

# 最 高 行 政 法 院 判 決

114年度上字第29號

上 訴 人 鉅登團膳食品有限公司

代 表 人 鍾月嬌

訴訟代理人 趙澤維 律師

被 上 訴 人 臺北市政府衛生局

代 表 人 黃建華

訴訟代理人 董若傑

謝幸霖

曾惠敏（兼送達代收人）

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113年11月7日臺北高等行政法院113年度訴字第399號判決，提起上訴，本院判決如下：

## 主 文

一、原判決廢棄。

二、訴願決定及原處分均撤銷。

三、被上訴人應返還上訴人新臺幣15萬9,999元。

四、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

## 理 由

一、事實概要：

(一)被上訴人為執行112年度餐盒食品製造業稽查專案，於民國112年3月8日派員至上訴人經營的餐盒食品工廠（○○市○○區○○路0段00巷00號0樓，下稱系爭場所）稽查，查知系爭場所屬衛生福利部公告應符合食品安全管制系統準則（下稱管制準則）規定的餐盒食品工廠，惟有：1.上訴人成立的食品安全管制小組（下稱管制小組）就「HACCP（即危害分析重要管制點）計劃書-團膳產品特性及儲運方式」表未記載衛生規格、「HACCP計劃書-餐盒產品製造流程圖」的加工步驟與實際作業不符（例如未將包裝材料紙餐盒、封膜的驗收、貯存列入）、「HACCP危害分析工作表」的加工步驟有遺漏或未作危害分析，且豆腐驗收的生物性危害列入肉毒桿

01 菌，但未能提出佐證，違反管制準則第5條（下稱初查違規  
02 事實1）；2.管制小組就「重要管制點判定」表未依判定樹  
03 進行判定（例如白米驗收YES→YES→CCP YES，但管制小組  
04 判定CCP NO）、「HACCP計劃書-團膳產品HACCP計劃表」就  
05 同一危害管制點未歸為同一危害分析重要管制點計畫中（例  
06 如僅列炸雞腿的重要管制點，而未就炸豬排等炸物同一列  
07 入），違反管制準則第6條（下稱初查違規事實2）；3.管制  
08 小組就「HACCP計劃書-團膳產品HACCP計劃表」之豬肉絲驗  
09 收的重要管制點及管制界限欄未填載，違反管制準則第7條  
10 （下稱初查違規事實3）；4.管制小組就「HACCP計劃書-團  
11 膳產品HACCP計劃表」之豬肉絲驗收的監測項目、方法、頻  
12 率、負責人員等欄位未填載，違反管制準則第8條（下稱初  
13 查違規事實4）；5.管制小組就「HACCP計劃書-團膳產品HAC  
14 CP計劃表」之豬肉絲驗收填載非有效的矯正措施（所填「每  
15 年與供應商簽定切結合約，每年進行委外檢測」，且管制小  
16 組未針對矯正措施加以檢討），違反管制準則第9條（下稱  
17 初查違規事實5）；6.管制小組就「HACCP計劃書-團膳產品H  
18 ACCP計劃表」之豬肉絲驗收的確認方法欄未填載，違反管制  
19 準則第10條（下稱初查違規事實6）；7.管制小組成員已變  
20 更，惟成員名單未更新、管制小組成員教育訓練時數不足、  
21 管制小組未定期召開HACCP計畫相關會議並作成紀錄、無執  
22 行HACCP人員內部教育訓練紀錄、危害分析重要管制點相關  
23 計畫文件未更正為最新版本，違反管制準則第3條、第4條、  
24 第11條及第12條（下稱初查違規事實7），於是開立112年3  
25 月8日第1100644號食品衛生限期改善通知單，命上訴人於11  
26 2年4月10日前完成改善。

27 (二)被上訴人於112年5月19日派員至系爭場所複查，認初查違規  
28 事實7部分已完成改善；初查違規事實1、2及5部分仍不合格  
29 （下稱複查違規事實1、2及5）；初查違規事實3部分，「HA  
30 CCP計劃書-團膳產品HACCP計劃表」之豬肉絲驗收的重要管  
31 制點欄仍未填載；管制界限欄雖已填載，惟所填「冷凍溫

