

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第9號

上 訴 人 皇家可口股份有限公司

代 表 人 陳飛龍

訴訟代理人 尤英夫 律師

邱雅文 律師

黃郁炘 律師

被 上 訴 人 臺北市政府衛生局

代 表 人 黃世傑

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24日臺北高等行政法院107年度訴字第1604號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄。

訴願決定及原處分不利上訴人部分均撤銷。

第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

一、本件事實經過：

緣被上訴人會同衛生福利部食品藥物管理署（下稱食藥署）於民國107年3月19日至上訴人之冷凍倉儲場所稽查，查獲上訴人貯存之「Petite大福起司甜點」等85項食品（下稱系爭食品）逾有效日期，認上訴人貯存逾有效日期食品之行為，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，爰依同法第44條第1項第2款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）第4條第1項等規定，以107年4月19日北市衛食藥字第10735222600號裁處書（下稱原處分），處上訴人新臺幣（下同）510萬元罰鍰。上訴人不服，提起訴願，經訴願決定就原處分關於附表項次6、85合計處上訴人12萬元罰鍰部分撤銷，並由被上訴人於

01 決定書送達之次日起50日內另為處分，其餘訴願駁回。惟上
02 訴人仍不服，提起行政訴訟，並聲明訴願決定及原處分不利
03 上訴人部分均撤銷。經臺北高等行政法院（下稱原審）以10
04 7年度訴字第1604號判決（下稱原判決）駁回上訴人之訴，
05 上訴人遂提起本件上訴。

06 二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原
07 判決所載。

08 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

09 （一）上訴人固爭執原處分附表所示食品係為客戶贈與公司高層主
10 管或上游廠商日本株式會社小山製麩所（下稱小山製麩所）
11 為推廣業務所提供之樣品，然就該附表所載食品之數量、品
12 名、已逾越有效（賞味）期限等則無異議，是被上訴人查獲
13 該冷凍倉儲場所內貯存有逾有效日期之食品，亦可認定。

14 （二）上訴人主張系爭食品部分係為個人物品，餘均屬樣品，業於
15 被上訴人調查時即提出陳述書而為主張，且據提出該公司與
16 小山製麩所之會談紀錄、往來電子郵件、上訴人公司營業部
17 通知書與試樣品（寄倉）清單等為憑，對照原處分附表所載
18 各項食品之數量均不多，上訴人此項主張應屬可信；然從食
19 安法第15條第1項第8款法文形式上觀察，固係課予食品業者
20 「不得貯存逾有效日期」食品之行政法上義務，查系爭食品
21 與上訴人其他待販售食品共同貯存於冷凍庫內，並無明顯區
22 隔；觀諸現場照片，冷凍庫內各項食品成箱錯落堆放，何者
23 係屬待販售商品，何者則非，尚難清楚判斷，又系爭食品
24 中，到期日最早者為西元2015年9月1日（編號12），迄於被
25 上訴人執行查緝時，逾期已近2年半，其餘到期日介於2016
26 年至2017年間，逾期亦達數月至1年餘，足認上訴人對於該
27 冷凍庫之倉儲管制未見確實，故上訴人爭執未違反食安法第
28 15條第1項第8款規定，尚難憑採。

29 （三）原處分採用食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準第2
30 條第2款（下稱行為數認定標準）規定，以貯存過期食品之
31 品項數為行為數標準，認定系爭食品逾有效日期者為85項

（經訴願決定撤銷其中2項，僅餘83項），違反食安法第15條第1項第8款之規定，且該等食品未有販售事實等情，而依前開法條及裁罰標準中第1次查獲之基準，不採計任何加權事由，以一行為對應最低裁罰6萬元，總計498萬元等節，均據被上訴人陳明在案。系爭食品中，雖有部分品名相同，然細核該品名相同之品項，則有不同賞味之標記，被上訴人據此認定係為不同品項，應可支持。而原處分據此行為數認定，就各該次行為裁量與之相應之法定最低罰鍰額度，容無就行為數認定標準第2條、第4條規定之標準所示相同事由重複評價之疑慮，無違比例原則，應認為合法。

