臺中高等行政法院判決

111年度訴字第159號
111年12月15日辯論終結

原　　告　黃文雄
訴訟代理人　朱家穎　律師
被　　告　彰化縣政府
代　表　人　王惠美
訴訟代理人　陳昭瑢

上列當事人間因申請農牧用地作畜牧設施容許使用事件，原告不服行政院農業委員會中華民國111年5月16日農訴字第1110704629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、事實概要：

原告於民國（下同）110年7月29日以坐落於○○縣○○鄉○○段1379-2地號土地（下稱系爭土地），經由○○縣○○鄉公所（下稱福興鄉公所）向被告申請容許將系爭土地作為畜牧設施使用，飼養乳牛210頭。惟經被告審查，認定本案係屬新設置畜牧場，所申請飼養家畜禽規模已超過被告110年11月9日府農畜字第0000000000號公告（下稱110年11月9日公告）關於○○縣○○鄉之乳牛容養上限，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2項規定，以111年1月24日府農畜字第0000000000號函（下稱原處分）否准其申請。原告不服，向行政院農業委員會（下稱農委會）提起訴願，經該會以111年5月16日農訴字第0000000000號訴願決定書（下稱訴願決定）駁回，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠程序方面

1.依行政訴訟法第13條第1項規定，本件對於被告作成之行政處分不服之事件，而被告設址於彰化縣，鈞院自有管轄權。

2.依行政訴訟法第2條、第5條第2項、第24條第1款、第106條第1項前段規定，原告於111年5月18日收受訴願決定書，原告不服並於法定期間內提起行政訴訟，應屬合法。

㈡原告以系爭土地申請畜牧設施容許使用，預計飼養乳牛210頭，於110年7月29日委由代書將申請文件送福興鄉公所，並於110年7月30日經公所完成書面審查後送被告核定，原告所出具之文件符合「彰化縣政府辦理申請農業用地容許作農業設施使用審查作業要點」之規定，無缺件或其他不符相關法令規定之事項，被告依法應核發畜牧設施容許使用同意函。

㈢被告未依法給予陳述意見：

1.被告除依「彰化縣政府辦理申請農業用地容許作農業設施使用審查作業要點」之書面資料審查外，另外增加以審查委員會審查會議之方式審查農業用地容許作農業設施使用之申請案，此事原告原先不知，係直至110年11月3日經承辦人員口頭通知於同年月8日下午3時10分舉辦審查會，原告方知此等攸關原告權益之重大事項。

2.此等重大事項未提前通知原告列席及給予陳述意見之機會，亦未以書面通知送達於原告，已違反行政程序法第39條、第102條正當法律程序之規定。

3.承辦人員續於同年月5日口頭通知前開8日之審查會取消，並會再將更新後時間再行通知原告。惟其後並無以書面送達之方式通知原告有關於審查會相關資訊，亦未口頭告知相關訊息。原告於111年1月11日收受原處分時，方知其申請因未依法通知原告參加審查會及陳述意見之情形下以遭否准。

㈣被告及農委會所為之決定於法未合，所憑理由顯有不公平且不合理之處：

1.違反法不溯及既往原則：

原處分說明三中提及被告於111年11月9日公告「本縣110年度各鄉鎮家畜禽容養上限表」，然原告早已於同年7月依法將申請畜牧設施容許使用之文件送至福興鄉公所進行書面審查。被告逕以原告書面審查通過後方公告之「本縣110年度各鄉鎮家畜禽容養上限表」將原告申請駁回，此為原告於申請時不可預見之情形，有違法不溯及既往原則。

2.違反信賴保護原則：

原告於提出本件申請時，被告尚未公告「本縣110年度各鄉鎮家畜禽容養上限表」，且原告已依法提出文件申請，具信賴基礎及信賴行為，更有為從事畜牧而購置土地之處分財產之具體信賴表徵，且原告無行政程序法第119條所列信賴不值得保護之情形，故原告之信賴值得保護，原處分違反信賴保護原則。

3.違反比例原則：

原處分說明三中提及「本案申請飼養家畜家禽規模已超過容養上限」等語，若是本件整體申請規模超過容養上限，則被告尚可依裁量權限如酌減原告可得飼養之家畜數量等手段。然被告直接不同意原告之申請案，無提出具體可信之說明，告訴原告超出容養上限為多少？數量降至多少方符合上限、可以核定發給同意處分？僅係完全不區分超出所謂容養上限之數量、比例，逕予整體否准，此非選擇對權益侵害最小之手段，原處分不符合比例原則之必要性。

