臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@109年9月17日辯

原　　告　王如芸
　　王俊傑
　　曾至堅
　　王松銘即生活莊園
上4人共同
訴訟代理人　陳偉仁　律師
複代理人　葉昱慧　律師
被　　告　雲林縣政府
代　表　人　張麗善
訴訟代理人　蔡耿宇
　　謝詠丞
參　加　人　楊志明
訴訟代理人　蔡建賢　律師

上列當事人間有關農業事務事件，原告不服行政院農業委員會中華民國108年11月14日農訴字第1080712764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

一、爭訟概要：

緣參加人楊志明前分別就坐落雲林縣○○鄉○○段○○○○○○○○○○○○○○○○○○號及同地段1454、1455、1456、1457、1458地號（下稱系爭土地）向被告申請作畜牧設施之容許使用，用

以飼養白色肉雞、蛋雞，經被告分別以民國106年4月18日府農畜二字第1062507592號函（下稱106年4月18日函）及106年6月12日府農畜二字第1062511531號函（下稱106年6月12日函）核發農業用地作畜牧設施容許使用同意書，又經被告分別以106年7月13日府農畜二字第1062514863號函（下稱106年7月13日函）及106年8月4日府農畜二字第1062517846號函（下稱106年8月4日函）變更前述2函之核准同意項目在案（以下合稱系爭容許使用同意書或原處分）。後來，因當地民眾反映該畜牧場設立恐對民眾、學校、即將設置之機構與周邊衛生環境有重大影響，經被告重新檢視後，依據行政程序法第123條第4款規定，於107年5月24日以府農畜二字第1072512033號函（下稱107年5月24日函）廢止參加人所申請之系爭容許使用同意書，經參加人提起訴願後，案經行政院農業委員會（下稱農委會）於107年10月11日以農訴字第10707019887號訴願決定撤銷被告107年5月24日函。其後，原告訴稱其等之機構及住（居）所與系爭容許使用同意書核准畜牧設施之距離在300公尺內，系爭容許使用同意書顯違反「雲林縣新設置畜牧場管理自治條例」（下稱自治條例）第5條第5款之規定，造成生活環境及公共衛生安全之疑慮，因此以利害關係人身分於108年4月30日提起訴願，經農委會於108年11月14日以農訴字第1080712764號訴願決定駁回，原告不服，於是提起本件訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告等係於108年4月間才知悉被告業已下達原處分，而訴外人黃哲驕簽署環境保護協定是在原處分作成前，無從以此認定其妻即原告王如芸知悉原處分之時間點；原告曾至堅雖曾

在陳情書上簽名連署，但在被告未駁回訴願前，原告曾至堅再於108年4月29日向被告提出訴願書，即不得謂已逾越訴願法定期間：

⑴原告等人係於108年4月間，見系爭土地有大型機具進出，經詢問其他居民，才知悉被告已經下達原處分，核准參加人關於畜牧場設置容許使用之申請。

⑵被告所提106年陳情相關資料或107年5月17日陳情書及連署名冊，其上均未見原告王如芸、王俊傑、王松銘之署名，無從以此認定原告王如芸、王俊傑、王松銘知悉原處分之時間點。

⑶原告王如芸之夫黃哲驕於106年間簽署之環境保護協定，係參加人申請畜牧設施容許使用之用，足見黃哲驕簽署前述協定時，被告尚未作成原處分，自無從以黃哲驕有在前述協定上簽名，認定黃哲驕及其妻即原告王如芸知悉原處分之時間點。

⑷原告曾至堅固曾在107年5月17日陳情書上簽名連署，但縱以107年5月17日為原告曾至堅知悉原處分之時間點，原告曾至堅既已依訴願法第57條提出陳情書，向被告作不服原處分之表示，則依最高行政法院向來認定「訴願法第57條但書所定補正期間，並非不變期間，訴願人補送理由書，雖超過該補正期間，倘受理訴願機關尚未以未補正為由駁回訴願，應予受理」之見解，在訴願機關未駁回訴願前，原告曾至堅再於108年4月29日提出訴願書，即不得謂原告曾至堅已逾越訴願法定期間。

2.被告以105年1月15日府農畜二字第1052500824號函（下稱105年1月15日函釋）為依據，認其處分並無不當，然105年1月15日函釋所指法規不明，引用法條更是錯誤百出，非一般人

民所得預見，有違法律明確性原則；而未說明理由，逕將非居住於鄉村區之居民排除於自治條例第5條第5款所保護之範圍外，亦有違平等原則：

⑴訴願決定略以：被告以105年1月15日函釋認定自治條例第5條第5款所謂「住宅社區」限於非都市土地鄉村區，則王如芸等人之住居均位於非都市土地特定農業區，而非鄉村區，非屬自治條例第5條第5款所定之「住宅社區」等語。

⑵惟查，被告引用之105年1月15日函釋所指法規不僅不明確，援用法條更是錯誤百出，而無令被告擅自解讀、修正函文內容之空間，則105年1月15日函釋對法規構成要件之定義不明，非一般人民所得預見，有違法律明確性原則，被告依105年1月15日函釋為基礎作成之處分，自有不當：

①按「本自治條例第5條第1項第5款：新設置畜牧場應距離商店、廠房、機關（構）、學校或住宅社區周界300公尺範圍以上。本自治條例所指之住宅社區係為區域細則第12條第1項第1款都市土地內之住宅及區域細則第13條第1項第4款非都市土地鄉村區。」105年1月15日函釋參照。

②惟按「法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法制訂時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念而為相應之規定。如法律規定之意義，自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷者，即無違反法律明確性原則。」司法院釋字第690號解釋參照。

③經查，105年1月15日函釋固就自治條例第5條第5款所指「住宅社區」為定義，然引用之「區域細則」究為何部法規已不明確，倘認其所指為「區域計畫法施行細則」，查區域計畫法施行細則第12條第1項第1款隻字未提及「都市土地內之住宅」、同法第13條第1項第4款亦未見「非都市土地鄉村區」之規定，則105年1月15日函釋固嘗試就自治條例所指「住宅社區」為補充性解釋，但依函文內容，其就法條中關於「住宅社區」此一構成要件之定義仍屬不明，非一般人民所得預見，而有違法律明確性原則。

