

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第101號

上 訴 人 東方日星國際興業股份有限公司

代 表 人 劉志清

訴訟代理人 林玉芬 律師

李元德 律師

被 上 訴 人 教育部

代 表 人 鄭英耀

訴訟代理人 謝天仁 律師

參 加 人 國寶服務股份有限公司

代 表 人 湯順甄

上列當事人間有關體育事務事件，上訴人對於中華民國112年12月7日臺北高等行政法院110年度訴字第108號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、訴外人名佳育樂股份有限公司（下稱「名佳公司」）前向被上訴人申請在○○縣○○鄉○○○段○○小段000地號等土地（下稱「系爭球場基地」）籌設○○○○高爾夫球場，經被上訴人審查通過，以民國79年6月11日台(79)體字第26980號函許可籌設（下稱「許可籌設處分」），並發給79年6月11日台(79)體字第26980號高爾夫球場設立許可證。後來歷經數次經營主體變更，上訴人於91年9月19日經前行政院體育委員會（下稱「前體委會」）以91年9月19日體委設字第0910015780號函同意變更為經營主體，又申請變更球場名稱，再經前體委會以96年4月11日體委設字第0960005540號函同意變更為「○○○○高爾夫球場」（下稱「系爭球場」）。後來因名佳公司及系爭球場基地所有權人對外涉有債務糾紛，系爭球場基地經債權人聲請臺灣新竹地方法院民事執行

01 處（下稱「新竹地院」）拍賣，經債權人承受後轉售予參加
02 人，並於99年間強制點交，參加人則委託訴外人國暉開發股
03 份有限公司（下稱「國暉公司」）經營系爭球場。由於國暉
04 公司與上訴人間就系爭球場經營主體歸屬存有爭議，歷經○
05 ○縣政府、前體委會及其改制後的被上訴人所屬體育署（現
06 已升格為運動部，下稱「前體育署」）多次協調未果，前體
07 育署於107年4月12日召開「107年度輔導高爾夫球場專案小
08 組會議」，作成請參加人與上訴人於107年10月12日前完成
09 協商的結論，屆期雙方仍未完成協商。後來被上訴人於108
10 年間分別以上訴人涉違反88年8月25日修正公布的行為時
11 （下同）高爾夫球場管理規則（下稱「球場管理規則」）第
12 7條第1項第3款及第10條規定，經限期改正屆期未改正，已
13 不符原申請籌設許可條件為由，定期通知上訴人及參加人陳
14 述意見，再經108年6月28日「108年度輔導高爾夫球場完成
15 開放使用諮詢會議決議」，以上訴人涉違反球場管理規則第
16 7條第1項第3款及第10條規定，前體委會自101年起已多次函
17 請○○縣政府函請上訴人提出說明、限期改善，並依情節輕
18 重依法裁處參加人未完成經營主體變更前，即對外營運；期
19 間歷經○○縣政府召開多次經營主體移轉相關協調會議，至
20 今仍協商未果，因上訴人遲未取回系爭球場基地合法使用權
21 源，且系爭球場目前仍在籌設程序中，尚未取得開放使用許
22 可，已逾籌設許可期限等為理由，依球場管理規則第7條第5
23 項規定，於109年2月3日以臺教授體部字第1090003644號函
24 （下稱「原處分」）廢止系爭球場的籌設許可。上訴人不
25 服，依序提起訴訟，並請求判決：訴願決定及原處分均撤銷
26 。經原審110年度訴字第108號判決（下稱「原判決」）駁回
27 後，提起本件上訴，並請求判決：原判決廢棄；訴願決定及
28 原處分均撤銷。

29 二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審的答辯、參加人於原審的
30 陳述及原判決的理由，均引用原判決的記載。

