

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭

113年度訴字第55號

114年11月6日辯論終結

原告 大漢預拌廠股份有限公司

代表人 蔡錦忠(董事長)

訴訟代理人 宋重和 律師

翁敬翔 律師

被告 新北市政府環境保護局

代表人 程大維(局長)

訴訟代理人 陳俊揚

陳佑榕

黃于庭

上列當事人間空氣污染防治法事件，原告不服新北市政府中華民國112年11月16日新北府訴決字第1121639592號訴願決定(案號：1121100936號)，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、爭訟概要：

原告於新北市○○區○○路000號設立未登記之工廠(下稱系爭工廠)，從事將水泥、混凝土粒料及摻料，以水充分混和之混凝土預拌製程(下稱系爭製程)，且為每日最大設計拌合量大於50立方公尺之作業，核屬改制前行政院環境保護署(現改制為環境部，下稱環境部)民國100年12月19日環署空字第1000109769E號公告第2批第2類應申請設置、變更及操作許可之固定污染源(混凝土拌合程序)。被告因111年水污

01 染熱區打擊計畫，於111年10月7日14時許派員至系爭工廠稽
02 查，發現原告未領有固定污染源設置及操作許可證(下稱設
03 置及操作許可證)，逕行從事系爭製程作業，爰予舉發並給
04 予原告陳述意見之機會。被告審酌調查事實、證據及原告所
05 陳述之意見，仍認原告為工商廠、場，違反空氣污染防制法
06 第24條第1項、第2項規定事實明確，乃以112年7月4日新北
07 環稽字第1121268943號函併附同日新北環稽字第20-112-070
08 005號及第20-112-070006號裁處書(下稱原處分)，依同法第
09 63條後段及公私場所固定污染源違反空氣污染防制法應處罰
10 鍰額度裁罰準則(下稱裁罰準則)第3條規定，裁處原告罰鍰
11 新臺幣(下同)160萬元，並命自裁處書送達之日起系爭製程
12 停工；另依環境教育法第23條規定，處環境講習8小時。原
13 告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，遂提起本件行政訴
14 訟。

15 二、原告主張及聲明：

16 (一)主張要旨：

- 17 1.原告所屬系爭工廠因屬「非屬低污染之既有未登記工廠」，
18 於109年11月10日配合工廠管理輔導法申請轉型、遷廠或關
19 廠計畫，並經新北市政府經濟發展局(下稱經發局)以110年1
20 1月25日新北經工字第1102263226號函(下稱輔導期限函)核
21 定應於112年9月18日前完成遷廠作業。原告申請後，除依工
22 廠管理輔導法第28條之8第2項繼續於現有規模下從事物品之
23 製造、加工外，並依被告官方網站Q&A所示內容，以「既有
24 且屬低污染事業之工廠」之身分，向被告申請設置及操作許
25 可證，然被告於原告前開申請期間，違反經濟部111年11月2
26 1日經中字第11104604970號函(下稱111年11月21日函)及環
27 境部環境管理署(下稱環管署)112年10月16日環管執字第112
28 7008168號函(下稱112年10月16日函)關於未登記工廠管理及
29 輔導期限內，於現有規模條件下，未登記工廠可持核定輔導
30 期限函作為目的事業主管機關證明文件，向環保單位申辦環
31 保許可文件之意旨，於原處分作成後，以設置及操作許可證

01 申請文件中欠缺原告客觀上不可能提出之「主管機關核准設
02 置函或相關證明文件」作為駁回設置及操作許可證之申請。
03 原告於申請設置及操作許可證期間，於著手遷廠準備之際，
04 應仍得依工廠管理輔導法第28條之8第2項，於現有規模條件
05 下繼續營運，被告以原告未取得設置及操作許可證逕行系爭
06 製程而為裁罰，實係工廠管理輔導法與空氣污染防治法之主
07 管機關不同，就同一法規解釋之歧異、衝突與矛盾，致人民
08 無所適從，所生之不利益不應由原告承擔。

