

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第298號

- 01
02
03 上 訴 人 呂宜峰
04 黃進忠
05 共 同
06 訴訟代理人 林石猛 律師
07 戴敬哲 律師
08 林司涵 律師
09 被 上 訴 人 臺南市政府工務局
- 10 代 表 人 蘇金安
11 訴訟代理人 許雅芬 律師
12 蔡宜君 律師
13 被 上 訴 人 臺南市新化地政事務所
- 14 代 表 人 吳昭霖
15 被 上 訴 人 臺南市歸仁地政事務所
- 16 代 表 人 楊文松
17 參 加 人 寓莊建設股份有限公司
- 18 代 表 人 周乃豪
19 參 加 人 富凰建設股份有限公司
- 20 代 表 人 趙榮波
21 參 加 人 元闊建設有限公司
- 22 代 表 人 趙素敏

01 參 加 人 蔡火成

02 趙榮波

03 上列當事人間建築執照事件，上訴人對於中華民國109年1月21日
04 高雄高等行政法院108年度訴字第225號判決，提起上訴，本院判
05 決如下：

06 主 文

07 原判決關於駁回上訴人呂宜峰之訴部分廢棄，發回高雄高等行政
08 法院。

09 上訴人黃進忠之上訴駁回。

10 駁回部分上訴審訴訟費用由上訴人黃進忠負擔。

11 理 由

12 一、事實概要：

13 (一)訴外人林金足前向改制前臺南縣政府（民國99年12月25日臺
14 南縣市合併改制為臺南市政府，下稱臺南縣政府）申請臺南
15 縣新化鎮頂山腳段1596、1608、1612、1613、1614、1615、
16 1616、1617、1622、1625、1626、1628地號及關廟鄉埤子頭
17 段759-2、762、764-2、765、766-1、767、772、773、773-
18 6地號等計21筆土地（下就個別土地僅稱地號，並合稱系爭2
19 1筆土地）之畜牧設施容許使用，用以飼養蛋雞，經臺南縣
20 政府92年5月21日府農畜字第0920082662號函（下稱系爭容
21 許使用同意函）核發容許使用同意文件；另於94年6月間經
22 臺南縣政府核發大山雞場畜牧場（下稱大山畜牧場）之畜牧
23 場登記證書（農畜牧登字第118911號，負責人林金足，主要
24 管理人員許正成），登記場址為1596、1612、1615、1616、
25 1617、1625、1628及762、765、766-1、722〔高雄高等行政
26 法院(下稱原審)108年度訴字第225號判決(下稱原判決)載為
27 772〕地號等11筆土地，於同年8月經申請變更主要管理人員
28 （核准變更為陳永泰）而取得畜牧場登記證書（農畜牧登字
29 第218911號，下稱大山畜牧場登記證書）；嗣以起造人名義
30 分別取得臺南縣政府工務局核發之（91）南工局使字第334

號使用執照〔（91）南工局造字第331號建造執照〕、（91）南工局使字第405號使用執照〔（91）南工局造字第344、520、640號建造執照〕、（91）南工局使字第456號使用執照〔（91）南工局造字第513、659、795號建造執照〕、（91）南工局使字第457號使用執照〔（91）南工局造字第514、647、784號建造執照〕、（91）南工局使字第564號使用執照〔（91）南工局造字第2897號建造執照〕、（93）南縣使字第1520號使用執照〔（93）南縣建造字第2835、3523號建造執照〕、（93）南縣使字第1123號使用執照〔（93）南工局造字第904、2625號建造執照〕、（95）南縣（新化）使字第19號使用執照〔（94）南縣（新化）造字第38號建造執照〕（下稱系爭舊建築執照）。

(二)上訴人呂宜峰分別於103年及106年經由法院拍賣程序取得系爭21筆土地之其中11筆土地（即1608、1612、1613、1614、1615、1616、1617、1622、1625、1626、1628地號）。嗣因臺南市政府查知前揭取得容許使用同意之部分土地現況作為停車場使用，認定有未依核定計畫內容使用情事，乃以臺南市政府106年9月15日府農畜字第1060988137號函（下稱前處分一）廢止系爭容許使用同意函及大山畜牧場登記證書，嗣於106年11月1日更正誤植之證書字號為農畜牧登字第218911號；並以臺南市政府106年10月19日府工管二字第1061092781號函（下稱前處分二）廢止系爭舊建築執照。上訴人呂宜峰不服，分別就前處分一向行政院農業委員會（下稱農委會）、前處分二向內政部提起訴願。經農委會訴願決定不受理、內政部訴願決定駁回，上訴人呂宜峰遂分別循序提起行政訴訟（另案即原審107年度訴字第220號、107年度訴字第329號，目前均繫屬於本院審理中），並於107年10月30日追加上訴人黃進忠為上開另案之原告。

(三)其後，參加人寓莊建設股份有限公司（下稱寓莊公司）（原判決誤載為參加人趙榮波、寓莊公司等）向被上訴人臺南市歸仁地政事務所（下稱歸仁地政）申請合併764-2、765地號

