

訴 願 人 ○○管理處

代 表 人 ○○○

訴 願 代 理 人 ○○○律師

原 處 分 機 關 臺北市動物保護處

訴願人因違反動物保護法事件，不服原處分機關民國 110 年 1 月 6 日動保救字第 11060000931 號函，提起訴願，本府決定如下：

主文

訴願駁回。

事實

- 一、原處分機關接獲通報訴願人所轄管○○公園○○草原上野化水牛族群（下稱系爭水牛群）有異常大量死亡情形，恐有動物傳染病流行之疑慮，乃會同訴願人將死亡牛隻送至行政院農業委員會家畜衛生試驗所檢驗，嗣召開上述野化牛隻死亡原因探討會議，並經由牛隻死亡臨床病理學、病理解剖（肉眼及組織病理學）、微生物學與毒物化學（380 種農藥）檢查結果綜合研判，初步排除動物傳染病及人畜共通傳染病的可能性，死亡原因應該與食物來源成分與品質不佳有關，導致長期營養獲取不足，此與目前族群數量、天候因素以及植被退化具相關性。
- 二、原處分機關乃於民國（下同）109 年 12 月 30 日訪談訴願人之受託人○○○（下稱○君），並製作訪談紀錄後，審認訴願人基於自然資源管理及為維護遊客與牛隻安全、並避免牛隻逸出邊界造成農損，前於 108 年 12 月以木樁、木柵欄及刺鐵絲圍籬等以合圍方式將系爭水牛群圍圍於○○草原約 42 公頃範圍內，限制系爭水牛群自由遷徙移動覓食及避冬，顯已構成圈養動物於特定場域之事實，而有實際管領系爭水牛群之作為，符合動物保護法第 3 條第 7 款所稱之飼主，復因訴願人未詳實規劃圈圍範圍，亦未積極追蹤圈圍範圍內水牛族群之數量及天然資源利用之情形，致圈養環境未能貼合圈圍範圍內水牛之生理需求，訴願人尚且未善盡提供足夠之乾草、舔磚等基本保護措施，致圈圍範圍內水牛長期營養獲取不足陸續發生死亡之情事；自 109 年 11 月 9 日至 12 月 30 日止，訴願人轄內○○地區計有 21 隻水牛接連死亡，多數體態消

瘦、肋骨明顯，腹脅部顯著凹陷，剖驗結果亦顯示牛隻死亡與長期營養不良具關連性；訴願人疏於照顧致圈養管理之水牛大量死亡一事已違反動物保護法行為時第 5 條第 2 項第 1 款、第 2 款、第 10 款規定，且因死亡牛隻高達 5 隻以上，乃依動物保護法第 30 條第 1 項第 1 款、第 33 條之 1 第 3 項及臺北市動物保護處處理違反動物保護法事件統一裁罰基準第 3 點表一項次 5 等規定，以 110 年 1 月 6 日動保救字第 11060000931 號函（下稱原處分；原處分誤植法規為動物保護法第 5 條第 2 項第 1 款、第 2 款、第 8 款部分業經原處分機關以 110 年 2 月 24 日動保救字第 1106002276 號函所附訴願答辯書更正在案）處訴願人新臺幣（下同）7 萬 5,000 元罰鍰，並接受動物保護講習 3 小時課程。原處分於 110 年 1 月 11 日送達，訴願人不服，於 110 年 2 月 4 日向本府提起訴願，3 月 24 日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯。

理由

- 一、本件訴願人之代表人（處長）原為○○○，嗣訴願人之代表人於 110 年 5 月 3 日起變更為○○○，並於 110 年 5 月 14 日聲明承受訴願，合先敘明。
- 二、按動物保護法第 2 條規定：「本法所稱主管機關：……在直轄市為直轄市政府 ……。」第 3 條規定：「本法用詞，定義如下：一、動物：指犬、貓及其他人為飼養或管領之脊椎動物，包括經濟動物、實驗動物、寵物及其他動物。……七、飼主：指動物之所有人或實際管領動物之人。 ……。」行為時第 5 條第 2 項第 1 款、第 2 款、第 8 款、第 10 款規定：「飼主對於其管領之動物，應依下列規定辦理：一、提供適當、乾淨且無害之食物及二十四小時充足、乾淨之飲水。二、提供安全、乾淨、通風、排水、適當及適量之遮蔽、照明與溫度之生活環境。……十、提供其他妥善之照顧。」第 30 條第 1 項第 1 款規定：「有下列情事之一者，處新臺幣一萬五千元以上七萬五千元以下罰鍰：一、違反第五條第二項第一款至第十款各款之一或第六條規定，故意傷害或使動物遭受傷害，而未達動物肢體嚴重殘缺、重要器官功能喪失或死亡，或過失傷害或使動物遭受傷害，致動物肢體嚴重殘缺、重要器官功能喪失或死亡。」第 33 條之 1 第 3 項規定：「有第一項各款情形之一，或依第二十五條至第三十一條經判決有罪、緩起訴或處罰鍰者，直轄市、縣（市）主管機關應令其接受部分課程於動物收容處所參與實作之動物保護講習；其方式、內容、時數、費用收取及其

