

司法院釋字第四四九號解釋

中華民國 87 年 3 月 13 日

院台大二字第 05906 號

解釋文

臺北市獎勵投資興建零售市場須知，對於申請投資興建市場者，訂有須「持有市場用地內全部私有土地使用權之私人或團體」之條件，係增加都市計畫法第五十三條所無之限制，應不予適用，業經本院釋字第三六三號解釋在案。至該解釋文末段所稱：「在獎勵投資條例施行期間申請興建公共設施，應符合該條例第三條之規定」，係指該條第一項第十一款之興闢業而言。土地所有權人為自然人而未組織股份有限公司者，雖得依該條例第五十八條之一第一項規定優先投資，惟能否享有各種優惠，仍應按該條例規定處理。本院上開解釋，應予補充。

解釋理由書

國家為使有投資意願之私人或團體得使用公有土地或藉政府公權力之介入，取得屬於公共設施保留地之他人土地使用權，加速公共設施之興建，改善都市發展之狀況，於都市計畫法第五十三條特為規定：「獲准投資辦理都市計畫事業之私人或團體，其所需用之公共設施用地，屬於公有者，得申請該公地之管理機關租用；屬於私有而無法協議收購者，應備妥價款，申請該管直轄市、縣（市）局政府代為收買之」，並未以申請投資者應持有公共設施用地內全部私有土地使用權為提出申請之條件。臺北市政府於中華民國七十年七月二十三日發布之臺北市獎勵投資興建零售市場須知第二項(一)款(1)目以「持有市場用地內全部私有土地使用權之私人或團體」為申請投資之條件，係增加法律所無之限制，與法律要求各級政府應盡力協助私人投資興建公共設施，改善都市發展之目的不符，有違憲法保障人民權利之意旨，應不予適用，業經本院釋字第三六三號解釋在案。至於獎勵投資條例施行期間，申請興建公共設施而使用之土地，如由公共設施興闢業者循洽購、調處、照價收買程序而取

得，對於土地所有權人應受保障之權益不無妨礙，此所以七十三年十二月三十日修正公布之獎勵投資條例（已於七十九年十二月三十一日廢止）第五十八條之一第一項前段規定「依本條例投資興闢尚未開發之公共設施用地，土地所有權人得優先投資。但經該管地方政府書面通知其投資，滿二個月不為答復或自願放棄者，其他公共設施興闢業得逕行洽購」，徵諸行政院向立法院提出該條項原草案文字本為：「依本條例投資興闢經都市計畫劃設而尚未開發之公共設施用地時，應由投資人逕行洽購」，對照以觀，得申請投資興建公共設施者，土地所有權人係優先於興闢業者，立法原意至為明顯。本院釋字第三六三號解釋解釋文末段所稱：「在獎勵投資條例施行期間申請興建公共設施，應符合該條例第三條之規定」，係指興闢業者申請興建公共設施應符合該條第一項第十一款所定要件而言。若土地所有權人為自然人而未組織股份有限公司者，雖得依該條例第五十八條之一第一項規定優先投資，惟能否享有各種優惠，仍應按該條例規定處理。本院上開解釋，應予補充

大法官會議 主 席 施啟揚

大法官 翁岳生 劉鐵錚 吳 庚 王和雄
王澤鑑 林永謀 施文森 城仲模
孫森焱 陳計男 曾華松 董翔飛
楊慧英 戴東雄 蘇俊雄

抄汪O娟聲請書

受文者：司法院

主 旨：依 鈞院大法官會議第六百零七次會議議決，謹就釋字第三六三號解釋，聲請予以補充解釋，貫徹保障人民權利之旨。

一、聲請補充解釋之目的

緣聲請人按 鈞院釋字第三六三號有利之解釋，先後兩次向行政法院提起再審之訴，均因該院誤解、曲解原解釋，予以駁回。謹依 鈞院大法官會議第六百零七次會議

議決「人民對於本院就其聲請解釋案件所為之解釋，聲請補充解釋，經核確有正當理由應予受理者，得依司法院大法官會議法第四條第一項第二款之規定，予以解釋」。敬請就前經聲請 鈞院所著釋字 第三六三號解釋，予以補充解釋，俾得再據以向行政法院提起再審之訴，貫徹憲法保障人民權利之旨。

二、事實

(一)憲法上所保障之權利，遭受不法侵害之事實

緣聲請人前因向臺北市政府申請投資興建振興市場事件，行政院所為不利之駁回判決，適用之臺北市獎勵投資興建零售市場須知，限制申請投資興建市場者，須持有市場用地內全部私有土地使用權，係牴觸都市計畫法第五十三條，有違憲法第一百七十二條規定，命令與憲法或法律牴觸者無效之情形。經聲請 鈞院作成釋字第三六三號解釋：「地方行政機關為執行法律，得依其職權發布命令為必要之補充規定，惟不得與法律牴觸。臺北市政府於中華民國七十年七月二十三日發布之臺北市獎勵投資興建零售市場須知，對於申請投資興建市場者，訂有須『持有市場用地內全部私有土地使用權之私人或團體』之條件，係增加都市計畫法第五十三條所無之限制，有違憲法保障人民權利之意旨，應不予適用。至在獎勵投資條例施行期間申請興建公共設施，應符合該條例第三條之規定，乃屬當然」。

經聲請人依據 鈞院上開解釋，就行政法院八十二年判字第六二號判決，先後兩次向該院提起再審之訴，皆因其誤解、曲解原解釋，而予以駁回。損害司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款所保障之人民憲法權利。