④被告於訴願程序中擅自解讀105年1月15日函釋所指條文實指區域計畫法施行細則第11條第1項第4款等語，已逾越105年1月15日函釋之文意，況區域計畫法施行細則第11條第1項第4款規定：「非都市土地得劃定為下列各種使用區：四、鄉村區：為調和、改善農村居住與生產環境及配合政府興建住宅社區政策之需要，會同有關機關劃定者。」亦旨在規範非都市土地、有關機關得劃設鄉村區，並就「鄉村區」為定義，豈得僅以條文內容有提及「住宅社區」一詞，逕認為得作為自治條例第5條第1項第5款所指「住宅社區」之定義。

⑶再者，自治條例之修法理由首揭「保障人民生活環境」之意旨，則當地居民不分情形、均應享有生活環境不受畜牧場侵擾之權利，方符憲法第7條平等原則之法理，105年1月15日函釋未指明原因，逕將非居住於鄉村區之居民排除於自治條例第5條第5款所保護之範圍外，顯然有違平等原則：

①按「民眾對畜牧業於生活環境有負面影響之印象根深蒂

固，在社會環境及時空背景變遷的現代社會，人民對於生活品質、環境保護及永續經營之觀念愈發重視，為強化本縣畜牧場之管理，降低畜牧場對環境造成污染，並打造友善之畜牧飼養模式，以達永續經營之目的，爰擬具『雲林縣新設置畜牧場管理自治條例』草案。」此為自治條例之修法理由。

②次按「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」憲法第7條定有明文，亦即相同事務，應相同處理；不相同事務，應依其不同特性作不相同處理，亦即等者等之，不等者不等之，此為憲法平等原則之重要內涵。

③倘依被告就105年1月15日函釋之說明套用於本件，居民將因居住地是否位於區域計畫法中之鄉村區，而遭遇是否受自治條例保護之差別待遇；然則，自治條例之修正理由首揭考量人民對於生活品質愈發重視、而對畜牧場之設置為嚴格之限制，則依前述修法意旨，畜牧場周遭之所有居民均在自治條例所欲保護之範圍，再本於憲法第7條揭示之平等原則，當地居民不分情形、均應享有生活環境不受畜牧場侵擾之權利，遑論原告等人之住所均建於甲種建地而合法領有權狀，更應為自治條例重點保障之對象，105年1月15日函釋未指明原因，逕將非居住於鄉村區之居民排除於自治條例第5條第5款所保護之範圍外，顯然有違平等原則。

⑷況且，被告逕將自治條例第5條第5款規定之「住宅社區」設限於「位於鄉村區內之住宅」，顯與山腳村民之實際住居分布情況不符，則前述劃分方式粗糙且毫無道理可循，更未能符合自治條例揭示「保障居民生活品質」之立法精

神：

①108年12月30日行政訴訟起訴狀附圖1、2（本院卷第23-25頁）紅色區塊代表「水林鄉山腳村尖山腳社區為非都市計畫編定為鄉村區之區域」；附圖○○○區○○○道路部分）為「甲種建築用地，且有合法建物建築於上之區域」。由附圖2可見山腳村村民之合法建物散落於附圖1、2、紅色區塊範圍外之「非鄉村區」，國土規劃顯未限制僅有「鄉村區」得供建屋居住用。

②果爾，被告逕將自治條例第5條第5款規定之「住宅社區」設限於「位於鄉村區內之住宅」，顯與山腳村民之實際住居分布情況及國家對地目之編排不符，則前述劃分方式粗糙且毫無道理可循，且依前述劃分方式之操作結果，山腳村村民竟無人能受自治條例第5條第1項第5款之保障，遑論其他縣市自治條例亦未見就住宅社區限縮解釋之類似規範；基上，被告擅就自治條例第5條第5款所為之定義，顯未能符合自治條例揭示「保障居民生活品質」之立法精神。

⑸末以，農舍兼具居住之需求，屬住宅法規定「住宅」之範疇，自為自治條例第5條第5款之保護對象：

①按依據「住宅：指供居住使用，並具備門牌之合法建築物。」住宅法第3條第1款定有明文；又「『農舍』係與農業經營不可分離之建築物，提供有心經營農業者於該農地上興建具有放置農機具兼具居住之需求」農委會109年3月9日農企字第1090705697號函參照。則農舍故與一般家居住宅性質不同，但仍屬住宅法規定「住宅」之範疇自明。

②再按「新設置畜牧場應距離商店、廠房、機關（構）或

住宅（不含申請者自有住宅或自有農舍）周界5百公尺範圍及學校周界1千公尺以上。」109年6月19日年修正通過自治條例第5條第5款定有明文。則依前述法條文字係以「不含申請者自有住宅或自有農舍」此情以觀，更證無論住宅或農舍，均為自治條例第5條第5款之保護對象。

③經查，原告王俊傑之建物非屬農舍，業如前述，固應受自治條例第5條第5款之保障，而原告王如芸之農舍係供居住使用，並有被告核發之使用執照在卷可查，依前述法條及函釋見解，自亦為自治條例第5條第5款之保護對象自明。

3.被告係依「慣行」認定自治條例第5條第5款所規定之「機構」僅限於「已取得使用執照」者，並無法規命令或行政規則為其依據，則被告所為之決定不符合法治國家「依法行政」之首要原則，而有違法律保留原則：

⑴訴願決定略以：考量機構未取得使用執造前，無法確認未來是否完成設置使用，則以「已取得使用執造」作為自治條例第5條第5款「機構」之認定基準，則被告核發畜牧場容許使用同意書時，該機構尚未取得使用執照，非屬自治條例第5條第5款所定之「機構」等語。

⑵按「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」行政程序法第3條第1項、第4條分別定有明文。

⑶被告固稱自治條例第5條第5款「機構」之認定，是以「已取得使用執照」為基準，然綜觀自治條例之全部規範，均未見就「機構」之定義為前述之限制，被告更稱前述認定標準條依向來之「慣行」，則被告所為之決定顯無法規命

令、甚或行政規則為其依據，自不符合法治國家「依法行政」之首要原則，而有違法律保留原則。

⑷甚且，被告向來均稱係因生活莊園當時尚未取得使用執照，故非自治條例第5條第5款所定之「機構」。詎料，被告再於109年6月23日準備程序陳稱：「我們是以是否取得使用執照來區分，……此外必須取得主管機關的設立許可。」等語，則被告對於自治條例第5條第5款所定「機構」之認定，竟得再於訴訟進行中更易其標準，除凸顯本件「無法」可供遵循之缺失，關於「機構」之認定，更形同被告一言堂，令人民無所適從。

