

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第297號

上 訴 人 莊啟新

訴訟代理人 杜婉寧 律師

黃賽月 律師（兼送達代收人）

被 上 訴 人 嘉義縣政府

代 表 人 翁章梁

訴訟代理人 劉烱意 律師

上列當事人間農業發展條例事件，上訴人對於中華民國108年12月31日高雄高等行政法院107年度訴字第447號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回高雄高等行政法院。

理 由

一、緣訴外人黃振剛前於民國102年8月間向被上訴人申請在嘉義縣○○鄉○○○段○○小段000及000地號土地（使用分區及使用地類別為特定農業區農牧用地，下稱系爭土地）上作農作產銷設施「菇類栽培場」之容許使用，經被上訴人分別以103年1月21日府農務字第1030010692號及第1030010776號函核發農業用地作農業設施容許使用同意書在案。嗣上訴人取得系爭土地之所有權後，於106年5月25日擬具申請變更容許作農作產銷設施使用經營計畫書，向被上訴人申請變更原核定之經營計畫內容，由原種植「香菇」改為「牛樟芝」。經被上訴人認上訴人並非以牛樟木栽植牛樟芝，且販售予其他農場或食品加工業者供為食品原料，依衛生福利部（下稱衛福部）104年7月10日部授食字第1041302003號公告訂定之「牛樟芝食品管理及標示相關規定」，應檢具原料之詳細加工或製造過程、規格及90天餵食毒性試驗報告等相關證明文件送衛福部備查。惟上訴人經被上訴人多次函請提供經衛福部備查之證明文件卻仍未提供，被上訴人乃依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第6條第1項第1款規定，以107

01 年4月18日府農務字第1070060506號函（下稱107年4月18日
02 函）駁回上訴人之申請。上訴人不服被上訴人107年4月18日
03 函，提起訴願，遭行政院農業委員會（下稱農委會）107年9
04 月11日農訴字第1070713612號訴願決定（下稱107年9月11日
05 訴願決定）駁回。而於農委會審理前揭訴願案期間，被上訴
06 人復以107年6月14日府農務字第1070111133號函通知上訴
07 人，內容略以上訴人雖提供與下游業者之交易契約書，然仍
08 未檢附牛樟芝90天餵食毒性試驗報告等送衛福部備查之相關
09 文件，請上訴人於文到14日內向被上訴人補正前開資料，屆
10 期未補正，將依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法
11 第6條第1項第1款及第2款規定，不予同意其申請等語。嗣被
12 上訴人以上訴人未能依前揭107年6月14日函檢具其生產牛樟
13 芝之衛福部同意備查相關文件，其利用進口之非牛樟段木進
14 行培養所產牛樟芝有安全上之疑慮，農業設施（菇類栽培
15 場）生產牛樟芝無合理性及必要性等由，依申請農業用地作
16 農業設施容許使用審查辦法第6條第1項第1款及第2款規定，
17 以107年8月16日府農務字第1070158056號函（下稱107年8月
18 16日函）不予同意上訴人之申請。上訴人不服被上訴人107
19 年8月16日函，提起訴願，亦遭農委會107年12月11日農訴字
20 第1070726035號訴願決定（下稱107年12月11日訴願決定）
21 駁回。上訴人不服，遂提起行政訴訟，並聲明：農委會107
22 年9月11日訴願決定及被上訴人107年4月18日函均撤銷。嗣
23 於108年1月25日提出行政訴訟準備狀，追加聲明為：農委會
24 107年9月11日訴願決定及被上訴人107年4月18日函；農委會
25 107年12月11日訴願決定及被上訴人107年8月16日函均撤
26 銷。復於108年11月14日原審準備程序追加聲明為：1.農委
27 會107年9月11日訴願決定及被上訴人107年4月18日函；農委
28 會107年12月11日訴願決定及被上訴人107年8月16日函均撤
29 銷。2.被上訴人應依上訴人106年5月25日之申請書，作成准
30 予將系爭土地變更農業用地作農業設施容許使用經營計畫之

