

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第869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

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111年9月27日高雄高等行政法院110年度訴更一字第12號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、參加人就坐落○○市○○區○○段1009地號土地（下稱系爭土地）之門牌編號○○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，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：00000000）在案。嗣因上訴人於106年9月初透過經濟部商業司工廠登記

01 案件進度查知上情而於106年9月8日向被上訴人提出撤銷許
02 可請求書，以其於98年11月12日已取得系爭建物之事實上處
03 分權，並於101年12月21日拍定取得系爭土地所有權，其未
04 同意他人就系爭建物辦理臨時工廠登記為由，對原處分表示
05 不服。被上訴人僅於107年3月23日以高市經發工字第107305
06 02800號函復上訴人起訴請求參加人遷讓返還系爭建物的相
07 關民事訴訟，均獲敗訴判決，且部分已判決確定。上訴人於
08 107年6月19日提出訴願，遭決定不受理，遂提起行政訴訟，
09 訴請撤銷訴願決定及原處分。經高雄高等行政法院(下稱原
10 審)107年度訴字第430號判決駁回；上訴人提起上訴，經本
11 院109年度上字第721號判決廢棄，發回原審更為審理，並追
12 加備位聲明訴請確認原處分違法(原審另以裁定駁回)，仍
13 經原審以110年度訴更一字第12號判決(下稱原判決)駁回其
14 訴，乃提起本件上訴。

15 二、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
16 原判決所載。

17 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

18 (一)參加人既已於109年6月2日以前在原處分所核准補辦臨時工
19 廠登記之範圍內向被上訴人提出辦理特定工廠登記之申請，
20 則原處分就核准參加人補辦臨時工廠登記之規制效力於被上
21 訴人核准參加人辦理特定工廠登記時仍然存在。參加人得以
22 臨登轉特登之方式通過特定工廠登記，亦係因原處分核准臨
23 時工廠登記所致；倘原處分因違法而經撤銷，則參加人之特
24 定工廠登記亦將失所附麗，足見原處分並不因前揭有效期間
25 之記載而無回復原狀之可能，上訴人仍有訴請撤銷原處分之
26 法律上利益，其以先位聲明提起撤銷訴訟，其訴訟類型並無
27 錯誤。

28 (二)地方主管機關對未登記工廠申請補辦臨時工廠登記事件，係
29 採兩階段之審查程序，第一階段審查程序主要在審查一般要
30 件，初步篩選不符要件或顯然無法核准補辦登記之未登記工
31 廠；第二階段審查程序則在審查是否符合環保、消防、水

01 利、水土保持等法律規定，各有其審查項目。而未登記工廠
02 申請補辦臨時工廠登記時，建築物或廠地非自有者，則應於
03 第一階段審查時提出所有權人同意書或租賃契約；申請人若
04 未能提出該文件，則不符合前揭形式要件規定，地方主管機
05 關自不應許可其臨時工廠登記之申請。參加人於向被上訴人
06 申請辦理臨時工廠登記之第一階段審查當時，已依申請時即
07 100年6月16日修正發布之未登記工廠補辦臨時工廠登記辦法
08 （下稱臨時工廠登記辦法）第5條第10款規定，就非自有建
09 築物或廠地，提出當時所有權人蔡幼所出具之同意書。從
10 而，被上訴人依其審查當時證據資料所顯示之所有權狀態所
11 為核准通過第一階段審查之處分，自難認有何違誤。而參加
12 人於102年3月25日續行申請辦理第二階段審查，亦未逾申請
13 時之101年8月29日修正發布之臨時工廠登記辦法第8條第1項
14 所定6個月期限，則被上訴人據以受理並於審查前揭各法定
15 項目後核准其通過第二階段審查，於法即無不合。

