

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

112年度訴字第151號

原告 薛永清
被告 雲林縣斗六市公所

代表人 林聖爵
訴訟代理人 梁樹綸 律師

上列當事人間零售市場管理事件，原告不服雲林縣政府中華民國112年3月29日府行法一字第1122906399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：

按行政訴訟法第111條第1項、第3項第2、3款規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意，或行政法院認為適當者，不在此限。……（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。三、因情事變更而以他項聲明代最初之聲明。」本件原告起訴時狀載訴之聲明為：一、原處分及訴願決定均撤銷。二、被告應作成就其所屬雲林縣斗六市第一公有零售市場（下稱第一市場）外攤（鋪）位第77號攤位，自民國112年8月1日起至116年7月31日止，准予原告繼續使用之處分（見本院卷第15頁），嗣第一市場外攤（鋪）位於112年9月23日經被告拆除，原告爰於112年11月1日以行政訴訟追加訴之聲明暨補充理由狀追加備位聲明：確認原處分違法（見本院卷第363頁）。核其所為係本於同一請求之基礎，基於情事變更所為之追加，與原已起訴部分可共用相同訴訟程序及訴訟資料，且有

01 利於當事人之利益，符合訴訟經濟原則，本院認原告上開訴
02 之追加尚屬適當，應予准許。又原告另於言詞辯論期日將先
03 位聲明修正為：一、原處分及訴願決定均撤銷。二、被告應
04 就原告112年1月12日之申請案件，作成准予原告自112年8月
05 1日起至116年7月31日止，繼續使用第一市場外攤（舖）位
06 第77號攤位之行政處分。經核其聲明意旨不變僅就文字部分
07 略加調整，本院自應依修正後之聲明為審判。

08 貳、實體方面：

09 一、爭訟概要：

10 (一)原告與被告原就第一市場外攤（舖）位第77號攤位簽訂租賃
11 約書，約定使用期間自109年9月18日至112年7月31日。由於
12 第一市場坐落土地業據雲林縣政府以80年9月19日80府建都
13 字第98603號函公告「變更斗六都市計畫(第一期公共設施保
14 留地專案通盤檢討)案」(下稱變更斗六都市計畫案)，附帶
15 條件變更為商業區（原為市場用地），被告亦於110年11月1
16 0日據以擬定修正後整體開發構想計畫書，並規劃推動時
17 程，繼以111年5月9日斗六市農字第1110012950號函檢陳修
18 正後「擬定斗六（含大潭地區）都市計畫（原市三變更為商
19 業區）細部計畫」書圖(含市地重劃可行性評估報告)(下稱
20 細部計畫)報請雲林縣政府核定，為因應細部計畫核定後實
21 施時程之推展，乃以112年1月10日斗六市農字第1120600012
22 號函(下稱112年1月10日函)通知含原告在內之第一市場外
23 攤（舖）位全體承租人，預告原租約使用期限屆至後將不予
24 續約。

25 (二)原告收悉後，仍於112年1月12日向被告提出第一市場外攤
26 （舖）第77號攤位續約申請案件(下稱系爭申請案件)，被
27 告隨以112年2月8斗六市農字第0000000000號函(下稱原處
28 分)予以否准。原告不服提起訴願，經雲林縣政府以112年3
29 月29日府行法一字第0000000000號訴願決定(下稱訴願決
30 定)駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

31 二、原告起訴主張及聲明：

01 (一)原被告僅拆除第一市場所在土地上之建物，並未廢止第一市
02 場，被告仍可於同一位址劃定攤位後出租予原告使用（如同
03 露天的傳統市場、市集）。故原告先位聲明之請求，在客觀
04 上仍有實現之可能。

05 (二)被告以零售市場管理條例第22條所謂「政策需要」及配合都
06 市整體開發計畫為由，否准原告繼續承租之申請，然「政策
07 需要」屬於不確定法律概念，被告固享有判斷餘地，惟依司
08 法院釋字第382、462、553號解釋意旨，若主管機關之判斷
09 有恣意濫用及其他違法情事時，仍應受司法審查，法院並非
10 不得予以撤銷或變更。