09 2.原告於取得經發局所發之輔導期限函後，隨即委託順達環保
10 顧問有限公司(下稱順達公司)辦理申請設置及操作許可證程
11 序事宜，而順達公司已於110年12月14日向原告報價，然因
12 被告承辦人員認為原告不可能取得「主管機關之設置函或相
13 關證明文件」，要求原告不得遞件。另因原告與友廠上泉混
14 凝土股份有限公司(下稱上泉公司)皆委託順達公司辦理申請
15 設置及操作許可證程序事宜，原告得知上泉公司與原告情形
16 相同，遭被告以場址位於農業區為由，要求檢附「主管機關
17 之設置函或相關證明文件」，嗣亦以此為由駁回上泉公司之
18 申請，原告方未於111年10月7日稽查前實際向被告遞件申請
19 設置及操作許可證。

20 3.經濟部依工廠管理輔導法之授權，訂定特定工廠登記辦法，
21 依同法第2條第1項第1款規範可知，未登記工廠欲按工廠管
22 理輔導法第4章之1規定申請管理及輔導，於申請時，必須於
23 未登記工廠內持續從事原有物品之製造，而最高行政法院11
24 3年度上字第630號判決，亦強調持續從事物品之製造屬申請
25 管理及輔導之法定必要條件。原告既已依工廠管理輔導法規
26 定積極申請轉型、遷廠或關廠計畫，經經發局核定系爭工廠
27 輔導期限為112年9月18日，自得繼續營運至輔導期限止。原
28 告因取得輔導期限函，信賴系爭工廠於遷廠前，得依現狀繼
29 續營運，復無行政程序法第119條所定信賴不值得保護之事
30 由，被告逕以原處分裁罰原告，違反信賴保護原則。

01 4.系爭工廠經核定輔導期限為112年9月18日，系爭工廠於原址
02 以現有規模繼續經營原有業務至多至輔導期限止，繼續營運
03 期間不到2年，且原告業已著手準備遷廠，縱經被告核發設
04 置及操作許可證，其效力亦僅至輔導期限止，扣除原告申請
05 許可所花費之時間，許可期限可能低於2個月，被告忽略上
06 開情形及經濟部函釋意旨，要求原告申請設置及操作許可
07 證，無從達成工廠管理輔導法之立法目的，架空允許既有非
08 屬低污染之未登記工廠繼續從事物品製造、加工之規定外，
09 並對原告造成不合比例之侵害，原處分有違比例原則。

10 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

11 三、被告答辯及聲明：

12 (一)答辯要旨：

- 13 1.原告從事之系爭製程，屬環境部公告第2批第2類應申請設
14 置、變更及操作許可之固定污染源，依空氣污染防制法第24
15 條規定，申請並取得設置及操作許可證方可為之。原告未取
16 得設置及操作許可證，即進行系爭製程之操作，經被告派員
17 至系爭工廠稽查時發現上情，原處分據以裁罰原告，並無違
18 誤。
- 19 2.原告經經發局以輔導期限函核定，應於輔導期限112年9月18
20 日前完成遷廠作業，被告並提供審查意見以：請原告於輔導
21 期限內加強污染防制設備設置。惟被告於111年10月7日派員
22 前往系爭工廠稽查時，原告未依規定取得設置及操作許可證
23 即逕行系爭製程之操作，經被告命停工及應取得設置及操作
24 許可證，惟原告至112年5月26日始向被告申請前開許可證。
25 被告就系爭製程及其固定污染源設備等資料逐項審查，於實
26 質審查時發現有多項不全或缺失，並多次提醒原告補正申
27 請，惟原告逾期未完成補正，被告遂駁回前開許可證之申
28 請，並非以原告欠缺主管機關核准設置函或相關證明文件為
29 駁回前開許可證申請之理由。至於環管署112年10月16日
30 函，僅表示業者於輔導期限內及就現有規模條件下，可持核
31 定輔導期限函為目的事業主管機關證明文件，向環境保護主

管機關申辦環保許可文件；環境部111年12月27日環署督字第1111170397號函(下稱111年12月27日函)，則係針對已依工廠管理輔導法及「非屬低污染之既有未登記工廠轉型遷廠或關廠及輔導期限處理原則」(下稱非低污工廠處理原則)等規定以經核定輔導期限之未登記工廠，如向環境保護主管機關申辦環保許可文件，可持核定輔導期限函作為目的事業主管機關證明文件，並無未登記工廠得於輔導期限前，逕以現有規模進行製程操作，毋須取得設置及操作許可證之意旨。工廠之輔導管理並不等於環境保護之豁免，自無原告主張取得輔導期限函在接受輔導轉型、遷廠、關廠或申請納入管理期間可以不受其他環保法規之管制，本件並無信賴保護原則之適用。

