

高雄高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

民國108年12月24日辯論終結

04	原	告	呂宜峰
05			黃進忠
06	共	同	
07	訴訟代理人		林石猛 律師
08			林司涵 律師
09	被	告	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			鄭婷婷 律師
13	被	告	臺南市新化地政事務所
14	代	表	人 吳昭霖
15	訴訟代理人		王煒涵
16			王淑宜
17	被	告	臺南市歸仁地政事務所
18	代	表	人 楊文松
19	訴訟代理人		蔡文龍
20			邱以欣
21	參	加	人 寓莊建設股份有限公司
22	代	表	人 吳森榮
23	參	加	人 富凰建設股份有限公司
24	代	表	人 趙榮波
25	參	加	人 元闊建設有限公司
26	代	表	人 趙素敏
27	參	加	人 蔡火成

01 趙榮波

02 上四人共同

03 訴訟代理人 李孟仁 律師

04 上列當事人間建築執照事件，原告不服臺南市政府中華民國108

05 年4月19日府法濟字第1080419635號訴願決定，提起行政訴訟，

06 本院判決如下：

07 主 文

08 一、原告之訴駁回。

09 二、訴訟費用由原告負擔。

10 事實及理由

11 壹、程序方面

12 一、被告臺南市新化地政事務所（下稱新化地政）、歸仁地政事

13 務所（下稱歸仁地政）之代表人原為鄭炳源、林建良，於本

14 件訴訟審理中變更為吳昭霖、楊文松，業據被告等新任代表

15 人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

16 二、參加人寓莊建設股份有限公司（下稱寓莊公司）經合法通知

17 ，未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民

18 事訴訟法第386條各款所列情形，爰依原告及被告之聲請，

19 由其一造辯論而為判決。

20 貳、實體方面

21 一、爭訟概要：

22 (一)緣訴外人林金足前向改制前臺南縣政府（民國99年12月25日

23 臺南縣市合併改制為臺南市政府，下稱臺南縣政府）申請改

24 制前臺南縣○○鎮○○○段1596、1608、1612、1613、1614

25 、1615、00000000000000000000000000000000號○○○

26 鄉○○○段759-2、762、764-2、765、766-1、767、772、7

27 73、773-6地號等計21筆土地（下就個別土地僅稱地號，並

合稱系爭21筆土地)之畜牧設施容許使用，用以飼養蛋雞，經臺南縣政府以92年5月21日府農畜字第0920082662號函核發容許使用同意文件(下稱系爭容許使用同意)；另於94年6月間經臺南縣政府核發大山雞場畜牧場之畜牧場登記證書(農畜牧登字第118911號，負責人林金足，主要管理人員許正成)，登記場址為系爭頂山腳段1596、1612、1615、1616、1617、1625、1628及埤子頭段762、765、766-1、772地號等11筆土地，於同年8月經申請變更主要管理人員(核准變更為陳永泰)而取得畜牧場登記證書(農畜牧登字第218911號，下稱系爭畜牧登記)；嗣以起造人名義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】(下稱系爭執照)。

(二)原告呂宜峰分別於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(即系爭頂山腳段1608、1612、1613、1614、1615、1616、1617、1622、1625、1626、1628)。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

01 況作為停車場使用，認定有未依核定計畫內容使用情事，乃
02 以臺南市政府106年9月15日府農畜字第1060988137號函（下
03 稱前處分一）廢止系爭容許使用同意及系爭畜牧登記，嗣於
04 106年11月1日更正誤植之證書字號為農畜牧登字第218911號
05 ；並以臺南市政府106年10月19日府工管二字第1061092781
06 號函（下稱前處分二）廢止系爭執照。原告呂宜峰不服，主
07 張為利害關係人而分別就前處分一向行政院農業委員會、前
08 處分二向內政部提起訴願。經行政院農業委員會107年4月20
09 日農訴字第1070703982號訴願決定書為「訴願不受理」之決
10 定、內政部107年6月25日台內訴字第1070040768號訴願決定
11 書為「訴願駁回」之決定，原告呂宜峰遂分別循序提起行政
12 訴訟（另案即本院107年度訴字第220號、107年度訴字第329
13 號），並於107年10月30日追加原告黃進忠為上開另案之原
14 告。

15 (三)其後，參加人趙榮波、寓莊公司等因臺南市政府廢止系爭容
16 許使用同意及畜牧場登記證書，以及廢止系爭執照，致其所
17 有土地已非屬前開容許使用設施之範圍，故向被告歸仁地政
18 申請合併系爭764-2、765地號土地後，再分割為765-1至765
19 -31地號等31筆土地，經被告歸仁地政於107年3月19日准予
20 分割登記（收件字號：107年3月19日普字第26110號、第261
21 20號土地登記申請書，下稱原處分二）完竣；復向被告新化
22 地政申請合併系爭1596地號、1597地號土地後再分割為1596
23 -1至0000-000等140筆地號土地，亦經被告新化地政於107年
24 3月28日准予分割登記（收件字號：107年3月27日普字第289
25 50號土地登記申請書，下稱原處分一）完竣。另參加人富鳳
26 建設股份有限公司（下稱富鳳公司）、元闊建設有限公司（
27 下稱元闊公司）則分別以上開土地向被告臺南市政府工務局

(下稱工務局)申請核發(107)南工造字第02360號等137件建造執照(下稱原處分三)、(107)南工造字第04780號建造執照(下稱原處分四)獲准。原告不服原處分一至四，提起訴願，遭訴願決定不受理，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1.程序方面：原告呂宜峰、黃進忠確實就本案具有法律上利害關係而具備提起本件行政爭訟之當事人適格：

(1)原告呂宜峰業經鈞院另案裁定(107年度停字第37、38號)認定其對於前處分一、二之部分具有法律上利害關係，內容敘明因原告呂宜峰於103年及106年經由法院拍賣程序取得系爭畜牧場之畜牧相關設施及所坐落之土地，基於物權登記公示力，原告呂宜峰既為系爭容許使用同意範圍內之部分土地及畜牧設施之所有權人，即具有法律上利害關係，則關於系爭畜牧場之畜牧場登記及登記證書既基於取得容許使用同意之基礎始得請領，顯屬牽連之公法上法律關係。原告呂宜峰為該畜牧設施之所有權人，關於畜牧設施既係屬登記於畜牧場登記證書之應載明事項，自應受系爭畜牧場登記效力所及，於系爭畜牧場登記遭臺南市政府以前處分一廢止及註銷時，其上所載畜牧設施即無法為合法畜牧之使用，致損及該等畜牧設施之所有權得自由使用、收益等權能。依擁有畜牧設施之所有權即應及於該等畜牧設施得合法使用範疇之當然解釋，原告呂宜峰當屬因前處分一之法律上利害關係人。

(2)關於原告黃進忠由臺灣臺南地方法院100年度南簡字第896號、101年度簡上字第163號民事判決肯認對於系爭畜牧場之管理人地位，且經臺南市新化區公所依臺南市政府農業局函文辦理，進而以相關防疫管制之函文課予防疫之公法上義務，

迄至108年11月21日為止仍有持續對黃進忠送達相關函文，依司法院釋字第385號解釋，黃進忠對於系爭畜牧場應具有公法上權利；縱未依畜牧法規定變更登記，亦僅生於保護交易安全下不得對抗第三人之效果，不應影響原告黃進忠自98年起即取得對於系爭畜牧場之管理權。即令租賃權嗣後由民事執行法院以執行命令除去，惟並未行點交解除占有，黃進忠之占有仍受推定為適法。況黃進忠當時甚向原所有權人陳永泰善意買受系爭畜牧場部分畜牧設施並依法繳納契稅，則參照鈞院上開107年度停字第37、38號裁定肯認原告呂宜峰因買受系爭畜牧場相關土地及建物而有法律上利害關係之理由，亦應肯認黃進忠同樣具有法律上利害關係。

