

臺北高等行政法院判決

107年度訴字第1070號

108年8月8日辯論終結

原告 永欣豐華股份有限公司

代表人 高振明

訴訟代理人 羅明通 律師

複代理人 鄒易池 律師

被告 衛生福利部食品藥物管理署

代表人 吳秀梅

訴訟代理人 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107年7月4日衛部法字第1070016749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、事實概要：

原告於民國107年2月28日自馬來西亞輸入文蛤一批，其預先將產品資訊填入報驗系統（報驗案號為IFZ00000000000），續於同日臨櫃向被告申請報驗以取得輸入許可，於投遞紙本申請書及相關文件時，被告發現原告檢附之衛生證明文件與被告公告之樣張不符，故告知原告可切結該衛生證明文確為官方開立，並由被告將該批文蛤進行抽樣檢驗，先行受理該批產品報驗相關事宜，待確認該批產品之衛生安全無虞後即可放行通關；惟原告堅持其所持之衛生證明文件為官方所核發，不願再提供其他證明文件，亦不同意被告將該批產品進

行抽樣檢驗，並將查驗申請書及相關文件均取回。原告即以其申請遭被告口頭否准（下稱原處分），提起訴願，經決定駁回後，提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：

（一）原告於107年2月28日檢附申請文件，原告向被告臨櫃申報進口查驗，獲被告食品衛生管理組桃園機場辦事處職員口頭明確告知「沒辦法受理」，故被告107年2月28日對系爭報驗申請案為口頭否准處分。系爭報驗申請案申請進口之活體文蛤均已壞死並全數銷毀，縱撤銷被告口頭否准之行政處分，已無回復原狀之可能，然基於合理之期待，未來仍有同類情事發生之可能，實有權利保護必要，原告有即受確認判決之法律上利益。

（二）系爭報驗申請案檢附之系爭衛生證明文件確實符合查驗辦法第4條第1項第4款及衛生福利部106年10月31日衛授食字第1061302493號令規定，被告應予受理。原告之同業延佳國際運通有限公司，早於107年1月11日即發函告知被告其官方網站上原先公告之貝類樣張為「活魚與其配子及受精卵」樣張，實與貝類樣張完全不相符，因被告要求與官方網頁附掛樣張不同者須強制改為藥物殘留抽中批，懇請被告盡力及盡快處理此問題，並提供馬來西亞官方聯繫方式，以便被告確認其所公告之證明文件有誤並予以修正。詎料，迄至107年2月28日原告申請報驗時止，被告仍未與馬來西亞官方確認，竟以原告檢附之系爭衛生證明文件與被告網站公告樣張不符為由，口頭否准原告之查驗申請。

（三）次查，馬來西亞漁業署於107年4月20日檢附該國出口活體貝類之官方衛生證明文件予被告參考，經比對後，可知系爭衛生證明文件與馬來西亞漁業署所提供之樣張完全相同。可知

01 系爭衛生證明文件與被告官方網站公告之樣張不符乙情，實
02 係出於被告自始疏於查證所致。被告竟以系爭衛生證明文件
03 與被告網站公告樣張不符為由，口頭否准原告之查驗申請，
04 自有違誤。

05 (四)原告報驗之文蛤，原應依一般抽批查驗之正常程序辦理，且
06 有高達百分之九十至九十八之機會不會被抽中。現行實務上
07 「抽中批」之查驗程序相當繁瑣、曠日費時，尤其系爭活
08 體文蛤保鮮期限甚短，倘視為抽中批進行檢驗，俟被告完成
09 查驗程序時，本批文蛤亦早已全數死亡，此補正方法對原告
10 而言根本毫無實益，原告當無可能接受，從而被告剝奪原告
11 「未抽中」的利益，逕以「抽中」方式做為補正方法，實已
12 嚴重損害原告之財產權。況被告以其內部決議作為「抽中批
13 」之依據，顯已對原告等進口業者增加法律所無之限制，該
14 「暫行措施」實已違反法律保留原則無疑，原告自無配合之
15 義務。

