

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

112年度訴字第154號

原告 陳慶昌

楊志堅

蔡麗雲

王信雄

唐正峰

李博

程繹祐

顏于恬

顏偉倫

顏于婷

李宗益

羅錫佳

謝孟晃

黃清郎

共同

訴訟代理人 蔡菘萍 律師

複代理人 林芄煜 律師

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

上列當事人間因零售市場管理事件，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

☐原告之訴駁回。

☐訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

按行政訴訟法第111條規定：「（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2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。（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。……。」經查，原告陳慶昌等14人（下稱原告等）原聲明：「一、原處分（如附表1所示）及訴願決定均撤銷。二、被告應依如附表2所示之申請，准予簽立雲林縣斗六市第一公有零售（東）市場外攤（鋪）自民國112年8月1日起租賃期間4年之行政契約。三、訴訟費用由被告負擔。」（本院卷2第132頁）。經核因系爭市場於112年9月11日開始拆除，拆除完畢日期為112年10月21日，為兩造所不爭執（本院卷2第134頁），故雖原告等提起本件行政訴訟時，系爭市場尚未拆除，惟於本院審理中系爭市場既已拆除完畢，則原告等若仍提起課予義務訴訟，縱使原處分撤銷，亦無法課予被告簽訂如附表2所示契約之義務，已無訴訟實益，是本件情事已有變更且其請求之基礎事實即是以附表1所示被告駁回之原處分違法為前提並未改變，故於本院112年12月28日言詞辯論程序，經本院向原告等闡明後，其等表示變更訴訟類型為確認訴訟以為後續提起國家賠償之目的等語，並變更聲明為：「一、確認如附表1所示之原處分違法。二、訴訟費用由被告負擔。」（本院卷2第132-134頁）。被告雖不同意原告為訴之變更，惟本院認原告訴之聲明變更，其前後請求之基礎事實不變且本件情事已有變更，已如前述，爰依前揭規定予以准許，先行說明。

貳、實體事項：

□爭訟概要：

緣原告等均為雲林縣斗六市第一市場（下稱系爭市場）之外攤（鋪）位使用攤商，其等分別與被告訂有雲林縣斗六市公有零售市場攤（鋪）租賃契約書如附表2所示（下合稱系爭契約），約定之使用期間為108年8月1日起至112年7月31日止。被告因都市計畫時程，於112年1月10日以斗六市農字第0000000000號函（下稱被告112年1月10日函）通知原告等，為政策需要及配合都市整體開發計畫所需，於112年7月31日攤位使用契約屆滿後將不再續約，原告等仍於如附表2所示日期分別向被告提出續約申請書（下稱系爭申請書），嗣被告以附表1所列等函（下合稱原處分）送原告等，函復依據原告等提出之系爭申請書，為利地方發展及依法配合商業區整體開發之都市計畫，系爭契約屆滿後不再續約，俾使攤商盡早準備騰空攤位回復原狀及返還攤位。原告等及訴外人8人對原處分表示不服，共同提起本件訴願，經訴願決定部分駁回、部分不受理，原告等不服，遂提起本件行政訴訟。

□原告等起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

- 1.零售市場管理條例並未就何為「政策需要」有具體說明，屬不確定法律概念，又行政機關雖就不確定法律概念具相當程度之判斷餘地，然非完全不受司法監督，僅是審查密度寬鬆之區別，於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，仍應受司法審查。
- 2.本件系爭市場外攤建築物並未因結構受損而有立即拆除之必要，被告作成原處分所依據之事實顯有錯誤，顯非適法。
- 3.被告就系爭市場迄今並無重建計畫，且3年前拆除之內攤目前已作為停車場使用，遲至目前亦未見被告有何開發計畫或作為。又依訴願決定之內容，遲至115年至117年間細部計畫將核定並公告實施，後續方展開市地重劃及相應建設，顯見究何時可通過細部計畫並開啟市地重劃與相應建設，均屬不確定之情事，且依系爭契約第8

