

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

115年度高上字第15號

上訴人 力勤農產有限公司

代表人 梁俊仁

訴訟代理人 林亮宇 律師

被上訴人 臺中市政府衛生局

代表人 曾梓展

訴訟代理人 廖立頓 律師

上列當事人間食品安全衛生管理法事件，上訴人對於中華民國115年4月30日本院地方行政訴訟庭114年度地訴字第59號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、事實概要：

(一)上訴人為從事食品輸入、貯存及販賣之業者，經被上訴人於民國106年4月26日及27日，至上訴人設於○○市○○區○○○街000巷0號之倉儲處所稽查，發現上訴人有販賣及貯存逾有效日期之雞腿、史密斯大腸頭（美國製造）、AGR大腸頭（加拿大製造）、西班牙枝骨等品項食品之如附表所示8項違規行為，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，被上訴人乃依食安法第15條第1項第8款、第44條第1項第2款及行政罰法第25條，並參據食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準（下稱行政罰行為數認定標準）第2條及食品安全衛生管理法第44條第1項罰鍰裁罰標準（下稱裁罰標準）等規定，分別作成如本院114年度地訴字

第59號判決附表「第1次處分欄」所示編號1至8裁處書（下合稱第1次處分），裁處如該附表「第1次處分欄」所示罰鍰金額。上訴人不服，合併提起訴願遭駁回，提起行政訴訟，經本院高等行政訴訟庭以107年度訴字第84號判決（下稱107年判決）駁回，提起上訴，經最高行政法院以109年度判字第157號判決「原判決廢棄。訴願決定及原處分均撤銷。」（下稱最高行政法院109年判決）。

（二）被上訴人乃重新分別作成如本院114年度地訴字第59號判決附表「第2次處分欄」所示編號1至8裁處書（下合稱第2次處分），裁處如附表「第2次處分欄」所示罰鍰金額。上訴人不服，合併提起訴願遭駁回，續提起行政訴訟，經本院以110年度訴字第236號判決（下稱本院110年判決）將如附表「第2次處分欄」所示編號1至6部分均撤銷；上訴人其餘之訴駁回。兩造各就其不利部分，分別提起上訴，經最高行政法院以111年度上字第538號判決「兩造上訴均駁回」（下稱最高行政法院111年判決），附表「第2次處分欄」所示編號7至8部分因此已確定在案。

（三）嗣被上訴人復參最高行政法院111年判決意旨，重新審酌裁罰標準，以如本院114年度地訴字第59號判決附表「本次裁處書字號欄」編號1至6所示行政裁處書，分別對上訴人裁處如附表「本次裁處書字號欄」編號1至6所示罰鍰金額（各裁處新臺幣24萬元，共計144萬元）。上訴人不服，合併提起訴願遭駁回，提起本件行政訴訟，經本院地方行政訴訟庭（下稱原審）以原判決駁回，上訴人仍表不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及訴之聲明、被上訴人於原審之答辯及聲明、原判決理由及附表，均引用原判決書所載。

三、上訴意旨略以：

（一）原判決就裁罰標準附表三違規態樣加權（E）項之審查，違反平等原則，有判決不適用法規或適用不當之違法：

01 1、最高行政法院112年度上字第461號裁定意旨：「食品之有效
02 日期，係依原製造廠商所為之保存條件及保存日期之檢驗數
03 據，據實標示，此乃業者所應負之行政法上義務……逾期非
04 即代表食品必定不安全、腐敗、變質，而是具有較高蓋然性
05 之食安危害風險，立法者認應加以管制……。」

