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51號

原　　告　彭淑燕
　　彭芳敏
被　　告　苗栗縣政府
代　表　人　鍾東錦

上列當事人間因有關工廠登記事務事件，原告不服經濟部中華民國113年12月18日經法字第11317306860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

一、事實概要：

緣鉅偉粉末冶金企業股份有限公司（下稱鉅偉公司）前於民國110年7月12日檢附工廠登記申請書等相關文件，向被告申請於○○縣○○鄉○○村0鄰○○00號設立「鉅偉粉末冶金企業股份有限公司公館廠」（下稱系爭工廠），產業類別為「25金屬製品製造業」。經被告審查，認其申請符合工廠管理輔導法（下稱工輔法）及都市計畫法臺灣省施行細則第18條之規定，以110年7月28日府商工字第0000000000號函為核准登記之處分（下稱原處分）。原告不服，於113年10月1日提起訴願，訴願決定不受理，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.系爭工廠坐落土地屬乙種工業區，適用法律條文為都市計畫法臺灣省施行細則第18條。內政部都市計劃科未規範限制用途，任何土地開發需有公共利益為前提，鉅偉公司為既得利益者，玉泉村民為受害者，未蒙其利先受其害，因被告及被告環境保護局（下稱環保局）核准鉅偉公司設立

工廠，已對玉泉村民釀毒災、侵權等事宜，故為法律上直接受害之利害關係人。

2.鉅偉公司領有固定污染源操作許可執照，涉及毒物，都市計畫法臺灣省施行細則第18條涉及毒物依法不得設立及排毒廢水製程，空污未有防治設備亦無持續監測數據，也無健康風險評估管理人員，更嚴重的是鉅偉公司沒有排毒水許可證，環保局竟然縱容護航業者排毒廢水，甚至推給冷卻水塔，水塔在工廠左側後方，粉末冶金機台在工廠右側，緊鄰20公分水溝即為村民民宅，業者變造20公分水溝、民宅牆壁加裝塑膠管口、變造塑膠管口、挖民宅地基、偷排毒廢水，顏色五顏六色，水塔與粉末機台地理位置不同，毒廢水是透過變造村民民宅牆壁加裝塑膠管口或變造塑膠管口、變造水溝，以管線或物理原理直接排入20公分水溝，把民宅、水溝當成放流口，這是其排毒廢水路徑，而冷卻水塔於112年10月環保局已停止其製程，而環保局、環境部環境督察總隊中區環境督察大隊（下稱中區督察大隊）把排放毒廢水推給冷卻水塔，是不負責任的說法，中區督察大隊護航環保局、業者，而環保局護航業者，20公分水溝竟然在臺灣苗栗地方檢察署（下稱苗栗地檢署）的護航下，官官相護被消失了，而所提的水質、土壤檢測苗栗地檢署也未詳加調查，環保局更是護航，提了3年5個月的檢測報告，更是從來不曾看過任何1張。自系爭工廠從事重金屬有毒製程，排放有毒廢水至水溝滲透地下水，而村民之井（地下水）距水溝不到1公尺，在不知情情況下使用到地下水清潔、沐浴等，在1年2個月後全身長疹子奇癢無比、眼睛腫、嘴巴腫等，一直未見改善，到醫學中心檢測才發現鎘重金屬超標。

3.系爭工廠為違法設立之工廠，違反都市計畫法臺灣省施行細則第18條、水污染防治法、空氣污染防制法，甚至涉及毒性重金屬化學，且釀人體毒災，進入食物鏈、對人體健康危害影響甚鉅。環保局非法核准製程，依法不得設立操

作許可、沒有排水許可執照也護航業者製程，而後業者向被告工商科登記取得違法核發之工廠登記證，工商科也不察，至此環保局、工商科即有非法登載不實之問題。工輔法第15條第2款違反土地使用管制規定、第4款環保局須有同意書，依都市計畫法臺灣省施行細則第18條若需開發需有公共共同利益，既得利益者僅有鉅偉公司，玉泉村民全為共同直接受害者，對健康危害環境衝擊非常大，無任何利益，至於環保局之同意書有重大瑕疵，涉及毒物無排水執照許可、地目也不符，故工廠登記證係違法取得，有護航圖利之嫌。

