最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第641號

上　訴　人　呂宜峰

訴訟代理人　林司涵　律師
被 上訴 人　臺南市政府
代　表　人　黃偉哲
訴訟代理人　許雅芬　律師
　　蔡宜君　律師
　　王文廷　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113年8月29日高雄高等行政法院111年度訴更一字第26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、訴外人林金足於民國91年11月間，依畜牧法、非都市土地使用管制規則向改制前臺南縣政府(下稱臺南縣政府，99年12月25日臺南縣市合併改制為被上訴人)申請在臺南市○○區○○○段(下稱○○○段)1596、1608、1612、1613、1614、1615、1616、1617、1622、1625、1626、1628地號及○○區○○○段(下稱○○○段)759之2、762、764之2、765、766之1、767、772、773、773之6地號等計21筆土地(下合稱系爭21筆土地)，作畜牧設施之容許使用，面積98,394平方公尺，用以飼養蛋雞，經臺南縣政府92年5月21日府農畜字第0920082662號函(下稱系爭容許使用函)核發容許使用同意文件。林金足另於94年6月間取得「大山雞場」畜牧場(下稱大山雞場)之畜牧場登記證書(農畜牧登字第118911號，負責人林金足，主要管理人員為訴外人許正成)，登記場址為○○○段1596、1612、1615、1616、1617、1625、1628地號及○

○○段762、765、766之1、772地號等11筆土地(下合稱○○○段1596地號等11筆土地)，面積77,482平方公尺；同年8月申准變更主要管理人員(變更為訴外人陳永泰)取得畜牧場登記證書(農畜牧登字第218911號)。林金足則於97年3月10日將大山雞場出租予訴外人黃進忠，於99年7月19日黃進忠復轉租予訴外人福頂企業股份有限公司。上訴人於103年7月15日經由臺灣臺南地方法院(下稱臺南地院)拍賣程序取得系爭21筆土地中之○○○段1615、1616、1617、1625、1626地號土地，並取得○○○段652、665、668、675建號及其他未辦保存登記之建物；復於106年6月23日取得其中○○○段1613、1614、1622、1628、1612、1608地號土地、○○○段664建號及其他未辦保存登記建物(上訴人合計取得系爭21筆土地中之11筆土地；另○○○段1596地號及○○○段764之2、765、762、766之1、759之2、767、772、773、773之6地號等10筆土地則由訴外人張金瑞、蘇育正、陳泳瑔[原判決誤載為泉]等3人[下稱張金瑞等3人]取得)。嗣因被上訴人查知前揭取得容許使用之部分土地現況作為停車場使用等未依原核定計畫內容使用情事，乃以106年9月15日府農畜字第1060988137號函(下稱原處分)，依行政程序法第123條、農業發展條例(下稱農發條例)第8條之1第3項授權訂定之處分時即106年6月28日修正發布申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法(下稱容許使用辦法)第33條規定，廢止系爭容許使用函；另就大山雞場登記部分，以所據事實發生變更，併予廢止；又原據以核發之大山雞場之畜牧場登記證書因失所依附，併予註銷。被上訴人嗣於106年11月1日以府農畜字第1061164203號函更正原處分誤植94年6月之畜牧場登記證書登記證號為94年8月之登記證號。上訴人不服，提起訴願經決定不受理，遂向高雄高等行政法院(下稱原審)提起行政訴訟，訴請撤銷訴願決定及原處分，前經原審107年度訴字第220號判決駁回後，上訴人提起上訴，經本院109年度上字第649號判決廢棄原審上開判決，發回更審。上開(先位)聲明部

分經原審111年度訴更一字第26號判決(下稱原判決)駁回，上訴人遂提起本件上訴。(上訴人於更審程序中追加備位聲明「確認原處分違法」，經原審以113年8月29日111年度訴更一字第26號裁定駁回該追加之訴，上訴人提起抗告，另經本院113年度抗字第290號裁定駁回。)

二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯及原判決理由，均引用原判決之記載。

三、本院審查原判決駁回上訴人在原審之訴，結論並無違誤，茲就上訴意旨補充論述如下：

㈠行政程序法第123條規定：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：一、法規准許廢止者。二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。三、附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。四、行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害者。五、其他為防止或除去對公益之重大危害者。」上開第1款所稱法規准許廢止者，係指法規就特定之授益處分，明文行政機關在一定情形得予以廢止，蓋法規在訂定當時就信賴保護及法律安定已為立法裁量，行政機關自得依該法規所定要件為授益處分之廢止；第2款所稱保留行政處分之廢止權者，係指行政機關於作成授益處分時以附款方式保留在一定原因下得廢止原授益處分，如發生保留廢止權之原因時，行政機關即得予以廢止；第3款所稱附負擔之行政處分，係指於該授益處分作成同時，為達一定行政目的，以附款方式課加處分相對人之負擔，因其負擔之要求，既為相對人所得預見，是相對人若未履行該負擔而遭廢止該授益處分，尚不生信賴保護之問題。