16 (三)系爭土地係於101年8月8日遭查封，後於101年12月21日始由
17 上訴人以拍賣為原因登記為系爭土地所有權人，此觀上訴人
18 提出之系爭土地登記第一類謄本及異動索引即明。足見參加
19 人於101年5月29日提出第一階段申請時，蔡幼仍為系爭土地
20 之所有權人，且蔡幼係在系爭土地於101年8月8日遭查封之
21 前即於101年5月28日已出具土地建物使用同意書，自難認參
22 加人於101年5月29日檢具蔡幼所出具前揭同意書提出臨時工
23 廠登記第一階段之申請時有何強制執行法第51條第2項所定
24 之情形。且按納稅義務人之房屋稅籍證明書或繳款書僅得證
25 明房屋稅之納稅義務人及其繳納人，尚不得徒憑上訴人所提
26 出系爭房屋稅之繳納資料逕認其為系爭建物之所有權人。綜
27 觀上訴人與參加人間民事訴訟，不論判決結果係上訴人已敗
28 訴確定部分，或經上訴最高法院而尚未確定部分，上訴人均
29 係主張其為系爭建物之事實上處分權人，惟均受敗訴判決；
30 而就相同爭點，上訴人在本件訴訟中亦未能提出足夠證據使
31 原審形成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之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；況且參加人縱使通過臨時工廠登記辦法所定兩階段之審查程序，亦僅係得以辦理臨時工廠登記或據以續行辦理特定工廠登記，並不因被上訴人之審查結果或原處分之作成而改變系爭土地或系爭建物之私權歸屬，上訴人仍得經由民事訴訟程序實現其當有之私法上權利。從而，被上訴人依其第一階段審查當時系爭建物所有權狀態核准通過第一階段審查，尚難認有何瑕疵可指。

(四)參加人提出蔡幼所開立之同意書固以打字方式記載「茲因梅子工廠有限公司二廠，擬在本人所有之下列區段土地及建物申請臨時工廠登記，作為金屬製造業工業設施使用，確經蔡幼1人完全同意，特立此同意書為憑。」然證人即受託申辦業者黃聖博就該同意書之作成情形及證人蔡幼就該同意書之內容等證詞前後對照以觀，證人對於蔡幼出具上開同意書之真意為將系爭土地及系爭建物提供參加人申請食品製造業之臨時工廠登記所用乙節之證述情詞互核相符，且衡酌蔡幼與參加人之經營者間具有親屬關係，其出具同意書供參加人作為申辦臨時工廠登記使用，亦與常情無違，故被上訴人認定該同意書所載「作為金屬製造業工業設施使用」乃屬誤植，符合當事人真意，並非無據。從而，參加人申請臨時工廠登記第一階段審查時，就非自有建築物或廠地，既已依當時臨時工廠登記辦法第5條第10款規定，經當時所有權人蔡幼出具書面同意書，則被上訴人依其審查當時土地及建物所有權狀態核准第一階段審查，繼而於經過第二階段審查完成後作成原處分許可參加人臨時工廠登記申請自無違誤。綜上所述，上訴人之主張，並不可採。被上訴人依臨時工廠登記辦法所定兩階段之審查程序，於第一階段審查程序就一般要件為審查後，再經第二階段審查程序而作成原處分許可參加人臨時工廠登記申請，尚無違誤；訴願決定以上訴人並非原處分之利害關係人而不受理，雖有未合，然因維持原處分之結

論並無不同，故上訴人請求撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回等語，而駁回上訴人在原審之訴。

