

最 高 行 政 法 院 判 決

108年度上字第1089號

上 訴 人 力勤農產有限公司

代 表 人 梁俊仁

訴訟代理人 陳昭勳律師

被 上 訴 人 臺中市政府衛生局

代 表 人 曾梓展

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108年10月3日臺中高等行政法院108年度訴字第102號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄。

訴願決定及原處分均撤銷。

第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

一、屏東縣政府衛生局於民國107年5月28日會同法務部調查局屏東縣調查站，前往上訴人租賃之冷凍庫（屏東縣內埔鄉樹德巷42號）查獲貯存之「ATRIA 18KG PORK JOWLS FROZEN」103箱（每箱20公斤，標示BEST BEFORE：00000000）及「松坂肉」118箱（每箱6公斤，真空包裝但未有任何日期標示）（以下合稱系爭肉品），疑涉違反食品安全衛生管理法（下稱食安法），乃移請被上訴人辦理。被上訴人於107年5月31日與衛生福利部食品藥物管理署（下稱食藥署）中區管理中心至上訴人營業處（臺中市○○區○○○街000巷0號）稽查，取得上訴人所提供系爭肉品於106年3月27日經食藥署許可之食品及相關產品輸入許可通知，其載明貨物名稱「冷凍去骨豬肉」（通知編號：IFT06FM0000000，報單號碼：BC06116F0529，項次：1，淨重：25,200公斤），嗣據上訴人代表人陳述，系爭肉品即該批進口貨物，進口後全部交由屏東縣業者劉奇岳加工，將肉品切割為豬頭油（出貨單品為L油2

01 0公斤)及松坂肉(出貨單品名為真空包松坂肉)後販售，
02 並逕自將有效日期延長3年。上訴人於106年11月1日將加工
03 後產品販售予仲連實業有限公司(下稱仲連公司)，惟該公
04 司經營不善，上訴人於107年4月24日將系爭肉品運回首揭冷
05 凍庫貯存而遭查獲。被上訴人經審酌調查結果後，認上訴人
06 違反食安法第15條第1項第8款，依同法第44條第1項第2款規
07 定，以107年9月5日局授衛食產字第1070081666號裁處書
08 (下稱原處分)處上訴人新臺幣(下同)180萬元罰鍰，及
09 案內不符規定產品應沒入銷毀。上訴人不服，循序提起行政
10 訴訟，訴請撤銷訴願決定及原處分。經原審以108年度訴字
11 第102號判決(下稱原判決)駁回，上訴人仍不服，遂提起
12 本件上訴。

13 二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審答辯均引用原判決所載。

14 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)依食藥署公
15 告「市售包裝食品有效日期評估指引」之「6. 食品有效日期
16 的訂定與考量的因子」內容，可知食品業者在標示進口食品
17 有效日期時，僅在能請製造商提供足以佐證相等於我國「有
18 效日期」定義的相關資料，才可於包裝上標示與原包裝所標
19 示「best before」和「賞味期限」日期不同的「有效日
20 期」。是上訴人主張：按「畜禽產品有效日期評估及保存性
21 試驗建議書」所載，非小分切之冷凍肉品有效日期，驗證基
22 準並未明訂，業者可依其生產條件及自主管理自訂1年、18
23 個月、2年、30個月等有效日期，上訴人依其條件訂定有效
24 期限，縱認3年之期限過長，則依系爭肉品之賞味期限為201
25 7年12月21日，若以賞味期限為基準延長有效期限(保存期
26 限)訂為延長1年抑或半年，應尚合理云云，並不可採。(二)
27 上訴人雖出具芬蘭食品安全局出口部專員及丹麥貿易商(ES
28 S-FOOD)之電子郵件，說明在歐洲冷凍豬肉保存期限至少18
29 個月以上，惟未提具原製造商對該「BEST BEFORE」(賞味
30 日期)標示及保存期限之相關佐證資料。且經駐瑞典代表處
31 經濟組以107年8月30日瑞典經發字第10708200020號函轉芬