3.被告係依裁罰準則第2條、第3條等規定為裁罰之裁量，並無違誤。原告於111年10月7日犯違章行為，直至112年5月26日始向被告申請系爭製程設置及操作許可證，被告並於實質審查時發現有多項不全或缺失，經命補正猶未補正完畢，被告於112年7月31日駁回原告設置及操作許可證之申請，惟此不影響本件原告違規事實之成立。系爭工廠縱為合法登記之工廠，仍應遵守空氣污染防制法相關申請設置及操作許可證之規定始得為之，並無原告所稱係目的事業主管機關與主管機關部門爭議所生之不利益，致被告對原告裁罰造成違反比例原則之侵害。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、本件如爭訟概要欄所載之事實，業經兩造分別陳明在卷，並有原處分(原處分卷第68頁至71頁)、訴願決定(原處分卷第1頁至9頁)、被告111年10月7日稽查紀錄及現場採證照片(原處分卷第74頁至80頁)在卷可稽，堪信屬實。

五、本件爭點：原告所屬「非屬低污染之既有未登記工廠」之系爭工廠，於工廠輔導期間之111年10月7日，於未申請並取得系爭製程設置及操作許可證下，逕行設置及操作系爭製程作業，是否違反空氣污染防制法第24條第1項、第2項規定？被

01 告依同法第63條後段規定作成原處分，裁處原告160萬元罰
02 鍰，命自裁處書送達之日起，系爭製程停工，處環境講習8
03 小時，是否適法？有無違反信賴保護及比例原則？

04 六、本院之判斷：

05 (一)應適用之法令：

- 06 1.空氣污染防制法第1條規定：「為防制空氣污染，維護生活
07 環境及國民健康，以提高生活品質，特制定本法。」第2條
08 規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署
09 (環境部)；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政
10 府。」第24條第1項及第2項規定：「(第1項)公私場所具有
11 經中央主管機關指定公告之固定污染源，應於設置或變更
12 前，檢具空氣污染防制計畫，向直轄市、縣(市)主管機關或
13 中央主管機關委託之機關申請及取得設置許可證，並依許可
14 證內容進行設置或變更。(第2項)前項固定污染源設置或變
15 更後，應檢具符合本法相關規定之證明文件，向直轄市、縣
16 (市)主管機關或經中央主管機關委託之機關申請及取得操作
17 許可證，並依核發之許可證內容進行操作。」第63條規定：
18 「公私場所未依第24條第1項或第2項規定取得許可證，逕行
19 設置、變更或操作者，處新臺幣2萬元以上100萬元以下罰
20 鍰；其違反者為工商廠、場，處新臺幣10萬元以上2,000萬
21 元以下罰鍰，並令停工及限期申請取得設置或操作許可
22 證。」第85條規定：「(第1項)依本法處罰鍰者，其額度應
23 依污染源種類、污染物項目、程度、特性及危害程度裁處，
24 其違規情節對學校有影響者，應從重處罰。(第2項)前項裁
25 罰之準則，由中央主管機關定之。」
- 26 2.裁罰準則第2條規定：「本準則適用於公私場所之固定污染
27 源違反本法時應處罰鍰之裁罰。」第3條第1項、第2項、第3
28 項、第5項規定：「(第1項)違反本法各處罰條款，除本法另
29 有規定者外，以罰鍰裁罰公式計算應處罰鍰，並取至新臺幣
30 元，小數點後無條件捨去。(第2項)前項罰鍰裁罰公式如
31 下：罰鍰額度=A×B×C×D×(1+E)×罰鍰下限。(第3項)前項公

