臺北高等行政法院判決

110年度訴字第351號
111年5月26日辯論終結

原　　告　林志和
訴訟代理人　陳士綱　律師
複 代理 人　謝旻翺　律師
訴訟代理人　鄭皓軒　律師
被　　告　桃園市政府動物保護處

代　表　人　王得吉（處長）
訴訟代理人　高瑜婕
　　古君平

上列當事人間動物保護法事件，原告不服桃園市政府中華民國110年1月27日府法訴字第1090278957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、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

被告接獲民眾舉報，原告於○○○家的牧場－親子寵物友善餐廳（營業場所：桃園市○○區○○○路000號，下稱系爭餐廳）所飼養之犬隻（寵物名：林可可；晶片號碼：900128001236563；品種：邊境牧羊犬，下稱系爭犬隻），於民國109年6月20日下午4時許在系爭餐廳，無故攻擊來店客人所有之犬隻（寵物名：魯迪，下稱魯迪），致魯迪受傷（下稱系爭犬隻攻擊行為），被告依檢舉人所提供魯迪受傷照片、原告於網路上自述系爭犬隻傷害魯迪之聲明，通知原告陳述意見，復經被告訪談在場關係人後，以109年9月1日桃動四字第1090005362號函（下稱原處分）認定原告飼養管理之系爭犬隻，無正當理由有攻擊動物之行為，依動物保護法第20條

第2、3項規定，自原處分發文日期起列管，出入公共場所或於公眾得出入之場所，應由成年人伴同，並依行政院農業委員會(下稱農委會)104年9月23日農牧字第1040043358號公告(下稱農委會104年9月23日公告)，採取：㈠以長度不超過1.5公尺之繩或鍊牽引。㈡配戴不影響散熱之透氣口罩之防護措施(下稱系爭防護措施)。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，原告不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原處分認定系爭犬隻為具有攻擊性之寵物，並為相關限制原告管領系爭犬隻之行為，應屬行政處分，而非行政指導：

現今社會觀念下，寵物遭不良待遇時會造成飼主精神上痛苦，原告將系爭犬隻視為家人，原處分要求系爭犬隻外出時應採取配戴口罩及牽繩之系爭防護措施，使系爭犬隻無法自由活動，原告因心情低落，受有精神上之痛苦，侵害其身體及健康權。縱認系爭犬隻屬物之地位，系爭防護措施亦已限制原告管領系爭犬隻之權利，如未遵守，依動物保護法第29條第2項第5款規定，其將受裁罰，受有不利益，原處分係屬行政處分。

2.被告欠缺事務管轄權限，原處分有程序上之瑕疵：

依據桃園市動物保護自治條例(下稱自治條例)第3條第3、4款規定，動物遭受傷害案件，固係由被告辦理。惟查，原處分並非僅係動物遭受傷害之處理，尚涉及「具攻擊性之寵物」之認定，及命飼主應按動物保護法第20條規定，採取相關之防護措施，且被告之上級機關桃園市政府業已陳明，有關動物保護法第20條之主管業務，並無委任被告，可見原處分有欠缺事務管轄之瑕疵。

3.被告未盡調查義務，錯誤認定系爭犬隻傷害魯迪，原處分有欠缺合法要件之違法：

當時魯迪與其他約7、8隻犬隻均在系爭餐廳放風區，因魯迪為柯基犬身型較其他犬隻矮小，且犬隻們均與魯迪之飼主及

其友人有距離，未有人真正親見當時情景，只聽聞魯迪之叫聲傳出後，魯迪眼球便有凸出之情形，原告與配偶協助送醫後，獸醫院亦表示魯迪眼球完整，僅是凸出並無破裂，應非咬傷，難認系爭犬隻確有攻擊魯迪。依證人之談話紀錄記載，魯迪傷勢如何造成並不清楚，無法真正肯認乃系爭犬隻攻擊所致。原告開設系爭餐廳擔憂網路輿論，且本身為愛狗人士，認有應再加強之處，願意承擔魯迪之醫療費用，才會於網路上發道歉聲明。另原告配偶因本件承受極大壓力，於109年7月15日被告調查時精神狀況不佳，才會承認係系爭犬隻所為。