他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

動物保護講習辦法第 1 條規定：「本辦法依動物保護法（以下簡稱本法）第三十三條之一第三項規定訂定之。」第 2 條第 1 款規定：「本辦法用詞，定義如下：一、講習：指依本法第三十三條之一第三項規定，接受包括部分課程於動物收容處所參與實作之動物保護課程，即包含講授及動物保護實作。」第 4 條第 1 項規定：「直轄市或縣（市）主管機關應依本法第三十三條之一第三項規定，令學員接受包括講授及動物保護實作合計達三小時以上之講習，並於處分書載明下列事項：

一、應完成講習之時數。.....。」

臺北市動物保護處處處理違反動物保護法事件統一裁罰基準第 3 點規定：「本處處處理違反本法事件，統一裁罰基準如下列二表：（節錄）

表一

單位：新臺幣

項次	5	
違規事項	違反第五條第二項第一款至第十款各款之一或第六條規定，.....或過失傷害或使動物遭受傷害，致動物肢體嚴重殘缺、重要器官功能喪失或死亡。	
裁罰依據	第三十條第一項第一款	
罰則規定	處 1 萬 5,000 元以上 7 萬 5,000 元以下罰鍰。	
統一裁罰基準	查獲數量	違反次數
	5 隻以上。	第 1 次

」

臺北市政府 96 年 7 月 9 日府建三字第 09632294601 號公告：「主旨：公告本府主管動物保護、寵物登記及寵物業管理相關業務委任事項，並自本（96）年 7 月 15 日起生效。.....公告事項：一、本府將下列業務委任本府建設局（自 96 年 9 月 11 日起更名為產業發展局）所屬臺北市動物衛生檢驗所（99 年 1 月 28 日更名為臺北市動物保護處），以該所名義執行之。（一）動物保護法中有關本府權限事項。.....。」

三、本件訴願及補充理由略以：

（一）系爭水牛群係屬無主水牛，訴願人設置圍籬乃基於○○管理處之自然資源管理，並非圈養系爭水牛群，對上述水牛群並無實際管領力，原處分機關遽認訴願人為系爭水牛群之管領機關，容有誤會。且

原處分機關認定訴願人為系爭水牛群之飼主，違背原處分機關共同出席之「因應○○牧場無主野化水牛進入士林區平等里農地辦理現場會勘（下稱系爭會勘）」結論。

- (二) 系爭水牛群並非動物保護法第 3 條第 5 款所稱之寵物，當無同法行為時第 5 條第 2 項第 1 款、第 2 款、第 8 款規定之適用，原處分機關以系爭水牛群之水牛死亡為由，援引上述動物保護法規定裁罰，亦有未當。
- (三) 訴願人補強圍籬之行為與系爭水牛群之水牛死亡毫無關聯，原處分未詳實釐清系爭水牛死因，空言臆測係訴願人補強圍籬所致，自非適法。

四、原處分機關查認訴願人基於○○管理處之自然資源管理，並為維護遊客與牛隻安全、且避免牛隻逸出邊界造成農損，前以木樁、木柵欄及刺鐵絲圍籬等以合圍方式將系爭水牛群圍圍於○○草原約 42 公頃範圍內，限制系爭水牛群自由遷徙移動覓食及避冬，復因訴願人未積極追蹤圍圍範圍水牛族群之數量及天然資源利用之情形，致圈養環境未能貼合圍圍範圍內水牛之生理需求，且訴願人未善盡提供足夠之乾草、舔磚等基本保護措施致圍圍範圍內水牛長期營養獲取不足陸續發生死亡之情事，違反動物保護法行為時第 5 條第 2 項第 1 款、第 2 款、第 10 款規定之事實，有原處分機關 109 年 12 月 30 日訪談訴願人之受託人○君之訪談紀錄、行政院農業委員會家畜衛生試驗所疫學研究組動物疾病診斷中心病例報告書（下稱農委會病例報告書）及所附照片等影本附卷可稽，原處分自屬有據。