(3)原告呂宜峰既對於前處分一、二有法律上利害關係，如前處分等經確認係違法行政處分遭撤銷或確認公法上法律關係不存在（未合法送達），系爭畜牧場相關之建造執照、使用執照回復，鄰地如系爭1596、765地號土地一同回復受建築基地之管制，則原處分一至四即等同違法核發。前處分一、二與原處分一至四間除有互為牽連之密切公法上法律關係外，更涉及呂宜峰所有之畜牧設施是否會因此成為違章建築，呂宜峰、黃進忠關於系爭畜牧場之權利是否會因此由合法變成違法，當有法律上利害關係。

(4)原處分一至四所涉及之法律關係確係以前處分一、二存否及得否合法解除「套繪」為基礎，進而作成准予分割登記、核發建造執照等行政處分，更因套繪管制之法令規定而具有不可分割之牽連關係，顯屬公法上之法律關係，原告等對於系爭畜牧場之合法權源已因前處分一、二受有被違法排除之侵害。而系爭畜牧場依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（下稱容許使用審查辦法）第7條第1項第1款及畜牧法

第5條第2款之規定，其畜牧設施占地之總面積原包含系爭1596號、765號地號土地，該畜牧設施使用之土地面積符合上揭法規之限制。惟因被告等除依違法之解除套繪關係作成原處分一至四，已具有程序及實質（內容）上之顯然違法外，更進一步致系爭畜牧場之範圍必然直接受該等違法行政處分所形成之結果而縮減，即因建設畜牧設施之土地範圍已不復原來，就建蔽率、法定空地都要重新退縮計算，勢必使權利範圍不復原來，公法上權利確已有受侵害。

- (5) 況且，因被告等違法形成上揭解除套繪之公法上法律關係，致失卻農業用地興建農舍辦法（下稱農舍辦法）第12條、建築法第11條所規定「套繪管制」、「法定空地」非具有法定具體情事不得辦理分割等規範作用，而圖利違法分割後之土地所有權人；核發之建造執照部分，相關建設公司已隨之興建，除有損及國家有限資源之風險外，亦恐將一般民眾信賴該等建造執照之行政處分，而遭致重大財產損失，並因而滋生鉅額損失補償或國家賠償責任，造成臺南市政府財政上重大損害，如任相關建設公司據違法核發之建造執照所進行之開發行為繼續，而不許原告等透過「鄰人訴訟」之方式提起行政爭訟以資救濟，將造成被迫解除套繪之違法狀態成為既定事實，恐將出現權利保護之漏洞，並招致前揭之重大損害，且難以其他途徑為完全之回復，故於原告確實因原處分一至四致其對於養雞場本應合法之權源及範圍遭受違法排除及縮減之侵害，且該等權源為原告合法取得之所有權、管理權等財產權益，依法應享有憲法第15條國家對其不得任意侵犯之保障（參照司法院釋字第400號解釋），原處分已公然侵害原告等在憲法上所保障財產權等之正當法律權益，原告等關於原處分一至四自有法律上利害關係，當具有提起本件撤

銷訴訟之程序適格。

2.實體方面：原處分一至四除有基於錯誤之基礎事實而為，其法律適用即有錯誤之違法外，其所據以為基礎之前處分等既已有違背正當行政程序等之違法，則被告等以違法之前處分等為基礎進而作成原處分一至四，基於違法性承繼之法理，原處分一至四亦屬違法：

(1)前處分一業經原告等利害關係人明確於另案指摘有違反正當行政程序、行政行為明確性原則、行政自我拘束原則及信賴保護原則之違法，並已有證據證實前處分一之送達證書係遭偽造，益徵前處分一係屬尚未生效之違法行政處分。證人周志勳於另案已證述當時確與原告黃進忠接洽，並陳稱系爭畜牧場經營者已經換人，甚敘及林金足已不是在這個雞場等語，足認證人周志勳未依法向原告等送達，顯已違反行政程序法第100條第1項前段規定書面之行政處分應送達已知之利害關係人外，亦證實其顯然故意規避物權登記之公示力而取舊有之謄本對不在之人送達，欲使權益真正受侵害之原告等人無從進行救濟，規避其依行政程序法應先行調查之義務及應遵守之正當行政程序，則前處分一所認定之事實顯已非基於系爭畜牧場之實際狀態而有悖於取證法則，確屬違法。縱認有發生效力，惟前處分一有違背正當行政程序等之違法，則以違法之前處分一為基礎進而作成前處分二，基於違法性承繼之法理，前處分二亦屬違法，且前處分二本身亦因送達之地址早已查無「林金足」該相對人，被告工務局又逕對該錯誤地址送達亦不合法。

(2)系爭畜牧場之容許使用同意、畜牧場登記及相關使用、建造執照等遭前處分一、二廢止，惟在該等處分有前揭違法之處，甚尚未合法送達而未成立之下，被告新化地政、歸仁地政

竟將依法令本應受系爭畜牧場套繪管制（形同法定空地）之土地，即系爭1596號、765號地號土地，准予分割登記；被告工務局並據已分割完成之系爭1596號地號、765號地號土地核發建造執照。原處分一至四之內容係基於錯誤之基礎事實而為，其法律適用即有錯誤，顯然具有程序及實質（內容）上之違法。

(3) 被告工務局既陳述系爭畜牧場因受前處分一、二廢止容許使用同意及相關建造執照與使用執照等，地上建築物自成違章建築，且農業用地均無受興建農業設施之農業用地管制等；被告歸仁地政所復指稱因前處分二廢止相關建造執照與使用執照等，系爭765號地號之土地原為上述使用執照內建築基地，經廢止後即不受農舍辦法第12條套繪管制之規定，而認定其所作成之原處分並無違誤；被告新化地政亦稱因前處分二廢止使用執照，系爭1596地號之土地即不受建築管制等節，足認被告等確以前處分一、二之廢止處分所形成之解除套繪之公法上法律關係為基礎，而作成准予分割登記及核發相關建造執照等原處分，亦即本件原處分一至四與前處分一、二確實因套繪管制之法令規定而具有不可分割之牽連關係。前處分等已經原告在法定期限內，作成合法之爭訟，則其法律效力尚未確定更未強化為「存續力」，原告當得對該等前處分為相關違法性爭執，且已提出相關事證為該等前處分之違法性為明確指摘。原處分一至四之先決問題確為該等尚未確定之前處分一、二，已如前述，為「違法性承繼」理論所適用之對象，自應審究前處分一、二是否違法，進而確定原處分一至四有無承繼該等前處分之違法。

(4) 此外，參諸內政部100年8月23日內授中辦地字第0000000000號函釋，可知農舍與坐落用地移轉時，既須符合建築面積比

例限制（即建蔽率），坐落用地自不可能僅指農舍之坐落基地之土地；最高行政法院101年度判字第169號判決明揭坐落用地之認定確實非僅限於坐落基地。復參諸最高法院101年度台上字第1412號判決認為該等讓售移轉公用房地之行為，皆違反國有財產法第28條之規定，整個買賣及物權移轉行為皆為無效，不生善意取得之問題，無土地法第43條及民法第759條之1第2項規定之適用。依建築法第11條第3項：「應留設之法定空地，非依規定不得分割、移轉，並不得重複使用」、農業發展條例（下稱農發條例）第18條第4項中段：「農舍應與坐落用地併同移轉或併同設定抵押權」，為禁止建物（含農舍）法定空地單獨移轉之規定，性質與國有財產法第28條相類似。故而，土地所有權移轉，若違反建築法第11條第3項或農發條例第18條第4項中段之規定者，並無土地法第43條、民法第759條之1第2項規定之適用。