01 度-18°C以下」與顯著的安全危害欄所載「化學性（抗生素  
02 磺胺劑乙型受體素殘留）」不相關（下稱複查違規事實  
03 3）；初查違規事實4部分，「HACCP計劃書-團膳產品HACCP  
04 計劃表」之豬肉絲驗收的有關欄位雖已填載，惟監控項目欄  
05 所填「溫度」、監控方法欄填載「重量及溫度測量」及監控  
06 頻率欄所填「第1批食品」未能提具合理依據（下稱複查違  
07 規事實4）；初查違規事實6部分，「HACCP計劃書-團膳產品  
08 HACCP計劃表」之豬肉絲驗收的確認方法欄雖已填載，惟所  
09 填「定期追蹤」，未敘明定期追蹤的內容為何，未能確認HA  
10 CCP執行的有效性，且仍無每年1次的內部稽核紀錄可備查，  
11 又確認程序未包含監測儀器定期校正（下稱複查違規事實  
12 6），仍有違反食品安全衛生管理法（下稱食安法）第8條第  
13 2項及管制準則第5條至第10條規定情形，屆期未完成改善，  
14 於是依食安法第44條第1項第1款、食品安全衛生管理法第44  
15 條第1項罰鍰裁罰標準（下稱系爭裁罰標準）第3條第2項及  
16 其附表2規定，以112年6月15日北市衛食藥字第1123022100  
17 號裁處書裁處上訴人新臺幣（下同）192萬元罰鍰（下稱原  
18 處分，起訴時已分期繳納15萬9,999元）。上訴人不服，循  
19 序提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷；被上  
20 訴人應返還上訴人已繳納的罰鍰15萬9,999元。案經臺北高  
21 等行政法院（下稱原審）113年度訴字第399號判決（下稱原  
22 判決）駁回後，上訴人仍不服，提起本件上訴。

23 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審的答辯均引用原判決記  
24 載。

25 三、原判決駁回上訴人在原審的起訴，是以：(一)上訴人初查時所  
26 提「HACCP計劃書-餐盒產品製造流程圖」未將「紙餐盒」列  
27 入，已經稽查人員以手繪方式加註說明，非全無輔導。惟上  
28 訴人複查時仍未將「紙餐盒」列入產品製造流程圖，屬危害  
29 分析表加工步驟有遺漏（未分析），違反管制準則第5條規  
30 定。(二)上訴人初查時所提「重要管制點判定」表有關「白米  
31 驗收」及「白飯室溫儲存」項屬重要管制點，上訴人應判定

