

臺灣臺南地方法院行政訴訟判決

110年度簡字第99號

111年3月2日辯論終結

原告 林旻樺

被告 臺南市政府衛生局

代表人 許以霖

訴訟代理人 蔡忠達

陳正宗

蘇貝佳

上列當事人間藥事法事件，原告不服臺南市政府中華民國110年9月30日府法濟字第1101175815號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用新台幣貳仟元由原告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：按藥事法第99條規定，依該法科處之罰鍰，受罰人不服時，應先以異議書於15日內向科處罰鍰機關申請復核，不服復核決定時再對之提起訴願及行政訴訟，此為法定之訴願先行程序。查本案之罰鍰處分係被告於110年4月22日作成，嗣於110年5月3日提出異議書，經被告於110年5月6日作成復核決定，再對該復核決定提起訴願，故程序符合上開藥事法第99條規定，合先敘明。

貳、爭訟概要：

一、緣原告前於PCHOME商店街網站「賣家編號Z000000000」販售「生化湯九包一入」商品(下稱系爭商品)，網址為https://

01 seller.pcstore.com.tw/Z0000000000/Z0000000000.htm，經
02 嘉義市政府衛生局查獲，因原告設籍於臺南市，該局乃移由
03 被告辦理，復經被告審認原告於網路上販售之系爭商品係屬
04 中藥複方成藥，依藥事法第27條第1項規定無藥商資格者不
05 得於網路販售，然原告不具藥商資格，被告即依行政程序法
06 第102條規定，於110年3月24日函請原告陳述意見。

07 二、嗣原告於110年4月7日向被告提出陳述意見書內容略以：

08 「該食品為友人贈送之港香蘭『玉女生化湯』盒12包並告知
09 為茶包，沖泡後即可飲用。是否有售出記錄？倘有售出，售
10 出數量為何？☐是，售出數量為：「☐否，如附
11 件…。」被告乃據此認原告違反藥事法第27條第1項規定之
12 事實明確，爰依同法第92條第1項及臺南市政府處理違反藥
13 事法案件裁罰基準第2點附表規定，裁處原告新臺幣(下同)3
14 萬元罰鍰，並命其立即停止刊登販賣違規商品。原告不服於
15 110年5月3日向被告申請復核，經被告重行審核後，認原處
16 分無違法或不當之處，仍維持上開罰鍰處分，並以110年5月
17 6日南市衛食藥字第1100073015號函駁回原告之申復。原告
18 不服，提起訴願，經訴願決定駁回，原告仍不服，遂提起本
19 件行政訴訟。

20 貳、本件原告主張略以：

21 一、系爭商品標售金額未達250元，係於107年2月26日上架PCHOM
22 E商店街，截至中藥案件編號0000000000號舉發期間，顯係
23 單純食品廢棄物於網路清除事件，被告草率調查及輕率扣民
24 眾違規等作為甚為不智。

25 二、PCHOME商店街係國內民眾經常性清除生活中多餘物之網路平
26 台之一，係將廢棄物轉成資源之管道，如使用衣物及書本、
27 開封過之化妝品及食品等皆查有曾變現之紀錄，故被告稱原
28 告違反藥事法第27條第1項規定，有藥品營業云云皆是羅織
29 入罪之故意。另系爭商品係自107年2月26日上網拍賣後一直
30 未成交，直至丟棄後仍忘記下架，故事件本質屬錯誤，已非
31 屬二手物拍賣或藥品營業等範疇，原告亦曾去函提醒被告行

01 政程序瑕疵及陳請撤銷原處分，惟被告違反行政程序法第9
02 條之義務，不予以查明。倘於初次上架時，搞不好還保有藥
03 本質，惟若是藥品早成廢棄物無虞，故被告所指證法規違反
04 是不正當及不合理。

05 三、被告於裁罰前未先對原告施行示警、勸戒或限期改善等柔性
06 行政行為，卻逕為裁處3萬元之突襲式處分作為云云。等
07 情，並聲明求為判決撤銷訴願決定、復核決定及原處分。

