高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
112年度訴字第70號
民國113年6月11日辯論終結

原　　告　翁火輪
訴訟代理人　陳樹村　律師
　　曾浩銓　律師
　　康育斌　律師
被　　告　屏東縣里港鄉公所

代　表　人　徐國銘
訴訟代理人　林致佑　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111年12月29日111年屏府訴字第54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

壹、程序方面

一、按「（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。」行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款定有明文。

二、查原告起訴時列屏東縣政府為被告並聲明：「請求撤銷被告之訴願決定，其決定無效。」（見本院卷1第11頁）嗣原告於民國112年5月3日具狀變更被告為○○縣○○鄉公所並聲明：「請求撤銷被告之訴願決定，及原處分，其處分及決定無效。」（見本院卷1第89頁）經本院闡明後，原告於112年

8月28日具狀變更其聲明為：「請求撤銷被告之原處分及訴願決定，並准予依畜牧場變更登記申請書之規定，辦理變更畜牧場登記證書。」（見本院卷1第245頁）嗣經本院於歷次開庭時闡明促其釐清申請事項、所列被告、程序標的及訴訟類型間之關係，原告迭經修正，惟終仍將訴之聲明變更為：「訴願決定及原處分均撤銷。」（見本院卷2第185頁）核其訴訟標的之請求雖有變更，然其請求之基礎事實尚屬同一，依前揭規定，應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

（一）原告於104年9月23日檢具農業用地作農業設施容許使用申請書，就坐落屏東縣里港鄉茄苳腳段874地號土地（重測前為武洛段204-2地號；下稱系爭土地）申請農業用地作農業設施容許使用作為飼養鵝用（申請面積合計1,278.26平方公尺）。屏東縣政府於104年12月1日核給農業用地作農業設施容許使用同意書。原告因畜牧設施減少而於105年12月5日再檢具農業用地作農業設施容許使用申請書就系爭土地向被告申請農業用地作農業設施容許使用（申請面積合計387.23平方公尺），經被告於105年12月15日核給農業用地作農業設施容許使用同意書。嗣原告於106年1月12日取得畜牧場登記證書（青森畜牧場；肉鵝553隻）。

（二）原告因欲變更禽畜種類為鵝、肉鴨或蛋鴨，乃於111年4月7日檢具農業用地作農業設施容許使用變更申請書、畜牧場經營生產計畫書（下稱系爭計畫書）等資料向被告提出申請。被告審查後認其申請有應補正事項，乃以111年4月29日里鄉農字第00000000000號函（下稱111年4月29日函）限其於111年5月30日前改善及補正。原告於111年5月26日檢具補正資料變更申請為蛋鴨、鵝輪流飼養。被告審認仍有5項未改善及補正事項，乃依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（下稱容許使用審查辦法）第6條

第1項第1款、第2款規定，以111年7月22日里鄉農字第00000000000號函（下稱原處分）否准其申請。原告不服，提起訴願，經訴願駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、原告請求撤銷原處分具有訴之利益，應為實質審理：

⑴原告欲變更飼養家禽種類，由肉鵝改為蛋鴨，於111年4月7日向被告申請畜牧場登記事項變更，惟被告未探究原告申請真意，未通盤了解事實致誤用法令，要求原告應依容許使用審查辦法及屏東縣農業用地作農業設施容許使用審查作業要點（下稱屏東縣容許使用審查要點）等規定重新辦理畜牧設施容許使用，並以原告有應補正事項，經通知補正屆期仍不補正，作成原處分駁回原告申請畜牧場變更登記。嗣被告雖通知原告重行申請畜牧場變更登記，並以111年8月24日里鄉農字第00000000000號函將原告111年8月23日申請書檢送屏東縣政府，惟原處分已損害原告之權利或法律上之利益。

⑵原告申請畜牧業登記事項變更，依畜牧法第8條第1項規定，屬直轄市、縣(市)主管機關權責，本件主管機關為屏東縣政府而非被告。姑不論原告申請畜牧業變更登記是否有理由，被告收受原告申請後，本應轉送屏東縣政府審查方屬合法，豈料被告竟將原告之申請轉成容許使用申請案，已有違誤；嗣未通盤了解事實，要求原告補正容許使用相關事項，並作成原處分駁回原告申請。被告誤解原告申請真意，若不撤銷原處分，其效力繼續存在，絕對會影響屏東縣政府審查原告之畜牧業變更事項登記。原處分效力繼續存在對原告法律上保障之權益影響甚鉅。

⑶被告111年8月24日將原告111年8月23日申請畜牧業變更登記之申請書送屏東縣政府後，屏東縣政府以111年10月27日屏府農畜字第00000000000號函准予原告申請畜牧場變更申請。惟被告於112年3月20日又會同縣府農業處人員會