條約定，倘被告同意原告等續約，如有合於該條所定情事時，被告亦得於3個月前辦理公告，原告等應依通知期限遷離市場，對於市地重劃與相應建設之進行亦無妨礙，然被告捨此不為，亦未具體說明於此前提下造成之實質影響為何，僅泛稱影響相關進度云云，是以，被告所稱為利地方發展及配合商業區整體開發之都市計畫，僅係搪塞之詞，實際上並無發展及商業區整體開發之計畫，自無拒絕與原告等續約，並將其趕離市場之必要。況本件縱遲至被告有具體之開發計畫後，再行依系爭契約第8條約定，公告並與原告等協商搬遷作業，時程上亦無延宕或困難，原處分已違行政程序法第7條之比例原則及第8條之誠信原則，顯有違誤。

4. 依零售市場管理條例第11條規定及其立法目的，除其有同條例第12條第1項規定之情形，或依同條例第23條、第29條、第31條規定得終止契約者外，只要其願意接受設立公有市場之主管機關所定的使用條件，該主管機關即無否准其繼續使用之餘地，本件被告現尚無重建系爭市場之具體計畫，且拒絕續約亦違反行政程序法第7條及第8條規定已如前述。再者，依系爭契約第8條約定，市場改建或整修時，被告亦須提供適當地點供原告等使用，然亦未見被告對此有所說明或安排，是依零售市場管理條例第11條規定，除有例外情事，被告應於原使用期間屆滿前准許原告等於原使用期間屆滿後繼續使用系爭攤位，被告所為原處分，已違零售市場管理條例第11條規定，被告已有裁量濫用，有違行政程序法第10條規定。又被告主張系爭市場外攤鋪位拆除所生空地，將作為臨時停車場使用，惟將系爭市場周圍之停車空間需求作為是否立即拆除系爭市場外攤鋪位之裁量因素之一，違反不當連結禁止原則。

(二)聲明：

確認如附表1所示之原處分違法。

01 □被告答辯及聲明：

02 (一)答辯要旨：

03 1.零售市場管理條例第22條規定，主管機關得基於「政策
04 需要」之情況下，停止公有市場全部之使用，則無論是
05 契約存續期間停止與否，抑或是申請繼續使用准許與
06 否，主管機關都有權依實際管理之需要判斷，也因此如
07 果是具備足夠重要之公益事由，譬如貫徹都市計畫，主
08 管機關否准承租人之續約，要難指摘違法。而系爭市場
09 坐落土地既然於80年9月19日就已變更為商業區，並規
10 定應以整體開發方式辦理，依法實施自屬正當，而且雲
11 林縣政府變更斗六（含大潭地區）都市計畫（第3次通
12 盤檢討）也強調「應確實依內政部於91年7月16日以台
13 內營字第0000000000號函頒『都市計畫整體開發地區處
14 理方案』所提解決對策，針對附帶條件內容委為處
15 理」、「請斗六市公所協調攤商、地主擬妥整體開發計
16 畫續辦」，更說明計畫必須被貫徹和急迫，上級機關雲
17 林縣政府才會特別要求被告必須積極、加快辦理，所以
18 被告基於貫徹都市計畫，且細部計畫亦已擬定，並預計
19 115年至117年上旬核定、實施，判斷不予續約，自無違
20 法。

21 2.被告於108年5月7日召開系爭市場「外攤要續約、內攤
22 不續約」第2次說明會（下稱108年5月7日說明會）之結
23 論，在系爭契約第8條設置第4款「配合第一公有零售市
24 場整體開發工程所需」作為其中一個被告得公告攤商無
25 條件遷離之事由，以及系爭市場內攤鋪位不續約和拆
26 除，就可以很清楚了解到被告依法必須實施都市計畫，
27 依內、外攤一步步分階段進行準備工作。而且再從開發
28 時程可發現，110年7月22日檢送整體開發構想計畫書，
29 進入「整體開發構想階段」，經會議與修正後，110年9
30 月7日審查通過，110年9月26日召開地主座談會，進入
31 「地主座談會階段」，經參考地主及相關主管機關意見

修正後，110年11月10日審查通過，110年12月9日檢送都市計畫書圖（含市地重劃可行性評估）草案，進入「都市計畫草案撰擬階段」，經3次會議與修正後，111年5月9日檢送修正後細部計畫予雲林縣政府，再經公開展覽30天，如今已在「雲林縣都市計畫委員會審議階段」，因此絕非原告所謂僅係搪塞之詞，被告有具體之開發時程與計畫，並一直按部就班進行中。特別是細部計畫雖預計是115年至117年上旬核定、實施，但由開發時程可發現，會先提送市地重劃計畫書，而拆除建築物、整理地面等準備工作亦會相應進行，時間上都將比115年來得早，再更換新約，然後再請原告等及其他承租人搬遷，顯無實益，因此被告才會依此判斷不續約，並無任何不法。何況，為降低對原告等及其他承租人之衝擊，被告更提前半年就先通知，已設法減輕他們的損害。故被告確實有具體之開發時程與計畫，一直都按步驟進行，且絕不是為了趕原告等離開系爭市場外攤鋪位，而是參考開發時程，經充分判斷後，否准原告等繼續使用。

