臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
114年度訴字第22號
民國114年6月18日辯論終結

原　　告　王進富

被　　告　臺中市政府經濟發展局

代　表　人　張峯源
訴訟代理人　尹義雄
　　吳孟娟
　　蕭力文

上列當事人間零售市場管理事件，原告不服臺中市政府中華民國113年11月26日府授法訴字第1130342085號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

查原告起訴狀所載訴之聲明原為：「1.撤銷店面收回處分（誤載為份）及訴願決定。2.歸還大新市場店面A02店面，准予合約使用權。3.訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷第13頁）。繼於民國114年4月9日提出行政訴訟補正狀更正訴之聲明為：「1.原處分撤銷。2.續租.同意王進富續租大新市場A02店鋪。3.訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷第128頁）。嗣於114年6月18日言詞辯論期日更正其訴之聲明為：「一、原處分及訴願決定均撤銷。二、被告應就原告113年6月25日申請繼續使用臺中市大新公有零售市場第A002號鋪位

案件作成准許之處分。三、訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷第160頁），經核係補足課予義務訴訟當為之完整聲明內容，於程序上自為法所許，合先敘明。

貳、實體方面：

一、事實概要：

原告與被告前就臺中市大新公有零售市場A002號店鋪（地址為：臺中市南屯區東興路3段115號，下稱系爭鋪位）簽訂「臺中市大新公有零售市場攤（鋪）位使用行政契約」（下稱系爭契約），雙方約定原告為系爭鋪位之使用人，使用期間為109年7月1日起至113年6月30日止。被告於113年5月14日以中市經市字第1130027947號公告（下稱系爭公告）繼續使用申請作業事宜。嗣被告因接獲民眾檢舉，經調查發現原告於113年6月13日委託台灣房屋富榮大墩特許加盟店銷售系爭鋪位使用權，有違反系爭契約第5條約定之情事，乃請原告陳述意見，原告則於113年6月25日向被告提出繼續使用系爭鋪位之申請（下爭系爭申請案）。被告審認原告有違反系爭契約第5條約定之情事，不宜續訂使用契約，乃以113年7月17日中市經市字第1130041281號函（下稱原處分）通知原告不予續約。原告不服，提起訴願遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠被告只因為一則網路刊登就要收回系爭鋪位，完全不管人民痛苦和權益，被告說要給弱勢族群使用，請問原告有1位93歲的母親、2位身心障礙的兒女，都無法在外面就業工作。原告又因肺部腫瘤在1月15日住院開刀，一家人都是弱勢族群，需要系爭鋪位維持生計養家，請求還給原告系爭鋪位。原處分完全不合法，故意不說明、故意讓承租人犯錯，欺民弱勢，原告在接到通知後就第一時間馬上請台灣房屋停止刊登，本次網路刊登是台灣房屋誤解逕自刊登，並未告知原告，絕不是故意犯錯。原告與妻子都是靠努力、勞力認真工

作，照顧一家人，從來沒有非分想法，完全是被告錯誤行事。

㈡系爭契約第5條約定使用滿2年可轉讓，百年來都是如此運作，承租人自行找到承接者再一同向被告申辦，承租權和轉讓是2件不同事件，不該混在一起，不該直接終止承租權益斷原告生計，店面因有器材、設備物品、人脈，轉讓有其必要性和價值，市場長久以來都是如此傳承，原告絕對沒有故意犯錯或圖暴利。況依系爭契約第7條、第8條等約定，原告若有違反規定之事由，應經被告通知勸導，仍未改正者，被告才得以終止契約，本件被告未勸導、書面通知，完全不合法、不合情理。被告明知所有承租戶都是用一生的努力和積蓄才擁有承租權，卻獨裁行事，對承租戶是一輩子的傷害，請求給改正機會，把系爭鋪位歸還予原告。

㈢市場自治大會只討論市場事務，不可分租、轉租，從未提到轉讓事項，所以無法從合約或管道得知不可上網訊息，課長說113年6月有6家被收回，證明大家都不知情，誤解而上網，因現今是網路時代，如果知道不會拿自己權益開玩笑，特別請求被告停止對承租戶的傷害，請用好的方式、方法來幫助承租戶，殘忍的行事做法，真的讓承租人痛不欲生等語。