16 (五)該批活體文蛤早已全數死亡，喪失經濟價值，是以原告即使
17 再次提出申請，亦無回復原狀之可能性。準此，被告口頭否
18 准之違法行政處分已侵害原告之財產權，致原告損失美金
19 100元，依進口當日匯率29.365元計算，折合2,937元，且支
20 出公證報告製作費用新臺幣10,500元，爰依行政訴訟法第7
21 條規定，請求被告賠償新臺幣13,437元等語。並聲明求為判
22 決：1、確認原處分（即被告107年2月28日口頭否准原告第
23 IFZ00000000000號食品輸入查驗申請案之處分）違法。2、
24 被告應賠償原告新臺幣13,427元，及自起訴狀繕本送達翌日
25 起至清償日止，按週年利率百分之五計算之利息。

26 三、被告答辯略以：

27 (一)本件被告所公告之馬來西亞國衛生證明文件樣張，為正確之

樣張，樣張並無錯誤，原告持舊版衛生證明文件申請報驗，致其所檢附樣張與公告樣張不符。被告依法本有權指定申請查驗時應檢附之文件，而之所以指定公告之樣張，乃係為強化輸入食品之管理與審查，加速審查流程。原告所持樣張既與公告者不同，被告無法當場判定原告所持之樣張是否為有效，除非被告有刻意怠惰疏為查證，否則被告查證所需的時間，本係享受從事國際貿易獲取經濟上利益之原告可得預期並應負擔之合理時間成本。

(二)原告雖主張有業者於107年1月11日即反應樣張不相符，然國際間之往來或溝通，本須耗費一定之時間，況他國之回復速度亦非被告所能控制，自不能認為被告刻意怠惰之行為。又被告人員固告知原告如改「抽中批」即可受理，惟與被告提供之樣張不符者，原應直接不受理其申請，故被告此係在法所許之範圍內「放寬」受理之標準。被告曾考量是否有可能盡量避免業者徒耗成本，故內部曾訂定一暫行措施，若業者願意改以「抽中批」申請，雖經風險管理判定為一般抽中批之抽驗率為百分之二至百分之十，而未及確認官方證明文件真偽之產品可能因此流入市面，故為保障民眾之食品衛生安全，可由原告同意經檢驗來確認其衛生安全無虞仍可受理報驗，業者也可申請具結先行放行，把易腐壞之生鮮產品先通關後入倉存放。「抽中批」未排除於檢驗時間內食品安全衛生管理法第33條具結先行放行規定之適用，爰相關生鮮產品本即得依業者之意思安排對其有利之存置地點以避免損失，是原告所述顯有誤會。

(三)被告所為既無違誤，又給予原告切結、經抽驗先放行機會，原告自無從主張損害賠償，且原告於臨櫃時拒絕切結改為抽中批而自行取回，行政程序尚未開始，被告機關並無行政處

分存在，且即令存在，該不受理亦屬合法。且被告機關已告知原告得切結改採抽中批後申請具結放行，然原告自行考慮不予切結，應自負其責，故其訴請確定原處分違法並請求賠償之部分均無理由等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、本院之判斷：

(一)行政處分除法規另有要式之規定外，得以書面、言詞或其他方式為之，為行政程序法第95條第1項所明定；且行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異，司法院大法官釋字第423號解釋亦有闡釋；從而，如行政機關言行有否准申請之真意，應可認為有駁回處分存在。經查，原告已提出與被告臨櫃職員接洽交涉之錄音譯文（見本院卷第85-90頁），被告並對此譯文內容不爭執（見本院卷第203頁，108年4月8日準備程序筆錄），該譯文內容被告臨櫃職員有謂「我沒辦法受理」、「正本退還給你」等語，是被告應有以口頭否准原告申請之意，已為駁回處分，原告主張因被告臨櫃職員拒絕受理，方取回申請書等語，亦屬可採；且原告已有臨櫃遞交申請書之舉，難謂非「依法申請」，訴願決定認為原告取回申請書已不符「依法申請之案件」而為不受理決定，容有速斷。再者，本件申請報驗之文蛤現已全數死亡（見本院卷第91頁公證文件），原告縱獲准許報驗已無實益，是原告可依行政訴訟法第6條第1項規定提起確認（否准）處分違法訴訟以謀救濟，況其依同法第7條合併請求損害賠償，如獲本院確認被告否准處分為違法，原告可能獲得賠償，此獲賠償的可能性亦為其提起確認處分違法訴訟之利益。從