(二)所經過之訴訟程序

聲請人於民國八十三年九月三十日，依據 鈞院釋字第三六三號有利於聲請人之解釋，就行政法院八十二

年度判字第六二號判決，提起再審之訴，該院以八十三年度判字第二五七二號判決（附件一），予以駁回。其所持理由，雖以原判決認為臺北市獎勵投資興建零售市場中，限制投資人須持有市場用地全部私有土地使用權之規定，不能謂與都市計畫法相牴觸一節，與鈞院解釋相牴觸，而有再審理由；但在獎勵投資條例施行期間，申請興建公共設施，應符合該條例第三條之規定，上開解釋亦有解釋。聲請人為個人，非獎勵投資條例第三條規定所獎勵之公共設施興關業，亦即非從事生產事業之股份有限公司，既不符獎勵投資條例所獎勵投資之資格，自屬無法核准優先投資，原判決理由固有不當，但結果並無不合，而駁回再審之訴。

聲請人以由原解釋理由書末段，可知解釋文末段所稱在獎勵投資條例施行期間，申請興建公共設施，應符合該條例第三條之規定，乃指該條例第三條第一項第十一款所稱之公共設施興關業而言，不及於第五十八條之一前段所稱之土地所有權人。行政院所為駁回聲請人再審之訴之判決，顯為誤解鈞院第三六三號解釋，仍有判決適用法規錯誤之違法情形，於八十四年一月二十四日，第二次向該院提起再審之訴。詎料該院竟又以八十四年度判字第九七六號判決（附件二），予以駁回。所持理由，為鈞院釋字第三六三號解釋理由書末段，並未將申請興建市場之土地所有權人排除於該項規定之限制以外，殊不能據以謂土地所有權人申請興建市場，可不受該項規定之限制。將聲請人第二次所提再審之訴，予以駁回。

(三) 聲請人對前項疑義所持之見解

查獎勵投資條例在施行期間，該條例僅於第三條限制公共設施之興關業者，須為股份有限公司之生產事業，對於第五十八條之一前段「依本條例投資興關尚未開發之公共設施用地，土地所有權人得優先投資」，享有

優先權之土地所有權人，並無須為股份有限公司之限制；基於「明示規定其一者，應認為排除其他」之法諺，可知依該條規定之土地所有權人申請優先投資，並不限於股份有限公司之法人，為自然人之個人，當無不可，法意至為明確。

至於尚未開發之公共設施土地所有權人，在獎勵投資條例施行期間，依第五十八條之一前段規定，經地方主管機關核准優先投資後，如為自然人之個人，固不能另享該條例之其他獎勵，僅得另享省（市）政府所訂獎勵投資興建公共設施辦法所定之其他獎勵而已，但不得因此即指土地所有權人，必須為股份有限公司之法人。又該條所稱之其他公共設施興闢業，「其他」兩字之用意，在別於土地所有權人而言，不得謂此二字，意在指土地所有權人，亦乃該條例第三條所稱之公共設施興闢業，事理甚明。

按 鈞院釋字第三六三號解釋文末段「至在獎勵投資條例施行期間申請興建公共設施，應符合該條例第三條之規定，乃屬當然。」觀解釋理由書末段「至依獎勵投資條例第三條規定所獎勵之公共設施興闢業，以從事生產事業之股份有限公司為限，在該條例施行期間申請興建市場，應受該項規定之限制，乃屬當然。」顯係指在獎勵投資條例施行期間，公共設施興闢業須為生產事業之股份有限公司而言，並未指該條例第五十八條之一前段所稱之土地所有權人，亦須為股份有限公司；原無對土地所有權人享有之優先權利，增加法律所無限制之涵意。行政法院八十四年度判字第九七六號判決，駁回聲請人第二次所提再審之訴，以 鈞院釋字第三六三號解釋理由書末段，並未將申請興建市場之土地所有權人，排除於該項規定限制以外，殊不能據以謂土地所有權人申請興建市場，可不受該項規定之限制。為適用 鈞院解釋，違反「省略規定之事項，應認為有意省略」，

及「明示規定其一者，應認為排除其他」之法諺，乃屬蓄意予以曲解。

(四)解決疑義必須補充解釋之理由

行政法院對聲請人依照 鈞院釋字第三六三號有利於聲請人之解釋，先後兩次提起再審之訴，均予駁回，係誤解原解釋文末段於前，曲解原解釋理由書末段於後，已於前述；損害司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款所保障聲請人之憲法權利。故懇請賜予就釋字第三六三號解釋予以補充解釋，即原解釋文末段「至在獎勵投資條例施行期間申請興建市場，應符合該條例第三條之規定」，乃指依該條例第五十八條，申請興建市場之興闢業所應受之限制，該條所稱之土地所有權人申請興建市場，則不受此項限制。俾聲請人得據以再行提起再審之訴，貫徹保障人民權利之旨。

三、所附關係文件名稱及件數

(一)行政法院八十三年度判字第二五七二號判決影本一件。

(二)行政法院八十四年度判字第九七六號判決影本一件。

聲請人：汪 O 娟

中 華 民 國 八 十 四 年 五 月 十 三 日

(附件一)