3. 本院109年度訴字第12號判決就是系爭市場外攤鋪位於108年換約時，依108年5月7日說明會結論，將系爭契約第8條「市場改建或整修時甲方應覓得適當地點安置乙方」修改為「市場改建或整修時甲方得提供適當地點供乙方擇用」，而關鍵就在於「應」變「得」，即由「強制性」變為「任意性」。嗣後原告陳慶昌、楊志堅、李博、程繹祐、唐正峰、蔡麗雲、王信雄和其他承租人提起行政訴訟，惟零售市場管理條例並未規定一定要提供適當地點安置承租人，該判決認為修改並無問題。而既然契約文字都可以改為「得」，就表示被告有權決定是要提供，還是不提供，且如果不提供，亦無問題，則原告等所謂被告不提供已違反零售市場管理條例第11條和行政程序法第10條云云，顯非正確。何況，不予續約、

01 不提供安置對原告等不利影響都僅係暫時性的。蓋系爭
02 契約第8條強調：「另依零售市場管理條例第9條規定之
03 立法意旨，原攤位使用人於未來以商業區整體開發為商
04 業大樓中有市場功能部分有優先承租權，並以原地原位
05 分配為原則」，顯見當新式商業大樓完成後，原告等及
06 其他承租人就有市場功能部分，仍有優先承租權，則屆
07 時原告等及其他承租人亦得享有斗六（含大潭地區）都
08 市計畫【房市場用地（市三）變更為商業區】實施之成
09 果，從長遠而言，實施計畫對原告等及其他承租人是
10 有利的。故被告沒有提供安置並無違法，且計畫實施後，
11 原告等及其他承租人亦得一同享有實施成果，對原告等
12 實屬有利。

13 4.原告等提起本件訴訟，從其等聲明觀之，可知其等目的
14 係為使其等得繼續使用系爭市場外攤鋪位。然其等得繼
15 續使用之前提，除需符合法律外，更需要有系爭市場外
16 攤鋪位存在。惟拆除工作已在進行，系爭市場外攤鋪位
17 絕大多數都已拆除，且近期就會全部拆除完畢，原告等
18 聲明撤銷原處分及訴願決定，准其等繼續使用即無從實
19 現，而欠缺權利保護必要。

20 (二)聲明：

21 原告之訴駁回。

22 □爭點：

23 原處分之作成是否適法？

24 □本院之判斷：

25 (一)前提事實：

26 如爭訟概要欄所示之事實，除上列爭點外，為兩造所不爭
27 執，並有系爭契約（本院卷2第23-50頁）、被告112年1月
28 10日函（本院卷1第419-420頁）、原告等續約申請書（本
29 院卷1第421-447頁）、原處分及送達證書（本院卷2第63-
30 89、9-22頁）附卷可稽，應堪認定。

01 (二)按111年6月22日修正公布、112年8月15日施行之行政訴訟
02 法施行法第1條、第18條第1款分別規定：「本法稱修正行
03 政訴訟法者，指與本法同日施行之行政訴訟法；稱舊法
04 者，指修正行政訴訟法施行前之行政訴訟法。」、「修正
05 行政訴訟法施行前已繫屬於高等行政法院之通常訴訟程序
06 或都市計畫審查程序事件，於修正行政訴訟法施行後，依
07 下列規定辦理：一、尚未終結者：由高等行政法院依舊法
08 審理。其後向最高行政法院提起之上訴或抗告，適用修正
09 行政訴訟法之規定。……」準此，本件為修正行政訴訟法
10 施行前已繫屬於高等行政法院，而於修正行政訴訟法施行
11 後尚未終結之通常訴訟程序事件，除有特別規定外，應適
12 用舊法即修正施行前之行政訴訟法規定，先行說明。

13 (三)本件應適用之法令：

14 1.都市計畫法：

15 (1)第3條規定：「本法所稱之都市計畫，係指在一定地
16 區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國
17 防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對
18 土地使用作合理之規劃而言。」

