

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

113年度訴字第137號

民國114年4月10日辯論終結

原告 劉英宗

訴訟代理人 林見軍 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

參加人 許秀秀

訴訟代理人 施廷勳律師

上列當事人間因有關農業事務事件，原告不服農業部中華民國113年3月13日農訴字第1120726006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、爭訟概要：

一、緣彰化縣芳苑鄉漢興段304地號土地(下稱系爭土地)及其上畜牧設施，前經被告於民國89年8月核發畜牧場登記證書(清福畜牧場，負責人陳勝利，農畜牧登字第109854號)。嗣該牧場讓渡予訴外人施阿俊，經施阿俊申請變更登記，並經被告於110年7月核發畜牧場登記證書(甫明畜牧場，負責人施阿俊，農畜牧登字第209854號)，施阿俊為擴大改建畜牧設施，向被告申請同意容許使用，經被告以110年12月14日府農畜字第0000000000號函核發同意容許使用(下稱系爭容許處分)。又施阿俊於111年10月讓渡該牧場予參加人許秀秀，經參加人向被告申請變更登記，經被告於111年10月31日換

01 發畜牧場登記證書(小牛畜牧場，負責人許秀秀，農畜牧登
02 字第209854號，下稱系爭小牛畜牧場登記證書)。

03 二、原告主張其居住○○縣○○鄉○○村○○路0段000巷○○號
04 (坐落彰化縣芳苑鄉漢興段302地號土地)，因臨近系爭畜牧
05 場，為利害關係人，提起訴願，請求撤銷系爭容許處分及廢
06 止系爭小牛畜牧場登記證書，經訴願決定不受理，於是提起
07 本件行政訴訟。

08 貳、原告起訴主張及聲明：

09 一、起訴意旨略以：

10 (一)原告住處在系爭畜牧場周界500公尺管理限制範圍內，有空
11 照圖及房屋稅籍登記可稽，當屬106年1月20日制定公布之彰
12 化縣新設置畜牧場管理自治條例（下稱系爭自治條例）第5條
13 規定之權利保護主體，原告將因系爭畜牧場之經營面臨水
14 污、空污等問題，具法律上之利害關係。因原告非處分相對
15 人，無法知悉被告何時作成小牛畜牧場登記證及系爭容許處
16 分，係因該畜牧場已歇業達20多年卻重新開張施工，才知上
17 揭情事，至於原告所提新聞只是訴願時檢具事證，僅在證明
18 被告違法處分。

19 (二)清福畜牧場早無營業事實，應予廢止其畜牧場登記證：

20 1、系爭土地前雖經被告於89年8月發給清福畜牧場登記證，但
21 早在90年代末就沒養雞，亦未作其他畜牧，直到113年皆如
22 此，即已歇業或停業達20年以上，應依據畜牧法第8條之1規
23 定辦理歇業，連同畜牧場登記證書報請縣府廢止登記及註銷
24 登記書。被告應依法廢止並註銷系爭畜牧場登記證，卻以系
25 爭容許處分及變更畜牧場登記證及負責人，以達規避系爭自
26 治條例第5條之規定，顯有違法，使本該廢止不該存在之畜
27 牧場死而復生，才有原告及居民群起抗爭。該畜牧場是否有
28 停業、歇業事實，豈可以畜牧場於「101年當時飼料桶中明
29 顯有飼料」街景照片，即認該牧場持續有經營之事實，且11
30 1年10月31日換發小牛牧場登記證書，距「101年當時飼料桶

01 中明顯有飼料」事實已有10年，期間應有營業稅、銀行帳戶
02 金流等相關資料以證明有營業事實。

03 2、本件應以連續的客觀事實審認，清福畜牧場至少從104年起
04 就已經長期未經營，縣政府就應將畜牧場證廢止，就不會有
05 後續系爭容許使用處分。被告雖提出104年撲殺紀錄，該紀
06 錄顯示於104年清福畜牧場有飼養2萬8千9百隻雞，但是104
07 年後就無飼養事實，有無飼養應看客觀事實而非業者有無去
08 申報。被告有行政怠惰情形，110年10月4日之會勘只是做樣
09 子，否則不會拿網路街景圖作為飼養之說明。

10 (三)系爭容許處分部分：對於施阿俊110年9月申請變更過程，經
11 核對其110年9月容許使用申請程序部分相關文件無意見，惟
12 容許使用申請的名義人部分，若以牧場申請時，可以例如
13 「施阿俊(某畜牧場)」方式表示，但本件並非如此，其相關
14 申請是以施阿俊個人，非以畜牧場名義提出，故應是屬於新
15 申請的案件，非被告所指自治條例第3條第4款但書之適用。

16 (四)系爭小牛畜牧場登記證書部分：依系爭容許處分函所載本件
17 為「舊場擴建」，即應是擴建，依據甲證2畜牧場變更登記
18 作業(本院卷第147頁、第157-165頁)，即應不得逕以畜牧場
19 登記事項之變更。且不應在取得容許使用後，在建物未完成
20 前、辦竣建物登記完成前，就去做畜牧場的變更登記。