01 蘭原製造商Atria Finland Ltd答覆之電子郵件指出，該批
02 冷凍豬頸肉EXPIRY DATE（有效日期）為產品製造日起算1
03 年，箱外標示BEST BEFORE（00000000）即為產品有效日
04 期。足證系爭肉品進口外箱日期標示「BEST BEFORE：00000
05 000」，係指保存期限而非賞味日期，故被上訴人於107年5
06 月28日查獲時，系爭肉品已逾保存期限，應堪認定。(三)上訴
07 人經營冷凍食品已逾10年，理應知悉食安法之相關規定，且
08 上訴人前於106年10月5日甫因違反食安法第15條第1項第8款
09 規定而遭裁罰，然竟仍有上開違規情事，其主觀上顯有過
10 失，自應受罰。上訴人主張其係遵循丹麥貿易商提供之資
11 訊，要無任何應注意未注意之過失云云，並不可採。上訴人
12 前曾違反食安法第15條第1項第8款規定，經被上訴人於106
13 年10月5日以中市衛食藥字第1060083085號、第10600830851
14 號、第1060082760號、第10600827601至10600827605號函附
15 之8件裁處書裁罰，就該同日8件裁罰併計為1次，應屬對上
16 訴人為有利之認定。又關於違規次數之認定，依食安法第44
17 條第1項罰鍰裁罰標準（下稱罰鍰裁罰標準）第4條附表三規
18 定，係以「自主管機關查獲違規事實當日起前12個月內違反
19 相同條款裁罰次數計算」為認定基準，並非以前後2次違反
20 相同條款經查獲日期是否在12個月內作為違規次數之認定。
21 本件違規係於107年5月28日查獲，而前述8件違反相同條款
22 雖係於106年4月26日及同年月27日經被上訴人查獲，然係於
23 106年10月5日經被上訴人裁罰，自屬符合上開認定基準之情
24 形。上訴人主張：其前有相類似案件遭被上訴人於106年4月
25 26日及27日查獲，非本案查獲12個月內所發生，故基本罰鍰
26 30萬元顯有違誤，應以第1次基本罰鍰6萬元始為正確云云，
27 容屬誤解，並不可採。從而，被上訴人依食安法第44條第1
28 項第2款及罰鍰裁罰標準第4條第1項規定審酌：(1)違規次數
29 (A)：被上訴人第2次查獲上訴人違反食安法第15條第1項
30 第8款規定，為第2次違規，A=30萬元；(2)資力加權(B)：
31 上訴人公司登記之資本額為未達新臺幣1億元，B=1；(3)工

廠非法性加權（C）：免辦理工廠登記，C=1；(4)違規行為故意性加權（D）：上訴人屬過失，D=1；(5)違規樣態加權（E）：違反食安法第15條第1項第8款者，E=1；(6)違規品影響性加權（F）：違規產品未出貨，無需辦理回收，F=1；(7)其他作為罰鍰裁量之參考加權事實（G）：儲存系爭肉品數量達2,768公斤，查獲時系爭肉品已逾有效日期158日，G=6等情，核計罰鍰額度為180萬元（ $A \times B \times C \times D \times E \times F \times G = 30 \text{萬元} \times 1 \times 1 \times 1 \times 1 \times 1 \times 6 = 180 \text{萬元}$ ），以原處分裁處上訴人180萬元罰鍰及不符規定產品應予沒入銷毀，於法尚無違誤，應予維持。至於上訴人主張：被上訴人於罰鍰裁量之參考加權事實（G），未有合理之標準及說明，屬裁量恣意，違反明確性原則、平等原則、比例原則及不當聯結禁止原則乙節。經查，被上訴人業於原處分明確且詳細記載加權之基礎事實及加權之理由，其裁量權行使並無怠惰、濫用、逾越等瑕疵，亦無上訴人所稱有裁量恣意、違反平等原則、比例原則、明確性原則及不當聯結禁止原則之情事。至於被上訴人所舉其他業者違規案件是否有從輕裁罰之情形，乃屬該個案適法性爭議之問題，尚不能據以指摘原處分違法等語，駁回上訴人於原審之訴。

四、本院查：

(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條規定：「（第1項）有下列行為之一者，處新臺幣六萬元以上二億元以下罰鍰；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，一年內不得再申請重新登錄：……二、違反第十五條第一項、第四項或第十六條規定。……（第2項）前項罰鍰之裁罰標準，由中央主管機關定之。」第52條第1項第1款規定：「食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用

洗潔劑，經依第四十一條規定查核或檢驗者，由當地直轄市、縣（市）主管機關依查核或檢驗結果，為下列之處分：一、有第十五條第一項、第四項或第十六條所列各款情形之一者，應予沒入銷毀。」

