

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第584號

上 訴 人 大福砂石有限公司

代 表 人 黃秋珠

訴訟代理人 繆 璫 律師

繆忠男 律師

被 上 訴 人 新竹市政府

代 表 人 高虹安

訴訟代理人 莊美麗

上列當事人間工廠管理輔導法事件，上訴人對於中華民國112年7月6日臺北高等行政法院111年度訴字第1218號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、爭訟概要：

上訴人於民國110年8月18日以納管申請書檢附相關文件，就其位於新竹市○區○○路000巷00○0號（坐落新竹市○○段596-2、601、602、606、608、610、611、617-1、626-1、639、640、643地號等12筆土地）既有未登記工廠（下稱系爭工廠），向被上訴人申請納管。案經被上訴人審認系爭工廠從事「未分類其他非金屬礦物製品製造業」（砂石碎解加工業），且非「依法設置有廢水處理設施者」，非屬低污染事業，不符109年5月6日修正公布特定工廠登記辦法（下同）第2條第1項第2款之規定，遂依同辦法第6條第1項第2款規定，以111年2月11日府產商字第1110008029號函（下稱原處分）駁回上訴人納管之申請。上訴人不服，循序向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，先位聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷，2.被上訴人對於上訴人110年8月18日之

01 申請，應作成准予納管之行政處分；備位聲明：訴願決定及
02 原處分均撤銷。經原審以111年度訴字第1218號判決（下稱
03 原判決）駁回其在原審之訴後，上訴人仍不服，就先位聲明
04 部分提起本件上訴。

05 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記
06 載。

07 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

08 (一)上訴人經營砂石碎解加工業，但無法取得環保機關出具之水
09 污染防治許可證，未依法設置有廢水處理設施，屬經濟部10
10 9年3月20日經中字第10904601320號公告（下稱109年3月20
11 日公告）「低污染認定基準」編號28細類2399之「未分類其
12 他非金屬礦物製品製造業」，非屬低污染事業；而上開經濟
13 部109年3月20日公告之「低污染認定基準」，雖未就「『依
14 法』設置有廢水處理設施者」為進一步說明，然該認定基準
15 本係源自工廠管理輔導法第28條之5第1項而來，此條項立法
16 說明又謂係參考未登記工廠補辦臨時工廠登記辦法第7條規
17 定，亦即當循臨時工廠登記等相關規定，俾以取得環保機關
18 出具之水污染防治許可證，方屬「依法設置有廢水處理設施
19 者」，非謂只要設置有廢水處理設施，未經取得有關水污染
20 防治許可證，即可認屬低污染事業，經濟部嗣以110年12月1
21 0日經授中字第11031301490號函（下稱110年12月10日函）
22 就此予以敘明，旨在解釋「低污染認定基準」審認疑義，核
23 與工廠管理輔導法第28條之5第1項立法旨趣無違，屬解釋性
24 行政規則，僅需有效下達即可，無涉法規命令之發布程序。
25 故被上訴人基此認定上訴人未取得環保機關出具之水污染防
26 治許可證，非屬特定工廠登記辦法第2條第1項第2款所稱
27 「低污染事業」，無從依工廠管理輔導法第28條之5第1項予
28 以納管，遂依特定工廠登記辦法第6條第1項第2款規定，以
29 原處分駁回其納管之申請，應屬適法。

