臺灣臺中地方法院行政訴訟判決

110年度簡字第40號
110年9月16日辯論終結

原　　告　陳意慈
訴訟代理人　楊宇倢律師
000000000000000000
複代理人　　朱奕縈律師
000000000000000000
被　　告　臺中市政府衛生局
000000000000000000
代　表　人　曾梓展
訴訟代理人　王永慶
　　丘真萍
　　李雅鈴

上列當事人間違反食品安全衛生管理法事件，原告不服臺中市政府中華民國110年4月1日府授法訴字第1100020538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：緣原告以賣家帳號「de502924」於蝦皮購物網站分別刊登販售「預購《德商DE德國代購》德國原裝Dr.Reckeweg 雷博士 維他命蜂王精 12 × 10 ml 德國版」、「新包裝《德商DE德國代購》Pascoe Vital Dasym Pulver勁優利乳酸菌粉 勁優利」等2項產品，其外包裝無中文標示，違反食品安全衛生管理法第22條第1項規定，爰依同法第47條第8款，分別各處新臺幣（下同）3萬元罰鍰；原告另以賣家帳號「sammi75730chen」於蝦皮購物網站分別刊登販售「現貨【意志購德國代購】Floradix德國莎露斯Salus天然草本鐵元錠(綠盒)84粒鐵元鐵錠」、「新包裝～現貨【意志購德國

代購】多寶雙心 Doppelherz護眼日夜加強版葉黃素30粒」、「30/120顆【意志購 德國代購】多寶雙心 TG型藥局版順心魚油 Omega-3 omega魚油多寶」等3項產品，其外包裝無中文標示，違反食品安全衛生管理法第22條第1項規定，爰依同法第47條第8款，分別各處3萬元罰鍰；原告不服上開原處分等，提起訴願遭駁回，不服遂提起行政訴訟。

二、原告主張略以：

㈠被告就行政罰之行為數認定有所違誤：

1.臺中市政府110年4月1日府授法訴字第1100020538號函訴願決定書部分：

⑴被告於109年12月28日所為之行政處分，就原告所刊登商品「蜂王精」與「勁優利」因未有中文標示而以二行為各裁罰3萬元，惟被告未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考量，即為上開處分，尚與最高行政法院105年度判字第633 號判決意旨未合。

⑵關於多次違規行為在法律上是否得評價為一行為，應視該廣告是否具集合性、接續犯概念，且以裁處書之作成始切斷違規行為之單一性。此部分有最高行政法院105年度10月份第1次庭長法官聯席會議決議可參。本案受理訴願機關就「蜂王精」部分，認為因前有被告作成裁處書裁罰(108年10月14日00000000000號)，而原告已逾訴願期限，故該訴願不受理，惟實際上該裁處書原告曾未收送，該送達並不合法，從而並不具切斷違規行為單一性之性質，爾後原告雖於蝦皮購物交易平台刊登銷售「蜂王精」，但應仍屬同一行為，又於上開交易平台與其他商品一同販賣，其時間為密接、接續，核此刊登銷售之商品未為中文標示之行為，乃是基於單一犯意而未盡標示義務，係出於違反食品安全衛生管理法第22條第1項規定之單一意思，屬違反同一行政法上義務之接續犯，應將原告之違規行為評價為一行為裁處而非分論為二行為。

⑶本案原告係於同一拍賣網站(蝦皮網)、同一賣家帳號(de502924)販售商品，即使產品就形式上觀之，名稱品項雖不相同，但均屬訴求維持人體健康所必需之保健類食品，縱認原告未為中文標示而對消費者有所危害，仍無礙原告僅具單一犯意之存在，被告逕自以衛服部食藥署及臺北市衛生局個別發送之函文而據認原告為二行為，自有違誤。

2.臺中市政府110年4月30日府授法訴字第1100041659號函訴願決定書部分：

被告於110年1月25日所為之行政處分，就原告所刊登商品「鐵元錠」、「葉黃素」與「魚油」等，因未有中文標示而以三行為各裁罰3萬元，惟該處分仍未依最高行政法院105年度判字第633 號判決意旨所述而裁罰，且未細論為何按食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準第4條所列情事審酌後，仍認為原告所為違反標示義務之行為數為三行為，而有行為數認定之違誤。

3.原告另有因其他商品遭他人惡意檢舉而受裁處之情形：

⑴109年間，原告於網路賣場上所刊登之商品「Dr.Wolff Vagisan陰道塞劑」、「多寶日夜護眼加強版」、「百靈油」、「生髮水」等，因遭他人惡意檢舉而受有台南市政府衛生局裁罰共達14萬元（原證4，台南市政府衛生局109年8月6日南市衛食藥字第1090125694號、同年月11日南市衛食藥字第1090125707號、同年月13日南市衛食藥字第1090131405號、同年9月22日南市衛食藥字第1090150707號函等)。由前開裁罰日期如此密集即可足稽原告係遭受他人惡意連續檢舉，今被告裁處之商品項目繁多，亦係因他人惡意連續檢舉所致，雖此非阻卻原告得違反行政法上義務之事由，原告於商品標示上確有不該，然於判斷行政罰行為數認定上，確係應審酌之情事，被告仍須就具體個案之事實情節依據行為人主觀犯意及社會通念等因素綜合判斷決定其行為數，且考量違規行為樣態繁多，又食品業者之營業規模與型態差異甚大，本案被告未另就食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準第4條

之情形再予以認定判斷即據以裁處，原處分尚屬率斷，非無再予以審就斟酌之餘地。

⑵另有關於臺中市政府109年10月29日府授法訴字第1090254144號函訴願決定書的部分：

被告於109年8月19日所為之行政處分(原證5，臺中市衛生局109年8日19日局授衛食流字第1090090976號函)，就原告所刊登商品「Nimm2棒棒糖」，因未有中文標示而裁罰3萬元，惟該處分仍未依最高行政法院105年度判字第633 號判決意旨所述而裁罰，未細論為何按食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準第4條所列情事審酌後，非認為原告所為違反標示義務之行為數為同一販賣行為，而有行為數認定之違誤。

⑶另有關於臺中市政府109年10月30日府授法訴字第1090263306號函訴願決定書的部分：

被告於109年9月2日所為之行政處分(原證6，臺中市衛生局109年9日2日局授衛食流字第1090096291、1090096316號函)，就原告所刊登商品「止咳喉糖」、「護眼膠囊等」，因標示、宣傳或廣告，涉有不實、誇張或易生誤解之情形而各裁罰4萬元，惟該處分仍未依最高行政法院105年度判字第633 號判決意旨所述而裁罰，未細論為何按食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準第4條所列情事審酌後，非認為原告所為違反涉不實、誇張或易生誤解之情形為同一販賣行為，而有行為數認定之違誤。