4.承前，本件畜牧場容許使用之申請本不應通過，而被告誤認所為為合法之授益行政處分，並要求參加人出具切結書，擔保本件畜牧揚之設置，前述切結書即相當於「附解除條件之準附款」或「非行政處分附款之負擔」，其功能與行政處分附款並無二致，參加人既違背切結書所承諾事項，原處分自失其效力：

⑴按「行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限，始得為之。前項所稱之附款如下：二、條件。」行政程序法第93條第2項第2款定有明文。

⑵查自治條例第5條第5款，僅規定畜牧場應距離住宅社區300公尺範圍以上，今原告之建物均為供自住用之住宅，則依前述自治條例規定，300公尺範圍內不得設置畜牧場，本件畜牧場容許使用之申請本不應通過。

⑶詎料，被告誤認其所為為合法之授益行政處分，並要求參加人出具切結書對本件畜牧場之設置提出擔保，切結「倘

於居民抗議後6個月內，未克取得與居民協議之同意書，願自動放棄主管機關所核發之容許使用文件」等語後，以有條件通過之方式核發容許使用同意，為參加人所自認，而前述切結書承諾事項之法律性質為何眾說紛紜，或有認係「附解除條件之準附款」（參學者吳庚著行政法之理論與實用第9版第368頁）、或為「非行政處分附款之負擔」，但均肯認其發揮之功能與行政處分附款並無二致。

⑷準此，被告稱本件畜牧場設置案自106年起即遭逢當地居民之抗爭，至今紛爭仍未能平息，則參加人顯已違背切結書所承諾事項，原處分附加之解除條件既已成就，原處分自失其效力，參加人並應依約主動放棄被告所核發之容許使用文件自明。

5.參加人主張：依航照圖，生活莊園坐落之土地於105年8月9日前為空地並無地上物，原告主張土地自70年前即有農舍存在，即為不實；又原告所提房屋建造工程照片非公文書、無證據能力等語。但：

⑴原告係主張「王俊傑之建物」早於70多年前即由其祖父興建，非謂生活莊園坐落之土地於70多年前即有農舍存在，參加人對此顯然有誤會。

⑵次查，原告所提生活莊園興建工程照片，右下角均印有照片之拍攝日期，其中幾張照片更得見「王松銘」、「（105）（雲）營建字第00615號」之字樣，足證前述照片之真實性。況且，依建照執照之記載（建照執照為公文書，證據能力應無從質疑），生活莊園至少於105年11月3日以前完成放樣，105年11月7日前完成基礎，更於106年7月27日前已完成屋頂版之設置，前述記載並與興建工程照片顯示之工程進度相吻合等語。

㈡聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.自治條例第5條第5款所指「住宅社區」之定義，被告以105年1月15日函釋略以，住宅社區係為區域細則第10條第1項第1款都市土地內之住宅及區域細則第11條第1項第4款「非都市土地鄉村區」（按被告原誤繕為「住宅社區係為區域細則第12條第1項第1款都市土地內之住宅及區域細則第13條第1項第4款『非都市土地鄉村區』」，經被告於108年9月12日以府農畜二自第0000000000號函予以更正）。因此，本案並無違相關規定。

2.被告107年5月29日府行法一字第0000000000A號令修正公布自治條例第5條「新設置畜牧場應距離商店、廠房、機關（構）或住宅周界500公尺範圍及學校周界1,000公尺以上。」本件應適用修正前之規定。

3.有關原告生活莊園所提於105年8月9日取得建照乙節，查被告於106年2月22日辦理會勘，除申請容許使用基地為空地外，就原告所稱生活莊園機構基地並無完成建物設立，被告依援例審核自治條例第5條第5款所稱工廠、機關（構）等，皆依已取得使用執造為基準。被告認定前述機構，因尚未建置完成且未取得使用執照，及未依「精神復健機構設置及管理辦法」第4條規定，取得開業執照，爰此非屬自治條例第5條第5款所定之「機構」。

4.農委會108年11月14日農訴字第1080712764號訴願決定，認定生活莊園及原告等居所均非屬自治條例第5條第5款所定之「機構」、「住宅社區」，被告核發及變更系爭容許使用同意書，於法並無不合，本件訴願為無理由。

5.有關參加人於106年期間申請容許使用，其申請案皆主動出具切結書略以：「倘於居民抗議後6個月內無法取得居民協議之同意書，本人願自動放棄雲林縣政府核發之……」係屬自願提出，非容許使用之審核要件，被告並未依此切結書廢止其容許使用同意書。

6.關於其他縣市自治條例有無就住宅社區限縮解釋之類似規範乙節：

⑴經查嘉義縣、屏東縣新設置畜牧場管理自治條例均直接敘明住宅（不含農舍），被告104年7月16日公告之新設置畜牧場管理自治條例是以住宅社區為審查標的，與其他縣市不同。

⑵行政函釋為解釋類行政規則，按最高行政法院101年度判字第881號判決略以，行政規則一旦有效下達，即具有拘束訂定機關、其下級機關及屬官之效力，至於登載於政府公報發布之程序，縱係基於公示意義之要求，尚非成立或生效之要件，蹤未踐行之亦不影響其效力，因此原告等人之住居所均位於非都市土地特定農業區，與被告105年1月15日函釋所提之「非都市土地鄉村區」之住宅社區不符，故排除非於鄉村區住宅社區居住之原告等人，並無不妥等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、參加人陳述要旨及聲明：

㈠本件原告已逾訴願期間，其起訴不合法：

1.原告依其訴訟標的及聲明，應為原處分之利害關係人，依訴願法第14條第1項及第2項規定：「訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起30日內為之。利害關係人提起訴願，前項期間自知悉時起算。」

2.原處分變更過程：

⑴被告依據水林鄉公所106年1月9日水雲鄉農字第1060000236號函及第0000000000號受理參加人申請農業用地作農業畜牧設施容許使用，並以106年4月18日函核○○○鄉○○段1464、1465、1465-1地號容許使用同意函，及106年6月12日函核○○○鄉○○段1454、1455、1456、1457、1458地號容許使用同意。再以106年7月13日函核○○○鄉○○段1464、1465、1465-1地號變更容許使用同意函，及106年8月4日函核○○○鄉○○段1454、1455、1456、1457、1458地號變更容許使用同意函。

