臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
112年度訴字第236號
民國113年3月7日辯論終結

原　　告　昌駿流通事業股份有限公司

代　表　人　張立昌

呂思頡　律師

被　　告　彰化縣政府

代　表　人　王惠美

訴訟代理人　林民凱　律師

上列當事人間因工廠管理輔導法事件，原告不服經濟部中華民國112年6月27日經訴字第11217303520號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

□原告之訴駁回。

□訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

□爭訟概要：

緣原告前於民國110年1月4日檢具納管申請書等相關文件，就其址設彰化縣埔鹽鄉永樂村番金路94之10號（坐落於彰化縣埔鹽鄉永興段900地號土地，下稱系爭廠址）之埔鹽廠（下稱系爭工廠），依特定工廠登記辦法（下稱特登辦法）向被告申請未登記工廠納管，經被告以110年3月31日府綠工字第1100800009號函（下稱110年3月31日函）核准納管，復以110年9月17日府綠工字第1100801356號函（下稱110年9月17日函）核定原告所提系爭工廠改善計畫。111年1月22日原告以其已依核定之工廠改善計畫完成改善，就系爭工廠向被告申請特定工廠登記【坐落地號：系爭廠址（部分使用）】，經被告以111年7月19

日府綠工字第1110800412號函（下稱被告111年7月19日函）核准登記在案。嗣因民眾向監察院陳情系爭工廠坐落之土地及建物，曾於108年12月31日買賣，不符未登記工廠納管之規定，監察院乃於111年8月24日函請被告妥處。被告遂先後以111年9月27日府綠工字第1110366505號書函（下稱被告111年9月27日函）及111年12月1日府綠工字第1110465554號函請原告陳述意見，復以111年12月1日府綠工字第1110467969號函詢彰化縣地方稅務局、111年12月14日府綠工字第1110486828號書函詢系爭廠址土地及建物前所有權人、111年12月16日府綠工字第1110492791號書函詢財政部中區國稅局員林稽徵所，及被告111年12月16日府綠工字第1110492779號書函詢彰化縣環境保護局、彰化縣消防局、被告地政處、被告建設處及被告勞工處，據原告、相關單位、前地主及台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）等函復後，被告核認系爭工廠違反特登辦法第2條規定，而以112年2月2日府綠工字第1120019688號函（下稱原處分）撤銷被告111年7月19日函所為核准系爭工廠特定工廠登記之處分。原告不服，提起訴願仍遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

□原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告自98年設立以來，即於○○縣○○市○○街43、65號從事製造家庭及衛生用紙，嗣於109年遷移至系爭廠址，是於105年5月19日前已從事物品製造、加工，因且持續至今，期間並無停業或解散之情事，僅有如上述工廠遷址之情形，故應符合特登辦法第2條第1項第1款規定。且被告調查後已知悉原告於109年12月23日遷廠至系爭廠址前，係於○○市○○街00號、65號經營，且亦調取相關財稅機關之稅務資料佐證，足認原告於105年5月19日前確實已從事家庭用紙生產製造、加工之經營，且特登辦法第2條第1項第1款並無明文限制必須在「同地」上經營始能申請納管，僅限制須於105年5月19日前從事物品製造、加工始能申請納管，則原處分增加法無明文之限制，顯然有違反法

律保留原則及明確性原則，訴願決定未予糾正，亦有未洽，是訴願決定及原處分均難謂適法。

2.原告係從事家庭及衛生用紙製造業，產業類別細類為1591，且如原告於申請納管時所提出之製造流程圖及說明，乃將衛生紙原利用設備將原紙摺疊、裁切、包裝成袋、成箱後售出，加工過程中無使用熱源，且於加工過程中並無產生工業用廢水或有廢棄物產生，僅產生可回收之廢紙及生活垃圾等，故屬於特登辦法第2條第1項第2款所稱之低污染事業。縱認原告不符合特登辦法第2條第1項第1款之要件，然原告既業經被告核准為特定工廠登記在先，並已信賴該行政處分之效力而進行員工雇傭、設備購買等行為，業已傾盡原告畢生心血而投入大量資金及人力成本，基於該信賴利益之保護，以及工廠管理輔導法（下稱工輔法）之立法意旨，應為輔導、扶植臺灣在地工廠合法化，且考量疫情期間之困頓，政府現亦實施眾多優惠以維持中小企業之生計等現狀，亦應調查原告是否符合特登辦法第2條第1項其他各款之情形，而得持續維持特定工廠登記之效力，以保障原告之信賴利益，並基於比例原則之考量，准許原告以符合特登辦法第2條第1項其他各款之要件，繼續維持特定工廠登記之效力，實較諸撤銷原告之特定工廠登記，導致原告員工須遭全部資遣、原告更須背負鉅額債務，因而連鎖影響原告員工、上下游廠商均遭受牽連而恐受重大損失等情，為侵害更小之手段。