19 (2)第5條規定：「都市計畫應依據現在及既往情況，並
20 預計25年內之發展情形訂定之。」

21 (3)第6條規定：「直轄市及縣（市）政府對於都市計畫
22 範圍內之土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使
23 用。」

24 (4)第7條第1款、第2款規定：「本法用語定義如左：
25 一、主要計畫：係指依第15條所定之主要計畫書及主
26 要計畫圖，作為擬定細部計畫之準則。二、細部計
27 畫：係指依第22條之規定所為之細部計畫書及細部計
28 畫圖，作為實施都市計畫之依據。」

29 2.地方制度法第20條第8款第1目、第2目規定：「下列各
30 款為鄉（鎮、市）自治事項：……八、關於事業之經營

及管理事項如下：（一）鄉（鎮、市）公用及公營事業。（二）鄉（鎮、市）公共造產事業。」

3. 行政程序法第135條規定：「公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之。但依其性質或法規規定不得締約者，不在此限。」

4. 零售市場管理條例：

(1) 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。」

(2) 第2條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府；在鄉、鎮、縣轄市〔以下簡稱鄉（鎮、市）〕為鄉（鎮、市）公所。」

(3) 第4條規定：「主管機關之權責劃分如下：一、中央主管機關：（一）市場管理及輔導之政策規劃。（二）各直轄市、縣（市）政府市場業務監督及執行事項之協調。（三）全國市場資訊系統之規劃、建置及維護。二、直轄市、縣（市）主管機關：（一）直轄市政府、縣（市）政府轄區內市場之設置、管理及輔導。（二）縣政府轄區各鄉（鎮、市）公所市場業務監督及執行事項之協調。（三）地方市場資訊系統之規劃、建置及維護。三、鄉（鎮、市）主管機關：各鄉（鎮、市）公所轄區內市場之設置、管理及輔導。」

(4) 第6條規定：「（第1項）直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）主管機關得視需要設立公有市場，並鼓勵民間投資設立市場。（第2項）前項公有市場得出租或委託民間經營，其出租或委託對象之資格、程序、租金及其他相關事項之規定，除其他法律另有規定者外，由直轄市或縣（市）主管機關定之。（第3項）第22條及第23條規定，於承租市場或公辦民營市場，準用之。（第4項）興建市場應整體開發。但報經直

轄市或縣（市）主管機關核准者，得整體規劃後，分期分區興建。」

(5)第10條第1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一個月內，加入市場自治組織成為會員後，始得營業。」

(6)第11條規定：「（第1項）公有市場攤（鋪）位之使用期限，以4年為限。（第2項）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。」

(7)第21條規定：「公有市場內實際經營之攤（商）未達總攤（鋪）位3分之1者，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，或將原攤（鋪）位使用人改配其他市場空攤（鋪）位。」

(8)第22條規定：「因政策需要、城鄉改造或已無市場商業機能時，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。」

(四)原處分之作為適法：

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關行使行政裁量權，且行政機關就不確定法律概念等事件所享有之判斷餘地，固仍應受司法審查，但行政法院對行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合法性，而不及於裁量行使之妥當性。又涉及具高度屬人性之評定、高度科技性之判斷、計畫性政策之決定及獨立專家委員會就不確定法律概念所為之判斷，基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，行政機關就此等行政事項尤享有專業判斷之餘地，參照行政訴訟法第4條第2項及第201條之規定，行政法院僅得審查行政機關之判斷有無恣意濫用及其他違法情

01 事，構成應予撤銷或變更之情形。易言之，行政法院就
02 涉及專業判斷之行政處分，僅得就：（1）行政機關所
03 為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。

04 （2）行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷
05 標準。（3）行政機關之判斷，是否違反法定之正當程
06 序。（4）作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有
07 判斷之權限。（5）行政機關之判斷，是否出於與事物
08 無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。（6）行政機
09 關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，
10 如平等原則、公益原則等事項為審查，不得替代行政機
11 關為決定（司法院釋字第382號、第462號、第553號解
12 釋理由參照）。

13 2.依地方制度法第20條第8款規定，公有零售市場之經營
14 管理係鄉（鎮、市）公所之自治事項。又「政策需要」
15 核屬不確定之法律概念，係零售市場管理條例第22條規
16 定賦予零售市場主管機關得依實際管理之需要，而得就
17 其所經營之公有零售市場，停止全部或整層之使用，是
18 主管機關享有判斷餘地，若其作成判斷無上述違法之情
19 事，要難指摘其有何違誤。