式之A代表污染程度、B代表污染物項目、C代表污染特性及D代表影響程度，均為附表1所列裁罰因子之權重；E代表加重或減輕裁罰事項，為附表2所列裁罰因子之權重，屬加重處罰事項之E為正值；屬減輕處罰事項之E為負值。……(第5項)各級主管機關裁處時，除依前4項規定計算應處罰鍰額度外，並應依行政罰法第18條第1項規定，審酌違反本法上義務行為應受責難程度及所生影響，並得考量受處分者之資力，予以論處。」係環境部依空氣污染防制法第85條第2項之授權訂定，以供下級機關作為裁處公私場所之固定污染源違反同法時應處罰鍰之依據，核屬依法律授權就其職掌事項所為細節性、技術性之規定，其裁罰額度係依污染程度(A)、污染物項目(B)、污染特性(C)、影響程度(D)區分，並詳列加重或減輕裁罰事項，規範明確，且未增加法律所無之限制或負擔，自得援用。

- 3.環境教育法第2條第1項規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」第23條規定：「自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關(構)或其他組織違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經處分機關處分停工、停業或新臺幣5,000元以上罰鍰者，處分機關並應令該自然人、法人、機關或團體指派有代表權之人或負責環境保護權責人員接受1小時以上8小時以下環境講習。」第24條之1第1項規定：「本法所定環境講習時數，其執行方式，由中央主管機關定之。」環境教育法施行細則第7條第3款規定：「本法……第23條所定環境保護法律如下：……□空氣污染防制法。……」環境講習執行辦法第8條第1項規定：「處分機關裁處環境講習，應依附件1計算環境講習時數。」附表1項次1、違反法條：違反環境保護法或自治條例之行政法上義務，經處分機關處新臺幣5,000元以上罰鍰或停工、停業處分者、停工、停業、環境講習(時數)8。為環境部依環境教育法第24條之1之授權訂定，以供下級機關作

01 為計算裁處環境講習時數之依據，核屬依法律授權就其職掌
02 事項所為細節性、技術性之規定，未逾母法，亦未增加法律
03 所無之限制或負擔，自得適用。

04 4.由上可知，空氣污染防制法就公私場所具有經中央主管機關
05 指定公告之固定污染源之規制，依空氣污染防制法第24條規
06 定，採事前許可制度，凡有關固定污染源之設置、變更及操
07 作，均須經該條所示之主管機關審查許可，發給設置、變
08 更、操作許可證後，始得為之，如違反該條第1項未取得設
09 置許可證或依同條第2項未取得操作許可證，即逕行設置或
10 操作，主管機關應依同法第63條及參酌裁罰準則規定，並依
11 環境教育法第23條規定予以裁處。

12 5.新北市政府109年2月14日新北府環秘字第1090218367號公
13 告：「主旨：公告本府關於空氣污染防制法……環境教育
14 法……所定主管機關權限，劃分予本府環境保護局執行，
15 ……自即日生效。依據：『新北市政府組織自治條例』第2
16 條第2項、第3項。」基此，被告就違反空氣污染防制法及環
17 境教育法之裁處，具有處分之權限。

18 (二)經查：

19 1.環境部100年12月19日環署空字第1000109769E號公告：「主
20 旨：公告『第1批至第8批公私場所應申請設置、變更及操作
21 許可之固定污染源』，並自即日生效。依據：空氣污染防制
22 法第24條第1項。公告事項：……□第1批至第8批公私場所
23 應申請設置、變更及操作許可之固定污染源，如附表。……
24 (三)第2批公私場所應申請設置、變更及操作許可之固定污染
25 源公告日期為：83年5月25日……。」第1批至第8批公私場
26 所應申請設置、變更及操作許可之固定污染源公告條件表：
27 「批次：2；行業別：預拌混凝土製造業及其他具有下列製
28 造程序之行業；類別：第2類；適用對象：新設及變更固定
29 污染源；製程別：混凝土拌合程序；公告條件說明：□從事
30 將水泥、混凝土粒料及摻料(如輸氣劑、飛灰、爐渣等)，以
31 水充分混合之作業者。□最大總設計拌合量在50立方公尺／

01 日以下，且使用簡易混凝土拌合設備者，不在此限。」可知
02 本件系爭製程，即從事將水泥、混凝土粒料及摻料，並以水
03 充分混和之混凝土預拌，且最大設計拌合量大於每日50立方
04 公尺之作業，核屬空氣污染防制法第24條第1項及第2項所定
05 應申請設置、變更及操作許可之固定污染源。