3.原告從事製造家庭及衛生用紙，非屬依法禁止製造之產品；亦非經濟部公告不宜設立之工廠；亦非被告報請經濟部同意公告不宜設立之工廠，是符合特登辦法第2條第1項第3款至第5款規定，而應有維持特定工廠登記效力之法定原因存在，復基於信賴利益及比例原則之考量，懇請本院撤銷訴願決定及原處分。

㈡聲明：

訴願決定及原處分均撤銷。

□被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.本件係經民眾於111年8月18日檢舉原告係於108年10月21日購置該系爭工廠土地從事物品製造加工，涉有違反特登辦法第2條於105年5月19日前已從事物品製造、加工，且申請時仍持續中之規定，嗣以被告111年9月27日函，請原告就上開事項提出陳述意見，並應以105年5月19日前既有未登記工廠事實上及法律上之佐證相關資料（如土地租賃契約且有製造加工事實），原告於111年10月11日回復，內容重點節錄如下「……自98年迄今持續於該址（本縣埔鹽鄉永樂村番金路94之10號）從事家庭及衛生用紙製造並無間斷，然因公司搬遷過程致資料佚失……」，惟考量自98年迄105年5月將近8年，卻因資料佚失無法補充期間事實上及法律上相關佐證資料，與被告歷來審查未登記工廠納管案件累積之經驗法則相悖，又其檢附之證明文件亦無法充分佐證105年5月19日前即於該址從事物品製造、加工行為。為調查及證據之必要，被告於111年12月1日以府綠工字第0000000000號函請原告再次補充說明，原告於111年12月6日回復略以，從103至109年之空拍圖，均可見有一建物，可見於系爭廠址上均有建物從事製造加工之事實；被告亦於111年12月1日函詢相關單位與關係人，經審酌各單位回復資料及前地主意見，皆指出原告係於108年後方遷徙至系爭廠址從事物品製造加工業務，非屬105年5月19日前既有未登記工廠，有違特登辦法第2條第1項第1款規定之105年5月19日前已從事物品製造、加工，且申請時仍持續中之規定；又按原告所陳「……本公司僅將部分包裝業務、無事涉污染之簡易行政作業」，按上開認定標準，亦顯非屬工廠定義製造業。

2.原告雖以98年迄今有關生產製造家庭及衛生用紙並無任何間斷，惟經前地主（施良欽及施欽寶）來文表示自105年1月11日購買房屋與土地至108年10月21日賣出期間皆為自

用，且無租賃他人使用；又經函詢台電公司、彰化地方稅務局、財政部中區國稅局員林稽徵所、彰化縣消防局、被告地政處、被告建設處等單位，105年5月19日前皆無原告於系爭廠址相關資料。原告申請未登記工廠納管所附書件之製造加工證明（台電公司用電證明文件），其用電種類、地址及時間經書面審查尚符規定，惟後續經被告調查該用戶電號於109年10月19日方辦理過戶予原告，又經函詢相關單位及關係人皆無原告105年5月19日前於系爭廠址從事製造加工事實上及法律上相關佐證資料，有違行政程序法第119條規定，自不生信賴問題。

3.原告稱其屬105年5月19日前既有未登記工廠云云，惟自難僅憑原告空言所稱，遽認系爭工廠屬既有未登記工廠，所訴應不足採；且經訴願決定認為，原告申請時未提供正確及完整之資料，致被告依該資料作成核准處分，依行政程序法第119條規定，亦難謂原告之信賴利益值得保護。是原告所訴，均無足採。被告依工輔法及特登辦法規定以原處分撤銷前核准處分（即111年7月19日函），應無違誤。

