

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187號

民國113年6月5日辯論終結

原告 蔡家豪

訴訟代理人 林元浩律師

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民國112年5月10日農訴字第1120702826號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

- 一、訴願決定及原處分均撤銷。
- 二、被告就原告於民國111年1月17日所提農業用地容許作畜牧設施使用之申請案件，應依本判決之法律見解作成決定。
- 三、原告其餘之訴駁回。
- 四、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

- (一)原告擬以非都市土地一般農業區農業用地之坐落彰化縣二林鎮柳子溝段387地號土地（下稱系爭土地）作有色肉雞舍、堆肥舍、管理室、倉儲設施、配電場所、飼料桶及畜牧設施使用，乃於民國111年1月17日提出農業用地作農業設施（畜牧設施）容許使用申請書表（下稱系爭申請書），檢附畜牧場經營生產計畫書、環境衛生維護計畫書、廢棄物處理說明書等計畫書、說明書、配置圖、申請人單獨所有土地登記謄本等相關書件，向被告申請農業用地作畜牧設施容許使用（下稱系爭申請案件）。

01 (二)案經被告前以系爭申請案件係屬新設置畜牧場，申請飼養家
02 畜禽規模雖未超過被告110年11月9日府農畜字第0000000000
03 號公告○○縣○○鎮之容養上限，惟二林鎮之在養雞隻數量
04 已超過雞隻容養總和上限為由，適用申請農業用地作農業設
05 施容許使用審查辦法（下稱審查辦法）第6條第2項規定，以
06 111年5月18日府農畜字第0000000000號函（下稱前處分）不
07 予同意。惟經改制前行政院農業委員會（下稱農委會）以11
08 1年10月14日農訴字第0000000000號訴願決定（下稱前次訴
09 願決定）予以撤銷，並命被告於2個月內另為適法之處分在
10 案。

11 (三)嗣被告續於111年12月2日召開新設置畜牧場第5次審查會
12 （下稱第5次審查會議）重為審查，認原告申請檢附之廢棄
13 物處理說明書第5點「處理說明」載稱：「排泄物每週清理1
14 次」與實際經營方式顯有落差，其經營計畫顯不合理，改依
15 審查辦法第6條第1項第2款規定，以111年12月16日府農畜字
16 第0000000000號函（下稱原處分）不予同意。原告提起訴
17 願，經農委會以112年5月10日農訴字第0000000000號訴願決
18 定（下稱訴願決定）駁回，原告遂提起本件行政訴訟。

19 二、原告主張及聲明：

20 (一)被告違法駁回系爭申請案件，影響原告對自己土地自由使用
21 收益之權利及合法從事畜牧業之權利，實係限制原告憲法所
22 保障財產權及工作權，參照司法院釋字第423號解釋意旨，
23 原處分核屬限制或剝奪人民自由或權利之行政處分，應依行
24 政程序法第102條規定給予陳述意見機會。豈料，被告不僅
25 在前處分之程序中違法未予原告陳述意見之機會，在作成原
26 處分前之程序，依舊未予原告陳述意見之機會，針對系爭申
27 請書有認為不明瞭或未臻完備之處，也未予原告進一步提出
28 說明或補正之機會，顯然原處分除有諸多實質違法之處外，
29 更已侵害原告正當法律程序之程序參與權的憲法保障，而與
30 行政程序法第102條規定相悖，是原處分有不適法之處，自
31 當予以撤銷。

01 (二)被告召開第5次審查會議中，對其他第三人申請案認為有不
02 明瞭之處，有先命該第三人補正，倘被告認為原告之廢棄物
03 處理說明書第5點說明有不合理之嫌疑，理應與其他第三人
04 申請案比照辦理，先命原告補正或說明才是，然而，被告卻
05 獨漏原告補正之機會，已悖於憲法所揭示平等原則、行政自
06 我拘束原則等一般法律原則，而有違反行政程序法第4條、
07 第6條規定甚明。訴願決定也未見訴願機關具體審查被告差
08 別對待之合理性何在，是原處分及訴願決定確有違誤而應予
09 撤銷。

