

彰化縣政府訴願決定書 (案號 111-203)

府法訴字第 1100430170 號

訴願人 ○○○

訴願代理人 ○○○ 律師

訴願人因申請農牧用地作畜牧設施容許使用事件，不服本縣埔鹽鄉公所（下稱原處分機關）110年10月21日鹽鄉農字第1100014952號函之處分（下稱原處分），提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分撤銷。

事 實

緣訴願人擬於本縣埔鹽鄉○○段○○○地號農牧用地施作白肉雞舍1棟，於110年5月28日向原處分機關申請「特定農業區農牧用地作畜牧設施容許使用」，經原處分機關審查書面相關文件後，以110年6月2日鹽鄉農字第1100008047號函送本府核定。嗣本府以110年9月22日府農畜字第1100227053號函請原處分機關依相關規定重新辦理審查作業，並以110年9月30日府農畜字第1100342624號函說明因埔鹽鄉目前白肉雞飼養總量已超過該鄉110年度畜禽生產目標，請原處分機關依彰化縣政府辦理申請農業用地容許作農業設施使用審查作業要點（下簡稱審查作業要點）第12點規定敘明理由駁回訴願人之申請。原處分機關再以110年10月6日鹽鄉農字第1100013800號函報請本府審查，嗣經本府以110年10月14日府農畜字第1100361094號函再次敘明埔鹽鄉目前白肉雞飼養總量已超過該鄉110年度畜禽生產目標，請原處分機關依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（下簡稱審查辦法）第6條第2項及審查作業要點

第 12 點規定駁回訴願人之申請。原處分機關爰以 110 年 10 月 21 日鹽鄉農字第 1100014952 號函（即原處分）回復訴願人因本件申請新設白肉雞畜禽場已有影響產銷之虞，所請礙難同意。訴願人不服，遂提起本件訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府。又訴願人申請言詞辯論，本府依訴願法第 65 條規定，通知訴願人及原處分機關派員於 111 年 2 月 17 日到府進行言詞辯論，茲摘敘訴、辯及言詞辯論意旨如次：

一、訴願及言詞辯論意旨略謂：

- (一) 訴願人於 110 年 5 月 28 日，向原處分機關申請「埔鹽鄉○○段○○○地號農牧用地(使用面積：3,854 平方公尺)」作畜牧設施使用(白色肉雞舍)。原處分機關受理訴願人之申請雞舍案後，於 110 年 6 月 2 日函轉彰化縣政府，彰化縣政府嗣發函告知於 110 年 6 月 28 日派員前往系爭土地會同勘查。
- (二) 彰化縣政府雖曾於 110 年 7 月 5 日發函予訴願人，內容略以：會勘審查意見為渠道上有侵占事宜，無法核可容許申請，並要求訴願人補正相關容許使用申請事宜。訴願人於收函後，嗣於 110 年 7 月間將渠道淨空完畢，業已補正容許使用申請事宜。
- (三) 然查，遲至 110 年 10 月初(距訴願人提出雞舍申請已長達 4 個多月)，訴願人仍未收到「彰化縣政府」及「原處分機關」就本件申請農牧用地作畜牧設施容許使用案之准駁回覆，顯有行政怠惰之虞，訴願人只得委請律師於 110 年 10 月 6 日，寄發存證信函予彰化縣政府及原處分機關，要求限期回覆並說明本件雞舍審核階段為何，以維訴願人權益。
- (四) 詎料，原處分機關驟於 110 年 10 月 21 日，駁回本件