⑵被告因當地民眾反映該畜牧場設立恐對民眾、學校、即將設置之機構與周邊衛生環境有重大影響，經被告重新檢視後，依據行政程序法第123條第4款規定，以107年5月24日函廢止系爭容許使用同意書。

⑶參加人依法提起訴願，全案經農委會以107年10月11日農訴字第1070719887號訴願決定，將被告107年5月24日函撤銷在案。

3.經查，原告就本事件組成「南七村反污染自救會」，並在社群網站FB設有群組，作為通知召集等方法。依前述群組108年2月1日之信息，原告已知參加人前述訴願決定內容。故本件原告應於108年3月3日前訴願，而原告係108年4月29日始提出訴願，已逾訴願期間30日。農委會雖未就原告之訴願是否逾期審查，惟因訴願期間之遵守，係訴願之法定要件，縱然訴願機關未查而予以實質審查，但訴願不合法之瑕疵並未因此補正，故本件訴願不合法，原處分已經確定不得再為訴願或起訴，故本件起訴不合法，請裁定駁回。

㈡原告起訴主張：被告引用之105年1月15日函釋所指法規不僅

不明確，援用法條更是錯誤百出，而無令被告擅自解讀、修正函文內容之空間，則105年1月15日函釋對法規構成要件之定義不明，非一般人民所得預見，有違法律明確性原則，被告依105年1月15日函釋為基礎作成之處分，自有不當等語。惟查，本件原處分所涉相關法規並無疑義，且皆具體援引，原告所指空泛不具體。

㈢原告又稱105年1月15日函釋固嘗試就自治條例第5條第5款所指「住宅社區」為補充性解釋，但依函文內容，其就法條中關於「住宅社區」此一構成要件之定義仍屬不明，非一般人民所得預見，而有違法律明確性原則等語。

1.經查，農業發展條例第8條之1第3項訂定之申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第4條、第6條第1項第2款、畜牧法第3條第3款、第4條第1項、第6條及被告104年7月16日制定公布之自治條例第3條第3款及第4款有關畜牧場之規定，皆清楚明確，毫無疑義。而且，行政機關依法行政，就畜牧場之設立管理，依職權應適用所有相關規定或為解釋，並無疑義。

2.系爭土地所在係一般農業區，並非鄉林區而不適用鄉村區之規定，而且，依區域計劃法施行細則第11條第4項所定鄉村區之範圍，始有原告主張之「住宅社區」之適用。再者，104年自治條例第5條第5款300公尺內……「住宅社區」：係指鄉村區之定義內「住宅社區」，此由107年修正後第5條第5款條文……已明定為「住宅」可證。故原告之主張與自治條例第5條所定之「住宅社區」或「住宅」皆不符。查參加人之畜牧場係105年申請，被告及水林鄉公所係106年1月及4月間核准，依104年訂定之自治條例第5條規定，原告之土地並非鄉村區「住宅社區」。而原告所援引之法令係107年5月29

日條正公布，基於法不溯及既往，而且原處分係授益行政處分，參加人之畜牧場准可及執照係依法核准並已確定生效，依法不得再撤銷。原告之主張並不可採。

3.106年2月22日被告就參加人之畜牧場辦理會勘，而當時生活莊園機構基地並無完成建物設立，此有航照圖在卷可查。又查被告核發生活莊園機構之建築執照所示，該機構迄至106年7月27日才完成屋頂勘驗，由此可證被告於辦理會勘時生活莊園確無使用執照，亦即被告就參加人畜牧場核可時，尚未有生活莊園建物存在，更遑論「住宅」或「住宅社區」。故原告就參加人之畜牧場之核可時，尚無權主張自治條例之異議權（因原告當時連建物之前提要件「使用執照」皆尚未取得），故本件據此核發參加人系爭容許使用同意書，並無不妥。

4.另有關原告生活莊園所提於105年8月9日已取得建照乙節，與參加人之畜牧場許可無關。依上所述，原告生活莊園之土地尚無「住宅社區」，而被告於106年2月22日辦理會勘時，就原告所稱生活莊園機構基地並無完成建物設立，亦無任何使用執照之存在，而建照之存續期依當時建築法令長達20餘年，故建照之申請並不當然取得建物之相關權利。故被告依援例審核自治條例第5條第5款所稱工廠、機關構等，皆依已取得使用執造之建物為基準，原告生活莊園僅取得建照，顯不符上揭自治修例之異議要件事實。故原告生活莊園所主張與事實不符，實無權益受損，亦無異議權。

5.按畜牧法第6條及自治條例第6條第8款及第7條第2項第1款規定，申請畜牧場登記者，應先依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定，取得畜牧設施容許使用同意文件後，始得依畜牧法及自治條例規定，向主管機關提出畜牧場登記

之申請。另為避免取得畜牧設施容許使用同意文件，興建並取得建築執照後，卻無法取得畜牧場登記證書造成更嚴重損失，因此被告依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第6條第1項第2款規定，於審查系爭畜牧設施容許使用之合理性及必要性，依自治條例相關規定為判斷，並無違法。

㈣原告又主張：依全國土地使用分區資料查詢之結果，山腳村村民之住處均非坐落於起訴狀附圖1紅色區塊範圍之「鄉村區」，「住宅社區」設限於「位於鄉村區內之住宅」，顯與山腳村民之實際住居分布情況及國家對地目之編排不符等語。查原告王如芸等人之住居所均位於非都市土地特定農業區，亦非鄉村區，因此，非屬自治條例第5條第5款所定之「住宅社區」。次查，106年2月22日被告辦理會勘時，除申請容許使用基地為空地外，就生活莊園機構基地並無完成建物設立，此有航照圖在卷可查。又查被告核發生活莊園之建築執照所示，該機構至106年7月27日才完成屋頂勘驗，由此可供證明被告於辦理會勘時，生活莊園確無使用執照，被告據此核發參加人系爭容許使用同意書，並無不妥。

㈤原告王松銘即生活莊園主張，其所有基地自70年前即有農舍存在，且生活莊園於105年8月9日已取得建照，105年8月17日圍籬完成，106年4月2日二樓灌漿工程乙節，經查：

1.依現存航照圖可以佐證，生活莊園所有基地在107年之前皆係空地，並無「農舍」存在。如果生活莊園之土地有「農舍」存在，亦與原告王松銘之主張牴觸。蓋依法申請建築執照之基地必須為空地，而原告王松銘主張其係105年8月9日取得建築執照，亦即生活莊園之土地在105年8月9日之前為空地並無地上物。因此，本件參加人申請畜牧場許可時，生活莊園之土地確未存有房屋，生活莊園自無異議權或訴願權存