而，被告主張其僅口頭要求原告補件，尚未為否准處分，及主張原告起訴不具訴訟利益云云，尚無可採。

(二)按食品安全衛生管理法(下稱食安法)第30條第1項規定：「輸入經中央主管機關公告之食品、基因改造食品原料、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑時，應依海關專屬貨品分類號列，向中央主管機關申請查驗並申報其產品有關資訊。」第33條第3項規定：「第三十條、第三十一條及本條第一項有關產品輸入之查驗、申報或查驗、申報之委託、優良廠商輸入查驗與申報之優惠措施、輸入產品具結先行放行之條件、應繳納保證金之審查基準、保證金之收取標準及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」另依上揭法律授權，衛生福利部定有「食品及相關產品輸入查驗辦法」(下稱查驗辦法)作為執行輸入查驗遵循依據。(行為時)查驗辦法第4條第1項規定：「報驗義務人應檢具下列文件，向查驗機關申請查驗：一、查驗申請書。二、產品資料表。三、進口報單影本。四、衛生福利部食品藥物管理署(以下簡稱食品藥物署)指定之文件。」第7條規定：「查驗機關對報驗義務人有下列情事之一者，不受理其查驗之申請：一、未依第四條或前條規定申請查驗。……」第8條規定：「查驗機關對輸入之產品實施查驗，得就下列方式擇一或合併為之：……二、抽批查驗：對申請查驗之產品，依下列抽驗率執行抽批；經抽中者，予以臨場查核及抽樣檢驗：(一)一般抽批查驗：抽驗率為百分之二至百分之十。……」可知，輸入經公告之食品應受查驗，申請查驗應檢附食品藥物署指定之文件，否則不受理查驗申請；如經受理申請即行抽驗，抽驗率為百分之二至百分之十。

(三)經查，原告申請報驗之活體「文蛤」，業據食品藥物署指定

自107年1月1日起應檢附含養殖地資訊之「官方衛生證明文件」，始得受理報驗，此有該署106年7月14日FDA食字第0000000000A號函附卷可憑（見訴願可閱覽卷第69-74頁）；又衛生福利部以106年10月31日衛授食字第1061302493號令：「核釋輸臺稅則號列0307章節項下號列之貝類產品，應依食品及相關產品輸入查驗辦法第四條第一項第四款規定，檢具含有捕撈或養殖地資訊之官方衛生證明文件，向查驗機關申請查驗，並自中華民國0000年0月0日生效」（見本院卷第27頁）；從而，原告申請報驗本件文蛤，須於申請報驗時檢附產地（馬來西亞）之官方衛生證明文件，否則被告不受理其申請。再按，行政除追求任務達成，亦追求行政效能，使機關資源得妥適運用，並使參與程序之人民能節省勞費，尤其輸入食品安全之查驗工作繁重，被告為減省確認證明文件真偽之煩，事先公布輸入國官方衛生證明文件之樣張於網上，以利日後便於被告職員、業者查對，應無不當，此應無悖於法律授權被告形塑執行查驗流程之意旨。被告亦陳稱：被告依法本有權指定申請查驗時應檢附之文件，被告先指定公告文件「樣張」，係為使審查人員易於確認證明文件真偽，並加速審查流程，否則如未事先指定公告樣張，豈非需透過外交單位再與外國再行確認，顯無法切合邊境報驗之業務需求等語（見本院卷第122頁答辯狀）。因此，於業者提出申請查驗時，如其所檢附之官方衛生證明文件，與樣張不相符時，即認定為「未檢具」，否則無法達成上述行政效能。從而，原告申請報驗應檢附如被告所公告之衛生證明文件樣張，否則被告依食安法第7條規定，得不受理原告申請。

