臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭
114年度訴字第1325號
115年9月24日辯論終結

原　　告　清華金屬股份有限公司

代　表　人　劉啓光
訴訟代理人　謝庭恩律師
　　簡欣柔律師
被　　告　桃園市政府

代　表　人　張善政
訴訟代理人　李承志律師

上列當事人間工廠管理輔導法事件，原告不服經濟部中華民國114年10月16日經法字第11417306000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：

原告前以民國109年6月23日納管申請書檢附相關文件，就其址設桃園市○○區○○路000巷6號（座落桃園市新屋區東勢段甲頭厝小段1004、1005地號土地；下稱系爭地點）之未登記工廠（下稱系爭工廠），向被告申請納管，經被告審認系爭地點屬經濟部公告不宜設立工廠之農產業群聚地區，不符合特定工廠登記辦法（下稱特登辦法）第2條第1項第4款之規定，乃以110年1月19日府經工行字第1099052586號函(下稱被告110年1月19日函)駁回其申請，原告不服，提起訴願，經經濟部以110年5月27日經訴字第11006303180號訴願決定(下稱前訴願決定)駁回在案。嗣原告依「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」(下稱輔導期限處理原則)第2點規定，於110年11月4日檢附核定輔導期限申請書及相關文件，向被告申請核定系爭工廠關廠輔導期限，經被告以111年2月24日府經工行字第1110045823號函(下稱被告111年2月24日函)核定關廠輔導期限至114年2月25日止。原告獲准核定關廠輔導期限後，復以111年3月10日納管申請書檢附相關文件向被告申請納管，案經被告審認系爭工廠前經核准關廠輔導，且該工廠於106、107年間並無持續物品製造、加工之事實，不符合特登辦法第2條第1項第1款所定納管之要件，爰依同辦法第6條第1項第2款規定，以114年4月14日府經工行字第1119052949號函（下稱原處分）否准其納管之申請。原告不服，提起訴願，經經濟部114年10月16日經法字第11417306000號訴願決定(下稱訴願決定)駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：

㈠原告於105年5月19日前已從事物品製造、加工，且持續迄今，被告未慮及此情即駁回納管之申請，係屬裁量濫用之違法：

1. 被告以原處分駁回納管申請之理由，無非係以系爭工廠於106、107年間電費為基本電費疑無營運之情事云云。惟原告已依特登辦法第4條規定提出台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）之電費單據，應可認原告符合105年5月19日以前從事物品製造、加工之要件，被告未依該規定認定原告是否符合上開要件，實有裁量濫用之違法。

2. 原告後續依被告之指示，針對106、107年間用電量驟減之原因進行說明，如負責人劉啓光於106、107年間涉有刑事案件入監服刑、因營運資金需求貸款，惟因無力清償借款遭法院強制執行，致使原告無法正常營運，但106年、107年間仍有營運而有相關之銷貨發票可證。另原告對於106年間將營業用電更改為非營業用電之原因，已不復記憶，惟是否營業之

判斷與台電公司登記用電種類無涉，而應以其他事實綜合判斷，惟被告竟未審酌原告所提出之相關資料，亦有違誤。

㈡退步言之，縱認原告於106、107年間未有營運之情事，被告以系爭工廠須於105年5月19日前已從事物品製造、加工且持續至今為由，駁回納管之申請，係增加法律所無之限制，違反法律保留原則及明確性原則：

1.工廠管理輔導法第28條之5及特登辦法第2條規定，僅須未登記工廠於105年5月19日前已從事物品製造、加工，且申請納管時仍持續從事物品製造、加工為已足，無須105年5月19日前至申請納管時無間斷從事物品製造、加工，被告以原告於106、107年間似有未營運跡象駁回納管之申請，即增加法律所無之限制。

2.自工廠管理輔導法之立法理由可知，工廠管理輔導法第28條之1以下有關未登記工廠之管理及輔導之規定，其立法意旨係在使既有之未登記工廠就地合法、全面納管，以杜絕農地之違規使用，與未登記工廠先前之營運情形關聯甚小，解釋上應認廠商於105年5月19日前持續從事物品製造、加工，且申請時仍持續中為已足。姑不論原告是否於106、107年未有營運跡象，原告於105年5月19日前及自108年迄今均有營運，已符合特登辦法第2條及工廠管理輔導法第28條之1之要件，原處分增加須持續營運之要件，顯係增加法律所無之限制，顯非適法。