11 (三)原處分有下列恣意及違法情事：

12 1.原處分所依據之事實認定與鑑定報告之意見相左：

13 被告以第一市場外攤鋪位已超過鋼筋混凝土建物50年限，
14 又因921地震致結構嚴重受損，作為拆除理由，堪認此為
15 被告作成原處分所依據之事實。然依常理推斷，斷無可能
16 僅憑「建築物已達使用年限」即逕決定予以拆除，仍須經
17 土木技師鑑定該建築是否具有結構性損壞，或耐震能力低
18 落等可能發生危害之情形，綜合評估考量後決定。而依據
19 立信工程顧問有限公司於106年8月所出具之「斗六市第一
20 公有零售市場外攤鋪位結構安全鑑定報告書」（下稱鑑定
21 報告書）第14頁「壹拾貳、鑑定結果與建議」第2點即載
22 明：「本案標的物經現況勘查結果，標的物現況外觀及內
23 部空間尚無明顯結構性損壞……研判結構尚無立即性危險
24 」等語，可見第一市場外攤建築物並未因結構受損而有立
25 即拆除之必要，被告作成原處分所依據之事實顯然有誤，
26 其以原處分否准原告所請顯非適法。

27 2.被告稱第一市場外攤鋪位拆除所生空地，將作臨時停車場
28 使用，不僅與其所提出之細部計畫不符，將「第一市場周
29 圍之停車空間需求」作為是否立即拆除第一市場外攤鋪位
30 之裁量因素之一，亦違反不當連結禁止原則：

01 (1)被告稱若將第一市場外攤鋪位拆除，可緩解周遭停車不
02 便，提早實現變更斗六都市計畫案中所要求至少提供3
03 0%土地供停車場使用之要求，故符合公益性等語。然依
04 細部計畫第13頁之土地使用計畫示意圖所載，細部計畫
05 之停車場用地位於計畫土地之東北側，鄰接三民路，而
06 第一市場外攤則位於計畫土地之西側（鄰接中正路）及
07 南側（鄰接中華路），兩者並無重疊之處。第一市場外
08 攤既非規劃作為停車場使用，又何來「提早實現」可
09 言？被告將與細部計畫是否達成無關（甚至衝突）之
10 「周圍空間停車需求」作為原處分之判斷基礎，顯已違
11 反不當連結禁止原則，難謂適法。

12 (2)被告於112年1月間，尚可就與第一市場所在位置同在計
13 畫範圍內之土地，與訴外人張景輝訂定基地租賃契約至
14 114年底為止，顯然並無立即停止使用第一市場之需要
15 ，被告卻考量處理上之方便，即否准原告之申請，原處
16 分當有違反不當連結禁止之違法：

17 被告雖稱係考量○○縣○○市○○段（下同）135-737
18 地號土地之承租人張景輝於該土地上有建物，若逕行終
19 止將造成人民財產權侵害，為求慎重，方與張景輝簽訂
20 租約，而第一市場建物係被告所有，故先行不予續約。
21 然被告於112年1月1日仍與張景輝締結基地租賃契約至1
22 14年12月31日為止，顯然並無任何因政策需要而需停止
23 使用市場之急迫情事，且原告僅為公有市場之使用者，
24 與張景輝相比，經濟上更為弱勢，被告卻於與張景輝續
25 約同時通知不再與原告續約，並逕行將原告賴以維生之
26 市場攤位拆除，對於原告的生存、工作權利受損視而不
27 見，原處分違反比例原則。況被告率先否准原告繼續使
28 用第一市場攤位係考量「處理上容易與否」，亦與零售
29 市場管理條例第22條所規定之「政策需要、城鄉改造或
30 已無市場商業機能」等考量無涉，原處分之作成亦有違
31 反不當連結禁止之違法。

