

臺灣新北地方法院行政訴訟判決

110年度簡字第135號

原告 邱壬乙

被告 新北市政府環境保護局

代 表 人 程大維

訴訟代理人 張瓊文

訴訟代理人 王京彬

訴訟代理人 李政勳

上列當事人間環境用藥管理法事件，原告不服新北市政府中華民國110年7月30日新北府訴決字第1100992560號函所檢送之訴願決定（案號：0000000000號），提起行政訴訟，經辯論終結，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

壹、程序方面：查本件係原告不服被告民國（下同）110年4月6日新北環稽字第00-000-000000號執行違反環境用藥管理法案件裁處書所裁處原告罰鍰新臺幣（下同）30萬元及環境講習2小時之處分而涉訟，屬行政訴訟法第229條第2項第1、4款規定之簡易行政訴訟事件，應依簡易訴訟程序進行之，合先敘明。

貳、實體方面

一、爭訟概要：緣原告為崇裕科技股份有限公司（下稱崇裕公司）之負責人，被告即原處分機關於109年12月30日15時10分許派員至崇裕公司登記營業地址（即新北市○○區○○路000○○號）稽查，查得該公司向頂尖奈米科技股份有限公司（上游原料商）購買奈米銀氧化鋅，並稀釋、製造、分

01 裝「DR. SILVER 防疫大使剋菌噴霧」產品，其組成含「銀離
02 子」有效成分，屬環境用藥，惟未取得環境用藥許可證即逕
03 行加工、製造，已違反環境用藥管理法第9條第1項規定，乃
04 爰依環境用藥管理法第46條第1項、違反環境用藥管理法處
05 罰鍰額度裁量基準第2點等規定，以被告110年4月6日新北環
06 稽字第 00-000-000000號執行違反環境用藥管理法案案件裁處
07 書（下稱原處分），裁處原告罰鍰30萬元罰鍰，並依環境教
08 育法第23條規定，處環境教育講習2小時。原告不服，提起
09 訴願，經遭新北市政府以110年7月30日新北府訴決字第1100
10 992560號函所檢送之訴願決定駁回（案號：0000000000號，
11 下稱訴願決定），為此乃提起本件行政撤銷訴訟。

12 二、原告主張及聲明：

13 （一）原告主張要旨：

- 14 1. 原告之崇裕公司產品的主成分為水和奈米銀（銀離子），銀
15 離子非屬管制性藥品，屬於一般商品或清潔用品，並不適用
16 於環境用藥法。崇裕公司購買上游原物料奈米銀，僅稀釋、
17 分裝即出售，新北市經發局認定此行為非製造加工，並不適
18 用第46條第1項製造加工行為
- 19 2. 奈米銀（或稱銀離子），其抗菌、殺菌、抑菌等特性被廣泛
20 運用在國際大廠製造的紡織品成衣類及家電製造業如：冰
21 箱、洗衣機、烘碗機、冷氣機、除濕機等等。上類各產品為
22 增加銷售皆強調含有銀離子的抗菌功能，所謂的殺菌，就消
23 費者認知是消滅環境中的細菌，如果奈米銀本身非藥品，但
24 因為有描述到環境用藥法上的抗菌的功能就屬於藥品，現有
25 國內外成衣廠、冷氣機、冰箱、洗衣機、烘碗機、除溼機，
26 如果沒有申請環境用藥的製造廠資格，是否都應該引用第46
27 條第1項處負責人新台幣30萬以上150萬以下罰鍰。
- 28 3. 環境用藥的藥品並無藥典或中央主管機關認定之其他各國藥
29 典可參考，僅就產品文宣的用途來認定產品屬於藥品實不合
30 理。市場菜販若說喝牛奶、吃菠菜、吃蘋果可治療胃酸過
31 多，宜食含鹼性成分的食物。牛奶、菠菜、蘋果是否也該被

01 歸類為藥品？牧場和農夫因此製造偽藥？產品屬性的判定標
02 準，台灣現行法律的規範並不夠明確。引用字面上相近卻不
03 準確的法規來重罰業者無法取信於社會。崇裕公司主業為顏
04 料業已營業超過十年，去年疫情期間念於消費者買不到酒
05 精，許多醫護人員對於酒精皮膚過敏，於是推出奈米銀抗菌
06 產品幫助國人抗疫，台灣於去年獲全球公認為抗疫模範生，
07 抗菌產品業者是否應該也有貢獻？我們不期待獲得政府嘉
08 勉，但求政府對於抗疫產品的認定能制定新法來規範，造福
09 業者及國人。被告是不公平的處罰，因為原料廠商那賣的不
10 是藥，原告公司加水稀釋就被解釋成環境用藥，這樣是不是
11 很離譜？原告公司加水稀釋行為，經行文到經發局，經發局
12 認為這不是工廠製造的行為，原告公司只是分裝，在工廠管
13 理法第3條第2項裡面分裝是被允許的。

