

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第37號

上 訴 人 花賞大廈管理委員會

代 表 人 黃尤美

訴訟代理人 包喬凡 律師

被 上 訴 人 高雄市政府

代 表 人 陳其邁

送達代收人 蔡孟珊

參 加 人 京城建設股份有限公司

代 表 人 蔡天贊

訴訟代理人 張志明 律師

上列當事人間有關都市計畫事務事件，上訴人對於中華民國109年12月8日高雄高等行政法院109年度訴字第118號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、高雄市○○區○○段○小段0000地號土地（下稱系爭土地）土地使用分區為市場用地，參加人於民國97年間依據都市計畫公共設施用地多目標使用辦法（下稱使用辦法）及行為時高雄市獎勵投資興建市場自治條例（下稱獎勵投資自治條例，100年10月27日廢止）以系爭土地向被上訴人申請興建○○○○超級市場，參加人與被上訴人並於97年12月22日簽訂「高雄市獎勵投資興建○○○○超級市場（灣市30）契約書」（下稱系爭契約），雙方約定系爭土地由參加人出資興建地下4層、地上24層之大樓（下稱系爭建物），3樓以上作

住宅，地上1、2層作為超級市場（下稱系爭超市）使用。嗣參加人依據使用辦法第5條規定，向被上訴人申請將系爭超市2樓變更為商業使用，經被上訴人以108年1月4日高市府經市字第10736641200號函（下稱原處分）同意變更。上訴人為系爭建物即花賞大廈之管理委員會（下稱管委會），不服原處分，提起訴願，經決定不受理，遂向原審提起行政訴訟，聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經原審依職權命參加人獨立參加被上訴人之訴訟，並以原判決駁回上訴人之訴，上訴人遂提起上訴。

二、上訴人起訴主張及被上訴人暨參加人在原審答辯，均引用原判決所載。

三、原審為不利上訴人之判決，係以：

（一）上訴人不具提起本件訴訟之當事人適格：系爭建物3樓以上區分所有權人並非該建物2樓之所有權人，其等住宅價值倘受有影響，僅為單純經濟上損失，縱使其等居住環境實際上受有影響，係因參加人及承租廠商之營業規劃及管理所致，並非因原處分所致，難認有法律上利害關係。原處分未對該建物3樓以上住宅有何使用、收益、處分得喪變更之法律效果，應認都市計畫及使用辦法相關規定並無保護該特定住戶即3樓以上區分所有權人之法律上權益。公寓大廈管委會非依民法規定所成立之法人，並無權利能力。另觀公寓大廈管理條例（下稱管理條例）第36條規定，可知系爭建物2樓之使用變更顯非屬上訴人之法定職務及權限範圍內，自不得以管委會名義代理系爭建物區分所有權人為訴訟行為。上訴人無權代表全體區分所有權人提起訴訟，難認具有原告適格。

（二）縱認上訴人具有當事人適格，原處分亦無違誤：

1. 參加人履行系爭契約興建系爭建物，並自101年11月5日取得系爭建物使用執照後，將該建物1樓（約429坪）出租予頂好超市作超級市場使用（目前結束營業，另行招商），惟該建物2樓未為使用。經被上訴人函請參加人依系爭契約超市規劃面積確實改善，參加人表示因系爭建物周遭超級市場密

01 布，已滿足當地社區日常市場需求，於107年9月25日向被上
02 訴人提出將該2樓規劃作為運動中心使用之申請。參加人本
03 於前揭都市計畫市場用地供獎勵投資計畫案之開發者（實施
04 者）之身分，被上訴人經濟發展局（下稱經發局）於107年1
05 0月19日函請參加人補正提出市場可行性分析及具體佐證資
06 料，經經發局審酌原核定興建事業計畫後，當初評估之社會
07 經濟因素確有變遷，原計畫範圍內之超級市場供給已大於需
08 求，符合使用辦法第3條附表第1項住宅之准許條件第6點要
09 件，得依使用辦法第5條規定，同意系爭建物2樓變更使用為
10 商業使用，並經被上訴人經發局會核相關單位意見後，各權
11 責單位均無異議，被上訴人以原處分同意系爭建物2樓變更
12 使用。上訴人所提系爭建物周遭市場分布圖係以行人行走之
13 曲折路徑為計算，顯非以「半徑1公里」為基準，其主張現
14 場調查發現全聯鼎金店、全聯鼓山明誠店離系爭建物均超過
15 1公里云云，不足採信。