行政法院判決

八十三年度判字第二五七二號

再審原告 汪 O 娟

再審被告 臺北市政府

上當事人間因獎勵投資條例事件，再審原告對本院中華民國八十二年一月十四日八十二年度判字第六十二號判決，提起再審之訴，本院判決如下：

主 文

再審之訴駁回。

事 實

緣再審被告依據當時獎勵投資條例，臺北市獎勵投資興建公共設施

辦法，於民國七十六年一月十六日公告臺北市七十六年度獎勵投資興建市場有關事項，並通知市場用地內土地所有權人，若有意投資興建，應於受通知時起兩個月內向再審被告所屬市場管理處申請，七十六年三月十四日再審原告以其已取得北投振興市場用地內百分之八十之土地，乃提出優先投資之申請，嗣該管理處以再審原告申請證件不齊及未取得臺北市北投區振興段壹小段0、0、0、0及0地號土地之產權或使用同意書，發文通知再審原告於一個月內補正，七十六年四月十八日再審原告補齊有關證件，並檢附協調土地收購記錄，請求該管理處代為協調取得上開地段中之0、0地號土地，經一再協調不成。此期間關係人中0開發股份有限公司（以下簡稱中0公司），取得0地號土地，約占振興市場用地百分之三，乃以地主及興關業身分於七十六年七月四日向該管理處申請，七十六年八月四日該管理處召開協調會議決議，報請釋示當時獎勵投資條例第五十八條之一適用疑義，經行政院七十七年六月六日台七十七內字第一四七四九號函覆再審被告略以：「一、土地所有權人投資興建公共設施，於洽購土地不成時，得申請該管地方政府調處。二、有關申請投資興關尚未開發之公共設施用地，獎勵投資條例第五十八條之一業已明定，仍請各有關單位依規定切實辦理。三、土地所有權人依獎勵投資條例第五十八條之一申請地方政府代為照價收買土地，應符合同條例第三條第一項之規定，否則，應依都市計畫法第五十三條規定辦理。……」再審被告遂以七十七年六月三十日（77）府建市字第二五三三六六號函覆再審原告，略以：再審原告以土地所有權人名義申請投資興建，並請求依當時獎勵投資條例第五十八條之一規定代為照價收買，因未具同條例第三條第一項資格，所請依法不合，及都市計畫法第五十三條之適用，應以獲准投資為先決條件，再審原告既無法持有市場用地內全部私有土地使用權，申請投資興建市場案，依規定應予駁回。再審原告不服，就投資興建北投振興市場部分，循序提起訴願、再訴願，遞遭決定駁回，提起行政訴訟，經本院八十二年度判字第六二號判決（下稱原判決）駁回其訴後，再審原告以再審被告據以駁回其申請之臺北市獎勵投資興建零售市場須知（以下簡稱投資須知），對於申請投資興

建市場者，訂有須「持有市場用地內全部私有土地使用權之私人或團體」之條件，有無違憲聲請司法院大法官解釋，司法院八十三年八月二十九日公布司法院釋字第三六三號解釋後，再審原告以原判決有行政訴訟法第二十八條第一款規定之再審原因，對之提起本件再審之訴。茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

再審原告起訴意旨及補充理由略謂：一、緣再審原告於臺北市都市計畫定為北投區振興市場預定用地內，擁有土地一、二三八坪，占全部預定用地內私有土地面積百分之八十以上，於七十六年三月十四日，按照再審被告依獎勵投資條例第五十八條之一前段「依本條例投資興闢尚未開發之公共設施，土地所有權人得優先投資」之規定，通知得於二個月內申請投資之期限內，依照臺北市獎勵投資興建公共設施辦法之規定程序，提出投資興建市場之申請，並經再審被告所屬臺北市市場管理處，於七十六年十一月十一日，以（76）北市市三字第一二二四五號函，認定享有優先投資之權利。詎關係人中O公司在再審被告通知土地所有權人得申請投資之期限過後，即遲至七十六年六月十九日，始取得市場預定用地內土地三九·三二坪，僅占全部預定用地百分之三，於同年七月四日始提出投資申請，竟對市場主管機關之臺北市建設局，運用各種手段，施以各種壓力，再審被告乃於七十七年六月三十日，以（77）府建市第二五三三六六號函稱：投資須知內，申請資格第1項規定「持有市場用地內全部私有土地使用權之私人或團體」，以再審原告未取得市場用地內全部私有土地使用權，而將申請案予以駁回。案經再審原告向經濟部訴願，經該部決定駁回後，向行政院提起再訴願，經該院以台七十八訴字第二五三一號決定書，將原決定及原處分，關於申請投資興建北投振興市場部分均撤銷，命原處分機關另為適法之決定。因中O公司以利害關係人之身分，不服行政院所為之再訴願決定，提起行政訴訟，經鈞院以七十九年度判字第五六六號判決，將再訴願決定撤銷，指明由行政院另為妥適決定。行政院第二次以台八十訴字第一九九九一號決定書，將原決定及原處分關於申請投資興建北投振興市場部分均撤銷，命由原處分機關另為適法之處分。中O公司再度以利害關係人提起行政訴訟，復經鈞院以八十一年

度判字第八三四號判決，仍將再訴願決定撤銷，指明由行政院依法另為決定。至此行政院格於行政訴訟法第四條之拘束，乃以八十一台訴字第三二八二五號決定書，將再訴願駁回。再審原告提起行政訴訟，經鈞院以八十二年度判字第六二號判決（原判決）予以駁回。因再審原告以鈞院原判決顯有適用法規錯誤之違法情形，經向司法院聲請解釋原判決所適用之行政命令，是否牴觸法律，而有憲法第一百七十二條所稱「命令與憲法或法律牴觸者無效」之情形，案經大法官作成釋字第三六三號解釋，特據以提起本件再審之訴。二、再審原告在全案行政爭訟程序中，均以再審被告所為駁回申請投資興建振興市場之處分，其所援引之依據，即臺北市獎勵投資興建零售市場須知，申請資格第一項規定申請者須持有市場用地內全部私有土地使用權，為牴觸母法都市計畫法第五十三條，依命令牴觸法律者無效之法則，原處分當然違法。此一主張，雖經行政院先後二次所為有利於再審原告之再訴願決定所採納，但均為鈞院所撤銷。查原判決駁回再審原告之訴，所持理由為：「經查臺北市獎勵投資興建零售市場須知，係依據臺北市獎勵投資興建公共設施辦法所訂定，而該興建公共設施辦法又係依據都市計畫法之授權而訂定，故三者有子母法之關係，固為事實，惟補充母法規定之不足，係子法功能之一。關於土地所有權人依獎勵投資條例第五十八條之一申請優先投資時，是否須先取得公共設施用地內全部私有土地之使用權，都市計畫法及臺北市獎勵投資興建公共設施辦法並未規定，則臺北市獎勵投資興建零售市場須知，為投資興建市場之私人或團體申請投資時，須持有市場用地全部私有土地使用權之規定，正係該法及該辦法之補充，不能謂與母法相牴觸。是原告謂該須知因牴觸母法而無效，顯有誤會。從而被告以原告未取得振興市場內全部私有土地之使用權，否准其投資興建之申請，自無違誤。」茲司法院大法官於八十三年八月二十九日就再審原告之聲請案，作成釋字第三六三號解釋，其解釋文為：地方行政機關為執行法律，得依其職權發布命令為必要之補充規定，惟不得與法律牴觸。臺北市政府於中華民國七十年七月二十三日發布之臺北市獎勵投資興建零售市場須知，對於申請投資興建市場者，訂有須持有市場用地內全部私有

