臺中高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第二庭
112年度簡上字第5號

上　訴　人　吳毅然即小農角落商行

被 上訴 人　臺中市政府
代　表　人　盧秀燕
訴訟代理人　吳兆原　律師

上列當事人間因肥料管理法事件，上訴人對於中華民國112年6月1日臺灣臺中地方法院111年度簡字第68號行政訴訟判決，提起上訴，本院裁定如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、按「（第1項）修正行政訴訟法施行前已繫屬於地方法院行政訴訟庭之簡易訴訟程序事件，其抗告於修正行政訴訟法施行後，適用修正行政訴訟法之規定。（第2項）前項事件，於修正行政訴訟法施行前已繫屬於高等行政法院，而於修正行政訴訟法施行後尚未終結之上訴或抗告事件，除舊法第235條之1規定外，適用舊法及修正行政訴訟法第263條之4規定。必要時，發交管轄之地方行政法院依修正行政訴訟法審判之。（第3項）前2項規定，於交通裁決事件及收容聲請事件之上訴或抗告準用之。」民國111年6月22日修正之行政訴訟法施行法第22條定有明文，查本件上訴事件於修正行政訴訟法施行前之112年8月9日已繫屬於本院，於修正行政訴訟法施行後尚未終結，依據前揭規定，自應適用舊法。又按對於簡易訴訟程序之判決提起上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，修正前行政訴訟法第235條第2項定有明文。依修正前行政訴訟法第236條之2第3項準用第243條第1項規定，

判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有第243條第2項所列各款情形之一者，為當然違背法令。是當事人對於地方法院簡易訴訟程序之判決上訴，如以判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀或理由書應具體指摘，並揭示該法規之條項或其內容；若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣；倘為司法院大法官解釋、憲法法庭裁判意旨，則應揭示該解釋、裁判之字號或其內容。如以修正前行政訴訟法第236條之2第3項準用第243條第2項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實。上訴狀或理由書如未依此項方法表明，或其所表明者與上開法條規定不合時，即難認為已對簡易訴訟程序之判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。

二、上訴人在蝦皮購物網站（下稱蝦皮網站）以帳號「pitaya.wu」，刊登「大益農科 沃鬆1號專業栽培介質 草莓專 草莓土 辣椒 鬼椒 番茄 培養土 栽培土 泥炭土 椰」（肥料登記證字號：肥製（輔）字第0776030號；下稱系爭商品）肥料分裝販售廣告，嗣經民眾向臺中市政府農業局陳情檢舉後，經該局於民國111年3月15日函請上訴人陳述意見後，被上訴人認上訴人違反肥料管理法第17條規定，依同法第28條第1項第3款及「違反肥料管理法案件處分裁量基準」第2點附表規定，以111年4月13日府授農作字第0000000000號函附行政處分書（下稱原處分）裁處上訴人新臺幣（下同）5萬元罰鍰。上訴人不服，提起訴願，經行政院農業委員會（下稱農委會）以111年8月11日農訴字第0000000000號訴願決定書（下稱訴願決定）駁回後，遂向臺灣臺中地方法院（下稱原審法院）提起行政訴訟，嗣經原審法院以111年度簡字第68號行政訴訟判決（下稱原判決）駁回之。上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

三、上訴意旨略以：

㈠肥料管理法之規範意旨在於透過限制民眾或業者為拆封及分裝後之販售行為，限制及罰責涉及憲法保障之生存權、工作

權、財產權與其他自由及權利。肥料管理法第17條限制摻雜、稀釋或塗改肥料標示等具欺詐或違反交易誠信之違法行為自屬當然，但規範拆封及分裝等非屬違法，亦無違反交易誠信而納入罰責，僅為求執法之便宜行事，將行政執行程序及調查證據之責任與義務，透過立法轉嫁為限制民眾基本權利，及徒增遵守義務。行政機關認為販賣中之肥料因拆封、分裝而容易變質或汙染環境，或可能抽換其他肥料或混入雜物，應明文禁止之，但同條但書卻有例外條款，顯見拆封、分裝之限制目的並非維護肥料品質，而係使行政機關對民眾為裁罰更簡便，此規範已屬對人民基本權利限制過當且違反比例原則，形同將拆封、分裝為販售行為者一律視為摻雜、稀釋或塗改肥料標示後販賣者，亦將分裝肥料產品者，全數視為具欺詐交易或摻雜偽劣意圖，限制顯然過當，有違比例原則及平等原則。故依憲法第171條，肥料管理法第17、28條，應屬違憲而無效。

㈡肥料管理法第3條對於肥料之定義，及植物防疫檢疫法第3條第1項第6款所為栽培介質之定義，上開二法之中央主管機關皆為行政院農業委員會，其對於肥料及栽培介質之法律上定義，足證中央主管機關認為肥料與栽培介質兩者產品名稱、產品性質、產品功能及使用方法上有別，且於法律上有分別定義之必要。