- (5) 本件既經臺南市新化區公所00000000000000000000000000000000號土地為「法定空地」，本即有建築法第11條之適用。且由被告等提出之答辯狀稱因經臺南市政府工務局廢止後即不受農舍辦法第12條套繪管制之規定等語，反面推論即可知未廢止前，亦須受農舍辦法第12條規定之拘束，則該等法定空地依前揭相關見解，確實不得單獨移轉。被告新化、歸仁地政於答辯狀所主張因農業設施與農舍不同，所適用之法律不同而主張本件無上開法令之適用等云云，顯已與其自身先前之主張及上揭機關之函覆有所相悖、矛盾，要無可採。系爭1596、765地號土地分別於107年7月19日、同年3月7日未依據前揭規定所列之限制而單獨移轉予參加人，已然違反建築法第11條第3項或農發條例第18條第4項中段之規定者，並無土地法第43條、民法第759條之1第2項規定之

適用。被告新化、歸仁地政對上揭土地准予分割登記顯然存有違法瑕疵，被告工務局又據此對該等土地違法核發建造執照，已形成徒有畜牧設施卻無供畜牧經營用地之不合理現象，嚴重影響套繪管制之目的及侵害原告關於該等畜牧設施之財產權益，益證原處分一至四本身之違法性。退步言之，縱認被告等作成原處分一至四時，本件存有套繪、法定空地之管制關係經前處分等廢止而不存在，惟前處分等既經原告明確指摘其違法之處，甚至尚有因未合法送達而無形成解除管制之公法上法律關係之虞，顯存有事後之違法，依最高行政法院98年度判字第53號判決意旨及學者見解，除應許原告提起撤銷訴訟救濟外，以「裁判時」之事實及法律狀態作為判斷行政處分合法性之基準時點下，原處分一至四確存有原告所指述前揭違法之處，應予撤銷。

(二)聲明：訴願決定及原處分一至四均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1.被告工務局部分：依法務部106年9月1日法律字第10603512060號函釋，畜牧法第5條、第7條規定明定申辦畜牧場登記應具備之條件及登記事項變更之申請程序，故拍定人因法院拍賣取得畜牧場土地及畜牧設施所有權，僅取得該畜牧場土地及畜牧設施所有權，並不當然繼受取得原「畜牧場登記證書」所表彰之權利。再依畜牧法第5條第1款、第7條第2款、第8條第1項規定畜牧場之負責人或主要管理人員，洵需符合一定之資格，方得任之，故尚需依一定程式向主管機關申請登記或申請變更登記，並經主管機關審查核准後，方得合法取得畜牧場登記之負責人、主要管理人員之地位，並進一步獲得相關權利或法律上利益。職是，原告既然未經申請及變更

登記為系爭容許使用同意書之申請人、系爭畜牧場登記之負責人或主要管理人，則於法律上自無法認為其具有農業用地作農業設施容許使用同意書之申請人、畜牧場登記之負責人或主要管理人之地位與權利。縱原告在系爭畜牧場之容許使用同意、畜牧場登記範圍所及之部分土地上有經營蛋雞場之情形，亦僅屬事實上或經濟上之利害關係，尚不得認為其權利或法律上利益因系爭建造執照之核發而受有損害、具有法律上之利害關係。原告洵非原處分三、四之相對人，亦非利害關係人。又被告工務局係於系爭容許使用同意、系爭畜牧登記暨證書遭廢止、註銷，及系爭執照遭廢止之後，始依參加人之申請按建築法相關規定審查後，核發原處分三、四，自無違誤。

2. 被告新化地政部分：

(1) 被告於107年3月27日受理系爭1596地號土地申請分割登記時，無土地禁止分割之限制：

A. 不受建築法第11條第3項之限制：查(93)南縣使字第564號、(93)南縣使字第1123號及(93)南縣使字第1520號及(95)南工局(新建)使字第019號等4張使用執照之建築物主要用途，係屬畜牧設施(蛋雞舍等)，依內政部87年1月7日台內營字第8609220號函釋，都市計畫農業區或非都市土地農業區之農牧用地，係為農牧經營生產使用為主，又供農民自住及供倉儲使用農舍以外之配合用地，非建築法第11條所稱之法定空地，無建築基地法定空地分割辦法之適用。

B. 不受農舍辦法第12條第2項規定之限制：對照農舍辦法第12條第2項規定與申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第3條規定可知，農業土地上准許興建農舍，係與農業經營不可分離，提供經營農業者於該農地上興建具有居住兼具放

置農機具需求之構造物，此與農業設施是供作農業生產之用，兩者目的、法源皆不同，本件無農舍辦法第12條第2項規定之適用。

(2)系爭1596地號土地，因上開被告工務局於106年10月19日廢止使用執照時起即不受建築管制，更無禁止土地分割之限制；其後，土地所有權人即參加人蔡火成、趙榮波等2人，依地籍測量實施規則第205、207條及土地登記規則第34條等規定檢具相關文件，於107年2月23日以107年土地圖解字第215號土地複丈申請書及107年3月27日普字第28950號土地登記申請書申請系爭1596地號之土地分割，經被告審查後，於107年3月28日准予登記，適法有據。

3.被告歸仁地政部分：

(1)前處分一所廢止之使用執照，其建築物用途均係屬農業設施，即畜牧設施（蛋雞舍、雞蛋處理室、稽分乾燥室等）。又農業用地上准許興建農舍，係與農業經營不可分離，提供經營農業者於該農地上興建具有居住兼具放置農機具需求之構造物，此與農業設施供作農業生產之用尚屬有別，兩者目的、法源皆不同，爰本案辦理分割登記時，依內政部87年1月7日台內營字第8609220號函釋，無土地禁止分割之限制。是被告於受理系爭765及764-2地號等2筆土地合併及分割登記時，適用之法律規定，尚無土地禁止分割之限制。

(2)參加人寓莊公司法定代表人吳森榮，係本其為系爭765及764-2地號土地所有權人之權能，依法令規定檢附相關文件申請分割登記，縱原告與其涉有爭訟，尚難認因本分割登記而直接受有侵害。如原告以利害關係第三人資格就他人之行政處分提起行政訴訟，須因法律上之利益受有侵害，倘不具備法律上利害關係，自不得任意主張他人行政處分違法侵害其權

01 益而提起行政訴訟。

02 (二)聲明：原告之訴駁回。

03 四、參加人陳述要旨：

04 除參加人寓莊公司未曾到庭，亦未曾提出書狀作何主張外，
05 其餘參加人陳述如下：

06 1.程序方面：依訴願法第1條第1項、行政訴訟法第4條第1項之
07 規定及最高行政法院75年度判字第362號、107年度判字第71
08 3號行政判決要旨，原告均非原處分一至四之受處分人，無
09 權請求撤銷原處分乃對參加人之授益處分。又原告僅對另案
10 前處分一、二之違法不當有所指述，卻全然未見原告就本件
11 原處分一至四之違法情節有具體指摘，亦全然未見其指出原
12 處分一至四究竟違反何法規範，則原告不能證明其與原處分
13 一至四有法律上之利害關係，自欠缺提起本件訴訟之權能。