4.原告前開所為，係於同一拍賣網站(蝦皮網)而以同一賣家帳號(de502924)販售商品，上開訴願決定書所列產品，皆為德國代購商品，足稽原告自國外代購商品後，再刊登於拍賣網站上販售，縱然各商品販售頁面係不同日期下載，但仍無礙於認定原告係就國外一批商品上架販售，而僅係單一犯意之存在，被告捨此不論，僅聚焦於不同商品及不同網址，而論斷原告係行為多數，有失公允，況被告時而以不同機關之函文數為標準(如臺中市衛生局109年12日28日局授衛食流字00

00000000、0000000000號函)，時而以不同商品數為標準(如臺中市衛生局110年1月25日局授衛食流字0000000000、0000000000、0000000000號函)，並無一致認定標準之情形，難謂被告正確適法。

5.退步言之，縱然原告有違行政法上標示之義務，然被告所為行政行為仍應依行政程序法第7條之規定，有下列比列原則之適用：「一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」即行政機關作成不利之處分，應具有目的正當性，且對人民而言乃最小之侵害手段，並不得與行政處分之目的所保障之利益失衡。被告所欲達成目的之利益，乃係讓眾多不特定的消費者清楚獲知各食品的完整、詳細資訊後再予正確判斷選擇消費，本案被告可採取之方法，除了予以裁罰外，以行政指導為方法，發函通知原告就上開商品標示中文或修改廣告詞，亦可達成目的，然被告捨對人民權益損害最少之方法不用，反以侵害原告財產之不利處分為之，且計算標準未以原告係就國外一批商品上架販售，而僅係單一犯意之存在為考量，所造成之損害(相關裁處共達新台幣18萬元)，亦顯與達成目的之利益(提供消費者選購資訊)間有所失衡，實有違必要性及衡平性原則之情形。

6.因原告大部分時間係位於國外，故對於其上架相關商品所涉違規情況可能未能完整知悉，又因被告並非熟知法律之人士，對於已涉案之相關商品又未有高度警覺性，方才造成多項商品涉及標示違法狀態。就此，經法律專業人士分析法律規定，並說明其行為可能造成消費者選購疑慮之危害情狀後，原告已然知曉遵守法令為其自己之義務，毋庸假他人之手，現原告業已確實將所有可能涉及違反標示義務之商品下架，以免再生爭議。

7.原告並非公司法人經營販售業務，僅係出於個人國外代購貼補養育子女之家用；且原告確實係於國外購買正版合格之商

品帶回，品質非偽、數量非多、獲利甚微，所造成之危害應不可相比擬於經營販售業務之法人藥商。考量原告乃全職家庭主婦，上網進行代購乃係為貼補家用，每件獲利金額約以百元計，因涉事蹈法，對比將受十幾萬元之裁處金額，兩者相較為百千倍餘，倘認原告單一販售犯意，而屬同一上架行為，僅論以一次違反樣態而裁處最低金額，當可足茲懲戒，

8.被告肯持之「單一品牌之標示義務，均屬獨立事件，其違法行為自應為各別之處分」見解，尚不宜適用於食品安全衛生領域關於中文標示作為義務之違反行為個數的認定處分上，姑不論前者所管理之標的為菸品，而後者為食品，本不應相提並論外，關於標示的內容亦大相逕庭，前者係對於人體有害物質之標示，而後者則是對於產品基本資訊內容之標示，兩者縱使皆為達維護國民健康之目的，然所課予標示義務範圍及測重之處顯非相同，自不得以此比附援引。

9.另被告提出他案判決內容具稱：『以因無中文標示或僅部分標示者有10項不同之食品，遂「每項處3萬元」，爭訟結果經上開法院判決審認該部分於法並無不合』等語。細觀該判決內容所載情形乃是無中文標示或僅標示品名、容量、製造日期、有效日期等違規事實，惟其中無中文標示及部分標示之食品究竟各有幾項，未見該判決有載明。且該案所涉及之違規事項情形繁多【逾有效日期、含有害人體健康之異物（有蟲體）、無中文標示或標示不全等】，核與本件原告僅違反單一情形（無中文標示）有別，該案對於行為數之判斷認事用法上，當應與本件不同而非可採。

10.行政管制所欲維護之公共利益若與基本權利具有相同憲法位階，在詮釋、理解「一行為不二罰原則」時，將法律單一行為納入一行為概念，而將自然單一行為切割成數個法律單一行為分別評價，只要未超出達成管制目的所需之限度而違反憲法上「一行為不二罰原則」，仍認有其必要與正當性。是以，本件揆諸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，行政機關就違反食品安全衛生管理法第22條者所作成之行為數認定及相應裁罰，如係依上開標準連結行為數認定與裁罰裁量，且就行為數認定標準第4條所示斟酌情事，並未重複評價致失比例原則者，方可認係依法行政。惟被告在無一致認定標準之情形下，最終逕以不同商品數作出對於原告顯為不利之處分，且有所失失衡之裁罰，難免有情輕法重之憾，自難使原告甘服：

11.次按「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。」行政罰法第24條第1項固有明文。本條項本意在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」，前者乃指行為人本於一個意思決定，在外界現實上形諸於外單一之身體舉動，或應為舉動而消極不為舉動；或者本於單一決意所為數舉動在時間空間密接關係下，以自然意義觀察仍可視多數舉動為單一作為者。至於後者，則指透過應然規範面，將自然意義之數行為視為法律上單一行為，例如相同舉動具有反覆實施性質之營業行為，但主管機關裁處後即切斷其單一性（最高行政法院105年度10月份第1次庭長法官聯席會議決議意旨參照），如刑法之結合犯、集合犯、想像競合行為等。至於行為人本於數個意思決定，在外界現實上表現為數舉動，且自然意義觀察上無法評價為單一作為，而非自然一行為，另法律又未將此等自然數行為規範為單一行為評價者，則係數行為，自不受行政罰法第24條第1項之拘束，且依同法第25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。」自應分別處罰之。