土地使用權之私人或團體之條件，係增加都市計畫法第五十三條所無之限制，有違憲法保障人民權利之意旨，應不予適用。按照上開解釋，顯見原判決有行政訴訟法第二十八條第一款所稱適用法規顯有錯誤之情形。爰依司法院釋字第一七七號解釋「人民聲請解釋，經解釋之結果，於聲請人有利益者，該解釋效力，應及於據以聲請之案件，聲請人得依法定程序請求救濟」之意旨，提起本件再審之訴。三、本案在以往全部行政爭訟過程中，再審原告係一貫主張再審被告駁回投資興建振興市場申請之處分，所依據之臺北市獎勵投資興建零售市場須知中，規定申請投資者，須擁有市場內全部私有土地之使用權，為抵觸都市計畫法第五十三條，既經司法院大法官，根據再審原告之聲請，作成釋字第三六三號解釋，確認此一主張，宣示該項須知之規定為違憲；則原判決認為該項須知之規定，並不抵觸都市計畫法，而據以適用該項規定，駁回再審原告之訴，即屬適用法規錯誤，毋待多言。再審被告答辯，反覆贅述鈞院先後就本案所為之四次判決，認為該項須知之規定，為不抵觸都市計畫法之意見，自屬毫不足採。四、按司法院釋字第三六三號解釋文末段「至在獎勵投資條例施行期間申請興建公共設施，應符合該條例第三條之規定，乃屬當然」，係為解釋理由書末段「至依獎勵投資條例第三條規定所獎勵之公共設施興闢業，以從事生產事業之股份有限公司為限，在該條例施行期間申請興建市場，應受該項規定之限制，乃屬當然」之扼要揭示。稽其所以有此記載者，乃因再審被告於七十七年六月三十日，以府建市字第二五三三六六號函駁回再審原告申請投資興建振興市場之處分，同時核示再審原告，申請收買市場內他人之私有土地，因非股份有限公司組織之興闢業，不適用獎勵投資條例第五十八條之一，由政府代為收購規定之故，與再審原告日後由再審被告另為核准投資興建振興市場之處分，無任何關係。因再審原告當日係依獎勵投資條例第五十八條之一前段「依本條例投資興闢尚未開發之公共設施，土地所有人得優先投資」之規定，以持有市場用地百分之八十土地之所有權人名義，按臺北市獎勵投資興建公共設施辦法所定之程序，而提出投資之申請者，非以興闢業者之資格所提出。五、再審被告於七十七年六月三十日駁回

再審原告之申請投資案，不待處分確定，竟於同日核准中O公司之申請投資，於同年十一月十四日，與該公司簽訂「臺北市政府核准投資興建振興零售市場契約書」，並於七十八年初，協調再審原告與該公司合作興建市場不成，因該公司並無充裕之資本，原日提出申請投資興建振興市場之目的，旨在憑藉勾結幾位市議員，壓迫主管機關建設局譚木盛局長，於獲得許可後，用「以小吃大」之方式（該公司僅有土地三十餘坪，再審原告擁有一千二百餘坪），希圖以極為不利於再審原告之條件，迫使與之合作興建，因遭拒絕，即不再進行任何有關興建事宜。計自該公司與再審被告簽訂契約，迄今已近六年，再審被告原應早予撤銷與該公司所訂契約，茲竟詐稱「中O開發股份有限公司除已繳付鉅款保證金外，正積極投入大批人力物力，規劃設計及洽購其他土地所有權人之土地中」，乃冀圖混淆鈞院聽聞等語。

再審被告答辯意旨略謂：一、「依本條例投資興闢尚未開發之公共設施用地，土地所有權人得優先投資，……洽購不成時，得申請該管政府調處；調處不成時，得申請該管地方政府按當年期公告現值，並參照毗鄰土地當年期非公共設施保留地地段之公告現值，……申請該管地方政府代為照價收買。」「獲准投資辦理都市計畫事業之私人或團體，其所需用之公共設施用地，屬於公有者，得申請該公地之管理機關租用；屬於私有而無法協議收購者，應備妥價款，申請該管直轄市、縣（市）（局）政府代為收買之。」分別為獎勵投資條例第五十八條之一、都市計畫法第五十三條所規定，而「依本條例規定興闢尚未開發之公共設施用地，其申請核准……均應依省（市）政府所訂獎勵投資興建公共設施辦法有關規定辦理。」「本辦法以本府為主管機關，其執行與管理機關劃分如下……三、市場以本府建設局為執行與管理機關。」獎勵投資條例施行細則第一百三十九條之一及臺北市獎勵投資興建公共設施辦法第四條復分別定有明文。又「土地所有權人依獎勵投資條例第五十八條之一申請地方政府代為照價收買土地，應符合同條例第三條第一項之規定，否則應依都市計畫法第五十三條辦理。」復經行政院七十七年六月六日台七十七內字第一四七四九號函核釋在案，而獎勵投資條例第

