臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
114年度訴字第17號
114年8月21日辯論終結

原　　告　楊瑞和

被　　告　農業部
代　表　人　陳駿季（部長）
訴訟代理人　彭權翊
　　陳冠瑋
　　邱碧槿

上列當事人間違反農產品生產及驗證管理法事件，原告不服行政院中華民國113年11月6日院臺訴字第1135016799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：

按行政訴訟法第111條第1項、第2項、第3項第2款、第3款規定：「（第1項）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。（第2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……。二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。三、因情事變更而以他項聲明代最初之聲明。」次按「原告因行政處分之執行完畢而無回復原狀之可能者，則應依行政訴訟法第6條第1項後段提起確認之訴，如提起撤銷時行政處分已執行完畢，或在訴訟進行中執行完畢時，應認得將撤銷訴訟轉換為確認訴訟。」有各級行政法院91年度行政訴訟法律座談會法律問題

第13則研討結果，可資參照。本件原告提起本件訴訟時，原係聲明求為判決「訴願決定及原處分均撤銷」（本院卷第9頁），惟原處分至民國112年12月20日屆滿，原告在同年月25日申請恢復使用溯源農糧產品條碼獲准，原處分於訴訟進行中執行完畢而無回復原狀之可能，原告於言詞辯論期日訴訟中變更訴之聲明為「確認原處分違法」（本院卷第227頁），核其請求之基礎不變，且被告於訴之變更並無異議，而為本案之言詞辯論，依據前開規定，原告所為訴之變更，核無不合，應予准許。

二、事實概要：

緣原告於104年10月與被告所屬農糧署東區分署（下稱東區分署）訂定臺灣農產品生產追溯條碼使用契約書，獲得發給溯源農糧產品條碼，以使用於原告生產、集貨、運銷且在被告建置之生產追溯系統登載之農產品，及農產加工品本身、包裝資材、銷售告示牌或其行銷宣傳，原告乃將溯源農糧產品條碼（追溯編號1601000338）使用於所生產之15種農產品。嗣被告於112年6月16日至原告耕地採樣，將甜椒等採樣農產品送驗，檢驗結果為甜椒有殘留三泰隆及陶斯松等未經核准使用之農藥，被告乃依據行為時溯源農糧產品追溯條碼管理作業規範（111年10月11日訂定發布。下稱系爭追溯作業規範）規定，以112年6月27日農授糧字第1121185220號函（下稱原處分）暫停原告使用追溯條碼6個月（自112年6月21日起至112年12月20日止），期間屆滿經主管機關採樣檢驗合格，始得恢復使用。原告不服原處分，提起訴願經決定以暫停使用溯源農糧產品條碼6個月期間已經屆滿，所提訴願欠缺權利保護必要，作成不予受理之決定，原告不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

㈠原處分停止原告使用追溯條碼之期間雖已經屆滿，原告已於112年12月25日恢復使用追溯條碼，惟被告依據系爭追溯作業規範，仍得對原告農產品為不定期農藥殘餘量抽驗，如未

符標準，除罰鍰處分外，原告仍可能再次受有不得使用追溯條碼之不利處分，而有權利侵害重複發生之情，依司法院釋字第546號解釋意旨，原告提起本件訴訟自有權利保護必要。

㈡原告之農產品中，僅甜椒被檢驗出農藥殘餘量不符標準，原處分卻暫停原告將追溯條碼使用於其他農產品上，將使得外界以為原告生產之所有農產品皆有農藥殘留問題，原處分有違明確性原則，且有處分不備理由之違法。被告辯稱追溯條碼系專屬於農產品經營者而非對應特定農產品云云，與「追溯條碼申請及揭露資訊之內容為申請者經營之各種農產品」之事實不符，被告顯係誤解追溯條碼之意義。

㈢原處分限制原告使用追溯條碼之期間為6個月，並未考量作物種植收成時間長短。有些作物從開花到結果不到10天即結束，隨時可以結束有農藥殘留之果實，再予複驗通過即可結束暫停使用追溯條碼，不應剛性訂定6個月期間，而無任何調整空間，且6個月屆滿農民還要自費花4500元去做採樣檢驗，對農民來說是一個很大的負擔，並不合理，原處分有違比例原則等語。