五、至訴願人主張系爭水牛群係屬無主水牛，訴願人設置圍籬乃基於○○管理處之自然資源管理，並非圈養系爭水牛群，對系爭水牛群並無實際管領力，原處分機關認定訴願人為系爭水牛群之飼主，違背原處分機關共同出席之系爭會勘結論；系爭水牛群並非動物保護法第 3 條第 5 款所稱之寵物，當無動物保護法第 5 條第 2 項第 1 款、第 2 款、第 8 款規定之適用；訴願人補強圍籬之行為與系爭水牛群之水牛死亡毫無關聯，原處分未詳實釐清上開水牛死因，空言臆測係訴願人補強圍籬所致，自非適法云云。經查：

- (一) 按動物保護法所稱之動物，係指犬、貓及其他人為飼養或管領之脊椎動物，包括經濟動物、實驗動物、寵物及其他動物；又所稱飼主，係指動物之所有人或實際管領動物之人；此觀動物保護法第 3 條

第 1 款及第 7 款規定自明。復按飼主對於其管領之動物，應提供適當、乾淨且無害之食物及 24 小時充足、乾淨之飲水、提供安全、乾淨、通風、排水、適當及適量之遮蔽、照明與溫度之生活環境、提供其他妥善之照顧；違者，過失致動物死亡，處 1 萬 5,000 元以上 7 萬 5,000 元以下罰鍰，並應接受動物保護講習；亦為動物保護法第 5 條第 2 項第 1 款、第 2 款、第 10 款、第 30 條第 1 項第 1 款、第 33 條之 1 第 3 項等所明定。

- (二) 查系爭水牛群原固屬無主水牛群，惟因訴願人基於自然資源之管理、維護遊客與牛隻安全、並避免牛隻逸出邊界造成農損等緣由，於 108 年 12 月以木樁、木柵欄及刺鐵絲圍籬等以合圍方式將系爭水牛群圍圍於○○草原約 42 公頃範圍內，導致系爭水牛群不能依其本能自由遷徙移動覓食及避冬，系爭水牛群之活動覓食及避冬領域既受限制於上述範圍內，當認訴願人之圍圍行為已生圈養之效果，系爭水牛群實際已在訴願人實力可得支配下，而得認訴願人為實際管領系爭水牛群之人，訴願人自應負飼主之責。另據原處分機關 110 年 2 月 24 日動保救字第 1106002276 號函附訴願答辯書理由三（一）1 記載略以：「……訴願人就系爭動物所選擇並採取之管理行為……已將系爭動物完全置於其實力管領之下，使動物之生存與生活條件完全依賴於訴願人所為之管理措施，故已符合動保法第 3 條第 7 款所稱之『實際管領動物之人』，而對本案系爭動物應負起動保法第 5 條第 2 項賦予動物飼主之相關照護義務。……」基此，訴願人為動物保護法第 3 條第 7 款所稱實際管領動物之人，應屬有據。

- (三) 次據原處分機關 109 年 12 月 30 日訪談訴願人之受託人○君之訪談紀錄影本記載略以：「……問：請說明○○植被種類，並請說明牛群主要食物及可利用植物資源為何？另請說明該區域植物相變化（請分別就季節性植物群落變化及長期植物相演替說明），尤請詳述前述牛隻可利用植物生物量變化情形。 答：以類地毯草、芒草、假柃木為主要種類，牛隻以類地毯草、芒草為主，皆為全年性植物，除非降雪不然不會停止生長，但光照充足時生長較茂盛……。」
- 問：請問○○的牛群總是在大草原區域生活覓食嗎？請詳細說明過去牛群生活在○○的生活模式，主要覓食及棲息地點能否自由於○○山中移動？移動範圍？ 答：除中央步道外○○地區牛群可以自由移動（約 42 公頃），在 108 的 12 月底前每年的牛隻在 1、2 月會有

