

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

114年度訴字第234號

民國115年2月5日辯論終結

原告 雷歐工具有限公司

代表人 廖誼和

訴訟代理人 陳亮逢 律師

被告 臺中市政府

代表人 盧秀燕

訴訟代理人 尹義雄

林國雄

劉冠麟

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114年6月10日經法字第11417303370號訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、爭訟概要：

原告於民國111年3月21日就其廠址設在○○市○○區○○里○○路○○巷1-2號(坐落地號：○○市○○區○○段132、133、134及135地號，重測前○○市區○○段北溝小段4-12、4-24、4-23、4-13地號，下稱系爭廠址)之未登記工廠(下稱系爭工廠)，向被告申請納管，並於同年10月25日提出系爭工廠改善計畫。經被告審查原告所檢附文件資料，缺漏法規範應檢附之「中華民國105年5月19日以前既有建物證明文件(航照圖)」，經被告多次發函通知原告限期補正，原告均未補正。被告遂依特定工廠登記辦法第3條第2項規定，以114

01 年1月9日府授經工字第1130832708號函(即原處分)駁回系爭
02 工廠納管及改善計畫申請之處分。原告不服，提起訴願，經
03 經濟部以114年6月10日經法字第11417303370號(即訴願決
04 定)作成訴願駁回。原告仍表不服，遂提起本件行政訴訟。

05 貳、原告起訴主張及聲明：

06 一、起訴意旨略以：

07 (一)原告於102年6月19日購置系爭廠址作為新建廠房用地，並隨
08 即於同年12月23日與「三同機械有限公司」(下稱三同公司)
09 簽立工程承攬合約書興建廠房，原定於103年5月20日完工。
10 孰料，三同公司於整地完成後，遲至103年5月均未進場施
11 工，經原告多次催促仍未獲置理。原告因投入鉅資卻遭三同
12 公司惡意違約，短時間內無法再籌措足額款項。原告於105
13 年12月1日再與「鉅廣鋼架有限公司」(下稱鉅廣公司)簽立
14 工程合約書，於系爭廠址繼續興建系爭工廠廠房，並於106
15 年4月10日完工。

16 (二)查我國法規對農地既有未登記工廠之納管政策係採取「全面
17 納管、就地輔導」，積極放寬、輔導、使未登記工廠合法
18 化，就工廠納管申請個案之准否，認定上若有解釋爭議時，
19 應秉持工廠管理輔導法專章及特定工廠登記辦法之立法目
20 的，以「全面納管、就地輔導」原則予以解釋。原告於興建
21 系爭工廠當時，自無可能事先預知未來法規將以105年5月19
22 日為基準點(法規成立在後)，而特定工廠登記辦法、工廠管
23 理輔導法之立法目的，均係因過去法規範尚未完備，導致我
24 國有許多未登記工廠存在，使主管機關之管理上造成困難，
25 反而導致工安漏洞，在特定工廠登記辦法草案總說明中亦
26 稱：「……既有未登記工廠數量眾多，本法之納管期限僅有
27 兩年，為提高業者之納管意願及政府納管效率，簡政便民，
28 故申請納管及審查程序，力求簡便……」，因此於認定上實
29 應基於便民角度思考，盡可能使未登記工廠有機會被納管，
30 繼續經營。

01 (三)又經濟部中部辦公室曾以112年6月21日經中一字第11231317
02 290號函釋：「有關105年5月19日前既有建物之事實證明，
03 得否扣除不可歸責於業者之期限案，請參考112年3月31日六
04 大工商縣市輔導未登記工廠業務主管聯繫會議記錄案由七決
05 議辦理(如附件)，請查照。」，該函附件所載會議記錄案由
06 七與本件情形雷同，均因不可歸責於業者之事由，導致預定
07 完工日期延宕，無法於105年5月19日前完工，經決議應由業
08 者提出相關事證，由主管機關本於權責任審認是否屬可扣除
09 之期限。依上開決議意旨，系爭工廠原預定於103年5月20日
10 完工，惟因三同公司負責人捲款潛逃，惡性倒閉，直至105
11 年8月15日始遭主管機關勒令停業，上開期間(即103年5月20
12 日至105年8月15日期間)即非屬可歸責於原告之期間，而應
13 予扣除。後原告委託鉅廣公司施作興建廠房，施工期間約為
14 5個月(即105年12月1日至106年4月10日)，是如無上開情
15 事，原告確得於105年5月19日前完成系爭工廠廠房。