農牧用地做畜牧設施容許使用案之申請云云，顯有違誤，訴願人爰於法定期間內提出訴願，以資救濟。

- (五)按訴願法第 1 條第 1 項規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。」第 18 條第 1 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。」第 58 條第 1 項規定：「訴願人應繕具訴願書經由原行政處分機關向訴願管轄機關提起訴願。」第 63 條第 3 項規定：「訴願人或參加人請求陳述意見而有正當理由者，應予到達指定處所陳述意見之機會」第 65 條規定：「受理訴願機關應依訴願人、參加人之申請或於必要時，得依職權通知訴願人、參加人或其代表人、訴願代理人、輔佐人及原行政處分機關派員於指定期日到達指定處所言詞辯論。」
- (六)本件事涉訴願人重要權義，原處分機關之書面處分尤有多項疑義，訴願人爰依法請求到場陳述意見及進行言詞辯論，以保障訴願人權益。
- (七)中央法規標準法第 18 條規定：「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。」彰化縣新設置畜牧場管理自治條例第 6 條規定：「申請農業用地作畜牧設施容許使用，應檢附下列文件各二份，送新設置畜牧場土地所在鄉(鎮、市)公所初審符合書面資料後，報請本府審查：一、申請書。二、申請人

身分證正反面影本；屬法人者，應檢具法人登記證明文件影本、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。四、畜牧場經營計畫書。五、新設置畜牧場位置圖、平面配置圖及、主要畜牧設施說明書。七、依環境保護法規立面圖應送環境保護主管機關審核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、合法用水證明文件。九、廢、污水處理計畫及農業事業廢棄物之處理及再利用計畫。土地非申請人所有時，除前項第三款所定文件外，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。」

(八) 行政程序法第 4 條規定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」第 5 條規定：「行政行為之內容應明確。」第 6 條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」第 8 條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」第 10 條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」

(九) 原處分意旨略以：「按彰化縣政府 110 年 9 月 30 日府農畜字第 1100342624 號函說明二略以：『本府以 110 年 5 月 31 日府農畜字第 1100194654 號函送 110 年度各鄉鎮畜禽生產目標，埔鹽鄉 110 年度白肉雞可供應屠宰隻數為 522 萬 2,879 隻，以每年六批次換算，貴

鄉飼養總量應為 87 萬 480 隻，肉牛供應屠宰頭數 198 頭，預估飼養頭數 283 頭；惟貴鄉目前已設立白肉雞畜牧場總計 21 場，牧場登記飼養量已達 92 萬 2,788 隻，肉牛場已設立牛場總計 3 場，牧場登記育養總量已達 470 頭』，又同年 10 月 14 日府農畜字第 1100361094 號函說明三略以：『……爰此，依據本辦法及本要點規定，貴公所應以上開 2 規定駁回此 3 案之申請。』依上開規定及函文新設白肉雞畜禽場已有影響產銷之虞，所請礙難同意」云云。

- (十) 惟查，訴願人於 110 年 5 月 28 日，向原處分機關申請「埔鹽鄉○○段○○○地號農牧用地(使用面積：3,854 平方公尺)」作畜牧設施使用(白色肉雞舍)時，彰化縣政府並無依法公告暫停受理新設置畜牧場之申請。且原處分機關同意受理訴願人之申請雞舍案後，於 110 年 6 月 2 日即函轉彰化縣政府，彰化縣政府嗣發函告知於 110 年 6 月 28 日派員前往系爭土地會同勘查。顯見，訴願人提起申請本件雞舍設施使用時並無影響埔鹽鄉產銷之虞。
- (十一) 然查，原處分機關竟提出彰化縣政府 110 年 9 月 30 日函文內容，驟認本件有影響農業產銷之虞，駁回申請云云，顯不符合一般法律原則、內容欠缺明確性、顯有不當之差別待遇、有違信賴保護原則、逾越裁量權之範圍，而有違前揭行政程序法第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 8 條及第 10 條之相關規定，至為明確。
- (十二) 實則，本件係因埔鹽鄉鄉長及鄉民，於 110 年 9 月 16 日至彰化縣政府進行抗議，原處分機關礙於鄉長及鄉民之抗議行為，違反行政依法處分之法律原則，驟以