01 3.被告作成原處分，並未採取侵害最小之手段，違反比例原
02 則之要求：

03 被告雖稱細部計畫已於111年5月檢陳雲林縣政府，並預期
04 細部計畫將於115年核定、實施，若更換新約，期限將至
05 116年7月31日，勢必影響市地重劃及相應建設進度等云。
06 然公有市場與攤商間既係成立行政契約，主管機關本得依
07 照其職權於法定範圍內裁量契約之存續期間。蓋零售市場
08 管理條例第11條第1項僅規定公有市場攤位之使用期限「
09 以4年為限」，而非「一律4年」，被告自得於法定4年之
10 範圍內裁量承租契約之存續期間，以配合實際需求。縱如
11 被告所主張市地重劃將於115年核定實施，被告仍非不得
12 以1年或2年之期限與現承租攤商續約。然被告捨此侵害較
13 小之手段不為，逕為不予續約之決定，實與比例原則不符
14 。

15 (四)依照相關計畫之進程，被告並無停止第一市場使用之急迫需
16 求，原處分牴觸零售市場管理條例第22條之規範意旨，依照
17 最高行政法院104年度判字第169號判決意旨，被告即應准予
18 原告繼續使用之申請：

19 1.依高雄高等行政法院106年度訴字第204號判決意旨可知，
20 公有市場與攤商間既係成立行政契約，主管機關本應依照
21 零售市場管理條例第22條規範目的，衡酌公、私益，於確
22 實有類如「貫徹都市計畫」之急迫需求等情形下方能停止
23 市場使用，在有前開急迫需求以前，仍應將盡量提升公有
24 市場之使用列為主要考量，方為適法。

25 2.本件縱依被告所稱其所檢陳之都市計畫中細部計畫預估將
26 於115年至117年核定，惟目前距離115年尚有近3年，被告
27 本得待細部計畫核定後，再依照零售市場管理條例第22條
28 之規定停止市場使用。又被告所檢陳都市計畫中土地所有
29 權高達38%均為第三人所有，此一都市計畫更因所有人間
30 意見無法整合、參與意願不高，其計畫目標年自110年調
31 整至125年，且經原告於○○縣○鄉發展資訊專區之查詢

01 結果，斗六市自109年1月17日以後就無其他新的都市計畫
02 實施，在相關規劃「八字都沒一撇」之情形下，被告顯然
03 並無立即停止第一市場使用之急迫需求，此亦有被告發函
04 向其他第一市場攤商表示在「不與被告爭訟、陳抗」之前
05 提下，仍可申請延緩搬遷等情可參。在無急迫需求之情形
06 下，被告仍否准原告續約之申請，亦與零售市場管理條例
07 第22條之規範目的不符。

08 3.第一市場外攤（鋪）位並無建築結構上之安全疑慮，且依
09 照被告所擬定相關都市計畫，亦無立即停止使用第一市場
10 之急迫必要。原告已依零售市場管理條例第11條之規定於
11 期滿6個月前提出申請，且均有按期繳納使用費、自治組
12 織管理費，並願接受被告所定使用條件，亦無零售市場管
13 理條例第12、23、29、31條得終止租約之情形，依最高行
14 政法院104年度判字第169號判決意旨，及零售市場管理條
15 例第1、9、11條有關促進公有市場使用、原承租人有第一
16 優先承租順序等之規範意旨，被告裁量權限已限縮至零，
17 應准予原告繼續使用第77號攤位之申請等語。

18 (四)聲明：

19 1.先位聲明：

20 (1)原處分及訴願決定均撤銷。

21 (2)被告應就原告112年1月12日之申請案件，作成准予原告
22 自112年8月1日起至116年7月31日止，繼續使用第一市
23 場外攤（鋪）位第77號攤位之行政處分。

24 2.備位聲明：確認原處分違法。

25 三、被告答辯及聲明：

26 (一)依零售市場管理條例第11條第1、2項、第22條規定，及本院
27 108年度訴字第180號判決意旨，租用公有市場攤鋪位並非經
28 申請繼續使用即應准許，主管機關仍得基於實際管理之需要
29 決定不再續約。因此被告自得本於判斷，就原告申請繼續使
30 用第77號攤位不予准許，被告判斷倘無不法，要難指摘有何
31 違誤。