㈢原處分以被告已核定原告申請關廠計畫為由，駁回納管之申請，亦係增加法律所無之限制：

原告於111年3月10日即已提起納管之申請，惟因土地坐落位置而遭被告駁回申請，原告不得已僅能依工廠管理輔導法第28條之1申請關廠，嗣經濟部發布「基於環境保護或安全考量不宜設立工廠者」後，原告符合農業群聚地區，而得再行申請納管，且過程中原告均有依照被告之指示提出切結書及相關文件。被告以原告已提出關廠申請為由，認定與納管申請目的不符而予以駁回，惟遍觀工廠管理輔導法針對未登記

工廠之管理及輔導之規定，均未提及不得同時提出關廠申請。況原告之真意乃係申請納管，被告以原告已提出關廠申請為由，認定與納管申請目的不符而駁回納管之申請，亦係增加法律所無之限制，應予撤銷。

㈣聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告應依原告111年3月10日申請未登記工廠納管案，作成准予納管之行政處分。

三、被告答辯則以：

㈠原告依輔導期限處理原則第2點規定，於110年11月4日檢附核定輔導期限申請書及相關文件向被告申請核定系爭工廠關廠輔導期限，並經被告核定關廠輔導期限至114年2月25日止，被告既已核定原告所提出之關廠計畫，自無從再准予納管之申請。

㈡原告前於111年3月10日檢附納管申請書及相關文件，就其從事基本金屬製造業即鋁材軋延、擠型及伸線（帷幕牆）製造之系爭工廠向被告申請納管，然依經濟部工商輔導中心（改制前經濟部中部辦公室）111年10月28日經中一字第1113133 7060號書函（下稱111年10月28日書函），既有未登記工廠之建物應於105年5月19日前存在，且利用該既有建物從事物品製造、加工，迄今仍持續中，始符合納管條件。就卷附原告所提之105年(答辯狀誤植為104年)協和鋁業有限公司(下稱協和公司)銷售鋁片之統一發票，縱顯示原告有於105年(答辯狀誤植為104年)購買金屬原料之事實，惟依據系爭工廠所在地點之台電公司103至112年1月電費繳費憑證，顯示系爭工廠自103年1月至106年3月23日之用電種類為表燈營業用；然自106年3月24日至108年5月27日之用電種類除已變更為表燈非營業用外，平均每月度數未超過330度；自108年5月28日至111年12月31日之用電種類為表燈營業用。由此可知，系爭工廠於105年5月19日以前曾從事物品製造、加工，惟自106年3月24日至108年5月27日期間並無營運，尤以107年3月至108年5月用電度數僅120度，堪認系爭工廠已停止物品製造、加工長達1年以上。依111年10月28日書函意旨，原

告既未利用105年5月19日前存在之系爭工廠有持續從事物品製造、加工至今（即至本件納管申請時），即不符合特登辦法第2條第1項第1款之納管要件，故被告依同辦法第6條第1項第2款規定為駁回申請之處分，於法並無不合。

㈢聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠應適用之法令：

1. 工廠管理輔導法第28條之1第1項規定：「直轄市、縣（市）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（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：一、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。二、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。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。」第28條之5第1項規定：「低污染之既有未登記工廠，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。……」第28條之7第3項規定：「本章有關……第28條之5第1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……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。」

2. 經濟部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項規定訂定之特登辦法。其中第2條第1項第1款規定：「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。」第3條規定：「（第1項）依前條第1項申請納管之工廠，申請時應檢附下列文件，並依第5條規定繳交納管輔導金：……五、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。……」第4條第1項第2款規定：「前條第1項第5款所稱於中華民國105年5月19日以前既有建物及從事物品製造、加工事實之證明文件，指下列文件：……二、從事物品製造、加工之事實，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。」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。」

㈡原處分認原告於105年5月19日前已從事物品製造、加工，惟自106至107年期間未持續從事物品製造、加工，不符合特登辦法第2條第1項第1款所定申請納管之條件，而以原處分駁回其納管申請，並無違誤：

1.經濟部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項規定之授權，訂定特登辦法。以特登辦法第2條第1項所列各款情形，作為規範業者申請納管之條件，並於同條項第1款規定業者必須於「105年5月19日前已從事物品製造、加工，且申請時仍持續中」，故業者倘於「105年5月19日前，迄於申請納管時止」之期間內，有未持續從事物品製造、加工者，即不符合申請納管之條件，主管機關應以書面予以駁回其申請(最高行政法院113年度上字第630號判決意

