

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

112年度訴字第463號

民國115年7月23日辯論終結

原告 郭濬豪

訴訟代理人 許乃丹 律師

蔡宛庭 律師

被告 屏東縣○○鄉公所

代表人 洪茂豐

訴訟代理人 林奎佑 律師

上列當事人間農業發展條例事件，原告不服屏東縣政府中華民國112年9月28日112年屏府訴字第43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

一、爭訟概要：

緣坐落○○縣○○鄉○○村段（下稱○○○段）0000（原○○畜牧場）、0000-0（原○○畜牧場）、0000-0（原○○畜牧場）、0000-0（原○○畜牧場）、0000-0（原○○畜牧場）地號等5筆土地（一般農業區農牧用地，下合稱系爭土地）上畜牧場（下合稱原5所畜牧場）經屏東縣政府民國108年12月11日屏府農畜字第00000000000號、第00000000000號、第00000000000號、第00000000000號、第00000000000號行政裁處書廢止原5所畜牧場之畜牧場登記，並註銷畜牧

01 場登記證書（下合稱屏東縣108年12月11日處分）。原告於109
02 年2月27日將原5所畜牧場之畜牧設施合併為1所即○○畜牧
03 場（下稱系爭畜牧場），向被告申請作畜牧設施容許使用
04 （下稱系爭申請）。案經被告審查申請計畫內容及於112年4
05 月21日派員現場勘查結果，認定原告之申請為新場，且有違
06 114年12月31日修正發布前的申請農業用地作農業設施容許
07 使用審查辦法（下稱審查辦法）第6條第1項第2款、第4款及
08 第33條第1項規定等情事，不予同意，並依屏東縣農業用地
09 作農業設施容許使用審查作業要點（下稱屏東縣審查要點）
10 第12點規定，以112年5月4日枋鄉農業字第000000000000號函
11 （下稱原處分）駁回原告申請。原告不服，提起訴願，遭屏
12 東縣政府112年9月28日112年屏府訴字第43號訴願決定（下
13 稱系爭訴願決定）駁回，遂提起本件行政訴訟。

14 二、原告起訴主張及聲明：

15 （一）主張要旨：

16 1、本件應屬舊場變更容許使用：被告與屏東縣政府之認定前
17 後矛盾，使人民無從預見，違反平等原則及誠信原則。

18 (1)屏東縣政府110年1月28日109年屏府訴字第111號訴願決
19 定，認為系爭畜牧場之申請係屬「舊場」，毋庸依照審查
20 辦法為審查，只須為畜牧設施容許使用之變更即可。惟系
21 爭訴願決定卻易其前次決定，引用最高行政法院110年度
22 上字第758號判決意旨，認定原5所畜牧場為「實質上1
23 所」，故本件申請為「新場」，應重新依審查辦法為審
24 查，卻未說明作出歧異認定之理由為何，系爭訴願決定顯
25 為前後矛盾。

26 (2)再者，如認原5所畜牧場實質上為「1所」，則原告接手系
27 爭5所畜牧場並提出系爭申請，自應屬「舊場」之容許使
28 用變更；反之，如認原5所畜牧場為「5所」，其各自飼養
29 規模既未達畜牧法應設置廢污設施之標準，屏東縣政府怎
30 可以原5所畜牧場未設置廢污設施為由，而廢止畜牧場之
31 登記證？由此可見屏東縣政府前後認定之矛盾、審理毫無

標準、因人設事，嚴重違反行政程序法第6條平等原則及第8條誠信原則。

(3)又原5所畜牧場既在105年6月1日前已取得畜牧場登記證書，在原同意系爭土地範圍內申請「改建」為1所畜牧場，即屬「舊場」申請變更容許使用之情形，而非新設置畜牧場，此與屏東縣新設置畜牧場管理自治條例（下稱屏東縣設置畜牧場條例）第5條第3款所指「新設置」之規範不符；又因本件申請顯屬已取得容許使用土地範圍內增（擴）建或改建之案例，亦與同條例第5條第7款但書規定不符，毋需設置隔離綠帶或空地。

(4)況且，要求將原5所畜牧場合併為1所者，即為屏東縣政府及被告，待原告依令正式提出本件申請迄今已逾多年，從未能順利通過變更容許使用之申請，履遭被告刁難，不僅侵害原告財產權甚鉅，更令原告無所適從，甚感無奈與無助。

2、廢水處理設施問題：系爭土地上已設有廢水處理設施；但目前並無法律明文規範廢水處理設施之規格，且改制前行政院環境保護署108年9月2日環署水字第0000000000號函（下稱環保署108年9月2日函）明確表示在主管機關未為容許使用核可前，無法增設廢水處理設施；則被告無由認定原告「未設置」廢水處理設施，或已設置之廢水處理設施不符規格，原處分及系爭訴願決定顯違反期待可能性：