08 參、被告則以：

09 一、原告不得因不知法規而免除行政處罰責任：原告(事實及理
10 由三、(1)第2頁)雖自承不諳法規，惟依行政罰法第8條規
11 定：「不得因不知法規而免除行政處罰責任……。」查原告
12 年齡、辨識行為能力未符行政罰法減輕或免除其處罰之條
13 件。又該條但書所稱「按其情節」係指行為人不知法規之可
14 責性高低而言，原告對其行為之合法性應運用認識能力並負
15 有查詢義務，不得以初犯或缺經驗而卸免責任(法務部109
16 年4月8日法律字第1090356200號函)。

17 二、販賣藥品應申請藥商登記核准，取得藥商許可執照後，始得
18 為之：原告(事實及理由三、(2)第2頁)：「原告所拍賣”生
19 化湯”僅為230元，預期未拍出之價格趨更低(如成交價降為
20 0元)，行政罰鍰卻達3萬元……。」，依衛生福利部食品藥
21 物管理署106年5月31日FDA藥字第1069010865號函釋，略
22 以：「……販賣藥品或醫療器材者，應申請藥商登記核准，
23 取得藥商許可執照後，始得為之。該規定並非以『未售
24 出』、『偶然為之販售』或『反覆實施之販賣』之行為作為
25 是否需要申領藥商許可執照之判斷要件。是以，販售藥物無
26 論是否售出、銷售量與販賣頻率多寡，皆應依藥事法規定申
27 領藥商許可執照。……」。

28 三、依法定裁量範圍3萬元至200萬元，僅酌罰3萬元：原告(事實
29 及理由三、(3)(4)(5)第2頁)：「……未選擇對人民權益損
30 害最少……擇3萬元之行政罰鍰方式難謂合宜裁量……難謂
31 有比例原則之對應」，按行政機關為行使法律所授與之裁量

01 權，並遵循法律授權目的及範圍之內，充分斟酌應考量之因
02 素，並顧及法律適用之一致性，以符合平等對待原則，並實
03 踐具體個案之正義，今本局審酌原告具體狀況，按其情節之
04 輕重暨依據臺南市政府衛生局105年6月22日府衛食藥字第10
05 50587136A號令發佈之「臺南市政府處理違反藥事法案件裁
06 罰基準」，此乃符合法律保留原則，並因有法律明確之授
07 權，故亦符合法律授權原則，於法定裁量範圍3萬元至200萬
08 元之間衡量裁罰額度僅酌罰3萬元，原處分符合正當行政程
09 序，裁處罰鍰已審酌原告違反行政法上義務行為應受責難程
10 度、所生影響及所得利益，核屬違反不應作為而作為之義
11 務，本局自得依藥事法第27條第1項、第92條第1款規定予以
12 處罰至明。

13 四、「愛家保健」玉女生化湯（生化湯加味）碎片劑（衛署成製
14 字第009023號）：原告（事實及理由三、（6）第2頁）「……系
15 爭”生化湯”性質係屬藥品或廢棄物尚有疑義……」，經中
16 藥許可證查詢結果，「“愛家保健”玉女生化湯（生化湯加
17 味）碎片劑（衛署成製字第009023號）」為成藥，屬中藥管
18 理，為港香蘭應用生技股份有限公司所製造，且據訴願決定
19 書（附件五）於第5頁：「……惟原告未先向主管機關申請藥
20 商核准登記，並領得許可執照，即於PCHOME商店街網站自行
21 販售，此有中藥許可證查詢資料、嘉義市政府衛生局110年3
22 月16日嘉市衛食藥字第11001200365號移請卓處函附109年12
23 月23日下載網頁畫面、商店街市集國際資訊股份有限公司11
24 0年1月18日函、被告110年3月24日南市衛食藥字第11000442
25 66號通知陳述意見函及原告110年4月7日陳述意見書等附卷
26 可稽，堪信為真……」；「……按如將藥事法第27條第1項
27 所稱之『藥商』限縮於以此為常業之出賣人，而將其餘隨
28 機、零星之藥品販賣者排除管制範圍之外，將使應予管制藥
29 品不論真偽，可透過非常業買賣之私人流竄於市面外，亦將
30 使任何人可任意、偶發地買賣少量藥物予他人，以規避法規
31 管制之適用。……將使國民在錯誤用藥資訊交流中……對於

