

臺北市政府 90.04.20. 府訴字第九〇〇四〇九九七〇〇號訴願決定書

訴 願 人 〇〇〇

原處分機關 臺北市政府勞工局

右訴願人因申請接續經營臺北市〇〇假日商場攤位事件，不服原處分機關八十九年十月六日北市勞三字第八九二二三九四七〇〇號函所為之處分，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

訴願駁回。

事 實

- 一、緣臺北市〇〇假日商場（原名〇〇市場，八十六年六月更名為臺北市〇〇假日商場，以下簡稱「〇〇商場」）係民國七十七年於本市〇〇〇路高架橋下設立，提供殘障市民假日營業，本府並訂定臺北市〇〇假日商場輔導管理要點作為管理之依據，當時主管機關為本府社會局（以下簡稱社會局）。嗣社會局為分配空缺攤位需要，爰依據前開輔導管理要點第四點規定，以八十四年三月十一日北市社三字第一三二一八號公告「臺北市政府社會局分配〇〇假日商場攤位作業計畫」乙種，受理殘障市民申請並公開抽籤辦理配攤手續。
- 二、關於本市身心障礙者之就業輔導等相關業務之主管機關原為社會局，因殘障福利法於八十六年修正更名為身心障礙者保護法，而關於本市身心障礙者之就業輔導等業務之主管機關為原處分機關，是以輔導管理該商場之業務於八十六年七月移撥至原處分機關。
- 三、訴願人之配偶〇〇於七十七年即獲配〇〇商場（即原〇〇市場）攤位一處，〇〇於八十八年三月十四日死亡，訴願人向原處分機關申請將該商場第〇〇攤位之經營權由〇〇變更為訴願人，案經原處分機關以八十八年十二月八日北市勞三字第八八二二八二一五〇〇號函復訴願人略以：「……說明……二、查臺北市〇〇假日商場輔導管理要點並無經營權變更相關規定，……所請欠（歉）難同意。」訴願人仍繼續經營系爭攤位。
- 四、原處分機關嗣以八十九年三月二日北市勞三字第八九二〇七四〇〇〇一號函知訴願人略以：「……說明：臺端未領有本局核發之臺北市〇〇假日商場經營許可證，……並無臺北市〇〇假日商場攤位之經營權，請於八十九年四月一日前撤離該商場第〇〇號攤位。」並以八十九年四月十三日北市勞三字第八九二一一五五〇〇〇號函知訴願人略以：「……說明：一、依據現行『臺北市〇〇假日商場輔導管理要點』第四條規定：『〇〇商場之攤位由主管機關經公開程序受理殘障市民之申請（條件另定之）並抽籤分配位置』，並無攤位經營者死亡後其家屬得接續經營之規定，……二、惟奉 市長八十九年三月二十九日於『〇〇』會中指示：因本案涉及身心障礙夫妻可否直接以申請名義變更方

式接續經營；抑或需依照現行輔導管理要點第四條規定辦理，將由勞工局彙整過去變更案例後再做審慎研究。故本局暫延長臺端撤離該商場攤位期限至八十九年五月三十一日止。」

- 五、嗣原處分機關續以八十九年十月六日北市勞三字第八九二三三九四七〇〇號函知訴願人略以：「……說明……二、查『臺北市〇〇假日商場輔導管理要點』……並無繼承規定，……且八十四年三月社會局為分配空缺攤位曾公告『臺北市政府社會局分配〇〇假日商場攤位作業計畫』……抽籤辦理配攤，當時申請商場攤位者共九十件，其中六人資格不符，共八十四人參與抽籤；依抽籤結果正取三人配租攤位，另備取二十名，俟有空攤時依序通知遞補並審查相關資格；至今尚有十名備取之身心障礙者等候遞補已逾六年，基於平等原則，臺端所請歉難同意，請於八十九年十月三十一日前撤離該商場第〇〇號攤位。……」訴願人不服，以八十九年十月二十三日陳情書向原處分機關聲明訴願，並請求經營系爭攤位至訴願終結，且於八十九年十一月六日補具訴願書，九十年四月四日補充理由及檢送相關證明文件，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

- 一、按臺北市〇〇假日商場輔導管理要點第一點規定：「臺北市政府…為管理臺北市〇〇假日商場（以下簡稱〇〇商場），以輔導殘障市民使其自立自強，特訂定本要點。」第四點規定：「〇〇商場之攤位由主管機關經公開程序受理殘障市民之申請（條件另定之）並抽籤分配位置。」第五點規定：「〇〇商場攤位經營者，應由主管機關輔導成立自治會並訂定管理規章辦理市場管理、清潔維護等事宜，其業務應受主管機關監督。」第十點規定：「〇〇商場攤位之經營者由主管機關製發證件，於每年十月份前一週由自治會收齊並檢附照片一張辦理換證，無法經營或自願放棄經營，應以書面報主管機關核辦。」第十一點規定：「〇〇商場攤位之經營者應親自經營，不得私自轉租、分租、頂讓、或委由他人經營，營業時間應配戴主管機關核發之證件。」第十三點規定：「攤位之經營者有左列情事之一者，主管機關得收回其經營權。（一）違反本要點之規定者。…」