21 (五)調查證據：聲請傳訊證人施阿俊、獸醫師、郭嘉禾，及向台
22 電公司函詢清福畜牧場畜牧場之用電記錄，以證明該畜牧場
23 沒有飼養之事實。

24 二、聲明：訴願決定及原處分（系爭容許處分及系爭小牛畜牧場
25 登記證書）均撤銷。

26 參、被告答辯及聲明：

27 一、答辯要旨：

28 (一)原告稱其住所位於彰化縣芳苑鄉漢興段302地號，該土地使
29 用分區乃「非都市土地特定專用區農牧用地」（乙證6），推
30 測應為「農舍」，依110年修正自治條例第5條明定，對於新
31 設置畜牧場周界500公尺內不得有非自有住宅並不包括「農

01 舍」，原告應先說明其住所是否為「農舍」，為該自治條例
02 所保護主體為利害關係人，而有當事人適格性。

03 (二)小牛畜牧場登記證部分：

04 1、系爭土地於89年已領有清福畜牧場登記證書，110年6月因讓
05 渡申請變更，依據畜牧法第7條、第8條第1項規定，由施阿
06 俊申請清福畜牧場變更登記為甫明畜牧場，負責人變更為施
07 阿俊，並經被告依法同意變更場名、負責人在案。該畜牧場
08 非屬新設置畜牧場範疇。

09 2、畜牧場變更登記部分，本件僅為負責人、場名的變更，以畜
10 牧法第8條規定變更，因為尚未改建完成，待改建完成後會
11 以畜牧法第6條重新申辦畜牧場登記證書，目前許秀秀尚未
12 提出此部分申請、也尚未改建完成，此為附款的行政處分性
13 質。

14 (三)系爭容許處分部分：

15 1、本件係舊有畜牧場依法申請容許使用，施阿俊在110年9月提
16 出容許使用申請，改建雞舍，並經被告核發系爭容許處分。
17 又111年9月參加人許秀秀申請甫明畜牧場變更登記為小牛畜
18 牧場，負責人變更為許秀秀，相關程序均依法申請，並由被
19 告同意，有相關卷宗資料可稽。

20 2、原告所指由原畜牧場提出容許使用申請於法不符乙節，申請
21 容許使用許可之申請人是自然人或法人，因為有申請權人為
22 土地所有權人或設施所有人(或徵得上開之人之同意者)，此
23 部分法源依據為「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦
24 法」(下稱容許使用辦法)第4條，所以不會是由畜牧場來申
25 請。

26 (四)關於該畜牧場有無飼養部分：

27 1、原告稱系爭畜牧場於90年代末無飼養事實，並無提供資料佐
28 證，且依101年當時飼料桶內具有飼料之照片，另於104年間
29 亦有畜養事實，有104年撲殺禽流感紀錄可稽，原告原稱99
30 年後沒有飼養，又改稱104後沒有飼養，卻未提出相關證
31 據。

2、清福畜牧場的歇業，應由畜牧場負責人提出，該畜牧場並無提具停業申請予被告備查紀錄，且被告於110年12月14日函核准時會勘紀錄，其主要畜牧設施並沒有拆除，故原告稱被告應依畜牧法第8條之1逕為註銷畜牧場登記證書一事，難謂有據等語。

二、聲明：原告之訴駁回。

肆、參加人答辯及聲明：

一、答辯要旨：

(一)原告非屬本件利害關係人，並無提起本件訴訟之資格：

1、訴外人施阿俊即甫明畜牧場負責人先於110年9月前後向被告申請同意在系爭土地(特定農業區農牧用地)上擴建農牧設施之容許使用，經被告110年12月14日核准後，另於111年9月29日申請辦理甫明畜牧場變更為小牛畜牧場，可知系爭容許處分與系爭變更登記處分二者間並無依存關係，各自獨立，系爭容許使用處分並非系爭變更登記處分之基礎。

2、系爭容許處分係被告依據施阿俊申請時110年5月13日公布之容許使用辦法第4條規定審查，非有同辦法第6條所示不應准許情形，依第5條規定申請案件審查合於規定者，主管機關應核發農業用地作農業使用設施容許使用同意書。而農業用地作農業設施之項目，並非僅有「畜牧設施」一項。其次，同意容許使用之處分，無需考慮自治條例第5條規定關於周界500公尺範圍以上之限制，因此，原告究竟有無居住於系爭畜牧場周界500公尺範圍內，與系爭容許處分之審查條件、核准與否無關，容許使用審查辦法之立法目的，並無「保障申請人以外之個人權益」之目的。原告既非系爭容許處分之相對人，且無法藉由新保護規範理論判斷其權利會否因核發系爭容許處分而受損害，原告非該處分之法律上利害關係人。