12.非藥商出於同一招徠銷售同一藥物之目的，在接續之41日期間，擅自刊播藥物廣告達76次，其時間密集、行為緊接，如

無其他相反事證，應可認為是出於違反藥事法第65條行政法上義務之單一意思，該當於一個違反藥事法第65條行政法上義務之行為，為一行為而非數行為，固經最高行政法院105年度10月份第1次庭長法官聯席會議決議併予指明。然最高行政法院此聯席會議決議將上開時間密集、行為緊接之多數違法刊播廣告舉動，視為一行為之判斷，重點在其為行為人自始即出於單一決意，故合於前述自然一行為之概念。倘若行為人本於數個意思決定（假設語氣，實際上原告僅有單一意思決定），在外界現實上表現為數次違反食安法第22條第1項規定之中文標示行為者，自然意義觀察上即無法評價為單一作為，而非自然一行為，且食安法第55條之1雖授權中央主管機關訂定依該法行政罰之行為數認定標準，但參核中央主管機關即衛福部因此訂定公布之食安法行為數認定標準，並未將此等自然數行為擬制規範為單一行為評價，即應屬數違法未為中文標示行為，不受行政罰法第24條第1項之拘束。如此認定食安法違法事件適用行政罰法應評價、處罰之行為數，毋寧才符合最高行政法院上開庭長法官聯繫會議決議之真意。

13.承上，關於食安法上未為標示行為之次數認定與處罰之評價，尚不得無視個案行為人決意違法之次數，與基於決意表現於外在之舉動次數，也不得曲解最高行政法院上述聯席會議決議之整體意涵脈絡，而機械性地誤認為「同一行為人在密接時間內多次違法未為標示，均應一概視為單一行為」。就此而言，衛福部訂定公布之食安法行為數認定標準，雖有食安法第55條之1之授權，然此等行政命令規範之內容與適用，本於法律優越原則，仍不得違背最高行政法院上開聯席會議所正確闡述關於行政罰法第24條第1項行為數認定之規範意旨。是以，食安法行為數認定標準第2條雖定有各款實施違反食安法第22條未為標示規定之行為數所應判斷之基準，包括：不同日之行為、不同品項之物品、不同場所之行為或物品、受侵害對象之個數、限期改善之期限、其他經主

管機關認定之事項等，然實際判斷行為數時，依同認定標準第4條規定，仍應斟酌違反之動機及目的、違反之手段、違反義務之影響程度、違反義務所致之所生危害及損害等等，才得完整界定違法應受評價、處罰之行為數，也不得因個案事實中出現食安法行為數認定標準第2條各款之判斷參考基準，即機械性認定不同品項物品（該條第2款），即當然屬於數次違反食安法之未為標示行為。例如：行為人出於單一決意，為同時達成販售之目的，在「同一網路賣場」當中，登載不同品項之物品，且各物品均涉有未為中文標示者，即使涉及不同品項物品，因行為人違法動機與目的顯現出之行為決意，以及違反手段在時間上之密接性，參照前述最高行政法院聯席會議決議之意旨，仍應視為單一行為無誤。

14.本件原告雖於同一網路賣場販售多項商品而未為中文標示，但仍無礙於認定原告僅係法律上未為標示之單一行為，蓋因原告即屬相同舉動具有反覆實施性質之販售行為，核與「法律上一行為」相符。退步言之，縱非屬「法律上一行為」，然原告亦本於單一販售決意所為數上架各商品之舉動，其時間空間即具密接關係，以自然意義觀察仍可視該多數上架各商品之舉動為單一作為，而屬「自然一行為」。被告執言以不同品項物品及網址作為行為數認定標準，捨原告同一賣場、遭人惡意檢舉及獲利甚微而不論，顯見被告並未就個案情形予以審酌，又被告倘若對於行為數認定標準如此墨守成規以不同品項物品作為判斷，何以過往在同樣有多項物品未有中文標示情形下，而僅處以法定罰鍰最低額，此觀臺中市政府110年4月1日府授法訴字第1100020538號訴願決定書(原證1）第5頁上方明載：「原處分機關係依衛服部食品藥物管理署移送1項食品資料為查證後作出裁罰3萬元處分；又依臺北市政府衛生局移送6項食品資料為查證後作出裁罰3萬元處分。」，嗣後經訴願委員會要求就相關規定判斷及斟酌原告之行為數。顯然被告在判斷行為數上並非一概皆以不同品項物品作為認定，惟此凸顯被告在執法標準上的不確定性，時

以品項作判斷，時以移送函文數作判斷，有違平等原則。

15.臺中市衛生局109年12月28日局授衛食流字0000000000號函與臺中市衛生局108年10月14日局授衛食流字00000000000號函所裁處之商品皆同為「《德商DE德國代購》德國原裝Dr.Reckeweg雷博士維他命蜂王精12x10ml德國版」，惟後者裁罰書因原告於104年11月28日即已出境並遷出戶籍，縱然被告已為公示送達，但原告居住於德國期間從未收受過相關囑託送達文書，從而對於自己已遭裁罰一事渾然不知，故其後存續於網路賣場上之代購行為單一犯意並未阻斷，合先敘明。

16.雖原告分別以不同賣家帳號「de502924」與「sammi75730chen」於蝦皮拍賣網站刊登商品訊息，惟此係為增加商品之曝光程度，俾使消費者更有機會選擇原告於德國代購商品，無礙於認定此二賣家帳號同屬原告一人所有之事實。縱然原告以不同賣家帳號於蝦皮拍賣網站刊登商品販售，惟消費者瀏覽時，係可於該賣家帳號賣場內看見多項商品，進而選購之，易言之，在同一賣家帳號賣場頁面中，可以挑選多項商品，本件系爭商品「蜂王精」、「勁優利乳酸菌粉」即是在同一賣家帳號「de502924」之賣場同時刊登販賣；另「天然草本鐵元錠」、「葉黃素」、「魚油」則是在賣家帳號「sammi75730chen」之賣場同時刊登販賣，後者觀被告所提之網址前半部皆同為「https://shopee.tw/product /00000000」 亦可明知，嗣因消費者欲瞭解各商品之詳細資訊時，點擊進入至各商品單獨顯示介紹之頁面，方有如被告所述，後半部網址不同之情形。且觀原告以「德商DE德國代購」及「意志購德國代購」為商品項目別名，彰顯原告斯時刊登代購商品時，僅係依照網站操作，讓系統自動將各項商品刊登在同一賣場內，益徵整個賣場代購行為就僅係單一販售犯意，被告未就代購商業模式審酌，卻選擇割裂就不同商品數為行為數之認定分次裁罰，尚非合理。

17.揆諸食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準第四條立法說明：『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，除分別依本標準第二條及第三條判斷外，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。」；再參關於食品標示之立法意旨：「第三章食品標示及廣告之管理，共分三條，除規定以容器包裝之食品、食品添加物應標示之事項外，並規定食品、食品添加物不得有虛偽、誇張、易生誤解等之標示、宣傳或廣告。旨在防止食品業者藉以欺騙他人或使人發生誤解。」；直至71年12月17日，行政院提案修法時，以便於管理為由，增列「應以中文及通用符號」為顯著標示之文字，相關中文標示規定方於72年11月1日修正通過。