三條規定：「本條例所稱生產事業，係指生產物品或提供勞務之事業，並以依公司法組織之股份有限公司……為限」，又投資須知第二項明定：「投資計畫之審查：(一)具有左列條件者，得申請投資興建市場：1、持有市場用地內全部私有土地使用權之私人或團體」。故土地所有權人如依獎勵投資條例第五十八條之一申請優先投資時，依行政院七十七年六月六日台七十七內字第一四七四九號函釋，應具備同條例第三條所定資格之限制應無疑義。本件再審原告以土地所有權人身分申請再審被告代為協調購買振興市場用地內其他私人土地，以便投資興建市場，再審被告因再審原告係屬個人，非以公司法組織之股份有限公司，未具備獎勵投資條例第三條第一項資格，所請於法未合，駁回渠申請，並無適用法規顯有錯誤之處。二、再審被告機關 76.1.16 七十六府建字第一四五三七四號公告（此項公告未有任何人異議而告確定）申請資格依該須知第二項(一)款(1)目規定須持有市場用地內全部私有土地使用權之私人或團體，係依據投資須知，而該須知僅係於再審被告為訂定投資興建市場之作業程序，屬再審被告依職權發布之命令，該須知及公告之限制規定，將公共設施用地內公私土地之取得做為申請投資資格之限制，增設當時獎勵投資條例第五十八條之一、都市計畫法第三十條及第五十三條所無之限制乙節。查本案獎勵投資條例相關法規既屬完備，亦無依該條例第二條規定，適用都市計畫法等其他法規之餘地，以都市計畫法第三十條、第三十一條及第五十三條規定為理由，稱有適用法律顯有錯誤，應屬誤解。又憲法第一百七十二條規定：「命令與憲法或法律牴觸者無效。」其中命令與法律是否牴觸之審查，應指同一適用次序之法律與相關命令而言，以本案不應適用之都市計畫法有關規定審查應優先適用之「投資須知」內容與之是否相符，方法未當。同理，再審原告主張本案應適用都市計畫法第五十三條規定辦理，「投資須知」無效等，均無可採（貴院八十一年度判字第八三四號判決理由參照）。三、查本件中 O 公司及再審原告分別先後依獎勵投資條例第五十八條之一申請優先投資及請再審被告代為收買需用土地。其中關於申請優先投資部分，因雙方均未能持有市場用地內全部私有土地使用權，不符合「投資須知」第二項規定，

而未獲准，而關於申請再審被告代為調處及收買土地部分，則因行政院七十七年六月六日台七十七內字第一四七四九號函核釋：「土地所有權人依獎勵投資條例第五十八條之一申請地方政府代為照價收買土地，應符合條例第三條第一項之規定，否則應依都市計畫法第五十三條辦理」，中O公司既係土地所有權人，又適為依公司法組織之股份有限公司，符合獎勵投資條例第三條第一項規定，故依行政院此項核釋，應有取得申請再審被告代為收買土地之資格，再審被告乃據以核准中O公司之投資計畫，同日駁回再審原告之申請。是本案已無行政院此項核釋後段「否則應依都市計畫法第五十三條辦理」適用之餘地，再審原告一再主張應依都市計畫法第五十三條辦理乙節，再審原告似無視於就同一申請案件，中O公司已符合獎勵投資條例第三條第一項規定之事實。又就都市計畫法第五十三條規定「獲准投資」，是否應以持有公共設施全部用地為條件所為論斷，縱有研討價值，然究與本案之處理無關（貴院七十九年度判字第五六六號判決理由及司法院釋字第三六三號解釋文後段參照）。四、再查「……本件參加人（即再審原告）以土地所有權人身分，申請臺北市政府代為協調購買振興市場用地內其他私有土地，以便投資興建市場，臺北市政府因參加人係屬個人，非以公司法組織之股份有限公司，未具備獎勵投資條例第三條第一項資格，所請於法未合，且都市計畫法第五十三條之適用，以獲准投資為先決條件，參加人既未能持有市場用地內全部土地所有權而獲准投資，自亦無該條適用餘地，遂以77.6.30.(77)府建市字第二五三三六六號函駁回其投資之申請，經濟部訴願決定就此部分予以維持……。」「……。(3)臺北市市場管理處76.8.17.七六北市市三字第一一六一七號函稱：『本處七十六年度公告開放民間投資興建之北投區振興市場，經土地所有權人之一汪O娟女士及中O公司分別提出投資申請，惟均未取得全部私有土地使用權，與投資須知二(一)之1規定不符』，原告公司以土地所有權人及股份有限公司雙重名義申請投資，結果以公司名義申請部分，獲准投資簽約，而以土地所有權人地位申請部分，因未獲全部私有土地所有權人之同意，而遭上函駁回。(4)如各個土地所有權人皆可分別優先申請投資，而有二人以上申請時

