

臺北高等行政法院判決

107年度訴字第1621號

) FKT64W1Z1X5L0;@108年4月25日辯

01
02
03
04 原 告 大成化學工業股份有限公司
05 代 表 人 黃來輝（董事長）
06 訴訟代理人 蔡坤旺 律師
07 人 吳承祐 律師
08 被 告 行政院農業委員會動植物防疫檢疫局
09 代 表 人 馮海東（局長）
10 訴訟代理人 黃慧婷 律師
11 陳柏元 律師
12 邱馨嫻 律師

13 上列當事人間農藥管理法事件，原告不服行政院農業委員會中華
14 民國107年10月9日農訴字第1070717791號訴願決定，提起行政訴
15 訟，本院判決如下：

16 主 文

17 原告之訴駁回。

18 訴訟費用由原告負擔。

19 事實及理由

20 一、程序事項：按「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變
21 更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在
22 此限。（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應
23 予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基
24 礎不變。」行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款定有明文
25 。本件原告起訴時聲明為：1.先位聲明：(1)被告應准予原告
26 自製成品農藥「高嶺石20%SC防治柑桔類薊馬類」（下稱系
27 爭產品）登記並發給許可證。(2)被告應給付原告新臺幣（下

同) 78萬3,935元整。(3)訴訟費用由被告負擔。2.備位聲明：(1)被告應給付原告264萬5,100元。(2)訴訟費用由被告負擔。(本院卷第12頁)。嗣於民國108年4月25日言詞辯論程序時經本院闡明後，將訴之聲明更正為：1.訴願決定及原處分均撤銷；2.被告應依原告106年10月27日申請，作成准予系爭產品登記並發給許可證之行政處分；3.被告應給付原告342萬9,035元；4.訴訟費用由被告負擔。(本院卷第349頁)，核其請求之基礎不變，本院認原告所為訴之變更，洵屬適當，應予准許。

二、事實概要：原告於106年10月27日以大成製字第106063號函就系爭產品向行政院農業委員會(下稱農委會)農業藥物毒物試驗所(下稱藥毒所)申請農藥登記資料審查，業經該所完成登記資料(物化、毒理、環境及田間試驗等)初審作業。因系爭產品除原告欲申請登記為農藥外，同時亦有其他業者向被告申請作為免登記植物保護資材，被告於106年12月26日召開第99次農藥技術諮議會(下稱第99次諮議會)提案進行技術面實質審議，惟未作成決議。嗣原告另於107年3月30日向行政院陳情，經被告、農委會農業試驗所、藥毒所派員會同原告於107年5月4日召開協調座談會後，原告認其主張未獲同意，逕依訴願法第2條規定，提起訴願，嗣經決定不受理。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告起訴主張：

(一)依藥毒所技術服務組所提供之農藥登記資料審查流程簡介，農藥登記資料審查自99年起改為「正式登記審查」及「預審服務」二種。原告於105年5月30日起多次與藥毒所公文往返，副本皆同時通知被告，並依藥毒所指示提供相關資料或作實驗修正，此尚屬分項預審階段(下稱系爭預審)。原告於

106年10月27日持完整資料向被告提出正式農藥製作登記審查申請，則屬正式登記審查之申請（下稱系爭農藥申請）。原告已於106年12月1日通過應用技術組審查，同年月21日通過毒理組審查，確於同年月26日第99次諮議會中遭被告以高嶺石打算增列為不列管之農藥而擱置系爭產品之農藥審查，迄今被告仍未正式就系爭產品之系爭農藥申請做出准駁決定。被告以法無明文之理由阻擋原告通過農藥技術諮議會審查，將其長期擱置未決，已侵害人民權益。

(二)系爭預審期間藥毒所所有之回函，皆會副本一份予被告，被告明確知悉原告正在就系爭產品辦理系爭農藥申請審查流程，卻未及時告知原告系爭產品即將列為不列管農藥，造成原告對系爭產品須經查驗登記有所信賴，並進而投入許多無謂成本，此係基於信賴所造成之損失。被告消極不告知系爭產品即將列為不列管農藥之行為，及不依系爭農藥申請時之法規發給農藥許可證，造成原告為取得農藥許可證而無法製造銷售，以及基於錯誤信賴而投入之授權金及審查規費等，皆應由被告賠償。原告於系爭預審或於系爭農藥申請時，依當時之法規並未規定系爭產品屬免登記植物保護資材，故仍須經完整資料登記審查，且被告於系爭農藥申請時已備妥所需資料，毋庸補正，則依據被告公告之處理期間僅42天，自106年10月27日系爭農藥申請時起算，被告亦早已超過42天而無任何作為，導致原告無法如期生產販售，已造成原告無法銷售系爭產品之損失，爰依國家賠償法第2條第2項後段及民法第186條第1項前段請求被告賠償。另依據行政程序法第8條規定，被告應保護原告之信賴利益，以落日條款方式處理系爭農藥申請給予農藥許可證。此外，依據現時免登記植物保護資材清單，序號11碳酸鈣亦屬免登記植物保護資材，