四、本院按：

(一)99年6月2日修正公布工廠管理輔導法第34條規定：「（第1項）中華民國97年3月14日前既有低污染之未登記工廠，其符合環境保護、消防、水利、水土保持等法律規定者，得於本法修正施行後2年內，向地方主管機關繳交登記回饋金，申請補辦臨時工廠登記，不受第15條第2款、第3款規定之限制。（第2項）為避免擴增環境污染及危害公共安全，經依前項規定補辦臨時登記之工廠，其事業主體及工廠登記事項之變更，應予限制。（第3項）前2項有關低污染之認定基準、補辦臨時登記之程序、事業主體及工廠登記事項變更之限制、登記回饋金之數額、繳交程序與使用方式及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。……。」依此授權，經濟部於100年6月16日修正發布之臨時工廠登記辦法第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：一、臨時工廠登記申請書。二、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。三、主要產品製造流程圖。四、公司或商業登記證明文件。五、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。六、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。七、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。八、廠地位置圖（套繪於2萬5千分之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）。九、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。十、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。十一、其
他中央主管機關規定之文件。」第8條規定：「申請案件未
經駁回而有下列情形，由地方主管機關於通知函記載申請人
應檢附下列規定文件，進行第二階段審查：一、屬低污染事
業且為環保法令管制之事業種類、範圍及規模者，應依環境
影響評估、水污染防治、空氣污染防治、廢棄物清理之類
別，分別檢附環境保護主管機關出具之各項核准或許可證明
文件。二、出具地方消防主管機關核發符合各類場所消防安
全設備設置標準、公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準
暨安全管理辦法之審查查驗核准或證明文件。三、合法水源
相關證明文件。四、廢污水排注許可或同意文件。五、位於
山坡地範圍，經認定須擬具水土保持計畫者，應檢附核定證
明文件。六、已達供公眾使用建築物標準者，應檢附建築物
結構安全證明書或鑑定報告書。七、屬本法第15條第5款規
定有設廠標準之工廠，應檢附符合標準之證明文件。八、屬
本法第15條第6款規定產品者，應檢附該法令主管機關出具
之許可文件。」而為課以未登記工廠依限完成補辦登記之
責，避免業者持觀望心態，致申請補辦登記案件懸而未決，
該第8條於101年8月29日修正第1項規定：「申請案件未經駁
回而有下列情形，由地方主管機關於通知函記載申請人應檢
附下列規定文件，於通知之日起6個月內申請第二階段審
查。但於中華民國101年8月29日本辦法修正施行前通過第一
階段審查之案件，申請人應於101年8月29日本辦法修正施行
日起6個月內申請第二階段審查」（該條項原規定第2階段審
查應提出之文件未修正），並增訂第2項規定：「前項文件
之檢附與申請期限，申請人如有正當理由，得申請展延之，
但以1次為限，且展延期間不得超過30日；申請人逾期未申
請者，地方主管機關不予補辦臨時工廠登記，並通知申請
人。」嗣配合103年1月22日修正公布工廠管理輔導法第34條
第1項規定，將申請補辦臨時工廠登記期限延長為104年6月2

01 日前，臨時工廠登記辦法於103年3月18日修正發布第5條規
02 定，將申請人於第一階段應提送審查文件之期限，由原規定
03 101年6月2日前修正為104年6月2日前（其餘條文內容未變
04 更），並修正第8條第1項規定：「申請案件未經駁回而有下列
05 列情形，由地方主管機關於通知函記載申請人應檢附下列規
06 定文件，於通知之日起6個月內申請第二階段審查。」（其
07 餘規定內容均未變更）

08 (二)揆諸上揭規定及該辦法第5條立法理由載明：「一、明定申
09 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
10 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
11 限為104年6月2日）二、為考量未登記工廠之申請成本及地
12 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
13 序分為兩階段，第一階段主要在審查一般要件，即是否符合
14 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
15 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
16 定第一階段申請人應提送之文件。」可知，地方主管機關對
17 未登記工廠申請補辦臨時工廠登記事件，係採兩階段之審查
18 程序，第一階段審查程序主要在審查一般要件，初步篩選不
19 符要件或顯然無法核准補辦登記之未登記工廠；第二階段審
20 查程序則在審查是否符合環保、消防、水利、水土保持等法
21 律規定，各有其審查項目。而未登記工廠申請補辦臨時工廠
22 登記時，建築物或廠地非自有者，應於第一階段審查時提出
23 所有權人同意書或租賃契約；否則，不應許可其臨時工廠登
24 記之申請。

25 (三)查參加人係於101年5月28日委託訴外人黃聖博就系爭土地上
26 系爭建物辦理臨時工廠登記第一階段審查之申請，並於101
27 年5月29日檢附當日列印之土地登記謄本、訴外人即所有權
28 人蔡幼同年月28日出具之土地、建物使用同意書等文件，向
29 被上訴人申請辦理臨時工廠登記之第一階段審查；被上訴人
30 則於101年11月27日通過第一階段審查；參加人續以102年3
31 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；被上訴人於102年5月20日受理，並於106年1月6日核准其臨時工廠登記（編號000000000）等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據資料相符。足見，參加人向被上訴人申請辦理臨時工廠登記之第一階段審查當時，已依申請時即100年6月16日修正發布之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。原判決因認被上訴人依其審查當時證據資料所顯示之所有權狀態所為核准通過第一階段審查之處分，自難認有何違誤。而參加人於102年3月25日續行申請辦理第二階段審查，亦未逾申請時之101年8月29日修正發布之臨時工廠登記辦法第8條第1項所定6個月期限，則被上訴人據以受理並於審查前揭各法定項目後核准其通過第二階段審查，於法即無不合等情，而駁回上訴人於原審之訴，並無違誤。