20 3.本件原告等與被告簽訂之公有零售市場攤（鋪）位使用
21 關係屬行政契約：

22 (1)按行政程序法第135條規定：「公法上法律關係得以
23 契約設定、變更或消滅之。但依其性質或法規規定不
24 得締約者，不在此限。」可知行政契約係二以上之法
25 律主體，以設定、變更或消滅行政法上法律關係為目
26 的，互為意思表示而合致成立之法律行為。而「行政
27 機關基於其法定職權，為達成特定之行政上目的，於
28 不違反法律規定之前提下，自得與人民約定提供某種
29 給付，並使接受給付者負合理之負擔或其他公法上對
30 待給付之義務，而成立行政契約關係。」亦經司法院
31 釋字第348號解釋理由書揭示甚明（最高行政法院106

01 年度判字第743號判決意旨參照)。復按零售市場管
02 理條例第2條所定之中央主管機關經濟部於97年6月5
03 日經商字第00000000000號函釋略以：「……因『零
04 售市場管理條例』相關規定已以『使用人、使用費』
05 代替原『承租人、租金』之概念，並有『加徵滯納
06 金』之規定，依『行政執行法施行細則』第2條之規
07 定，『滯納金』係屬公法上金錢給付義務之一，故其
08 立法意旨係將市場攤（鋪）位之使用關係定為公法關
09 係。……」

10 (2)另參照系爭契約所載（本院卷2第23-50頁）：「承租
11 人……（以下簡稱乙方）向雲林縣斗六市公所法定代
12 理人：林聖爵（以下簡稱甲方）使用第一公有零售市
13 場第……號攤（鋪）位一處，經雙方同意訂立本契約
14 書共同遵守如下：……」第2條約定：「（第1項）本
15 契約使用期間：自民國108年08月01日起至民國112年
16 07月31日止。（第2項）前項使用期間屆滿，乙方有
17 優先繼續承租權，但必須於契約屆滿前6個月申請繼
18 續使用並簽訂契約，否則乙方應即無條件交還攤
19 （鋪）位於甲方。」第6條約定：「乙方如不繼續使
20 用或契約終止時，應即無條件將攤（鋪）位交還甲
21 方，對於營業用增加之裝置或設備，應自行拆除並回
22 復原狀，如不履行者，甲方得代為拆除，其費用由乙
23 方負擔，但另有約定者，從其約定。」第8條約定：
24 「市場若有下列情形之一者，甲方應於3個月前辦理
25 公告，公告屆滿後，乙方應於通知期限內無條件遷離
26 市場，並停止繳納使用費及清潔費。市場改建或整修
27 時甲方得提供適當地點供乙方擇用。另依零售市場管
28 理條例第9條規定之立法意旨，原攤位使用人於未來
29 以商業區整體開發為商業大樓中有市場功能部分有優
30 先承租權，並以原地原位分配為原則：一、政策需
31 要。二、城鄉改造。三、已無市場商業機能。四、配

01 合第一公有零售市場整體開發工程所需。五、其他不
02 可抗力因素，導致無法繼續開放使用。」第16條約
03 定：「本契約未規定事項，應依零售市場管理條例及
04 其相關法令規定處理。」依前開法規、函釋及系爭契
05 約內容可知，系爭市場係為履行公行政任務而興建，
06 為公營造物，外攤鋪位之管理等事項屬被告自治事
07 項，而系爭契約係被告就系爭市場外攤（鋪）位出
08 租、使用及管理等等事項以契約方式與承租人為約定，
09 屬行政契約，先行說明。

10 4.附表1所列等函為行政處分：

11 (1)按依前揭零售市場管理條例第10條第1項及第11條第2
12 項規定及系爭契約第16條約定可知，有關公有零售市
13 場攤（鋪）位之使用，零售市場管理條例係採兩階段
14 行政程序予以處理，亦即欲使用或期滿繼續使用公有
15 市場攤（鋪）位者，須先向設立公有市場之主管機關
16 提出書面「申請」，經主管機關審核後為准駁之決定
17 （行政處分）；倘經「核准」，尚須簽訂公有市場攤
18 （鋪）位使用行政契約；故並非逕由申請使用人與主
19 管機關互相表示意思一致，即成立公有市場攤（鋪）
20 位使用行政契約甚明。