16 (四)再按行政程序法第7條規定，行政行為應符合比例原則，採
17 取之措施不得對人民權益造成過度損害。若原告就實質條件
18 均已符合納管要件，僅因不可歸責於原告之事由，導致完工
19 時間逾基準日，即遭逕予否准，顯與「最小侵害原則」不
20 符。又按行政程序法第8條，行政機關行使職權時，應本於
21 誠實信用與公平原則，對人民依法提出之申請，應為實質審
22 查，而非僅憑完工日期為依據。況主管機關於其他類似案件
23 中，亦曾依個案情形酌予扣除不可歸責期間，顯見有彈性處
24 理前例。若本案未為同等考量，將違反行政處分之平等原則
25 與一致性原則。是以，主管機關自應依據比例原則、平等原
26 則與信賴保護原則，審酌個案具體事實，准予納管，方屬合
27 法妥當之行政處分，亦符合工廠管理輔導法及特定工廠登記
28 辦法「全面納管、就地輔導」，積極放寬、輔導、使未登記
29 工廠合法化之立法意旨。查原告早於103年間即已購置土
30 地、簽約，並著手興建廠房，嗣於111年3月依特定工廠登記
31 辦法第5條規定，一次繳清4年度納管輔導金共計40萬元(參

01 甲證十六)，並提出工廠改善計畫(參甲證十七)，確有誠意
02 配合主管機關納管政策。原告除廠房完工日期外，其他各項
03 條件均已符合納管標準，惟未能於建物完成判斷基準日即10
04 5年5月19日前完工，實係因不可歸責於己之事由所致。且主
05 管機關曾有相關會議決議，針對申請人因不可歸責事由致未
06 符基準者，應酌予扣除延宕期間。惟本案被告未審酌原告遭
07 遇之不可抗力事由，逕以形式完工日為否准依據，違背平等
08 原則與行政裁量一致性原則。

09 (五)原告成立系爭工廠之過程一波三折，耗費巨資建立，對比我
10 國各大小型企業逐年出走國外，基於預算及法規限制考量前
11 往中國大陸、東南亞等地設廠，使我國產業外移嚴重、就業
12 機會流失，原告堅持本土在地化生產之信念至今仍存，方願
13 配合主管機關及政府法規申請納管，並提出工廠改善計畫。
14 而相關法令之立法疏漏，未能考量設廠時間因不可歸責人民
15 事由而遲誤之情形，導致本件原告明明符合全部納管及登記
16 條件，卻遭主管機關逕予駁回之情形，剝奪原告依工廠管理
17 輔導法及特定工廠登記辦法申請納管之權利，嚴重侵害原告
18 之財產權、工作權及營業自由，更有違信賴保護原則、誠信
19 原則及比例原則。基於保護人民財產權及信賴保護之精神，
20 以及考量工廠管理輔導法為促進工業發展、健全工廠管理及
21 輔導之立法目的，應使原告得以申請納管，以達工廠管理輔
22 導法全面納管、就地輔導之政策目標。

23 (六)本案適用之法規有法律漏洞，應以類推適用方式加以填補：

24 1、按產業創新條例第46條之1：「(第1項)由中央主管機關或
25 直轄市、縣(市)主管機關開發設置之產業園區，土地所有
26 權人無正當理由已持續閒置土地相當期間，除與主管機關另
27 有契約約定或依相關規定處理者外，如符合中央主管機關所
28 定閒置土地認定基準，各該主管機關得公告及通知土地所有
29 權人及利害關係人，於2年期限內依法完成建築使用；各該
30 主管機關並得隨時輔導土地所有權人及利害關係人於期限內
31 依法完成建築使用。(第2項)各該主管機關依前項規定限

