

訴 願 人 ○○○

原處分機關 臺北市商業管理處

右訴願人因申請營利事業設立登記事件，不服原處分機關九十一年五月十五日北市商一字第九一二四0三五二四號函所為之處分，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣訴願人於九十一年五月三日向原處分機關申請營利事業設立登記，營利事業所在地址為本市松山區○○○路○○號○○樓，營業項目為餐館業。經本府國民住宅處（以下簡稱國宅處）依營利事業統一發證辦法及國民住宅條例等規定，以九十一年五月十日北市宅管字第0九一三一三五三七00號函復原處分機關會辦審查意見為：「本市松山區○○○路○○號○○樓，經查係興安社區居住用國宅，其建物使用執照為XX使字第XXXX號，依國民住宅條例第二十一條（第一項）第五款之規定，不得變更為非居住使用。」嗣經原處分機關以九十一年五月十五日北市商一字第九一二四0三五二四號函復訴願人略以：「主旨：貴商號申請營利事業設立登記乙案，請依說明二通知事項改正後，併原申請案全卷至本處第十一號服務櫃檯辦理補正，……說明：……二、本府營利事業統一發證各單位審查意見如下：【一】商業管理處：符合規定。【二】、國宅處：依國民住宅條例第二十一條（第一項）第五款之規定，不得變更為非居住使用。……」訴願人不服，於九十一年六月十八日向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

一、依商業登記法第六條第一項之規定，商業登記之主管機關在直轄市為直轄市政府，惟查本府業依地方制度法第二十七條第一項規定，以九十年七月十日府法三字第900七七七六八00號令訂定發布「臺北市政府商業行政委任辦法」，將商業登記法中有關本府權限事項委任原處分機關以其名義執行；次按訴願法第十三條規定：「原行政處分機關之認定，以實施行政處分時之名義為準。……」準此，本件之

原處分機關為本市商業管理處。至本件訴願人主張本案應併列國宅處為原行政處分機關乙節，按行政機關作成之處分須其他機關參與並提供協力者，多數學者稱之為多階段處分，本件原處分機關就訴願人營業許可之申請於會辦本府各相關主管機關後所為准駁之處分即屬之。依多階段處分之法理，原則上應以直接對外生效之處分為行政處分；且於行政救濟程序，受理訴願機關或行政法院應審查各個階段行為之適當性或合法性。惟前揭認定原則在行政實務上之某些案件類型（如因欠稅而限制出境之處分）因難以發揮救濟功能，學說及實務（行政法院八十三年三月份庭長、評事聯席會議決議）遂以在符合一定要件下就前述何者為行政處分之認定原則予以變通。經查本件依前開原則以本市商業管理處為原行政處分機關，訴願人於提起本件訴願時，本府依法應審查各個階段行為之適當性或合法性，是國宅處所為之前階段行為是否合法妥當，亦屬本訴願決定審查之對象，是本案以本市商業管理處為原行政處分機關，已可發揮救濟功能，並無例外採取學者及實務之變通方法將國宅處併列為本件原處分機關之必要；又本件提起訴願之日期（九十一年六月十八日）距原處分書發文日期（九十一年五月十五日）雖已逾三十日，惟原處分機關未查告原處分書送達日期，訴願期間無從起算，自無訴願逾期問題，合先敘明。

二、按國民住宅條例第二十一條第一項第五款規定：「政府興建之國民住宅出售後，有左列情事之一者，國民住宅主管機關得收回該住宅及基地，並得移送法院裁定後強制執行：……五、變更為非居住使用或出租，經通知後逾三十日未予回復或退租者。」

營利事業統一發證辦法第二條規定：「依本辦法應實施統一發證者，係指下列登記：一、商業登記。二、營業登記。三、其他依法律或法律授權所定命令應辦理之登記。」第三條第一項規定：「營利事業之登記，申請人應填妥申請書，連同應具備之各種文件，向所在地之營利事業登記○○中心（以下簡稱○○中心）提出申請。」第四條規定：「○○中心由商業、稅捐、都市計畫、建築主管單位組成。前項○○中心之綜合業務，由商業單位辦理。」第五條規定：「聯合作業中心收受申請書件後，應依左列規定辦理：一、申請書及附件有遺漏、短缺情事者，應立即告知補正，俟其補正後再行收件。……四、申請案件須會辦者，依其營業性質，分送該管單位核簽；該管單位應於收件之日起五日內審查完畢，隨即將審查結果移送聯合作業中心辦理

