

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭

113年度簡字第229號

114年2月17日辯論終結

原告 徐孟光
被告 新竹縣政府
代表人 楊文科
訴訟代理人 鄧智仁
王楷婷

上列當事人間動物保護法事件，原告不服農業部中華民國113年4月23日農訴字第1120260441號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

被告於民國112年5月18日接獲民眾檢舉，原告在所經營幻多奇另類博物館（地址：新竹縣○○鄉○○路000號；下稱幻多奇館）內，疑似未申請許可，即以動物進行展演。被告於112年5月26日派員至幻多奇館稽查，認定原告未申請許可，即以動物進行展演，並收取門票，已違反動物保護法（下稱動保法）第6條之1第1項規定，爰於112年11月1日以府授農防字第1129150191號裁處書，依同法第26條第1項第1款規定，裁處原告罰鍰新臺幣（下同）8萬元（下稱原處分）。原告不服，提起訴願，經農業部於113年4月23日以農訴字第1120260441號訴願決定書，決定訴願駁回，於113年4月25日送達與原告，原告不服，於113年6月25日提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：

（一）原告長年從事博物館業及寵物買賣業，其在幻多奇館內，除展示收藏品外，雖一併展示欲販售動物，惟已張貼標價，且

01 確有從事寵物買賣，符合「免經許可之動物展演類型條件方
02 式或場所」（下稱系爭公告）第7點所定免許可類型。

03 (二)原告雖收取入館門票，惟票價僅99元，得執以參觀三家博物
04 館，非僅參觀幻多奇館，且幻多奇館內，展示諸多各類收藏
05 品，非單純或主要展示動物；其收取入館門票，係在以展示
06 收藏品進行營利，非在以展演動物進行營利。

07 (三)被告以原告出售成交數量，認定原告未實際從事寵物買賣業
08 務，而構成違章云云，乃其主觀判斷，逕謂原告以虛假買賣
09 掩護動物展演，而裁量罰鍰金額云云，實屬率斷。

10 (四)爰聲明：如主文第1項所示。

11 三、被告抗辯略以：

12 (一)被告於112年5月18日接獲民眾檢舉，原告在幻多奇館內，疑
13 似未申請許可，即以動物進行展演，被告於112年5月26日派
14 員到場稽查後，發現原告未申請許可，即以動物進行展演，
15 並收取門票，爰認定其違反動保法第6條之1第1項規定，依
16 同法第26條第1項第1款規定，以原處分裁處原告罰鍰8萬
17 元，核無違誤。

18 (二)依檢舉人提供錄影所製譯文，可知原告員工曾向檢舉人表示
19 「動物沒有在賣、有標價才能展示」，依原告提出出售動物
20 收據，可知其出售成交動物數量極少等語，足認其未實際從
21 事寵物買賣業，僅係以虛假買賣掩蓋展演行為。依稽查及訪
22 談結果，可知原告有收取入館門票，進行動物展演行為，乃
23 以動物展演進行營利行為。若以動物展演進行營利行為者，
24 均不在系爭公告所定免許可類型範圍內，爰認原告係就動物
25 進行展演進行營利行為，不在系爭公告所定免許可類型範圍
26 內。

27 (三)爰聲明：原告之訴駁回。

28 四、本院之判斷：

29 (一)應適用之法令與法理：

30 1.行政機關裁處行政罰時，應作成裁處書；行政處分以書面為
31 之者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，行政罰法第

01 44條定有明文、行政程序法第96條第1項亦有明文，乃裁罰
02 書暨書面行政處分應記載事項。行政行為之內容應明確，行
03 政程序法第5條定有明文，乃行政行為明確性原則規定。是
04 行政處分內容應明確，倘有違反，即與前開規定所揭「明確
05 性原則」相悖，而無可維持；亦即，行政處分之規制對象、
06 規制內容及法律效果，均應明確，且應以客觀解釋結果為
07 據，須從行政處分內容，即能知悉其規制對象、規制內容及
08 法律效果，始可謂已明確，倘原處分內容，未明載其規制範
09 圍，亦未述及事實之認定、與法令構成要件之涵攝等判斷，
10 致無法知悉或無從推知其規制範圍，難謂與「明確性原則」
11 相符（最高行政法院111年度上字第809號、109年度判字第2
12 3號判決意旨參照）。裁罰性不利處分（行政罰）之規制對
13 象，除指受裁罰之人（主體）外，應包括受裁罰之違規事實
14 （客體），是在裁罰性不利處分之情形，除裁罰對象、裁罰
15 效果應明確外，其裁罰事實亦應明確，須自處分內容即可知
16 悉裁罰事實及範圍，始得認與明確性原則相符。

