

發文字號：臺北市政府法規委員會 92.08.18 北市法一字第 09230867800 號函

發文日期：民國 92 年 08 月 18 日

要 旨：行政法理論上雙層理論由政府採購法及大法官會議釋字第 540 號解釋肯認，於核准處分作成後如無瑕疵，原則上即進入後階段之契約行為，故本案應回歸投資契約或租賃契約之終止事由予以規範

主旨：有關○○市場大樓無障礙電梯無法正常運作，擬依「投資興建○○零售市場契約書」撤銷○○商業股份有限公司（以下簡稱○○公司）投資權乙案，復如說明，請 查照。

說明：

- 一、復 貴局九十二年十月二十八日北市建市字第 0 九二三二五四七六五○○號函。
- 二、本件○○市場大樓於七十年核准原市場內攤商及住戶集資組成○○公司投資興建，並分別與○○公司簽訂「投資興建○○零售市場契約書」（以下簡稱投資契約）及市場用地之「○○市場市有地租賃契約」（以下簡稱租賃契約），今○○公司因與合建之○○建設開發股份有限公司（以下簡稱○○公司）間財務及產權糾紛，致○○公司將無障礙電梯關閉無法正常運作，經本府勞工局及工務局依身心障礙者保護法分別對○○公司及○○公司處以罰鍰，仍無法使電梯正常運作，因此 0 議員○○亦多次要求本府應依投資契約第四條撤銷○○公司之投資權並終止投資契約及租賃契約。
- 三、有關本府究竟得否撤銷○○公司之投資權或終止契約，首先應將○○公司與本府間之法律關係加以釐清。按本府於七十年間依「臺北市獎勵興建公共設施辦法」之規定核准○○公司投資興建○○市場後，復與其簽訂投資契約及租賃契約，因前階段之行政處分發生後階段之私法契約或公法契約關係，於行政法理論上有所謂兩階段說或雙層理論（參「行政法之理論與實務」，吳庚著，增訂八版，第一四九頁至第一五一頁），此於我國法制上已有政府採購法及大法官會議釋字第五四 0 號解釋予以肯認。於核准處分作成後如無瑕疵，原則上即進入後階段之契約行為，縱認投資契約第四條所定之「撤銷投資許可」屬行政程序法第九十三條、第九十四條之保留廢止權附款，其亦不符合行政程序法第九十六條應記載於原核准處分之形式要件，故尚非可據以廢止原處分，而應回歸投資契約或租賃契約之終止事由予以規範。另投資契約第四條所定之「撤銷投資許可」，因該核准處分作成時並無瑕疵，並非違法之行政處分，故應為合法行政處分作成後得予「廢止」之誤，併予敘明。
- 四、本件投資契約綜觀其契約內容，主要雖係規範○○公司興建○○市場大樓時之權利義務與安置攤商之義務，但第七條、第九條、第十條約定仍有涉及興建完成後之管理事宜，惟因該等約定訂定年代已久，且文字較為抽象簡略，○○公司無法使無障礙電梯正常運作，得否據該等約定終止投資契約、租賃契約，尚須就○○公司是否具有第十

條「管理不當」之過失為事實認定（無障礙電梯無法運作可能係因○○公司之行為，而非完全可歸責於○○公司），尚非本會得逕行認定。另就本件核准投資之目的在於獎勵興建市場供民眾使用之政策而言，終止契約收回基地並無法達成此一目的，故本件是否宜針對無障礙電梯無法使用之狀態加以處理，即除 貴局來函說明二、所述依身心障礙者保護法第五十六條、第七十一條得按次連續科處罰鍰外，並應依行政執行法規定儘速執行，以促使○○公司（所有權人）或○○公司（管理人）予以改善，如此方可達成本府獎勵興建市場供民眾使用之政策目的，併請斟酌。

備註：本函釋說明二所引「臺北市獎勵興建公共設施辦法」已於98年7月20日修正，提升位階為「臺北市獎勵投資興建公共設施自治條例」；說明四所引「身心障礙者保護法」已於96年7月11日修正名稱為「身心障礙者權益保障法」；說明四「……身心障礙者保護法第五十六條、第七十一條……」已修正為「身心障礙者權益保障法第五十七條、第八十八條……」