10 (三)所謂「經營計畫內容不合理」應係指經營計畫在客觀上一般
11 人均認為不合於常理及常情，即實務上顯然無法實踐，邏輯
12 上自然也無法透過進一步說明而使不於合常理的情形變成合
13 於常理，或透過說明而使得本來無法實踐之計畫變得有實踐
14 可能性，倘若經營計畫內容可以透過進一步說明而使其合於
15 常理或常情，令一般人可以相信其有具體操作可能性者，即
16 非經營計畫內容不合理，此時應屬於計畫內容說明未詳盡之
17 情形，此亦有農委會畜產試驗所彰化種畜繁殖場代表於審查
18 會議時之發言可參。

19 (四)被告認為原告排泄物每週清理1次與實際經營方式顯有落差
20 而駁回系爭申請案件，核其目的無非係為確保原告能妥善處
21 理雞禽排泄物，進而達到環境保護之核心目的，被告駁回系
22 爭申請案件雖可以根本性避免雞禽排泄物之產生而達到其行
23 政目的，然而，被告達成此一行政目的之手段中，除了駁回
24 此等侵害人民工作自由之最嚴重作法外，尚有命補正、依行
25 政程序法第93條作成附附款之行政處分等其他同樣可達到環
26 境保護，但對人民權利侵害較輕微之手段。竟然，被告逕自
27 駁回原告申請案，採取侵害人民權利最嚴重之手段，而原處
28 分內容也未說明原因，實有違比例原則之最小侵害性原則，
29 與行政程序法第7條規定相悖。

30 (五)依寶翔能源股份有限公司之訴願案件可知，被告在另案依審
31 查辦法第6條第1項第2款規定駁回人民申請案時，會將專家

01 學者之審查意見臚列於行政處分中。然而，觀諸原處分否准
02 系爭申請案件之理由僅載為：「審查結果：旨案檢附之廢棄
03 物處理說明書第5點說明：排泄物每週清理1次，與實際經營
04 方式顯有落差，即經營計畫顯不合理……」等語，與被告於
05 前揭另案行政處分詳載審查內容相比之下，過於省略。且觀
06 原處分內容，究竟被告所認定實際經營方式意指為何？被告
07 認為原告說明書所載「排泄物每週清理1次」等語，是哪裡
08 不符合實際經營方式？是清理頻率太高抑或太低？被告認為
09 合理的清理頻率又是為何？等等問題均未見被告具體說明
10 之，換言之，單憑原處分目前所載內容，客觀一般人根本無
11 法獲悉被告認為經營計畫不合理的地方在哪，不清楚被告如
12 何認定事實、參考標準為何、如何裁量，以至於無法判斷原
13 處分之作成是否合法。是原處分明顯違反行政程序法第5條
14 及第96條第1項第2款規定，並有悖於行政行為明確性原則甚
15 明。

16 (六)行政機關依審查辦法第6條第1項第2款規定經營計畫內容顯
17 不合理而駁回人民申請案時，應提出具體證據支撐，並於行
18 政處分中具體說明理由，然被告認為原告之計畫與實際經營
19 方式顯有落差，卻未見被告於原處分內容提出具體證據為
20 佐，原處分內容僅一語帶過，也未具體說明被告認定系爭申
21 請案件顯不合理之理由，是原處分確有違法恣意，應予撤
22 銷。

23 (七)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
24 量許可之準據，應屬不確定法律概念。行政法院就上開不確
25 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
26 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
27 法院釋字第553號理由書所提之未遵守應遵循之法律程序、
28 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
29 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
30 時，得依法撤銷或變更。因此前開合理性及必要性非得任由
31 行政機關主觀心證為判斷，應遵守相關之法律程序、行政法

01 上之一般原理原則等，亦即須非屬恣意濫用及其他違法情
02 事，原處分所載駁回理由過於簡略，原告合理懷疑被告於審
03 查會議所邀請之專家學者或有關機關人員，可能非全部均有
04 飼養雞隻或環保之專業背景；且審查過程中，被告也未提出
05 具體證據供專家學者或有關機關人員參酌，並充分討論，即
06 恣意判斷原告申請書內容之合理性。

