臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
112年度訴字第122號
民國114年3月12日辯論終結

原　　告　陳宜欣

訴訟代理人　高馨航　律師
被　　告　彰化縣政府
代　表　人　王惠美
訴訟代理人　許天耀
　　張嵩駿

上列當事人間因申請農牧用地作畜牧設施容許使用事件，原告不服改制前行政院農業委員會中華民國112年3月7日農訴字第11107 23705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：

㈠原告擬於屬農業用地之坐落○○縣○○鄉大義段226地號土地（下稱系爭土地）上設置養雞場供作飼養白肉雞4萬500隻使用，乃於民國110年5月28日檢具農業用地容許作農業設施使用申請書及相關書件，申請系爭土地作畜牧設施容許使用（下稱系爭申請案件）。案經○○縣○○鄉公所（下稱埔鹽鄉公所）以110年10月21日鹽鄉農字第0000000000號函（下稱110年10月21日函）駁回所請後，原告提起訴願，經被告認定埔鹽鄉公所非屬終局准駁權限機關，作成111年3月2日府法訴字第0000000000號訴願決定（下稱111年3月2日訴願決定）予以撤銷，埔鹽鄉公所以111年4月11日鹽鄉農字第00 00000000號函送系爭申請案件予被告處理。

㈡嗣經被告以系爭申請案件係屬新設置畜牧場，其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）彰化縣110年度各鄉鎮家畜禽容養上限表（下稱110年度容養上限表）關於彰化縣該年度埔鹽鄉之家禽（白肉雞）容養上限，而依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（下稱審查辦法）第6條第2項規定，以111年8月17日府農畜字第0000000000號函（下稱原處分）不予同意原告申請。原告不服，提起訴願，經改制前行政院農業委員會（112年8月1日改制為「農業部」，下稱農委會）以112年3月7日農訴字第0000000000號訴願決定（下稱訴願決定）駁回。原告遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠原告於110年5月28日向埔鹽鄉公所申請系爭土地（使用面積：3,854平方公尺）作畜牧設施使用（飼養白肉雞舍）時，被告並無依畜牧法第23條規定、彰化縣新設置畜牧場管理自治條例第4條規定，以穩定埔鹽鄉家畜、家禽產銷為由，公告暫停受理新設置畜牧場之申請。且當時被告亦無公告限制○○縣○○鄉鎮家禽畜容養上限，原告於申請時自不能預料本件申請案因為政策目的而遭否准。若原告提出申請當時，已被告知或可得知悉○○縣○○鄉白肉雞之容養量已達上限，何須提出系爭申請案件之必要？

㈡原告自110年5月28日提起系爭申請案件，至111年8月17日才接獲被告作成原處分不予同意，期間長達1年3個月，相較其他人所提申請案件之審查期間是否相距甚遠？為何審查期間長達15個月？顯然被告就同一事件有不相同之處理，與行政程序法所揭示之原則相違，原處分顯有違誤。

㈢審查辦法第6條第2項所謂「有影響農業產銷之虞者」，核屬不確定法律概念，行政機關對之固享有判斷餘地。然參據司法院釋字第553號解釋理由意旨，行政機關之判斷不得1.出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。2.法律概念涉及事實關係時，其涵攝有明顯錯誤。3.對法律概念之解釋有明顯違背

解釋法則或牴觸既存之上位規範。4.有違一般公認之價值判斷標準。5.出於與事物無關之考量，亦即違反不當聯結之禁止。6.違反法定之正當程序。7.作成判斷之行政機關，其組織不合法且無判斷之權限。8.違反相關法治國家應遵守之原理原則等情事，否則其判斷即有恣意濫用及其他違法情事。

㈣被告雖依據111年7月13日「新設置畜牧場第3次審查會」之會議記錄，而為不予同意原告申請之處分。然原告於110年5月28日提出申請當時，並無須經「新設置畜牧場審查會」之程序，何以被告竟踐行「新設置畜牧場審查會」程序及依該會議紀錄作為否准許設置之依據？法源依據何在？為何能溯及既往適用於系爭申請案件？原處分及訴願決定均未說明及解釋其理由，驟然駁回原告申請，影響原告權益甚鉅。