01 土地後，再分割增加765-1至765-31地號等31筆土地，經被
02 上訴人歸仁地政於107年3月19日准予分割登記（收件字號：
03 107年3月19日普字第26110號、第26120號土地登記申請書，
04 下稱原處分二）；復參加人蔡火成、趙榮波（原判決漏載參
05 加人蔡火成、趙榮波等字）向被上訴人臺南市新化地政事務
06 所（下稱新化地政）申請合併1596地號、1597地號土地後，
07 再分割增加1596-1至1596-140等140筆地號土地，亦經被上
08 訴人新化地政於107年3月28日准予分割登記（收件字號：10
09 7年3月27日普字第28950號土地登記申請書，下稱原處分
10 一）完竣。另參加人富凰建設股份有限公司（下稱富凰公
11 司）、元闊建設有限公司（下稱元闊公司）及寓莊公司（原
12 判決漏載寓莊公司）則分別以上開土地向被上訴人臺南市政
13 府工務局（下稱工務局）申請核發（107）南工造字第02360
14 號等137件建造執照（下稱原處分三）、（107）南工造字第
15 04780號建造執照（下稱原處分四，以下與原處分三之建築
16 執照合稱系爭新建築執照）獲准。上訴人不服原處分一至
17 四，提起訴願，經決定不受理，遂提起行政訴訟，並聲明：
18 「訴願決定及原處分一至四均撤銷」。經原審依職權命參加
19 人獨立參加本件被上訴人之訴訟，並以原判決駁回後，上訴
20 人不服，遂提起本件上訴。

21 二、上訴人起訴主張及被上訴人暨參加人在原審答辯，均引用原
22 判決所載。

23 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

24 （一）上訴人黃進忠非原處分一至四之法律上利害關係人，不具原
25 告適格：

26 1.大山畜牧場登記證書之負責人為林金足、主要管理人員為陳
27 永泰，迄未變更；又依畜牧法第4至7條及第8條第1項，可知
28 申辦畜牧場登記及變更登記，應符合應具備之要件，且畜牧
29 場登記之負責人及主要管理人員設有資格之限制，非任意第
30 三人皆可擔任，是該公法上權利具有一身專屬性，非可隨同
31 畜牧場坐落土地及畜牧設施建物之所有權或租賃權而移轉，

01 則上訴人黃進忠縱因承租大山畜牧場之土地及畜牧設施而事
02 實上經營大山畜牧場，然其既未能申請變更登記為大山畜牧
03 場之負責人或管理權人，自難認具有法律上利害關係。再大
04 山畜牧場之土地及其上建物於103年間經法院拍賣時，上訴
05 人黃進忠對於上訴人呂宜峰所拍賣取得之部分土地及建物曾
06 主張之租賃權，業經民事執行法院以執行命令除去。況租賃
07 權受侵害僅為單純經濟上損失，充其量為事實上之利害關
08 係；縱使其對於大山畜牧場之承租權及經營權受有影響，係
09 因另案臺南市政府廢止系爭容許使用同意函、畜牧場登記及
10 系爭執照等前處分一、二原本規制內容及其效力範圍所致，
11 並非直接因本件被上訴人所為分割登記處分、核發系爭新建
12 築執照處分所致，難認其對於原處分一至四具有法律上利害
13 關係，自無從提起本件撤銷訴訟。

14 2.依上開不動產權利移轉證書所載之點交情形：「點交否：點
15 交」，足見執行法院係以除去執行標的物租賃關係存在且於
16 拍定後點交為拍賣條件，不足認定上訴人黃進忠對大山畜牧
17 場仍有合法占有權限。又臺南市新化區公所（下稱新化區公
18 所）自104年1月29日起針對相關應配合防疫管制事項之函文
19 固將「黃進忠（大山雞場）」列為受文者，然僅屬該所對於
20 轄內應配合防疫管制事項者之事實上認定範圍，上訴人黃進
21 忠對大山畜牧場至多具有經濟上、情感上或其他事實上之利
22 害關係，其此部分主張，亦無可採。

23 (二)上訴人呂宜峰非原處分一至四之法律上利害關係人，不具提
24 起本件撤銷訴訟之原告適格：

25 1.上訴人呂宜峰非原處分一至四之相對人，其僅取得系爭21筆
26 土地中之11筆土地，而該11筆土地中亦僅6筆土地（1612、1
27 615、1616、1617、1625、1628地號）屬大山畜牧場登記證
28 書之範圍；至其他10筆土地（即1596、764-2、765、762、7
29 66-1、759-2、767、772、773、773-6地號）則由訴外人張
30 金瑞、蘇育正及陳泳琰（下稱張金瑞等3人）拍賣取得所有
31 權，張金瑞等3人再於106年8月25日就該10筆土地向臺南市

01 政府申請辦理農業用地作農業設施容許使用之變更申請，此
02 據上訴人呂宜峰不服前處分一而另案提起訴願之農委會107
03 年4月20日農訴字第1070703982號訴願決定書敘明在卷。而
04 系爭容許使用同意函係依畜牧法及非都市土地使用管制規則
05 規定，就系爭21筆土地為一整體範圍而為核准，顯見上訴人
06 呂宜峰雖取得系爭21筆土地中之11筆土地，然無法依系爭21
07 筆土地為全部使用，自難認其為系爭容許使用同意函之效力
08 所及。另上訴人呂宜峰雖取得大山畜牧場登記證書範圍之6
09 筆土地，惟依畜牧法第5條第1款、第7條、第8條規定，就畜
10 牧場負責人或主要管理人員定有公法上資格限制，具有一身
11 專屬性，是上訴人呂宜峰因法院拍賣取得大山畜牧場之部分
12 土地及畜牧設施建物，僅生私法上取得所有權之法律效果，
13 無法改變系爭容許使用同意函及大山畜牧場登記證書之權利
14 義務主體。故縱使上訴人呂宜峰自拍賣取得上開土地建物所
15 有權時已實際負責經營該畜牧場，亦僅具有經濟上、情感上
16 或事實上之利害關係，並非有法律上利害關係。縱使其對於
17 大山畜牧場之土地及建物所有權及經營權受有影響，此係因
18 前處分一、二原本規制內容及其效力範圍所致，並非直接因
19 本件被上訴人所為分割登記處分、核發建照處分所致，難認
20 其對於原處分具有法律上利害關係，自無從提起本件撤銷訴
21 訟。