勘原告所營畜牧場，且會勘結果未使原告當場表示意見，事後作成「因飼養生物變更後與容許生物不符，畜牧場範圍應釐清，請重新辦理農業用地作農業設施容許使用同意」之會勘結論陳報屏東縣政府。屏東縣政府收到會勘結論後，旋以112年3月24日屏府農畜字第00000000000號函通知被告轉知原告重新辦理土地容許使用同意後再行申請畜牧場登記變更，顯示屏東縣政府對原告申請畜牧場變更已有定見。被告縱願再將原告111年4月7日之畜牧場變更登記申請書送屏東縣政府，對原告於事無補，亦不可能獲得原告希望之結果。

⑷原告於113年3月26日準備程序終結後，以「被告自行撤銷原處分，並將原告申請書送屏東縣政府審查，原告願撤回本件訴訟」為和解條件，聯絡被告訴訟代理人，與被告試行和解。惟被告認原處分並無違誤，毋須撤銷，不能接受上開和解條件，則原處分是否合法顯為雙方重要爭點，對維護原告權益及被告有無依法行政具有重要意義，倘經法院實質審理作成判決，對屏東縣政府亦會產生事實認定及法律適用之拘束效果，原處分之撤銷對原告有訴之利益。原告申請變更飼養家禽種類，由肉鵝改為蛋鴨，究應否重行申請容許使用變更或可逕行申請畜牧場變更登記，屬於行政訴訟法第2條所稱公法上爭議，雙方對原處分具有爭執，被告前後認定不一，撤銷原處分對保護原告法律上之權益相當重要，參酌最高行政法院100年度判字第1046號判決意旨，原告提起本件撤銷原處分之訴具有訴之利益，請法院實質審理原處分之合法性。

2、原處分及訴願決定以原告申請農業用地作畜牧設施未符容許使用審查辦法相關規定，駁回畜牧業變更登記之申請，被告欠缺事務管轄權限，認事用法顯有違誤：

⑴原告所營青森畜牧場前經屏東縣政府核准農業用地作農業設施容許使用，且亦經其發給106年1月12日農畜牧登字第121578號畜牧場登記證書，則原告所營畜牧場已符合畜牧

設施相關設置規定，毋須再重新申請農業用地容許作農業設施容許使用，是原告並非申請容許使用。

⑵畜牧場變更申請書與容許使用同意申請書格式及申請內容均不相同，惟被告未探究原告申請真意究為變更牧場登記或辦理畜牧設施容許使用，逕要求原告應以畜牧設施容許使用辦理，原告迫於無奈只能依被告所提供書表填寫，惟由原告填寫之申請農業設施之使用細目、面積、高度及樓層等事項，均與104年屏東縣政府核發之容許使用同意書內容相同，且容許使用同意書並無有效期間，顯見原告真意絕非重新再辦理容許使用而是要變更登記。然被告對原告申請之真意置若罔聞，對原告已取得容許使用同意書及畜牧業登記證書等有利事項均未加審酌，被告有未依法行政之違誤。

⑶原告本次申請變更飼養蛋鴨1層1,172隻並非擴大飼養規模，訴願決定書載明「原核准飼養肉鵝553隻，申請變更蛋鴨一層1,172隻，原處分機關認為如訴願人所述，申請平飼蛋鴨亦屬合理」。此外，原告重行填寫之系爭計畫書申請使用面積與104年核發之容許使用同意書相同，顯見原告之申請並無擴大飼養規模，非屬新設置畜牧場，符合畜牧法第8條第1項及屏東縣新設置畜牧場管理自治條例第3條第4款第4目規定，被告仍強硬要求原告應重新辦理畜牧設施容許使用顯屬違法。又訴願決定書認定「本案依訴願人申請書乃以104年12月1日屏東縣政府農業用地作農業設施容許使用書使用面積794.32平方公尺及106年1月12日畜牧業登記證書所載場地面積881.84平方公尺，且其使用面積1,278.26平方公尺已超原核定使用面積，此已屬重新申請農業設施容許使用書……」，惟104年所核發之容許使用同意書記載「土地面積合計2,607㎡，核准場地面積2,289.62㎡(扣除保留地317.38㎡)。畜牧設施總面積1,278.26㎡。空地面積1,011.36㎡。」顯見104年核發之容許使用同意書已核准可使用之畜牧設施總面積為1,278.26

㎡，則訴願決定認使用面積超過原核定使用面積(794.32僅為鵝舍使用面積)與事實不符。

⑷退步言，依畜牧法第7條規定，畜牧業變更登記為直轄市或縣（市）主管機關權責(在本案為屏東縣政府)，被告並無權責可審查畜牧業變更登記事務，是被告應依行政程序法第17條移轉管轄規定，將原告之申請轉陳屏東縣政府辦理。豈能在欠缺事務管轄權限之前提下，逕將原告之申請改為被告可自行審查核定之容許使用業務，視人民權益於無物，亦違反管轄法定原則及禁止再授權原則，原處分有管轄錯誤之違法。此外，原告於訴願期間，再依被告要求重行申請畜牧場變更登記，並獲屏東縣政府以111年10月27日屏府農畜字第00000000000號函通知原告准予辦理變更畜牧場登記證，然訴願決定仍駁回，顯見訴願決定亦未查明事實並探究當事人真意，對原告有利事項亦未審酌，原處分及訴願決定均屬違法，應予撤銷。