07 (八)再者，原告係申請飼養有色肉雞4萬4,000隻使用，數量未達
08 被告公告之額度上限，被告竟在未有具體證據可證明原告經
09 營計畫是否不具合理性？且未將證據作專業審查，即駁回原
10 告本件申請，其心可疑，不僅主觀恣意，而有資訊不完全之
11 判斷瑕疵，更彰顯被告僅係為解決陳抗問題，才出於與事物
12 無關之考量而作成原處分，嚴重侵害原告受憲法保障之財產
13 權與工作權。被告對於原告「排泄物每週清理1次」之具體
14 作法若有疑慮，卻也未通知原告補正說明，未予原告就執行
15 方式進一步具體說明，顯然被告係在資訊不完全之情狀下作
16 成判斷。

17 (九)原告在廢棄物處理說明書第5點記載排泄物每週清理1次等
18 語，此乃因為法無明文規定清潔方式及頻率，原告欲優化雞
19 舍環境問題，除批次清理外，另自主做每週局部審視清潔，
20 不僅沒有實際經營不合理性，反而更符合專業文獻所記載及
21 時清潔的頻率，而有助於環境及雞隻健康保護目的之達成。
22 在雞隻飼養實務上，雞舍地面上通常會鋪設5公分以上厚度
23 的墊料，供雞隻在其上活動，墊料的功用可以隔離地面濕
24 氣，保持雞舍溫度，還可吸收雞隻排泄物之水份；因墊料潮
25 濕，容易使雞隻發生消化道或呼吸道感染之疾病，如大腸桿
26 菌病、球蟲病、慢性呼吸道病等，而雞隻長時間與排泄物接
27 觸，恐大幅提高球蟲病的發病率，且易導致傳染病流行，因
28 此，若發現墊料因與排泄物混合而受潮時，應及時清除雞舍
29 內的排泄物與受潮的墊料，此有相關文獻資料為憑。被告訴
30 願答辯稱實務上在有色肉雞飼養週期90天期間內通常不用清
31 除有混雜雞隻排泄物而受潮的墊料，顯然被告認定的排泄物

01 清理頻率與前開文獻資料所示清理頻率為及時，差距甚遠，
02 亦即被告認定雞隻排泄物之清理頻率為90天以上，才是與雞
03 隻飼養實務明顯背道而馳，不利雞舍環境與雞隻健康之維
04 護，而不具合理性。原告清理方式為先架設臨時圍籬，將雞
05 隻集中在雞舍的某一處，而後開始清理沒有雞隻的區域，將
06 混有排泄物而受潮的墊料剷除後，再鋪設新墊料；而後將雞
07 隻趕往已經清潔完畢的區域，同樣架設臨時圍籬後，進行雞
08 舍中另一區域的清理排泄物工作，如此反覆分區域輪流作業
09 後，確實會在1週內將雞舍全部範圍清潔一輪，是原告之經
10 營計畫內容非顯不合理。

11 (十)原告所提出有關雞舍墊料管理之文獻，並未明文僅適用於白
12 色肉雞，係一體適用於所有肉雞養殖場。相反地，觀被告所
13 提出之養雞場墊料重複使用示範手冊，係專門適用於白色肉
14 雞養雞場之示範手冊，既然原告係申請飼養有色肉雞，飼養
15 週期及情況皆與白色肉雞不相同，自無該手冊適用之空間。
16 何況，名為示範手冊，僅為眾多方式之一，而非法定強制做
17 法，各養殖業者自可依各自雞舍的具體情況，採取更適合的
18 做法。是被告辯稱原告所提出文獻係為白色肉雞之飼養管理
19 資料等語，與兩造所提客觀證據不相符，顯然係被告惡意曲
20 解文獻資料，斷不可採。

21 □市面上的雞隻品種多以羽毛顏色來區分，主要可以分成白色
22 肉雞和有色肉雞兩大類，其中有色肉雞包括土雞和台灣特有
23 雞種等不同種類，如仿土雞、烏骨雞、鬥雞和閩雞等，品種
24 多元，有色肉雞成熟所需時間較長，依不同品種，飼養週期
25 可能為13至24周不等，而白色肉雞則因為育種改良之關係，
26 生長成熟所需時間較短，飼養週期通常為5至7周。正因為白
27 色肉雞飼養週期較短，從而才有重複使用墊料之可行性，然
28 而，有色肉雞飼養週期較長，為白色肉雞飼養週期的3至4倍
29 不等，為避免雞舍環境不乾淨、滋生細菌或墊料發霉等情況
30 發生而導致雞隻生病，實務上有色肉雞養殖業者少有重複利
31 用墊料者；甚者，有色肉雞因為品種多元，每一品種有色肉

