

裁判字號：臺中高等行政法院 102 年度訴字第 272 號 行政判決

裁判日期：民國 102 年 11 月 13 日

案由摘要：零售市場管理事件

臺中高等行政法院判決

102 年度訴字第 272 號

102 年 11 月 6 日辯論終結

原 告 劉晃勝
黃邱素貞
羅源寶
詹順添
高蔡玉霞
張汪瀋
陳泊宏

共 同

訴訟代理人 簡祥紋 律師

被 告 彰化縣員林鎮公所

代 表 人 張錦昆

訴訟代理人 楊錫楨 律師

上列當事人間因零售市場管理事件，原告不服彰化縣政府中華民國 102 年 5 月 7 日府法訴字第 1020112131 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：緣被告就其所屬「彰化縣員林鎮公所第 1 公有零售市場」（下稱系爭公有市場）第 36、37、38、39、41、43、44 號等店鋪（下稱系爭店鋪），分別與原告劉晃勝、黃邱素貞、羅源寶、詹順添、高蔡玉霞、張汪瀋、陳泊宏定有「臺灣省彰化縣員林公有零售市場店鋪（攤位）租賃契約」（下稱系爭租賃契約），使用期間均自民國（下同）98 年 7 月 1 日起至 102 年 6 月 30 日止。原告於期滿 6 月前，分別於 101 年 11 月至 12 月間，依系爭租賃契約第 2 條規定，向被告申請繼續使

用，被告以102年1月24日員鎮市字第1020003085號函復就原告原使用之系爭店鋪，改採公開競標方式標租辦理，復以102年3月26日員鎮市字第1020009579號函否准原告請求繼續使用系爭店鋪，原告不服上揭二函文，提起訴願，經決定不予受理，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

(一)本件為公法事件：

1. 早期實務見解將公有市場之使用關係定性為單純私法關係，但晚期實務見解已認為，公有市場屬公營造物，於主管機關核准使用之階段，係屬公法關係，此觀經濟部97年6月5日經商字第09700560260號函「因『零售市場管理條例』相關規定已以『使用人、使用費』代替原『承租人、租金』之概念，並有『加徵滯納金』之規定，依『行政執行法施行細則』第2條之規定，『滯納金』係屬公法上金錢給付義務之一，故其立法意旨係將市場攤（鋪）位之使用關係定為公法關係。」及最高行政法院91年7月份庭長法官聯席會議(一)「公物利用關係與營造物利用關係間，有頗多相似之處，參酌屬營造物之公有市場，有關機關原以租賃方式，出租與民眾使用，改制前行政法院55年判字第10號判例，即認其利用關係純屬私法上之權利義務關係，嗣有關機關於69年間將營造物利用規則即市場管理規則，予以修改以核准使用代替承租，以核准許可書代替租約，不收租金而徵收年費，採撤銷使用許可，而非解除契約作為終止利用關係，則公有市場與利用人間變更為公法關係，改制前行政法院70年度判字第855號判決，亦認可此項利用關係為公法關係，因而如有爭執自可依法提起行政訴訟。綜上，本件事實應認為屬公法關係，較符合行政法之理論與實務。」可明，鈞院93年度訴字第362號判決亦採此見解。本件兩造所簽訂租賃契約係在具體化對系爭市場店鋪核准使用關係，不因此影響公法關係之存在，此由被告每月開立「彰化縣員林鎮公所公有零售市場攤（鋪）位使用費及清掃費繳款書」（下稱系爭使用費及清掃費繳款書），由原告按期繳納，可證系爭店鋪核准使用與否之爭執，屬公法關係之爭執，原告得提起行政救濟。此參酌司法院

釋字第 540 號解釋「國家為達成行政上之任務，得選擇以公法上行為或私法上行為作為實施之手段……惟立法機關亦得依職權衡酌事件之性質、既有訴訟制度之功能及公益之考量，就審判權歸屬或解決紛爭程序另為適當之設計。此種情形一經定為法律，即有拘束全國機關及人民之效力，各級審判機關自亦有遵循之義務。」、第 695 號解釋理由「至於人民依行政法規向主管機關為訂約之申請，若主管機關依相關法規須基於公益之考量而為是否准許之決定，其因未准許致不能進入訂約程序者，此等申請人如有不服，應依法提起行政爭訟（本院釋字第 540 號解釋參照）。」可明。

2. 公營造物依法律之規定，人民有利用之「許可請求權」時，該「許可」為公法性質，惟作成公法「許可」後實際成立之利用關係，則可能以私法之形式為之，此即學說上所謂「二階段理論」，此理論並為司法院釋字第 540 號及第 695 號解釋所承認。另有關於公有市場利用之爭議，參酌高雄高等行政法院 100 年度訴字第 490 號判決略以「欲申請使用公有市場攤（鋪）位者，應填具申請書向主管機關提出申請，經主管機關『核准』取得資格後，雙方始得辦理簽訂契約手續。是主管機關在締約前針對申請人有無利用公有市場攤（鋪）位使用資格所為准駁之意思表示，應屬對外直接發生公法上法律效果之行政處分，受處分人如有爭執，應得循序提起行政訴訟。」（該判決經最高行政法院 101 年裁字第 2142 號裁定維持）可知，公有市場利用亦屬前述之二階段行為，故「未經許可」乃屬公法階段之爭議。至於原承租人可否請求續租，雖以「得否獲得利用許可」為請求有無理由之前提，但究屬私法爭議，應由普通法院審理。本件既是針對「許可階段」而為救濟，屬公法爭議事件，與原告另向普通法院提起之「請求續租訴訟」（私法爭議），係屬不同爭議事件。但本件公法爭議是另案私法爭議之前提要件事實，係屬民事訴訟法第 182 條規定普通法院是否裁定停止訴訟程序問題，而非同法第 31 條之 1 第 2 項規定「訴訟已繫屬於不同審判權之法院者，當事人不得就同一事件向普通法院更行起訴」之情形，亦非行政訴訟法第 12 條之 1 第 2 項規定「訴訟繫屬於行政法院後，

當事人不得就同一事件向其他不同審判權之法院更行起訴。

」之情形，鈞院應有審判權。

(二)原告提起訴願，並未逾期：被告以 102 年 1 月 24 日員鎮市字第 1020003085 號函復就原告原使用之系爭店鋪，改採公開競標方式標租辦理，復以 102 年 3 月 26 日員鎮市字第 1020009579 號函否准原告請求繼續使用系爭店鋪，上揭二函文之意旨應是相同，後函應為重覆處分，惟後函否准原告聲請之意思較明確，為免爭議，原告對該二函文均表不服，提起訴願，且該二函文均未記載告知訴願救濟期間，是原告提起訴願，並未逾期。

