

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第78號

上 訴 人 臺北市政府衛生局

代 表 人 黃世傑

訴訟代理人 俞旺程

吳健銘

郭思含

被 上 訴 人 一金湖有限公司

代 表 人 阮俊明

訴訟代理人 李德正 律師

廖乃慶 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109年11月30日臺北高等行政法院108年度訴更一字第87號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

理 由

一、事實概要：被上訴人於民國106年5月間自中國進口「調製番茄乾」乙批（下稱系爭番茄乾），出售予訴外人樺興乾果行，樺興乾果行復轉售予訴外人上慶商行。嗣彰化縣衛生局於106年6月22日前往上慶商行取樣檢驗，檢出二氧化硫0.7514g/kg，超過標準值0.5g/kg，被上訴人申請複驗，經該局以原留檢體檢出結果為0.733g/kg，並移送被上訴人所在地之食品安全衛生管理法（下稱食安法）主管機關即上訴人處理。經上訴人通知被上訴人到場陳述意見後，乃依裁處時食安法第47條第8款，以106年8月18日北市衛食藥字第10645047700號裁處書（下稱原處分）處被上訴人罰鍰新臺幣3萬

元，並附註載明請於106年9月8日前提具銷毀計畫書，送上訴人核定後始得後續銷毀作業。被上訴人不服，循序提起行政訴訟，訴請撤銷訴願決定及原處分，經臺北高等行政法院（下稱原審）以107年度訴字第212號判決（下稱前程序判決）准許被上訴人聲明之請求。上訴人不服，提起上訴，經本院以108年度判字第477號判決（下稱本院發回判決）廢棄前程序判決，發回原審更為審查。嗣經原審108年度訴更一字第87號判決（下稱原判決）撤銷訴願決定及原處分，上訴人猶未甘服，提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張及上訴人於原審之答辯，均引用原判決之記載。

三、原審判決撤銷訴願決定及原處分，係以：(一)揆之原處分記載可知，原處分事實欄明載被上訴人的違章行為係「販售」系爭番茄乾，處分理由欄亦記載「進口、販售」，法律依據則記載裁處時食安法第18條、第47條第8款（按：販賣以外行為）之規定。而被上訴人實際上係自大陸地區輸入系爭番茄乾後予以販賣，則如此事實、法律效果矛盾的原處分，究係處罰被上訴人販賣前的「輸入」行為？或係處罰被上訴人輸入後之「販賣」行為？並不明確。(二)觀之被上訴人於訴願書事實欄及起訴書所載之事實，均係陳述其自大陸進口系爭番茄乾後售予樺興乾果行，樺興乾果行再轉售上慶商行之輸入後復行販賣的行為，而上訴人提出之訴願答辯書、訴願補充答辯書，及於原判決訴訟程序所提行政訴訟答辯狀、陳報狀、陳報(二)狀，則於事實欄一再重申原處分事實欄所載「彰化縣衛生局106年6月22日於上慶商行（彰化縣○○市○○路0段000號）抽驗由受處分人（即被上訴人，下同）『販售』調製番茄乾（有效日期：2019年5月23日）產品，檢驗結果檢出二氧化硫0.751g/kg（標準0.5g/kg以下）不符規定……」等語，亦即被上訴人「販賣」系爭番茄乾經彰化縣衛生局檢出二氧化硫超標之違章事實。再觀諸訴願決定書理由欄載稱，亦認被上訴人的違規事實為「販賣」。足見原處

01 分顯有內容不明確之情形，致被上訴人、訴願機關，甚至於
02 上訴人本身均已混淆，而無法充分瞭解原處分主旨所由之原
03 因事實及其依據的法令，並判斷原處分合法與否，是原處分
04 違反行政行為明確性原則而有重大瑕疵，應予撤銷等語。