（二）聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、畜牧場所需用地須先依農業發展條例第8條之1及容許使用審查辦法規定，申請取得農業用地作農業設施容許使用之同意書後，方可辦理牧場登記。以本件而言，原告於111年3月間提供於被告之基礎事實涉及擬將飼養家禽種類及規模自原登記之「肉鵝553隻」變更登記為「蛋鴨5,000隻」，且依被告機關人員實際勘測，該場內設施已與原告106年1月12日取得畜牧場登記證書時之境況有所擴建，其情形應依畜牧法第8條第2項準用第6條規定辦理，其結果即應依該條第2項規定取得畜牧設施容許使用，而不能僅單純辦理牧場變更登記。被告乃勸諭原告申請農業用地作農業設施容許使用，原告即檢具系爭計畫書等相關文件於111年4月7日向被告遞送農業用地作畜牧設施容許使用變更申請書。

2、關於農業用地作畜牧設施容許使用申請與牧場變更登記之權責劃分：

⑴屏東縣容許使用審查要點第17點第2款、第24點規定，原告所為申請案之土地面積及申請農業容許使用之設施面積均逾1千平方公尺，應由被告初審，倘其通過初審，再由被告層送屏東縣政府核定；惟因被告審查後認為本件申請案有容許使用審查辦法第6條第1款、第2款及第9款之情形，應不予同意，被告乃駁回。

⑵畜牧法第8條第1項前段規定：「前條各款登記事項變更時，應於事實發生之日起1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。」就畜牧場變更登記申請書之格式，畜牧法施行細則第26條規定授權由中央主管機關定之。改制前行政院農業委員會(下稱農委會；現改制為農業部)於93年10月以農牧字第0000000000號公告修正包含畜牧場變更登記申請書等登記委託書表文件格式書，並自公告日起生效。依上開公告所附畜牧場變更登記申請書之前段「於派員查明後，轉報縣(市)主管機關派員複查」及末段「此致鄉鎮市(區)公所核轉縣(市)政府」之記載，可知人民為畜牧場變更登記之申請時，須遞交申請書予鄉鎮市(區)公所，由鄉鎮市(區)公所派員查明後，轉報縣(市)主管機關派員複查。若原告所欲提出者為畜牧場變更登記之申請，其流程須先經過被告派員查明後，轉報縣政府複查，原告不得直接向縣政府提出。

3、原告固主張本案場係已取得畜牧場登記證書之畜牧場，僅需依規定畜牧法第8條第1項辦理變更登記。然原告前所取得牧場登記證書之場地面積為881.84平方公尺，主要畜牧設施387.223平方公尺，飼養家禽種類及規模為肉鵝553隻。觀諸原告所欲申請變更之內容，場地及設施面積均有增加，且飼養種類及規模亦由原先肉鵝553隻變更為蛋鴨5,000隻，應依畜牧法第8條第2項規定準用第6條規定重新

辦理農業用地作農業設施使用容許後，方可接續辦理牧場登記。原告前揭主張容有違誤。

4、原告雖於111年4月7日檢具相關文件向被告提出農業用地作農業設施容許使用之申請，然其申請有容許使用審查辦法第6條第1款、第2款及第9款情形，應不予同意：

⑴容許使用審查辦法第6條第1項第2款所稱之「合理性」及「必要性」為同意裁量許可之準據，應屬不確定法律概念。行政法院就不確定法律概念應尊重行政機關享有判斷餘地之領域。僅行政機關有恣意濫用及其他違法情事而構成判斷餘地瑕疵時，如司法院釋字第553號解釋理由書所提之未遵守應遵循之法律程序，或事實關係涵攝錯誤，或對法律概念之解釋明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範，或漏未斟酌其他重要事項等情事時，始得依法撤銷或變更。被告認原告申請有應補正事項，以111年4月29日函請原告補正，該函說明欄第二項第（一）、（二）點係因被告受理申請後，即本於職權佐以航照圖了解農地使用現況，依圖可見農業用地上東側已起造鐵皮禽舍，北側有主要坐落○○縣○○鄉○○○段000號土地之建物越界占用系爭土地，西南側另有坑洞。為釐清上開疑義，發函要求原告申請鑑界以確認本件農地上鐵皮禽舍之情形；其他包含配置圖在內之各補正事項則係就原告申請書形式審查，已足認定有所缺漏，故要求補正。

⑵原告雖於111年5月26日提出資料補正，然原告仍未申請鑑界，以致被告無從排除農地未遭鄰地占用。且農業用地作畜牧設施容許使用申請書上所載農業設施名稱與系爭計畫書所載設施不符，即申請書上載有「水池」畜牧設施，但計畫書第5點則無。依系爭計畫書第1點記載，原告申請輪流飼養蛋鴨與肉鵝，然籠飼蛋鴨與肉鵝兩者生長所適之設備、所需飼養面積、即育養環境皆有不同，申請輪飼顯不合理；原告擬以籠飼方式畜養蛋鴨，倘日後變更為飼養肉鵝，即須將鴨籠拆除並重新就其畜牧設施申請容許使用同