3、原告所爭議小牛畜牧場變更登記處分，係被告依畜牧法第8條等規定審查後所為「變更登記」，並非「發給新設畜牧場

登記證書」，無論原告所述日後是否排放臭氣而影響生活環境等是否屬實，均無系爭變更登記證無關。

4、原告並非芳苑鄉漢興段302地號土地所有權人，該土地為劉進金於111年9月20日以買賣為原因登記為所有權人，原告係106年成為該土地上房屋納稅義務人，然房屋稅納稅義務人不以所有權人或典權人為限，房屋之現住人或管理人亦可為納稅義務人。是由原告提出之文書，不能證明有居住於上揭房屋之事實。

5、原告居住之芳漢路1段679巷臨57號房屋，為搭蓋於農牧用途上之未辦保存登記建物，且未獲核發使用執照，通常係供堆置物品或短暫休息之農舍用途，並非自治條例第5條所規定之「住宅」。又上開房屋不論是否為農舍，係屬違章建築，導致302地號農地無法從事農用，而304地號土地原本合法設置畜牧場，如以其違法使用而排斥參加人合法經營畜牧場，如何能踐行農地農用，期待擴大農場經營規模之農業政策。

6、原告主張系爭2件處分應予廢止畜牧場登記及註銷登記證書，係依據畜牧法第8條之1規定，此理由實係針對被告原本發給清福畜牧場(後更名為甫明畜牧場)之畜牧場登記證應否撤銷之問題，而非系爭容許使用處分或變更登記處分應否撤銷之問題。且由畜牧法第1條規定其立法目的在於「管理輔導畜牧事業，防範畜牧污染，促進畜牧事業之發展」等，並非屬畜牧場址鄰近住民之規範，亦無保障特定人之意旨。至於原告一再主張小牛畜牧場日後飼養雞隻將會造成臭味、影響生活環境，亦屬臆測，均為其感情上或事實上之利益，並非法律上之權益。

7、綜上可知，被告作成系爭2件處分「依據之法規範」及「原告主張之法規範」，均非屬畜牧場址鄰近住民之保護規範，亦無保障特定人之意旨，原告並非自治條例第5條規定保護對象，原告之法律上權利並無因該2件處分而受侵害，非屬利害關係人，無提起本件行政訴訟之資格，所為起訴，欠缺當事人適格。

01 (二)系爭容許使用處分部分：

02 1、系爭容許使用處分係被告依據110年5月13日公布容許使用辦
03 法第4條等規定審查，非有第6條規定所示不應准許情形，依
04 第5條規定申請案件審查合於規定者，主管機關即應核發農
05 業用地作農業設施容許使用同意書，且審查條件並不包含本
06 自治條例第5條規定關於「申請新設置畜牧場登記」之限
07 制，該處分並無違誤。

08 2、系爭容許處分函說明欄雖有記載：「本案係舊場擴建」，並
09 以因係舊場擴建，故不受本自治條例第5條第1項第4款規定
10 之限制。原告則係主張「舊場已停止飼養，達到畜牧法第8
11 條之1歇業規定之條件，被告應廢止、撤銷舊有清福畜牧場
12 之登記證；若登記證撤銷，則小牛畜牧場即會是「新設畜牧
13 場」等，惟被告89年核發清福畜牧場登記證，此為授益行政
14 處分，在未撤銷前具有存續力，於外部關係發生拘束力，即
15 該登記證應受到第三人、其他機關之尊重。原告上揭主張顯
16 違背行政處分具有存續力、拘束力之法原則。

17 (三)系爭小牛畜牧場變更登記部分：

18 此係按畜牧法第8條等規定辦理，該變更登記並無牽涉自治
19 條例第5條規定關於「申請新設置畜牧場登記」之條件或限
20 制。該變更登記亦與原告所稱畜牧場會否排放臭氣，導致影
21 響原告生活環境，並無關聯。

22 二、聲明：原告之訴駁回。

23 伍、本院的判斷：

24 一、前提事實：

25 (一)爭訟概要所述，除上列爭點外，為兩造所不爭執，並有89年
26 8月核發清福畜牧場登記證書(本院卷第65頁)、110年7月核
27 發甫明畜牧場登記證書(原處分卷9第3頁)、110年12月14日
28 系爭容許處分(本院卷第55-60頁)、111年10月31日核發小牛
29 畜牧場登記證書(本院卷第61頁)、訴願決定(本院卷第17-3
30 7頁)在卷可稽，堪認為真實。

(二)訴外人施阿俊申請變更畜牧場登記證卷(原處分卷9)、施阿俊申請畜牧設施容許使用卷(原處分卷6)、第1次變更申請容許使用卷(原處分卷8)、第2次變更申請容許使用卷(原處分卷6-1)、參加人申請變更畜牧場登記證卷(原處分卷10)、參加人申請變更容許使用卷(原處分卷7)。