01 為Yes，竟判定為NO。複查時上訴人仍判定為NO。又同樣是  
02 製造油炸，製造過程有相似的管制點，應歸為同一危害分析  
03 重要管制點計畫中，但上訴人提出的「HACCP計畫書-團膳產  
04 品HACCP計畫表」僅列炸雞腿，而未將炸豬排等炸物列入，  
05 均違反管制準則第6條規定。(三)上訴人初查時所提「HACCP計  
06 劃書-團膳產品HACCP計畫表」誤以為「品溫」為烤、蒸、  
07 滷、熱炒、水煮的管制界限，例如蔥花蒸蛋的「每一個防治  
08 措施之管制界限」記載「品溫達85°C以上」，經稽查人員加  
09 註「中心85°C」予以說明，尚非全無輔導。又豬肉絲驗收的  
10 「重要管制點」、「每一個防治措施之管制界限」及「監  
11 控」等欄位均空白。上訴人於複查時雖未更正修改日期，但  
12 已將各品名「每一個防治措施之管制界限」由「品溫」修正  
13 為「中心溫度」，且已就前揭豬肉絲驗收的空白處予以填  
14 寫，惟關於「顯著之安全危害」卻記載「化學性抗生素磺胺  
15 劑乙型受體素殘留」；「每一個防治措施之管制界限」記載  
16 「冷凍溫度-18度C以下」，與重要管制點的管制界限不相  
17 關，違反管制準則第7條規定。(四)依管制準則第3條第2項規  
18 定，管制小組成員應包含專門職業人員、品質管制人員、衛  
19 生管理人員，且須接受一定時數課程，並領有合格證書，上  
20 訴人應熟稔法規，不得主張不了解文書填寫的要件。系爭場  
21 所經被上訴人初查後，當場開立限期改善通知單交上訴人簽  
22 收，該通知單無不明確可言，被上訴人亦非全無輔導即予重  
23 罰。HACCP計畫書的目的是將生產流程繪製成流程圖，並標  
24 出各步驟及重要管制點，再將流程圖帶至製作現場，確認加  
25 工流程圖與現場實際製作狀況相符。文書流程上未包含的項  
26 目，可推知現場實際製作流程亦未包含該項目，即有礙於食  
27 安，尚非只是文書稽核。上訴人並未舉證證明其於現場實際  
28 製作時已完成，故上訴人縱於112年6月已列入食品安全管制  
29 系統稽查符合性的名單，仍不能證明複查時現場實際製作流  
30 程符合標準。(五)建立管制界限後，應訂定監測計畫，以確保  
31 重要管制點在控制之下。另應對每一重要管制點研訂發生系

01 統性變異時的矯正措施，並應確認食品安全管制系統執行的  
02 有效性，每年至少進行1次內部稽核。每一項目未切實作到  
03 即應受罰。故違反管制準則第7條至第10條規定，主管機關  
04 對有1項違失的處罰，當然比有2項違失的處罰為輕，系爭裁  
05 罰標準第3條第2項因而規定按缺失數加權計算，缺失數愈  
06 多，加權倍數愈重，與立法意旨相符，未逾母法限度。(六)被  
07 上訴人依系爭裁罰標準認定上訴人有6個不同缺失數，而同  
08 一條號內所列「所見事實」即使逾1個不合格，仍只認定為1  
09 個缺失數，是以違規缺失數認定自始即以查檢表所列「條號  
10 數」計算，依系爭裁罰標準及其附表2審認上訴人第1次違反  
11 管制準則基本罰鍰A=6萬元、資力加權B=1、工廠非法性加權  
12 C=1、違反管制準則的缺失數為6加權D=32、書面紀錄及檔案  
13 彙整保存加權E=1、其他作為罰鍰裁量的參考加權事實F=1，  
14 是罰鍰金額依計算式 $A \times B \times C \times D \times E \times F = 6 \text{ 萬元} \times 1 \times 1 \times 32 \times 1 \times 1 = 192 \text{ 萬}$   
15 元，尚無違誤。上訴人營業已久，兩個月銷售額就高達1,00  
16 0多萬，並非甫從事業務的食品業者，且過失明顯，112年度  
17 餐盒食品製造業稽查專案只有上訴人不合格，在2個月改善  
18 期間內均未改善，被上訴人因而未適用項次F予以調整，難  
19 認有何違誤。至被上訴人其他裁處案例，或是錯誤適用系爭  
20 裁罰標準附表2，上訴人不能主張不法平等，或是缺失數與  
21 本件不同，均不能比附援引，原處分未違反比例原則等等，  
22 為其判斷的基礎。

#### 23 四、本院的判斷：

24 (一)食安法第3條第7款規定：「本法用詞，定義如下：……七、  
25 食品業者：指從事食品或食品添加物之製造、加工、調配、  
26 包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出或從事食品器具、食  
27 品容器或包裝、食品用洗潔劑之製造、加工、輸入、輸出或  
28 販賣之業者。」第8條第2項及第4項規定：「(第2項)經中  
29 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  
30 系統準則之規定。……(第4項)……第2項食品安全管制系  
31 統準則……由中央主管機關定之。」第44條第1項第1款及第