㈡聲明：

原告之訴駁回。

□爭點：

原告於109年12月23日於系爭廠址從事家庭製造及衛生紙生產，迄於110年1月4日申請時仍持續中，是否合於特登辦法第2條第1項之申請納管要件？被告以原處分撤銷被告111年7月19日函核准系爭工廠特定工廠登記之處分是否適法有據？

□本院之判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要欄所示之事實，除上列爭點外，為兩造所不爭執，並有原告110年1月4日納管申請書及相關文件（見訴願卷1第78-105頁）、被告110年3月31日函（見訴願卷1第106-107頁）、原告110年4月27日工廠改善計畫書及被告審查資料（見訴願卷1第42-71頁）、被告110年9月17日函（見訴願

卷1第108-109頁）、原告111年1月22日特定工廠登記申請書及彰化縣環境保護局相關審查文件（見訴願卷1第37-41頁）、被告111年7月19日函（見訴願卷1第32-34頁）、監察院111年8月24日院台業參字第0000000000號函（下稱監察院111年8月24日函）及陳情資料（見訴願卷2第9-18頁）、被告111年9月27日函（見本院卷第95-96頁）、被告111年12月1日府綠工字第0000000000號函（見本院卷第107-108頁）、被告111年12月1日府綠工字第0000000000號函（見本院卷第119頁）、被告111年12月14日府綠工字第0000000000號書函（見本院卷第129頁）、被告111年12月16日府綠工字第0000000000號書函（見本院卷第139頁）、被告111年12月16日府綠工字第0000000000號書函（見本院卷第143頁）、原告111年10月11日陳述意見書（見本院卷第97-101頁）、原告111年12月7日陳述意見書（見本院卷第109-110頁）、彰化縣地方稅務局員林分局111年12月5日彰稅員分二字第0000000000號函及附件（見本院卷第121-127頁）、系爭廠址土地及建物前所有權人提供資料（見本院卷第131-138頁）、財政部中區國稅局員林稽徵所111年12月20日中區國稅員林銷售字第0000000000號書函（見本院卷第141頁）、彰化縣環境保護局111年12月20日彰環綜字第0000000000號函（見本院卷第145頁）、彰化縣消防局111年12月21日彰消預字第0000000000號函及附件（見本院卷第147-149頁）、被告111年12月22日府地用字第0000000000號書函及附件（見本院卷第151-155頁）、台電公司彰化區營業處政風組111年9月13日彰政字第111034號函及附件（見本院卷第157-159頁）、原處分（見本院卷第53-54頁）、訴願決定（見本院卷第55-63頁）附卷可稽，應堪認定。

㈡本件應適用之法令：

1.工輔法：

⑴第1條規定：「為促進工業發展，健全工廠管理及輔導，特制定本法。」

⑵第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

⑶第3條規定：「（第1項）本法所稱工廠，指有固定場所從事物品製造、加工，其廠房達一定面積，或其生產設備達一定電力容量、熱能者。（第2項）前項所稱從事物品製造、加工之範圍、一定面積及一定電力容量、熱能之認定標準，由中央主管機關定之。（第3項）不符前項標準而有固定場所從事物品製造、加工之業者，仍得依本法申請許可或登記。經主管機關核准登記後，依本法管理。（第4項）因第2項標準修正，致工廠之規模範圍變更時，對於原非工廠規模範圍之業者，中央主管機關應於該標準內訂定申請許可或登記之期限；對於已非工廠規模範圍之業者，應於該標準內訂定工廠登記之處理方式。」

⑷第28條之1第1項規定：「直轄市、縣（市）主管機關對於中華民國105年5月20日以後新增之未登記工廠（以下簡稱新增未登記工廠），應即依法停止供電、供水及拆除；對於105年5月19日以前既有之未登記工廠（以下簡稱既有未登記工廠），依下列規定辦理：一、非屬低污染之既有未登記工廠，應訂定輔導期限，輔導業者轉型、遷廠或關廠。其拒不配合者，應依法停止供電、供水、拆除。二、屬低污染之既有未登記工廠，未依第28條之5第1項規定申請納管或提出工廠改善計畫者，應依法停止供電、供水、拆除。三、屬低污染之既有未登記工廠，依第28條之5第1項規定提出工廠改善計畫經核定者，應輔導其改善，並定期對其實施稽查。」