(三)按零售市場管理條例第 9 條規定，原告就系爭店鋪有「優先使用權」，而且原使用人之優先使用順次在「公開招攬者」之前，此參酌「彰化縣零售市場攤（鋪）位設置及管理辦法」（下稱彰化縣管理辦法）第 5 條第 2 項規定「已開始營業之公有市場及改建之公有市場攤（鋪）位，除由原攤（鋪）位使用人優先承租外，如有賸餘空攤（鋪）位，比照前項規定辦理。」亦足證之。另依同條例第 11 條第 2 項規定「得於期滿六個月前申請繼續使用」，除原告有「未按期繳納使用費及自治組織管理費」之情事外，被告不得拒絕原告之申請（同條例第 12 條第 1 項規定參照）。另觀之「臺灣省零售市場管理規則」第 17 條規定「公有市場攤鋪位租期以 4 年為限。前項租期屆滿時，原承租人有繼續承租權，但有逾期繳納租金或清掃費尚未繳清者，不在此限。」及系爭租賃契約第 2 條第 2 項約定「原使用人得於期滿 6 個月前申請繼續使用」，均足證原告於系爭租賃契約屆滿前，有請求被告同意續租之權利，除有法定不得續約事由外，被告不得拒絕而有同意之義務。本件經原告請求續租，被告自有依零售市場管理條例第 11 條及第 12 條規定核准使用之義務。

(四)臺灣省零售市場管理規則第 17 條規定「租期屆滿時，原承租人有繼續承租權」，已明確賦予原告租期屆滿時有請求被告同意續租之權利，雖該規則已於 99 年 4 月 7 日廢止，但系爭租賃契約係於 98 年 5 月簽訂，簽約當時該規則尚屬有效法令，自屬系爭租賃契約第 13 條約定所稱「有關法令」，仍得拘束

兩造，此由被告開立之使用費及清掃費繳款書，在100年10月以前仍於其上「注意事項」載稱「臺灣省零售市場管理規則第19條：公有市場攤鋪位承租人逾期繳納租金及清掃費」等語可稽。基於法律不溯及既往原則及信賴保護原則，兩造簽訂系爭租賃契約時，原告依上揭規則第17條規定已享有「繼續承租權」，為附有始期之權利，得於租期將屆滿前為優先續租之請求，不因請求續租時，法令已廢止而受影響，蓋權利「何時發生」與「何時得為行使」本屬二事。且原告主張之權利乃實體法上之權利，本於實體從舊之法令適用原則，理當如此。又系爭租賃契約從48年初次訂約至98年，50年間被告均係依「臺灣省零售市場管理規則」第17條第2項規定，不斷與原告續訂租約。而零售市場管理條例第9條所稱「優先使用」或彰化縣管理辦法第5條第2項規定所稱「優先承租」，係指使用（或租賃）期限屆滿，原使用人（或原承租人）得優先繼續使用（或續租）之意。系爭租賃契約乃「繼續性契約」，此優先承租權之取得，需以兩造先有租賃關係存在，即以原承租人為要件，且原租期即將屆滿時即得行使。此與一般「優先承買權」（如土地法第104條規定）須待買賣關係（非繼續性契約）發生，始附隨有此權利之發生者不同。零售市場管理條例第9條之立法理由雖提及「新建、改建或遷建」，但細觀其立法理由並無「明示其一排除其他」之意旨，且法條文義並未作此限制，自不能藉此推論該管理條例之整體立法意旨，將「優先使用權」僅限縮於「新建、改建或遷建」時。至於彰化縣管理辦法係基於零售市場管理條例第5條之授權而制訂，而非第9條，則以該管理條例第9條限縮彰化縣管理辦法第5條第2項之適用範圍僅及於「改建、興建或遷建」時，實屬本末倒置。況依彰化縣管理辦法第5條之法條文義已明確表明，不限「改建」時，凡「已開始營業之公有市場」，原使用人均有「優先承租權」。

- (五)零售市場管理條例第11條規定，被告對於原告申請繼續使用，固有准駁之權，但該條規定未必有授予被告裁量權之意思，因行政機關是否享有裁量權，應從整體的法律規範內容並探求立法意旨認定之。因亦有「得為條款」者，係用以表示

法律賦予行政機關「權限」之規定，而非賦予「裁量」之規定。縱使有賦予被告裁量權之意思，其行使亦非毫無所限制：

1. 零售市場管理條例第 12 條第 1 項規定「公有市場攤（鋪）位使用人應按期繳納使用費及自治組織管理費。使用期限屆滿尚未繳清者，不得申請或繼續使用。」本於明示其一排除其他之法理及反面解釋，原告於使用期限屆滿時，如已按期繳納使用費及自治組織管理費，應得請求繼續使用原已使用之店鋪，被告並無拒絕之餘地，此乃保障原使用人優先使用權所必要。同條例第 11 條規定之准駁權若毫無限制，被告得恣意拒絕，則第 12 條規定「未按期繳納者不得申請或繼續使用」即毫無意義。換言之，原使用人是否有權請求繼續使用，係以有無按期繳納使用費及自治組織管理費為要件。此觀被告 102 年 1 月 24 日通知其他承租人辦理續約時，該公函說明亦僅載明「未繳清租金及未加入自治會並繳清會費者，不予辦理續約。」是已繳納租金及會費者，被告均准予辦理續約，原告既已按期繳納相關費用，申請繼續使用系爭店鋪，被告應無裁量權可言，縱有之，本於平等原則，其裁量權亦應縮減至零。被告仍駁回原告之請求，其裁量權之行使即有濫用，原處分自屬違法。
2. 臺灣省零售市場管理規則第 17 條亦規定原承租人確實於租期屆滿前有請求繼續承租之權。何況依系爭租賃契約第 2 條第 2 項約定「原使用人得於期滿 6 個月前申請繼續使用」，被告並未保留准駁之權利，且原告均按期繳納租金及相關費用，則原告請求續續使用，被告自有核准之義務。
3. 臺灣省零售市場管理規則最早於 36 年制訂，88 年重新制訂施行，為早期法制不完備時，用以規範臺灣省所屬公有市場管理之規範。迨至零售市場管理條例於 96 年施行，上揭規則並未立即廢止，而係遲至 99 年 4 月 7 日始廢止，足見該規則與零售市場管理條例，規範效力上並無衝突關係。實則零售市場管理條例第 11 條及第 12 條係沿用上揭規則第 17 條規定而來，唯一差別在於前者所用法條文義為「申請繼續使用」，而後者用語為「繼續承租權」。此差別起因於早期實務見解將公有市場之使用關係定性為「單純私法關係」，但晚期實務見

