

最 高 行 政 法 院 裁 定

112年度上字第141號

上 訴 人 黃文雄

訴訟代理人 朱家穎 律師

被 上 訴 人 彰化縣政府

代 表 人 王惠美

上列當事人間申請農牧用地作畜牧設施容許使用事件，上訴人對於中華民國112年1月5日臺中高等行政法院111年度訴字第159號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主 文

- 一、上訴駁回。
- 二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第242條定有明文。依同法第243條第1項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；依同法第243條第2項規定，判決有該條項所列各款情形之一者，為當然違背法令。又提起上訴，應以上訴狀表明上訴理由並應添具關於上訴理由之必要證據，復為行政訴訟法第244條第1項第4款及第3項所明定，且依同條第2項規定，上訴理由應表明原判決所違背之法令及其具體內容，暨依訴訟資料合於該違背法令之具體事實。是當事人提起上訴，如以原判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；如以原判決有行政訴訟法第243條第2項所列各款情形為理由時，其上訴狀應揭示合於該條款之具體事實。上訴狀如未依上述方法表明，或其所表明者顯與上開法條規定之違背法令情形不相合時，即難認為已合法表明上訴理由，其上訴自非合法。

01 二、緣上訴人於民國110年7月29日以坐落於○○縣○○鄉○○段
02 0000-0地號土地（下稱系爭土地），經由○○縣○○鄉公所
03 向被上訴人申請容許將系爭土地作為畜牧設施使用，飼養乳
04 牛210頭。惟經被上訴人審查，認定本案係屬新設置畜牧
05 場，所申請飼養家畜禽規模已超過被上訴人110年11月9日府
06 農畜字第0000000000號公告（下稱110年11月9日公告）關於
07 ○○縣○○鄉之乳牛容養上限，乃依「申請農業用地作農業
08 設施容許使用審查辦法」（下稱容許使用審查辦法）第6條
09 第2項規定，以111年1月24日府農畜字第0000000000號函
10 （下稱原處分）否准其申請。上訴人不服，向行政院農業委
11 員會（現已改制為農業部，下稱農委會）提起訴願，經決定
12 駁回，循序提起本件行政訴訟，並聲明：1.訴願決定及原處
13 分均撤銷。2.應命被上訴人就上訴人110年7月29日之申請，
14 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
15 要畜牧設施許可使用之行政處分。經原判決駁回，上訴人仍
16 不服，遂提起本件上訴。

17 三、上訴人上訴意旨略以：(一)依農委會網站之說明，可知「有影
18 響農業產銷之虞者」須經縣政府擬定該農產物之產銷計畫，
19 且公告周知者，始須審認，並非原處分所認定係依「110年
20 度各鄉鎮家畜容養上限表」作為判斷，然原判決未調查彰化
21 縣乳牛之產銷計畫為何，顯有判決不備理由之違誤。(二)原判
22 決就供應屠宰頭數、預估飼養頭數、飼養總量與「影響農業
23 產銷之虞者」未為論據理由之說明；另關於「影響農業產銷
24 之虞」所影響之地區，究竟是指○○縣○○鄉，或○○縣，
25 或全國？從原判決中均無從知悉，原判決顯有判決不備理由
26 之違誤。(三)依農委會出版之「行政院農業委員會訂定農業年
27 度生產目標作業要點」其中已揭示生產目標之數量達成僅為
28 輔導建議性質，且其用語為「數量達成」應解釋為「至少需
29 要完成多少數量」，然原判決將達成目標解釋成「上限」顯
30 已逾越一般文義解釋範疇，有法律解釋上之違誤。(四)原處分
31 及原判決以「影響農業產銷之虞」為由駁回上訴人之申請，