4.原處分有違明確性原則：

系爭犬隻係屬邊境牧羊犬之品種，並非農委會所公告之「危險犬隻」，被告認定系爭犬隻屬「無正當理由曾有攻擊人或動物行為紀錄之犬隻」，而應予列管並採取系爭防護措施，然「無正當理由攻擊」之規定定義不明，無從使受規範人理解何謂無正當理由，而得予防範，又何謂攻擊行為，是否包括受攻擊後之反擊，是否需有受傷之結果，亦有不明，有違行政程序法第5條之行政行為明確性原則。

㈡聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

三、本件被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.依自治條例第3條第1項第3款規定，動物遭傷害案件，係由被告辦理，又依農委會107年4月16日農牧字第1090205217號函可知有關認定攻擊性犬隻，係屬於行政指導，農委會直到110年6月1日農牧字第1100216193號函才表示應是行政處分。被告以原處分認定系爭犬隻為具攻擊性之寵物，依動物保護法第20條第2、3項規定，原告有更嚴謹管理系爭犬隻之作為義務，屬行政指導，而非行政處分。

2.原告所飼系爭犬隻遭檢舉傷害魯迪，經被告依談話紀錄、檢舉人提供之魯迪受傷照片、原告於網路上的聲明書自述系爭犬隻傷害魯迪及案發當時在場的4人之談話紀錄調查，另依

農委會107年4月16日農牧字第1070213150號、109年2月21日農牧字第1090205217號函釋，判定原告所飼之系爭犬隻有無正當理由攻擊動物之事實，遂將系爭犬隻列入具攻擊性之寵物，並考量系爭犬隻在原告及其他犬隻飼主均在旁的情況下，仍發生無法即時阻止之攻擊行為，及原告經營系爭餐廳並經常攜系爭犬隻參與各項活動，接觸其他人犬機會甚多，基於保護其他人及動物起見，原告應加強對系爭犬隻之管理，出入公共場所，即應依動物保護法第20條第3項規定採取適當防護措施，原處分並無違誤。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、本件如爭訟概要欄所載之事實，業經兩造分別陳明在卷，並有原處分（本院卷第75頁至77頁）、訴願決定（本院卷第81頁至91頁）在卷可稽，堪信屬實。

五、本件之爭點：

㈠原處分之性質是否為行政處分？

㈡被告是否具有事務管轄權限？

六、本院之判斷：

㈠應適用之法律：

1.按動物保護法第2條規定：「（第1項）本法所稱主管機關：在中央為農委會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。（第2項）直轄市及縣（市）政府應設機關專責動物保護，執行本法各項工作。」第3條第5、7款規定：「本法用詞，定義如下：……□寵物：指犬、貓及其他供玩賞、伴侶之目的而飼養或管領之動物。……□飼主：指動物之所有人或實際管領動物之人。」又第20條規定：「（第1項）寵物出入公共場所或公眾得出入之場所，應由7歲以上之人伴同。（第2項）具攻擊性之寵物出入公共場所或公眾得出入之場所，應由成年人伴同，並採取適當防護措施。（第3項）前項具攻擊性之寵物及其所該採取之防護措施，由中央主管機關公告之。」又農委會於104年9月23日公告具攻擊性寵物及其出入公共場所該採取之防護措施，其中第1

