最　高　行　政　法　院　判　決

115年度上字第3號

上　訴　人　宏隆資產管理股份有限公司

代　表　人　李錦龍

訴訟代理人　簡榮宗　律師
　　王智灝　律師
被 上訴 人　臺北市政府
代　表　人　蔣萬安
訴訟代理人　林光彥　律師
　　陳瑩　　律師

上列當事人間獎勵投資興建公共設施事件，上訴人對於中華民國114年10月9日臺北高等行政法院113年度訴字第1247號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、緣坐落臺北市文山區（下同）興泰段三小段262地號土地（屬都市計畫市場用地）上門牌福興路62號2樓建物（興泰段三小段2591建號，下稱系爭建物）位屬興德市場，係由被上訴人於民國77年12月31日核准訴外人潤泰建設股份有限公司（下稱潤泰公司）投資興建，原核准興建地下3層、地上16層建物，地上1、2層作超級市場使用，地上3至16層作集合住宅使用。潤泰公司先於94年10月3日向被上訴人申請將系爭建物暫作一般事務所使用，並同意將來如需回復作市場使用時，將依規定全部回復作市場使用，被上訴人乃以94年11

月11日府建市字第09403652200號函同意其申請。潤泰公司復於96年8月3日向被上訴人申請移轉系爭建物予上訴人，經被上訴人以96年8月15日府授建市字第09631325700號函（下稱96年8月15日函）同意所請在案。嗣上訴人申請系爭建物由1戶變更為10戶，經臺北市政府都市發展局以96年12月14日北市都建字第09673573800號函同意備查，並於說明二載：「……日後必需作市場使用時，應確實予以回復作市場使用。」上訴人又以97年10月20日申請函，向被上訴人申請系爭建物門牌增編、稅籍分戶、建物分割測量及標示變更登記，並於其「補充興德市場二樓營運維管計劃書」（下稱系爭計畫書）上載明：「本公司保證分隔之10戶建物建號，將不移轉所有權，以維持單一所有權人，以利於擔負維護管理之責。」經被上訴人以98年9月8日府產業市字第09831752300號函（下稱前處分）復略以：「……四、因旨揭地址2樓屬超級市場暫作一般事務所性質，未來仍有回復作超級市場之可能，本質仍屬公共設施，惟本案既經建管處以都發局名義於96年12月14日同意貴公司分戶在案，為確保未來作市場公共設施之使用，貴公司應遵守『臺北市獎勵投資興建公共設施自治條例』第19條及『臺北市零售市場管理規則』第28條等規定，應一次整體移轉，不得個別移轉予不同所有權人之前提下，本府原則同意所請。……」在案。上訴人復於113年間與訴外人鄭媛元以113年4月26日聯名申請書，向被上訴人申請將系爭建物2樓之10之建物所有權及土地持分由上訴人移轉予鄭媛元，被上訴人審認上訴人應依前處分遵守臺北市獎勵投資興建公共設施自治條例等規定，一次整體移轉，不得個別移轉予不同所有權人，爰以113年5月7日府產業市字第1133009592號函（下稱原處分）不予核准其申請。上訴人不服，循序向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，並聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被上訴人應依上訴人與鄭媛元共同於113年4月26日提出之聯名申請書，作成「核准上訴人所有之文山區興泰段三小段建號02591-000

（門牌編號：福興路62號2樓之10）及文山區興泰段三小段地號0262-0000」土地持分（114/10000）所有權移轉予鄭媛元之行政處分。經原審113年度訴字第1247號判決（下稱原判決）駁回，上訴人仍不服，提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：系爭建物原作超級市場使用，嗣上訴人申請系爭建物由1戶變更為10戶，臺北市政府都市發展局於96年12月14日同意備查，同時要求日後必需作市場使用時，上訴人應確實予以回復作市場使用。上訴人之後又以97年10月20日申請函向被上訴人申請系爭建物門牌增編、稅籍分戶、建物分割測量及標示變更登記，並以系爭計畫書敘明上訴人「保證分隔之10戶建物建號，將不移轉所有權，以維持單一所有權人，以利於擔負維護管理之責」，經被上訴人以前處分復略以：「……未來仍有回復作超級市場之可能，本質仍屬公共設施，惟本案既經……都發局……96年12月14日同意……分戶在案，為確保未來作市場公共設施之使用……應遵守『臺北市獎勵投資興建公共設施自治條例』第19條及『臺北市零售市場管理規則』第28條等規定，應一次整體移轉，不得個別移轉予不同所有權人之前提下，本府原則同意所請。……」系爭計畫書性質上是上訴人為取得系爭建物門牌增編、稅籍分戶、建物分割測量及標示變更登記之核准而出具之切結書與承諾事項，上訴人自應遵守其所保證分隔之10戶建物建號，將不移轉所有權之承諾事項，前處分亦在此基礎上作成授益處分，敘明上訴人應一次整體移轉，不得個別移轉予不同所有權人。上訴人與鄭媛元聯名申請將系爭建物之2樓之10所有權移轉登記給鄭媛元，自屬違反系爭計畫書、前處分及臺北市零售市場管理自治條例延續臺北市零售市場管理規則至今的「超級市場應以單一經營體」之意旨，是被上訴人以原處分駁回申請，並無違誤等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