06 2、食安法第15條第1項第8款「逾有效日期」之禁止規範，其規
07 範目的在於預防食品因隨著時間經過而可能產生之風險，並
08 非該食品本身在客觀上即具有立即危害人體健康之性質。此
09 與同條項第9款「從未於國內供作飲食且未經證明為無害人
10 體健康」所規範之非傳統性食品，涉及對人體健康影響之科
11 學不確定性；以及與同法第16條第4款「其他經風險評估有
12 危害健康之虞」所規範之食品器具、容器或包裝，涉及化學
13 物質遷移之風險，其行為不法內涵、對國民健康之潛在危害
14 程度，均顯有差異。第8款「逾有效日期」之要件，其本質
15 上僅係表示「可能」有風險，而第9款及第16條第4款則涉及
16 「未經證明安全」或「經風險評估有危害」之較高風險，三
17 者之風險等級顯有不同。

18 3、原判決竟以「均基於風險管理、危害預防之觀點」為由，肯
19 認裁罰標準附表三將違反食安法第15條第1項第8款、第9款
20 及第16條第4款一同適用違規態樣加權（E=1），實屬恣意就
21 不同事務為相同處理，而違反平等原則，構成判決不適用法
22 規或適用不當之違法。

23 （二）裁罰標準附表三雖設有違規態樣加權（E）項，將食安法第1
24 5條第1項第8款、第9款及第16條第4款均設為E=1，然此舉造
25 成不論該違規行為之實際危害風險高低，均適用相同之加權
26 倍數。況且僅因違規行為係「逾有效日期」，即不問實際危
27 害之風險及情節輕重，逕行適用E=1之加權倍數而為裁處，
28 顯然違背食安法第15條第1項之立法目的與個案實質正義之
29 要求。是被上訴人仍應斟酌個案具體情狀及行政罰法第18條
30 第1項之審酌因素，就罰鍰金額為適切之裁量決定，不得逕
31 依附表三為唯一或絕對標準。被上訴人未就個案具體情節及

行政罰法第18條第1項之審酌因素為適當之裁量，逕依附表三適用E=1之加權倍數而為裁罰，顯有裁量怠惰之瑕疵，更與責罰相當原則及比例原則相悖。原判決未察及此，逕予判決，顯有判決不適用法規或適用不當及理由不備之處。

(三)原判決以「原告並未提出相關證據，以佐證食安法第15條第1項第8款之瑕疵程度低於同條項第9款、同法第16條第4款」為由，否定上訴人主張之依據，惟此係將舉證責任不當轉嫁於上訴人。行政法院負有職權調查事實與證據之義務，縱使上訴人未善盡主張責任，法院仍應主動調取相關資料（例如：歷年裁罰統計、各違規態樣之風險評估報告等）加以判斷，不得以上訴人未舉證為由駁回其訴。原判決顯然違背職權調查原則，有判決不適用法規或適用不當之違法等語。

(四)聲明：

1、原判決廢棄。

2、原處分及訴願決定均撤銷。

3、訴訟費用由被上訴人負擔。

四、被上訴人答辯意旨略以：

(一)按裁罰標準之附表乃為就違反同法第44條第1項規定時，建立執行裁罰時一致性、公平性標準，使下級機關辦理此類違規案件之裁罰金額俾有客觀標準可循，並期減少爭議及行政爭訟之行政成本、以及避免因行政機關之恣意決定或專斷致有輕重之差別待遇所訂定。再裁罰標準附表三之規定，乃考量違規行為次數、資力、違規行為故意性、違規態樣、違規品影響性及情節輕重等因素作為裁量依據，核與食安法授予裁量權之目的、範圍及規定意旨無違，與行政罰法第18條第1項之規定悉無不合，並與比例原則亦無扞格之處。

(二)食品安全衛生管理係以預防食品風險角度作為管理標準，食安法第15條第1項第8款課予食品業者控管逾有效日期之義務，其立法目的即在保障消費者權益、維護國人健康為其本旨，並明確界定食品業者之責任。故食品業者在其業務執行過程，應透過良好衛生規範準則對食品原料（含輸入、貯存