01 藥事法所稱之『藥品』欲為販賣業者，不論是否以此為常業
02 或獲利狀況為何，當以經直轄市或縣(市)衛生主管機關核准
03 登記，繳納執照費，領得許可執照後之『藥商』，方准營
04 業……。」。

05 五、綜上所述，鑒於藥品對民眾健康與生命財產影響甚鉅，自當
06 從嚴從實加以監督管理，本案符合正當行政程序，且違規情
07 節屬實，故原告未依規定販售案品且其事實洵堪認定，本局
08 依藥事法第27條第1項，同法第92條第1項規定，在法定裁量
09 範圍內，處以法定罰鍰最低額3萬元整，業已兼顧法、理、
10 情、比例原則及行政目的之達成。易言之，本件原處分於法
11 並無違誤，訴訟無理由，等語，資為抗辯，並聲明求為判決
12 駁回原告之訴。

13 肆、兩造之爭點：原告於網路上販售之系爭商品是否屬中藥複方
14 成藥？

15 伍、本院之判斷：

16 一、應適用之法令：

17 (一)藥事法

18 1. 第14條第1款規定：「本法所稱藥商，係指左列各款規定之業
19 者：一、藥品或醫療器材販賣業者。」

20 2. 第21條

21 本法所稱劣藥，係指核准之藥品經稽查或檢驗有左列情形之一
22 者：

23 一、擅自添加非法定著色劑、防腐劑、香料、矯味劑及賦形劑
24 者。

25 二、所含有效成分之質、量或強度，與核准不符者。

26 三、藥品中一部或全部含有污穢或異物者。

27 四、有顯明變色、混濁、沈澱、潮解或已腐化分解者。

28 五、主治效能與核准不符者。

29 六、超過有效期間或保存期限者。

30 七、因儲藏過久或儲藏方法不當而變質者。

31 八、裝入有害物質所製成之容器或使用回收容器者。

01 3. 第27條第1項及第2項規定：「(第1項)凡申請為藥商者，應申
02 請直轄市或縣(市)衛生主管機關核准登記，繳納執照費，領得
03 許可執照後，方准營業；其登記事項如有變更時，應辦理變更
04 登記。(第2項)前項登記事項，由中央衛生主管機關定之。」

05 4. 第90條

06 製造或輸入第21條第2款至第8款之劣藥者，處新臺幣10萬元以上
07 5千萬元以下罰鍰；製造或輸入第23條第3款、第4款之不良醫療
08 器材者，處新臺幣6萬元以上5千萬元以下罰鍰。

09 販賣、供應、調劑、運送、寄藏、牙保、轉讓或意圖販賣而陳列
10 前項之劣藥或不良醫療器材者，處新臺幣3萬元以上2千萬元以下
11 罰鍰。

12 犯前二項規定之一者，對其藥物管理人、監製人，亦處以各該項
13 之罰鍰。

14 5. 第92條第1項規定略以：「違反…第27條第1項…處新臺幣3萬
15 元以上200萬元以下罰鍰。」

16 6. 第99條規定：「(第1項)依本法規定處罰之罰鍰，受罰人不服
17 時，得於處罰通知送達後15日內，以書面提出異議，申請復
18 核。但以1次為限。(第2項)科處罰鍰機關應於接到前項異議書
19 後15日內，將該案重行審核，認為有理由者，應變更或撤銷原
20 處罰。(第3項)受罰人不服前項復核時，得依法提起訴願及行
21 政訴訟。」