㈡畜牧法第4條第1項規定：「飼養家畜、家禽達中央主管機關指定之飼養規模以上者，應申請畜牧場登記。」第5條規定：「申辦畜牧場登記，應具備下列條件：一、負責人或主要管理人員須具有職業學校以上畜牧、獸醫或畜牧獸醫科系畢業，或曾受各級政府機關辦理或委辦之畜牧專業訓練一個

月以上有結業證明書，或具有二年以上現場工作經驗經鄉(鎮、市、區)公所證明其資格者。二、土地應屬依法可作畜牧設施使用者；畜牧設施使用之土地面積不超過畜牧場土地總面積百分之八十；有建築物者應依法領有建築執照。三、應設置畜禽廢污處理設備，並應符合有關法令規定之標準。但取得環境保護主管機關同意委託代處理業處理廢污之證明或有足夠土地還原畜牧廢污經環境保護主管機關認可者，得免設置。四、主要畜牧設施應符合中央主管機關所定之設置標準。」第6條第1項、第2項後段規定：「申請畜牧場登記，應填具申請書，並檢附經環境保護主管機關審查核准之污染防治措施計畫，報請所在地直轄市或縣（市）主管機關核辦。」「……主管機關應自收件之日起一個月內，會同環境保護主管機關勘查，合格者發給畜牧場登記證書，並副知中央主管機關及中央環境保護主管機關。」第7條規定：「畜牧場登記證書，應載明下列事項：一、場名。二、負責人或主要管理人員。三、場址。四、場地面積。五、主要畜牧設施。六、飼養家畜、家禽種類及規模。」第8條第1項規定：「前條各款登記事項變更時，應於事實發生之日起一個月內，填具畜牧場變更登記申請書，報請所在地直轄市或縣(市)主管機關申請變更登記。直轄市或縣(市)主管機關准予變更登記後，應將變更登記事項副知中央主管機關及中央環境保護主管機關。」農發條例第8條之1規定：「(第1項)農業用地上申請以竹木、稻草、塑膠材料、角鋼、鐵絲網或其他材料搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關之設施，免申請建築執照。直轄市、縣(市)政府得斟酌地方農業經營需要，訂定農業用地上搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關設施之審查規範。(第2項)農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。但農業設施面積在四十五平方公尺以下，且屬一層樓之建築者，免申請建築執照。本條例中華民國九十二年一月十三日修正施行前，已興建有固定基礎之農業設施，面積在

二百五十平方公尺以下而無安全顧慮者，得免申請建築執照。(第3項)前項農業設施容許使用與興建之種類、興建面積與高度、申請程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。(第4項)對於農民需求較多且可提高農業經營附加價值之農業設施，主管機關得訂定農業設施標準圖樣。採用該圖樣於農業用地施設者，得免由建築師設計監造或營造廠承建。」容許使用辦法第33條規定：「(第1項)依本辦法取得農業用地作農業設施容許使用者，應依原核定之計畫內容使用，並不得作為住宅、工廠或其他非農業使用。但經核准工廠登記之農業設施，不在此限。(第2項)直轄市或縣(市)主管機關應對取得容許使用之農業設施及其坐落之農業用地造冊列管，並視實際需要抽查是否依核定計畫內容使用；未依計畫內容使用者，原核定機關得廢止其許可，並通知區域計畫或都市計畫主管機關依相關規定處理。但配合政策休耕、休養、停養者，不在此限。(第3項)前項農業設施已依法領有建築執照者，原核定機關於廢止許可時，應一併通知建築主管機關處理。(第4項)第二項農業設施含綠能設施者，原核定機關於廢止許可時，應一併通知能源主管機關處理。」

㈢依行政訴訟法第4條第1項規定，提起撤銷訴訟者，係以行政處分損害其權利或法律上之利益為要件。基於憲法保障人民基本權之防禦功能，人民對於違法且侵害其權利或法律上之利益的行政處分，原即享有排除侵害之公法上權利。人民為不利行政處分之直接相對人者，具有提起撤銷訴訟之訴訟權能，若非不利行政處分之直接相對人者，則該第三人提起撤銷訴訟是否具備訴訟權能，須藉由保護規範理論，探求其主張行政處分違反之法規範目的，是否兼及保護該第三人的利益。有訴訟權能者，方具備原告適格之實體裁判要件。經查，林金足申請於系爭21筆土地作畜牧場之容許使用，前經被上訴人以92年5月21日系爭容許使用函核發容許使用同意文件，嗣於94年6月間以其中○○○段1596地號等11筆土地

