

高雄高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭

114年度簡字第146號

原告 峰璽興業有限公司

代表人 邱翌

訴訟代理人 陳梅欽律師

被告 澎湖縣政府

代表人 陳光復

訴訟代理人 謝曜焜律師

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民國114年4月30日衛部法字第1143100006號訴願決定，向本院提起行政訴訟，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：原告為食品安全衛生管理法所稱之食品業者，被告所屬衛生局接獲民眾陳情，於民國113年5月24日在原告址設於澎湖縣○○市○○路00號之六合營業所(下稱六合營業所)之營業用冷凍櫃查獲逾期食品「澎湖大目魚，保存日期：2022.5.23」4包及「澎湖哇米魚，保存日期：2022.1.28」1包(下稱系爭逾期食品)，被告據此審認原告違反食品安全衛生管理法(下稱食安法)第15條第1項第8款規定，而以113年6月3日澎衛食字第1133302358號函通知原告限期陳述意見，原告於113年6月6日提出陳述書。案經被告審酌相關事證後，認原告違反食安法第15條第1項第8款規定，乃依同法第44條第1項第2款及食安法第44條第1項罰鍰裁罰標準(下稱裁罰標準)規定，以113年12月30日府授衛

食字第11300787472號裁處書（下稱原處分），裁處原告新臺幣（下同）24萬元罰鍰。原告不服，提起訴願，經衛生福利部以114年4月30日衛部法字第1143100006號訴願決定駁回其訴願（下稱訴願決定），原告仍不服，遂提起本件訴訟。

二、原告起訴主張：

(一)六合營業所早於113年5月1日起就停止營業，距被告於113年5月24日稽查時間，已停業24日之久；且同月24日稽查人員於稽查紀錄表上載明：「現場稽查情形：1.現場由邱國峰負責人代表說明，表示本店於113年5月1日起因人手不足開始停業並公告於大門口；並於同年9月完成營業場所之登記註銷」，復有國稅局403報表，均足以證明該場址自113年5月起即無實際營業行為，亦無對外銷售或開立發票情事，足證現場僅為封存未清空場域。又原告之停業告示張貼在營業場所之大門一事，亦詳如訴願書所示之六合營業所之停止營業公告照片數幀可供佐證，被告安能視若無睹，而置之不理？

(二)依原告六合營業所之完整菜單與菜品照片，明確可見原告販售品項以定食、簡餐與現煮料理為主，魚類商品僅有標示如「清蒸鮮魚」固定菜式。而被告所屬衛生局於未營業之門市稽查期間查獲的魚類品項，與實際菜單上所列餐點內容完全不符，顯見查獲之系爭逾期食品並非供原告販售、上架使用之原物料。又原告員工亦有於現場陳述，系爭逾期食品為個人儲放、自用食材，並非公司採購或銷售商品，亦無標示或加工行為。是以原告既無將系爭逾期食品用於原告產品之原料、半成品及成品之可能，則不該當食安法第15條第1項第8款規範管理之食品，蓋條文所稱「存放逾期食品」，係指仍持續營業或供應行為之業者，若為停業狀態，自與該條要件不符，且依最高行政法院109年度上字第9號判決，僅「仍供應中或對外販售之食品」之行為，方得裁罰。從而，被告認定原告貯存系爭逾期食品，違反食安法第15條第1項第8款規定，並依同法第44條第1項第2款規定開立原處分，自有違誤。

01 (三)原告已依規定填具陳述書並提出完整佐證資料，說明停業事
02 實及查扣品項非供販售，惟被告未給予任何改善或輔導機
03 會，即逕以最高罰鍰24萬元裁處，顯違反行政罰法第31條
04 「應先命期改正」規定，亦未踐行行政程序法第8條所定應
05 給予當事人合理陳述與調查程序之義務。被告僅憑系爭逾期
06 食品放置於門市地點，即認定違規，並未盡職查明實際用途
07 與擁有者，構成事實認定錯誤，應屬違法處分。縱認原告有
08 行政瑕疵，惟依行政罰法第31條規定，被告應予以輔導或命
09 期改善，而非直接以最高罰鍰裁罰，則原處分自違反比例原
10 則與裁量合理性，應予撤銷等語。