14 2.實體方面：依最高行政法院99年度判字第1161號判決意旨，
15 原告起訴狀所載事實自認原處分作成前，系爭土地均經解除
16 套繪限制，原處分一至四並無違法；而觀之原告所主張原處
17 分一至四違法，係指依據前處分一、二為基礎進而作成；然
18 原告亦無法否認原處分一至四作成時迄今，其所謂前處分一
19 、二未被認定違法，亦未被撤銷，易言之，均仍屬合法之處
20 分，即原處分一至四之作成即屬合法。退步言，即使原告所
21 指前處分等日後有所變動，原處分一至四亦屬「合法處分廢
22 止與否」之問題，非屬違法處分之撤銷，原告主張撤銷並無
23 理由。

24 五、爭點：

25 原告呂宜峰、黃進忠是否為原處分一至四之法律上利害關係
26 人，而得對之提起本件撤銷訴訟？

27 六、本院之判斷：

01 (一)前提事實：

02 如爭訟概要欄所示之事實，有系爭容許使用同意（本院卷一
03 第261至263頁）、不動產權利移轉證明書（本院卷一第285
04 至292頁）、土地及建物登記第一類謄本（本院卷一第293頁
05 至第319頁）、前處分一（本院卷一第265至266頁）、前處
06 分二（本院卷一第267至第71頁）、臺南市政府106年11月1
07 日府農畜字第1061164203號更正函（本院卷一第377頁）、
08 行政院農業委員會107年4月20日農訴字第1070703982號訴願
09 決定（工務局處分卷第27至29頁）、內政部107年6月25日台
10 內訴字第1070040768號訴願決定（工務局處分卷第31至37頁
11 ）、原處分一（新化地政處分卷第23至24頁）、原處分二（
12 歸仁地政處分卷第47至48、65至66頁）、原處分三（工務局
13 處分卷第1至12頁）、原處分四（工務局處分卷第13至14頁
14 ）、及訴願決定（本院卷一第69至79頁）等附卷可稽，應堪認
15 定。

16 (二)應適用法令及說明：

17 1.有關當事人適格部分：

18 (1)訴願法第18條：「自然人、法人、非法人之團體或其他受行
19 政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」

20 (2)行政訴訟法第4條第1、3項：「（第1項）人民因中央或地方
21 機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經
22 依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為
23 決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政
24 法院提起撤銷訴訟。（第3項）訴願人以外之利害關係人，
25 認為第1項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向
26 行政法院提起撤銷訴訟。」

27 (3)依上開規定可知，提起訴願或行政訴訟，除有行政訴訟法第

9條所定情形外，原則上應以人民之權利或法律上利益受損害為權利保護之要件，而其目的即在於排除民眾訴訟，並藉此區隔權利或法律上利益與法律規範之反射利益，或僅具經濟上、情感上或其他事實上之利害關係之情形。亦即，必須是行政處分的相對人或利害關係人，始得以行政處分違法，經訴願未獲救濟，提起撤銷訴訟。又所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內。至「法律上利害關係」之判斷，通說係以「新保護規範理論」為界定利害關係人範圍之基準，即須先認定行政處分所依據之法規範對該第三人而言係為保護規範，若法律已明文規定第三人得提起行政爭訟，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，亦得允其依法請求救濟。是以，非行政處分相對人起訴主張其所受侵害者，若可藉由上開保護規範理論判斷原告法律上之權益可能遭受損害者，固可認為具有訴訟權能，而得透過行政訴訟請求救濟；然若非法律上之權益，而僅係單純經濟、感情或事實上等反射利益遭受損害，則非為法律所保護之對象，不在上開所稱利害關係人之範圍內，該第三人執此提起撤銷訴訟，即難謂有訴訟權能，當事人適格即有欠缺。又提起行政訴訟之當事人不適格者為欠缺訴權之存在要件，應認其訴為無理由而以判決駁回其訴。

2.原處分一、二分割登記部分：

(1)土地法

第37條：「（第1項）土地登記，謂土地及建築改良物之所有權與他項權利之登記。（第2項）土地登記之內容、程序

、規費、資料提供、應附文件及異議處理等事項之規則，由中央地政機關定之。」

(2) 土地登記規則

A. 第34條：「申請登記，除本規則另有規定外，應提出下列文件：一、登記申請書。二、登記原因證明文件。三、已登記者，其所有權狀或其他權利證明書。四、申請人身份證明。五、其他由中央地政機關規定應提出之證明文件。前項第四款之文件，能以電腦處理達成查詢者，得免提出。」

B. 第85條：「土地總登記後，因分割、合併、增減及其他標示之變更，應為標示變更登記。」

C. 第86條：「一宗土地之部分合併於他土地時，應先行申請辦理分割。」

(3) 地籍測量實施規則

A. 第205條：「申請複丈，由土地所有權人或管理人向土地所在地登記機關為之。」

B. 第207條：「申請複丈時，應填具土地複丈申請書，並檢附權利書狀或其他足資證明文件。複丈涉及原有標示變更者，應於申請複丈時，填具土地登記申請書，一併申請土地標示變更登記。」

3. 原處分三、四核發建造執照部分：

(1) 建築法

A. 第26條：「（第1項）直轄市、縣（市）（局）主管建築機關依本法規定核發之執照，僅為對申請建造、使用或拆除之許可。（第2項）建築物起造人、或設計人、或監造人、或承造人，如有侵害他人財產，或肇致危險或傷害他人時，應視其情形，分別依法負其責任。」

B. 第30條：「起造人申請建造執照或雜項執照時，應備具申請

書、土地權利證明文件、工程圖樣及說明書。」

C.第31條：「建造執照或雜項執照申請書，應載明左列事項：
一、起造人之姓名、年齡、住址。起造人為法人者，其名稱及事務所。二、設計人之姓名、住址、所領證書字號及簽章。三、建築地址。四、基地面積、建築面積、基地面積與建築面積之百分比。五、建築物用途。六、工程概算。七、建築期限。」

D.第33條：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關收到起造人申請建造執照或雜項執照書件之日起，應於10日內審查完竣，合格者即發給執照。但供公眾使用或構造複雜者，得視需要予以延長，最長不得超過30日。」

(2)行政函釋：

內政部87年1月7日台內營字第8609220號函：「按都市計畫農業區或非都市計畫農業區之農牧用地，係為農牧經營生產使用為主，又供農民自住及供倉儲使用農舍以外之配合用地，應非建築法第11條所稱之法定空地，應無『建築基地法定空地分割辦法』之適用。」

(三)原告黃進忠非原處分一至四之法律上利害關係人，不具原告適格：

1.原告黃進忠並非原處分一至四之處分相對人，此觀諸該等原處分自明；其雖主張為大山雞場畜牧場之承租人暨管理人，對於原處分一至四有法律上利害關係，參照上開說明，原告黃進忠得否對第三人之授益處分提起本件撤銷訴訟，自應以原處分一至四違法侵害其權利或法律上之利益為限。查原告黃進忠前向訴外人林金足承租大山雞場畜牧場坐落土地及其上建物畜牧設施（含未保存登記者），租賃期間自97年3月10日起至107年3月9日止，並以林金足積欠黃進忠之債務分期