16 2.本案經被上訴人審查系爭建物2樓符合使用辦法第3條附表第
17 1項住宅之准許條件第6點要件，且參加人亦自願負擔繳納回
18 饋金、認養公園3年等契約義務，雙方於107年12月11日簽訂
19 增補契約。增補契約乃參加人因系爭建物2樓由市場使用變
20 更為商業使用致獲取利益，為衡平公、私權益所增訂，實屬
21 合理且必要。原處分同意系爭建物2樓變更使用為商業使
22 用，難謂原處分有程序瑕疵、裁量恣意之違法。

23 3.使用辦法第3條附表第1項住宅之准許條件第6點僅規定「其
24 使用1樓作市場確已足敷需要者」，地下1樓或地上2樓原超
25 級市場使用即得變更為公共使用或商業使用，並無明文尚須
26 符合附表第2項公共使用或第3項商業使用之准許條件，始得
27 予以變更使用。系爭建物2樓使用變更申請案，如已符合該
28 點之規定，即可為變更使用之行政處分。至於系爭建物2樓
29 是否得設置三溫暖設備、其專屬出入口應設置何路口或何位
30 置，或健身中心隔間是否破壞大樓整體結構，均與該點要件
31 無涉等語，為其判斷之基礎。

01 四、本院判斷：

02 (一)行政訴訟法第4條第1項規定，人民因違法行政處分，認為損
03 害其權利或法律上之利益，得提起撤銷訴訟；同條第3項規
04 定，訴願人以外之利害關係人，認為訴願決定致其權利或法
05 律上之利益受損害者，亦得提起撤銷訴訟請求救濟。撤銷訴
06 訟旨在讓人民得以除去不利其權利之違法行政處分，基於憲
07 法保障人民基本權之防禦功能，人民對於違法且侵害其權利
08 之公權力行為，原本即享有排除侵害之公法上權利。人民為
09 不利行政處分之直接相對人者，原則上具備訴訟權能，若非
10 行政處分之直接相對人，則該第三人提起撤銷訴訟是否具備
11 訴訟權能，則藉由保護規範理論，探求其主張行政處分違反
12 之實體法法規範目的，除保護公共利益外，是否兼及保護特
13 定範圍或可得特定範圍內之個人的利益，且該第三人為該保
14 護規範範圍所及。有訴訟權能者，方具備原告適格之實體裁
15 判要件。

16 (二)按都市計畫，係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交
17 通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫
18 之發展，並對土地使用作合理之規劃，為都市計畫法第3條
19 所明定。同法第30條規定：「（第1項）都市計畫地區範圍
20 內，公用事業及其他公共設施，當地直轄市、縣（市）
21 （局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所認為有必要時，得獎勵私
22 人或團體投資辦理，並准收取一定費用；其獎勵辦法由內政
23 部或直轄市政府定之；收費基準由直轄市、縣（市）（局）
24 政府定之。（第2項）公共設施用地得作多目標使用，其用
25 地類別、使用項目、准許條件、作業方法及辦理程序等事項
26 之辦法，由內政部定之。」

27 (三)內政部據上訂定使用辦法第2條規定：「公共設施用地作多
28 目標使用時，不得影響原規劃設置公共設施之機能，並注意
29 維護景觀、環境安寧、公共安全、衛生及交通順暢。」行為
30 時使用辦法第3條本文規定：「公共設施用地多目標使用之
31 用地類別、使用項目及准許條件，依附表之規定。」其附表