06 2.被告前於111年10月7日14時許派員至系爭工廠稽查，發現原
07 告主要從事水泥及其製品製造業，稽查時正從事拌合、裝填
08 出貨、產品測試作業，持續操作混凝土拌合程序(拌合機1
09 臺、貯料倉1座、下料斗1座、輸送帶、一般建築用砂及碎石
10 堆置場1座，計拌合量大於50立方公尺/日)，且查得原告代
11 表人蔡錦忠前因犯空氣污染防制法第56條不遵行停工命令
12 罪，經臺灣新北地方法院108年度簡字第4571號刑事判決判
13 處有期徒刑2月，遂以原告屬環境部公告應取得設置及操作
14 許可證之行業，於未領有設置及操作許可證即逕行從事系爭
15 製程之設置及操作，違反空氣污染防制法第24條第1項及第2
16 項規定，爰予舉發，並給予原告陳述意見之機會等情，有被
17 告111年10月7日稽查紀錄(原處分卷第74、75頁)、現場採證
18 照片(原處分卷第76頁至80頁)、前開刑事判決(原處分卷第8
19 0頁)、被告111年10月31日新北環稽字第1112087189號函(原
20 處分卷第83、84頁)、原告111年11月9日陳述意見書(原處分
21 卷第88至90頁)在卷可稽。經核，原告於前開處所，經營預
22 拌混凝土工廠，屬於公私場所之工商廠、場，從事系爭製程
23 作業之混凝土拌合程序，符合應申請取得設置及操作許可證
24 始得設置及操作之要件，並經被告通知原告陳述意見；且核
25 原告代表人前亦曾犯空氣污染防制法第56條不遵行停工命令
26 罪，自對空氣污染防制法相關規定知悉甚明，詎仍未取得設
27 置及操作許可證，猶於111年10月7日逕行設置及操作系爭製
28 程作業，縱無故意，難謂無過失，是原告違反空氣污染防制
29 法第24條第1項及第2項規定，應堪認定，被告依空氣污染防
30 制法第63條後段規定裁處原告罰鍰160萬元，並命自裁處書

送達之日起系爭製程停工；另依環境教育法第23條規定，處環境講習8小時，於法有據。

(三)原告主張其所屬系爭工廠因屬「非屬低污染之既有未登記工廠」，於109年11月10日配合工廠管理輔導法申請轉型遷廠或關廠計畫，並向被告申請設置及操作許可證。依經濟部111年11月21日函及環管署112年10月16日函，於輔導期限內及就現有規模條件下，可持核定輔導期限函作為目的事業主管機關證明文件向環境保護主管單位申辦環保許可文件。然被告竟認原告於輔導期限內依現有規模條件營運，仍應取得設置及操作許可證始得為之，除以原處分對原告裁罰外，且於原處分作成後以欠缺「主管機關核准設置函或相關證明文件」駁回原告申請，此實係工廠管理輔導法與空氣污染防治法主管機關不同，就同一法規解釋之歧異，所生之不利益不應由原告承擔，原告信賴其得於遷廠前依現狀繼續營運，且其不存在信賴不值得保護之任何事由，被告逕以原處分裁罰原告，違反信賴保護原則等語。惟：

1.工廠管理輔導法第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。」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。」又為管理及輔導「未登記工廠」，於108年7月24日增訂第4章之1「未登記工廠與特定工廠管理及輔導」專章，於109年3月20日施行，增訂前開專章之立法總說明指出，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，爰擬具條文修正案。該章第28條之1第1項第1款、第3項規定：「(第1項)直轄市、縣(市)主管機關對於中華民國1