四、本院經核原判決並無違誤，茲就上訴意旨補充論述如下：

㈠都市計畫法第30條規定:「（第1項）都市計畫地區範圍內，公用事業及其他公共設施，當地直轄市、縣（市）政府或鄉、鎮、縣轄市公所認為有必要時，得獎勵私人或團體投資辦理，並准收取一定費用；其獎勵辦法由內政部或直轄市政府定之；收費基準由直轄市、縣（市）政府定之。（第2項）公共設施用地得作多目標使用，其用地類別、使用項目、准許條件、作業方法及辦理程序等事項之辦法，由內政部定之。」臺北市獎勵投資興建公共設施自治條例第1條規定：「本自治條例依都市計畫法第30條規定制定之。」第2條規定：「（第1項）本自治條例所稱公共設施，係指臺北市（以下簡稱本市）都市計畫地區範圍內尚未開闢或經臺北市政府（以下簡稱本府）選定更新之左列設施而言。……三、市場……。（第2項）前項公共設施之位置、土地權屬、使用限制及申請投資期限等，由本府定期公告之。」第19條第1項規定：「興建完成之公共設施非經主管機關核准，不得移轉、變更用途、停止全部或部分之營業。」第29條規定：「本自治條例修正施行前，經核准投資之案件，於本自治條例修正後亦適用之。」是可知，依臺北市獎勵投資興建公共設施自治條例或修正前之臺北市獎勵投資興建公共設施辦法所獎勵私人或團體興建之公共設施，非經被上訴人核准，不得移轉其產權之全部或部分、變更用途、停止全部或部分之營業，被上訴人核准與否，則應為合義務性之裁量。

㈡經查，系爭建物位屬興德市場，係由被上訴人於77年12月31日核准潤泰公司投資興建，原作超級市場使用，潤泰公司於94年10月3日向被上訴人申請將系爭建物暫作一般事務所使用，並同意將來如需回復作市場使用時，將依規定全部回復作市場使用，被上訴人於94年11月11日同意其申請，潤泰公司復於96年8月3日向被上訴人申請移轉系爭建物予上訴人，經被上訴人以96年8月15日函同意所請；嗣上訴人先申請系

爭建物由1戶變更為10戶，臺北市政府都市發展局於96年12月14日同意備查，同時要求日後必需作市場使用時，上訴人應確實予以回復作市場使用；上訴人之後又以97年10月20日申請函，向被上訴人申請系爭建物門牌增編、稅籍分戶、建物分割測量及標示變更登記，並以系爭計畫書敘明上訴人「保證分隔之10戶建物建號，將不移轉所有權，以維持單一所有權人，以利於擔負維護管理之責」，經被上訴人以前處分復略以：「……四、因旨揭地址2樓屬超級市場暫作一般事務所性質，未來仍有回復作超級市場之可能，本質仍屬公共設施，惟本案既經建管處以都發局名義於96年12月14日同意貴公司分戶在案，為確保未來作市場公共設施之使用，貴公司應遵守『臺北市獎勵投資興建公共設施自治條例』第19條及『臺北市零售市場管理規則』第28條等規定，應一次整體移轉，不得個別移轉予不同所有權人之前提下，本府原則同意所請。……」等情，為原審依法認定之事實，且為兩造所不爭執，經核與卷內證據相符。是被上訴人以前揭法令及前處分為依據，不予核准上訴人所為之部分產權之移轉，於法即屬有據。原判決論明：系爭計畫書性質上是上訴人為取得系爭建物門牌增編、稅籍分戶、建物分割測量及標示變更登記之核准而出具之切結書與承諾事項，上訴人自應遵守其所保證分隔之10戶建物建號，將不個別移轉所有權之承諾事項，前處分亦在此基礎上作成授益處分，敘明上訴人應一次整體移轉，不得個別移轉予不同所有權人，是上訴人與鄭媛元聯名申請將系爭建物之2樓之10所有權移轉登記給鄭媛元，自屬違反系爭計畫書、前處分及臺北市零售市場管理自治條例延續臺北市零售市場管理規則至今的「超級市場應以單一經營體」之意旨，被上訴人以原處分駁回上訴人所請，並無違誤等語，業已詳述得心證之理由，並就上訴人之主張，何以不足採取，予以論駁甚詳，經核無違論理法則、經驗法則與證據法則，亦無判決違背法令之情事。上訴意旨主張：修正前臺北市零售市場管理規則於111年6月24日已刪除