01 然就影響程度為何？影響之地區？年代？銷售價格？等等均
02 未敘明，顯有違反行政行為明確性、不當聯結禁止原則及法
03 律概念涵攝明顯錯誤等情，應予以廢棄。(五)原判決一方面認
04 為原處分所援引之「110年度各鄉鎮家畜容養上限表」並非
05 法規，自無違反信賴保護原則及溯及既往之問題，另一方面
06 卻在判斷是否「有影響農業產銷之虞」適用「110年度各鄉
07 鎮家畜容養上限表」作為依據，此適用方式顯有規避授權明
08 確性原則、信賴保護原則及法律保留原則之適用，有判決違
09 背論理法則之違誤。(六)被上訴人未依彰化縣新設置畜牧場管
10 理自治條例第4條規定公告暫停受理新設置畜牧場之申請，
11 卻以原處分否准上訴人之申請，則上訴人既已投入相當成本
12 欲為申請，當已影響上訴人之正當合理之信賴。(七)另案當事
13 人同樣涉及容許使用審查辦法第6條第2項規定，向○○縣埔
14 鹽鄉公所申請飼養肉牛遭否准，嗣經被上訴人訴願決定將否
15 准處分撤銷，然被上訴人於本案卻否准上訴人之申請，顯然
16 違反行政一體性與平等原則之要求，原判決未予考量此情
17 形，有判決違背論理法則之違誤等語。

18 四、本院查：

19 (一)原判決理由已論明：

20 1.依農業發展條例第1條、第8條第1項、第8條之1第2項及第
21 3項規定、容許使用審查辦法第1條、第4條、第5條、第6
22 條第2項規定，可知主管機關為確保農業永續發展，促進
23 農地合理利用，調整農業產業結構，穩定農業產銷，得依
24 據農業用地之自然環境、社會經濟因素、技術條件及農民
25 意願，配合區域計畫法或都市計畫法土地使用分區之劃
26 定，擬訂農地利用綜合規劃計畫，建立適地適作模式。又
27 在農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業
28 設施之容許使用，並依法申請建築執照。另依容許使用審
29 查辦法第6條第2項於106年6月28日修正之立法理由及參考
30 農業發展條例第1條所揭示之立法目的，容許使用審查辦
31 法第6條第2項有關「有影響農業產銷之虞」之要件審查，

01 應考量整體產業需求及調節政策，若有影響生產與銷售之
02 均衡狀態，致妨礙農業永續發展及農業產銷穩定疑慮者，
03 即得不同意其將農業用地作農業設施容許使用，行政機關
04 對此申請事項並有依其要件審認裁量而不予同意之權限。

05 2. 析言之，以在彰化縣申請農業用地容許畜牧設施使用為
06 例，如為乳用家畜，以農委會依據臺灣地區000年度生乳
07 生產量生產目標為基礎訂定彰化縣000年生乳生產目標，
08 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
09 即飼養上限，以達生產與銷售之均衡狀態。亦即，在彰化
10 縣申請農業用地容許畜牧設施使用，應計算容養頭數，再
11 衡量○○縣○○鄉鎮與彰化縣全境之農田占比，計算○○縣
12 ○○鄉鎮家畜飼養頭數上限。又農委會給定之彰化縣000年
13 生牛乳生產目標為111,350公噸，是參酌彰化縣107年至00
14 0年間生牛乳生產量與飼養頭數平均比例為 $324,953 \div 88,984$ ，
15 計算每頭乳牛乳產量為3.65公噸（小數點第2位以下四
16 捨五入）。以110年度彰化縣生牛乳生產目標量111,350公
17 噸 \div 每頭乳牛乳產量3.65公噸，求得數量為30,506.849315
18 頭。其中，上訴人申請畜牧場所在地○○縣○○鄉，依其
19 農牧用地比例，即以○○縣○○鄉農牧用地除以彰化縣農
20 牧用地（ $3,611.00662$ 公頃 \div $61,072.90697$ 公頃）比例為5.
21 91%，以彰化縣乳牛最大飼養頭數即飼養上限30,506.8493
22 15頭 \times ○○縣○○鄉農牧用地比例5.91%，以此估算○○縣
23 ○○鄉000年度乳牛飼養總頭數容養上限為1,803頭。是
24 以，被上訴人依農業發展條例第8條第1項及畜牧法第22條
25 第1項後段規定，以110年11月9日公告訂定「110年度各鄉
26 鎮家畜禽容養上限表」，就○○縣○○鄉乳牛飼養總頭數
27 容養上限訂為1,803頭，即無不合，自得作為核准新設置
28 相關畜牧場之重要參考標準，如有超過該容養上限者，即
29 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
30 虞者」，得不同意其申請農業用地作農業設施容許使用。