⑸第28條之5第1項、第3項、第5項、第6項、第7項規定：「（第1項）低污染之既有未登記工廠，應於本法中華民國108年6月27日修正之條文施行之日起2年內，自行或於直轄市、縣（市）主管機關通知後，申請納管，並

於修正施行之日起3年內，提出工廠改善計畫。但有下列情形之一，不得申請納管：一、產品依法令禁止製造者。二、中央主管機關基於環境保護或安全考量公告不宜設立工廠者。三、直轄市、縣（市）主管機關報請中央主管機關同意公告不宜設立工廠者。……（第3項）第1項工廠改善計畫，應記載下列事項：一、第13條規定之應載明事項。二、於中華民國105年5月19日以前從事物品製造、加工之事實。三、環境改善措施，包括廢（污）水處理及排放機制之規劃。四、其他經中央主管機關規定之事項。……（第5項）依核定之工廠改善計畫完成改善者，得向直轄市、縣（市）主管機關申請特定工廠登記，不適用第15條第2款及第3款規定。（第6項）未於本法中華民國108年6月27日修正之條文施行之日起10年內，依前項規定取得特定工廠登記者，其工廠改善計畫之核定自期限屆滿之日起失其效力。（第7項）特定工廠登記之有效期限至本法中華民國108年6月27日修正之條文施行之日起20年止。」

⑹第28條之7第3項規定：「本章有關低污染之認定基準、第28條之5第1項、第4項、第5項及前條規定之申請條件、程序、直轄市、縣（市）主管機關審查程序、基準、核定工廠改善計畫得附加負擔之事項、改善情形之查核、展延改善完成之期限、第28條之5第3項第4款之規定事項、第1項營運管理金與第28條之5第2項納管輔導金之數額、繳交程序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。」

2.工廠管理輔導法施行細則（下稱工輔法施行細則）第2條規定：「本法第3條第1項所稱固定場所、物品製造、加工及廠房，其定義如下：一、固定場所：指被持續利用以從事物品製造、加工業務之場所。二、物品製造、加工：指以機械、物理或化學方法，將有機或無機物質轉變成新產

品者。三、廠房：指供從事物品製造、加工作業使用之建築物。」

3.（109年5月6日修正）特登辦法：

⑴第1條規定：「本辦法依工廠管理輔導法（以下簡稱本法）第28條之5、第28條之6及第28條之7第3項規定訂定之。」

⑵第2條規定：「（第1項）未登記工廠符合下列條件者，至遲應於中華民國111年3月19日前向工廠所在地之直轄市、縣（市）主管機關申請納管：一、105年5月19日前已從事物品製造、加工，且申請時仍持續中。二、屬低污染事業。三、產品非屬依法令禁止製造。四、非屬經濟部（以下簡稱本部）基於環境保護或安全考量公告不宜設立工廠。五、非屬所在地直轄市、縣（市）主管機關報請本部同意公告不宜設立工廠。（第2項）前項第2款所稱低污染事業，指非屬本部公告低污染認定基準負面表列之行業及製程。（第3項）第1項第4款及第5款所稱不宜設立工廠者，應公布於本部網站。（第4項）直轄市、縣（市）主管機關得知第1項應申請納管之工廠者，得以書面通知其申請納管。」

⑶第3條第1項第5款規定：「依前條第1項申請納管之工廠，申請時應檢附下列文件，並依第5條規定繳交納管輔導金：……。五、於中華民國105年5月19日以前既有建物及從事物品製造、加工事實之證明文件。」

