

臺北高等行政法院判決

111年度訴字第430號

112年2月16日辯論終結

原告 祥樺氣體有限公司

代表人 劉郁玫（董事）

訴訟代理人 張藝騰 律師

被告 桃園市政府

代表人 張善政（市長）

訴訟代理人 林宗憲 律師

上列當事人間毒性及關注化學物質管理法事件，原告不服行政院環境保護署中華民國111年3月16日環署訴字第1100072818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、程序事項：本件被告桃園市政府代表人原為鄭文燦，於訴訟進行中變更為張善政，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第271頁至第275頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：緣原告祥樺氣體有限公司於桃園市○○區○○路000巷00弄00號（坐落桃園市楊梅區上田段688-57地號土地）設廠（下稱楊梅廠）從事食品添加物製造業，生產食品級「一氧化二氮（笑氣）」，並領有衛生福利部（下稱衛福部）核發食品添加物許可證（證號：衛部添製字第003066號）。嗣原告依毒性及關注化學物質許可登記核可管理辦法（下稱管理辦法）規定，於民國110年9月22日檢具「關注化學物質核可文件申請書」，向被告以楊梅廠為運作場所，申

請運作（包括製造、販賣、使用、貯存等運作行為）關注化學物質一氧化二氮核可文件。然楊梅廠所在土地之使用分區為一般農業區，使用地類別為丁種建築用地，不得作為基本化學材料製造業用途，被告以110年10月1日府環空字第1100248312號函（下稱原處分）駁回原告之申請。原告不服，提起訴願，經行政院環保署（下稱環保署）以111年3月16日環署訴字第1100072818號訴願決定書駁回其訴願。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

### 三、原告起訴主張及聲明：

#### （一）原處分有未依法行政原則之違誤：

1.管理辦法為毒性及關注化學物質相關申請核可所應適用之法令，如認申請人有應予駁回或不予核可之情事時，應依該辦法第13條、第14條規定辦理之。是本件原告依法向被告申請一氧化二氮之核可文件時，被告本應依管理辦法之規定，審視原告之申請有無該辦法第13條或第14條所訂情事，若無上開情事，即應依管理辦法第16條規定，核發相關許可文件。然依原處分所載之駁回理由，通篇未引用管理辦法之規定，可見被告未依規定辦理本件申請，自有違反依法行政原則。

2.被告所引運作管理事項第4項，雖有提及受食品安全衛生管理法（下稱食安法）或其他法律管制之物質或物品，不受毒性及關注化學物質管理法（下稱毒管法）之管制。然觀諸環保署於109年10月30日訂定運作管理事項時之立法總說明：「其他法律已管制者，逕依該法律規定辦理，不受本法之管制。」等語，以及該運作管理事項附表三「一氧化二氮（笑氣）不受本法管制之目的用途或物品：1.用於軍事目的用途者。2.作為火箭推進之氧化劑及燃料者。」等內容，可知運作管理事項之真意應係認如受公告為關注化學物質或物品作為食品添加物使用時，因已受食安法管制，故將之出售給亦受食安法管制之食品級廠商時，不須再由毒管法管理；反之，如非基於原管制法律

(如食安法)目的為使用，除非係附表三所稱不受本法管制目的用途或物品之項目，否則仍有毒管法之適用。

3.被告以原處分駁回原告之申請，將使人民產生「關注化學物質若曾經食安法管理，縱使用於非食品目的用途，而販售給非食品業者時，毒管法不得介入，也無庸向毒管法主管機關申請核可，毒管法於此情形無適用餘地，業者可任意出售給第三人」之誤會，此殊非管制關注化學物質之原始目的。被告拘泥於公告事項之文字而未解真義，逸脫原法令解釋，而增加法令所無之限制。

(二)一氧化二氮無論係用於食品或工業，均為同一製程所生同一物質，毒管法亦無就此分類，被告將之分別認定，增加法律所無之限制：

1.運作管理事項所針對者乃「一氧化二氮」本身，並無針對此物質再細分食品用或工業用、醫療用，被告予以分類，與運作管理事項之公告內容不合，乃係增加毒管法及管理辦法所無之限制，也違背毒管法管制一氧化二氮濫用之目的。