意，二者不能輪養，遑論混養。被告本於行政裁量權之行使，認定其經營計畫之內容顯不合理，並無違誤。另該計畫書未敘明如何不違反動物福利，如籠飼蛋鴨籠子大小、每層裝載隻數、層數及面積、是否為水簾式或密閉式飼養、如何符合畜牧場主要設施設置標準第4條規定及廢汙水如何以符合環保署法規之方式排放廢汙水，亦難認其計畫完備而具合理性。

⑶原告申請畜牧設施中「禽舍」部分，其使用面積為794.32平方公尺，惟依其補正配置圖之方位、地點，搭配空照圖推測所申請禽舍位置應為配置圖所示編號A部分，然配置圖上所載禽舍面積為387.26平方公尺與其申請不符，其計畫內容顯不具合理性。再者「水禽場：1.案例場應於申請復養日起3個月內將水禽飼養於密閉式或非開故式之禽舍內，並予維持」，此經屏東縣政府於109年5月22日以屏府農防字第00000000000號公告在案，即經認定為禽流感案例場之禽場，申請復養者，應於3個月內復養，並維持將水禽以密閉式或非開放式之方式飼養。本申請案之原畜牧場曾為禽流感案例場，依前揭公告內容，原告日後無論所復養究為蛋鴨或肉鵝均屬水禽，皆應維持將鴨、鵝飼養於密閉式或非開放式之禽舍內，不得於開放空間飼養。惟原告所提出之申請書、計畫書上有「水池」、「運動場」等設施，均屬開放式設施，縱予設置，原告亦不得供場內鴨、鵝使用，其申請顯不具必要性。另觀系爭計畫書第2點設置目的所載「室內飼養」「多層友善飼養（可展開翅膀清理羽毛、可淋浴、可自由奔跑）」等，亦可見原告係以室內籠飼之方式畜養水禽，其申請容許使用之運動場及水池等設施與其鴨鵝畜養方式之必要性顯不相當。

⑷原告申請本件容許使用之系爭土地上設有圍牆，該圍牆除坐落系爭土地，亦坐落周遭土地，其範圍之廣，將850、851、875、876、877、884、885、886、887、888、890、889、905、906、907等地號之他人私有或國有土地均圍繞

其內，係將各筆土地合併使用，然原告為本件申請時並未將各該筆土地合併申請，而僅將其所有之系爭土地切割單獨提出申請，規避容許使用審查辦法第4條第5款規定非所有權人申請時應提出土地使用同意書之規定。尤有甚者，系爭土地前於109年12月31日遭舉發回填營建工程廢棄物，此經被告於110年1月27日會勘屬實，並有舉發照片及原告提出之供土證明書可憑，其不依容許使用之項目使用土地，違反區域計畫法及非都市土地使用管制規則。從而，原告亦有容許使用審查辦法第6條第1項第9款所定「違反其他土地使用管制相關法令規定」之情形。

5、原告雖稱其於本案所提申請為畜牧場登記證書之變更申請，然申請飼養種類及規模係載為「鵝553隻或蛋鴨5000隻」，申請使用面積，禽舍部分為794.32平方公尺，再加上其他附屬設施，總計面積為1,278.26平方公尺；此與原告所領得之畜牧場登記證書相較，其飼養種類已有變更，規模亦有擴大且禽舍亦有擴建。依畜牧法第8條第2項規定，應準用同法第6條規定重新取得畜牧設施容許使用同意書，而不能僅是逕行申請畜牧場變更登記。且有容許使用審查辦法第6條第1項第1款、第2款及第9款等應不予同意之情形，被告本於行政裁量權，而依同辦法第35條所授權審查作業要點第12點規定，以原處分敘明理由駁回其申請，自無違誤。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

（一）原告在系爭土地擬變更飼養情形，得否不經重行申請農業用地作畜牧設施容許使用而直接辦理畜牧場變更登記？

（二）被告以原處分否准原告111年4月7日之申請，是否適法？

五、本院之判斷：

（一）爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有原告104年9月23日農業用地作農業設施容許使用申請書及附件(見本院卷1第330頁至第344頁)、屏東縣政府104年12月1日農

業用地作農業設施容許使用同意書(見本院卷1第143頁)、原告105年12月5日農業用地作農業設施容許使用申請書及附件(見本院卷2第65頁至第101頁)、被告105年12月15日里鄉農字第10531381900號函及農業用地作農業設施容許使用同意書(見本院卷2第55頁至第57頁)、106年1月12日畜牧場登記證書(見本院卷1第147頁)、系爭土地登記謄本(見本院卷1第121頁至第123頁)、原告111年4月7日農業用地作畜牧設施容許使用變更申請書表及附件(見原處分卷第1頁至第25頁)、111年5月26日補正農業用地作畜牧設施容許使用申請書(見本院卷1第119頁)、被告111年4月29日函(見本院卷1第105頁至第106頁)、被告111年4月29日里鄉農字第11130565200號函(見原處分卷第29頁至第30頁)、農委會111年6月15日農牧字第1110221384號函(見原處分卷第33頁至第34頁)、屏東縣政府111年6月29日屏府農畜字第11124313600號解釋函(見原處分卷第35頁至第36頁)、111年11月4日及112年3月20日會勘紀錄表(見本院卷1第203頁至第205頁)、原處分(見原處分卷第91頁至第92頁)及訴願決定(見本院卷1第23頁至第28頁)附卷可稽，自堪認定。