01 抵付應付之租金等情，固據其提出卷附租賃契約書為憑（本
02 院卷一第281至283頁），惟系爭畜牧場登記證書之負責人為
03 林金足、主要管理人員為陳永泰，迄未變更，原告黃進忠亦
04 未曾就系爭畜牧場申請變更登記，為原告所不爭執；又依畜
05 牧法第4條：「飼養家畜、家禽達中央主管機關公告指定之
06 飼養規模以上者，應申請畜牧場登記。」第5條規定：「申
07 辦畜牧場登記，應具備下列條件：一、負責人或主要管理人員
08 須具有職業學校以上畜牧、獸醫或畜牧獸醫科系畢業，或
09 曾受各級政府機關辦理或委辦之畜牧專業訓練一個月以上有
10 結業證明書，或具有二年以上現場工作經驗經鄉（鎮、市、
11 區）公所證明其資格者。」第7條規定：「畜牧場登記證書，
12 應載明下列事項：一、場名。二、負責人及主要管理人員。
13 三、場址。四、場地面積。五、主要畜牧設施。六、飼養家
14 畜、家禽種類及規模。」第8條第1項規定：「畜牧場之登記
15 事項有變更時，應於事實發生後一個月內填具畜牧場變更登
16 記申請書，報請所在地縣（市）主管機關核轉中央主管機關
17 ，或逕送該管直轄市主管機關申請變更登記。」可知申辦畜
18 牧場登記及變更登記，應符合應具備之要件，且上開規定就
19 畜牧場登記之負責人及主要管理人員設有資格之限制，非任
20 意第三人皆可擔任，是該公法上權利具有一身專屬性，非可
21 隨同畜牧場坐落土地及畜牧設施建物之所有權或租賃權而移
22 轉，則原告黃進忠縱因承租系爭畜牧場之土地及畜牧設施而
23 事實上經營系爭畜牧場，然其既未能申請變更登記為系爭畜
24 牧場之負責人或管理權人，自難認具有法律上利害關係。再
25 系爭畜牧場之土地及其上建物於103年間經法院拍賣時，原
26 告黃進忠對於原告呂宜峰所拍賣取得之部分土地及建物曾主
27 張之租賃權業經民事執行法院以執行命令除去，此觀臺灣臺

南地方法院不動產權利移轉證書使用情形欄及備註欄（九）記載：「……惟承租人黃進忠之租賃權經執行法院以執行命令除去，因租賃關係不存在，自不得主張優先承買權……」甚為明確（本院卷一第285至289頁）。況不論原告黃進忠對於系爭大山雞場畜牧場之租賃權是否存續，租賃權受侵害僅為單純經濟上損失，充其量為事實上之利害關係；另依原告黃進忠主張之事實，縱使其對於大山雞場畜牧場之承租權及經營權受有影響，係因另案臺南市政府所為廢止系爭容許使用同意、畜牧場登記及系爭執照等前處分一、二原本規制內容及其效力範圍所致，並非直接因本件被告所為分割登記處分、核發建照處分所致，更加證明原處分一至四並未致其現已存在之權利或法律上利益受有損害，難認其對於原處分具有法律上利害關係。從而，原告黃進忠非屬原處分一至四之法律上利害關係人，自無從提起本件撤銷訴訟。

2. 至原告黃進忠雖主張其對於大山雞場之租賃權雖經執行命令除去，惟並未經原告呂宜峰以點交解除占有，故黃進忠之占有仍受推定為適法云云。然依上開不動產權利移轉證書所載之點交情形：「點交否：點交」，足見執行法院係以除去執行標的物租賃關係存在且於拍定後點交為拍賣條件，亦不足認定原告黃進忠對大山雞場仍有合法占有權限，是原告黃進忠上開主張，顯非可採。原告黃進忠復主張臺南市新化區公所對其送達大山雞場防疫管制之函文，課予其防疫之公法上義務，其對於大山雞場應具有公法上權利云云。惟查，臺南市新化區公所自104年1月29日起針對相關應配合防疫管制事項之函文固將「黃進忠（大山雞場）」列為受文者，然該等函文所列受文者僅屬該區公所對於轄內應配合防疫管制事項者之事實上認定範圍，原告黃進忠對大山雞場至多具有經濟

上、情感上或其他事實上之利害關係，其此部分主張，亦無可採。

(四)原告呂宜峰非原處分一至四之法律上利害關係人，不具提起本件撤銷訴訟之原告適格：

1.原告呂宜峰非原處分一至四之相對人，此觀諸該等原處分自明；雖其主張因拍賣取得大山雞場畜牧場之部分土地及畜牧設施建物，故對於原處分一至四具有法律上利害關係，而得提起本件撤銷訴訟云云。惟查，訴外人林金足92年5月21日取得系爭容許使用同意（本院卷一第261頁）之申請使用地點為系爭1596、1608、1612、1613、1614、1615、1616、1617、1622、1625、1626、1628、759-2、762、764-2、765、766-1、767、772、773-6地號等計21筆土地，另於94年間以上開1596、1612、1615、1616、1617、1625、1628、762、765、766-1、772地號等11筆土地取得系爭畜牧場登記證書；而原告呂宜峰於103年、106年間分別因拍賣取得11筆土地（1608、1612、1613、1614、1615、1616、1617、1622、1625、1626、1628地號）及5筆建物（頂山腳段652、665、668、675、664建號，見本院卷一第285至292頁），足見原告呂宜峰僅取得系爭容許使用21筆土地中之11筆土地，而該11筆土地中亦僅6筆土地（1612、1615、1616、1617、1625、1628地號）屬系爭畜牧場登記證之範圍；至系爭容許使用範圍21筆土地之其他10筆土地（即1596、764-2、765、762、766-1、759-2、767、772、773、773-6地號）則由訴外人張金瑞、蘇育正及陳泳琰（下稱張金瑞等3人）拍賣取得所有權，有地籍異動索引附卷可稽（歸仁地政處分卷第13至45頁），張金瑞等3人再於106年8月25日就該10筆土地向臺南市政府申請辦理農業用地作農業設施容許使用之變更申請，此據原

告呂宜峰不服前處分一而另案提起訴願之行政院農業委員會
107年4月20日農訴字第1070703982號訴願決定書（訴願卷三
第84至86頁）敘明在卷。而92年5月21日系爭容許使用同意
（本院卷一第261頁）既係依畜牧法及非都市土地使用管制
規則之規定，就系爭21筆土地為一整體範圍而為核准，顯見
原告呂宜峰雖取得系爭容許使用21筆土地中之11筆土地，然
其無法依系爭容許使用同意所核定之範圍系爭21筆土地為全
部使用，自難認原告呂宜峰為系爭容許使用同意之效力所及
。另原告呂宜峰雖取得系爭畜牧場登記證範圍之6筆土地，
惟依上開畜牧法第5條第1款、第7條、第8條規定明定申辦畜
牧場登記應具備之條件及登記事項變更之申請程序，就畜牧
場負責人或主要管理人員定有公法上資格限制，具有一身專
屬性，非可由任意第三人擔任，亦非可經由取得畜牧場坐落
之土地或建物所有權即隨同移轉，均詳如上述，是原告呂宜
峰係因法院拍賣取得系爭大山雞場畜牧場之部分土地及畜牧
設施建物，僅生私法上取得所有權之法律效果，無法改變依
畜牧法及非都市土地使用管制規則規定核發之系爭容許使用
同意所核定之範圍為系爭21筆土地整體及系爭畜牧場登記證
之權利義務主體，堪認原告呂宜峰僅取得系爭畜牧場之部分
土地及建物所有權，並不當然繼受取得訴外人林金足之系爭
容許使用及系爭畜牧登記所表彰之公法上權利。故縱使原告
呂宜峰自拍賣取得上開土地建物所有權時已實際負責經營該
畜牧場，亦僅具有經濟上、情感上或事實上之利害關係，並
非有法律上利害關係。是原告呂宜峰主張其經拍賣取得大山
雞場11筆土地及5筆建物之所有權，並與原告黃進忠實際共
同經營該養雞場，對於該等畜牧設施得合法使用，具有法律
上利害關係云云，並非可採。況依原告呂宜峰主張之事實，

