

彰化縣政府訴願決定書 (案號 111-204)

府法訴字第 1110056507 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○○○地號施作肉牛舍 1 棟，於 110 年 7 月 30 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 8 月 6 日鹽鄉農字第 1100010945 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肉牛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肉牛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

件申請新設肉牛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。又本府依訴願法第 65 條規定，依職權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)按「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。」訴願法第 1 條第 1 項前段定有明文。緣訴願人於 110 年 7 月 30 日向原處分機關申請如附件所示就座落埔鹽鄉○○段○○○地號土地(下稱系爭土地)特定農業區農牧用地作畜牧設施容許使用(下稱系爭申請)、欲設立肉牛場，經原處分機關初審符合後，轉呈彰化縣政府，彰化縣政府會知原處分機關、彰化縣環境保護局、行政院農業委員會農田水利署彰化管理處，及彰化縣政府工務處、地政處、水利資源處、農業處等訂 110 年 8 月 27 日系爭土地現場勘查。未料，於 110 年 9 月中旬間發生埔鹽鄉 22 村聯署反對彰化縣政府修法新設養雞場應距離住家 500 公尺以上卻排除農舍，進而陳情抗議之社會事件。恐因此導致原處分機關 110 年 10 月 21 日鹽鄉農字第 1100014952 號函(即原處分)。訴願人對原處分至難甘服，爰於法定期間內提起訴願。

(二)原處分未敘明具體理由，有認事用法之違誤：原處分說明第二點，以彰化縣政府 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 日府農畜字字第 1100194654 號函送 110 年度各鄉鎮畜禽生產目標，埔鹽鄉 110 年度……以每年六批次換算，……肉牛供應屠宰頭數 198 頭，預估飼養頭數 283 頭；惟貴鄉……肉牛場已設立肉牛場總計 3

場，牧場登記飼養總量已達 470 頭」等等為由，似以為據，認「新設肉牛畜禽場已有影響產銷之虞」為由，駁回系爭申請。惟上開論據有下列認事用法之違誤，爰一一說明之。

(三) 系爭申請係針對肉牛場，故本應以肉牛部份而論，以前揭 110 年 5 月 31 日府農畜字字第 1100194654 號函送 110 年度各鄉鎮畜禽生產目標(下稱 110 年度生產目標)，指明「埔鹽鄉 110 年度……以每年六批次換算，……肉牛供應屠宰頭數 198 頭，預估飼養頭數 283 頭；惟貴鄉……肉牛場已設立肉牛場總計 3 場，牧場登記飼養總量已達 470 頭」。然「每年六批次換算」之換算依據不明、所指真正意含為何，文字未詳細具體明瞭外，預估飼養頭數之估計值僅僅是「預估」，並就飼養總量 470 頭，如何與每年六批次、肉牛供應屠宰頭數 198 頭形成連結乙情，並無合理關聯之說明，顯然就前揭說明，尚不足形成正當關聯性之連結，更無庸論及「預估」僅是預估，此預估當無由形成人民對行政行為正當合理之信賴；退萬步言，原處分說明第二點亦未就其供應屠宰頭數、預估飼養頭數、飼養總量與「影響產銷之虞」為論據理由之說明，亦即預估飼養頭數、飼養總量於「生產」面向，與供應屠宰頭數於「銷售」面向，如何對應完全未詳細指明；遑論亦未就訴願人所申設之肉牛場若經核准，則飼養頭數數量係 236 頭抑或多少頭，以致有「影響產銷之虞」？另所謂「影響產銷之虞」所影響之地區，究竟是指埔鹽鄉，或彰化縣，或全國？當不可能以單一埔鹽鄉之肉牛數量，作為彰化縣政府全縣，甚至全國產銷數量之標準，以上種種，從原處分完全無從得悉。

(四) 又前揭「110 年各鄉鎮畜禽生產目標」之目標達成為

何？彰化縣政府於110年度是否曾做過全縣或縣內各鄉肉牛數量、產銷比例之普查之行政行為？倘未為之，則以何為據、作為有影響產銷之虞之標準？若果有，則是否111年即未有影響產銷之虞？系爭申請是否容於111年再行予以准許？情形如何？然原處分空以高度抽象之泛稱「有影響產銷之虞」等語，顯見已違行政程序法第5條法定之明確性原則要件。