22 **2.原處分一、二部分，上訴人呂宜峰不具法律上之利害關係：**

23 (1)765地號土地原為訴外人陳江山所有，101年12月22日由訴外
24 人林金足繼承取得，103年8月13日由訴外人張金瑞等3人拍
25 賣取得，107年3月7日再由參加人寓莊公司因買賣取得所有
26 權；1596地號土地則於107年7月19日由參加人趙榮波取得所
27 有權。參加人趙榮波、寓莊公司分別本於1596、765地號土
28 地所有權人地位，依地籍測量實施規則第205、207條及土地
29 登記規則第34條、第85條等規定，申請土地複丈及分割登
30 記，並經被上訴人新化地政、歸仁地政審查相關證明文件
31 後，以原處分一、二准予土地分割登記，核無不合。上訴人

01 呂宜峰既非原處分一、二之處分相對人，亦非該申請分割登
02 記之土地所有權人或他項權利人，難認原處分一、二確已致
03 其現已存在之權利或法律上利益受有損害。

04 (2)土地登記規則第85條至第92條有關土地分割、合併、增減及
05 其他標示變更登記之規定，均為「土地所有權人或會同他項
06 權利人」始得申請；地籍測量實施規則第205條規定申請複
07 丈之人僅「土地所有權人或管理人」得提起，且土地分割登
08 記未有發生鄰地之使用、收益、處分得喪變更之法律效果，
09 並無保護鄰地所有權人之法律上權益。是上訴人呂宜峰主張
10 其為1596地號土地之鄰地所有權人（註：上訴人呂宜峰就76
11 5地號土地非鄰地所有權人）而對於原處分一、二有法律上
12 利害關係云云，亦無可採。

13 3.原處分三、四部分，上訴人呂宜峰亦非法律上利害關係人：
14 1596、765地號土地經參加人趙榮波、寓莊公司分別申請土
15 地分割登記後，再分別以參加人富凰公司、元闊公司及寓莊
16 公司為起造人，向被上訴人工務局申請建造執照，被上訴人
17 工務局依建築法第33條等規定進行審查後，認為均符合建築
18 法規範項目，即以原處分三、四核發建造執照，足見上訴人
19 呂宜峰均非原處分三、四之建造執照處分相對人。又原處分
20 三、四之建築基地，分別為參加人趙榮波、寓莊公司所有，
21 且該等建築基地亦無使用上訴人呂宜峰所有之土地，原處分
22 三、四核發系爭新建築執照處分之規制效力及法律效果，依
23 建築法第26條第1項之規定，僅在使起造人即富凰公司、元
24 闊公司及寓莊公司取得可於建築基地內合法建造建築物之權
25 利，要非致使上訴人呂宜峰現已存在之權利或法律上之利益
26 受侵害，是上訴人呂宜峰對於原處分三、四難認有何利害關
27 係。

28 4.系爭容許使用同意函乃依據畜牧法及非都市土地使用管制規
29 則規定核發，並已載明：「（二）主要『畜牧設施』內容、
30 面積：98,394平方公尺（包含雞舍4棟、雞糞乾燥室、雞蛋
31 處理室、冷藏室、蛋雞舍、堆肥舍、員工更衣消毒室、檢驗

01 室、空地……)」，且系爭舊建築執照核發之建物用途均為
02 依據上開容許使用同意函核定之農業設施（變電室、檢驗
03 室、蛋雞舍、育雞舍、雞糞乾燥室、堆肥舍、冷藏室、管理
04 室、機電設備室等），又依行為時非都市土地使用管制規則
05 第6條及附表一規定，足見大山畜牧場農牧用地上之建物均
06 屬畜牧設施（農業設施），並非農舍。又所謂農舍，係指農
07 民自用住宅及供倉儲使用之房舍，雞舍等建物則為供雞禽棲
08 息、雞蛋（肉）生產之畜牧設施，二者並非同一概念，農業
09 設施、畜牧設施均無農業用地興建農舍辦法（下稱農舍辦
10 法）之適用。是系爭容許使用同意函及大山畜牧場登記證書
11 範圍之土地，自始無農舍辦法第12條有關農舍坐落農業用地
12 套繪管制，及農業發展條例（下稱農發條例）第18條第4項
13 中段規定農舍應與坐落用地併同移轉之限制。況依農舍辦法
14 第9條規定，農舍套繪管制應於地籍套繪圖上著色標示或於
15 土地登記簿上註記，然查原處分一至四准予分割登記及核發
16 系爭新建築執照之1596、765地號土地，甚至上訴人呂宜峰
17 經拍賣取得之11筆土地，依相關土地登記謄本，均無興建農
18 舍農地之註記或農舍套繪管制圖說，有土地登記謄本存卷可
19 佐，上訴人呂宜峰復未舉證證明系爭土地業經農業用地套繪
20 管制，是其主張，核屬無據。

- 21 5.系爭21筆土地均為特定農業區農牧用地，依內政部87年1月7
22 日台內營字第8609220號函說明，該土地並無建築法第11條
23 之適用。況系爭21筆土地於103年及106年法院拍賣時得分開
24 拍賣並分別移轉所有權登記予上訴人、張金瑞等3人，益證
25 大山畜牧場之土地及其上建物畜牧設施並無建築法第11條法
26 定空地限制規定之適用。又依前揭非都市土地使用管制規則
27 第6條第3項規定及附表1「五、農牧用地」之容許使用項目
28 部分，分為農舍、農業設施及畜牧設施等，均係基於輔助該
29 農牧用地之農業生產經營所需，農舍部分設有農舍辦法，農
30 業設施等部分則設有容許使用審查辦法等專法規範，符合一
31 定資格者，始得於農業用地上興建，是農牧用地申請容許使