2.一氧化二氮無論用途為何，均為同種物質，於工業大量化生產，僅有將硝酸銨以250度加熱後產生一氧化二氮之製程，且製程亦無區分食品級或工業級：

(1)一氧化二氮（又稱氧化亞氮）之製程，以約250度的溫度下加熱硝酸銨可以生成一氧化二氮和水蒸氣，為我國或國際現行大多數工業生產之方式。原告生產之一氧化二氮，亦係以加熱硝酸銨之方式生產，並產出純度大於99%之一氧化二氮，其餘則同時產出如二氧化碳、一氧化氮等物質，此亦為影響純度之因素（其他物質越低，則一氧化二氮純度越高）。

(2)關於一氧化二氮純度，於藥事法及食安法將一氧化二氮納管前，我國並無任何法規要求一氧化二氮之純度。藥事法將用於麻醉之「醫療用笑氣(氧化亞氮)」納入追溯或追蹤應申報品項，參照同業仿單，醫療用一氧化二氮

01 純度係大於99%。而食品部分，已廢止之「食品用一氧  
02 化二氮衛生標準」，係要求純度大於97%，而依現行之  
03 食品添加物使用範圍及限量暨規格標準，關於一氧化二  
04 氮之純度，已要求大於99%。是於毒管法將一氧化二氮  
05 列為關注化學物質前，僅有將一氧化二氮用於醫療或食  
06 品時，有純度之要求，且由食品級使用時，純度要求由  
07 過往之97%提高至現行規範99%，可知純度越高並不表  
08 示會越危害人體。至於毒管法將一氧化二氮列為關注化  
09 學物質後，並無對純度有所要求(依其附表一記載係管  
10 制全濃度)，且該法或管理辦法亦無明確載明「工業  
11 用」之定義，至多僅在附表四提及要張貼「限工業用」  
12 之警語，原告實不知被告係以何基礎稱原告所生產之一  
13 氧化二氮僅能為食品用而非工業用。

14 3.本件無食安法第10條第3項分廠分照規定之適用：原告僅  
15 生產一氧化二氮，而此一氧化二氮雖取得食品添加物許  
16 可，但不代表原告生產之一氧化二氮即不得作為工業使  
17 用，更不代表原告有另外生產工業用一氧化二氮（實際上  
18 亦無法特地生產工業用）；且毒管法並無區分食品用或工  
19 業用，純係被告逸脫法律之解釋，強要原告分廠分照始能  
20 將原告生產之一氧化二氮納管，無法源依據。且就分廠分  
21 照及被告據此推論原告不得將所產之一氧化二氮賣予非食  
22 品廠商一事，依衛福部食品藥物管理署105年5月26日FDA  
23 食字第1051301462號函釋（下稱食藥署105年5月26日函  
24 釋），可知原告所生產之一氧化二氮，既已取得食品添加  
25 物許可，且原告亦無再加工，而將此一氧化二氮產品逕賣  
26 予非食品廠，自無須辦理分廠分照，是被告之主張，亦與  
27 食安法主管機關對該法之解釋有違。

28 4.一氧化二氮添加二氧化硫為事後另外添加，並非製程之一  
29 部，且原告生產之一氧化二氮已領有免添加二氧化硫許  
30 可：

01 (1)我國法令僅對「醫療用」及「食品用」一氧化二氮有純  
02 度管制，無特地針對「工業用」一氧化二氮為管制，甚  
03 至毒管法及運作管理事項總說明第6點，亦係針對全濃  
04 度之一氧化二氮為管制，而非係針對「工業用」。而總  
05 說明第6點雖載稱「製造、輸入一氧化二氮應添加二氧化  
06 化硫，其添加量須達100ppm以上」，然於一氧化二氮納  
07 入關注化學物質之前，無論係何種用途，均係同一製程  
08 產出，且無庸再添加二氧化硫，係一氧化二氮納入關注  
09 化學物質後，為了避免民眾吸食而額外要求添加二氧化  
10 硫產生異味，始於總說明要求另行添加二氧化硫，尚非  
11 一氧化二氮製程之一部，被告稱此為工業用製程等語，  
12 乃倒果為因。

