臺灣新竹地方法院行政訴訟判決

109年度簡更一字第1號
110年11月11日辯論終結

原　　告　儷都國際有限公司
000000000000000000
代　表　人　楊天仁
訴訟代理人　呂紹聖律師
000000000000000000
000000000000000000
000000000000000000
被　　告　新竹縣政府
000000000000000000
代　表　人　楊文科
訴訟代理人　黃怡娟
　　張巧蓉

上列當事人間有關農產品生產及驗證管理法事件，原告不服行政院農業委員會中華民國108年1月11日農訴字第1070731699號訴願決定，提起行政訴訟，經本院108年度簡字第9號判決後，原告不服提起上訴，經臺北高等行政法院108年簡上字第133號廢棄原判決發回本院，經本院更為審理後，判決如下：

主　文

訴願決定及原處分均撤銷。

第一審及發回前上訴審訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、事實概要：

緣行政院農業委員會農糧署於民國（下同）107年7月26日接獲民眾檢舉，發現原告未經國內驗證機構驗證合格，於同年月23日在「DV笛絲薇夢」網站販賣「聰蓉活力飲」（下稱系爭產品），並宣稱有機，涉違反農產品生產及驗證管理法之規定，乃以107年7月27日農糧資字第1071070500號函轉電子郵件及網頁截圖予臺北市政府產業發展局，經該局依原告公

司登記地址，於107年8月7日以北市產業農字第10760124162號函移送被告辦理。經被告認原告於網站販售之系爭產品，違反農產品生產及驗證管理法第5條第1項規定，而依同法第23條第1項第2款規定，以107年9月18日府農糧字第0000000097號函裁處原告罰鍰新臺幣（下同）6萬元（下稱原處分），原告不服，向行政院農業委員會提起訴願，經訴願駁回，遂提起本件行政訴訟，經本院以108年度簡字第9號判決駁回，原告不服，提起上訴，經台北高等行政法院以108年度簡上字第133號廢棄原判決，發回本院另為審理。

貳、本件原告主張：

一、本件行政處分之事實即被告機關裁罰之違規日期應為107年7月23日：

(一)按行政程序法第96條規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：一、處分相對人之姓名、出生年月日、性別、身分證統一號碼、住居所或其他足資辨別之特徵：。二、主旨、事實、理由及其法令依據。……五發文字號及年、月、日。……。」是以，行政處分應載明受處分人違規之事實，而有關受處分人之違規行為日期顯屬違規事實之重要部分，本應記載於行政處分中。

(二)經查，被告機關雖認定原告於網路「DV笛絲薇夢」網站上違法宣稱系爭聰蓉活力飲產品為「有機」，然於原處分中並未記載被告於網站違規宣稱系爭產品為「有機」之日期。就此，被告雖於110年1月29日新竹縣政府答辯狀中主張農糧署於107年7月26日接獲民眾檢舉原告之違規行為，遂主張原告違規日期為107年7月26日，並說明並提出時間為107年7月26日之網頁截圖資料為證。惟查，被告於107年8月9日通知原告陳述意見函文中說明欄之三內卻記載，本案為107年7月27日農糧署接獲民眾檢舉云云，此與被告答辯狀中所載日期為7月26日，前後已有矛盾。再者，無論依北高行發回意旨所認定原告於網路刊載系爭廣告之時間，或依110年7月29日鈞院行言詞辯論時當庭提示之訴願卷內資料截圖日期所示，原

行政處分中被告機關裁罰原告之違規日期及原訴願決定之基礎事實，顯然均非107年7月26日，實則，該7月26日應係被告機關另行於網路上擷取廣告頁面之日期。因此，被告機關所提出之107年7月26日網路截圖資料顯然並非本件裁罰標的，或可曰該日（即26日）之廣告未曾經被告機關做成行政處分裁罰原告，亦非訴願管轄機關作成訴願決定之基礎事實！從而，本件原處分之事實中原告違規行為之日期應為107年7月23日，法院判決並應依此作為認事用法之基礎。

二、系爭聰蓉活力飲產品之性質應為食品：

(一)依衛生福利部食品藥物管理署所公告「可供食品使用原料彙整一覽表」，系爭產品應屬依食品安全衛生管理法管理之食品：

1、有關臺灣「食品」原料管理現況，衛生福利部食品藥物管理署（下稱食藥署）曾公告「可供食品使用原料彙整一覽表」，查該表係衛生福利部食品藥物管理署彙集經評估食用安全性之非傳統供食原料而成。其中又可分為「傳統」供食用、其安全性無虞之原料，以及「非傳統」供食用原料，此需經安全性評估後，確認食用安全性始得供為食品原料使用。而依該表格所列，本件系爭「管花肉蓯蓉萃取物」乃係衛生福利部食品藥物管理署所公告「可供食品使用原料彙整一覽表」中之「草、木本植物類(1)」。

2、而按食藥署對該「草、木本植物類(1)」之「類別說明」略以：「本表係衛生福利部食品藥物管理署彙集經評估食用安全性之非傳統供食原料而成，將隨時新增。本表不包括一般傳統食品原料(如雞鴨魚肉、蔬菜水果及五穀雜糧等)。2.本表所列品項未來若科學研究顯示有食用安全疑慮時，將重新評估審核其食用安全性。3.本表所列品項若經衛生福利部中醫藥司或衛生福利部食品藥物管理署藥品組評估不以食品管理時，將由該二單位另行公布。4.本表所列品項可供品為茶包、膳食調理包原料或經萃取後作為飲料、錠狀、膠囊狀、粉末狀、顆粒狀等食品之原料，惟不得涉及中藥固有成方及

其加、減方。5.本表「部位」欄位所列之「全草」，係指「根」、「莖」、「葉」及「花」。6.本表所列品項中有食用限量、限用產品型態或警語者，請依該限制使用並標示相關之警語。」

3、承上，如依性質區分，由食藥署管理者為「食品」，由行政院農業委員會管理者為農產品，而依依一一一前揭由食藥署公告之「可供食品使用原料彙整一覽表」內容，將「管花肉蓯蓉萃取物」歸類為可供「食品」使用之原料，更可見系爭產品不僅並非「農產品生產及驗證管理法」所定義之農產品而不得依該法加以管理處罰，且如依其性質，系爭產品實際上應屬可供食品使用之原料，而應歸類為由「食品安全衛生管理法」加以管理之「食品」。

(二)就此，被告雖於109年7月23日言詞辯論程序時雖稱系爭產品性質屬農產加工品云云。惟被告僅援引行政院農業委員會二份函文並以此主張：農產品及農產加工品皆屬本法適用範圍，倘經認屬為農產品或農產加工品者，均應受本法規範等。然被告亦未予涵攝亦即並未具體說明為何系爭產品屬於農產加工品。

