訴，未及審酌修正後「獎勵重劃辦法」相關規定，前審判決自屬違背法令，

而應予一併廢棄等情，判決前審判決及原確定判決均廢棄，發回本院更為審理，經本院106年度訴更一字第20號判決駁回原告之訴，原告仍不服，提起上訴，經最高行政法院107年度判字第752號判決廢棄，發回本院更為審理等情，為兩造所不爭執，並經本院調閱前審判決、原確定判決、再審判決、本院106年度訴更一字第20號判決、最高行政法院107年度判字第752號判決卷宗，核閱屬實，此部分事實堪以認定。

㈡按行政訴訟法第260條規定：「（第1項）除別有規定外，經廢棄原判決者，最高行政法院應將該事件發回原高等行政法院或發交其他高等行政法院。（第2項）前項發回或發交判決，就高等行政法院應調查之事項，應詳予指示。（第3項）受發回或發交之高等行政法院，應以最高行政法院所為廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎。」經查，本院106年度訴更一字第20號判決駁回原告之訴，經最高行政法院107年度判字第752號判決廢棄，發回本院更為審理，並指示本院應依修正後「獎勵重劃辦法」第8條第2項、第20條第1項至第3項、第25條第1項、第27條第1項、第2項等規定，審查該院再審判決所發回續查之事項：被告如已本於職權就市地重劃為詳實之審查，並讓利害關係人知悉及有表示意見之機會時，是否得補正未依規定設置適當組織為審議，或未舉辦聽證程序之程序瑕疵？系爭重劃區籌備會之無權行為事後是否得到重劃會之追認？參加重劃之私有土地所有權人透過多人共有1小筆土地方式，以達符合平均地權條例第58條第3項規定「重劃區內私有土地所有權人半數以上」之要件，是否違反平均地權條例第58條第3項之立法意旨及規範目的？進而判斷原處分1、2是否違法？故本院自應以最高行政法院所為

廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎。

㈢系爭重劃區籌備會申請核定擬辦重劃範圍、重劃計畫書之擬定、申請核定及公告等行為，業經參加人第1次會員大會追認：

1.應適用的法令：

106年7月27日修正後「獎勵重劃辦法」第8條規定：「（第1項）自辦市地重劃，應由擬辦重劃範圍土地所有權人發起成立籌備會，並由發起人檢附擬辦重劃範圍圖及其於該範圍土地所有權狀影本，向直轄市或縣（市）主管機關申請核准成立籌備會；……（第2項）前項發起成立籌備會，應以發起人人數逾擬辦重劃範圍土地所有權人總數10分之3，及其於該範圍所有土地面積合計逾該範圍土地總面積10分之3之同意行之。……」第9條規定：「籌備會為籌組成立重劃會，其任務如下：一、勘選擬辦重劃範圍。二、調查擬辦重劃範圍現況。三、向有關機關申請提供都市計畫與地籍資料及技術指導。四、舉辦座談會說明重劃意旨。五、研擬重劃會章程草案。六、召開重劃會成立大會。七、其他法令規定應行辦理並經中央主管機關認定應由籌備會辦理者。」第9條之1規定：「籌備會經核准成立後，召開重劃會成立大會前，應舉辦座談會說明重劃意旨，並通知擬辦重劃範圍全體土地所有權人及函請直轄市或縣（市）主管機關列席。」第20條第1項規定：「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25條第1項規定：「重劃計畫書草案經會員大會審議通過後，重劃會應檢附下列書、表、圖冊，向直轄市或縣（市）主管機關申請核准實施市地重劃：一、申請書。二、重劃計畫書草案。三、重劃範圍土

地清冊並載明土地所有權人及已知之利害關係人。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。」

2.依修正後「獎勵重劃辦法」第20條第1項、第25條第1項規定，向直轄市或縣（市）主管機關申請核定重劃範圍，及申請核准實施市地重劃，均屬重劃會之職權。而參加人係由其籌備會於96年10月22日依修正前「獎勵重劃辦法」第20條規定，以鑫新平字第008號函申請被告核定鑫新平重劃區範圍及重劃區名稱，經被告以原處分1核定，另由籌備會於97年11月6日及12月8日以鑫新平字第040號及鑫新平字第42號函申請被告核定該單元之重劃計畫書，並更名為「臺中市中科經貿自辦市地重劃區」，經被告以原處分2核定重劃計畫書，此為兩造所不爭執。又系爭重劃區籌備會上述申請被告核定重劃區範圍、名稱及重劃計畫書之行為，業經參加人第1次會員大會追認，亦有98年5月8日開會通知及98年5月22日會員大會紀錄附卷可佐（本院106年度訴更一字第20號卷第159-169頁）。