01 雞的飼養週期均不同，比如閩雞的飼養週期可能長達半年以
02 上，飼養週期也會因為養雞業者與客戶契作契約約定之出雞
03 日期而有不同，比如燉雞（常見於餐廳、婚宴會館中作雞湯
04 料理使用）的飼養週期可能低於90天，被告究竟如何認定有
05 色肉雞之飼養週期均為90天，實非無疑。由是以觀，被告答
06 辯所提出有色肉雞飼養週期90天、雞舍墊料重複利用之經營
07 方式等語，不僅與其所附文獻內容不相符，更與實務經驗不
08 相符，被告認定的經營計劃根本才是不具合理性，被告以此
09 為標準否准系爭申請案件，顯然有判斷瑕疵。再參彰化縣新
10 設置畜牧場管理自治條例第5條第2項第2款、第3款規定可
11 知，白色肉雞與有色肉雞因品種差異，雞舍有不同的法定設
12 備需求，益證白色肉雞與有色肉雞飼養所需環境及方式確實
13 不同，不得以白色肉雞之墊料使用方式作為有色肉雞申請案
14 的標準，由是反證，被告以白色肉雞之墊料使用方式作為原
15 告申請有色肉雞案的審查標準，顯然有判斷瑕疵。

16 □原告所稱自主做每週局部審視清潔、1週內將雞舍全部範圍
17 清潔一輪等語，係依原告從事雞隻養殖業多年之經驗，自主
18 檢視雞舍環境並進行清潔作業，平均每週均有可能清潔排物
19 物及墊料1次。而所謂清潔係指將髒汙的部位清除、排除
20 掉，原告的意思係將含有排泄物、潮濕或發霉等不乾淨的墊
21 料進行清除、更換作業，倘若原告自主巡視過程沒有發現髒
22 汙情況，自無需要特別清除、更換墊料，被告卻辯稱原告1
23 週內更換完雞舍內所有墊料等語，惡意曲解原告文義，抗辯
24 實不可採。甚者，原告目前採取及時更換混雜排泄物或受
25 潮、發霉墊料之清潔作業方式，所產生墊料成本低於原告營
26 運總成本1%，成本極低，反而有效降低雞隻生病或死亡，提
27 高出雞率，並減少委外清運業者處理雞舍廢棄物之清運費
28 用，原告作法對於整體營運、收益、消費者食安之公益等，
29 均有助益，並無不合理之處，是被告辯稱原告所採清理方式
30 不僅增加廢棄墊料數量，亦增加墊料使用之成本，與實務處

01 理方向大相逕庭等語，純屬被告紙上談兵的個人猜測之詞，
02 適足反證，被告所辯才是不符合實務經驗，核不可採。

03 □針對證人證詞表示之意見；

04 1.第5次審查會議之會議紀錄中，邱副召集人奕志稱有色肉
05 雞飼養週期至少長達90天以上等語，但有色肉雞飼養週期
06 未必均為90天以上，顯然被告有以錯誤的事實及不完全資
07 訊作成原處分，是有判斷瑕疵。

08 2.而依證人證詞可知，清理與清運為兩件不同的事情。清理
09 係指雞舍內環境清潔、整理及維護，屬於雞舍主人自主管
10 理，將潮濕或發霉的墊料清出至雞舍外，堆置在雞場其他
11 地方暫放，如堆疊室，基於雞隻健康著想，甚至可以1天
12 做到2次，或者看到有需要清理的地方就隨時進行，可促
13 進雞隻健康。清理並非清運，清理係由雞舍主人自行作
14 業，與清運業者無涉。

15 3.又清理的頻率係由雞舍主人自行決定，每天清理也可以，
16 從而原告申請書中廢棄物處理說明書第5點處理說明載稱
17 排泄物每週清理1次等語，具有實踐操作可能性，並無不
18 合理。

