最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第721號

上　訴　人　吳阿蘭

訴訟代理人　張瑋珊　律師

被 上訴 人　高雄市政府經濟發展局

代　表　人　廖泰翔

訴訟代理人　林志憲

　　蘇建誌

參　加　人　梅子工場有限公司

代　表　人　黃雅琪

訴訟代理人　林堯順　律師

上列當事人間有關工廠登記事務事件，上訴人對於中華民國109年5月20日高雄高等行政法院107年度訴字第430號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回高雄高等行政法院。

理　由

一、本件被上訴人代表人由伏和中變更為廖泰翔，茲據其現任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、事實概要：參加人就坐落高雄市ＯＯ區ＯＯ段0000地號土地（下稱系爭土地）之門牌編號高雄市○○區○○街000巷0○0號（未辦理保存登記建物，下稱系爭建物），以民國101年5月29日臨時工廠登記申請書，向被上訴人申請辦理「梅子公司二廠」臨時工廠登記，經被上訴人以101年11月27日高市府經工工字第10165411350號函（下稱被上訴人101年11月

27日函）核准通過第一階段審查。其後參加人續以102年3月25日臨時工廠登記申請書，檢附相關文件向被上訴人申請辦理第二階段審查，嗣經被上訴人核准其通過第二階段審查，並以106年1月6日高市經發工字第10565553300號函（下稱原處分）核准其臨時工廠登記（編號：T0000000）在案。上訴人於106年9月8日以系爭建物之事實上處分權人蔡幼已於98年11月12日將系爭建物之房屋稅籍移轉予上訴人，故上訴人已取得系爭建物之事實上處分權；且上訴人又於101年12月21日拍定取得系爭土地所有權，並未同意他人就系爭建物辦理臨時工廠登記為由，請求被上訴人撤銷原處分，經被上訴人於107年3月23日以高市經發工字第10730502800號函復上訴人起訴請求參加人遷讓返還系爭建物的相關民事訴訟，均獲敗訴判決，且部分已判決確定等語。上訴人不服，提起訴願，經決定不受理，上訴人猶未甘服，循序提起行政訴訟，訴請撤銷訴願決定及原處分。經原審法院107年度訴字第430號判決（下稱原判決）駁回其訴後，提起本件上訴。

三、上訴人起訴主張及被上訴人暨參加人於原審之答辯，均引用原判決之記載。

四、原判決駁回上訴人之訴，係略以：

㈠參加人申請臨時工廠登記之第一階段審查時，已依行為時未登記工廠補辦臨時工廠登記辦法第5條第10款規定，就非自有建築物或廠地，提出當時所有權人蔡幼所出具之同意書。上訴人直至被上訴人101年11月27日函核准通過第一階段審查為止，仍尚未取得系爭土地所有權，上訴人所提房屋稅繳款書等資料，並不能據為其取得系爭建物所有權或事實上處分權之證明。且綜觀上訴人與參加人間之民事訴訟，不論判決結果係上訴人已敗訴確定部分，或因上訴人上訴最高法院而尚未確定部分，上訴人均係主張其為系爭建物之事實上處分權人，惟均受敗訴判決。就相同爭點，上訴人在本件訴訟中，並未提出足夠的證據，使原審就其已該當系爭建物所有權（或事實上處分權）移轉之主觀要件及交付占有之客觀要

件得有心證而認定其為系爭建物之所有權人或已取得事實上處分權。從而被上訴人於第二階段審查時，未要求參加人提出所有權人為上訴人之同意書，並不違法。上訴人主張被上訴人應依工廠管理輔導法第24條第1款規定撤銷原處分，容有誤解。

㈡參加人在被上訴人101年11月27日函核准通過第一階段審查後，確實依行為時未登記工廠補辦臨時工廠登記辦法第8條第1項規定，於6個月內即102年3月25日續行申辦第二階段審查，並經被上訴人於102年5月20日受理。足認參加人向被上訴人申辦臨時工廠登記之第二階段審查，並未逾越行為時未登記工廠補辦臨時工廠登記辦法第8條第1項規定之6個月期間，被上訴人未以申請逾期為由予以駁回，並無違誤。

