

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭

114年度訴字第681號

115年4月30日辯論終結

原告 松杰國際貿易有限公司

代表人 林宥秣

訴訟代理人 陳益軒律師

複代理人 顏嘉盈律師

被告 衛生福利部食品藥物管理署

代表人 姜至剛

訴訟代理人 莊竣翔

杜家駒律師

上列當事人間食品安全衛生管理法事件，原告不服衛生福利部中華民國114年1月22日衛部法字第1130028589號訴願決定，提起行政訴訟，經本院地方行政訴訟庭114年度地訴字第100號裁定移送前來，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、事實概要：

原告於民國113年1月16日向被告申報查驗自越南進口之「冷凍鱈魚切片食品（FROZEN PANGASIUS FILLET SLICE CUT）」1批（申請書號碼：IFB13BK0116300，下稱系爭食品），經被告查驗檢出含有磷酸鹽2.8g/kg（依「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」【下稱食品添加物規格標準】附表1第(七)類及第□類規定，磷酸鹽類限於食品製造或加工必須時使用），又因原告未檢附磷酸鹽天然帶入系爭食品之背景值文獻，被告以113年5月24日FDA北字第113200300

01 6號函(下稱113年5月24日函)通知原告應於14日內補正相關
02 文件(如:同品種或生活條件相同鯰魚所含磷酸鹽背景值文
03 獻資料),原告雖於113年5月30日委以律師函檢附越南製造
04 商提供之「越南政府核發核准文號DL371號產品品質符合食
05 品安全法規證明書」影本(下稱查廠證明書),然因非屬被告
06 指定補正之文件資料,而經被告審認原告未於期限內提具相
07 關資料,遂依食品及相關產品輸入查驗辦法(下稱查驗辦
08 法)第7條規定,以113年6月28日FDA北字第IB13BK0116300C
09 號食品及相關產品輸入查驗不符合通知書(下稱原處分)不受
10 理原告查驗之申請,原告不服,提起訴願,經決定駁回,原
11 告仍不服,遂提起本件行政訴訟。

12 二、原告起訴主張及聲明:

13 (一)被告111年8月5日FDA食字第1110019496號函(下稱111年8月5
14 日函)已載明「磷酸鹽為動植物體內天然成分之一,普遍存
15 在於各類食物中»,被告要求原告提供文獻資料對系爭食品
16 含磷酸鹽天然成分之常態事實為證明,顯欠缺必要性。被告
17 如認為系爭食品檢出之磷酸鹽2.8g/kg為人工添加成分,自
18 應就人工添加磷酸鹽之「變態事實」負舉證責任,否則即違
19 反舉證責任分配原則而權利濫用。被告未依食品安全衛生管
20 理法(下稱食安法)第4條第1項規定,就食品含磷酸鹽天然成
21 分制定統一之安全管理標準,反要求被告提供文獻資料做個
22 案查驗依據,顯有裁量怠惰。

23 (二)乙證1第7頁、第8頁為越南出口商出具系爭食品使用成分僅
24 生魚、水及冰,加工過程未添加磷酸鹽,並檢附製造聲明
25 書、加工流程圖,乙證1第9頁為越南製造商與出口商聯名說
26 明函,原證5為越南胡志明市國家農林漁業品質管理處南區
27 管理局出具,內容為越南製造商許可號碼:DL371號,所生
28 產冷凍養殖漁產品符合食品安全規範,以上均可證系爭食品
29 測得之磷酸鹽為天然背景值,非人工添加。檢驗報告結果無
30 從證明系爭食品含有2.8g/kg磷酸鹽為人工添加物。

31 (三)聲明:確認原處分違法。

01 三、被告答辯及聲明：

02 (一)系爭食品之申報資料成分僅含鯰魚及水，屬非經加工之水產
03 品，依食品添加物規格標準第2條及其附表1第(七)類及第□類
04 規定，非食品製造或加工必須時使用，自不得添加磷酸鹽，
05 然系爭食品經檢測含有磷酸鹽2.8g/kg，相關海域捕撈之研
06 究文獻即為重要資料，作為判斷系爭食品所含磷酸鹽是否非
07 人工添加之天然背景值，原告於113年1月輸入之初，出具說
08 明表示製造商不願提供紙本文件，故由貿易商提出加工流程
09 圖及聲明書說明未於製程添加磷酸鹽，經被告函請駐越南代
10 表處協洽該越南製造商確認原告所提文件之真實性，經駐胡
11 志明市辦事處函覆未獲製造商回應，是原告申請查驗時所提
12 文件真實性及來源未經驗證。被告乃以113年5月24日函通知
13 原告補正文件，惟原告僅提具原證5越南政府核發查廠證明
14 書，只能證明製造廠生產條件符合越南食品安全法規，仍未
15 檢附相關文件說明系爭食品中磷酸鹽之天然背景值，被告無
16 法得出該磷酸鹽數值為天然背景值之確信，原告怠為行政程
17 序法第40條規定之協力義務，被告依查驗辦法第7條規定不
18 受理原告查驗申請，並無不合。