(1)屏東縣政府於98年12月9日屏府環廢字第0000000000號公告（下稱屏縣98年12月9日公告）「化糞池」即屬「污水處理設施」之一種。系爭土地作為原5所畜牧場使用時，早已各自完成化糞池等小型污水處理設施，經被告104年1月13日核發畜牧場登記證，並於105年1月5日函報被告備查，迄今均未拆除。換言之，原5所畜牧場自建場之初即在各自周圍設有排水口，並由各自排水口排出再匯流至農田水利會興建、供周邊土地排水使用之溝渠中，最後再流至周邊唯一河流即○○溪內（上游稱○○溪，下游稱○○

溪，並經○○國小、○○公墓後一路出海），而此排水系統經過屏東農田水利會、城鄉發展處、工務處土木科、水利工程科、水利行政科、環境保護局、水土保持科等機關先後前往實地勘查，確認排水無虞，認定合法、未牴觸畜牧法及相關細則，始同意核發畜牧證。則原告承受原5所畜牧場後，並未變更任何排水相關設施，原處分卻逕認原告未設置廢水處理設施，即與事實不符。

(2)被告認定系爭土地鄰近○○溪與事實不符；認定系爭土地上之排水口為不明排水管，亦與事實不符：農業部農田水利署屏東管理處113年7月17日農水屏東字第0000000000號函文已明確指出系爭畜牧場並無鄰近圳路，被告上揭認定，與事實不符。又未具體說明系爭土地上之排水口欠缺何種「文件」要被認定為不明排水管，且縱使原告確實漏未檢附相關文件，亦顯無不能命限期補正之情形。

(3)況目前就污水處理設施之規格標準，未有明文規範，更無任何既定之規格及審查標準，則原處分及系爭訴願決定未有說明究係依據何種「規定」，認定系爭土地上現存之廢水處理設施不符規定，而該當審查辦法第6條第1項第4款「申請內容未符合規定」。

(4)系爭申請僅需於計畫書中提送廢污處理計畫已足：依環保署108年9月2日函釋或環境部113年7月19日環部水字第0000000000號函釋意旨，設置廢污處理設備之流程應首先於「申請原5所畜牧場合併」同時一併「申請容許使用變更」，並依畜牧法規定「完成畜牧場登記證變更」後，始得再「申請水污染防治許可」，經「許可申請」後，才能著手進行「設置廢污處理設施」，且本件申請容許使用之廢污設施為42平方公尺，毋需申請建築執照。次依屏東縣政府113年8月20日屏府農畜字第0000000000號函文（下稱屏縣113年8月20日函）、農業部113年9月9日農牧字第0000000000號函文（下稱農業部113年9月9日函），申請容許使用時，應先附「經營計畫」，並於計畫內「敘明」廢污

處理設備之設計及處理流程即可，毋庸完成廢污設施之設置。則原告自108年9月10日起總共提出4次申請，每一次提起系爭畜牧場之容許使用申請時，均有於申請書內載有「廢水處理設施」即「污水處理計畫」，更在本件申請時，確實於經營計畫書中載明（敘明）廢、污水處理計畫，並於畜牧場配置圖中規劃廢水處理設施預計設置位置（原證11），惟被告仍不斷以「系爭畜牧場未設置廢污設施」為由駁回本件申請，被告明知原告不可能在未經其許可容許使用變更前，「直接設置」廢污處理設施，卻反據此認定原告有申請內容未符合規定之情事而駁回原告之申請，要求原告完成「不可能的任務」，顯已嚴重牴觸期待可能性原則。更甚者，被告先是以「未見廢水處理設施」為由駁回原告申請，於農業部113年9月9日函覆明確說明「於計畫內敘明廢污處理設備」即可後，於鈞院審理中改稱「原告申請時敘明不足」，顯係臨訟編纂之詞，不足採信。況被告迄今亦未能提出可通過審核之「處理計畫範例」，更可徵經營計畫中的廢污處理計畫根本無所謂範本或既有格式，原告既已依法於申請容許使用變更時提出經營計畫並載明廢污處理設施之面積、位置及處理流程，被告駁回本件申請之理由即屬無據，應予撤銷，並應就本件為「准予申請」之處分。

3、本件申請人並非原5所畜牧場之所有人，所申請之畜牧場更是「○○畜牧場」，而非原5所畜牧場，系爭訴願決定卻將原5所畜牧場遭裁罰之事由，作為對原告申請嚴格審查之依據，毫無正當理由對原告為差別待遇之行為，顯已違反行政程序之公平原則。

4、系爭訴願決定另以「本案前以環境污染問題造成附近居民陳抗有案」為維持原處分之理由，自非事實。系爭土地經營之畜牧場遭人檢舉多達400次，卻從未查出有任何空氣污染之事實，可見係遭人挾怨報復所致。又系爭訴願決定均以112年4月21日被告現勘紀錄與原告申請計畫內容不符

01 為駁回理由；然112年4月21日被告現勘當日先是要原告
02 代理人於「空白」會勘紀錄上簽名，會勘完後，不論是原
03 處分或系爭訴願決定均未提出現勘紀錄供原告表示意見；
04 縱使被告於現勘時發現設施與原計畫內容有未完全相符之
05 處，也未告知原告並給予說明或補正之機會，即逕作成否
06 准之原處分，顯有違背行政程序之瑕疵，應予撤銷。