點規定：「具攻擊性之寵物指危險性犬隻及無正當理由曾有攻擊人或動物行為紀錄之犬隻。」第2點則規定屬危險性犬隻之特定品種，第3點規定：「具攻擊性之寵物出入公共場所或公眾得出入之場所，應由成年人陪同，並採取下列防護措施：㈠以長度不超過1.5公尺之繩或鍊牽引。㈡配戴不影響散熱之透氣口罩。」再參酌農委會為協助下級機關解釋法令、認定事實，作成107年4月16日農牧字第1070213150號函以：為保護其他人及動物起見，所謂「曾有攻擊人或動物行為紀錄」，其重點在於「曾有攻擊人或動物行為」，故舉凡口頭、書面、聲音、影像或其他證明方式，足以證明該犬隻曾有攻擊人或動物行為，其飼主即有依動物保護法第20條第2項及農委會104年9月23日公告措施第3點規定採取防護措施之義務；而該證明方式，即屬該措施第1點所稱紀錄；另農委會109年2月21日農牧字第1090205217號函以，犬隻攻擊行為是否導致人或動物傷亡，應非認定具攻擊性之要件，且為保護民眾及動物安全，曾有攻擊性行為（追車追人亦有可能屬之）之犬隻需賦予其飼主更嚴謹管理之義務，應依動物保護法第20條第2項規定辦理。可知為保護民眾及動物之安全，動物保護法第20條第2、3項針對具攻擊性之寵物，由地方主管機關即直轄市或縣市政府，課予飼主採取中央主管機關即農委會所公告之防護措施之作為義務。

2.次按行政程序法第11條第1項及第5項規定：「(第1項)行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規定之。……（第5項）管轄權非依法規不得設定或變更。」第15條第1項、第3項規定：「（第1項）行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。……（第3項）前2項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」可知行政機關之權限均係以法規為依據（管轄權法定原則），不得任意設定或變更（管轄恆定原則），縱行政機關將部分權限為委任，仍須有個別作用法之具體法

規依據，並由各主管機關依據行政程序法第15條規定辦理委任。若未踐行上開程序，自難認已發生授與權限之效力。

3.復按行政程序法第111條第6款規定：「行政處分有下列各款情形之一者，無效。……□未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或欠缺事務權限者……。」所謂「欠缺事務權限」，基於行政機關體制之複雜性及管轄權錯誤識別之困難性，及其立法意旨，為確保行政機能有效運作，維護法之安定性並保障人民之信賴，當係指行政處分之瑕疵已達同條第7款所規定具有重大而明顯之程度，諸如違反權力分立或職權分配之情形而言。除此之外，其他違反土地管轄或事務管轄，尚屬得撤銷而非無效。

㈡經查，被告接獲民眾舉報，系爭犬隻為原告所經營系爭餐廳內之寵物，於109年6月20日下午4時許，攻擊名為魯迪之犬隻並致其受傷，被告審認系爭犬隻有無正當理由攻擊動物之行為，依動物保護法第20條第2項、第3項，以原處分認定原告飼養管領之系爭犬隻，為具攻擊性之寵物，自原處分發文日期後列管，於出入公共場所或公眾得出入之場所，應由成年人伴同，並依農委會104年9月23日公告，採取系爭防護措施，有原處分、人人動物醫院診斷證明書（訴願卷第91頁）、思邁爾動物醫院診斷報告（訴願卷第54頁）、檢舉民眾110年1月18日陳情資料（訴願卷第13頁至20頁）可參，堪予認定。

㈢惟按行政程序法第92條第1項規定：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」本件原處分認定系爭犬隻為具攻擊性之寵物，所產生之法律效果即為原告作為其飼主，負有系爭犬隻於出入公共場所或公眾得出入場所應由成人伴同，且必須採取「以長度不超過1.5公尺之繩或鍊牽引、配戴不影響散熱之透氣口罩」之系爭防護措施之作為義務，寵物雖屬於飼主之所有物或管領物，但其與飼主間常常產生生活及情感上之密切連結，有時會形成近似家