㈤又原告提出系爭申請案件時，符合當時關於新設畜牧場與住宅間距離限制之規定，被告不得適用修正後之彰化縣新設置畜牧場管理自治條例第5條關於500公尺之距離限制，據為系爭申請案件不應同意之論據。故原處分認事用法均有違誤等語。

㈥聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告就原告110年5月28日提出系爭申請案件，應作成同意系爭土地作畜牧場登記及主要畜牧設施許可使用之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠原告雖於110年5月28日提送系爭申請案件至埔鹽鄉公所，惟經埔鹽鄉公所審查後於110年10月21日駁回，而由被告作成111年3月2日訴願決定書認定埔鹽鄉公所駁回原告申請欠缺事務管轄權限，撤銷埔鹽鄉公所所為處分。後續埔鹽鄉公所以111年4月11日鹽鄉農字第0000000000號函轉系爭申請案件至被告審查，故原告指稱被告審查系爭申請案件長達15個月，遲至111年8月17日始作成原處分，有違平等原則，應有違誤。

㈡原告雖主張其於110年5月28日已提送申請書，惟審查中途歷經駁回及訴願程序，被告於111年4月11日方再次受理埔鹽鄉

公所核轉之系爭申請案件，且被告為農地利用綜合規畫及畜牧場總量管制，已於110年11月9日公告訂定彰化縣110年度各鄉鎮家畜禽容養上限，係屬限制或禁止規定之新法規，本案處理程序終結前，依中央標準法第18條規定，應適用新法規，故無違反不溯及既往原則。

㈢有關新設置畜牧場審查委員會成立，係為使行政程序更加完備，對新設置畜牧場嚴加審核，經簽奉縣長核可而成立，其組成成員由4名府內委員（召集人、副召集人、彰化縣環境保護局、彰化縣政府水利資源處）與5名府外委員（所轄公所、中央畜產研究單位、相關產業團體代表、2名專家學者），共9人組成審查委員會，又該審查委員會係依據本縣各家畜禽容養上限作為核准新設置畜牧場之重要參考標準，並審視其相關經營計畫是否具合理性，最後仍回歸審查辦法，作成相關行政處分，至本案係依據審查辦法第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。

㈣有關原告所提及「倘知悉埔鹽鄉公所白肉雞之容養量已超過，何須提出本件農牧用地作畜牧設施(白肉雞舍)之必要」及「何來可能如訴願決定書所載，原告應能預料本申請案有可能因為政策目的而遭否准」，被告受理原告之申請，應本於原告所擬具之經營計畫，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，被告於審查本案之申請時，即有裁量權限，且得以行政處分及附款之方式，確保行政目的之達成，非如原告訴稱本件申請案一經申請被告即應予核准。另訴願決定書所載得以預料的事項係指審查辦法第6條第2項規定，然前開辦法已於106年6月28日施行，被告依法作成駁回處分，自無違誤。

㈤容養上限之訂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，並以此訂定各鄉鎮家畜禽容養上限。而農委會於每年會進行各縣市各鄉鎮市農情調查4次（共4季），調查結果皆會公布於該會農業統計資料查詢網站中，一般民眾皆可取得相關調查結果。本案埔鹽鄉白肉雞容養上限為36萬4,650隻，然依據農委會111年第一季農情調查，可明確得知該鄉鎮白肉雞在養隻為51萬6,400隻，已明顯超過被告所訂定之容養上限。

㈥依修正後之現行彰化縣新設置畜牧場管理自治條例第5條規定，新設畜牧場應距離住宅500公尺以上。系爭申請案件場址坐落之系爭土地周界500公尺內有住宅，亦無法准許原告之申請。故本件原告之訴為無理由，應予駁回等語。