01 (二)被告基於以下因素判斷，作成原處分否准原告申請，並無不
02 法：

03 1.都市計畫依法應實施，且細部計畫最快將於115年核定、
04 實施，加上前面的準備工作，時程可說是迫在眉睫，故不
05 續約實有必要：

06 (1)雲林縣政府以80年9月19日80府建都字第98603號函公告
07 變更斗六都市計畫案，將第一市場用地變更為商業區，
08 附帶條件為：應以整體開發方式辦理，並至少提供百分
09 之30土地作為停車場使用，且應設置具有市場功能之商
10 業活動。因被告未擬定整體開發計畫，雲林縣政府以96
11 年10月25日府城都字第00000000000號公告「變更斗六
12 (含大潭地區)都市計畫(第3次通盤檢討)」中，要
13 求被告應確實依內政部於91年7月16日以台內營字第000
14 0000000號函頒「都市計畫整體開發地區處理方案」所
15 提解決對策，針對附帶條件內容妥為處理，並請被告協
16 調攤商、地主擬妥整體開發計畫續辦。再者，第一市場
17 外攤(鋪)位興建於51年2月，已超過鋼筋混凝土建物5
18 0年限，於88年時更曾受921地震影響，結構嚴重受損，
19 因此被告遂委請盛邦工程顧問有限公司規劃，於110年9
20 月7日審查通過整體開發構想計畫書，於110年9月26日
21 召開地主座談會，經參考地主及相關主管機關意見修正
22 後，於110年11月10日審查通過修正後整體開發構想計
23 畫書，並依此撰擬草案，於111年5月9日以斗六市農字
24 第00000000000號函檢陳修正後之細部計畫予雲林縣政
25 府。依時程估算，於未來4年內細部計畫即會核定、實
26 施，市地重劃及相應建設亦將開始。

27 (2)雖原告主張被告得待細部計畫核定後，再依零售市場管
28 理條例第22條之規定停止市場使用；且被告所檢陳都市
29 計畫中土地所有權高達38%均為第三人所有，此一都市
30 計畫更因所有人間意見無法整合、參與意願不高，其計
31 畫目標年自110年調整至125年，被告並無立即停止第一

01 市場使用之急迫需求，否准原告續約之申請，與零售市
02 場管理條例第22條之規範目的不符等云。然依法行政係
03 對行政機關之基本要求，都市計畫既已擬定，相關權責
04 機關即應依法實施，第一市場坐落土地既已於80年9月1
05 9日變更為商業區，並規定應以整體開發方式辦理，被
06 告自不能置之不理。況且，從前述雲林縣政府變更斗六
07 (含大潭地區)都市計畫(第3次通盤檢討)之公告內容
08 ，更可發現係因第一市場坐落土地整體開發遲遲未予實
09 施，上級機關雲林縣政府才會特別要求被告必須積極、
10 加快辦理，並非無急迫需求。再者，依盛邦工程顧問有
11 限公司所提供開發時程觀之，細部計畫將於115年至117
12 年上旬核定、實施，自目前算起，已不到3年時間，更
13 可說是迫在眉睫。又所謂實施並非只有細部計畫作成而
14 已，更需要實際之準備與開發，特別是涉及市地重劃，
15 空地更有利吸引廠商參與，舉凡相應之拆除建築物、整
16 理地面、提送市地重劃計畫書等準備工作，都將較115
17 年更早進行，時間上更加急迫，因此原告所謂並無急迫
18 需求等云，顯非妥適。至原告以計畫範圍內土地有38%
19 係屬私人所有，意見無法整合、參與意願不高，故計畫
20 目標年才會調整至125年乙節，更非事實。從開發時程
21 可發現，於110年9月26日即已召開地主座談會，110年1
22 0月26日參考地主及相關主管機關意見修正整體開發構
23 想，110年11月10日審查通過，並無意見無法整合之情
24 形。又因擬定細部計畫書之時間為111年5月，已超過原
25 先計畫目標年110年，因此才會依循全國國土計畫，改
26 為125年。

27 (3)此外，所謂被告同意延緩搬遷，係因第一市場外攤鋪位
28 承租人向民意代表陳情，希望被告能給予緩衝時間，以
29 降低對該等營業及生計之衝擊，被告基於維護該等權
30 益，請原告等承租人如欲延緩搬遷，敘明理由提出申請
31 供被告考量。惟被告嗣後再行檢討，考量計畫實施已迫