19 4.再白色肉雞與有色肉雞為不同品種，白色肉雞飼養週期較
20 短，而有色肉雞包括紅羽土雞、黑羽土雞或黃金雞等不同
21 種類，品種相當多元，有色肉雞飼養週期較白色肉雞為
22 長，且會依品種、市場需求而有不同的飼養週期，不一定
23 都是90天。由是以觀，被告提出養雞場墊料重複使用示範
24 手冊，既係專門適用於白色肉雞養雞場之示範手冊，自不
25 可當然適用於系爭申請案件。被告稱有色肉雞飼養週期均
26 為90天等語與實務經驗顯不相符，以此錯誤標準否准系爭
27 申請案件，係以不正確的事項及有違一般公認的價值判斷
28 標準而作成原處分，顯然有判斷瑕疵。

29 5.實務上，有色肉雞的飼養方式，很少有重複使用墊料者，
30 尤其原告申請設立雞舍地點所在的中部地區，確實沒有重
31 複使用墊料的習慣。因此，被告以實務上都是重複使用墊

01 料，原告所採方式將增加廢棄墊料數量及墊料成本等理由
02 而否准系爭申請案件，顯然是以不正確的事項作成原處
03 分，確有判斷瑕疵，被告前開理由才是與實務經驗大相逕
04 庭。

05 6. 墊料成本不高，僅占總成本不到10%。且墊料取得容易；
06 無論墊料肥沃程度高低為何，均有需求市場，從而被告以
07 原告所採方式成本過高而認定不合理，顯然與實務經驗相
08 悖。何況，證人證詞也提及排泄物清理方式，除更換墊料
09 外，尚有其他方式，從而原告所採排泄物每週清理1次之
10 方式，未必衍生過多的墊料成本。甚者，原告係申請飼養
11 有色肉雞，而非申請經營廢棄墊料處理再利用的堆肥業，
12 墊料肥沃程度及其供需市場應非雞舍主人應優先考量者，
13 只要廢棄墊料處理成本在原告可接受範圍，便沒有不合
14 理，反而是如何促進雞隻健康才是原告申請飼養有色肉雞
15 的首要任務，而原告所採方式，確實有助於保持墊料乾燥
16 及蓬鬆，可促進雞隻健康，被告試圖誤導成原告所採方式
17 將降低墊料肥沃程度、增加成本，顯然被告的判斷標準有
18 違實務經驗，更係將與本件畜牧設施申請案無關聯性的因
19 素作為原處分作成之考量，實有判斷瑕疵。

20 7. 墊料維護首重乾燥及蓬鬆，倘墊料潮濕者，便應當立即進
21 行清理及更換，否則將影響雞隻健康，容易產生雞隻臭
22 腳、臭胸等疾病，提高清理頻率，有助於雞隻健康。而墊
23 料潮濕在實務上時常發生，且發生原因多端，無論新式或
24 傳統的雞舍均會發生，換言之，實務上雞舍主人時常要進
25 行雞舍及墊料清理，排泄物清理方式不僅有更換墊料，尚
26 有其他方式。至墊料是否潮濕、是否應更換，則由雞舍主
27 人依據自己的經驗判斷，又因每一個雞舍主人均有自己不
28 同的飼養經驗，則每個雞舍主人對於墊料的清理頻率便
29 有所不同，無誰對誰錯的問題。系爭申請書所載排泄物每
30 週清理1次之清理方式，係依原告的經驗提高清理頻率，
31 確實可以落實墊料清理與維護，將可以減少雞隻出現臭腳、

01 臭胸等疾病，並避免墊料過厚的問題，證人證詞也證實原
02 告所為確實係實務上有在操作的方式，有助於雞隻健康，
03 並無不合理之處。

04 8.我國沒有關於有色肉雞飼養方式的強制規範（部分證人雖
05 稱有飼養手冊或規範，卻無法說出明確的手冊或規範名
06 稱，或者稱自己也不會遵守其所謂的飼養手冊或規範），
07 各個雞舍主人係依憑其過往經驗或者師傅的經驗傳承進行
08 雞舍管理與雞隻飼養（諸如雞舍巡視及清理、墊料更換
09 等）。既然原告的經驗及師傅的傳承確實可以做到排泄物
10 每週清理1次，系爭申請書內容便沒有不合理之問題。何
11 況，過往向被告提出並經核准的相同申請案中，也不乏有
12 與原告採排泄物每週清理1次的相同寫法。是被告提出示
13 範手冊作為否准及答辯理由，益證原處分確有瑕疵，應予
14 撤銷，重新審查原告的申請案。