22 二、經查：

23 (一)按藥事法第4條、第6條及第9條分別規定：「本法所稱藥
24 物，係指藥品及醫療器材。」「本法所稱藥品係指左列各款
25 之一之原料藥及製劑：一、載於中華藥典或經中央衛生主管
26 機關認定之其他各國藥典、公定之國家處方集，或各該補充
27 典籍之藥品。二、未載於前款，但使用於診斷、治療、減輕
28 或預防人類疾病之藥品。三、其他足以影響人類身體結構及
29 生理機能之藥品。四、用以配製前3款所列之藥品。」「本
30 法所稱成藥，係指原料藥經加工調製，不用其原名稱，其摻
31 入之藥品，不超過中央衛生主管機關所規定之限量，作用緩

和，無積蓄性，耐久儲存，使用簡便，並明示其效能、用量、用法，標明成藥許可證字號，其使用不待醫師指示，即供治療疾病之用者。」次按「本法所稱藥商，係指左列各款規定之業者：一、藥品或醫療器材販賣業者。」「凡申請為藥商者，應申請直轄市或縣（市）衛生主管機關核准登記，繳納執照費，領得許可執照後，方准營業；其登記事項如有變更時，應辦理變更登記。」「違反……第27條第1項……規定之一者，處新臺幣3萬元以上2百萬元以下罰鍰。」亦為藥事法第14條第1款、第27條第1項及第92條第1項所明定。

(二)惟藥品之健全管理，攸關國民健康至鉅，是藥事法第27條第1項規定藥商應申請直轄市或縣（市）衛生主管機關核准登記，繳納執照費，領得許可執照後，方准營業。依此反面解釋，未取得藥商許可執照即不得為藥品販售行為，若有販售行為，即屬違反第27條第1項之行為，而得依92條第1項規定，予以處罰，此始能達到藥事管理保障國民健康之立法目的。如將藥事法第27條第1項所稱之「藥商」限縮於以此為常業之出賣人，而將其餘隨機、零星之藥品販賣者排除管制範圍之外，將使應予管制藥品不論真偽，可透過非常業買賣之私人流竄於市面外，亦將使任何人可任意、偶發地買賣少量藥物予他人，以規避法規管制之適用。不僅將造成藥事管理困難，亦將使國民在錯誤用藥資訊交流中，導致自身用藥安全高度暴露於風險中，而有嚴重侵害身心健康之虞。故對於藥事法所稱之「藥品」欲為販賣業者，不論是否以此為常業或獲利狀況為何，當以經直轄市或縣（市）衛生主管機關核准登記，繳納執照費，領得許可執照後之「藥商」，方准營業。

(三)原告於網路所販售之「"愛家保健"玉女生化湯」屬中藥複方成藥，為港香蘭應用生技股份有限公司所製造，許可證號為衛署成製009023號，此有中藥許可證查詢資料可依(本院卷第87頁)，故被告認上開「"愛家保健"玉女生化湯」屬於藥事法所稱「藥品」，洵屬有據。原告未先向主管機關申請藥

01 商核准登記，並領得許可執照，即於PCHOME商店街網站自行
02 販售，案經被告查認原告違反藥事法第27條第1項規定，爰
03 依第92條第1項規定，以原處分裁處原告3萬元罰鍰等情，有
04 中藥許可證查詢資料(本院卷第87頁)、嘉義市政府衛生局11
05 0年3月16日嘉市衛食藥字第11001200365號移請卓處函附109
06 年12月23日下載網頁畫面(訴願卷第35-41頁)、商店街市集
07 國際資訊股份有限公司110年1月18日函(本院卷第83頁)、被
08 告110年3月24日南市衛食藥字第1100044266號通知陳述意見
09 函(訴願卷第45頁)及110年4月7日陳述意見書(訴願卷第49
10 頁)(本院卷第89頁)等附卷可稽，堪信為真。被告認違反藥
11 事法第27條第1項規定事實明確，爰依同法第92條第1項及臺
12 南市政府處理違反藥事法案件裁罰基準，審酌違規情節及應
13 受責難程度，裁處法定最低罰鍰3萬元，嗣不服申請復核，
14 被告受理後，認申復無理由予以駁回，於法均屬有據。