01 三、本院審查原判決駁回上訴人在原審之訴的結論，沒有違誤，
02 並就上訴意旨論述如下：

03 (一)關於給付行政措施，除涉及公共利益的重大事項外，行政機
04 關有基於法定職權訂定職權命令的自由形成空間：

05 1. 由司法院釋字第443號解釋理由所建構的層級化法律保留
06 原則體系可知，關於給付行政措施，其受法律規範的密
07 度，自較限制人民權益者寬鬆，僅於涉及公共利益的重大
08 事項，始應有法律或法律授權的命令為依據。因此，給付
09 行政措施應對何一群體、何種事項為給付，給付之種類、
10 項目為何，應由行政機關基於其行政的積極性、公益性，
11 酌量當時的社會經濟狀況，財政收支情形，除非涉及公共
12 利益的重大事項，應有法律或法律授權的命令為依據之必
13 要外，自應有行政機關整體性考量的自由形成空間。行政
14 機關如基於法定職權及行使裁量權的結果，以訂定職權命
15 令的方式，規定人民於符合一定構成要件下，得申請作成
16 特定內容的授益性行政處分，而賦予其公法上的請求權，
17 自可本於政策上的考量，在合理範圍內，同時規定於一定
18 要件下，主管機關得廢棄（撤銷或廢止）該授益處分，或
19 使公法上請求權消滅（如法定期限或消滅時效）等條款。
20 申請人並無要求僅適用同一職權命令的公法上請求權發生
21 規定，但不適用廢棄或權利失效規定的事理，更無適用法
22 律者應予以割裂適用的法理。

23 2. 依中央法規標準法（下稱「中標法」）第7條規定，行政
24 機關得依其法定職權訂定職權命令。該法所稱職權命令，
25 通常是指行政機關依其法定職權，對多數不特定人民就一
26 般事項所作對外發生法律效果的抽象規定。早期司法院釋
27 字第155號、第344號、第367號等解釋，即已肯認職權命
28 令的合憲性。在行政程序法施行後，該法雖未將職權命令
29 納入規範，且90年12月28日修正公布的行政程序法第174
30 條之1明定：「本法施行前，行政機關依中央法規標準法
31 第7條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依

01 據者，應於本法施行後2年內，以法律規定或以法律明列
02 其授權依據後修正或訂定；逾期失效。」惟因上述中標法
03 第7條規定並未修正，故於行政程序法施行前，行政機關
04 依中標法第7條訂定的職權命令，如果是針對不屬於應以
05 法律或法規命令規範的事項（即非法律保留事項），本無
06 「逾期失效」的問題。且為因應多元的行政實務，在法律
07 （規）規範密度不足的情形下，如無職權命令加以補充規
08 範，行政機關法定職權的行使，恐受影響而不利於公益或
09 人民權益。就此，司法院釋字第570號解釋理由亦肯認行
10 政主管機關於法制未臻完備之際，基於法定職權發布命
11 令，固有其實際需要，惟應遵守法律保留原則。因此，單
12 純屬於執行法律的細節性、技術性次要事項或關於給付行
13 政措施，在未涉及法律保留或公共利益的重大事項之前提
14 下，行政機關得視業務需要，本於法定職權訂定命令據以
15 執行。

16 (二)被上訴人所訂定的球場管理規則，是針對教育給付行政措施
17 及單純的細節性、技術性等程序事項，基於法定職權所訂定
18 的職權命令，且未違反法律保留原則：

19 1. 被上訴人在法制不完備的情況下，早於70年9月30日即訂
20 定發布球場管理規則，期間雖歷經75年7月28日、83年6月
21 6日、87年3月11日、88年8月25日等多次修正，惟其規範
22 體系大致相同。現行即行為時的球場管理規則第3條第1項
23 及第3項第1款規定：「本規則之主管機關：在中央為行政
24 院體育委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣
25 （市）政府。」及「前項中央主管機關及目的事業主管機
26 關權責劃分如左：一、行政院體育委員會：主管球場之體
27 育設施、活動與籌設、開放使用之許可及撤銷等相關事
28 項。」第4條第1項及第3項規定：「自然人或法人得申請
29 籌設高爾夫球場。」及「前2項籌設應經中央主管機關許
30 可。」第7條規定：「（第1項）申請籌設高爾夫球場，應
31 填具球場籌設申請書，並記載左列事項，連同必要附件及

01 圖冊，報請當地直轄市或縣（市）主管機關審查：一、球
02 場名稱及所在地。二、經營主體及負責人姓名住所。三、
03 土地權利證明文件（附土地登記簿謄本、租賃契約、使用
04 權同意書或同意合併開發證明書）。……（第3項）行政
05 院體育委員會於受理前項申請資料後，應就球場之體育設
06 施及活動等事項進行審查，必要時得實地勘查，經審查同
07 意者，許可其籌設，並函知相關機關。（第4項）申請人
08 於取得前項許可籌設函後，應即申請法人登記（政府機關
09 除外），並依土地開發及建築管理等相關法令規定，向當
10 地直轄市或縣（市）主管建築機關辦理球場開發事項。
11 （第5項）第3項許可籌設期間以4年為原則，必要時得經
12 行政院體育委員會核准延長1年，未於籌設期間開發完成
13 者，撤銷其許可。」第8條規定：「高爾夫球場設立事項
14 之變更，應依左列規定辦理：……二、球場配置、球場名
15 稱、經營主體或負責人變更或申請撤回者，報請當地直轄
16 市或縣（市）政府審查轉送行政院體育委員會備查。」第
17 9條第1項本文及第2項規定：「高爾夫球場應於興建完成
18 後，檢送左列文件，向行政院體育委員會申請開放使
19 用。」及「行政院體育委員會於受理前項申請資料後，應
20 函送中央各目的事業主管機關進行審查，必要時得實地勘
21 查，經審查同意者，許可其開放使用。」（行政院於101
22 年12月25日以院臺規揆字第1010154558號公告上述第3條
23 第1項、第3項第1款、第7條第3項、第5項、第8條第2款、
24 第9條等規定所列屬「行政院體育委員會」的權責事項，
25 自102年1月1日起改由「教育部」管轄）又依行政程序法
26 第117條至第121條與第122條至第126條等規定可知，行政
27 處分的撤銷與廢止，是分屬不同的概念：撤銷是以違法的
28 行政處分為對象；而廢止則是以合法行政處分為標的。前
29 述球場管理規則第7條第5項所謂「『撤銷』其（籌設）許
30 可」，因為是針對核發高爾夫球場的合法籌設許可處分，