旨參照)。被告為便利申請人舉證證明其至申請時仍持續從事物品製造、加工行為，乃以109年9月23日府經登字第1090233181號公告：「桃園市未登記既有低污染工廠申請納管足資認定為105年5月19日從事物品製造、加工事實文件」：公告事項一、（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。」公告事項一、（五）：「桃園市審認足資證明之文件（擇一）：……2、載明用電種類為表燈非營業用且平均每月度數超過330度之電費單據（所涉事業主體與申辦特定工廠登記主體相同、用電地址與廠址相同）。……4、購買（取得）生產設備或原物料費用證明、送貨單……」(本院卷第101-102頁)，以供被告審查申請人證明其至申請時仍持續從事物品製造、加工行為應具備文件。又依111年10月28日書函：「……既有未登記工廠之建物應於105年5月19日前存在，且利用該既有建物從事物品製造、加工，迄今仍持續中，始符合納管條件。……」上開公告及書函，均係立法者就納管申請之要件，授予主管機關就細節性、技術性之規範，且其法律授權符合具體明確之要求，被告自得予以援用。

2. 經查，原告前就系爭工廠於109年6月23日向被告申請納管，經被告駁回其申請，再經前訴願決定駁回在案。嗣原告於110年11月4日向被告申請核定系爭工廠關廠輔導期限，經被告核定關廠輔導期限至114年2月25日(核定3年)。原告復於111年3月10日向被告申請納管，經被告審認前已核准系爭工廠之關廠計畫，且該工廠於106、107年間並無持續物品製造、加工之事實，不符合特登辦法第2條第1項第1款所定要件，爰以原處分否准其納管申請等情，業據兩造陳明在卷，並有原告109年6月23日納管申請書（前訴願卷第20頁）、被告110年1月19日函（本院卷第91-92頁）、前訴願決定（本院卷第93-98頁）、被告111年2月15日府經工行字第1110034863號函(本院卷第37頁)、被告111年2月24日函（本院卷第99-1

00頁）、土地登記謄本(原處分卷第8-9頁)、被告都市計畫土地使用分區證明書(原處分卷第10頁)、原告111年3月10日申請書（原處分卷第5-6頁）、原處分（本院卷第25-26頁）及訴願決定（本院卷第27-34頁）在卷可稽，堪以採認。

3.觀諸原告所提出之105年2月間協和公司之出貨單及統一發票所示(原處分卷第11-18頁)，可知原告於105年2月間向協和公司進貨品項為其製造、加工原料即「鋁片」，進貨金額高達新臺幣(下同)104萬6,415元。又原告係從事鋁材軋延、擠型及伸線(帷幕牆)之基本金屬製造業(原處分卷第5頁)，製造、加工時須耗費大量電力，參酌系爭工廠於103年1月至106年3月期間之用電種類為「表燈營業用」，用電度數最高月份(即105年9月)則高達27,920度、平均每期月度數則為7,740度(計算式：120＋160＋440＋4,280＋6,280＋7,600＋6,000＋5,480＋11,520＋14,640＋15,280＋9,480＋160＋120＋120＋8,800＋27,920＋18,720＋17,440＋240＝154,800度；154,800度÷20期＝7,740度），此有台電公司103年1月至106年3月之電費繳費憑證（原處分卷第51-54頁）在卷可佐，足認原告於上開期間確有購買金屬原料從事物品製造、加工之事實，符合既有未登記工廠於105年5月19日前從事物品製造、加工之事實。

4.原告雖提出106年6月15日至108年1月3日之統一發票，佐證原告於上開期間仍有物品製造、加工之事實云云。惟原告係以鋁片、鋁板為原料，員工先開圖繪製客戶所需長寬大小，由機器設備沖孔機沖出所需的洞口及雷射切割機依客戶所需尺寸雷射切割原料，再放入鋁片折床機內，折彎成型後，進行焊接，檢查尺寸規格後即成品「帷幕牆」，產品可包裝出貨等情，有原告所提出之製造加工流程說明(原處分卷第19頁)及照片(原處分卷第20-22頁)在卷可佐，足認原告從事物品製造、加工之原料為「鋁片或鋁板」。經本院細繹原告所提出之106年6月15日至108年1月3日統一發票內容，進貨品項均為「不鏽鋼板」，並無「鋁片或鋁板」等原料，且長達