13 (2)再者，總說明第6點但書除外事項載稱於電子業等行業  
14 或主管機關同意者，可免添加二氧化硫等語，原告早於  
15 110年6月25日，即已取得主管機關即環保署毒物及化學  
16 物質局（下稱化學局）許可，同意原告運作之一氧化二  
17 氮可免添加二氧化硫，該函文尚請原告向縣市之主管機  
18 關申請核可，且我國目前主要氣體廠商，均已向化學局  
19 申請許可免添加並獲許可，顯然實務上一氧化二氮以不  
20 添加二氧化硫為主流，更非製程之一部。原告不知被告  
21 辯稱一氧化二氮添加二氧化硫一事，與本件申請有何關  
22 係，被告如欲藉此作為駁回原告申請之補正理由，依行  
23 政程序法第114條第2項規定，亦無法治癒其瑕疵處分。

24 (三)聲明：

25 1.原處分及訴願決定均撤銷。

26 2.被告應依原告110年9月23日之申請，作成核發關注化學物  
27 質「一氧化二氮」（運作場所為桃園市○○區○○路000  
28 巷00弄00號）之製造、販賣、使用、貯存等運作行為之核  
29 可文件之行政處分。

30 四、被告答辯及聲明：

01 (一)不同用途之一氧化二氮，應以各目的事業主管機關之規定辦  
02 理，不得任意流用至其他用途，故原處分並無任何違誤：

03 1.一氧化二氮於工業上大量生產方式，有以「硝酸銨熱分解  
04 法」，並以低溫蒸餾等方式純化氣體純度，亦有以「化學  
05 合成法」合成後壓縮到鋼瓶，以液化高壓氣體方式供應。  
06 又一氧化二氮(笑氣)因可作為多用途使用，包括醫療、食  
07 品及工業用等，醫學研究指出，長期使用笑氣，會影響活  
08 性維生素B12的生成，進而影響血液及神經系統功能，為  
09 免低純度之一氧化二氮雜質過多危害人體健康，有關「醫  
10 療用」及「食品用」之一氧化二氮純度，依現行藥事法、  
11 食安法等規定，均要求達99%以上，至於「工業用」則視  
12 應用需求可使用全濃度(即0.1%至100%)。

13 2.關於現行法令就一氧化二氮於醫療用、食品用及工業用之  
14 製程方式差異說明如下：

15 (1)「醫療用一氧化二氮」之製程須符合「國際醫藥品稽查  
16 協約組織-藥品優良製造指引」，且依藥事法第29條規  
17 定須有專任藥師駐廠監製；「食品用一氧化二氮」之製  
18 程依「食品良好衛生規範準則」第32條規定，應符合食  
19 品添加物使用範圍及限量暨規格標準。「工業用一氧化  
20 二氮」為避免遭濫用吸食，製程原則上必須添加具異味  
21 之「二氧化硫」(至少在100ppm以上)，例外在事前經中  
22 央主管機關及目的事業主管機關同意時，方可於製程中  
23 排除添加二氧化硫。

24 (2)據此，毒管法所列關注化學物質之一氧化二氮，管制為  
25 全濃度且製程原則上應添加有害環境物質之二氧化硫，  
26 性質上與「醫療用」及「食品用」之一氧化二氮製程有  
27 所不同，故不同用途之一氧化二氮，即應以各目的事業  
28 主管機關之規定辦理，不得任意流用至其他用途。再  
29 者，細繹毒管法、運作管理事項暨其附表三、附表四，  
30 可知毒管法所列關注化學物質之一氧化二氮，限於「工  
31 業用一氧化二氮」，且就「工業用一氧化二氮」之運

01 作，即「工業用一氧化二氮」之製造、輸入、販賣、使  
02 用、貯存行為，從源頭產出、使用等行為列入納管；至  
03 於「醫療用」或「食品用」一氧化二氮，基於製造之初  
04 即非屬毒管法所列關注化學物質，要屬藥事法、食安法  
05 之管制範疇。

06 3.原告既依毒管法向被告申請「工業用一氧化二氮」之製  
07 造、販賣、使用、貯存等運作行為之核可文件，依管理辦  
08 法第4條第4項規定，應於申請時檢附運作場所之工廠登記  
09 資料。然原告廠區之使用地類別為丁種建築用地、使用分  
10 區為一般農業區，而依「桃園市非都市土地丁種建築用地  
11 容許作工業設施使用之低污染事業認定審查作業要點」，  
12 原告工廠僅得從事分類上屬於食品製造業，生產製造「食  
13 品用一氧化二氮」，不得從事分類上屬於「1810化學原材  
14 料製造業」，而生產製造「工業用一氧化二氮」。