05 四、上訴意旨略以：立法者對食品販賣、販賣以外行為違反食安
06 法第18條規定，課以不同責任。違反前者，須經限期改正，
07 屆期不改正者，始得處以罰鍰處分；違反後者，不須經限期
08 改正，即得處以罰鍰處分。此即裁處時食安法第47條第8款
09 與第48條第8款之立法區別。被上訴人從事食品輸入、販賣
10 多年，對上開食品衛生管制之「源頭管理」（製造、輸入、
11 供應）當有認識。原處分於「事實」敘述彰化縣政府查獲販
12 賣之前階段行為經過；而於「處分理由」援引被上訴人受託
13 人阮君坦言「自大陸進口（輸入）」證詞，乃為上訴人綜合
14 調查證據結果，審認被上訴人兼具進口（輸入）及販賣行
15 為，依經驗論理法則，選擇符合源頭管理之立法目的，以販
16 賣以外行為違反規定逕處以「罰鍰處分」而非「限期改
17 正」。故於「法令依據」記明違反行為之法效為第47條第8
18 款，而非第48條第8款；進而於主旨記載「處被上訴人新臺
19 幣（下同）3萬元罰鍰，並限於106年9月8日前提具銷毀計畫
20 書送上訴人核定後銷毀。」應無原處分有重大瑕疵之情形。
21 原審更審時除未詳查食安法販賣與供應為不同行為外，亦未
22 審酌供應之行為與進口輸入，或如被上訴人兼具輸入、販賣
23 行為，以供應泛稱之妥當性，認定原處分重大瑕疵，違背經
24 驗法則及違背法令。原審更審於109年11月26日進行言詞辯
25 論，置準備程序所協議簡化之爭點於不顧，未令兩造就爭點
26 為辯論，未查明本件裁處事由具多階段行政程序事由；亦未
27 審酌上訴人於原處分、訴願階段及更審之整體內容及攻防主
28 張，違反論理法則及經驗法則等語。

29 五、本院查：

30 （一）裁處時食安法第3條規定：「本法用詞，定義如下：……

31 七、食品業者：指從事食品或食品添加物之製造、加工、調

01 配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出或從事食品器
02 具、食品容器或包裝、食品用洗潔劑之製造、加工、輸入、
03 輸出或販賣之業者。」第18條規定：「（第1項）食品添加
04 物之品名、規格及其使用範圍、限量標準，由中央主管機關
05 定之。（第2項）前項標準之訂定，必須以可以達到預期效
06 果之最小量為限制，且依據國人膳食習慣為風險評估，同時
07 必須遵守規格標準之規定。」第47條第8款規定：「有下列
08 行為之一者，處新臺幣3萬元以上3百萬元以下罰鍰；情節重
09 大者，並得命其歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、
10 工廠之全部或部分登記事項，或食品業者之登錄；經廢止登
11 錄者，1年內不得再申請重新登錄：……八、除第48條第8款
12 規定者外，違反中央主管機關依第18條所定標準中有關食品
13 添加物規格及其使用範圍、限量之規定。」第48條第8款規
14 定：「有下列行為之一者，經命限期改正，屆期不改正者，
15 處新臺幣3萬元以上3百萬元以下罰鍰；情節重大者，並得命
16 其歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或
17 部分登記事項，或食品業者之登錄；經廢止登錄者，1年內
18 不得再申請重新登錄：……八、食品業者販賣之產品違反中
19 央主管機關依第18條所定食品添加物規格及其使用範圍、限
20 量之規定。」而行政院衛生署（102年改制為衛生福利部）
21 依裁處時食安法第18條第1項授權訂定「食品添加物使用範
22 圍及限量暨規格標準」（下稱食品添加物標準）第2條附表1
23 規定，第4類漂白劑即亞硫酸鉀、亞硫酸鈉、亞硫酸氫鈉、
24 低亞硫酸鈉、偏亞硫酸氫鉀、亞硫酸氫鉀、偏亞硫酸氫鈉可
25 使用於脫水水果，用量以SO₂（即二氧化硫）殘留量計為0.5
26 g/kg以下。準此，從事脫水水果製造、加工、調配、包裝、
27 運送、貯存、販賣、輸入、輸出之食品業者，固得於食品中
28 使用上述漂白劑，惟其用量為二氧化硫殘留量0.5g/kg以
29 下，始符合標準，否則即違反食品添加物標準，且裁處時食
30 安法第48條第8款所規範者，僅「食品業者販賣之產品」違
31 反食品添加物標準之情形，至其他違反食品添加物標準之情

01 形，則應適用第47條第8款規定，是食品業者輸入之產品如
02 違反食品添加物標準，即應適用同法第47條第8款規定逕予
03 裁罰，而毋庸依同法第48條第8款規定先命限期改正，屆期
04 不改正者，始得裁罰。