（四）綜上所述，被上訴人依據食安法第15條第1項第8款、裁罰標準第4條第1項規定之附表三、以及行為數認定標準第2條第2款等規定，以系爭食品之品項認定上訴人違規行為數，再以各行為數裁處最低罰鍰6萬元，於法尚無違誤，訴願決定除撤銷部分外遞予維持，亦無不合。上訴人猶執前詞，請求撤銷訴願決定及原處分不利上訴人部分，為無理由，應予駁回。

四、上訴意旨略謂：

（一）按食安法第15條第1項第8款規定之立法理由，可知立法者制定本款係基於維護食品衛生安全，防止逾有效日期之食品流入市面之立法目的而設。足見食品業者縱然有貯存逾有效日期食品之情況，惟若該等食品確實絕無流入市面販賣之可能性，自不得以該規定相繩。經查，系爭食品僅為「試驗樣品」，為數甚少，且上訴人經評估後認系爭食品難以在國內市場推廣，暫將系爭食品交由倉庫集中保管禁止出貨，自始至終絕無流入市面販賣之可能，自不該當前揭法條之客觀構成要件，原判決遽為不利於上訴人之認定，揆諸前揭立法理由，即有適用法規不當、理由不備及理由矛盾之情形。又原判決未察上訴人於原審就原處分附表項次6、50、51、52、74、85等食品未逾有效日期已有爭執，未進行調查逕以上訴人無異議而認定系爭食品皆逾有效日期，自有認定不憑證

據，有違證據法則、未依職權調查證據及判決理由不備之違法。

(二)經查，被上訴人於相同品名食品（諸如原處分附表項次10與11、項次14與15、項次19與38等）之品項數計算上，莫名再以外箱文字、包裝數量等不同為由，認定非屬同一品項云云，未考量行為數認定標準第4條各款規定視具體個案之違規情形綜合判斷，構成裁量怠惰之違法。另按原審107年度訴字第53號判決意旨，即以一個品項數作為裁罰基礎，然查原處分卻將「品項名稱相同」但「有效日期不同」的項目，分別計算為不同的品項，未究明「逾期食品」之性質與數量，難謂無裁量怠惰之違法，並違反本院98年11月份第2次庭長法官聯席會議決議意旨、食安法第15條第1項第8款、行政罰法第24條規定及比例原則。原判決未察，亦未敘明理由，即屬判決有違背法令或適用法規不當之違法。

(三)被上訴人忽略系爭食品自始至終皆無銷售之可能性，所為裁罰未依裁罰標準第4條第1項規定之附表三有關「其他作為罰鍰裁量之參考加權事實(G)」、「違規品影響性加權(F)」等事項斟酌系爭食品無出貨銷售之可能，所逕自裁處上訴人共510萬元之罰鍰金額已高達商品總價值之100倍以上，責罰顯不相當。故原處分裁量明顯有瑕疵，違反比例原則與平等原則，原判決亦未具體審酌本件個案處罰顯然過苛，自有違誤。

五、本院查：

(一)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：一、違反第8條第1項或第2項規定，經命其限期

改正，屆期不改正。二、違反第15條第1項……規定。」本件原處分以上訴人之冷凍倉儲場所經查獲有逾有效日期之系爭食品，認上訴人有違反食安法第15條第1項第8款「食品有逾有效日期情形，不得貯存」之規定，乃依同法第44條第1項第2款規定處以罰鍰。原判決一方面認定上訴人主張系爭食品83項(原處分認定85項，經訴願決定撤銷其中2項，本件上訴人起訴爭執對其不利部分即該83項)部分為公司高層主管之個人物品，其餘均屬上游廠商日商為推廣業務所提供之樣品為可信，惟另一方面以食安法第15條第1項第8款之規定係在規範食品業者為合於「不得貯存逾有效日期」之要求，有遵循主管機關所公布相關行政命令、並自行建立有效倉儲管理流程與規範之必要，上訴人對於其冷凍庫之倉儲管制未見確實，故上訴人以系爭食品非供販售、無流入市面之虞而爭執未違反食安法第15條第1項第8款規定，尚難憑採為由，駁回上訴人之訴。是本件之爭執，首在於食安法第15條第1項所稱之食品，其意義及範圍為何？是否凡有貯存逾有效日期食品之行為即應依第44條第1項第2款予以處罰？