01 可見應屬「廢止」許可處分之意，應予辨明（本院103年
02 度判字第426號判決意旨參照）。

- 03 2. 上述球場管理規則，是被上訴人在法制不完備的背景下，
04 為了規範高爾夫球場的申請設立及管理等事務所訂定，以
05 提升高爾夫球運動風氣及提供適當運動場地，為教育給付
06 行政措施的一環，性質上屬於被上訴人基於法定職權所訂
07 定的職權命令。而且觀察其整體規範內容，都是關於教育
08 給付行政措施及單純的細節性、技術性等程序事項，也未
09 涉及公共利益的重大事項，且於同一球場管理規則內賦予
10 人民申請籌設高爾夫球場的公法上請求權與逾期未開發完
11 成的廢止權等規範，也與法律保留原則尚無違背，本院自
12 得作為判決的依據。又綜合前述規定可知，申設高爾夫球
13 場的流程，須經過申請籌設、申請開發及申請開放使用等
14 3個階段，第一階段：申請籌設時，須檢附包括土地權利
15 證明文件（附土地登記簿謄本、租賃契約、使用權同意書
16 或同意合併開發證明書）等必要文件，經中央主管機關審
17 查同意後，作成許可其籌設的處分；第二階段：申請人於
18 取得上述許可籌設處分後，即應依土地開發及建築管理等
19 相關法令規定，向當地主管建築機關申請球場開發，且籌
20 設期間以4年為原則（83年6月6日修正前的規定則為3
21 年），必要時得經核准延長1年，未於籌設期間開發完成
22 者，中央主管機關得廢止其籌設許可，且這是屬於法定廢
23 止的事由，而不是針對籌設許可處分額外添加新的義務或
24 限制，自不屬於作成籌設許可處分時所添加的附款（負
25 擔）；第三階段：申請人於高爾夫球場興建完成後，應向
26 中央主管機關申請開放使用，經中央主管機關及中央各目
27 的事業主管機關審查同意後，作成許可其開放使用的處
28 分。原判決將球場管理規則第7條第5項規定解為課予申請
29 人於至多5年內完成籌設程序的「負擔」，若申請人未履
30 行該負擔，則將受籌設許可遭廢止之不利處分等語，容有

01 誤會，惟因其駁回上訴人在第一審之訴的結論，是正確的
02 （詳後述），故仍應予以維持。

03 (三)上訴人於99年間因系爭球場基地遭法院強制拍賣而喪失對該
04 基地的使用權源，且系爭球場自79年間許可籌設處分作成
05 後，近30年未開發完成並取得許可開放使用的處分，早已超
06 過法定籌設期限，被上訴人以原處分廢止系爭球場的許可籌
07 設處分，於法有據：

08 1. 名佳公司前向被上訴人申請在系爭球場基地籌設○○○○
09 高爾夫球場，經被上訴人於79年6月11日作成許可籌設處
10 分；其後歷經數次經營主體變更後，上訴人先後於91年9
11 月19日及96年4月11日經前體委會同意變更為經營主體及
12 將球場名稱變更為系爭球場；後因系爭球場基地經債權人
13 聲請新竹地院拍賣，債權人於99年間承受後轉售予參加
14 人，參加人則委託國暉公司經營系爭球場；惟因關係人間
15 就系爭球場經營主體歸屬發生爭議，歷經多次協調未果，
16 前體育署召開「107年度輔導高爾夫球場專案小組會議」
17 ，作成請參加人與上訴人於107年10月12日前完成協
18 商的結論，惟屆期雙方仍未完成協商；後來被上訴人以上
19 訴人遲未取回系爭球場基地的合法使用權源，且系爭球場
20 已逾籌設許可期限等理由，依球場管理規則第7條第5項規
21 定，於109年2月3日以原處分廢止上訴人系爭球場的籌設
22 許可等情，為原審依法確定的事實，且與卷內所附的證據
23 相符，本院得據以為判決的基礎。