二、本件訴願及補充理由略謂：

- （一）按身心障礙者保護法第四十七條規定：「身心障礙者申請在公有公共場所開設零售商店或攤販，申請購買或承租國民住宅、停車位，政府應保留名額優先核准。前項受核准者，須親自經營、居住或使用並達一定期間；如需出租或轉讓，應以身心障礙者為限。……」，則任何行政行為均應受此法條之拘束，惟臺北市〇〇假日商場輔導管理要點第十一點規定攤位不得轉租、分租、頂讓，已抵觸法律之規定，憲法第一百七十二條規定：「命令與憲法或法律抵觸者無效。」，上開管理要點係屬命令之位階，自不得抵觸上位階之法律，因此該要點第十一點之規定無效，原處分機關依據該要點所

為之處分應予撤銷。

(二) 行政程序法第六條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」，系爭商場攤位分配抽籤注意事項第二條第三項明文規定「夫妻兩人以經營一攤位為原則，其中一人抽中後，另一人即不得再抽」，如同認定夫妻應以同一名義共同經營，而限制其分別經營不同之攤位，因此夫或妻於死亡前或死亡後，配偶應可更名接續經營，方維平等原則。臺北市攤販管理規則第五條「攤販營業許可證一戶僅得申請一證」，亦屬相同之規定。臺北市零售市場管理規則第十三條「公有市場攤（鋪）位限一戶承租一攤位，並應自行（含家屬）經營...但因繼承辦理變更承租人，且承租人具有行為能力者，不在此限。」此規則承認攤位得辦理繼承登記。另臺北市攤販管理規則第十八條第七款「攤販如將攤位出租、轉讓或僱用他人經營者，應註銷其攤販營業許可證，但攤販本人、配偶及共同生活之直系親屬，確依攤販為生申請變更名義者不在此限」，自應准許訴願人繼承亡夫○○之攤位。

(三) 系爭商場設立之目的，係為安置原愛國獎券販售家庭生計無依者，故以前配偶申請更名接續經營均獲准許，如○○○死亡後，由配偶○○○接續經營，○○○死亡後，其大陸妻子○○也接續經營，另殘障夫妻相互更名經營，如○○○更名給○○○，○○○再更名給○○○，如○○○更名給○○○，○○○再更名給○○○等，市府對夫妻更換名義經營攤位，不論於一方生存時或死亡後，均曾同意准許，因此自受此行政先例之拘束，否則即屬違法。

(四) 攤位經營權利乃屬人民財產權之一種，欲就此財產權予以相當之限制，自須符合憲法第二十三條所定之要件，以法律或法律明確授權之命令始得為之，然上開要點對商場業者攤位經營權利禁止繼承之限制，對人民之財產權有重大限制，欠缺法律授權之依據，應屬無效。而依該要點所為之行政處分，違反「授權命令明確性」原則。

(五) ○○商場會員○○○、○○○夫妻依該商場攤位分配抽籤規定而共同經營一攤位，七十九年底○○○因腦中風成植物人，○○商場自治會僅口頭報告當時主管機關社會局，其攤位旋即由其殘障之妻○○○接續經營，嗣後○○○亡故，社會局於八十年年度換發經營證時，即自行變更名義由○○○接續經營其亡夫○○○之攤位。

三、查本府前為增加本市殘障者（現更名為身心障礙者）就業機會，使其能自立更生，於七十七年於本市○○高架橋下，規劃臨時性集中攤位供殘障者擺攤營生，並訂定輔導管理要點資為輔導管理之依據；依該要點第五點輔導業者成立自治會辦理商場管理、清潔維護等事宜；另為免殘障者不當運用該攤位，而失原輔導就業，使其能自立更生之原意，故於該要點十一點中明定經營者應親自經營，不得私自轉租、分租、頂讓或委由他人經營，該要點四點已明定商場之攤位之取得由「主管機關經公開程序受理殘障市民之申請（條件另定之）並抽籤分配位置。」