15 9.實務上大部分雞舍主人每週甚至每天都會進入雞舍巡視，
16 甚至有1日巡視多次的情況，而巡視項目包括檢查墊料有
17 無潮濕、雞隻有無生病等，並且進行即時的處理及清理。
18 因為雞隻對於雞舍主人具有熟悉感，如果雞舍主人基於自
19 主管理，進行雞舍每週清理工作，並不會造成雞隻緊迫或
20 躁動，且乾淨的墊料更有助雞隻生長，預防臭腳、臭胸等
21 疾病，已如前述，換言之，原告採排泄物每週清理1次的
22 方式，未必會造成雞隻緊迫或躁動，但肯定有效促進雞隻
23 健康，利弊權衡下，原告所採方式沒有不合理。由此來
24 看，被告以原告採排泄物每週清理1次會造成雞隻緊迫為
25 由，認為系爭申請書內容顯不合理，顯然有違雞隻飼養實
26 務經驗，更惡意曲解原告本意，足證被告以不正確的事項
27 作成原處分，而有判斷瑕疵。

28 10.證人江世琪根本無養雞的實務經驗，自不可能就本件提供
29 有效專業意見，因此，證人江世琪之不可採信，不能作為
30 本件判決之基礎。甚者，被告竟然聲請傳喚無實務經驗之

01 人到庭作證，企圖以其證詞補充原處分之理由，適足可
02 證，被告有違法故意。

03 □聲明：

04 1.原處分及訴願決定均撤銷。

05 2.被告應就原告設施許可使用案作成同意之行政處分。

06 三、被告答辯及聲明：

07 (一)審查辦法第6條第1項第2款規定所稱經營計畫內容之必要性
08 及合理性為裁量準據，核屬不確定法律概念，行政機關就此
09 等事項之決定，應享有一定判斷餘地，被告亦嚴加審查，乃
10 成立農業用地作畜牧設施容許使用（新設置畜牧場）審查委
11 員會，邀請專家學者及產業代表參與案件審查，最終才作出
12 行政處分，乃相當嚴謹，並非原告所稱行政裁量有顯然恣意
13 之情事。又審查會並非僅審查有色肉雞案件，故被告所邀請
14 委員皆為畜產業不同領域之專家學者，審查會之專業度已甚
15 明灼。

16 (二)原處分乃原告申請畜牧設施容許使用，被告駁回之否准處
17 分，並無行政程序法第102條規定之適用。

18 (三)原告所稱被告於審查會命第三人補正之案件，係經委員討論
19 結果，認定該補正案之經營計畫合理，僅部分說明未詳盡，
20 而給予以補正、補充說明之機會。而原告所提系爭申請案件
21 因經營計畫顯不合理，致審查會委員認無從補正，準此，被
22 告並無原告所稱差別待遇、違反平等原則、行政自我拘束原
23 則一事。另被告於前處分時，因當時會議決議認為其雞隻應
24 合併計算容養上限，遂依超過雞隻總和容養上限駁回，屬於
25 程序上審查，故前處分未提及經營計畫不合理之處。而被告
26 作成原處分時，業對本件進入實質審查而認定原告所提計畫
27 不合理，嗣作成駁回申請之決定。

28 (四)被告為慎重審查新設置畜牧場而成立審查委員會，本委員會
29 成員係包括產業界代表、專家學者、中央畜產研究單位、被
30 告所屬彰化縣環境保護局、被告水利資源處等等，並無原告
31 所指被告有主觀心證恣意為斷之情事，且被告所邀集之專家

01 學者於學術界均有相關畜牧或環保背景，其均具有一定專業
02 度，且被告非僅邀請專家學者，尚有產業界及農委會人員參
03 與審查會，被告係參酌本委員會專業之審查意見作成駁回申
04 請之決定，並無違法或不當。

