

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭

114年度訴字第637號

115年3月12日辯論終結

原告 大漢預拌廠股份有限公司

代表人 蔡錦達

訴訟代理人 陳坤地律師

林春長律師

被告 新北市政府經濟發展局

代表人 盛筱蓉

訴訟代理人 陳大宇

張勝傑

上列當事人間工廠管理輔導法事件，原告不服新北市政府114年5月2日新北府訴決字第1140385244號訴願決定，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、事實概要：

(一)原告未辦理工廠登記，於民國105年5月19日前即於○○市○○區○○路000號設廠（設廠地號：○○市○○區○○段000、000地號土地，使用分區為一般農業區，編定用地別為農牧用地，下稱系爭工廠），從事預拌混凝土製造業務，非屬低污染事業。

(二)原告於109年11月10日依工廠管理輔導法第28條之1第1項第1款規定，向被告申請工廠遷廠核定輔導期限（下稱遷廠輔導申請）。經被告以110年11月25日新北經工字第1102263226

01 號函核定輔導期限為112年9月18日前完成遷廠(下稱核定輔  
02 導處分)。

03 (三)嗣原告於112年6月17日申請展延輔導期限至114年4月18日，  
04 並主張已承租○○市○○區○○段土地（下稱○○區土  
05 地），預計於該址設備整修完畢後拆遷。經被告召開112年  
06 度未登記工廠管理輔導推動小組第3次會議聯合審查，以112  
07 年9月11日新北經工字第1121784608號函同意展延輔導期限  
08 至113年3月18日，展延期間計0.5年（下稱同意延展處  
09 分）。

10 (四)原告於112年12月14日再度申請展延輔導期限，主張原遷廠  
11 用地（即○○區土地）之地主要求購買土地且價格過高，已  
12 另洽○○○實業有限公司購買○○區○○段土地。經被告於  
13 113年3月8日召開113年度未登記工廠管理輔導推動小組第1  
14 次會議聯合審查，原告尚未取得遷廠用地，且無於遷廠期間  
15 因不可抗之外力因素致遷廠進度延誤情形，認定未符合經濟部  
16 「非屬低污染之既有未登記工廠轉型遷廠或關廠及輔導期  
17 限輔導期限處理原則」（下稱輔導期限處理原則）第7點所  
18 訂展延條件，遂以113年7月3日新北經工字第1131305277號  
19 函否准原告展延申請（下稱前否准延展處分），並於同日召  
20 開「大漢預拌廠股份有限公司汐止區設廠用地協商會議」，  
21 請原告仍應依前揭同意延展處分核定之輔導期限辦理並盡速  
22 完成遷廠。嗣原告於113年8月5月函復被告前否准延展處分  
23 再表示提出延展申請，經被告以113年8月9日新北經工字第1  
24 131533737號函復原告輔導期限已屆期，申請歉難受理等  
25 語，且另以113年8月16日新北經工字第1131600433號函知原  
26 告已違反工廠管理輔導法命令停工。

27 (五)惟原告仍於114年1月7日再度申請展延輔導期限（下稱系爭  
28 申請），陳稱已於113年7月15日簽訂土地租賃契約取得○○  
29 區○○段土地作為遷廠用地等語。經被告以114年1月10日新  
30 北經工字第1140047912號函（下稱原處分），審認先前已經  
31 被告以前否准延展處分否准其展延申請在案，故原告已不具

01 備前揭輔導期限處理原則第7點第3項之申請資格而駁回系爭  
02 申請。原告不服，於114年2月8日向新北市政府提起訴願，  
03 經新北市政府訴願審議委員會駁回訴願後，原告仍不服遂提  
04 起本件行政訴訟。

