

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

110年度訴字第1022號

112年12月6日辯論終結

原告 南華投資股份有限公司

代表人 陳弘修

訴訟代理人 姜震 律師

被告 臺北市停車管理工程處

代表人 李昆振

訴訟代理人 徐志明 律師

複代理人 戚本昕 律師

上列當事人間因停車場法事件，原告不服臺北市政府中華民國110年7月6日府訴一字第1106101365號訴願決定，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、事實概要：

(一)、原告前以私人共有之萬象特級大廈(領有臺北市政府工務局70使字第2134號使用執照，地址：○○市○○區○○路0段000巷0號，下稱萬象大廈)建築物附設1樓平面式停車空間(下稱系爭空間)，為開放供公眾停車收費而使用，經報請被告核准經營可供26輛小型車停放之南華停車場，並領得民國106年1月12日北市停車場登字第121-6號停車場登記證(有效期限至109年7月23日止，並註記：停車場基地未來若經司法機關判決確認無分管契約之法律關係存在時，本停車場登記處分將予廢止，下稱121-6號登記證)。嗣原告於期限屆至前，以109年6月17日申請書並檢附預訂萬象大廈房屋買賣契

01 約書(下稱系爭契約書)部分影本及權利說明書等文件，向被告
02 申請核准於系爭空間繼續經營可供21輛小型車停放之停車場
03 營業，並核發停車場登記證，經被告以109年7月1日北市
04 停營字第1093033950號函(下稱109年7月1日函)請取得可合
05 法使用之所有權證明文件再行申請而予否准。

06 (二)、原告不服109年7月1日函，提起訴願，經臺北市政府審認被
07 告未限期通知補正，即逕予否准所請，於法可議，以109年1
08 2月21日府訴一字第1106101365號訴願決定書(下稱109年12
09 月21日訴願決定書)撤銷109年7月1日函，並由被告另為處
10 分。被告乃以109年12月23日函請原告補正得合法使用系爭
11 空間之所有權證明文件，原告則以110年2月8日函復其有合
12 法使用系爭空間之權源，相關證明文件歷經各法院及臺北市
13 政府99年6月17日訴願決定認定，系爭契約書第6條即係分管
14 約定，萬象大樓之區分所有權人及其繼受人均受拘束。經被
15 告審認原告提出之系爭契約書，其中分管協議業經臺灣高等
16 法院104年度上字第916號民事判決(下稱104上916判決)認
17 定，因受讓人並不知悉或無可得知而歸於消滅，無法證明其
18 可合法使用系爭空間，而以110年2月26日北市停營字第1103
19 003233號函(下稱原處分)否准所請。原告不服，循序提起本
20 件行政訴訟。

21 二、原告主張略以：

22 (一)、原告就系爭空間係因系爭契約書第6條所載分管約定而有使
23 用收益權，並經臺北市政府自83年間即已認定原告就系爭空
24 間具有使用收益權而核發「第121號」停車場登記證，後續
25 歷次亦認定原告就系爭空間有使用收益權而核准換發停車場
26 登記證。相關司法機關、行政函令均確認原告就系爭空間有
27 合法使用權利，此有臺灣臺北地方法院87年度訴字第44號民
28 事判決、臺灣高等法院88年度上字第340號民事判決、最高
29 法院89年度台上字第2601號民事裁定、本院95年度訴字第25
30 74號裁定、最高行政法院97年度裁字第2627號裁定可證。

01 (二)、被告以104上916判決認定分管協議消滅為由，作成原處分，
02 惟該判決所審理之訴訟標的並非「確認分管協議消滅」，且
03 原告就系爭空間具分管協議之合法使用權，迄未遭司法判決
04 以訴訟標的之判決主文否定，其他區分所有權人亦未提出經
05 法院就「分管協議消滅」之確定判決而可證明原告無合法使
06 用土地之權源。該分管契約約定之使用收益權，既未有任何
07 共有人依民法起訴否認，亦未經管理委員會訴請法院判決確
08 定予以變更，於此應類推適用公寓大廈管理條例第33條第3
09 款規定，萬象大廈管理委員會無權干涉、否定原告之分管契
10 約，是被告在未有管理委員會訴請法院判決確定此分管契約
11 消滅或變更，亦未經職權調查相關文件或請管理委員會提供
12 相關記錄，即逕認分管協議消滅，其認事用法均有違法。原
13 告就本件申請，確實已提出足資證明合法使用土地之全部證
14 明文件，原處分實為違法。