01 2項規定：「（第1項）有下列行為之一者，處新臺幣6萬元  
02 以上2億元以下罰鍰；情節重大者，並得命其歇業、停業一  
03 定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，  
04 或食品業者之登錄；經廢止登錄者，1年內不得再申請重新  
05 登錄：一、違反第8條……第2項規定，經命其限期改正，屆  
06 期不改正。……（第2項）前項罰鍰之裁罰標準，由中央主  
07 管機關定之。」第55條之1規定：「依本法所為之行政罰，  
08 其行為數認定標準，由中央主管機關定之。」

09 (二)依食安法第8條第2項規定授權訂定的管制準則第2條規定：  
10 「（第1項）本準則所稱食品安全管制系統（以下簡稱本系  
11 統），指為鑑別、評估及管制食品安全危害，使用危害分析  
12 重要管制點原理，管理原料、材料之驗收、加工、製造、貯  
13 存及運送全程之系統。（第2項）前項系統，包括下列事  
14 項：一、成立食品安全管制小組（以下簡稱管制小組）。  
15 二、執行危害分析。三、決定重要管制點。四、建立管制界  
16 限。五、研訂及執行監測計畫。六、研訂及執行矯正措施。  
17 七、確認本系統執行之有效性。八、建立本系統執行之文件  
18 及紀錄。」第3條規定：「（第1項）中央主管機關依本法第  
19 8條第2項公告之食品業者……應成立管制小組，統籌辦理前  
20 條第2項第2款至第8款事項。（第2項）管制小組成員，由食  
21 品業者之負責人或其指定人員，及專門職業人員、品質管制  
22 人員、生產部（線）幹部、衛生管理人員或其他幹部人員組  
23 成，至少3人，其中負責人或其指定人員為必要之成員。」  
24 第4條第1項規定：「管制小組成員，應曾接受中央主管機關  
25 認可之食品安全管制系統訓練機關（構）……辦理之相關課  
26 程至少30小時，並領有合格證明書；從業期間，應持續接受  
27 訓練機關（構）或其他機關（構）辦理與本系統有關之課  
28 程，每3年累計至少12小時。」第5條規定：「管制小組應以  
29 產品之描述、預定用途及加工流程圖所定步驟為基礎，確認  
30 生產現場與流程圖相符，並列出所有可能之生物性、化學性  
31 及物理性危害物質，執行危害分析，鑑別足以影響食品安全

01 之因子及發生頻率與嚴重性，研訂危害物質之預防、去除及  
02 降低措施。」第6條規定：「管制小組應依前條危害分析獲  
03 得之資料，決定重要管制點。」第7條規定：「管制小組應  
04 對每一重要管制點建立管制界限，並進行驗效。」第8條規  
05 定：「管制小組應訂定監測計畫，其內容包括每一重要管制  
06 點之監測項目、方法、頻率及操作人員。」第9條規定：  
07 「（第1項）管制小組應對每一重要管制點，研訂發生系統  
08 性變異時之矯正措施；其措施至少包括下列事項：一、引起  
09 系統性變異原因之矯正。二、食品因變異致違反本法相關法  
10 令規定或有危害健康之虞者，其回收、處理及銷毀。（第2  
11 項）管制小組於必要時，應對前項變異，重新執行危害分  
12 析。」第10條規定：「管制小組應確認本系統執行之有效  
13 性，每年至少進行一次內部稽核。」核無牴觸母法授權意旨  
14 與範圍，應予援用。又依上述規範可知，立法者採行國際上  
15 積極推動的「危害分析重要管制點」（HACCP）的預防性食  
16 品安全管制系統，要求業者瞭解其生產的食品及產銷的過程  
17 中，對消費者衛生安全可能產生的危害，並尋求避免、防  
18 止、減少其發生的方法，以保護消費者健康。為此，符合一  
19 定條件的食品業者應成立由專業人員組成的管制小組、執行  
20 危害分析、決定重要管制點、建立管制界限、研訂及執行監  
21 測計畫、研訂及執行矯正措施、確認食品安全管制系統執行  
22 的有效性，並應建立該系統執行的文件及紀錄。詳言之，即  
23 由管制小組先以產品的描述、預定用途及加工流程圖所定步  
24 驟為基礎，確認生產現場與流程圖相符，並列出所有可能的  
25 生物性、化學性及物理性危害物質，執行危害分析，鑑別足  
26 以影響食品安全的因子及發生頻率與嚴重性，研訂危害物質  
27 的預防、去除及降低措施；次依危害分析獲得的資料，決定  
28 重要管制點（下稱CCP，指某一步驟或程序，予以控制即可  
29 預防、去除或降低食品危害至可接受的程度）；再對每一CC  
30 P建立管制界限（為預防、去除或降低食品危害至可接受的  
31 程度，參考法規標準、文獻資料或設計實驗等，所建立的物