(四)次按實施查封後，債務人就查封物所為移轉、設定負擔或其他有礙執行效果之行為，對於債權人不生效力，強制執行法第51條第2項固定有明文。準此，債務人就查封物所為移轉、設定負擔或其他有礙執行效果之行為係在實施查封前所為，尚無該規定之適用。原判決論明：參加人於101年5月29日提出第一階段申請時，蔡幼仍為系爭土地之所有權人，且蔡幼係在系爭土地於101年8月8日遭查封之前即於101年5月28日已出具土地建物使用同意書，自難認參加人於101年5月29日檢具蔡幼所出具前揭同意書提出臨時工廠登記第一階段之申請時有何強制執行法第51條第2項所定之情形。被上訴人依其審查當時證據資料所顯示之所有權狀態所為核准通過第一階段審查之處分，自難認有何違誤等情，揆諸前揭規定及說明，於法尚無不合。上訴意旨主張上訴人已於101年8月8日查封系爭土地，並於同年12月21日登記為系爭土地之所有權人，訴外人蔡幼對系爭土地提供使用權同意書屬對查封物所為設定負擔或有礙執行效果之行為，對於上訴人不生效力，被上訴人竟於101年11月27日通過參加人第一階段之臨

01 時工廠登記審查，於法有違，原判決有不適用強制執行法第
02 51條第2項規定之違法云云，並無可採。

03 (五)事實認定乃事實審法院之職權，證據之證明力如何或如何調
04 查事實，事實審法院有衡情斟酌之權，如事實之認定已斟酌
05 全辯論意旨及調查證據結果，未違背論理及經驗法則或證據
06 法則，縱證據之取捨與當事人所希冀者不同，致認定的事實
07 異於當事人之主張，亦不得謂原判決有違背法令之情形。又
08 按房屋稅單係國家為達課稅目的而核發，如為未保存登記之
09 建物，非可僅依房屋稅納稅義務人斷定其事實上處分權之歸
10 屬。而不動產事實上處分權之讓與，既與所有權讓與得藉由
11 登記外觀查明有別，則是否事實上處分權之讓與即應就各該
12 主、客觀約定等情節綜合認定。經查，原審依調查證據之辯
13 論結果，論明：證人即受託申辦業者黃聖博及蔡幼對於蔡幼
14 出具上開同意書之真意為將系爭土地及系爭建物提供參加人
15 申請食品製造業之臨時工廠登記所用乙節之證述情詞互核相
16 符，且衡酌蔡幼與參加人之經營者間具有前揭親屬關係，其
17 出具同意書供參加人作為申辦臨時工廠登記使用，亦與常情
18 無違，故被上訴人認定該同意書所載「作為金屬製造業工業
19 設施使用」乃屬誤植，符合當事人真意，並非無據。納稅義
20 務人之房屋稅籍證明書或繳款書僅得證明房屋稅之納稅義務
21 人及其繳納人，尚不得徒憑上訴人所提出系爭房屋稅之繳納
22 資料逕認其為系爭建物之所有權人。上訴人亦未能提出足夠
23 證據使原審形成其已該當系爭建物所有權（或事實上處分
24 權）移轉之主觀要件及交付占有之客觀要件之心證而認定其
25 為系爭建物之所有權人或已取得事實上處分權等情，已詳述
26 得心證之理由及法律上意見，並就上訴人主張同意書上所載
27 「金屬製造業」非屬臨時工廠登記辦法第2條第2款所稱「低
28 污染事業」，不應准許參加人通過第一階段之審查等節，何
29 以不足採取，分別予以指駁甚明，經核與卷內證據尚無不
30 合，亦無違反論理法則、經驗法則或理由不備之情事。上訴
31 意旨主張證人蔡幼之證詞不可採，訴外人黃雅琪於另案之說

01 明可證上訴人之質疑並非空穴來風，系爭同意書所載產業類
02 別金屬製造業，非屬低污染事業，原處分自屬違法。原判決
03 未說明不可採之處，有違證據法則及判決不備理由之違法云
04 云，就原判決已經詳為論駁之事項，復執陳詞為爭議，指摘
05 原判決有認定事實不憑證據之違法，無非係其主觀見解及就
06 原審認定事實、證據取捨之職權行使事項為指摘，並無可
07 採。