㈤聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.應命被告就原告110年7月29日之申請作成准許非都市土地一般農業區農牧用地作畜牧場登記及主要畜牧設施許可使用之行政處分。

3.訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯及聲明：

㈠為維護社會秩序與增進公共利益，依據農業發展條例第8條第1項規定：「主管機關得依據農業用地之自然環境、社會經濟因素、技術條件及農民意願，配合區域計畫法或都市計畫法土地使用分區之劃定，擬訂農地利用綜合規劃計畫，建立適地適作模式。」故被告針對新設置畜牧場嚴加審核，以審查委員會方式辦理審查作業。審查委員會係依據彰化縣各鄉鎮市農牧用地面積分配農委會之年度生產目標，以總量作為核准新設置畜牧場之重要參考標準。惟該生產標準係針對畜禽產品訂定而非飼養頭（隻）數訂定，故被告以全年飼養批次及頭數/產量比率來估算彰化縣年度畜禽飼養目標數，並以此訂定各鄉鎮各家畜禽容養上限。

㈡被告於110年11月9日公告○○縣○鄉（鎮、市）各家畜禽容養上限，福興鄉牛隻容養上限為1,803頭，依農委會110年第2季畜禽調查結果，該鄉鎮牛隻在養頭數為15,002頭，已超過福興鄉牛隻容養上限，故被告依容許使用審查辦法第6條第2項規定：「申請農業用地作農業設施容許使用，有影響農業產銷之虞者，得不予同意。」被告以原處分駁回原告之申請。

㈢依據中央法規標準法第18條規定：「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。」被告於110年8月18日受理原告申請系爭土地作畜牧設施容許使用案。為農地利用綜合規劃及畜牧場總量管制，被告於110年11月9日公告「本縣110年度各鄉鎮家畜禽容養上限表」，係屬限制或禁止規定，本件處理程序終結前，依前揭法條但書規定，應適用新法規，故無違反不溯及既往原則。

㈣被告受理原告之申請，應本於原告所擬具之經營計畫（畜牧生產養殖），就該農業用地之農業經營，及設置農業設施之必要性與合理性，進行行政實質審查予以裁量核處，並非受

理原告之申請，即應一定同意核准興建農業設施。換言之，被告於審查本件之申請時有裁量權限，且得以行政處分及附款之方式，確保行政目的之達成，無違反信賴保護原則。

㈤容養上限之制定係依據彰化縣各鄉鎮市農牧用地面積分配農委會之年度生產目標，以總量作為核准新設置畜牧場之重要參考標準。惟該生產標準係針對畜禽產品訂定而非飼養頭（隻）數訂定，故被告以全年飼養批次及頭數/產量比率來估算彰化縣年度畜禽飼養目標數，並以此訂定各鄉鎮各家畜禽容養上限。農委會於每年3（第1季）、6（第2季）、9（第3季）、12（第4季）月底進行各縣市各鄉鎮市畜禽統計調查，調查結果皆會公布於該會農業統計資料查詢網站中，民眾皆可取得相關調查結果。本件福興鄉牛隻之容養上限為1,803頭，然依據農委會110年第2季養豬頭數調查，可得知該鄉鎮豬隻在養頭數為15,002頭，已明顯超過被告所訂定之容養上限約8倍之多，非原告調降擬飼養隻數即可符合容養上限。

㈥有關被告000年11月9日函檢送「本縣110年度各鄉鎮家畜禽容養上限」公告，係依農委會000年5月17日農牧字第0000000000號函（下稱000年5月17日農委會函）所定之彰化縣000年生乳生產目標為111,350公噸，而依農業發展條例第8條第1項規定：「主管機關得擬定農地利用綜合規劃計畫，建立適地適作模式」所授權訂定系爭公告容養上限，其中○○縣○○鄉乳牛容養上限的頭數為1,803頭，其計算方式相關說明如下：

1. 農委會函所定之彰化縣000年生乳生產目標為111,350公噸。
2. 彰化縣乳牛107年至109年間飼養頭數與乳產量之比例經計算後，平均每頭乳牛乳產量為3.65公噸。
3. 彰化縣000年生乳生產目標（111,350公噸）□每頭乳牛乳產量（3.65公噸）後所得之數量為30,506.849315頭，即為彰化縣000年乳牛總飼養頭數上限。