18.由上揭立法意旨及提案修正說明可知，立法者為維持國民生命與健康，特意制定食品安全衛生管理法，賦予業者標示義務，惟實體上是否以中文標示，則係涉及行政機關在管理上之方便與否。原告乃全職家庭主婦，從事德國代購僅係貼補養育子女之家用，衡與專門進口特定國家商品之公司法人經營販售業務不同，並非賴以代購行為而生，論以「業者」言猶過重，充其量僅是單純使用拍賣網站刊登代購資訊的「個人」行為。此種個人網拍代購行為模式，本即須在網站上刊登代購訊息，經過一段期間待消費者下單後，再一併寄送商品。又各商品詳細資訊內容也會有不同的網址頁面，更有賣家視商品本身無中文標示，特別轉譯成中文並備註於網頁上，以供消費者瞭解產品資訊。

19.申言之，原告專做德國代購商品，惟代購行為並不會只鎖定於單一商品，而是原告視市場熱銷程度商品，在蝦皮拍賣網站刊登多項商品圖文供消費者下單訂購，收受訂單後，再將

商品寄送予消費者。從而刊載在網站上之頁面必然會經過一段期間，且德國當地商品僅標示德文，故原告方於網站上以中文載明內容，以協助消費者瞭解所購商品之資訊。就此種代購模式，倘依上開食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準第四條立法說明意旨，即應審酌原告未為中文標示之情形僅屬單一代購商品行為，縱然原告違規屬實，但從食品安全衛生管理法之立法理由及保護法益觀之，原告於賣場刊登代購訊息並寄送商品應僅論以違反一次行政法之標示義務，而非以商品數目而認原告所侵害之保護法益有多寡之區別，逕而論以數行為，再者，原告商品未為中文標示雖有不該，但仍輔以網站中文資訊說明，又消費者收受未為中文標示之商品後，倘有疑慮，原告亦接受退還事宜，迄今未曾有拒絕情形，核與公司法人經營進口商品販售業務而未為中文標示所造成之危害情狀相比，難認原告所犯情節重大，此亦為行為數認定標準考量範圍內。

20.再言之，被告價購及取貨行為皆在109年5月間，其中更有集中在同年月28日當天取貨之情形，其行為時間點甚為密接，不啻表明被告於收受他機關函送資料後，在得知原告似有商品未為中文標示之情形下，刻意多次下單價購商品，利用個人網拍代購存有繼續性運作之特性下，針對不同商品項目裁處開罰，被告罔顧自己在同一賣場價購收受商品之事實，不論原告為單一犯意，其密接地裁處行為顯已過苛。另原告就部分商品是否確定應受裁罰處分，仍待訴願結果認定，惟被告竟於訴願程序當中，就他商品裁罰且未給予期限改善，難謂被告合乎行政程序法第8條所定之誠實信用原則。

㈡綜上所述，原告僅單一販售犯意而屬同一上架行為，依法應論及一次違法樣態而裁處最低金額，當可足茲懲戒，被告除在行為數上認定有所違誤外，另於裁罰裁量上亦未就本件具體情形予以審酌，而有重複評價致失比例原則之情，於認事用法上有所違誤，請撤銷原訴願決定及處分，以維權利等語。

㈢並聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.訴訟費用由被告負擔。

三、被告則答辯略以：

㈠按為建立執法之公平性，食品安全衛生管理法於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。」授權衛生福利部訂定食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準，而據該標準第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。」，即已將物品品項明定作為行為數判斷之基準，又同標準第3條：「實施違反本法第二十八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。」，同亦將產品品項列屬行為數判斷基準，是於有關依食品安全衛生管理法所為之行政裁罰，於個案行為數認定上本得以食品品項數進行行為數認定上的判斷。

㈡而參最高行政法院91年度判字第630號判決要旨略以：「進口商對於菸品尼古丁及焦油含量自得要求製造商事前予以標示，或於進口時自行以中文加以標示，再審原告未予標示，應屬本法第八條所定作為之主體。另，依行政院衛生署86年12月23日衛署保字第86071811號函對於製造或輸入違規菸品之業者，依查獲之品牌作為處罰之單位；又該署89年3月27日衛署保字第89016645號函說明，係以所製造或輸入者為不同品牌之菸品，自應就不同品牌之菸品，依菸害防制法第八條第一項之規定，分別以中文標示其尼古丁及焦油含量於菸品容器上，單一品牌之標示義務，均屬獨立事件，其違法行為自應為各別之處分。從而，該署前開函令所定處罰方式，已顧及菸品販賣單位眾多之特性，並從製造或輸入菸品業者

之有利方向著想，故該函令所定與菸害防制法之規定意旨及公平原則尚無違悖，自可採為裁判之依據，為本院最近之見解(參照本院91年度4月份庭長法官聯席會議決議)」，查該案判決固係針對菸害防制法第8條第1項「菸品所含之尼古丁及焦油含量，應以中文標示於菸品容器上。」（現行法為菸害防制法第7條第1項）關於菸品標示義務之違反所為的認定，然由菸害防制法第1條「為防制菸害，維護國民健康，特制定本法；本法未規定者，適用其他法令之規定。」與食品安全衛生管理法第1條「為管理食品衛生安全及品質，維護國民健康，特制定本法。」規定對照以觀，二者所管理之標的雖屬有別（一為菸品、一為食品），惟所欲維護國民健康之立法目的則為相同，尤以再觀食品安全衛生管理法第22條第1項規定之內容：「食品及食品原料之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示下列事項：一、品名。二、內容物名稱……」，均是屬於對於產品之中文標示的作為義務規範，是而上開判決及決議所肯認之「單一品牌之標示義務，均屬獨立事件，其違法行為自應為各別之處分」見解，於食品安全衛生領域食品標示作為義務之違反行為個數的認定處分上，亦當可予以援用。

㈢再參臺北高等行政法院105年訴字第729號就食品安全衛生管理法事件所為之判決內容：「本件原告販售之附表項次1至項次32所列32件食品，涉及附表所列逾有效日期違規事實，項次33至項次36所列4件食品，涉及附表所列含有害人體健康之異物（有蟲體）違規事實，項次37至項次46所列10件食品，涉及附表所列無中文標示或僅標示品名、容量、製造日期、有效日期等違規事實，有……等影本附卷可稽。原告違規事實堪以認定，被告乃以原處分處原告252萬元（違規食品附表項次1至36共36項，每項處6萬元；附表項次37至46共10項，每項處3萬元；原告新北市八里區及高雄市仁武區2處倉庫經發現產品有危害衛生安全未通報主管機關，每處處3萬元，共計處252萬元）罰鍰並廢止原告食品業者登錄字

