臺中高等行政法院判決

112年度訴字第5號

原　　告　蔡文友

被　　告　行政院農業委員會動植物防疫檢疫局臺中分局

代　表　人　王子政

訴訟代理人　謝英吉　律師

上列當事人間植物防疫檢疫法事件，原告不服行政院農業委員會中華民國111年11月8日農訴字第1110721029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

壹、程序方面：

按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意，或行政法院認為適當者，不在此限。」行政訴訟法第111條第1項定有明文。原告起訴時狀載訴之聲明為：「撤銷訴願決定及原處分。」（見本院卷第17頁），嗣於民國112年3月28日準備程序期日將訴之聲明更正為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告應依聲請人錦榮竹木企業股份有限公司111年7月20日之申請，作成發給檢疫合格之行政處分。」（見本院卷第228頁），因被告對第2項追加聲明表示不同意，且本院認為原告並無訴訟權能(詳後述)，故其上開聲明之變更，不予准許。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

緣錦榮竹木企業股份有限公司（下稱錦榮公司）委由寶成報關股份有限公司(下稱寶成公司)於111年7月20日向被告申請檢疫自奈及利亞輸入之原木1批（下稱系爭原木，計20,000公斤），經被告於111年7月21日派員臨場檢疫，發現系爭原

木有附著土壤之情形，乃依植物防疫檢疫法第15條第1項第4款及第18條規定，以111年7月22日(111)防檢中港不字第027號檢疫不合格通知書(下稱原處分)通知錦榮公司系爭原木經檢疫結果評定為檢疫不合格，並命其應辦理退運或銷燬。錦榮公司不服，提起訴願，經行政院農業委員會（下稱農委會）以111年11月8日農訴字第1110721029號訴願決定（下稱訴願決定）駁回。原告不服訴願決定及原處分，提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告係經錦榮公司負責人介紹，由奈及利亞進口系爭原木，資金係由原告支付，有匯款單可證。系爭原木於109年6月進行交易，因疫情影響延宕至111年6月才進口。錦榮公司負責人並於111年2月過世，由無外語能力人員繼續與奈及利亞賣方交涉，造成原告損失鉅額訂金。

2.於111年6月突接獲船運公司通知貨櫃已運抵臺中港，因無外語能力人員與奈及利亞賣方聯絡，乃委由寶成公司進行報關手續，並申請防疫檢疫，經被告目視系爭原木沾有泥土而不合格，不可進口，需退櫃或銷毀。詢問被告泥土是否驗有病菌污染源，被告回答無法提出檢驗之泥土有何種病菌之事證。然檢驗已是成熟之科學檢驗方法，被告檢驗應提出具體事證，而非以目視檢驗，自由心證。

3.農委會訴願委員會引用111年5月31日農授防字第1111494160A號公告，於111年6月1日起實施之條文駁回訴願，實有違立法合理性。系爭原木於111年6月15日到達臺中港，與公告日期僅差14日，實難令百姓遵行等語。

㈡聲明：撤銷訴願決定及原處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.本件原處分之相對人及訴願人均為錦榮公司，原告非原處分之相對人及訴願人，其提起本件撤銷訴訟，於法未合。

2.行政訴訟法第4條第3項固規定訴願人以外之利害關係人，認為訴願決定損害其權利或法律上之利益，得向行政法院提起撤銷訴訟，惟參照司法院釋字第641號解釋意旨，不服受理訴願機關決定者，以該訴願決定撤銷或變更原處分致損害其權利或利益者為限。故利害關係相同之人，自不得依前述規定起訴，應自行提起訴願以資救濟，其未提起訴願，基於訴願前置程序主義，原則上不得提起行政訴訟，最高行政法院93年9月份庭長法官聯席會議決議可資參照。原告起訴主張經錦榮公司負責人介紹由奈及利亞進口系爭原木，惟經被告檢驗沾有泥土而檢驗不合格，不准進口，其受有財產、生計損失等語，可見原告與錦榮公司乃利害關係相同之人，其主張之權利係因被告原處分而首次受到不利效果，自應以利害關係人之身分就該行政處分循序提起訴願，若不服訴願決定，再依行政訴訟法第4條第1項規定提起撤銷訴訟，而無行政訴訟法第4條第3項規定之適用。本件原告既未踐行訴願前置程序，其俟錦榮公司之訴願遭駁回後，始提起本件撤銷訴訟，依前揭最高行政法院93年9月份庭長法官聯席會議決議意旨，自為法所不許。

3.系爭原木經被告檢疫人員臨場檢疫，目視發現附著土壤團塊，有現場拍攝照片可稽，續將土壤團塊攜回實驗室鏡檢，判定確為土壤，系爭原木附著土壤違反植物防疫檢疫法第15條第1項第4款規定，被告依植物防疫檢疫法第18條規定，評定檢疫不合格，以原處分通知錦榮公司，並命其應辦理退運或銷燬，於法並無違誤。