01 理、生物或化學的最低或最高數值），並進行驗效（確保CC  
02 P的防制措施可有效執行）；復訂定監測計畫，其內容包括  
03 每一CCP的監測項目、方法、頻率及操作人員（如以目視檢  
04 查、溫度、時間的測量、化學分析、微生物檢驗等，觀察或  
05 測試、控制CCP的活動）；另對每一CCP研訂發生系統性變異  
06 時的矯正措施，包括引起系統性變異原因的矯正，以及食品  
07 因變異致違反食安法相關法令規定或有危害健康之虞者，其  
08 回收、處理及銷毀，以確保不安全的食品不會到消費者手  
09 中；末應確認食品安全管制系統執行的有效性，每年至少進  
10 行1次內部稽核，確保CCP不斷被追蹤，管制界限可充分驗  
11 證、執行。

12 (三)行政程序法第10條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越  
13 法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」行政罰法第  
14 18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行  
15 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  
16 益，並得考量受處罰者之資力。」行政訴訟法第4條第2項規  
17 定：「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。」第20  
18 1條規定：「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為  
19 或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷。」  
20 是以，對人民違反行政法上義務的行為處以罰鍰，其  
21 違規情節有區分輕重程度的可能與必要者，應依具體個案情  
22 節，根據違反義務情節的輕重程度、所生影響及因違反行政  
23 法上義務所得的利益等情節，為適當考量及裁量，使責罰相  
24 當，避免過苛的處罰，以符合法律授權裁量的意旨，以及法  
25 治國所應遵循的比例原則及平等原則（司法院釋字第641號  
26 解釋理由書參照），否則即有裁量怠惰或濫用的違法。據  
27 此，權責機關適用依食安法第44條第2項規定授權訂定的系  
28 爭裁罰標準第2條規定：「本標準適用於依本法第44條第1項  
29 規定所為罰鍰之裁罰。」第3條第2項規定：「違反本法第8  
30 條第2項規定者，其罰鍰之裁罰基準，規定如附表2。」其附  
31 表2規定：「……一、依違規次數，按次裁處基本罰鍰（A）

01 如下：(一)1次：新臺幣6萬元。……二、有下列加權事實者，  
02 應按基本罰鍰 (A) 裁處，再乘以加權倍數作為最終罰鍰額  
03 度。加權事實：資力加權 (B)、加權倍數：一、符合下列  
04 資力條件者：B=1……(二)辦理公司或商業登記之資本額或實  
05 收資本額、在中華民國境內營運資金未達新臺幣1億元者或  
06 未具有商業登記者。……加權事實：工廠非法性加權  
07 (C)、加權倍數：一、依法取得工業主管機關核准免辦理工  
08 廠登記者：C=1。二、具有工廠登記 (含臨時工廠登記)  
09 者：C=1。……加權事實：查獲違反食品安全管制系統準則  
10 之缺失數加權 (D)、加權倍數：一、缺失數為1者：D=1。  
11 二、缺失數為2者：D=2。三、缺失數為3者：D=4。四、缺失  
12 數為4者：D=8。五、缺失數為5者：D=16。六、缺失數為6  
13 者：D=32。七、缺失數為7以上者：D=64 (註：違反食品安  
14 全管制系統準則之缺失數：以違反該準則第3條至第12條所  
15 列各款規定之條號數，認定為1個缺失數。)加權事實：書面  
16 紀錄及檔案彙整保存加權 (E)、加權倍數：未違反食品安  
17 全管制系統準則第12條第1項規定者：E=1。……加權事實：  
18 其他作為罰鍰裁量之參考加權事實 (F)、加權倍數：違規  
19 案件依前揭原則裁罰有顯失衡平之情事者，得斟酌個案情  
20 形，敘明理由，依行政罰法規定予以加權，其加權倍數得大  
21 於1或小於1。其有加權者，應明確且詳細記載加權之基礎事  
22 實及加權之理由。最終罰鍰額度計算方式：AxBxCxDxExF  
23 元。」自應本於責罰相當及比例原則，依行政罰法第18條第  
24 1項規定，於個案中為合義務性的裁量。