14 (二)聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

15 三、被告答辯及聲明：

16 (一)被告答辯要旨：

- 17 1. 卷查原告為崇裕公司之負責人，崇裕公司向頂尖奈米科技股
18 份有限公司(上游原料商)購買奈米銀氧化鋅，並稀釋、製
19 造、分裝「DR. SILVER防疫大使剋菌噴霧」產品，其組成含
20 「銀離子」有效成分，屬環境用藥，惟未取得環境用藥許可
21 證即逕行加工、製造，其違規事實明確，此有被告稽查紀錄
22 等附卷可稽，被告據以告發處分，洵屬有據。
- 23 2. 按環境用藥管理法第5條第1項第1款及第5款規定：「本法用
24 詞，定義如下：一、環境用藥：指下列環境衛生、污染防治
25 用藥品或微生物製劑，依其使用濃度及使用方式分為環境用
26 藥原體、一般環境用藥、特殊環境用藥：（一）環境衛生用
27 殺蟲劑、殺蟎劑、殺鼠劑、殺菌劑及其他防制有害環境衛生
28 生物之藥品。五、環境用藥製造業：指經營環境用藥之製
29 造、加工、分裝與自製產品之輸出、批發、零售及自用環境
30 用藥原體輸入之業者。」、同法第9條第1項規定：「製造、
31 加工或輸入環境用藥，應將其名稱、成分、性能、製法之要

旨、分析方法、毒理報告、藥效（效力）報告及有關資料或證件，連同標示及樣品，向中央主管機關申請查驗登記，經核發許可證後，始得製造、加工或輸入。」。

2. 關於原告產品「DR. SILVER 防疫大使剋菌噴霧」是否屬環境用藥管理法定義之環境用藥？經行政院環境保護署109年12月 7日環署授化字第1090013690號函復，其組成含「銀離子」有效成分，故依其目的用途屬「環境用藥管理法」所稱之環境用藥。另依原告110年1月12日回復本局陳述意見書之附件佐證，上游原物料為頂尖奈米科技股份有限公司所販售「奈米Ag/ZnO濃縮抗菌劑」，係用於環境衛生之殺菌效果，依其目的用途亦屬「環境用藥管理法」所稱之環境用藥。

3. 綜上，原告將「奈米Ag/ZnO濃縮抗菌劑」加工稀釋成產品「DR. SILVER 防疫大使剋菌噴霧」其目的用途為環境衛生之殺菌、消毒，係屬「環境用藥管理法」所稱之環境用藥。本局據以裁處並無不合，原告所訴無理由。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)原告之崇裕公司於爭訟概要欄所述時，遭稽查之產品「DR. SILVER防疫大使剋菌噴霧」產品（下稱系爭產品），其組成含「銀離子」有效成分，是否屬環境用藥管理法定義之環境用藥？被告以原處分裁罰原告，是否合法有據？

(二)原告就本件裁罰之違規行為，是否有故意或過失之可歸責事由？原告得否以其不知遭查獲之系爭產品組成含「銀離子」屬環境用藥，而免除其責？

五、本院之判斷：

(一)前提事實：原告為崇裕公司之負責人，經被告於109年 12月 30日15時10分許派員至崇裕公司登記營業地址（即新北市○○市○○區○○路000○○號）稽查，查得該公司向頂尖奈米科技股份有限公司（上游原料商）購買奈米銀氧化鋅，並稀釋、製造、分裝「DR. SILVER 防疫大使剋菌噴霧」產品，其組成含「銀離子」有效成分，因屬環境用藥，惟未取得環境