解已認為公有市場屬公營造物，於主管機關核准使用之階段，係屬「公法關係」。是從該規則第 17 條規定，可知原告既未欠繳相關費用，即應享有繼續使用之請求權。

- (六)退萬步言，縱使原告依上開法令，無請求繼續使用之公法上請求權，而被告有准否之裁量權，但參酌最高行政法院 99 年度判字第 212 號判決意旨「人民於依法申請之案件所謂『法規』固指法律或法律授權之法規命令、自治規章等，各行政機關所訂之行政規則並不當然賦予人民『依法』申請之公法上請求權，行政規則係借助於行政實踐及平等原則，產生行政自我約束之效力，而發生對外效力，此即為平等原則對行政機關效力次原則之行政自我拘束原則，蓋行政機關在裁量範圍內，所為之行政處分，在事實及法律上均相同之情形，所為之裁量亦應相同，是以行政機關頒行之行政規則，基於行政自我拘束原則，於個案中自應受拘束，則行政機關基於該裁量行政規則，既已對於合於相同條件之人予以給付，則其他合於該條件之人民自得經由平等原則而基於該裁量行政規則請求行政機關為特定行政行為之公權利，亦即得為提起課予義務訴訟之公法上請求權基礎，利害關係人主張行政機關未依其所定規則為準駁者，亦應依違反平等原則而為主張該核准之行政處分為違法而得循序提起撤銷訴訟，原判決逕依臺北市○○巷道廢止或改道申請辦法，未說明系爭撤銷訴訟之主觀公權利為何，亦有判決不備理由之違法。」本件系爭公有市場出租攤鋪共有 165 戶，被告僅就含原告在內之 9 戶拒絕原告繼續使用，其餘 156 均准予繼續使用，並已完成續約，且續約條件與前次租約相同。但含原告在內 9 戶與其他 156 戶，均位於同一市場內，僅使用之位置不同，原告又無違法事由存在，兩者「事物本質」均相同，原告何以竟受不能繼續使用之差別待遇，何況被告亦自陳原告繳納之租金遠高於其他承租戶，平均差距達 30 倍，但繳較高租金者反受不利之待遇，豈符公平正義？原告與其他經被告同意繼續使用原攤位者之條件並無不同，顯然相同事件，被告並未做相同之處理，其裁量權之行使自屬違法。則原告自得依平等原則，請求被告做相同之處置，即作成同意原告繼續使用如訴之

聲明所載攤鋪之行政處分。

(七)原告有請求繼續使用之公法上請求權：按最高行政法院 97 年度裁字第 3144 號裁定意旨「行政訴訟法第 5 條第 2 項乃關於人民請求中央或地方機關作成行政處分遭否准時，所應提起行政訴訟之訴訟類型規定。其中所謂『依法申請』，係指法規有賦予人民申請之權利。故若法規有賦予人民得為此申請之權利，僅是個案申請人之情形不合於法規規定要件，則屬申請有無理由問題，尚非其申請非此所謂依法申請……至人民請求後，經主管機關審查結果，其不合於法規規定要件予以否准時，依上開所述，該人民之申請尚非所謂『非依法申請』，並因該函已對該申請人發生否准之法律效果，該函即應認屬行政處分。」零售市場管理條例第 11 條第 2 項既已明文「原使用人得申請繼續使用」，顯屬行政訴訟法第 5 條所稱「人民依法申請之案件」，被告拒絕原告請求，未具體說明原告之請求不符何種法定要件，僅以「增加收入」為由而拒絕，其否准處分自屬違法。

(八)政府為解決公有市場於長期缺乏管理之下導致市場攤位利用不當，產生閒置、營運停滯和經費浪費之問題，同時加強零售市場之輔導管理，維持市場秩序並維護消費者權益（零售市場管理條例第 1 條規定參照），以達到振興當地經濟及就業之目的，而制訂零售市場管理條例。政府出租公有市場雖屬私法行為，但其係為達到公有市場管理利用優化，進而活絡當地經濟發展和就業市場及社會救助之公行政目的。簡言之，公有市場攤位出租之行為並非完全以增加政府營收為目的，毋寧更接近具有替代公法行為、追求行政目的之行政私法行為，故政府於進行公有市場攤位出租時，不能以「增加營收」為優先考量，應以達成公有市場之行政目的為優先考量，故其過程不僅應受到相關法規之拘束，也要遵循憲法基本權之規範，尤其是平等權。此參照司法院釋字第 457 號解釋「國家機關訂定規則，以私法行為作為達成公行政目的之方法，亦應遵循上開憲法之規定。」可明。若行政機關行使裁量權，雖以訂立私法契約方式為之，仍應受平等原則之拘束。被告雖稱「採公開招標」係執行鎮代表會決議，但公有

市場之行政管理係被告職權並非鎮代表會職權，且全員林鎮不只一個公有市場，鎮代表會卻僅針對「第一公有市場」其中「臨路9戶」，等同就「個案」作成應公開招租之決議，已侵犯被告之行政自主權，有違權利分立原則，亦與常理不符。足見，此絕非只是「增加鎮庫收入」之單純考量，其中所涉利益糾葛，恐怕才是被告被迫作成拒絕原告繼續使用決定之真正原因。被告雖辯稱「除臨路之系爭9間店鋪以外之其餘市場內店鋪或攤位，係因在102年6月30日租約到期前，無其他人民向被告申請承租，而僅有原承租人提出續租要約，被告方准其續租請求」等語，但臨路9戶（含原告等7戶），除原承租人申請承租外，亦均無人申請承租，被告何以拒絕原告之請求，被告所為顯然違反平等原則。又被告辯稱「被告依公開招標程序辦理系爭攤位之標租，係本於鎮民代表會之決議」云云，所稱「鎮民代表會之決議」，實係以原告無續租意願或有違反租約等情事存在，為辦理公開招標前提，此觀被告94年11月24日員鎮市字第0940033407號函「說明：本鎮第一公有零售市場位於商業區九間店鋪……本案承租人爾後如無意承租時或承租人有違反契約條文規定得終止契約關係時，本所將依據本鎮代表會提案議決內容暨相關法令辦理公開招租事宜。」可明。足證若原告無違約情事又有續租意願，被告即願意續租，該函已使原告產生合理信賴，被告以原處分否准，顯違誠信原則及信賴保護原則。另原告承租使用之店鋪地理位置固然較市場內攤位為佳，但每月繳納之租金乃市場內之攤位承租人所繳租金之數十倍，已負擔相當且對等之租金繳納義務，並未享有與公平原則不符之利益，被告自不能再以地理優勢作為差別待遇之正當理由。