3.依修正後「獎勵重劃辦法」第9條第1項第5款、第6款、第11條第1項、第4項、第5項規定，自辦市地重劃之籌備會與重劃會有先後之關係，本應由重劃會為之者，籌備會固無權限為之，然基於無權限者所為之行為，嗣後如得到有權限者之追認時，自不因該行為係無權限者所為而當然無效，此與行政機關之管轄權限尚有不同。因此，籌備會固無權限申請核定擬辦重劃範圍、重劃計畫書之擬定、申請核定及公告，然如籌備會於召開第1次會員大會審議重劃計畫時，會員中對重劃計畫並無異議，且嗣後得到重劃會追認時，自不因之而無效。依本件卷附資料，系爭重劃區籌備會已通知原告之被

繼承人陳絹出席第1次會員大會，陳絹並出具委託書委任原告出席第1次會員大會，其對被告核定之重劃範圍及重劃計畫書並未表示異議，則系爭重劃區籌備會之行為嗣後已得到重劃會第1次會員大會之追認，尚不因106年7月27日修正前「獎勵重劃辦法」第9條第3款、第6款、第20條第1項、第26條第1項規定違反法律保留原則，即認系爭重劃區籌備會之上述行為為無效行為。

㈣參加重劃之私有土地所有權人透過多人共有1小筆土地方式，以達符合平均地權條例第58條第3項規定「重劃區內私有土地所有權人半數以上」之要件，違反平均地權條例第58條第3項之立法意旨及規範目的：

1.應適用的法令：

⑴平均地權條例第58條第3項規定：「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。」司法院釋字第739號解釋略以：「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。……平均地權條例第58條第3項規定，尚難遽謂違反比例原則、平等原則。」

⑵行為時「獎勵重劃辦法」（95年6月22日修正公布）第25條第2項：「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。」101年2月4日修正公布之「獎勵重劃辦法」第25條第3項但書規定：「但籌備會核准成立之日起前1年至重劃計畫書報核之日前取得之土地所有權，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。」其立法理由：「又為遏止自辦市地重劃區同意或不同意者，以小面積土地移轉共有，增加人數，操控同意或不同意之人數面積比例，或藉以掌控重劃業務之進行等惡性競爭之情事。」

⑶106年7月27日修正公布之「獎勵重劃辦法」第26條第3項規定：「籌備會核准成立之日起前1年至重劃會申請核准實施市地重劃之日前取得所有權之重劃範圍土地，除繼承取得者外，土地所有權人所有土地面積未達該範圍都市計畫規定最小建築基地面積者，不計入同意與不同意人數及土地面積比例；都市計畫未規定者，其所有土地面積未達該直轄市、縣（市）畸零地使用規則規定建築基地最小寬度及最小深度相乘之面積者，不計入同意與不同意人數及土地面積比例。」

2.經查，系爭重劃區籌備會於95年11月13日經被告依修正前「獎勵重劃辦法」第8條第1項核准成立，並於97年12月19日經被告以該重劃區取得區內私有土地所有權人半數以上及其所有面積半數以上之同意，符合平均地權條例第58條之規定，而核定重劃計畫書。惟按被告核定時之平均地權條例第58條第3項規定：「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。」此之所謂「重劃區內私有土地所有權人半數以上」，應指以正當程序取得所有權之所有權人而言，如為辦理重劃，刻意就某一極小面積地號土地移轉為多數人共有，以達法律規定人數半數以上之要求，則顯非以正當程序取得，於計算重劃區內私有土地所有權人是否半數以上時，該部分人數應不予以列計，主管機關就重劃區內私有土地所有權人是否過半，應為實質之審查。

3.次查，系爭重劃區參加重劃之私有土地所有權人人數（即同意者）為1,027人，而擬辦重劃範圍內廣順段557地號土地，面積34.42平方公尺，於95年10月1日以買賣為原因登記為789人共有等情，有臺中市政府地政局102年3月22日系爭專案報告附卷可稽（本院106年度訴更一字第20號卷第57-100頁）。則該789人是否參加人或其前身籌備會為辦理系爭重劃案，透過多人共有一小筆土地方式，以達符合平均地權條例第58條第3項規定「重劃區內私有土地所有權人半數以上」之要件，關係系爭重劃案之適法與否，被告自應為實質之審查。而被告卻未為實質審查，於97年12月19日逕以該重劃區取得區內私有土地所有權人半數以上及其所有面積半數以上之同意，已符合平均地權條例第58條之規定，而以原處分2核定重劃計畫書，實有違誤。被告主張：行為時「獎勵重劃辦法」並未經司法院解釋宣告為違憲，更一審判決適用並無違誤，假若法院逕行適用現行106年7月27日修正後「獎勵重劃辦法」第26條第3項規定，產生之效果將是反向限縮平均地權條第58條第3項之適用，且此種法規溯及適用，將使各個依法辦理重劃之重劃案法安定性蕩然無存云云，並不可採