4.系爭工廠已嚴重侵害受害者之權益，且釀人體毒災，自無違法設立之道理。違反都市計畫法臺灣省施行細則第18條、工輔法第15條第1項第2款及第4款規定，違反土地使用管制、環保局之核准有重大瑕疵及違法，地目不符、無排水許可執照、涉及毒物、無防制設備、嚴重違反空氣污染防制法、空氣污染防制法施行細則、水污染防治法、環保法規等。中區督察大隊、環保局未依法行政，已違反誠信、信賴保護原則、甚至護航圖利業者，空污、水污、有毒射線、噪音樣樣來，空污、水污嚴重，更有氣爆風險，已嚴重侵犯憲法所保障之居住權、生存權、生命權、健康權、財產權。

㈡聲明：

撤銷原處分及訴願決定。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.系爭工廠位於都市計畫區乙種工業區，依工輔法第10條第1項及相關規定，檢具相關資料於110年7月12日向被告申請工廠設立登記，從事「產業類別25金屬製品製造業、主要產品2542粉末冶金」，並附環保局109年7月20日環綜字第0000000000號函環保判定文件及110年3月29日核發固定污染源設置許可證，經被告審查符合乙種工業區及工輔法

辦理工廠登記之規定，於同年7月28日以原處分核准系爭工廠登記（編號05000649）。

2.系爭工廠所從事之產業非屬都市計畫法臺灣省施行細則第18條不許之項目，符合乙種工業區及工輔法辦理工廠登記之規定，以原處分核准系爭工廠登記皆依法規辦理。系爭工廠設立迄今未有違反工輔法第24條、第25條違規之情事，被告於法無據撤銷系爭工廠登記。

㈡聲明：

原告之訴駁回。

四、本院判斷如下：

㈠行政訴訟法第107條第3項第1款規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：一、除第2項以外之當事人不適格或欠缺權利保護必要。」所謂「除第2項以外之當事人不適格」係指原告之訴並非訴狀誤列被告機關之情形，但原告或被告對於個案訴訟欠缺實施權能而言。申言之，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。因此，當事人就具體特定之訴訟，得以自己之名義為原告或被告，並得受訴訟標的法律關係之本案判決者，始具備當事人適格。而當事人就特定訴訟標的是否具有訴訟權能之當事人適格，應依原告具體主張特定訴訟標的之原因事實，足以顯示其權利或法律上利益，因行政機關之違法行政行為，致直接遭受損害之可能性存在，始得認定其訴權存在。故當事人是否具備訴訟權能之資格，通常應從是否為處分相對人，或保護規範之特定訴訟標的法律關係之主體（權利人或法律上利害關係人），或雖非主體但基於法律規定，本於一定資格就他人法律上之權益有處分權或管理權者，而得據以認定其具有訴訟權能，且應

依行政訴訟之不同訴訟類型分別觀察審認，始得正確判斷其是否具備當事人適格之要件。再行政訴訟法第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。」可知，得提起撤銷訴訟請求救濟之人，固非以行政處分之相對人為限，尚包括利害關係人；然此所謂利害關係人，係指違法行政處分之結果致其權利或法律上之利益受有損害者而言，若僅具經濟上、情感上或其他事實上之利害關係者則不屬之。準此，若非行政處分之相對人；或非行政處分相對人以外之法律上利害關係人，因欠缺提起撤銷訴訟之原告適格要件，其逕行提起撤銷訴訟，行政法院得不經言詞辯論，逕予判決駁回之（最高行政法院110年度上字第788號判決意旨參照）。