(二)應適用之法令：

1、畜牧法

⑴第5條：「申辦畜牧場登記，應具備下列條件：……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。」

⑵第6條：「(第1項)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。(第2項)經取得畜牧設施容許使用之畜牧場，應於1年內完成建場。但有正當理由無法如期完成者，得報請所在地直轄市或縣（市）主管機關核准延長；畜牧場並應於建場完成後3個月內，報請所在地直轄市或縣（市）主管機關勘查。主管機關應自收件之日起1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。」

⑶第8條：「(第1項)前條各款登記事項變更時，應於事實發生之日起1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。(第2項)畜牧場擴大飼養規模而新建、增建、改建、修建、遷建畜舍、禽舍或變更場址或家畜、家禽種類時，準用第6條規定辦理。」

2、農業發展條例

⑴第2條：「本條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

⑵第8條之1：「……(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45平方公尺以下，且屬1層樓之建築者，免申請建築執照。本條例中華民國92年1月13日修正施行前，已興建有固定基礎之農業設施，面積在250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。……」

3、容許使用審查辦法

⑴第1條：「本辦法依農業發展條例（以下簡稱本條例）第8條之1第3項規定訂定之。」

⑵第4條：「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3份，向土地所在地之直轄市或縣（市）主管機關提出：一、申請人之國民身分證影本；屬法人者，應檢具法人登記證明文件影本。二、經營計畫。三、最近1個月內土地登記謄本及地籍圖謄本。但能申請網路電子謄本者，免予檢附；屬都市土地者，應另檢附都市計畫土地使用分區證明。四、設施配置圖，其比例尺不得小於500分之1。但申請畜牧設施者，其比例尺不得小於1,200分之1。五、土地使用同意書。但土地為申請人單獨所有者，免附。六、其他主管機關規定之文件。」

⑶第5條：「申請農業用地作農業設施容許使用，經審查合於規定者，直轄市或縣（市）主管機關應核發農業用地作農業設施容許使用同意書。」

⑷第6條第1項：「(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。……九、違反其他土地使用管制相關法令規定。」

⑸第22條：「申請畜牧設施之容許使用，其經營計畫應敘明下列事項：一、設施名稱。二、設置目的。三、生產計畫。四、申請用地之使用現況及經營概況。五、興建設施之基地地號及興建面積。六、設施建造方式。七、引用水之來源及廢、污水處理計畫。八、對周邊農業環境之影響。九、農業事業廢棄物之處理及再利用計畫。」

⑹第23條：「(第1項)畜牧設施分為下列各類：一、養畜設施：指供飼養家畜生產及經營所需之設施。二、養禽設施：指供飼養家禽生產及經營所需之設施。三、孵化場（室）設施：指供專用孵化經營所需之設施。四、青貯設施：指供專用生產青貯料所需之設施。五、禽畜糞尿資源

化設施：指禽畜糞堆肥場或畜牧糞尿水處理設施。(第2項)前項各類設施之許可使用細目、範圍及設施基準，除依附表五規定辦理外，應符合畜牧法、畜牧場主要設施設置標準及種畜禽生產場所之設備標準。」

⑺第35條：「直轄市或縣（市）主管機關為執行本辦法規定事項，得將權限之一部分委任或委辦所轄鄉（鎮、市、區）公所辦理，並依法公告。其作業方式由直轄市或縣（市）政府定之。」

4、屏東縣容許使用審查要點

⑴第1點：「本要點依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（以下簡稱本辦法）第35條規定訂定之。」

⑵第8點：「畜牧設施其審查程序及核定權限，依下列規定辦理，但本縣對畜牧設施有特別規定者，依相關規定辦理：（一)申請面積1,000平方公尺以下者，由鄉(鎮、市)公所審查核定。但申請土地屬森林區、風景區、水質水源保護區及水庫集水區者，鄉(鎮、市)公所初審通過後，函送本府審查核定。(二)申請面積超過1,000平方公尺者，由鄉(鎮、市)公所初審通過後，函送本府審查核定。」

⑶第12點：「鄉（鎮、市）公所受理農業設施容許使用申請案，經初審不符合規定者，應敘明理由駁回。」

5、屏東縣新設置畜牧場管理自治條例第3條第4款第4目：「本自治條例用詞，定義如下：……四、新設置畜牧場：指本自治條例公布後提出申請之畜牧場。但具有下列情形之一者，不在此限：……（四）已取得畜牧場登記證書之畜牧場，僅得於原登記飼養鴨、鵝種類互換，或原登記飼養同一種類範圍內互為變更其品項時，亦適用之；其種類品項分類表由本府定之。……」