㈣聲明：

1.原處分及訴願決定均撤銷。

2.被告應就原告113年6月25日申請繼續使用臺中市大新公有零售市場第A002號鋪位案件作成准許之處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠原告自83年6月8日起使用系爭鋪位為地上2層之店鋪，使用面積為76.47平方公尺），使用費每月新臺幣（下同）7,519元，系爭契約使用期間自109年7月1日至113年6月30日止，營業項目為百貨類，經營二手服飾。

㈡依零售市場管理條例（下稱管理條例）第10條第1項、第11條第2項等規定及系爭契約第5條約定可知，有關公有零售市

場攤（鋪）位之使用，管理條例係採兩階段行政程序，欲使用或期滿繼續使用公有市場攤（鋪）位者，須先向設立公有市場之主管機關提出書面「申請」，經主管機關審核後為准駁之決定。倘經「核准」，尚須簽訂公有市場攤（鋪）位使用行政契約，故並非逕由申請使用人與主管機關互相表示意思一致，即成立公有市場攤（鋪）位使用行政契約甚明。是以，無論契約存續期間停止與否，抑或是申請繼續使用准許與否，被告有權依實際管理之需要判斷，倘涉及如市場之設置、管理及輔導與維護市場秩序等公益事由，被告自有否准使用人續約，要難指摘違法。

㈢原告於113年3月10日委託台灣房屋仲介買賣系爭鋪位之使用權利。嗣被告於113年6月12日接獲民眾檢舉，台灣房屋網站公開刊登「東興路免千萬低總價店面」之物件資料，總價750萬元，屋況介紹位東興路三段公有市場，只有使用權，無所有權等語。本件經被告於113年6月25、28日，分別請原告、台灣房屋陳述意見，原告表示：依約滿2年可轉讓，爰委託仲介辦理，且契約書未約定不得公開轉讓，經被告通知調查，遂請仲介於113年6月13日將物件下架等語；台灣房屋負責人林秉達先生表示：雙方簽訂不動產一般委託銷售契約書，並公開刊登出售資料，嗣經原告113年6月13日終止委託，並下架刊登物件等語。

㈣綜觀管理條例修法意旨，公有零售市場設立目的係為收容流動攤販及扶持社會弱勢族群，歷次修正均一再強調市場之攤鋪位申請人應自行經營、不得轉租、分租、頂讓、不得於市場開業後仍未營業等種種規定，均說明地方政府所轄管之公有零售市場主要提供給社會弱勢階層，為使零售市場攤鋪位之資源能均等供應更多其他有需求之市民，並達到有效管理市場及抑制流動攤販之行政目的。如事實上申請人已不靠該固定攤鋪位營生，而另有營生管道，致該攤鋪位未營業，或轉由他人經營時，主管機關有權利收回該攤鋪位，以流用給

其他更需要該攤鋪位營生之申請人，此等行政措施即核與維持社會秩序及增進公共利益所必要。

㈤是以，依管理條例第10條第5項、系爭契約第5條約定，原告本應自行經營系爭鋪位，如不繼續使用鋪位時，應無條件將鋪位騰空交還被告，原告於113年3月10日即與台灣房屋簽訂不動產一般委託銷售契約書，足知原告於系爭契約使用期間已無繼續使用系爭鋪位之需求，又為利成交，台灣房屋以公開網路銷售行為，應為現代大眾所熟悉房屋銷售模式。原告委託台灣房屋以使用權750萬元公開銷售系爭鋪位，該擅自將鋪位銷售之行為及銷售金額，與使用費每月7,519元利益甚鉅，此意圖利用銷售公有財產擅自收益，化公為私之營利行為，已與政府設立公有市場之經濟與社會目的公共利益相違，屬重大違規事項。另倘販賣店鋪成交，幾無限改可能性，甚衍生房市交易秩序亂象，為維護公有市場財產及踐行公有市場管理，則被告依管理條例第11條第2項規定、行政契約第2條第2項約定，通知原告於113年6月30日契約屆滿後不予續約，於法尚無不合。

㈥又依系爭契約第2條約定，系爭契約使用期限屆滿，原告有意繼續使用者，應於使用期限屆滿前1個月主動向被告申請繼續使用，如逾期視為無意繼續使用，契約期滿使用關係當然消滅。再系爭公告亦載明：攤（鋪）位使用期間，應遵守管理條例、公有零售市場攤鋪位使用行政契約等相關規定，契約期間有重大違規事項及限期改正中，被告將列入續約考量等語。

