

訴 願 人 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十一月三十日北市勞三字第八九二四一五七三〇〇號函所為處分，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（原名臺北市〇〇市場，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，〇〇〇於八十九年三月五日死亡，案經原處分機關以八十九年十一月四日北市勞三字第八九二三六一四七〇〇號函知訴願人略以：「主旨：查臺北市〇〇假日商場第〇〇號攤位攤商〇〇〇身亡，本局自即日起收回該攤位。……說明：一、經查〇〇假日商場第〇〇號攤位攤商〇〇〇已於八十九年三月五日身亡，本局自即日起依『臺北市〇〇假日商場輔導管理要點』第十一點及第十三點。……收回該攤位，並依相關規定辦理遞補事宜，請 臺端於八十九年十一月十日前將所屬私人物品撤離臺北市〇〇假日商場場地。……」
- 四、訴願人嗣以八十九年十一月十七日申請書向原處分機關申請將該商場第〇〇號攤位之經營權由〇〇〇變更為訴願人，經原處分機關以八十九年十一月三十日北市勞三字第八九二四一五七三〇〇號函復訴願人略以：「主旨：臺端申請臺北市〇〇假日商場第〇〇號攤位乙案歉難同意。……說明。……二、臺北市〇〇假日商場第〇〇號攤位經營者〇〇〇已於八十九年三月五日死亡， 臺端之代理人資格亦隨之消滅。……三、查『臺北

市○○假日商場輔導管理要點』……並無繼承規定，……且社會局為分配空缺攤位亦曾於八十四年三月公告『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……」訴願人不服，於九十年一月三日向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

一、本件提起訴願日期（九十年一月三日）距原處分書之發文日期已逾三十日，惟原處分機關未查明原處分書之送達日期，訴願期間無從起算，尚無訴願逾期問題，合先敘明。

二、按臺北市○○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○○假日商場（以下簡稱○○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：「○○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：「○○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：「○○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發，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：「○○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。……」

三、本件訴願理由略謂：

- （一）臺北市○○假日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之規定，此管理要點係屬於命令之位階，自不得牴觸上位階之法律，因此該要點第十一點之規定無效，原處分機關依該管理要點第十一點所為之行政處分無所附麗，應予撤銷。
- （二）原處分違反平等原則，前開要點第十一點並未規定繼承之情形，此時應比照相關攤販管理規則辦理。臺北市零售市場管理規則及臺北市攤販管理規則均承認攤位得以繼承，而臺北市○○假日商場攤位之性質既類似於上開管理規則所指之攤位，且前開要點並未規定繼承之問題，此時依據平等原則及類推適用前開管理規則之規定，應准許攤位之繼承而變更名義人，否則即屬違反行政程序法第六條及身心障礙者保護法第五十二條等規定。
- （三）原處分機關以前開要點中並無繼承之規定，而駁回訴願人之申請。惟查攤販經營權利乃屬人民財產權，欲就此財產權予以限制，自須符合憲法第二十三條所定要件，以法

律或法律明確授權之命令始得為之。然前開要點對該商場業者攤位經營權禁止繼承之限制，對人民之財產權有重大限制，欠缺法律授權之依據，自不得單獨以行政命令來剝奪訴願人接續經營該攤位之權利。既無法律明確授權，前開要點所規定對人民財產權之限制，應屬無效。

- (四) 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，均曾同意准許；且於生存期間既許夫妻相互更名經營攤位，則於一方死亡之後亦應准許配偶更名接續經營，此為當然之理，因此臺北市政府自應受此行政先例之拘束。惟原處分機關無視此行政先例存在之事實，而駁回訴願人之申請，因已違反行政自我拘束原則，依法應予以撤銷。
- (五) 前開要點並未明文禁止繼承經營權，自反面推論應認該攤位經營權得以繼承，且該商場攤位分配抽籤注意事項亦規定夫妻以經營一攤位為原則，亦即禁止夫妻分別經營不同之攤位，如同把夫妻視為經營攤位之共同體。再者，夫妻於生存時或死亡後，主管機關均曾同意彼此更名經營攤位，因此訴願人及訴願人之配偶信賴此種法令規定及行政行為，遂路口個人之財貨、時間、體力，憑個人之努力以改善生活。如今訴願人及訴願人之配偶並無任何違反法令行為，只因訴願人之配偶遭逢變故，原處分機關便欲剝奪訴願人接續經營之權利，顯已違反行政法上之信賴保護原則。
- (六) 訴願人於配偶死亡後，不斷陳情、申請，惟屢遭原處分機關拒絕，嗣於八十九年十二月四日，原處分機關來函謂訴願人接續經營配偶○○○受核准之第○○號攤位歉難同意，訴願人因輕度肢體障礙，依身心障礙者保護法及前開說明，訴願人自得接續經營已故配偶之攤位。

四、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，故於該要點第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，該要點第四點已明定商場攤位之取得由「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。」

五、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。

六、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，所保障的是參與的機會而非財產形式的利益。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。

七、綜上，本件訴願人八十九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，而依卷附訴願人之身心障礙手冊影本觀之，訴願人係於八十九年十月二日經鑑定患有輕度肢障，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十一月三十日北市勞三字第八九二四一五七三〇〇號函復否准訴願人所請，揆諸前揭規定，並無不合，原處分應予維持。

八、至訴願人主張原處分機關命訴願人於八十九年十一月十日前撤離該商場第○○號攤位，訴願人將遭受難以回復之損害，乃請求本府於本件行政爭訟終結前，命停止該行政處分之執行乙節。為此，本府訴願審議委員會以九十年一月四日北市訴（癸）字第九〇二〇〇〇六八一〇號函請原處分機關本其權責依法處理逕復，原處分機關認其所為之處分係「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，並以九十年二月六日北市勞三字第9020048900號函所附答辯書復知訴願人，併予敘明。

九、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 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。
- 二、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。
- 三、況本件訴願人遲至八十九年十月始領得身心障礙者手冊，在當初分配申請及民國八十四年遞補申請之時，訴願人均無申請資格，與訴願人所稱曾有配偶更名接續經營之案件係配偶雙方均為身心障礙者且符合申請資格者亦有不同，故縱承認配偶接續經營，基於例外從嚴之法理，本件亦不應准許。

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

中華民國九十年五月二十四日市長 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。