(三)如依被告對本件系爭產品之定性（本件屬農產加工品），將使農產加工品及食品無從區別，界線模糊，亦違反目前行政實務之運作。以目前行政實務狀況，一般市面上之健康食品、一般食品（或保健食品）之外觀型態包含膠囊、錠狀或液體等，且多含有動、植物之成份，故類此產品之廣告如經主管機關認定為誇張不實時，亦均以食品安全衛生管理法（下稱食安法）規定進行管理。就此，本件發回前之前審程序中原告所提出同由「被告機關」作成之107年7月24日行政處分（下稱前次處分）亦認定該產品為食品。本件果依被告答辯意旨判斷認定，則前述包含目前市面上類似產品如含有動、植物成分者均應依農管法加以管理處罰，則將違反目前行政實務之運作模式。又按農管法及食安法之規範對象及立法意旨本應有不同，且以目前行政實務狀況，就與系爭產品

類似產品之廣告如主管機關認有誇張不實均係以食安法管理，然本件卻又以農管法處罰，顯然就同一產品於不同之法規範卻有不同之定性並因此產生混淆，則爾後之法律之適用當無可能正確！而如細譯原處分之意，被告機關僅以系爭廣告之詞彙中使用「有機」二字即認定系爭產品為農產品（或農產加工品），卻非基於系爭產品之性質而來。然查，系爭產品之性質（定性）及其所使用之廣告詞彙是否違法乃不同層次之問題，二者不應混為一談，則本件原告之處分似屬倒果為因。

(四)如欲做合理區分，目前地方主管機關有以製程（及上市前及上市後）區分為屬農產品或食品者，盧列如下：

１、桃園市食品安全管理自治條例第19條規定：「農產品經檢驗有食品安全衛生管理法第十五條第一項第三款至第六款規定情事之一者，就該生產者或所有人未上市之農產品，由本府農業局進行抽驗檢樣，如不符相關規定時，應命其限期改正。必要時，並得命一定期限內禁止其採收、捕撈、移動、轉讓或上市。」澎湖縣食品安全管理自治條例第1條第4款及第12條分別規定：「本自治條例主管機關為澎湖縣政府（以下簡稱本府），其權責劃分如下……四、農漁局：辦理未上市農、禽、畜、水產品生產業者之管理、監督及稽查事項。」、「本府農漁局得定期或不定期檢驗本縣未上市農、畜、禽、水產品，如不符相關法令時，應命其生產者或所有人進行改善或配合採樣抽驗；必要時，並得命其禁止撈捕、移動、搬運、上市或採取其他必要措施。」

２、高雄市食品安全衛生管理自治條例第12條規定：「農、畜、漁產品經目的事業主管機關檢驗不符合國家食品安全衛生標準時，目的事業主管機關得命其生產者或所有人進行改善或配合採樣抽驗，必要時，並得命其禁止採收、撈捕、移動、搬運或上市。」

３、是以，主管機關有以產品上市前及上市後做為區分標準，亦即，產品於上市前由農管法及相關單位加以管理，上市後則

由食安法及相關單位管理，本件系爭產品業已於市場銷售，則並非屬農產品而不應以農管法加以處罰。

三、本件應有一行為不二罰原則之適用，被告機關不得對原告為本件之處罰：

(一)按行政罰法第25條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」就此，若一行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，不得重複處罰，否則即屬違反一行為不二罰之規定，經最高行政法院107年判字第253號判決著有明文。又按，最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議：「而『廣告』乃集合性概念，一次或多次利用傳播方法為宣傳，以達招徠銷售為目的之行為，均屬之。非藥商多次重複地利用傳播方法，宣傳醫療效能，以達招徠銷售為目的之行為，如係出於違反藥事法第65條之不作為義務之單一意思，則為違反同一行政法上義務之接續犯。該多次違規行為在法律上應評價為一行為，於主管機關裁處後，始切斷違規行為之單一性。」。另，最高行政法院99年度判字第130號判決略以，有關「按次連續處罰」之處罰方式，須以「前次」處罰送達行為人後始生效力，行政機關方能「再次」為後次及以後之處罰，而此後多次之處罰即謂之連續（另北高行100年判字第1518號判決、97年度判字第704號判決均同此旨）。台北高等行政法院107年度訴字第1413號判決略以：「是以出於違反公路法第77條第2項不作為義務之單一意思，而未申請核准，多次實施運輸行為，係違反同一行政法上義務之接續犯，該多次違反行為，在法律上應評價為一行為，於主管機關處罰後，始切斷違規行為之單一性。是以，無論係一次或「多次」重複利用傳播方法為宣傳、甚至以「不同行為態樣」來實現法律單一之構成要件，如係行為人出於違反法規不作為義務之單一意思，且係具緊密關聯性之持續行為，於主管機關為裁處並送達之前，應屬在法律上評價為一行為之接續犯。

(二)本件發回之臺北高等行政法院108年簡上字第133號判決意旨

略以：「尤有甚者，本件原處分函文內並未載明上訴人之違規時點，然參諸卷附網頁截圖資料，似分別於107年7月23日、同年8月3日（訴願卷第85、86頁及第105、106頁）擷取，而因前次裁罰日期為同月24日，則被上訴人認定上訴人本件違規之時點究竟為何？如屬前者（107年7月23日），則被上訴人於前次裁罰時，是否應就上訴人包含本件在內可能違反之相關行政法上義務併予審究，或者前次裁罰之效力是否應及於本件違規事實？」。

(三)次查，原告過去曾以同一廣告於同一網站上刊載，而曾經被告以原告違反「食品安全衛生管理法」第28條之規定有「不實、誇張或易生誤解」之情形而處罰原告（下稱前次處分）。且查，被告機關所為前次處分發文日期為107年7月24日，並於107年8月3日送達原告，揆諸前揭實務見解，前次處分應於107年8月3日當日始切斷違規行為之單一性。而查，被告機關本件雖以原告於同一網站之相同廣告處罰原告，然原行政處分裁處原告之違規日期乃為107年7月23日，基此，於被告之107年7月24日之前次裁處送達（107年8月3日）前，本件系爭107年7月23日廣告與前次處分應屬在法律上評價為一行為之接續犯（縱以前次裁處之發文日期107年7月24日，亦同），則本件被告機關所為原行政處分已違反法治國之一行為不二罰原則，自屬違法，應予撤銷。

四、原行政處分亦已違反誠信原則：

(一)按：行政程序法第8條：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴」。另臺灣彰化地方法院103年簡字第1號判決略以：「按所謂禁止恣意原則，係在禁止行政機關之行為欠缺合理充分之實質理由，且禁止任何客觀上違反憲法基本精神及事物本質之行為。最高行政法院89年判字第539號判決意旨可資參照。又所謂期待可能性原則，係指國家之行為對人民而言，需具備有期待可能性，意即人民之履行義務需可實踐性，否則即不具備期待可能而不得課予人民法律及事實上之義務而言。再按行政程序法第8