等）、製程（含加工、調配、包裝、製造等）、銷售（含販賣、輸出等）等流程對食物之原料、半成品、加工成品進行風險控管，以預防整套流程中之各個環節可能肇致、發生之污染、腐敗、壞損等情形進而對民眾之身體健康造成危害，故逾有效日期之食品原料、食品，自不得貯存於業者營業及加工、製造、提供該等食品、半成品、原料之場所而增加前揭造成國民健康危害之風險，違反上開不作為義務之食品業者，依法即應受罰至明，自難認食安法第15條第1項第8款之「逾有效日期」應限縮解釋「食品因逾有效日期而有害人體健康」為其成立要件。

（三）食安法第15條第1項第8款「逾有效日期」、第9款「從未於國內供作飲食且未經證明為無害人體健康」及同法第16條第4款「其他經風險評估有危害健康之虞者」之違規態樣侵害法益較輕而加權 $E=1$ ，另以第15條第1項第1款「變質或腐敗」、同條項第2款「未成熟而有害人體健康」、同條項第6款「受原子塵或放射能污染，其含量超過安全容許量」及同法第16條第2款「易生不良化學作用者」、第3款「足以危害健康者」等違規態樣侵害權益較大而加權 $E=2$ ，將違規態樣分為二組而予分列加權，尚難謂該區分有何恣意為差別待遇而違平等原則之情事。

（四）綜合食安法第2章「食品安全風險管理」、第3章「食品業者衛生管理」之規範意旨可知，第3章規定課予食品業者諸項自主管理之義務，及同法第22條第1項第7款、第24條第1項第6款關於食品、食品原料或食品添加物應明顯標示其有效日期，與同法第15條第1項第8款規定逾有效日期、第9款規定從未於國內供作飲食且未經證明為無害人體健康之食品或食品添加物即不得再對之為相關產銷行為，均為預防食品衛生安全危害事件之發生，以保護消費者之身體、健康或生命法益。同法第15條第1項所列前7款、第16條第2、3款相關產銷行為應予禁止者，均屬食品或食品添加物、食品器具、食品容器或包裝、食品用洗潔劑在客觀上即有害於人體健康之

情形；相對於第15條第1項第8、9款、第16條第4款所列情形，則顯基於風險管理、危害預防之觀點，禁止有衛生安全疑慮之食品或食品添加物、食品器具、食品容器或包裝、食品用洗潔劑再為相關產銷行為。是故，裁罰標準附表三規定之違規態樣加權（E=1）將違反食安法第15條第1項第8款（逾有效日期）、第9款（非傳統性食品）及第16條第4款（有危害健康之虞之食品器具、食品容器或包裝、食品用洗潔劑）一同適用附表三規定之違規態樣加權（E=1），亦同難認有何恣意為差別待遇，致有違反平等原則或罪責相當原則等情事。

（五）裁罰標準附表三規定之違規態樣加權將違反食安法第15條第1項第8款（逾有效日期）、第9款（非傳統性食品）及第16條第4款（有危害健康之虞之食品器具、食品容器或包裝、食品用洗潔劑）一同適用附表三規定之違規態樣加權（E=1），加權倍數已從最低等級1認定。另為避免個案裁罰有上述可能產生顯失衡平的情形，前開附表三設有其他作為罰鍰裁量的參考加權事實（即G）乙項，可供權責機關斟酌個案情形為小於1的加權倍數，以達法規適用上符合行政罰法第18條第1項規定及比例原則。

（六）從而，被上訴人依裁罰標準及附表三規定作為計算依據，並已審酌上訴人違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響等行政罰法第18條第1項所定因素，且未逾法定裁量範圍，亦無與法律授權目的相違或出於不相關動機之裁量濫用，復無消極不行使裁量權之裁量怠惰等情事，自難認原處分罰鍰額度之裁量有何違反平等原則或罪責相當原則甚明。

五、經核原判決駁回上訴人在原審之訴，認事用法俱無違誤。茲就上訴意旨補充論述理由如次：

（一）按食安法第15條第1項第8款規定：「食品或食品添加物有下列情形之一者，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列：……八、逾有效日期。」第44條第1項第2款規定：「有下列行為之一