07 (二) 聲明：

08 1、訴願決定及原處分均撤銷。

09 2、被告應對原告109年2月27日之申請，作成就坐落系爭土地
10 地上准予農業用地作畜牧設施容許使用初審通過之處分，
11 並函送屏東縣政府核定。

12 三、被告答辯及聲明：

13 (一) 答辯要旨：

14 1、原告將原5所畜牧場之既有設施併為1所而提出申請，係屬
15 「新設置」畜牧場之申請：

16 (1)原5所畜牧場係104年1月間獲核准設立登記，並非屏東縣
17 設置畜牧場條例公布(100年11月2日)前所設，且原告所提
18 系爭申請亦無涉及飼養種類互換變更之情事，核此情形，
19 顯無屏東縣設置畜牧場條例第3條第4款但書例外之事由，
20 而應屬該款所稱「新設置畜牧場」。況，原5所畜牧場之
21 飼養規模為每場5萬隻雞隻，依法合併計算為30萬隻雞
22 隻，而原告所提申請之系爭畜牧場之飼養規模則為25萬隻
23 雞隻，其併為1所之條件、範圍與原5所畜牧場之狀況已非
24 相同，益證其屬屏東縣設置畜牧場條例第3條第4款所指之
25 「新設置畜牧場」無訛。

26 (2)至於原5所畜牧場之畜牧設施之容許使用固然尚未經屏東
27 縣政府廢止，惟其容許使用顯係依附於原5所畜牧場，在
28 原5所畜牧場之畜牧登記證業經屏東縣政府廢止後，自無
29 變更已廢止之畜牧場登記證書所載登記事項可言，故系爭
30 申請，係針對系爭畜牧場所有之畜牧設施為容許使用之新

申請，自應另以系爭畜牧場提出本件之申請暨歷次資料補正甚明。原告稱其僅係擴大規模、增建，委無可採。

(3)又鈞院113年6月7日至系爭畜牧場現勘結果，可知系爭畜牧場之周邊並無設置與毗鄰土地間寬度至少1.5公尺以上之隔離綠帶或空地，原告亦自承其並無設置隔離綠帶；另參地政機關作成之土地複丈成果圖，亦可見系爭畜牧場之周邊與毗鄰土地間並無存在隔離綠帶或空地；此與被告112年4月21日現勘所得之結果相同。惟系爭畜牧場既屬新設置之畜牧場，即有屏東縣設置畜牧場條例第5條第7款之適用，則原告之申請書未設置隔離綠帶或空地，不具合理性且於法亦不合，原處分予以駁回，自屬有據。

2、系爭畜牧場依法應設置「畜禽廢污處理設備」而完全未設置，其不作為之違法狀態甚明，被告經現場勘查屬實，以原處分否准原告申請，於法無違：

(1)原告所申請容許使用之畜牧設施，係將系爭土地之既有畜牧設施併為1所即系爭畜牧場予以申請使用，而其申請之飼養規模自「雞隻30萬隻」更易為「雞隻25萬隻」，揆諸畜牧法第4條第1項、第5條第3款、第4款及審查辦法第23條附表5等規定，應依法設置「畜禽廢污處理設備」，此包含「廢水處理設施」在內。又承上所述，系爭畜牧場既屬新設置，依屏東縣設置畜牧場條例第5條第3款之規定自應負有「設置畜禽廢污處理設備」之法定義務，自無原告所稱應先容許使用變更通過才有設置義務，此係其個人一己之片面之見，環保署108年9月2日函釋亦無此意旨。實則，法定之「畜禽廢污處理設備」於申請設施容許使用之際即應設置，而非遲至所有申請辦竣後方著手進行，此乃至明之理。固然農業部113年9月9日函覆稱「於取得容許使用同意後，應依核定之計畫內容設置相關畜禽廢污水、廢棄物處理設施」意指相關設施得於取得容許使用同意後方設置即可，而無需於提出申請時即設置。惟農業部回函並未否認容許使用之申請書須具備合理性，容許使用之申

請始能獲准同意，縱令申請時尚未進行任何設置，其申請書之內容亦應至少敘明其畜禽廢污處理設備之設置及處理流程為何。就此，農業部特以113年10月1日農牧字第0000000000號函覆鈞院，明確表示畜牧設施容許使用及畜牧場登記申請案件之審辦及核發，要屬所在地直轄市、縣(市)主管機關之權責，故建請鈞院就此仍須徵詢屏東縣政府之意見。不啻可見其亦認同屏縣113年8月20日函文所述「申請書應具備合理性、所附經營計畫敘明其畜禽廢污處理設備之設置及處理流程」之意旨。就此，被告審查原告所提之「畜牧場經營生產計畫書」之內容，針對其究竟如何「設置畜禽廢污處理設備」、究竟如何能落實計畫書中第四、2.項「廢、污水處理計畫」所述「現場出現之廢水及自然水體排入廢水處理設施進行廢水處理之流程，符合流放水規範後排出」，其廢水處理設施究為何種設施、廢水處理之流程為何等，均未敘明，且經勘查又未設置，故認原告申請不具備合理性，予以駁回有據。

