

# 彰化縣政府訴願決定書（案號 111—302）

府法訴字第 1110020070 號

訴願人 ○○○

訴願人因申請農業設施容許使用事件，不服本縣埔鹽鄉公所（下稱原處分機關）110 年 12 月 1 日鹽鄉農字第 1100017302 號函之處分（下稱原處分），提起訴願，本府依法決定如下：

## 主 文

訴願駁回。

## 事 實

緣訴願人所有本縣埔鹽鄉○○段○○○地號既有一水泥造固定物約高 45 公分，寬 30 公分，長 92 公尺，與○○段 805 地號間以此水泥造固定物相隔。訴願人於 110 年 10 月 14 日向原處分機關申請「特定農業區農牧用地作農業設施容許使用（擋土牆）」，經原處分機關現勘及審查，以 110 年 11 月 8 日鹽鄉農字第 1100015818 號函請訴願人辦理補正，惟其逾期未補正，原處分機關爰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 1 項第 1 款規定，以原處分函復訴願人不予同意其申請案。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 63 條規定，依職權通知訴願人及原處分機關派員於 111 年 3 月 10 日到府進行陳述意見，茲摘敘訴、辯意旨如次：

### 一、訴願意旨略謂：

訴願人長年種植高單價草莓，由於草莓對水之要求甚嚴，因此對於水之過多或缺乏甚敏感，加上根部脆弱，故最好選擇在不會淹水且地下水位低之地區，且土壤深厚，有機質豐富能適應灌溉之土壤，但本農場位於排水系統較差的地區，每逢大雨必淹水，致使春季培育草莓

苗極易遭受病毒的侵害，使產量和經濟效益受到嚴重影響，所以未經許可私自設擋土牆面，以便水道分流、導引、排放的方式，達到方便管理之效益。請彰化縣政府派員實地勘查，以了解實地情形等語。

## 二、答辯意旨略謂：

- (一)查本案函文係於110年12月1日發文予訴願人，110年12月2日送達訴願申請案代理人，彰化縣政府於111年1月13日收受訴願人訴願書(訴願人111年1月12日申請)並於111年1月24日函請原處分機關依訴願人訴願書進行答辯，依據訴願法第14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。」是本件訴願已逾法定屆期111年1月2日，計10天，依據訴願法第14條規定程序部分於法不合。
- (二)依農業發展條例第3條第12款規定：「農業使用：指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。」水土保持技術規範第117條規定：「擋土牆係指為攔阻土石、砂礫及類似粒狀物質所構築之構造物。」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：一、申請有應補正事項，經通知申請人限期補正，屆期仍不補正。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。三、未符合非都市土地使用管制規則有關土地分區使用或用地編定類別容許使用項目及許可使用細目之規定。四、申請容許使用之面積或其他申請內容未符合

本辦法規定，或申請人經營之其他農業用地或農業設施有閒置未利用或未符合規定使用之情形。五、妨礙道路通行。六、妨礙農田灌溉或排水功能七、申請水產養殖設施之養殖池或水禽飼養用水池無法取得合法用水。八、申請水產養殖設施之養殖池或水禽飼養用水池，該申請場址產生之土資源需要外運或屬採取土石後遺留有坑洞情形。九、違反其他土地使用管制相關法令規定。」

- (三)查農業發展條例第 3 條第 12 款規定，所稱「保育」使用者，係指為維護國土保安、水土保持等需要而設置之設施，本案土地上之擋土牆倘其設施性質經認定符合上開規定為保育使用者，即符合農業使用之定義，合先敘明。
- (四)次查行政院農業委員會 94 年 1 月 11 日農企字第 0940100053 號函說明略以：「……擋土牆部分，凡因土地自然因素形成落差，基於防止土石崩塌，避免水土流失；或基於農作經營需要，得認定為農業設施，其高度應以前開防止土石崩落，避免水土流失之高度為準。」另予敘明。
- (五)原處分機關農業課、民政課和建設課人員，會同農田水利會及本訴願案代理人於 110 年 10 月 26 日至本案○○段○○○地號會勘，該地南側和西側臨路，北側臨水利溝，東側隔水泥造固定物和○○段○○○地號相鄰，兩邊田地並無高低落差，故無土石崩塌及水土流失情形會發生，爰此本案設置擋土牆無農業發展條例第 3 條第 12 款規定擋土牆作農業使用之必要性；綜覽本縣農業用地作農業設施容許使用法令雖未明