11 (四)並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

12 三、被告答辯略以：

13 (一)原告雖主張「六合營業所早於113年5月1日起就停止營業，
14 並公告於大門口，並於同年9月完成營業場所之登記註銷。
15 故系爭被查獲之逾期食品非供販售用途，構成要件不該
16 當。」等語；惟查，稽查人員於113年5月24日前往六合營業
17 所稽查，原告代表人雖亦有自述「於113年5月1日起因人手
18 不足開始停業，並公告於大門口」；而原告起訴狀先稱「當
19 時該場所大門亦無上鎖」、繼又稱：「該址大門深鎖」，前
20 後說詞矛盾；且當日原告引導被告所屬衛生局稽查人員自原
21 告所指入口進入該營業場所時，該入口並未發現有張貼「停
22 業訊息」；故原告提供之入口照片雖顯示「有張貼停業訊
23 息」，但是否即為113年5月24日稽查當日張貼於營業大門入
24 口之照片，不無疑義。且依當日現場稽查影片，顯示有多項
25 食品存放於營業用冷凍櫃中，並無「停業」之跡象；再經被
26 告於113年8月5日使用財政部稅務入口網站查詢結果，該營
27 業所稅籍登記營業狀況為營業中，非為停業狀態；而原告起
28 訴狀亦自承「於113年9月始註銷該營業所之稅籍登記」，足
29 認原告之六合營業所於113年5月24日受稽查時，仍為營業之
30 狀態，並無停業之事實。

01 (二)另原告主張：「衛生局查獲之魚品與六合營業所菜單上之菜
02 品不符；六合營業所網頁亦未發現有販售此次查獲之魚
03 品」。然原告所指之菜單、網頁僅係提供予消費者點餐之參
04 考，且菜單上之「清蒸鮮魚」當然有使用被查獲之逾期「澎
05 湖大目魚、澎湖哇米魚」之可能。原告據此菜單、網頁而主
06 張該營業所未使用系爭逾期食品，難謂可採。

07 (三)按「違反食安法第15條第1項第8款『貯存』逾有效日期之食
08 品為一獨立且完整構成要件，至貯存目的是否為日後進一步
09 加工、販賣、輸出或作為贈品等行為，則並非所問」、「對
10 於貯存逾有效日期之食品予以禁止，旨在防免逾保存期限之
11 食品行銷市面危害他人健康，故只須有貯放過期食品之行
12 為，即已違反該規定，食品業者行為人有無實際已將該過期
13 食品對外銷售或供人食用，並非所問。」分別有臺北高等行
14 政法院107年度訴字第627號判決、最高行政法院109年度判
15 字第71號行政判決意旨可參。原告既為食安法第3條定義之
16 「食品業者」，自應依該法第15條第1項第8款規定負有「不
17 得貯存逾有效日期食品」之行政法上義務。倘經查獲渠有違
18 反此義務，被告即得依法裁罰，並不因原告被查獲之該營業
19 所是否已停業，或是否備為後續販賣之用而有異。更何況，
20 即或六合營業所於稽查當日並無營業，然該營業所當時既尚
21 未註銷登記，乃處於隨時可以恢復營業之狀態；且原告除六
22 合營業所外，尚有仁愛、文澳兩營業所仍持續營業中，則於
23 六合營業所冷凍櫃查獲之系爭逾期食品即或未提供該營業所
24 營業使用，亦仍可提供予仁愛、文澳兩營業所使用。從而，
25 原告之行為該當於食安法第15條第1項第8款規定之構成要
26 件，且於證據法則上應屬「明確而合理」。

27 (四)原告另主張「逾期之食品為員工個人物品」云云；然如前所
28 述，原告之違規行為證據明確，渠如主張上開對己有利之事
29 實，自應負舉證證明：「是哪個員工、於何時、將該逾期食
30 品放入原告六合營業所之冷凍櫃內？該員工使用該營業所之
31 冷凍櫃貯存系爭逾期食品之動機為何？」但原告迄未提出任

何證據證明之，自難採認。且該六合營業所係於2023年10月26日開始試營運，而遭查獲之系爭逾期食品有效日期（2022.1.28、2022.5.23）竟然早於該試營運日期逾1年以上，且與被告所屬衛生局查獲日逾期已近2年以上，則何以該放置之員工竟會將早已過期之個人食品放置於該營業場所冷凍櫃內？且放置如此長時間而不取走？而原告亦始終任其存放於該營業場所冷凍櫃內，與未逾期食品放置同一處而未區隔，且於被告稽查前毫無請該員工取走或銷毀之作為？凡此皆違反常理，益證原告「故意」貯存逾有效日期食品之主觀違法意圖。本件原告既係食品業者，經查獲之系爭逾期食品正為原告經營餐飲業所使用之成品，自非原告所引最高行政法院109年度上字第9號判決所指「非食安法第15條第1項第8款所規範管理之食品」，本案自無該判決意旨之適用。