者，處新臺幣6萬元以上2億元以下罰鍰；情節重大者，並得命其歇業、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55條之1規定：「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。」衛生福利部依食安法第55條之1規定授權訂定行政罰行為數認定標準第2條規定：「依本法有不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列特定物品之義務而違反者，依下列基準判斷其行為數：一、不同日之行為。二、不同品項之物品。三、不同場所之行為或物品。四、受侵害對象之個數。五、限期改善之期限。六、其他經主管機關認定之事項。」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。」裁罰標準第4條第1項規定：「違反本法第15條第1項……第8款……規定者，其罰鍰之裁罰基準，規定如附表三。」附表三：「違反法條：本法第15條第1項……第8款……；裁罰法條：本法第44條第1項第2款；違反事實：一、食品或食品添加物有下列情形之一者，進行製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列：……（四）逾有效日期。……；罰鍰之裁罰內容：處新臺幣6萬元以上2億元以下罰鍰；裁罰基準：一、依違規次數，按次裁處基本罰鍰（A）如下：（一）一次：新臺幣6萬元。……二、有下列加權事實者，應按基本罰鍰（A）裁處，再乘以加權倍數作為最終罰鍰額度；加權事實：資力加權（B）加權倍數：一、符合下列資力條件者：B=1（一）自主管機關查獲違規事實當日起前12個月內，所有違規產品之銷售額未達新臺幣240萬元者。（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新臺幣1億元者或未具有商業登記

者；加權事實：工廠非法性加權（C）加權倍數：一、依法取得工業主管機關核准免辦理工廠登記者：C=1；加權事實：違規行為故意性加權（D）加權倍數：過失（含有認識過失或無認識過失）：D=1；加權事實：違規態樣加權（E）加權倍數：違反本法第15條第1項第8款……者：E=1；加權事實：違規品影響性加權（F）加權倍數：一、違規品回收深度經依食品及其相關產品回收銷毀處理辦法第4條第2項第2款報請直轄市、縣（市）主管機關核定為批發商層面者：F=1二、違規品未出貨，不須辦理回收者：F=1；加權事實：其他作為裁量之參考加權事實（G）加權倍數：違規案件依前揭原則裁罰有顯失衡平之情事者，得斟酌個案情形，敘明理由，依行政罰法規定予以加權，其加權倍數得大於1或小於1。其有加權者，應明確且詳細記載加權之基礎事實及加權之理由。最終罰鍰額度計算方式： $A \times B \times C \times D \times E \times F \times G$ 元」。

（二）行政訴訟法第216條第2項規定：「原處分或決定經判決撤銷後，機關須重為處分或決定者，應依判決意旨為之。」最高行政法院111年判決維持本院110年判決關於撤銷原處分3至原處分8（即本件原處分1至原處分6）部分，而駁回被上訴人此部分之上訴，被上訴人重為處分即應依判決意旨為之。最高行政法院111年判決理由四、（六）略以：「1. 關於基本罰鍰(A)及加權倍數(B)、(C)、(D)、(E)、(F)部分：原判決業已論明：原審被告就原處分3至8違規行為裁罰基準項目之A項基本罰鍰及B項、C項及E項之加權倍數均從最低等級1認定，原審原告並無爭議；原審被告就原審原告違規行為故意性加權（D）項，採認故意而加權2倍，並無違誤，且為本院前判決所維持；關於違規品影響性加權（F）項：原審被告就原判決附表二編號3、5、6、7及8所示違規行為載明，其違規食品均經零售商轉售予消費者已食用完畢，未能回收者，與調查資料相一致，符合（F）項下F=2之情形，原審被告就上揭各違規行為之違規品影響性加權（F）項採認為2倍，原審被告就原判決附表二編號4所示違規行為載明，其