01 用，係為特許之行為。而農牧用地上容許使用土地係供農業
02 使用而劃設之土地，與建築法所稱建築基地並不相同，自無
03 建築法之適用，則上訴人所提出之（93）南縣使字第564
04 號、（93）南縣使字第1520號、（93）南縣使字第1123號、
05 （95）南工局（新建）使字第019號函文，顯將農牧用地及
06 建築基地混淆，與建築法第3條適用範圍牴觸。

07 6.大山畜牧場坐落之土地及其上畜牧設施建物經法院拍賣後，
08 其土地與畜牧設備之所有權分別由數人拍定，已非歸屬同一
09 人所有，上訴人僅取得系爭21筆土地之11筆土地及其中5筆
10 建物，與系爭容許使用同意函所載之土地面積、畜牧設施數
11 量均有顯著差異，必然與原核定之大山畜牧場使用方式及經
12 營模式不同，上訴人仍以系爭容許使用同意函所核定之土地
13 使用狀態，主張其取得之其中11筆土地及5筆建物因原處分
14 一至四受有准予分割及興建房屋之不利益云云，已乏所據。
15 再者，765地號土地並未與上訴人呂宜峰因拍賣取得之系爭1
16 1筆土地相鄰，此觀地籍圖示資料甚明，故上訴人呂宜峰顯
17 非765地號土地之相鄰土地所有權人，難認有何法律上利害
18 關係而得提起鄰人訴訟。至1596地號土地雖與上開上訴人呂
19 宜峰所有之部分土地相鄰，然此部分並無建築基地、法定空
20 地規定之適用，上訴人就其所有畜牧場之部分土地及建物於
21 使用上有何受1596地號土地分割、興建建物之影響（例如：
22 日照、必要通行、消防等）致其個人權利或法律上利益因而
23 受有侵害，亦未加以敘明；則依上開規定及說明，原處分一
24 至四對上訴人呂宜峰至多僅具有事實上之利害關係，尚難謂
25 其現已存在之權利或法律上之利益因此而受影響。上訴人呂
26 宜峰主張得提起鄰人訴訟請求撤銷原處分一至四云云，自不
27 具當事人適格。

28 7.上訴人主張前處分一、二未合法送達乙節，業經另案提起訴
29 訟（原審107年度訴字第220、329號）審理中；縱認其主張
30 為真，亦僅是前處分一、二對處分相對人林金足有無相對生
31 效及提起訴願期間計算之問題，復觀前處分一、二於未經撤

銷、廢止或因其他事由失效前，其效力繼續存在。故本於行政處分之構成要件效力，原審對於被上訴人作成原處分一至四所依據之前處分一、二效力應予尊重。另依地籍測量實施規則第205、207條及土地登記規則第34條、第85條等規定，被上訴人新化地政、歸仁地政審查土地分割登記時，僅就參加人是否為土地所有權人及該地有無法不許分割之限制進行審查，符合後即核准分割登記；且依建築法第31條、第32條及第34條第1項規定，被上訴人工務局審查建造執照僅須就規範項目進行審查，合格後即得以核發建造執照，足見臺南市政府以前處分一、二廢止系爭容許使用同意函、大山畜牧場登記證書及系爭建築執照，並非被上訴人等以原處分一至四核准分割登記及核發建照之準備行為，二者亦不屬於一個連貫性手續。故前處分一、二與被上訴人等作成原處分一至四間，並無先行處分、後行處分之關係，自無違法性承繼理論之適用。

(三)綜上，原處分一至四均未直接影響上訴人之法律上權益，上訴人既非原處分一至四之法律上利害關係人，則其提起本件撤銷訴訟，欠缺原告適格而無實施訴訟之權能，核有當事人不適格之情形。訴願決定所為不受理決定，並無不合，上訴人所訴為無理由，應予駁回。

四、上訴意旨略謂：

(一)上訴人黃進忠部分：大山畜牧場已依租賃契約書交由上訴人黃進忠來主導相關養雞業務，並於99年起據第8條約定同意由上訴人呂宜峰共同經營，上訴人黃進忠管理人地位甚由臺灣臺南地方法院100年度南簡字第896號判決、101年度簡上字第163號判決予以肯認，且新化區公所相關防疫管制函文均持續對其送達，再參另案證人周志勳之證述，可知臺南市政府農業局及新化區公所就管理轄區內畜牧場係有上下指示關係，足認上訴人黃進忠為大山畜牧場管理人，承司法院釋字第385號解釋（下稱385號解釋）意旨，權利義務相關連者不得任意割裂適用。原判決未審究上情，亦無說明未參酌38

01 5號解釋意旨之理由，已有違背法令及理由不備。縱上訴人
02 黃進忠未依畜牧法第8條變更登記為管理人，然因畜牧法第4
03 1條違反效果規定類似公司法第387條，應類推適用公司法第
04 12條，僅生該未變更登記事項於保護交易安全下不得對抗第
05 三人之效果。又上訴人黃進忠已具有2年以上現場工作經驗
06 並已經證明其資格，承法務部106年9月1日法律字第1060351
07 2060號函（下稱106年9月1日函）意旨，符合畜牧法第5條所
08 定要件，當應受大山畜牧場登記證書所表彰權利之效力所
09 及。又權利如具一身專屬性應有法律明文規定或明確授權，
10 原判決直接認定畜牧場登記負責人或管理人之公法上權利具
11 有一身專屬性，違背憲法第23條之「法律保留原則」。再上
12 訴人呂宜峰既未就權利移轉證書註記中上訴人黃進忠聲明異
13 議部分聲請點交，依強制執行法第99條反面解釋，即未解除
14 上訴人黃進忠之占有，上訴人黃進忠基於管理權具有法律上
15 利益，原判決未實質查核，已有事實認定之錯誤，其法令適
16 用自必錯誤，顯有判決不當適用強制執行法第99條之違法。