15 (二)原告現階段仍獲有被告核可輸入、販賣工業用一氧化二氮之  
16 運作，要無嚴重影響原告權益：毒管法自公告列管工業用一  
17 氧化二氮後，多數業者均採分廠分照辦理，並依不同用途目  
18 的事業主管機關之規定辦理，以達工業用一氧化二氮自製  
19 造、輸入起之源頭管理，並透過申報銷售流向，相互勾稽可  
20 使用工業用一氧化二氮之運作量，以達避免不同目的用途之  
21 一氧化二氮任意流用而危害國人健康。原告廠區依前開審查  
22 作業要點，雖無法製造工業用一氧化二氮，然現階段原告仍  
23 取得被告核發輸入、販賣工業用一氧化二氮之許可文件，故  
24 原處分絕無造成嚴重影響原告權益之情事。

25 (三)聲明：原告之訴駁回。

## 26 五、本院之判斷：

27 (一)按毒管法第3條第2款規定：「本法用詞，定義如下：…。  
28 二、關注化學物質：指毒性化學物質以外之化學物質，基於  
29 其物質特性或國內外關注之民生消費議題，經中央主管機關  
30 認定有污染環境或危害人體健康之虞，並公告者。」第24條  
31 第1項規定：「化學物質之特性符合第三條所定關注化學物

01 質定義者，中央主管機關得依管理需要公告為關注化學物  
02 質。」第25條第1項、第3項規定：「（第1項）運作關注化  
03 學物質應向直轄市、縣（市）主管機關申請核可，並依核可  
04 文內容運作。…。（第3項）第一項運作核可之申請、審查  
05 程序、核（換、補）發、有效期限、變更、展延、撤銷、廢  
06 止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」環保  
07 署依前揭毒管法第25條第3項授權訂定管理辦法（授權依據  
08 另包括毒管法第8條第5項、第13條第5項），其第2條規定：  
09 「毒性及關注化學物質之運作人，應於運作前向下列場所所  
10 在地直轄市、縣（市）主管機關申請核發許可證、登記文件  
11 或核可文件，始得運作：一、製造：製造場所。二、輸入、  
12 輸出及販賣：營業場所。三、使用：使用場所。四、貯存：  
13 貯存場所。」第4條第3項、第4項規定：「（第3項）申請毒  
14 性及經中央主管機關依本法指定公告具有危害性之關注化學  
15 物質（以下簡稱具危害性關注化學物質）核可文件者，應檢  
16 具申請書及附件三文件。（第4項）申請前項以外關注化學  
17 物質核可文件者，應檢具申請書及附件四文件（按：「附件  
18 四文件」包括工廠登記證明文件影本）。」第13條第1項第2  
19 款規定：「直轄市、縣（市）主管機關受理許可證、登記文  
20 件或核可文件審查，有下列情事之一者，應予駁回：…。  
21 二、未依第四條、第六條至第八條規定檢具相關申請文件，  
22 經通知限期補正，屆期未補正。」經核上開管理辦法之規  
23 定，乃環保署本於中央主管機關（毒管法第2條）職權，為落  
24 實毒管法防制關注化學物質污染環境或危害人體健康，掌握  
25 國內化學物質各項資料之立法目的（毒管法第1條規定參  
26 照），就申請關注化學物質核可文件之受理機關、應備文  
27 件、審查流程等程序事項，所為技術性、細節性之規定，並  
28 未逾越毒管法之授權範圍，與法律保留原則無違，自得予適  
29 用。是運作關注化學物質者，應向運作行為場所所在地之直  
30 轄市、縣（市）主管機關申請核可，始得運作；而申請具危  
31 害性關注化學物質以外關注化學物質核可文件者，應檢具申