15 (三)、停車場法並未明文規定停車場登記證之期限，登記證核發
16 後，除非有撤銷或廢止之情形外，原則上並無期限之限制，
17 臺北市停車場營業登記辦法(下稱系爭辦法)規定須每5年換
18 證，違反法律優位及法律保留原則，被告先前核發之停車場
19 登記證無效力停止問題等語。為此聲明求為判決：1.訴願決
20 定及原處分均撤銷。2.被告就原告109年6月17日臺北市停車
21 場營業登記申請案，應作成准許並換發停車場登記證之行政
22 處分。

23 三、被告則略以：

24 (一)、臺北市政府依行政程序法第15條所定之程序，將停車場法所
25 賦予之權限委任被告處理，被告因而取得臺北市停車場經營
26 管理之權限。又臺北市政府依據停車場法第25條之授權制定
27 系爭辦法，明定人民欲申請經營各類停車場時，應具備何種
28 文件，方得請領停車場之登記證並依法營業，故系爭辦法第
29 6條第2項、第8條第2項、第3項之法源依據為停車場法第25
30 條。

01 (二)、系爭契約書業遭104上916判決認定：原告與原始承購戶間之
02 分管協議，因應有部分之受讓人不知或無可得而知之情形，
03 已全部歸於消滅(該案經最高法院106年度台上字第1566號民
04 事裁定駁回上訴而告確定)，縱原告並非104上916判決之當
05 事人或參加人，然該判決經萬象大廈管理委員會函知被告，
06 且原告亦為該判決之當事人，自應受該判決之內容拘束。區
07 分所有權之受讓人是否明知或可得而知原告主張之分管契
08 約，正是104上916判決之重要爭點，況原告與萬象大廈區分
09 所有權人間之分管契約是否合法、有效之判斷，並非被告之
10 職權範圍，系爭契約書顯不足以證明原告之合法使用權，從
11 而其申請停車場營業登記於法未合，被告以原處分駁回原告
12 之申請並未違法。另原告提出之各級法院判決、法務部函、
13 臺北市政府訴願決定書等，均係89年至99年間作成，歷時已
14 久，均不足以證明本件原處分作成時之事實及法律狀態。

15 (三)、萬象大廈109年7月12日區分所有權人會議決議明確記載：本
16 次大會通過不同意原告繼續申請停車場登記證決議。且萬象
17 大樓管理委員會曾以108年10月30日函、109年7月2日函、10
18 9年7月20日函屢次通知被告，其與原告間之民事判決，並表
19 示將收回系爭空間等語，可證被告並非僅依104上916判決即
20 駁回原告之申請。被告依系爭辦法第6條第2項進行審查，並
21 於處分作成前要求原告補正，原告既未能提出符合民法第82
22 0條第1項規定足資證明其有合法使用權之分管契約或相類文
23 件，原告之申請即於法不合等語資為抗辯。為此聲明求為判
24 決：駁回原告之訴。

25 四、本院查：

26 (一)、停車場法第1條規定：「為加強停車場之規劃、設置、經
27 營、管理及獎助，以增進交通流暢，改善交通秩序，特制定
28 本法。本法未規定者，適用其他法律之規定。」、第2條規
29 定：「本法所用名詞定義如左：一、停車場：指依法令設置
30 供車輛停放之場所。……三、路外停車場：指在道路之路面
31 外，以平面式、立體式、機械式或塔臺式等所設，供停放車