25 (四)上訴人經被上訴人112年3月8日稽查得知有初查違規事實1至  
26 7，違反管制準則第3條至第12條規定情形，經通知限期改善  
27 後，被上訴人於112年5月19日複查時，仍查得上訴人有複查  
28 違規事實1至6，違反管制準則第5條至第10條規定情形，而  
29 該當於食安法第44條第1項第1款的處罰規定，此為原判決依  
30 法認定的事實，核與卷內證據相符，亦無違反論理法則、經  
31 驗法則及證據法則，於法並無不合。上訴意旨雖主張：被上

01 訴人112年3月8日開立的限期改善通知單，內容有欠明確，  
02 且上訴人的衛生管理人員邱○○與被上訴人承辦人聯繫時，  
03 已告知不明白限期改正的項目，被上訴人卻未明確告知，且  
04 於改正期限屆滿前，被上訴人曾於112年3月17日至20日派員  
05 了解改正狀況，當時邱○○曾與被上訴人承辦人口頭溝通改  
06 正項目是否已完成，但被上訴人未指正尚有何未完成之處，  
07 上訴人未依臺北市食品安全自治條例第4條規定「衛生局對  
08 於本市食品業者之食品安全衛生要求，應予輔導，並協助其  
09 自主管理」，盡其協助、輔導上訴人改正缺失之責，上訴人  
10 無所適從，原判決有判決不備理由的違法等等。然原判決業  
11 已敘明：上訴人未就其食品容器或包裝「紙餐盒」列入產品  
12 製造流程圖，已經被上訴人初查稽查人員以手繪方式加註說  
13 明，非全無輔導，惟上訴人複查時仍未將「紙餐盒」列入產  
14 品製造流程圖；上訴人初查時提供的「HACCP計劃書-團繕產  
15 品HACCP計劃表」，誤以「品溫」為烤、蒸、滷、熱炒、水  
16 煮的管制界限，例如蔥花蒸蛋的「每一個防治措施之管制界  
17 限」欄記載「品溫達85°C以上」，已經被上訴人稽查人員圈  
18 取加註「中心85°C」予以輔導，非全無輔導，上訴人複查時  
19 提出的「HACCP計劃書-團繕產品HACCP計劃表」即已將各品  
20 名「每一個防治措施之管制界限」欄內容由「品溫」修正為  
21 「中心溫度」；況依管制準則第3條第2項及第4條規定，管  
22 制小組成員應包含專門職業人員、品質管制人員及衛生管理  
23 人員等，且曾接受相關課程至少30小時，並領有合格證明  
24 書，上訴人自應熟稔法規，不得主張不了解文書填寫的要  
25 件；被上訴人於112年3月8日初查後，當場開立112年3月8日  
26 第1100644號食品衛生限期改善通知單交由上訴人簽收，該  
27 改善通知單無不明確可言，且被上訴人亦非全未輔導即予重  
28 罰，上訴人主張其操作人員不諳法規，不了解如何改善等，  
29 與該改善通知單的明確性無涉等等，並無違誤。上訴人前開  
30 主張，尚不可採。