㈢由工廠管理輔導法第30條第1款規定可知，違反該法第10條第1項規定，未完成工廠登記，擅自從事物品之製造、加工者，工廠管理輔導法第30條第1款並未明文規定得據此駁回受處分人臨時工廠登記之申請。則參加人未依被上訴人105年1月28日高市經發工字第10530219500號函於3個月內完成工廠登記，被上訴人未據此駁回參加人臨時工廠登記之申請，並無違誤等由為據。

五、上訴意旨略以：

㈠上訴人已於101年8月8日查封系爭土地，於101年12月21日登記為系爭土地之所有權人，原處分於106年1月6日核發予參加人時，系爭土地業經上訴人拍賣取得。被上訴人受理本件申請時已在系爭土地被查封後，原土地所有權人蔡幼對該土地之出租、出借、提供土地使用權同意書均屬對查封物所為設定負擔或有礙執行效果之行為，對於上訴人均不生效力。原判決顯有未適用強制執行法第51條第2項規定之違法。被上訴人不能無視土地拍賣、登記之事實，而介入私權爭議，另設實體爭議解決之解除條件，且未注意對上訴人不利之情形，亦違反行政程序法第9條規定。原判決未查，逕認原處

分並無違誤，實有判決不備理由、不適用行政訴訟法第125條規定之違法。

㈡「食品製造業」、「金屬製造業工業」為二種截然不同之產業類別，殊難想像會發生誤繕之情事，則系爭土地使用同意書自不得用於申請「食品製造業」之臨時工廠登記。此更可證明被上訴人漏未注意系爭土地使用同意書上記載「金屬製造業」非低汙染產業，卻通過參加人第一階段之審查進而通過第二階段之審查，原處分自屬違法。原判決未查上情，亦未說明上訴人之主張何處不可採或有何與事實不符之處，亦有判決不備理由之違法。

㈢本件系爭建物所生之房屋稅自98年11月12日由上訴人取得稅籍後，斯時即由上訴人取得系爭建物之事實上處分權，即99年至107年之房屋稅均係由上訴人繳納，上訴人確實為系爭建物之事實上處分權人無疑。原審僅以上訴人在本件訴訟中，並未提出足夠證據，而逕認上訴人並非系爭建物之所有權人（或事實上處分權人），顯違反行政訴訟法第125條第1項之職權調查義務，而有違證據法則及判決不適用法規之違法。參加人至遲應於102年5月27日前檢附相關文件送被上訴人辦理第二階段審查。惟被上訴人於104年11月4日前往參加人處複查時，參加人仍未取得臨時工廠第二階段之登記及編號，顯見參加人並未於臨時工廠登記第一階段核准通過後6個月內，檢附相關文件送被上訴人辦理系爭臨時工廠登記之第二階段審查。原判決未查，逕認原處分並無違誤，有不適用行為時非登記工廠補辦臨時工廠登記辦法第8條第2項規定之違法。

六、本院查：

㈠依行政訴訟法第133條規定，行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據。且依同法第125條及第189條規定，行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束，並應行使闡明權，使當事人得為事實上及法律上適當完全之辯論，及令其陳述事實、聲明證據，或為其他必要之聲明及陳述；其所

聲明或陳述有不明瞭或不完足者，應令其敘明或補充之；為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將得心證之理由，記明於判決。又依同法第209條第3項規定，判決書理由項下，應記載關於攻擊或防禦方法之意見及法律上之意見。故行政法院對於當事人主張有利於己之事實或證據，如有應調查而未予調查之情形，或不予調查或採納，卻未說明其理由者，即構成判決不備理由之違法。

㈡按未登記工廠補辦臨時工廠登記辦法於99年10月26日訂定時第5條規定：「未登記工廠申請補辦臨時工廠登記時，應於101年6月2日前檢附下列文件，向工廠所在地之地方主管機關提出申請，供第一階段審查：□臨時工廠登記申請書。□第3條所列於97年3月14日前從事物品製造、加工之證明文件。□產品製造流程圖。□公司或商業登記證明文件。□工廠負責人身分證影本；如為華僑或外國人，檢附在臺設定居所證明文件。□建築物配置平面簡圖及建築物面積計算表；如領有使用執照者，併附使用執照清冊。□最近3個月內土地登記簿謄本及地籍圖謄本，其比例尺不小於1,200分之1。但能以電子處理方式取得者，免予檢附；如為都市計畫範圍內之土地，另檢附土地使用分區證明。□廠地位置圖（套繪於2萬5,000分之1經建版地形圖）及土地使用計畫配置圖（另附土地清冊及現場照片），其比例尺不小於1,200分之1。□機器設備配置圖（加註使用電力容量、熱能）。□其他中央主管機關規定之文件。」100年6月16日修正第5條規定：「未登記工廠申請補辦臨時工廠登記時，應於101年6月2日前檢附下列文件，向工廠所在地之地方主管機關提出申請，供第一階段審查：□臨時工廠登記申請書。□第3條所列於97年3月14日前從事物品製造、加工之證明文件。□主要產品製造流程圖。□公司或商業登記證明文件。□工廠負責人身分證影本；如為華僑或外國人，檢附在臺設定居所證明文件。□建築物配置平面簡圖及建築物面積計算表；如領有使用執照