。」第六條規定：「各主管單位審查事項如下：……四、商業單位：審查商業登記法令規定事項。五、其他會辦單位：審查各該主管法令規定事項。」

三、本件訴願理由略謂：

（一）系爭房屋係位於興安國宅內，依其使用執照上所載，除供住宅使用外，亦可供一般零售業使用，且訴願人為求合法，請原所有權人○○○提出系爭房屋確可出售供作商業使用之證明，○君遂提出國宅處八十七年十一月十八日北市宅三字第八七二四七五五八〇〇號函謂：「○○○路○○號之○○國宅『係屬店舖非屬國民住宅』，產權移轉不受國民住宅條例及子法之限制」，訴願人因信賴該函之正確合法性，因此由第三人○○○買受系爭房地以供商業使用，且○君並不符買受國宅之條件，卻得將系爭房地移轉登記其名下，皆因該函之故。按「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」行政程序法第八條定有明文。此為行政法上之信賴保護原則。訴願人因信賴國宅處前揭函文而以系爭房地為營業處所，此一信賴利益應受保護。且訴願人並無行政程序法第一百十九條各款規定信賴不值得保護之情形，故國宅處九十一年五月十日北市宅管字第〇九一三一三五三七〇〇號函之會辦審查意見已侵害訴願人之正當合理信賴，而以該會辦審查意見為前提之原處分，自非適法。

（二）查行政機關作成處分須經由其他機關參與並提供協力者，稱之為「多階段處分」。理論上如先階段之行為符合下列條件：一、作成處分之機關依法應予尊重，且不可能有所變更者；二、先階段之行為具備行政處分之其他要件；三、已直接送達或以他法使當事人知悉者；則應許當事人直接對先階段機關之行為，提起救濟。故訴願人應得對作成先階段行為之機關國宅處提起訴願。再者，原處分書既載明應向臺北市商業管理處遞送訴願書，訴願人遂併以商業管理處為原處分機關，提起訴願，以保權益。

四、卷查訴願人於九十一年五月三日向原處分機關申請營利事業設立登記，營利事業所在地址為本市松山區○○○路○○號○○樓，該建築物領有本府工務局核發之 XX 使字第 XXXX 號使用執照，該使用執照之核准用途雖載為「集合住宅、一般零售業」，惟依本府工務局核發前揭使用執照所核准之竣工圖，國宅處報請本府工務局核准系爭建築物之使

用用途係「集合住宅」而非「一般零售業」，此有本府工務局 XX 使字第 XXXX 號使用執照所附工程竣工圖之地面層平面圖及系爭建物登記謄本等影本附卷可稽。是國宅處以九十一年五月十日北市宅管字第 0 九一三一三五三七 0 0 號函復原處分機關會辦審查意見，認系爭建物係居住用國宅，依國民住宅條例第二十一條第一項第五款之規定，不得變更為非居住使用，原處分機關遂據以否准訴願人營利事業設立登記之申請，自屬有據。

- 五、至本件訴願人主張係因信賴國宅處八十七年十一月十八日北市宅三字第 八七二四七五五八 0 0 號函之合法性，始由第三人○○○買受系爭房地以為營業處所，且訴願人並無行政程序法第一百十九條各款規定信賴不值得保護之情形，是國宅處九十一年五月十日北市宅管字第 0 九一三一三五三七 0 0 號函復原處分機關之會辦審查意見已侵害訴願人之正當合理信賴，而以該會辦審查意見為前提之原處分，自非適法云云。經查前揭國宅處八十七年十一月十八日北市宅三字第 八七二四七五五八 0 0 號函係該處針對本件系爭建物之原所有權人○○○所為轉售系爭建物之申請所為之函復，該函之內容略以：「主旨：臺端申請核發所有本市○○○路○○號之興安國宅同意轉售證明乙案，復請查照。說明：……二、經查上開國宅係屬店舖非屬國民住宅之性質，其產權移轉不受國民住宅條例之限制，且無『國民住宅條例』及其子法之適用。」嗣國宅處自承前開函係因審查作業疏失而將系爭居住用國宅誤認為店舖，經案外人○○○以信賴該函而承購系爭房屋致受損害為由向國宅處請求國家賠償，案經本府八十九年五月二十九日國家賠償事件處理委員會第一四七次委員會議作成該案無賠償責任之決議在案。按行政機關為行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴，國宅處前揭八十七年十一月十八日北市宅三字第 八七二四七五五八 0 0 號函說明二所載之錯誤內容，如致其受益人於因信賴該函而遭受不可預計之負擔或喪失利益，其他行政機關於對該受益人作成後續之行政行為時，即應斟酌該事實。惟查國宅處前揭八十七年十一月十八日北市宅三字第 八七二四七五五八 0 0 號函之相對人係系爭建築物之原所有權人○○○，而向○○○買系爭房屋者係案外人○○○，準此，本件訴願人既非該函之相對人，亦非因信賴該函而承買系爭房屋之人，自無從據以爭執其在本案有無信賴保護原則之適用。是訴願所訴應屬誤解，委難憑採。從而，原處分機關依據

國宅處之審核意見否准訴願人營利事業設立登記之申請，揆諸首揭規定，並無不合，應予維持。

六、綜上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第七十九條第一項之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張明珠

委員 黃茂榮

委員 薛明玲

委員 楊松齡

委員 王惠光

委員 陳 敏

委員 曾巨威

委員 曾忠己

委員 黃旭田

中 華 民 國 九 十 一 年 十 一 月 六 日

市長 馬英九

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行

如對本決定不服者，得於收受本決定書之次日起二個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟，並抄副本送本府。

（臺北高等行政法院地址：臺北市大安區和平東路三段一巷一號）