在。

2.原告王松銘提出之房屋建造工程照片，並非公文書，而係自己事後制作之照片註解，自無證據能力。

3.被告於106年2月22日辦理會勘系爭土地時，就原告王松銘所稱「生活莊園機構」基地尚無建物設立，此有被告之會勘紀錄可證。

4.又生活莊園係108年3月25日始取得復健機構開業執照，亦即生活莊園之公法上權利在時間上劣後於參加人之權利。

5.被告援例審核自治條例第5條第5款所稱工廠、機關構等，皆依已取得使用執照為基準，而認定生活莊園因尚未建置完成且未取得使用執照，及未依「精神復健機構設置及管理辦法」第4條取得主管機構發給之開業執照，非屬自治條第5條第5款所定之「機構」，並無抵觸法令。反觀原告王松銘所主張與事實不符，且生活莊園並無權益受損。

6.退步言之，生活莊園顯係營利機構，故原告王松銘之基地上建物亦非住宅。原告王松銘之土地上房屋既非住宅而係營利事業機構，自非自治條例所規定之住宅。又基於土地所有權平等原則，參加人之養雞場係依法申請之事業設施；生活莊園也是營利事業設施，自不應優於參加人而受保護。更何況參加人係先於生活莊園取得被告之許可，故原告王松銘自不得以時間為後之許可，撤銷參加人在先之許可。

㈥原告主張：被告固稱自治條例第5條第5款「機構」之認定，係以「已取得使用執造」為基準，然綜觀自治條例之全部規範，均未見就「機構」之定義為前述之限制，被告更稱前述認定標準係依向來之「慣行」，則被告所為之決定顯無法規命令、甚或行政規則為其依據，自不符合法治國家「依法行政」之首要原則，而有違法律保留原則等語。查，法律保留

原則係對人民之權利受損或課予義務之適用，本件有關原告之建築執照之執行程度認定，乃事實之認定，並無就權益之發生變更為任何處分或行政行為，原告顯然引喻失義。按最高行政法院101年度判字第881號判決略以，行政規則一旦有效下達，即具有拘束訂定機關、其下級機關及屬官之效力，至於登載於政府公報發布之程序，係基於公示意義之要求，尚非成立或生效之要件，縱未踐行之亦不影響其效力。故原告之主張與本件爭點並無關連。而被告之自治法規，當然係公布後生效，故原告質疑被告之行政規則，自無理由。

㈦參加人之信賴利益應受保護，按授益行政處分除具行政程序法第123條所定之要件外，不得廢止。參加人係依法律及被告自治條例，申請取得系爭養雞場之許可執照，此項授益行政處分，依法應受信賴利益原則之保護。故無論原告有何權利主張，皆不得剝奪參加人依法已取得之權利，及侵害參加人之權益。原告並未提出行政程序法第123條所定之要件事實，故原告不得請求廢止參加人之養雞場執照，且依同法第4條所定之一般法律原則之平等原則，原告不得請求被告廢止參加人之許可。另外，參加人之畜牧已取得執照，並於109年間依法實際進行家禽畜養操作，並已完成成雞之畜養，過程中在縣政府、民意代表及環保團體，及原告等人之日夜監督之下，完全無造成原告等人所質疑之空氣、水及土壤等任何「環境利益重大危害」之情形，可證參加人之畜牧場確係合法合乎環保法令，並無原告所質疑之內容。

㈧綜上，原告或者已逾訴願期間，或者不具保護要件（建物之興建期間劣後參加人；且原告之建物非住宅而係營業使用目的之建物），故原告之訴無理由等語。

㈨聲明：駁回原告之訴。

五、爭點：

㈠原告提起本件撤銷訴訟是否合法？

㈡被告於106年2月22日至現場會勘時，原告王如芸、王俊傑、曾至堅之建物及原告王松銘興建中之建物是否屬行為時自治條例第5條第5款所規定之「住宅社區」？

㈢被告於106年2月22日至現場會勘時，生活莊園是否屬行為時自治條例第5條第5款所規定之「機關（構）」？

㈣被告所為原處分是否適法？

六、本院的判斷：

㈠前提事實：

上述事實概要欄所記載之事實，除前列之爭點事項外，其餘為雙方所不爭執，且有被告106年4月18日函影本（本院卷第41-43頁、第107-113頁）、被告106年6月12日函影本（本院卷第45-47頁、第115-121頁）、被告106年7月13日函影本（本院卷第49頁、第123-127頁）、被告106年8月4日函影本（本院卷第51頁、第129-133頁）、被告107年5月24日函影本（本院卷第135-140頁）、農委會107年10月11日農訴字第1070719887號訴願決定書影本（本院卷第141-148頁）、基地與原告相對位置圖（本院卷第163頁）、原告訴願狀影本（本院卷第172-176頁）、農委會108年11月14日農訴字第1080712764號訴願決定書影本（本院卷第53-62頁）等附卷可查，此部分事實足以認定。

㈡原告提起本件撤銷訴訟，程序上合法：

1.應適用的法令：

⑴訴願法第14條第1項及第2項規定：「（第1項）訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起30日內為之。利害關係人提起訴願者，前項期間自知悉時起算。但自行

政處分達到或公告期滿後，已逾3年者，不得提起。」第57條規定：「訴願人在第14條第1項所定期間向訴願管轄機關或原行政處分機關作不服原行政處分之表示者，視為已在法定期間內提起訴願。但應於30日內補送訴願書。」第77條規定：「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：一、訴願書不合法定程式不能補正或經通知補正逾期不補正者。二、提起訴願逾法定期間或未於第57條但書所定期間內補送訴願書者。三、訴願人不符合第18條之規定者。四、訴願人無訴願能力而未由法定代理人代為訴願行為，經通知補正逾期不補正者。五、地方自治團體、法人、非法人之團體，未由代表人或管理人為訴願行為，經通知補正逾期不補正者。六、行政處分已不存在者。七、對已決定或已撤回之訴願事件重行提起訴願者。八、對於非行政處分或其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願者。」

⑵行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。」第106條第1項規定：「第4條及第5條訴訟之提起，除本法別有規定外，應於訴願決定書送達後2個月之不變期間內為之。但訴願人以外之利害關係人知悉在後者，自知悉時起算。」