定擋土牆高度，惟本鄉位處彰化平原，全鄉無山坡地或丘陵地、田地皆屬特定農業區農牧用地，係全國最優良農地之一，歷年來皆無申請擋土牆之案件，與本鄉常態農業生產及經營樣態相左，且查本案土地業經辦理重劃完竣，地形非屬特殊，本案擋土牆之申請高度為 45 公分，顯無合理性及必要性。

(六) 訴願人主張略為：「……但本農場位於排水系統較差的地區，每逢大雨必淹水，致使春季培育草莓苗極易遭受病毒的侵害，使產量和經濟效益受到嚴重影響，所以未經許可私自設擋土牆面，以便水道分流、導引、排放的方式，達到方便管理之效益。」其主張水道分流、導引、排放方式並非水土保持技術規範第 117 條所定擋土牆之說明，亦非上述擋土牆之設置基準。

(七) 原處分機關現場會勘及書面審查，應補正內容如下：

1. 農業用地作農業設施容許使用申請書：「土地使用現況」項目之本筆土地為種植蔬菜，與現況不符；「申請農業設施之使用細目、面積、高度及樓層」項目之面積(m<sup>2</sup>)92 公尺是長度而非面積。
2. 經營計畫書：「擋土牆設置目的」為防止土石流失、灌溉用水流入鄰田造成糾紛，本鄉農地皆為平原，該地號與鄰地無高低落差，與擋土牆之申請基準或條件不符；「設施建造方式」未載明擋土牆寬度；「無可避免使用特定農業區農牧用地之理由」略以：「長年因田土及灌溉水問題與鄰田時有爭執……」，本鄉作為田區經營界限普遍使用田埂，常見泥土或水泥田埂，使用擋土牆和本鄉常態農業經營模式不同；經營計畫書中之作物種類

為花椰菜，現耕農地作物種類主要為草莓及少許玉米，與現況不符。

(八) 上述補正內容以 110 年 11 月 8 日鹽鄉農字第 1100015818 號函請訴願人補正，惟訴願人逾期未補正，爰此依據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 1 款規定，函復訴願人不予同意本案申請。

(九) 綜上，訴願人之理由洵不足採，請依法駁回訴願等語。

#### 理 由

一、按訴願法第 14 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。」查本件原處分機關固答辯略以：「查本案函文係於 110 年 12 月 2 日送達訴願申請案代理人，彰化縣政府於 111 年 1 月 13 日收受訴願人訴願書，依據訴願法第 14 條第 1 項規定，本件訴願已逾法定屆期 111 年 1 月 2 日。」惟查本件訴願人前已於 110 年 12 月 8 日(本府收文日)提起訴願，因訴願人未於訴願書上簽名或蓋章，經本府以 110 年 12 月 20 日府法訴字第 1100461738 號函請訴願人補正，並於 111 年 1 月 13 日收受訴願人補正之訴願書，依上開規定，訴願人提起訴願未逾訴願法定期間，應予受理，合先敘明。

二、次按訴願法第 34 條規定：「訴願代理人應於最初為訴願行為時，向受理訴願機關提出委任書。」本府以上開 110 年 12 月 20 日函文通知訴願人，如欲委任訴願代理人者應依規定提出委任書，惟逾期仍未補正委任書，故其委任○○○為訴願代理人之部分尚非合法。惟因訴願人本人已於訴願書上蓋章，其所提訴願仍屬

合法。

- 三、復按農業發展條例第 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 3 條第 12 款規定：「農業使用：指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。」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……（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。」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）第 1 條規定：「本辦法依農業發展條例（以下簡稱本條例）第 8 條之 1 第 3 項規定訂定之。」第 3 條第 1 款規定：「本辦法所稱農業設施之種類如下：……一、農作產銷設施。……」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 1 項規定：「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：一、申請有應補正事項，經通知申請人限期補正，屆期仍不補正。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。三、未符合非都市土地使用管制規則有關土地分區使用或用地編定