號。查原處分除罰鍰超過48萬元部分違反一事不二罰應予撤銷外(詳後述)，其餘於法均無不合。」、「本件違規食品46項，其中編號1-32，及編號34及35項之食品，業經刑事法律處以罰金，自不得再裁處罰鍰，故此部分應予扣除204萬元(每樣產品裁罰為六萬元，共扣除34項)，此並為被告所不爭執(參本院卷第386頁筆錄)，則總罰鍰252萬元其中超過新臺幣48萬元部分應予撤銷。……從而，原處分關於罰鍰252萬元其中超過新臺幣48萬元部分於法不合，訴願決定予以維持，亦有未洽，原告訴請撤銷此部分為有理由，應予准許。至其餘部分原處分及訴願決定並無不合，原告訴請撤銷此部分為無理由，應予駁回。」，經查，該案所涉情節，其中判決附表項次37至46共10項食品部分乃案內原告（見豐貿易有限公司）違反食品安全衛生管理法第22條第1項中文標示之作為義務，就此，被告機關（臺北市政府衛生局）即以因無中文標示或僅部分標示者有10項不同之食品，遂「每項處3萬元」，爭訟結果經上開法院判決審認該部分於法並無不合，申言之，有關食品安全衛生管理法第22條第1項違反事件按不同品項食品分別認定其行為數，此法院並無指摘有何違反一行為不二罰原則，準此以觀，益徵司法實務見解不論於菸害防制法之菸品標示義務，抑或食品安全衛生管理法之食品標示義務，就違規行為數之認定上，均肯認不同的菸品間或不同的食品間，其標示義務乃各別存在，是就不同的菸品或不同的食品倘有應標示而未標示之行為，即屬數行為違反行政法上義務。

㈣經查，案內系爭未符合標示規定之「預購《德商DE德國代購》德國原裝Dr.Reckeweg雷博士維他命蜂王精12x10ml德國版」及「新包裝《德商DE德國代購》Pascoe VitalDasym Pulver勁優利乳酸菌粉 勁優利」2食品，分屬不同品項，係原告以賣家帳號「de502924」並於「不同的日期」，利用「不同的網址」（網址分別為①https://shopee.tw/預購《德商德國代購》德國原裝-Dr.-Reckeweg-雷博士-維他命蜂王精-

12-x-10-ml-德國版-i.00000000.0000000000、②https://shopee.tw/新包裝《德商 德國代購》Pascoe-Vital-Dasym-Pulver-勁優利乳酸菌粉-勁優利-i.00000000.0000000000）所推介販售。

㈤另查，案內系爭未符合標示規定之「現貨【意志購德國代購】Floradix 德國莎露斯 Salus 天然草本 鐵元錠（綠盒）84粒 鐵元 鐵錠」、「新包裝～現貨【意志購德國代購】多寶 雙心 Doppelherz 護眼 日夜 加強版 葉黃素 30粒」、「30 / 120顆【意志購 德國代購】多寶雙心 TG型 藥局版 順心魚油 Omega-3 omega 魚油 多寶」3項食品除彼此間品項各異外，亦不同於前開2食品品項，且係原告另以賣家帳號「sammi75730chen」係於「不同的日期」，利用「不同的網址」（網址分別為①https://shopee.tw/product/00000000/00000000?smtt=0.0.9、②https://shopee.tw/product/00000000/0000000000?smtt=0.0.9 、 ③ https://shopee.tw/%E2%99%A8%EF%B8%8F%E6%96%B0%E5%8C%85%E8%A3%9D%E2%80%BC%EF%B8%8F%E3%80%90%E6%84%8F%E5%BF%97%E8%B3%BC%F0%9F%87%A9%F0%9F%87%AA%E5%BE%B7%E5%9C%8B%E4%BB%A3%E8%B3%BC%E3%80%91Doppelherz-System-%E5%A4%9A%E5%AF%B6-%E6%B7%9A%E8%86%9C-%E8%AD%B7%E7%9C%BC-120%E5%85%A5-%E8%91%89%E9%BB%83%E7%B4%A0-%E6%B8%B8%E9%9B%A2%E5%9E%8B-i.00000000.0000000000、④https://shopee.tw/product/00000000/0000000000?smtt=0.0.9）所推介販售。

㈥而查，原告所販賣之前揭5品項食品，均未依食品安全衛生管理法第22條第1項規定以中文明顯標示法定應標示之事項；由於5項食品各為「不同品項」，其依法應予標示之內容（品名、內容物名稱、淨重、容量、數量、食品添加物之有無及名稱、製造或負責廠商、有效日期、營養素【熱量、蛋白質、脂肪、碳水化合物、糖含量、鈉……】等等）彼此顯然有別、互不相同，且查，原告以不同之賣家帳號、利用不同網址為前開5項不符合標示規定食品的推介販售，除足

以彰顯原告就上開5項食品的標示義務違反係出於不同的行為決意外，並因原告將上開未依法標示的不同食品，透過「網際網路此種無遠弗屆的手段」推介銷售，更將使眾多不特定的消費者無法清楚獲知各該食品的完整、詳細資訊後再予正確判斷選擇消費，申言之，因原告就系爭食品違反標示義務而「受侵害對象個數」之廣泛及大量顯然難以估計，是綜合斟酌前述情事及原告違反標示規定之影響程度與所致之所生危害（食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準第2條及第4條規定參照），爰認原告就所販售之「預購《德商D德國代購》德國原裝Dr.Reckeweg 雷博士 維他命蜂王精 12 x 10 ml 德國版」、「新包裝《德商E德國代購》Pascoe Vital Dasym Pulver 勁優利乳酸菌粉 勁優利」、「現貨【意志購德國代購】Floradix 德國莎露斯 Salus 天然草本鐵元錠（綠盒)84粒 鐵元 鐵錠」、「新包裝～現貨【意志購德國代購】多寶 雙心 Doppelherz護眼 日夜 加強版 葉黃素 30粒」、「30 / 120顆【意志購 德國代購】多寶雙心 TG型 藥局版 順心魚油 Omega-3 omega 魚油 多寶」之標示作為義務違反，核屬有5次行為，分別違反食品安全衛生管理法第22條第1項規定，爰依行政罰法第25條規定，當分別依食品安全衛生管理法第47條第8款規定各論處3萬元罰鍰。