期完成建築使用時，應囑託土地登記機關辦理註記登記。2年期間不因土地所有權移轉而中斷，效力仍及於繼受人。土地所有權人因有不可歸責之事由致遲誤之期間，應予扣除，如有正當理由者，並得請求延展之。」閒置土地認定辦法第12條第1項：「主管機關公告之閒置土地，土地所有權人於公告之日起2年內，有下列各款事由之一者，得向主管機關申請扣除或延展：一、發生天災、動亂、重大事變、交通道路航道中斷、人為抗爭、重大疫情等不可抗力情形。二、非屬土地所有權人可預期之政府機關要求應備之事項。三、其他不可歸責於土地所有權人之情形或具正當理由。」，其立法政策與特定工廠登記辦法相類似，惟特定工廠登記辦法卻無相類之規定，基於相同法理，仍得參考以符人民之利益。

2、又按「主管機關開發設置之產業園區，乃國家為增進國家經濟及產業升級發展等目的所開發，取得園區土地之所有權人，負有有效利用土地以達產業園區開發設置目的之社會義務。主管機關依系爭條文第1項所公告之土地，則屬土地所有權人無正當理由已持續閒置相當期間的土地，閒置土地之公告及通知，具有課予土地所有權人須在2年法定期間內，達成建廠面積達建蔽率百分之30，併取得工廠登記或營利事業核准函等建築使用之義務的法律效果。該2年期間乃立法者所予土地所有權人履行上開義務所需之合理期間，並非容任土地所有權人繼續閒置土地之期間。故閒置土地認定辦法第12條第1項第3款所稱可資申請延展義務履行期間之其他正當理由，當指不可歸責於土地所有權人而妨礙其於法定期間內完成義務履行之正當事由。又此等有於法定期間內完成建築使用之義務，尚須於土地登記上辦理註記，使其義務具公示性，效力仍及於繼受人，期間不因土地所有權移轉而中斷，以避免中斷或重行起算，致園區土地之活化利用，遙而無期。因此，應於公告2年期間內完成建築使用之義務，乃對原土地所有人及其繼受人一體適用，是否有因不可歸責於土地權利人之事由致遲誤而應予扣除，或有無正當理由而得

01 以請求延展，亦應綜合原權利人及繼受人之整體情事而為判
02 斷。」最高行政法院111年度上字第959號行政判決參照。

03 3、經查，本案適用之工廠管理輔導法及特定工廠登記辦法，雖
04 未明文設有「若有不可歸責於當事人之而妨礙其於法定期間
05 內完成義務履行之正當事由，則得扣除該期間或予以延展」
06 之規定。然觀諸現行有關時限內應完成特定義務之法規，均
07 有上開不可歸責事由之例外規定。又工廠管理輔導法及特定
08 工廠登記辦法之立法目的係採取「全面納管、就地輔導」，
09 而若未設置前述不可歸責事由之展延機制將使部分當事人因
10 不可歸責事由無法於期限內完成工廠建造，致使制度目的無
11 法貫徹，亦與一般行政法規對於時限義務普遍採行之例外設
12 計不相符，顯示立法者絕非有意排除例外條款之適用，而係
13 在制度建構上未及完備。是工廠管理輔導法及特定工廠登記
14 辦法有立法疏漏之情形，且此法律漏洞勢必會造成適用上之
15 爭議，對於此種法律上之「公開漏洞」，於修法緩不濟急之
16 情況下，自應以「類推適用」之方式加以彌補，否則會造成
17 類似案件卻異法律效果之不合理現象，故本案自應類推適
18 用。

19 二、聲明：

20 (一)訴願決定及原處分均撤銷。

21 (二)被告應就原告111年3月21日申請設於系爭廠址之系爭工廠，
22 作成准予納管之行政處分。

23 (三)訴訟費用由被告負擔。

24 參、被告答辯及聲明：

25 一、答辯意旨略以：

26 (一)原告於111年3月21日以納管申請書檢附相關文件，就其系爭
27 工廠向被告申請納管。由於原告納管申請資料欠缺法規規定
28 之相關應檢附文件「中華民國105年5月19日以前既有建物證
29 明文件(航照圖)」，經被告以111年9月30日府授經工字第11
30 10832497號函、112年7月5日府授經工字第1110838323號、1
31 13年10月29日府授經工字第1110838302號函通知限期補正，