請書及包括工廠登記證明（影本）在內之申請文件，如未依規定檢具，經主管機關通知限期補正而屆期未補正者，主管機關應駁回其申請。

(二)又毒性及關注化學物質管理法（毒管法）原名稱為「毒性化學物質管理法」，因鑑於社會關注化學物質用於食品之議題，為進一步從源頭管理化學物質，協調各目的事業主管機關權責與法規，防止管理漏洞，除維持現行毒性化學物質管理之外，另新增「關注化學物質」，以利擴大列管化學物質並進行分級管理，掌握物質流向，同時強化主管機關查核權限（參見行政院函請審議「毒性化學物質管理法修正草案」案之立法院議案關係文書），乃於108年1月16日修正公布時（公布後1年施行），於第24條以下以專章規範「關注化學物質」，並配合變更法律名稱。足見毒管法增列「關注化學物質」相關規範，乃係為了將關注化學物質予以列管並掌握物質流向，以周延保護環境及人體健康，而此一立法目的，亦明文揭櫫於毒管法第1條規定（「防制毒性化學物質及關注化學物質污染環境或危害人體健康」、「掌握國內化學物質各項資料」）。準此，化學局110年8月31日環化評字第1101015784號函文（下稱化學局110年8月31日函）意旨略以：笑氣可作為多用途使用，包括醫療、食品及工業等，為掌握笑氣流向，並避免青少年濫用吸食，業者應依其用途取得相關主管機關許（核）可，方可從事輸入、製造、販賣、貯存及使用等運作行為。一氧化二氮依目的用途涉及經濟部、衛福部及環保署相關管理法規，仍應以各目的事業主管機關規定辦理，不應流用至其他用途。領有工業用一氧化二氮使用核可之運作者應向已取得工業用一氧化二氮運作（輸入、製造、販賣）核可之上游業者購買工業用一氧化二氮，並依核可文件內容運作，始符合毒管法相關規定等語（本院卷第109頁至第111頁），合於前揭立法宗旨，自可予以參考援用。

01 (三)如事實概要欄所載之事實，為兩造所不爭執，並有工廠公示  
02 資料查詢系統列印本、食品添加物許可證資料查詢列印本  
03 (本院卷第89頁至第91頁)、被告108年11月12日府經登字  
04 第1089051756號函、經濟部商工登記公示資料查詢服務列印  
05 本(原處分卷第11頁至第14頁)、食品添加物許可證(訴願  
06 卷第23頁)、原告110年9月22日祥樺字第110092201號函及  
07 所附申請書等文件(原處分卷第1頁至第4頁)、原處分及訴  
08 願決定(本院卷第33頁至第43頁)附卷可稽，此部分之事  
09 實，可以認定。茲兩造爭執所在，乃原告就其所生產之一氧  
10 化二氮，向被告申請運作(包括製造、販賣、使用、貯存等  
11 運作行為)關注化學物質核可文件，是否合於法令規定之要  
12 件？

13 (四)經查：

14 1.一氧化二氮(笑氣)業經中央主管機關環保署依毒管法第  
15 24條規定，於109年10月30日公告訂定「列管關注化學物  
16 質及其運作管理事項」中，列為關注化學物質，其管制濃  
17 度為「全濃度」(即各濃度皆須納入管制)，管制之運作  
18 行為為製造、輸入、販賣、使用、貯存；又製造、輸入一  
19 氧化二氮應添加二氧化硫，其添加量須達100ppm(百萬分  
20 之一)以上，但最終販賣之買受對象為電子零組件製造  
21 業、電腦、電子產品及光學製品製造業，或其他經中央主  
22 管機關及中央目的事業主管機關同意者，不在此限。另一  
23 氧化二氮(笑氣)包裝容器警語須加註「限工業用、禁止  
24 吸食」警語等情，有環保署109年10月30日環署化字第109  
25 8000557號公告在卷可參(本院卷第83頁至第87頁)。又  
26 綜觀毒管法、管理辦法、運作管理事項等規定內容，固未  
27 直接明文限於「工業用」之一氧化二氮，始為各該規範納  
28 管之標的，惟由運作管理事項明令一氧化二氮(笑氣)包  
29 裝容器警語須加註「限工業用、禁止吸食」警語之情觀  
30 之，應認運作「工業用」一氧化二氮者，始應依毒管法等  
31 相關法規取得核可文件。