(九)原告就基礎事實同一之民事訴訟案件審理時（臺灣彰化地方法院102年度重訴字第87號案件及同院102年度訴字第413號案件），曾主張與被告有永久使用之約定，被告對原告上開永久使用約定，並不爭執，其僅爭執系爭店鋪所有權歸屬，此有上揭二案件之言詞辯論筆錄可稽，原告主張系爭店鋪管理權移轉被告，係以被告同意原告得永久使用為對價，被告既據原告之主張而主張享有系爭店鋪之管理處分權，則原告

自得請求被告給付對價，亦即履行同意原告繼續使用之義務。上開約定即使僅有私法契約效力，但被告作為行政機關，於公權力之行使仍應本於誠信原則為之（行政程序法第 8 條規定參照）。

(十)聲請調查證據：

1. 被告既以「增加鎮庫收入」為由，欲採公開招租而拒絕原告續用請求，自應證明採公開招租可達「增加鎮庫收入」之目的，而有必要調查系爭店鋪之市場租金行情為何？如與市場行情相當，則公開招租亦難以達成增加鎮庫收入之目的，則其裁量權行使，即有濫用而違法之情事。故系爭店鋪之市場月租金行情為何，乃為兩造重要爭點所在，請函請不動產估價師鑑價。
2. 函請員林鎮民代表會提出第 17 屆第 6 次定期會代表提案第八號議決案及第 18 屆第 1 次臨時會第 1 號提案決議內容，以查明被告是否確實遵守鎮民代表會決議內容？及原處分有無違背誠信原則及信賴保護原則之情事？等情，並聲明求為判決(1)撤銷訴願決定及原處分（被告 102 年 1 月 24 日員鎮市字第 102003085 號函及 102 年 3 月 26 日員鎮市字第 1020009579 號函）。(2)被告應就所屬「彰化縣員林鎮公所第 1 公有零售市場」第 36 號店鋪，作成准予原告劉晃勝繼續使用之行政處分。(3)被告應就所屬「彰化縣員林鎮公所第 1 公有零售市場」第 37 號店鋪，作成准予原告黃邱素貞繼續使用之行政處分。(4)被告應就所屬「彰化縣員林鎮公所第 1 公有零售市場」第 38 號店鋪，作成准予原告羅源寶繼續使用之行政處分。(5)被告應就所屬「彰化縣員林鎮公所第 1 公有零售市場」第 39 號店鋪，作成准予原告詹順添繼續使用之行政處分。(6)被告應就所屬「彰化縣員林鎮公所第 1 公有零售市場」第 41 號店鋪，作成准予原告高蔡玉霞繼續使用之行政處分。(7)被告應就所屬「彰化縣員林鎮公所第 1 公有零售市場」第 43 號店鋪，作成准予原告張汪瀆繼續使用之行政處分。(8)被告應就所屬「彰化縣員林鎮公所第 1 公有零售市場」第 44 號店鋪，作成准予原告陳泊宏繼續使用之行政處分。

三、被告則以：

(一)本件應為私法關係：

1. 原告起訴前，曾以 102 年 6 月 30 日店鋪租約期滿後，被告預計將系爭店鋪改採公開競標方式辦理標租(即被告 102 年 1 月 24 日員鎮市字第 1020003085 號函意旨內容)，並通知原告不予續租(即被告 102 年 3 月 26 日員鎮市字第 1020009579 號函意旨內容)，致侵害原告就系爭店鋪之優先承租公法權利為由向鈞院聲請假處分。經鈞院 102 年度全字第 3 號裁定認為：「行政機關代表國庫出售或出租公有財產，並非行使公權力，對外發生法律上效果之單方行政行為，即非行政處分，而屬私法上契約行為，當事人若對之爭執，自應循民事訴訟程序解決，業經司法院釋字第 448 號解釋在案。」駁回其假處分聲請，原告並未對該裁定提起抗告而確定；之後，原告乃以同一原因事實，向臺灣彰化地方法院(下稱彰化地院)聲請假處分，經該院 102 年度裁全字第 198 號、第 256 號民事裁定准其假處分之聲請；隨後，原告復以同一原因事實，主張就系爭店鋪有優先承租權，被告應與原告就爭店鋪辦理續租，向彰化地院提起民事訴訟，經該院以 102 年度訴字第 413 號、102 年度重訴字第 87 號駁回其請求。依司法院釋字第 448 號解釋，原告主張就系爭店鋪有優先使用權(優先承租權)，被告應同意原告續租請求等事實，應為私法關係，並非公法關係，被告 102 年 1 月 24 日員鎮市字第 1020003085 號、102 年 3 月 26 日 1020009579 號函係本於兩造租賃契約之私經濟關係所為意思表示，並非行政處分，其起訴請求撤銷該二函文，及被告應作成准予原告繼續使用之處分，自屬有誤。
2. 原告所援引之經濟部 97 年 6 月 5 日經商字第 09700560260 號函係抵觸司法院釋字第 448 號解釋而無效；而最高行政法院 91 年 7 月份庭長法官聯席會議(一)係針對市有道路之土地使用費事件，應屬公法爭議事件而為決議，與本件事實不同，無從援引。何況，該決議所引最高行政法院 55 年判字第 10 號判例及 70 年度判字第 855 號判決，係作成於 87 年 2 月 27 日司法院釋字第 448 號解釋公布之前，因與該解釋抵觸，應不再適用；至於鈞院 93 年度訴字第 362 號判決，係針對不定期租賃契約之市場建物攤位而為爭訟，除與本案屬定期租賃之性質不同

外，該判決亦抵觸上揭釋字意旨，應不生拘束力；又司法院釋字第 540 號解釋係針對國民住宅條例有關收回國宅強制執行事件之審判權而為解釋，除與本件個案不同外，該解釋亦認為主管機關核准出租，並與承租人訂立租賃契約者，該等契約即非行使公權力而生公法上關係；而司法院釋字第 695 號解釋，係針對人民依國有林地濫墾地補辦清理作業要點申請訂立租地契約遭否准，其爭議應由行政法院審判而為解釋，該解釋客體與本件個案不同，無法比附援引。

3. 原告就同一事件，已向彰化地院提起民事訴訟並判決在案，經查該案與本件之當事人相同、訴之聲明相同（均在請求被告應同意原告繼續使用店鋪）、請求權基礎相同（均為零售市場管理條例第 9、11 條、彰化縣管理辦法第 5 條第 2 項及臺灣省零售市場管理規則第 17 條等規定），請求之原因事實相同（均主張根據兩造定期租賃契約而有權繼續使用系爭店鋪），故為同一事件，應可認定。依行政訴訟法第 307 條之 1 準用民事訴訟法第 31 條之 1 第 2 項規定，原告對於同一事件已向彰化地院起訴並經判決，不得就同一事件再向鈞院更行起訴，自應由鈞院裁定駁回其起訴。