01 被告亦以113年11月26日府授經工字第1130832110號函通知
02 原告陳述意見，原告於陳述意見書稱未能檢附「中華民國10
03 5年5月19日以前既有建物證明文件」原因為「我司在102年
04 取得土地，於當年底動工，應於103年5月20日完工(如合約
05 所證)於103年4月已完成地基(如航照圖所證)未料承攬商捲
06 款潛逃，惡性倒閉，導致我司損失慘重，故前開當時土地僅
07 興建地基工程，造成該公司因為建廠完成之時間點在105年5
08 月20日之後，致無法提出製造加工證明文件，依法申請納
09 管。」等原因。惟截至113年12月9日為止，原告仍未補正法
10 規規定之相關應檢附文件「中華民國105年5月19日以前既有
11 建物證明文件」，被告遂依特定工廠登記辦法及行政程序法
12 相關規定，以114年1月9日府授經工字第1130832708號函為
13 駁回納管及工廠改善計畫申請之處分。原告不服，於114年2
14 月3日向經濟部提起訴願。經濟部於114年6月10日以經法字
15 第11417303370號做成訴願決定：訴願駁回。

16 (二)按特定工廠登記辦法第3條：「(第1項)依前條第一項申請納
17 管之工廠，申請時應檢附下列文件，……：五、於中華民國
18 105年5月19日以前既有建物及從物品製造、加工事實之證
19 明文件。(第2項)前項第5款及第6款之應檢附文件，得於申
20 請後6個月內補正；其他應檢附文件有應記載事項缺漏、或
21 文件不齊全者，直轄市、縣(市)主管機關應通知申請人限期
22 補正，補正期間不得超過30日。屆期未補正者，應以書面駁
23 回納管申請，其已繳交之納管輔導金，不予退還。」

24 (三)原告訴稱因遭建商惡意倒閉致廠區完工時間點在105年5月19
25 日之後，無法提出105年5月19日前既有建物證明文件，因此
26 懇請撤銷原處分及予以納管。惟查原告於111年3月21日申請
27 納管，申請資料欠缺特定工廠登記辦法規定之相關應檢附文
28 件「中華民國105年5月19日以前既有建物證明文件」，被告
29 先後以111年9月30日函及112年7月5日函通知原告於112年3
30 月19日前或文到30日內說明系爭工廠是否為105年5月19日後
31 新增建物或補正105年5月19日以前既有建物證明文件等相關

01 文件，惟原告屆期仍未補正，又於113年11月26日通知原告
02 陳述意見，然至被告做成駁回處分前，原告皆未能提出法規
03 規定之相關應檢附文件「中華民國105年5月19日以前既有建
04 物證明文件」。

05 二、聲明：

06 (一)原告之訴駁回。

07 (二)訴訟費用由原告負擔。

08 肆、本院的判斷：

09 一、本件應適用之法令：

10 (一)工廠管理輔導法

11 1、第28條之1第1項：「直轄市、縣（市）主管機關對於中華民國
12 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
13 記工廠），應即依法停止供電、供水及拆除；對於105年5月
14 19日以前既有之未登記工廠（以下簡稱既有未登記工廠），
15 依下列規定辦理：一、非屬低污染之既有未登記工廠，應訂
16 定輔導期限，輔導業者轉型、遷廠或關廠。其拒不配合者，
17 應依法停止供電、供水、拆除。二、屬低污染之既有未登記
18 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
19 畫者，應依法停止供電、供水、拆除。三、屬低污染之既有
20 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
21 定者，應輔導其改善，並定期對其實施稽查。」

22 2、第28條之5第1項：「低污染之既有未登記工廠，應於本法中
23 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
24 於直轄市、縣（市）主管機關通知後，申請納管，並於修正
25 施行之日起3年內，提出工廠改善計畫。……」

26 3、第28條之7第3項：「本章有關……第28條之5第1項……之申
27 請條件、程序、直轄市、縣（市）主管機關審查程序……及
28 其他相關事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定
29 之。」

30 (二)依工廠管理輔導法第28條之7第3項規定訂定之特定工廠登記
31 辦法

01 1、第2條第1項：「未登記工廠符合下列條件者，至遲應於中華
02 民國111年3月19日前向工廠所在地之直轄市、縣（市）主管
03 機關申請納管：一、105年5月19日前已從事物品製造、加
04 工，且申請時仍持續中。二、屬低污染事業。三、產品非屬
05 依法令禁止製造。四、非屬經濟部（以下簡稱本部）基於環
06 境保護或安全考量公告不宜設立工廠。五、非屬所在地直轄
07 市、縣（市）主管機關報請本部同意公告不宜設立工廠。」