21 (2)復按行政處分係行政機關就具體事件所為之公法上單
22 方行為，其主要特徵在於具有規制作用。所謂「規
23 制」意指行政機關以設定法律效果為目的，具有法律
24 拘束力的意思表示，用以設定、變更或廢棄權利及義
25 務，或對權利義務為有拘束力之確認。準此，行政機
26 關就人民具體事件之申請，經審核後予以駁回，乃發
27 生對人民無請求權之確認，自屬有法效性之行政處
28 分。次按申請使用公有市場攤（鋪）位，應填具申請
29 書，向設立公有市場之主管機關提出；經核准後，應
30 於簽訂契約之次日起1個月內，加入市場自治組織成
31 為會員後，始得營業。又公有市場攤（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，零售市場管理條例第10條第1項及第11條分別定有明文。是倘人民申請繼續使用公有市場攤（鋪）位，遭主管機關為駁回之決定，乃發生對人民無請求權之確認，依前開說明，該決定自屬行政處分。

(3)查被告為系爭市場之主管機關，原告等則為使用系爭市場之攤商，其使用期間自108年8月1日至112年7月31日止，有系爭契約（本院卷2第23-50頁）附卷可憑。原告等向被告申請核准其等使用系爭市場之攤鋪位，被告即應先就原告等之繼續使用申請作成准駁之行政處分，於經被告為核准處分後，始得與被告簽訂系爭契約。原告等分別向被告提出續約申請書，以系爭市場租約即將到期為由，申請被告同意換約，惟被告以附表1所列等函（即原處分）否准與系爭市場全體攤商續約，發生對原告等無請求權之確認，致生原告等無法與被告簽訂契約之效果，則依前揭說明，該拒絕申請之決定即屬行政處分，先行說明。

5.原處分經核並無違誤：

按都市計畫法第3條規定：「本法所稱之都市計畫，係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言。」第5條規定：「都市計畫應依據現在及既往情況，並預計25年內之發展情形訂定之。」第6條規定：「直轄市及縣（市）政府對於都市計畫範圍內之土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使用。」第7條第1款、第2款規定：「本法用語定義如左：一、主要計畫：係指依第15條所定之主要計畫書及主要計畫圖，作為擬定細部計畫之準則。二、細部計畫：係指依第22條之規定所為之細部計畫書及細部

計畫圖，作為實施都市計畫之依據。」顯見，都市計畫
乃為都市建設發展的指導原則，其中主要計畫係作為擬
定細部計畫之準則，而細部計畫則是作為實施都市計畫
之依據，並藉由對土地使用作合理之管制，以逐步完成
一定地區內都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國
防、文教、康樂等重要設施，達成都市建設發展之目
標。經查，系爭市場坐落土地原為市場用地，經80年9
月19日公告實施「變更斗六都市計畫（第一期公共設施
保留地專案通盤檢討）案」變更為商業區，並附帶條件
變更商業區部分應以整體開發方式辦理（本院卷1第112
頁），於擬定斗六（含大潭地區）都市計畫【原市場用
地（市三）變更為商業區】細部計畫書亦初估於115年
至117年上旬為都市計畫圖核定及公告實施（本院卷1第
131頁），此有擬定斗六（含大潭地區）都市計畫【原
市場用地（市三）變更為商業區】細部計畫書（本院卷
1第99-126頁）及盛邦工程顧問有限公司提供被告之開
發時程（本院卷1第131頁）在卷可稽。又查，因系爭市
場因過於老舊而拆除，核與本院109年7月29日108年度
訴字第180號判決認定系爭市場為被告所有之公有零售
市場（實驗市場），位於○○縣○○市○○路、中華路
及三民路所形成之區間，於51年2月竣工，其建築結構
為磚造加強鋼筋混凝土，分成內攤及外攤兩種建築物共
103攤位。其竣工至被告作成原處分為止已達60年之
久，依行政院主計總處公布之房屋建築及設備明細表所
載，公務及營運用房屋中之營業處所房屋，主要材料為
鋼筋混凝土及加強磚造者，其使用（折舊）年限分別為
55年及35年，系爭市場之建築結構為磚造加強鋼筋混
凝土，其主要材料既包括鋼筋混凝土及加強磚造兩者，
其使用（折舊）年限應介於35年至55年之期間等事實
相符，有本院109年7月29日108年度訴字第180號判決
影本在卷可稽（乙證5，本院卷1第135—169頁）。故被告於