17 (二)上訴人呂宜峰部分：1596、765地號土地原係大山畜牧場畜
18 牧設施之容許使用範圍，並經被上訴人工務局核發系爭舊建
19 築執照，確立為建築基地，並由地政機關註記在案，由農業
20 機關造冊列管，確立農業經營使用實際所占用之地面及其所
21 應留設之法定空地，足認上訴人呂宜峰經由拍賣取得大山畜
22 牧場畜牧設施及所坐落之土地，並承繼建造執照、使用執照
23 之效力時，即得據此就經核准容許使用之全部範圍為使用。
24 另承農委會100年7月19日農企字第1000143240號函釋意旨，
25 大山畜牧場於取得系爭容許使用同意函並建築完成後，僅使
26 用人由林金足變更為上訴人，該農業設施仍依原核定之計畫
27 內容使用，上訴人尚無申請變更同意函之必要，而當然承繼
28 系爭容許使用同意函之效力。又依據法務部106年9月1日函
29 意旨，上訴人呂宜峰作為拍定人，符合畜牧法第5條規定之
30 畜牧場負責人或主要管理人之資格，即應繼受取得大山畜牧
31 場登記證書所表彰之權利。原審107年度停字第37、38號裁

01 定亦肯認上訴人呂宜峰就上揭部分具有法律上利害關係，故
02 大山畜牧場登記證書遭前處分一廢止及註銷時，其上所載畜
03 牧設施即無法合法使用，已損及所有權權能。又如前處分
04 一、二遭撤銷或確認公法上法律關係不存在（未合法送
05 達），大山畜牧場相關之建造執照、使用執照回復，鄰地如
06 1596、765地號土地一同回復受建築基地之管制，則本件訴
07 訟標的即等同違法核發，前處分一、二與原處分一至四間有
08 互為牽連之密切公法上法律關係，上訴人呂宜峰當有法律上
09 利害關係。原判決未審酌上揭情狀，顯違憲法第16條訴訟權
10 保障及本院102年度判字第270號判決意旨，且與原審107年
11 度停字第37號、第38號裁定、上揭農委會與法務部函釋意旨
12 矛盾，更誤解申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法
13 （下稱審查辦法）第33條造冊列管、建築基地等制度目的，
14 有違背法令或不備理由。

15 (三)承本院99年度3月第1次庭長法官聯席會議決議，土地登記簿
16 標示部其他登記事項欄之註記並非行政處分，註記內容如係
17 農業用地申請農業設施並申領相關建造執照、使用執照，以
18 及主管機關造冊列管時即已發生管制相關土地之法律效力，
19 要非可因土地登記謄本上未有相關註記，即否認系爭1596、
20 765地號土地為大山畜牧場相關畜牧設施之法定空地，況上
21 開土地謄本確有「建築基地」之註記。新化區公所、被上訴
22 人工務局之回函提及「農舍」、「法定空地」，確為農舍辦
23 法、建築法之用語，可知大山畜牧場未經廢止前，相關經管
24 制之土地須受建築法第11條規定之拘束，則該等法定空地確
25 實不得重複使用。參加人亦待上揭二筆土地受管制之關係解
26 除後，才向被上訴人申請分割登記、建造執照。原判決顯已
27 認定事實錯誤，進而認本件無上開法令之適用亦必有錯誤。
28 退步言，雖審查辦法第33條未如同農舍辦法第12條明文造冊
29 列管之具體手段及法律效果，然依據「相類似案件應為相同
30 處理」之法理，可知畜牧設施應依法領有建築執照，且畜牧
31 場土地須留設一定比率之空地面積，故應肯認有建築法第11

條第3項之適用，否則無從落實審查辦法第7條第1項第1款及畜牧法第5條第2款對於畜牧設施建蔽率之規定，嚴重影響農發條例授權造冊列管之目的及侵害上訴人關於該等畜牧設施之財產權益。故系爭21筆土地既是為供其畜牧設施所留設之空地，當應不得再重複使用。再退步言，原審對於「農業設施」及坐落用地如何造冊列管、效果為何之重要性證據，並未闡明上訴人予以補充，亦未依職權調查大山畜牧場相關畜牧設施使用執照之竣工圖，逕以「農業設施」與「農舍」不同，遽論「農業設施」無套繪管制之存在，顯有未盡職權調查義務及判決不備理由。

(四)前處分一經上訴人於另案指摘有違反正當行政程序、行政行為明確性原則、行政自我拘束原則，並已證實前處分一之送達證書係遭偽造，於另案被告臺南市政府迄今尚未舉出其他證據證明其作成前處分一係符合法定要件之事實下，仍屬違法之行政處分，則臺南市政府以違法之前處分一為基礎作成前處分二，基於違法性承繼之法理，前處分二亦屬違法。前處分二於前處分一仍在訴願期間時已逕自作成，又僅以平信寄送，亦違反行政程序法第68條第3項但書規定，甚至送達地址早已查無「林金足」，益證前處分二顯然違法或不存在。則被上訴人以違法之處分為基礎作成原處分一至四，應有違法性承繼法理之適用。原審應依職權調閱原處分卷、傳喚上訴人聲請之證人，以確認原處分是否有漏未檢附之資料，作為構成判斷事實真偽之證據評價基礎。惟原判決僅敘明上訴人聲請調查之證據核無必要，即予駁回，實有判決不備理由。