。

㈤被告未設置適當組織審議重劃範圍及重劃計畫申請案，於核定前未給予土地所有權人及利害關係人陳述意見之機會，未將重劃計畫相關資訊、核定處分分別送達重劃範圍各土地所有權人及他項權利人等，且未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，不符合正當行政程序：

1.應適用的法令：

106年7月27日修正後「獎勵重劃辦法」第20條規定：「（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：一、擬辦重劃範圍及位置圖。二、擬辦重劃範圍都市計畫地籍套繪圖。三、擬辦重劃範圍土地清冊並載明土地所有權人及已知之利害關係人。四、公共設施用地負擔項目及其概略面積。（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。……」第27條規定：「（第1項）直轄市或縣（市）主管機關受理申請核准實施市地重劃後，應檢送重劃計畫書草案，通知土地所有權人及已知之利害關係人舉辦聽證，通知應於聽證期日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2項）直轄市或縣（市）主管機關應以合議制方式審議第25條第1項申請案件，並應以公開方式舉行聽證，斟酌全部聽證之結果，說明採納及不採納之理由，作成准駁之決定。經審議符合規定者，應核准實施市地重劃，核准處分書應連同重劃計畫書、聽證會紀錄及合議制審議紀錄，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；不予核准實施市地重劃者，應敘明理由駁回。」

2.按法規規定應設置適當組織為審議之目的，在於主管機關能為實質而周全之審查，而陳述意見及聽證之目的，係為使主管機關得知利害關係人之意見進而加以斟酌，修正前「獎勵重劃辦法」固未就主管機關核定擬辦重劃範圍之程序，要求主管機關設置適當組織為審議，及於核定前給予利害關係人陳述意見之機會；核准實施重劃計畫之程序，未要求主管機關設置適當組織為審議，及以公開方式舉辦聽證，而修正後「獎勵重劃辦法」第27條第1項、第2項業已就上開聽證及審議之程序詳為規定，本件即應依修正後之規定為裁判。

3.被告雖主張：系爭重劃區籌備會先於97年9月6日辦理重劃意旨說明會讓土地所有權人陳述意見，嗣後又於98年2月27日通知並公告各土地所有權人得向籌備會及被告陳述意見，原告亦有出席98年5月22日會員大會並表達意見云云。惟查：

⑴系爭重劃區籌備會縱有讓各土地所有權人陳述意見之機會，然其目的乃在取得區內私有土地所有權人半數以上及其所有面積半數以上之同意，以符合申請核定重劃計畫書之要件，籌備會並未將不同意者之意見彙整予被告審酌，故尚不得以籌備會曾給予土地所有權人陳述意見，即認為被

告無庸再給予土地所有權人、他項權利人及其他利害關係人陳述意見之機會，亦無庸舉辦聽證會。

⑵至於系爭重劃區籌備會於98年2月27日公告各土地所有權人得向該籌備會及被告陳述意見，及原告於98年5月22日出席會員大會並表達意見，其時點均已在97年1月22日被告核定重劃範圍及97年12月19日被告核定重劃計畫書之後。

⑶綜上，被告未設置適當組織審議重劃範圍及重劃計畫申請案，於核定前未給予土地所有權人及利害關係人陳述意見之機會，未將重劃計畫相關資訊、核定處分分別送達重劃範圍各土地所有權人及他項權利人等，且未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，自無從斟酌土地所有權人及利害關係人之意見，進而無法為實質而周全之審查，故被告以原處分1核定重劃範圍及以原處分2核定重劃計畫書，即不符合正當行政程序。

㈥系爭重劃區之重劃公共工程已全部完成，重劃土地分配結果業已公告確定，於102年12月6日、13日換發土地權利書狀，並於103年1月2日實際分配土地交由土地所有權人接管，原處分1、2如予以撤銷，顯於公益有重大損害：