（三）依原告擬變更飼養情形，不得未經重行申請農業用地作畜牧設施容許使用而直接辦理畜牧場變更登記：

1、按「畜牧場擴大飼養規模而新建、增建、改建、修建、遷建畜舍、禽舍或變更場址或家畜、家禽種類時，準用第6

條規定辦理。」畜牧法第8條第2項定有明文。該條立法理由載明：「……二、對擴大飼養規模者，於第2項明定準用第6條程序，重行辦理登記。」足見畜牧場擴大飼養規模時即應準用畜牧法第6條所定程序重行辦理登記。對照畜牧法第6條第2項規定以觀，其重行辦理畜牧場登記必須取得畜牧設施容許使用。

2、查原告於104年9月23日檢具農業用地作農業設施容許使用申請書，就系爭土地申請農業用地作農業設施容許使用作為飼養鵝用，其當時申請面積合計1,278.26平方公尺（包含禽舍794.32平方公尺、堆肥舍18.1平方公尺、水塔3.24平方公尺、飼料桶8平方公尺、室內運動場354.6平方公尺、室內水池100平方公尺）；屏東縣政府於104年12月1日核給農業用地作農業設施容許使用同意書，其畜牧設施總面積合計1,278.26平方公尺（土地面積合計2,607平方公尺，扣除保留地317.38平方公尺，核准場地面積2,289.62平方公尺，包含畜牧設施總面積1,278.26平方公尺及空地面積1,011.36平方公尺；飼養肉鵝1,784隻）等情，有原告104年9月23日農業用地作農業設施容許使用申請書及附件(見本院卷1第330頁至第344頁)、屏東縣政府104年12月1日農業用地作農業設施容許使用同意書(見本院卷1第143頁)在卷可稽。而原告因畜牧設施減少而於105年12月5日再檢具農業用地作農業設施容許使用申請書就系爭土地向被告申請農業用地作農業設施容許使用（申請面積合計387.23平方公尺），經被告於105年12月15日核給農業用地作農業設施容許使用同意書（土地面積合計2,607平方公尺，核准場地面積881.84平方公尺，包含畜牧設施總面積387.23平方公尺及空地面積494.61平方公尺；飼養肉鵝553隻）等情，則有原告105年12月5日農業用地作農業設施容許使用申請書及附件(見本院卷2第65頁至第101頁)、被告105年12月15日里鄉農字第10531381900號函及農業用地作農業設施容許使用同意書(見本院卷2第55頁至第57

頁)在卷可佐。嗣原告於106年1月12日取得屏東縣政府核給畜牧場登記證書（青森畜牧場；場地面積881.84平方公尺、主要畜牧設施：畜禽舍1棟387.23平方公尺；飼養家畜家禽種類及規模：肉鵝553隻）等情，此觀其106年1月12日畜牧場登記證書(見本院卷1第147頁)即明。足見原告於111年4月7日向被告提出本件申請前，其畜牧場登記之主要畜牧設施為畜禽舍1棟387.23平方公尺，其飼養家禽種類及規模為肉鵝553隻。對照原告於111年4月7日向被告提出本件申請時所檢附之系爭計畫書所載，其申請飼養家禽種類為鵝553隻或肉鴨3000隻或蛋鴨3000隻(見原處分卷第5頁），其農業用地作農業設施容許使用申請書(見原處分卷第3頁）則記載其申請農業設施為禽舍794.32平方公尺、堆肥舍18.1平方公尺、水塔3.24平方公尺、飼料桶8平方公尺、室內運動場354.28平方公尺、水槽（未載面積），顯見其所經營之畜牧場確有擴大飼養規模而有新建、增建禽舍及變更家禽種類之情形，依前揭說明，即應依畜牧法第8條第2項規定準用同法第6條所定程序重行辦理登記；且依畜牧法第6條第2項規定於重行辦理畜牧場登記前先取得畜牧設施容許使用甚明。

3、原告固主張：其所營青森畜牧場前經屏東縣政府核准農業用地作農業設施容許使用，且亦經其發給106年1月12日農畜牧登字第121578號畜牧場登記證書，則其所營畜牧場已符合畜牧設施相關設置規定，毋須再重新申請農業用地容許作農業設施容許使用，其並非申請容許使用；被告未探究其申請真意究為變更牧場登記或辦理畜牧設施容許使用，逕要求其應以畜牧設施容許使用辦理，其迫於無奈只能依被告所提供書表填寫，惟由其填寫之申請農業設施之使用細目、面積、高度及樓層等事項，均與104年屏東縣政府核發之容許使用同意書內容相同，且容許使用同意書並無有效期間，顯見其真意絕非重新再辦理容許使用而是要變更登記；被告對其申請之真意置若罔聞，對其已取得