01 甲、立體多目標使用零售市場之第1項住宅「准許條件：1.
02 在直轄市地下1樓及地上1樓市場使用者，2樓以上；地下1樓
03 非作市場使用，地上1樓及2樓作市場使用者，3樓以上。其
04 他地區2樓以上。2. 經營型態應為超級市場。……5. 不得兼
05 作第3項之使用。6. 原地下1樓或地上2樓作市場使用，其使
06 用1樓作市場確已足敷需要者，地下1樓或地上2樓得作第2項
07 及第3項之使用。但如須回復地下1樓或地上2樓作市場使用
08 時，應全部回復作市場使用。」第2項公共使用……、第3項
09 商業使用……。又鑑於都市計畫公共設施用地得作多目標使
10 用規定已實施多年，考量原申請核准之多目標使用項目，因
11 環境之變遷，有變更為其他多目標使用項目之需要，爰於98
12 年11月23日增訂第5條之核准程序，俾利執行，該辦法第5條
13 第1項規定：「申請變更公共設施用地多目標使用者，應備
14 具下列文件，向該管直轄市、縣（市）政府申請核准：一、
15 申請書：……二、變更公共設施用地多目標之使用項目：應
16 表明下列事項：（一）公共設施用地類別。（二）變更使用項目
17 之面積及其平面或立體配置圖說；私人或團體申請變更，如
18 涉及公共設施之指定目的使用部分，應檢附原獲准獎勵投資
19 辦理之相關文件。（三）變更使用範圍之土地及建築物權屬。
20 （四）多目標使用項目之整體規劃及特色說明。（五）對原規劃
21 設置公共設施機能之影響分析。（六）對該地區都市景觀、環
22 境安寧與公共安全、衛生及交通之影響分析。（七）依本辦法
23 規定應徵得相關機關同意之證明文件。（八）其他經直轄市、
24 縣（市）政府規定之事項。」

25 (四)管理條例第3條規定：「本條例用辭定義如下：一、公寓大
26 廈：指構造上或使用上或在建築執照設計圖樣標有明確界
27 線，得區分為數部分之建築物及其基地。二、區分所有：指
28 數人區分一建築物而各有其專有部分，並就其共用部分按其
29 應有部分有所有權。三、專有部分：指公寓大廈之一部分，
30 具有使用上之獨立性，且為區分所有之標的者。四、共用部
31 分：指公寓大廈專有部分以外之其他部分及不屬專有之附屬

建築物，而供共同使用者。五、約定專用部分：公寓大廈共用部分經約定供特定區分所有權人使用者。六、約定共用部分：指公寓大廈專有部分經約定供共同使用者。七、區分所有權人會議：指區分所有權人為共同事務及涉及權利義務之有關事項，召集全體區分所有權人所舉行之會議。八、住戶：指公寓大廈之區分所有權人、承租人或其他經區分所有權人同意而為專有部分之使用者或業經取得停車空間建築物所有權者。九、管理委員會：指為執行區分所有權人會議決議事項及公寓大廈管理維護工作，由區分所有權人選任住戶若干人為管理委員所設立之組織。十、管理負責人：指未成立管理委員會，由區分所有權人推選住戶一人或依第28條第3項、第29條第6項規定為負責管理公寓大廈事務者。十一、管理服務人：指由區分所有權人會議決議或管理負責人或管理委員會僱傭或委任而執行建築物管理維護事務之公寓大廈管理服務人員或管理維護公司。十二、規約：公寓大廈區分所有權人為增進共同利益，確保良好生活環境，經區分所有權人會議決議之共同遵守事項。」第31條規定：「區分所有權人會議之決議，除規約另有規定外，應有區分所有權人三分之二以上及其區分所有權比例合計三分之二以上出席，以出席人數四分之三以上及其區分所有權比例占出席人數區分所有權四分之三以上之同意行之。」第33條規定：「區分所有權人會議之決議，未經依下列各款事項辦理者，不生效力：一、專有部分經依區分所有權人會議約定為約定共用部分者，應經該專有部分區分所有權人同意。二、公寓大廈外牆面、樓頂平臺，設置廣告物、無線電台基地台等類似強波發射設備或其他類似之行為，設置於屋頂者，應經頂層區分所有權人同意；設置其他樓層者，應經該樓層區分所有權人同意。該層住戶，並得參加區分所有權人會議陳述意見。三、依第56條第1項規定成立之約定專用部分變更時，應經使用該約定專用部分之區分所有權人同意。但該約定專用顯已違反公共利益，經管理委員會或管理負責人訴請法院判決

01 確定者，不在此限。」準此可知，區分所有權之建築物客
02 體，係由區分所有權人支配，並透過區分所有權人會議，藉
03 由民主及自治管理機制，就區分所有建築物之共同事項及涉
04 及權利義務之有關事項，召集全體區分所有權人舉行會議，
05 為區分所有權人團體之意思決定機關。舉凡與公寓大廈共同
06 事務之管理，例如規約之訂定或變更、公寓大廈之重建、修
07 繕、改良、利用等物的管理，及區分所有權人（包括住戶）
08 間互動關係、群居生活等人的管理，由區分所有權人會議決
09 議之。管委會則是為執行區分所有權人會議決議事項及公寓
10 大廈管理維護工作，由區分所有權人選任住戶若干人為管理
11 委員所設立之組織。至屬區分所有權人個人之權利義務，不
12 在區分所有權人會議所得決議事項範圍，自亦非管委會執行
13 之職務事項。