然而同時以碳酸鈣作為主要成分之農藥，仍領有農藥許可證。顯見同時存在免登記植物保護資材以及經實質審查給予農藥許可證之情形，被告應依農藥管理法常例規定，發給原告農藥許可證。

(三)系爭產品已通過毒理組、應用技術組審查後，被告未依往例發給原告農藥許可證，已違反行政自我拘束原則。被告在核發農藥許可證時，亦應嚴守申請時有效之法規，依農藥許可證申請程序之往例，農藥技術諮議會毒理組及應用技術組會就技術層面審查，一旦通過技術審查後，農藥技術諮議會即予通過，申請人可檢具完整資料向被告申請領證，被告應受此慣例之拘束。原告認為系爭產品已完全通過技術審查之情況下，被告已無否准系爭農藥申請之裁量空間，被告顯有裁量恣意、違反行政自我拘束原則、平等原則之情。被告以未來法規即將變動為由拒絕系爭農藥申請，難認屬正當理由，亦非農藥管理法明列之裁量因素。

(四)系爭產品主要防治害蟲為薊馬、果實蠅，另有防日燒等副加效果，查市面上類似為防治薊馬專用農藥106年度銷售總額為783萬9350元，依農藥製造業之同業利潤標準淨利率12%計算原告106年10月27日至107年8月27日共10個月無法銷售系爭產品之損失應為78萬3,935元。如認被告現已無須發給原告農藥許可證，則在系爭預審及系爭農藥申請過程中，被告未及時告知原告將來已無需申請許可，造成原告持續做了許多不必要的實驗的費用，原告爰類推適用行政程序法第120條第1項規定，依實驗費用金額請求被告賠償損害264萬5,100元，共342萬9,035元（下稱系爭損害）。

(五)系爭產品現改為不列管之農藥後，只需申請登錄經形式審查後即可製造販售。如屬列管之農藥則需提出毒理實驗報告、

蜂毒測試報告、藥效藥害實驗報告、理化性報告、田間試驗報告等縝密及複雜之流程。故二者審查之強度有高下之分，按常例給予原告農藥許可證，代表系爭產品經過如此高密度之檢驗，與免登記植物保護資材僅採形式審查不同，仍有重大意義，故原告提起本訴仍有權利保護必要性。

(六)並聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷；2.被告應依原告106年10月27日申請，作成准予系爭產品登記並發給許可證之行政處分；3.被告應給付原告342萬9035元；4.訴訟費用由被告負擔。

四、被告則以：

(一)按農藥管理法第9條、第10條第1項及第4項、農藥許可證申請及核發辦法（下稱申請核發辦法）第6條第1項及其中附件一「農藥許可證之申請核發應檢附文件」，即臚列本件原告申請許可證應檢附之文件資料。又中央主管機關為辦理農藥核准登記審查，依農藥管理法第10條第4項規定，分別訂定「農藥標準規格準則」、「農藥理化性及毒理試驗準則」及「農藥田間試驗準則」。準此，除農藥管理法另有規定及經中央主管機關公告不列管之農藥者外，農藥之製造、加工或輸入，須先向中央主管機關辦理申請農藥登記資料審查（包含農藥標準規格檢驗、理化性與毒理試驗及田間試驗等技術性審議事項），待取得相關審查文件後（農藥標準規格檢驗合格證明文件、理化性與毒理試驗、田間試驗資料等），尚須依申請核發辦法第6條第1項規定，填具「農藥許可證申請表」及檢齊附件一所示之文件，向中央主管機關提出申請，方屬提出農藥許可證之申請。原告系爭農藥申請僅提具技術審議階段相關資料，尚未填具農藥許可證申請表，亦未檢附申請核發辦法第6條第1項附件一所規定之文件，顯見原告自