者，必要時，併附使用執照清冊。□最近3個月內土地登記簿謄本及地籍圖謄本，其比例尺不小於1,200分之1。但能以電子處理方式取得者，免予檢附；如為都市計畫範圍內之土地，另檢附土地使用分區證明。□廠地位置圖（套繪於2萬5,000分之1經建版地形圖，標示出廠地位置）及土地使用現況配置圖（另附土地清冊及現場照片）。□機器設備配置圖（加註使用電力容量、熱能），得與第6款之建築物配置平面簡圖合併繪製。□建築物或廠地非自有者，檢附所有權人同意書或租賃契約；如建築物或廠地屬國有者，檢附申請人與財政部國有財產局各分支機構訂定之國有基地租賃契約書。□其他中央主管機關規定之文件。」103年3月18日修正第5條規定：「未登記工廠申請補辦臨時工廠登記時，應於104年6月2日前檢附下列文件，向工廠所在地之地方主管機關提出申請，供第一階段審查：□臨時工廠登記申請書。□第3條所列於97年3月14日前從事物品製造、加工之證明文件。□主要產品製造流程圖。□公司或商業登記證明文件。□工廠負責人身分證影本；如為華僑或外國人，檢附在臺設定居所證明文件。□建築物配置平面簡圖及建築物面積計算表；如領有使用執照者，必要時，併附使用執照清冊。□最近3個月內土地登記簿謄本及地籍圖謄本，其比例尺不小於1,200分之1。但能以電子處理方式取得者，免予檢附；如為都市計畫範圍內之土地，另檢附土地使用分區證明。□廠地位置圖（套繪於2萬5,000分之1經建版地形圖，標示出廠地位置）及土地使用現況配置圖（另附土地清冊及現場照片）。□機器設備配置圖（加註使用電力容量、熱能），得與第6款之建築物配置平面簡圖合併繪製。□建築物或廠地非自有者，檢附所有權人同意書或租賃契約；如建築物或廠地屬國有者，檢附申請人與財政部國有財產署各分支機構訂定之國有基地租賃契約書。□其他中央主管機關規定之文件。」其訂定時之立法理由載明：「□明定申請人於第一階段審查時應提送之文件及期限（按99年10月26日原規定期限為101年6

月2日，103年3月18日修正時延長期限為104年6月2日）。□為考量未登記工廠之申請成本及地方主管機關行政效率，將補辦臨時工廠登記之申請及審查程序分為兩階段，第一階段主要在審查一般要件，即是否符合97年3月14日前既有低污染之未登記工廠，初步篩選不符要件或顯然無法核准補辦登記之未登記工廠，故於本辦法中訂定第一階段申請人應提送之文件。」可知，未登記工廠申請補辦臨時工廠登記時，建築物或廠地非自有者，所有權人同意書或租賃契約為第一階段審查時應提送之文件，若未提出，則不符合規定，不應許可臨時工廠登記之申請。