05 二、原告主張略以：

06 (一)按工廠管理輔導法第28條之1立法理由規定，輔導非屬低污  
07 染既有未登記工廠轉型、遷廠或關廠，其立法精神重在「提  
08 供行政協調、指導或相關資源」而非重在「取締及懲罰」。  
09 對於「非屬低污染之既有未登記工廠」必須特別考量其存續  
10 時間及對於居民就業與地方經濟之影響甚鉅，且輔導期限，  
11 為民眾關切焦點，及同時涉及其他主管機關之職權，對於處  
12 理「非屬低污染之既有未登記工廠」之輔導期限，自應依法  
13 審慎處理，不得逾越法定之裁量範圍。被告所為核定輔導處  
14 分，不僅未特別考量原告之存續時間及對於居民就業與地方  
15 經濟之影響，且自被告核定之日起算，並未滿2年，違背輔  
16 導期限處理原則第5點第3款規定核定輔導期限應有2年至4年  
17 之規定，且未依輔導期限處理原則第4點第1項規定，邀集農  
18 業、環境保護或相關機關組成聯合審查小組，或以加會、併  
19 行審查之方式進行審查，應有違背法規之重大瑕疵。

20 (二)原告原已承租○○區土地，被告因而於112年9月11日以新北  
21 經工字第1121784608號函同意展延輔導期限半年至113年3月  
22 18日。惟○○區土地地主臨時要求高價售地，其售價非原告  
23 能力得以負擔，致使原告之原計畫受阻。又○○區土地為國  
24 產署及新隆公司所有，經原處分機關釐清確認國產署所有之  
25 土地正因拆屋還地之爭議而涉訟，新隆公司之土地業已出  
26 售。原告為完成轉型遷廠之計畫，遂另洽○○○實業有限公  
27 司購買○○區○○段土地，故未能於原核定輔導期限完成遷  
28 廠作業，均為不可歸責於原告之情形。且原告於知悉原定遷  
29 廠用地使用權取得有困難時隨即另尋用地，並於113年7月15  
30 日簽署租賃契約取得○○區○○段土地之使用權限，故原告  
31 努力遵循上開法規及原處分機關所核定之遷廠計畫，雖未能

01 於核定期限內完成遷廠，亦非屬無正當理由。被告未考量工  
02 廠管理輔導法第28條之1立法理由重在「提供行政協調、指  
03 導或相關資源」而非取締，即以原告未取得遷廠用地為由，  
04 駁回展期之申請，不僅違反法定裁量範圍，亦不符法律授權  
05 目的，且未選擇對原告損害最少之方式，僅因原告尚未取得  
06 遷廠用地即駁回其展延之申請，難認被告裁量符合比例原  
07 則。

08 (三)被告作成前否准延展處分，既屬違法之行政處分。則原處分  
09 基於上開違法之行政處分為事實基礎，繼而認定原告已不具  
10 備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  
11 輔導期限處理原則第七點第3項之申請資格，自亦有違法不  
12 當。且行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民  
13 正當合理之信賴。被告雖於113年7月3日以前否准延展處分  
14 駁回原告申請展期，惟被告又於同日召開「大漢預拌廠股份  
15 有限公司汐止區設廠用地協商會議」，會議中經原告主動揭  
16 露、說明洽談進度，據實向被告提出新預定遷廠用地之地  
17 號。被告於會議中命原告儘速完成遷廠作業，則原告基於對  
18 被告之信賴應足令原告相信被告同意寬限遷廠輔導期間，構  
19 成合理正當之信賴外觀，原告遂本於前開信賴基礎，於會議  
20 後之同年月15日與厚生公司完成租賃契約之簽署，並交付厚  
21 生公司新臺幣(下同)200萬元之保證金，取得系爭長安段土  
22 地之正當使用權源。原告本於此合理正當信賴外觀所為之信  
23 賴表示行為，應受保護。原處分未審酌上情即駁回系爭申  
24 請，有違反信賴保護原則之違法不當。