112年間作成原處分時，系爭市場已逾使用（折舊）年限，且於本院審理中，系爭市場亦已拆除至無法出租使用之程度（本院卷1第451頁），亦為兩造所不爭執（本院卷2第134頁）。又公有零售市場之主管機關擬定該契約內容，原屬契約自由範疇，原則上僅受「法律優越原則」之約制（行政程序法第142條第2款、第135條但書及第149條準用民法等規定參照），於不違反法律規定之前提下，自得與人民約定提供某種給付，並使接受給付者負合理之負擔或其他公法上對待給付之義務，而成立行政契約關係。是以，在此基礎上自可由被告基於市場管理之主管機關調整原租賃契約內容，以因應公有零售市場各種主、客觀環境及條件之改變。依系爭契約第8條各款約定：「市場若有下列情形之一者，甲方應於3個月前辦理公告，公告屆滿後，乙方應於通知期限內無條件遷離市場，並停止繳納使用費及清潔費。市場改建或整修時甲方得提供適當地點供乙方擇用。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。二、城鄉改造。三、已無市場商業機能。四、配合第一公有零售市場整體開發工程所需。五、其他不可抗力因素，導致無法繼續開放使用。」有系爭契約在卷可稽（本院卷2第23-50頁），經核，其中第1款、第2款及第3款所列應無條件遷離市場之情形，乃零售市場管理條例第22條所明定；另第4款亦與上開零售市場管理條例第16條第1款配合主管機關辦理市場改建或整修工程、第22條因政策需要、城鄉改造或已無市場商業機能時應停止使用公有市場等規定有關；及第5款則屬因應公有零售市場各種主、客觀環境及條件之改變所為之調整，均無逸脫零售市場管理條例及相關法令規範。被告擬定上開契約內容，雖有別於原租賃契約，但既在「法律優

越原則」之約制下，依據相關法規所辦理之契約修正，原告等自僅能在被告所定的使用條件（包括收費標準等）下優先使用，尚無自行要求違反契約內容而承租之權利。依兩造系爭契約約定，被告於簽訂系爭契約時實有其因應將系爭市場拆除重建之現實狀況考量，故將該考量列入系爭契約第8條約定，此亦為原告等簽訂系爭契約時所知悉，則系爭契約因期限屆滿而中斷，依兩造約定，原告等即應於被告通知期限內無條件遷離系爭市場，並無新申請承租之請求權。又系爭契約第8條約定：「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」，既係依據零售市場管理條例第9條有關公有市場之攤（鋪）位使用優先順序之立法意旨所擬定（參照系爭契約第8條本文），故在未來以商業區整體開發為商業大樓中有市場功能建築物建築前，原告等尚無請求承租之權利。又查，被告亦已以112年1月10日函：「主旨：有關本市第一公有零售（東）市場外攤位為政策需要及配合都市整體開發計畫所需，於本（112）年7月31日攤位使用契約屆滿將不再續約，……」通知原告等將不予續約之情事（本院卷1第419-420頁）。準此被告係依變更斗六都市計畫（第一期公共設施保留地專案通盤檢討）案之時程進行相關作業，於系爭契約亦已有配合第一公有零售市場整體開發工程所需之相關約定，並先以被告112年1月10日函通知原告等期滿將不再續約，惟原告等仍向被告提出續約申請書，嗣後被告以原處分重申系爭契約於112年7月31日屆滿後不再續約等語，駁回原告等之系爭申請，經核被告因政策需要，依零售市場管理條例第22條規定，即得停止系爭市場之使用，至於系爭市場停止使用之部分，為主管機關之被告如何進行經營及管理，核屬被告之權限（地方制度法第20條第8款規定參照），是被告就系爭市場停止使用之

部分，計劃進行封閉及拆除作業之決策，依法即屬有據。是系爭契約既已因屆期而終止，原告等又向被告提出系爭申請，經被告以原處分重申系爭契約於112年7月31日屆滿後不再續約等語，駁回原告等之續約申請，經核並無違系爭契約之約定，亦與零售市場管理條例第9條規定之立法意旨無違，是被告以原處分駁回原告等之續約申請，認事用法並無違誤。