二、本件應適用之法規：

(一)106年1月20日制定自治條例

1、第2條：「本自治條例之主管機關為彰化縣政府(以下簡稱本府)。」

2、第3條第4款：「本自治條例用詞定義如下：四、新設置畜牧場：指本自治條例施行後提出申請之畜牧場。但本自治條例施行前已取得畜牧設施容許使用同意書者或經公布前5年農情調查有案之原地原貌畜牧場不在此限。」

3、第5條第1項第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300公尺範圍以上。」

(二)107年12月13日修正自治條例

1、第3條第4款：「本自治條例用詞定義如下：四、新設置畜牧場：指本自治條例施行後提出申請或已取得畜牧場登記證書而申請增建(其增加場地面積以原場地之毗連土地1倍為限)、改建及修建之畜牧場。但具有下列情形之一者，不在此限：(一)本自治條例公布施行前已取得畜牧設施容許使用同意書。(二)本自治條例公布施行前5年經鄉(鎮、市)公所及本府查證有飼養事實。」

2、第5條第1項第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300公尺範圍以上。但本自治條例公布施行前已取得取得畜牧登記證而申請增建(其增加場地面積以原場地之毗連土地1倍為限)、改建及修建設施者，不在此限。」

01 (三)109年1月10日修正自治條例

02 1、第3條第4款將「畜牧場登記證」修正為「畜牧場登記證
03 書」。

04 2、第5條第1項第4款：「申請新設置畜牧場登記，應具備下列
05 條件：四、新設置畜牧場應距離商店、廠房、機關（構）、
06 學校及非自有住宅（不含農舍）等周界300公尺範圍以上。
07 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
08 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
09 施行後，取得畜牧設施容許使用同意書，而申請增建（其增
10 加場地面積以原場地之毗連土地1倍為限）、改建及修建設施
11 者，不在此限。」

12 (四)110年10月4日修正自治條例

13 1、第3條第4款：「本自治條例用詞定義如下：四、新設置畜牧
14 場：指本自治條例公布施行後，依申請農業用地作農業設施
15 容許使用審查辦法提出畜牧設施容許使用申請或已取得畜牧
16 場登記證書而申請增建（其增加場地面積以原場地之毗連土
17 地1倍為限）、改建及修建之畜牧場。但具有下列情形之一
18 者，不在此限：（一）本自治條例公布施行前已取得畜牧設施
19 容許使用同意書。（二）本自治條例公布施行前5年經鄉（鎮、
20 市）公所及本府查證有飼養事實。」

21 2、第5條第1項第4款規定「申請新設置畜牧場登記，應具備下
22 列條件：……四、新設置畜牧場應距離商店、廠房、機關
23 （構）、學校及非自有住宅（不含農舍）等周界500公尺範
24 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
25 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
26 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
27 （其增加場地面積以原場地之毗連土地1倍為限）、改建及修
28 建設施者，不在此限。」

29 (五)農業發展條例

30 第8條之1第2項前段及第3項規定：「（第2項本文）農業用
31 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

- 01 使用，並依法申請建築執照。……（第3項）前項農業設施
02 容許使用與興建之種類、興建面積與高度、申請程序及其他
03 應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」
- 04 （六）容許使用辦法（112年2月20日修正名稱為「申請農業用地作
05 農業設施容許使用審查辦法」）
- 06 1、第3條第5款規定：「本辦法所稱農業設施之種類如下：……
07 五、畜牧設施。……」
- 08 2、第4條規定：「申請農業用地作農業設施容許使用，應填具
09 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
10 （市）主管機關提出：一、申請人之國民身分證影本；屬法
11 人者，應檢具法人登記證明文件影本。二、經營計畫。三、
12 最近一個月內土地登記謄本及地籍圖謄本。但能申請網路電
13 子謄本者，免予檢附；屬都市土地者，應另檢附都市計畫土
14 地使用分區證明。四、設施配置圖，其比例尺不得小於五百
15 分之一。但申請畜牧設施者，其比例尺不得小於一千二百分
16 之一。五、土地使用同意書。但土地為申請人單獨所有者，
17 免附。六、其他主管機關規定之文件。」
- 18 3、第5條：「申請農業用地作農業設施容許使用，經審查合於
19 規定者，直轄市或縣（市）主管機關應核發農業用地作農業
20 設施容許使用同意書。」
- 21 （七）畜牧法
- 22 1、第4條第1項：「飼養家畜、家禽達中央主管機關指定之飼養
23 規模以上者，應申請畜牧場登記。」
- 24 2、第6條第2項：「經取得畜牧設施容許使用之畜牧場，應於1
25 年內完成建場。但有正當理由無法如期完成者，得報請所在
26 地直轄市或縣（市）主管機關核准延長；畜牧場並應於建場
27 完成後3個月內，報請所在地直轄市或縣（市）主管機關勘
28 查。主管機關應自收件之日起1個月內，會同環境保護主管
29 機關勘查，合格者發給畜牧場登記證書，並副知中央主管機
30 關及中央環境保護主管機關。」