第28條，依本院97年度判字第137號判決意旨，前處分自111年6月24日起即當然失其效力，又原判決既認定上訴人所出具之系爭計畫書為前處分之準負擔，卻又認原處分以前處分之準負擔作為駁回上訴人於原處分之移轉申請並無違誤，並無違法，所為論述自有判決不備理由及矛盾之當然違背法令等語，無非重述其於原審提出而為原判決所不採之主張，復執陳詞為爭議，泛言原判決違背法令，並不可採。

㈢原判決另綜合修正前臺北市零售市場管理規則、修正後臺北市零售市場管理自治條例第17條至第19條之規定與修正理由，論以：被上訴人對於零售市場之管理不僅沒有揚棄單一經營體之經營方式，反而鼓勵尚未採單一經營體經營的公有市場可以改以單一經營體方式經營，並與被上訴人所屬市場處（下稱市場處）簽訂契約；市場處對於改進經營所需之設備亦得予以補助，且實務上都是以契約規範超級市場的經營管理；因此，不能僅以臺北市零售市場管理自治條例已無臺北市零售市場管理規則第28條關於「超級市場應以單一經營體」之規定，就誤認臺北市零售市場管理自治條例揚棄單一經營體之經營方式；又原處分是依臺北市獎勵投資興建公共設施自治條例第19條第1項規定，以及前處分曾核復系爭建物分戶事宜，已函告上訴人應遵守臺北市獎勵投資興建公共設施自治條例等規定，應一次整體移轉，不得個別移轉予不同所有權人，在此前提下始同意上訴人當時關於門牌增編、稅籍分戶、建物分割測量及標示變更登記之申請，作為駁回本件聯名申請之理由，並不是依據臺北市零售市場管理規則第28條駁回本件聯名申請等語，經核亦無不合。而且，上訴人申請系爭建物由1戶變更為10戶，並申請門牌增編、稅籍分戶、建物分割測量及標示變更登記後，若得分戶個別移轉予不同所有權人，不但違背其維持單一所有權人之承諾，且將使權屬關係複雜化，顯不利超級市場採單一經營體經營之方式，被上訴人以原處分否准所請，實屬有據。上訴意旨主張：原判決混淆「單一經營體」及「整體移轉」之概念，錯

誤將本件移轉所有權之請求嫁接至違背「單一經營體」之經營方式，自有判決適用法規不當之違背法令等語，核屬其主觀見解，亦無可取。

㈣按行政處分除自始無效外，在未經撤銷、廢止或未因其他事由而失其效力前，其效力繼續存在。有效之先前行政處分成為後行政處分之構成要件事實之一部分時，則該先前之行政處分因其存續力而產生構成要件效力。當事人如以後行政處分為訴訟客體，而非以有效之先前行政處分為訴訟客體，提起行政訴訟時，則該先前行政處分之實質合法性，原則上並非該受訴行政法院審理之範圍。固然有存續力之前行政處分，其構成要件效力並非絕對。在前行政處分缺乏有效行政救濟途徑，或者依當時環境，無法期待處分相對人為行政救濟等情況下，行政機關或法院事後審查以前行政處分為基礎之後行政處分合法性時，並非不能例外審究前行政處分認事用法之合法性。不過當前處分之當事人有合法救濟途徑，卻任意放棄依該救濟程序為主張，該前行政處分之構成要件效力，即應受到尊重，不得任意排除其適用。原判決敘明：上訴人對於前處分並無提起行政爭訟，業經上訴人114年6月9日準備書㈠狀予以確認，是依行政程序法第110條第3項規定，前處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效，其效力繼續存在，原審尚無於本件審查前處分效力之必要等語，經核並無不合。又行政程序法第111條第7款所稱重大明顯之瑕疵者，係指外觀具有明顯重大瑕疵而言，即一望即知重大瑕疵程度，始足當之，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。本件前處分業已詳載行政程序法第96條第1項所規定之應記載事項，從形式觀之，尚無一望即知之重大瑕疵。上訴意旨主張：臺北市獎勵投資興建公共設施自治條例第19條，並非前處分認「一次整體移轉，不得個別移轉予不同所有權人」之依據，前處分所憑藉者，僅有修正前臺北市零售市場管理規則第28條，前處分所要求「一

次整體移轉，不得個別移轉予不同所有權人」之限制，與修正前臺北市零售市場管理規則第28條所要求之「單一經營體」經營方式實無關聯，有違不當聯結禁止原則、地方制度法第28條、司法院釋字第432號、第443號解釋意旨、法律明確性、法律保留等原則，依行政程序法第111條自當然應屬無效等語，亦不可採。

㈤綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

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

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　13　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　王　碧　芳

法官　王　俊　雄

法官　鍾　啟　煒

法官　羅　月　君

法官　陳　文　燦

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　13　　日

書記官　章　舒　涵