在眉睫，為避免影響進度，並避免被質疑不公，決定均不予延緩，此正可說明確實有急迫需求。

2. 實施都市計畫之公益遠大於私益，而且原告亦得享有實施後之成果，對原告亦屬有利：

(1) 第一市場坐落土地位處雲林縣斗六市中心，在斗六圓環附近，屬精華地段，然由於開發較早，建物低矮，日趨老化，更伴隨有市容不佳、停車空間不足等問題，因此80年9月19日通盤檢討後，才會變更為商業區，並規定應以整體開發方式辦理。如今30年過去，建物更加老舊，甚至超出耐用年限，更有結構危險之問題。因此變更斗六都市計畫之實施顯有必要，可重新調配土地使用空間，興建新式商業大樓，匯聚人潮，帶動周邊地區發展，並改善當地容貌和解決停車空間問題，對公眾甚有助益。

(2) 相較之下，不予續約所影響者僅為第一市場外攤（舖）位承租人之私益，且對承租人之不利影響亦僅係暫時性。蓋雲林縣斗六市公有零售市場攤（舖）位租賃契約書第8條第1款規定：「另依零售市場管理條例第9條規定之立法意旨，原攤位使用人於未來以商業區整體開發為商業大樓中有市場功能部分有優先承租權，並以原地原位分配為原則：一、政策需要」，顯見當新式商業大樓完成後，原告及其他承租人就有市場功能部分，仍有優先承租權，屆時原告及其他承租人亦得享有都市計畫變更實施之成果。故長遠而言，實施計畫對原告及其他承租人仍屬有利，越早實施亦越能享有該成果。故被告所為之判斷並無不法。

3. 被告不予續約主要考量為都市計畫實施，而拆除後暫作停車場使用亦基於政策需要，實經充分考量並具有公益性：

(1) 被告否准續租係為利於地方發展及依法配合商業區整體開發之都市計畫；被告112年1月10日函亦表示「為政策需要及配合都市整體開發計畫所需」，均說明被告否准

原告繼續使用，主因係為推動都市計畫之實施，拆除第一市場外攤舖位亦是如此。

(2)再者，從前述雲林縣政府變更斗六都市計畫案，要求至少提供百分之30土地作為停車場使用，即可知早在80年就對停車空間有高度需求。而雲林縣政府委請鼎漢國際工程顧問股份有限公司於107年4月所做之雲林縣停車場整體規劃及可行性評估期末修正報告書，其結論亦顯示就汽車而言，無論是平日或假日，全日各時段停車需求皆大於停車供給量；就機車而言，假日各時段停車需求皆大於停車供給量。顯見在斗六圓環周邊的500公尺內，極需要有停車空間。進而也產生嚴重之違規停車情況，更因此造成市容雜亂，危及民眾行車安全。第一市場外攤（舖）位既已超過鋼筋混凝土建物50年限，又因921地震致結構嚴重受損，再加上未來坐落土地整體開發已有詳細之時程規劃和構想圖，拆除可說是勢在必行，則相較於續約只能短暫保留，不續約拆除暫作停車場使用，不僅可舒緩上述停車需求及違規停車所造成之問題，更提早實現變更斗六都市計畫案，變更為商業區所要求「至少提供百分之30土地作為停車場使用」，更具有公益性。

(3)至於原告以細部計畫示意圖，認為停車場應位於計畫範圍之東北側，第一市場外攤舖位則在西及南側位置，位置並無重疊之處，拆除後空地作為停車場使用何來提早實現等語。然被告所稱提早實現並非指提早完成計畫所設定之停車場，而係指「至少提供百分之30土地作為停車場使用」背後所代表斗六市民對停車空間之高度需求能夠藉由空地暫作停車場使用，提早獲得實現。被告不續約主因是為了推動都市計畫之實施，而於拆除後暫作停車場使用也是基於政策需要，實經充分考量並具有公益性，被告所為之判斷並無不法。

01 (三)關於原告主張系爭都市計畫街區內尚有135-737地號及135-7
02 38地號2筆土地為國有並由被告管理，惟被告並未同時收回
03 而仍然出租使用中，有違平等原則乙節，茲說明如下：