6.原告等主張原處分違反行政程序法第7條比例原則、第8條誠信原則、第10條裁量濫用及不當連結禁止原則云云。經查，依前開所述，原告等於簽訂系爭契約時即知悉系爭契約第8條第4款之約定，於提出續約申請書前亦已知悉被告將不再續約之情事，且依該條約定，原攤位使用人係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，而非市場改建或整修時，被告須提供適當地點供原告等使用，故被告基於都市計畫時程及需要而拒絕與原告等續約，無違反行政程序法第7條比例原則及第8條誠信原則，亦無裁量濫用。又都市計畫須為全面性之通盤規劃，被告將系爭市場周圍之停車空間需求作為是否立即拆除系爭市場外攤鋪位之裁量因素之一，為都市計畫進行之行政機關裁量權，並無違反不當連結禁止原則。故原告上開主張並無理由。

(五)綜上可知，原告等之主張均無理由，原處分依法核無不合，原告請求本院確認如附表1（本院卷2第59頁）所示之原處分違法，依法即屬無據，均應予駁回。

□本件為判決基礎之事證已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要。

□結論：原告之訴為無理由。

中 華 民 國 113 年 1 月 18 日
審判長法官 劉錫賢

法官 楊蕙芬

法官 林靜雯

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

01

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，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 1 月 18 日

03

書記官 黃毓臻

04

附表1：

05

原處分 相對人	發文日期	發文字號	原處分機關
陳慶昌	112年2月8日	斗六市農字第0000000000號	被告
楊志堅	112年2月8日	斗六市農字第0000000000號	被告
李博	112年2月8日	斗六市農字第0000000000號	被告
顏于恬	112年2月8日	斗六市農字第0000000000號	被告
顏偉倫	112年2月8日	斗六市農字第0000000000號	被告
顏于婷	112年2月8日	斗六市農字第0000000000號	被告
程繹祐	112年2月8日	斗六市農字第0000000000號	被告
李宗益	112年2月8日	斗六市農字第0000000000號	被告
唐正峰	112年2月8日	斗六市農字第0000000000號	被告
羅錫佳	112年2月8日	斗六市農字第0000000000號	被告
謝孟晃	112年2月8日	斗六市農字第0000000000號	被告
黃清郎	112年2月8日	斗六市農字第0000000000號	被告
蔡麗雲	112年2月8日	斗六市農字第0000000000號	被告
王信雄	112年2月8日	斗六市農字第0000000000號	被告

06

附表2：

07

申請人	原契約	申請日期	申請攤位	經營種類	受理申請 機關
陳慶昌	本院卷2	112年1月11日	第92號攤	飲食類	被告

	第 43-44 頁		(鋪) 位		
楊志堅	本院卷2 第 41-42 頁	112年1月11日	第89號攤 (鋪) 位	飲食類	被告
李博	本院卷2 第 45-46 頁	112年1月11日	第93號攤 (鋪) 位	百貨類	被告
顏于恬	本院卷2 第 33-34 頁	112年1月11日	第80號攤 (鋪) 位	飲食類	被告
顏偉倫	本院卷2 第 31-32 頁	112年1月11日	第79號攤 (鋪) 位	飲食類	被告
顏于婷	本院卷2 第 29-30 頁	112年1月11日	第78號攤 (鋪) 位	飲食類	被告
程繹祐	本院卷2 第 27-28 頁	112年1月11日	第87號攤 (鋪) 位	飲食類	被告
李宗益	本院卷2 第 47-48 頁	112年1月11日	第95號攤 (鋪) 位	百貨類	被告
唐正峰	本院卷2 第 23-24 頁	112年1月11日	第75號攤 (鋪) 位	飲食類	被告
羅錫佳	本院卷2 第 25-26 頁	112年1月11日	第76號攤 (鋪) 位	百貨	被告
謝孟晃	本院卷2 第 39-40 頁	112年1月11日	第84號攤 (鋪) 位	炸物	被告

	頁				
黃清郎	本院卷2 第 49-50 頁	112年1月11日	第99號攤 (鋪)位	百貨類	被告
蔡麗雲	本院卷2 第 37-38 頁	112年1月11日	第82號攤 (鋪)位	飲食類	被告
王信雄	本院卷2 第 35-36 頁	112年1月11日	第81號攤 (鋪)位	飲食類	被告