㈡又撤銷訴訟之原告是否具備訴訟權能的判準，基本上有「相對人理論」與「保護規範理論」兩種，再輔以「可能性理論」，綜合判斷之。原則上侵益處分之名義相對人，基於憲法保障人民基本權利之防禦功能，具備提起撤銷該處分之訴訟權能，殆無疑義。惟行政處分名義相對人以外之第三人，倘其係受處分規制對象，亦有訴訟權能（例如遺產繼承人同負遺產稅之繳納義務，即使未受核定稅額通知書之送達，亦具有訴訟權能）。然就行政處分名義相對人以外之第三人，亦非行政處分所規制對象時，倘原告主張因行政處分致其權利或法律上利益遭受損害，而依其主張足以顯現出行政處分有違法並損害其權利或法律上利益的可能，依行政訴訟法第4條第1項規定，其為原告的當事人適格，即無欠缺。反之，撤銷訴訟之程序標的若為「授予利益之行政處分」，而原告非該行政處分授益之相對人，但認為該處分侵害其權利或法律上利益者（與處分相對人利害相反之第三人），因該處分之相對人（受益人）亦為受憲法保護之基本權主體，故該第三人無法直接援引憲法賦予之基本權防禦功能，透過撤銷訴

訟排除該行政處分之授益效力所生之可能侵害，而須另有立法者為保護個人權利所設定之法律依據（法律中之保護規範），方足以支撐其以利害關係人之身分（與處分相對人利害相反）提起撤銷訴訟之權能，此為「保護規範」理論之功能。換言之，原告是否因他人之授益行政處分而致其權利或法律上利益受侵害，應就所涉法律之保護對象及規範目的等因素為綜合判斷。亦即，如法律已明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，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，即應許其依法請求救濟（司法院釋字第469號解釋理由意旨參照）。是以，撤銷訴訟之程序標的若為「授予利益之行政處分」，而原告非該行政處分授益之相對人，若可藉由保護規範理論判斷為其權利或法律上利益受損害，固可認為具有訴訟權能，而得透過行政訴訟請求救濟；但若非法律上利益，而僅係單純政治、經濟及感情上等反射利益受損害，則不許提起訴願或行政訴訟（最高行政法院111年度上字第712號判決意旨參照）。

㈢按為促進工業發展，健全工廠管理及輔導，政府於90年3月14日制定公布工廠管理輔導法，全文36條（下稱本法）；嗣於99年6月2日修正公布全文39條，103年1月22日修正公布第33、34條條文，108年7月24日公布增訂第28之1至28之13條、修正第39條及增訂第4章之1章名，113年5月24日公布增訂第28之14條及修正第31、39條。現行法全文共7章，依序為第1章「總則」，分別規定：立法宗旨（第1條）、主管機關（第2條）、工廠之定義（第3條）、各級主管機關之權限（第4條）、業務委託辦理（第5條）；第2章「登記及設立許可」，依次規定：事業主體之組織型態（第6條）、工廠名稱（第7條）、工廠負責人（第8條）、工廠設立得利用之

土地種類（第9條規定：「設立工廠所使用之土地，以利用都市計畫工業區、非都市土地編定為丁種建築用地、依法編定開發之工業區或其他依法令規定可供設廠之土地為限。」）、工廠申請登記（第10條）、應於設廠前取得設立許可之情形（第11條）、工廠登記之期限（第12條）、申請設立許可或登記應載明事項（第13條）、取得設立許可或變更設立許可之限制（第14條）、辦理登記或變更登記之限制（第15條）、變更登記（第16條）、基於工業發展等政策得採行措施（第17條第1項規定：「中央主管機關基於工業均衡發展、資源合理利用、生態環境及公共利益維護，或因應國際公約、協定等政策需要，得採行下列措施：……」）；第3章「管理」規定：申報列管物質及接受調查（第18條第1項規定：「主管機關基於健全工廠管理或維護公共利益之需要，得通知工廠申報或提供有關資料；必要時，並得派員進入工廠調查，工廠不得規避、妨礙或拒絕。」）、申請抄錄或證明工廠登記事項（第19條）、歇業申報（第20條）、製造加工或使用危險物品之申報（第21條第3項規定：「工廠製造、加工或使用危險物品應善盡安全管理責任，如發生重大環境污染、重大工安事故，致嚴重影響鄰近工廠或民眾安全者，直轄市、縣（市）主管機關得命其停工並改善之。工廠於停工原因消滅後，得向直轄市、縣（市）主管機關申請復工。」）、公共意外責任保險之投保（第22條）、易燃性廢棄物使用之申報（第23條第4項規定：「第1項工廠之原料漏溢或燃燒致有污染環境之虞時，主管機關得指定範圍，限期令其清除、處理；屆期仍未清除、處理者，該範圍內之原料視同廢棄物，依廢棄物清理法規定處理之。」）、撤銷工廠設立許可或登記之事由（第24條）、廢止工廠設立許可或登記之事由（第25條）；第4章「輔導」規定：工廠輔導（第26條）、輔導成立區域聯防組織（第27條）、共同污染防制設施之設置（第28條規定：「為提升環境品質，中央主管機關得輔導工業區內工廠或區外相關工廠，設置共同污染