17 2.動物保護法第3條第1、13款：「本法用詞，定義如下：一、
18 動物：指犬、貓及其他人為飼養或管領之脊椎動物，包括經
19 濟動物、實驗動物、寵物及其他動物。十三、展演：在公共
20 場所或公眾得出入之場所以動物供展示、表演或與人互
21 動」、第6條之1第1、5項：「（第1項）任何人不得以動物
22 進行展演。但申請經直轄市、縣（市）主管機關許可，或屬
23 中央主管機關公告免經許可之展演動物類型、條件、方式或
24 場所者，不在此限。（第5項）第1項展演動物之申請條件、
25 程序、應檢附文件、許可條件、許可期間、.....其他應遵
26 行事項之辦法，由中央主管機關定之」、第26條第1項第1
27 款：「有下列情形之一者，處5萬元以上25萬元以下罰鍰：
28 一、違反第6條之1第1項規定，以動物進行展演」。

29 3.行為時由行政院農業委員會（下稱農委會；現農業部）依動
30 保法第6條之1第5項授權訂定之動物展演管理辦法（下稱展
31 演辦法）第3條：「依本法第6條之1第1項規定申請動物展演

01 之許可者，應填具申請書，並.....向展演場所所在地直轄
02 市、縣（市）主管機關提出」，嗣修正發布之展演辦法第5
03 條：「從事動物展演者，應依本辦法規定向直轄市、縣
04 （市）主管機關申請核准，並繳納保證金，經取得許可證
05 後，始得為之。但符合本法第6條之1第1項但書規定，屬中
06 央主管機關公告免經許可之展演動物類型、條件、方式或場
07 所者，不在此限。申請動物展演許可，應填具申請書，
08 並.....向展演場所所在地直轄市、縣（市）主管機關提
09 出」，修正理由為：「為使申請作業流程及所需辦理事項明
10 確化，爰新增第1項，明定申請動物展演許可之流程、作業
11 程序規定。另符合本法第6條之1第1項但書所定中央主管機
12 關公告免經許可之動物展演類型、條件、方式或場所者，免
13 經直轄市、縣（市）主管機關許可，爰於但書明文排除本辦
14 法之適用」。

15 4.可知，依動保法第6條之1第1項但書規定，經地方主管機關
16 許可，「或」屬中央主管機關公告免經許可之展演動物類型
17 者，仍得進行動物展演，不因行為時展演辦法第3條未予重
18 申，而有所不同。倘在公告免許可類型範圍內，進行動物展
19 演，不得逕認違反動保法第6條之1第1項本文規定，而據第2
20 6條第1項第1款規定裁罰。

21 5.農委會所公告之「免經許可之動物展演類型條件方式或場
22 所」（即系爭公告），包括第4點所示「寵物與飼主或公
23 眾，於公共場所或公眾得出入場所，所進行非營利性之互
24 動」、第6點第3款所示「於住宿或餐飲營業場所內，未設置
25 獨立區域或非常態性，所進行之動物展演」、第7點所示
26 「特定寵物業管理辦法第4條第1項所定特定寵物業，或寵物
27 美容、觀賞水族或其他寵物買賣業之營業場所內，所進行之
28 動物展演」等情況。

29 6.行政機關應依職權調查證據，且對當事人有利及不利事項，
30 均一律注意，不受當事人主張之拘束，並斟酌全部陳述與所
31 調查事證，依論理及經驗法則判斷事實，行政程序法第36

01 條、第43條定有明文。可知，行政機關本應依職權調查證據
02 以證明違規事實後，始能作成負擔處分（本院高等行政訴訟
03 107年度訴字第834號判決意旨參照）。

04 7. 行政法院應依職權調查證據，行政訴訟法第133條固有明
05 文，惟當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責
06 任，同法第136條準用民事訴訟法第277條本文亦有明文。可
07 知，(1)行政法院於撤銷訴訟或於其他維護公益訴訟中，固應
08 依職權調查證據，以期發現真實，然依職權調查證據後，仍
09 不免發生要件事實不明致須決定不利益結果歸屬之情形，而
10 有由當事人負擔客觀舉證責任之必要，且(2)行政裁罰既為國
11 家行使處罰高權之行為，行政機關就裁罰要件事實，自應負
12 擔客觀舉證責任，於裁罰要件事實存否陷於不明時，即應將
13 不利益結果歸於行政機關承擔，而認該裁罰要件事實不存
14 在，致裁罰難謂合法（最高行政法院108年度判字第533號、
15 39年度判字第2號判決意旨參照）。