㈦聲明：原告之訴駁回。

四、本院判斷：

㈠前提事實：

查系爭土地係屬特定農業區農牧用地，原告擬於其上設置養雞場供作飼養白肉雞4萬500隻使用，於110年5月28日向埔鹽鄉公所提出系爭申請案件，原由埔鹽鄉公所逕以110年10月21日函駁回其申請，惟經被告以111年3月2日訴願決定予以撤銷，案移被告作成原處分適用審查辦法第6條第2項規定不予同意，復據訴願決定予以維持等情，有卷附系爭土地登記謄本（見本院卷第131頁）、原告110年5月28日提出系爭申請案件檢附之農業用地作農業設施容許使用申請書及相關書件（見訴願卷第16至34頁）、埔鹽鄉公所110年10月21日函（見本院卷第47至49頁）、被告111年3月2日訴願決定（見本院卷第51至73頁）、原告111年3月28日補提出系爭申請案件檢附之農業用地作農業設施容許使用申請書及相關書件（見本院卷第119至147頁）、埔鹽鄉公所111年4月11日鹽鄉農字第0000000000號函（見本院卷第117至118頁）、原處分

（見本院卷第157至158頁）及訴願決定（見本院卷第87至99頁）等件可稽，堪認屬實。

㈡按農業發展條例第8條之1第2項前段及第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。」次按審查辦法第1條規定：「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3條第5款規定：「本辦法所稱農業設施之種類如下：……五、畜牧設施。……」第4條規定：「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。」第5條規定：「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1項第9款、第2項規定：「（第1項第9款）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：……九、違反其他土地使用管制相關法令規定。（第2項）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。」

㈢原告雖以上開情詞主張系爭土地依系爭申請案件提出當時之法令規定，並無不予同意作農業（畜牧）設施容許使用之情形，被告應為同意原告申請之處分始適法云云。惟：

1.按事實審行政法院審理人民依行政訴訟法第5條第2項規定所提之課予義務訴訟，除法令有特別規定外，係以言詞辯論終結時之事實及法律狀態作為判斷其請求有無理由之基準時點。換言之，原告之申請案件迄行政法院事實審言詞辯論終結時存在之事實基礎及應適用之法令，如未符合准許之法定要件者，即無從責令行政機關應履行作成准許處分之義務，無論原處分否准所據理由有無瑕疵或不完足之情形，均不能認原告請求為有理由。又依中央法規標準法第18條規定，各機關受理人民聲請許可案件，於處理程序進行中應適用法規如有變更時，原則上依從新原則，應適用處理程序終結時有效之新法規；雖舊法規有利於當事人者，例外採從優原則，適用舊法規，但必須當事人聲請之事項未經新法規廢除或禁止者為限。換言之，聲請之事項如依舊法規雖有利於當事人，但已為新法規所廢除或禁止者，即無適用中央法規標準法第18條但書之餘地（最高行政法院111年度上字第937號判決、109年度大字第3號裁定、107年度判字第60號判決、99年度判字第1118號、1049號、873號、98年度判字第822號及95年度判字第2203號判決意旨暨95年9月份及98年12月份庭長法官聯席會議意旨參照）。

2.準此以論，申請人提出農業用地作農業（畜牧）設施容許使用申請案件後，其應適用法令已修正增設限制或禁止規定者，自應符合新法規定之要件，主管機關始得核發容許使用同意書，則事實審行政法院判斷原告起訴請求是否適法有據，仍應以言詞辯論終結時存在之事實及法律狀態為基準。是以，原告援引中央法規標準法第18條關於從新從優原則規定，資以主張系爭申請案件應否同意之法律上判斷，應適用舊規定云云，於法容欠允洽，不能採取。

3.依照前引農業發展條例第8條之1第2項及第3項之規定意旨，可知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，而有關農業設施容許使用與興

建之種類及應遵行事項，授權中央主管機關訂定辦法予以規範。依據農委會本此授權規定訂定之審查辦法第3條第5款、第4條及第5條等規定，足見畜牧設施使用亦屬於法定農業設施種類之範圍，但直轄市或縣（市）主管機關受理農業用地作農業設施容許使用之申請案件，並非僅就檢具書件為形式審查，而應予實質審查符合規定要件者，始核發容許使用同意書。再依同辦法第6條第1項第9款及第2項規定，申請農業用地作農業設施容許使用，有違反土地使用管制法令規定者，主管機關應不予同意。且鑑於相同產業之農業設施容許使用申請案件，如未考量整體產業需求及調節政策，將影響產銷平衡，故賦予縣市主管機關享有因地制宜之裁量權限。