4.邇來不乏自奈及利亞或其他國家地區輸入木材類檢疫物案件，經臨場檢疫未附有土壤，評定檢疫合格者，原告稱「系爭原木沾附有土壤並非故意，乃因第一次進口，且輸出國裝櫃場域均在外面」等語，實屬推諉之詞。

5.植物防疫檢疫法第13條之1規定：「中央主管機關得指定植物、植物產品及其他有傳播有害生物風險之物品，公告為應實施輸入檢疫之品目」農委會於103年10月22日以農防字第1

031493842B號公告訂定應實施輸入植物檢疫品目（下稱品目表）。該品目表配合經濟部輸出入貨品分類號列增刪修，不定期公告修正。農委會訴願決定理由第一點第二項所載：「本會111年5月31日農授防字第1111494160A號公告應實施輸入植物檢疫品目，列有『4403.49.00.90-9其他熱帶樹類原木，不論是否去皮、去邊材或粗鋸角材』」意在說明系爭原木申請輸入檢疫時，其輸入貨品分類號列4403.49.00.90-9列屬應實施輸入植物檢疫品目，其輸入檢疫應依植物防疫檢疫法相關規定辦理。系爭檢疫案件發生時，最新版本品目表係於111年5月31日公告修正。惟該版本修正內容並無涉系爭原木之輸入貨品分類號列。農委會103年10月22日公告訂定之品目表版本第26頁即列有4403.49.00.90-9號列，該號列至今並未經增刪。故原告主張適用法規公告與本件發生時間相差甚近致難使百姓遵行，與事實顯有不同，並不足採。又訴願決定書理由第三點：「……依本法第15條第1項第4款規定，系爭原木不得輸入，實為必要之處分……」明述訴願駁回理由，至為明確。原告主張農委會係引用該品目表111年5月31日修正公告駁回其訴願，顯屬誤解駁回理由，自無可採等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、本院的判斷：

㈠行政訴訟法第107條第3項規定：「原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。」

㈡行政法院作為國家機關，為維持其正常的機能，真正以司法裁判解決紛爭，達到保障人民自己權利或利益之救濟為目的，故行政訴訟有必要限於維護自己權益之人始得提起。訴願法第1條第1項規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」第18條規定：「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人

及利害關係人得提起訴願。」行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」準此，必須是行政處分的相對人或利害關係人，始得以政府機關之行政處分違法，經訴願未獲救濟，提起撤銷訴訟。又所謂行政處分之相對人，乃指受行政處分所規制，對之發生法律效果之特定或可得確定其範圍之人(行政程序法第92條第1項及第2項)；另所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內。至法律上利害關係之判斷，係以保護規範理論為界定利害關係人範圍之基準，即須先認定行政處分所依據之法規範對該第三人而言係為保護規範，若法律已明文規定第三人得提起行政爭訟，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，該非處分相對人亦得提起行政訴訟。是以，非處分相對人起訴主張其所受侵害者，若可藉由保護規範理論判斷為其法律上利益受損害，固可認為具有訴訟權能，而得透過行政訴訟請求救濟；但若非法律上利益，而僅係單純政治、經濟、感情上等事實上利益或反射利益受損害，則非為法律所保護之對象，不在上開所稱利害關係人之範圍內，該第三人執此起訴，即難謂有訴訟權能。

㈢查系爭原木之進口商及檢疫申請人均為錦榮公司，被告所為原處分相對人亦為錦榮公司，並由錦榮公司提起訴願，經訴願決定駁回等情，有進口報單、檢疫申請書、原處分、訴願決定書等影本附於本院卷第57頁、第81頁、第21頁、第35至45頁可佐，足證原告並非原處分相對人，亦非訴願人。原告雖主張系爭原木係其委託錦榮公司進口，而為利害關係人，並提出匯款單為據。惟查，原告所提之匯出匯款申請書(見本院卷第47頁)上所載申請人亦為錦榮公司而非原告，尚無

從據以證明原告與錦榮公司間確實存有委任關係，原告復自承沒有其他相關資料可以提供等語（見本院卷第228頁），原告主張其為原處分利害關係人，顯屬無據。退萬步言，縱認原告之主張為真，即系爭原木係原告委託錦榮公司進口，然系爭原木之直接權利歸屬仍為錦榮公司，原告僅係經濟上之利益受有損害，非為法律所保護之對象，不在上開所稱利害關係人之範圍內。是以，原告核非原處分相對人，亦無法律上利害關係，原告以原處分為標的訴請撤銷，依上開規定及意旨，因不具備當事人適格要件，其訴並無理由，應予駁回。

五、綜上所述，原告提起本件撤銷訴訟，並無訴訟權能，為顯無理由，應予駁回。又原告之訴既顯無理由，其餘所舉實體上理由，自無另予說明之必要，附此敘明。

六、結論：本件原告之訴為顯無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　4　　月　　24　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官　陳　文　燦

法官　張　鶴　齡

法官　黃　司　熒

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學

訴訟代理人	院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其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　　112　　年　　4　　月　　24　　日

書記官　詹靜宜