2.依前述規定，訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起30日內為之；利害關係人提起訴願者，自知悉時起算；但自行政處分達到或公告期滿後，已逾3年者，不得提起

。訴願人在第14條第1項所定期間向訴願管轄機關或原行政處分機關作不服原行政處分之表示者，視為已在法定期間內提起訴願，但應於30日內補送訴願書。訴願人此視為提起訴願之不服原行政處分之表示，如未於30日內補送訴願書，因訴願法第77條第2款規定「提起訴願逾法定期間或未於第57條但書所定期間補送訴願書者」，並無如第1款有「不能補正或經通知補正逾期不補正」作為訴願不受理決定之要件，是未依第57條但書補正訴願書者，其訴願不合法且無須命補正，訴願機關固可以訴願不合法予以駁回，惟如訴願人於訴願機關駁回前補具訴願書，此項未於30日內補送訴願書之程序不合，應認已屬補正（最高行政法院108年度裁字第1735號裁定意旨參照）。

3.原告為原處分之利害關係人：

經查，原告雖非系爭容許使用同意書之處分相對人，但原告等人所有建物及機構所在位置，與參加人系爭畜牧場距離在300公尺範圍內，有相對位置圖附卷可以佐證（本院卷第163頁、第293頁），原告認為被告核發參加人系爭容許使用同意書，影響其生活、環境品質，損害其權利或法律上之利益，具法律上之利害關係，應為原處分之利害關係人。

4.原告主張其知悉被告核發系爭容許使用同意書之時間點係於108年4月間，則其於108年4月30日提起訴願，並未逾越30日法定不變期間：

⑴原告主張其係於108年4月間，見有大型機具進出鄰地，經詢問其他居民，才知悉被告業已下達原處分，核准參加人系爭容許使用同意書等語。參加人則主張：原告組成「南七村反污染自救會」，並在社群網站FB設有群組，作為通知召集等方法，依前述群組108年2月1日之信息，原告已

知參加人前述訴願決定內容，故原告應於108年3月3日前訴願，而原告係於108年4月29日始提出訴願，已逾訴願期間30日等語，並提出FB截圖為證（本院卷第245-253頁）。經查，依參加人提出之FB截圖顯示，僅能證明「南七村反污染自救會」之存在，FB截圖上均無原告等人之訊息，並無法證明原告已參加該自救會或FB群組，更無法據此認定原告於108年2月1日前已知悉原處分之事實。

⑵又依被告所提出之107年5月17日陳情書及連署名冊（見本院卷第269-279頁），其上均未見有原告王如芸、王俊傑、王松銘即生活莊園之署名，尚無從以此認定原告王如芸、王俊傑、王松銘知悉原處分之時間點。至於原告曾至堅雖有在107年5月17日陳情書上簽名連署，可認其已向被告作不服原處分之表示，但在訴願機關未駁回訴願前，原告曾至堅再於108年4月30日（被告收文日）提出訴願書，依前述規定及說明，不得謂原告曾至堅已逾越訴願法定期間。

⑶另原告王如芸之夫黃哲驕於106年間簽署之環境保護協定，係參加人申請畜牧設施容許使用之用，當時被告尚未作成原處分，且原告王如芸與其夫黃哲驕分屬不同之權利主體，無從以黃哲驕有於環境保護協定上簽名，即推定原告王如芸因此早已知悉原處分作成之時間點。

⑸綜上所述，本院查無確切證據足以證明原告於108年4月之前，即已知悉原處分存在之事實，從而，原告主張其係於108年4月間始知悉，則其於108年4月30日提起訴願，並未逾越30日法定不變期間，訴願程序應屬合法。

5.原告起訴合法：

原告提起訴願，經農委會以108年11月14日農訴字第1080712

764號訴願決定書駁回原告之訴願（見本院卷第53-62頁），原告於108年11月15日收受訴願決定書（見訴願卷第8頁），於108年12月31日提起本件撤銷訴訟（本院卷第13頁），並未超過2個月之起訴期間，故原告起訴程序於法並無不合。

㈡被告於106年2月22日至系爭土地現場會勘時，原告王如芸、王俊傑、曾至堅之建物及原告王松銘興建中之建物，均非屬行為時自治條例第5條第5款所規定之「住宅社區」：

1.應適用的法令：

⑴行為時（104年7月16日制定公布）自治條例第5條第5款規定：「申請新設置畜牧場登記，應具備下列條件：……五、新設置畜牧場應距離商店、廠房、機關（構）、學校或住宅社區周界300公尺範圍以上。但本自治條例公布施行前領有畜牧場登記證因增（擴）建、改建而新申請者，不在此限。」

⑵區域計畫法施行細則第10條第1項規定：「區域土地應符合土地分區使用計畫，並依下列規定管制：一、都市土地：包括已發布都市計畫及依都市計畫法第81條規定為新訂都市計畫或擴大都市計畫而先行劃定計畫地區範圍，實施禁建之土地；其使用依都市計畫法管制之。二、非都市土地：指都市土地以外之土地；其使用依本法第15條規定訂定非都市土地使用管制規則管制之。」第11條第1項規定：「非都市土地得劃定為下列各種使用區：一、特定農業區：優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施，經會同農業主管機關認為必須加以特別保護而劃定者。二、一般農業區：特定農業區以外供農業使用之土地。三、工業區：為促進工業整體發展，會同有關機關劃定者。四、鄉村區：為調和、改善農村居住與生產環境及配合政府興建住

宅社區政策之需要，會同有關機關劃定者。五、森林區：為保育利用森林資源，並維護生態平衡及涵養水源，依森林法等有關法規，會同有關機關劃定者。六、山坡地保育區：為保護自然生態資源、景觀、環境，與防治沖蝕、崩塌、地滑、土石流失等地質災害，及涵養水源等水土保育，依有關法規，會同有關機關劃定者。七、風景區：為維護自然景觀，改善國民康樂遊憩環境，依有關法規，會同有關機關劃定者。八、國家公園區：為保護國家特有之自然風景、史蹟、野生物及其棲息地，並供國民育樂及研究，依國家公園法劃定者。九○○○區○○○○○道、確保河防安全及水流宣洩，依水利法等有關法規，會同有關機關劃定者。十、海域區：為促進海域資源與土地之保育及永續合理利用，防治海域災害及環境破壞，依有關法規及實際用海需要劃定者。十一、其他使用區或特定專用區：為利各目的事業推動業務之實際需要，依有關法規，會同有關機關劃定並註明其用途者。」