影響農業產銷之虞為由，駁回訴願人之申請，扼殺訴願人依法申請雞舍之權益甚鉅，顯已背離信賴保護原則，洵有不當之差別待遇、逾越裁量權之範圍，原處分應不合法。

(十三) 綜上情形，本件原處分機關未予詳查彰化縣政府並無依法公告暫停受理新設置畜牧場之申請，且原處分機關於 110 年 6 月 2 日業已同意訴願人申請雞舍並函轉彰化縣政府，原處分機關竟於 110 年 10 月 21 日駁回訴願人之申請，顯違行政處分之一般法律原則，顯有違信賴保護原則及逾越裁量權之範圍，對訴願人有不當之差別待遇。

(十四) 因原處分機關訴願答辯書所附「卷證一至卷證九」之證物，均無檢送副本給訴願人，故訴願人就答辯狀所附「卷證一至卷證九」之形式上真正，爭執之。

(十五) 按畜牧法第 22 條第 1 項規定：「中央主管機關應訂定年度畜牧生產目標。直轄市及縣(市)主管機關應依生產目標訂定年度畜牧生產計畫，並輔導畜牧場、畜牧團體及飼養戶依計畫辦理產銷。」第 23 條規定：「為穩定家畜、家禽產銷，中央主管機關得指定家畜、家禽種類，辦理下列事項之調節措施：一、畜牧場家畜、家禽飼養頭數。二、農產品批發市場受理供應人供應家畜、家禽之頭數。三、大規模畜牧場所生產家畜、家禽之內、外銷比例。四、暫停受理畜牧場登記或已登記畜牧場之新建、增建畜牧設施及擴大飼養規模案件之申請。五、其他必要事項。中央主管機關辦理前項各款所定調節措施，應公告之。中央主管機關公告前已取得畜牧設施容許使用者，不受前項公告之限

制。第一項第四款所定暫停受理之期間，以一年為限，必要時得延長之。」彰化縣新設置畜牧場管理自治條例第 4 條規定：「本縣家畜、家禽生產數量達中央主管機關所定當年度生產頭數目標時，本府為穩定家畜、家禽產銷，得公告暫停受理新設置畜牧場之申請，暫停期間以一年為限，必要時得調整之。」

(十六)查，訴願人於 110 年 5 月 28 日，向原處分機關申請「埔鹽鄉○○段○○○地號農牧用地(使用面積：3,854 平方公尺)」作畜牧設施使用(白色肉雞舍)時，彰化縣政府並無公告暫停受理新設置畜牧場之申請。

(十七)又，原處分機關認係在彰化縣政府指揮監督下辦理本業務之「書面審查」，完成後陳報彰化縣政府辦理「實質審查」，並由彰化縣政府作成決定，以完成本業務之法定效力。然查，原處分機關於 110 年 6 月 2 日，業已完成本件雞舍雞舍聲請案之書面審查並轉彰化縣政府核辦。何以彰化縣政府於 110 年 9 月 22 日片面發函要求原處分機關重新辦理審查作業？此與原處分機關主張僅負「書面審查責任」，二者相互矛盾，洵屬無理由。

(十八)況且，訴願人提出申請時，彰化縣政府並無依前揭畜牧法第 23 條規定、彰化縣新設置畜牧場管理自治條例第 4 條規定，以穩定埔鹽鄉家畜、家禽產銷為由，公告暫停受理新設置畜場之申請。顯見，訴願人提起申請本件雞舍設施使用時並無影響埔鹽鄉產銷之虞。原處分機關驟認本件「新設白肉雞畜牧場有影響產銷之虞」云云，卻無提出「彰化縣政府暫停受理新設置畜牧場申請之證據」佐證，顯然有違依法行政原

則。實則，本件係因埔鹽鄉鄉長、鄉民、民意代表及村長等，於110年9月16日至彰化縣政府進行抗議，彰化縣政府驟於110年9月22日，以府農畜字第110027053號函，要求原處分機關重新辦理審查作業，認有白肉雞產銷問題並檢還訴願人之申請書。原處分機關僅有書面審查責任，何來有認定影響產銷之虞？影響產銷之虞屬書面審查之範圍或實質審查之範圍？洵有疑義。是原處分機關顯係礙於110年9月16日鄉長等率眾於縣政府抗議之行為，違反行政依法處分之法律原則，驟以影響農業產銷之虞為由，駁回訴願人之申請，扼殺訴願人依法申請雞舍之權益甚鉅，顯已背離信賴保護原則，洵有不當之差別待遇、逾越裁量權之範圍，原處分應不合法。