(二)罰鍰裁罰標準第4條第1項規定：「違反本法第十五條第一項第一款、第二款、第六款、第八款、第九款或第十六條第二款至第四款規定者，其罰鍰之裁罰基準，規定如附表三。」第7條規定：「主管機關為審議裁處罰鍰案件之違規事實及額度，得邀請學者專家及機關代表組成審議小組為之。」附表三：「……裁罰基準：一、依違規次數，按次裁處基本罰鍰（A）如下：（一）一次：新臺幣六萬元。（二）二次：新臺幣三十萬。……（備註：違規次數：自主管機關查獲違規事實當日起前十二個月內違反相同條款裁罰次數計算。）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）：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十二個月內，所有違規產品之銷售額未達新臺幣二百四十萬元者。（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一億元者或未具有商業登記者。……。』『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。……。』『違規行為故意性加權（D）：過失（含有認識過失或無認識過失）：D=1。……註：1. 本裁處罰鍰基準所稱無認識過失，係指行為人雖非故意，但按其情節應注意，並能注意，而不注意者。2. 本裁處罰鍰基準所稱有認識過失，係指行為人對於構成違規之事實，雖預見其能發生而確信其不發生者。……。』『違規態樣加權（E）：違反本法第十五條第一項第八款、第九款或第十六條第四款者：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）：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，其加權倍數得大於一或小於一。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×B×C×D×E×F×G元』……。備註/違規次數：自主管機關查獲違規事實當日起前十二個月內違反相同條款裁罰次數計算。」立法者於103年12月10日修正食安法第44條第1項罰鍰額度為6萬元以上2億元以下，為建立執法公平性，乃於同條第2項授權中央主管機關訂定罰鍰裁罰標準，經核上開裁罰標準未逾越授權目的與範圍，與母法規定意旨及行政罰法第18條第1項「裁處罰鍰，應審酌違反行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，且與比例原則亦不相違，被上訴人於裁罰時應予適用，如恣意不予適用，其裁量即生瑕疵而致裁罰處分違法。

(三)經查，上訴人於106年3月27日取得食藥署食品及相關產品輸入許可通知，進口貨物名稱「冷凍去骨豬肉」（通知編號：IFT06FM0151707，報單號碼：BC06116F0529，項次：1，生產國別：芬蘭，淨重：25,200公斤），進口後全部交由屏東縣業者劉奇岳加工，將肉品切割為豬頭油（出貨單品為L油20公斤）及松坂肉（出貨單品名為真空包松坂肉）後販售，並逕將有效日期延長3年；嗣於106年11月1日將加工後產品售予仲連公司，惟該公司經營不善，上訴人於107年4月24日將其未銷售完之產品運回所承租之屏東縣內埔鄉樹德巷42號冷凍庫貯存，包括「ATRIA 18KG PORK JOWLS FROZEN」103箱（每箱20公斤，標示BEST BEFORE：20171221）、「松坂肉」118箱（每箱6公斤，真空包裝但未有任何日期標示），嗣於107年5月28日遭屏東縣政府衛生局會同法務部調查局屏東縣調查站查獲，經被上訴人調查後，認上訴人違反食安法第15條第1項第8款等情，為原判決依法確定之事實，核與卷證並無不符。原判決並論明：依食藥署公告市售包裝食品有效日期評估指引之「6. 食品有效日期的訂定與考量的因子」

01 內容，可知食品業者在標示進口食品有效日期時，僅在能請
02 製造商提供足以佐證相等於我國「有效日期」定義的相關資
03 料，才可於包裝上標示與原包裝所標示「best before」和
04 「賞味期限」日期不同的「有效日期」，經駐瑞典代表處經
05 濟組函轉芬蘭原製造商Atria Finland Ltd答覆之電子郵件
06 指出，該批冷凍豬頸肉EXPIRY DATE（有效日期）為產品製
07 造日起算1年，箱外標示BEST BEFORE（20171221）即為產品
08 有效日期，足證系爭肉品進口外箱日期標示「BEST BEFOR
09 E：20171221」，係指保存期限而非賞味日期，故被上訴人
10 於107年5月28日查獲時，系爭肉品已逾保存期限，應堪認
11 定。上訴人前於106年10月5日甫因違反同條款規定遭罰，其
12 主觀上顯有過失，自應受罰，上訴人有關按「（財團法人中
13 央畜產會）畜禽產品有效日期評估及保存性試驗建議書」非
14 小分切之冷凍肉品有效日期之建議，本件以賞味期限為基準
15 延長有效期限（保存期限）1年或半年，應尚合理等主張，
16 及所出具芬蘭食品安全局出口部專員及丹麥貿易商（ESS-F0
17 0D）之電子郵件，均非屬芬蘭原製造商對「有效日期」之相
18 關佐證資料，並不可採等語，業論明其得心證之理由及依
19 據，並就上訴人之主張何以不足採，分別論駁甚明，自屬有
20 據。是上訴意旨仍執陳詞，指摘原判決未採其有關係爭肉品
21 保存期限至少18個月，非賞味期限1年，有判決不適用法規
22 或適用不當、理由矛盾之違法等主張，洵非可採。