01 輛之場所。……五、建築物附設停車空間：指建築物依建築
02 法令規定，應附設專供車輛停放之空間。六、停車場經營業：指經主管機關發給停車場登記證，經營路外公共停車場
03 之事業。」、第22條第1項規定：「私有建築物附設之停車
04 空間，得供公眾收費停車使用。」、第24條規定：「……投
05 資興建可供五十輛以上小型汽車停放之路外公共停車場者，
06 應備具有關文件，並敘明停車場出入口、車輛動線及安全設
07 施之規劃等，向地方主管機關申請核准後，再向主管建築機
08 關申請建築執照；其申請書件由地方主管機關定之。」、第
09 25條規定：「前條都市計畫停車場或路外公共停車場應於開
10 放使用前，由負責人訂定管理規範，向地方主管機關報請核
11 備，領得停車場登記證後，始得依法營業。前項管理規範，
12 其有關營業時間及收費標準事項，並應公告之。如有變更，
13 亦應報請地方主管機關核備。」其立法理由謂：「路外公共
14 停車場具有公用事業之性質，故須訂管理規範以為經營者、
15 使用者遵行依據，爰規定管理規範主要內容，由業者依式自
16 訂並報請主管機關核備，俾公告共同遵行。又為管理路外停
17 車場經營業者之需要，爰規定發給停車場登記證，俾利管
18 理。」、第26條規定：「路外公共停車場可供車輛停放使用
19 未達五十個小型車位或建築物附設之停車空間，開放供公眾
20 停車收費使用者，其負責人得逕依前條之規定訂定管理規
21 範，向地方主管機關報請核備，領得停車場登記證後，始得
22 依法營業。」其立法理由謂：「路外公共停車場可供汽車停
23 放使用未達50個小型車位或建築物附設之停車空間開放供公
24 眾停車收費使用，雖均屬停車場經營範疇，惟其對交通環境
25 影響較小，為簡化管理，爰規定僅須於開放營業時訂定管理
26 規範，報請地方主管機關核備後發給停車場登記證，即可經
27 營。」、第30條規定：「直轄市、縣(市)主管機關為停車場
28 之規劃興建、營運管理及停車違規之稽查，應指定專責單位
29 辦理。」、第37條規定：「違反第十七條第二項、第二十五
30 條或第二十六條規定者，處負責人新臺幣三千元以上一萬五
31

01 千元以下罰鍰，並責令限期改正；屆期不改正者，得定期停
02 止其營業之一部或全部或廢止其停車場登記證。」、第3條
03 規定：「本法所稱主管機關：在中央為交通部；在直轄市為
04 直轄市政府；……」、行政程序法第15條規定：「(第1項)
05 行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執
06 行之。(第3項)前二項情形，應將委任或委託事項及法規依
07 據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」、臺北市政府組織
08 自治條例第2條第2項規定：「中央法令規定市政府為主管機
09 關者，市政府得將其權限委任所屬下級機關辦理。」而臺北
10 市政府以98年11月24日府交治字第09833044100號公告：
11 「一、本府將下列業務委任本市停車管理工程處，以該處名
12 義執行之：……(六)停車場法內停車場登記證審查事項。
13 ……」(見本院卷二第15頁)。基此，被告於本件有依停車場
14 法第26條等規定，審查並作成准駁經營停車場營業及核發停
15 車場登記證處分之權限。

16 (二)、系爭辦法第1條規定：「臺北市政府為依停車場法，核准停
17 車場之營業登記，特訂定本辦法。」、第2條規定：「本辦
18 法之主管機關為臺北市停車管理工程處(以下簡稱停管
19 處)。」、第3條規定：「本辦法所稱停車場，指供公眾使用
20 收費之都市計畫停車場、建築物附設停車空間、臨時路外停
21 車場及其他路外停車場。」、第4條第1項第2款、第6款規
22 定：「申請經營停車場者，應檢附下列文件向停管處申請核
23 准經營；停管處為審查之必要，得現場勘查：二、申請書。
24 六、其他相關文件。」、第6條規定：「(第1項)第四條第一
25 項第六款所稱其他相關文件如下：一、屬建築物附設停車空
26 間或停車塔者，應檢附建築物使用執照、竣工圖、建物登記
27 謄本、地籍圖謄本及投保公共意外責任保險文件。……(第2
28 項)土地或建築物非申請人所有或單獨所有者，應檢附符合
29 民法第八百二十條第一項規定之所有權人分管契約、租賃契
30 約、使用同意書或其他足資證明申請人得合法使用該土地或
31 建築物之證明文件。」、第7條第2款規定：「申請經營停車