1.行政訴訟法第198條規定：「（第1項）行政法院受理撤銷訴訟，發現原處分或決定雖屬違法，但其撤銷或變更於公益有重大損害，經斟酌原告所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事，認原處分或決定之撤銷或變更顯與公益相違背時，得駁回原告之訴。（第2項）前項情形，應於判決主文中諭知原處分或決定違法。」

2.經查，參加人陳稱系爭重劃區之重劃公共工程已全部完成，公共設施工程預算書、圖於101年5月21日經被告核定，計算

負擔總計表於101年6月13日經被告核定，土地分配結果公告全部確定，於102年7月17日辦理土地登記，102年12月6日、13日換發土地權利書狀，103年1月2日實際分配土地予所有權人接管，抵費地已大部分出售，僅剩臺中市○○區○○○段○○○號面積408.71平方公尺1筆抵費地尚未出售（被告要求保固期滿移交接管完成後才可以處分），系爭重劃區內多筆土地已所有權移轉及申請興建各項建築物等情，為兩造所不爭執，且有被告101年6月13日府授地劃一字第1010098521號核定計算負擔總計表函、臺中市中興地政事務所102年12月6日中興地所一字第1020013569號通知換發權利書狀函、參加人102年12月23日中科經貿字第1606號通知辦理土地點交函、被告105年8月10日府授地劃一字第1050164521號就鑫新平段243地號抵費地產權移轉登記准予備查函等附卷為證（本院106年度訴更一字第20號卷第539、545-547、551、555頁），堪認為真實。

3.本院審酌系爭重劃區之重劃公共工程已全部完成，公共設施工程預算書、圖於101年5月21日經被告核定，計算負擔總計表於101年6月13日經被告核定，土地分配結果已全部確定，並已換發土地權利書狀，部分土地所有權已移轉等情，認為參加人陳稱本案相關土地所有權人應無回復權利之可能，應堪採信。而且，因重劃區部分土地所有權人部分已變動，若撤銷原處分1、2，責由被告依據修正後「獎勵重劃辦法」相關規定重新審議重劃範圍申請案及重劃計畫書申請案，則被告於核定前通知土地所有權人及利害關係人陳述意見時，對於所有權已移轉部分，究應通知重劃前之土地所有權人或新所有權人到場開會，確有爭議，故上述原處分1、2違法之瑕疵，事實上已無依據修正後「獎勵重劃辦法」予以補正之可

能。又因系爭重劃區之重劃公共工程已全部完成，重劃土地分配結果業已公告確定，於102年12月6日、13日換發土地權利書狀，並於103年1月2日實際分配土地交由土地所有權人接管，已如前述，故為原處分1、2雖有前述違法之瑕疵，但如予以撤銷，顯於公益有重大損害，本院斟酌原告尚無法證明其受有損害（詳後㈦）及其他一切情事，認原處分1、2之撤銷顯與公益相違背，爰依行政訴訟法第198條第1項規定，駁回原告之訴，並依同條第2項規定，於判決主文中諭知原處分1、2違法。

㈦原告依國家賠償法第2條第2項規定，請求被告賠償原告因原處分1、原處分2所受之損害共計544萬8,421元，並無理由：

1.按國家賠償法第2條第2項規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」據上，國家賠償法第2條第2項之要件如下：⑴須公務員執行職務或怠於執行職務之不法行為，⑵須公務員有故意或過失，⑶須人民的自由或權利遭受侵害，⑷須公務員執行職務或怠於執行職務與人民之損害間具有相當因果關係。

2.又所謂相當因果關係，係指依經驗法則，綜合行為當時所存在之一切事實，為客觀之事後審查，認為在一般情形之下，有此環境、有此行為之同一條件，均可發生同一之結果者，則該條件即為發生結果之相當條件，行為與結果即有相當之因果關係。反之，若在一般情形之下，有此同一條件存在，而依客觀之審查，認為不必然皆發生此結果者，則該條件與結果並不相當，不過為偶然之事實而已，其行為與結果間即無相當因果關係。經查，被告所為原處分1、2僅係核定參加

人之重劃範圍及重劃計畫書，縱使原告之被繼承人陳絹當時係被動參加系爭重劃案，在一般情形之下，被告所為原處分1、2並不必然導致原告因而受有損害，亦即被告所為原處分1、2與原告是否受有損害之間，並無相當因果關係。蓋土地所有權人參加重劃後，關於土地改良物拆遷補償費、地價查估、重劃負擔、土地分配等等事項，均係依據平均地權條例、市地重劃實施辦法及「獎勵重劃辦法」之相關規定辦理，並非依據原處分1、2逕行決定之。