條規定：『行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。』即所謂誠信原則。申言之，每個人對其所為承諾之信守，而形成所有人類關係所不可缺之信賴基礎，也就是『在善良思考之行為人間，相對人依公平方式所可以期待之行為。』」、臺灣彰化地方法院102年簡字第12號判決略以：「本件被告對原告裁處罰鍰，是否違反誠信原則，應視被告處罰鍰告，是否有違反被告對原告之承諾？或有違原告依公平方式所可以期待者？查原告所領得之販賣許可證上，及被告所發予原告之函文中，並無任何有關原告可免於申報販賣對象及數量之內容，是不能認為被告對原告有何『免於申報販賣對象及數量』之承諾。又被告係依裁罰準則裁罰，並非漫無標準，況原告亦未能舉證被告在其他個案，有『相同狀況卻為不同處置』之情形，亦難謂原處分有違原告依公平方式所得期待者。從而，原告主張：原處分有違誠信原則云云，顯然無憑。」

(二)北高行發回意旨另以：「如屬後者（107年8月3日），被上訴人於前次裁罰時，如認上訴人同時違反農產品生產及驗證管理法第5條規定，而應依同法第23條第1項第2款裁罰，則被上訴人未於前次裁罰時併予認定違規，令上訴人得以明瞭規範界線，而予一併改善並資為日後遵循法規之依據，則被上訴人此次所為行政裁罰行為，是否符合誠信原則或比例原則？」

(三)末查，原告於系爭廣告中使用「有機」一詞，乃係因系爭產品成分「管花肉蓯蓉」（Cistanche tubulosa）符合GAP栽培標準獲得美國官方USDA有機認證及國際有機作物改良協會（OCIA）之有機認證，而此與其他之廣告詞彙乃不同之概念。因此，如被告於前次處分已對原告廣告中之「有機」一詞加以認定處罰，即可使原告明瞭而有預見，原告當不致接續使用「有機」一詞。乃被告機關於前次處分時未予一併說明認定，原告於未有預見之下接續使用「有機」一詞，被告卻未對其所為承諾（按即：使用有機一詞不違反農管法）信

守而對原告為本件之處罰，則被告之行為對原告而言即無履行義務需可實踐性而不具備期待可能，本件自不得課予原告法律及事實上之義務。

(四)換言之，行政罰主要目的在於貫徹社會秩序之維護，具有制裁、嚇阻及防止繼續違法之功能，因此帶有預防或教化之目的。本件原告主觀上認為所謂農管法第5條及第23條規定之意旨，乃係在保護我國（即國內）之有機認證制度，而非保護「我國以外其他國家」之有機認證制度，因此系爭廣告係在強調系爭產品中之成分獲得「美國」之認證，而非宣稱獲得「我國」之認證。原告基此思考並為廣告行為，縱被告機關認定此與農管法規定意旨不符，然如被告機關於前次處分時一併教化原告，使原告得以明瞭規範界線，則原告日後刊載廣告時即有一併改善之可能，乃被告捨此不為，自與誠實信用原則有違。

五、並聲明：撤銷訴願決定及原處分。

參、被告則以：

一、有關本案違規時點，說明如下：

本案係行政院農業委員會首長信箱(承辦單位：農糧署)於107年7月26日接獲民眾檢舉原告於網路販售系爭產品疑涉違反農產品生產及驗證管理法。行政院農業委員會農糧署於107年7月27日以農糧資字第1071070500號函請臺北市政府產業發展局依法查處，併附該民眾檢舉之網站連結所截圖網頁資料，截圖資料時間點為107年7月26日。臺北市政府產業發展局於107年8月7日以北市產業農字第10760124162號函移請被告卓處，前揭函說明二「…及網頁截圖各1份。」查該局所送網頁截圖包含107年7月26日之網頁截圖及107年8月3日之網頁截圖。被告以107年8月9日府農糧字第1070153019號函請原告於107年8月20日至本府陳述意見，原告於107年8月17日提出書面陳述。被告判定系爭產品未依本法第5條第1項規定驗證，卻於「DV笛絲薇夢」網站廣告宣播獲得「美國官方USDA有機認證」及「國際OCIA有機認證」，該宣傳文字與圖

片已明顯有足使他人誤認系爭產品為有機農產品之表示方法，爰依本法第23條第1項第2款規定，以107年9月18日府農糧字第0000000097號函裁處原告新臺幣6萬元罰鍰(原處分)。

二、有關系爭產品應屬「食品」、「農產品」或「農產加工品」說明如下：

(一)有關係爭產品是否屬於農產品生產及驗證管理法所指之「農產品」或「農產加工品」一事，被告以108年12月31日府農糧字第1084018520號函詢行政院農業委員會農糧署，農糧署以109年2月3日農糧資字第1091000082號函復，節錄有關農產品生產及驗證管理法所稱「農產品」是否包含「農產加工品」敘述如下：

1. 農產品生產及驗證管理法於108年12月25日修正公布，本案原處分時間為107年9月18日，爰文內引用條文係修正公布前舊法條文。

2. 本法第5條第1項謂：「農產品、農產加工品在國內生產、加工、分裝及流通等過程，符合中央主管機關訂定之有機規範，並經驗證者，始得以有機名義販賣」。同法第23條第1項略以：「有下列行為之一者，處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得按次處罰：...二、農產品經營業者之有機農產品、農產加工品未依第5條第1項規定驗證，或未依第6條第1項規定審查合格而標示有機等本國或外國文字，或其他足使他人誤認之表示方法。...」基此，本法適用範圍為農產品及農產加工品。

3. 本法所稱農產品，按依本法第3條第1項第1款係指利用自然資源、農用資材及科技，從事農作、森林、水產、畜牧等產製銷所生產之物。次查行政院農業委員會98年10月13日農糧字第0981048626號函略以，本法適用範圍為農產品及農產加工品，其中農產加工品係指以農產品作為原料，加工、調製以供人食用之產品；續查行政院農業委員會100年1月6日農授糧字第0990173619號函，有機農產品及有機農產加工品驗

證基準第二部分加工、分裝及流通之適用範圍，前述加工之範圍包含對有機原料進行加熱、乾燥、燻製、混合、研磨、攪拌、分離、蒸餾、抽出、發酵、醃製、脫水、脫殼、碾製、冷凍或其他足以改變原產品理化性質之製造程序。