(五)於前處分一之送達證書顯然係出於偽造之下，本案背後恐有公私協力操作之違法行政，此觀證人林柔玢、周志勳於另案證述內容足證，足令一般人民合理懷疑被上訴人亦有配合該政治力協力操作之虞，原審審理過程從未釋疑及釐清，顯已悖於行政訴訟法第1條所揭隲監督國家機關依法行政原則。

01 (六)就被上訴人於原審提出之答辯狀所述，足認被上訴人確實以
02 前處分一、二為基礎，作成原處分一至四。前處分一、二已
03 經上訴人合法爭訟，其法律效力尚未確定更未強化為「存續
04 力」，原處分一至四之先決問題為尚未確定之前處分一、
05 二，為「違法性承繼」理論所適用之對象，則原審在審查原
06 處分之合法性時，仍需自為待證事實之實質調查及認定，即
07 仍應審究前處分是否違法，進而確定原處分一至四有無承繼
08 該等前處分之違法。原判決未審究上情，顯與本院105年度
09 判字第214號判決要旨及學理闡述有違，係屬對「違法性承
10 繼」原則之誤解，而有判決違背法令。

11 五、本院判斷：

12 (一)行政訴訟法第4條第1項規定，人民因違法行政處分，認為損
13 害其權利或法律上之利益，得提起撤銷訴訟；同法第4條第3
14 項規定，訴願人以外之利害關係人，認為訴願決定致其權利
15 或法律上之利益受損害者，亦得提起撤銷訴訟請求救濟。因
16 此具第三人效力之行政處分，雖係授予處分相對人之授益處
17 分，然對第三人卻造成權利或法律上利益之侵害，亦屬不利
18 利益行政處分。故人民提起撤銷訴訟之要件，首須主張行政處
19 分違反法令規定，致其權利或法律上利益有受違法行政處分
20 侵害之可能，至於實際是否受損害，尚非所問。撤銷訴訟旨
21 在讓人民得以除去不利其權利之違法行政處分，基於憲法保
22 障人民基本權之防禦功能，人民對於違法且侵害其權利之公
23 權利行為，原本即享有排除侵害之公法上權利。人民為不利
24 行政處分之直接相對人者，原則上具備訴訟權能，若非行政
25 處分之直接相對人，則該第三人提起撤銷訴訟是否具備訴訟
26 權能，則藉由保護規範理論，探求其主張行政處分違犯之法
27 規範目的，除保護公共利益外，是否兼及保護特定範圍或可
28 得特定範圍內之個人的利益，且該第三人為該保護規範範圍
29 所及。有訴訟權能者，即具備原告適格之實體裁判要件，行
30 政法院應就撤銷訴訟實體有無理由予以判定。

31 (二)上訴人黃進忠部分：

01 1.經查，訴外人林金足以其所有系爭21筆土地向臺南縣政府申
02 請畜牧設施容許使用，經該府於92年5月21日核發系爭容許
03 使用，嗣以其中1596、1612、1615、1616、1617、1625、16
04 28及762、765、766-1、722〔原判決載為772〕地號等11筆
05 土地作為大山畜牧場場址，經臺南縣政府於94年6月間核發
06 畜牧場登記證書（大山雞場，農畜牧登字第118911號，負責
07 人林金足，主要管理人員許正成），續於同年8月變更主要
08 管理人員為陳永泰獲准，而後林金足以起造人名義陸續取得
09 如事實概要所示之系爭舊建築執照。嗣系爭土地及建物經林
10 金足之債權人聲請法院拍賣，由上訴人呂宜峰先後於103年
11 及106年經拍賣程序取得系爭21筆土地之其中11筆土地（即1
12 608、1612、1613、1614、1615、1616、1617、1622、162
13 5、1626、1628等地號，其中1612、1615、1616、1617、162
14 5、1628等6筆地號屬大山畜牧場登記證範圍）；而系爭21筆
15 土地之其餘10筆土地（即1596、764-2、765、762、766-1、7
16 59-2、767、772、773、773-6地號）則由訴外人張金瑞等3
17 人於103年拍賣取得所有權。其後，參加人寓莊公司（原判
18 決誤載為參加人趙榮波、寓莊公司等）於臺南市政府以前處
19 分一廢止系爭容許使用同意函及大山畜牧場登記證書，及以
20 前處分二廢止系爭舊建築執照後（另案由上訴人呂宜峰循序
21 提起行政訴訟，並追加上訴人黃進忠為上開另案之原告，分
22 經原審107年度訴字第220號、107年度訴字第329號判決其等
23 之訴，目前上訴繫屬於本院審理中），向被上訴人歸仁地政
24 申請合併系爭764-2、765地號土地後，再分割為765-1至765
25 -31地號等31筆土地，經該所以原處分二准予分割登記；另
26 參加人蔡火成、趙榮波（原判決漏載此二人姓名）向被上訴
27 人新化地政申請合併1596地號、1597地號土地後，再分割增
28 加1596-1至1596-140等140筆地號土地，亦經該所以原處分
29 一准予分割登記。而後參加人富凰公司、元闊公司及寓莊公
30 司（原判決漏載寓莊公司名稱）則經被上訴人工務局以原處
31 分三核發（107）南工造字第02360號等137件建造執照，以