01 3、第7條：「畜牧場登記證書應載明事項：「一、場名。二、
02 負責人及主要管理人員。三、場址。四、場地面積。五、主
03 要畜牧設施。六、飼養家畜、家禽種類及規模。」

04 4、第8條第1、2 項：「前條各款登記事項變更時，應於事實發
05 生之日起1個月內，填具畜牧場變更登記申請書，報請所在
06 地直轄市或縣（市）主管機關申請變更登記。」「畜牧場擴
07 大飼養規模而新建、增建、改建、修建、遷建畜舍、禽舍或
08 變更場址或家畜、家禽種類時，準用第6條規定辦理。」

09 三、原告非本件利害關係人不具訴訟權能：

10 （一）因不服中央或地方機關之行政處分而循訴願或行政訴訟程序
11 謀求救濟之人，包括利害關係人，非專以受處分人為限，所
12 謂利害關係乃指法律上之利害關係而言。而所謂法律上利害
13 關係之判斷，係以新保護規範理論為界定利害關係第三人範
14 圍之基準，亦即法律規範保障目的的探求，應就具體個案而
15 定，如法律已明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條
16 件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為
17 之請求權者，其規範目的即有保障個人權益（司法院釋字第4
18 69號解釋理由書參照）。準此，非處分相對人主張其受侵
19 害，若可藉由新保護規範理論判斷其權利或法律上利益受損
20 害，可認為具有訴訟權能，應得透過行政訴訟請求救濟。
21 （最高行政法院109年度上字第1119號判決參照）

22 （二）依前揭彰化縣106年訂定之自治條例第5條第4款規定：「申
23 請新設置畜牧場登記，應具備下列條件：四、新設置畜牧場
24 應距離商店、廠房、機關（構）、學校及非自有住宅（不含
25 農舍）等周界300公尺範圍以上。」至110年修正略為500公
26 尺以上。核其規範意旨，係考量畜牧場之設置，對於附近週
27 遭民眾生活環境品質之影響，基於公共利益之維護，而有新
28 設置畜牧場之距離限制，並寓有保障新設置畜牧場附近之商
29 店、廠房、機關（構）、學校或非自有住宅（不含農舍）土地
30 所有權人或使用人身體健康及居住環境衛生的意旨。是以，
31 106年1月20日後在新設置畜牧場300公尺範圍內、110年10月

01 4日後新設置之畜牧場在500公尺範圍內之商店、廠房、機關
02 (構)、學校及非自有住宅(不含農舍)之人員(按所指
03 「非自有住宅」係指申請人自有住宅外之其它住宅),始具
04 有法律上利害關係,具備訴訟實施權能。又上開涉及之法規
05 範係為規範管理輔導畜牧事業,防範畜牧污染,促進畜牧事
06 業之發展,兼衡及保護特別一定範圍內之土地所有權人或使
07 用人,惟以法規範主要目的既為促進畜牧事業,參酌自治例
08 例亦明文排除一定範圍內「農舍」之適用,足見並非客觀上
09 事實上居住於畜牧場一定範圍內之第三人,俱為上開法規範
10 之保護對象,遑論違法使用土地之人,是而如非合法於上開
11 土地供住宅等使用,自非上開自治條例第5條所規定之「住
12 宅」使用人,即非上開規範保護之主體,不具備訴訟實施權
13 能,其提起之行政訴訟屬當事人不適格。

14 (三)原告居住○○縣○○鄉○○村○○路0段000巷○○號,該房
15 屋坐落彰化縣芳苑鄉漢興段302地號土地,距離系爭304地號
16 土地及畜牧場雖於500公尺範圍內,又原告主張其長期居住
17 且為該房屋之納稅義務人,並以房屋稅籍證明書為據(本院
18 卷第175頁)。惟查,302地號土地為非都市土地特定專用區
19 農牧用地(本院卷第69頁),須依非都市土地使用管制規則
20 第6條規定及附表一各種使用地容許使用項目及許可使用細
21 目表(本院卷第287-295頁)始得為合法使用,非經許可農牧
22 用地上不能興建住宅,原告迭經曉諭迄未提出相關合法使用
23 證明,復於言詞辯論期日自陳:僅有上開房屋稅籍證明等語
24 (本院卷第326頁),原告自屬無合法於上開土地供住宅使用
25 之權源。縱原告有居住之事實,惟所謂利害關係乃指法律上
26 之利害關係而非事實上之利害關係,依前揭說明,原告既無
27 合法於上開土地供住宅使用之權源,即非屬上揭自治條例規
28 範保護之主體,不具備訴訟實施權能,其提起本件行政訴訟
29 即屬當事人不適格。

30 四、退步言,縱認原告於本件具法律上利害關係,原告請求撤銷
31 系爭容許處分及系爭小牛畜牧場登記證書,並無理由:

01 (一)本件系爭畜牧場之設立及變更歷程如下，小牛畜牧場非屬自
02 治條例第3條規定之新設置畜牧場：

03 1、106年自治條例第3條第4款規定：「本自治條例用詞定義如
04 下：四、新設置畜牧場：指本自治條例施行後提出申請之畜
05 牧場。但本自治條例施行前已取得畜牧設施容許使用同意書者
06 或經公布前5年農情調查有案之原地原貌畜牧場不在此
07 限。」第5條第1項第4款：「申請新設置畜牧場登記，應具
08 備下列條件：四、新設置畜牧場應距離商店、廠房、機關
09 (構)、學校及非自有住宅(不含農舍)等周界300公尺範
10 圍以上。」嗣於107年12月13日修正第3條第4款：「四、新
11 設置畜牧場：指本自治條例施行後提出申請或已取得畜牧場
12 登記證書而申請增建(其增加場地面積以原場地之毗連土地1
13 倍為限)、改建及修建之畜牧場。但具有下列情形之一者，
14 不在此限：(一)本自治條例公布施行前已取得畜牧設施容許
15 使用同意書。(二)本自治條例公布施行前5年經鄉(鎮、市)
16 公所及本府查證有飼養事實。」其修法說明略以：「將新設
17 置畜牧場之定義增加已取得畜牧場登記而申請增建(擴建)、
18 改建之畜牧場(已)明確化。」及修正第5條第1項第4款：
19 「四、新設置畜牧場應距離商店、廠房、機關(構)、學校
20 及非自有住宅(不含農舍)等周界300公尺範圍以上。但本
21 自治條例公布施行前已取得取得畜牧登記證而申請增建(其
22 增加場地面積以原場地之毗連土地1倍為限)、改建及修建設
23 施者，不在此限。」修法說明略以：「為讓既有合法登記畜
24 牧場有效利用場內剩餘空地，爰修正第1項第4款，使其不受
25 距離300公尺之限制而得增(擴)建、改建，另考量在距離限
26 制下，尋找新設置畜牧場地點不易，原合法登記畜牧場亦得
27 購置相鄰土地以增設設施。」嗣109年1月10日修正第5條第1
28 項第4款，將但書規定「本自治條例公布施行前已取得畜牧
29 登記證」修正為「已取得畜牧設施容許使用同意書或於本自
30 治條例公布施行(106年1月20日)前已提出申請，且於本自
31 治條例公布施行後，取得畜牧設施容許使用同意書。」，即

限於「自治條例公布施行前已取得容許同意書」或「施行前已提出申請，施行後取得容許同意書」之增建、改建，始不受300公尺範圍之限制。再於110年10月4日修正第3條第4款前段將「本自治條例公布施行後申請」，修正為「本自治條例公布施行後，依申請農業用地作農業使用容許使用審查辦法提出畜牧設施容許使用申請」，並修正第5條第1項第4款將300公尺修改為500公尺，此有歷次修正條文及對照表附卷可稽(訴願卷第138-182頁)。據此，在106年自治條例公布施行前，已取得畜牧場登記證書而申請增建(擴建)、改建之畜牧場，屬本條例所稱之「新設置畜牧場」，在106年自治條例公布施行後依「審查辦法」申請容許使用，亦屬本條例所稱之「新設置畜牧場」，然如有第3條第4款但書「本自治條例公布施行前5年經鄉(鎮、市)公所及彰化縣政府查證有飼養事實」，即非屬新設置畜牧場。

- 2、經查，系爭304地號土地及其上畜牧設施，前經被告於89年8月核發畜牧場登記證書(清福畜牧場，負責人陳勝利，農畜牧登字第109854號)(本院卷第65頁)。嗣該牧場因於110年6月讓渡予訴外人施阿俊，經施阿俊申請變更登記，除牧場名稱、負責人及主要管理人變更外，其餘不變，此有施阿俊畜牧場變更申請書及檢附相關資料附卷可稽(原處分卷9)，被告乃依畜牧法第8條第1項規定於110年7月核發畜牧場登記證書(甫明畜牧場，負責人施阿俊，農畜牧登字第209854號)。施阿俊為擴大改建畜牧設施，依農業發展條例第8條之1第2項前段規定應先申請農業設施之容許使用，始能申請建築執照，其依容許使用辦法第4條規定，於110年8月向被告申請同意容許使用，有其申請書及檢附相關資料附卷可稽(原處分卷6)，經被告以110年12月14日函核發系爭容許處分，並於該函敘明本案係舊場擴建，經該府派員會同環保、水利管理、地政、工務、建設、農務、畜產等單位共同審查，符合規定(本院卷第55-60頁)。施阿俊復取得○○縣○○鄉公所核發之建造執照(原處分卷6-1第37頁)。嗣施阿俊於111年9

01 月將畜牧場及系爭容許處分讓渡予參加人許秀秀，經參加人
02 申請變更登記，除牧場名稱、負責人變更外，其餘不變，有
03 許秀秀畜牧場變更申請書及相關資料附卷可稽(原處分卷1
04 0)，被告乃依畜牧法第8條第1項規定於111年10月核發畜牧
05 場登記證書(小牛畜牧場，負責人許秀秀，農畜牧登字第209
06 854號)。