15 三、原告主張刊登販賣系爭商品顯係單純食品廢棄物於網路清除
16 事件，且PCHOME商店街係國內民眾經常性清除生活中多餘物
17 之網路平台之一，係將廢棄物轉成資源之管道，如使用衣物
18 及書本、開封過之化妝品及食品等皆查有曾變現之紀錄云云
19 乙節，惟查：

20 (一)按如將藥事法第27條第1項所稱之「藥商」限縮於以此為常
21 業之出賣人，而將其餘隨機、零星之藥品販賣者排除管制範
22 圍之外，將使應予管制藥品不論真偽，可透過非常業買賣之
23 私人流竄於市面外，亦將使任何人可任意、偶發地買賣少量
24 藥物予他人，以規避法規管制之適用。不僅將造成藥事管理
25 困難，亦將使國民在錯誤用藥資訊交流中，導致自身用藥安
26 全高度暴露於風險中，而有嚴重侵害身心健康之虞。故對於
27 藥事法所稱之「藥品」欲為販賣業者，不論是否以此為常業
28 或獲利狀況為何，當以經直轄市或縣(市)衛生主管機關核
29 准登記，繳納執照費，領得許可執照後之「藥商」，方准營
30 業。

31 (二)是以，未領有藥商許可證，卻於PCHOME商店街網站販售系爭

01 商品，顯已違反藥事法第27條第1項規定，則被告依藥事法
02 第92條第1項規定予以裁處，自無違誤。

03 又系爭藥品外包裝印有「成藥」、「港香蘭 G.M.P」及「衛
04 署成製字第009023號」字樣，有照片及原告當庭提出之外包
05 裝彩色相片存卷可稽（本院卷第149頁），與原告在PCHOME
06 商店街網站下載網頁畫面相符（本院卷第153頁），又既欲於
07 網路販售物品，自應注意相關資訊並確認其物品屬性，且一
08 般人僅需稍加注意即可明確辨別，則原告謂其縱善盡注意義
09 務，仍無法辨別云云，顯無可採，其疏未注意，難謂無主觀
10 可歸責事由；另藥事法第27條規定既非以「未售出」、「偶
11 然為之販售」或「反覆實施之販賣」之行為，作為是否需申
12 領藥商許可執照之判斷要件，則未領有藥商許可證即於PCHO
13 ME商店街網站上刊登販賣系爭藥品，其行為已違反藥事法第
14 27條規定，是主張上開刊登販賣行為屬單純食品廢棄物於網
15 路清除事件，顯係對法令之誤解。從而，本案違規事證明
16 確，所辯核不足採，揆諸前揭法令規定，被告認事用法俱無
17 不合，原處分並無違誤。

18 四、從而，原處分並無違法，復核決定及訴願決定予以維持，核
19 無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。本件判決基
20 礎已經明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院審
21 酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要。至於原
22 告主張系爭生化湯已經過期就不屬於藥物的性質，應依廢棄
23 物處理等語，被告訴訟理人庭稱：藥事法第21條第6款規定
24 如藥物超過有效期間或保存期限者，就會被認為劣藥，且第
25 90條第2項規定，劣藥販賣或意圖販賣而陳列也會被罰3萬元
26 以上2千萬元以下罰鍰，此部分是否有責，被告機關會依權
27 責認定，併此敘明。

28 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
29 前段，判決如主文。

30 中 華 民 國 111 年 3 月 16 日
31 行政訴訟庭 法 官 侯明正

01 一、上為正本係照原本作成。
02 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，並
03 繳納上訴費用新台幣3,000元，其未表明上訴理由者，應於
04 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
05 本）。上訴理由應表明關於原判決所違背之法令及其具體內
06 容，或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實。
07 中 華 民 國 111 年 3 月 16 日
08 書記官 謝明達