30 (二)上訴人既未適法取得環保機關出具之水污染防治許可證，自
31 不符合經濟部109年3月20日公告規範之低污染事業，無從依

01 特定工廠登記辦法第2條第1項第2款規定，向被上訴人申請
02 納管，即無上訴人所述侵害財產權、工作權及營業自由，抑
03 或有違反法律保留、信賴保護、比例原則等情。經濟部以11
04 0年12月10日函復改制前行政院環境保護署（已改制為環境
05 部，下稱環保署）110年9月23日環署水字第1101123275號函
06 （下稱110年9月23日函），敘明「依法設置有廢水處理設施
07 者」，係指「依規取得臨時登記工廠者並取得環保機關出具
08 之水污染防治許可證」，此一函釋符合工廠管理輔導法第28
09 條之5第1項立法旨趣，上訴人實無從再援引環保署110年9月
10 23日函，更為不同之法規解釋與適用，難謂其屬低污染事
11 業。至經濟部中區辦公室郭坤明主任111年4月19日訪談內
12 容，乃個別公務人員之建議，非以機關名義作成之函令，無
13 從變更經濟部109年3月20日公告之「低污染認定基準」等
14 語，判決駁回上訴人在原審之訴。

15 四、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，茲就上
16 訴意旨補充論斷如下：

17 (一)工廠管理輔導法第28條之1第1項規定：「直轄市、縣（市）
18 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
19 （以下簡稱新增未登記工廠），應即依法停止供電、供水及
20 拆除；對於105年5月19日以前既有之未登記工廠（以下簡稱
21 既有未登記工廠），依下列規定辦理：一、非屬低污染之既
22 有未登記工廠，應訂定輔導期限，輔導業者轉型、遷廠或關
23 廠。其拒不配合者，應依法停止供電、供水、拆除。二、屬
24 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
25 管或提出工廠改善計畫者，應依法停止供電、供水、拆除。
26 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
27 出工廠改善計畫經核定者，應輔導其改善，並定期對其實施
28 稽查。」第28條之5第1項規定：「低污染之既有未登記工
29 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
30 2年內，自行或於直轄市、縣（市）主管機關通知後，申請
31 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。」依工廠管理輔導法第28條之5、第28條之6及第28條之7第3項規定授權訂定特定工廠登記辦法第2條第1項及第2項規定：「（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6條第1項第2款規定：「第2條申請納管案件有下列情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關應以書面予以駁回：……二、不符合第2條第1項納管條件。」依據上開規定可知，既有未登記工廠申請納管須符合特定工廠登記辦法第2條第1項之5項條件，若非屬低污染事業者，縱符合其他4項條件，其申請納管亦應予駁回。

(二)至於有關低污染之認定，經濟部依工廠管理輔導法第28條之7第3項規定授權，以109年3月20日公告「低污染認定基準」，採負面表列方式，凡不在該表所列舉之行業別或製程者，即屬低污染事業，其中編號28細類2399「未分類其他非

01 金屬礦物製品製造業（僅限從事砂石碎解加工業者，但依法
02 設置有廢水處理設施者除外）」。經濟部就有關「低污染認
03 定基準」編號28細類2399審認疑義，復以110年12月10日函
04 說明略以：「……二、查本部109年3月20日公告『低污染認
05 定基準』編號28細類2399未分類其他非金屬礦物製品製造業
06 （僅限從事砂石碎解加工業者，但依法設置有廢水處理設施
07 者除外），係指砂石碎解加工業為非屬低污染行業，但依法
08 設置有廢水處理設施者除外。三、其中『依法設置有廢水處
09 理設施者』依本部邀集行政院環境保護署研商決議，係指
10 『依規取得臨時登記工廠者並取得環保機關出具之水污染防
11 治許可證』，以確保業者符合目前環保法令相關規定。」準
12 此可知，「未分類其他非金屬礦物製品製造業（僅限從事砂
13 石碎解加工業者）」若未依規取得臨時登記工廠者並取得環
14 保機關出具之水污染防治許可證，即非屬低污染事業。