㈢依據肥料管理法第4條規定，農委會公告之「肥料種類品目及規格」中「雜項有機質栽培介質（品目編號7-02）」、「有機質栽培介質(品目編號7-03)」之適用範圍分別為「利用各種有機質材料經醱酵腐熟或其他物料經物理性狀調整後，製成有機土、泥炭土、培養土、栽培土、土壤改良劑或有機質栽培介質等，作為育苗、容器栽培或植物栽培介質使用者。」、「利用動物、植物有機質材料經醱酵腐熟、物理性狀調整後，製成有機土、泥炭土、培養土、栽培土、土壤改良劑或有機質栽培介質等，作為育苗、容器栽培或植物栽培介質使用者。」可見農委會將栽培介質納入肥料品目名稱

及在使用範圍中，並以此作為裁罰依據，該「肥料種類品目及規格」符合行政程序法第150條第1項規定之法規命令，惟農委會將栽培介質逕自納入肥料管理法之管理範疇，顯以法規命令凌駕於植物防疫檢疫法之法律定義，且已逾越肥料管理法授權之範圍與立法精神，依行政程序法第150條第2項、第158條第1項、憲法第172條、司法院大法官釋字第612號解釋，原處分依據無效法規命令所為違法裁罰應予撤銷。

㈣上訴人分裝之系爭商品，原製造商大益農業科技股份有限公司說明使用方法為「作為植物繁殖或是栽培介質使用」，農民或一般民眾亦係將系爭產品作為供植物附著或固定，並維持植物生長發育之物質，符合植物防疫檢疫法第3條第1項規定，其性質與肥料相異。然被上訴人以農委會111年12月13日農授糧字第0000000000號函之說明二認定系爭商品為肥料，實為漠視農委會農業專業之結果。又於該函說明四，農委會限縮解釋植物防疫檢疫法第3條第1項所定栽培介質之定義，必須「未宣稱供給植物養分或促進養分利用之肥料效果」，忽略植物防疫檢疫法第3條第1項栽培介質之定義中無此敘述，擅自限縮解釋，有違權力分立原則。又被上訴人於原審稱進口椰纖產品為栽培介質，非屬肥料管理法範疇，顯與上開函說明四相左。系爭商品不論在產品名稱、產品性質、產品功能及使用方法上皆符合植物防疫檢疫法第3條第1項及農糧署111年2月11日農糧資字第0000000000號函對於栽培介質之定義，自應無肥料管理法之適用。

㈤植物防疫檢疫法第3條第1項第6款定義「栽培介質」、第10條第1項規範疫病發生時栽培介質之遷移、第22條第2項規範疫病蟲害發生時栽培介質之沒入、第24條第2、3項規範疫病蟲害發生時關於栽培介質之消毒、銷毀等罰責。依「植物防疫檢疫法施行細則」、「特定植物檢疫物輸入核准辦法」、「疫區植物或植物產品土壤及其包裝容器栽培介質遷移核准辦法」、「植物防疫及檢疫執行辦法」、「植物檢疫物輸入

隔離檢疫作業辦法」等法規中可見為防止疫病蟲害發生或蔓延關於栽培介質之規範與限制，但未對肥料有相關規範。

㈥系爭商品符合植物防疫檢疫法第3條第1項對栽培介質之定義，農委會以法規命令之位階將雜項有機質栽培介質（7-02）、有機質栽培介質（7-03）納入肥料管理法範疇並排除植物防疫檢疫法關於栽培介質之適用，再以函釋將系爭商品排除於植物防疫檢疫法的栽培介質定義之外，將造成特定疫病蟲害發生時，對於雜項有機質栽培介質（7-02）、有機質栽培介質（7-03）及系爭商品之規範與管制無法可用，屆時具有傳播特定疫病蟲害之栽培介質將被納入肥料管理法範疇，導致農業體系或生產將覆滅於錯誤的法規之下。農委會過度限制人民基本權利之手段而置我國農業於特定疫病蟲害傳播的風險之中，其採取之方法所造成之損害與欲達成目的之利益顯失均衡，顯已違反比例原則。

㈦農委會99年8月3日農防字第0000000000號公告「荷蘭產穿孔線蟲寄主植物種苗輸入檢疫條件」中，在第2點第4項「使用之栽培介質不得附有土壤，且須清潔未曾使用。有機栽培介質 （例如泥炭苔）須於每批進入指定生產設施前，或於植物種苗輸臺前，經荷蘭植物保護機關或其指定之檢查機構人員取樣檢測未發現穿孔線蟲。」及第4點有機栽培介質之檢查程序、第6點發現穿孔線蟲之處理措施、第7點輸出檢疫、第9點實地查證等規定中，關於有機栽培介質與栽培介質之用詞互為通用，可知農委會認為有機栽培介質包含或等同於栽培介質。而108年10月5日農授防字第00000000000號公告「栽培介質輸入檢疫條件」中第一點：「輸入栽培介質，應依本檢疫條件辦理。」第二點中提及適用本檢疫條件之栽培介質範圍，則將其他肥料納入檢疫條件之栽培介質範圍內。故農糧署111年2月11日農糧資字第0000000000號函、農委會「肥料種類品目及規格」對於肥料、栽培介質之定義相異。上訴人認為栽培介質與肥料有本質上差別，且賣場中販售肥料項目皆為原廠包裝無分裝之情事，具有信賴基礎、信賴表