（四）再查，本件被告公告之馬國衛生證明文件樣張（見本院卷224頁）名稱譯為中文雖為「活魚與其配子及受精卵出口臺灣

衛生證明」，然該樣張第一段載明「According to Fisheries (Fish Disease Control Compliance for Exports and Imports) Regulations 2012」已表明係依照2012漁業規則所核發；而2012漁業規則（見本院卷第374-384頁），其前言謂「IN exercise of the powers conferred by paragraph 61(ai) of the Fisheries Act 1985 [Act 317], the Minister makes the following regulations」，中文譯文為「依據[317法案] 1985漁業法第61條(ai)款所賦予之權力，部長列出規定如下：……」（見本院卷第381頁）；而上開[317法案] 1985漁業法（見本院卷第392-485頁）第61條(ai)款之內容為「to prescribe measures for the control of fish diseases;」（見本院卷第445頁）之中文譯文為「規定控制魚類疾病的措施」；另[317法案] 1985漁業法中對於「Fish」之定義列於同法案第2條「"fish" means any aquatic animal or plant life, sedentary or not, and includes all species of finfish, crustacea, mollusca, aquatic mammals, or their eggs or spawn, fry, fingerling, spat or young, but does not include any species of otters, turtles or their eggs」（見本院卷第394頁），中文譯文為「"魚"係指任何水生動物或植物，不論是否固著，包括所有種類的脊鰭魚、甲殼類動物、軟體動物、水生哺乳動物、或其卵或幼苗、魚苗、幼仔或幼獸，但不包括任何種類的水獺、海龜或其所產之蛋。」綜上可知，被告公告之樣張係馬國依其[317法案] 1985漁業法所開立，用以作為「魚類」之衛生安全證明，而魚類包括「軟體動物」，均以該樣張作為證明文件。因此，被告陳稱：系爭文蛤屬於軟體動物門，符合[

317法案] 1985漁業法第2條關於「魚」之定義，被告之公告樣張適用於文蛤，該樣張並無違誤等語，即可採信。原告主張被告公告之樣張係用於活魚，不能用於文蛤，被告公告之樣張有誤云云，即無足取。

(五)原告另主張，其檢附之衛生證明文件確實為馬國之官方文件，被告應予受理，況同業早於107年1月11日即發函告知被告其官方網站上原先公告之貝類樣張為「活魚與其配子及受精卵」樣張，懇請被告盡快處理，惟被告仍未積極處理，竟不受理其報驗，應有違法等語。惟查，被告公告之樣張並無錯誤，有如上述。且查，被告於接獲其他業者告知其公告之貝類樣張疑似有誤後，即開始進行確認，曾發函予包括駐馬國經濟代表處在內之各駐外國單位，請各單位再向輸出國主管機關確認，有食品藥物署107年1月25日FDA食字第1071300096號函在卷可憑（見本院卷第228-230頁）。被告復於107年3月1日請馬國協助確認原告檢附證明文件是否由官方開立，經馬來西亞友誼及貿易中心（駐華商務處）於107年4月26日回復，確認原告所檢附之證明文件係馬來西亞漁業署所核發之證明文件，惟其官方提供予原告文件係舊格式等情，亦有電子郵件往來內容附卷可證（見本院卷第220-221頁）；觀被告上述查證樣張過程，於接獲陳情後即立刻查證，難認有怠惰。再查，原告所持之衛生證明文件固為馬國官方所核發，非變造、偽造，然係舊版，復與被告公告之樣張不符，被告臨櫃人員於審核時，因上述駐華商務處尚未回覆，自無法判斷該證明文件之效力。被告臨櫃人員亦告知原告：「如果改抽中批的話，可以受理，如果這個證是偽造的話，會以申報不實來處理，如果沒有問題的話就會放行。」、「那是馬來西亞那邊就沒有回覆我們。」、「可能要跟馬來西亞那邊做