(五) 第查，依我國農業生產政策，凡禁養必先公告，使民眾得以依循，或先執行產銷調節措施。然依訴願人記憶所及，彰化縣政府農業處曾公告「蛋雞禁養」事項，卻未公告肉牛禁養。倘彰化縣政府認依據所擬110年各鄉鎮畜禽生產目標，肉牛生產過剩、已有影響產銷之虞情事，本應先公告禁養，將此事以公開、公示方式得以讓民眾周知。今彰化縣政府或原處分機關未為任何公告，待訴願人申請申設肉牛場後，方以「有影響產銷之虞」為由予以駁回，當嚴重影響訴願人權益至鉅。參諸彰化縣新設置畜牧場管理自治條例第4條明定「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。」然無論是原處分機關、彰化縣政府均未有暫停受理新設置畜牧場之申請之公告、系爭函文卻否准訴願人之系爭申請，則訴願人既已投入相當之資源及成本欲為系爭申請，當已影響訴願人之正當合理之信賴。

(六) 承上，原處分以「影響農業產銷之虞」為由駁回系爭申請，然姑且不論系爭函文未就如何影響？「之虞」之可能性如何？影響程度為何？影響之地區？年代？銷售價格？等等均未敘明，又「影響農業產銷之虞」一用語應係不確定法律概念，自應將其行政行為

內容或審查標準予以規範明確，容屬無疑。退萬萬步言，此處縱有判斷餘地之適用，然判斷餘地亦應接受下列要件之審查，例如(1)組織合法與否；(2)是否有違反法定之正當程序；(3)是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊；(4)是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止；(5)是否有違一般公認之價值判斷標準；(6)是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等；(7)法律概念涉及事實關係時，其涵攝是否明顯錯誤；(8)對法律概念之解釋明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範等情形。惟系爭函文除未敘明具體理由外，以預估值為據及高度抽象之「影響農業產銷之虞」作為否准系爭申請之理由，除有違反行政行為明確性原則外，並違反不當連結之禁止，亦有法律概念涵攝明顯錯誤等情。

- (七) 末查，經訴願人查詢相關資料，我國正提倡台灣牛肉自給率，茲有財團法人中央畜產會網站說明「台灣牛肉自給率僅9%，可見如何推廣台灣牛肉尚有很大之發揮空間」等語可證，然原處分卻反其道而行。
- (八) 按「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能」增進人民對行政之信賴，特制定本法。」、「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」、「行政行為之內容應明確。」、「行政行為，應依下列原則為之：三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」、「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。」、「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注音。」、「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。」行政程序法第 1

條、第 4 條、第 5 條、第 7 條第 3 款、第 8 條、第 9 條、第 10 條分別定有明文。以本件而論，訴願人深感行政行為並未公正、公開，且未對訴願人有利及不利之情形一律注意，亦未保護訴願人正當合理之信賴等。

(九) 綜上，訴願人爰以訴願法第 2 條第 1 項為據，提起訴願等語。

二、答辯及言詞辯論意旨略謂：

(一) 查原處分係於 110 年 10 月 21 日發文予訴願人，原處分機關於同年 11 月 19 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原處分機關表示 110 年度肉牛畜牧場飼養登記頭數已超過生產目標，新設肉牛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 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 93 年 1 月 5 日公布施行之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，完成書面審查後以 110 年 8 月 6 日鹽鄉農字第 1100010945 號函陳報彰化縣政府審查及核定，針對新設肉牛畜牧場是否會影響產銷，原處分機關非權責機關，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審查、做成決定並核發同意函始生法定效力。
- (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 日農牧字第 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作，此處行政院農業委員 110 年度畜禽生產目標可詳見「農政與農情」110 年 4 月號(第 346 期)。
- (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……肉牛供應屠宰頭數 198 頭，預估飼養頭數 283 頭；惟貴鄉目前肉牛場已設立肉牛場總計 3 場，牧場登記飼養總量已達 470 頭』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，其餘 2 案為白肉雞舍申請案，白肉雞飼養約 33-35 天即可出售屠宰，場內出清期間約 20 天進行清潔消毒，故每年可產六批次是用於白肉雞年產量換算成雞舍 1 批的產量，而非用於肉牛，肉牛場來源有淘汰肉牛及乳牛場小公牛，小公牛需育成至足以上市體重才能出售，成長時間需要 1 年以上，六批次是敘述在白肉雞部分，明顯和後段肉牛文意區隔，且訴願人本身已有合法肉牛畜牧場，並經查訴願人已洽詢彰化縣政府農業處畜產科了解「六批」意涵。

- (九)又查彰化縣政府 110 年 10 月 14 日府農畜字第 1100361094 號函說明四：「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「肉牛登記飼養總量 470 頭已超出生產目標預估飼養頭數 283 頭，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，僅能依彰化縣政府專業性審認予以准駁。

(十)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申請案件之准駁。

(十一)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 1 條規定：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。」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 7 條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」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 9 條規定：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」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）