25 (四)又工廠管理輔導法第28條之1係為達成「全面納管、就地輔  
26 導」之目標，以提供行政協調、指導或相關資源「就地輔  
27 導」之方式，輔導非屬低污染之既有未登記工廠轉型、遷廠  
28 或關廠為目的，則被告就有關人民申請非屬低污染之既有未  
29 登記工廠轉型、遷廠或關廠核定其輔導期限，即應自核定通  
30 知公告或到達原告時起算，故至少應自被告110年11月25日  
31 作成處分時，始能起算輔導期限。且依新北市未登記工廠管

理輔導推動小組設置要點，應按個案差異「斟酌事業規模、產業特性、公害防制難易度」等因素裁量核定；若客觀事由（如地主臨時變更條件）造成進度延宕，應以比例原則考量適度寬緩，而非一律嚴格否准。則縱如被告所述本件有「長達3年4個月」之輔導期，其中有相當長一段時間是因不可抗力所虛耗。若扣除此段期間，原告實際可尋覓新地點之時間相當有限。被告在審查原告展延申請時，理應本於職權調查，將此等情事納入考量，而非僅以日曆天數作為唯一判斷標準，可見被告其裁量顯有未盡職權調查及判斷濫用之違誤。

(五)並聲明：1. 訴願決定及原處分均撤銷。2. 被告應依系爭申請作成延長期程至115年3月31日之行政處分。

### 三、被告答辯略以：

(一)被告與新北市政府轄下水利局、環境保護局、工務局、城鄉發展局、地政局、消防局、農業局，及勞動檢查處等機關選派之代表，跨機關組成「新北市未登記工廠管理輔導推動小組」共同審議案件，符合輔導期限處理原則第4點第1項應邀集相關機關組成聯合審查小組之規定。

(二)原告於109年11月10日遞件申請輔導，被告核定之輔導期限2.5年，自110年3月19日起算至112年9月18日，自原告遞件申請已長達2年10個月，已符合輔導期限處理原則第5點第3項核定輔導期限2年至4年之規定。後該輔導期限再經展延至113年3月18日，加計展延部分，輔導期已逾3年4個月，並無原告所主張輔導期過短、不符規定之情形。原告經歷漫長輔導期，卻仍無法提出遷廠用地之租賃合約、買賣契約，或新廠建照等證明文件，遲至逾期近4個月後，始於113年7月15日簽訂土地租約，其辦理態度並非所稱積極配合政府政策。且依法務部99年7月2日法律字第0999025062號函說明二略以：「…『違法行政處分』之判斷時點，應以行政處分作成時之事實狀態及法律規定為基準，且『事實狀態』乃專指原處分作成時已經發生的事實，不受處分作成時所呈現的證據

之限制，亦即應以客觀存在之事實為判斷基礎，與行政機關之可責性無關」，故被告於113年7月3日前否准展延處分敘明原告未符合展延條件，並駁回展延申請案，並無違誤。

(三)被告於113年3月8日召開「113年新北市未登記工廠管理輔導推動小組第1次會議」時，承辦人即口頭向原告告知不同意展延。嗣於113年7月3日召開「大漢預拌廠股份有限公司汐止區設廠用地協商會議」，已明確告知原告應依核定輔導期限（113年3月18日）辦理，以及歉難同意期限展延一事。而所謂「命原告儘速完成遷廠」之詞，僅係基於產業主管機關之責，善意提醒原告避免日後遭機關依工廠管理輔導法裁罰，不致使原告產生機關同意寬限之誤解。原告後再提出第3次及第4次展延申請，先後遭被告機關於113年8月9日及原處分函文兩度駁回在案，均已敘明原告前未獲准展延申請，不具輔導期限處理原則第7條第3項之申請資格。