04 1.135-737地號土地現由訴外人張景輝承租作為建物基地，
05 上建有其所有門牌號碼○○縣○○市○○路00號3層磚造
06 建物1棟，租期自112年1月1日起至114年12月31日止，尚
07 未屆期。而原告承租之第77號攤位，租賃契約期限係至11
08 2年7月31日止，因臨屆滿無續約，自應優先處理。況135-
09 737地號上建物係張景輝所有，屬他人之物，如輕易終止
10 契約，將影響該建物存續，損害其權益，為求慎重，被告
11 乃先從即將到期之第一市場著手，再逐步處理其餘土地及
12 建物問題。

13 2.至135-738地號土地現無任何租賃契約，惟四周被圍，具
14 體界線範圍仍待確定，且目前遭人無權占用，被告正積極
15 處理中。故135-738地號土地與第一市場情況並不相同，
16 不涉及租賃契約及承租人之問題等語。

17 (四)聲明：駁回原告之訴。

18 四、本件兩造主要爭點為：被告就原告之系爭申請案件，以配合
19 都市計畫推展為由，作成原處分否准所請，是否適法有據？

20 五、本院的判斷：

21 (一)前提事實：

22 前揭爭訟概要所載事實，除上開爭點事項外，餘者為兩造所
23 不爭執，並分別有原告112年1月12日之續約申請書(含附件)
24 、被告112年1月10日函、原處分、訴願決定、變更斗六(含
25 大潭地區)都市計畫(第3次通盤檢討)書節本、細部計畫、被
26 告111年5月9日斗六市農字第0000000000號函影本等在卷可
27 查（見本院卷第27至33頁、第35至37頁、第40至52頁、第55
28 至81頁、第151至155頁），堪認為真正。

29 (二)原告之訴關於先位聲明部分：

30 1.按提起行政爭訟，須其爭訟有權利保護必要，即具有爭訟
31 之利益為前提，倘對於當事人被侵害之權利或法律上利

01 益，縱經審議或審判之結果，亦無從補救，或無法回復其
02 法律上之地位或其他利益者，即無進行爭訟而為實質審查
03 之實益（司法院釋字第546號解釋意旨參照）。準此，權
04 利保護必要要件之存在，包括是否誤用訴訟程序，致無法
05 達成請求權利保護之目的；原告之損害是否已不存在；原
06 告之請求法律上已無從補救或並無實益等等，均為法院進
07 行實體審查之前提，不論訴訟進行程度如何，法院均應依
08 職權予以調查，倘原告之訴，不具權利保護之必要，即屬
09 無理由，應以判決駁回之。

10 2.查原告係依零售市場管理條例第11條第2項規定，就原承
11 租第一市場外攤（鋪）位第77號攤位，申請於原約定使用
12 期間屆滿後繼續承租使用；而被告為推動都市整體開發計
13 畫，業已決定全部外攤（鋪）位使用契約自112年7月31日
14 屆滿後，均不予續租並辦理拆除工作，且已通知全體第一
15 市場外攤（鋪）位原承租人等事實，有原告提出之續約申
16 請書及被告112年1月10函影本在卷可憑（分見本院卷第27
17 頁及第35至36頁）。又第一市場外攤（鋪）位已於112年9
18 月11日開始拆除，目前已全數拆除完畢，其中原告所申請
19 繼續使用之第77號攤位，係於112年9月23日即已拆除完成
20 等情，業據被告訴訟代理人陳明在卷（見本院卷第340
21 頁、第448至449頁），並有現場照片存卷可參（見本院卷
22 第343至345頁）。

23 3.按原供租賃標的之建物已拆除者，依一般社會通念，出租
24 人已無從再依租賃關係之債務本旨，繼續交付原租賃標的
25 予承租人使用之可能，其給付義務已屬履行不能。準此，
26 第一市場外攤（鋪）位之全部既經被告停止使用，事實上
27 亦已經拆除完畢而不復存在，客觀上自無繼續出租予原告
28 使用之可能。則原告先位聲明仍請求被告應就其提出之系
29 爭申請案件，作成准予原告自112年8月1日起至116年7月3
30 1日止，繼續使用第一市場外攤（鋪）位第77號攤位之行
31 政處分，即屬欠缺權利保護必要，應予判決駁回。