4.據上，農產品、農產加工品皆屬本法適用範圍，倘經認屬為農產品或農產加工品者，均應受本法規範。

(二)查有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法第9條第2項第3款及第4項規定(該辦法已於110年1月11日廢止，惟本案原處分時間為107年9月18日)，產品類別及品項，有機農糧加工品-其他-上述品項無法歸類之產品，如天然植物萃取物、椰仁製品或加熱處理過之種子等。次查原告於107年8月17日提出書面陳述內容如下：本案產品確實由本公司廣告自行刊播製作，惟該產品原料管花肉蓯蓉（Cistanche tubulosa）之種植農場確實有經美國官方USDA及國際OCIA有機認證，其後再萃取為「管花肉蓯蓉萃取物」後銷售予本公司代工廠加入製成使用。據此，系爭產品係屬本法所稱之農產加工品，並無認定上之疑義。

(三)至原告稱系爭產品之性質應為「食品」，如欲做合理區分，目前地方主管機關有以製程(及上市前及上市後)區分為屬農產品或食品者，若原告此部分主張可採，則於一般超市所購得之麵條，為小麥所製成，則謂該麵條為食品而非農產品一節，亦與常情不符，是原告此部分主張並非可採。

三、並聲明：駁回原告之訴。

肆、不爭執事項（見本院卷第163頁）：

(一)被告前以原告刊登系爭「聰蓉活力飲」食品廣告於網路及電視，涉虛偽不實、誇張之內容，違反食安法第28條規定，以107年7月24日府衛食藥字第000000000號行政處分書對原告裁罰新台幣16萬元整。

(二)系爭「聰蓉活力飲」產品未依農產品生產及驗證管理法（下稱農管法）規定為驗證。

（三）系爭「聰蓉活力飲」產品成分包括：「管花肉蓯蓉萃取

物(含)管花苯乙醇苷、麥芽糊精」、「水、西印度櫻桃濃縮汁、麥芽糖醇(甜味劑)、蘋果濃縮汁、牛磺酸、支鏈胺基酸、石榴抽出物(麥芽糊精、石榴多酚-安石榴苷)、海洋深層礦物質、綜合維生素B群、三鮮膠、檸檬酸鈉、酵母硒」等原料。

伍、兩造之爭點如下：

（一）本件裁罰之違規行為日期究為107年7月23日或107年7月26日？

（二）系爭聰蓉活力飲產品之定性究為食品、農產品或農產加工品？（系爭產品是否為農產品生產及驗證管理法之規範範圍？）

（三）本件裁罰是否有違一行為不二罰、誠信原則、比例原則？

陸、法院判斷：

一、查如事實概要欄所載之事實，為兩造所不爭執，並有「DV笛絲薇夢」網店販賣「聰蓉活力飲」之網頁截圖（見訴願卷第41頁、本院108年度簡字第9號卷第114頁）、臺北市政府產業發展局107年8月7日北市產業農字第10760124162號函（見訴願卷第119頁、本院108年度簡字第9號卷第83頁）、原處分裁處書（見本院108年度簡字第9號卷23頁、第99頁）、行政院農委會訴願決定書（見本院本院108年度簡字第9號卷第47頁以下、第 149頁以下）、系爭產品外包裝照片（見訴願卷第8頁、本院本院108年度簡字第9號卷第27頁），此部分事實堪認屬實。

二、本件違規時間之認定：

㈠按行政行為之內容應明確，行政程序法第5 條定有明文；又該條所謂明確性原則，包含行政處分之明確。另行政處分應記載理由及法令依據，乃現代法治國家行政程序之基本要求；是以同法第96條第1項第2款規定：行政處分以書面為之者，應記載下列事項：②主旨、事實、理由及其法令依據。而處分理由之記載，必須使處分相對人得以知悉行政機關獲

致結論之原因，其應包括以下項目：⑴法令之引述與必要之解釋，⑵對案件事實之認定，⑶案件事實涵攝於法令構成要件之判斷，⑷法律效果斟酌之依據（於有裁量授權時）等。至於具體個案之行政處分在說理上是否完備而符合上開要求，應為實質上判斷，不得僅因處分書上備有「理由」或「說明」欄之記載，即謂已盡處分理由說明之法律義務。換言之，原處分上記載違規時、地，其目的在於特定應受處罰之事實（人、事、時、地、物等要素），以避免同一事實受雙重處罰，故事實之記載需達到「足以特定違規事件之要素」方符合行政處分明確性之要求。

㈡有關本件違規時點之認定，觀諸被告原處分書之內容得見，原處分書內「違反事實」記載如下：本案係行政院農業委員會農糧署接獲民眾檢舉旨揭產品於「DV笛絲薇夢」網站販賣，並宣稱有機，已違反「農產品生產及驗證管理法」第5條第1項之規定（見本院108簡字第9號卷第23頁）。由上開處分書內容記載得見，本件被告所為處分書說明欄固記載「主旨」、「受處分人」、「違反事實」、「處分法律依據」，然細觀上開處分內容遍查無本件「違反時間」，此一與違規事實具有重要性之基本事實並未見於處分書內，已如前述，有違行政處分明確性原則，原處分存有瑕疵。再者，因本件原處分書並未記載違規時間，而遍查訴願卷內所附被告機關於訴願答辯書所附之網頁截圖資料，顯示為8月3日擷取之網頁產品截圖然該圖並未見「有機」字樣（見訴願卷第20-21頁被告訴願答辯書後附證4），而依卷附截圖出現「有機」字樣之截圖則無任何可供判斷違規時間之資訊（見訴願卷第19頁被告訴願答辯書後附證4），是本件被告於原裁罰時認定原告違規之違規事實中之違規時點究竟為何似有所不明，其原處分之記載顯有記載不明確之瑕疵。

㈢又查，細核訴願卷中於原告訴願狀後附資料可資確認於「107年7月23日」原告曾於網站刊登產品宣稱「有機」字樣（見訴願卷第70頁訴願狀所附證物3號），至於被告於本院雖明

確主張本件認定之違規時間點為「107年7月26日」，然此一違規時點之認定於前審（即本院108年度簡字第9號）言詞辯論過程及上級審（即108年度簡上字第133號）均未提出，且遍查訴願卷、本院前審相關卷證資料及被告均未曾具體明確提出此違規時點之主張，然被告既於本院言詞辯論時業已提出檢舉函文暨截圖畫面，依上面截圖畫面顯示為「2018年7月26日」（見本院卷第189頁），且細核本件歷程，本件乃被告經台北市政府農業發展局轉知檢舉函文（即臺北市政府農業發展局107年8月7日北市產業農字第10760124162號函文，詳見訴願卷第7頁）而進行調查處理，而依上開函文說明欄：「一、依行政院農業委員會農糧署107年7月27日農糧資字第1071070500號函轉民眾107年7月26日電子郵件檢舉事項辦理。二、檢附行政院農業委員會農糧署107年7月27日農糧資字第1071070500號函轉民眾107年7月26日電子郵件及網頁截圖各1份」，應可佐證被告於本院所主張其認定之違規時間為「7月26日」應可採信。