01 (五)被上訴人依系爭裁罰標準第3條第2項附表2，審認上訴人第1  
02 次違反管制準則基本罰鍰A=6萬元、資力加權B=1、工廠非法  
03 性加權C=1、違反管制準則的缺失數為6加權D=32、書面紀錄  
04 及檔案彙整保存加權E=1、其他作為罰鍰裁量的參考加權事  
05 實F=1，罰鍰金額為 $A \times B \times C \times D \times E \times F = 6 \text{萬元} \times 1 \times 1 \times 32 \times 1 \times 1 = 192 \text{萬}$   
06 元，固非無據。然而：

07 1.就上開附表2有關查獲違反管制準則的缺失數加權（即D）部  
08 分，是以違反管制準則的條號數計算，在其他加權事實（即  
09 B、C、E、F）的加權倍數均為1的情況下，缺失數為1時，罰  
10 鍰6萬元（ $6 \text{萬} \times 1$ ）；為2時，罰鍰12萬元（ $6 \text{萬} \times 2$ ）；為3  
11 時，罰鍰24萬元（ $6 \text{萬} \times 4$ ）；為4時，罰鍰48萬元（ $6 \text{萬} \times$   
12  $8$ ）；為5時，罰鍰96萬元（ $6 \text{萬} \times 16$ ）；為6時，罰鍰192萬元  
13 （ $6 \text{萬} \times 32$ ）；為7以上時，罰鍰384萬元（ $6 \text{萬} \times 64$ ）。違反管  
14 制準則的條號數越多，或可認為違反行政法上義務的情節越  
15 嚴重，從而有加重處罰的正當性，但純粹以違反條號數的形  
16 式性標準為裁量依據，也有無法實質反映行政違章所生社會  
17 危害性的危險。尤其是食安法第8條第2項規定的規範目的在  
18 透過業者的自我檢視，建立管理、監督的產製流程，以預  
19 防、去除或降低食品危害的風險。違反食安法第8條第2項規  
20 定，經命限期改正而屆期不改正者，固可認其因故意或過失  
21 而違反預防食安風險的義務，但違反行政法上義務的情節較  
22 已經產生實害的違章類型為輕。純粹按上開翻倍的等比關係  
23 為處罰加權，將產生罰鍰數額遠高於已生實害的食安違章情  
24 形（例如違反食安法第15條第1項「食品或食品添加物有下  
25 列情形之一者，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯  
26 存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列：一、變質或  
27 腐敗。二、未成熟而有害人體健康。三、有毒或含有人體  
28 健康之物質或異物。四、染有病原性生物，或經流行病學調  
29 查認定屬造成食品中毒之病因。五、殘留農藥或動物用藥含  
30 量超過安全容許量。六、受原子塵或放射能污染，其含量超  
31 過安全容許量。七、攙偽或假冒。八、逾有效日期。九、從

01 未於國內供作飲食且未經證明為無害人體健康。十、添加未  
02 經中央主管機關許可之添加物」規定情形，食品或食品添加  
03 物已對人體健康產生具體的危險，甚或已肇致傷害，依同法  
04 第44條第1項第2款規定，其最低法定罰鍰數額亦為6萬  
05 元），而無法真實反映受處分人違章行為的社會危害性。又  
06 違反管制準則第5條至第10條規定情形，可能有前因後果的  
07 連動關係，亦即管制小組須依序確認其生產現場與流程圖相  
08 符、執行危害分析、決定CCP、對每一CCP建立管制界限、訂  
09 定監測計畫、研訂發生系統性變異時的矯正措施、確認食品  
10 安全管制系統執行的有效性等，其中任一環節有誤，通常即  
11 難期待後續能在正確的基礎上為評估、規劃。在此種一步錯  
12 即可能步步錯的情況下，純粹以違反管制準則的條款數，按  
13 翻倍的等比關係加重處罰，即有導致處罰結果與違規情節不  
14 成比例，逾越達成行政目的所必要的程度，而違反比例原  
15 則。