05 (五)原告所提出文獻係為白色肉雞之飼養管理資料，而其文獻所
06 提及時清除之受潮墊料，依前後文意旨，係指因水線漏水而
07 潮濕之墊料，及時剷除應屬於突發狀況之緊急應變措施，於
08 實務上，有色肉雞的飼養週期長達90天以上，一般而言於飼
09 養過程中，若雞隻因為水便而造成墊料濕度較高，會補充乾
10 淨且乾燥之墊料予以降低濕度，並積極尋找雞隻水便原因予
11 以源頭解決，而除了因緊急狀況（如水線或飲水器漏水），
12 導致地面局部積水，致使墊料無法再使用，才會予以剷除並
13 鋪上新墊料，而原告所提每當發現雞舍中的墊料混雜排泄物
14 受潮，遂架設臨時圍籬採局部清除並於1週內更換完雞舍內
15 所有墊料的方式，此種方式不僅增加雞隻緊迫，也並不符合
16 經驗法則，且隨著廢棄墊料處理費用的增高、墊料價格提
17 升，農委會係針對養雞場墊料重覆再利用出版示範手冊，遑
18 論原告所採清理方式不僅增加廢棄墊料數量，亦增加墊料使
19 用之成本，與實務處理方向大相逕庭。

20 (六)原告所提出有關雞舍墊料管理文獻之來源係境外網站，既無
21 嚴謹格式且未註明數據來源，更無撰寫文章作者之姓名，文
22 獻可靠信似無可採，而被告所提示範手冊，係為了證明目前
23 養雞產業面臨廢棄墊料的處理費用增加、墊料價格提升，朝
24 向減少廢棄墊料產出目標。則原告所主張的清理方式，與整
25 體產業努力方向大相逕庭，且目前有色肉雞已有業者採用墊
26 料重複利用，原告所訴，斷不可採。至原告斷章取義委員審
27 查會議時之發言，亦難謂有據。

28 (七)於113年6月5日言詞辯論時，補稱：審查辦法第6條第1項第2
29 款不合理的部分，係依據審查辦法第22條規定對於農業事業
30 廢棄物之處理及再利用計畫（即廢棄物處理說明書）認為不
31 合理而予以駁回等語。

01 (八)聲明：原告之訴駁回。

02 四、本院判斷：

03 (一)前提事實：

04 如事實概要所述之事實，有系爭申請書、前處分、前次訴願
05 決定、原處分、訴願決定等書件在卷可按（分見本院卷第53
06 頁至第85頁、第95頁、第96頁、第98頁至第106頁、第41
07 頁、第42頁、第45頁至第51頁），堪認真正。

08 (二)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
09 項本文）農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請
10 農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。……（第3
11 項）前項農業設施容許使用與興建之種類、興建面積與高
12 度、申請程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會
13 商有關機關定之。」審查辦法第3條第5款規定：「本辦法所
14 稱農業設施之種類如下：……五、畜牧設施。……」第4條
15 規定：「申請農業用地作農業設施容許使用，應填具申請書
16 及檢附下列文件各3份，向土地所在地之直轄市或縣（市）
17 主管機關提出：一、申請人之國民身分證影本；屬法人者，
18 應檢具法人登記證明文件影本。二、經營計畫。三、最近一
19 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
20 者，免予檢附；屬都市土地者，應另檢附都市計畫土地使用
21 分區證明。四、設施配置圖，其比例尺不得小於五百分之一。
22 但申請畜牧設施者，其比例尺不得小於一千二百分之一。
23 五、土地使用同意書。但土地為申請人單獨所有者，免
24 附。六、其他主管機關規定之文件。」第5條規定：「申請
25 農業用地作農業設施容許使用，經審查合於規定者，直轄市
26 或縣（市）主管機關應核發農業用地作農業設施容許使用同
27 意書。」第6條第1項第2款規定：「申請農業用地作農業設
28 施容許使用，有下列情形之一者，不予同意：……二、經營
29 計畫內容顯不合理，或設施與農業經營之必要性顯不相當。
30 ……」經核上開各該審查辦法規定，為農委會本於農業發展
31 條例第8條之1第3項之授權，就辦理有關農業設施容許使用