個確認。」等語，雖原告繼續與被告臨櫃人員交涉，陳明所檢附之證明文件沒有偽造，然被告臨櫃人員仍告知原告：「我相信你沒有偽造，但是根據我們現在模式，你還沒有經過我們確認官方證明文件，那就是要先改成抽中批。」等語（見本院卷第86-87頁之譯文），惟原告拒絕改為「抽中批」，被告因此不受理原告之申請，依上開說明，即難認被告駁回原告申請為違法。原告主張，其檢附之證明文件並非偽造，被告疏於及時查證，進而認否准報驗申請為違法云云，應屬無據。綜上，被告公告之樣張並無錯誤，原告有檢附與公告樣張相符證明文件之義務，原告持舊版證明文件報驗，與公告樣張不符，被告以原處分否准原告申請，應無違法。原告請求確認原處分違法，應無理由。

(六)末按「提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」固為行政訴訟法第7條所明定；然若其提起之行政訴訟，經行政法院審理結果，並無理由，則其合併提起之損害賠償或其他財產上給付之請求，即應認因欠缺請求之依據而無理由。本件原告請求確認原處分違法，經本院審理結果，認非可採，業如前述；且被告主張：原告出具之官方衛生證明文件與被告提供之樣張不符，原應不受理其申請，然因被告考量避免業者徒耗成本，故內部曾訂定一暫行措施，若業者願意改以「抽中批」申請（即同意經檢驗來確認其衛生安全無虞）則仍可受理報驗，且如以抽中批方式申請，亦可申請具結先行放行，把易腐壞之生鮮產品先通關後入倉存放），是被告人員建議改「抽中批」查驗，事實上係「放寬」受理標準（見本院卷第122-123頁答辯狀），及依被告所述之過渡時期暫行擬辦方式（見本院卷第227頁），於樣張不符之情形下，原告仍得檢附切結書改為抽中批，並

得依食品安全衛生管理法第33條規定具結先行放行後即可避免文蛤死亡等語。本件原告所檢附之衛生證明文件雖與公告之樣張不符，惟原告仍可以具結、送驗方式請被告辦理通關，原告執意不為，是本件造成文蛤死亡之損失，亦難歸咎被告，責令被告賠償。從而，原告合併起訴請求被告應賠償13,427元部分，即屬無據，不應准許。

五、綜上所述，原告所述各節均非可採，其訴請確認原處分違法，為無理由，應予駁回，其另請求被告應賠償13,427元，亦失所附麗，應併予駁回。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。

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 108 年 8 月 22 日

臺北高等行政法院第六庭

審判長法官 陳金圍

法官 許麗華

法官 吳俊瑩

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）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2項）

01	得不委任律師為訴訟	所 需 要 件
02	代理人之情形	
03		
04	(一)符合右列情形之一	1.上訴人或其法定代理人具備律師資
05	者，得不委任律師	格或為教育部審定合格之大學或獨
06	為訴訟代理人	立學院公法學教授、副教授者。
07		2.稅務行政事件，上訴人或其法定代
08		理人具備會計師資格者。
09		3.專利行政事件，上訴人或其法定代
10		理人具備專利師資格或依法得為專
11		利代理人者。
12		
13	(二)非律師具有右列情	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、
14	形之一，經最高行	二親等內之姻親具備律師資格者。
15	政法院認為適當者	2.稅務行政事件，具備會計師資格者
16	，亦得為上訴審訴	。
17	訟代理人	3.專利行政事件，具備專利師資格或
18		依法得為專利代理人者。
19		4.上訴人為公法人、中央或地方機關
20		、公法上之非法人團體時，其所屬
21		專任人員辦理法制、法務、訴願業
22		務或與訴訟事件相關業務者。
23		
24	是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴	
25	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	
26	文書影本及委任書。	
27		

01 中 華 民 國 108 年 8 月 22 日
02 書記官 王月伶