人之伴侶關係，故飼主對寵物之管領形式之限制，會直接影響飼主對其寵物之情感依存及生活內涵，影響程度往往大於對其他所有物財產支配關係，此外，110年5月19日修正公布動物保護法第1條將制定本法目的除原有之「尊重動物生命」、「保護動物」，增列「增進動物福利」，以擴大保護動物之目的，故行政機關如對飼主課予對其寵物自由管領權利之限制，亦會產生是否符合前開法益保護目的之問題，故難謂不發生對飼主權利之規制效果。又使具攻擊性之寵物出入公共場所或公眾得出入之場所，無成年人伴同或未採取適當防護措施者，依動物保護法第29條第2項第5款規定，處新臺幣（下同）3萬元以上15萬元以下罰鍰，則經認定為攻擊性之寵物，飼主即具有採取適當防護措施之作為義務，如未予遵守，即可能遭行政機關處以罰鍰，亦具有強制力，並非僅係供飼主參考援用之指導措施。原告實際管領之系爭犬隻，非前揭農委會104年9月23日公告特定品種之危險性犬隻，被告認定其已於前揭時地有無故攻擊其他犬隻之行為，為具攻擊性之寵物，並課予原告採取系爭防護措施之作為義務，系爭犬隻於公共場所或公眾得出入之場所出入時，必須採取系爭防護措施，核原處分就認定具攻擊性之寵物部分，係對物之性質在法律上具有重要意義事項之認定，具有確認處分之性質；就課予原告採取系爭防護措施部分，係命相對人為特定之作為，如不予遵守即可能遭處罰鍰，有強制性及拘束力，具有下命處分之性質，均係就公法上具體事件所為決定及措施，而直接發生法律效果之單方行政行為，係屬行政處分。至被告辯稱，農委會是直到110年6月1日農牧字第1100216193號函才表示認定具攻擊性之寵物，應是行政處分，在此之前原處分之作成，應屬行政指導云云，惟農委會前揭函文係在協助下級機關解釋法令及認定事實，要無在前揭函文之前即可認原處分為行政指導之問題，被告所辯，無從成立。

㈣本件原處分，係依動物保護法第20條第2、3項之規定，認定系爭犬隻為具攻擊性之寵物，於公共場所或公眾得出入之場所出入時，原告應採取系爭防護措施，依動物保護法第2條第1項之規定，就職司動物保護之事務，在直轄市應由直轄市政府為其主管機關，故原處分之作成，應由桃園市政府為之；又同條第2項規定，直轄市政府應設專責機關執行動物保護之各項工作，是桃園市政府固得以前揭個別作用法之具體法規依據，將動物保護法第20條第2項及第3項作成行政處分之權限，委任專責之下級機關辦理，然仍應由桃園市政府依據行政程序法第15條規定，將委任事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙，始為合法之委任，本件桃園市政府未曾依該規定，將有關動物保護法第20條之主管業務委任被告，並公告及刊登公報或新聞紙，為被告所自承（本院卷第185頁），自難認已發生授與權限之效力；本院復函詢桃園市政府確認，該府亦以111年1月17日府農動字第1110004029號函復稱，有關動物保護法第20條之主管業務確無委任被告（本院卷第242頁至244頁），亦見桃園市政府確實未將關於動物保護法第20條相關業務權限授與被告，被告無從逕自作成原處分。另自治條例第3條第1項第3款及第4款規定：「本自治條例之主管機關為桃園市政府（以下簡稱本府），相關事項權責劃分如下： ……□動物遭虐待傷害案件：由被告辦理，並得請本府警察機關協助之。□動物妨礙安寧秩序及傷害案件：由本府警察機關辦理，案件經處理後如涉及動物保護法所規定之沒入動物規定者，移被告辦理……。」應僅係就動物遭受虐待傷害後之處理、執行沒入動物之事務權限劃分給被告，應不包括涉及依動物保護法第20條第2項及第3項規定，作成具攻擊性寵物之認定、命飼主採取一定防護措施行政處分之事務權限。從而，被告既欠缺事務管轄權限，亦不符合行政程序法第15條規定之權限委任程序，其逕依動物保護法第20條第2項及第3項規定作成原處分，即有違誤。

㈤綜上所述，原處分違背事務管轄之規定，自有違誤，因其瑕疵尚未達重大明顯之程度，原處分尚屬得撤銷而非無效。訴願決定未予糾正，尚有未合，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，應予准許。

七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘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，無一一論述之必要，一併說明。

八、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　6　　月　　16　　日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法　官　許　麗　華

法　官　林　學　晴

法　官　郭　淑　珍

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

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.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。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　6　　月　　16　　日

書記官　蕭　純　純