(四)並聲明：原告之訴駁回。

四、上開事實概要欄所載之事實經過，有原告商工登記公示資料查詢（本院卷第9頁）、原告109年11月10日核定輔導期限申請書及所附資料（本院卷第59-82頁）、被告110年9月24日會議審查簡報（本院卷第273-281頁）、被告110年9月28日召開新北市未登記工廠管理輔導推動小組第2次會議記錄及簽到簿（本院卷第294-299頁）、核定輔導處分（本院卷第290-292頁）、被告112年8月9日會議審查簡報（本院卷第303-304頁）、被告112年8月31日召開112年度未登記工廠管理輔導推動小組第3次會議紀錄及簽到簿（本院卷第307-312頁）、同意延展處分（本院卷第305-306頁）、被告113年3月8日召開113年度新北市未登記工廠管理輔導推動小組第1次會議紀錄（本院卷第327-330頁）、原告112年12月14日大漢（登）字第112012014號函（訴願卷第46頁）、前否准延展處分（訴願卷第47-48頁）、原告113年8月5日大漢（登）字第1130805號函及所附資料（訴願卷第50-57頁）、被告113年8月9日新北經工字第1131533737號函（本院卷第161-162

頁）、被告113年8月16日新北經工字第1131600433號函（本院卷第201-202頁）、系爭申請（本院卷第191頁）、原處分（本院卷第133-134頁）等在卷可稽，且為兩造所不爭執，堪認屬實。

## 五、本院之判斷：

### （一）應適法之法令：

1. 工廠管理輔導法第28條之1第1項第1款、第2項規定：「（第1項）直轄市、縣（市）主管機關對於中華民國一百零五年五月二十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；對於一百零五年五月十九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。……。 （第2項）中央主管機關應會同有關機關審查核定前項第一款非屬低污染既有未登記工廠之輔導期限，及督導直轄市、縣（市）主管機關輔導業者轉型、遷廠或關廠之執行情形。」
2. 中央主管機關即經濟部依據上開規定，為協助及督導直轄市、縣（市）主管機關輔導其轄內上開工廠之轉型、遷廠或關廠，乃訂定輔導期限處理原則，其第2點第1項至第4項規定：「（第1項）直轄市、縣（市）主管機關應於中華民國一百十年三月十九日前，以書面通知轄區內前點業者提出轉型、遷廠或關廠計畫，申請核定輔導期限。（第2項）業者收到前項通知後，至遲應於中華民國一百十年三月十九日前提出轉型、遷廠或關廠計畫，申請核定輔導期限。如有正當理由未能於一百十年三月十九日前提出申請者，得於期限屆滿前向直轄市、縣（市）主管機關申請展延一次，展延期間不得超過三個月。（第3項）業者得於第一項書面通知前自行提出轉型、遷廠或關廠計畫，申請核定輔導期限，惟至遲不得逾中華民國一百十年三月十九日。（第4項）業者逾中華民國一百十年三月十九日提出申請者，直轄市、縣（市）

主管機關應以書面駁回其申請。」第5點第1款、第3款規定：「直轄市、縣（市）主管機關對於業者之輔導方向及核定之輔導期限，應依下列原則辦理：（一）業者如位於本部公告不宜設立工廠地區者，以輔導其辦理遷廠、關廠為限，並得視個案情形參考附表一之下列因素及附表二，核定輔導期限二年至四年：1. 廠房及建築物面積。2. 僱用員工人數。3. 工廠座落區位。4. 業者現行污染防治設備設置情形及環保違規紀錄。5. 其他直轄市、縣（市）主管機關認為影響輔導期限之因素。……（三）前二款情形以外之業者，得輔導其辦理轉型、遷廠或關廠，並得視個案情形參考附表一之因素及附表二，核定輔導期限二年至四年。」第7點第1項及第3項規定：「（第1項）直轄市、縣（市）主管機關應將第五點之核定結果以書面通知申請人。申請人應於核定之輔導期限內完成轉型、遷廠或關廠。……（第3項）申請人有正當理由未於第一項輔導期限內完成遷廠或關廠者，得於期限屆滿前三個月之前申請展延。但展延期間合計不得超過二年。」準此，位於直轄市、於105年5月19日以前既有之未登記工廠，非屬低污染事業者，應依前揭規定於110年3月19日前向直轄市主管機關申請核定轉型、遷廠或關廠輔導期限，且原則上應於期限內完成，除非有正當理由始得於期限屆滿前3個月之前申請延展，經獲准後始得延展，且延展期間合計不得超過2年，此等期限設定，乃係為在有效率地達成工廠管理輔導法於108年7月24日增訂、109年3月20日施行之第4章之1「未登記工廠與特定工廠管理及輔導」專章所欲達成維持產業發展、加強環境保護與調和國土規劃等目的，是以，如上開工廠未於110年3月19日前申請核定輔導期限，直轄市主管機關即得以書面駁回其申請，更何況上開工廠於核定輔導期限屆滿而經申請延展未獲核定之處分確定後，上開工廠即受前所核定之輔導期限拘束，自不得續再申請延展輔導期限，否則上開輔導期限即失其規範意義甚明。