取得大山雞場之畜牧場登記證書(負責人林金足，主要管理人員許正成，同年8月申准變更主要管理人員為陳永泰)。上訴人於103年、106年間分別經由臺南地院強制執行程序取得系爭21筆土地中之11筆土地(○○○段1608、1612、1613、1614、1615、1616、1617、1622、1625、1626、1628地號)及坐落其上5筆建物(○○○段652、665、668、675、664建號)，上開11筆土地中僅6筆土地屬大山雞場畜牧場登記證書之範圍。嗣因被上訴人查知前揭取得容許使用之部分土地現況作為停車場使用等未依原核定計畫內容使用情事，乃以原處分廢止系爭容許使用函及大山雞場之畜牧場登記，併予註銷大山雞場畜牧場登記證書等情，為原審依法確定之事實，核與卷證尚無不合。經核上訴人並非原處分之相對人，惟其分別於103年及106年經由臺南地院強制執行程序取得大山雞場之畜牧設施其中5筆建物及系爭21筆土地中之11筆土地，堪認其為系爭容許使用函同意範圍內部分土地及建物所有權人。是原處分廢止系爭容許使用函，勢將影響其所有上開土地及建物前獲容許行使之方式及範圍，依上訴人之主張已可顯現出原處分有損害其權利或法律上利益之可能，則其就此部分訴訟，尚無欠缺原告適格。至於畜牧場登記之申辦，除其土地應屬依法可作畜牧設施使用及應設置畜禽廢污處理設備之外，畜牧場負責人或主要管理人員亦須具備一定資格，主管機關收件後應會同環境保護主管機關勘查，合格者發給畜牧場登記證書，可見畜牧場登記證書所表彰「合格飼養家畜、家禽達中央主管機關指定之飼養規模以上的畜牧場」，係屬該申請人所取得之特定權利。又畜牧場登記證書所列載事項變更時，依畜牧法第8條第1項前段規定，應於事實發生之日起1個月內，申請變更登記。其雖不排除負責人將畜牧場轉讓而有變更登記之情形，惟此自須檢附有關畜牧場轉讓之拍賣或買賣證明文件為據，尚非取得畜牧場場址或設施之所有權，即等同取得畜牧場登記證書所表彰之權利而得申請變更。按上訴人經臺南地院拍賣取得系爭21筆土地中之11筆

土地及大山雞場部分畜牧設施建物，僅生私法上取得該不動產所有權之法律效果，其未取得林金足有關大山雞場畜牧場登記證書所表彰之權利，自不具有申請變更畜牧場登記證書上登記事項之權利人地位。且林金足於原審另案到庭證稱：因上開土地已拍賣，為防止畜牧場登記證書遭盜用，所以曾向各單位請求廢止該證等語，並提出104年12月30日向臺南市○○區公所農業課及被上訴人所屬農業局申請撤銷畜牧場登記證書之申請書為證，可知林金足亦無轉讓大山雞場畜牧場登記證書所表彰之權利的意思。準此，上訴人既無從取得大山雞場畜牧場登記證書所表彰之權利，亦無從因其取得部分場址土地或畜牧設施而得依畜牧法第8條申請變更登記，故被上訴人廢止林金足有關大山雞場登記及註銷其畜牧場登記證書之行政處分，即無侵害上訴人權利或法律上利益之可能。是上訴人此部分訴訟，其原告適格即有欠缺，原判決駁回上訴人此部分第一審之訴，自無違誤。上訴意旨主張畜牧場登記證書所表彰之權利既非一身專屬，其取得部分場址土地或畜牧設施，依畜牧法第8條即可申請變更登記。被上訴人原處分廢止林金足有關大山雞場登記及註銷其畜牧場登記證書之行政處分，即可能侵害上訴人權利或法律上利益，其應具原告適格，原判決之論斷已不符經驗及論理法則，並有適用法規不當之違法云云，係持其一己主觀見解而為爭執，自無可採。