01 行政處分。經原審法院判決駁回後，上訴人仍不服，乃提起
02 本件上訴。

03 二、上訴人起訴之主張及被上訴人於原審之答辯，均引用原判決
04 所載。

05 三、原判決駁回上訴人之訴，其理由略謂：

06 (一)觀諸上訴人檢附之經營計畫書、農民出售農產物收據及契約
07 書，上訴人並非以牛樟木栽植牛樟芝，而係以進口樟木作為
08 固態段木栽培之樹種來源，用來培養牛樟芝子實體，並將鮮
09 採之牛樟芝直接販售給其他農場或中醫診所進行加工處理之
10 用途。易言之，上訴人生產鮮採之牛樟芝，係作為供人飲食
11 之原料，該項產品即屬食品安全衛生管理法第3條第1款所定
12 義之食品，而上訴人本身又從事販賣之行為，則是項販賣行
13 為即符合食品安全衛生管理法第3條第7款規定之食品業者，
14 自應依衛福部104年7月10日部授食字第1041302003號公告訂
15 定之「牛樟芝食品管理及標示相關規定」，檢具該原料之詳
16 細加工或製造過程、規格及90天餵食毒性試驗報告等相關證
17 明文件，上市前送衛福部備查，合先敘明。

18 (二)上訴人援引嘉義縣衛生局107年4月17日嘉衛藥食字第107000
19 9704號函（下稱107年4月17日函），主張其所生產之牛樟芝
20 非直接供人食用，不屬於「牛樟芝食品管理及標示相關規
21 定」規範範圍，自無須將90天餵食毒性試驗報告及相關鑑定
22 報告報請衛福部備查；且將相關資料送請衛福部備查並非上
23 訴人之責任，此由交易契約書中明定由買方負責可見云云。
24 按食品安全衛生管理法第3條第1款所稱之「食品」，僅需供
25 人飲食或咀嚼之產品及其原料即為已足，至於是否「直接」
26 供人食用，則非所問，亦與消費者保護法所定之消費關係
27 （直接提供他人消費使用）無涉。次按嘉義縣衛生局107年4
28 月17日函說明欄第3點之記載，足見嘉義縣衛生局亦肯認上
29 訴人為食品安全衛生管理法第3條第7款所稱之食品業者，核
30 屬衛福部公告訂定之「牛樟芝食品管理及標示相關規定」之
31 規範範圍。復觀諸上訴人與大安堂中醫診所及富州菇類栽培

場所簽訂之契約書，僅係買賣雙方約定由買方（大安堂中醫診所、富州菇類栽培場）負責檢具該原料之加工或製造過程、規格及90天餵食毒性試驗報告等相關證明文件，上市前送衛福部備查；固然，應檢具上開相關證明文件者，按「牛樟芝食品管理及標示相關規定」並未明定送審對象須為原料來源之上、下游哪方負責資料送審，縱使如此，在上訴人向被上訴人申請變更原核定之經營計畫內容，由原種植「香菇」改為「牛樟芝」之過程中，因被上訴人負有實質審查之權，則上訴人自不能免除應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第4條第6款規定檢附其他主管機關規定之文件之責。

(三)上訴人提出農委會林業試驗所107年2月21日農林試利字第1072251436號受託試（檢）驗、鑑定報告書，主張其將培養牛樟芝之段木送鑑定結果，並非香樟木，故不在禁止使用範圍，被上訴人仍以此否准上訴人所請，顯有裁量濫用之違誤云云。惟按衛福部公告之牛樟芝食品管理及標示相關規定問答集（下稱問答集）A9可知，香樟木固不得作為食品用牛樟芝培養段木或培養基成分，然以其他樹種進行培養之牛樟芝培養物，仍應檢具原料之詳細加工或製造過程、規格及90天餵食毒性試驗報告等相關證明文件報請衛福部備查。上訴人固非以香樟木作為培養牛樟芝之段木，然仍負有檢具原料之詳細加工或製造過程、規格及90天餵食毒性試驗報告等相關證明文件送請衛福部備查之義務，尚不得以農委會林業試驗所鑑定報告書而免除其義務。