23 (四)關於裁罰權之行使，原處分就上訴人上開違章事實，係以上
24 訴人前曾違反食安法第15條第1項第8款規定，經被上訴人於
25 106年10月5日以中市衛食藥字第1060083085號、第10600830
26 851號、第1060082760號、第10600827601至10600827605號
27 函附之8件裁處書裁罰，就該同日8件裁罰併計為1次，為本
28 件於107年5月28日查獲前12個月內違反同條款遭裁罰之次
29 數，故本件為第2次違規，A=30萬元；其餘B至F均=1；至
30 於其他作為罰鍰裁量之參考加權事實（G），則以上訴人貯
31 存系爭肉品數量達2,768公斤，查獲時已逾有效日期158日，

01 且其從事食品業10餘年，為臺中市知名輸入食品業者，竟未
02 善盡自主管理責任，並考量所貯存肉品為豬肉，係國人最普
03 遍食用之肉品，違規所生之影響程度更高，故 $G=6$ ，據以計
04 算罰鍰額度為180萬元（ $A \times B \times C \times D \times E \times F \times G = 30 \text{萬元} \times 1 \times 1 \times 1 \times 1 \times 1$
05 $\times 6 = 180 \text{萬元}$ ），因作成原處分裁處上訴人180萬元罰鍰及不
06 符規定產品應予沒入銷毀，原判決核其於法無違，乃予維
07 持，固非無見。其中關於違規次數（A）部分，上訴意旨
08 以：上開8件違反相同條款（計為1次），係於106年4月26日
09 及27日遭查獲，已非本件查獲12個月內所發生，故本件違規
10 次數以2次基本罰鍰30萬元，顯有違誤云云。經查，罰鍰裁
11 罰標準第4條第1項附表三備註：「違規次數：自主管機關查
12 獲違規事實當日起前十二個月內違反相同條款裁罰次數計
13 算。」係以前12個月內有無違反相同條款之「裁罰次數」計
14 算，自係以裁罰時點為次數之認定，且於此時點受處罰人確
15 知違法受罰，上訴人主張以違規行為時點為認定，容屬誤
16 解，並不可採。惟上訴意旨所舉有關「其他作為罰鍰裁量之
17 參考加權事實（G）」部分，裁罰標準第4條第1項附表三
18 （G）加權倍數係規定：「違規案件依前揭原則裁罰有顯失
19 衡平之情事者，得斟酌個案情形，敘明理由，依行政罰法規
20 定予以加權，其加權倍數得大於一或小於一。其有加權者，
21 應明確且詳細記載加權之基礎事實及加權之理由。」此與附
22 表三其他規定整體觀察，就加權事實部分，應先就上開加權
23 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
24 2至5倍，若認依前揭原則裁罰仍「有顯失衡平之情事」，始
25 許「得斟酌個案情形，敘明理由，依行政罰法規定予以加
26 權」予以加重或減輕，惟均「應明確且詳細記載加權之基礎
27 事實及加權之理由」。查被上訴人就加權事實G部分雖予以
28 加重，但並未對於依前揭原則裁罰有何顯失衡平之情事予以
29 說明，於法則有未合，而原處分所記載加權之基礎事實及加
30 權之理由，亦有如下之不適用法規：