㈣原判決參酌91年、92年、94年及105年航照圖、Google衛星影像資料、原審履勘現場之勘驗筆錄及照片、臺南市○○地政事務所112年3月10日土地複丈成果圖及證人林金足於原審111年度訴更一字第27號另案、周志勳於原審前案之證述等調查證據之辯論結果，業論明：系爭21筆土地除上訴人取得之11筆土地外，其他之○○○段1596地號及○○○段764之2、765、762、766之1、759之2、767、772、773、773之6地號等10筆土地，則由張金瑞等3人取得，其於106年8月25日即以該土地上農業畜牧設施及建物均已移除為由，向被上訴

人申請變更系爭容許使用，嗣並在○○○段1596地號土地開始為建築行為，與原核定計畫內容不符，已據證人周志勳證述在卷。又上訴人取得○○○段1608及1612地號土地部分，經原審履勘現場，係作為停車場而未依核定計畫內容使用，面積達1,053平方公尺，確有施作停車場鐵柱、水泥鋪面及鐵皮屋之情形，業據林金足證稱該停車場非其所建等語甚明。上訴人雖舉社團法人中華民國養雞協會112年7月10日函，而為停車區之設置屬於經營畜牧場所需農業設施之主張，惟停車場並非畜牧設施中之養禽設施，倘上訴人經營上有興建停車場之必要，應為容許使用變更之申請。又上訴人擴張使用○○○段1637-1、1637-2、1637-3地號土地，亦經林金足證稱該3筆土地原非其申請畜牧場範圍等語，足證被上訴人所指上訴人私自增建停車場，大山雞場原登記土地及設施之所有權已有變動，及現有經營範圍與原許可不符等，均堪認定。且系爭容許使用函容許飼養蛋雞9萬隻(大山雞場申請飼養蛋雞7萬隻)，然上訴人自承實際飼養即高達12萬隻蛋雞，日產雞蛋約12萬顆，飼養規模即與原核定計書內容不符。又林金足申請取得之系爭容許使用函，即明載：「㈤本容許使用不得憑以辦理變更編定及地目，亦不得擅自變更本容許使用事項以外之用途及擴大面積，另不作本容許使用時應恢復原來使用。」「㈧申請作畜牧設施容許使用經核准後，如申請人未能依核准內容使用時，應敘明理由，於核准後3個月內向原核准機關(單位)報准變更(包括變更項目、設施之形式、材質及面積等)；申請人使用內容與核准內容不符合者，原核准機關則撤銷其容許使用，並副知相關機關(單位)依相關規定處理。」足見被上訴人為達農地使用管制之目的，係以附款方式課加處分相對人應依所核定畜牧設施內容使用，不得擅自變更該容許使用事項以外之用途及擴大面積等作為義務或不作為義務，且保留在「申請人使用內容與核准內容不符合」時，得廢止該授益處分，其性質核屬附負擔之授益處分，並表明保留廢止權之意旨。是林金足申請

取得系爭容許使用函及大山雞場畜牧場登記證書，自負有依原核定計畫內容而為使用之義務，倘因自己之行為或容任承租人或實際占有使用人未依核定計畫而為變更使用，被上訴人自得依行政程序法第123條第3款之規定，以其未履行負擔而廢止該授益處分。且容許使用辦法第33條第2項後段明文規定：取得農業用地作農業設施容許使用者，未依原核定計畫內容使用者，原核定機關得廢止其許可。益證被上訴人亦得依行政程序法第123條第1款規定，廢止未依計畫內容使用者之許可甚明。被上訴人因查知上開取得容許使用之部分土地現況作為停車場使用等未依原核定計畫內容使用情事，乃依行政程序法第123條、容許使用辦法第33條規定，以原處分廢止系爭容許使用函，自無違誤。又被上訴人係依林金足申請畜牧場經營計畫書之畜牧設施、飼養規模、使用範圍進行審查，而該畜牧設施之設置、畜牧場經營與土地整體使用並不可分，此從林金足所提出之容許使用申請書可知，申請使用面積分屬育雞舍、雞糞乾燥室、雞蛋處理室、蛋雞舍、堆肥舍、冷藏室、變電室、空中廊道、員工更衣消毒室、畜牧農具儲材室、出貨區、飼料調配室、警衛室、檢驗室、倉庫等區，其功能相互配合，是無論系爭容許使用函或廢止該函之原處分，均係單一原因事實所為之單一行政處分，客觀上無從割裂等語，業已詳述其判斷之依據及得心證之理由，並就上訴人之主張何以不足採取，予以論駁甚詳，經核與卷內證據資料相符，亦無違反論理法則、經驗法則、證據法則或判決理由矛盾、理由不備等情事，並無判決違背法令情事。至於上訴意旨主張：系爭容許使用函同意畜牧設施容許使用並非附負擔之行政處分，而係單純授益處分。又系爭容許使用函係對於系爭21筆土地為容許使用，實係21個屬物性之行政處分，縱使設置停車場違反使用計畫，被上訴人仍可單獨對○○○段1608、1612地號土地為廢止，無須廢止其他19筆土地之容許使用云云，自不足採。