始未向被告提出農藥許可證之申請。此外，被告具有審查權限，亦非一有申請即有作成核發農藥許可證之義務。

(二) 106年9月25日另有業者台灣巴斯夫股份有限公司向被告申請「高嶺土」應列為不列管之農藥，為審議系爭產品是否為不列管之農藥，被告分別於第99次諮議會及107年6月8日召開農藥技術諮議會進行技術面實質審議，107年6月8日第101次農藥技術諮議會（下稱第101次諮議會）決議將高嶺石列為不列管之農藥，復經農委會於107年8月23日公告高嶺石為不列管農藥（下稱系爭公告）。被告復於107年8月27日以防檢三字第1071488778號函知原告申請系爭產品農藥登記，依農藥管理法第9條規定免予申請農藥核准登記即可製造、加工或輸入（下稱原處分）。課予義務訴訟之提起，以原告對被告享有請求作成行政處分之公法上請求權為前提，又課予義務訴訟之判斷基準時為事實審法院言詞辯論程序終結前，原告提起本件訴訟時，系爭產品依系爭公告既已屬不列管之農藥，被告亦無權限核給農藥許可證，原告請求欠缺權利保護之必要，其併同請求系爭損害亦失所附麗。

(三) 農藥登記資料審查流程「預審服務」係針對無法一次備齊登記所需完整資料之申請者，提供之非正式審查服務，以利申請人於完整資料之「正式登記審查」階段得以順暢完成。系爭農藥申請屬申請核准登記農藥前應審查事項，尚未進入農藥管理法第9條核准登記發給許可證程序。且原告需於農藥管理法第10條所規定之試驗技術審議完成後始可檢齊證件辦理農藥許可證申請作業，系爭農藥申請尚未進入42天之計算，被告並無不作為之情事可言。

(四) 本件被告自始無作成授益處分，且非經提出申請被告即有發給農藥許可證之義務，顯見本件並無信賴基礎存在，難謂有

類推適用行政程序法第120條第1項之情事。

(五)並聲明：1.原告之訴駁回。2.訴訟費用由原告負擔。

五、本院之判斷：

(一)按「農藥之製造、加工或輸入，除本法另有規定及經中央主管機關公告不列管之農藥者外，應經中央主管機關核准登記，並發給許可證。」、「(第1項)農藥生產業或販賣業者，於申請核准登記農藥前，該農藥應先經中央主管機關所定農藥標準規格檢驗合格，並經理化性與毒理試驗及田間試驗資料審查通過。…(第4項)第1項所定農藥標準規格、理化性與毒理試驗及田間試驗之準則，由中央主管機關定之。」、「經中央主管機關公告不列管之農藥，不適用本法之規定。」農藥管理法第9條、第10條第1項前段及第4項、第37條前段分別定有明文。故經中央主管機關公告不列管之農藥，其製造、加工或輸入，即不須經中央主管機關核准登記，亦無庸發給許可證。又「申請農藥許可證之核發、補發、換發、展延或登記事項變更，應填具申請表，並按申請項目分別檢附附件一至附件四所定文件或書表，向中央主管機關提出申請。」申請核發辦法第6條第1項亦有規定。

(二)次按「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。」(司法院釋字第423號解釋參照)。故行政機關作成之函文是否為行政處分，不應拘泥於該公文書所使用之文字，而應探求行政機關之真意，若行政機關對於人民請求作成行政處分之事項，雖未為具體准駁之表示，但如自其說明之內容，已足認其有准駁之表示，而對人民發生法律上效果者，即應認屬行政處分。查原告於106年10月27日填具申

請書，就系爭產品向農委會藥毒所申請正式登記審查，業經該所完成登記資料（物化、毒理、環境及田間試驗等）初審作業。因系爭產品除原告欲申請登記為農藥外，同時亦有其他業者向被告申請作為免登記植物保護資材，被告於106年12月26日召開第99次諮議會提案進行技術面實質審議，惟未作成決議。嗣被告於107年8月27日以防檢三字第1071488778號函復系爭產品屬農藥管理法第9條不列管之農藥，爰免經核准登記即可製造、加工或輸入等事實，有申請書及原處分處分在卷可稽，堪以憑認。查原處分本身固無具體准駁之表示，然就原告之申請，被告係以依法不能給予許可證為由（見本院卷第348頁筆錄），否准原告之申請，且已作成決定，送達原告，沒有後續之其他處理（見本院卷第348頁筆錄），參酌前揭說明，應認係屬行政處分。

（三）再按提起任何訴訟，請求法院裁判，均應以有權利保護必要為前提，具備權利保護必要者，其起訴始有值得權利保護之利益存在，故又稱為訴之利益，是原告之訴，依其所訴之事實，係欠缺權利保護必要者，即屬無訴之利益。復按關於課予義務訴訟事件，行政法院係針對「法院裁判時原告之請求權是否成立、行政機關有無行為義務」之爭議，作成法律上判斷，故其判斷基準時點，非僅以作成處分時之事實及法律狀態為準，事實審法院言詞辯論程序終結前之事實狀態的變更，法律審法院裁判前之法律狀態的變更，均應加以考量（最高行政法院100年度判字第1924號判決要旨參照）。