(十九) 綜上情形，本件原處分機關未予詳查彰化縣政府並無依法公告暫停受理新設置畜牧場之申請，且原處分機關於110年6月2日業已同意訴願人申請雞舍並函轉彰化縣政府，原處分機關竟於110年10月21日駁回訴願人之申請，顯違行政處分之一般法律原則，顯有違信賴保護原則及逾越裁量權之範圍，對訴願人有不當之差別待遇，依法應予以撤銷，以維訴願人權益等語。

二、答辯及言詞辯論意旨略謂：

- (一) 查本案函文係於110年10月21日發文予訴願人，原處分機關於110年11月2日收受訴願人訴願書，是本件訴願未逾法定期間，程序部分於法尚無不合。
- (二) 另原處分係依據彰化縣政府關於本申請案表示110年度白肉雞畜牧場飼養登記頭數已超過生產目標，新設

白肉雞畜牧場有影響產銷之虞，責成原處分機關應據此駁回本訴願人申請案，遂依審查辦法第 6 條第 2 項規定作成不予同意行政處分，原處分符合程序。

- (三) 地方制度法第 2 條第 1 項第 3 款及第 4 款規定：「三、委辦事項：指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。四、核定：指上級政府或主管機關，對於下級政府或機關所陳報之事項，加以審查，並作成決定，以完成該事項之法定效力之謂。」畜牧法第 6 條規定：「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。經取得畜牧設施容許使用之畜牧場，應於一年內完成建場。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三個月內，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一個月內，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。」同法第 22 條第 1 項：「中央主管機關應訂定年度畜牧生產目標。直轄市及縣(市)主管機關應依生產目標訂定年度畜牧生產計畫，並輔導畜牧場、畜牧團體及飼養戶依計畫辦理產銷。」審查辦法第 6 條第 2 項：「申請農業用地作農業設施容許使用，有影響農業產銷之虞者，得不予同意。」審查作業要點第 9 點：「申請容許作畜牧設施使用，申請人應擬定經營計畫書，並敘明下列事項，

經營計畫變更時亦同：(一)設施名稱。(二)設置目的。(三)生產計畫。(四)興建設施之基地地號及興建面積。(五)設施建造方式。(六)引用水之來源及廢、污水處理計畫。(七)對周邊農業環境之影響。(八)農業事業廢棄物之處理及再利用計畫。前項申請容許作畜牧設施使用，鄉(鎮、市)公所完成書面審查後層送本府核定。」第 12 點規定：「鄉(鎮、市)公所或縣(市)政府受理農業設施申請案，經審查不符合規定者，應敘明理由駁回。」

- (四) 查申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法係行政院農業委員會訂定之中央法規，彰化縣政府依前揭辦法授權訂定彰化縣政府辦理申請農業用地容許作農業設施使用審查作業要點，爰此得知本業務為委辦事項，原處分機關依地方制度法第 2 條第 1 項第 3、4 款及審查作業要點第 9 點第 2 項規定，在彰化縣政府指揮監督下辦理本業務之書面審查，完成後陳報彰化縣政府辦理實質審查，並由彰化縣政府作成決定，以完成本業務之法定效力，合先敘明。
- (五) 次查原處分係依據彰化縣政府辦理申請農業用地容許作農業設施使用審查作業要點第 12 點規定敘明理由後駁回，並無適用新舊法(彰化縣新設置畜牧場管理自治條例)問題，符合行政處分之一般法律原則，無訴願人所訴違反信賴保護原則及逾越裁量權。
- (六) 原處分機關受理訴願人申請案後，僅就審查作業要點第 9 點所列之書面資料審查，完成書面審查後陳報彰化縣政府實質審查及核定，針對新設白肉雞畜牧場是否會影響產銷，原處分機關非權責機科，難以審認，