㈣再者，由被告於接獲台北市政府農業發展局轉知之後所進行之查證過程得見，被告確有賦予原告陳述意見之機會，此可由新竹縣政府107年8月9日府農糧字第1070153019號函文說明三：「本案為107年7月27日行政院農業委員會農糧署接獲民眾檢舉，貴公司於『DV笛絲薇夢』網站販售之『聰蓉活力飲產品宣稱有機驗證』，涉及違反上揭規定。」（參見訴願卷第8頁所附新竹縣政府107年8月9日府農糧字第1070153019號函文），而依原告於接獲上開函文後所提出陳述意見提及：「、、該網頁廣告係依據美國官方USDA及國際OCIA有機認證書確為事實，復於8/16收受鈞局通之後，為免再生爭議，現已立即刪除，因屬第一次刊播，請鈞局從輕裁量」（見訴願卷第10頁陳述意見書），足見原告對於系爭違規之事實（含違規時點及情節）於陳述意見時並未提出質疑，且仍能充分提出陳述意見，且由前開函文及歷程可見，原告至少對於8月16日之前仍有於「DV笛絲薇夢」網站刊登「聰蓉

活力飲」產品宣稱有機驗證並不否認，足見對於本件所針對之違規時點（期間）於一開始接獲被告函文令其說明時業已有一定程度之認知及概念，且觀諸本件訴訟歷程，原告於本院108年度簡字第9號訴訟過程並未針對原處分未記載「違規時點」部分提出爭執，故此一違規時間雖漏未明確記載於原處分書而具有瑕疵，然應不影響原告後續針對原處分提出救濟時進行訴訟攻防之主張，亦即原處分雖有此瑕疵存，然原處分之內容仍具有「足以特定違規事件之要素」，亦即原告權益尚未因此受到影響。

㈤綜上，本件原處分雖有未明確記載違規時點之瑕疵，然綜觀二造進行訴願、行政訴訟之整個攻防歷程得見，原處分內容佐以卷內相關證據，原處分仍具有「足以特定違規事件之要素」，而經本院調查結果，本件原處分所特定之違規時間應為「107年7月26日」無誤。

三、本件產品之定性究竟為食品、農產品或農產加工品：

㈠、行為時（即96年1月5日制定）之農產品生產及驗證管理法第1條規定：「為提升農產品與其加工品之品質及安全，維護國民健康及消費者之權益，特制定本法。」、同法第5條規定：「農產品、農產加工品在國內生產、加工、分裝及流通等過程，符合中央主管機關訂定之有機規範，並經驗證者，始得以有機名義販賣。前項各類有機農產品、農產加工品之申請條件與程序、驗證基準、標示方式、有效期間及相關管理之辦法，由中央主管機關定之。」，然比對行為時同法第3條第1、2款規定：「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、森林、水產、畜牧等產製銷所生產之物。二、有機農產品：指在國內生產、加工及分裝等過程，符合中央主管機關訂定之有機規範，並經依本法規定驗證或進口經審查合格之農產品。....」，該法第1條及第5條雖將「農產品」及「農產加工品」分別之，然第3條僅有「農產品」然無「農產加工品」之名詞定義，二者於適用上是否有所區別，為避免適用

上之疑義，故於108年12月3日修正之農產品生產及驗證管理法將此進行修正，此由108年12月3日修正之農產品生產及驗證管理法第1條條文文字修正為：「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。」暨修正理由：「參考有機農業促進法第三條第一款規定，修正條文第三條第一款業將農產品之定義包含其加工品，爰配合修正刪除「與其加工品」之文字。」、108年12月3日修正之農產品生產及驗證管理法第3條第1款規定：「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。...」暨修正理由：「一、參考有機農業促進法第三條第一款規定，農產品包含本身及其加工品，且除加工後供食用之物外，亦包含林產物等供作建材、家具、木（竹）炭、木（竹）醋液或薪炭燃料等民生物品原料，爰修正第一款規定。二、配合有機農產品驗證及管理業由有機農業促進法規範，爰刪除原條文第二款有機農產品定義規定。」，由此一修法理由及整體條文架構觀之，行為時之農產品生產及驗證管理法規範範圍應包含「農產品」、「農產加工品」、「有機農產品」、「有機農產加工品」，至於由上開修正理由及歷程亦得見，有關「有機農產品」及「有機農產加工品」，亦即與有機農產品之驗證及管理相關規範則於「有機農業促進法」108年12月3日施行後改依法規範之，然於該法施行前仍應依農產品生產及驗證管理法規範之。

㈡、此外，依農糧署以109年2月3日農糧資字第1091000082號函針對農產品生產及驗證管理法所稱「農產品」是否包含「農產加工品」說明如下：「 1.農產品生產及驗證管理法於108年12月25日修正公布，本案原處分時間為107年9月18日，爰文內引用條文係修正公布前舊法條文。2.本法第5條第1項謂：『農產品、農產加工品在國內生產、加工、分裝及流通等過程，符合中央主管機關訂定之有機規範，並經驗證者，

始得以有機名義販賣』。同法第23條第1項略以：『有下列行為之一者，處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得按次處罰：...二、農產品經營業者之有機農產品、農產加工品未依第5條第1項規定驗證，或未依第6條第1項規定審查合格而標示有機等本國或外國文字，或其他足使他人誤認之表示方法。...』基此，本法適用範圍為農產品及農產加工品。3.本法所稱農產品，按依本法第3條第1項第1款係指利用自然資源、農用資材及科技，從事農作、森林、水產、畜牧等產製銷所生產之物。次查行政院農業委員會98年10月13日農糧字第0981048626號函略以，本法適用範圍為農產品及農產加工品，其中農產加工品係指以農產品作為原料，加工、調製以供人食用之產品；續查行政院農業委員會100年1月6日農授糧字第0990173619號函，有機農產品及有機農產加工品驗證基準第二部分加工、分裝及流通之適用範圍，前述加工之範圍包含對有機原料進行加熱、乾燥、燻製、混合、研磨、攪拌、分離、蒸餾、抽出、發酵、醃製、脫水、脫殼、碾製、冷凍或其他足以改變原產品理化性質之製造程序。併此陳明。4.據上，農產品、農產加工品皆屬本法適用範圍，倘經認屬為農產品或農產加工品者，均應受本法規範。」（見本院卷第125-126頁）。

㈢、綜上，由農產品生產及驗證管理法之修法理由、整體條文架構及前開函示得見，行為時之農產品生產及驗證管理法規範範圍包含「農產品」、「農產加工品」、「有機農產品」及「有機農產加工品」應可認定之。