(五)查原告所引行政罰法第31條規定，乃係關於違反行政法上義務行為裁罰之管轄規定，與所指「應先命期改正規定」無涉。又「違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。但其他法律有特別規定者，從其規定。」行政罰法第1條定有明文；本件原告貯存逾期食品之行為，食安法第15條第1項第8款、第44條已有裁罰之特別規定，自無「應先命期改正」規定之適用。更何況，「食品有逾標示之有效日期的情事，基於食品衛生安全風險之預防管理，即不得再為相關產銷行為，並無再行檢驗其品質安全之必要，亦無從依檢驗顯示無害於人體健康仍可食用之結果，解免食品業者於食品逾期後仍為相關產銷行為之違法責任」最高行政法院111年度上字第294號行政判決意旨可參，故貯存逾期食品之行為，根本無「限期命其改正」之可能。次按，被告於本件裁罰處分前，所屬衛生局已以「陳述書」臚列相關問題請原告答覆及說明，原告亦已於113年6月6日就上開「陳述書」臚列之問題填寫答覆，是被告已有給予原告陳述意見之機會。原告指稱本件未踐行行政程序法第8條所定應給予當事人合理陳述與調查程序之義務，顯非事實。

01 (六)原處分審酌以下之加權因素：（一）原告就存放地點有完全
02 之掌控與認知能力，卻未將系爭逾期食品予以標示或分區隔
03 離，亦非於正常進貨後遭遺忘，亦非疏忽未檢查而過期」、
04 「被查獲後仍謗稱係員工個人所有」等情節，故認原告之違
05 規行為屬故意，依前揭裁罰標準，違規行為故意性加權2倍
06 （D=2）；（二）本案違規食品件數多達5件（2種品項）及逾
07 期達2年以上，依前揭裁罰標準之其他作為罰鍰裁量之參考
08 加權事實予以加權2倍（G=2）；次再審酌原告113年於經濟部
09 商工登記公示資料查詢服務所總額為500萬元（114年資本
10 總額1400萬元）等。而於法定罰鍰額度範圍內（6萬元以上2
11 億元以下）量處罰鍰24萬元（計算式：A6萬元
12 $\times B1 \times C1 \times D2 \times E1 \times F1 \times G2 = 24$ 萬元），尚未達於「使原告難以回
13 復之損害」程度；且於原處分明確且詳細記載加權之基礎事
14 實及加權之理由，顯與比例原則不相違背，自無違法可言等
15 語，資為抗辯。

16 (七)並聲明：原告之訴駁回。

17 四、本院之判斷：

18 (一)本件應適用之法規：

19 1.食安法：

20 (1)第3條第1款、第7款：「本法用詞，定義如下：一、食品：
21 指供人飲食或咀嚼之產品及其原料。……七、食品業者：指
22 從事食品或食品添加物之製造、加工、調配、包裝、運送、
23 貯存、販賣、輸入、輸出或從事食品器具、食品容器或包
24 裝、食品用洗潔劑之製造、加工、輸入、輸出或販賣之業
25 者。」

26 (2)第15條第1項第8款：「食品或食品添加物有下列情形之一
27 者，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸
28 入、輸出、作為贈品或公開陳列：……八、逾有效日期。」

29 (3)第44條第1項第2款、第2項：「（第1項）有下列行為之一
30 者，處6萬元以上2億元以下罰鍰；情節重大者，並得命其歇
31 業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分

登記事項，或食品業者之登錄；經廢止登錄者，1年內不得再申請重新登錄：……二、違反第15條第1項、第4項或第16條規定。（第2項）前項罰鍰之裁罰標準，由中央主管機關定之。」