- 01 1. 原處分所指上訴人「從事食品業10餘年」及「未善盡自主
02 管理責任」，實分係本件構成應違規態樣加權（E）及故
03 意性加權（D）之事實；至於以「為臺中市知名輸入食品
04 業者」為加重之事由，未據被上訴人說明其在行政罰法上
05 何以需加重之依據。
- 06 2. 原處分所指「所貯存系爭肉品數量達2,768公斤」是否應
07 執為加重事由，須與資力加權（B）併予觀察。依附表三
08 資力加權（B）加權倍數規定：「一、符合下列資力條件
09 者：B=1，（一）自主管機關查獲違規事實當日起前十二個月
10 內，所有違規產品之銷售額未達新臺幣二百四十萬元者。
11 （二）辦理公司或商業登記之資本額或實收資本額、在中華民
12 國境內營運資金未達新臺幣一億元者或未具有商業登記
13 者。二、符合下列資力條件者：B=2，（一）自主管機關查獲
14 違規事實當日起前十二個月內，所有違規產品之銷售額達
15 新臺幣二百四十萬元以上，未達新臺幣四百八十萬元者。
16 （二）辦理公司或商業登記之資本額或實收資本額、在中華民
17 國境內營運資金達新臺幣一億元以上，未達新臺幣十億元
18 者。……五、符合下列資力條件者：B=5，（一）自主管機關
19 查獲違規事實當日起前十二個月內，所有違規產品之銷售
20 額達新臺幣一千九百二十萬元以上者。（二）辦理公司或商業
21 登記之資本額或實收資本額、在中華民國境內營運資金未
22 達新臺幣一百億元者。」復參以加權事實之「註」規定：
23 「1. 前揭加權倍數中所稱資力，係以自主管機關查獲違規
24 事實當日起前十二個月內，所有違規產品之銷售額為準；
25 其未能取得銷售額之資料者，以公司或商業登記之資本額
26 或實收資本額、在中華民國境內營運資金代替之。2. 前揭
27 加權倍數中所稱銷售額，係為營業人銷售貨物所收取之對
28 價，但本次銷售之營業稅額不在其內。3. 前揭加權倍數中
29 所稱所有違規產品，依下列原則計算之：貨物中含有違反
30 本法第十五條第一項第一款、第二款、第六款、第八款、
31 第九款之食品或食品添加物，以其於該違規案中之銷售單

01 位所加總之數額為準。……」可知，附表三所謂之資力加
02 權（B），其主要規範違規事實的規模，而以銷售額來呈
03 現，只有在未能取得銷售額之資料時，始以公司之資本額
04 等代替之。查原處分所指貯存系爭肉品數量達2,768公
05 斤，參諸卷附上訴人售予仲連公司之銷貨單所載，真空包
06 裝松坂肉每公斤350元，L油20KG每公斤40元（原審卷第152
07 頁），則系爭肉品如全數銷售（原處分並未指出於查獲本
08 件違規事實當日起前12個月內，另有其他違規產品之銷售
09 額），其銷售額為330,200元（ $=6 \times 118 \times 350 + 20 \times 103 \times 40$ ），
10 在 $B=1$ 即銷售額在2,400,000元以內，顯不及加重之
11 門檻。易言之，上訴人所貯存之逾有效日期食品數量，經
12 依其可能之銷售額於資力加權（B）已為評價，則被上訴
13 人復以系爭肉品數量大，而在加權事實（G）予以加重，
14 顯有重複評價之情事（除非明確說明，依銷售額折算重量
15 顯有評價不足之情事），並形成不適用資力加權（B）之結
16 果，於法尚有未合。

17 3. 至於上開所餘加重理由「查獲時已逾有效日期158日」

18 「所貯存肉品為豬肉，係國人最普遍食用之肉品，違規所
19 生之影響程度更高」，查此固涉上訴人所為應受之責難程
20 度及所生影響，然未見被上訴人充分說明，依何理由得加
21 權至6？

22 4. 小結：被上訴人認定本件加權事實 $G=6$ ，尚有不適用附表
23 三裁罰基準之情事，其所為之裁罰，即有裁量濫用之違
24 法，原判決予以維持，亦有判決不適用法規之違法。

25 (五)綜上所述，原處分認定上訴人所為構成違反食安法第15條第
26 1項第8款規定之行為，固無違誤，惟關於裁罰權之行使，原
27 處分就該違規事實，違法裁量其加權事實（G）=6，原判決
28 未予糾正，於法則有未合，上訴意旨求予廢棄，為有理由，
29 應予准許，且依原審確定之事實，本院已可自為判決，爰廢
30 棄原判決，並撤銷訴願決定及原處分，由被上訴人另為適法
31 之裁罰。

五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 110 年 6 月 10 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 陳 國 成

法官 蕭 惠 芳

法官 曹 瑞 卿

法官 林 惠 瑜

法官 高 愈 杰

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 110 年 6 月 10 日

書記官 莊 俊 亨