

臺北高等行政法院判決

111年度訴字第1218號

112年6月1日辯論終結

原告 大福砂石有限公司

代表人 黃秋珠

訴訟代理人 繆璵律師

複代理人 繆忠男律師

被告 新竹市政府

代表人 高虹安

訴訟代理人 莊美麗

蔡伊雅律師

上列當事人間工廠管理輔導法事件，原告不服經濟部民國111年8月30日經訴字第11106306510號訴願決定（原處分：新竹市政府111年2月11日府產商字第1110008029號函），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

一、程序部分：

被告代表人本為林智堅，嗣變更為高虹安，茲經高虹安具狀聲明承受訴訟（見本院卷第203頁至第204頁），核無不合，先予敘明。

二、爭訟概要：

原告經營砂石碎解加工業，在新竹市東區千甲路436巷11之1號設廠（坐落新竹市千甲段596-2、601、602、606、608、610、611、617-1、626-1、639、640、643號等12筆土地），為既有之未登記工廠（下稱系爭工廠）；嗣原告於民國110年8月18日，就系爭工廠向被告申請納管，經被告審認系爭工廠從事「未分類其他非金屬礦物製品製造業」（砂石碎解

加工業者），且未「依法設置有廢水處理設施者」，非屬低污染事業，不符合特定工廠登記辦法第2條第1項第2款，遂依同辦法第6條第1項第2款規定，於111年2月11日以府產商字第1110008029號函，駁回原告納管之申請（下稱原處分）。然原告不服原處分，提起訴願，經經濟部於111年8月30日以經訴字第11106306510號訴願決定，訴願駁回；但原告猶不服訴願決定，故向本院提起行政訴訟。

三、原告主張：

經濟部110年12月10日經授中字第11031301490號函認為，所謂「依法」設有廢水處理設施之砂石破碎加工業屬低污染行業，係指「依規定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」，無論其定性為法規命令或解釋性行政規則，均因未踐行行政程序法規定之發布程序而不生效力，被告卻據以作成原處分，顯屬違法。況事業經認定為非屬低污染事業，即無法申請納管，影響人民財產權、工作權及營業自由，對於認定事業是否屬低污染事業之審查基準，即應符合法律保留、信賴保護及再授權禁止等憲法原則；則原告信賴經濟部109年3月20日經中字第10904601320號公告之低污染認定基準，其中編號28細類2399明訂從事砂石破碎加工業者，依法設置有廢水處理設施者，屬低污染事業，原告乃耗資購置廢水處理相關設備，並於110年8月18日提出納管申請，應屬適法。詎經濟部竟以110年12月10日函增加工廠管理輔導法所無之限制要件，要求原告依特定工廠登記辦法第2條第1項規定，於111年3月19日前另行取得水污染防治許可證，始得申請納管，除有違不當連結禁止原則外，且無異於以不可能達成之短時程（僅約3個月）實質阻絕人民申請納管之可能，剝奪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，嚴重侵害原告財產權、工作權及營業自由，且有違信賴保護原則、誠信原則及比例原則。是原告既已耗資購置廢水處理相關設備，實質上已屬低污染事業，基於保護人民財產權及信賴保護之精神，以及工廠管理輔導

01 法為促進工業發展、健全工廠管理及輔導之立法目的，應使
02 原告得先依一般工廠登記之前置程序納管、由主管機關予以
03 輔導改善，再申請特定工廠登記，以達工廠管理輔導法全面
04 納管、就地輔導之政策目標，法院應拒絕適用未經法定程序
05 發布之經濟部110年12月10日函，命被告作成准予原告納管
06 之行政處分等語。併為先位聲明：訴願決定及原處分均撤銷，
07 被告對於原告110年8月18日之申請，應作成准予納管之
08 行政處分；另備位聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

09 四、被告則以：

10 特定工廠登記辦法規範之申請納管及特定工廠之審查程序、
11 基準等事項，均由中央主管機關經濟部會商有關機關訂之，
12 地方政府並無相關法令解釋權及裁量權；故經濟部於111年1
13 月17日召開低污染認定基準四碼細類2399審認疑義會議，決
14 議仍維持經濟部110年12月10日函「依法設置有廢水處理設
15 施係指依規取得臨時登記工廠並取得環保機關出具之水污染
16 防治許可證」意旨，俾確保業者符合目前環保法令相關規
17 定。又工廠管理輔導法對於105年5月19日以前既有之未登記
18 工廠，為管理及輔導其逐步改善為合法規範工廠，而例外准
19 予申請納管，基於環境保護及安全考量，須以低污染為條
20 件，經濟部乃於109年3月20日公告低污染認定基準，採以負
21 面表列之方式，凡不在列舉行業別或製程者，均非屬低污染
22 事業；而砂石碎解加工業本非屬低污染事業，實務上砂石廠
23 廢污水每每對環境造成嚴重危害，特定砂石業工廠設置有合
24 法廢水處理設施以避免水污染者，始得例外認屬低污染事
25 業。是所謂設置有廢污水處理設施者，自係指該廢水處理設
26 施取得環保機關出具之水污染防治許可證、符合目前環保法
27 令相關規定者，並未逾越工廠管理輔導法及特定工廠登記辦
28 法之規定，亦未額外課予人民母法所未要求之義務。且經濟
29 部110年12月10日函為解釋性行政規則，其解釋符合工廠管
30 理輔導法之規範意旨，未逾越授權範圍，亦未增加法律對人