㈦聲明：原告之訴駁回。

四、本院判斷：

㈠前提事實：

查如事實概要欄所述之事實，有系爭契約（見本院卷第33頁至第35頁）、系爭公告（見本院卷第99頁至第100頁）、原處分（見本院卷第71頁至第73頁）、訴願決定（見本院卷第

79頁至第85頁）、原告113年6月25日陳述意見書（見本院卷第91至93頁）等附卷可稽，堪予認定。

㈡按管理條例第1條規定：「為加強零售市場之輔導管理，維持市場秩序，維護消費者權益，特制定本條例。」第3條規定：「本條例所稱零售市場（以下簡稱市場），指經直轄市或縣（市）主管機關核准，於都市計畫市場用地或非都市土地之甲、乙、丙種建築用地，以零售及劃分攤（鋪）位方式，供蔬、果、魚、肉類及其他民生用品集中零售之營業場所。」第10條第1項、第5項規定：「（第1項）申請使用公有市場攤（鋪）位，應填具申請書，向設立公有市場之主管機關提出；經核准後，應於簽訂契約之次日起1個月內，加入市場自治組織成為會員後，始得營業。（第5項）第1項申請人經核准使用公有市場攤（鋪）位後，應自行經營，不得轉租或分租，非滿2年不得轉讓。」第11條第2項規定：「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。」準此可知，關於公有市場攤（鋪）位之申請使用，應向主管機關提出申請書，經主管機關核准並加入成為市場自治組織會員後，始得營業；如欲於期限屆滿後繼續使用該攤（鋪）位者，得於期滿6個月前申請繼續使用，主管機關對於准否繼續使用有裁量決定之權限，而主管機關決定是否核准使用人繼續使用該攤（鋪）位，本於管理條例第1條所明文之立法意旨，應以零售市場之輔導管理、維持市場秩序及維護消費者權益為考量依據。

㈢又本件兩造所簽訂之系爭契約第2條約定：「本契約使用期間：自民國109年7月1日起至民國113年6月30日止。前項使用期限屆滿，乙方有意繼續使用者，應於使用期限屆滿前1個月主動向甲方申請繼續使用，經甲方同意後另訂書面使用行政契約，逾期視為無意繼續使用，契約期滿使用關係當然消滅，應無條件騰空交還攤（鋪）位予甲方。」第5條約定：「乙方應自行經營攤（鋪）位，除使用滿2年經甲方同

意轉讓者外，不得轉租或分租。乙方不繼續使用攤（鋪）位時，應即無條件將攤（鋪）騰空交還甲方，不得請求遷移補助費、設備補助費或任何補償費用；如乙方因私自轉讓攤（鋪）位而衍生之問題概由乙方自行負責。」此有系爭契約在卷可憑（見本院卷第34至35頁）。系爭契約乃原告及被告依據管理條例第10條第1項所簽訂，並經雙方簽名或用印，自應受該契約規範內容之拘束。而依系爭契約第2條約定，原告於使用期限屆滿若有意繼續使用，應於使用期限屆滿前1個月主動向被告申請繼續使用，經被告同意後另訂書面使用行政契約；且依系爭契約第5條之約定可知，原告應自行經營系爭鋪位，如欲轉讓、轉租或分租系爭鋪位者，需符合「使用滿2年」及「經被告同意」等2項要件，始得為之，亦即，縱使原告使用系爭鋪位已滿2年，仍不得擅自轉讓、轉租或分租系爭鋪位。

㈣經查：

1.依系爭契約第2條約定，足見兩造簽訂之系爭鋪位使用期限至113年6月30日屆滿，原告如欲繼續使用，則應於使用期限屆滿前1個月，向被告提出申請，經被告同意後另訂書面契約。而原告主張其於113年5月間已向被告提出繼續使用系爭鋪位之申請乙節（見本院卷第167頁），業據被告訴訟代理人於本院言詞辯論陳明：「（原告、原告輔佐人：依合約第2條規定，應於合約期限屆滿前1個月提出申請，我確實有提出申請，市場管理員也有在113年5月份拿申請書給我簽名，請被告回復是否有這件事？）我們承認有這件事情，原告確實有提出申請。」等語在卷（見本院卷第163頁），堪認原告上開主張信實可採。是以，本件固可認定原告已依約於使用期限屆滿前1個月向被告申請繼續使用系爭鋪位無訛。