(2)至於原告所稱之「化糞池」僅係儲放排泄物之空間，並不具處理廢污之功能，非屬畜牧法等規所定之「廢水處理設施」，原告屢次以「化糞池」充數，自無可採。且屏縣98年12月9日公告意旨，係指「化糞池作為一般公私場所建築物之污水處理設施」，而非化糞池可充作畜牧場應設置之「畜禽廢污處理設備」，此顯然分屬二事，互不相涉。況原5所畜牧場早前即因未依法設置「畜禽廢污處理設備」而遭屏東縣政府接連施以裁罰並廢止其畜牧登記證，相關裁罰處分暨廢止登記證之處分更分別經由鈞院109年度訴字第46號、第144號判決及最高行政法院110年度上字第758號、第753號判決確定違誤，且在各判決理由中亦均已具體明確闡明「小型化糞池尚非廢水處理設施」之意旨，原告仍再持相同理由為本件主張，核不足採。

(3)另依水污染防治法第2條第7款所定「畜牧業」之應設置畜禽廢污處理設備之廢水處理設施之規模門檻，屬「非位於

自來水水質水量保護區」者，為飼養雞隻10萬隻以上。則鈞院113年6月7日前往勘查之其他養雞場，飼養規模均僅雞隻7萬隻，顯未達上開門檻，是其他養雞場並無需設置畜禽廢污處理設備，與本件之情形顯有不同，應無從比附援引。又被告確實無「畜牧場經營生產計畫書之內容應如何敘明」之繕打格式範例可茲提供，然被告係參酌系爭畜牧場歷來情形與其申請書之內容而為判斷，本非在指謫原告書面格式問題，況且個別申請案之內容、歷程本不相同，確實無內容具備合理性之範例得以參照。

(4)末按，關於「畜禽廢污處理設備」之設置義務，畜牧法第5條之規定並無區分是否為新設置畜牧場而有別，毋寧均應設置。縱原告否認系爭畜牧場為新設置畜牧場為可採（假設語），亦僅涉及屏東縣設置畜牧場條例第5條規定之適用與否，其不因此即免除「畜禽廢污處理設備」之設置義務。是以，原處分認定原告有審查辦法第6條第4款規定適用，係指其拒不依法設置「畜禽廢污處理設備」之情，不符合審查辦法第23條第1項第2款及第2項關於養禽設施「應符合畜牧法、畜牧場主要設施設置標準」之規定。

3、被告對原告審查並未較為嚴格：

原告合併原5所畜牧場既存有未設置「畜禽廢污處理設備」之違法事由，被告於112年4月21日前往相同場址之系爭畜牧場勘查時，針對「畜禽廢污處理設備」究竟有無設置乙節，自當再為勘察以查明事實。則被告依據現勘所得之客觀結果，認定原告申請不符規定，進而作成原處分予以否准，此與原5所畜牧場曾遭裁罰之情事無關，亦未對系爭畜牧場有寬、嚴不同之差別對待。

4、被告於112年4月21日現勘當日，係由原告代理人尤○○全程參與、引領被告人員於系爭畜牧場之坐落位址進行現勘，而被告人員甫到場時，係先行向其確認該位址是否即為系爭畜牧場所在，並由代理人尤○○先於現勘紀錄簽名，是其簽名僅係確認被告指界之土地確為系爭土地無

01 誤，此參現勘紀錄之簽章處所載文義亦明。而原告之代理
02 人尤○○於現勘之全程均伴同在場，且頻向被告人員重申
03 系爭畜牧場已有設置化糞池、可作為廢水處理設施等主
04 張，並引領被告人員至規劃應設置「畜禽廢污處理設備」
05 之區域進行確認，核此情形，被告毋寧已於現勘當場給予
06 原告代理人陳述意見之機會，原處分核無程序瑕疵。是
07 以，系爭畜牧場未依法設置之違法不作為情事至今持續存
08 在，罔顧公共衛生，對於當地環境及居民之日常生活均可
09 能造成至深影響，原告之申請既然於法顯有不符，被告依
10 法當無從准許，本件自無調解之空間，否則顯然有礙公益
11 之維護。

12 (二) 聲明：原告之訴駁回。

13 四、爭點：

14 (一) 系爭畜牧場是否為新設置畜牧場而應取得「申請農業用地
15 作農業設施容許使用同意書」？

16 (二) 原告系爭申請有無審查辦法第6條第1項第2款「經營計畫
17 內容顯不合理」或第4款「其他申請內容未符合本辦法規
18 定」情事？

19 (三) 原告請求被告對原告109年2月27日申請，作成就坐落系爭
20 土地上准予農業用地作畜牧設施容許使用初審通過之處
21 分，是否有據？

22 五、本院的判斷：

23 (一) 前提事實：

24 本件爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有屏縣
25 108年12月11日處分（本院卷2第265頁至第283頁）、原告
26 109年2月27日申請書及相關文件（本院卷2第179頁至第22
27 2頁）、被告112年4月21日非都市土地申請農業用地作畜
28 牧場設施容許使用會勘紀錄、被告農業課及清潔隊補充意
29 見（本院卷1第125頁、第129頁至第130頁）、原處分（本
30 院卷1第297頁至第298頁）及系爭訴願決定（本院卷1第51
31 頁至第59頁）等附卷可稽，自堪認定。