19 (二)聲明：原告之訴駁回。

20 四、本院之判斷：

21 (一)本件應適用法規：

22 1.食安法

23 第3條第1款：「本法用詞，定義如下：一、食品：指供人飲
24 食或咀嚼之產品及其原料。」

25 第18條第1項：「食品添加物之品名、規格及其使用範圍、
26 限量標準，由中央主管機關定之。」

27 第30條：「(第1項)輸入經中央主管機關公告之食品、基因
28 改造食品原料、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及
29 食品用洗潔劑時，應依海關專屬貨品分類號列，向中央主管
30 機關申請查驗並申報其產品有關資訊。(第2項)執行前項規
31 定，查驗績效優良之業者，中央主管機關得採取優惠之措

01 施。(第3項)輸入第1項產品非供販賣，且其金額、數量符合
02 中央主管機關公告或經中央主管機關專案核准者，得免申請
03 查驗。」

04 第32條第1項：「主管機關為追查或預防食品衛生安全事
05 件，必要時得要求食品業者、非食品業者或其代理人提供輸
06 入產品之相關紀錄、文件及電子檔案或資料庫，食品業者、
07 非食品業者或其代理人不得規避、妨礙或拒絕。」

08 2.食品添加物規格標準

09 第1條：「本標準依食品衛生管理法第18條第1項規定訂定
10 之。」

11 第2條：「各類食品添加物之品名、使用範圍及限量，應符
12 合附表一之規定，非表列之食品品項，不得使用各該食品添
13 加物。」

14 附表一「食品添加物使用範圍及限量」

15 第(七)類「品質改良用、釀造用及食品製造用劑」、第□類
16 「結著劑」，磷酸鹽類所定使用限制均為「食品製造或加工
17 必須時使用。」且均備註：「本表為正面表列，非表列之食
18 品品項，不得使用該食品添加物。」

19 3.查驗辦法(108年6月10日修正)

20 第1條：「本辦法依食品衛生管理法第33條第3項規定訂定
21 之。」

22 第4條第1項、第2項規定：「(第1項)報驗義務人應檢具下
23 列文件、資料，向查驗機關申請查驗：一、查驗申請書。
24 二、產品資料表。三、進口報單影本。四、衛生福利部食品
25 藥物管理署指定之文件、資料。(第2項)查驗機關得依本
26 法第32條規定，要求報驗義務人提供前項以外之其他必要文
27 件、資料，報驗義務人不得規避、妨礙或拒絕。」

28 第7條第2款規定：「查驗機關對報驗義務人有下列情事之一
29 者，不受理其查驗之申請：……。二、查驗申請書、產品資
30 料表或其他相關事項不完整，經查驗機關通知限期補正，屆
31 期未補正。」

01 4.依上規定，可知為落實食安法管理食品衛生安全及品質，維
02 護國民健康之規範目的，輸入經中央主管機關公告之食品
03 等，應檢具相關文件資料向中央主管機關申請查驗，而檢具
04 之文件資料除查驗申請書、產品資料表、進口報單影本等
05 外，尚包含被告指定之文件資料，具報驗義務之業者不得規
06 避、妨礙或拒絕提出必要文件資料，如有未依查驗辦法第4
07 條規定之情事，被告即不受理其查驗之申請。

08 (二)經查，原告輸入系爭食品委由華豐報驗行於113年1月16日檢
09 具申請書、產品資料表、進口報單影本等，向被告申請查
10 驗，嗣補提越南出口商113年1月22日出具之製造聲明書、加
11 工流程圖、113年1月24日越南出口商與製造商聯名說明函、
12 113年1月23日原告說明書等件，被告派員取樣送由全國公證
13 檢驗股份有限公司進行初驗，檢驗結果為初測檢出磷酸鹽2.
14 8g/kg，複測磷酸鹽2.7g/kg，因原告檢附文獻未說明魚體天
15 然帶入背景值，無法佐證磷酸鹽類為天然魚體所含有，經11
16 3年2月21日委託檢驗報告書就檢驗結果判定不合格，被告曾
17 於113年2月21日作成食品及相關產品輸入查驗不符合通知書
18 (下稱前處分)，華豐報驗行於113年2月22日申請複驗，複驗
19 初測磷酸鹽類3.0g/kg，複測2.9g/kg，經113年2月26日複驗
20 報告書檢驗結果判定不合格，被告於113年3月14日、19日分
21 別就原告補提之越南出口商、製造商出具文件函請駐越南代
22 表處協查，經駐胡志明市辦事處經濟組於113年4月2日函覆
23 未獲越商提供相關資料，且依被告人員提供之2支越商電話
24 致電，均似空號，無法接通等情。被告於前處分訴願期間之
25 113年5月15日撤銷前處分，另以113年5月24日函通知原告補
26 正系爭食品磷酸鹽天然帶入之背景值文獻(同品種或生活條
27 件相同鱈魚所含磷酸鹽天然帶入背景值)，然原告委以113年
28 5月30日律師函僅檢送製造商代碼DL371之查廠證明書，經被
29 告審認原告未依限補正，而以原處分為不受理查驗申請之決
30 定等節，有乙證1、乙證2、乙證4-8、乙限證1、乙限證2等
31 件可證，堪以認定。