⑷第4條規定：「（第1項）前條第1項第5款所稱於中華民國105年5月19日以前既有建物及從事物品製造、加工事實之證明文件，指下列文件：一、既有建物之事實：105年5月19日以前拍攝之航照圖。必要時，直轄市、縣（市）主管機關得命申請人提出以下文件之一：（一）接（用）水或接（用）電證明。（二）地形圖、都市計畫現況圖、都市計畫禁建圖。（三）建物使用執照。（四）房屋稅單、稅籍證明或房屋完納稅捐證明。

（五）建物登記證明。（六）未實施建築管理地區建物完工證明書。（七）載有該建物資料之土地使用現況調查清冊或卡片之謄本。（八）戶口遷入證明。二、從事物品製造、加工之事實，指下列文件之一：（一）臺灣電力股份有限公司用電種類為裝置電力、需量電力或表燈營業用電之電費單據或其所出具之證明，且地址應與廠址相符。（二）向稅捐單位申報之年度營利事業所得稅申報書（損益及稅額計算表），且其申報營業地址與廠址相符。（三）購買技術所支付之權利金、授權金與技術支援、顧問、生產用機器、設備及其他相關費用證明，且其地點與廠址相符。（四）工業團體會員登記資料，且其登記地址與廠址相符。（五）其他經直轄市、縣（市）主管機關審認足資證明之文件。（第2項）前項證明文件，得以提出足資認定於中華民國105年5月19日前於廠址內從事物品製造、加工事實之行政或司法機關製作之文書、處分書或裁判書替代之，但前項第1款之航照圖仍應檢附。」

4.工廠從事物品製造加工範圍及面積電力容量熱能規模認定標準：

⑴第1條規定：「本標準依工廠管理輔導法（以下簡稱本法）第3條第2項規定訂定之。」

⑵第2條第1款第4目規定：「本法第3條第2項所稱從事物品製造、加工之範圍，應符合下列認定標準：一、以行政院主計總處編印之中華民國行業標準分類之C大類製造業之中類，自第8類食品製造業至第33類其他製造業為認定原則。但不包括下列行業：……（四）僅從事物品之分裝、包裝、檢測、測試、滅菌、消毒、冷藏、冷凍、修理或維修安裝。」

5.行政程序法：

⑴第117條規定：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級

機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第119條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」

⑵第119條規定：「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」

6.經濟部109年3月20日經中字第00000000000號公告：「主旨：訂定『低污染認定基準』，並自中華民國000年0月00日生效。」低污染認定基準：「本認定基準採負面表列方式，凡不在下表所列舉之行業別或製程者，屬低污染事業。……編號：8；細類：1511；非屬低污染行業別或製程：紙漿製造業……」

㈢依上開法規結構及其規範意旨，可知立法者為健全工廠管理及輔導，杜絕農地違規使用，以達成「全面納管、就地輔導」之目標，除優先就「新增未登記工廠」依法執行相關措施外，另就「既有未登記工廠」依其違規情節及對周圍環境影響程度之輕重，予以分級分類處理（參照工輔法第28條之1第1項立法理由），並明定予以納管輔導之業者，以「低污染之既有未登記工廠」且承諾改善污染符合法規為前提要件。又為促使業者能儘速配合政府政策，降低地方主管機關清查未登記工廠之行政成本，明定業者應於一定期限內申請納管，並提出改善計畫（參照工輔法第28條之5第1項立法理由）。倘業者逾前揭期限未申請納管或提出工廠改善計畫，地方主管機關自應依法停止供電、供水、拆除（同法第28條之1第1項第2款規定參照）。又經濟部依同法第28條之7第3項規定之授權，訂定特登辦法第2條第1項各款情形，以規範業者申請納管之條件，其中第1款條件為業者必須於「105年

5月19日前已從事物品製造、加工，且申請時仍持續中」。故為達成「全面納管、就地輔導」之目標，業者倘於「105年5月19日前，迄於申請納管時止」之期間內，有未以申請納管廠址之既有建物持續從事物品製造、加工者，即不符合申請納管之條件。