01 違規食品以零售方式銷售，回收深度核定為零售商層面者，
02 符合（F）項下之F=2情形；故原審被告就原判決附表二編號
03 3至編號8所示違規行為違規品影響性加權（F）核予2倍，並
04 無違誤等語，核與本院前判決意旨相符。2. 關於加權倍數
05 （G）部分：……3. 小結：原判決認原審被告就原審原告如原
06 判決附表二編號3至8所示原處分3至原處分8違規行為裁罰基
07 準項目之加權事由G項，分別核定3、4、4、2、2、2倍，均
08 有不適用裁罰標準第4條第1項附表三裁罰基準之情事，其所
09 為之裁罰，有裁量濫用之違法，原判決予以撤銷，於法並無
10 不合。」是被上訴人依上揭判決意旨重核所為原處分1至原
11 處分6，以裁罰基準項目之（A）項基本罰鍰及（B）項、（C）項、
12 及（E）項之加權倍數維持加權1，（D）項及（F）項維持加權2，
13 僅就（G）重新認定後從最低等級加權1，最終罰鍰額度計算方
14 式：6萬×1×1×2×1×2×1=24萬元，各裁處24萬元。原判決據以
15 認定原處分1至原處分6依前揭裁罰標準及附表三規定作為計
16 算依據，其罰鍰裁處自屬適法，核與卷內證據資料相符，並
17 無認定事實不憑證據或違反經驗法則、論理法則之情形。

18 （三）上訴意旨雖謂：食安法第15條第1項第8款「逾有效日期」之
19 禁止規範，與同條項第9款「從未於國內供作飲食且未經證
20 明為無害人體健康」及同法第16條第4款「其他經風險評估
21 有危害健康之虞」，其行為不法內涵、對國民健康之潛在危
22 害程度，均顯有差異，三者風險等級顯有不同，被上訴人及
23 原判決未就裁罰標準附表三違規態樣加權（E）項之審查，
24 違反平等原則，有判決不適用法規或適用不當、違背職權調
25 原則之違法云云。查裁罰標準第4條第1項附表三，係立法者
26 考量103年12月10日修正公布之第44條第1項罰鍰額度差距
27 大，為建立執法之公平性，乃配合授權中央主管機關訂定裁
28 罰標準，經核上開規定未逾越授權之目的與範圍，與母法規
29 定意旨及行政罰法第18條第1項「裁處罰鍰，應審酌違反行
30 政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上
31 義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力」之規定均無不

合，核與法律保留原則及與比例原則均不相違。又依上開附表三各規定整體觀察，就加權事實（G）部分，係規定先就上開加權事實(B)至(F)先予評價，分別得出不予加重(加權=1)或加重倍數2至5倍(除B最高為5外，其餘不超過2)，而依前揭原則評價之結果「裁罰有顯失衡平之情事」，始許「得斟酌個案情形，敘明理由，依行政罰法規定予以加權」予以加重或減輕，惟均「應明確且詳細記載加權之基礎事實及加權之理由」，業經最高行政法院111年判決理由四(二)詳予說明。是附表三違規態樣加權（E）項，將違反食安法第15條第1項第8款、第9款或第16條第4款，同認為加權E=1，核屬最低等級，即不予加重，並與違反同法第15條第1款、第2款、第6款、第16條第2款或第3款等違規態樣較重而加重倍數2，予以分列加權，難認該區分有何恣意為差別待遇而違平等原則。故縱如上訴人所稱違反食安法第15條第1項第8款、第9款或第16條第4款，三者風險等級不同，然此三者均屬不予加重之違規態樣，並無再予區分必要，惟倘如個案違規情形依上揭原則裁罰仍有顯失衡平情事者，亦設有其他作為罰鍰裁量之參考加權事實(G)項，供權責機關斟酌適用為小於1的加權倍數，以達法規適用上符合行政罰法第18條第1項規定及比例原則，原判決適用裁罰標準附表三違規態樣加權(E)項，核無違背法令之情事。上訴意旨前述主張，容屬一己之主觀法律見解，並無可採。

(四)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴意旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、結論：上訴無理由。

中 華 民 國 115 年 9 月 3 日

審判長法官 劉錫賢

法官 林靜雯

法官 郭書豪

以上正本證明與原本無異。

01 本判決不得上訴。

02 中 華 民 國 115 年 9 月 3 日

03 書記官 林昱紋