15 (三)經查，上訴人經營砂石碎解加工業，於110年8月18日就既有
16 未登記之系爭工廠，向被上訴人申請納管，經新竹市環境保
17 護局110年9月7日派員至現場稽查，上訴人所申辦系爭工廠
18 設置擋雨、導雨設施等水污染防治措施，並設置逕流廢水專
19 用沉砂池，惟尚未取得水污染防治相關許可證件，不符合特
20 定工廠登記辦法第2條第1項第2款之規定等情，為原審依法
21 確定之事實，經核與卷內證據資料相符。原審斟酌全辯論意
22 旨及調查證據結果，據以論明：經濟部109年3月20日公告之
23 「低污染認定基準」雖未就「依法設置有廢水處理設施者」
24 為進一步說明，然該認定基準本係源自工廠管理輔導法第28
25 條之5第1項而來，該條立法說明又謂係參考未登記工廠補辦
26 臨時工廠登記辦法第7條規定，經濟部以110年12月10日函敘
27 明「低污染認定基準」編號28細類2399所指「依法設置有廢
28 水處理設施者」，係「依規取得臨時登記工廠者並取得環保
29 機關出具之水污染防治許可證」，旨在解釋「低污染認定基
30 準」審認疑義，核與工廠管理輔導法第28條之5第1項立法旨
31 趣無違；上訴人既未適法取得環保機關出具之水污染防治許

01 可證，即不符合特定工廠登記辦法第2條第1項第2款之規定
02 定，被上訴人依同辦法第6條第1項第2款規定，以原處分駁
03 回上訴人納管之申請，要屬適法等語，業已詳述其認定之依
04 據及得心證之理由，並就上訴人主張各節何以不足採取，予
05 以論駁甚明（原判決第5-8頁），經核於法並無違誤。

06 (四)上訴意旨主張：經濟部以110年12月10日函補充解釋109年3
07 月20日公告之「低污染認定基準」，無論其性質為法規命令
08 抑或解釋性行政規則，於未踐行法定發布程序前，自尚未發
09 生效力，原判決遽論該函性質為解釋性行政規則，僅需有效
10 下達即可，應有違誤等語。按行政程序法第161條規定，有
11 效下達之行政規則，即具有拘束訂定機關、其下級機關及屬
12 官之效力，而同法第159條第2項第2款之解釋性規定及裁量
13 基準等行政規則，因對人民有影響，基於法治國家要求，行
14 政機關訂定此等行政規則，除應依同法第160條第1項規定下
15 達下級機關或屬官外，依同條第2項規定，應由其首長簽
16 署，並登載於政府公報發布之。惟此一發布並非解釋性行政
17 規則之成立或生效要件，未依行政程序法第160條第2項規定
18 登載於政府公報，並不影響解釋性行政規則之效力。從而，
19 原判決敘明：經濟部以110年12月10日函敘明109年3月20日
20 公告「低污染認定基準」編號28細類2399，所指「依法設置
21 有廢水處理設施者」，係「依規取得臨時登記工廠者並取得
22 環保機關出具之水污染防治許可證」，旨在解釋「低污染認
23 定基準」審認疑義，核與工廠管理輔導法第28條之5第1項立
24 法旨趣無違，屬解釋性行政規則，僅需有效下達即可，無涉
25 法規命令之發布程序等語，於法並無違誤。

26 (五)上訴意旨又主張：綜觀特定工廠登記辦法相關規定及環保署
27 110年9月23日函內容，申請人於「提出特定工廠登記申請
28 書」時，方有義務檢附「水污染防治許可證」，換言之，於
29 前階段納管程序，申請人尚無需交付此一由環保機關出具之
30 許可證明文件；經濟部未與有關機關會商即作成110年12月1
31 0日函，致前述程序先後錯亂，事實層面上完全剝奪相關人