㈣原告不符合特登辦法第2條第1項第1款所定未登記工廠申請納管之條件，被告以原處分撤銷被告111年7月19日函為適法：

1.原告並未持續於系爭工廠從事物品製造、加工之事實，不符合特登辦法第2條第1項第1款所定未登記工廠申請納管之條件：

⑴按特登辦法第2條第1項第1款規定：「未登記工廠符合下列條件者，至遲應於中華民國111年3月19日前向工廠所在地之直轄市、縣（市）主管機關申請納管：一、105年5月19日前已從事物品製造、加工，且申請時仍持續中。……」惟前開條文所稱「已從事物品製造、加工，且申請時仍持續中」之解釋尚有疑義。經本院他案函詢經濟部產業發展署，經濟部產業發展署以經濟部112年12月18日產永字第11201461110號函復略以：「主旨：有關貴院……函詢特定工廠登記辦法（下稱特登辦法）第2條第1項第1款規定一案，……說明：一、依特登辦法第2條第1項規定略以……，明定申請納管之業者以於105年5月19日前業已在該工廠內從事物品製造、加工行為，並持續迄今，方符合申請納管資格。前開持續從事物品製造、加工行為之事實，是以特登辦法第4條所列舉之證明文件推定之。……」（見本院卷第207-208頁），核其關闡述前揭法規意旨，經核無違，自得加以援用。是本件仍應審查原告是否於105年5月19日前已在系爭廠址之系爭工廠內從事物品製造、加工行為，並持續迄今，方符合申請納管資格。

⑵經查，原告係於110年1月4日檢具納管申請書等相關文件，就其位於系爭廠址之系爭工廠向被告申請未登記工廠納管，依其納管申請書所載，系爭工廠產業類別為「15紙漿、紙及紙製品製造業」，主要產品為（3碼_細類）159其他紙製品製造業，（4碼_細類）1591家庭及衛生用紙製造業（衛生紙、餐巾紙）。經被告以110年3月31日函核准納管，復以110年9月17日函核定原告所提系爭工廠改善計畫。111年1月22日原告以其已依核定之工廠改善計畫完成改善，就系爭工廠向被告申請特定工廠登記，並經被告以111年7月19日函核准登記在案。此有原告110年1月4日納管申請書及相關文件（見訴願卷1第78-105頁）、被告110年3月31日函（見訴願卷1第106-107頁）、原告110年4月27日工廠改善計畫書及被告審查資料（見訴願卷1第42-71頁）、被告110年9月17日函（見訴願卷1第108-109頁）、原告111年1月22日特定工廠登記申請書（見訴願卷1第37頁）、被告111年7月19日函（見本院卷第85-87頁）等附卷可稽。惟查，因監察院受理民眾陳情案件，於111年8月24日函請被告妥處，被告爰就本案進行調查。被告先後以111年9月27日函及111年12月1日府綠工字第1110465554號函請原告陳述意見，復以111年12月1日府綠工字第1110467969號函詢彰化縣地方稅務局、111年12月14日府綠工字第1110486828號書函詢系爭廠址土地及建物前所有權人、111年12月16日府綠工字第1110492791號書函詢財政部中區國稅局員林稽徵所，及被告111年12月16日府綠工字第1110492779號書函詢彰化縣環境保護局、彰化縣消防局、被告地政處、被告建設處及被告勞工處。又查，關於原告110年1月4日申請納管時所檢附台電公司出具之系爭廠址用電證明，經台電公司於111年9月13日查復被告，表示該用戶電號於109年10月19日始辦理過戶予原告（見本院卷第157-159頁）。並據彰化縣地方稅務局員