㈢上訴人於原審主張參加人所提出土地使用同意書係「作為金屬製造業工業設施使用」，而參加人臨時工廠申請書產業類別係「食品製造業」，二者明顯不同，並提出分類表為憑，故同意書是無效的，等同沒有提出等語（見原審卷2第226頁筆錄）。查參加人就坐落系爭土地之系爭建物，以101年5月29日臨時工廠登記申請書，向被上訴人申請辦理「梅子公司二廠」臨時工廠登記，當時系爭土地係訴外人蔡幼所有，非參加人自有等情，為原審依法確定之事實，依前揭規定及說明，參加人應提出系爭土地所有權人蔡幼出具之同意書辦理，若未提出，則不應許可臨時工廠登記之申請。惟參加人所提出之土地、建物使用同意書係記載「作為金屬製造業工業設施使用」（見原審卷1第143頁），則系爭土地所有權人是否有限定系爭土地僅能作為金屬製造業工業設施使用，不能作為其他產業類別使用之意思?尚有未明。又參加人臨時工廠登記申請書產業類別記載「食品製造業」（見原審卷2第278頁），核與「作為金屬製造業工業設施使用」並不相同，為被上訴人所是認，被上訴人於原審準備程序時辯稱：「參加人申請書狀及其附件所示，其產品製造流程都是以食品製造業方式記載，雖然同意書與申請書記載完全不一樣，但我們認為可能是誤載」等語（見原審卷2第226頁筆錄）。若系爭土地所有權人確有限定土地使用之意思，可否謂參加

人已依規定提出土地所有權人同意書?系爭土地所有權人蔡幼之真意為何？又被上訴人自行認定誤載是否可採?此攸關參加人申請辦理「梅子公司二廠」臨時工廠登記是否符合行為時未登記工廠補辦臨時工廠登記辦法第5條第10款規定之要件?被上訴人應否許可參加人臨時工廠登記申請?等重要事項，原審對於上訴人主張有利於己之事實或證據，應予詳查，卻未說明不予調查或採納之理由，即構成判決不備理由之違法。

㈣次按行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」第107條第1項第10款規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」是以，提起撤銷訴訟應先踐行合法之訴願程序，訴願逾期即係未經合法之訴願程序，進而提起撤銷訴訟，屬起訴不備要件，且無從命補正，行政法院應以裁定駁回之。另訴願法第14條第1項、第2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。」「利害關係人提起訴願者，前項期間自知悉時起算。但自行政處分達到或公告期滿後，已逾3年者，不得提起。」其立法理由明揭：利害關係人非受行政處分之相對人，其提起訴願之期間，應自其知悉時起算；為防止行政處分長久處於不確定之狀態，爰規定利害關係人自行政處分達到或公告期滿後，已逾3年者，不得提起訴願。又行政程序法第98條第3項規定：「處分機關未告知救濟期間或告知錯誤未為更正，致相對人或利害關係人遲誤者，如自處分書送達後1年內聲明不服時，視為於法定期間內所為。」準此，行政處分之利害關係人提起訴願之期間，應自知悉時起30日內為之；倘處分機關未告知救濟期間或告知錯誤未為更正，

致利害關係人遲誤者，利害關係人自其知悉後1年內聲明不服時，可視為於法定期間內所為，惟仍受訴願法第14條第2項但書所定3年之限制。查上訴人於101年8月8日查封系爭土地，於101年12月21日登記為系爭土地之所有權人。上訴人為系爭土地所有權人，並取得系爭建物之事實上處分權，客觀上既已提出土地登記謄本及房屋稅繳款書為證，就原處分核准參加人就坐落系爭土地上之系爭建物所為補辦臨時工廠登記之申請，應認為具有法律上之利害關係，而為適格之原告，為原審依法確定之事實。而上訴人並非原處分之受處分相對人，其基於利害關係人之地位，認原處分違法而對之不服，原應自知悉原處分時起30日內提起訴願。次查，原處分係於106年1月6日作成，上訴人於106年9月8日請求被上訴人作成撤銷之處分，則上訴人係於何時知悉原處分?攸關上訴人所提起之撤銷訴訟，是否經合法訴願程序之判斷，仍有待原審調查事證加以論明。

㈤原判決既有上述違背法令之情事，而上開事實攸關上訴人所主張土地使用同意書不合規定，被上訴人不應許可參加人臨時工廠登記申請是否可採有理，且將影響本案判決結果，上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為有理由。又本件事證尚有未明，有由原審法院再為調查之必要，爰將原判決廢棄，發回原審法院詳為調查審認，更為適法之裁判。又原處分之有效期間自核准登記日起至109年6月2日止，自屆滿之次日起失其效力，則原處分是否已執行完畢而無回復原狀之可能?於訴訟類型有無影響，案經發回後，應併予查明審究。

七、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　5　　月　　6　　日

最高行政法院第四庭

審判長法　官　陳　國　成

法　官　蕭　惠　芳

法　官　曹　瑞　卿

法　官　高　愈　杰

法　官　林　惠　瑜

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　110　　年　　5　　月　　6　　日

書記官　蔡　宜　婷