01 原處分四核發（107）南工造字第04780號建造執照等情，為
02 原判決確定之事實。

03 2.上訴人黃進忠主張林金足於97年間與其簽立租賃契約將大山
04 畜牧場交其主導養雞業務，其不僅為大山畜牧場之管理人，
05 更為新化區公所送達管制大山畜牧場防疫措施函文之送達對
06 象，且上訴人呂宜峰拍賣取得大山畜牧場之土地及建物部分
07 係由其占有使用，並未遭法院權利移轉證書註記為應予點
08 交，故其仍有占有及管理大山畜牧場之法律上利益，並此法
09 律上利益將因原處分一至原處分四而受損害等語。惟查，依
10 畜牧法第4條、第5條、第7條及第8條第1項等規定，可知飼
11 養家畜、家禽達中央主管機關公告指定飼養規模以上者，應
12 申請畜牧場登記；畜牧場之主要管理人須具備一定之畜牧專
13 業或經專業訓練；如主要管理人有變更應辦理變更登記。而
14 大山畜牧場登記之負責人為林金足，主要管理人為陳永泰，
15 未曾變更為上訴人黃進忠，且上訴人黃進忠所主張之租賃
16 權，業經民事執行法院以執行命令除去等情，亦為原判決確
17 定之事實。是縱上訴人黃進忠果曾向林金足承租大山畜牧場
18 而為該畜牧場實際管理人，惟其租賃權及事實上管理權，並
19 非原處分一至原處分四所涉鄰人土地所有權人將其土地合併
20 分割及以之為建築用地申請核發系爭新建築執照等應適用之
21 土地及建築等法令規定所保護之對象。至於畜牧法主管機關
22 如曾以上訴人黃進忠為畜牧法管制對象，則屬上訴人黃進忠
23 是否為畜牧法課予行政法上義務人之認定與爭議，亦與原處
24 分一至原處分四應適用之土地及建築法令規定無涉，上訴人
25 黃進忠自不因此為該等法令之保護範圍所及。是原判決以上
26 訴人黃進忠縱有其主張之租賃權及事實上管理權，然其受原
27 處分一至原處分四影響者僅屬事實及經濟上利益，而非法律
28 上之利益，因認上訴人黃進忠並無對原處分一至原處分四提
29 起本件撤銷訴訟之訴訟權能，不具原告適格，經核並無違
30 誤。上訴人黃進忠主張原判決未實質調查其就上訴人呂宜峰
31 拍定取得之土地及建物仍有占有權及管理權，遽認其無訴訟

01 權能，指摘原判決認事用法均有違誤，求予廢棄關於其部分
02 之原判決，自無理由。

03 (三)上訴人呂宜峰部分：

04 1.行政訴訟法第189條規定，行政法院為裁判時，除別有規定
05 外，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理法則及經
06 驗法則判斷事實之真偽；依此判斷而得心證之理由，應記明
07 於判決。基於行政訴訟之職權調查原則（行政訴訟法第125
08 條第1項及第133條），法院必須充分調查為裁判基礎之事證
09 以形成心證，在對全辯論意旨及調查證據之結果為評價時，
10 應遵守訴訟資料之完整性及正確掌握。法院既負有審酌與待
11 證事實有關之訴訟資料之義務，如未審酌，亦未說明理由，
12 即有不適用應依職權調查規定，及判決不備理由之違背法
13 令。

14 2.建築法第3條規定：「(第1項)本法適用地區如左：一、實施
15 都市計畫地區。二、實施區域計畫地區。三、經內政部指定
16 地區。(第2項)前項地區外供公眾使用及公有建築物，本
17 法亦適用之。(第3項)第1項第2款之適用範圍、申請建築之
18 審查許可、施工管理及使用管理等事項之辦法，由中央主管
19 建築機關定之。」第11條規定：「(第1項)本法所稱建築基
20 地，為供建築物本身所占之地面及其所應留設之法定空地。
21 建築基地原為數宗者，於申請建築前應合併為一宗。(第2
22 項)前項法定空地之留設，應包括建築物與其前後左右之道
23 路或其他建築物間之距離，其寬度於建築管理規則中定之。
24 (第3項)應留設之法定空地，非依規定不得分割、移轉，並
25 不得重複使用；其分割要件及申請核發程序等事項之辦
26 法，由中央主管建築機關定之。」區域計畫法第15條第1項
27 規定：「區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，
28 應由有關直轄市或縣(市)政府，按照非都市土地分區使用
29 計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報
30 經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管
31 制規則，由中央主管機關定之。」據此授權訂定之非都市土

地使用管制規則第2條規定：「非都市土地得劃定為特定農業、一般農業、工業、鄉村、森林、山坡地保育、風景、國家公園、河川、海域、特定專用等使用分區。」第3條規定：「非都市○○○○○○○○區之性質，編定為甲種建築、乙種建築、丙種建築、丁種建築、農牧、林業、養殖、鹽業、礦業、窯業、交通、水利、遊憩、古蹟保存、生態保護、國土保安、殯葬、海域、特定目的事業等使用地。」又依據建築法第3條第3項授權訂定之實施區域計畫地區建築管理辦法第2條規定：「本辦法之適用地區，係指區域計畫範圍內已依區域計畫法第15條第1項劃定使用分區並編定各種使用地之地區。」第3條規定：「依非都市土地使用管制規則規定得為建築使用之土地，其建築物之新建、增建、改建或修建，應依本辦法向當地主管建築機關申請建築執照。……。」準此，可知實施區域計畫地區為建築法適用之地區，則區域計畫之非都市土地經劃定為農業區之土地，既得依其使用分區性質編定為各種用地，而建築用地者與農牧用地分屬不同編定用地，前者既為建築用地，自有建築法之適用。