01 (三)原告之訴關於備位聲明部分：

02 1.按基於憲政體制之權力分立原則，司法權無從取代行政機
03 關行使行政裁量權，且行政機關就不確定法律概念等事件
04 所享有之判斷餘地，固仍應受司法審查，但行政法院對行
05 政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍限於裁量之
06 合法性，而不及於裁量行使之妥當性。又涉及具高度屬人
07 性之評定、高度科技性之判斷、計畫性政策之決定及獨立
08 專家委員會就不確定法律概念所為之判斷，基於尊重其不
09 可替代性、專業性及法律授權之專屬性，行政機關就此等
10 行政事項尤享有專業判斷之餘地，參照行政訴訟法第4條
11 第2項及第201條之規定，行政法院僅得審查行政機關之判
12 斷有無恣意濫用及其他違法情事，構成應予撤銷或變更之
13 情形。易言之，行政法院就涉及專業判斷之行政處分，僅
14 得就：(1)行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定
15 或不完全之資訊。(2)行政機關之判斷，是否有違一般公認
16 之價值判斷標準。(3)行政機關之判斷，是否違反法定之正
17 當程序。(4)作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判
18 斷之權限。(5)行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考
19 量，亦即違反不當連結之禁止。(6)行政機關之判斷，是否
20 違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益
21 原則等事項為審查，不得替代行政機關為決定（司法院釋
22 字第382號、第462號、第553號解釋理由參照）。

23 2.復按零售市場管理條例第2條規定：「本條例所稱主管機
24 關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣
25 （市）為縣（市）政府；在鄉、鎮、縣轄市〔以下簡稱鄉
26 （鎮、市）〕為鄉（鎮、市）公所。」第4條第3款規定：
27 「主管機關之權責劃分如下：……三、鄉（鎮、市）主管
28 機關：各鄉（鎮、市）公所轄區內市場之設置、管理及輔
29 導。」第22條規定：「因政策需要、城鄉改造或已無市場
30 商業機能時，設立公有市場之主管機關得停止公有市場全

部或整層之使用，或得將原攤（鋪）位使用人改配其他市場空攤（鋪）位。」

- 3.前引零售市場管理條例第22條所稱「政策需要」核屬不確定之法律概念。準此，原屬公共設施保留地之公有零售市場用地，業據都市計畫公告變更其使用分區為商業區，且經擬具都市計畫細部計畫報請核定，該公有零售市場之主管機關為配合都市計畫細部計畫核定後之實施，因需拆除原公有零售市場建物設施，自得停止公有市場全部之使用，則主管機關為兼顧原承租人之使用權益，並利於如期實施都市計畫，決定原租期屆至後不再續約，核與零售市場管理條例第22條規定不相牴觸。

4.經查：

- (1)第一市場即東市場為被告所有之公有零售市場，其坐落土地原為市場用地，前經雲林縣政府於80年9月19日公告變更斗六都市計畫案，同意變更為商業區，面積為0.36公頃，附帶條件為：變更商業區應以整體開發方式辦理，並至少提供30%土地作為停車場使用，及應設置具有市場功能之商業活動。雲林縣政府嗣並以96年10月25日府城都字第09627014792號公告「變更斗六（含大潭地區）都市計畫（第3次通盤檢討）」，以此部分尚未進行整體開發，影響市民權益及都市發展甚鉅，要求被告應確實依內政部於91年7月16日以台內營字第0910085117號函頒「都市計畫整體開發地區處理方案」所提解決對策，針對附帶條件內容妥為處理，並請被告協調攤商、地主擬妥整體開發計畫續辦。被告遂委請盛邦工程顧問有限公司規劃，於110年9月7日審查通過整體開發構想計畫書，於110年9月26日召開地主座談會，經參考地主及相關主管機關意見修正後，於110年11月10日審查通過修正後整體開發構想計畫書，並依此撰擬草案，於111年5月9日以斗六市農字第1110012950號函檢陳修正後之細部計畫予雲林縣政府，擬以市地重劃方式辦理