民所無之限制，核與法律保留原則無違，被告據以作成原處分並無違誤等語，資為抗辯。併為聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

(一)按直轄市、縣（市）主管機關對於105年5月20日以後新增之未登記工廠，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，依下列規定辦理：1.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；2.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；3.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；低污染之既有未登記工廠，應於本法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：1.產品依法令禁止製造者，2.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，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；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，工廠管理輔導法第28條之1第1項、第28條之5第1項、第28條之7第3項定有明文。再未登記工廠符合下列條件者，至遲應於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：1.、105年5月19日前已從事物品製造、加工，且申請時仍持續中，2.屬低污染事業，3.產品非屬依法令禁止製造，4.非屬經濟部基於環境保護或

安全考量公告不宜設立工廠，5.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；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2條申請納管案件有不符合第2條第1項納管條件情形者，直轄市、縣（市）主管機關應以書面予以駁回，復為特定工廠登記辦法第2條第1項、第2項、第6條第1項第2款所明訂。另依經濟部109年3月20日經中字第10904601320號公告「低污染認定基準」，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；其中，編號28細類2399為「未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者，但依法設置有廢水處理設施者除外）」。

(二)查原告經營砂石碎解加工業，在新竹市東區千甲路436巷11之1號設廠，為既有之未登記工廠，嗣原告於110年8月18日，就系爭工廠向被告申請納管，經被告審認系爭工廠從事「未分類其他非金屬礦物製品製造業」（砂石碎解加工業者），且未「依法設置有廢水處理設施者」，非屬低污染事業，不符合特定工廠登記辦法第2條第1項第2款，遂依同辦法第6條第1項第2款規定，於111年2月11日以原處分，駁回原告納管之申請等情，有納管申請書、相關函文暨原處分等在卷可參（見本院卷第135頁至第146頁），堪以認定。則原告係經營砂石碎解加工業，但無取得環保機關出具之水污染防治許可證，未依法設置有廢水處理設施，屬經濟部109年3月20日公告「低污染認定基準」編號28細類2399之「未分類其他非金屬礦物製品製造業」，非屬低污染事業；故被告以原告不符合特定工廠登記辦法第2條第1項第2款所稱之低污染事業，無從依工廠管理輔導法第28條之5第1項予以納管，遂依特定工廠登記辦法第6條第1項第2款規定，以原處分駁回原告納管之申請，核無違誤。

(三)復參酌工廠管理輔導法第28條之5第1項、第28條之7第3項立法理由謂，低污染之既有未登記工廠仍不得有影響環境或安

全之虞，或妨礙地方發展等情形，參考未登記工廠補辦臨時工廠登記辦法第7條規定，爰於（第28條之5）第1項但書列舉3款不得申請納管之情形，說明如下：1.工廠製造法令禁止之產品，應不予納管，爰訂定第1款規定；2.經中央主管機關因環境保護或安全考量，於會商有關機關後公告不宜設立工廠之情形，例如水利法第78條第4款河川區域禁止設立工廠，水土保持法第19條第2項規定，經劃定為特定水土保持區，禁止任何開發行為，自來水法第11條第1項規定，經劃定公布水質水量保護區，禁止或限制污染性工廠等情形，爰訂定第2款；3.直轄市、縣（市）主管機關為因應整體發展需要，經考量有不適宜設立工廠之情形時，得報請中央主管機關同意後，為不得設立工廠之公告，例如臺北市社子島將以區段徵收方式開發，可能有不宜受理申請納管之情形，爰訂定第3款；本章有關低污染之認定基準、（第28條之7）第1項及第28條之5第1項至第5項、第28條之6規定所涉及之事項，由經濟部會商農業委員會、環境保護署、內政部、直轄市、縣（市）政府等機關訂定辦法規範，以利執行，爰於第3項明定授權規定。準此，經濟部於109年3月20日公告之「低污染認定基準」，乃係參考未登記工廠補辦臨時工廠登記辦法第7條規定，考量低污染之既有未登記工廠仍不得有影響環境或安全之虞，或妨礙地方發展等情形，明訂低污染之認定基準；故編號28細類2399所指「未分類其他非金屬礦物製品製造業」，係指砂石碎解加工業為非屬低污染事業，但依法設置有廢水處理設施者除外，始符合工廠管理輔導法第28條之5第1項立法旨趣。雖經濟部109年3月20日公告之「低污染認定基準」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，亦即當循臨時工廠登記等相關規定，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