，主管機關核准何人優先投資，勢將無法決定而影響公共設施用地之獎勵開發，……。」（貴院七十九年度判字第五六六號判決理由參照）。又查「……。又在同一地點興建市場除非係共同申請，否則無由二人以上之人各別申請優先投資之可能，此為事理之所當然。原判決認為『如有二人以上土地所有權人，同時申請優先投資時，主管機關將有無法定奪之困擾』其立論並無違誤。……」（貴院七十九年度判字第一九八五號判決理由參照）。復查「……。惟查本件原告及參加人分別先後依獎勵投資條例第五十八條之一申請優先投資及請臺北市政府代為收買需用土地。其中關於申請優先投資部分，因雙方均未能持有市場用地內全部私有土地使用權，不符合『投資須知』第二項規定，而未獲准，而關於申請臺北市政府代為調處及收買土地部分，則因被告機關前開七十七年六月六日台七十七內字第一四七四九號函核釋：『土地所有權人依獎勵投資條例第五十八條之一申請地方政府代為照價收買土地，應符合同條例第三條第一項之規定，否則應依都市計畫法第五十三條辦理。』原告既係土地所有權人，又適為依公司法組織之股份有限公司，符合獎勵投資條例第三條第一項之規定，故依被告機關此項核釋，取得申請臺北市政府代為收買土地之資格，原處分機關乃據以核准原告之投資計畫，同日駁回參加人之申請。是本案已無被告機關此項核釋後段『否則應依都市計畫法第五十三條辦理』適用餘地，被告機關及參加人一再主張本案參加人既不具備獎勵投資條例第三條第一項之資格，則應依都市計畫法第五十三條辦理，似無視就同一申請案件，原告已符合獎勵投資條例第三條第一項規定之事實。……」（貴院八十一年度判字第八三四號判決理由參照）。「本件原告前以其係臺北市北投區振興市場用地大部分土地之所有權人，乃依臺北市獎勵投資興建公共設施辦法之規定，向被告申請優先投資興建北投區振興市場，嗣因該市場用地內有部分土地非其所有，伊未能取得該私有土地之使用權，乃請求被告依獎勵投資條例第五十八條之一之規定，代為照價收買，案經被告報請行政院核示後，奉該院七十七年六月六日台七十七內字第一四七四九號函略以：「……土地所有權人依獎勵投資條例第五十八條之一申請地方政府代為照價收買

土地，應符合同條例第三條第一項之規定，否則，應依都市計畫法第五十三條規定辦理。由於原告係個人，並非以公司法組織成立之股份有限公司，不具該條例第三條第一項之資格，代為收買部分私有土地以及准許興建振興市場之申請駁回。……。」另查「……。」又都市計畫法第五十三條所謂備妥價款申請該管直轄市、縣（市）（局）政府代為收購之規定，係以已獲准辦理都市計畫事業者為對象，本件既未獲准投資興建振興市場，自無依該規定申請被告代為收購該不屬原告所有之其他私有土地之可能，因此，被告否准其代為收購之申請，亦無違誤。」（原判決理由參照）。五、又查行政處分之撤銷不宜以其是否對處分相對人之權益有無影響為準據，而應以處分相對人對行政處分之信賴是否值得保護為標準；同時亦應重視該行政處分撤銷對公共福祉之影響（翁岳生著，法治國家之行政法與司法，一九九四年六月初版，頁三〇至三一）。人民因信賴行政處分已取得特定身分或某種權益，即不應再予剝奪，兩者如何取得均衡不致偏廢，乃授益處分撤銷應考量之事項。學理上已有單一法則可資遵守，即行政機關依其裁量，如認為撤銷行政處分之利益大於值得保護之信賴利益，自得予以撤銷，反之，則否，且一旦撤銷並應補償受益人之損失（吳庚著，行政法之理論與實用，民國八十一年九月初版，頁三一四）。本案歷經貴院七十九年度判字第五六六號判決：「再訴願決定撤銷。」七十九年度判字第一九八五號判決：「再審之訴駁回。」八十一年度判字第八三四號判決：「再訴願決定撤銷。」又行政院臺八十一訴字第三二八二五號再訴願決定書決定：「再訴願駁回。」以及原判決：「原告之訴駁回。」後應予確定。姑不論本案經司法院釋字第三六三號解釋認前開須知有應不予適用之處。惟仍無礙獎勵投資條例施行期間申請興建公共設施，應符合該條例第三條之規定以從事生產事業之股份有限公司為限之當然解釋。六、查臺北市北投區振興市場之投資興建案，再審被告於七十七年六月三十日以七七府建市字第二五三三六五號函核准中〇公司投資興建，並於七十七年十一月十四日與該公司簽訂「臺北市政府核准投資興建振興零售市場契約書」完成法定程序。中〇公司除已繳付鉅款履約保證金外，正積極投入大批人力物力，

規劃設計及洽購其他土地所有權人之土地中。按再審被告既已與中0公司簽定契約，北投振興市場之開發權即屬中0公司，再審被告已無權再准許再審原告之申請投資案而導演雙包。惟為考量日後類此案件之執行，再審被告乃積極以本案實務之經驗配合獎勵投資條例已於七十九年十二月三十一日廢止及前開各項法令（臺北市獎勵投資興建公共設施辦法 82.10.22.八十二府法三字第八二〇七九〇一二號修正發布），著手修正「臺北市獎勵投資興建零售市場須知」，嗣後申請投資案以取得公共設施市場用地內私有土地權利之多寡依左列次序核准之：1.取得所有權全部者。2.取得部分所有權面積較多者。3.……。 （惟本案之修正係為因應獎勵投資條例之廢止，已無獎勵投資條例第三條規定所獎勵之公共設施興闢業，以從事生產事業之股份有限公司為限，在該條例施行期間申請興建市場應受該項規定之限制，而為之作為）依法律不溯既往之原則應與本再審之訴無涉，並已於 83.3.30.以(83)府建市字第 八三〇一九三九〇號修正公告實施。七、本案歷經貴院七十九年度判字第五六六號判決：「再訴願決定撤銷。」七十九年度判字第一九八五號判決：「再審之訴駁回。」八十一年度判字第八三四號判決：「再訴願決定撤銷。」以及原判決：「原告之訴駁回。」在案；又司法院釋字第三六三號解釋文縱有「臺北市政府於中華民國七十年七月二十三日發布之臺北市獎勵投資興建零售市場須知，對於申請投資興建市場者，訂有『須持有市場用地內全部私有土地使用權之私人或團體』之條件，係增加都市計畫法第五十三條所無之限制，有違憲法保障人民權利之意旨，應不予適用。……。」惟查貴院自七十九年迄八十三年間歷次判決均以再審被告機關應中0公司及再審原告請求依獎勵投資條例第五十八條之一規定代為照價收買的資格是否符合獎勵投資條例，並未以取得全部私有土地使用權為訴訟標的而作為判決；又退一萬步言，姑不論本案再審被告機關前揭須知所訂之「持有市場用地內全部私有土地使用權之私人或團體」之條件，係增加都市計畫法第五十三條所無之限制，應不予適用之司法院釋字第三六三號解釋文言猶在耳，惟對中0公司及再審原告在本案之申請中均屬未持有市場用地內全部私有土地使用權者而言，雙方之機會自係公平