產銷部分依畜牧法第 22 條第 1 項規定應由彰化縣政府訂定年度畜牧生產計畫，並輔導畜牧場、畜牧團體及飼養戶依計畫辦理產銷，且依地方制度法第 2 條第 1 項第 3、4 款規定，本案畜牧設施容許使用申請屬委辦事項，原處分機關僅負書面審查責任，尚須陳報彰化縣政府實質審查、作成決定並核發同意函始生法定效力，無訴願人所稱「無影響產銷之虞，同意訴願人申設白肉雞畜牧場。」

- (七) 再查行政院農業委員會依據畜牧法第 22 條第 1 項規定訂定 110 年度畜禽生產目標，以 110 年 5 月 17 日農牧字 1100042681 號函文供各縣市據此訂定各縣市 110 年畜禽生產計畫，彰化縣政府依據前開函及 109 年畜產農情調查資料訂定彰化縣 110 年度豬隻及家畜禽生產目標表，以 110 年 5 月 31 日府農畜字第 1100194654 號函文各鄉鎮據以配合辦理產銷輔導工作。
- (八) 復查彰化縣政府 110 年 10 月 14 日府農畜字第 1100361094 號函說明三略以：「依據本府 110 年 9 月 30 日府農畜字第 1100342624 號函說明二表示：『本府以 110 年 5 月 31 日府農畜字第 1100194654 號函送 110 年度各鄉鎮畜禽目標，埔鹽鄉 110 年度白肉雞可供應屠宰隻數為 522 萬 2,879 隻，以每年六批次換算，貴鄉飼養總量應為 87 萬 480 隻，……；惟貴鄉目前已設立白肉雞畜牧場總計 21 場，牧場登記飼養總量已達 92 萬 2,788 隻，……』爰此，依據本辦法及本要點規定，貴公所應以上開 2 項規定駁回此 3 案申請。」本辦法係指申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 6 條第 2 項，本要點為彰化縣政府辦理申請農業

用地容許作農業設施使用審查作業要點第 12 點，此 3 案中有 1 案係為本訴願人申請案，爰此原處分機關依據地方制度法第 2 條第 1 項第 3、4 款暨彰化縣政府 110 年 10 月 14 日府農畜字第 1100361094 號函交付辦理之事項，白肉雞飼養量已超出生產目標甚多，而依審查辦法第 6 條第 2 項有影響產銷之虞，駁回訴願人申請案。實際上本鄉 109 年至 110 年 2 月共有 4 件白肉雞畜牧設施容許申請案業已取得同意函，已陸續按照畜牧法第 6 條規定應於一年內完成建場，建場完報請彰化縣政府會勘合格者發予畜牧場登記證，此 4 場牧場登記飼養總量共計有 23 萬 8,203 隻，可預見本鄉白肉雞牧場飼養登記總量可高達 116 萬 991 隻，1 年白肉雞 6 批共可生產 696 萬 5,946 隻，110 年度成長約 33%。

- (九) 又查彰化縣政府於 110 年 1 月 19 日召開新設置畜牧場管理自治條例研商會議，會中已達成修正共識，但遲至 9 月尚未修法通過，按舊法本鄉 109 年有 5 場、110 年初有 2 場畜牧設施容許申請案通過，業界已知要修法，故 109、110 年初有 2 場容許申請案件比以往申請量還高，另查本鄉 22 村村民 110 年 9 月 15 日至原處分機關遞交陳情連署書，連署書陳情項目：「新設置畜牧場應距離商店、廠房、機關(構)、學校及非自有住宅(含自用農舍)等周界一公里範圍以上。」爰此，鄉長和鄉民於 110 年 9 月 16 日到彰化縣政府抗議，主要訴求為新法能加速通過且納入本鄉鄉民陳情項目，原處分機關依法審查訴願人申請案，並無因抗議事件影響訴願人請案件之准駁。