08 2、第3條：「（第1項）依前條第1項申請納管之工廠，申請時
09 應檢附下列文件，並依第5條規定繳交納管輔導金：一、納
10 管申請書。……五、於中華民國105年5月19日以前既有建物
11 及從事物品製造、加工事實之證明文件。……（第2項）前
12 項第5款……之應檢附文件，得於申請後6個月內補正；其他
13 應檢附文件有應記載事項缺漏、或文件不齊全者，直轄市、
14 縣（市）主管機關應通知申請人限期補正，補正期間不得超
15 過30日。屆期未補正者，應以書面駁回納管申請，其已繳交
16 之納管輔導金，不予退還。」

17 3、第4條第1項第1款、第2項：「（第1項第1款）前條第1項第5款
18 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
19 造、加工事實之證明文件，指下列文件：一、既有建物之事
20 實：105年5月19日以前拍攝之航照圖。……（第2項）前項證
21 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
22 址內從事物品製造、加工事實之行政或司法機關製作之文
23 書、處分書或裁判書替代之，但前項第1款之航照圖仍應檢
24 附。」

25 4、第6條第1項第2款：「第2條申請納管案件有下列情形之一
26 者，直轄市、縣（市）主管機關應以書面予以駁回：……
27 二、不符合第2條第1項納管條件。」

28 二、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
29 及輔導，杜絕農地違規使用，以達成「全面納管、就地輔
30 導」之目標，就「105年5月20日以後新增未登記工廠」依法
31 執行停止供電、供水及拆除措施。另就「105年5月19日以前

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（工廠管理輔導法第28條之1第1項立法理由參照）。其中明定予以納管輔導之既有未登記工廠，必須以「105年5月19日前已從事物品製造、加工，且申請時仍持續營運中」，屬低污染事業、產品非屬依法令禁止製造及非屬公告不宜設立之既有未登記工廠，且提出工廠改善計畫經核定等要件全部符合為前提。特定工廠登記辦法第3條第1項即就申請納管之工廠，申請時應檢附之文件予以臚列，其中第5款明定應檢附「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」，其目的即是要證明該申請納管之工廠「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」之要件事實。同辦法復於第4條明確指出「既有建物之事實」證明文件為「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。「從事物品製造、加工之事實」證明文件指下列文件之一：（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。前項證明文件，得以提出足資認定「於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「105年5月19日以前拍攝之航照圖」仍應檢附。核其係以廠房為工廠事業從事產品製造、加工所絕對必要存在之固定設備，所以「既有建物(廠房)之事實」證明文件「105年5月19日以前拍攝之航照圖」為證明「於105年5月19日前已從事物品製造、加工」之先決必檢附文件，加上其他應檢附文件以證明該工廠為「既有建物」且持續至申請仍有「從事物品製造、加工」之事實。倘申請人未檢附證明「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」應備文件或所附文件有所缺漏，經直轄市、縣（市）主管機關通知限期補正而屆期仍未補正時，主管機關即應依同辦法第3條第2項後段、第6條第1項第2款規定，以書面駁回納管申請。

三、經查：

(一)系爭工廠坐落之系爭廠址為山坡地保育區之農牧用地(甲證1，本院卷第39頁)，為法規範之耕地(俗稱農地，係屬農業生產力較高的農業用地)，系爭工廠坐落系爭廠址從事產品製造、加工，核屬農業用地未作農業使用之違規使用情形，在保護農業杜絕農地違規使用及健全工廠管理及輔導之衡平目標，自應嚴格遵行工廠管理輔導法及特定工廠登記辦法關於既有未登記工廠納管之規定。核上開法規範之立法目的係在杜絕農地違規使用之原則下，適度放寬、輔導未登記工廠，要非原告所指係為使未登記工廠合法化為原則。

(二)本案原告於111年3月21日提出納管申請書及檢附相關資料(甲證1至甲證16，本院卷第39頁至第122頁)，就系爭工廠向被告所屬機關經濟發展局申請納管，並於同年10月25日提出系爭工廠改善計畫(甲證17，本院卷第123頁至第127頁)。經被告審查原告申請系爭工廠納管未檢附「105年5月19日以前既有建物證明文件(航照圖)」，系爭工廠廠房疑為105年5月20日以後新建，屬新增未登記工廠，經被告先後以111年9月30日府授經工字第1110832497號函(乙證2，本院卷第185頁