一致的，受前揭須知規定之限制，並無有任何不公或偏私；抑有進者，司法院釋字第三六三號解釋理由書後段「至獎勵投資條例第三條規定所獎勵之公共設施興闢業，以從事生產事業之股份有限公司為限，在該條例施行期間申請興建市場，應受該項規定之限制，乃屬當然。」更進一步指出再審被告機關之原行政處分，經濟部 77.12.5.經(77)訴字第九二一三三號訴願決定及貴院自七十九年迄八十三年間之八十二年度判字第六十二號判決（原判決）等歷次之判決確無行政訴訟法第二十八條第一款所稱適用法規顯有錯誤之情事。又司法院釋字第一七七號解釋固有「人民聲請解釋，經解釋結果，於聲請人有益者，該解釋效力，應及於據以聲請之案件，聲請人得依法定程序請求救濟」之意旨，惟前揭司法院釋字第三六三號解釋文及解釋理由書均詳確載明：「至在獎勵投資條例施行期間申請興建公共設施，應符合該條例第三條之規定，乃屬當然。」「至依獎勵投資條例第三條規定所獎勵之公共設施興闢業，以從事生產事業之股份有限公司為限，在該條例施行期間申請興建市場，應受該項規定之限制，乃屬當然。」業已明白闡釋，本案再審被告機關所為核准中 0 公司取得申請臺北市政府代為收買土地之資格之行政處分自應予維持。八、查「行政訴訟法第二十四條規定，有民事訴訟法第四百九十六條所列各款情形之一者，當事人對於本院判決，固得提起再審之訴，惟民事訴訟法第四百九十六條第一項第一款所謂『適用法規顯有錯誤』，係指原判決所適用之法規與該案應適用之現行法規相違背，或與解釋判例有所牴觸者而言，至於法律上見解之歧異，再審原告對之縱有爭執，要難謂為適用法規錯誤，而據為再審之理由。」（貴院六十二年判第六一〇號著有判例）。本案貴院歷次判決並無與現行法規相違背，或與解釋判例有所牴觸之處（本案訴訟繫屬前並無判例、解釋可循），又貴院自七十九年迄八十三年間各庭（三、一、四庭）之判決亦無法律見解之歧異。是以本案再審原告顯無行政訴訟法第二十八條第一款理由。綜上論結，本件再審之訴為無理由，請駁回再審原告再審之訴等語。

理 由

按再審之訴，雖有再審理由，法院如認原判決為正當者，應以判決駁回之。行政訴訟法第三十三條準用民事訴訟法第五百零四條定有明文。本件再審被告前依當時獎勵投資條例、臺北市獎勵投資興建公共設施辦法，於七十六年一月十六日公告臺北市七十六年度獎勵投資興建市場有關事項，並通知市場用地內土地所有權人，若有意投資興建，應於受通知時起兩個月內向再審被告所屬市場管理處申請，七十六年三月十四日再審原告以其已取得北投振興市場用地內百分之八十之土地，乃提出優先投資之申請，嗣該管理處以再審原告申請證件不齊及未取得臺北市北投區振興段壹小段0、0、0、0及0地號土地之產權或使用同意書，發文通知再審原告於一個月內補正，七十六年四月十八日再審原告補齊有關證件，並檢附協調土地收購記錄，請求該管理處代為協調取得上開地段中之0、0地號土地，經一再協調不成。此期間關係人中0公司取得0地號土地，約占振興市場用地百分之三，乃以地主及興關業身分於七十六年七月四日向該管理處申請，七十六年八月四日該管理處召開協調會議決議，報請釋示當時獎勵投資條例第五十八條之一適用疑義，經行政院七十七年六月六日臺七十七內字第一四七四九號函覆再審被告略以：「一、土地所有權人投資興建公共設施，於洽購土地不成時，得申請該管地方政府調處。二、有關申請投資興關尚未開發之公共設施用地，獎勵投資條例第五十八條之一業已明定，仍請各有關單位依規定切實辦理。三、土地所有權人依獎勵投資條例第五十八條之一申請地方政府代為照價收買土地，應符合同條例第三條第一項之規定，否則，應依都市計畫法第五十三條規定辦理。……」再審被告遂以七十七年六月三十日(77)府建市字第二五三三六六號函覆再審原告，略以：再審原告以土地所有權人名義申請投資興建，並請求依當時獎勵投資條例第五十八條之一規定代為照價收買，因未具同條例第三條第一項資格，所請依法不合，及都市計畫法第五十三條之適用，應以獲准投資為先決條件，再審原告既無法持有市場用地內全部私有土地使用權，申請投資興建市場案，依規定應予駁回。再審原告不服，就申請投資興建北投振興市場部分，以再