01 2.被告前依原告之工廠登記申請，於108年11月12日核准原  
02 告在桃園市○○區○○路000巷00弄00號（坐落桃園市楊  
03 梅區上田段688-57地號土地）設廠從事食品製造業，生產  
04 「其他食品（食品添加物：(七)品質改良用、釀造用及食品  
05 製造用劑-一氧化二氮）」（原處分卷第11頁至第14頁、  
06 本院卷第89頁）；衛福部並於109年7月1日核發食品添加  
07 物許可證，許可原告製造一氧化二氮，用途為品質改良  
08 用、釀造用及食品製造用劑（本院卷第91頁、訴願卷第23  
09 頁），是原告可依法製造作為食品添加物用途之一氧化二  
10 氮。

11 3.然按「食品或食品添加物之工廠應單獨設立，不得於同一  
12 廠址及廠房同時從事非食品之製造、加工及調配。」食安  
13 法第10條第3項本文規定甚明。本件原告固可依法製造作  
14 為食品添加物用途之一氧化二氮，然其既本於自身營運需  
15 要，而擬販賣其所製造之一氧化二氮給作為「工業用途」  
16 之下游業者，則考量毒管法規納管一氧化二氮之目的，乃  
17 為掌握笑氣流向，避免任意流用其他用途，且毒管法規所  
18 管制之一氧化二氮濃度為「全濃度」（即各濃度皆須納入  
19 管制），製造、輸入一氧化二氮者，原則上並應添加二氧化  
20 化硫，其添加量須達100ppm(百萬分之一)以上（按：食品  
21 添加物使用範圍及限量暨規格標準，就作為食品添加物之  
22 一氧化二氮，並未規範二氧化硫之含量），以防止濫用吸  
23 食（參見運作管理事項第6項及其訂定說明，本院卷第83  
24 頁、第198頁；110年8月20日修正之運作管理事項則列為  
25 第7項，然內容並未修正，見本院卷第101頁），如於同一  
26 廠房或廠區製造同時可供食品添加物、工業用或其他用途  
27 之一氧化二氮，恐有混用或工業用一氧化二氮流用至食品  
28 或其他用途之疑慮，並使毒管法主管機關難以掌握一氧化  
29 二氮之流向，自應認原告不應於製造作為食品添加物用途  
30 之一氧化二氮工廠，製造擬販賣給作為工業用途業者之一  
31 氧化二氮，就此，衛福部110年4月28日衛授食字第110990

01 1595號函文（下稱衛福部110年4月28日函）意旨略以：  
02 「依食品安全衛生管理法第10條第3項規定…故旨揭祥樺  
03 氣體有限公司…不應於該工廠製造、加工或調配非食品用  
04 途之產品。」等語（訴願卷第185頁），亦同此見解。

- 05 4.承上，原告既擬製造供工業用途一氧化二氮（即製造擬販  
06 賣給作為工業用途業者之一氧化二氮），即不應於現有製  
07 造作為食品添加物用途之一氧化二氮工廠為之，而應另行  
08 設廠製造，並檢具工廠登記證明文件向被告申請核發關注  
09 化學物質核可文件，始為適法。然查，原告前經被告核准  
10 之工廠登記，乃係核准原告設廠從事食品製造業，生產  
11 「其他食品（食品添加物：(七)品質改良用、釀造用及食品  
12 製造用劑-一氧化二氮）」（原處分卷第11頁至第14頁、  
13 本院卷第89頁），已如前述；且原告位於桃園市楊梅區和  
14 平路236巷30弄31號廠址所坐落桃園市楊梅區上田段688-5  
15 7地號土地，其使用分區為一般農業區，使用地類別為丁  
16 種建築用地等情，有土地登記第一類謄本（所有權個人全  
17 部）在卷可考（原處分卷第17、18頁），依桃園市非都市  
18 土地丁種建築用地容許作工業設施使用之低污染事業認定  
19 審查作業要點（訴願卷第168頁至第171頁）第2點第1款、  
20 第3點及其附表之規定，105年1月29日以後設立登記之新  
21 設工廠，其行業或產品屬「1810基本化學材料製造業」  
22 者，即非屬「低污染事業」，而無上開作業要點之適用；  
23 亦即原告現有工廠（108年11月12日獲准設廠登記）所在  
24 之土地，不得從事「1810基本化學材料製造業」。則被告  
25 於訴願程序中，補充原處分之駁回事由略以：食品製造業  
26 不應於原工廠製造、加工或調配非食品用途之產品，原告  
27 廠區之土地為丁種建築用地，依桃園市非都市土地丁種建  
28 築用地容許作工業設施使用之低污染事業認定審查作業要  
29 點，不得從事「1810基本化學材料製造業」用途等語（訴  
30 願卷第165頁），自有理由。又按「（第1項）違反程序或  
31 方式規定之行政處分，除依第一百十一條規定而無效者