01 至第186頁)、112年7月5日府授經工字第1110838323號(乙證
02 3, 本院卷第187頁至第188頁)、113年10月29日府授經工字
03 第1110838302號函(乙證4, 本院卷第189頁)通知原告限期補
04 正「105年05月19日以前既有建物證明文件(航照圖)」資
05 料, 惟原告屆期均未補正完成。嗣被告依行政程序法第102
06 條規定, 於行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政
07 處分前, 應給予該處分相對人陳述意見之機會, 乃再以113
08 年11月26日府授經工字第1130832110號函通知原告陳述意見
09 (乙證5, 本院卷第191頁至第192頁), 原告陳述稱未能檢附
10 「105年5月19日以前既有建物證明文件」原因略為: 在102
11 年取得土地, 於當年底動工, 應於103年5月20日完工, 於10
12 3年4月已完成地基, 未料承攬商捲款潛逃, 惡性倒閉, 導致
13 損失慘重, 故前開當時土地僅興建地基工程, 造成建廠完成
14 之時間點在105年5月20日之後, 致無法提出105年5月19日前
15 已從事物品製造加工證明文件等語(乙證6, 本院卷第195頁
16 至第196頁)。被告確認原告無法提出105年5月19日以前既有
17 建物之證明文件, 乃依特定工廠登記辦法及行政程序法相關
18 規定, 以114年1月9日府授經工字第1130832708號函(乙證
19 7, 本院卷第197頁至第199頁)為駁回原告就系爭工廠之納管
20 及工廠改善計畫申請(即原處分)。依前揭說明, 「既有建物
21 (廠房)之事實」證明文件「105年5月19日以前拍攝之航照
22 圖」為證明「於105年5月19日前已從事物品製造、加工」之
23 先決必要文件, 倘申請人未能檢附證明, 經通知限期補正而
24 屆期仍未補正, 應依法以書面駁回納管申請。據上, 本案原
25 告申請納管未檢附「105年5月19日以前既有建物證明文件
26 (航照圖)」, 致未能證明符合特定工廠登記辦法第2條第1項
27 第1款規定「105年5月19日前已從事物品製造、加工, 且申
28 請時仍持續中」之納管條件, 依同辦法第6條第1項第2款規
29 定, 申請納管案件不符合第2條第1項納管條件者, 應以書面
30 予以駁回。故原處分否准原告申請, 核屬適法, 訴願決定駁
31 回, 並無違誤。

01 四、原告起訴固主張本案適用之法規有法律漏洞，應以類推適用
02 方式加以填補，即因有不可歸責之事由致遲誤之期間，應予
03 扣除，若未為同等考量，將違反行政處分之平等原則與一致
04 性原則。經濟部中部辦公室112年6月21日經中一字第112313
05 17290號函釋(甲證14，本院卷第101頁至第111頁)，附件所
06 載會議記錄案由七與本件情形雷同，依上開決議意旨，系爭
07 工廠原預定於103年5月20日完工，惟因三同公司惡性倒閉遲
08 誤，三同公司105年8月15日始遭主管機關勒令停業，103年5
09 月20日至105年8月15日期間即非屬可歸責於原告之期間，而
10 應予扣除云云。惟查：

11 (一)所謂類推適用，係就法律未規定之事項，比附援引與其性質
12 相類似事項之規定，加以適用，為基於平等原則及社會通念
13 以填補法律漏洞的方法，倘無法律漏洞，自不生類推適用而
14 補充之問題。換言之，因兩事項間具有本質上之類似性，依
15 法律規範意旨判斷本應同予規範，竟生疏未規範之法律漏
16 洞，基於「同一法律上理由」，依平等原則將該項法律規定
17 類推及於其他法律所未規定之事項，即所謂類推適用。經
18 查：