01 (二) 本件應適用的法令：

02 1、農業發展條例（下稱農發條例）第8條之1第2項及第3項：

03 （第2項）農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先
04 申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。但農業
05 設施面積在45平方公尺以下，且屬1層樓之建築者，免申
06 請建築執照。本條例中華民國92年1月13日修正施行前，
07 已興建有固定基礎之農業設施，面積在250平方公尺以下
08 而無安全顧慮者，得免申請建築執照。（第3項）前項農
09 業設施容許使用與興建之種類、興建面積與高度、申請程
10 序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機
11 關定之。

12 2、畜牧法

13 (1)第3條：本法用詞，定義如下：一、家畜：係指牛、羊、
14 馬、豬、鹿、兔及其他經中央主管機關指定之動物。二、
15 家禽：係指雞、鴨、鵝、火雞及其他經中央主管機關指定
16 之動物。三、畜牧場：係指飼養家畜、家禽達第4條所訂
17 規模之場所。四、屠宰場：係指依本法設立或本法施行前
18 經主管機關核准或指定之動物屠宰處所。五、種畜禽：係
19 指供繁殖用之家畜、家禽。六、種源：係指與種畜禽有關
20 之遺傳物質如精液、卵、種蛋、胚、基因、及經遺傳物質
21 轉置或胚移置所產生之生物。七、種畜禽業者：係指從事
22 種畜禽或種源之飼養、培育、改良或繁殖之事業者。八、
23 種畜禽生產場所：係指飼養、培育、改良或繁殖種畜禽、
24 種源之場所。九、畜牧團體：係指與畜牧或獸醫之研究、
25 發展、生產、供銷等有關之學會、基金會、協會、公會、
26 農會及合作社。

27 (2)第4條：（第1項）飼養家畜、家禽達中央主管機關指定之
28 飼養規模以上者，應申請畜牧場登記。（第2項）飼養同
29 一種類之家畜或家禽，使用共同之水表、電表、排水口或
30 同一圍籬（牆）內者，應合併計算其飼養規模。（第3

項) 中央主管機關依前條第1款、第2款指定家畜或家禽時，應同時指定其有關第1項之飼養規模。

(3)第5條：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1個月以上有結業證明書，或具有2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80；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。

3、審查辦法（114年12月31日修正發布前條文）

(1)第4條第2款：申請農業用地作農業設施容許使用，應填具申請書及檢附下列文件各三份，向土地所在地之直轄市或縣（市）主管機關提出：……二、經營計畫。

(2)第6條：（第1項）申請農業用地作農業設施容許使用，有下列情形之一者，不予同意：一、申請有應補正事項，經通知申請人限期補正，屆期仍不補正。二、經營計畫內容顯不合理，或設施與農業經營之必要性顯不相當。三、未符合非都市土地使用管制規則有關土地分區使用或用地編定類別容許使用項目及許可使用細目之規定。四、申請容許使用之面積或其他申請內容未符合本辦法規定，或申請人經營之其他農業用地或農業設施有閒置未利用或未符合規定使用之情形。五、妨礙道路通行。六、妨礙農田灌溉或排水功能。七、申請水產養殖設施之養殖池或水禽飼養用水池無法取得合法用水。八、申請水產養殖設施之養殖池或水禽飼養用水池，該申請場址產生之土資源需要外運或屬採取土石後遺留有坑洞情形。九、違反其他土地使用

01 管制相關法令規定。(第2項)申請農業用地作農業設施
02 容許使用，有影響農業產銷之虞者，得不予同意。

03 (3)第22條：申請畜牧設施之容許使用，其經營計畫應敘明下
04 列事項：一、設施名稱。二、設置目的。三、生產計畫。
05 四、申請用地之使用現況及經營概況。五、興建設施之基
06 地地號及興建面積。六、設施建造方式。七、引用水之來
07 源及廢、污水處理計畫。八、對周邊農業環境之影響。
08 九、農業事業廢棄物之處理及再利用計畫。

09 (4)第23條：(第1項)畜牧設施分為下列各類：一、養畜設
10 施：指供飼養家畜生產及經營所需之設施。二、養禽設
11 施：指供飼養家禽生產及經營所需之設施。三、孵化場
12 (室)設施：指供專用孵化經營所需之設施。四、青貯設
13 施：指供專用生產青貯料所需之設施。五、禽畜糞尿資源
14 化設施：指禽畜糞堆肥場或畜牧糞尿水處理設施。(第2
15 項)前項各類設施之許可使用細目、範圍及設施基準，除
16 依附表5規定辦理外，應符合畜牧法、畜牧場主要設施設
17 置標準及種畜禽生產場所之設備標準。