01 開發，其中0.2570公頃為商業區；0.1101公頃為停車場
02 用地。依時程估算，於115至117年間，細部計畫即會核
03 定、實施，市地重劃及相應建設亦將開始等情，有細部
04 計畫書、細部計畫時程預估表、變更斗六(含大潭地區)
05 都市計畫(第3次通盤檢討)書、被告111年5月9日斗六市
06 農字第1110012950號函在卷可參（見本院卷第60頁、第
07 80頁、第83頁、第151頁、第154頁、第155頁）。

08 (2)又第一市場分為外攤（鋪）位及內攤（鋪）位，內攤
09 （鋪）位因建物結構安全疑慮，已於108年7月31日租約
10 期滿後全部不予續租而停止使用加以收回，並於109年
11 完成拆除，業據被告訴訟代理人陳明在卷（見本院卷第
12 328頁），並有本院108年訴字第180號判決及原告提出
13 之新聞報導存卷可稽（見本院卷第159頁、第333至335
14 頁）。至於案涉之外攤（鋪）位部分，所在建物興建於
15 51年2月，占地約906平方公尺，使用已逾一般鋼筋混凝
16 土建築物使用年限55年。被告為配合都市計畫，於租約
17 到期前通知全部攤商到期不予續約之方式，停止外攤
18 （鋪）位之全部使用加以收回後拆除，以利整體開發，
19 乃就原告之系爭申請案件，以同一理由作成原處分，否
20 准原告繼續使用之申請，有被告上揭函文及原處分存卷
21 可明（見本院卷第35至37頁）。核諸前開說明，原處分
22 否准原告所請，自符合零售市場管理條例第22條規定因
23 政策需要，得停止公有市場全部使用之情形。

24 (3)原告雖主張第一市場外攤（鋪）位所在建築物並無因結
25 構受損而有立即拆除之必要，且細部計畫尚未經核定，
26 被告即以原處分否准原告繼續使用之申請，依據之事實
27 有誤且不符比例原則等語。惟第一市場坐落土地業經變
28 更為商業區而非單純之市場用地，依細部計畫並擬以市
29 地重劃之方式進行整體開發，且第一市場內攤（鋪）位
30 部分業已因安全疑慮加已拆除，則被告考量所餘第一市
31 場外攤（鋪）位所在建築物亦已逾耐用年限，為追求整

01 體開發之效能，決定於租約到期時，就第一市場外攤（
02 鋪）位亦一併停止使用及拆除，以利後續因應都市計畫
03 之土地整合規劃，要難謂有何事實認定錯誤及不符比例
04 原則之情形。

05 (4)至原告另主張與第一市場所在位置同在計畫範圍內之土
06 地，被告尚與訴外人訂定基地租賃契約至114年底止，
07 被告以原處分否准原告繼續使用之申請有違平等原則，
08 及被告將「停車空間需求」作為是否立即拆除第一市場
09 外攤（鋪）位之裁量因素之一，亦違反不當連結禁止原
10 則等語。惟被告為配合都市計畫之進行，就其所有土地
11 收回之順序，本得依執行難易度及必要性，排列其實施
12 之先後次序，此為行政裁量權之範疇，尚與平等原則無
13 涉。且被告係因配合商業區整體開發之都市計畫，而作
14 成原處分否准原告繼續使用之申請，已如前述，被告於
15 拆除第一市場外攤（鋪）位後，將原址暫作停車場使
16 用，則係於停止市場全部使用後，基於公益性就其所有
17 土地進行之使用規劃，與原處分之作成要屬二事，原告
18 此部分之主張，亦屬無據。

19 六、綜上所述，原告主張各節，均非可取。被告就原告之系爭申
20 請案件作成原處分否准所請，認事用法俱無違誤，訴願決定
21 予以維持亦無不合。原告起訴先位聲明請求撤銷原處分及訴
22 願決定，並判命被告應就其所提系爭申請案件作成准予繼續
23 使用之處分，暨備位聲明求為判決確認原處分違法，均為無
24 理由，應予判決駁回。

25 七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資
26 料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必
27 要，併此敘明。

28 八、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

29 中 華 民 國 113 年 2 月 7 日

30 審判長法官 蔡 紹 良

31 法官 張 鶴 齡

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. 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。
(二)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。

01

是否符合(一)、(二)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(一)、(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 113 年 2 月 7 日

03

書記官 詹靜宜