場有下列情形之一者，駁回其申請：二、申請文件不合法令規定或文件不全，經通知限期補正，屆期未補正或補正不全。」、第8條規定：「停車場經營業應於核准經營，並領得停車場登記證後，始得營業。停車場登記證有效期限最長為五年。但申請人依第六條第二項檢附之證明文件所載得使用該土地或建築物期限未滿五年者，以該證明文件所載期限為核准上限。停車場登記證有效期限屆滿，如欲繼續經營，應於期滿前一個月重新提出申請，並經核准後，始得繼續營業。」按憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障，於符合憲法第23條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許，此經司法院釋字第443號及第765號解釋闡釋甚明。系爭辦法係經臺北市政府依職權所訂定發布，揆之系爭辦法第6條第2項規範意旨，乃鑒於公共停車場具有公用事業之性質，事涉停車位使用人停放車輛之權益與停車場經營業之責任，與停車場提供公眾無償使用或未開放供公眾停車使用不同。私有收費停車場之經營管理、停車場登記證之審核等事項，攸關交通流暢程度及交通秩序改善等整體公共利益與社會秩序之維持，並涉及不特定公眾有償使用停車場所之權益維護，為杜免無權使用停車場所等爭議，乃要求停車場所非屬停車場登記證申請人所有或單獨所有者，應檢附「得合法使用該土地或建築物之證明文件」，確保經營者就停車

場所有使用收益權能，別無其他私法上之糾紛與爭議，以保障公眾付費使用之權益，自有其公益目的與必要性，其相關事項受法律保留原則規範之密度本較為寬鬆。而停車場經營業就停車場所在之土地及建物享有合法使用權源，既為停車場經營業獲准經營之法定必備要件，停車場經營業原憑為獲准經營之合法使用停車場所證明文件如效期屆至或遭終止，而無法取得繼續合法使用之權源證明文件，或因與他人間私法權利義務關係之更遞變動，而喪失停車場所之合法使用權源，主管機關自不得核准停車場經營業經營停車業務，否則無異縱容經營者得違法或無權使用不動產，明顯紊亂整體法秩序之價值，並違反行政行為之公益目的，是為確保停車場經營業於營業期間始終具有停車場所之合法使用權源，系爭辦法第8條第2項設有停車場登記證有效期限最長為5年，申請人檢附之證明文件所載得使用該土地或建築物期限未滿5年者，則以該文件所載期限為核准上限之規定，而同條第3項並規定期限屆滿，如欲繼續經營者，應於一定期限前重新提出申請，雖因而對人民申請經營停車場產生不便，然並未牴觸停車場法相關規定，亦非在創設或增加人民之負擔，尚無違反法律優位及法律保留原則之要求，自得援以適用。原告執此主張被告先前核發之停車場登記證效力並未停止云云，並不可採。

(三)、上開事實概要欄所述之事實，有109年6月17日申請書及檢附之文件(訴願卷第102-200頁)、被告109年7月1日函(原處分卷第2頁)、109年12月21日訴願決定書(原處分卷第55-60頁)、被告109年12月23日函(原處分卷第61頁)、原告110年2月8日函(原處分卷第67-69頁)、原處分(原處分卷第77頁)、訴願決定書及送達證書(訴願卷第2-11頁)等件在卷足稽，並為兩造所不爭執，為可確認之事實。

(四)、經查，萬象大廈前以1棟707戶住戶申請成立管理委員會，經臺北市政府以97年5月6日府都建字第09762233600號函同意備查(見本院卷一第271-272頁)，而原告共有萬象大廈所坐