類別容許使用項目及許可使用細目之規定。四、申請容許使用之面積或其他申請內容未符合本辦法規定，或申請人經營之其他農業用地或農業設施有閒置未利用或未符合規定使用之情形。五、妨礙道路通行。六、妨礙農田灌溉或排水功能。……。九、違反其他土地使用管制相關法令規定。」第 13 條規定略以：「(第 1 項) 農作產銷設施分為下列各類：……六、其他農作產銷設施：指供與農業經營使用有關之設施。(第 2 項) 前項各類設施之許可使用細目，應符合附表一相關規定。」附表一、農作產銷設施分類別規定：「類別：其他農作產銷設施規定。許可使用細目：……四、擋土牆。申請基準或條件：申請本辦法所定之前四種設施細目，應依生產需要核定。」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。」水土保持技術規範第 117 條規定：「擋土牆係指為攔阻土石、砂礫及類似粒狀物質所構築之構造物。」

- 四、再按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 5 點第 1 款規定：「農作產銷設施其審查程序及核定權限，依下列規定辦理：(一) 申請面積未滿 660 平方公尺者，授權由鄉(鎮、市)公所審查核定。」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。」及本府 93 年 1 月 5 日府農務字第 093002208 號公告：「公告農業用地容許作農業設施使

用審查委由所轄鄉（鎮、市）公所辦理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。」

五、另按行政院農業委員會 94 年 1 月 11 日農企字第 0940100053 號函說明略以「...擋土牆部分，凡因土地自然因素形成落差，基於防止土石崩落，避免水土流失；或基於農作經營需要，得認定為農業設施，其高度應以前開防止土石崩落，避免水土流失之高度為準」94 年 9 月 16 日農企字第 0940149417 號函釋略以：「查擋土牆非屬建築法第 7 條所稱之雜項工作物，惟其是否為農業設施之範疇，宜就個案審認之，凡因土地自然因素形成落差，基於防止土石崩塌，避免水土流失，或基於農作經營需要，得認定為農業設施，其高度應以前開防止土石崩塌，避免水土流失之高度為準.....」95 年 2 月 20 日農企字第 0950108160 號函釋略以：「擋土牆申請農業設施容許使用，仍需基於農作經營需要，始得認定為農業設施，且並應由縣（市）政府依據農業使用之內涵、當地農業經營發展、設施與農業生產經營之必要性及合理性，依農業用地容許作農業設施使用審查辦法等相關規定及上開函釋之原則予以審認.....」

六、再按行政院農業委員會 99 年 8 月 6 日農企字第 0990990761 號函略以：「.....三、復查農業用地上施設擋土牆之規定，本會前以 94 年 1 月 11 日農企字第 0940100053 號函說明略以：『.....擋土牆部分，凡因土地自然因素形成落差，基於防止土石崩塌，避免水土流失；或基於農作經營需要，得認定為農業設施，其



高度應以前開防止土石崩落，避免水土流失之高度為準。』另對於地勢低窪之個案，為防止水土流失或阻擋雨季雨水進入，本會曾函釋略以：『因土地高低落差或坡地地形，需設置水泥矮牆或田埂，以防止水土流失或有助於相鄰田區之水土保持，在不影響農作物生產及農地農用原則下，可列入農業經營之合理需求，申請容許作農業設施使用』。』足見農業用地上防止土石崩塌、避免水土流失，基此農作經營需要所設置之擋土牆，確可認定係作農業設施使用（臺北高等行政法院 108 年度訴字第 557 號判決參照）。

- 七、未按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：「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。」所稱之「合理性」及「必要性」為同意裁量許可之準據，應屬「不確定法律概念」。又行政法院就上開「不確定法律概念」應尊重行政機關享有「判斷餘地」之領域。僅行政機關有恣意濫用及其他違法情事而構成「判斷餘地瑕疵」時，如司法院大法官釋字第 553 號理由書所提之未遵守應遵守之法律程序、或事實關係涵攝錯誤、或對法律概念之解釋明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範、或漏未斟酌其他重要事項等情事時，得依法撤銷或變更。因此前開「合理性」及「必要性」非得任由行政機關「主觀心證」為判斷，應遵守相關之法律程序、行政法上之一般原理原則等，亦即須非屬恣意濫用及其他違法情事。（臺北高等行政法院 107 年度訴字第 891 號判決參照）。