4.○○縣○○鄉農牧用地面積為3,611.00662公頃，而彰化縣農牧用地面積為61,072.90697公頃，故○○縣○○鄉農牧用地面積佔彰化縣農牧用地面積之比例以3,611.00662公頃□61,072.90697公頃所得之百分比為5.91%。

5.彰化縣110年乳牛總飼養頭數上限30,506.849315頭乘以○○縣○○鄉農牧用地佔彰化縣比例農牧用地5.91％之數量即為○○縣○○鄉乳牛飼養頭數上限。

6.其算式如後：彰化縣110年乳牛最大飼養頭數可達生產目標【生產目標111,350公噸（乳產量）□3.65每頭牛/公噸 = 彰化縣乳牛最大飼養頭數即飼養上限30,506.849315頭】*○○縣○○鄉農牧用地比例5.91％=○○縣○○鄉乳牛飼養頭數上限（1,802.95=1083頭）

㈦依法務部107年10月1日法律字第00000000000號函釋意旨略以：「蓋新法規已廢除或禁止所聲請之事項，必有其行政目的之存在，故明定限制『從優原則』之適用……，例如特定營業場所之距離範圍限制，如係基於公益之考量，且具有強制性者，則於該允許營業範圍之外設置之營業場所，自為新法規所禁止，從而該規定應屬本條但書所謂『新法規禁止之事項』（最高行政法院107年度判字第351號、104年度判字第35號、102年度判字第723號、100年度判字第1924號判決參照）」，被告以系爭公告限制○○縣○○鄉鎮家畜禽容養上限，其目的係基於產銷均衡之公益考量，依中央法規標準法第18條但書規定，「限制」如係基於公益之考量，且具有強制性者，自為新法規所禁止之事項，從而系爭公告應屬「新法規禁止之事項」，故本案應有中央法規標準法第18條但書規定之適用。

㈧又原告訴訟代理人稱人民申請新設置畜牧場屬權利事項，應以法律定之，而不得依公告逕為限制人民之權利，固非無見。然按司法院大法官釋字第443號解釋意旨略以：「至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制

之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。」而農業行政屬於國家行政之一部分，農業主管機關對於農業政策之推動及其主管事項之執行，需在依法行政之原則上運作，始符合現代民主政治的法治精神，惟法律規範無法鉅細靡遺，行政機關對於行政運作亦不得以法規不足為藉口而拒絕作成行政決定，對於法律規範疏漏或有欠缺時，除涉及法律保留或授權明確性原則之事項，須由修正法律之程序辦理外，其餘有關細節性、專業性及技術性等事項，行政機關均得善用行政立法技術，適時訂頒法規命令與行政規則作為補充規定，俾利業務之推動。系爭公告係依農業發展條例第8條第1項規定：「主管機關得擬定農地利用綜合規劃計畫，建立適地適作模式」所授權訂定之○○縣○○鄉鎮家畜禽容養上限，來執行農業發展細節性及技術性之事項。至本案係依據申請農業用地作農業設施容許審查辦法第6條第2項規定作成不予同意之處分，並非依系爭公告作成駁回處分，原告容有誤解。

㈨農委會依據畜牧法第22條規定邀集生產端（如全國畜牧產業團體）及銷售端（如全國屠宰、乳品、肉品公會等）討論針對當年度所訂定之生產目標，並由各縣市轉知縣轄產業團體依序生產，因此訂定的基礎在於產銷平衡的目標，而非下限，因此依生產目標所訂定容養上限，即為產銷平衡的臨界值，超過則有導致產銷失衡的可能，未達目標則有產能不足的情形，因此，被告依據農委會所訂定之年度生產目標而訂定○○縣○○鄉（鎮、市）家畜禽容養上限，並無不妥或不合理之處。

㈩按農委會每年係每3個月即分4季為全國各鄉（鎮、市）畜禽統計調查，調查結果皆會公布於該會農業統計資料查詢網站，而原告訴訟代理人依農委會上開110年第2季農業統計資料，有關○○縣○○鄉目前乳牛在養量為15,002頭，而認被告容許超養一節，經查在養量為既有存在的畜牧場實際飼養調查之結果，並非原告訴訟代理人所說之被告容許超養。而鑑於彰化縣畜禽發展及各鄉（鎮、市）畜牧場漸趨密集之情形，並考量生產飼養過程之環境污染及周遭居民生活品質，依據○○縣○鄉（鎮、市）之農牧用地面積比率分配生產目標（即乳牛飼養頭數可達生產目標之乳產量），而訂定彰化縣110年度各鄉（鎮、市）各類家畜禽容養上限，即屬合法有據。

□聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

四、爭點：

㈠「彰化縣110年度各鄉鎮家畜禽容養上限」公告之合法性及正確性？

㈡本件有無中央法規標準法第18條之適用？

㈢被告作成原處分前有無給予原告陳述意見之機會？

㈣原告所為之申請有無理由？原處分及訴願決定有無違誤？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：前揭爭訟概要之事實，分別有如附表所示各項資料可查（甲證1；乙證1、2、3、5、8，本件判決相關證據之編號詳附表）。

㈡本件應適用之法令及見解：

1.農業發展條例第1條規定：「 為確保農業永續發展，因應農業國際化及自由化，促進農地合理利用，調整農業產業結構，穩定農業產銷，增進農民所得及福利，提高農民生活水準，特制定本條例；本條例未規定者，適用其他法律之規定。」第8條第1項規定：「主管機關得依據農業用地之自然

環境、社會經濟因素、技術條件及農民意願，配合區域計畫法或都市計畫法土地使用分區之劃定，擬訂農地利用綜合規劃計畫，建立適地適作模式。」第8條之1第2項及第3項規定：「（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。……（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。」

2. 容許使用審查辦法第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。」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，其比例尺不得小於五百分之一。但申請畜牧設施者，其比例尺不得小於一千二百分之一。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。」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。」第6條第2項規定：「申請農業用地作農業設施容許使用，有影響農業產銷之虞者，得不予同意。」

3. 依據上開規定可知，主管機關為確保農業永續發展，促進農地合理利用，調整農業產業結構，穩定農業產銷，得依據農業用地之自然環境、社會經濟因素、技術條件及農民意願，配合區域計畫法或都市計畫法土地使用分區之劃定，擬訂農地利用綜合規劃計畫，建立適地適作模式。又在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，而畜牧設施即屬上開「農業設

施」（容許使用審查辦法第3條第5款規定參照），是農業用地容許畜牧設施使用者，需申請主管機關同意。另依容許使用審查辦法第6條第2項於106年6月28日修正之立法理由：「……二、為避免同一申請案件類型，因大量申請，未考量整體產業需求及調節政策，致有影響產銷平衡等，爰增列賦予主管機關得予以裁量審認不予同意之規定，爰修正增列第2項。」復參考農業發展條例第1條所揭示之「確保農業永續發展」、「穩定農業產銷」立法目的，是容許使用審查辦法第6條第2項有關「有影響農業產銷之虞」之要件審查，應考量整體產業需求及調節政策，若有影響生產與銷售之均衡狀態，致妨礙農業永續發展及農業產銷穩定疑慮者，即得不同意其將農業用地作農業設施容許使用，行政機關對此申請事項並有依其要件審認裁量而不予同意之權限。

4.析言之，以在彰化縣申請農業用地容許畜牧設施使用為例，飼養與供屠宰之家畜、家禽頭數應達成均衡，飼養頭數固不得低於供屠宰頭數，但亦不得過高於供屠宰頭數；如為乳用家畜，則以農委會依據臺灣地區000年度生乳生產量生產目標為基礎訂定彰化縣000年生乳生產目標，並以每頭家畜乳產量為基數計算彰化縣家畜最大飼養頭數即飼養上限，以達生產與銷售之均衡狀態。亦即，在彰化縣申請農業用地容許畜牧設施使用，應依市場需求，計算容養頭數，再衡量○○縣○鄉鎮與彰化縣全境之農田占比，計算○○縣○鄉鎮家畜飼養頭數上限。又畜牧法第22條第1項規定：「中央主管機關應訂定年度畜牧生產目標。直轄市及縣（市）主管機關應依生產目標訂定年度畜牧生產計畫，並輔導畜牧場、畜牧團體及飼養戶依計畫辦理產銷。」而中央主管機關農委會據此以000年5月17日農牧字第0000000000號函訂定000年度家禽、毛豬及牛羊鹿生產目標（見乙證9），其中農委會給定之彰化縣000年生牛乳生產目標為111,350公噸（見本院卷第121頁），惟該生產標準係針對畜禽產品訂定而非飼養頭（隻）數訂定。是參酌彰化縣107年至000年間生牛乳生產量