(四)上訴人就被上訴人107年4月18日函及同年8月16日函即否准上訴人變更原核定經營計畫（由原種植「香菇」改為「牛樟芝」）之申請請求撤銷，並命被上訴人應作成准許其申請之行政處分，核其性質應屬行政訴訟法第5條第2項之課予義務訴訟，即應以裁判時之事實及法律狀態（事實審行政法院言詞辯論終結時之事實及法律狀態），為判斷原申請是否合法及核駁原申請之處分是否違法之基準。以上訴人為代表人之

日金科技有限公司雖於107年4月1日與中華醫事科技大學簽約，委託該大學進行牛樟芝子實體90天餵食毒性試驗，該試驗於108年4月15日完成等情，此為兩造所不爭。惟日金科技有限公司雖已於言詞辯論程序終結前依衛福部公告之「牛樟芝食品管理及標示相關規定」完成90天餵食毒性試驗報告，然上訴人仍未將該試驗報告送衛福部備查，是其變更原核定經營計畫（由原種植「香菇」改為「牛樟芝」）之申請，仍有應補正之事項未補正之情事，從而，被上訴人依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第6條第1項第1款規定，以107年4月18日函及同年8月16日函否准上訴人變更原核定經營計畫之申請，於法並無違誤。至上訴人請求函詢農委會有無其他案例可供參酌，並傳喚原處分承辦人劉于豪及富州菇類栽培場負責人張金海等2人到庭作證，核無必要，併予敘明等語。

四、上訴意旨略謂：

(一)依問答集：「Q2：依『牛樟芝食品管理及標示相關規定』，需進行90天餵食毒性試驗之牛樟芝原料範圍為何？A2：本規定之『牛樟芝原料』係指牛樟芝菌種培養後，經或不經加工處理，添加於產品中，被消費者直接食用者，舉例如下：1.如為牛樟芝培養物（子實體、菌絲體、前述兩者混合物等）直接供消費者食用者，應以該培養物進行90天餵食毒性試驗。2.如為牛樟芝培養物經切片、乾燥、磨粉等處理後供消費者食用者，應以經處理後型式進行90天餵食毒性試驗。3.如為牛樟芝培養物經萃取後供消費者食用者，如水萃物、酒精萃取物等，則應以該萃取物進行90天餵食毒性試驗。」上訴人栽培之牛樟芝，並非賣給消費者直接食用，而是販售予大安堂中醫診所及富州菇類栽培場，衡諸常情，中醫診所應係將牛樟芝培養物經切片、乾燥、磨粉等處理後供消費者食用者，而富州菇類栽培場自上訴人購入後，可能以上揭任一種型式提供給他人直接食用。依「牛樟芝食品管理及標示相關規定」90天餵食毒性試驗需以供消費者食用之型式進行，

01 則上訴人應該以上揭哪種型式來進行「90天餵食毒性試
02 驗」？若每種型式都要進行試驗，何需區分上揭不同型式來
03 進行。原判決要求非提供給消費者直接食用的上訴人必需進
04 行「90天餵食毒性試驗」，根本是誤解上開規定，而有法規
05 適用不當之違背法令。又上訴人已與大安堂中醫診所及富州
06 菇類栽培場簽訂交易契約，契約內容符合嘉義縣衛生局107
07 年4月17日函復內容，顯見依「牛樟芝食品管理及標示相關
08 規定」，提出90天餵食毒性試驗資料之義務係由大安堂中醫
09 診所及富州菇類栽培場負擔，本非上訴人，原判決適用上開
10 規定，認定由上訴人提出乃顯有法規適用不當之違背法令。