2.惟查原告於113年3月10日即與台灣房屋富榮大墩特許加盟店簽訂不動產一般委託銷售契約書，載明委託銷售標的為系爭鋪位所在之門牌號碼○○市○○區○○路0段000號，

委託銷售價格750萬元，委託期間自113年3月10日起至114年3月31日止，而台灣房屋受原告委託後，即於網站公開刊登「東興路免千萬低總價店面」、「富榮大墩特許加盟店」、「○○市○○區○○路○段」、「總價750萬」、「物件介紹：……2.公有市場，只有使用權，無所有權，全現金購買，適合自用做生意。」等內容之銷售資訊以招徠買方等情，除據原告承認在卷（見本院卷第91至93頁）外，復有不動產一般委託銷售契約書、台灣房屋所刊登之系爭鋪位使用權銷售資料在卷可憑（見本院卷第63至65頁、第87至89頁），並經台灣房屋加盟店負責人林秉達於被告訪談時陳稱：委託人為王先生，受委託事宜為權利轉讓，經委託人告知依規可轉讓，才簽訂契約等語在卷（見本院卷第95至98頁）。足認原告確實於系爭鋪位使用契約存續期間，未徵得被告同意擅自以750萬價格委託仲介業者轉售系爭鋪位使用權之情事甚明。

3.原告雖復主張依照系爭契約第7條約定，被告應先限期命原告改正，不改正才可以終止契約云云。然觀諸系爭契約第7條第1款約定：「乙方（即原告）違反下列規定，經甲方（即被告）書面限期改正屆期未改正者，廢止攤（鋪）位使用，並終止契約，收回攤（鋪）位：一、擅自將攤（鋪）位轉讓、轉租或分租者。」之意旨，係規範上開公有零售市場攤（鋪）位借用人於契約存續期間，有擅自將攤（鋪）位轉讓、轉租或分租之情事者，被告如何終止契約之事項，經核被告係在原告使用契約期限屆至後，決定為不同意原告續訂使用契約之申請，並非提前終止兩造間之使用契約關係，自無適用上開約款之餘地。

4.又依卷附系爭契約第2條約款內容（見本院卷第69頁），兩造係約定原告於使用期限屆至前，如有意繼續使用系爭鋪位，應主動向被告申請繼續使用甚明。可見被告受理原告繼續使用之申請案件並非當然應予同意，仍享有裁量其妥當性之權限。

5.觀諸上開事證情況，顯認原告於系爭鋪位使用權存續期間，未自行經營該鋪位而決意予以轉售，參酌系爭契約第4條約款內容，原告借用系爭鋪位每月僅需繳交使用費7,519元（水電費則另行計繳），其申請取得系爭鋪位使用權後，實際上無意自行經營使用，而以高達750萬元委託銷售系爭鋪位使用權，顯見其繼續訂約使用系爭鋪位，不具合理性與必要性甚明。則被告就原告所提系爭申請案件，經考量上開情節以原處分為不予續約之決定，核其行使裁量權自屬適切，並無裁量濫用或怠惰之情事，於法自無不合。

㈤是故，本件被告受理原告提出之系爭申請案，經審酌原告取得系爭鋪位使用權後，每月僅繳交7,519元使用費，卻未自行經營而以750萬元價格委託仲介業者予以銷售等情節，認定已無同意續訂系爭鋪位使用契約之必要性，作成原處分駁回原告所請，自屬適法有據。

五、綜上所述，原告上開主張各節，均非可取。被告作成原處分認事用法俱無違誤，訴願決定予以維持，亦核無不合。從而，原告訴請判決如前訴之聲明所示，為無理由，無從准許。

六、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘主張及所提證據資料，核與判決結果均不生影響，並無逐一論述之必要，附此敘明。

七、結論：原告之訴無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　9　　日

審判長法官　蔡紹良

法官　黃司熒

法官　陳怡君

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
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1. 當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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. 當事人為公法人、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㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　9　　日

書記官　許騰云