- (二)按優先承租權之主張，必須在出租人欲將標的物出租時，具有一定條件資格者，始有主張依同樣條件優先承租之可言（最高法院 86 年度台上字第 2205 號判決意旨參照）。本件原告主張就系爭店鋪有優先承租權，然因被告尚未就系爭店鋪對外公開標租，則是否會由第三人以何租金數額得標，尚屬未定，即租金數額之同樣條件未定，原告又如何能主張其有優先承租權，可以同樣條件優先承租而要求被告應同意其續租？另依被告 102 年 3 月 26 日員鎮市字第 1020009579 號函可知，被告於 102 年 6 月 30 日租賃期間屆滿時，要收回系爭店鋪，且系爭店鋪於 102 年 7 月 1 日以後，亦無對外招租之確定計畫，目前系爭店鋪亦因原告聲請民事法院假處分，禁止被告提供給第三人償或無償使用，已如前述，原告又如何能以同樣條件優先承租而主張其有優先承租權？在此情況下，尚不發生原告所謂其有優先使用權之存在。且租賃定有期限者，其租賃關係，於期限屆滿時消滅，如無民法第 451 條所定視為

以不定期限繼續契約情事，依同法第 455 條規定，承租人應於租期屆滿時返還租賃物。否則，即應負給遲延責任（最高法院 69 年臺上字第 4001 號判例意旨參照）。本件原告既已自承就系爭店鋪最近一次之使用期間為 98 年 7 月 1 日起至 102 年 6 月 30 日止，則兩造間就系爭店鋪係屬定期租賃，並於 102 年 6 月 30 日屆滿時即消滅，被告無同意原告續租請求之義務，則被告縱於租賃關係消滅後，未來將系爭店鋪改以公開競標方式標租，目前尚無對外公開招租，亦屬被告對公有物之管理行為，無違背法令之處，且原告亦可參與競標，何來損害？

(三)原告依零售市場管理條例第 9 條、彰化縣管理辦法第 5 條第 2 項及臺灣省零售市場管理規則等規定，主張其就系爭店鋪有優先使用權（繼續承租權）。然查：

1. 零售市場管理條例第 9 條第 1 項所規定之優先使用權，按該條之立法理由：為有效管理，並促進公有市場之攤(鋪)位使用率，爰就公有市場「新建、改建或遷建」時，攤(鋪)位之優先使用順序及取得使用資格之使用人辦理簽約手續之期限予以規範，俾資明確。本件系爭攤位所在之市場，並無興建、改建或遷建之情形或計畫，則原告據此主張有優先使用權，應屬無據。
2. 依彰化縣管理辦法第 5 條規定：「(第 1 項)尚未開始營業之公有市場，其主管機關應保留每一新建市場攤(鋪)位合計總數百分之三，優先核准身心障礙者申請使用。未達整數部分，以四捨五入為計算標準。(第 2 項)已開始營業之公有市場及改建之公有市場攤(鋪)位，除由原攤(鋪)位使用人優先承租外，如有賸餘空攤(鋪)位，比照前項規定辦理。(第 3 項)彰化縣公有攤販臨時集中場優先核准身心障礙者申請承租攤位保留比率，準用前二項之規定。」可知係針對市場攤位對於身心障礙者之申請使用所為特別保障之規定，且其中第 2 項有關「除由原攤(鋪)位使用人優先承租外」一語，於適用母法即零售市場管理條例第 9 條第 1 項規定及其立法理由可知，原告亦無優先使用權。
3. 依系爭租賃契約書第 2 條雖約定原告得於期滿 6 個月前申請繼續使用系爭店鋪，然依零售市場管理條例第 11 條規定：「(

第1項)公市場攤(鋪)位之使用期限，以四年為限。(第2項)前項使用期限屆滿時，原使用人得對於期滿六個月前申請繼續使用；設立公有市場之主管機關應在使用期限屆滿前為準否繼續使用之決定。」可知系爭租賃契約書既無被告對於原告前開申請繼續使用之要約，有應承諾之同意義務約定外，依上開規定被告對於繼續使用之申請，則有准否之決定裁量權，要無所謂被告應為準許續租之法定義務，或存在原告所謂除有終止事由之情況外，被告應為準許續租之任何約定或法律規定。故被告縱於兩造租賃期滿後，就系爭店鋪不同意原告續租之申請，而改採公開招標方式辦理續租之行為，亦未違反兩造契約約定或零售市場管理條例第11條之規定。

4. 零售市場管理條例第12條第1項規定原告有未繳清使用費及管理費時，不得申請續租等語，係賦予原告有續租申請權，而非規定被告有准其續租申請之義務；另該條例亦無除有法定不得續租事由外，被告即有同意原告續租義務之相關規定。此外，臺灣省零售市場管理規則業於99年4月7日廢止，在廢止前，參照零售市場管理條例第11條第2項規定，原告在期滿前6個月方有續租申請權，是在該規則廢止前，原告尚無續租申請權，無從依廢止之管理規則主張權利。更何況，廢止之臺灣省零售市場管理規則，已由零售市場管理條例所取代，兩造租賃契約第13條約定「本契約未約定事項，悉依零售市場管理條例及其相關法令處理」，其所指「其有關之法令」，自係指「與零售市場管理條例有關之法令」，而臺灣省零售市場管理規則係由經濟部所訂定，並非由零售市場管理條例授權而訂定，且無任何法源授權訂立，自非屬「與零售市場管理條例有關之法令」，無從列為兩造租賃契約內容，而由原告據以主張權利。
5. 零售市場管理條例第8條係先針對地方主管機關新建、改建或增建公有市場時，應就工程計畫等文書審核所為之規定，繼而在第9條針對公有市場之攤位使用優先順序加以規定，是第9條乃揭示上開立法理由等語，以為呼應，而於第9條第1項第1款規定「原與設立公有市場之主管機關訂有使用市場攤(鋪)位契約者」，有第一優先使用順位，故從該規定可知

，原與主管機關訂有租約之租戶，因原有市場新建、改建或增建而無法繼續使用攤位後，在完成新建、改建或增建時，方取得第一優先使用順位，符合體系解釋及第9條之立法理由，則原告主張依零售市場管理條例第9條第1項第1款規定取得優先承租權等語，亦不可採。