(十) 彰化縣政府 110 年 5 月 31 日府農畜字第 1100194654 號函文各鄉鎮依據彰化縣畜禽生產目標配合辦理產銷輔導工作，查地方制度法第 2 條第 1 項第 3 款，原處分機關須配合辦理產銷輔導工作，又查彰化縣政府 110 年 10 月 14 日府農畜字第 1100361094 號函說明四略以：「貴公所倘不依上開 2 項規定及本府 110 年 5 月 31 日府農畜字第 1100194654 號函規定辦理，則初審流程將形同虛設，恐有違初審目的。」原處分機關於 110 年 8 月 6 日及 110 年 10 月 6 日書面審查完訴願人申請書後層轉彰化縣政府 2 次，彰化縣政府審閱訴願人申請書後 2 度退回申請書並函文原處分機關，應依「白肉雞牧場登記飼養總量已達 92 萬 2,788 隻已超出生產目標預估飼養頭數 87 萬 480 隻，駁回本申請案」，另針對「畜牧場飼養登記頭數是否超出彰化縣政府訂定之生產目標」原處分機關無實質審核權，僅能依彰化縣政府訂定之畜禽生產目標及專業性審認建議予以准駁。綜上，訴願人之理由洵不足採，請依法駁回訴願等語。

理 由

- 一、按農業發展條例第 2 條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第 8 條之 1 第 2 項及第 3 項規定略以：「（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，並依法申請建築執照。……（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。」

- 二、次按審查辦法第 1 條規定：「本辦法依農業發展條例（以下簡稱本條例）第八條之一第三項規定訂定之。」第 3 條第 5 款規定：「本辦法所稱農業設施之種類如下：……五、畜牧設施。……」第 4 條規定略以：「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三份，向土地所在地之直轄市或縣（市）主管機關提出：……」第 5 條規定：「申請農業用地作農業設施容許使用，經審查合於規定者，直轄市或縣（市）主管機關應核發農業用地作農業設施容許使用同意書。」第 6 條第 2 項規定：「申請農業用地作農業設施容許使用，有影響農業產銷之虞者，得不予同意。」第 35 條規定：「直轄市或縣（市）主管機關為執行本辦法規定事項，得將權限之一部分委任或委辦所轄鄉（鎮、市、區）公所辦理，並依法公告。其作業方式由直轄市或縣（市）政府定之。」審查作業要點第 1 點規定：「依據農業用地容許作農業設施使用審查辦法（以下簡稱本辦法）第 25 條（註：現為第 35 條）規定訂定。」第 3 點規定略以：「申請農業用地容許作農業設施使用，應檢附下列文件三份，向土地所在之鄉（鎮、市）公所提出申請：……」第 9 點規定：「（第 1 項）申請容許作畜牧設施使用，申請人應擬定經營計畫書，並敘明下列事項，經營計畫變更時亦同：（一）設施名稱。（二）設置目的。（三）生產計畫。（四）興建設施之基地地號及興建面積。（五）設施建造方式。（六）引用水之來源及廢、污水處理計畫。（七）對周邊農業環境之影響。（八）農業事業廢棄

物之處理及再利用計畫。(第 2 項) 前項申請容許作畜牧設施使用，鄉(鎮、市)公所完成書面審查後層送本府核定。」第 12 點規定：「鄉(鎮、市)公所或縣(市)政府受理農業設施申請案，經審查不符合規定者，應敘明理由駁回。」

- 三、復按畜牧法第 2 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」畜牧法第 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，應於一年內完成建場。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三個月內，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一個月內，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。」第 22 條第 1 項：「中央主管機關應訂定年度畜牧生產目標。直轄市及縣(市)主管機關應依生產目標訂定年度畜牧生產計畫，並輔導畜牧場、畜牧團體及飼養戶依計畫辦理產銷。」第 23 條規定：「(第 1 項) 為穩定家畜、家禽產銷，中央主管機關得指定家畜、家禽種類，辦理下列事項之調節措施：一、畜牧場家畜、家禽飼養頭數。二、農產品批發市場受理供應人供應家畜、家禽之頭數。三、大規模畜牧場所生產家畜、家禽之內、外銷比例。四、暫停受理畜牧場登記或已登