防治設施。」，其立法理由載明：為加強工廠之污染防治，提升生活環境品質，本條明定中央主管機關對於工業區之工廠或區外相關工廠，得輔導其設置共同污染防治設施。）；第4章之1「未登記工廠與特定工廠管理及輔導」規定，108年7月24日修正總說明略以：「……查現行第33條及第34條有關劃定特定地區輔導未登記工廠之期間及補辦臨時登記工廠應取得土地及建築物合法使用證明文件之期間，將於109年6月2日屆滿。自臨時工廠登記制度實施以來，迄今已納管7千4百餘家業者，其投資改善消防、環保、水利或水土保持等設施，已有效管制對於環境之潛在污染風險及維護公共安全，亦兼顧地方經濟發展及民眾就業，並達到就地納管之效果。鑒於多數業者仍未覓妥適宜工業用地遷移，辦理土地使用變更審查程序難以如期完成；又行政院農業委員會於106年清查法定農業用地既存工廠，佔地約1萬4千公頃，推估目前全國應登記而未登記工廠家數約有3萬8千家，尚未納入政府管理體制，實有必要再繼續輔導並擴大納管範圍。為在經濟發展、居民就業、環境保護間取得平衡，故以『全面納管、就地輔導』為目標，採取分級處理、實質管理及輔導，以維持產業發展、加強環境保護與調和國土規劃，並減緩開發工業區供未登記工廠業者遷廠對農地之侵蝕效應，爰擬具『工廠管理輔導法』部分條文修正案，……」；第5章「罰則」（第30條規定：「工廠有下列情形之一者，主管機關應令其停工並限期完成工廠登記，屆期未完成登記仍從事物品之製造、加工者，處行為人新臺幣2萬元以上10萬元以下罰鍰；屆期仍不遵行者，得按次連續處行為人新臺幣4萬元以上20萬元以下罰鍰至停工為止：一、違反第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。二、違反第16條第3項規定，遷移廠址未重新辦理工廠登記而從事物品之製造、加工。三、經依第24條規定撤銷工廠登記而仍從事物品之製造、加工。四、經依第25條規定廢止工廠登記而仍從事物品之製造、加工。」）；第6章附則。依據該法

規定之整體結構、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，工輔法規定之目的，係藉由健全之工廠管理及輔導，以促進工業之發展，並兼顧生態環境、提升環境品質及公共利益之維護而設，前開第21條第3項前段雖有「工廠製造、加工或使用危險物品應善盡安全管理責任，如發生重大環境污染、重大工安事故，『致嚴重影響鄰近工廠或民眾安全』者，直轄市、縣（市）主管機關得命其停工並改善之」規定，惟係賦予製造、加工或使用危險物品之工廠，應善盡安全管理之作為義務，如未善盡安全管理責任，發生重大環境污染或重大工安事故，致嚴重影響鄰近工廠或民眾安全時，並責由直轄市或縣（市）主管機關得命其停工、改善之權責；並未明確規定該管機關依此規定對人民負有特定作為義務而無不作為之裁量餘地，縱使核准工廠設立登記許可之行政處分對第三人已生政治、經濟、感情上等事實上利益或反射利益之影響，也無可能損害其權利或法律上利益，此第三人自非法律上利害關係人，而無提起行政訴訟之權能。準此，關於經許可設立登記工廠之鄰人訴請撤銷許可工廠設立之處分，法院固應就其主張之具體違法情節與規範，審查有無訴訟實施權能，惟衡酌工輔法第15條第2款規定：「工廠有下列情形之一者，不得辦理登記或變更登記：……二、違反土地使用管制規定。」，該款所聯結之都市計畫法臺灣省施行細則第18條規定：「（第1項）乙種工業區以供公害輕微之工廠與其必要附屬設施及工業發展有關設施使用為主，不得為下列建築物及土地之使用。但公共服務設施及公用事業設施，不在此限：……」，其規範目的在於透過限制乙種工業區內工廠從事特定高污染行業，以確保土地合理利用並維護公共利益；工輔法第15條第4款規定：「工廠有下列情形之一者，不得辦理登記或變更登記：……四、屬環境保護主管機關指定之事業種類、範圍及規模，其相關環境影響說明書、環境影響評估報告書或污染防治計畫未經環境保護主管機關核准或同意。」，則僅要求工廠登記主管