㈦至於原告表示另有其他商品遭人檢舉而於109年間受有臺南市政府衛生局裁罰云云。經查，原告所述受檢舉案，經臺南市政府衛生局調查後認原告於109年間以賣家帳號「sammi75730chen」於網路刊登「Dr.WolffVagisan陰道塞劑、百靈油」產品，違反藥事法第27條第1項規定，分別各裁罰3萬元計6萬元；另刊登「多寶日夜護眼加強版」產品，違反食安法第28條第1項規定裁罰4萬元；又刊登「生髮水」產品，違反化粧品衛生安全管理法第10條第1項規定裁罰4萬元。據上以觀，原告上開之違規行為，與本案原處分（1至5）之違反食品安全衛生管理法第22條第1項行為，彼此間分別屬違反不同法律之規定，尤以藥事法所規制管理之藥事、化粧品衛

生安全管理法所規制管理之化粧品，更與食品安全衛生管理法所欲管理之食品屬性有別，申言之，管制目的互不相同，自非同一行為；至於原告所違反之食品安全衛生管理法第28條第1項部分，雖與本案原處分（1至5）同屬食品安全衛生管理法的違反，然前者係其違反廣告不作為的義務規範，後者之本案則係關於標示作為的義務違反，除所違反的法條構成要件、行為時間不同外，另行為態樣更是互異，仍非屬同一行為。

㈧按對於違反行政法上義務者，依法處罰，乃現代民主法治國家之基本原則，本案原告既已有違反食品安全衛生管理法第22條第1項所定應為標示行為之義務，又因原告乃有數個違反該義務之行為，是被告對其各個違規行為分別裁處，除依法處罰外，亦無違反一行為不二罰原則，且各案之罰鍰金額3萬元，均屬法定罰鍰最低額，更無違反比例原則、處罰過苛或其他之違誤。

㈨綜上論結，被告之行政處分並無違法，原告之訴為無理由，請予以駁回等語，資為抗辯。

㈩並聲明：1.原告之訴駁回。2.訴訟費用由原告負擔。

四、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘為兩造所不爭執，並有臺中市政府衛生局109年12月28日局授衛食流字第0000000000號函暨行政處分書（見本院卷2第137頁至第142頁）、臺中市政府衛生局109年12月28日局授衛食流字第0000000000號函暨行政處分書（見本院卷1第143頁至第148頁）、110年1月25日局授衛食流字第0000000000號函暨行政處分書（見本院卷1第151頁至第156頁）、臺中市政府衛生局110年1月25日局授衛食流字第0000000000號函暨行政處分書（見本院卷1第157頁至第163頁）、臺中市政府衛生局110年1月25日局授衛食流字第0000000000號函暨行政處分書（見本院卷1第頁165至第171頁）、臺中市政府110年4月1日府授法訴字第1100020538號函暨訴願決定書（見本院卷1第173頁至第184頁）、臺中市政府110年4月30日府授法

訴字第1100041659號函暨訴願決定書（見本院卷1第185頁至第197頁）、衛生福利部食品藥物管理署109年4月21日FDA中字第1092850539號函暨檢附蝦皮購物網路列印資料等（見本院卷1第199頁至第205頁）、臺北市政府衛生局109年5月7日北市衛食藥字第10931268791號函暨檢附蝦皮購物網路列印資料等（見本院卷1第207頁至第228頁）、樂購蝦皮股份有限公司109年4月28日樂購蝦皮字第0200428034J號函暨檢附會員帳號申設相關資料（見本院卷1第229頁至第233頁）、衛生福利部食品藥物管理署109年4月30日FDA中字第10928500568號函（見本院卷1第235頁）、109年5月13日臺中市政府陳情整合平臺案件交辦單等相關資料（見本院卷1第237頁至第281頁）、衛生福利部食品藥物管理署109年4月30日FDA中字第1092850568號函暨檢附民眾檢舉資料等（見本院卷1第283頁至第317頁）、新北市政府衛生局109年5月5日新北衛食字第1090793670號函暨檢（見本院卷1第319頁至第320頁）、109年5月13日臺中市政府陳情整合平臺案件交辦單等資料（見本院卷1第321頁至第351頁）、臺中市政府衛生局109年6月2日局授衛食流字第10900571651號函公告通知原告提陳述意見書（見本院卷1第355頁至第356頁）、臺中市政府衛生局109年6月10日局授衛食流字第10900612951號函公告通知原告提陳述意見書（見本院卷1第362頁至第364頁）、臺中市政府衛生局109年5月27日局授衛食藥字第10900557131號函知原告提陳述意見書（見本院卷1第365頁至第367頁）、臺中市政府衛生局109年5月26日局授衛食流字第10900477101號函知原告提陳述意見書（見本院卷1第369頁至第372頁）、臺中市政府衛生局109年6月3日公示送達證書等（局授衛食藥字第10900557131號函）（見本院卷1第373頁至第376頁）、臺中市政府衛生局109年6月11日公示送達證書（局授衛食流字第10900477101號函）（見本院卷1第377頁至第380頁）、臺中市政府衛生局109年5月28日公示送達證書（局授衛食藥字第10900557131號）（見本院卷1第381頁至第3

83頁）、臺中市政府衛生局109年5月28日公示送達證書(局授衛食流字第10900477101號）（見本院卷1第385頁至第390頁）、臺中市政府衛生局食品藥物安全處於109年5月1日價購「預購《德商DE德國代購》德國原裝Dr. Reckeweg 雷博士 維他命蜂王精 12 × 10 ml 德國版」產品、取貨日期：109年5月25日（見本院卷1第391頁至第399頁）、臺中市政府衛生局食品藥物安全處於109年5月21日價購「新包裝《德商DE德國代購》Pascoe Vital Dasym Pulver 勁優利乳酸菌粉 勁優利」產品、取貨日期：109年6月2日（見本院卷1第397頁至第399頁）、臺中市政府衛生局食品藥物安全處於109年5月25日價購「現貨【意志購德國代購】Floradix德國莎露斯 Salus 天然草本 鐵元錠（綠盒）84粒 鐵元 鐵錠」產品、取貨日期：109年5月28日（見本院卷1第401頁至第412頁）、臺中市政府衛生局食品藥物安全處於109年5月26日價購「新包裝～現貨【意志購德國代購】多寶 雙心 Doppelherz 護眼 日夜 加強版 葉黃素 30粒」產品、取貨日期：109年5月28日（見本院卷1第413頁至第424頁）、臺中市政府衛生局食品藥物安全處於109年5月22日價購「30 / 120顆【意志購德國代購】多寶雙心 TG型 藥局版 順心魚油 Omega-3 omega 魚油多寶」產品、取貨日期：109年5月28日（見本院卷1第425頁至第437頁）、110年1月04日送達證書(局授衛食流字第0000000000號行政處分書)（見本院卷1第439頁至第440頁）、110年1月04日送達證書(局授衛食流字第0000000000號行政處分書)（見本院卷1第441頁）、110年1月28日送達證書(局授衛食流字第0000000000號行政處分書)（見本院卷1第443頁）、110年1月29日送達證書(局授衛食流字第0000000000號行政處分書)（見本院卷1第445頁）、110年1月28日送達證書(局授衛食流字第0000000000號行政處分書)（見本院卷1第447頁）等影本在卷可稽，自堪認為真正。是本件爭執事項厥為：被告以原告所販賣上述不同品項5件商品，均因未有中文標示，按次裁處原告各3萬元，是否適法？被告