縱使其對於大山雞場畜牧場之土地及建物所有權及經營權受有影響，此係因另案臺南市政府所為廢止系爭容許使用同意、畜牧場登記及系爭執照等前處分一、二原本規制內容及其效力範圍所致，並非直接因本件被告所為分割登記處分、核發建照處分所致（另詳後述），益證原處分一至四並未致其現已存在之權利或法律上利益受有損害，難認其對於原處分具有法律上利害關係。從而，原告呂宜峰非屬原處分一至四之法律上利害關係人，自無從提起本件撤銷訴訟。

2.原處分一、二部分，原告呂宜峰不具法律上之利害關係：

(1)查系爭765地號土地原為訴外人陳江山所有，101年12月22日由訴外人林金足繼承取得，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權；系爭1596地號土地則於107年7月19日由參加人趙榮波取得所有權，有地籍異動索引及土地登記謄本另卷可稽（歸仁地政處分卷第13至45頁、被告工務局處分卷第15至19頁）。參加人趙榮波、寓莊公司分別本於系爭1596、765地號土地所有權人地位，依前揭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，申請土地複丈及分割登記，並經被告新化地政、歸仁地政審查相關證明文件後，以原處分一、二准予土地分割登記（分割後為系爭1596-1至0000-000等140筆地號土地及765-1至765-31地號等31筆土地），有土地登記申請書暨原處分一、二在卷足憑（新化地政處分卷第23至24頁、歸仁地政處分卷第47至51頁），核無不合。而原告呂宜峰既非原處分一、二之處分相對人，亦非該申請分割登記之土地所有權人或他項權利人，且其僅取得系爭畜牧場之部分土地及建物所有權，並未繼受取得訴外人林金足之系爭容許使用及系爭畜牧登記所表彰之公法上權利

，況縱使其對於大山雞場畜牧場之土地及建物所有權及經營權受有影響，係因另案臺南市政府所為廢止系爭容許使用同意、畜牧場登記及系爭執照等前處分一、二原本規制內容及其效力範圍所致，並非直接因被告新化地政、歸仁地政所為分割登記處分所致，難認原處分一、二確已致其現已存在之權利或法律上利益受有損害，是原告呂宜峰對於原處分一、二難認有何法律上之利害關係。

(2) 另審究上開土地法、土地登記規則及地籍測量實施規則等相關規範，土地之分割乃係直接影響土地之使用、收益、處分之法法律狀態，應具有使用、收益、處分之權能之該土地所有權人，或經所有權人合法授權之管理人始得為之，此觀土地登記規則第85條至第92條有關土地分割、合併、增減及其他標示變更登記之規定，均為「土地所有權人或會同他項權利人」始得申請；地籍測量實施規則第205條規定申請複丈之人僅「土地所有權人或管理人」得提起即明。再依土地登記規則第85條等相關規定，土地分割登記僅生使該土地所有權人之土地標示變更之效果，未見土地分割登記有發生鄰地之使用、收益、處分得喪變更之法律效果，應認土地分割登記相關規定等並無保護鄰地所有權人之法律上權益。是原告呂宜峰主張其為系爭1596地號土地之鄰地所有權人（註：原告呂宜峰就系爭765地號土地，則非鄰地所有權人，見本院卷一第259頁附圖二地籍資料）而對於原處分一、二有法律上利害關係云云，亦無可採，依首揭說明，原告呂宜峰並不能就原處分一、二提起本件撤銷訴訟。

3. 原處分三、四部分原告呂宜峰亦非法律上利害關係人：

系爭1596、765地號土地經參加人趙榮波、寓莊公司分別申請土地分割登記後，再分別以參加人富凰公司、元闊公司及

01 寓莊公司為起照人，向被告工務局申請建造執照，被告工務
02 局依該等參加人提出之申請建造執照相關文件，依建築法第
03 33條等規定進行審查後，認為均符合建築法規範項目，即以
04 原處分三、四核發建造執照，有系爭1596、1597地號土地合
05 併分割之新地號及申請之建照執照號碼對應表及系爭765地
06 號之臺南市○○○○○路執照存根影像查詢系統資料在卷可
07 稽（工務局處分卷第1至14頁），足見原告呂宜峰均非原處
08 分三、四之建造執照處分相對人甚明。又上開原處分三、四
09 之建築基地，分別為參加人趙榮波、寓莊公司所有，有土地
10 登記謄本在卷可稽（工務局處分卷第16至19頁），且該等建
11 築基地亦無使用原告呂宜峰所有之土地，可知原告呂宜峰均
12 非該等建築基地之土地所有權人或他項權利人，又被告工務
13 局以原處分三、四核發建造執照處分之規制效力及法律效果
14 ，依前開建築法第26條第1項之規定，僅在使該等建造執照
15 之起造人即富凰公司、元闊公司及寓莊公司取得可於建築基
16 地內合法建造建築物之權利，要非致使原告呂宜峰現已存在
17 之權利或法律上之利益受侵害，是原告呂宜峰對於原處分三
18 、四難認有何利害關係。

19 4.原告呂宜峰雖主張系爭1596號、765號地號土地為大山雞場
20 依農舍辦法第12條規定「受套繪管制」之土地，及依農業發
21 展條例第18條第4項中段規定「農舍應與坐落用地併同移轉
22 規定」，參加人違法取得上開土地並經原處分准予分割登記
23 、核發建築執照，法律適用錯誤，致大山雞場被迫解除套繪
24 之違法狀態存續云云。然查：

25 (1)農業發展條例第18條第4項固規定：「第1項及前項農舍起造
26 人應為該農舍坐落土地之所有權人；農舍應與其坐落用地併
27 同移轉或併同設定抵押權；已申請興建農舍之農業用地不得

重複申請。」農舍辦法第12條規定：「（第1項）直轄市、縣（市）主管建築機關於核發建造執照後，應造冊列管，同時將農舍坐落之地號及提供興建農舍之所有地號之清冊，送地政機關於土地登記簿上註記，並副知該府農業單位建檔列管。（第2項）已申請興建農舍之農業用地，直轄市、縣（市）主管建築機關應於地籍套繪圖上，將已興建及未興建農舍之農業用地分別著色標示，未經解除套繪管制不得辦理分割。（第3項）已申請興建農舍領有使用執照之農業用地經套繪管制，除符合下列情形之一者外，不得解除：一、農舍坐落之農業用地已變更為非農業用地。二、非屬農舍坐落之農業用地已變更為非農業用地。三、農舍用地面積與農業用地面積比例符合法令規定，經依變更使用執照。」【90年4月26日發布時原為第9條：「都市計畫地區之農業用地，直轄市、縣（市）主管建築機關應於都市計畫及地籍套繪圖上，將已興建及未興建農舍之農業用地分別著色標示。非都市土地之農業用地，於農舍興建完成，核發使用執照後，直轄市、縣（市）主管建築機關應造冊列管。前二項已申請興建農舍之農業用地，直轄市、縣（市）主管建築機關於核發使用執照後，應將農舍坐落之地號及提供興建農舍之所有地號之清冊，送地政機關於土地登記簿上註記。」102年7月1日修正條文內容並變更條號如上】然適用上開規定之前提須為已合法興建「農舍」之農業用地，始受套繪管制及農舍應與坐落用地併同移轉之規制。

- (2) 經查，92年5月21日系爭容許使用同意函（本院卷一第261頁）乃依據「畜牧法」及「非都市土地使用管制規則」之規定而核發，並已載明：「（二）主要『畜牧設施』內容、面積：98,394平方公尺（包含雞舍4棟、雞糞乾燥室、雞蛋處理