與飼養頭數平均比例：〔102,980+110,396+111,577〕÷〔28,917+29,695+30,372〕=324,953÷88,984(見乙證11)，計算每頭乳牛乳產量為3.65公噸（小數點第2位以下四捨五入），而107年之前之數據，因落差較大故並未採用(見訴願卷第92頁)，計算彰化縣乳牛最大飼養頭數即飼養上限。亦即，以000年度彰化縣生牛乳生產目標量111,350公噸÷每頭乳牛乳產量3.65公噸，求得數量為30,506.849315頭。其中，原告申請畜牧場所在地○○縣○○鄉，依其農牧用地比例，即以○○縣○○鄉農牧用地除以彰化縣農牧用地（3,611.00662公頃÷61,072.90697公頃）比例為5.91%(見乙證8)，以彰化縣乳牛最大飼養頭數即飼養上限30,506.849315頭×福興鄉農牧用地比例5.91%，以此估算○○縣○○鄉000年度乳牛飼養總頭數容養上限為1,803頭（個位數以下四捨五入）。是以，被告依農業發展條例第8條第1項及畜牧法第22條第1項後段規定，以000年11月9日公告訂定「000年度各鄉鎮家畜禽容養上限表」（見乙證2），就○○縣○○鄉乳牛飼養總頭數容養上限訂為1,803頭，即無不合，自得作為核准新設置相關畜牧場之重要參考標準，如有超過該容養上限者，即屬容許使用審查辦法第6條第2項所稱「有影響農業產銷之虞者」，得不同意其申請農業用地作農業設施容許使用。

㈢被告以原處分否准原告110年7月29日有關非都市土地一般農業區農牧用地作畜牧場登記及主要畜牧設施許可使用之申請，並無違法：

1.原告於110年7月29日以系爭土地經由福興鄉公所向被告申請農業用地作畜牧設施容許使用，飼養乳牛210頭，然查○○縣○○鄉110年第2季之乳牛在養頭數為15,002頭，此有○○縣○○鄉110年第2季之乳牛畜禽飼養場數與在養量資料表在卷可查（見本院卷第197頁），已達前揭110年11月9日公告○○縣○○鄉110年度乳牛容養上限1,803頭約8倍，是被告以原告於系爭土地申請農業用地作畜牧設施容許使用，飼養

乳牛210頭之飼養規模，考量彰化縣畜禽發展及各鄉（鎮、市）畜牧場漸趨密集，生產飼養畜禽過程對於環境污染以及周遭居民生活品質之影響，綜合專業性及技術性評估，認已逾彰化縣110年度各鄉鎮家畜禽容養上限表之容養上限，足以影響乳牛之產銷，乃依容許使用審查辦法第6條第2項規定否准原告申請之處分，經核既未逾越法定裁量範圍，且無與法律授權目的相違或出於不相關動機之裁量濫用，亦無消極不行使裁量權之裁量怠惰等情事，自難謂為不法。

2.次按，中央法規標準法第18條規定：「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。」明示行政機關受理人民申請許可案件，在處理程序終結前，新的法規範公布，原則上應適用變更後的新法；例外適用變更前的舊法者，僅限於舊法有利於當事人而新法未廢除或禁止所申請事項之情形。雖原告援引中央法規標準法第18條關於從新從優原則之規定，主張其申請案件係於110年7月29日提出，符合當時彰化縣政府辦理申請農業用地容許作農業設施使用審查作業要點規定，被告逕依110年11月9日公告之110年度容養上限表之牛隻容養上限將原告之申請予以駁回，有違不溯及既往原則、信賴保護原則等云。經查，原告提出本件申請新設置畜牧場時，尚無110年11月9日公告，○○縣○鄉（鎮、市）之飼養乳牛雖無容養上限，然於本件申請程序終結前，被告已作成110年11月9日公告，將福興鄉飼養乳牛頭數之容養上限設為1,803頭（見本院卷第97頁），亦即本件申請新設置畜牧場已有限制或禁止規定之新法規存在，是即便原告之申請事項依舊法規係有利於當事人，但已為新法規所廢除或禁止，自無前揭中央法規標準法第18條但書適用之餘地，不涉及法規溯及既往適用之問題。再者，被告為本件申請容許將系爭土地作為畜牧設施使用事項之主管機關，有依其要件審認裁量而不予同