林分局函復資料，系爭廠址105年度地價稅及房屋稅納稅義務人均非原告（見本院卷第121-127頁）；財政部中區國稅局員林稽徵所則查復略以，原告109年12月23日始遷址到系爭廠址（見本院卷第141頁）。彰化縣環境保護局、彰化縣消防局等單位亦查無足資認定原告於105年5月19日前有於系爭廠址內從事物品製造、加工事實之裁處書等資料（見本院卷第145-156頁）；另系爭工廠坐落土地前所有權人檢具系爭廠址之土地及建物所有權異動相關資料表示，系爭廠址之房屋與土地自其105年1月11日購入至108年10月21日賣出期間，皆為自用，並無租賃他人使用（見本院卷第131-138頁）。另原告於111年10月11日陳述意見書自陳：「……三、……（二）……，陳述意見人自98年設立以來（附件一），即於彰化縣彰化市平安街43、65號從事製造家庭及衛生用紙，嗣遷移至彰化縣埔鹽鄉番金路94之10號，因遷廠涉及事項繁雜龐大，是於正式變更公司登記前，已向前地主承租借用彰化縣埔鹽鄉番金路94之10號作為臨時之用，是於98年迄今，有關生產製造家庭及衛生用紙並無任何間斷，……」（見本院卷第98頁），原告於111年12月7日陳述意見書自陳：「……二、……，蓋考量當時本公司僅將部分包裝業務、無事涉污染之簡易行政業務，先行遷至該址，故未簽訂書面租賃契約，……」（見本院卷第109頁）。核與原告於本院112年11月14日準備程序自承其於98年已經設立登記，於109年才遷入系爭廠址等語相符（見本院卷第184頁）。亦有監察院111年8月24日函及陳情資料（見訴願卷2第9-18頁）、被告111年9月27日函（見本院卷第95-96頁）、被告111年12月1日府綠工字第1110465554號函（見本院卷第107-108頁）、被告111年12月1日府綠工字第1110467969號函（見本院卷第119頁）、被告111年12月14日府綠工字第1110486828號書函（見本院卷第129頁）、

被告111年12月16日府綠工字第1110492791號書函（見本院卷第139頁）、被告111年12月16日府綠工字第1110492779號書函（見本院卷第143頁）、台電公司彰化區營業處政風組111年9月13日彰政字第111034號函及附件（見本院卷第157-159頁）、彰化縣地方稅務局員林分局111年12月5日彰稅員分二字第1116214209號函及附件（見本院卷第121-127頁）、財政部中區國稅局員林稽徵所111年12月20日中區國稅員林銷售字第1112812780號書函（見本院卷第141頁）、彰化縣環境保護局111年12月20日彰環綜字第1110083805號函（見本院卷第145頁）、彰化縣消防局111年12月21日彰消預字第1110039995號函及附件（見本院卷第147-149頁）、被告111年12月22日府地用字第1110499014號書函及附件（見本院卷第151-155頁）、系爭廠址土地及建物前所有權人提供資料（見本院卷第131-138頁）、原告111年10月11日陳述意見書（見本院卷第97-101頁）、原告111年12月7日陳述意見書（見本院卷第109-110頁）、本院112年11月14日準備程序筆錄（見本院卷第183-187頁）在卷可稽，應堪認定。依上開證據資料所示，於105年5月19日前，原告並未持續在系爭廠址之系爭工廠內從事物品之製造、加工，且原告亦自承其係於109年才遷入系爭廠址，足認原告105年5月19日以前迄110年1月4日申請納管時，並未於系爭廠址持續從事物品之製造、加工，核與特登辦法第2條第1項第1款申請納管之條件不符合，是原告於110年1月4日就系爭工廠所提出納管申請，與特登辦法第2條第1項第1款規定不合，故被告雖前以被告111年7月19日函核准系爭工廠之納管登記，惟查被告111年7月19日函核准系爭工廠特定工廠登記，依前揭所述，顯係基於錯誤事實認定作成，被告嗣依調查認定事實之結果，依行政程序法第117條規定以原處分撤銷被