㈣聲明：確認原處分違法。

四、被告答辯及聲明：

㈠原處分暫停原告使用追溯條碼之期間業已屆滿，且原告已依系爭追溯作業規範第15點第1項第2款規定，於暫停期滿經採驗合格，並已於112年12月25日恢復使用，參照司法院釋字第546號解釋意旨，暫停使用追溯條碼之處分，並非重複發生之權利或法律上之利益，原告並無反覆行使之情形，原告已無權利保護必要。原告生產農產品經檢出農藥殘留超過食品安全衛生管理法所定農藥殘留容許量標準，暫停溯源條碼6個月，訴以農民生產農產品，未來具有同類情事發生之可能，期待權利保護，然原告期待之權利保護與社會大眾期待享有安全農產品之權益，二者之間互有衝突，退萬步言，原告對於種植之農產品應注意正確之農藥使用範圍及方法，遵

守安全採收期，履行社會責任，確保其農產品安全上市，原告與社會大眾二者之間權益互相平衡，則無暫停使用溯源條碼情事發生之可能。另原告對於其他項農產品安全無虞，仍可自主取得第三方檢驗報告，獲取消費大眾信賴，非必須使用被告發放之專屬溯源條碼作為安全農產品保證之用及主張重複發生之權利或法律上利益，故原告已無權利保護必要。

㈡東區分署於112年6月16日至原告位於花蓮縣壽豐鄉田區，對其種植生產之「甜椒」進行抽驗，經送農業部農業藥物試驗所（改制前行政院農業委員會農業藥物毒物試驗所），以衛生福利部111年8月17日公告「食品中殘留農藥檢驗方法-多重殘留分析方法（五）」及107年11月30日公告「殺菌劑二硫代胺基甲酸鹽類之檢驗（二）」之檢驗方法進行檢驗結果，檢出殘留「三泰隆」0.03ppm、「陶斯松」0.03ppm，。原告並於112年6月30日陳述意見自承其噴灑完香蕉後，忘記清洗藥桶，而繼續沿用於甜椒防治，造成農藥殘留且殘留量超過食品安全衛生管理法所定農藥殘留容許量標準（含不得檢出或定量極限）等語，被告依行為時系爭追溯作業規範第15點第1項第2款規定，通知原告暫停使用追溯條碼6個月，於法並無不合。

㈢系爭追溯作業規範係被告為依農產品生產及驗證管理法第16條第2項所定溯源農糧產品溯源資訊項目及標示方式，揭露生產者資訊，及提供消費者知的權利，建立農產品溯源登錄制度，由中央主管機關設置溯源農糧產品追溯系統，區隔國產及進口農產品，俾提供消費者選購使用國產原料且於國內生產、加工、分裝，並將可追溯資料登錄於中央主管機關所建系統之農產品，管理農產品經營者使用之溯源農糧產品追溯條碼，訂定之規範。原告以生產特定農產品「甜椒」經農藥殘留不合格，當暫停追溯條碼（追溯編號1601000338）6個月使外界其他人誤認其生產之他項農產品皆有農藥殘留檢驗不合格情事，指摘原處分違反明確性原則，係對法令規定有誤解，自無足採。

㈣被告為確保國人對於農產品食用安全之需求，就取得溯源農糧產品追溯條碼者，其農藥殘留量超過食品安全衛生管理法所定農藥殘留容許量標準（不得檢出或定量極限）之情形，作成暫停使用追溯條碼6個月之管制性處分，係促使生產者建立良好及正確之使用農藥觀念，落實改正遵守農作物安全用藥習慣，遏止違規效果，確保國人對於農產品食用安全之需求及維護大眾權益之目的，且所採手段尚未達顯失均衡之程度，並無違反比例原則。

㈤系爭追溯作業規範係經被告所屬農糧署暨其機關內部多次研商，並邀集直轄市、縣（市）政府、改良場、農民團體、公所、產銷班及相關產業團體等，召開3次研商會議，嗣後，農糧署各區分署亦多次邀集轄區農友、農民團體、合作社（場）及農政單位研商討論訂定，過程嚴謹、縝密，系爭追溯作業規範立論基礎亦沿用規範之，原告指摘被告隨意訂定數字時間、偏離（科學事證）云云，殊無可採。