記畜牧場之新建、增建畜牧設施及擴大飼養規模案件之申請。五、其他必要事項。(第 2 項) 中央主管機關辦理前項各款所定調節措施，應公告之。(第 3 項) 中央主管機關公告前已取得畜牧設施容許使用者，不受前項公告之限制。(第 4 項) 第一項第四款所定暫停受理之期間，以一年為限，必要時得延長之。」彰化縣新設置畜牧場管理自治條例第 4 條規定：「本縣家畜、家禽生產數量達中央主管機關所定當年度生產頭數目標時，本府為穩定家畜、家禽產銷，得公告暫停受理新設置畜牧場之申請，暫停期間以一年為限，必要時得調整之。」第 6 條規定略以：「申請農業用地作畜牧設施容許使用，應檢附下列文件各二份，送新設置畜牧場土地所在鄉（鎮、市）公所初審符合書面資料後，報請本府審查：……」

- 四、再按地方制度法第 2 條第 1 項第 3 款及第 4 款規定：「三、委辦事項：指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。四、核定：指上級政府或主管機關，對於下級政府或機關所陳報之事項，加以審查，並作成決定，以完成該事項之法定效力之謂。」訴願法第 9 條規定：「直轄市政府、縣（市）政府或其所屬機關及鄉（鎮、市）公所依法辦理上級政府或其所屬機關委辦事件所為之行政處分，為受委辦機關之行政處分，其訴願之管轄，比照第 4 條之規定，向受委辦機關之直接上級機關提起訴願。」

- 五、另按行政程序法第 4 條規定：「行政行為應受法律及

一般法律原則之拘束。」第 5 條規定：「行政行為之內容應明確。」第 6 條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」第 8 條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」第 10 條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」第 11 條第 1 項規定：「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。」第 96 條規定略以：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：一、處分相對人之姓名……二、主旨、事實、理由及其法令依據。……」

六、查申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（下稱審查辦法）係農業發展條例授權行政院農業委員會訂定之中央法規，依前揭審查辦法第 35 條規定，直轄市或縣（市）主管機關為執行本辦法規定事項，得將權限之一部分委任或委辦所轄鄉（鎮、市、區）公所辦理，並依法公告；其作業方式由直轄市或縣（市）政府定之。本府依上開規定之授權，訂定彰化縣政府辦理申請農業用地容許作農業設施使用審查作業要點，並將申請農牧用地作畜牧設施容許使用之審查事項授權原處分機關辦理，是原處分機關辦理本件訴願人申請案之審查為委辦事項，原處分機關依地方制度法第 2 條第 1 項第 3、4 款及審查作業要點第 9 點第 2 項規定辦理本案之審查，並以原處分駁回訴願人之申請。依訴願法第 9 條規定，原處分機關依法辦理該委辦事件所為之行政處分，為原處分機關之行政處分，訴願管轄機關為本府，合先敘明。

- 七、按「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。」、「行政處分有下列各款情形之一者，無效：……六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。」行政程序法第 11 條第 1 項及第 111 條第 6 款分別定有明文。又所謂「缺乏事務權限」，係指欠缺事物管轄而言，依體系解釋之結果，應限縮於重大明顯之情事，方屬無效；如非屬重大明顯情形，行政處分未經授權而缺乏事務權限者，為得撤銷而非無效(最高行政法院 108 年判字第 52 號判決意旨參照)。
- 八、依農業發展條例第 2 條及審查辦法第 4 條之規定，本府為縣(市)主管機關，鄉(鎮、市)公所並非主管機關。次依審查辦法第 35 條之規定，本府為執行本辦法規定事項，得將權限之一部分委任或委辦所轄鄉(鎮、市)公所辦理。本府亦據此訂有「彰化縣政府辦理申請農業用地容許作農業設施使用審查作業要點」，依該要點第 3 點規定，申請農用地容許作農業設施(含畜牧設施)使用，應向土地所在之鄉(鎮、市)公所提出申請；依第 9 點第 1 項規定，申請容許作畜牧設施使用，申請人應擬定經營計畫書，並敘明設施名稱、設置目的、生產計畫、興建設施之基地地號及興建面積、設施建造方式、引用水之來源及廢、污水處理計畫、對周邊農業環境之影響、農業事業廢棄物之處理及再利用計畫等事項；依第 9 點第 2 項規定，申請容許作畜牧設施使用，鄉(鎮、市)公所完成書面審查後應層送本府核定；依第 12 點規定，鄉(鎮、市)公所或縣(市)政府受理農業設施申請案，經審查