05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：□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。」……「(第3項)中央主管機關應提供直轄市、縣(市)主管機關辦理第1項第1款輔導業者轉型、遷廠或關廠業務之協助措施及相關資源。」至有關「低污染之既有未登記工廠」，依情形分別適用工廠管理輔導法第28條之1第1項第2、3款、第28條之4以下等納管及取得特定工廠登記等相關規定，依同法第28條之5、第28條之6及第28條之7第3項規定授權，經濟部另訂定「特定工廠登記辦法」，處理「低污染之既有未登記工廠」之納管程序；再參酌108年7月24日增訂工廠管理輔導法第28條之8第1項及103年1月22日修正同法第33條第2項、第34條第4項等規定，於納管緩衝期間不適用國土計畫法第38條、區域計畫法第21條、都市計畫法第79條有關違反土地或建築物之使用及建築法第73條第1項、第86條第1款、第91條第1項第1款等土地及建管法令之限制處罰規定，使國家對「低污染之既有未登記工廠」管理輔導事項，於土地使用管制強度持續放鬆；然對於「非屬低污染之既有未登記工廠」，有鑒於對環境敏感地區(尤以農地為甚)影響鉅大，此類工廠只能於輔導期限內由主管機關提供協助措施使其完成轉型、遷廠或關廠。憑此可知，工廠管理輔導法雖就「低污染之既有未登記工廠」放寬未登記工廠之土地使用管制，使該等工廠不適用土地及建築物管理等法律之相關規定，惟此並不表示未登記之工廠，得不顧以維護生活環境及國民健康為目的之相關環境保護管制性法律，對於空氣污染防制法作為環境保護管制法規明定應申請許可始得設置或操作固定污染源之義務，並未因工廠管理輔導法之前開修正而得予免除。至於前開所指「低污染」之認定標準，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，凡不在表列之行業別或製程者，屬低污染事業。編號：26；細類：2332；非屬低污染行業別或製程：預拌混凝土製造業。

2.經濟部111年11月21日函以：對於非屬低污染之既有未登記工廠，已依工廠管理輔導法第28條之1第1項第1款及非低污工廠處理原則申請輔導、遷廠或關廠計畫，並經核定輔導期限者，對健全未登記工廠之管理輔導作為並降低環境污染潛勢風險，且考量業者搬遷至合適用地或歇業需一定時程及維持生計，該部同意業者於輔導期限內(不含依非低污工廠處理原則第7點第3項申請之展延期間)及就現有規模條件下，可持核定輔導期限函作為目的事業主管機關證明文件向環保單位申辦環保許可文件(本院卷第35、36頁)；原告函詢環管署，環管署亦以112年10月16日函回復重申前旨，並以環保許可文件屆期日不得超過核定輔導期限函所核定之輔導期限，亦不得依非低污工廠處理原則第7點第3項申請輔導期限展延辦理環保許可文件展延(本院卷第37、38頁)。另被告官方網站Q&A所示內容，就「既有且非屬低污染事業之工廠如何申請環保許可」之問題，係回答「既有且非屬低污染事業之未登記工廠，得向經發局申請輔導轉型且從事低污染事業後，以『既有且屬低污染事業之工廠』向本局申請環保許可。」(本院卷第33頁)。綜合上述意旨可知，非屬低污染之既有未登記工廠，經申請輔導轉型為從事低污染事業者，可申請環保許可文件，並無疑義；另經申請輔導遷廠、關廠之未登記工廠，於完成遷廠、關廠並於輔導期限前(不包括展延期間)，為了現有規模條件之營運需要，可持輔導期限函申辦環保許可文件，準此益徵取得工廠管理輔導法所核發之輔導期限函，仍需向環境保護主管機關申請屬於環保許可文件之設置及操作許可證，主管工廠管理輔導之經濟部，或是主管環境保護管理之環管署並無見解不一致之情形，且被告官方網站Q&A說明亦不致使業主誤以為取得輔導期限函即毋庸再申請環保許可文件，原告從事預拌混凝土製造業，除非

01 轉型不再從事上開事業，否則不可能成為低污染工廠，其自
02 無法以低污染之既有未登記工廠之身分，以現有條件繼續設
03 置及操作系爭製程。從而，原告主張其於輔導期限內依現有
04 規模條件營運，毋庸取得設置及操作許可證，並不可採。