05 (二)按行政程序法第96條第1項第2款所謂「事實、理由及其法令
06 依據」，乃行政機關為處分時，斟酌全部陳述與調查事實及
07 證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，作成決
08 定-即「主旨」之所由依據；書面行政處分所記載之「事
09 實、理由及其法令依據」，如已足使受處分之相對人瞭解該
10 處分之決定（主旨）所由之原因事實及其依據之法令，且不
11 影響處分之結果者，縱其事實與理由之記載稍欠完足，尚難
12 謂為違反行政行為內容之明確性原則。又法律行為之內容雖
13 不明確，得經由解釋排除者，則尚非足以影響其法律效力之
14 不明確。經查，原處分之事實欄記載「彰化縣衛生局106年6
15 月22日於上慶商行……抽驗由受處分人販售調製番茄乾（有
16 效日期：2019年5月23日）產品，檢驗結果檢出二氧化硫0.7
17 51g/kg（標準：0.5g/kg以下）不符規定……」，法律依據
18 記載「違反食品安全衛生管理法第18條規定，爰依同法第47
19 條第8款之規定處分如主旨」，處分理由記載「查案內產品
20 違反食品安全衛生管理法第18條規定，經本局106年7月26日
21 訪談受處分人之受託人阮文豪君表示略以：『案內產品調製
22 番茄乾（有效日期：2019年5月23日）確實為本公司進口、
23 販售，當初106年5月25日進口時共計輸入104箱，每箱24k
24 g，全數共計2,496kg。』，製作調查紀錄查證違規屬實在
25 卷，核其違規情事應依上開法條規定處分。」等語。本件處
26 分之事實究係被上訴人販賣系爭蕃茄乾違反食品添加物標
27 準？抑或被上訴人進口輸入系爭蕃茄乾違反食品添加物標
28 準？業經本院發回判決指明前程序原審審判長未依行政訴訟
29 法第125條第2項、第3項規定行使闡明權予以究明，使當事
30 人為適當完全的陳述，有判決不適用行政訴訟法第125條第2
31 項、第3項規定之違法等情。觀諸上訴人108年11月29日（原

審更審收文日期)補充答辯狀記載：「系爭食品係原告輸入並販賣予上慶商行……綜合前開法令依據及處分理由內容，被告引用行為時食品安全衛生管理法第47條第8款，排除同法第48條第8款規定，自係選擇原告輸入行為予以裁處，故無須命限期改正。」等語(原審更審卷第43-44頁)，可知，上訴人於原審更審言詞辯論程序前已敘明本件處分之事實係被上訴人進口輸入系爭蕃茄乾違反食品添加物標準。嗣原審於109年3月31日行準備程序時整理爭點二：「……是否足以證明原告進口輸入之系爭蕃茄乾二氧化硫殘留超過標準？」等語，即以可否證明被上訴人進口輸入系爭蕃茄乾二氧化硫殘留超過食品添加物標準為爭點。另原判決關於「三、(一)被告答辯要旨」亦載明：「依原處分法律依據欄及處分理由欄的記載可知，被告非以原告販賣系爭蕃茄乾為裁罰理由，而係以販賣的前行為(進口、輸入或供應)為裁罰標的」等語，足見，上訴人已依本院發回判決意旨具體敘明本件處分之事實，並無混淆之情形。揆諸前揭說明，以原處分記載之內容，對原處分所指之違章行為事實及適用法令有關之事項，已達於可得確定之程度，並無違反明確性原則之情形。迺原審未察，而以原處分顯有內容不明確，致被上訴人、訴願機關，甚至於上訴人本身均已混淆，而無法充分瞭解原處分主旨所由之原因事實及其依據的法令，並判斷原處分合法與否，原處分違反行政行為明確性原則而有重大瑕疵等由，撤銷訴願決定及原處分，即有判決適用法規不當之違法。

(三)綜上，原判決既有如上所述之違法，且就本院發回判決指明應依職權調查之事實，未予調查，與判決結論有影響，上訴人求予廢棄，應認有理由。因被上訴人是否該當裁處時食安法第47條第8款之裁罰要件，尚須由原審調查事實始能判斷，自應由本院將原判決廢棄，發回原審更為審理。

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、第260條第1項，判決如主文。

01 中 華 民 國 111 年 3 月 31 日

02 最高行政法院第四庭

03 審判長法官 胡 方 新

04 法官 陳 國 成

05 法官 蕭 惠 芳

06 法官 曹 瑞 卿

07 法官 林 惠 瑜

08 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

09 中 華 民 國 111 年 3 月 31 日

10 書記官 林 郁 芳