不符合規定者，應敘明理由駁回。又依審查辦法第 6 條第 2 項規定，申請農業用地作農業設施容許使用，有影響農業產銷之虞者，得不予同意。

九、依上開規定可知，鄉(鎮、市)公所受理農業設施容許使用之申請，僅具有書面審查之權限，經審查申請人所檢附之資料符合審查作業要點第 9 點第 1 項之規定後，即應層送本府核定，由本府繼而為實質審查。經本府審查符合規定後，由本府核發農業用地作農業設施容許使用同意書；如經本府審查不符規定，則由本府依法駁回申請。至於審查作業要點第 12 點規定：「鄉(鎮、市)公所或縣(市)政府受理農業設施申請案，經審查不符合規定者，應敘明理由駁回。」關於鄉(鎮、市)公所應敘明理由駁回部分，係指就該要點第 5 點第 1 款所定「農作產銷設施申請面積未滿 660 平方公尺者授權由鄉(鎮、市)公所審查核定」部分，如經鄉(鎮、市)公所審查不符合規定者，應敘明理由駁回而言。蓋此部分既授權由鄉(鎮、市)公所審查核定，鄉(鎮、市)公所自具有駁回之權限。至於該要點第 9 點所定之申請畜牧設施部分，鄉(鎮、市)公所應於完成書面審查後，層送本府核定，鄉(鎮、市)公所並無於書面審查外，進而為實質審查並駁回申請之權限。

十、查本件申請案是否有影響產銷之虞，並不在審查作業要點第 9 點第 1 項所定應檢附之文件項目範圍內，且本件申請案究有無影響產銷之虞，事涉畜牧整體產銷供需平衡，依其事物本質，亦不宜由非法定主管機關之鄉(鎮、市)公所進行審查。準此，本件申請案是

否有影響產銷之虞，已非屬書面審查範圍，尚不宜由原處分機關進行審查。原處分機關逕以本件申請案有影響產銷之虞為由，以原處分駁回訴願人之申請，核屬欠缺事務管轄權限，惟因其欠缺管轄權限尚未達重大明顯之程度，原處分僅為得撤銷而非無效(最高行政法院 108 年判字第 52 號判決意旨參照)。

十一、綜上所述，原處分機關就本件申請案僅具有書面審查權限，其逕以本件申請案有影響產銷之虞為由，以原處分駁回訴願人之申請，已涉及實質審查，逾越書面審查範圍，是本件原處分核屬欠缺事務管轄權限，自應予撤銷，以符法制。至原處分經撤銷後，原處分機關自應於書面審查後將申請案層送本府依法審核，並由本府依法為准駁之處分，乃屬當然，併此指明。

十二、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條第 1 項規定，決定如主文。

訴願審議委員會 主任委員	林田富 (請假)
委員	溫豐文 (代行主席職務)
委員	張奕群
委員	林宇光
委員	陳坤榮
委員	常照倫
委員	王育琦
委員	劉雅榛
委員	黃耀南
委員	蕭源廷

中 華 民 國 111 年 3 月 2 日

縣 長 王 惠 美

本件訴願人如不服決定，得於訴願決定書送達之次日起2個月內
向臺中高等行政法院提起行政訴訟。

（臺中高等行政法院地址：臺中市南區五權南路99號）