1年8個月之進貨金額(含營業稅)僅有8萬3,248元(本院卷第148-151頁)，顯與原告上開所提出其有從事物品製造、加工事實之105年2月間原料進貨金額104萬6,415元相差甚鉅。又原告自106年3月24日至108年5月27日期間之用電種類則變更為「表燈非營業用」，且自106年5月至108年5月期間之平均每期度數則驟降為172度(計算式：160＋120＋120＋120＋760＋120＋120＋120＋120＋120＋120＋120＋120＝2,240度；2,240度÷13期＝172度)，此有台電公司106年3月至108年5月之電費繳費憑證（原處分卷第54-56頁）在卷可佐，是原告於上開期間每月平均用電度數顯低於被告所公告有從事物品製造、加工之用電度數330度。另被告函詢原告解釋「電費收據於106年至108年間用電度數驟減」乙節，經原告代表人劉啓光陳稱：其於106、107年間涉有刑事案件，經法院審理並判決確定後入監服刑，該期間致使工廠營運呈現群龍無首狀態，陷入工廠營運不佳。此外，原告曾因營運資金需求向銀行貸款，期間因無力清償借款，遭法院強制執行，造成公司經營雪上加霜，均無法正常營運，工廠用電度數才有減少之情形等語，此有說明書(原處分卷第49-50頁)在卷可參，足認系爭工廠自106年3月24日至108年5月27日期間之每月平均用電度數僅有172度，且107年3月至108年5月間有長達1年多之每月用電度數僅有基本用電度數120度，均未超過被告所公告有從事物品製造、加工之事實即用電度數330度，實難認原告於上開時間有持續從事物品製造、加工之事實。至原告於訴訟程序中陳稱原告之實際負責人係游巧怡，於劉啓光服刑期間之實際負責人亦為游巧怡云云(本院卷第145頁)，顯與上開說明書所載內容齟齬，尚難以此據為有利於原告之認定。綜觀上開各情，被告審認原告未利用105年5月19日前存在之系爭工廠而有持續從事物品製造、加工至本件申請納管時，核與特登辦法第2條第1項第1款規定之納管要件不符，而依同辦法第6條第1項第2款規定駁回其納管之申

請，於法並無不合。故原告主張被告未依規定審認原告是否符合納管申請之要件，有裁量濫用云云，委無足採。

㈢至原告主張特登辦法第2條第1項第1款僅須申請納管時仍從事物品製造、加工為已足，無須自105年5月19日前至申請納管時無間斷從事物品製造、加工，被告增列法律所無之限制，違反法律保留原則及明確性原則云云。惟特登辦法第2條第1項第1款所定申請納管之要件，即「105年5月19日前已從事物品製造、加工，且申請時仍持續中」而所謂「申請時仍持續中」乃指未登記工廠自105年5月19日前既已從事物品製造、加工，自應連續、延續、不中斷至申請納管時均仍從事物品製造、加工，方符合上開規定之要件及其立法意旨，故原告上開主張，純屬其個人對法律解釋，容有誤解，尚難採認。

㈣另原告主張原處分以被告已核定原告之關廠計畫為由，而駁回納管之申請，係增加法律所無之限制云云。惟查，工廠管理輔導法第4章之1「未登記工廠與特定工廠管理及輔導」專章，就105年5月19日以後新增之未登記工廠，應即依法停止供電、供水及拆除，至於105年5月19日以前即存在之既有未登記工廠，則區分為低污染之既有未登記工廠、非低污染之既有未登記工廠，前者得以申請納管及提出工廠改善計畫經主管機關核定至取得特定工廠登記；後者由中央主管機關會同有關機關審查核定其輔導期限，並督導直轄市、縣市主管機關輔導業者轉型、遷廠或關廠，直轄市、縣市主管機關則需訂定管理輔導計畫及執行。準此，原告已向被告提出關廠輔導，既經被告核准關廠輔導期限至114年2月25日止，且關廠輔導與納管申請之規範目的不同，被告自無從再准予原告納管之申請，故原告上開主張，並無理由，不足採認。

㈤綜上所述，原告上開主張各節，均無可採。被告以系爭工廠不符合特登辦法第2條第1項第1款所定之要件，依同辦法第6條第1項第2款規定以原處分駁回其納管申請，並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告仍執前詞，訴請撤銷訴願

決定及原處分，並聲明判決如第2項，均無理由，應予駁回。

五、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，認與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併予敘明。

六、結論：本件原告之訴為無理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　10　　月　　27　　日

審判長法　官　吳坤芳

法　官　何効鋼

法　官　黃子溎

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
㈠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。
㈡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，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　115　　年　　10　　月　　27　　日

書記官　劉道文