有無重複處罰？

五、本院之判斷：

㈠本件應適用的法令及法理：

1.食品安全衛生管理法第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為衛生福利主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第22條第1項規定：「食品及食品原料之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示下列事項：一、品名。二、內容物名稱；其為2種以上混合物時，應依其含量多寡由高至低分別標示之。三、淨重、容量或數量。四、食品添加物名稱；混合2種以上食品添加物，以功能性命名者，應分別標明添加物名稱。五、製造廠商或國內負責廠商名稱、電話號碼及地址。國內通過農產品生產驗證者，應標示可追溯之來源；有中央農業主管機關公告之生產系統者，應標示生產系統。六、原產地（國）。七、有效日期。八、營養標示。九、含基因改造食品原料。十、其他經中央主管機關公告之事項。」第47條規定：「有下列行為之一者，處新臺幣3萬元以上3百萬元以下罰鍰；……：……。八、違反第21條第1項及第2項、第22條第1項……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。」

2.食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準第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。」

3.臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條規定：「中央法令明定直轄市政府為地方主管機關，而使本市取得地方自治團體管轄權者，本府得以組織自治條例及相關機關組織規程為權限劃分。……。」臺中市政府104年10月14日府授衛食藥字第10402280301號函：「……公告事項：臺中市政府衛生局執行食品安全衛生管理法及其子法之主管機關權限。」被告據此就本件有處分權限。

4.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。但所謂「一行為」，其概念包含「自然一行為」與「法律上一行為」。所謂自然一行為，乃指行為人本於一個意思決定，在外界現實上形諸於外單一之身體舉動，或應為舉動而消極不為舉動；或者本於單一決意所為數舉動在時間空間密接關係下，以自然意義觀察仍可視多數舉動為單一作為者。至於法律上一行為，則指透過應然規範面，將自然意義之數行為視為法律上單一行為，例如相同舉動具有反覆實施性質之營業行為，但主管機關裁處後即切斷其單一性，如刑法之結合犯、集合犯、想像

競合行為等。另針對自然意義下本於單一違法決意之單一舉動，倘若立法者由應然規範面觀點，為保護法益之必要，在符合憲法第23條比例原則及法律授權明確性原則前提下，亦得針對該單一舉動而使違規事實一直存在之行為，考量該違規事實之存在對公益或公共秩序確有影響，藉由法定之界分標準，認定其違規行為之次數，而得就此等法律意義下之數行為，予以連續查處裁罰，不生一行為二罰之問題，與法治國家一行為不二罰原則並未牴觸，此參司法院釋字第604號解釋，就86年1月22日增訂公布之道路交通管理處罰條例（下稱「道交處罰條例」）第85條之1規定，針對特定違反道交處罰條例之交通違規行為，得連續舉發處罰，並本於同條例第92條授權所修正發布之「違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則」第12條第4項規定以「每逾2小時」為連續舉發處罰之標準（該細則規定現已納入道交處罰條例第85條之1第2項第2款規定），解釋認定未牴觸法治國家一行為不二罰原則，也未違反比例原則，即可得映證。綜言之，違反行政法上義務之行為，如何評斷其行為數之認定標準，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（最高行政法院107年度判字第629號判決意旨參照）。

5.食品安全衛生管理法之中央主管機關衛福部本於該法第55條之1之授權，訂定食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準，其中第2條規定：「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。」經核上開行為數認定標準第2條、第4條規定，不僅有食品安全衛生管理法第55條之1之明確授權基礎，且已由食安法保護法益所必要之規範觀點，考量立法者按次處罰，遏止違規販賣未中文標示商品之制裁意旨，設定行為數認定之諸項判斷基準，依此等標準認定違法應受裁罰之行為數，與憲法第23條比例原則當屬相符，徵諸前開說明，自得予以援用，並得於違反食品安全衛生管理法第22條第1項規定，而依第47條第8款規定裁罰時，予以援用。

6.雖最高行政法院105年度10月份第1次庭長法官聯席會議決議：「……『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。」但此乃因藥事法針對違反同法第65條規定，非藥商從事藥物廣告行為之違法行為，並未由立法者依規範觀點，對行為數認定標準有所規定，方由系爭聯席會議決議，考量藥事法該條文義、立法意旨、制裁意義、期待可能與社會通念等因素，所為上述闡釋，且藥事法第65條之禁止規範，乃針對廣告行為人資格條件的限制，此與原告所販賣之上述5品項食品，均未依食品安全衛生管理法第22條第1

項規定，以中文明顯標示法定應標示之事項；且該5項產品各為不同商品，分別依法應予標示之內容即品名、名稱、淨重、容量、數量、食品添加物之有無及名稱、製造或負責廠商、有效日期、營養素（熱量、蛋白質、脂肪、碳水化合物、糖含量、鈉……）等等，各不相同，迥然有別。再者，藥事法所稱藥物，指藥品及醫療器材，同法第6條對藥品之定義，與食安法第3條第1款對「食品」定義「指供人飲食或咀嚼之產品及其原料」，及第2款對「特殊營養食品」定義「指嬰兒與較大嬰兒配方食品、特定疾病配方食品及其他經中央主管機關許可得供特殊營養需求者使用之配方食品。」亦均有所別。亦即藥事法第65條規定，並非食品安全衛生管理法第28條之特別規定。因此，上開聯席會議決議之違法廣告行為的認定標準，在立法者藉由食品安全衛生管理法第55條之1明確授權，以行為數認定標準第2條、第4條規定，對於違反食品安全衛生管理法第22條第1項規定販賣未中文標示之商品之違法行為，既設有法律上行為數的認定標準，自應優先適用上述行為數認定標準之規定，而無援用系爭聯席會議決議之餘地。

7.雖原告主張被告109年12月28日局授衛食流字0000000000號函與被告108年10月14日局授衛食流字00000000000號函所裁處之商品皆同為「《德商DE德國代購》德國原裝DR.Reckeweg雷博士維他命蜂王精12x10ML德國版」，惟後者裁罰書因原告於104年11月28日即已出境並遷出戶籍，縱然被告已為公示送達，但原告居住於德國期間從未收受過相關囑託送達文書，對已遭裁罰一事並不知情，其後續在網路賣場代購行為單一犯意並未阻斷云云。惟按行政程序法第73條第1項規定：「於應送達處所不獲會晤應受送達人時，得將文書付與有辨別事理能力之同居人、受雇人或應送達處所之接收郵件人員。」同法第78條規定：「對於當事人之送達，有下列各款情形之一者，行政機關得依申請，准為公示送達：一、應為送達之處所不明者。三、於外國或境外為送達，不能依第