19 1、原告所據引之上開產業創新條例相關規範，係以主管機關開
20 發設置之產業園區，乃國家為增進國家經濟及產業升級發展
21 等目的所開發，取得園區土地之所有權人，負有有效利用土
22 地以達產業園區開發設置目的之社會義務，2年期間乃立法
23 者所予土地所有權人履行上開義務所需之合理期間，至閒置
24 土地認定辦法第12條第1項第3款固以有其他不可歸責於土地
25 所有權人之情形或具正當理由得申請扣除或延展。惟查，本
26 案系爭法規範之立法目的係在「杜絕」農地違規使用之原則
27 下，適度放寬、輔導未登記工廠，核非原告所指係為使未登
28 記工廠合法化為原則，業如上述，要與上開產業創新條例相
29 關規範係為「促使」取得園區土地之所有權人利用土地以達
30 產業園區開發設置目的，其立法目的、制度設計、功能上已
31 有不同，又本案系爭法規範係就原已屬違規使用之情形，適

01 度放寬而定落日條款即需於105年5月19日前有興建廠房之事
02 實為要，即已於原則下特設例外之規定，則於例外之情形
03 下，是否於制度上尚需再設放寬規範，即如原告主張得再
04 以其他不可歸責於土地所有權人之情形得申請扣除或延展，核
05 屬立法形成自由，立法者既未明文規定，顯係有意排除，並
06 非法律漏洞，自無從類推適用。再者，上開系爭規範以105
07 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
08 文件等為要件，係為應上開「杜絕」農地違規使用併適度放
09 寬、輔導未登記工廠，業如上述，即係為對「既存」違規工
10 廠為輔導，並非為鼓勵尚未有建物者逕為搶建違規工廠，顯
11 非原告所指「有關時限內應完成特定義務之法規」，原告上
12 開主張要與立法目的明顯相違背，不足為採。

13 (二)上揭經濟部中部辦公室函釋附件，六大工商縣市輔導未登記
14 工廠業務主管聯繫會議紀錄案由七，係業者因配合行政單位
15 釐清廠房基地內有無涉及公共排水問題，致暫時停工所導致
16 廠房興建延宕。該會議決議：1. 倘業者係為配合行政單位釐
17 清排水溝渠權責歸屬，致無法配合預定工程進度，未能於10
18 5年5月19日前完工，尚屬非可歸責於業者之事由，參酌行政
19 程序法第50條規定，得審酌扣除不可歸責於業者之期限。2.
20 業者是否於105年5月19日前規劃興建廠房之事實，後因配合
21 行政單位清排水溝渠權責歸屬，該等不可歸責於業者之原因
22 導致工程延誤，應由業者說明並提出相關事證，地方主管機
23 關本於權責務實審認是否屬可扣除之期限。觀諸上揭會議記
24 錄案由七之案情與本件事實要屬不同，而係涉及公法上義務
25 衝突之情形，尚難比附援引。

26 (三)原告與承包商三同公司之契約紛爭，係屬原告與其他第三人
27 之紛爭，其未能如期完工，就上開原告與三同公司間之契約
28 關係而言，縱原告主張可歸責於承包商三同公司，惟本案之
29 系爭規範並非契約責任規範，就「於105年5月19日以前既有
30 建物及從事物品製造、加工事實」此一構成要件而言，原告
31 應負完足要件之責任，原告未能完足此一要件之原因為何，

並非本案核心事項，亦不得以原告業已盡力然未能完足而免其責任，原告既「未能合致此要件」，自仍係可歸責於原告。易言之，蓋以三同公司違約導致未能如期完工，仍得評價為原告於締約疏忽及風險因應上之重大疏失，原告未能「於105年5月19日以前既有建物及從事物品製造、加工事實」要非事變或不可抗力等事由所致，原告即仍有過失責任而非不可歸責，原告主張其廠房興建延宕不可歸責於原告，103年5月20日至105年8月15日期間應予扣除，若未為同等考量，將違反行政處分之平等原則與一致性原則等語，核無足採。

五、綜上所述，被告以原處分否准原告申請系爭工廠納管，核其事實認定及法律適用並無不當違法，訴願決定予以維持，亦核無不合。原告訴請撤銷，並作成准予納管之行政處分，為無理由，應予駁回。

伍、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論駁。

陸、結論：原告之訴為無理由。

中 華 民 國 115 年 2 月 26 日

審判長法官 劉錫賢

法官 林靜雯

法官 郭書豪

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代理人之情形	所需要件

(一)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。
(二)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(一)、(二)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(一)、(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 115 年 2 月 26 日

書記官 林昱紋