⑶被告105年1月15日函釋：「主旨：有關『雲林縣新設置畜牧場管理自治條例』規定，詳如說明，請查照並配合辦理。說明：一、依據本縣104年07月16日府行法一字第1046003278號令制定雲林縣新設置畜牧場管理自治條例（以下簡稱自治條例）及區域計畫法施行細則（以下簡稱區域細則）辦理。二、本自治條例第5條第1項第5款：新設置畜牧場應距離商店、廠房、機關（構）、學校或住宅社區周界300公尺範圍以上。本自治條例所指之住宅社區係為區域細則第12條第1項第1款都市土地內之住宅及區域細則第13條第1項第4款非都市土地鄉村區。……」【按：被告於108年9月12日以府農畜二自第0000000000號函予以更正說

明二為：「……自治條例所指之住宅社區係為區域細則第10條第1項第1款都市土地內之住宅及區域細則第11條第1項第4款非都市土地鄉村區」（見本院卷第329頁）】

2.依上開規定，行為時自治條例第5條第5款所規定之「住宅社區」，當指「都市土地內之住宅」及「非都市土地鄉村區」。原告雖主張：105年1月15日函釋所指法規不明，引用法條錯誤，有違法律明確性原則。然查，105年1月15日函釋僅屬補充性質，縱無105年1月15日函釋，仍應作同一解釋。而且，105年1月15日函釋說明一業已載明該函所稱「區域細則」，係「區域計畫法施行細則」之簡稱，至於所引法條條號錯誤部分，亦經被告以108年9月12日以府農畜二自第0000000000號函予以更正，尚無違明確性原則。

3.另參酌彰化縣新設置畜牧場管理自治條例第5條第1項第4款規定：「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。……」（本院卷第394頁）、屏東縣新設置畜牧場管理自治條例第5條第5款規定：「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。」（本院卷第398頁）、苗栗縣新設置畜牧場管理自治條例第4條第1項第5款規定：「新設置畜牧場應距離商店、機關（構）、學校及住宅（不含農舍）周界500公尺範圍以上。」（本院卷第401頁），可知各縣市政府對於新設置畜牧場設置距離之考量，均將農舍排除，蓋在農業區農牧用地上興建農舍本屬特許、例外行為，且農舍散居於農牧用地上，若謂農地上蓋有農舍，其附近一定範圍內就不准興建畜牧場，則無異以例外之農舍反而限制其他農地所有人合法農用之權利，誠有不公，故不應以農舍作為排除新設置畜

牧場之理由。而本件行為時自治條例第5條第5款所稱「住宅社區」雖無明文排除「農舍」，然依被告105年1月15日函釋，行為時自治條例第5條第5款所規定之「住宅社區」，係指「都市土地內之住宅」及「非都市土地鄉村區」，再參酌上述其他縣市之自治條例所規定住宅均不含農舍，應可確認行為時自治條例第5條第5款所稱「住宅社區」，並不含農舍。同理，特定農業區內分散式甲種建築用地上所興建之建物，因不屬「都市土地內之住宅」及「非都市土地鄉村區」，自亦不屬行為時自治條例第5條第5款所規定之「住宅社區」。

4.原告王如芸、王松銘、王俊傑、曾至堅之建物，所坐落之土地均位於特定農業區，而不在「鄉村區」內，此為原告所不爭執（見本院卷第260頁），故原告所有建物非屬「都市土地內之住宅」，亦不屬「非都市土地鄉村區」之住宅，茲分別說明如下：

⑴原告王茹芸、曾至堅之建物：

被告於106年2月22日至現場會勘時，原告王如芸、曾至堅之建物雖已存在，但均屬農舍，且其所坐落土地屬特定農業區農牧用地，並非屬「都市土地內之住宅」，亦非位於「非都市土地鄉村區」，有使用執照2份附卷可證，故原告王茹芸、曾至堅之建物不屬於行為時自治條例第5條第5款之「住宅社區」，應可認定。

⑵原告王俊傑之建物：

被告於106年2月22日至現場會勘時，原告王俊傑之建物雖已存在，然係坐落在非都市土地之甲種建築用地，非屬「都市土地內之住宅」，亦非位於「非都市土地鄉村區」，且該建物雖屬一般住宅，惟僅1戶，客觀上並不符合「住宅社區」屬群居之概念，故該建物不屬於行為時自治條例

第5條第5款之「住宅社區」，亦可認定。

⑶原告王松銘興建中之建物：

原告王松銘之建物即「生活莊園」，係坐落在特定農業區甲種建築用地上，於105年8月8日經被告核發建築執照，依原告王松銘所提出之施工照片顯示，被告於106年2月22日至現場會勘時，「生活莊園」基地還在搭建一樓牆面，尚無屋頂、門窗，客觀上不足以遮蔽風雨，有建造執照、106年2月21日施工情形之照片可以佐證（見本院卷第166-167、381頁），故當時尚處於興建中，並無完整建物存在，且其用途係作為康護之家，既非屬「都市土地內之住宅」，亦不屬「非都市土地鄉村區」之住宅社區，則原告王松銘當時興建中之建物自不符合行為時自治條例第5條第5款之「住宅社區」，亦堪認定。

㈣被告於106年2月22日至現場會勘時，生活莊園尚不屬行為時自治條例第5條第5款所規定之「機關（構）」：

1.依行為時自治條例第5條第5款所規定之機關（構）之定義，應包含有已完成之建物存在並取得使用執照，且完成執業設立登記為必要。

2.經查，「生活莊園」即原告王松銘之建物係於105年8月9日取得建築執照，於105年9月27日開工，106年2月21日尚在興建一樓牆壁，施工期間至106年4月2日二樓灌漿工程完成，有原告所提施工照片、施工日誌可查（見本院卷第381、419-430頁），該建物係於107年8月15日始取得（107）（雲）營使字第00670號使用執照（見本院卷第391頁）。又「生活莊園」雖於104年10月16日經被告同意設立籌備處，惟該商號係於108年3月25日始取得精神復健機構開業執照（見本院卷第379頁）。從而，被告於106年2月22日辦理會勘時，「

生活莊園」之建物尚未完成並取得使用執照，且其商號尚未完成設立並取得開業執照，自尚不屬行為時自治條例第5條第5款所規定之「機關（構）」。

㈤被告所為原處分並無違誤：

1.應適用的法令：

⑴農業發展條例第8條之1第2項及第3項規定：「（第2項）農業用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使用……。（第3項）前項農業設施容許使用與興建之種類、興建面積與高度、申請程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」