㈥追溯條碼係由農產品經營者申請並經受理單位審查通過後，發放專屬於農產品經營者之二維條碼，由農產品經營者自行將此二維條碼套印或列印貼附在其銷售各類型之農產品包裝資材，故追溯條碼係對應特定農產品經營者，而非對應該農產品經營者生產之農產品，其內容可包含照片、生產者經營理念、產品項次等資訊。原告訴稱國家所設計應是該違規特定農產品為管制對象或生產者提供合格之農產品，即可解除管制措施，為其一己主觀之見解。原處分係為實現維護國民健康，消費者對於張貼國產農產品標章之信賴與權益，促使標示使用者對於其所有上市之農產品均能提供安全的農產品，增進公共利益所必要，有關該違規特定農產品，自依農藥使用及農產品農藥殘留抽驗辦法第9條規定，不得販售及追蹤管理，與原告主張二者之規範客體有異。

㈦聲明：駁回原告之訴。

五、本件如事實概要欄所記載之事實，有原告104年10月8日追溯條碼申請表（本院卷第118-120頁）、104年10月追溯條碼使

用契約書（本院卷第123-124頁）、112年6月16日採樣照片（本院卷第126-128頁）、被告所屬農業藥物試驗所農藥殘留檢驗報告（本院卷第134頁）、花蓮縣政府112年7月14日府授農防字第1120140198號函（本院卷第136頁）、花蓮縣動植物防疫所112年6月30日訪談紀錄（本院卷第140-142頁）、原告追溯條碼啟用資料（本院卷第94-98頁）、原處分（本院卷第17頁）及訴願決定（本院卷第21-25頁）等資料影本附卷可稽，為可確認之事實。爰就被告作成原處分是否適法？判斷如下。

六、本院之判斷：

㈠農產品生產及驗證管理法規定：

1. 第1條：「為提昇農產品之品質及安全，維護國民健康及消費者之權益，特制定本法。」

2. 第3條：「本法用詞，定義如下：一、農產品：指利用自然資源、農用資材及科技，從事農作、林產、水產、畜牧等生產或加工後供食用之物或其他經中央主管機關公告之物。二、農產品經營者：指生產、加工、分裝、流通或販賣農產品者。……十、溯源農產品：指使用國產原料且於國內生產、加工、分裝，並將可追溯資料登錄於中央主管機關所建系統之農產品。……」

3. 第16條：「（第1項）農產品經營者於農產品流通、販賣前，得將溯源資訊登錄於中央主管機關所建系統，並標示於產品本身、包裝或容器上。（第2項）前項溯源資訊之項目及標示方式，由中央主管機關公告之。（第3項）中央主管機關於必要時得公告指定特定品項農產品或一定規模之農產品經營者，應依第1項規定登錄溯源資訊，並依前項規定公告之方式標示。」可知建立農產品溯源登錄制度係為提供消費者知的權益，該制度屬自願性質，配合溯源資訊建立及提供查詢，中央主管機關應設置相關資訊系統，提供農產品經營者使用，完成溯源登錄者應以指定方式標示之規定，並於

第16條第2項授權中央主管機關公告溯源資訊內容及指定標示方式。

㈡行政院農業委員會為依上開農產品生產及驗證管理法第16條第2項所定溯源農糧產品溯源資訊項目及標示方式，揭露生產者資訊，區隔國產及進口農產品，管理農產品經營者使用之溯源農糧產品追溯條碼，特訂定系爭作業規範，行為時（110年10月11日訂定發布）系爭作業規範規定：

1. 第3點：「申請追溯條碼之農產品經營者，應符合下列身分類別之一：(一)直接從事農業生產之自然人(以下簡稱農民)。(二)依農場登記規則辦理登記之農場。(三)依農業產銷班設立暨輔導辦法設立登記之農業產銷班。(四)依法設立之農會或農業合作社等農民團體。(五)依法設立之農業產業團體或農業企業機構。(六)糧食經營業者。(七)其他經本會專案核准者。(八)經本會公告指定辦理溯源資訊登錄及標示之特定品項農產品或一定規模之農產品經營者。前項第3款及第4款之農產品經營者，以共選共計方式銷售農產品之農業產銷班或農民團體為限；非以共選共計方式銷售者，應以前項第1款農民身分類別申請之。」