6. 零售市場管理條例第10條係針對公有市場攤位之申請程序及申請人資格為規定，進而於第11條第2項針對原使用人之申請程序及主管機關有准否之決定為規定。是只要符合申請人資格者，包括原使用人或有意願使用攤位之人，均給予保障，但最終何人可取得使用權，本於契約自由原則，係由主管機關決定，此從第11條第2項明文規定機關有准否繼續使用之決定亦可得知。至於主管機關決定之考量因素，雖條文未明文規定，然以願意以較高租金承租攤位之人或較具有社會性保障之人，當屬最優先考量因素之一。故原告主張系爭管理條例第11條規定，被告應同意原告續租等語，即屬有誤。

- (四) 依員林鎮第一市場攤位分類圖及第一公有市場店鋪定期使用費調定簿可知，包含原告在內所使用之店鋪編號36係面臨民生路，37-44等8間店鋪係面臨中正路，亦即僅該9間店鋪係面臨在最具有市場優勢位置之民生路及中正路路旁，其餘較不具有市場優勢位置之店鋪或攤位均在第一市場內而未面臨道路，故上揭9間店鋪，每月須向被告繳交3萬餘元之高額租金，其餘在市場內而未面臨道路之店鋪或攤位，每月僅須繳交320元至3150元不等之低額租金。基此，被告本於鎮民代表會之決議，並考量含原告在內所使用之9間店面，有上開市場優勢位置，為員林鎮精華區，同區域之店鋪，可一日三市，另就消費者之消費習慣及店鋪位置而言，當以臨路之店鋪較具採購優勢，及民眾標租意願，以增加財政收入，係符合公眾利益之舉，而先選擇臨路之系爭9間店鋪對外標租（目前尚無對外為標租行為），符合全鎮利益外，含原告在內之人，未來亦可投標，亦已善盡保障原告權益，讓鎮民有公平競標之權利，符合公共利益，亦符合合理差別待遇原則，並無違反平等原則、誠信原則或權利濫用之處，原告辯稱被告該舉有違反平等原則等語，不足採信。至於臨路之系爭9

間店鋪以外之其餘市場內店鋪或攤位，係因在 102 年 6 月 30 日租約到期前，無其他人民向被告申請承租，而僅有原承租人向被告提出續租之要約，故被告方准許其餘市場內店鋪或攤位承租人之續租請求，並無原告所稱違反平等原則之事。被告本於臨路及不臨路之攤位（店鋪）有上開不同事實之差異性，而為續租與否之決定，係符合不同事實可為合理差別待遇之處置，無違反平等原則，更無濫用裁量之違法。另原告主張最初出資興建者雖曾與被告約定，將系爭店鋪管理權移轉被告，但係以被告同意出資興建者永久使用為對價，為被告所不爭執等語，惟查，該主張均非屬事實，此由彰化地院 102 年度訴字第 413 號判決第 10 頁、102 年度重訴字第 87 號判決第 11、13 頁之記載可稽，何來被告不爭執？

(五)縱被告從事私經濟行為，與人民簽訂契約時，亦有契約自由原則之適用。另行政機關辦理招租行為，會以出價最高者得標，在於增加財政收入，與行政機關辦理工程採購，會由出價最低者得標，亦在於撙節財政，兩者殊途同歸，無違法之處。原告主張被告不能享有完全契約自由，及公開招租係違法等語，亦屬無據。另原告聲請不動產估價師就系爭店鋪之月租金市場行情加以鑑價乙事，顯無必要，因其與本件原告是否有優先承租權及被告有無同意續租義務無關。又原告聲請函調員林鎮民代表會決議乙事，亦無必要，因是否公開招租，其最後決定權在於被告，且目前亦尚無公開招租行為等語，資為抗辯，並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、兩造之爭點：本件是否為公法事件？被告 102 年 1 月 24 日員鎮市字第 1020003085 號、102 年 3 月 26 日員鎮市字第 1020009579 號函是否為行政處分？原告提起訴願，是否逾訴願期間？被告否准原告分別就系爭店鋪繼續使用之申請，是否有理？

五、經查：

(一)按「行政機關如果不以優越公權力的地位，而是代表國庫與人民進行民事行為，則屬於國庫行政，其所簽訂的契約，自屬於民事契約，已是行政法學之通論。」（司法院釋字第 69 5 號解釋大法官陳新民不同意見書參照），故通常國庫行政依通說固認係私法關係，惟「我國關於民事訴訟與行政訴訟

之審判，依現行法律之規定，分由不同性質之法院審理。除法律別有規定外，關於因私法關係所生之爭執，由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，則由行政法院審判之（本院釋字第 448 號、第 466 號解釋參照）。至於人民依行政法規向主管機關為訂約之申請，若主管機關依相關法規須基於公益考量而為是否准許之決定，其因未准許致不能進入訂程序者，此等申請人如有不服，應依法提起行政爭訟（本院釋字第 540 號解釋參照）。」（司法院釋字第 695 號解釋理由書參照）。又「基於對道路之公共用物，依公物之性質開放通行，固為行政程序法第 92 條第 2 項之一般處分；如屬應經主管機關許可，人民得作特殊使用者，則為同法條第 1 項之普通行政處分，亦即公物管理機關以特許方式核准特殊使用，其間之公物利用關係，應歸於公法關係。再者公物利用關係與營造物利用關係間，有頗多相似之處，參酌屬營造物之公有市場，有關機關原以租賃方式，出租與民眾使用，改制前行政法院 55 年判字第 10 號判例，即認其利用關係純屬私法上權利義務關係，嗣有關機關於 69 年將營造物利用規則即市場管理規則，予以修改以核准使用代替承租，以核准許可書代替租約，不收租金而徵收年費，採撤銷使用許可，而非解除契約作為終止利用關係，則公有市場與利用人間變更為公法關係，改制前行政法院 70 年度判字第 855 號判決，亦認可此項利用關係為公法關係，因而如有爭執自可依法提起行政訴訟。綜上，本件事實應認為屬公法關係，較符合行政法之理論與實務。」（最高行政法院 91 年 7 月 22 日 91 年 7 月份庭長法官聯席會議決議參照）。本件原告均係依零售市場管理條例第 11 條規定訴請被告分別就其原使用店鋪准予繼續使用之決定。零售市場管理條例第 11 條規定：「公有市場攤（鋪）位之使用期限，以 4 年為限。前項使用期限屆滿時，原使用人得於期滿 6 個月前申請繼續使用；設立公有市場之主管機關應在使用期限屆滿前為準否繼續使用之決定。」參照上開說明，本件應屬公法關係，本院應有審判權，先予敘明。至原告羅源寶另向臺灣彰化地方法院民事庭訴請被告請求同意續租，係以訂立私法上之租賃關係之請求權為訴訟標的，與本件係