18 (5)第33條：(第1項)依本辦法取得農業用地作農業設施容
19 許使用者，應依原核定之計畫內容使用，並不得作為住
20 宅、工廠或其他非農業使用。但經核准工廠登記之農業設
21 施，不在此限。(第2項)直轄市或縣(市)主管機關應對
22 取得容許使用之農業設施及其坐落之農業用地造冊列管，
23 並視實際需要抽查是否依核定計畫內容使用；未依計畫內
24 容使用者，原核定機關得廢止其許可，並通知區域計畫或
25 都市計畫主管機關依相關規定處理。但配合政策休耕、休
26 養、停養者，不在此限。(第3項)前項農業設施已依法
27 領有建築執照者，原核定機關於廢止許可時，應一併通知
28 建築主管機關處理。(第4項)第2項農業設施含綠能設施
29 者，原核定機關於廢止許可時，應一併通知能源主管機關
30 處理。

01 (6)第35條：直轄市或縣（市）主管機關為執行本辦法規定事
02 項，得將權限之一部分委任或委辦所轄鄉（鎮、市、區）
03 公所辦理，並依法公告。其作業方式由直轄市或縣（市）
04 政府定之。

05 4、屏東縣審查要點

06 (1)第1點：本要點依審查辦法第35條規定訂定之。

07 (2)第8點：畜牧設施其審查程序及核定權限，依下列規定辦
08 理，但本縣對畜牧設施有特別規定者，依相關規定辦理：
09 （一）申請面積1千平方公尺以下者，由鄉（鎮、市）公所審
10 查核定。但申請土地屬森林區、風景區、水質水源保護區
11 及水庫集水區者，鄉（鎮、市）公所初審通過後，函送本府
12 審查核定。（二）申請面積超過1千平方公尺者，由鄉（鎮、
13 市）公所初審通過後，函送本府審查核定。

14 (3)第12點：鄉（鎮、市）公所受理農業設施容許使用申請
15 案，經初審不符合規定者，應敘明理由駁回。

16 5、屏東縣設置畜牧場條例

17 (1)第1條：（第1項）屏東縣〈以下簡稱本縣〉為管理新設置
18 畜牧場，防範新設置畜牧場污染，特制定本自治條例。
19 （第2項）本縣新設置畜牧場之管理，除中央法令另有規
20 定外，應依本自治條例規定辦理；本自治條例未規定者，
21 依其他相關規定辦理。

22 (2)第2條：本自治條例所稱主管機關為屏東縣政府。

23 (3)第3條：本自治條例用詞，定義如下：一、家畜：指牛、
24 羊、馬、豬、鹿、兔及其他經中央主管機關指定之動物。
25 二、家禽：指雞、鴨、鵝、火雞及其他經中央主管機關指
26 定之動物。三、畜牧場：指飼養經中央主管機關指定公告
27 規模之家畜、家禽生產場所。四、新設置畜牧場：指本自
28 治條例公布後提出申請之畜牧場。但具有下列情形之一
29 者，不在此限：（一）本自治條例公布前已取得畜牧設施
30 容許使用同意書。（二）本自治條例公布前5年農情調查
31 有案。（三）本自治條例公布前5年經鄉（鎮、市）公所及

01 本府查證有飼養事實。(四)已取得畜牧場登記證書之畜
02 牧場，僅得於原登記飼養鴨、鵝種類互換，或原登記飼養
03 同一種類範圍內互為變更其品項時，亦適用之；其種類品
04 項分類表由本府定之。(五)本自治條例公布前已取得畜
05 牧場登記證書之畜牧場，為改善環境污染，於毗鄰土地僅
06 增設廢水處理設施、堆肥舍、死廢畜禽或孵化廢棄物處理
07 設施。

- 08 (4)第5條：申請新設置畜牧場登記，應具備下列條件：一、
09 負責人或主要管理人員須具有職業學校以上畜牧、獸醫或
10 畜牧獸醫科系畢業，或曾受各級政府機關辦理或委辦之畜
11 牧專業訓練1個月以上有結業證明書，或具有2年以上現場
12 工作經驗經鄉(鎮、市、區)公所證明其資格者。二、土地
13 應屬依法可作畜牧設施使用者；畜牧設施使用之土地面積
14 不超過畜牧場土地總面積百分之80；有建築物者應依法領
15 有建築執照。三、應設置畜禽廢污處理設備，並應符合有
16 關法令規定之標準。但取得環境保護主管機關同意委託代
17 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
18 保護主管機關認可者，得免設置。四、主要畜牧設施應符
19 合中央主管機關所定之設置標準。五、新設置畜牧場應距
20 離商店、廠房、機關(構)、學校及非自有住宅(不含農
21 舍)等周界300公尺範圍以上。六、新設置畜牧場除依畜
22 牧場主要設施設置標準規定辦理外，應再依其申請類型，
23 設置下列設施：(一)飼養豬場：水濶或其他相同功能之
24 密閉式豬舍、豬廁所糞便回收系統、沼氣回收利用發電系
25 統及其他經本府公告有助環境改善之環保節能設施。
26 (二)飼養蛋雞或白色肉雞場：水濶或其他相同功能之密
27 閉式雞舍及其他經本府公告有助環境改善之環保節能設
28 施。(三)飼養有色肉雞場、鴨場或鵝場：畜牧場周界應
29 具備防止羽毛、粉塵飄散之圍網及其他經本府公告有助環
30 境改善之環保節能設施。七、新設置畜牧場應設置與毗鄰
31 土地寬度至少1.5公尺以上之隔離綠帶或空地。但105年6