11 (二)有關牛樟芝之產業，可分為上游椴木木材種植；中游植菌，
12 亦即在椴木木材上打入菌種，代工生產牛樟芝；及下游生
13 產，主要以膠囊、錠劑、滴丸、純液等方式成品。上訴人是
14 向政府申請許可作成准予將系爭土地變更農業用地作農業設
15 施容許使用經營計畫，俾能栽培牛樟芝，並非申請販售牛樟
16 芝為原料之食品。前者為農委會主政；後者則是衛福部主
17 政。衛福部為規範下游食品業者所頒布的規定，如何適用到
18 農委會所主政的牛樟芝栽培業者，原判決並未說明，且為何
19 能由農委會來解釋衛福部主管法規，原判決亦未說明，顯有
20 判決不備理由之違背法令。事實上無法令要求牛樟芝栽培業
21 進行「90天餵食毒性試驗報告」，因此本件申請變更農業用
22 地作農業設施容許使用經營計畫乙節，即有必要請農委會提
23 供生產牛樟芝業者（即非直接供消費者食用之原料端），有
24 無於申請變更時須提出90天餵食毒性試驗報告證明無食用安
25 全疑慮之案例。然原判決並未就上訴人於原審之請求函詢農
26 委會，亦未為理由說明，顯有判決不備理由之違背法令。原
27 判決既然認定本件應該適用衛福部之「牛樟芝食品管理及標
28 示相關規定」，亦即認定上訴人所栽培之牛樟芝係直接供消
29 費者食用，而上訴人於原審請求傳喚證人張金海（即富州菇
30 類栽培場負責人），其對於向上訴人所購買之牛樟芝是否已
31 上市販售或產製予消費者，適可證明上開事實之有無。然原

判決並未傳喚證人張金海，亦未為理由說明，顯有判決不備理由之違背法令。

(三)本件自始至終都是由上訴人向政府申請許可作成准予將系爭土地變更農業用地作農業設施容許使用經營計畫，為何在判決中突然出現「日金科技有限公司」？為何「日金科技有限公司」進行的「90天餵食毒性試驗報告」與上訴人有關？原判決均未說明，顯有判決不備理由或理由矛盾之違背法令。又倘若「日金科技有限公司」進行的「90天餵食毒性試驗報告」與上訴人所進行生同樣效果，而原判決既然逕行適用衛福部公告之「牛樟芝食品管理及標示相關規定」，為什麼符合上開規定？如前所述，進行「90天餵食毒性試驗報告」必須以供消費者食用的型式進行，而日金科技有限公司是以供消費者食用的何種型式進行「90天餵食毒性試驗報告」？如何符合上開規定？原判決均未有說明，顯有判決不備理由之違背法令。

(四)本件為課予義務訴訟，原審即應先實體審究課予義務訴訟本案聲明有無理由，並以上訴人所主張之請求權基礎於裁判時是否有效存在為斷，當課予義務訴訟本案聲明有理由時，始得依情形分別適用行政訴訟法第200條第3款或第4款規定之方式判決，併諭知將其附屬聲明之訴願決定及原處分均撤銷，惟原審未先實體審究上訴人所提起之課予義務訴訟本案聲明有無理由，僅以被上訴人作成原處分時負有實質審查之權為由，即逕行認定撤銷訴訟為無理由駁回原告之訴，容有將課予義務訴訟之本案聲明與附屬聲明混淆或倒置之嫌（鈞院107年度判字第63號判決參照），而有判決不適用行政訴訟法第200條第4款規定之違法。按「牛樟芝食品管理及標示相關規定」並未明定原料來源之上、下游哪方負責資料送審，上訴人乃栽培人，並非直接提供消費者直接食用，即非提供證明文件之義務人。退萬步言，檢附相關文件乃屬可補正事項，上訴人已補正「90天餵食毒性試驗報告」，則即使本件申請有瑕疵亦已經補正，被上訴人於受理後即應作成允

01 准之行政處分，惟上訴人竟回覆尚須徵詢農委會意見，且因
02 本件業經處分，故要求上訴人須重為申請。被上訴人不願依
03 兩造當初於庭上之共識，顯無誠信可言，且將申請時間拖
04 延，並加重上訴人財產上之損失。另原判決顯有判決不備理
05 由或理由矛盾及法規適用不當之違法等語，為此請求廢棄原
06 判決，並撤銷訴願決定及原處分，發回原審法院。