4.查原告於110年5月28日提出系爭申請案件時，被告固尚未對外公告110年度容養上限表，但旋於當年11月9日公告110年度容養上限表（見本院卷149至153頁），其後逐年公告，迄113年10月7日公告最新之113年度容養上限表（見本院卷第305至330頁），而依最新公告之容養上限表所示系爭土地所在之○○縣○○鄉，其白肉雞容養上限為388,667隻（見本院卷第326頁），則在該鄉轄區域內新設置飼養白肉雞養雞場即應受此公告規定限制，如目前在養量已達容養上限者，即無同意新設置飼養該種類養雞場之裁量餘地。查埔鹽鄉目前白肉雞在養量已達479,200隻，有統計資料在卷可稽（見本院卷第445頁），顯然超過管制之容養上限至明。

5.依據110年10月4日修正施行之彰化縣新設置畜牧場管理自治條例第5條第4款「申請新設置畜牧場登記，應具備下列條件：……四、新設置畜牧場應距離商店、廠房、機關（構）、學校及非自有住宅（不含農舍）等周界500公尺範圍以上。但本自治條例公布施行前已取得畜牧設施容許使用同意書或於本自治條例公布施行前已提出申請，且於本自治條例公布施行後，取得畜牧設施容許使用同意書而

申請增建（其增加場地面積以原場地之毗連土地一倍為限）、改建及修建設施者，不在此限。」之規定，申請新設置畜牧場登記應距離非自有住宅周界500公尺範圍以上，足見上開自治條例修正施行後，除申請人自有住宅外，距其他住宅周界500公尺範圍內之土地不許新設置畜牧場，否則，即違反土地使用管制法令規定。查系爭土地與周界住宅之距離在500公尺範圍內之事實，亦有內政部國土測繪中心之國土測繪圖資查詢資料在卷可憑（見本院卷第449頁）。

6.是故，原告提出系爭申請案件後，在被告作成同意系爭土地作飼養白肉雞設施容許使用之前，因被告已公告○○縣○○○○鄉鎮家畜禽容養上限表予以管制飼養數量，以防杜產銷失衡，而目前○○縣○○鄉之白肉雞在養數量已超過管制之容養上限，為避免放任新設養雞場飼養，導致生產過剩，破壞產銷均衡狀態，自許限制新設置飼養該種類養雞場，則被告不予同意原告之申請，核屬維護公共利益所必要，符合審查辦法第6條第2項規定之意旨，並無裁量怠惰或濫用構成違法之情事。且系爭申請案件場址所在之系爭土地周界500公尺內亦有住宅，新設置養雞場亦牴觸前引彰化縣新設置畜牧場管理自治條例第5條第4款關於新設置畜牧場距離住宅之周界不得少500公尺之土地使用管制規定，符合審查辦法第6條第1項第9款規定「違反其他土地使用管制相關法令規定」之情形，自應不予同意核發農業用地作農業設施容許使用同意書。則被告作成原處分否准原告所請，於法並無違誤。

五、綜上所述，原告上開主張各節，均非可取。本件系爭申請案件既有審查辦法第6條第1項第9款、第2項規定之情形，自無從責命被告應予同意核發農業用地作農業設施容許使用同意書，則作成原處分否准原告所請，及訴願決定駁回其訴願，雖所據理由有不同，但結論則屬正確，仍應予以維持。從

而，本件原告訴請撤銷訴願決定及原處分，並聲明求為判命如前揭訴之聲明所示，於法難認有據，不能准許。

六、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法核與判決結果不生影響，爰不逐一論述，併此敘明。

七、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　3　　月　　26　　日

審判長法官　蔡 紹 良

法官　黃 司 熒

法官　陳 怡 君

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
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1.當事人或其代表人、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。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3.專利行政事件，當事人或其代表人、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。
㈡非律師具有右列情	1.當事人之配偶、三親等內之血親、二

形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	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. 當事人為公法人、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㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　3　　月　　26　　日

書記官　杜 秀 君