14 (五)次按管理條例第36條規定：「管理委員會之職務如下：一、
15 區分所有權人會議決議事項之執行。二、共有及共用部分之
16 清潔、維護、修繕及一般改良。三、公寓大廈及其周圍之安
17 全及環境維護事項。四、住戶共同事務應興革事項之建議。
18 五、住戶違規情事之制止及相關資料之提供。六、住戶違反
19 第六條第一項規定之協調。七、收益、公共基金及其他經費
20 之收支、保管及運用。八、規約、會議紀錄、使用執照謄
21 本、竣工圖說、水電、消防、機械設施、管線圖說、會計憑
22 證、會計帳簿、財務報表、公共安全檢查及消防安全設備檢
23 修之申報文件、印鑑及有關文件之保管。九、管理服務人之
24 委任、僱傭及監督。十、會計報告、結算報告及其他管理事
25 項之提出及公告。十一、共用部分、約定共用部分及其附屬
26 設施設備之點收及保管。十二、依規定應由管理委員會申報
27 之公共安全檢查與消防安全設備檢修之申報及改善之執行。
28 十三、其他依本條例或規約所定事項。」第37條規定：「管
29 理委員會會議決議之內容不得違反本條例、規約或區分所有
30 權人會議決議。」管委會非法人，於實體法上非權利義務主
31 體，然為遂行管理條例賦與之職務（同條例第36條等），同

條例第38條第1項雖明定管委會有當事人能力，並於同條例第6條第3項、第9條第4項、第14條第1項、第20條第2項、第21條、第22條第1項、第2項、第33條第3款但書等規定賦予管委會就上開規定事項，得訴請法院為必要處置。惟上開規定所定事務，包括住戶違反應遵守事項、住戶對共用部分未依其設置目的及通常使用方法而使用、區分所有權人對於公寓大廈之重建決議、管理負責人或管委會拒絕公告相關財務或於管委會改組時拒絕移交相關帳冊、印鑑、公共基金餘額、區分所有權人或住戶積欠應繳納之公共基金或應分擔或其他應負擔費用、住戶有同條例第22條第1項、第2項所定與公寓大廈有關之應改善情事、變更約定專用有違反公共利益等，核均為公寓大廈共同事務。按管理條例之立法目的係為加強公寓大廈之管理維護，提昇居住品質。該條例為便利管委會執行職務，固賦予管委會訴訟實施權，然非謂區分所有權人之實體法上權利，不論與公寓大廈共同事務及涉及權利義務事項有無關聯，一律得透過區分所有權人會議之決議，使管委會直接取得當事人能力，對他人提出訴訟，並使判決效果直接歸屬區分所有權人。管委會係由公寓大廈區分所有權人所選任設立之組織，職司管理條例第36條所規定之職務，與區分所有權人仍屬不同之主體。管委會雖具有擔任訴訟上原告或被告之當事人能力，職務範圍雖亦包括共有及共用部分之清潔、維護、修繕及一般改良，或共用部分、約定共用部分及其附屬設施設備之點收及保管，以及公寓大廈及其周圍之安全及環境維護事項，惟其仍非公寓大廈之區分所有權權利主體，對於公寓大廈所屬建物得否依都市計畫法第30條及使用辦法第3條及第5條第1項為多目標使用，尚非管委會職務範圍所及，其並無法律上利害關係。又公寓大廈各區分所有權人自身本於私法及公法之權利，與各該區分所有權人參與區分所有權人會議，並得就公寓大廈共同事項決議之權利，係屬二事。管委會之職務雖包括執行區分所有權人會議決議事項，惟原依公共設施用地多目標使用興建之建

01 物，嗣經原多目標使用之申請人申請變更包括專有部分在內
02 之使用項目，獲主管機關核准，此公法上對個人財產權使用
03 管制之准否變更，並非管理條例所定區分所有權人會議權責
04 事項，管委會自亦無從依其決議，為區分所有權人擔任訴
05 訟，對主管機關准許原多目標申請人變更使用申請之處分，
06 提起行政訴訟。