3.原告雖主張：原告於重劃前擁有土地170平方公尺，並於其上有一面積96平方公尺之建物，重劃後僅分得85平方公尺及房屋拆遷費124萬5,921元。原告基於前揭重建目的，因此於受分配土地後先與參加人達成協議，將所受領之拆遷費共計124萬5,921元換得55平方公尺，再出資151萬2,500元自參加人處購得20平方公尺，故重劃後原告土地共160平方公尺，目的就在將原處重新建築，並居住於該處；此外，原告於建物未拆除前，將該建物租予第三人，每月租金可收得2萬元，而該建物於102年1月間拆除，故至今喪失6年租金收益約144萬元（2萬x 12月x 6年）。從而計算原告所受損害賠償之基礎應為回復原告於損害前所發生之原狀，即以重劃前之170平方公尺土地及原建物為基礎，被告應賠償原告所受之金錢損害151萬2,500元、喪失之利益144萬元，回復原建築物及受分配前後所差距之10平方公尺土地，而回復原建築物之價格仍以當初拆遷費124萬5,921元計算。綜上，原告受有共419萬8,421元（151萬2,500元＋144萬元＋124萬5,921元）及重劃區內之10平方公尺土地之損害。如被告無法以重劃區內之土地返還，應以125萬元（即每坪約50萬元）之市價計算損害時，則總賠償金額應為544萬8,421元整云云。然查

：

⑴原告於重劃前擁有土地170平方公尺，重劃後分得85平方公尺，此乃參加重劃依法扣除按比例應負擔之公共設施及重劃費用後之結果，系爭重劃區評定重劃前平均地價每平方公尺為11,820元，重劃後為30,387元，重劃後之地價明顯高於重劃前之地價，原告徒以重劃前、後面積據以主張其受有損害，自不可取。若謂重劃後原告仍得要求分回170平方公尺土地，則形同原告不但不用負擔公共設施及重劃費用，而且還可換得平均地價更高之土地，如此顯不符合平等原則。此外，原告若對於核定之計算負擔總計表及土地分配結果不服，依法原得提起行政救濟，惟原告並未對核定之計算負擔總計表及土地分配結果提起行政救濟，且於101年11月13日與參加人簽訂土地分配面積協議書（本院106訴更一字第20號卷第561頁）。

⑵原告與參加人達成協議，以其所受領之房屋拆遷補償費124萬5,921元換得55平方公尺土地，再出資151萬2,500元自參加人處購得20平方公尺土地，核屬原告個人購地之投資行為，上述購地價款顯非其所受損害。至於原告主張其分得土地85平方公尺，加計其購得75平方公尺土地後，與重劃前土地尚有10平方公尺差距，如被告無法以重劃區內之土地返還，應以125萬元（即每坪約50萬元）之市價計算損害一事，亦屬無理由，蓋重劃後原告分得85平方公尺土地之地價，即已超過重劃前170平方公尺土地之地價，已如前述。

⑶原告領取之房屋拆遷補償費124萬5,921元，性質上即屬其房屋之替代物，並無損害可言。日後，縱原告另有重新興建房屋之需要，其興建費用亦不得據為請求損害賠償之依

據，原告主張其回復原建築物之價格以當初拆遷費124萬5,921元計算云云，並無理由。又土地所有權人於實施市地重劃期間，自無法繼續使用或出租其土地及其上之建物，此乃事理之所當然，此部分應屬土地所有權人應自行承擔之機會成本，法無明文土地所有權人得請求此部分損害，故原告主張其於建物未拆除前，將該建物租予第三人，每月租金可收得2萬元，而該建物於102年1月間拆除，至今喪失6年租金收益約144萬元（2萬x 12月x 6年）云云，亦屬無理由。

4.綜上所述，原告依國家賠償法第2條第2項規定，請求被告賠償原告因原處分1、原處分2所受之損害共計544萬8,421元，並無理由。

七、結論：原處分1、2雖有違法，但如予以撤銷顯與公益相違背，爰依行政訴訟法第198條規定駁回原告之訴，並諭知原處分1、2違法；另原告依國家賠償法第2條第2項規定，請求被告賠償損害共計544萬8,421元部分，為無理由，併駁回之。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　7　　月　　18　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官　林　秋　華

法　官　莊　金　昌

法　官　陳　文　燦

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。<br>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。<br>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。<br>2.稅務行政事件，具備會計師資格者。<br>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。<br>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　　18　　日

書記官　林　昱　妏