㈤行政程序法第96條第1項第2款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據。」第114條第1項第2款、第2項規定：「違反程序或方式規定之行政處分，除依第一百十一條規定而無效者外，因下列情形而補正：……二、必須記明之理由已於事後記明者。」「前項第二款至第五款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。」上開書面行政處分應記載之「理由」除指認定事實所憑之理由，及該事實該當行政處分構成要件之理由外，在裁量處分，尚包括裁量理由。而行政程序法第114條第1項第2款規定行政處分之補記理由，係指書面行政處分未附理由，包括完全欠缺理由或理由不完全之情形，應於向行政法院起訴前為之。關於事後補記應記明理由之方式，法律無明文規定，並不限於原處分機關以相對人為直接對象，送達補記理由之書面為必要。原處分機關於訴願程序提出答辯之書面中，補充載明行政處分應記明之理由，使相對人知悉者，亦可認已踐行行政程序法第114條第1項第2款補記理由程序，該行政處分原未載明理由之瑕疵即告治癒。至如行政處分已記載理由，事後就法律或事實之觀點予以補充或變更，於行政處分同一性且不妨礙當事人防禦之前提下，亦允許行政機關於行政訴訟中就作成行政處分時即已存在之理由為追補，與前揭處分理由之補記尚有不同，惟均不構成違反行政程序法第5條明確性原則之情事。原判決已載明：原處分廢止系爭容許使用函部分之法律依據，業記載容許使用辦法第33條及行政程序法第123條規定，而事實理由則記載因部分用地作停車場，未依計畫內容使用而為原處分。嗣於訴願程序中，被上訴人以訴願答辯書再為補正：1.大山雞場原登記土地及設施之所有權已有變動。2.現有經營範圍與原登記不符。3.大山雞場現有設施配置因增建及改建與原核定計畫內容不符。4.實際飼養規模(蛋雞12萬隻)亦與原核定計書內容(蛋雞9萬隻)不符等理由。準此，林金足究有無未依原核定

計畫內容而為使用之事實，既經被上訴人於訴願程序中補記，依行政程序法第114條第1項第2款及第2項規定，自均為原審審理之範圍等語，業認定被上訴人已於訴願程序中補記原處分之理由，且經兩造於行政訴訟程序中對之為充分攻擊防禦，自無違反行政行為內容明確性原則可言。上訴意旨指摘被上訴人於訴訟中追補理由，妨害其訴訟防禦權，違反行政程序法第114條第1項第2款及第2項規定，原判決有適用法規不當及理由不備之違背法令云云，均無可採。

㈥行政程序法第110條第1項規定：「書面之行政處分自送達相對人及已知之利害關係人起；書面以外之行政處分自以其他適當方法通知或使其知悉時起，依送達、通知或使知悉之內容對其發生效力。」訴願法第14條第1項、第2項規定：「訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起三十日內為之。」「利害關係人提起訴願者，前項期間自知悉時起算。但自行政處分達到或公告期滿後，已逾三年者，不得提起。」依上開規定可知，書面行政處分有多數相對人或利害關係人者，應對所有相對人及已知之利害關係人送達，並於送達個別相對人或利害關係人時，對其個別發生效力。又行政處分在未對外生效之前，僅屬行政機關之內部行為，對外生效必須送達或以上揭方法使當事人知悉。在有多數相對人或利害關係人之情形，因其收受送達或知悉之時間不同，其效力並非同時發生，行政救濟期間起算之準據亦有不同。倘行政處分並無違法之原因，自無從以行政處分未經合法送達其他相對人或利害關係人作為撤銷之理由。原判決以被上訴人於106年9月28日將原處分寄存送達○○市○○區○○里0鄰○○○街00巷00號，因林金足前於105年5月2日已將戶籍遷出，且未實際領取該寄存文件，足認上開寄存送達並未合法，惟被上訴人於112年8月23日已向林金足最新戶籍送達，該次送達自屬合法等語，尚無違誤。上訴意旨主張：原處分前未合法送達處分相對人林金足，違反正當行政程序，原判決應予廢棄云云，自非可採。

㈦綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，其結論尚無不合。上訴論旨仍執前詞及其他與判決結果無涉之理由指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

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

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　25　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　林　秀　圓

法官　楊　坤　樵

法官　李　明　益

法官　高　愈　杰

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　25　　日

書記官　章　舒　涵