㈣、又查，本件依上開系爭產品名稱及成分內容可知，「聰蓉活力飲」產品成分包括：「管花肉蓯蓉萃取物(含)管花苯乙醇苷、麥芽糊精」、「水、西印度櫻桃濃縮汁、麥芽糖醇(甜味劑)、蘋果濃縮汁、牛磺酸、支鏈胺基酸、石榴抽出物(麥芽糊精、石榴多酚-安石榴苷)、海洋深層礦物質、綜合維生素B群、三鮮膠、檸檬酸鈉、酵母硒」等原料（見本院108年度簡字第9號卷27頁），而管花肉蓯蓉萃取物、櫻桃濃縮

汁、蘋果濃縮汁、石榴抽出物等均屬利用自然資源、農用資源及科技，從事農作、森林、水產、畜牧等產製銷所生產，且係以農產品作為原料，並予以加工、調製以供人食用之產品，應可認定屬於「農產加工品」。

㈤、有關「農產加工品」與「食品」之法規適用界線：

１、按稱「食品」者，指供人飲食或咀嚼之產品及其原料；稱「農產品」者，指利用自然資源、農用資材及科技，從事農作、森林、水產、畜牧等產製銷所生產之物；稱「農產加工品」者，指以農產品作為原料，加工、調製以供人食用之產品，食品安全衛生管理法第3條第1款及行為時農產品生產及驗證管理法第3條第1款分別定有明文。

２、系爭產品名稱為「聰蓉活力飲」，且於包裝上標明「管花肉蓯蓉萃取物(含)管花苯乙醇苷、麥芽糊精」、「水、西印度櫻桃濃縮汁、麥芽糖醇(甜味劑)、蘋果濃縮汁、牛磺酸、支鏈胺基酸、石榴抽出物(麥芽糊精、石榴多酚-安石榴苷)、海洋深層礦物質、綜合維生素B群、三鮮膠、檸檬酸鈉、酵母硒」、「建議用量：每日1-2次，每次1包」，有原告提供之系爭包裝說明附卷可查（見本院108年度簡字第9號卷第27頁），且具有食品性質為兩造所不爭執，足認系爭產品可供人飲食或咀嚼之物，係屬食品安全衛生管理法所稱之食品，堪可認定。

３、至原告稱系爭產品已符合上開食品衛生管理法，理應為食品，並非農產品或農產加工品云云，惟觀諸農產品生產及驗證管理法及食品衛生管理法之立法意旨得見，二部法律所規範之目的及範圍並不相同，其中農產品生產及驗證管理法立法目的為「為提升農產品與其加工品之品質及安全，維護國民健康及消費者之權益」，而食品衛生管理法則為「管理食品衛生安全及品質，維護國民健康」，二者並不具有互相排斥之必然效果，本件產品應同時兼具有「食品」及「農產加工品」之性質，且兩種屬性於系爭產品上並不相斥，自不能謂系爭產品符合食品，便排除其為農產加工品之性質，原告此

部分主張並非可採。

４、按農產品經營業者之有機農產品、有機農產加工品未依第5條第1項規定驗證，或未依第6條第1項規定審查合格而標示有機等本國或外國文字，或其他足使他人誤認之表示方法；農產品、農產加工品在國內生產、加工、分裝及流通等過程，符合中央主管機關訂定之有機規範，並經驗證者，始得以有機名義販賣，行為時農產品驗證及管理法第23條第1項第2款、第5條第1項分別定有明文。申言之，於國內生產、加工、分裝及流通之農產品若未符合中央主管機關訂定之有機規範且驗證通過，於產品包裝上標示有機等字樣，且該有機字樣足使他人誤認，即可以上開條項裁處。故可知構成該法第23條第1項第2款之違反同法第5條第1項而為裁處者，需符合：①裁處標的為農產品、②需於國內生產、加工、分裝及流通、③該產品未經驗證為有機產品、④Ａ：標示「有機」文字、Ｂ：或產品上未標示「有機」文字，但其他標示足使他人誤認係有機產品。經查本案情況分析如下：

①、本件所裁處之系爭產品為「農產加工品」，已如前述，是本件系爭產品自屬農產品驗證及管理法23條第1項第2款規範之範圍。

②、又系爭產品部分原料雖非國內生產，然其分裝及流通均於臺灣，且觀之產品包裝上所記載之：製造商：漢田生技股份有限公司；地址：彰化縣○○市○○○路00號，有原告所提供之產品包裝照片附卷可佐（見本院108年簡字第9號卷第27頁），故符合前揭條文中所規範之於國內生產、加工、分裝及流通。

③、本件系爭產品未經驗證為有機產品，為兩造所不爭執，是可知系爭產品未經驗證為有機產品。

④、系爭產品於「DV笛絲薇夢」網站販賣，並於網站上宣稱「美國官方USDA有機認證」、「國際OCIA有機認證」，此有截圖在卷可稽（見本院卷第189頁），為兩造所不爭執，足認該產品確係有足使他人誤認為「有機」產品之情事，亦即該當

行為時農產品生產及驗證管理法第23條第1項第2款之規定。

四、本件是否有一行為不二罰之適用：

㈠、按所謂「一行為不二罰原則」，又稱「禁止雙重處罰原則」，乃現代民主法治國家之基本原則，其本意即禁止國家對人民之同一行為，予以相同或類似之措施多次處罰，致承受過度不利之後果。

㈡、如前所述，本件產品同時具有「食品」及「農產加工品」之性質，故於本質並不相違且同屬於規範「食品」範疇之法律及相關規定自得援引之。而食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準乃基於食品安全衛生管理法第55條之1規定授權訂定，其中行為數認定標準第3條（含第4條）更特別針對與食品相關廣告之行為數之判斷基準明確規定之，可見食品廣告之行為數認定有其特別性，基此，本件同屬具有「食品」本質之「農產加工品」，其相關網站廣告之行為數認定，於本質相同之部分自得援引適用行為數認定標準判斷之。

㈢、次按「依本法所為之行政罰，其行為數認定標準，由中央主管機關定之。」食安法第55條之1定有明文。衛生福利部據此授權，訂定之行為數認定標準。該認定標準第3條規定：「實施違反本法第28條廣告限制規定之行為者，依下列基準判斷其行為數：一、不同品項之產品。二、不同版本之廣告。三、不同刊播媒介之個數。四、不同日之刊播。」同標準第4條規定：「判斷前2條之行為數時，應斟酌下列各款情事：一、違反之動機及目的。二、違反之手段。三、違反義務之影響程度。四、違反義務所致之所生危害及損害。」此等將行為次數之認定與本應列入裁罰考量之因素（如行為違反法令之動機、影響程度，所生危害及損害）相連結之模式，雖然殊屬少見；但行政罰制度上之所以設計「行為個數」之概念，無非以此作為法律效果之依據，依行為個數決定為一個處罰或數個處罰。是以，何種行為應評價為「一行為」往往繫於政策之考量，而非邏輯之所當然。故此，行政罰法對於所謂一行為或數行為，並未予以定義，乃有意識地