01 用藥許可證即逕行加工、製造，違反環境用藥管理法第9條
02 第1項規定，被告為此依環境用藥管理法第46條第 1項、違
03 反環境用藥管理法處罰鍰額度裁量基準第 2點等規定，以原
04 處分裁處原告罰鍰30萬元罰鍰，並依環境教育法第23條規
05 定，處環境教育講習 2小時，原告不服原處分，提起訴願遭
06 新北市政府訴願決定駁回等情，此有原告公司登記資料、頂
07 尖奈米科技股分有限公司登記資料、新北市政府環境保護局
08 109年12月 30日環境用藥稽查紀錄暨查核照片、原告公司系
09 爭產品廣告、系爭產品環境用藥許可証查詢、行政院環境保
10 護署109年12月7日環署授化字第1090013690號函、原處分及
11 訴願決定等在卷為證（分見本院卷第27頁、第110頁至第111
12 頁、第113頁暨第114頁至第115頁、第135頁至第166頁、第1
13 67頁至第170頁、第172頁、第91頁至第93頁及第74頁至第79
14 頁），核堪採認為真實。

15 (二)原告之崇裕公司於爭訟概要欄所述時，遭稽查之產品「DR. S
16 ILVER 防疫大使剋菌噴霧」產品（下稱系爭產品），其組
17 成含「銀離子」有效成分，核屬環境用藥管理法定義之環境
18 用藥。被告以原處分裁罰原告，乃屬合法有據。

19 1. 應適用之法令：

20 (1)按環境用藥管理法第 2條規定：「本法所稱主管機關：在中
21 央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣
22 （市）為縣（市）政府。」，而新北市政府109年2月14日新
23 北府環秘字第1090218367號公告：「主旨：本府關於....環
24 境用藥管理法....環境教育法所定主管機關權限，劃分予本
25 府環境保護局執行，....自即日生效。」，則核屬新北市政
26 府依行政程序法第15條第1項規定所為權限之委任，依法尚
27 無不合，核先敘明。

28 (2)次按環境用藥管理法第5條第 1項第1款規定：「環境用藥：
29 指下列環境衛生、污染防治用藥品或微生物製劑，依其使用
30 濃度及使用方式分為環境用藥原體、一般環境用藥、特殊環
31 境用藥：（一）環境衛生用殺蟲劑、殺蟎劑、殺鼠劑、殺菌

劑及其他防制有害環境衛生生物之藥品。」、第9條第1項規定：「製造、加工或輸入環境用藥，應將其名稱、成分、性能、製法之要旨、分析方法、毒理報告、藥效（效力）報告及有關資料或證件，連同標示及樣品，向中央主管機關申請查驗登記，經核發許可證後，始得製造、加工或輸入。」、第46條第1款規定：「製造、加工、輸入偽造或禁用環境用藥者，處負責人新臺幣30萬元以上150萬元以下罰鍰。」。

(3)再按違反環境用藥管理法處罰鍰額度裁量基準第2點規定：

「違反本法規定者，罰鍰額度應依附表所列之裁罰公式計算應處罰鍰。」，罰鍰金額計算如下表：項次四、違反條款第9條第1項；製造、加工、輸入、偽造、禁用環境用藥，處罰條款及罰鍰範圍第46條第1項：30萬元以上150萬元以下，依環境用藥種類加權=A，加乘違規次數=N，計算罰鍰額度為： $A \times N \times 30$ 萬元。核上開規定，乃新北市政府環境保護局為使事業違反環境用藥管理法案案件之裁罰符合比例原則，特訂定裁量之基準，而依其裁罰基準，其附表之裁罰計算，並以斟酌行為人危害程度之裁罰因子即環境用藥種類及行為人違規次數等，為裁處罰鍰計算之方式，本件裁處罰鍰為 $1 \times 1 \times 30 = 30$ 萬元，核上開裁罰基準所為，乃細節性、技術性之裁罰標準，並未牴觸逾越母法，其規定亦屬明確，亦無違反法律保留，被告機關於法自得加以適用，特併敘明。

(4)末按環境教育法第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）或其他組織有下列各款情形之一者，處分機關並應令該自然人、法人、機關或團體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小時以下之環境講習：一、違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經處分機關處停工、停業處分。二、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5千元以上罰鍰。」及環境教育法施行細則第7條第13款規定：「本法第8條第2第3款、第3項及第23條所定環境保護法律如下：十三、環境用藥管理法。」。至於依環境教育

01 法環境講習時數及罰鍰額度裁量基準第 2 點規定：「主管機
02 關依本法第23條規定裁處環境講習，應依附表一計算方式計
03 算之。但超過法定罰鍰最高額者，以最高額計算。」，依其
04 裁罰基準，其附表之裁罰計算，乃以斟酌行為人違反行政法
05 上義務所遭裁處罰鍰金額與同一條款適用對象最高上限罰鍰
06 金額之比例（本件為裁處 30萬，法定最高罰鍰為150萬元，
07 應裁處 2小時之環境講習）為裁處環境講習時數之方式，核
08 此裁罰基準，亦屬為細節性、技術性之裁罰標準，並未牴觸
09 逾越母法，其規定亦屬明確，亦無違反法律保留，被告機關
10 於法亦得予以適用，特再敘明。