07 五、本件相關法規如附表，茲援引論究如下：

08 (一)按本件課予義務之訴源起於上訴人在已取得農作產銷設施
09 「菇類栽培場」之容許使用之系爭土地所有權後，於106年5
10 月25日向被上訴人申請變更原核定之經營計畫內容，由原種
11 植「香菇」改為「牛樟芝」。此為上訴人在自有農地上從事
12 產銷事業之規劃，事前必須經被上訴人核可，則係對人民利
13 用自有農地之限制，此已涉及營業自由之干預。有關營業自
14 由於基本權之意義，司法院釋字第738號解釋理由書指出
15 「人民營業之自由為憲法第十五條工作權及財產權所保障之
16 內涵……」；司法院釋字第778號解釋理由亦闡述：「……
17 憲法第15條規定人民之工作權應予保障，人民有從事工作及
18 選擇職業之自由（本院釋字第404號、第510號、第612號及
19 第637號解釋參照）。……」對於職業自由之限制，司法院
20 釋字第649號解釋理由書揭示三階段審查的原則：「……對
21 職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之
22 容許標準。關於從事工作之方法、時間、地點等執行職業自
23 由，立法者為追求一般公共利益，非不得予以適當之限制。
24 至人民選擇職業之自由，如屬應具備之主觀條件，乃指從事
25 特定職業之個人本身所應具備之專業能力或資格，且該等能
26 力或資格可經由訓練培養而獲得者，例如知識、學位、體能
27 等，立法者欲對此加以限制，須有重要公共利益存在。而人
28 民選擇職業應具備之客觀條件，係指對從事特定職業之條件
29 限制，非個人努力所可達成，例如行業獨占制度，則應以保
30 護特別重要之公共利益始得為之。且不論何種情形之限制，
31 所採之手段均須與比例原則無違。……」本諸解釋意旨，對

01 於有關職業自由之限制，必需依其限制內容為何，按三階理
02 論決定審查標準予以審查。於本件涉及工作內容、地點等執
03 行職業自由之限制，採取寬鬆之審查基準，即限制之目的必
04 須在追求公共利益，目的、手段間必須具備合理關聯。被上
05 訴人受理本件申請進行審查時，應注意及此，始得無損於上
06 訴人之財產權、工作權之保障。

07 (二)再按農業發展條例之立法目的之一，為促進農地合理利用，
08 增進農民所得及福利，此稽之該法第1條規定自明。在該條
09 例第2章「農地利用與管理」之第8條之1，即放寬在農業用
10 地上興建農業設施之限制，允許具備一定要件之農業施設免
11 申請建築執照，並於同條第3項授權訂定申請農業用地作農
12 業設施容許使用審查辦法（下稱審查辦法），以為準據。故
13 該辦法所為規範，應以立法目的及公共利益為導向，重在不
14 違反農業政策（如審查辦法第7條總面積之限制）、不違反
15 農地管制事項（如審查辦法第6條第3款土地分區使用或用地
16 編定類別容許之限制）、不危及農地安全（如審查辦法第8
17 條設施高度之限制）、不影響四鄰關係（如審查辦法第6條
18 第5款不得妨礙道路通行）等，並促進並提高農地之有效利
19 用。主管機關就人民申請農業設施許可之事件，所予考量之
20 因素，自應與農業發展條例及審查辦法所欲實現之立法目
21 的，具有正當合理之關聯。

22 (三)本件原審闡述上訴人提起課予義務之訴並請求撤銷被上訴人
23 先後2次否准處分，分別為107年4月18日函及107年8月16日
24 函。查：

25 1.關於107年4月18日否准函（見原處分卷第225頁）

26 (1)被上訴人以上訴人經其通知補正，猶未能提出已依衛福
27 部104年7月10日部授食字第1041302003號公告訂定之
28 「牛樟芝食品管理及標示相關規定」，檢具原料之詳細
29 加工或製造過程、規格及90天餵食毒性試驗報告等相關
30 證明文件送衛福部備查之資料，乃不備審查辦法第4條