容許使用同意書及畜牧業登記證書等有利事項均未加審酌，有未依法行政之違誤云云。惟查，原告雖曾於104年12月1日屏東縣政府所核給農業用地作農業設施容許使用同意書，然原告自承其所營青森畜牧場為屏東縣政府新設置畜牧場管理自治條例公布前即已存在之畜牧場，面積387.23平方公尺，104年禽流感過後，屏東縣政府對自治條例公布前之畜牧場予以納管，其乃於104年依法申請容許使用，原本要擴建鵝舍，後來發現法令規定在容許使用核准後1年內完成建場，但其資金不足就沒有擴建（見本院卷2第217頁）等詞；對照其於105年12月5日再檢具農業用地作農業設施容許使用申請書就系爭土地向被告申請農業用地作農業設施容許使用（申請面積合計387.23平方公尺），經被告於105年12月15日核給農業用地作農業設施容許使用同意書（土地面積合計2,607平方公尺，核准場地面積881.84平方公尺，包含畜牧設施總面積387.23平方公尺及空地面積494.61平方公尺；飼養肉鵝553隻），並於106年1月12日取得屏東縣政府核給畜牧場登記證書（青森畜牧場；場地面積881.84平方公尺、主要畜牧設施：畜禽舍1棟387.23平方公尺；飼養家畜家禽種類及規模：肉鵝553隻）等情，業如前述，足見原告在取得104年12月1日屏東縣政府所核給農業用地作農業設施容許使用同意書後，因其資金不足並未於容許使用核准後1年內完成建場，其乃於105年12月5日向被告重行申請農業設施容許使用同意書後，據以辦理106年之畜牧場登記，是其於111年4月7日向被告提出本件申請前之飼養規模及家禽種類，自不能以104年12月1日屏東縣政府所核給農業用地作農業設施容許使用同意書為準。原告前揭主張，並未慮及上情，自無可採。

4、原告另主張：依畜牧法第7條規定，畜牧業變更登記為直轄市或縣（市）主管機關權責，在本案為屏東縣政府，被告並無權責可審查畜牧業變更登記事務，被告應將其申請

轉陳屏東縣政府辦理；不能在欠缺事務管轄權限之前提下，逕將其申請改為被告可自行審查核定之容許使用業務，違反管轄法定原則及禁止再授權原則，原處分有管轄錯誤之違法云云。然畜牧場擴大飼養規模時依畜牧法第8條第2項規定應準用同法第6條所定程序重行辦理登記，且應於重行辦理畜牧場登記前先取得畜牧設施容許使用，業如前述。依原告本次申請所擬變更飼養情形，依法不得未經重行申請農業用地作畜牧設施容許使用而直接辦理畜牧場變更登記。是其主張被告逕將其申請改為被告可自行審查核定之容許使用業務，顯係誤解被告為輔導其依法定程序逐步申請畜牧場變更登記之用意，並不可採。況辦理畜牧場變更登記時，畜牧法施行細則第26條規定就畜牧場變更登記申請書之格式授權由中央主管機關定之，改制前農委會於93年10月以農牧字第0930040914號公告修正包含畜牧場變更登記申請書等登記委託書表文件格式書，並自公告日起生效。依上開公告所附畜牧場變更登記申請書之前段「於派員查明後，轉報縣(市)主管機關派員複查」及末段「此致鄉鎮市(區)公所核轉縣(市)政府」之記載，足見人民申請畜牧場變更登記時，仍須遞交申請書予鄉鎮市(區)公所，由鄉鎮市(區)公所派員查明後，轉報縣(市)主管機關派員複查，此觀改制前農委會前揭公告（見本院卷1第309頁至第311頁）即明。縱若原告所欲提出者為畜牧場變更登記之申請，其流程仍須先經過被告派員查明後，始能轉報屏東縣縣政府複查，亦非受理申請後逕行轉送屏東縣政府審查。復按「本條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」「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。」農業發展條例第2條及第8條之1第3項定有明文。再按「本辦法依農業發展條例（以下簡稱本條例）第8條之1第3項規定訂定

之。」「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3份，向土地所在地之直轄市或縣（市）主管機關提出：……。」「申請農業用地作農業設施容許使用，經審查合於規定者，直轄市或縣（市）主管機關應核發農業用地作農業設施容許使用同意書。」「直轄市或縣（市）主管機關為執行本辦法規定事項，得將權限之一部分委任或委辦所轄鄉（鎮、市、區）公所辦理，並依法公告。其作業方式由直轄市或縣（市）政府定之。」此觀容許使用審查辦法第1條、第4條、第5條及第35條規定甚明。而容許使用審查辦法乃中央主管機關依農業發展條例第8條之1第3項規定授權所訂定，性質上屬於就農業設施容許使用與興建之申請程序及其他應遵行事項之法規命令，核與農業發展條例之立法意旨無違，本院自得援用。且按「本要點依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（以下簡稱本辦法）第35條規定訂定之。」「畜牧設施其審查程序及核定權限，依下列規定辦理，但本縣對畜牧設施有特別規定者，依相關規定辦理：（一）申請面積1,000平方公尺以下者，由鄉(鎮、市)公所審查核定。但申請土地屬森林區、風景區、水質水源保護區及水庫集水區者，鄉(鎮、市)公所初審通過後，函送本府審查核定。(二)申請面積超過1,000平方公尺者，由鄉(鎮、市)公所初審通過後，函送本府審查核定。」「鄉（鎮、市）公所受理農業設施容許使用申請案，經初審不符合規定者，應敘明理由駁回。」此為屏東縣容許使用審查要點第1點、第8點及第12點所明定(見訴願卷第146頁至第147頁)。準此，農業用地作農業設施容許使用之主管機關，原則上固為土地所在地之直轄市或縣（市）政府，然直轄市或縣（市）政府得將權限之一部分委任或委辦所轄鄉（鎮、市、區）公所辦理。而屏東縣政府依容許使用審查辦法第35條授權，於107年4月30日以屏府農企字第00000000000號函修正發布屏東縣容許使用審查要點，將畜牧設