保留主管機關及裁判機關依具體個案事實解釋認定之空間，以利各類行政法律不致囿於尚欠思慮復且統一僵化之規定，能各自基於其規範目的而為相關體系之進化。是而，上開行為數認定標準之制定，可認係立法者認知「刊播廣告」行為樣態極為複雜，如何定其行為數而適當對應裁罰，並予以抽象化為統一準則，尚非目前立法技術所能掌握，遂基於「執法公平性」之考量（食安法第55條之1立法目的參照），授權中央主管機關得將行為數之認定及裁罰內容結合處理，俾求得國民健康維護與行為人惡報制裁間之衡平。基於前述行為數之認定繫於政策考量，以及行政罰法預留主管機關及裁判機關依具體個案事實解釋認定行為數空間之意旨，行政機關就違反食安法第28條者所作成之行為數認定，如係斟酌行為數認定標準第4條所示情事，而擇定以該標準第3條特定款為基準作成行為數認定，且於法定裁罰額度審酌各項加減及擴張情事時，並未就雷同事由重複評價致失比例原則者，即可認係依法行政。（參見台北高等行政法院107年訴字第807號）。簡言之，有關食安法違規行為數之計算，食安法業已授權訂定行為數認定標準，有法規命令予以明確規範。行為數認定標準第3、4條規定，對於違反食安法第28條廣告限制規定之行為者訂定行為數之評價標準，核與法律保留原則無違，自得適用，故有關刊播系爭廣告行為數之計算，自應依食安法第28條及行為數認定標準第3、4條等規定予以評價、認定

㈣、按行政罰法第24條第1項、第2項規定：「（第1項）一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。（第2項）前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。但其處罰種類相同，如從一重處罰已足以達成行政目的者，不得重複裁處。」、第25條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」其立法理由

載明「行為人所為數個違反行政法上義務之行為，若違反數個不同之規定，或數行為違反同一之規定時，與前條單一行為之情形不同，為貫徹個別行政法規之制裁目的，自應分別處罰。此與司法院釋字第503號解釋『一事不二罰』之意旨並不相違。」準此以論，行為人以同一行為違反數個行政法上義務規定，而皆應處罰鍰者，固應適用行政罰法第24條第1項之一行為不二罰原則，從一重處罰之，但如非屬同一行為者，即應適用同法第25條規定分別處罰。而違反行政法上義務之行為是否為「一行為」，應依個案具體判斷，就個案具體情節，斟酌法條文義、立法意旨、制裁意義、期待可能與社會通念等因素決定之。復按，行為數認定標準第1條規定：「本標準依食品安全衛生管理法（以下簡稱本法）第55條之1規定訂定之。」第3條規定：「實施違反本法第28條廣告限制規定之行為者，依下列基準判斷其行為數：一、不同品項之產品。二、不同版本之廣告。三、不同刊播媒介之個數。四、不同日之刊播。」其訂定理由載明：「一、明定違反本法第28條廣告限制規定行為數之判斷基準。二、本法第28條廣告限制規定之立法目的，係為避免民眾受違法廣告影響認知產生健康、財產等損害，考量不同產品品項、廣告版本（廣告內容不同，即不同廣告版本）、傳播媒介及刊播日期，均係向民眾認知產生多次危害，故應分別計次違法行為，按次處罰至其停止刊播為止，方能符合社會通念及政府遏止違規廣告之制裁意義。三、廣告傳播媒介多元化，不同之電視頻道係以不同顧客群為訴求主體，並具不同閱聽族群，故屬不同媒介傳播，應以數行為認定，不同之電台頻道、報紙版次、雜誌期數、網頁網址、車輛、文案（如：看板、廣告牌、海報等）張貼處所、傳單發送者等行為數認定，亦同。」。第4條規定：「判斷前二條之行為數時，應斟酌下列各款情事：一、違反之動機及目的。二、違反之手段。三、違反義務之影響程度。四、違反義務所致之所生危害及損害。」其訂定理由明載：「一、查違法之行為究應評

價為『一行為』或『數行為』乃個案判斷之問題，並非僅就法規與法規間之關連或抽象事實即可認定，必須就具體個案之事實情節依據行為人主觀犯意、構成要件之實現及受侵害法益，斟酌被違反行政法上義務條文之規範目的、立法意旨、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷決定。二、考量違規行為樣態繁多，且食品業者之營業規模與型態差異甚大，故有關違反不作為義務之行為數及違反食品廣告規定之行為數，除分別依本標準第2條及第3條判斷外，仍應考量本條各款規定，依具體個案之違規情節綜合判斷之。」（參見最高行政法院107年判字第629號判決、最高行政法院105年度判字第633號判決意旨、最高行政法院103年度判字第81號、104年度判字第121號、105年度判字第1號、第357號、106年度判字第264號等判決均可參照）。綜上，參諸上述行為數認定標準第3條以產品品項、廣告版本、刊播媒介等作為行為數之判斷因素，除與廣告係就特定觀念、商品或勞務向潛在閱聽者進行提示、推促之行為本質相符外，再審諸同標準第4條所規定判斷行為數時應另斟酌行為人動機及目的、手段、影響程度、所致生之危害及損害等，且可認與前開行政訴訟實務所採行之判斷標準可以相合而無違反期待可能及一般社會通念，自得予適用。

㈤、又按，所謂「一行為不二罰原則」，又稱「禁止雙重處罰原則」，乃現代民主法治國家之基本原則，其本意即禁止國家對人民之同一行為，予以相同或類似之措施多次處罰，致承受過度不利之後果。詳言之，一行為已受處罰後，國家不得再行處罰；且一行為亦不得同時受到國家之多次處罰。而所謂「一行為」，其概念包含「自然一行為」與「法律上一行為」。又食品廣告係為獲得財產而從事之經濟活動，該違規廣告可能為一次或長期持續反覆實施之多次廣告行為，在停止登載、刊播以前，其違規事實一直存在，故認定行為人違規宣播廣告之行為數，仍須就具體個案之事實情節，依據行為人主觀犯意、構成要件之實現、受侵害法益及侵害之法律

效果，斟酌被違反條文之文義、立法意旨、制裁之意義、期待可能性與社會通念等因素，宜以個案認定處理綜合判斷後，擇定符合個案事實之條款，認定處理（最高行政法院105年度判字第633號判決意旨參照）。