07 (六)經查，系爭土地之土地使用分區為市場用地，參加人於97年
08 間依據使用辦法及行為時獎勵投資自治條例（100年10月27
09 日廢止），向被上訴人申請興建超級市場，並於97年12月22
10 日簽訂系爭契約，雙方約定系爭土地由參加人出資興建地下
11 4層、地上24層大樓，3樓以上作住宅，地上1、2層作為超級
12 市場使用，嗣參加人依據使用辦法第5條規定，向被上訴人
13 申請將系爭超市2樓變更為商業使用，經被上訴人以原處分
14 同意變更。上訴人則為系爭建物即花賞大廈之管委會，為原
15 判決確定之事實，核與卷證資料相符。原判決業已論明：系
16 爭建物3樓以上區分所有權人並非該建物2樓之所有權人，上
17 訴人雖提出108年11月23日區分所有權人會議決議（原審卷
18 一第169至174頁），主張除係執行區分所有權人會議決議事
19 項外，亦係依據管理條例第36條規定，執行管委會對於公寓
20 大廈及其周圍之安全及環境維護事項，而有提起本件訴訟之
21 當事人能力云云。惟實體法上，管委會本非依民法規定所成
22 立之法人，並無權利能力，僅係依管理條例之規定，在法定
23 權限及職務範圍內方具有享受特定權利、負擔特定義務之資
24 格，且該等權利義務實際歸屬主體仍為全體公寓大廈區分所
25 有權人及住戶，管委會僅係便於執行及管理維護而設者，依
26 法律賦予管委會可以自己名義代理全體公寓大廈區分所有權
27 人及住戶而為法律行為而已。從而應認管委會僅於法定權限
28 及職務範圍內，始具享受該等特定權利、負擔特定義務之資
29 格，於此範圍外，即無以自己名義代理全體公寓大廈區分所
30 有權人及住戶為法律行為之能力。另依管理條例第36條規定
31 可知，管委會之職務及權限，均屬公寓大廈區分所有權人或

01 住戶間不可分割之共同事項，或彼此間之共同生活事項，並
02 不及於公寓大廈區分所有權人或住戶之各別私權事項或公法
03 上權利事項。本案原處分乃為系爭建物2樓從市場使用變更
04 為商業使用，旨在使該地域整體更為合理規劃都市土地使用，
05 核非屬管理條例第36條所定管委會之職權，本案系爭建物
06 2樓之使用變更顯非屬上訴人之法定職務及權限範圍內，
07 自不得以管委會名義代理系爭建物區分所有權人為訴訟行為
08 等語，故原審以上訴人以自己名義提起本件撤銷訴訟，欠缺
09 原告適格而無實施訴訟之權能，核有當事人不適格之情形，
10 而為上訴人敗訴之判決，核無違背法令情事。至於上訴意旨
11 舉與本案事實不同之本院其他判決謂以：依管理條例第36
12 條、第38條規定，上訴人負有公寓大廈及其周圍之安全及環
13 境維護之職務，系爭建物2樓變更為商業使用，侵害花賞大
14 廈各區分所有權人之財產權、居住權及健康權等共同事務及
15 權利義務事項，經區分所有權人會議決議授權上訴人進行行
16 政救濟，上訴人自得對原處分提起行政訴訟，原判決認此非
17 屬管理條例第36條管委會之職務範圍，上訴人無權代表全體
18 區分所有權人提起本件訴訟，有不當適用管理條例第36條及
19 第38條之判決違背法令云云，無非執其一己歧異之法律見解
20 而為指摘，並無可採。至原判決贅列之其他理由，無論當
21 否，要與裁判結果不生影響。

22 (七)綜上所述，上訴人本件起訴係欠缺原告適格，原判決駁回上
23 訴人在第一審之訴，並無不合。上訴論旨，指摘原判決違背
24 法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。又本件係因上訴人
25 當事人不適格而被駁回，其實體上之主張自無庸贅予論斷，
26 併此敘明。

27 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
28 項、第98條第1項前段，判決如主文。

29 中 華 民 國 111 年 12 月 29 日

30 最高行政法院第四庭

31 審判長法官 陳 國 成

01

法官 王 碧 芳

02

法官 蔡 紹 良

03

法官 蔡 如 琪

04

法官 簡 慧 娟

05

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

06

中 華 民 國 111 年 12 月 29 日

07

書記官 蕭 君 卉