3. 建築法第11條第3項規定法定空地不得任意分割、移轉及重複使用，旨在確保建築物本身所占之地面及其所應留設之法定空地合乎建築法令所定比率，除寓有維護空間景觀等公益外，雖係對建築基地之管制，惟亦有保障該法定空地所屬建築物合乎建築法令之目的。上訴人呂宜峰主張其經由法院拍賣取得之大山畜牧場合法建物所坐落之1596、765地號等土地，係受建築法第11條第3項管制之建築基地，則原處分一、二准許上開土地之合併分割而後以原處分三、四核發系爭新建築執照，將使其取得之合法建物遭受法定空地不足之損害等語。是依上訴人呂宜峰之主張，已可認其取得之建物財產權有因原處分一至原處分四違反建築法第11條第3項規定，致其建築基地應留設之法定空地不足而受侵害之可能，依首揭說明，上訴人呂宜峰主張其有對原處分一至原處分四

01 提起本件撤銷訴訟之訴訟權能，自屬有據，至於其訴有無理
02 由，則屬實體判斷問題。原判決以下述有關事實認定及法令
03 涵攝等實體判斷理由認定上訴人呂宜峰並無提起本件撤銷訴
04 訟之訴訟權能，否定其原告適格，即有違誤。

- 05 4.原判決雖以農舍以外農業設施之配合農牧用地，不受建築法
06 第11條第3項法定空地之管制，而訴外人林金足取得系爭容
07 許使用及大山畜牧場登記之土地均為特定農業區農牧用地，
08 故上訴人呂宜峰拍賣取得林金足之建物基地，即無建築基
09 地、法定空地之適用等語，認定上訴人呂宜峰無因原處分一
10 至原處分四未適用建築法第11條第3項規定致其權利或法律
11 上利益受侵害，因認不具提起本件撤銷訴訟之訴訟權能，而
12 以當事人不適格為由判決駁回上訴人呂宜峰在原審之訴，固
13 非無見。惟查，依原判決引用之地籍圖示資料顯示系爭21筆
14 土地，並非全係農牧用地，其中包含765、1596地號在內之
15 土地似亦編定為甲種建築用地(原審卷一第259頁)；對照原
16 判決所載之被上訴人工務局及新化區公所函復765、1596地
17 號等土地屬建築基地範圍並有法定空地等語(原審卷一第485
18 -487頁)，及系爭容許使用同意函雖記載：「主旨：貴轄養
19 雞戶林金足君申請於『非都市土地一般、特定農業區農牧用
20 地』作畜牧場登記及主要畜牧設施容許使用乙案。」但於說
21 明欄二、(三)亦載明：「本容許使用建築設施，應依照『實施
22 區域計畫地區建築管理辦法』有關規定辦理。」換言之，似
23 未全盤認定該容許使用之土地均屬農牧用地等情(原審卷一
24 第262頁)。則因農業區建築用地並非農牧用地，依前引法令
25 規定，農業區建築用地仍有建築法之適用。是上訴人呂宜峰
26 合法建物坐落之基地如果係編定為建築用地，並遭原處分
27 一、二准予合併分割，而後成為原處分三、四所示系爭新建
28 築執照之建築基地，則上訴人呂宜峰主張其合法建物之建築
29 基地將因原處分一至原處分四造成應留設之法定空地不足之
30 侵害，即非無據。原判決未查明上情，且僅引用上訴人呂宜
31 峰拍賣取得之不動產權利移轉證書及土地登記簿謄本(原審

卷一第285-292頁)，作為其認定事實之證據，不但證據資料未盡完整，且認定亦非正確；復未就765、1596地號是否為建築用地，及各該土地是否為上訴人呂宜峰取得合法建物之建築基地等攸關原處分一至原處分四有無違反建築法第11條第3項規定之事實加以調查認定，即以765、1596地號土地均屬農牧用地為由，認定本件並無建築法第11條第3項之適用，進而據此認為上訴人呂宜峰無提起本件撤銷訴訟之訴訟權能，即有未依職權調查事實及有未依完整及正確之證據認定事實之違法，並有如前所述適用行政訴訟法第4條第1項及第3項不當之違背法令情事。

(四)綜上所述，原判決認定上訴人黃進忠無提起本件撤銷訴訟之原告適格，據此駁回其訴，並無違誤，上訴人黃進忠指摘原判決違背法令，求予廢棄關其部分之原判決，為無理由，應予駁回。至原判決認上訴人呂宜峰無提起本件撤銷訴訟之原告適格部分，既有如前所述違背法令情事，上訴人呂宜峰執以指摘原判決，並求予廢棄關於其部分之原判決，為有理由。因上訴人呂宜峰之請求是否有理由，尚須由原審調查事實始能判斷，自應由本院將原判決該部分廢棄，發回原審更為審理。又據被上訴人新化地政檢送於原審之原處分卷，似僅有分割增加1596-75至1596-140地號之資料，則原處分一准予分割者是否果如原判決事實概要欄所載達140筆土地，應由原審更為查明，附此敘明。

六、據上論結，本件上訴人呂宜峰之上訴為有理由，上訴人黃進忠之上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第256條第1項、第260條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 111 年 3 月 22 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 侯 東 昇

法官 王 碧 芳

法官 鍾 啟 煌

法官 蔡 紹 良

01

法官 簡 慧 娟

02

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

03

中 華 民 國 111 年 3 月 22 日

04

書記官 邱 鈺 萍