第6款所規定之「其他主管機關規定之文件」，而依同辦法第6條第1項第1款不予同意申請。

(2)上訴人主張其所栽培之牛樟芝，是販售予大安堂中醫診所及富州菇類栽培場，買方買受後，將再予加工製成食品後銷售，雙方並約定買方將會依前揭衛福部公告辦理，伊非食品業者，並無依該公告辦理之義務等語。查被上訴人否准申請所持理由，即上訴人生產鮮採之牛樟芝，係作為供人飲食之原料，該項產品即屬食品安全衛生管理法第3條第1款所定義之食品，而上訴人本身又從事販賣之行為，則是項販賣行為即符合食品安全衛生管理法第3條第7款規定之食品業者；依前揭衛福部公告有關管理部分，上訴人應將原料之詳細加工或製造過程、規格及90天餵食毒性試驗報告送部備查，將備查結果列為審查辦法第4條第6款「其他主管機關規定之文件」，併予提出申請，乃其未能提出此一備查文件云云。可知被上訴人107年4月18日否准函所持理由，繫之於①依前揭衛福部公告辦理備查結果，是否為審查辦法第4條第6款「其他主管機關規定之文件」？②上訴人於申請農業用地作農業設施許可事件中，有無依衛福部前揭公告辦理之義務？

(3)查前揭衛福部訂頒上開公告，包括牛樟芝食品「管理」及「標示」。有關管理部分，乃要求業者於「上市前」將原料之詳細加工或製造過程、規格及90天餵食毒性試驗報告送部備查；有關標示部分，則要求業者於產品外包裝為適當之標示及說明原料使用部位等。足見此一公告係為有效及合理管理牛樟芝食品，確保消費者選購產品之權益，並維護消費者之食用安全而為。本件申請農業用地作農業設施容許使用，依上訴人檢附之經營計畫書及相關附件所載（原處分卷第123-144頁），其申請使用係以進口樟木作為固態段木栽培之樹種來源，用以培養牛樟芝子實體，並將鮮採之牛樟芝直接販售給其他

農場或中醫診所進行加工處理。則基於農業發展條例放寬農地利用之意旨，被上訴人作成准否處分，所應考量之因素應著重在系爭土地之自然環境是否適於上訴人計畫利用之方式、會否破壞農地或造成農地汙染、違反農業政策等節，及其他審查辦法規定之事項如前所述。至上訴人在系爭土地之農業生產設施，所生產採收之牛樟芝或用以製成之食品之食用安全，依前開衛福部公告，係由食品業者於「上市前」辦理上開文件備查及外包裝標示之事項。乃被上訴人於審酌應否許可本件申請，為食品安全之源頭把關，或有其公益之追求目的，惟將無關農地利用之產品銷售階段應遵守之管制措施，納入考量，似有違反不當聯結禁止原則。進而以上訴人未將依公告要求之資料送交衛福部備查，並提供備查結果為申請文件之一而否准其申請，此一限制與農業發展條例及審查辦法所欲實現之立法目的，是否具有正當合理之關聯，誠屬可疑。就此備查結果，應否在申請農地設施之許可程序即應具備一節，依該款之文義為「其他主管機關規定之文件」，即屬食品安全之主管機關衛福部之權責，應由衛福部決定。被上訴人否准處分所持理由，未見目的手段間之合理關聯，亦未見有衛福部之合憲決定，應有再予深究之必要。