部分往南逸出，去界外（○○街農田）啃食農民作物，但大部分牛群仍在○○大草原處覓食，而 108 年 12 月底後考量遊客與牛隻安全、且避免牛隻逸出邊界造成農損或行車安全，經評估認為牛群並非整群遷徙，以合圍方式限制牛隻於○○範圍並不影響牛群生活，遂進行該圍籬工程……問：先前本處人員曾見貴處有向牛群投食草料，是從何時開始進行？投食目的為何？有無相關投食餵養紀錄及牛隻取食情形記錄？答：以前都沒有餵食措施，是因為本次牛隻大量死亡，研究團隊認為食物不足建議投食後，本處才開始該項措施，餵食都有紀錄後續再提供……問：今（109）年 12 月 28 日本處人員現場查訪○○發現皆有架設木樁及鐵絲圍籬圍起，卻沒有見到牛群，請問是否將牛隻飼養在他處？若無請問現在牛隻去向為何？答：因牛隻大量死亡案件發生，研究團隊建議打開刺鐵絲通道，本處於 12 月 2 日後陸續打開 13 條通道，多數牛隻皆以逸出界外，據本處保育志工定期巡查時回報，近日在○○山有發現 12 隻……問：請問○○處於何時設置木樁及鐵絲圍籬？設置目的？是否能提供圍籬設置網路圖？水牛有無可移動下山的路線？答：承前述設置圍籬主要係為遊客與牛隻安全、且避免牛隻逸出邊界造成農損，或跑到車道上造成行車安全，經評估而設置，12 月 2 日後陸續打開 13 條通道，目前牛隻都可以自由通行……問：請問牛隻於圍籬設置後的活動範圍有何改變？是否阻擋水牛習慣移動下山的路線？是否考慮水牛就無法尋找其他路徑正常避難？答：主要牛群並為改變，但因為牛群生活特性，牛王會將其他成年公牛驅逐牛群之外，以保證自己的交配權，故往年跑出去多為公牛。另圍籬設置是參考 101 年研究案表示 1 隻牛須 1 公頃的生活空間，且整個○○範疇地形複雜牛群也可以自由移動，故以合圍方式對牛群並不會有影響……問：請問陽管處目前設置木樁圍籬及鐵絲圍籬設施是否尚在？牛隻目前的活動狀況如何？答：木樁圍籬（中央步道）仍在，鐵絲圍籬已剪開 13 處，未來會再規劃改善……」上開訪談紀錄並經○君簽名在案。復據卷附農委會病例報告書記載略以：「……備註：1 牛隻普遍可見體態消瘦（BCS=2/9~4/9）及全身脂肪（心臟冠狀溝脂肪、腹腔內臟脂肪及股骨骨髓）漿液性萎縮（serous atrophy），可知整體營養狀態低下，伴隨低白蛋白血症及胸、腹水形成。營養低下可導致骨髓造血功能下降及整體免疫力低下，嚴重脂

肪消耗者，可能因無法維持體溫調節及心臟驟停（cardiac arrest）而死亡.....8. 瘤胃內皆有大量草料，代表動物生前有進食，但仍有營養失衡（malnutrition）之狀況.....。」可知系爭水牛群之水牛死因既係與牛隻長期營養不良具有關聯性，而訴願人為系爭水牛群之飼主，已如上述，依動物保護法行為時第 5 條第 2 項規定負有一定之保護義務；然訴願人並未積極追蹤圈圍範圍內水牛族群之數量及天然資源利用之情形，致圈養環境未能貼合圈圍範圍內水牛之生理需求；復因訴願人亦未提供系爭水牛群生存所需之草料及舔磚等保護措施，導致牛隻在長期營養獲取不足之情形下陸續發生死亡之情事，自不能以其當初設置圍籬之目的係基於自然資源之管理，為維護遊客與牛隻安全、且避免牛隻逸出邊界造成農損為由，而邀免其未善盡保護系爭動物之責。是本案尚難遽認訴願人已善盡其基本保護義務而無過失，而與系爭水牛群之牛隻死亡毫無關聯；訴願人就此主張，不足採據。

（四）另依訴願人所提供之 107 年 3 月 1 日系爭會勘紀錄影本所示，系爭會勘結論乃係於訴願人設置圍籬前就系爭水牛群屬性之歸屬予以討論，與訴願人圈圍系爭水牛群後訴願人可得支配系爭水牛群之情形自有不同。訴願主張，核不足採。從而，原處分機關以死亡牛隻高達 5 隻以上，依動物保護法第 30 條第 1 項第 1 款、第 33 條之 1 第 3 項及臺北市動物保護處處處理違反動物保護法事件統一裁罰基準第 3 點表一項次 5 等規定，以原處分處訴願人 7 萬 5,000 元罰鍰，並接受動物保護講習 3 小時課程，並無不合，應予維持。

六、綜上論結，本件訴願為無理由，依訴願法第 79 條第 1 項，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員	袁	秀	慧
委員	張	慕	貞
委員	王	韻	茹
委員	吳	秦	雯
委員	王	曼	萍
委員	陳	愛	娥
委員	盛	子	龍
委員	洪	偉	勝
委員	范	秀	羽

委員 邱 駿 彥

委員 郭 介 恒

中華民國 110 年 5 月 31 日

如對本決定不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺灣臺北地方法院行政訴訟庭提起行政訴訟。（臺灣臺北地方法院行政訴訟庭地址：新北市新店區中興路 1 段 248 號）