08 (六)末按尚未向地政機關辦理所有權登記之建物，非不得為讓與
09 之標的，讓與人負有交付其物於受讓人之義務，受讓人因受
10 領交付而取得事實上處分權。查上訴人另案提起民事訴訟主
11 張蔡幼之子陳志杰因積欠上訴人多筆借款均未清償，其乃與
12 蔡幼、陳志杰於100年11月28日簽立切結書（下稱系爭切結
13 書），約定蔡幼、陳志杰如未於100年12月24日償還本息，
14 即須無條件將其曾簽署過之全部契約書上之土地及建物均移
15 轉讓與上訴人。詎陳志杰、蔡幼逾期未依約還款，爰依系爭
16 切結書、不當得利、共同侵權行為、類推適用民法第767
17 條、第946條準用第761條第2項等規定，請求陳志杰、蔡幼
18 騰空返還系爭建物等語，經臺灣高等法院高雄分院（下稱高
19 雄高分院）109年度重上更一字第38號民事判決以系爭切結書
20 內容為真正，且系爭切結書所約定陳志杰、蔡幼未如期清償
21 本息之條件業已成就，上訴人自得依系爭切結書請求陳志
22 杰、蔡幼移轉交付系爭建物。認上訴人請求陳志杰、蔡幼遷
23 讓交付系爭建物，為有理由，應予准許，並敘明上訴人依系
24 爭切結書而為遷讓交付系爭房屋之請求，既屬可採，並已達
25 其請求之目的，則其另主張依不當得利、共同侵權行為、類
26 推適用民法第767條、第946條準用第761條第2項等規定所為
27 同一請求，即無再予審究之必要等語在案。可知，依上開高
28 雄高分院民事判決所確認者，係上訴人本於系爭切結書之約
29 定，得請求陳志杰、蔡幼遷讓交付系爭建物，並未認定上訴
30 人已取得系爭建物之事實上處分權，則依上開說明，在陳志
31 杰、蔡幼未履行系爭切結書之約定，將系爭建物遷讓交付上

01 訴人以前，上訴人尚無從取得系爭建物之事實上處分權。上
02 訴意旨以其主觀之見解，主張上開高雄高分院民事判決已於
03 112年2月14日經最高法院裁定駁回確定，是上訴人於100年1
04 0月24日起便為系爭建物之事實上處分權人，上訴人就此部
05 分係已受勝訴判決確定而非敗訴之判決，指摘原判決有誤解
06 上開民事判決結果及未適用行政訴訟法第125條第1項規定之
07 違法云云，亦無足採。

08 (七)上訴人另主張訴外人沛興國際企業有限公司（下稱沛興公
09 司）曾以系爭同意書，就系爭建物申請臨時工廠登記，上訴
10 人發現後向被上訴人表明系爭土地之所有權人為上訴人，沛
11 興公司不得以系爭同意書作為辦理臨時工廠登記之文件。被
12 上訴人即不同意沛興公司之申請，退件要求沛興公司撤回申
13 請。本件亦有相同背景事實，何以被上訴人未要求參加人撤
14 回臨時工廠登記申請，反而以原處分核准通過參加人第二階
15 段之審查，可知原處分並未遵守相同事物，於無正當理由之
16 下，不得為差別待遇之原則，實有違平等原則及行政自我拘
17 束原則云云。惟查，沛興公司係於104年6月10日函請被上訴
18 人註銷臨時工廠登記第一階段申請之核准，經被上訴人於同
19 年7月7日函復准予所請，有沛興公司104年6月10日函（原審
20 107年度訴字第430號卷1第419頁）及被上訴人同年7月7日高
21 市經發工字第10465484500號函（原審107年度訴字第430號
22 卷1第417頁）在卷可稽，可見，沛興公司係自行向被上訴人
23 請求註銷臨時工廠登記第一階段申請之核准，並非被上訴人
24 要求沛興公司撤回申請，尚難認原處分有何違反平等原則及
25 行政自我拘束原則可言，此亦經原審107年度訴字第430號判
26 決論明綦詳，是上訴人據此指摘原判決有判決不備理由之違
27 法云云，委無足採。

28 (八)綜上所述，原判決並無上訴人所指違背法令之情形，上訴論
29 旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

30 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
31 項、第98條第1項前段，判決如主文。

01 中 華 民 國 112 年 10 月 26 日

02 最高行政法院第四庭

03 審判長法官 蕭 惠 芳

04 法官 曹 瑞 卿

05 法官 梁 哲 瑋

06 法官 李 君 豪

07 法官 林 惠 瑜

08 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

09 中 華 民 國 112 年 10 月 26 日

10 書記官 林 郁 芳