請求被告本於公法上關係為准許原告等繼續使用之決定，自有不同，不生同一請求分向不同審判權法院請求之問題。

(二)「按行政程序法第 96 條第 1 項 (第 2 款) 規定：『行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據。……』第 97 條第 2 款、第 3 款規定：『書面之行政處分有下列各款情形之一者，得不記明理由：……二、處分相對人或利害關係人無待處分機關之說明已知悉或可知悉作成處分之理由者。三、大量作成之同種類行政處分或以自動機器作成之行政處分，依其狀況無須說明理由者。』第 114 條第 1 項、第 2 項規定：『違反程序或方式規定之行政處分，除依第 111 條規定而無效者外，因下列情形而補正：……二、必須記明之理由已於事後記明者。……前項第 2 款至第 5 款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。』所謂行政處分之『理由』係指論述認定事實所憑證據、證據評價、適用法令之見解、法令適用於事實關係之涵攝過程，及對於法律效果行使裁量權時，其斟酌之因素等，理由內容應論述事項之多寡應視案件及所涉法令之繁複程度而定。理由之論述不符合案件及所涉法令繁複程度之需求，固可謂『理由不備』，但必須足以影響行政處分之結論，始構成行政處分得撤銷之原因，此參行政訴訟法第 258 條規定之法理自明。」(最高行政法院 96 年度判字第 307 號判決參照)。

(三)本件原告訴請撤銷原處分有二，其一為 102 年 1 月 24 日員鎮市第 1020003085 號函，其二為 102 年 3 月 26 日員鎮市第 1020009579 號函，其中 102 年 1 月 24 日員鎮市第 1020003085 號函文為：「主旨：本鎮第一公有零售市場九間外店鋪 (民生路 1 間、中正路 8 間)，租賃使用期限於 102 年 6 月 30 日屆滿，由於位處市場優勢位置，原租金偏低，本所考量為符合公平正義與增加鎮庫收入，改採公開競標方式標租辦理，屆時原承租戶請踴躍投標，標租日期及相關事宜另行公告，請查照。」(見本院卷第 22 頁)，102 年 3 月 26 日員鎮市第 1020009579 號函文為：「主旨：本鎮第一公有零售市場九間外店鋪 (民生路 1 間、中正路 8 間)，租賃使用期限於 102 年 6 月 30 日屆滿，本

所不准予繼續使用，原使用人請於本租賃期滿，將房屋恢復原狀騰空遷讓交還本所，請查照。」（見本院卷第 23 頁），其中第 1020003085 號函就原告等人申請繼續使用店鋪，被告函復「改採公開競標方式標租辦理」，即為否准之意，自係行政處分，而後之第 1020009579 號函雖明示「本所不准予繼續使用」，同為否准繼續使用，為重覆處分，不生法律效果。本件第 1020003085 號函並未告知原告等人救濟期間，原告於 102 年 3 月 18 日提起訴願，有訴願書附訴願卷可稽，依行政程序法第 98 條第 3 項規定「自處分書送達後 1 年內聲明不服時，視為於法定期間內所為」，其訴願自未逾期。

(四)本件原告依零售市場管理條例第 11 條第 2 項規定向被告申請繼續使用。原告主張依同條例第 9 條、臺灣省零售市場管理規則第 17 條、彰化縣零售市場攤（鋪）位設置及管理辦法第 5 條第 2 項規定有優先繼續使用權。經查臺灣省零售市場管理規則已於 99 年 4 月 7 日廢止（見本院卷第 30 頁），自難再為本件申請之依據。縱如原告所稱系爭租賃契約係於 98 年 5 月簽訂，簽約當時該規則尚屬有效法令，惟零售市場管理條例公布於 96 年 7 月 11 日，其第 9 條第 1 項之規定，依立法理由說明，係以公有市場新建、改建或遷建時之情形為限，始有適用餘地，詳如下述，故自零售市場管理條例公布施行後，臺灣省零售市場管理規則第 17 條之規定即不能背於零售市場管理條例第 9 條第 1 項之規定，自不足為原告有利之認定。按零售市場管理條例第 9 條第 1 項第 1 款固規定：「公有市場之攤（鋪）位使用優先順序如下：一、原與設立公有市場之主管機關訂有使用市場攤（鋪）位契約者。……」惟零售市場管理條例第 9 條之立法理由為「為有效管理，並促進公有市場之攤（鋪）位使用率，爰就公有市場新建、改建或遷建時，攤（鋪）位之優先使用順序及取得使資格之使用人辦理簽約手續之期限予以規範，俾資明確，」（見本院卷第 86 頁）。足見該條有關公有市場之攤（鋪）位使用優先順序之規定，係以「就公有市場新建、改建或遷建時」之情形為限，始有其適用。原告雖稱彰化縣零售市場攤（鋪）位設置及管理辦法第 5 條第 2 項規定並無該限制，惟依該設置及管理辦法第 1 條

規定「本辦法依零售市場管理條例第5條規定訂定之。」（見本院卷第29頁），自不能違背母法之規定。原告雖又稱該設置及管理辦法第1條規定「本辦法依零售市場管理條例第5條規定訂定之。」並非依該條例第9條規定訂定，自不受該條例第9條之拘束云云，惟如此解釋已割裂法律之適用，自非可採。故彰化縣零售市場攤（鋪）位設置及管理辦法第5條第2項係規定「已開始營業之公有市場及改建之公有市場攤（鋪）位，除由原攤（鋪）位使用人優先承租外，如有賸餘空攤（鋪）位，比照前項規定辦理。」自應參照零售市場管理條例第9條之立法理由，其所稱「已開始營業之公有市場」，應解為新建或遷建公有市場而言。蓋新建遷建之公有市場，其為覓址他處新建或遷建，乃使當地消費者改變原消費地點之習慣，其改建者，消費地點於改建期間（有時長達數年之久），亦有使消費者改變消費地點，再改回原址之變動，易影響初期使用攤（鋪）位之攤商，於使用（租用）初期交易較清淡，而降低獲利，故予其優先繼續使用，令其截長補短，先後使用期間之獲利得以平衡之故。本件原告均稱其為多年使用者（承租戶），顯見並非新建、改建或遷建之情形，自難認有優先繼續使用之權。原告雖主張同一市場其他攤（鋪）位並未公開標租，本件系爭公有市場出租攤鋪共有165戶，被告僅就含原告在內之9戶拒絕原告繼續使用，其餘156均准予繼續使用，並已完成續約，且續約條件與前次租約相同。被告作法有違平等原則云云，惟查被告於復函（處分書）中已明白表示「本鎮第一公有零售市場九間外店鋪（民生路1間、中正路8間），租賃使用期限於102年6月30日屆滿，由於位處市場優勢位置，原租金偏低，本所考量為符合公平正義與增加鎮庫收入，改採公開競標方式標租辦理」，已如前述，其已說明係因九間外店鋪（民生路1間、中正路8間）位處市場優勢位置，即與其他攤（鋪）位相比有市場優勢位置，既屬不同情形，作不同處理，即無違平等原則，原告指兩者事物之性質相同，惟商業上營業地點位置為重要因素，何能視而不見？而謂事物性質相同？原告復稱其均為創建租戶，多年承租經營，應有信賴原則之適用云云，惟