八、卷查訴願人原係主張為種植蔬菜，為防止土石流失灌溉用水流入鄰田造成糾紛，而向原處分機關申請「特定農業區農牧用地作農業設施容許使用(擋土牆)」，此有訴願人向原處分機關提出之農業用地作農業設施容許使用申請書及農作產銷設施使用經營計畫書在卷可稽。嗣經原處分機關審查結果，認有應補正之事項，而以 110 年 11 月 8 日鹽鄉農字第 1100015818 號函請訴願人補正，惟訴願人逾期未補正，原處分機關爰以審查辦法第 6 條第 1 項第 1 款規定，以訴願人逾期未補正而否准訴願人之申請。則本案之爭點在於，原處分機關得否因訴願人就擋土牆之申請基準或條件不符規定而限期命補正，嗣因訴願人逾期未補正而以原處分駁回申請，原處分是否適法？茲分述如下。

九、按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（以下簡稱作業要點）第 5 點第 1 款規定「申請面積未滿 660 平方公尺者，授權由鄉（鎮、市）公所審查核定」，其中「申請面積」係指「申請農業設施面積」，而非「土地面積」；又依上開 93 年 1 月 5 日本府之授權鄉（鎮、市）公所審查申請農業設施面積之公告以及作業要點第 12 點，鄉（鎮、市）公所就申請農業設施面積未滿 660 平方公尺者，既具有核定權限，如認申請與規定不符，自亦具有「駁回申請」之事物管轄權限。本案所申請之擋土牆設施未滿 660 平方公尺，爰應認原處分機關具有本案「駁回申請」事物管轄權限。

十、揆諸上開函釋及判決意旨，如擋土牆欲認定為農業設施，應具有「土地自然因素形成落差」或「基於農作

經營需要」之必要條件，同時高度應以防止土石崩落，避免水土流失之高度為準。經查原處分機關之農業課、民政課和建設課人員，曾會同訴願人所委任之代理人於110年10月26日至本案○○段○○○地號現勘該地南側和西側臨路，北側臨水利溝，東側隔水泥造固定物和○○段○○○地號相鄰，到場相關單位人員就其農業專業判斷兩邊田地並無高低落差，故無土石崩塌及水土流失情形會發生，因而認為本案設置擋土牆無農業發展條例第3條第12款規定擋土牆作農業使用之必要性，並認本案土地業經辦理重劃完竣，地形非屬特殊，本案擋土牆之申請高度為45公分，顯無合理性及必要性。準此，有關本件訴願人申請擋土牆作農業設施容許使用，事涉農業專業，原處分機關依相關基礎事實及證據資料予以審查後所為之判斷，應肯認其享有一定程度之判斷餘地。茲以本件訴願人並未提出原處分機關判斷違法或裁量瑕疵之相關事證，而本案擬申請擋土牆所在，與鄰地無高低落差，若依訴願人主張僅為防止灌溉水流至鄰地，擋土牆高度至45公分似有疑義，是原處分機關基於農業專業初步審查無設置擋土牆必要，而函請訴願人應就設置擋土牆是否基於農作經營需要等條件予以補正，於法尚非無據。

十一、第查，本件訴願人於提出申請時，原係主張為防止土石流失灌溉用水流入鄰田造成糾紛而須設置擋土牆；復於提起訴願時，主張因每逢大雨必淹水，所以設置擋土牆以便水道分流、導引、排放等語，其前後所主張設置擋土牆之目的，似未盡一致。退步言之，縱如

訴願人所稱，其設置擋土牆係基於水道分流、導引、排放之需求，然而，原處分機關與相關單位現場會勘及書面審查後，亦先以 110 年 11 月 8 日鹽鄉農字第 1100015818 號函請訴願人辦理補正申請書、經營計畫書及設施建造方式內容，並於函文內說明應補正事項，屆期未補正始不予同意，並非逕予駁回訴願人之申請案，惟訴願人屆期仍未補正。如訴願人確有申請設置擋土牆方便管理其農作物之必要，自應依原處分機關上開函文補正上開文件以供審查，而非未予補正，而待原處分機關駁回後始提起訴願以為救濟。從而，原處分機關因訴願人逾期未補正申請文件而駁回其申請，應屬有據，原處分核無違誤，應予維持。

十二、另關於訴願人申請本府派員實地勘查，以了解實地情形一節，本件依原處分機關所檢具之照片及相關資料，已足認事證明確，是訴願人所請調查證據，尚無必要，併此敘明。

十三、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 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	呂宗麟
委員	林宇光
委員	陳坤榮

委員 蕭淑芬  
委員 劉雅榛  
委員 蕭智元  
委員 許宜嫻  
委員 黃耀南  
委員 蕭源廷

中 華 民 國 111 年 3 月 21 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)