2. 第15點第1項第2款前段：「主管機關依本法執行溯源農糧產品檢驗，農藥殘留量超過食品安全衛生管理法所定農藥殘留容許量標準（含不得檢出或定量極限）者，依下列規定辦理：(二) 以衛生主管機關公告檢驗方法檢驗者，除第3款規定外，由本會暫停申請者使用追溯條碼6個月，期間屆滿經主管機關採樣檢驗合格，始得恢復使用。」

㈢經查，原告係於104年10月依臺灣農產品生產追溯管理作業規範向東區分署申請使用臺灣農產品生產追溯條碼，有臺灣農產品生產追溯條碼使用契約書可證（本院卷第123、124頁），復依111年10月11日訂定發布之作業規範，繼續沿用溯源農糧產品追溯條碼。嗣於112年6月16日，被告所屬東區分署依農藥使用及農產品農藥殘留抽驗辦法第7條規定，執行「農作物農藥殘留監測與管制計畫」，到花蓮縣壽豐鄉田

區，對原告種植生產之農產品甜椒等採樣送驗，經送農業部農業藥物試驗所（改制前行政院農業委員會農業藥物毒物試驗所），依照衛生福利部111年8月17日公告「食品中殘留農藥檢驗方法-多重殘留分析方法（五）」及107年11月30日公告「殺菌劑二硫代胺基甲酸鹽類之檢驗（二）」之檢驗方法進行檢驗，檢驗結果檢出甜椒殘留未核准登記之農藥「三泰隆」0.03ppm、「陶斯松」0.03ppm，判定產品檢驗結果「不合格」，此有農業部農業藥物試驗所出具之農產品農藥殘留檢驗報告（本院卷第134頁乙證7），在卷可稽，檢驗結果資料載甜椒殘留之「三泰隆」、「陶斯松」均屬「使用方法未核准登記於該農產品」之農藥，即原告種植之甜椒未經核准使用「三泰隆」、「陶斯松」，檢驗報告為「㈡產品結果資料：：不合格」；原告於112年6月30日陳述意見，茲據原告陳述：「本人在噴灑完香蕉後，忘記清洗藥桶繼續沿用，造成『三泰隆、陶斯松』農藥殘留，因個人疏忽造成這次事故，請貴所依規定裁處，從輕裁量。」等語，有花蓮縣動植物防疫訪談紀錄可稽（本院卷第142頁乙證9）。從而，被告依行為時作業規範第15點第1項第2款規定，以原處分通知原告，自112年6月21日起至112年12月20日止暫停使用溯源農糧產品條碼6個月，期間屆滿經主管機關採樣檢驗合格，始得恢復使用，於法有據，並無違誤。

㈣雖原告主張其種植之農產品中，僅甜椒被檢驗出農藥殘餘量不符標準，原處分卻暫停原告將使用追溯條碼，將使得外界以為原告生產之所有農產品皆有農藥殘留問題，原處分有違明確性原則云云，為不足採。說明如下：按行政程序法第5條規定：「行政行為之內容應明確。」此乃所謂明確性原則，行政機關作成行政處分為行政行為之一，是行政處分以書面為之者，行政程序法第96條第1項第2款規定，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，為現代法治國家行政程序之基本要求。查原處分之內容為：「主旨：臺端生產之農產品『甜椒』經農藥殘留檢驗，查有使用未核准登記於該類作作

物用藥情形，爰依『溯源農糧產品追溯條碼作業規範』規定，自112年6月21日起至112年12月20日暫停使用追溯條碼6個月，期間屆滿經主管機關採樣檢驗合格，始得恢復使用，請查照。說明：……三、依『溯源農糧產品追溯條碼作業規範』第15點點第1項第2款規定，使用未核准登記之農藥，……」明確表明主旨、違規事實、理由及其法令依據，並無違反明確性原則。原告指摘原處分違反「明確性原則」，係對法令規定有誤解，自無足採。

㈤原告主張原處分限制原告使用追溯條碼之期間為6個月，並未考量作物種植收成時間長短，隨時可以結束有農藥殘留之果實，再予複驗通過即可結束暫停使用追溯條碼，不應剛性訂定6個月期間，而無任何調整空間，且6個月屆滿農民還要自費花4500元去做採樣檢驗，對農民來說是一個很大的負擔，並不合理，原處分有違比例原則云云，亦無可取。經查：