24 2. 名佳公司前經被上訴人於79年6月11日許可在系爭球場基
25 地籌設○○○○高爾夫球場，許可籌設處分說明二、四即
26 已明示名佳公司應於施工前依規定申請雜項執照、完工後
27 依規定申請開放使用、確實依球場管理規則的規定辦理等
28 語，故名佳公司及嗣於91年間經前體委會同意變更為系爭
29 球場經營主體的上訴人，即應依該處分內容及球場管理規
30 則相關規定進行開發，惟因上訴人於99年間因系爭球場基
31 地遭法院強制拍賣而喪失對該基地的使用權源，且系爭球

01 場自79年間許可籌設處分作成後，近30年未開發完成並取
02 得許可開放使用的處分，早已超過79年間核發許可籌設處
03 分時所應適用75年7月28日修正的球場管理規則第7條第2
04 款或91年上訴人獲准變更為系爭球場經營主體時的現行球
05 場管理規則第7條第5項所規定的3年或4年籌設期限，則被
06 上訴人依較有利於上訴人的現行球場管理規則第7條第5項
07 規定，以原處分廢止系爭球場的許可籌設處分，參考前述
08 規定及說明，即屬於法有據。

09 (四)被上訴人以原處分廢止系爭球場的許可籌設處分，並未超過
10 行政程序法第124條所定的2年除斥期間：

11 1. 行政程序法第123條第1款規定：「授予利益之合法行政處
12 分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全
13 部或一部之廢止：一、法規准許廢止者。」第124條規
14 定：「前條之廢止，應自廢止原因發生後2年內為之。」
15 行政機關作成合法的授益處分後，倘發生個別法規所明定
16 的廢止原因時，原處分機關即得自廢止原因發生後的2年
17 除斥期間內，依該法規或行政程序法第123條第1款規定廢
18 止原授益處分，惟如該廢止原因處於持續發生的狀態，則
19 應自廢止原因的事實狀態終了時，起算行使廢止權的2年
20 除斥期間，此並為本院長期穩定的一致見解（本院103年
21 度判字第310號、104年度判字第523號、107年度判字第27
22 8號、109年度判字第35號、第509號、112年度上字第304
23 號等判決意旨參照）。

24 2. 上訴人於99年間因系爭球場基地遭法院強制拍賣而喪失對
25 該基地的使用權源，且系爭球場自79年間許可籌設處分作
26 成後，至原處分作成時，近30年未開發完成並取得許可開
27 放使用的處分，早已超過法定的籌設期限。況球場管理規
28 則第7條第5項所定的廢止原因事實，於原處分作成時仍持
29 續進行中，則參考上述本院所表示的法律見解，被上訴人
30 以原處分廢止系爭球場的許可籌設處分，自未超過行政程
31 序法第124條所定的2年除斥期間。原判決關於籌設許可雖

01 屬授益處分，然受許可人實際上僅居於期待籌設開發完成
02 後開放使用經營的地位，不能認為業已取得後階段開發使
03 用的財產上既得利益，故無基於信賴保護而主張除斥期間
04 之餘地等論述，雖不符合行政程序法第124條的立法意
05 旨，惟因被上訴人作成原處分時，並未超過行政程序法第
06 124條所定的2年除斥期間，已如前述，則上訴意旨主張行
07 政程序法第124條的規範目的是著重於法安定性原則之要
08 求，而非信賴保護的既得利益，據以指摘原判決增加行政
09 程序法第124條所無的要件，而有適用法規不當的違法，
10 應予廢棄等語，仍不足採。

11 (五)綜上所述，原判決駁回上訴人在第一審之訴的結論，並無違
12 誤，上訴意旨指摘原判決違背法令，請求判決廢棄，並撤銷
13 訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

14 四、結論：本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第
15 98條第1項前段，判決如主文。

16 中 華 民 國 115 年 2 月 25 日

17 最高行政法院第一庭

18 審判長法官 胡 方 新

19 法官 林 淑 婷

20 法官 林 欣 蓉

21 法官 林 麗 真

22 法官 張 國 勳

23 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

24 中 華 民 國 115 年 2 月 25 日

25 書記官 楊 子 鋒