11 2. 經查，原告為崇裕公司之負責人，此有崇裕公司登記資料為
12 憑，而被告即原處分機關經於109年 12月30日15時10分許派
13 員至崇裕公司登記營業地址（即新北市○市○○區○○路00
14 0○0號）稽查，查得該公司向頂尖奈米科技股份有限公司
15 （上游原料商）購買奈米銀氧化鋅，並稀釋、製造、分裝
16 「DR. SILVER 防疫大使剋菌噴霧」產品，其組成含「銀離
17 子」有效成分之事實，亦有前提事實所揭之頂尖奈米科技股
18 份有限公司登記資料、新北市政府環境保護局109年 12月30
19 日環境用藥稽查紀錄暨查核照片及原告公司系爭產品廣告等
20 為證，上開事實並為原告所不爭執，自堪採認為真實。

21 3. 次查，原告之崇裕公司於上開所述時地，遭稽查之產品「D
22 R. SILVER防疫大使剋菌噴霧」產品（下稱系爭產品），
23 其組成含「銀離子」有效成分，亦經被告以109年 11月17日
24 新北環廢字第1092186699號函（見本院卷 第171頁）詢略
25 以；系爭產品含銀離子、光觸媒及去離子水，屬性為物理性
26 能有效殺菌防疫，系爭商品是否屬環境用藥管理法定義之環
27 境用藥？經行政院環境保護署以109年12月7日環署授化字第
28 1090013690號函（見本院卷第172頁）函釋說明（略以）：
29 「...。二、『依環境用藥管理法』第5條第 1項第1款定
30 義：『環境衛生用藥係指環境衛生用殺蟲劑、殺蟎劑、殺鼠
31 劑、殺菌劑及其他防制有害環境衛生生物之藥品』。三、依

01 所檢附之資料，該產品目的用途係用於環境衛生之殺菌、消
02 毒，其組成含『銀離子』有效成分，故依其目的用途屬『環
03 境用藥管理法』所稱之環境用藥。四、查該產品尚未取得環
04 境用藥製造許可證.....儘速向本署申請請查驗登記，取得
05 環境用藥製造許可。」，為此，被告以原告之崇裕公司所遭
06 稽查之產品「DR. SILVER 防疫大使剋菌噴霧」產品（下稱
07 系爭產品），其組成含「銀離子」有效成分，核屬環境用藥
08 管理法定義之環境用藥，即屬有據。而崇裕公司及該公司代
09 表人即原告就系爭產品所含銀離子字分，均未取得環境用藥
10 許可證之事，亦有系爭產品環境用藥許可証查詢資料為憑
11 （見本院卷第167頁至第170頁），為此，被告認崇裕公司加
12 工、製造之「DR. SILVER 防疫大使剋菌噴霧」產品，其目的
13 既係用於環境衛生之殺菌、消毒，而其組成含「銀離子」有
14 效成分，屬環境用藥，經崇裕公司加工、製造之運作行為屬
15 環境用藥製造業，崇裕公司未取得環境用藥許可證即逕行加
16 工、製造環境用藥，違規事證明確，因認崇裕公司已違反環
17 境用藥管理法第9條第1項規定，爰依環境用藥管理法第46條
18 第1項、違反環境用藥管理法處罰鍰額度裁量基準第2點等規
19 定，以原處分裁處崇裕公司之負責人即原告罰鍰30萬元罰
20 鍰，並依環境教育法第23條規定，處環境教育講習2小時，
21 即屬合法有據。

- 22 4. 至於原告雖主張環境用藥以產品用途之屬性來判定，有不合
23 理乙節。經查，依環境用藥管理法第5條第1項第1款規定：
24 「本法用詞，定義如下：一、環境用藥：指下列環境衛生、
25 污染防治用藥品或微生物製劑，依其使用濃度及使用方式分
26 為環境用藥原體、一般環境用藥、特殊環境用藥。」，而系
27 爭產品銀離子充作為一般化學原料使用，其原料使用用途故
28 甚多，然作為環境衛生用殺菌劑為環境衛生之殺菌、消毒產
29 品及廣告乃愈來愈多，為保障消費者使用之安全與健康，符
30 合防止環境用藥之危害，維護人體健康及保護環境之環境用
31 藥管理法之立法意旨，復經被告函詢系爭產品含銀離子、光