室、冷藏室、蛋雞舍、堆肥舍、員工更衣消毒室、檢驗室、空地……)」，且系爭執照核發之建物用途均為依據上開容許使用同意函核定之農業設施（變電室、檢驗室、蛋雞舍、育雞舍、雞糞乾燥室、堆肥舍、冷藏室、管理室、機電設備室等），此觀前處分二之記載甚明（本院卷一第267至271頁），又依行為時非都市土地使用管制規則第6條規定：「（第1項）非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用項目及許可使用細目使用。……（第3項）各種使用地容許使用項目、許可使用細目及其附帶條件如附表一。」附表一規定：「五、農牧用地。……（二）農舍。（三）農業設施。（四）畜牧設施：1.畜舍。2.禽舍。3.孵化場。4.畜禽停棲場及運動場。5.水池（水禽飼養用）。6.管理室。7.畜牧污染處理設施。8.堆肥（舍）室。9.死廢禽畜處理設施。10.青貯塔。11.飼（芻）料調配或倉儲設備。……」足見系爭大山雞場畜牧場農牧用地上之建物均屬畜牧設施（農業設施），並非農舍。又所謂農舍，係指農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息、雞蛋（肉）生產之畜牧設施，二者並非同一概念，而農業設施、畜牧設施則均無農舍辦法之適用。是系爭容許使用及系爭畜牧場登記範圍之土地，自始無農舍辦法第12條有關農舍坐落農業用地套繪管制，及農發條例第18條第4項中段規定農舍應與坐落用地併同移轉之限制。況且依上揭行為時農舍辦法第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建照之系爭1596、765地號土地，甚至原告呂宜峰經拍賣取得之11筆土地，依相關土地登記謄本，均無興建農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佐（本院卷一第273至2

77頁、第293至319頁），原告呂宜峰復未舉證證明系爭土地業經農業用地套繪管制，是其上揭主張，核屬無據。

5.又原告呂宜峰主張被告工務局、臺南市○○區000000000000000000000000000000號土地為「法定空地」，本即有建築法第11條之適用，嗣系爭1596、765地號土地單獨移轉予參加人並分割登記後核發建造執照，已然違反建築法第11條第3項規定法定空地不得單獨讓與、分割，造成大山雞場空地建蔽率不足云云。惟查：

(1) 建築法第3條、第11條第3項固規定：「（第1項）本法適用地區如左：一、實施都市計畫地區。二、實施區域計畫地區。三、經內政部指定地區。（第2項）前項地區外供公眾使用及公有建築物，本法亦適用之。」「應留設之法定空地，非依規定不得分割、移轉，並不得重複使用；其分割要件及申請核發程序等事項之辦法，由中央主管建築機關定之。」惟依前開內政部87年1月7日台內營字第8609220號函釋意旨可知，非都市計畫農業區之農牧用地，係為農牧經營生產使用為主，非建築法適用範圍，又其農舍以外農業設施之配合用地，不受建築法第11條第3項法定空地之管制。而觀諸系爭容許使用同意函（本院卷第261頁）明白記載：「主旨：貴轄養雞戶林金足君申請於『非都市土地一般、特定農業區農牧用地』作畜牧場登記及主要畜牧設施容許使用乙案。」，以及依原告提出之臺灣臺南地方法院不動產權利移轉證書（本院卷一第285至292頁）及土地登記謄本（本院卷一第293至305頁），顯見林金足所取得之系爭容許使用及系爭畜牧場登記之土地均為特定農業區農牧用地，依前揭說明，該土地並無前揭建築法第11條之適用。況倘如原告主張系爭大山雞場畜牧場之土地仍受建築法第11條法定空地管制而不得分

01 割、移轉，何以於103年及106年法院拍賣時得將系爭大山雞
02 場畜牧場之土地予以分開拍賣並分別移轉所有權登記予原告
03 、張金瑞等3人？益證系爭大山雞場畜牧場之土地及其上建
04 物畜牧設施並無建築法第11條法定空地限制規定之適用。是
05 原告上揭主張，顯有誤會，不足為採。

06 (2)原告呂宜峰固舉臺南市新化區公所、被告工務局之函文（本
07 院卷一第485至487頁），以說明上開政府機關業已回覆依建
08 築管理系統或建築執照登記簿冊資料查詢結果，系爭1596地
09 號土地為（93）南縣使字第564號、（93）南縣使字第1520
10 號、（93）南縣使字第1123號、（95）南工局（新建）使字
11 第019號之法定空地云云。然依前揭非都市土地使用管制規
12 則第6條第3項規定及附表1「五、農牧用地」之容許使用項
13 目部分，分為農舍、農業設施及畜牧設施等，均係基於輔助
14 該農牧用地之農業生產經營所需，農舍部分設有農舍辦法，
15 農業設施等部分則設有容許使用審查辦法等專法規範，符合
16 一定資格者，始得於農業用地上興建，是農牧用地申請容許
17 使用，係為特許之行為。而農牧用地上容許使用土地係供農
18 業使用而劃設之土地，與建築法所稱建築基地並不相同，於
19 規範上自無建築法之適用，業經本院審認如前，詳如上述，
20 則原告所提出之上開函文，顯將農牧用地及建築基地混淆，
21 與前開建築法第3條適用範圍牴觸，尚難作為原告有利之認
22 定。

23 6.原告呂宜峰再主張其取得大山雞場部分土地及建物畜牧設施
24 之所有權，本得合法使用，則原處分一至四之核發，大山雞
25 場之範圍必然縮減，建設畜牧設施之土地範圍已不復原來，
26 就建蔽率、法定空地均重新退縮計算，致其對於系爭畜牧場
27 本應合法之權源及範圍遭受侵害，應許透過「鄰人訴訟」之

方式提起行政爭訟云云。惟查，原告呂宜峰經由法院拍賣程序取得大山雞場其中11筆土地及5筆建物，惟其取得權利之範圍僅止上開不動產所有權，並未及於訴外人林金足取得之系爭容許使用同意及系爭畜牧場登記，業經本院審認如前；又大山雞場坐落之土地及其上畜牧設施建物經法院拍賣後，其土地與畜牧設備之所有權分別由數人拍定，已非歸屬同一人所有，原告僅取得系爭21筆土地之11筆土地及其中5筆建物（另拍定取得數筆未保存登記建物之事實上處分權）亦如上述，且664建號建物業已辦理建物滅失登記，有被告新化地政106年7月7日所登字第0000000000A號函在卷可參（本院卷一第312頁），足見大山雞場之原土地及畜牧設備業已拆分為數人所有，且畜牧設備嗣後已新建或滅失，亦即，原告呂宜峰經拍賣程序取得之土地、建物範圍與系爭容許使用同意所載之土地面積、畜牧設施數量均有顯著差異，必然與原系爭容許使用所核定之大山雞場使用方式及經營模式不同，而原告仍以92年5月21日系爭容許使用同意所核定之範圍21筆土地使用狀態，主張其取得之其中11筆土地及5筆建物因原處分一至四受有准予分割及興建房屋之不利益云云，已乏所據。再者，系爭765地號土地並未與原告呂宜峰因拍賣取得之系爭11筆土地相鄰，此觀之原告提出之地籍圖示資料甚明（本院卷一第259頁），故原告呂宜峰顯非系爭765地號土地之相鄰土地所有權人，難認有何法律上利害關係而得提起鄰人訴訟。至系爭1596地號土地雖與上開原告呂宜峰所有之部分土地相鄰，然原告呂宜峰僅主張其就系爭大山雞場畜牧場之建蔽率、法定空地受有影響，然此部分並無建築基地、法定空地規定之適用，業經本院審認如上，則原告就其所有畜牧場之部分土地及建物於使用上有何受系爭1596地號土地