07 3、次查，清福畜牧場於104年間飼養土雞數量為28,900隻，因
08 傳染病於104年1至2月計死亡400多隻而通報彰化縣動物防疫
09 所，此有彰化縣動物防疫所104年1月31日出具之動物移動管
10 制、解除通知書可稽(資料外放)，並經本院提示原告閱覽確
11 認(本院卷第207頁)。

12 4、綜上事證，清福畜牧場係經被告89年8月核發畜牧場登記證
13 書，經多次買賣變更經營者而辦理變更登記，尚符畜牧法第
14 8條第1項之規定。施阿俊雖於自治條例施行後，於110年間
15 申請增建、改建畜牧場，申請畜牧設施容許使用，而符合11
16 0年10月4日修正自治條例第3條第4款本文「申請增建、改建
17 畜牧場」之規定，惟該畜牧場既於106年1月20日自治條例施
18 行前之104年有上開飼養之事實，即符合自治條例第3條第4
19 款但書第2目「本自治條例公布施行前5年經鄉(鎮、市)公所
20 及本府查證有飼養事實」之規定，自非屬自治條例所稱之
21 「新設置畜牧場」。

22 (二)被告核發系爭容許處分及系爭小牛畜牧場登記證書，並無違
23 法：

24 1、依前揭農業發展條例第8條之1第2項前段及容許使用辦法第3
25 條第5款規定，農業用地上興建有固定基礎之畜牧設施，應
26 先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。系爭30
27 4地號土地及其上畜牧設施，前經被告於89年8月核發清福畜
28 牧場登記證書，嗣因於讓渡訴外人施阿俊而辦理變更牧場登
29 記證，施阿俊為擴大改建畜牧設施，乃依上揭容許使用辦法
30 第4條、第5條規定，於110年8月向被告申請同意容許使用，
31 有其申請書及前揭資料可稽，經被告農業處於110年10月4日

會同農田水利署彰化管理處辦理會勘(原處分卷6第9-10頁)，並經各單位會辦簽核共同審查申請書所附相關資料後，認符規定，核發系爭容許處分，復以111年5月24日函、111年8月27日函同意第1次、第2次變更登記。是被告據以核發系爭容許處分，並無違誤。

2、依上揭畜牧法第8條第2項準用第6條、第7條規定，經取得畜牧設施容許使用之畜牧場，應於1年內完成建場，主管機關應會同環境保護主管機關勘查，合格者發給畜牧場登記證書。故系爭容許處分函說明第8點除敘明請於期限內申請建築執照外，並於第12點告知，其申請之飼養白肉雞67,678隻已達畜牧法第4條規定，請申請人依規定辦理畜牧場登記，另原領有甫明畜牧場之畜牧場之登記證於申辦畜牧場登記時併同繳回註銷，亦符合上揭畜牧法之規定。

3、系爭畜牧場業已取得建照執照，現尚興建中，施阿俊復於111年9月將畜牧場讓渡予參加人許秀秀，參加人乃依畜牧法第8條第1項規定申請變更登記，除牧場名稱、負責人變更外，其餘不變，被告據以換發小牛畜牧場登記證，經核亦無違誤。被告亦陳稱略以：因系爭畜牧場尚未完成建築，待建築完畢後，始能依法核發新畜牧登記證書，小牛畜牧場登記證書僅為變更登記，原核發之畜場登記證在未換新證前仍屬有效等語(本院卷第107、207頁)。是原告主張被告於建物未完成建築辦竣登記前，即違法變更小牛畜牧場登記證云云，並無可採。

(三)對原告其餘主張不採之理由：

1、原告固主張清福畜牧場早在90年代末就沒養雞，已歇業或停業達20年以上，應依據畜牧法第8條之1規定辦理歇業，連同畜牧場登記證書報請縣府廢止登記及註銷登記書云云。按畜牧法第8條之1規定：「(第1項)已領有畜牧場登記證書之畜牧場，因故歇業、停業或復業時，應依下列規定辦理：一、歇業者，應自事實發生之日起1個月內，填具歇業報告書，連同畜牧場登記證書，報請直轄市或縣(市)主管機關廢止