- (4)又關於上訴人有無義務依前揭衛福部公告管理部分，於「上市前」將原料之詳細加工或製造過程、規格及90天餵食毒性試驗報告送部備查一節，依上訴人所提嘉義縣衛生局107年4月17日函復其詢問內容，說明略以：「……三、有關莊君係以進口樟木作為固態段木栽培之樹種來源，用以培養牛樟芝子實體，並將鮮採之牛樟芝直接販售給其他農場或食品加工業者進行加工處理之用途，其販售行為係為食品業者。四、倘所生產之牛樟芝並非直接供人食用，則不屬於牛樟芝食品管理及標示相關規定之範圍…」（見原處分卷第223頁），由此函復

01 內容，似指上訴人為食品業者，惟如其採取之牛樟芝非
02 直接供人食用，則此牛樟芝並不在管制範圍。乃被上訴
03 人選擇說明三之文義以為據，置說明四之內容於不問，
04 未經行政互助請求職權單位之嘉義縣衛生局進行認定，
05 亦未依職權通知上訴人銷售之買方說明其製程，或以其
06 他方法調查本件踐履報請備查之時間應為何時，及義務
07 者應為何人，實有未依職權調查事實之疏漏。

08 2.關於107年8月16日否准函（見原處分卷第263頁）

09 (1)被上訴人就上訴人同一申請，再次審酌後為第2度之否
10 准，增加1項理由為上訴人未能補具其生產牛樟芝之衛
11 福部同意備查相關文件，其利用進口之非牛樟段木進行
12 培養所產牛樟芝有安全上之疑慮，農業設施（菇類栽培
13 場）生產牛樟芝無合理性及必要性，符合審查辦法第6
14 條第2款「經營計畫內容顯不合理，或設施與農業經營
15 之必要性顯不相當」之事由，而予否准。

16 (2)審查辦法第6條第2款「經營計畫內容顯不合理，或設施
17 與農業經營之必要性顯不相當」，其要件有高度之裁量
18 空間。原處分所持理由之一「利用進口之非牛樟段木進
19 行培養所產牛樟芝有安全上之疑慮」，惟未見被上訴人
20 提出證據證明所稱之「安全上之疑慮」；又上訴人提出
21 本件申請案，正是基於其計畫將原來用為菇類栽培場之
22 農業設施，變更為生產牛樟芝之目的而提出，事涉其個
23 人事業之規畫與經營，有關設置目的、生產計畫、變施
24 面積、建造方式，及栽培管理、經營效益分析，均逐一
25 說明於其提出之經營計畫書中，乃被上訴人指其「利用
26 進口之非牛樟段木進行培養所產牛樟芝有安全上之疑
27 慮」，已乏事證支撐，復認定「農業設施（菇類栽培
28 場）生產牛樟芝無合理性及必要性」，空無一語說明其
29 認定之所由。此一第2次原處分實有裁量濫用之疑義。

30 (四)本件原審援引被上訴人所持理由，以完成前揭衛福部公告
31 所要求之備查所得文件，為審查辦法第4條第6款所規定之

「其他主管機關規定之文件」，而未探查在農地利用之階段要求完成銷售階段之食安控制，是否為職權機關衛福部之要求，亦未審視此一要求是否過於侵害人民之營業自由；又對於第2次原處分之審查，判決理由似未論及其合法性如何。上訴人於原審行準備程序時，即已主張本件原處分有不當聯結禁止之違反（見原審卷第156頁），原審對於上訴人之主張如何不可採，未予說明，並遺漏前述各項司法審查上所應予究明之事項，原判決顯有理由未備之違誤。上訴人又持其與下游買方間之契約，主張其無銷售端應辦理備查之義務，原審亦未究明嘉義縣衛生局107年4月17日函復真意，遽以上訴人主張為不可採，亦有應予調查之證據未予調查之違誤。上訴人請求予以廢棄，即屬有據。又本件既有前述應調查或審究之事項，本院無法自為判斷，爰予發回原審重為審理判斷。

據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中 華 民 國 110 年 12 月 9 日

最高行政法院第三庭

審判長法官 帥 嘉 寶

法官 鄭 小 康

法官 林 玫 君

法官 洪 慕 芳

法官 李 玉 卿

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 110 年 12 月 9 日

書記官 楊 子 鋒