分割、興建建物之影響（例如：日照、必要通行、消防等）致其個人權利或法律上利益因而受有侵害，亦未加以敘明；則依上開規定及說明，原處分一至四對原告呂宜峰至多僅具有事實上之利害關係，尚難謂其現已存在之權利或法律上之利益因此而受影響。原告呂宜峰主張得提起鄰人訴訟請求撤銷原處分一至四云云，自不具當事人適格。

7.至原告主張因前處分一、二未合法送達處分之相對人即訴外人林金足而違法，原處分一至四以違法之前處分一、二為基礎進而准予分割、核發建造執照，基於「違法性承繼」之法理，原處分一至四亦屬違法，原告自具有法律上之利害關係云云。但查：

(1)按「書面之行政處分自送達相對人及已知之利害關係人起；書面以外之行政處分自以其他適當方法通知或使其知悉時起，依送達、通知或使知悉之內容『對其』發生效力。」行政程序法第110條第1項定有明文。又「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。」訴願法第14條第1項亦有規定。可知書面之行政處分是否合法送達相對人，僅係攸關行政處分之外部效力何時發生，而為相對人提起行政救濟期間起算之準據，至於行政處分本身（包括內容與其作成程序）是否合法則為另一回事，依行政訴訟法第4條規定意旨，行政處分僅以其本身有違法情形為限，始得加以撤銷，自無法以行政處分未經合法送達相對人作為撤銷之理由（最高行政法院100年判字第1096號判決亦採同此見解）。次按行政程序法第110條第3項、第4項規定：「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。」「無效之行政處分自始不生效力。」是依其反面解釋，書面之行政處分未送達應送達之人，僅是對該應受送達之

人相對未發生效力，並非自始、當然、確定的絕對無效，蓋在行政機關將行政處分交付郵政機關或以其他方式離開行政機關之前，行政機關所製作之公文書，僅為行政之內部事務，行政機關尚得隨時撤回或變更之，但一旦交付郵政機關或以其他方式離開行政機關，即生外部效力，行政機關不能隨時撤回、變更，縱未經合法送達，使當事人或利害關係人知悉行政處分，僅係行政處分未「相對生效」，與行政處分自始、當然、確定的「絕對無效」不同。觀諸訴願之提起，不以受行政處分之相對人為限，利害關係人亦得提起（行政訴訟法第4條及訴願法第18條參照），利害關係人既未受原決定之送達，其提起再訴願之期間，自應由其知悉時起算（司法院院字第1431號解釋參照），是書面行政處分縱未對應送達之當事人而未相對發生外部效力，但對已知悉該行政處分之利害關係人仍屬有效，對已收受該行政處分之其他機關亦屬有效。

- (2) 原告主張前處分一、二未合法送達乙節，此部分業經原告另案提起訴訟（本院107年度訴字第220、329號），尚待審理中；然縱認原告上述主張為真，依前開規定及說明，亦僅是前處分一、二對處分相對人林金足有無相對生效、林金足對之提起訴願期間計算之問題，復觀前處分一、二（本院卷一第265頁、第267至271頁）已記載受處分人、主文、違法事實、理由及法令依據，依此外觀及形式，均具備行政處分之要件及為權責機關所製作，且無行政程序法第111條各款所規定行政處分無效判斷標準之情形，非屬無效之處分，依前開行政程序法第110條第3項規定，於未經撤銷、廢止或因其他事由失效前，其效力繼續存在。而前處分既經送達被告歸仁地政、新化地政及工務局，即已生外部效力，又前處分一

、二之合法性，並非被告等所得審究，且前處分一、二現亦未經行政法院予以撤銷，故本於行政處分之構成要件效力，本院對於被告作成原處分一至四所依據之前處分一、二效力應予尊重。系爭1596、765地號土地自始無農舍套繪管制、法定空地之限制，已如上述，被告工務局於106年10月19日以前處分二廢止系爭執照，於法定空地管制並無影響，被告新化地政、歸仁地政於參加人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條等規定申請分割登記時，查無農舍辦法第12條套繪管制及建築法第11條法定空地之限制，且畜牧設施（即雞舍等）之系爭執照均已廢止，核無法不許分割之情形，經書面審查後以原處分一、二准許分割登記；而被告工務局亦查無農舍套繪管制及法定空地之限制，依建築法第26條第1項、第30條至第33條等規定以原處分三、四核發建造執照予參加人，於法均無不合。是原告上揭主張，並非可採。

- (3) 另原告主張前處分一、二違法，基於「違法性承繼」之法理，原處分一至四亦屬違法云云。惟對既有之行政處分，其拘束力於該處分生效時即已發生，其他行政機關及法院在處理其他案件時，原則上只能視該行政處分為既成事實，納為自身判決之基礎構成要件事實，即所謂行政處分之構成要件效力。而行政法院僅得就本案爭訟對象之行政處分審查其適法性，倘對於行政處分提起撤銷訴訟之程序中，其先決問題涉及另一行政處分有無違法應予撤銷之情事，在該行政處分經法定程序撤銷之前，行政法院仍無從逕行否定其效力，此參照行政程序法第110條第3項之規定可明；僅例外於先行處分與後行處分屬於一個連貫性手續，且均以發生一定之法律效果為其目的，即先行處分僅屬後行處分之準備行為時，先行

處分之違法性為後行處分所承繼，在後行處分之撤銷訴訟上，法院得以先行處分之違法，進而否認其效力，不引為後行處分之裁判依據，此即學說上所稱之「違法性承繼」（參見學者林錫堯88年8月增修版行政法要義第266、267頁）。因此，二行政處分間，如不存在前開關係，即非「違法性承繼」理論所適用之對象。經查，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條等規定可知，被告新化地政、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項規定可知，被告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、二廢止系爭養雞場之容許使用同意、畜牧場登記及系爭執照，並非被告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。故依上開說明，前處分一、二與被告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。是原告此部分主張，委無可取。

七、綜上所述，被告新化地政、歸仁地政以原處分一、二就參加人所有之系爭1596、765地號土地准予分割登記，被告工務局以原處分三、四核發系爭建造執照予參加人，均未直接影響原告之法律上權益，原告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。從而，原告訴請撤銷訴願決定及原處分一至四，為無理由，應予駁回。又本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提證據資料，經斟酌後對

01 於判決結果均不生影響，爰不逐一論述；至原告另聲請調查
02 證據（本院卷二第170、181至182頁），核無必要，應予駁
03 回，均併此敘明。

04 八、結論：原告之訴為無理由。

05 中 華 民 國 109 年 1 月 21 日

06 高雄高等行政法院第二庭

07 審判長法官 李 協 明

08 法官 廖 建 彥

09 法官 林 韋 岑

10 以上正本係照原本作成。

11 一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
12 未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由
13 書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁
14 定駁回。

15 二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
16 訟法第241條之1第1項前段）

17 三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
18 條第1項但書、第2項）

19 20 21 22	得不委任律師為訴訟 代理人之情形	所 需 要 件
23 24 25 26 27	（一）符合右列情形 之一者，得不 委任律師為訴 訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資 格或為教育部審定合格之大學或獨 立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代 理人具備會計師資格者。

01		3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
02		
03		
04		
05	(二) 非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、
06		二親等內之姻親具備律師資格者。
07		2.稅務行政事件，具備會計師資格者。
08		。
09		3.專利行政事件，具備專利師資格或
10		依法得為專利代理人者。
11		4.上訴人為公法人、中央或地方機關
12		、公法上之非法人團體時，其所屬
13		專任人員辦理法制、法務、訴願業
14		務或與訴訟事件相關業務者。
15	是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中華民國 109 年 1 月 21 日
書記官 周 良 駿