(二)食安法第1條規定：「為管理食品衛生安全及品質，維護國民健康，特制定本法。」第3條第1款及第7款規定：「本法用詞，定義如下：一、食品：指供人飲食或咀嚼之產品及其原料。七、食品業者：指從事食品或食品添加物之製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出……之業者。」第7條規定：「(第1項)食品業者應實施自主管理，訂定食品安全監測計畫，確保食品衛生安全。(第2項)食品業者應將其產品原材料、半成品或成品，自行或送交其他檢驗機關(構)、法人或團體檢驗。……」第8條規定：「(第1項)食品業者之從業人員、作業場所、設施衛生管理及其品保制度，均應符合食品之良好衛生規範準則。(第2項)經中央主管機關公告類別及規模之食品業，應符合食品安全管制系統準則之規定。……」第9條規定：「(第1項)食品業者應保存產品原材料、半成品及成品之來源相關文件。(第2項)

01 經中央主管機關公告類別與規模之食品業者，應依其產業模
02 式，建立產品原材料、半成品與成品供應來源及流向之追溯
03 或追蹤系統。……」第13條第1項規定：「經中央主管機關
04 公告類別及規模之食品業者，應投保產品責任保險。」第41
05 條第1項規定：「直轄市、縣（市）主管機關為確保食
06 品……符合本法規定，得執行下列措施，業者應配合，不得
07 規避、妨礙或拒絕：一、進入製造、加工、調配、包裝、運
08 送、貯存、販賣場所執行現場查核及抽樣檢驗。二、為前款
09 查核或抽樣檢驗時，得要求前款場所之食品業者提供原料或
10 產品之來源及數量、作業、品保、販賣對象、金額、其他佐
11 證資料、證明或紀錄，並得查閱、扣留或複製之。三、查核
12 或檢驗結果證實為不符合本法規定之食品……，應予封存。
13 四、對於有違反第8條第1項、第15條第1項……者，得命食
14 品業者暫停作業及停止販賣，並封存該產品。」由以上規定
15 可知，食安法係為管理食品衛生安全及品質，維護國民健康
16 而制定，關於食品衛生安全之規範對象是食品業者，即從事
17 食品或食品添加物之製造、加工、調配、包裝、運送、貯
18 存、販賣、輸入、輸出之業者，而所稱之食品，應指供人飲
19 食或咀嚼產品之成品、半成品及其原料；為管理食品衛生，
20 食安法第8條第1項要求食品業者之從業人員、作業場所、設
21 施衛生管理及其品保制度，均應符合食品之良好衛生規範準
22 則之規定。

23 （三）食品良好衛生規範準則第1條規定：「本準則依食品安全衛
24 生管理法（以下簡稱本法）第8條第4項規定訂定之。」第2
25 條前段規定：「本準則適用於本法第3條第7款所定之食品業
26 者。」第3條規定：「本準則用詞，定義如下：一、原材
27 料：指原料及包裝材料。二、原料：指成品可食部分之構成
28 材料，包括主原料、副原料及食品添加物。三、主原料：
29 指構成成品之主要材料。四、副原料：指主原料及食品添加
30 物以外構成成品之次要材料。……七、食品作業場所：指食
31 品之原材料處理、製造、加工、調配、包裝及貯存場所。