民依工廠管理輔導法及特定工廠登記辦法申請納管之權利，實質上架空工廠管理輔導法為促進工業發展並健全工廠管理及輔導之目的，不僅逾越母法授權，實際上更與母法意旨背道而馳，必然違反母法且違背比例原則，原判決憑以作成不利上訴人認定，復未具體指出「依法設置有廢水處理設施者」係依何法？顯有違背法令及理由不備之違法等語。經查，經濟部110年12月10日函已載明係該部邀集環保署研商決議，上訴意旨指稱經濟部未與有關機關會商即作成110年12月10日函，顯屬誤會。再者，原判決已敘明：經濟部109年3月20日公告之「低污染認定基準」雖未就「依法設置有廢水處理設施者」為進一步說明，然該認定基準本係源自工廠管理輔導法第28條之5第1項而來，立法說明又謂係參考未登記工廠補辦臨時工廠登記辦法第7條規定，亦即當循臨時工場登記等相關規定，俾以取得環保機關出具之水污染防治許可證，方屬「依法設置有廢水處理設施者」，非謂只要設置有廢水處理設施，未經取得有關之水污染防治許可證，即可認屬低污染事業；經濟部以110年12月10日函敘明「低污染認定基準」編號28細類2399所指「依法設置有廢水處理設施者」，係「依規取得臨時登記工廠者並取得環保機關出具之水污染防治許可證」，旨在解釋「低污染認定基準」審認疑義，核與工廠管理輔導法第28條之5第1項立法旨趣無違等語，於法並無不合。上訴人此部分主張，容屬其主觀歧異見解，亦不可採。

(六)上訴意旨另主張：上訴人因信賴上開「低污染認定基準」及被上訴人前以110年6月9日府產商字第1100010164號函（下稱110年6月9日函）駁回納管申請所為教示，才據以完成設置擋雨、導雨設施等水污染防治措施，並設置逕流廢水專用沉砂池等廢水處理設施後，再於110年8月18日申請納管，且無行政程序法第119條之情，其信賴自應受保障，原處分逕以其後發布之經濟部110年12月10日函駁回上訴人納管申請，侵害其依舊法規預期可取得納管之利益，違反信賴保護

01 原則甚明，原判決隻字未提被上訴人110年6月9日函，逕認
02 原處分無侵害信賴保護，應有違論理、經驗法則及未審酌與
03 待證事實有關之訴訟資料暨理由不備之違法等語。經查，依
04 工廠管理輔導法第28條之7第3項規定，有關低污染之認定基
05 準，由中央主管機關經濟部會商有關機關定之。經濟部據以
06 109年3月20日公告「低污染認定基準」編號28細類2399「未
07 分類其他非金屬礦物製品製造業（僅限從事砂石碎解加工業
08 者）」，非屬低污染事業，但「依法設置有廢水處理設施
09 者」除外；嗣經濟部邀集環保署研商決議，再以110年12月1
10 0日函補充解釋上開「低污染認定基準」所指「依法設置有
11 廢水處理設施者」係指「依規取得臨時登記工廠者並取得環
12 保機關出具之水污染防治許可證」，旨在闡明工廠管理輔導
13 法第28條之5第1項、第28條之7第3項、特定工廠登記辦法第
14 2條第2項有關「低污染」之原意，及「低污染認定基準」編
15 號28細類2399審認疑義，依法應自前開法規生效之日起即有
16 其適用，並非自110年12月10日始生效，尚無上訴意旨所稱
17 因信賴舊法規預期可取得納管利益之問題。至於被上訴人11
18 0年6月9日函僅敘明：依水污染防治措施及檢測申報管理辦
19 法第9條規定，上訴人應設置遮雨、擋雨、導雨設施及沉砂
20 池等防治措施，未符低污染事業之定義等語，並未指明毋須
21 「依規取得臨時登記工廠者並取得環保機關出具之水污染防
22 治許可證」。從而，原判決認本件尚無上訴人所稱侵害其財
23 產權、工作權、營業自由及違反信賴保護原則之情事，並無
24 不合。

25 (七)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤。上訴
26 意旨執詞指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予
27 駁回。

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

30 中 華 民 國 113 年 7 月 30 日

31 最高行政法院第二庭

01 審判長法官 簡 慧 娟
02 法官 王 俊 雄
03 法官 洪 慕 芳
04 法官 蔡 如 琪
05 法官 陳 文 燦

06 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
07 中 華 民 國 113 年 7 月 30 日
08 書記官 章 舒 涵