16 2.為避免個案裁罰有上述可能產生顯失衡平的情形，前開附表  
17 2設有其他作為罰鍰裁量的參考加權事實（即F）乙項，可供  
18 權責機關斟酌個案情形為小於1的加權倍數，以達法規適用  
19 上符合行政罰法第18條第1項規定及比例原則。然就本件而  
20 言，被上訴人未審酌：(1)上訴人複查所提「HACCP計畫書-團  
21 膳產品HACCP計畫表」，僅豬肉絲驗收乙項，即因重要管制  
22 點欄、管制界限欄、顯著的安全危害欄、監控項目欄、監控  
23 方法欄、監控頻率欄、矯正措施欄及確認方法欄等填載有遺  
24 漏或缺失，分別違反管制準則第7條至第10條規定（複查違  
25 規事實3至6），缺失數為4，罰鍰加權倍數達8倍（ $D=8$ ），  
26 再加上複查違規事實1和2，缺失數來到6，罰鍰加權倍數即  
27 跳升至32倍（ $D=32$ ），處罰倍數具有相當的嚴屬性；(2)上訴  
28 人實際上已就112年3月8日稽查所列初查違規事實7違反管制  
29 準則第3條、第4條、第11條及第12條規定部分完成改善，並  
30 非全未改善或無改善意願；(3)上訴人為初次違反食安法第8  
31 條第2項規定，其違章情節尚未造成實害及公眾恐慌，相較

01 於違反食安法第15條第1項規定肇致食品中毒或有害人體健  
02 康的實害案情，違反行政法上義務行為應受責難的程度及所  
03 生影響均較小；(4)亦無查證上訴人違反行政法上義務所得利  
04 益情形，並考量上訴人營業、資力情形與罰鍰數額的相當  
05 性，而未酌情適用附表2項次F予以調節，可認被上訴人未依  
06 行政罰法第18條第1項規定為審酌，有裁量怠惰的違法。原  
07 判決僅憑被上訴人於原審主張：上訴人營業已久，兩個月銷  
08 售額即高達1,000多萬元，且為被上訴人執行112年度餐盒食  
09 品製造業稽查專案中唯一不合格者，在2個月改善期間內均  
10 未改善等語，逕認被上訴人未適用附表2項次F為調整，並無  
11 違誤，原處分所定罰鍰數額無顯然過苛，予以維持，而未審  
12 酌上情，以及上訴人於原審提出的112年損益表顯示其全年  
13 營業與非營業收入扣除所有成本費用後的損益僅為74萬餘  
14 元，且非無改善事實等情，亦有不適用行政罰法第18條第1  
15 項規定的違背法令情事。上訴人據此主張原判決違背法令，  
16 即屬有據。

17 (六)綜上所述，原處分有裁量怠惰及違反比例原則等裁量瑕疵，  
18 並非適法，訴願決定未予糾正，亦有未洽，原判決予以維  
19 持，而駁回上訴人在原審的訴訟，已違背法令，上訴論旨求  
20 予廢棄，為有理由。又本件事實已臻明確，關於原處分有無  
21 裁量瑕疵的爭點，業經兩造於原審充分攻防，本院自為判決  
22 ，不會對兩造造成突襲，故依原審確認及本院依法得斟酌的  
23 事實，將原判決廢棄，並撤銷訴願決定及原處分，由被上訴  
24 人審酌行政罰法第18條第1項所定各種因素後，另為適法裁  
25 量的處分；同時依行政訴訟法第196條第1項規定，於上訴人  
26 聲明範圍內，判令被上訴人返還上訴人已繳納的罰鍰15萬9,  
27 999元。

28 五、結論：本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第  
29 259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

30 中 華 民 國 115 年 2 月 26 日

31 最高行政法院第二庭

01 審判長法官 陳 國 成  
02 法官 高 愈 杰  
03 法官 林 秀 圓  
04 法官 李 明 益  
05 法官 楊 坤 樵

06 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異  
07 中 華 民 國 115 年 2 月 26 日  
08 書記官 高 玉 潔