86條之規定辦理或頂知雖依該規定辦理而無效者。……有前項所列各款之情形而無人為公示送達之申請者，行政機關為避免行政程序遲延，認為有必要時，得依職權命為公示送達。當事人變更其送達之處所而不向行政機關陳明，致有第1項之情形者，行政機關得依職權命為公示送達。」同法第80條規定：「公示送達應由行政機關保管送達之文書，而於行政機關公告欄黏貼公告，告知應受送達人得隨時領取；並得由行政機關將文書或其節本刊登政府公報或新聞紙。」同法第81條規定：「公示送達自前條公告之日起，其刊登政府公報或新聞紙者，自最後刊登之日起，經20日發生效力……」經查，原告係於104年11月30日辦理遷出國外，經被告向外交部領事事務司查詢原告在德國住所地址結果未獲，被告遂以「於外國或境外為送達，不能依第86條之規定辦理或頂知雖依該規定辦理而無效」為由，將函文及裁處書等文件黏貼在公布欄公告，告知應受達人（原告）得隨時領取等情，有臺中市食品藥物安全處109年3月6日中市衛食流字第090003760號函（見本院卷1第269頁至第270頁）、外交部領事事務局109年3月17日領一字第1095110261號函、原告之個人資料查詢結果（見本院卷1第273頁）及110年1月04日送達證書(局授衛食流字第0000000000號行政處分書)（見本院卷1第439頁至第440頁）在卷可參；且參以食品安全衛生管理法第47條第1項並未有須「經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰或按次連續處罰」等明文限制，故不生限期改善處分發生依期完成改善之單一行政法上義務，在其完成改善前，此違反行政法上義務狀態持續中，於處分機關處罰後（處分書送達後）始切斷其單一性，之後如仍未完成改善者，方構成另一違反行政法上義務行為之問題。何況原告並提出證據證明前揭二裁罰處分之事項，係屬違反行政法上義務狀態持續中之同一事實，亦即原告販賣未標示中文「德國原裝DR.Reckeweg雷博士維他命蜂王精12x10ML德國版」商品，係持續使用相同拍賣帳號、拍賣網址、照片、圖

片說明等事項，自難為有利於原告認定之憑據。故被告以食品安全衛生管理法第22條第1項，對違反同法第47條第8款規定裁罰原告之違法行為，並不受限須先通知原告限期改善，屆期仍未完成改善者，始得按次處罰之限制，因此，在行為數認定上，自無必須先送達前次處分書，方得處罰之限制。

8.綜上所述，原告主張居住於德國期間未收上述先送達前次處分書，對嗣後遭裁罰之事，並不知情，犯意並未阻斷，不得再次處罰，且原告所為本件之行為數，應適用系爭聯席會議決議之集合概念、接續犯標準認定為一行為，不得適用食安法授權所定行為數認定標準，該標準違反一行為不二罰原則云云，核係原告主觀法律見解，與法相悖，並不可採。

㈡原處分認定原告違法行為數及按次處罰，係於有據：

1.原告以賣家帳號「de502924」於蝦皮購物網站分別刊登販售「預購《德商DE德國代購》德國原裝Dr.Reckeweg 雷博士維他命蜂王精 12 x 10 ml 德國版」、「新包裝《德商DE德國代購》Pascoe Vital Dasym Pulver勁優利乳酸菌粉 勁優利」等2項產品；及另以賣家帳號「sammi75730chen」於蝦皮購物網站分別刊登販售「現貨【意志購德國代購】Floradix德國莎露斯Salus天然草本鐵元錠(綠盒)84粒鐵元鐵錠」、「新包裝～現貨【意志購德國代購】多寶雙心 Doppelherz護眼日夜加強版葉黃素30粒」、「30/120顆【意志購德國代購】多寶雙心 TG型藥局版順心魚油 Omega-3 omega魚油多寶」等3項產品，共計上述5項產品，其外包裝均未以中文標示產品內容，即名稱、淨重、容量、數量、食品添加物之有無及名稱、製造或負責廠商、有效日期、營養素（熱量、蛋白質、脂肪、碳水化合物、糖含量、鈉……）等內容，已詳如前述，並為原告所是認，堪認為真實。

2.原告以上述2個不同賣家帳號、利用不同網址，販賣為前開5項不符合標示規定產品，違反上開5項不同產品應以中文標示之作為義務，其藉由網際網路銷售，將使不特定多數消費者無法清楚獲知各該產品的完整、詳細資訊後再予正確判斷

選擇消費，如此將損及眾多消費者之權益甚明。從而，原處分依行為數認定標準第2條、第4條規定，將上述5項不同產品，認定為5次違法行為而分別裁罰，與上述立法目的相符且有必要，核無違反憲法第23條比例原則，與法治國家一行為不二罰原則並未牴觸。且立法者既然透過食品衛生安全管制之普通法即食安法第55條之1規定，明確授權中央主管機關訂定行為數認定標準，以界定食安法體系下，上述5項產品外包裝均未以中文標示產品內容，違法行為之法律意義下的行為數，已如前述，被告依行為數認定標準評價，認定原告有5次行為，分別違反食品安全衛生管理法第22條第1項規定，爰依行政罰法第25條規定，分別依食品安全衛生管理法第47條第8款規定各論處3萬元罰鍰，揆諸前揭規定及說明，並無違誤，是原告主張應將上述販賣行為視為單一行為等語，均有誤解，並不可採。

3.按數次違反行政法上義務行為，依行政罰法第25條規定，應分別處罰之，此為義務性羈束行政，裁罰機關就所認定為數次行為應分別處罰一事，並無裁量可言。且原處分就原告販賣上述5項未以中文標示不同產品之違規行為，每次僅裁處法定罰鍰最低額度3萬元，其裁量尚無違反比例原則或其他裁量濫用之瑕疵。故原告主張原處分分別處罰，違反比例原則等語，並無可採。

六、綜上所述，原告所訴各節，均非可採，原處分並無違誤，訴願決定均遞予維持，亦無不合，原告徒執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

七、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。

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　　110　　年　　10　　月　　8　　日

行政訴訟庭　法　官　楊萬益

上為正本係照原本作成。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，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（均須按他造人數附繕本）。上訴理由應表明關於原判決所違背之法令及其具體內容，或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　10　　月　　12　　日

書記官　簡芳敏