查依零售市場管理條例第 11 條第 1 項明定「公有市場攤（鋪）位之使用期限，以 4 年為限。」其於每次訂約時均知其使用期限，且依該條例第 9 條規定參照立法理由，優先繼續使用以新建、改建或遷建者為限已如前述，自無違信賴原則。原告又稱零售市場管理條例第 11 條規定，被告對於原告申請繼續使用，固有准駁之權，但該條規定未必有授予被告裁量權之意思，零售市場管理條例第 12 條第 1 項規定「公有市場攤（鋪）位使用人應按期繳納使用費及自治組織管理費。使用期限屆滿尚未繳清者，不得申請或繼續使用。」本於明示其一排除其他之法理及反面解釋，原告於使用期限屆滿時，如已按期繳納使用費及自治組織管理費，應得請求繼續使用原已使用之店鋪，被告並無拒絕之餘地，此乃保障原使用人優先使用權所必要。本於平等原則，縱有裁量權，其裁量權亦應縮減至零。被告仍駁回原告之請求，其裁量權之行使即有濫用，原處分自屬違法云云。惟查依零售市場管理條例第 11 條規定：「公有市場攤（鋪）位之使用期限，以 4 年為限。前項使用期限屆滿時，原使用人得於期滿 6 個月前申請繼續使用；設立公有市場之主管機關應在使用期限屆滿前為准否繼續使用之決定。」而零售市場管理條例第 13 條、第 14 條、第 16 條分別有許多管理規定，同條例第 29 條規定：「公有市場攤（鋪）位使用人違反第 16 條第 1 款至第 6 款規定之一者，除由目的事業主管機關依有關法律規定予以處罰外，設置公有市場之主管機關應令其限期改正；屆期未改正者，處 3 日以上 7 日以下之停業處分。一年內受停業處分 3 次以上者，終止契約，並收回攤（鋪）位。」第 30 條規定「公有市場攤（鋪）位使用人違反第 16 條第 7 款至第 13 款規定之一者，設置公有市場之主管機關應令其限期改正；屆期未改正者，處 1 日以上 3 日以下之停業處分，並得按次連續處罰至改正為止。」則依同條例第 29 條、第 30 條規定在未達終止契約，並收回攤（鋪）位之程度者，設置公有市場之主管機關於依零售市場管理條例第 11 條第 2 項規定在使用期限屆滿前為准否繼續使用之決定時，自非不得斟酌各該情形，決定是否准予繼續使用之決定。何得謂除依同條例第 12 條之情形外，設置公

有市場之主管機關於依零售市場管理條例第 11 條第 2 項規定在使用期限屆滿前為準否繼續使用之決定時，無裁量權，縱有裁量權，亦應限縮至零？原告另稱公有市場攤位出租之行為並非完全以增加政府營收為目的，毋寧更接近具有替代公法行為、追求行政目的之行政私法行為，故政府於進行公有市場攤位出租時，不能以「增加營收」為優先考量，應以達成公有市場之行政目的為優先考量，故其過程不僅應受到相關法規之拘束，也要遵循憲法基本權之規範，尤其是平等權。被告拒絕原告請求，未具體說明原告之請求不符何種法定要件，僅以「增加收入」為由而拒絕，其否准處分自屬違法云云。惟查被告 102 年 1 月 24 日員鎮市第 1020003085 號函：「主旨：本鎮第一公有零售市場九間外店鋪（民生路 1 間、中正路 8 間），租賃使用期限於 102 年 6 月 30 日屆滿，由於位處市場優勢位置，原租金偏低，本所考量為符合公平正義與增加鎮庫收入，改採公開競標方式標租辦理，屆時原承租戶請踴躍投標，標租日期及相關事宜另行公告，請查照。」已如前述，其中「租賃使用期限於 102 年 6 月 30 日屆滿」表示定期租賃，無違原告所稱之信賴原則（原告主張多年租用，應予優先續約），函文「本鎮第一公有零售市場九間外店鋪（民生路 1 間、中正路 8 間）」「由於位處市場優勢位置，原租金偏低，本所考量為符合公平正義與增加鎮庫收入，改採公開競標方式標租辦理」，表示雖同為公有零售市場之使用人，但原告等所使用之臨路外店鋪，位處市場優勢位置，原租金偏低，與其他使用人之攤（鋪）位，情形不同，事物本質不同，應予不同處理，無違平等原則，其以使用費之競標決定何人為使用人，亦屬市場管理方法之一，原告謂原處分未具體說明原告之請求不符何種法定要件，僅以「增加收入」為由而拒絕，為不當聯結，顯有誤會。縱認「理由之論述不符合案件及所涉法令繁複程度之需求，固可謂『理由不備』，但必須足以影響行政處分之結論，始構成行政處分得撤銷之原因，此參行政訴訟法第 258 條規定之法理自明。」亦如前述，本件原告並無優先繼續使用權，已如上述，則原處分縱有理由之論述不符合案件及所涉法令繁複程度需求之情形，

但亦不影響原處分之結論，自亦不足構成行政處分得撤銷之原因。本件事證已明確，原告聲請就系爭店鋪之市場月租金行情為何，函請不動產估價師鑑價，及函請員林鎮民代表會提出第 17 屆第 6 次定期會代表提案第八號議決案及第 18 屆第 1 次臨時會第 1 號提案決議內容，以查明被告是否確實遵守鎮民代表會決議內容？及原處分有無違背誠信原則及信賴保護原則之情事等，核無必要。

(五)綜上所述，本件原處分駁回原告等繼續使用店鋪之申請，核無違誤，訴願決定不受理，雖有未洽，但結論既未撤銷原處分，仍應予維持。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，被告分別就其所使用店鋪應為准許其繼續使用之決定（行政處分），核無理由，應予駁回。兩造其餘陳述主張及舉證，於結論並無影響，爰不一一論列，併此敘明。

六、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 200 條第 2 款、第 98 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 85 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 102 年 11 月 13 日

臺中高等行政法院第四庭

審判長法 官 王 茂 修

法 官 莊 金 昌

法 官 許 武 峰

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後 20 日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後 20 日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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. 上訴人或其法定代理人具備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。

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。

中華民國 102 年 11 月 13 日
書記官 林 昱 奴

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（102年版）第 577-605 頁