其畜牧場登記並註銷登記證書。二、停業在6個月以上1年以下者，應自事實發生之日起1個月內，填具停業報告書，報請直轄市或縣（市）主管機關備查。復業時，亦同。三、停業超過1年或場內主要畜牧設施已搬遷者，視為歇業，應依第1款規定辦理。屆期不辦理者，直轄市或縣（市）主管機關應逕為廢止其畜牧場登記，並註銷登記證書。四、無法於停業期限屆滿前復業，且具正當理由者，得申請直轄市或縣（市）主管機關核准延長停業期限；其申請以1次為限，延長期限不得超過1年。（第2項）前項各款情形，直轄市或縣（市）主管機關應副知中央主管機關及中央環境保護主管機關。」據此，已領有畜牧場登記證書之畜牧場，因故歇業或停業超過1年或場內主要畜牧設施已搬遷者，視為歇業，主管機關得依此規定逕為廢止畜牧場登記，並註銷登記證書。經查，上開規範並未賦予利害關係人得請求被告對於客觀上歇業、停業之畜牧場，作成廢止畜牧場登記或註銷登記證書之公法上請求權。次查，被告已陳明未曾受理清福畜牧場歇業或停業之申請，104年該畜牧場亦確有經營之事實，110年施阿俊申請容許使用同意，被告亦於110年10月4日辦理會勘（本院卷第259-260頁、原處分卷6第9-10頁），是被告認有飼養事實，並無違誤。再者，行政處分除非具有無效之事由而無效外，於未經撤銷、廢止或未因其他事由而失其效力前，其效力繼續存在；此參行政程序法第110條第3項、第4項規定可明。而行政處分內容無論為下命、形成或確認，均有產生一種行政法上法律關係之可能，不僅應受其他國家機關之尊重，抑且在其他行政機關或法院有所裁決時，倘若涉及先前由行政處分所確認或據以成立之事實（先決問題），即應予以承認或接受，此即所謂構成要件效力。因而一有效行政處分（前行政處分）之存在及內容，成為作成他行政處分之前提要件時，前行政處分作成後，他行政處分應以前行政處分為其構成要件作為決定之基礎，他行政處分成為行政訴訟之訴訟對象時，由於前行政處分並非訴訟對象，他行政處分

01 之受訴行政法院，並不能審查前行政處分之合法性，前行政
02 處分之合法性應由以前行政處分為程序對象或訴訟對象之訴
03 願機關或行政法院審查之(最高行政法院106年度判字第272
04 號判決參照)，查上開清福畜牧場既於89年8月核發畜牧場登
05 記證書，則在未經廢止登記及註銷登記書前，依前揭說明，
06 其效力繼續存在，基於上述構成要件效力，自無從逕行否定
07 該畜牧場登記證書之效力，被告據此辦理上開變更登記、核
08 發系爭容許處分及系爭小牛畜牧場登記證書，自無違法。

09 2、原告主張110年9月容許使用申請是施阿俊個人申請，並非以
10 畜牧場名義提出，應屬新申請案件，畜牧場登記變更，參甲
11 證2規定應不得變更，且不應於取得容許使用後、建物未完
12 成前，即辦理畜牧場變更登記云云。經查，甫明畜牧場為施
13 阿俊獨資設立(原處分卷6第55頁)，並非法人，是依容許使
14 用辦法第4條規定以個人名義申請容許使用，並無違誤。至
15 原告所提甲證2係新竹縣政府關於申辦畜牧場登記之規定(本
16 院卷第157-165頁)，且係指擴大飼養規模而新建、增建，不
17 得以申請變更登記方式處理，核與上開彰化縣規範意旨略
18 同，惟本案係因符合上開除外規定，即有110年10月4日修正
19 自治條例3條第4款但書第2目「本自治條例公布施行前5年經
20 鄉(鎮、市)公所及本府查證有飼養事實」之情形，業如上
21 述，是原告此部分主張無從為其有利之認定。

22 3、自治條例第3條第4款但書第2目規定「本自治條例公布施行
23 前5年經鄉(鎮、市)公所及本府查證有飼養事實」，故經鄉
24 (鎮、市)公所及本府查證有飼養事實，即符合該目之規定。
25 本件由被告所屬動物防疫所104年1月31日出具之動物移動管
26 制、解除通知書等，既足以證明清福畜牧場於106年1月20日
27 自治條例施行前5年有飼養事實，又基於上述構成要件效
28 力，無從逕行否定該畜牧場登記證書之效力，均業如前述，
29 且本件撤銷訴訟之訴訟標的為上開系爭容許處分及系爭小牛
30 畜牧場登記證書，並非審查清福畜牧場登記證書，則原告聲
31 請函詢清福畜牧場100年1月1日至12月31日止之勞工保險被

保險人名冊、營業稅、所得稅、用水用電明細表等相關資料，及傳喚前揭證人等，以證明該畜牧場有無營業事實等節，自無必要。

五、綜上所述，原告就原處分不具有法律上利害關係，其訴請撤銷訴願決定及原處分(系爭容許處分及小牛畜牧場登記證書)，欠缺實體訴訟權能，屬當事人不適格。縱認原告有法律上之利害關係，惟依前所述，原處分亦無違誤，原告訴請撤銷，亦無理由，訴願決定予以不受理，理由雖有不同，結論並無二致，原告訴請撤銷原處分，為無理由，應予駁回。

陸、本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要。

柒、結論：原告之訴為無理由。

中 華 民 國 114 年 5 月 1 日

審判長法官 劉錫賢

法官 林靜雯

法官 郭書豪

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. 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。	

02 中 華 民 國 114 年 5 月 1 日

03 書記官 林昱紋