01 之申請程序及其他應遵行事項所訂定之法規命令，核無逾越
02 母法授權範圍，亦未牴觸其規範意旨，自得予以援用。

03 (三)依上開各規定意旨，可知申請人檢具申請書、經營計畫等法
04 定必要書件申請農業用地作畜牧設施容許使用，並非法所不
05 許。主管機關經審查該申請案件有審查辦法第6條第1項第2
06 款規定「經營計畫內容顯不合理」之情形者，固應不予許
07 可。惟所謂「經營計畫內容顯不合理」係指該經營計畫內容
08 之實施，不具客觀合理性而言。申言之，基於憲法第15條規
09 定人民工作權應予保障之旨趣，及農業發展條例第1條明示
10 「為促進農地合理利用，增進農民所得及福利」之立法目
11 的，並參照司法院釋字第649號解釋理由意旨，申請人就農
12 業用地從事法令所許事業，乃職業自由之範疇，審查辦法第
13 6條第1項第2款所稱「經營計畫內容顯不合理」情形，當指
14 經營計畫內容在客觀上無從或難以實現，或實現有違確保農
15 業用地合理利用之立法目的等情形而言，核與申請人經營能
16 力、經營方式或承擔成本能力等事業管理事項無涉。

17 (四)經查被告作成原處分駁回系爭申請案件，無非以系爭申請書
18 之廢棄物處理說明書第5點記載：「排泄物每週清理1次」，
19 與實際經營方式顯有落差，符合審查辦法第6條第1項第2款
20 所稱「經營計畫內容顯不合理」之情形，為主要論據，此觀
21 卷附原處分所載即明，並經被告於113年6月5日言詞辯論時
22 陳明在卷（見本院卷第617頁）。惟有關養雞場雞隻排泄物
23 （雞糞）之清理頻率，乃經營者維護養雞場清潔之管理方
24 式，並非法令規範之事項，而中央畜產會雖編有飼養管理手
25 冊可以參考，但僅說明要避潮保溫、施打疫苗及飼料如何餵
26 養等，就雞隻排泄物清理頻率，並無詳細規範乙節，為被告
27 所不爭執，復據本院訊問證人即東海大學畜牧系教授陳盈豪
28 在卷（見本院卷第435頁）。是以，若認為原告採行每週清
29 理1次方式過於頻繁，將耗費高額成本，導致虧損，或易使
30 雞隻躁動，影響發育成長，均屬養雞場管理層次之問題，與
31 其申請農地作為畜牧（養雞場）設施使用之合理性不相關

01 連，不能因此即謂其經營計畫內容在客觀上無從或難以實
02 現，或損害農地合理利用之公共利益。況且，被告審查系爭
03 申請案件，如對於原告上開養雞場管理方式存有疑義，非不
04 得請原告到場釐清，並容許其調整較久之清理頻率，被告捨
05 此不為，逕以系爭申請案件之經營計畫內容顯不合理為由，
06 作成原處分駁回所請，容有裁量濫用之嫌，於法未洽，無從
07 維持。

08 (五)至原告雖請求被告應就系爭申請案件作成同意之行政處分，
09 核係請求被告為特定內容之行政處分，然關於系爭申請案件
10 之其餘法定要件，被告尚未審查（見本院卷第618頁），事
11 證尚未臻明確，且涉及被告作為主管機關基於法律授權之裁
12 量決定權，本院尚無從取代主管機關作成裁量判斷，自須由
13 被告依職權詳加審查，始能由被告作成准駁之決定，故原告
14 之訴尚未達全部有理由之程度。

15 (六)綜上所述，原告主張原處分具有違法應予撤銷之情形，自屬
16 可取，應予准許，訴願決定予以維持，自有未合，均應予以
17 撤銷。爰依行政訴訟法第200條第4款規定，判決撤銷原處分
18 及訴願決定，命被告依本判決之法律見解對原告作成決定，
19 而駁回原告其餘之請求。

20 五、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘主張及所提證據資料，核
21 與判決結果不生影響，並無逐一論述之必要，附此敘明。

22 六、結論：原告之訴為一部有理由，一部無理由，爰判決如主
23 文。

24 中 華 民 國 113 年 6 月 26 日

25 審判長法官 蔡 紹 良

26 法官 黃 司 熒

27 法官 張 鶴 齡

28 以上正本證明與原本無異。

29 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
30 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
31 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

01 者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表
02 明上訴理由者，逕以裁定駁回。

03 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
04 形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：
05

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. 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。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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. 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(一)、(二)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(一)、(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

06 中 華 民 國 113 年 6 月 26 日

07 書記官 黃 靜 華