01 觸媒及去離子水，屬性為物理性能有效殺菌防疫，系爭商品
02 是否屬環境用藥管理法定義之環境用藥，業經專業主管機關
03 之行政院環境保護署以109年12月7日環署授化字第10900136
04 90號函認定系爭產品目的用途係用於環境衛生之殺菌、消
05 毒，其組成含『銀離子』有效成分，故依其目的用途屬『環
06 境用藥管理法』所稱之環境用藥在案，此已詳如前事證所
07 述，自無原告所稱不合理之判斷為是，特此敘明。

08 (三)原告就本件裁罰之違規行為，乃有過失之可歸責事由，原告
09 不得以其不知遭查獲之系爭產品組成含「銀離子」屬環境用
10 藥，而免除其責。

11 1. 按行政罰法第7條第2項規定：「法人、設有代表人或管理人
12 之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義
13 務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之
14 職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之
15 故意、過失」。原告為崇裕公司之負責人向頂尖奈米科技股
16 份有限公司（上游原料商）購買奈米銀氧化鋅，並稀釋、製
17 造、分裝維系爭產品，本應知奈米銀氧化鋅為化學之原料，
18 而其又欲作為環境衛生用殺菌劑為環境衛生之殺菌、消毒產
19 品，涉及消費者使用之安全與健康，於購買或稀釋製造之
20 前，自當向主管機關或其上游廠商查詢是否涉保護環境之環
21 境用藥管理為是，然其未注意為知，雖表明其基於疫情期間
22 消費者買不到酒精及醫護人員對於酒精皮膚過敏，而推出奈
23 米銀抗菌產品幫助國人抗疫為詞，自難否認其就本案違規行
24 為之有過失之責為是。

25 2. 次查，行政罰法第 8 條規定：「不得因不知法規而免除行政
26 處罰責任。但按其情節得減輕或免除其處罰。」，其立法理
27 由在於：「本條係規定行為人因不瞭解法規之存在或適用，
28 進而不知其行為違反行政法上義務時，仍不得免除行政處罰
29 責任。然其可非難程度較低，故規定得按其情節減輕或免除
30 其處罰。....此部分實務上應由行政機關本於職權依具體個
31 案審酌衡量，加以裁斷。」，是適用行政罰法第 8 條但書規

01 定，仍應依具體個案審酌衡量是否具有可非難程度較低之情
02 節，非徒以主張因不知法規即應據為減輕或免除處罰至明。
03 本件審以原告身為崇裕公司之負責人其向上游原料商購買奈
04 米銀氧化鋅，並稀釋、製造、分裝維系爭產品，縱未知奈米
05 銀氧化鋅為化學之原料，然其作為環境衛生用殺菌劑為環境
06 衛生之殺菌、消毒產品，應知涉及消費者使用之安全與健
07 康，於購買或稀釋製造之前，卻未向主管機關或其上游廠商
08 查詢是否涉保護環境之環境用藥管理，自難以其不知遭查獲
09 之系爭產品組成含「銀離子」屬環境用藥，而免除其責，而
10 被告復以原處分裁處原告法定最低度之罰鍰，亦難認原告有
11 何再減輕處罰之事由，特再敘明。

12 (四)本件判決基礎已臻明確，至於新北市政府府經濟發展局110
13 年3月10日之新北經登字第1108131099號函文（見本院卷第2
14 5頁）無非以原告之崇裕公司登記產業類別及主要產品，而
15 就該公司欲稱加抗菌產品分裝、標貼販售業務，所認無涉工
16 廠輔導管理辦法所稱之製造加工行為之認，核與本案所涉環
17 境用藥之稀釋製造，要屬不同，原告此部分逕為援引主張，
18 即難採之。此外，本案兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，
19 經本院審核後，或與本案爭點無涉，或對於本件判決結果不
20 生影響，爰無庸一一再加論述，特併敘明。

21 六、結論：本件原處分並無違誤，訴願決定遞予維持亦屬合法，
22 原告訴請撤銷為無理由。

23 中 華 民 國 110 年 12 月 21 日
24 行政訴訟庭 法 官 楊志勇

25 上為正本係照原本作成。

26 如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀，上
27 訴狀並應記載上訴理由，表明關於原判決所違背之法令及其具體
28 內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實，並依法
29 繳納上訴費用新台幣3000元。其未表明上訴理由者，應於提出上
30 訴後20日內向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造
31 人數附繕本），如逾期未提出上訴理由書者，本院毋庸再命補正