機關確保工廠符合環保法規，先由環保主管機關依法定職權進行審查，待各項審查通過後，工廠登記主管機關始得核准登記。是綜合上開法規之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果等因素綜合判斷，工廠登記之相關規範係為健全工廠管理及輔導，以促進工業之發展，並兼顧生態環境、提升環境品質，都市計畫法臺灣省施行細則第18條亦係為確保土地合理利用等公共利益，一般人民僅係藉由主管機關對於工廠之管理規範享有安全及優良環境品質之反射利益，縱使行政處分對第三人已生政治、經濟、感情上等事實上利益或反射利益之影響，也無可能損害其權利或法律上利益，此第三人自非法律上利害關係人，而無提起行政訴訟之權能。故一般人民不得以前開法規主張其權利或法律上利益受損害，具有訴訟權能而透過行政訴訟請求撤銷工廠核准登記以為救濟。

㈣經查，原告係主張系爭工廠坐落於玉泉村，其為玉泉村村民，系爭工廠位於乙種工業區所從事之製程有違反都市計畫法臺灣省施行細則第18條規定，且其排放的有毒廢水、廢氣影響鄰近居民健康安全，違反空氣污染防制法及水污染防治法等相關環保法規，就被告核准系爭工廠登記之原處分，具有法律上利害關係，請求撤銷原處分云云。惟查，系爭工廠係鉅偉公司檢附工廠登記申請書等相關文件，向被告申請登記（見本院卷第191-277頁），經被告審查，認其申請符合工輔法及都市計畫法臺灣省施行細則第18條規定，遂以原處分核准系爭工廠登記，本件原處分之相對人為鉅偉公司，並非原告，此有鉅偉公司110年7月12日工廠登記申請書及相關文件（見本院卷第191-277頁）、原處分（見本院卷第279-280頁）在卷可稽。依前開說明，關於被告以原處分核准系爭工廠之登記，原告僅係藉由被告對於系爭工廠之管理規範享有安全及優良環境品質之反射利益，本件原告並無保護規範理論之適用，原告非法律上利害關係人，而無提起本件訴訟之權能，屬當事人不適格。至原告主張系爭工廠有違反空氣

污染防制法及水污染防治法等相關環保法規等云，則係涉及系爭工廠製程有無違法污染事項，與適用工輔法核准系爭工廠登記之原處分無涉，自無從為本件原告是否有提起撤銷訴訟請求撤銷原處分之當事人適格依據，併此敘明。是原告以前開法規主張其為原處分之利害關係人，應無可採，訴願決定予以不受理，亦無不合，故原告提起本件撤銷訴訟屬當事人不適格。

㈤綜上所述，原告既非原處分相對人，亦非法律上利害關係人，欠缺實施訴訟權能，其提起本件撤銷訴訟即屬當事人不適格，且無從補正，本院自應依行政訴訟法第107條第3項第1款規定，逕以判決駁回其訴。

㈥本件的判決基礎已經明確，兩造其餘的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，而無一一論述的必要，併予說明。

五、結論：原告之訴為顯無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　11　　月　　19　　日

審判長法官　劉錫賢

法官　郭書豪

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代理人之情形	所需要件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師	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

為訴訟代理人。	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　　114　　年　　11　　月　　19　　日

書記官　黃毓臻