外，因下列情形而補正：…。二、必須記明之理由已於事後記明者。…。（第2項）前項第二款至第五款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。」行政程序法第114條第1項第2款、第2項分別定有明文。行政程序法第114條第1項第2款規定係「行政處分之補記理由」，指書面行政處分未附理由，包括完全欠缺理由或理由不完全（例如：未說明裁量之依據）之情形，是「行政處分之補記理由」係用以治癒行政處分未附理由之形式要件瑕疵。至於事後補記應記明理由之方式，法律無明文規定，並不限於處分機關以相對人為直接對象，送達補記理由之書面為必要。處分機關於訴願程序提出答辯之書面中，補充載明行政處分應記明之理由，使相對人知悉者，亦可認為已踐行行政程序法第114條第1項第2款補記理由程序，該行政處分原未記明理由之形式要件瑕疵即已告治癒（最高行政法院106年度判字第558號判決意旨參照）。被告前揭補充原處分之駁回事由，業據被告於訴願程序終結前，以111年3月9日府環空字第1110057829號函檢送訴願答辯書及附件，予以敘明（訴願卷第163頁至第171頁），是原處分關於原告廠區之土地為丁種建築用地，不得從事製造工業用一氧化二氮一節，固有理由不完全之瑕疵，然業經被告於訴願程序補正，其於原處分之合法性，尚無影響，被告駁回原告之申請，於法自屬有據。至原處分原援引運作管理事項第3項而駁回原告本件申請（其理由略以：原告運作之一氧化二氮係為食品添加物，為食安法所管制，爰予以駁回等語），固非允洽，然於本件應予駁回原告申請之結論，尚不生影響，附此敘明。

#### 5.原告主張之理由，均非可採：

(1)原告雖主張原處分所載之駁回理由，通篇未引用管理辦法之規定，可見被告未依規定辦理本件申請，自有違反依法行政原則等語。然如前所述，原處分援引運作管理

事項第3項，駁回原告本件申請，固非適法，然被告於訴願程序補正駁回申請之事由後，已可認原告未依規定提出工廠登記證明文件（指得從事製造「工業用」一氧化二氮之工廠登記證明文件），則依管理辦法第4條第4項、第13條第1項第2款，被告即應駁回原告本件申請。至管理辦法第13條第1項第2款固規定主管機關就未檢具相關申請文件之案件，應通知限期補正，於申請人屆期未補正者，方得予以駁回。惟原處分原始所載之駁回理由，既非原告未依規定提出工廠登記證明文件，其於原處分作成後，方於訴願程序補正其此一事由，已如前述，被告尚無從於原處分作成前即命原告補正；且本件訴訟類型為課予義務訴訟，裁判基準時原則上為本院言詞辯論終結時，在此之前，原告隨時得予補正適法之工廠登記證明文件，以完備申請要件，自不因被告未命原告補正即以原處分駁回其申請，即認原處分於法未合，附此敘明。

- (2)又原告主張一氧化二氮無論係用於食品或工業，均為同一製程所生同一物質，毒管法亦無就此分類，被告將之分別認定，增加法律所無之限制，本件亦無食安法第10條第3項分廠分照規定之適用等語。然運作「工業用」一氧化二氮者，始應依毒管法等相關法規取得核可文件，已說明如前，不再贅述，原告所稱毒管法對於一氧化二氮並無分類，被告將之分類為食品用或工業用、醫療用，乃係增加毒管法及管理辦法所無之限制等語，自非可採。又無論一氧化二氮用於食品或工業，是否均為同一製程所生同一物質，原告基於營運上將其所製造一氧化二氮販賣予作為工業用途之下游業者之需要，而有向毒管法所定主管機關申請核發運作行為核可文件之必要，自應遵循毒管法規基於管制目的而為之規制措施。如前所述，毒管法規納管一氧化二氮之目的，乃為掌握物質流向，避免任意流用其他用途，甚至遭濫用吸食，