1. 按所謂比例原則，依行政程序法第7條規定，係指行政行為應依：「一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的的方法時，應選擇人民權益損害最少者。三、採取之方法與造成之損害不得與欲達成之目的之利益顯失均衡。」之原則為之。故行政行為若無違反上述行政程序法第7條規定情形，即難謂有違反比例原則情事。

2. 次按系爭作業規範第3點：「申請追溯條碼之農產品經營者，應符合下列身分類別之一：(一)直接從事農業生產之自然人(以下簡稱農民)。(二)依農場登記規則辦理登記之農場。(三)依農業產銷班設立暨輔導辦法設立登記之農業產銷班。(四)依法設立之農會或農業合作社等農民團體。(五)依法設立之農業產業團體或農業企業機構。(六)糧食經營業者。(七)其他經本會專案核准者。(八)經本會公告指定辦理溯源資訊登錄及標示之特定品項農產品或一定規模之農產品經營者。前項第3款及第4款之農產品經營者，以共選共計方式銷售農產品之農業產銷班或農民團體為限；非以共選共計

方式銷售者，應以前項第1款農民身分類別申請之。」溯源農糧產品條碼之用意在使消費者清楚了解所購買的農產品生產來源，安心消費，條碼共10碼，此號碼由直轄市、縣（市）代碼（2碼）、類別代碼（2碼）及流水號（6碼）組成，有溯源農糧產品條碼圖樣可稽（本院卷第84頁）；溯源農糧產品追溯條碼發放對象是符合上開規定身分類別之生產者，並非發給農產品本身，追溯條碼係對應特定農產品經營者，而非對應該農產品經營者生產之農產品，故使用溯源農糧產品條碼之生產者因有系爭作業規範第15點第2款情形，被暫停使用溯源農糧產品條碼時，其種植之農產品均不能使用溯源農糧產品條碼，而非僅檢驗不合法之農產品不能使用溯源農糧產品條碼，原告主張國家所設計應是該違規特定農產品為管制對象或生產者提供合格之農產品，即可解除管制措施，屬其一己主觀之見解，為不足取。

3. 再者，農產品生產及驗證管理法立法目的在於提升農產品之品質及安全，維護國民健康及消費者之權益，原告使用農藥違反規定情形，經檢驗不合法，被告為實現維護國民健康，促使標示使用者對於其所有出售之農產品均能提供安全的農產品，增進公共利益所必要，就取得溯源農糧產品追溯條碼者，其使用農藥違反規定之情形，作成暫停使用追溯條碼6個月之管制性處分，係為促使生產者建立良好及正確之使用農藥觀念，落實改正遵守農作物安全用藥習慣，遏止違規效果，確保國人對於農產品食用安全之需求及維護大眾權益之目的，所採手段尚未達顯失均衡之程度，並無違反比例原則。原告主張原處分違反比例原則，為不可採。

㈥查被告改制前行政院農業委員會依據農產品生產及驗證管理法第16條第2項授權，以111年10月11日農糧字第1111069116號令，訂定系爭作業規範；被告訂定系爭作業規範，係經被告所屬農糧署暨其機關內部多次研商，並邀集直轄市、縣（市）政府、改良場、農民團體、公所、產銷班及相關產業團體等，召開3次研商會議，嗣後，農糧署各區分署亦多次

邀集轄區農友、農民團體、合作社（場）及農政單位研商討論訂定，有開會通知單可憑（本院卷第154頁乙證11）；系爭作業規範內容明列其法律授權之依據，未逾越法律授權之範圍與立法精神，並刊登111年10月行政院公報第28卷第192期（本院卷第80頁），綜上，原告指摘被告隨意訂定數字時間、偏離科學事證云云，純屬主觀空言臆測之詞，自無可取。

七、綜上所述，原告所訴各節，均無可採。原處分認事用法，核無違誤，原告徒執前詞，訴請確認原處分違法，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

八、結論：本件原告之訴為無理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　9　　月　　18　　日

審判長法　官　陳心弘

法　官　畢乃俊

法　官　林妙黛

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
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師	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

為訴訟代理人	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。 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。 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。
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　　114　　年　　9　　月　　18　　日

書記官　李建德