01 月1日前已取得新設置畜牧場容許使用或畜牧場登記證
02 書，在原同意土地範圍內申請增（擴）建或改建者，不在
03 此限。

04 （三）系爭畜牧場係屬新設置畜牧場，而非原5所畜牧場擴大經
05 營，原告就系爭畜牧場應另行取得「申請農業用地作農業
06 設施容許使用同意書」（下稱農業設施容許使用同意
07 書）：

08 1、按農發條例第8條之1第2項、畜牧法第5條及屏東縣設置畜
09 牧場條例第5條等規定可知，要經營畜牧場須取得畜牧場
10 登記，而取得畜牧場登記之程序順序為：(1)具備農牧用
11 地；(2)依審查辦法取得農業設施容許使用同意書；(3)申請
12 建築執照及使用執照；(4)申請畜牧場登記。經查，屏東縣
13 政府108年12月11日廢止原5所畜牧場之畜牧場登記，並註
14 銷畜牧場登記證書，且經行政判決確定一事，有屏東縣政
15 府108年12月11日處分（本院卷2第265頁至第283頁）、本
16 院110年9月28日109年度訴字第144號判決及最高行政法院
17 112年8月10日110年度上字第753號判決（本院卷2第411頁
18 至第462頁）等在卷可參，足證系爭土地已無合法有效之
19 畜牧場登記，原告欲以系爭土地重新合法經營畜牧場，自
20 應先申請取得農業設施容許使用同意書，則原告啟動的是
21 取得新設置畜牧場登記之程序，當可認定。

22 2、原5所畜牧場雖分別取得農業設施容許使用同意書（本院
23 卷2第317頁至第327頁），惟原5所畜牧場之農業設施容許
24 使用同意書（本院卷2第317頁至第327頁）設施細目僅有
25 雞舍、管理室、儲水設施、堆肥舍、飼料桶及圍牆；而原
26 告系爭申請書申請之設施細目則有雞舍、管理室、堆肥
27 舍、除塵除臭設施、倉儲設施、機電室、廢水處理設施、
28 飼料桶、擋風牆及圍牆等。另原5所畜牧場之管理室、雞
29 舍、堆肥舍之面積及高度與系爭申請書記載者不同。雖係
30 於相同土地上申請農業設施，惟二者設施項目及面積非
31 同，自難認原5所畜牧場之農業設施容許使用同意書可逕

01 使用於系爭畜牧場。況本件係新設置畜牧場之程序行為，
02 故原5所畜牧場之農業設施容許使用同意書或畜牧場登記
03 證均與系爭畜牧場無涉。原告主張原5所畜牧場已分別取
04 得農業設施容許使用同意書，本件是擴大經營，而非新設
05 置畜牧場云云，並非可採。

06 (四) 被告稱系爭畜牧場不符合屏東縣設置畜牧場條例第5條第7
07 款規定，經營計畫日後無法取得畜牧場登記證，遂認系爭
08 申請有審查辦法第6條第1項第2款「經營計畫內容顯不合
09 理」情事，並非無據：

10 1、按行政機關審查人民申請案件或執行行政職務時，固應依
11 各該法律所定職權及程序為之，惟其審查並非僅得侷限於
12 所主管之單一行政程序，而應兼顧整體法秩序及相關行政
13 程序間之目的、功能與法律效果，綜合判斷申請案件是否
14 具有實現法定行政目的之可能。蓋行政程序係實現法定行
15 政目的之手段，而非脫離目的獨立存在之形式流程；倘依
16 現行法令規範及已足資認定之客觀事實，申請事項依法已
17 無從合法完成，或顯無達成最終行政目的之可能，而前階
18 段主管機關仍僅拘泥於形式審查，逕予核准，非但無助於
19 法定目的之實現，徒增後續行政程序之審查成本及行政資
20 源之耗費，亦可能使人民因前階段准許處分而產生不當期
21 待，進而衍生信賴保護、行政爭訟及國家責任等法律爭
22 議。是以，行政機關於其法定審查權限範圍內，基於依法
23 行政、程序經濟及行政一體原則，自得就個案具體情形、
24 整體法律關係及各程序間之密切關聯為綜合判斷；倘客觀
25 上已足認申請事項因牴觸強行法規或其他法定障礙，而顯
26 無完成後續法定程序、達成最終行政目的之可能，自得據
27 以認定申請內容欠缺合法性或合理性，而依法律規定為相
28 應之准駁決定。