此所以領有工業用一氧化二氮使用核可之運作者，應向已取得「工業用」一氧化二氮運作核可之上游業者購買「工業用」一氧化二氮，以利主管機關列管關注化學物質並掌握其流向；更何況，工業用一氧化二氮之管制濃度為「全濃度」（即各濃度皆須納入管制），如於同一廠房或廠區生產供食品用或供工業用之一氧化二氮，恐有混用或工業用一氧化二氮流用至食品或其他用途之疑慮，即使得以透過強化稽查，將上開疑慮減至最低，亦將提高主管機關執法成本，並增加主管機關掌握物質流向之難度。是縱令原告所稱其生產之一氧化二氮純度大於99%等語屬實，或其有如何之善意遵守法令規定，而不會製造低濃度一氧化二氮，或將低濃度一氧化二氮流用至食品或醫療用途，均無礙上開管制手段之正當性，是原告上開主張，尚難為其有利之認定。至原告依食藥署105年5月26日函釋，主張其所生產之一氧化二氮，既已取得食品添加物許可，且無再加工，而將此一氧化二氮產品逕賣予非食品廠，自無須辦理分廠分照等語。然揆諸上開函釋內容（本院卷第167頁），乃食藥署就食品生產過程中所產生之「副產物或廢棄物」，如將之運出販售他人是否應辦理分廠分照之疑義，所為之釋示，其所涉及之產品與一氧化二氮無關；相較於此，自以前揭衛福部110年4月28日函（訴願卷第185頁）針對本件申請案所表示之意見，較具有參考價值，是原告此部分之主張，亦無足採。

(3)另原告主張其生產之一氧化二氮已領有免添加二氧化硫許可，實務上一氧化二氮亦以不添加二氧化硫為主流，更非製程之一部。被告所指一氧化二氮添加二氧化硫一事，與本件申請無關等語，並提出化學局110年6月25日環化評字第1101011985號函為證（本院卷第217頁至第219頁）。惟如前所述，製造、輸入一氧化二氮應添加二氧化硫（添加量至少100ppm以上），乃在防止濫用吸

食；尤以工業用一氧化二氮之管制濃度為「全濃度」  
（即各濃度皆須納入管制），為避免低濃度一氧化二氮  
遭濫用吸食或誤用，藉由添加二氧化硫以提醒接觸者或  
使用者注意，自有必要，此不僅足以說明一氧化二氮作  
為工業用與其他用途，有分別予以管制之必要，而為避  
免供食品用及供工業用之一氧化二氮混用，或工業用一  
氧化二氮流用至食品用途，亦宜採取分廠分照之管制措  
施，以規制運作一氧化二氮之行為。至原告經化學局同  
意其所製造之一氧化二氮免添加二氧化硫，固為原告依  
法令規定申請所取得之許可，然不得據此即認原告得於  
現有製造一氧化二氮（供食品添加物用途）之廠址，製  
造供工業用之一氧化二氮，而毋庸另行取得工廠登記證  
明文件，是原告上開主張，亦無可採。

(五)綜上所述，原告並未檢具工廠登記證明文件，被告據此駁  
回其運作一氧化二氮核可文件之申請，於法並無不合，訴  
願決定予以維持，亦無不合，原告訴請本院為如其聲明所  
示之判決，為無理由，應予駁回。又本件判決基礎已臻明  
確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，  
核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。

六、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 112 年 3 月 16 日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法 官 楊得君

法 官 高維駿

法 官 李明益

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，向本院提出上訴狀並表  
明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

01 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴  
02 訟法第241條之1第1項前段）

03 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同  
04 條第1項但書、第2項）  
05

| 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，得不委任律師為訴訟代理人                                           | 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院公法學教授、副教授者。<br>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。<br>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。                                |
| (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                             | 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。<br>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。<br>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。<br>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(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。 |                                                                                                                                                            |

06 中 華 民 國 112 年 3 月 16 日

07 書記官 陳德銘