16 (二)經查：

17 1. 原處分書面內容略為：(1)「主旨欄」記載略以：違反動保法
18 第6條之1第1項規定，爰依同法第26條第1項第1款規定，處
19 罰鍰8萬元等語。(2)「事實欄」記載略以：民眾於112年5月1
20 8日檢舉本縣幻多奇博物館從事動物展演行為，經查核確實
21 有收取門票及未申請動物展演而進行動物展演之情形等語。
22 (3)「理由欄」記載略以：考量原告以虛假之動物買賣，掩護
23 從事動物展演之行為，極不可取，故處罰8萬元等語（見本
24 院卷第19頁）。

25 2. 自原處分之書面內容，固可知悉被告係認定原告有違反動保
26 法第6條之1第1項行為，爰依同法第26條第1項第1款規定，
27 裁處原告罰鍰8萬元，惟其全未提及係認定原告係於何時或
28 何段期間有以動物進行展演，雖提及民眾向其為檢舉時間，
29 惟全未提及民眾檢舉事實發生時間或其稽查時間，復未提及
30 原告係以何種動物以何方式展演；足認原處分內容，未明載
31 其裁罰事實範圍，自其記載內容，亦無法推知其裁罰事實範

01 圍，其裁罰事實範圍，在客觀上確有不明，而與行政程序法
02 第5條所揭「明確性原則」有違。

03 3.至被告固於本件訴訟言詞辯論期中，抗辯其係認定原告於
04 112年5月26日遭稽查時，有就如本院卷第227至237頁所示動
05 保法所稱動物，以展示方式為展演行為，而裁處原告罰鍰云
06 云。然而：

07 (1)自原處分內容，既無從知悉或推知此節，在客觀上確有不
08 明，即與行政程序法第5條所揭「明確性原則」有違，業如
09 前述。

10 (2)況且，原告主張其除從事博物館業外，亦從事寵物買賣業，
11 其在幻多奇館內，除展示收藏品外，一併展示動物及張貼標
12 價，且確有從事寵物買賣事實，符合系爭公告第7點所定免
13 許可類型等語，核與其於112年5月30日受訪談時陳述一致
14 (見本院卷第107頁)，並提出營業登記相關資料、於111年
15 及112年間出售動物收據等件為證(見本院卷第15頁、訴願
16 卷第11、12頁)，且與被告於112年5月26日稽查照片相符
17 (見本院卷第229至237頁)，則其主張符合動保法第6條之1
18 第1項但書規定，未違反該條項本文規定等語，恐非全然無
19 憑。

20 (3)再者，被告雖抗辯原告員工曾向檢舉人表示「動物沒有在
21 賣、有標價才能展示」，且原告出售成交動物數量極少等
22 語，並執依檢舉人所提供錄影譯文為證(見本院卷第105
23 頁)。然而，①自檢舉人所提供錄影譯文中，無法知悉其拍
24 攝時間及所詢問動物種類，從被告所提供錄影光碟中，可知
25 前開錄影檔案，最後修改日期為112年1月30日，則該錄影拍
26 攝時間應等於或早於112年1月30日，與被告所稱檢舉日期11
27 2年5月18日、稽查日期112年5月26日，相距甚遙；自檢舉人
28 所提供錄影譯文中，可見檢舉人於拍攝錄影時表示「標價怎
29 均為5萬元」等語，與被告於112年5月26日於稽查時所拍攝
30 採證照片顯示「不同動物均張貼不同標價」乙節(見本院卷
31 第229至237頁)，亦不相符；是以，據前開錄影及譯文，是

01 否足以證明原告於112年5月26日遭稽查時，就動保法所稱動
02 物無販售意願，而未實際從事寵物買賣業乙節，即非無疑；
03 ②再者，從原告所提供111至112年間出售動物收據，可知原
04 告確有出售動物事實（見訴願卷第12頁），自被告稽查時所
05 拍攝採證照片中，可見原告所展示動物種類，部分確屬稀有
06 （例如雙頭龜），部分雖非稀有，惟非一般民眾大宗飼養寵
07 物，且非幼體而已具個體變異性，本難有客觀價值，是否能
08 順利成交，實繫諸交易雙方主觀認知價值達於一致，而難於
09 短期內發生頻繁地成交量；是以，據出售成交動物數量，是
10 否足以推論原告無販售意願，而未實際從事寵物買賣業乙
11 節，亦非無疑；③從而，被告僅執前開事證，即認原告未實
12 際從事寵物買賣業，僅係以虛假買賣掩蓋展演行為等語，難
13 認堅強有據。