29 2、本件原告固係依審查辦法申請核發農業設施容許使用同意
30 書，惟該申請僅屬設置畜牧場行政程序之一環，其最終目
31 的仍在取得畜牧場登記。經查，系爭畜牧場屬新設置畜牧

場，惟與毗鄰土地間未設置寬度至少1.5公尺以上之隔離綠帶或空地，此有原告提出之面積計算表、位置圖及配置圖（本院卷2第193頁至第195頁）附卷可稽，且為兩造所不爭執。故系爭申請已不符屏東縣設置畜牧場條例第5條第7款本文所定「新設置畜牧場應設置與毗鄰土地寬度至少1.5公尺以上隔離綠帶或空地」之強制規定，復無該款但書例外情形可資適用。又依卷內資料觀之，上開缺失係屬基地配置所生之實質障礙，客觀上亦無補正可能，足認原告系爭申請之經營計畫自始即無依法完成畜牧場登記之可能。從而，被告雖非畜牧場登記之最終主管機關，惟於審查本件農業設施容許使用申請時，綜合考量整體法秩序及後續法定程序，認原告所提經營計畫因違反上開強行規定，致無從實現其最終行政目的，而構成審查辦法第6條第1項第2款所稱「經營計畫內容顯不合理」之情形，據以駁回其申請，核屬依法行使審查權限，並無違誤。

（五）系爭申請並無審查辦法第6條第1項第4款「其他申請內容未符合本辦法規定」之情事：

被告稱依審查辦法第23條第1項第5款及畜牧法第5條第3款等規定可知，禽畜糞尿資源化設施屬畜牧設施，申請畜牧場登記，應設置廢棄物處理設施、畜禽廢污處理設備，原告未設置畜禽廢污處理設備，故有此款之違法云云。經查，系爭申請書中農業設施列有列堆肥舍及廢水處理設施（本院卷2第181頁至第182頁），所附「畜牧場經營生產計畫書」（本院卷2第187頁至第189頁）三、2、有記載堆肥舍及廢水處理設施之面積及材質；四、2、廢、污水處理計畫有提及「飼養雞隻於雞舍內鋪設墊料（稻殼）吸收雞糞排泄物，每場5萬隻成雞於1個月（約35天）後輪流分批售出，出清雞隻後，剷裝並通知合法堆肥場清運，禽舍在出雞剷除墊料後做清掃及噴霧消毒。現場出現之廢水及自然水體排入廢水處理設施進行廢水處理之流程，符合放流水規範後排出，沉澱池產生之淤泥由人工清運至堆肥舍

01 瀝乾。」；「六、農業事業廢棄物之處理及再利用計畫：
02 1、雞隻若因故斃死屍體，隨即置入密閉容器，並迅速通
03 知已簽約之化製廠調派集運車前來清運。2、一般廢棄物
04 經分類後交公所清潔隊處理。」（本院卷2第189頁）等
05 語，另以圖說（本院卷2第191頁至第193頁、第233頁至第
06 235頁）說明廢污水設備之設置位置及面積，並檢具化製
07 原料委託清運處理合約書（本院卷2第208頁至第217頁）
08 為證，可認有就廢污水等相關禽畜糞尿資源化設施之處理
09 方式及流程提出說明。被告雖稱上開記載不夠具體明確，
10 應說明廢水及自然水排入廢水處理設施進行廢水處理之流
11 程為何（本院卷2第473頁第6行以下），惟此已涉及廢水
12 處理設備之實質內容，非屬被告專業職權，且不具明顯違
13 法之情，被告據以認定系爭申請有審查辦法第6條第1項第
14 4款「其他申請內容未符合本辦法規定」之情事，並非有
15 據。

16 （六）又系爭畜牧場屬新設置畜牧場，惟與毗鄰土地間未設置寬
17 度至少1.5公尺以上之隔離綠帶或空地，有審查辦法第6條
18 第1項第2款「經營計畫內容顯不合理」之情事，被告據以
19 否准原告系爭申請，核屬有據，已如前述。則原告請求被
20 告對原告109年2月27日申請，作成就坐落系爭土地上准予
21 農業用地作畜牧設施容許使用初審通過之處分，並無理
22 由。

23 六、綜上所述，原告系爭申請有審查辦法第6條第1項第2款不予
24 同意之情形，被告依屏東縣審查要點第12點駁回，核屬有
25 據。原告請求撤銷訴願決定及原處分，並請求被告對原告10
26 9年2月27日申請，作成就坐落系爭土地上准予農業用地作畜
27 牧設施容許使用初審通過之處分，均無理由，應予駁回。又
28 本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經
29 本院斟酌後認均與本判決結果不生影響，爰不逐一論駁，併
30 此敘明。

31 七、判決結論：原告之訴無理由。

中華民國 115 年 8 月 13 日

審判長法官 林 彥 君

法官 黃 奕 超

法官 邱 美 英

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

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. 上訴人或其代表人、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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、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者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認	1. 上訴人之配偶、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。

01

為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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. 上訴人為公法人、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。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02

中 華 民 國 115 年 8 月 13 日

03

書記官 祝 語 萱