審被告規定以持有市場用地內全部私有土地使用權之私人或團體，為申請投資興建市場之條件之一，逾越臺北市獎勵投資興建公共設施辦法之範圍，且抵觸當時獎勵投資條例第五十八條之一及都市計畫法第五十三條有關投資人申請調處購買私人土地及照價收買私有土地之規定，況行政院臺七十七內字第一四七四九號函釋所有權人投資興建公共設施，於洽購土地不成時，得申請該管地方政府調處，顯見公共設施預定用地內之土地所有權人，申請投資興建該項公共設施，不以擁有公共設施預定用地之全部土地為限，否則即不致有洽購土地不成之情形，而再審被告所屬市場管理處既以(76)北市市三字第一二二四五號函認定其具有優先投資興建之權利，即應先核准其優先投資，其始可據以依都市計畫法規定請求再審被告代為收買，再審被告以其無法持有市場用地內全部私有土地使用權，駁回其申請案，於法顯有違誤云云，訴經經濟部訴願決定持與原處分相同之論見駁回其訴願。再審原告訴經行政院台七十八訴字第二五三一號再訴願決定，將原決定及原處分關於申請投資興建北投振興市場部分均撤銷，由原處分機關另為適法之處分。嗣中O公司不服行政院再訴願決定，向本院提起行政訴訟，經本院七十九年度判字第五六六號判決，將再訴願決定撤銷，由行政院另為決定。案經行政院以台八十訴字第一九九九一號再訴願決定，仍將原決定及原處分關於申請投資興建北投振興市場部分均撤銷，由原處分機關另為適法之處分。嗣中O公司就行政院再訴願決定，復向本院提起行政訴訟，經本院八十一年度判字第八三四號判決，將再訴願決定撤銷，由行政院另為決定。案經行政院以台八十一訴字第三二八二五號再訴願決定，將再審原告之再訴願駁回。再審原告不服，向本院提起行政訴訟，經本院八十二年度判字第六二號判決（原判決）駁回其訴，其駁回之理由係以：「經查臺北市獎勵投資興建零售市場須知係依據臺北市獎勵投資興建公共設施辦法所訂定，而該興建公共設施辦法又係依據都市計畫法之授權而訂定，故三者具有子母法之關係，固為事實，惟補充母法規定之不足，係子法功能之一，關於土地所有權人依獎勵投資條例第五十八條之一申請優先投資時，是否須先取得公共設施用地內全部私有土地之使用權，都市計畫法

及臺北市獎勵投資興建公共設施辦法均並未規定，則臺北市獎勵投資興建零售市場須知為投資興建市場之私人或團體申請投資時，須持有市場用地內全部私有土地使用權之規定，正係該法及該辦法之補充，不能謂與母法相牴觸。是原告（即再審原告）謂該須知此項規定因牴觸母法而無效，顯有誤會。從而被告（即再審被告）以原告未取得振興市場內全部私有土地之使用權，否准其投資興建之申請，自無違誤。」云云。雖再審原告以再審被告據以駁回其申請之臺北市獎勵投資興建零售市場須知，對於申請投資興建市場者，訂有須「持有市場用地內全部私有土地使用權之私人或團體」之條件，有無違憲聲請司法院大法官解釋，司法院八十三年八月二十九日公布司法院釋字第三六三號解釋，其解釋文謂：「地方行政機關為執行法律，得依其職權發布命令為必要之補充規定，惟不得與法律牴觸。臺北市政府於中華民國七十年七月二十三日發布之臺北市獎勵投資興建零售市場須知，對於申請投資興建市場者，訂有須『持有市場用地內全部私有土地使用權之私人或團體』之條件，係增加都市計畫法第五十三條所無之限制，有違憲法保障人民權利之意旨，應不予適用。至在獎勵投資條例施行期間申請興建公共設施，應符合該條例第三條之規定，乃屬當然。」云云，與原判決所稱「…須持有市場用地內全部私有土地使用權之規定，正係該法及該辦法之補充，不能謂與母法相牴觸……」並不相同，亦即原判決所適用之法規與該解釋相牴觸，然因再審被告辦理興建北投振興市場投資公告係依當時獎勵投資條例辦理，而再審原告向再審被告申請優先投資時，亦係依當時獎勵投資條例第五十八條之一規定為申請，此有再審被告七十六年一月十六日府建市字第一四五三七四號公告及再審原告申請書附原處分卷可按，亦為再審原告所不爭執，雖獎勵投資條例第五十八條之一第一項前段規定：「依本條例投資興闢尚未開發之公共設施用地，土地所有權人得優先投資。……」但在獎勵投資條例施行期間申請興建公共設施，應符合該條例第三條之規定，上開司法院釋字第三六三號亦有解釋，而再審原告為個人，並非獎勵投資條例第三條規定所獎勵之公共設施興闢業，亦即非從事生產事業之股份有限公司，參諸上開司法院解釋，自屬無從依

該條例第五十八條之一第一項前段規定投資，是原判決雖與司法院釋字第三六三號解釋有所牴觸，而有再審理由，但再審原告既不符合獎勵投資條例所獎勵投資之資格，自屬無從核准其優先投資興建北投振興市場，原判決駁回再審原告之訴，理由固有不當，但結果並無不合，應認原判決為正當，予以判決駁回。

據上論結，本件再審之訴雖有再審理由，但原判決為正當，爰依行政訴訟法第三十三條、民事訴訟法第五百零四條，判決如主文。

中 華 民 國 八 十 三 年 十 二 月 八 日
(本件聲請書其餘附件略)