2.食安法第44條第2項授權訂定之裁罰標準第4條第1項：「違反本法第15條第1項第1款、第2款、第6款、第8款、第9款或第16條第2款至第4款規定者，其罰鍰之裁罰基準，規定如附表三。」附表三：「……依違規次數，按次裁處，基本罰鍰（A）：（一）一次：6萬元。……資力加權（B）：一、符合下列資力條件者：……（二）辦理公司或商業登記之資本額或實收資本額、在中華民國境內營運資金未達一億元者或未具有商業登記者：B=1……工廠非法性加權（C）一、依法取得工業主管機關核准免辦理工廠登記者：C= 1……（D）違規行為故意性加權：故意（含直接故意或間接故意）：D= 2……違規態樣加權（E）違反本法第15條第1項第8款、第9款或第16條第4款者：E=1……違規品影響性加權（F）……二、違規品未出貨，不須辦理回收者：F=1……其他作為罰鍰裁量之參考加權事實（G）」。

3.行政罰法：

(1)第1條：「違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。但其他法律有特別規定者，從其規定。」

(2)第31條：「（第1項）一行為違反同一行政法上義務，數機關均有管轄權者，由處理在先之機關管轄。不能分別處理之先後者，由各該機關協議定之；不能協議或有統一管轄之必要者，由其共同上級機關指定之。（第2項）一行為違反數個行政法上義務而應處罰鍰，數機關均有管轄權者，由法定罰鍰額最高之主管機關管轄。法定罰鍰額相同者，依前項規定定其管轄。（第3項）一行為違反數個行政法上義務，應受沒入或其他種類行政罰者，由各該主管機關分別裁處。但其處罰種類相同者，如從一重處罰已足以達成行政目的者，

01 不得重複裁處。（第4項）第1項及第2項情形，原有管轄權
02 之其他機關於必要之情形時，應為必要之職務行為，並將有
03 關資料移送為裁處之機關；為裁處之機關應於調查終結前，
04 通知原有管轄權之其他機關。」

05 (二)本件事實概要欄所述情節，有原處分、訴願決定書、送達證
06 書、衛生稽查紀錄表暨採證光碟、營業人統一編號查詢結
07 果、原告之陳述書、原告六合營業所試營運貼文及GOOGLE網
08 頁資料等件在卷可稽（本院卷第33至40頁、第117至123頁、
09 第159至175頁，訴願卷【可閱覽】第11至21頁、第52至61
10 頁，卷末證物袋），堪認為真。

11 (三)原告雖主張六合營業所早於113年5月1日起就停止營業，系
12 爭逾期食品為員工個人儲放、自用食材，並非公司採購或銷
13 售商品，亦無標示或加工行為，故系爭逾期食品不該當食安
14 法第15條第1項第8款規範管理之食品云云；按食安法第15條
15 第1項第8款課予食品業者控管逾有效日期之義務，其目的即
16 在保障消費者權益、維護國人健康，並明確食品業者之責
17 任，故任何人均應依食品業者自主管理原則所訂定之有效日
18 期使用該食品，不得將逾有效日期之食品，供作製造、加
19 工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈
20 品或公開陳列之用（最高行政法院111年度上字第538號判決
21 意旨供參）；且食安法第15條第1項第8款對於貯存逾有效日
22 期之食品予以禁止，旨在防免逾保存期限之食品行銷市面危
23 害他人健康，故只須有貯放過期食品之行為，即已違反該規
24 定，食品業者行為人有無實際已將該過期食品對外銷售或供
25 人食用，貯存目的是否為日後進一步加工、販賣、輸出或作
26 為贈品等行為，並非所問（最高行政法院109年度判字第71
27 號、臺北高等行政法院107年度訴字第627號判決意旨參
28 照）。依原告所提之網路公告資料顯示，原告於網路上公告
29 113年5月1日起因人手不足，六合米食所暫時休息，也會把
30 六合米食所的美食帶到仁愛店來製作等語（本院卷第41頁），
31 從而，此時六合營業所僅為暫時休息，尚無辦理停業登記之

01 情，原告係遲至本件遭稽查後，始於同年9月間申請註銷稅
02 籍登記(本院卷第57頁)，且其公告暫時休業時間距離被告所
03 屬衛生局人員前往稽查相距時間不到一個月，原告復且於公
04 告內文中表示「會將六合米食所的美食帶到仁愛店來製作」
05 等語，足見六合營業所貯存之食品仍處於隨時可供原告用以
06 烹煮供餐廳客人食用抑或販賣、輸出等用途使用，原告將系
07 爭逾期食品存放於六合營業所冷凍庫之行為，自屬該當食安
08 法第15條第1項第8款之構成要件無疑，原告徒以前詞卸責，
09 委無可採。