05 3.經查，原告於109年11月10日以其為「非屬低污染之既有工
06 廠」檢附轉型、遷廠或關廠計畫等文件，填具「核定輔導期
07 限申請書」向經發局申請核定輔導期限，經經發局以輔導期
08 限函核定輔導期限，即應於112年9月18日前完成遷廠作業。
09 原告遲至112年5月26日始檢送系爭製程申請資料向被告申請
10 設置及操作許可證等情，有109年11月10日核定輔導期限申
11 請書(本院卷第29、30頁)、經發局輔導期限函(本院卷第3
12 1、32頁)、112年5月26日大字第1120526號函(原處分卷第10
13 9頁)在卷可參，可知被告於111年10月7日派員至系爭工廠稽
14 查發現原告正在從事系爭製程作業，而原告當時並未向被告
15 申請設置及操作許可證，自無發生經濟部111年11月21日函
16 所指「同意業者於輔導期限內及就現有規模條件下，可持核
17 定輔導期限函作為目的事業主管機關證明文件向環保單位申
18 辦環保許可文件」之問題；且原告經經發局核定輔導期限者
19 ，係「非屬低污染之未登記工廠」遷廠之輔導期限，亦非轉
20 型為「既有且屬低污染之工廠」之情形，與被告官方網站Q&
21 A「既有且非屬低污染事業之未登記工廠」申請輔導轉型且
22 從事低污染事業，得以「既有且屬低污染事業之工廠」申請
23 環保許可之說明，亦無關聯。

24 4.原告主張其與友廠上泉公司皆委託順達公司辦理設置及操作
25 許可證之申請，順達公司已於110年12月14日向原告報價，
26 然因被告承辦人員認為原告不可能取得「主管機關之設置函
27 或相關證明文件」，要求原告不得遞件，且上泉公司與原告
28 情形相同，遭被告以場址位於農業區，亦要求檢附「主管機
29 關之設置函或相關證明文件」，並以此為由駁回上泉公司之
30 申請，原告始未於111年10月7日稽查前實際遞件申請等語，
31 固據提出順達公司報價資料(原處分卷第37頁至39頁)、上泉

01 公司及原告之被告固定污染源許可證申請文件審查表(本院
02 卷第42頁、原處分卷第121頁至123頁)為證。惟原告於109年
03 11月10日申請經發局核定輔導期限，並經經發局以輔導期限
04 函核定應於112年9月18日前完成遷廠作業，則原告若預計於
05 112年9月18日以前繼續從事系爭製程，依前開經濟部及環管
06 署之函文說明，仍應以前開輔導期限函，申請112年9月18日
07 以前之設置及操作許可證。姑不論對照上泉公司與原告之被
08 告固定污染源許可證申請文件審查表上被告所記載之審查意
09 見，兩家公司被告所勾選之待補正文件並不相同(本院卷第4
10 3頁、原處分卷第122頁)，然原告確係遲至112年5月26日始
11 提出設置及操作許可證申請，其既於已取得輔導期限函後隨
12 即就設置及操作許可證之申請事宜向順達公司詢價，可見原
13 告於取得輔導期限函後，如欲於輔導期限前以現有規模條件
14 繼續營運，仍應依空氣污染防制法就設置及操作取得許可證
15 等相關法令等節知悉甚詳，主觀上即有可歸責。空氣污染防
16 制法以設置及操作許可證之核發，作為事前管制手段，達到
17 防制空氣污染、維護生活環境及國民健康之立法目的；工廠
18 管理輔導法之立法目的係為促進經濟轉型及有利管理土地使
19 用，訂定工廠管理及輔導之管制手段，與空氣污染防制法關
20 於固定污染源設置及操作許可之管制內容要屬無涉，主管工
21 廠管理之行政機關即經濟部或經發局，亦無代環境保護主管
22 機關核定或確認系爭工廠得否設置或操作系爭製程之可能，
23 新北市政府轄下各別公部門間之作為，猶不得據為排除原告
24 對系爭工廠有遵從取得設置及操作許可證公法管制之義務。
25 若原告認為其以輔導期限函作為目的事業主管機關證明文
26 件，向被告申請設置及操作許可證，已符合經濟部111年11
27 月21日函及環管署112年10月16日函意旨，然被告卻違法駁
28 回原告系爭製程設置之許可(本院卷第39頁)，原告得對該否
29 准設置及操作許可之處分提起行政救濟，惟此與原告於111
30 年10月7日未取得設置及操作許可證，仍逕行設置及操作系
31 爭製程作業，已違反空氣污染防制法第24條第1項及第2項之