施申請面積1,000平方公尺以下者，委由鄉（鎮、市）公所核定，至申請面積超過1,000平方公尺者，則交由鄉（鎮、市）公所負責初審，俟初審通過後，再函送屏東縣政府審查核定。從而，被告受理農業設施容許使用申請案，如經初審認為不符合規定者，自得敘明理由逕駁回該申請案，毋庸再送請屏東縣政府審查核定。原告主張被告逕將其申請改為被告可自行審查核定之容許使用業務，顯係誤解被告為輔導原告依法定程序逐步申請畜牧場變更登記，先輔導原告提出農業設施容許使用申請案，依前揭法定程序及權責劃分，被告須先進行初審，俟初審通過後，再函送屏東縣政府審查核定，故被告對原告系爭申請案先行初審，並無違誤，原告此部分主張，顯係誤解法令，亦無可採。

（四）原處分否准原告111年4月7日之申請，核屬適法：

1、按「(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。……」容許使用審查辦法第6條第1項第1款、第2款定有明文。

2、查原告因欲變更禽畜種類為鵝、肉鴨或蛋鴨而於111年4月7日檢具農業用地作農業設施容許使用變更申請書及系爭計畫書等資料向被告提出申請；被告審查後認其申請有應補正事項，乃以111年4月29日函限原告於111年5月30日前改善及補正；原告於111年5月26日檢具補正資料變更申請為蛋鴨、鵝輪流飼養等情，有原告111年4月7日農業用地作畜牧設施容許使用變更申請書表及附件(見原處分卷第1頁至第25頁)、被告111年4月29日函(見本院卷1第105頁至第106頁)、原告111年5月26日補正農業用地作畜牧設施容許使用申請書及附件(見本院卷1第119頁至第159頁)附卷可稽。觀諸被告111年4月29日函所命原告改善並補正事項計有10項（見本院卷1第105頁至第106頁)。對照原告111

年5月26日所提出之補正農業用地作畜牧設施容許使用申請書及附件內容，原告僅提出104年7月6日土地複丈成果圖（見本院卷1第151頁），而未依被告所命補正事項申請鑑界以釐清地上物有無越界情形；其申請書上載有「水地」畜牧設施，而經營計畫書第5點則無記載（見本院卷1第127頁），且設施基準中亦無「水地」此類畜牧設施，其農業用地作畜牧設施容許使用申請書上所載農業設施名稱與系爭計畫書所載設施確仍有不符情形；系爭計畫書第1點原告申請輪流飼養蛋鴨與肉鵝，被告以籠飼蛋鴨與肉鵝兩者生長所適設備、所需飼養面積、育養環境皆有不同，申請輪飼顯不合理，其擬以籠飼方式畜養蛋鴨，倘日後變更為飼養肉鵝，須將鴨籠拆除並重新就其畜牧設施申請容許使用同意而不能輪養為由，認其經營計畫內容顯不合理，被告之判斷確有經驗法則及論理法則為佐，並非無據；原告所提出配置圖（見本院卷1第133頁至第135頁）未能與其農業用地作畜牧設施容許使用申請書所載農業設施之使用細目、面積（見本院卷1第119頁）明確完整對應；原告所檢附化製原料委託清運處理合約、畜牧場聘置獸醫人員合約書（見本院卷1第139頁至第141頁）均仍為逾期合約書。從而，被告審認原告補正後仍有5項未改善及補正事項，依容許使用審查辦法第6條第1項第1款、第2款規定，以原處分否准其申請，自屬有據，核屬適法。

3、原告聲請傳訊被告機關承辦人楊妮錦及屏東縣政府農業處技士張聖明到庭作證部分，其待證事項與判決結果已不生影響，自無再予調查之必要。

六、綜上所述，原告之主張，並不可採。被告依容許使用審查辦法第6條第1項規定，以原處分駁回原告111年4月7日之申請，並無違誤；訴願決定予以維持，亦無不合。從而，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

七、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，核與判決結果不生影響，並無逐一論述之必要，

附此敘明。

八、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　7　　月　　19　　日

審判長法官　孫　國　禎

法官　林　韋　岑

法官　曾　宏　揚

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	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。

一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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.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。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　7　　月　　22　　日

書記官　林　幸　怡