⑵依農業發展條例第8條之1第3項訂定之申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第4條規定：「申請農業用地作農業設施容許使用，應填具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（市）主管機關提出：……」第6條第1項第2款規定：「申請農業用地作農業設施容許使用，有下列情形之一者，不予同意：……二、經營計畫內容顯不合理，或設施與農業經營之必要性顯不相當。」

⑶畜牧法第3條第3款規定「本法用詞，定義如下：……三、畜牧場：係指飼養家畜、家禽達第4條所訂規模之場所。」第4條第1項規定「飼養家畜、家禽達中央主管機關指定之飼養規模以上者，應申請畜牧場登記。」第6條規定「（第1項）申請畜牧場登記，應填具申請書，並檢附經環境保護主管機關審查核准之污染防治措施計畫，報請所在地直轄市或縣（市）主管機關核辦。（第2項）經取得畜牧設施容許使用之畜牧場，應於1年內完成建場。但有正當理由無法如期完成者，得報請所在地直轄市或縣（市）

主管機關核准延長；畜牧場並應於建場完成後3個月內，報請所在地直轄市或縣（市）主管機關勘查。主管機關應自收件之日起1個月內，會同環境保護主管機關勘查，合格者發給畜牧場登記證書，並副知中央主管機關及中央環境保護主管機關。」

⑷行為時（104年7月16日制定公布）自治條例第3條第3款及第4款規定「本自治條例用詞，定義如下：……三、畜牧場：係指飼養經中央主管機關指定公告規模之家畜、家禽生產場所。四、新設置畜牧場：係指本自治條例公布施行後提出申請或已取得畜牧場登記而申請增（擴）建、改建之畜牧場。」

2.按畜牧法第6條及自治條例第6條第8款及第7條第2項第1款規定，申請畜牧場登記者，應先依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定，取得畜牧設施容許使用同意文件後，始得依畜牧法及自治條例規定，向主管機關提出畜牧場登記之申請。

3.經查，參加人前就系爭土地向被告申請作畜牧設施之容許使用，用以飼養白色肉雞、蛋雞，經被告以原處分核發容許使用同意書及變更容許使用項目在案。原告雖訴稱其等均為距離被告核發系爭容許同意書核准之畜牧設施300公尺內之機構及住宅居民，被告未予審認逕予核發系爭容許使用同意書係屬違法，應予撤銷等語。惟查，被告於106年2月22日至現場會勘時，原告王如芸、王俊傑、曾至堅之建物及原告王松銘興建中之建物，均非屬行為時自治條例第5條第5款所規定之「住宅社區」，且原告王松銘即生活莊園亦不屬行為時自治條例第5條第5款所規定之「機關（構）」，已詳如前述，則原告主張原處分違法侵害其權利，並不可採。被告以原處

分核發及變更參加人農業用地作畜牧設施容許使用同意書，於法並無違誤。

4.次查，被告曾因當地民眾反映該畜牧場設立恐對民眾、學校、即將設置之機構與周邊衛生環境有重大影響，經重新檢視後，依據行政程序法第123條第4款規定，以107年5月24日函廢止參加人所申請之系爭容許使用同意書，經參加人提起訴願後，案經農委會於107年10月11日以農訴字第1070719887號訴願決定撤銷被告107年5月24日函，更可證明被告所為原處分並無違誤。

5.原告雖主張：參加人申請新設置畜牧場時，曾填具切結書，表明如遭遇居民抗爭則需放棄畜牧場之設置，該切結書即相當於「附解除條件之準附款」或「非行政處分附款之負擔」，其功能與行政處分附款並無二致，參加人既違背切結書所承諾事項，原處分自失其效力等語。然查：

⑴畜牧法施行細則第4條規定：「（第1項）依本法第6條第1項申請畜牧場登記，應填具申請書，並檢附下列文件各2份：一、負責人與主要管理人員之身分證明文件，及本法第5條第1款所定資格之證明文件。二、畜牧場坐落之土地登記謄本及地籍圖謄本；坐落於都市計畫區者，並附土地分區使用證明文件。但主管機關能以電子方式取得者，免予檢附。三、經營計畫書。四、畜牧場位置圖及配置圖。五、主要畜牧設施說明書。六、依環境保護法規應送環境保護主管機關審查核准之污染防治措施計畫。但經環境保護主管機關認定非屬應提污染防治措施計畫者，免予檢附。（第2項）土地非申請人所有時，除前項第2款所定文件外，應附土地所有權人或私有土地管理者之使用同意書，或公有土地管理機關之土地使用證明文件；土地為共有者

，應附共有人過半數及其應有部分合計過半數，或應有部分合計逾三分之二之使用同意書。」自治條例第6條規定：「新設置畜牧場之申請，應填具申請書，並檢附下列文件各2份，送新設置畜牧場土地所在鄉（鎮、市）公所初審符合後，報請本府核准：一、負責人及主要管理人員身分證正反面影本。二、新設置畜牧場坐落之土地登記謄本及地籍圖謄本；坐落於都市計畫區者，並附土地分區使用證明文件。三、畜牧場經營計畫書。四、畜牧場位置略圖。五、畜牧場設施配置圖。六、主要畜牧設施說明書。七、經環境保護主管機關審查核准之污染防治措施計畫。但經環境保護主管機關認定非屬應提污染防治措施計畫者，免予檢附。八、畜牧設施容許使用同意書影本。九、合法用水來源證明文件。十、建築線成果指示圖。」準此，原告所指之切結書並非上述法令所規定申請新設置畜牧場所必備之文件。

⑵此外，綜觀被告所核發之農業用地作農業（畜牧）設施容許使用同意書，並無明文以該切結書作為「附解除條件之準附款」或「非行政處分附款之負擔」之記載，自不生以該切結書為行政處分「附款」之效力，核與被告陳稱該切結書並非法令規定必備之申請文件，係參加人申請時主動檢附等情相符。原告主張：該切結書功能與行政處分附款並無二致，參加人既違背切結書所承諾事項，原處分自失其效力等語，並非可採。

㈥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，併此敘明。

七、結論：原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原

告訴請撤銷為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　10　　月　　8　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官　劉　錫　賢

法　官　楊　嵎　琇

法　官　陳　文　燦

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.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。

（二）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（一）、（二）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（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　10　　月　　8　　日

書記官　林　昱　妏