14 (4)此外，被告又抗辯原告收取入館門票，進行動物展演行為，
15 乃以動物展演進行營利行為等語。然而，①寵物與公眾在公
16 共場所或公眾得出入場所，所進行非營利性之互動，雖為系
17 爭公告第4點所定免許可類型，惟非唯一免許可類型；於住
18 宿或餐飲營業場所內所進行之動物展演，雖與營利場所相
19 涉，惟亦為系爭公告第6點所定免許可類型，仍應依具體個
20 案狀況，考量其收費項目價格與一般市場行情狀況，評估其
21 是否利用動物展演進行營利行為，決定是否屬免許可類型範
22 圍，倘其餐飲收費較格顯高於一般市場行情，致涵蓋動物展
23 演收益，則不在免許可類型範圍內；於寵物買賣業在營業場
24 所內所進行之動物展演，雖與營利行為相涉，惟係販售動物
25 商業利行為所需或所附隨，亦為系爭公告第7點所定免許可
26 類型，仍應依具體個案狀況，評估其展演行為與所從事業務
27 間是否具備關聯性，決定是否屬免許可類型範圍，倘其展演
28 行為與所從事販售業務不具備關聯性，致成為單獨營利行
29 為，則不在免許可類型範圍內；是以，鑒於複合式營業場
30 所，商業模式多元且複雜，倘業者除經營免許可公告第7點
31 所示行業外，另有經營其他行業者，仍應視個案具體情形，

01 評估是否係利用動物展演行為進行營利行為，判斷是否屬各
02 點所列免許可類型（農業部113年7月19日農護字第11302263
03 54號函釋意旨參照；見本院卷第121至122頁）；②原告主張
04 其除經營寵物買賣業外，亦從事博物館業，雖收取入館門
05 票，惟票價僅99元，得執以參觀三家博物館，非僅參觀幻多
06 奇館，且幻多奇館內，展示諸多各類收藏品，非單純或主要
07 展示動物等語，核與其於112年5月30日受訪談時陳述一致
08 （見本院卷第107頁），並提出營業登記相關資料、場所展
09 示照片等件為證（見本院卷第15、93頁、訴願卷第11頁），
10 自其所收取入館門票之價格，未見有何顯高於一般市場行
11 情，致涵蓋動物展演收益之情形，則其主張收取入館門票，
12 係在以展示收藏品進行營利，非在以展演動物進行營利等
13 語，恐非全然無稽；③原告係就動物為展示，非將動物為表
14 演或與人互動乙節，有被告稽查照片可證（見本院卷第229
15 至237頁），自其為展演行為之具體方式（單純展示），難
16 認有何與所從事販售業務間不具備關聯性，致成為單獨營利
17 行為之情形，則其主張其就動物為展演，在系爭公告第7點
18 所定免許可類型範圍內等語，亦非全然無稽；④從而，被告
19 僅執前開事證，即認原告就動物為展示行為，不在系爭公告
20 所定免許可類型範圍內等語，難認堅強有據。

21 (5) 基上，縱認原處分與明確性原則無違，惟依所調查相關證據
22 資料，尚難逕認原告已違反動保法第6條之1第1項規定，致
23 符合同法第26條第1項第1款裁罰要件；依前開說明，因被告
24 於作成處分前應負擔職權調查事證義務，於訴訟中應負擔客
25 觀舉證責任，故於裁罰要件事實存否陷於不明時，應將不利
26 益結果歸於被告承擔，而認該裁罰要件事實不存在，進致裁
27 罰難謂合法。

28 五、綜上所述，原處分內容未臻明確，且依所調查相關證據資料
29 尚不足證有所指違章行為，被告以原處分處原告罰鍰，自非
30 適法，訴願決定予以維持，亦有未洽，原告請求撤銷訴願決
31 定、原處分，為有理由，應予准許。

01 六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及舉證，經審酌
02 後認與判決結果不生影響，爰不一一論述。

03 七、訴訟費用負擔之依據：行政訴訟法第98條第1項本文、第104
04 條準用民事訴訟法第79條。

05 中 華 民 國 114 年 3 月 31 日
06 法 官 葉峻石

07 一、上為正本係照原本作成。

08 二、如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理
09 由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原
10 判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違
11 背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴
12 後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起
13 上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他
14 造人數附繕本）。

15 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
16 逕以裁定駁回。

17 中 華 民 國 114 年 3 月 31 日
18 書記官 彭宏達