（四）查系爭產品為高嶺石，被告依第101次諮議會完成技術審議，將高嶺石列為免登記植物保護資材，嗣農委會依農藥管理法第9條規定，以系爭公告修正「免登記植物保護資材」，將高嶺石產品納入並公告為農藥管理法第9條及第37條所定

不列管之農藥等情，有第101次諮議會會議記錄及系爭公告在卷可參（原處分卷第4-8頁、第9-12頁），揆諸首揭規定，系爭產品屬免登記植物保護資材之不列管之農藥至為明確。故被告就原告所為系爭農藥申請，適用原處分終結時有效之農藥處理法第9條規定，以系爭產品屬不列管之農藥，免經核准登記即可製造、加工或輸入等語作成原處分，經核於法尚無不合。原告為系爭產品所提出系爭農藥申請，不論於原處分或訴願決定作成時，乃至於本件言詞辯論終結前，均因系爭產品已屬免登記植物保護資材之不列管之農藥，而無依農藥管理法第9條申請核准登記，並發給許可證規定之適用，故原告提起本件訴訟，即欠缺權利保護之必要。原告主張不列管之農藥與按常例給予原告農藥許可證審查強度不同，原告提起本件訴訟仍有權利保護必要性云云，乃原告主觀歧異之見解，委無可採。又他案前以碳酸鈣為主要成分並領有農藥許可證之情形，因碳酸鈣已列為免登記植物保護資材而廢止農藥許可證，並經申請登錄免登記植物保護資材等情，業據被告提出函覆2份附卷足憑（本院卷第268-271頁），故原告主張同時存在免登記植物保護資材以及經實質審查給予農藥許可證，被告應依常例發給許可證，原處分及訴願決定有裁量恣意、違反行政自我拘束原則、平等原則云云，亦無可採。

(五)末按行政訴訟法第7條規定「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。」並未明定「合併提起訴訟」，故其文義上並不僅限於客觀訴之合併之情形，又斟酌該條之立法過程，乃在使當事人於提起行政訴訟時得「附帶」提起不同審判系統之訴訟，以連結行政訴訟與國家賠償訴訟審判權，而達訴訟經濟目的之意旨，並參照

該條立法理由第3點明文闡述：「向行政法院『附帶』提起損害賠償之訴，自應適用行政訴訟程序，而其實體上之法律關係，仍以民法有關規定為依據……。」是行政訴訟法第7條規定所謂「合併請求」損害賠償或其他財產上給付，其訴訟法上之意義，依行政訴訟法與國家賠償法之規範體系而言，不宜限制解釋為客觀訴之合併，而應包含當事人於提起行政訴訟時，就同一原因事實請求之國家賠償事件，得適用行政訴訟程序「附帶」提起損害賠償或其他財產上給付訴訟，行政法院並於此情形取得國家賠償訴訟審判權之意，以符合立法意旨及立法理由，復可與國家賠償法第11條但書規定：「但已依行政訴訟法規定，『附帶』請求損害賠償者，就同一原因事實，不得更行起訴。」配合適用（最高行政法院98年6月份第1次庭長法官聯席會議(二)決議意旨參照）。是本件原告主張因原處分違法受有損害，循序向本院提起行政訴訟，並依行政訴訟法第7條規定於同一程序中，合併依國家賠償法規定，請求被告應賠償原告系爭損害如聲明第3項所示，本院雖就國家賠償部分，自原告依法「附帶」提起國家賠償時起取得審判權，然本件原告提起之課予義務訴訟經本院審理後，認原告之請求為無理由，已如前述，則其附帶請求被告應給付原告342萬9,035元部分，即失所附麗，亦無理由，爰併予駁回之。

六、綜上，原告主張各節，均無可採，原處分認事用法並無違誤，訴願決定以原告欠缺權利保護必要為由，作成不受理決定，亦無不合。原告仍執前詞，訴請撤銷，並求為判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙本院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

01 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
02 前段，判決如主文。

03 中 華 民 國 108 年 5 月 16 日

04 臺北高等行政法院第五庭

05 審判長法官 林惠瑜

06 法官 洪遠亮

07 法官 黃莉莉

08 一、上為正本係照原本作成。

09 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
10 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
11 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

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

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

16

17 得不委任律師為訴訟
18 代理人之情形

所 需 要 件

19

20 (一)符合右列情形之一
21 者，得不委任律師
22 為訴訟代理人

- 23 1.上訴人或其法定代理人具備律師資
24 格或為教育部審定合格之大學或獨
25 立學院公法學教授、副教授者。
- 26 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代
27 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。

(續上頁)

(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。
- 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(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。

中華民國 108 年 5 月 16 日
書記官 陳清容