01 落之大安區懷生段1小段117、117-1、117-2、118、118-1、
02 119、119-1、120、120-1、120-2地號土地，並為萬象大廈
03 內2913建號等97戶建築物之所有人，此有土地及建物登記第
04 一類謄本在卷(本院卷一第343-555頁)足參，堪可認定。原
05 告前以系爭空間為開放供公眾停車收費而使用，經報請被告
06 核准經營可供26輛小型車停放之南華停車場，並領得有效期
07 限至109年7月23日止，並註記：停車場基地未來若經司法機
08 關判決確認無分管契約之法律關係存在時，本停車場登記處
09 分將予廢止之121-6號登記證，已如上述。原告於121-6號登
10 記證有效期限屆滿前，固以109年6月17日申請書並檢附系爭
11 契約書部分影本等文件，向被告申請核准於系爭空間繼續經
12 營停車場營業，並核發停車場登記證，復提出系爭契約書61
13 1份(外放之影本經本院當庭核對，與發還之原本大致相符，
14 見本院卷一第278頁)為憑，惟於原告申請前，被告已先經萬
15 象大廈管理委員會以108年10月30日函告以：系爭空間使用
16 收益權應屬萬象大廈所有區分所有權人共有，請廢止原告所
17 領121-6號登記證等語，並檢附104上916判決為證(見本院卷
18 一第185-197頁)，經本院調閱臺灣臺北地方法院103年度訴
19 字第45號民事事件全卷(含104上916判決全卷及最高法院106
20 年度台上字第1566號卷)，顯見原告與萬象大廈管理委員會
21 間，就系爭空間之合法使用收益權能之歸屬存有爭議。萬象
22 大廈管理委員會繼以109年7月2日函告：依萬象大廈管理委
23 員會第31屆第10次會議決議，原告之停車場使用許可證至10
24 9年7月23日截止，到期管委會將依法收回停車場用地規劃為
25 自用停車用途，請被告停止核發新的停車場登記證給原告等
26 語(見本院卷一第199-204頁)，復以109年7月20日函告：依
27 萬象大廈第32屆第2次區分所有權人會議決議，原告申請之
28 停車場登記證有效期至109年7月23日，不同意原告繼續申請
29 停車場登記證，管委會可依據此次會議紀錄向被告提出收回
30 停車場公共用地由管委會統籌管理，被告不得再以任何理由
31 同意原告申請停車場登記證等語，並檢附萬象大廈第32屆第

2次區分所有權人會議紀錄供參(見本院卷一第205-212頁)。
準此，系爭空間既非原告單獨所有，依系爭辦法第6條第2項
規定，原告應提出符合民法第820條第1項規定之所有權人分
管契約、租賃契約、使用同意書或其他足資被告形式審認原
告得合法使用系爭空間之證明文件，而原告檢附之系爭契約
書，形式上既存有前揭私法上爭議，復未能提出其他有合法
使用系爭空間權源之證明文件，是原告請求被告就其109年6
月17日臺北市停車場營業登記申請案，應作成准許並換發停
車場登記證之行政處分，於法未合，不應准許。原告既未於
被告109年12月23日函所定期限內補正相關證明文件，被告
依系爭辦法第7條第2款規定，以原處分否准原告之申請，並
無違誤。至原告與萬象大廈其他區分所有權人間，有關係爭
空間合法使用收益權能之歸屬與系爭契約書之分管協議效力
為何，洵屬私法上爭議，原告應自行循司法途徑解決，非被
告所能審酌。系爭契約書既存有上開私法上爭議，原告所舉
其他裁判、行政函令等見解，均難據為有利於其之認定，原
告此部分主張，亦非可採。

(五)、綜上，被告就原告109年6月17日臺北市停車場營業登記申請
案，審查結果通知原告補正得合法使用系爭空間之證明文件
供審，因原告未依限補正，被告所為駁回決定，即無違誤，
訴願決定遞予維持，亦無不合，原告訴請判決如聲明所示，
為無理由，應予駁回。

(六)、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及陳述，均與本
件判決結果不生影響，爰不逐一論駁。

五、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 113 年 1 月 10 日

審判長法官 蘇嫻娟

法官 林季緯

法官 劉正偉

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

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. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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。

01

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。

02

中 華 民 國 113 年 1 月 10 日

03

書記官 黃品蓉