……十一、區隔：指就食品作業場所，依場所、時間、空氣流向等條件，予以有形或無形隔離之措施。……」第6條規定：「食品業者倉儲管制，應符合下列規定：一、原材料、半成品及成品倉庫，應分別設置或予以適當區隔，並有足夠之空間，以供搬運。二、倉庫內物品應分類貯放於棧板、貨架上或採取其他有效措施，不得直接放置地面，並保持整潔及良好通風。三、倉儲作業應遵行先進先出之原則，並確實記錄。四、倉儲過程中需管制溫度或濕度者，應建立管制方法及基準，並確實記錄。五、倉儲過程中，應定期檢查，並確實記錄；有異狀時，應立即處理，確保原材料、半成品及成品之品質及衛生。六、有污染原材料、半成品或成品之虞之物品或包裝材料，應有防止交叉污染之措施；其未能防止交叉污染者，不得與原材料、半成品或成品一起貯存。」由以上規定可知，食品業者應依上開第6條之規範準則為倉儲管制，以確保原材料、半成品及成品之品質及衛生，如有污染原材料、半成品或成品之虞之物品或包裝材料，應有防止交叉污染之措施，其未能防止交叉污染者，不得與原材料、半成品或成品一起貯存。職是，食品業者之倉儲，如所貯存者係其產品之原料、半成品或成品，且有食安法第15條第1項各款情事之一者，例如第8款之逾有效日期，依前揭同法第44條第1項第2款之規定固應予以處罰；惟如一起貯存者係其產品之原料、半成品或成品以外之物品或包裝材料，而有將未能防止交叉污染之虞之物品或包裝材料與原材料、半成品或成品一起貯存者，依前開之說明，則係違反食安法第8條第1項所定之食品業者之作業場所應符合食品之良好衛生規範準則之義務，依前揭同法第44條第1項第1款之規定，應命其限期改正，屆期不改正者，依同條項之規定予以處罰。申言之，該食品業者倉儲所貯存的物品，如經查證確認並非且無可能係該食品業者產品之原料、半成品或成品者，則並不該當食安法第15條第1項第8款規範管理之食品，縱亦係可供人飲食或咀嚼之產品且逾有效日期，亦不得依同法第44條

第1項第2款之規定予以處罰。從而，原判決以從食安法第15條第1項第8款法文形式上觀察，固係課予食品業者「不得貯存逾有效日期」食品之行政法上義務，食品業者為合於該要求，則有遵循主管機關所公布相關行政命令、並自行建立有效倉儲管理流程與規範之必要一節，實係混淆食安法第8條第1項所定食品業者之作業場所應符合食品之良好衛生規範準則之義務，與同法第15條第1項第8款所定食品業者就逾有效日期之食品產品不得貯存之義務。

(四)查就本件系爭食品83項，原判決以：上訴人主張系爭食品部分係為個人物品，餘均屬樣品，業於被上訴人調查時即提出陳述書而為主張（原處分卷第72-73頁），且據提出上訴人與小山製麩所之會談紀錄（原審卷第77-84頁）、往來電子郵件（原審卷第85-96頁、原處分卷第89-96頁）、上訴人公司營業部通知書與試樣品（寄倉）清單（原審卷第99-101頁）等為憑，對照原處分附表所載各項食品之數量均不多，乃認定上訴人系爭食品部分係為個人物品，餘均屬樣品之事實，經核確有前揭證據資料在卷可稽且無不相符之處，與經驗法則與論理法則亦無違背，本院應以為判決基礎。又查，經與上訴人提出之列有其各項產品名稱之簽收單（原處分卷第88頁）予以比對，亦應無將系爭食品用於各該產品之原料、半成品及成品之可能，則原判決復逕以冷凍庫內各項食品成箱錯落堆放，何者係屬待販售商品，何者則非，尚難清楚判斷，又酌以系爭食品逾有效日期甚久，足認上訴人有對於該冷凍庫之倉儲管制未見確實之情事為由，認定上訴人有違反食安法第15條第1項第8款規定之情事，依前段之說明，原判決有法律涵攝事實錯誤及適用法規不當之違法。至於上訴人於食品作業場所貯存私人物品及其他食品業者提供之產品樣品，倉儲管制未見確實，是否有違反食安法第8條第1項或其他規定，則應另由被上訴人予以調查處理，併此指明。

01 (五)綜上，原處分不利於上訴人之部分，以上訴人有違反食安法
02 第15條第1項第8款規定之情事，而依同法第44條第1項第2款
03 之規定處以罰鍰，於法有違，訴願決定遞予維持，亦有未合
04 ，原判決未予糾正，維持訴願決定及原處分不利於上訴人之
05 部分，而駁回上訴人在原審之訴，自係違背法令，上訴意旨
06 求予廢棄，為有理由，應予准許；且依原審確定之事實，本
07 院已可自為判決，爰廢棄原判決，並撤銷訴願決定及原處分
08 不利於上訴人之部分。

09 六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項
10 、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

11 中 華 民 國 110 年 6 月 10 日

12 最高行政法院第一庭

13 審判長法官 侯 東 昇

14 法官 簡 慧 娟

15 法官 鍾 啟 煌

16 法官 蔡 紹 良

17 法官 王 碧 芳

18 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

19 中 華 民 國 110 年 6 月 10 日

20 書記官 葉 倩 如