01 違章行為無涉。從而，原告主張其信賴得於遷廠前依現狀繼
02 續營運，被告逕以原處分裁罰原告，違反信賴保護原則，並
03 不足採。至原告另主張依經濟部訂定特定工廠登記辦法第2
04 條第1項第1款規範及最高行政法院113年度上字第630號判決
05 意旨可知，未登記工廠欲按工廠管理輔導法第4章之1規定申
06 請管理及輔導，於申請時，必須於未登記工廠內持續從事原
07 有物品之製造，原告於系爭工廠輔導期限112年9月18日以
08 前，自得繼續營運至輔導期限止等語。惟工廠管理輔導法第
09 28條之5、第28條之6及第28條之7第3項規定授權經濟部訂定
10 「特定工廠登記辦法」，係為處理「低污染之既有未登記工
11 廠」之納管程序，已如前述；且最高行政法院113年度上字
12 第630號判決指出，工廠管理輔導法明定予以納管輔導之業
13 者，以「低污染之既有未登記工廠」且承諾改善污染符合法
14 規為前提要件。又為促使業者能儘速配合政府政策，降低地
15 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
16 期限內申請納管，並提出改善計畫。經濟部依同法第28條之
17 7第3項規定之授權，訂定特定工廠登記辦法第2條第1項各款
18 情形，以規範業者申請納管之條件，其中第1款條件為業者
19 必須於「105年5月19日前已從事物品製造、加工，且申請時
20 仍持續中」，故業者倘於「105年5月19日前，迄於申請納管
21 時止」之期間內，有未持續從事物品製造、加工者，即不符
22 合申請納管之條件，主管機關應以書面予以駁回其申請等
23 語，均係指「低污染之既有未登記工廠」之納管程序，與本
24 件系爭製程涉「非屬低污染之既有未登記工廠」情形不同，
25 該案亦不涉有關環保許可文件之設置及操作許可證之取得，
26 核與本案情節相異，尚難比附援引，原告以之主張原處分違
27 反信賴保護原則，實屬無據。

28 (四)原告之系爭工廠為工商廠、場，有未依空氣污染防制法第24
29 條第1項及第2項規定取得設置及操作許可證而逕行設置及操
30 作系爭製程作業之事實，業如前述，核已該當空氣污染防制
31 法第63條後段規定之處罰要件，從而，被告依空氣污染防制

法第85條第2項授權訂定之裁罰準則第3條第2項規定之罰鍰裁罰公式【罰鍰額度=A×B×C×D×(1+E)×罰鍰下限】，及附表1、2所列裁罰因子之權重，以本件污染程度(A)=10(混凝土拌合程序，第2類固定污染源)、污染物項目(B)=1、前1年內違反相同條款之累積次數(C)=1、影響程度(D)=2(應申請許可證而未申請)、稽查配合度良好(E)=-0.2計算結果，裁處原告160萬元罰鍰【計算式：A×B×C×D×(1+E)×罰鍰下限=10×1×1×2×(1-0.2)×10萬元=160萬元】，並依空氣污染防制法第63條後段規定，令系爭製程停工，以及依環境教育法第23條暨環境講習執行辦法第8條第3項規定，裁處環境講習8小時，即於法有據，並無不合。被告依裁罰準則予以裁罰，亦核無違反行政罰法第18條第1項之情事或裁量怠惰之瑕疵，原告於輔導期間內本就僅能進行遷廠計畫，尚不能因輔導期間甚短，即省免應盡空氣污染防制法所定應申請設置及操作許可之環境管制義務，原告據以主張原處分違反比例原則，不足採信。

七、綜上所述，被告認定原告所設系爭工廠為工商廠、場，未依空氣污染防制法第24條第1項及第2項規定，取得設置及操作許可證，逕行設置及操作系爭製程，遂依同法第63條等規定作成原處分，並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告仍執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

八、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，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，一併說明。

九、結論，本件原告之訴為無理由，判決如主文。

中 華 民 國 114 年 11 月 27 日

審判長法官 許麗華

法官 林家賢

法官 郭淑珍

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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49條之1第1項第3款）。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3項、第4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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、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. 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

01

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 114 年 11 月 27 日

03

書記官 劉聿菲