01 3.查○○縣○○鄉110年第2季之乳牛在養頭數為15,002頭，
02 已達110年11月9日公告○○縣○○鄉110年度乳牛容養上
03 限1,803頭約8倍，是被上訴人以上訴人於系爭土地申請農
04 業用地作畜牧設施容許使用，飼養乳牛210頭之飼養規
05 模，考量彰化縣畜禽發展及各鄉（鎮、市）畜牧場漸趨密
06 集，生產飼養畜禽過程對於環境污染以及周遭居民生活品
07 質之影響，綜合專業性及技術性評估，認已逾彰化縣110
08 年度各鄉鎮家畜禽容養上限表之容養上限，足以影響乳牛
09 之產銷，乃依容許使用審查辦法第6條第2項規定否准上訴
10 人申請之處分，經核既未逾越法定裁量範圍，且無與法律
11 授權目的相違或出於不相關動機之裁量濫用，亦無消極不
12 行使裁量權之裁量怠惰等情事，自難謂為不法。

13 4.上訴人雖援引中央法規標準法第18條主張其申請案件係於
14 110年7月29日提出，被上訴人逕依110年11月9日公告之11
15 0年度容養上限表之牛隻容養上限將上訴人之申請予以駁
16 回，有違不溯及既往原則、信賴保護原則云云。惟查，上
17 訴人提出本件申請新設置畜牧場時，尚無110年11月9日公
18 告，然於本件申請程序終結前，被上訴人已作成110年11
19 月9日公告，即本件申請新設置畜牧場已有限制或禁止規
20 定之新法規存在，自無中央法規標準法第18條但書適用之
21 餘地，不涉及法規溯及既往適用之問題。再者，被上訴人
22 為本件之主管機關，有依要件審認裁量而不予同意之權
23 限，並非受理上訴人之申請，即應同意核准興建農業設
24 施，自未違反信賴保護原則等語。

25 (二)經核原判決已詳述其得心證之理由及法律上之意見，並就上
26 訴人之主張，何以不足採取，分別予以指駁甚明。觀諸前開
27 上訴意旨無非就原審所為論斷或不採納其主張之理由，再為
28 爭執，而以其一己之法律見解就原判決已論斷者，泛言其論
29 斷不當，並就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其
30 為不當，暨援引與本件個案爭議無涉之彰化縣新設置畜牧場
31 管理自治條例規定，泛言原判決違背法令或理由不備，核與

01 所謂原判決「違背法令」之情形顯不相當，難認對原判決之
02 如何違背法令已有具體之指摘。又另案被上訴人所為訴願決
03 定係以彰化縣埔鹽鄉公所對於農業設施容許使用之申請，僅
04 具有書面審查權限，並無實質審查並駁回申請之權限，而撤
05 銷該公所之否准處分，上訴意旨以顯屬無關之上開訴願決
06 定，主張被上訴人駁回系爭申請案違反平等原則，進而指摘
07 原判決違背論理法則云云，自不能認對原判決之如何違背法
08 令已有具體之指摘。依首開規定及說明，應認其上訴為不合
09 法。

10 五、據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第249條第1項
11 前段、第104條、民事訴訟法第95條第1項、第78條，裁定如
12 主文。

13 中 華 民 國 113 年 6 月 27 日

14 最高行政法院第一庭

15 審判長法官 胡 方 新

16 法官 林 玫 君

17 法官 李 玉 卿

18 法官 張 國 勳

19 法官 洪 慕 芳

20 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

21 中 華 民 國 113 年 6 月 27 日

22 書記官 張 玉 純