告111年7月19日函所為核准特定工廠登記之處分，於法並無違誤。

⑶雖原告主張其於105年5月19日前已從事物品製造、加工，且申請時仍持續中；原告亦符合特登辦法第2條第1項之其他各款規定，而應有維持特定工廠登記效力之法定原因存在，基於信賴利益及比例原則之考量應撤銷原處分云云。惟按參照工輔法第3條規定，條文已明定「有固定場所從事物品製造、加工」，工輔法第28條之1第1項後段規定亦明文「既有之未登記工廠」，且依特登辦法第2條第1項第1款規定，已明文係「未登記工廠」符合「105年5月19日前已從事物品製造、加工，且申請時仍持續中」之條件。依首揭法規結構及其規範意旨，可知立法者係為健全工廠管理及輔導，杜絕農地違規使用，以達成「全面納管、就地輔導」之目標，故解釋上應認為持續使用係指廠商於105年5月19日前於同一廠址持續從事物品製造、加工，且申請特定工廠納管時仍持續中，方能達成「全面納管、就地輔導」之目標，以杜絕農地違規使用，且就「既有未登記工廠」依其違規情節及對周圍環境影響程度之輕重，予以分級分類處理（參照工輔法第28條之1第1項立法理由），並明定予以納管輔導之業者，以「低污染之既有未登記工廠」且承諾改善污染符合法規為前提要件。並為促使業者能儘速配合政府政策，降低地方主管機關清查未登記工廠之行政成本，明定業者應於一定期限內申請納管，並提出改善計畫（參照工輔法第28條之5第1項立法理由），故需同時符合特登辦法第2條第1項各款規定之既有未登記工廠，方得依特登辦法第2條第1項規定向工廠所在地之直轄市、縣（市）主管機關申請納管，已如前述。經查，依前揭原告2次陳述意見，及其於本院112年11月14日準備程序所自承，其自98年設立以來，即於彰化縣彰化市平安街43號、65號從事製造家庭及衛生用紙，嗣於

109年始遷移至系爭廠址，於正式變更公司登記前向前土地所有權人承租系爭廠址作為臨時之用，且當時僅將部分包裝業務、無事涉污染之簡易行政業務，先行遷至系爭廠址，故未簽訂書面租賃契約等語，核與前揭卷附相關單位函復資料相符，故原告於109年前並未在系爭廠址從事物品製造、加工，不合於特登辦法第2條第1項第1款規定。又依製造加工範圍及面積電力容量熱能規模認定標準第2條第1款第4目規定：「本法第3條第2項所稱從事物品製造、加工之範圍，應符合下列認定標準：一、以行政院主計總處編印之中華民國行業標準分類之C大類製造業之中類，自第8類食品製造業至第33類其他製造業為認定原則。但不包括下列行業：……（四）僅從事物品之分裝、包裝、檢測、測試、滅菌、消毒、冷藏、冷凍、修理或維修安裝。」故僅從事物品之分裝、包裝，並非製造、加工之範圍，惟查，依原告110年1月4日納管申請書及111年1月22日特定工廠登記申請書所載，「產業類別（2碼_中類）：15紙漿、紙及紙製品製造業。主要產品：3碼_小類：159其他紙製品製造業；4碼_細類：1591家庭及衛生用紙製造業（衛生紙、餐巾紙）。」雖記載為於系爭工廠從事家庭及衛生用紙製造，惟依前揭原告2次陳述意見，原告係向前土地所有權人租借系爭廠址作為臨時之用，且當時僅從事部分包裝業務及非污染之簡易行政業務，均非從事製造、加工行為，故不符合工輔法第3條第2項規定所稱從事物品製造、加工之範圍，足認原告於系爭廠址於105年5月19日前至申請時並未從事物品製造、加工，且申請特定工廠納管須同時符合特登辦法第2條第1項各款情形方可申請，而非僅符合其中之一款即可申請，故原告已不符合該條項第1款規定，縱符合他款規定仍不得依該條項向被告申請系爭工廠納管，是原告並不符合特登辦法第2條規定，原告前揭主張顯有所誤並不可採。又

對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者，其信賴不值得保護，行政程序法第119條第2款定有明文，經查，原告前於110年1月4日檢具納管申請書等相關文件，並未就於105年5月19日前已持續在系爭廠址之系爭工廠內從事物品之製造、加工之重要事項提出正確資料供核，且原告實係在系爭工廠為分裝及包裝工作亦非從事物品之製造、加工行為，即就該等重要事項亦作不完全陳述，依前揭規定，被告111年7月19日函之授益行政處分，原告雖為受益人，惟其既有前揭事由存在，其信賴並不值得保護，是原告此部分主張，亦不足採。

㈤綜上所述，被告作成原處分，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告仍執前詞，訴請判決如訴之聲明所示，為無理由，應予駁回。

□本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論述之必要，併予說明。

□結論：本件原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　3　　月　28　　日

審判長法官　劉錫賢

法官　楊蕙芬

法官　林靜雯

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟	所需要件

代理人之情形	
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1. 當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 當事人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　3　　月　　28　　日

書記官　黃毓臻