意之權限。其受理原告之申請，應本於原告所擬具之經營計畫（畜牧生產養殖），就該農業用地之農業經營及設置農業設施之必要性與合理性，並參酌上開是否影響農業產銷原則進行實質審查予以裁量核處，並非受理原告之申請，即應同意核准興建農業設施。亦即，被告為本件申請事項審查時有裁量權限，得不予同意，或以行政處分及附款之方式同意，以確保行政目的之達成，自未違反信賴保護原則。原告之上節主張，自非可採。

3.另行政程序法第102條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」其所謂「限制或剝奪人民自由或權利之行政處分」，係指積極地對人民之自由或既存權利為限制或剝奪，並不包括消極地駁回人民之請求。此乃前者已改變處分相對人現狀，新增不利於處分相對人之法律效果，後者係維持現狀，僅未增加駁回處分相對人(即申請人)有利之法律效果，立法者衡量此兩種行政處分性質上之差異，就是否強制給予處分相對人陳述意見機會，取捨後所作之規定（最高行政法院110年度上字第275號判決、108年度判字第297號判決參照）。經查，被告依農委會於110年5月17日檢送臺灣地區110年度家禽、毛豬及牛羊鹿生產目標（見乙證9），據以估算出○○縣○○鄉110年度乳牛飼養總頭數容養上限為1,803頭，而○○縣○○鄉110年度第2季畜禽飼養場數及在養量為15,002頭（見本院卷第99頁），已達前揭110年11月9日公告○○縣○○鄉110年度乳牛容養上限1,803頭約8倍，是被告以原處分否准原告本件系爭土地作畜牧場登記及主要畜牧設施許可使用之申請，本件被告作成原處分所根據之乳牛在養頭數之事實，客觀甚為明確，依行政程序法第103條第5款規定，本無須給予處分相對人陳述意見之機會。況且，被告以原告申請飼養乳牛210頭，已逾福興鄉飼養乳牛頭數之容養上限，且足以影響乳

牛之產銷為由，依容許使用審查辦法第6條第2項規定作成否准原告申請之原處分，僅為消極否准原告之請求，並非作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分，自無庸依行政程序法第102條給予處分相對人陳述意見之機會。是原告主張被告作成原處分前未依行政程序法第102條規定給其陳述意見之機會，違反正當法律程序云云，並不足採。

六、綜上所述，原告主張尚非可採，原處分以本件農業用地作畜牧設施容許使用申請之飼養家畜禽規模已逾○○縣○○鄉之乳牛容養上限，不符容許使用審查辦法第6條第2項之規定，而否准原告之申請，核無違誤，訴願決定予以駁回，亦無不合，從而原告訴請撤銷原處分及訴願決定，並命被告核准原告本件系爭土地作畜牧場登記及主要畜牧設施許可使用之申請，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，於判決結果無影響，爰不逐一論列，附此敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　1　　月　　5　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　林　靜　雯

法　官　楊　蕙　芬

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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.上訴人或其法定代理人具備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，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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。 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　112　年　1　月　5　日

書記官　蔡　逸　媚

==========強制換頁==========

附表、證據編號對照表

證號	證據名稱	所附卷宗	頁次
甲證1	訴願決定書	本院卷	25-34
乙證1	本案申請相關文件	本院卷	47-94
乙證2	110.11.9公告○○縣○鄉鎮家畜家禽容養上限	本院卷	95-98
乙證3	110年第2季福興鄉牛隻在養頭數	本院卷	99-100
乙證4	申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法	本院卷	101-102
乙證5	彰化縣政府行政處分書	本院卷	103-104
乙證6	111.5.16農訴字第0000000000號訴願決定書	本院卷	105-114
乙證7	農業發展條例	本院卷	115-116
乙證8	本縣各鄉鎮市農牧用地面積	本院卷	117-118
乙證9	行政院農業委員會110年5月17日農牧字第0000000000號函	本院卷	119-122
乙證10	各鄉鎮家畜家禽飼養容量上限計算方式	本院卷	123
乙證11	被告110年11月9日府農畜字第0000000000號函	本院卷	161-178
乙證12	中央法規標準法第18條	本院卷	179-180
乙證13	法務部法律字第00000000000號	本院卷	181-182
乙證14	釋字第443號解釋	本院卷	183-190
乙證15	畜牧法第22條	本院卷	191-192
乙證16	行政院農委會統計書刊查詢資料	本院卷	193-197