01 (三)依原告報驗系爭食品所附之產品資料表所載，其成分僅有鯰
02 魚及水，為未經加工、製造之生鮮食品，非屬食品添加物規
03 格標準附表一表列之食品品項，自不得使用磷酸鹽類之食品
04 添加物，然經報驗檢出磷酸鹽數值，原告自有就系爭食品含
05 磷酸鹽數值之來源，提供相關資料佐證為天然來源之協力義
06 務，是被告以113年5月24日函請原告為相關文件資料之補
07 正，並無裁量濫用或怠惰之情事，況原告起訴狀亦稱不同區
08 域捕撈之魚體或養殖魚體所含磷酸鹽天然成分各不相同等
09 語，可知主管機關不可能窮盡各種魚體成長環境而訂定磷酸
10 鹽天然數值之管理標準，是原告指摘被告未統一制定磷酸鹽
11 天然成分安全管理標準為裁量怠惰云云，自無可取，另一方
12 面，此益徵食品輸入業者於食品檢出不得人工添加之物質
13 時，就該等物質屬天然背景值乙事，自應協力提出相關文件
14 資料供被告審認，憑為申請查驗准否許可之依據。

15 (四)又原告主張系爭食品所含磷酸鹽為天然數值，非人工添加乙
16 事，為有利原告之事項，自應由原告為舉證，且縱經被告11
17 1年8月5日函載明各類食物中普遍存在磷酸鹽此一天然成
18 分，仍無從以此主張「常態事實」毋庸證明，或據此證明系
19 爭食品檢出之磷酸鹽數值來源為早已存在食品中之天然成
20 分，原告就此主張仍須提出被告113年5月24日函所指「同品
21 種或生活條件相同鯰魚所含磷酸鹽天然帶入背景值」之相關
22 文獻為證。惟觀原告於本院115年2月24日準備程序，主張用
23 以證明系爭食品所含磷酸鹽數值為天然之證據為乙證1第7-9
24 頁(原證7-9為中譯版)，查乙證1第7-9頁為越南出口商或與
25 越南製造商所聯名出具之文件，而該等文件經被告函請越南
26 代表處協查文件真實性未果，自難採認該等文件製作者及相
27 關內容之真實性。再者，原告經被告113年5月24日函請補正
28 後，僅提出原證5以越南文、英文併呈之查廠證明書(本院11
29 41年度地訴字第100號卷第44頁)，縱確為越南政府主管機關
30 所核發，該文件內容為核發日111年12月19日，有效期間3
31 年，就系爭食品越南製造商之冷凍養殖漁產品認定符合食品

01 安全規範等語，仍非屬得證明系爭食品所含磷酸鹽來源為天
02 然之相關文件資料，而難認已依被告113年5月24日函所示為
03 補正，原告既經被告限期補正而屆期未補正被告指定之相關
04 文獻，被告依查驗辦法第7條規定作成原處分不受理原告之
05 查驗申請，當無違誤。

06 (五)綜上所述，原告主張各情，均無可採。被告作成原處分並無
07 違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請確認原處分
08 違法，為無理由，應予駁回。

09 (六)本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資
10 料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必
11 要，併予敘明。

12 五、結論：原告之訴無理由。

13 中 華 民 國 115 年 5 月 28 日

14 審判長法官 楊得君

15 法官 黃翊哲

16 法官 楊蕙芬

17 一、上為正本係照原本作成。

18 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
19 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
20 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
21 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
22 繕本）。

23 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，
24 逕以裁定駁回。

25 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
26 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
27 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
(一)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	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
(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	<p>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。</p> <p>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
<p>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。</p>	

02 中 華 民 國 115 年 5 月 28 日

書記官 林慈恩