01 設施，未經取得有關之水污染防治許可證，即可認屬低污染
02 事業。是經濟部同此見解，於110年12月10日以經授中字第1
03 1031301490號函，敘明「低污染認定基準」編號28細類239
04 9，所指「依法設置有廢水處理設施者」，係「依規取得臨時
05 登記工廠者並取得環保機關出具之水污染防治許可證」，
06 旨在解釋「低污染認定基準」審認疑義，核與工廠管理輔導
07 法第28條之5第1項立法旨趣無違，屬解釋性行政規則，僅需
08 有效下達即可，未有增設法律所無之限制，無涉法規命令之
09 發布程序；故被告基此認定原告未取得環保機關出具之水污
10 染防治許可證，非屬低污染事業，遂以原處分駁回其納管之
11 申請，要屬適法。

12 (四)固原告猶謂事業經認定為非屬低污染事業，即無法申請納
13 管，影響人民財產權、工作權及營業自由，應符合法律保
14 留、信賴保護及再授權禁止等憲法原則，亦即只需設有廢水
15 處理設施，即符合經濟部「低污染認定基準」編號28細類23
16 99之從事砂石碎解加工業者，依法設置有廢水處理設施者。
17 惟依前開說明，該公告所指「依法設置有廢水處理設施
18 者」，係指「依規取得臨時登記工廠者並取得環保機關出具
19 之水污染防治許可證」，如前所述；則原告既未適法取得環
20 保機關出具之水污染防治許可證，自不符合該公告規範之低
21 污染事業，無從依特定工廠登記辦法第2條第1項第2款規
22 定，向被告申請納管，即無原告所述侵害財產權、工作權及
23 營業自由，抑或有違反法律保留、信賴保護、比例原則等情
24 形。另原告援引環境保護署110年9月23日環署水字第110112
25 9275號函，認未登記工廠於納管前尚無法取得水污染防治許
26 可證（文件），與經濟部109年12月28日經中一字第1093136
27 0750號函說明從事砂石碎解加工，倘於申請納管前「取得合
28 法廢水處理設施相關許可文件」，即屬低污染事業發生扞格
29 （見本院卷第241頁至第243頁），應使原告得先依一般工廠
30 登記之前置程序納管、由主管機關予以輔導改善，再申請特
31 定工廠登記乙節；因經濟部嗣已就環境保護署110年9月23日

函，以110年12月10日函覆在案，敘明「依法設置有廢水處理設施者」，係指「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」，此一函釋符合工廠管理輔導法第28條之5第1項立法旨趣，原告實無從再援引環境保護署110年9月23日函，更為不同之法規解釋與適用，難謂其屬低污染事業。至原告舉環境保護署同仁與立法委員或其助理訪談紀要，引經濟部中部辦公室郭坤明主任111年4月19日訪談內容，建議砂石碎解加工業如於111年3月19日前已申請納管，且其設置之廢水處理設施經地方政府現勘同意，即符合「依法設置有廢水處理設施者除外」之但書規定，得納管（見本院卷第245頁至第249頁）；但此乃個別公務人員之建議，非以機關名義作成之函令，無從變更經濟部109年3月20日公告之「低污染認定基準」，原告基此為其主張，亦屬無據。

(五)是經濟部109年3月20日公告之「低污染認定基準」，採負面表列方式，編號28細類2399所指「未分類其他非金屬礦物製品製造業」，係指砂石碎解加工業為非屬低污染事業，但依法設置有廢水處理設施者除外，依工廠管理輔導法第28條之5第1項立法旨趣，為「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」；則原告經營砂石碎解加工業，但無取得環保機關出具之水污染防治許可證，未依法設置有廢水處理設施，非屬低污染事業，故被告基此以原處分駁回原告納管之申請，核無違誤。

六、綜上所述，原告經營砂石碎解加工業，因系爭工廠為既有之未登記工廠，經向被告申請納管，嗣經被告審認原告不符合特定工廠登記辦法第2條第1項第2款所稱之低污染事業，無從依工廠管理輔導法第28條之5第1項予以納管，遂依特定工廠登記辦法第6條第1項第2款規定，以原處分駁回原告納管之申請，要屬有據，訴願決定遞予維持，亦無不合。從而，原告訴請撤銷原處分及訴願決定，被告對於原告110年8月18

日之申請，應作成准予納管之行政處分，即如其訴之聲明先位、備位所示，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及舉證，經本院審酌後，認對於判決結果不生影響，爰不一一論述，併此敘明。

八、依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 112 年 7 月 6 日

臺北高等行政法院第一庭

審判長法 官 蕭忠仁

法 官 羅月君

法 官 黃翊哲

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

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. 上訴人或其法定代理人具備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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二

01

形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人

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. 上訴人為公法人、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，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 112 年 7 月 6 日

03

書記官 李芸宜