10 (四)況查，依網頁資料顯示，六合營業所係於2023年10月26日開
11 始試營運(訴願卷第47頁)，而遭查獲之系爭逾期食品有效日
12 期分別為2022.1.28、2022.5.23，均早於試營運日期逾1年
13 以上，且迄被告所屬衛生局查獲日已達將近2年以上，殊難
14 想像原告所屬員工會將逾期甚久之食品儲放於六合營業所冷
15 凍庫中供己食用，且放置如此長時間而不取走。原告迄本件
16 言詞辯論終結前，始終未能具體表明放置系爭逾期食品之員
17 工究竟係何人，則原告空言主張系爭逾期食品為員工個人儲
18 放、自用食材，並非公司採購或銷售商品云云，甚難採信為
19 真。至原告所舉最高行政法院109年度上字第9號判決，主張
20 僅「仍供應中或對外販售之食品」之行為，方得裁罰乙節，
21 經查，該判決所涉事實與本件事實未盡相同，自不得逕為比
22 附援引，且該判決中之原告有提出相關證據，以證明查獲食
23 品確非所販售之商品，核與本件原告始終未能其主張有利於
24 己之事實舉證以實其說，有所不同，故上開判決自難據為有
25 利於原告之憑據，附此敘明。

26 (五)原告另主張被告未給予任何改善或輔導機會，即逕以最高罰
27 鍰24萬元裁處，顯違反行政罰法第31條「應先命期改正」規
28 定，亦未踐行行政程序法第8條所定應給予當事人合理陳述
29 與調查程序之義務云云；然行政罰法第31條係關於違反行政
30 法上義務行為裁罰之管轄之規定，要非原告所述應先命其改
31 正之規定；況依食安法第15條第1項第8款、第44條第1項第2

款規定可知，只要行為人符合食安法第15條第1項第8款之構成要件，即應依同法第44條第1項第2款規定予以裁罰，並無應先命行為人限期改善，逾期不改善始得處罰之明文，原告上開主張，容有未洽。又被告先以113年6月3日澎衛食字第1133302358號函通知原告限期陳述意見，經審酌原告於113年6月6日提出陳述書內容後，始作成原處分，則被告於裁處前已踐行行政程序法第102條規定給予原告陳述意見機會之程序，被告作成原處分之程序尚無瑕疵存在，原告前開主張，自無理由。

(六)復按食安法第44條第1項之罰鍰額度，於103年12月10日修正後為6萬元以上2億元以下，修法後行政機關於該條所定違規行為之裁罰金額，具有極大之裁量空間，而參考該次罰鍰金額之修正理由，可知主管機關為管理食品衛生安全及品質，已多次修法加重罰則，但仍未能有效遏止不肖業者之違規行為，因之大幅修正罰鍰金額之差距，而為因應食品安全違規行為態樣、情節之繁雜性，及執法之公平性，為落實食安法第44條規定之裁罰執行，本即有就裁罰標準訂定細節性、技術性規則之必要，因此，食安法第44條第2項規定授權中央主管機關訂定裁罰標準，並無違授權明確性及法律保留原則（最高行政法院111年度上字第538號判決意旨參照）。原處分依據食安法第44條第2項授權訂定之裁罰標準第4條第1項及附表三之規定，綜合斟酌原告主觀違規情節、違規食品件數及逾期期間、原告資力條件等因素，裁處原告罰鍰24萬元，且於裁處書中明確詳細記載加權之基礎事實及加權之理由，該裁量並無顯然逾越裁量基準或裁量濫用、怠為裁量等情形，原告認為原處分違反比例原則與裁量合理性云云，洵無可採。

五、綜上所述，原告違反食安法第15條第1項第8款規定之違規行為明確，被告依同法第44條第1項第2款及裁罰標準等規定，以原處分裁處原告罰鍰24萬元，其認事用法並無違誤，裁量

01 亦屬妥適，訴願決定予以維持，亦無不合。從而，原告訴請
02 撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

03 六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及各項訴訟資
04 料，經核均與判決結果無影響，爰不分別斟酌論述，附此敘
05 明。

06 七、結論：原告之訴無理由。

07 中 華 民 國 114 年 12 月 26 日
08 法 官 謝琬萍

09 上為正本係照原本作成。

10 如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理由，
11 向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違
12 背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違背法令之具體
13 事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由
14 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
15 後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。上訴未表
16 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
17 回。

18 中 華 民 國 114 年 12 月 29 日
19 書記官 林秀萍