- 四、關於訴願理由主張依身心障礙者保護法第四十七條規定，應有將○○商場攤位出租或轉讓予其他身心障礙者之權利，○○商場輔導管理要點第十一點牴觸身心障礙者保護法第四十七條規定乙節。查身心障礙者保護法第四十七條第二項之規定，旨在規範受讓人之資格，以落實照顧弱勢族群、實現公平就業，並有防止不當轉租或藉由攤位營利情事發生之目的，其所稱轉讓應係指其所申請核准開設之攤販等依法享有轉讓權利之情形而言，若申請人依法或依約本來並無轉讓之權利或有核准營業期間之限制時，自仍不得轉讓，故尚難謂該要點有違反身心障礙者保護法第四十七條之規定。
- 五、又訴願人主張○○商場與零售市場及攤販之性質類似，而臺北市零售市場管理規則第十三條定有繼承相關規定等云云。查臺北市公有零售市場攤（鋪）位配（標）租原則第八點明定「第四點第二項第一款至第三款配租對象，不得申請攤位承租人名義之變更」，亦即將公有零售市場攤位因繼承而變更承租人的資格，限縮在「公共工程補償替代方案」的範圍內；對於因特定身分而配租攤位者，保障的是參與的機會保障而非財產型式的利益。因此訴願人主張○○商場性質與公有零售市場相近，應比照其繼承規定辦理，顯非可採。又○○商場係高架橋下之公有土地，平日為公有收費停車場，僅假日供身心障礙市民擺設攤位，攤商並未擁有該商場攤位之所有權，至為明確。
- 六、綜上，本件訴願人八十八年間申請接續經營其亡夫○○於○○商場之攤位，經原處分機關查明○○商場輔導管理要點並無繼承經營之相關規定，且八十四年三月原主管機關社會局為分配三個空缺攤位曾公告「臺北市政府社會局分配○○假日商場攤位作業計畫」抽籤辦理配攤，當時申請商場攤位者共九十件，其中六人資格不符，共八十四人參與抽籤，依抽籤結果正取三人配租攤位，另備取二十名，俟有空攤時則依序通知遞補並審查相關資格，至今尚有十名備取之身心障礙者等候遞補已逾六年；是基於平等原則，認不應核准。且該商場攤位係依特定身分而得申請，非屬經營者可自由處分、轉讓或繼承之權利，由該商場輔導管理要點第四點及第十一點等規定自明。又該要點之規定並非限制人民原有之自由與權利，亦非課以人民負擔，性質上屬於「給付行政」之範疇，是原處分機關否准訴願人接續經營之申請，並未造成訴願人原有之權益受損。訴願人就此所訴，不足採據。另按法理而言，非一身專屬性之權益始得繼承。是不論以往有無繼承或轉讓之前例，本件○○假日商場當初既係以扶助失去販售愛國獎券機會之身心障礙者為對象，而依訴願人九十年四月四日檢送之身心障礙手冊影本觀之，訴願人係於八十五年一月十九日經鑑定患有輕度精神障礙，而領有身心障礙手冊，即社會局於八十四年間為分配三個空缺攤位辦理抽籤當時，訴願人尚未領有身心障礙手冊，並不符合抽籤資格，亦未符合原始輔導條件。且依前揭臺北市○○假日商場輔導管理要點第十一點規定，○○商場攤位之經營者應親自經營，是其攤位之經營權，本即不得轉讓。從而本件原處分機關以前揭八十九年十月六日北市勞三字第八九二三三九四七〇〇號函否准訴願人所請，

揆諸首揭規定，並無不合，原處分應予維持。

七、至訴願人請求經營系爭攤位至訴願終結乙節，經原處分機關審認已多次通知訴願人並無○○商場攤位之經營權，應依限遷出，惟訴願人未接受勸導，迄今已逾年餘；又原處分機關所為之處分係「不同意接續經營之申請」，尚難謂有造成訴願法第九十三條所稱「原行政處分之執行將發生難以回復之損害」之情事；故未同意訴願人所請，並以八十九年十一月八日北市勞三字第八九二三八七八二〇〇號函知訴願人，併予敘明。

八、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第七十九條第一項規定，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 楊松齡

委員 薛明玲

委員 王惠光

委員 陳 敏

委員 曾巨威

委員 黃旭田

委員 劉興源

委員 曾忠己

協同意見書

本件訴願人申請接續經營其亡夫原承租之○○○路假日商場攤位案，多數意見認攤位經營之「權益」性質上非屬繼承範疇，且等候遞補者尚有多人均等候多時，故認原處分機關未予核准之決定應予維持，結論可資贊同。尤有進者，本席基後述理由亦認原處分機關不為核准為適當。

一、本案訴願人原曾表示同意不再主張，嗣又提出訴願，若前一主張無誤，再提出訴願，顯無受保護必要。又訴願人雖在訴願書上表明係在社會局人員一再要求下所書立，但口說無憑，除非另有事證可證明訴願人不再主張之表示並非出於自由意志狀態下而為陳述，而影響到上述不再主張意思之效力，否則本件根本不應進入實體審查。

二、本件○○○路假日商場當初係以扶助失去販售愛國獎券機會之身心障礙者為對象，但販售獎券僅係身心障礙者謀生之一種方式，當初斷然中止影響生計固應予以救助；但若僅因當初曾販售愛國獎券即可在假日商場以優惠成本（停車費用）設攤經營十數年，相對於廣大多數當初（或後來）未販售愛國獎券之身心障礙者殊屬不公，故原始設攤者即可持續營業迄今均未加以檢討已有未洽。

三、雖其間社會局亦有辦理遞補作業，但遞補者等待數年多數仍不可得，足見遞補者並無賴此維生之急迫性，恐與當初急難安置之本旨仍有不符。

綜上，本席認為假日商場若係定位為身心障礙者之扶助就業環境，應每年辦理重新抽籤讓更多身心障礙者有進入之機會，始屬公平，在此一政策未能執行前，無論過去有無轉讓之前例，都不宜再開轉讓之門方為妥適，併予指明。

委員 黃旭田

中 華 民 國 九 十 年 四 月 二 十 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。