01 3. 又按行政處分除非具有無效之事由而無效外，具有存續力，  
02 在未經撤銷、廢止或未因其他事由失效前，其效力繼續存在  
03 （行政程序法第110條第3項參照）。又行政處分具有構成要件  
04 效力，即有效之行政處分，處分機關以外之國家機關，包括  
05 法院，除非是有權撤銷機關，應尊重該行政處分，並以之  
06 為行為之基礎，因而有效行政處分（前行政處分）之存在及  
07 內容，成為作成他行政處分（後行政處分）之前提要件時，  
08 前行政處分作成後，後行政處分應以前行政處分為其構成要件  
09 作為決定之基礎，後行政處分成為行政訴訟之訴訟對象  
10 時，由於前行政處分並非訴訟對象，後行政處分之受訴行政  
11 法院，並不能審查前行政處分之合法性，前行政處分之合法性  
12 應由以前行政處分為程序對象或訴訟對象之訴願機關或行政  
13 法院審查之（最高行政法院99年度裁字第2152號裁定、10  
14 0年度判字第77號、98年度判字第31號、第1472號判決意旨  
15 參照）。

16 (二)經查，原告系爭工廠未辦理工廠登記，於105年5月19日前即  
17 設廠從事預拌混凝土製造業務，非屬低污染事業，於109年1  
18 1月10日已依據工廠管理輔導法第28條之1第1項第1款規定向  
19 被告申請遷廠輔導，經被告以核定輔導處分准其輔導期限至  
20 112年9月18日，其後再獲被告以同意延展處分延展期限至11  
21 3年3月18日，嗣再度申請延展期限，經被告於113年7月3日  
22 前否准延展處分予以駁回，該處分已教示救濟期限（訴願卷  
23 第47-48頁），原告並未提起行政救濟，前否准延展處分已  
24 確定，則原告系爭工廠之輔導期限當已於113年3月18日屆  
25 滿。準此，原告於114年1月7日向被告再為提出系爭申請請  
26 求延展輔導期限，被告本於前行政處分之構成要件效力，認  
27 原告系爭工廠之輔導期限當已於113年3月18日屆滿確定，已  
28 不符合展延申請之要件，乃作成原處分（即後行政處分）駁  
29 回其申請，洵屬有據，核為適法。至原告執前詞爭執被告核  
30 定輔導處分或同意延展處分所准期限不足之違法、前否准延  
31 展處分有裁量怠惰之違法等云云。惟該等處分並非本件訴訟

標的，本院不能審查該等處分之合法性，原告主張尚難採憑，末此敘明。

六、綜上所述，原告所訴各節，均非可採，被告以原處分否准原告之申請，核屬有據，訴願決定予以維持，亦無不合。原告執前詞訴請如聲明所示，均無理由，應予駁回。

七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院審酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，併此敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 115 年 4 月 9 日

審判長法官 侯志融

法官 傅伊君

法官 陳雪玉

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 | 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 |

|                                                                            |                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 師為訴訟代理人                                                                    | <p>合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>                                              |
| (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                                    | <p>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。</p> <p>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> |
| <p>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。</p> |                                                                                                                                                                               |

中 華 民 國 115 年 4 月 9 日

書記官 高郁婷