㈥、再按「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰緩者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」、「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」行政罰法第24條第1項、第25 條亦分別規定清楚。至個案中所牽涉行為數之判斷上，實務上之判斷標準係所謂「一行為」，包括「自然一行為」與「法律上一行為」；所謂「數行為」，則係指同一行為人多次違反同一行政法上義務規定，或違反數個不同行政法上義務規定，其行為不構成「自然一行為」或「法律上一行為」者而言。至違反行政法上義務之行為是否為「一行為」，須就個案具體事實予以綜合判斷，亦即就個案具體情節，斟酌法條文義、立法意旨、期待可能、受責難程度、所生影響及社會通念或專業倫理等綜合決定之。（最高行政法院103年度判字第81號、104年度判字第121號、105年度判字第1號、第357號、106年度判字第264號等判決均可參照）。綜上，於判斷具體個案時，應參諸行為數認定標準第3條、第4條之判斷因素外，並同時斟酌行為人動機及目的、手段、影響程度、所致生之危害及損害、法條文義、立法意旨、制裁意義、受責難程度、期待可能與社會通念等因素綜合決定之。

㈦、此外，因行為數認定標準第3條訂定理由中特別強調「為避免民眾受違法廣告影響認知產生健康、財產等損害，考量不同產品品項、廣告版本（廣告內容不同，即不同廣告版本）、傳播媒介及刊播日期，均係向民眾認知產生多次危害，故應分別計次違法行為，按次處罰至其停止刊播為止，方能符合社會通念及政府遏止違規廣告之制裁意義」、「廣告傳播媒介多元化，不同之電視頻道係以不同顧客群為訴求主體，

並具不同閱聽族群，故屬不同媒介傳播，應以數行為認定，不同之電台頻道、報紙版次、雜誌期數、網頁網址、車輛、文案（如：看板、廣告牌、海報等）張貼處所、傳單發送者等行為數認定，亦同。」，申言之，於食品廣告判斷行為數，應同時注意考量「民眾認知之侵害情況」，及「收視（接收廣告內容）族群、閱聽族群」等因素。

㈧、觀諸本件被告機關援引裁罰原告之網站廣告內容暨本件處分內容（見108年度簡字第9號第23頁、本院卷第189頁），及原告前因刊登相同廣告內容於同一網站違反食安法第28條規定經被告以107年7月24日府衛食藥字第000000000號行政處分書內容（見本院108年度簡字第9號卷第55-56頁）。經查，依107年7月24日府衛食藥字第000000000號行政處分書違規事實內容記載：「原告（即儷都國際有限公司）於網路及電視刊登之『聰蓉活力飲』共4件食品廣告、、、、及『有機專利肉蓯蓉』、、、涉虛偽不實、誇張之內容，違反食品安全衛生管理法第28條第1項之規定。案經高雄市政府衛生局、衛生福利部食品藥物管理署、嘉義市政府衛生局及高雄岡山區衛生所查獲該公司於DV笛絲薇夢網站、、、」，及本件原處分內容：「本案係行政院農業委員會農糧署接獲民眾檢舉旨揭產品於『DV笛絲薇夢』網站販賣，並宣稱有機，已違反農產品生產及驗證管理法第5條第1項之規定」、檢舉人提出之截圖內容「所選管花肉蓯蓉擁有專利」，比對二則網站刊登內容，並佐以前述食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準第3條、第4條暨訂定理由判斷如下：①二次裁罰刊登內容係「相同產品」、②「均提及有機肉蓯蓉專利」、③「刊登同一網站（DV笛絲薇夢網站）」、④「刊登內容屬同一版本之內容、具有刊登內容同一性」、⑤「刊登目的均係要引發促使閱覽之顧客群提高購買意願之目的（違反之動機及目的）」、「網站刊登內容宣稱有機（違反之手段）」；再輔以，前次違反食品安全衛生管理法事件裁罰時點乃「7月24日」，而此次被告所認定違規時間為「7月26

日」，二者時間具有密接性，並斟酌以下因素：立法理由（食品安全管理法及農產品生產及驗證管理法二者立法意旨均具有維護國民健康）、期待可能性（被告於7月24日裁罰原告違反食品安全衛生管理法時，針對同一網站刊登內容亦未察覺有違反農產品生產及驗證管理法之情事，而一併進行調查，乃經其他機關轉知方才進行調查，則是否能得以期待原告對於違反此一法規有認知）、受責難程度（原告前業因107年7月24日府衛食藥字第000000000號行政處分被裁罰共計16萬元，在該處分原告對於違反食品安全衛生管理法之事實坦承）、所生影響及社會通念或專業倫理（原告業於被告8月9日通知似有違反農產品生產及驗證管理法之規定時，已於8月17日將刊登內容刪除，儘速採取矯正行為降低對於消費者及國民健康之影響可能性）等綜合決定之。本院認「107年7月26日」之違規行為應可認定與因107年7月24日府衛食藥字第000000000號行政處分同屬一行為，亦即107年7月24日府衛食藥字第000000000號行政處分書內容效力應及於本件違反農產品生產及驗證管理法之部分，該次裁罰之行為業已達到裁罰所欲達到之目的，不得再行裁罰。

五、原處分有無違反誠信原則：

按「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」行政程序法第8 條定有明文。而所謂「誠實信用原則」運用於具體行政行為之個案之體現應為：行政行為不應有「出爾反爾」、「強人所難」、「違反常理之出其不意」、隱匿實情或無理由違反行政先例等情況，藉此原則使得行政行為得以遵循行政自我拘束、衡平私利與公益，並調和法律與道德衝突（參見林石猛、邱基峻，行政程序法在稅務爭訟之運用第150頁）。經查，本件被告於107年7月24日府衛食藥字第000000000號行政處分書針對食品衛生管理法做出裁罰時，裁罰內容之違規事實雖記載原告網站刊登行為具有宣稱「有機專利肉蓯蓉」，然未察覺原告同時違反農產品生產之驗證管理法並同時針對違反農產品生產及驗證管

理法之部分進行相關調查及裁處，竟於裁罰後（違反食品衛生管理法之裁罰時間為7月24日）又針對同一網站內容之（7月26日）違規行為再行裁罰違反農產品生產及驗證管理法，其所為本件行政處分已有事後突襲原告之情況，亦即行政行為有前述「違反常理之出其不意」之情況，實有違反誠信原則之情況。

六、原處分認事用法有前述瑕疵、違誤，訴願決定予以維持，亦有未洽，原告訴請撤銷原處分及訴願決定為有理由，應予准許。又第一審及發回前上訴審裁判費應由敗訴之被告負擔，爰宣示如主文第2項所示。

七、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及訴訟資料經本院審酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，併此敘明。

八、原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　12　　月　　16　　日

行政訴訟庭　法　官　李毓華

以上正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀(含上訴理由，應表明原裁判所違背之法令及其具體內容，或依訴訟資料可認為原裁判有違背法令之具體事實)，並繳納上訴裁判費3,000元；其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書，逾期未提出者，毋庸命補正，即得逕以裁定駁回之。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　12　　月　　21　　日

書記官　劉文倩