現，且信賴利益值得保護，自有信賴保護原則之適用。又上訴人無肥料管理法第17條分裝販售肥料之犯意，依最高行政法院109年度判字第95號判決意旨，法規及函釋之見解紛雜，不能期待人民作不利於自身之解釋，難認應歸責於上訴人。

㈧原判決忽略上訴人於蝦皮拍賣資訊中，系爭商品之商品名稱欄位無關於肥料之資訊，亦將栽培介質與肥料產品之分類分別標示，且於拍賣資訊中標示「你買的培養土跟肥料有通過重金屬檢測嗎？」、張貼「沃鬆1號外觀照片」、「大益農業科技股份有限公司所生產沃鬆1號專業栽培介質之成分說明照片」及行政院農糧署網址供消費者查詢等資訊，係基於誠信經營之行為，原審於言詞辯論程序並未詢問上訴人對上開資訊之意見，曲解上訴人良善之經營行為。

㈨聲明：

1.原判決廢棄。

2.訴願決定及原處分均撤銷。

3.第一、二審訴訟費用均由被上訴人負擔。

四、本院的判斷：

經查，原判決駁回上訴人在原審之訴，業已敘明：按肥料管理法第3條、第5條第1項、第17條、第19條規定，可知肥料零售業者所得販賣之肥料產品，以具有登記證者為限，且除非係肥料製造業及輸入業者，可於製造、加工時分裝肥料，否則不得分裝販賣肥料，違反者則構成前揭法律處罰之事由，應依該規定科處罰鍰。並參酌上訴人蝦皮網站拍賣資訊列印資料（見原審卷第103-109頁）、沃鬆1號專業栽培介質肥料標樣張（見原審卷第133頁）及卷內證據資料，認定上訴人於拍賣網站所販賣沃鬆1號專業栽培介質（7-03），符合行政院農業委員會（現今升格為「農業部」）依肥料管理法第4條授權，而以89年8月31日（89）農糧字第890020813號令訂定發布之「肥料種類品目及規格」第2點第1項附件一所定：「……七、植物生長輔助劑類……（三）有機質栽培

介質（品目編號7-03）」之肥料科目，尚屬肥料管理法為「健全肥料管理，維護肥料品質，以維持地力、增進農業生產力及保護環境」之立法目的，所規範管理之肥料，是系爭商品既係屬供給植物養分或促進養分利用之肥料，上訴人未取得中央主管機關核准發給肥料登記證，而分裝販賣系爭產品，有違肥料管理法第17條規定之要件，被上訴人依肥料管理法第28條第1項第3款及「違反肥料管理法案件處分裁量基準」第2點附表規定，以原處分裁處上訴人5萬元罰鍰等語甚詳。經核原判決就上訴人於原審主張肥料管理法授權訂定之「肥料種類、品目及規格」逾越母法授權範圍與立法精神、系爭產品係栽培介質而非肥料等節，已詳細論述其事實認定之依據及得心證之理由，並於理由中對上訴人原審主張不採之理由，詳予指駁。至上訴意旨另述及賣場販售肥料項目皆為原廠包裝無分裝情事等語，此節核屬事實認定之問題，且依原審卷附上訴人蝦皮網站拍賣資訊列印資料所示，肥料業者大益農業科技股份有限公司之包裝袋記載包裝重量70公升（原審卷第105頁），然上訴人賣場中關於物流限制尚有單一訂單上限4.5公斤、14公斤之公告（原審卷第104頁），且上訴人向被上訴人陳述意見內容復載稱：「我所販售之培養土雖為分裝……也便於不需要用到大包裝的民眾能買到實際需求的數量」等語（原審卷第119頁），則上訴人顯有分裝系爭肥料而販賣之事實，原審所為事實認定合於卷內證據資料，亦無違背證據法則之情事，併予敘明。

五、上訴人之上訴意旨，無非係重述其在原審業經主張而為原判決摒棄不採之陳詞，或係就原審所為論斷或駁斥其主張之理由，以其對法律上見解之歧異，指摘原判決為違法，並未具體表明原判決究有如何不適用法規或適用法規不當之情形，或有如何合於行政訴訟法第243條第2項所列各款之事實，難認已對原判決之如何違背法令有具體之指摘。依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。

六、據上論結，本件上訴為不合法，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　9　　月　　18　　日

審判長法官　劉錫賢

法官　林靜雯

法官　楊蕙芬

以上正本證明與原本無異。

本裁定不得抗告。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　9　　月　　19　　日

書記官　朱子勻