

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

112年度簡上字第39號

上訴人 美又廉食品工業有限公司

代表人 胡慧華

訴訟代理人 陳以蓓 律師

林邦棟 律師

被上訴人 新北市政府

代表人 侯友宜

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112年4月7日臺灣新北地方法院111年度簡字第140號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、按民國112年8月15日行政訴訟法修正施行前已繫屬於高等行政法院而於施行後尚未終結之簡易訴訟程序上訴事件，除關於確保裁判見解統一機制部分，適用修正行政訴訟法第263條之4規定而不再適用修正行政訴訟法施行前之行政訴訟法（下稱舊法）第235條之1規定外，仍適用舊法之規定，必要時，發交管轄之地方行政法院依修正行政訴訟法審判之（行政訴訟法施行法第1條、第22條第2項、第3項規定參照）。所稱高等行政法院，指高等行政法院高等行政訴訟庭；所稱地方行政法院，指高等行政法院地方行政訴訟庭（行政訴訟法第3條之1參照）。查本件為行政訴訟法修正施行前已繫屬於高等行政法院，而於施行後尚未終結之簡易訴訟程序上訴事件，除有特別規定外，應適用舊法之規定。

二、事實概要：

01 被上訴人所屬衛生局會同衛生福利部食品藥物管理署（下稱
02 食藥署）於110年12月30日至上訴人之食品工廠（址設新北市
03 市○○區○○路0段000巷00號0樓）稽查，查獲上訴人製售
04 之「炭燒豬排（有效日期：2022.05.22）」（下稱系爭食品），
05 於製程中添加食品添加物第九類著色劑「焦糖色素
06 （衛部添製字第002431號）（產品登錄碼：TFAAIN00243100
07 5）」（下稱系爭添加物），惟其屬第三類焦糖色素，依食
08 品添加物使用範圍及限量暨規格標準（下稱食品添加物標
09 準）規定，系爭食品非表列可使用系爭添加物之食品品項，
10 核與規定不符，被上訴人審認上訴人違反食品安全衛生管理
11 法（下稱食安法）第18條第1項之規定明確，爰依同法第47
12 條第9款規定，以111年2月25日新北府衛食字第1110344899
13 號裁處書（下稱原處分），裁處上訴人罰鍰新臺幣（下同）
14 3萬元。上訴人不服，循序提起行政訴訟，經臺灣新北地方
15 法院（下稱原審）以111年度簡字第140號行政訴訟判決（下
16 稱原判決）駁回其訴，上訴人遂提起本件上訴。

17 三、上訴人起訴主張及訴之聲明、被上訴人於原審之答辯及聲
18 明、原判決認定之事實及理由，均引用原判決所載。

19 四、上訴意旨略以：

20 (一)、原判決以證人吳宗諺當場書寫之「醬色」與工作日誌影本中
21 之「醬色」二字比對，以該證據方法作為不利於上訴人認定
22 之依據，顯有未洽。本案工作日誌之名義製作人並非證人，
23 且非屬提出該工作日誌正本原件有事實上困難之情況，原審
24 以現場由非名義製作人之證人潦草複寫後，未進行鑑定程
25 序，未要求被上訴人提出原件即進行肉眼比對，筆跡驗證程
26 序違反行政訴訟法規定。原判決執此作為本案事實認定之證
27 據之一，與證人具結之供述明顯矛盾，有判決不備理由並與
28 適法證據相左之情形。

29 (二)、原判決似認食藥署111年1月28日FDA食字第1110001900號函
30 （下稱111年1月28日函）所節錄內容得適用於本案。惟：

01 1.111年1月28日函屬食藥署回覆訴外人寰宇企業管理顧問股份
02 有限公司詢問食藥署與被上訴人之個案函文，函釋內容已對
03 該個案之性質、目的做出進一步解釋，非僅重申解釋法規內
04 容，與104年5月28日函已明顯不同。104年5月28日函釋表示
05 「添加第三類焦糖色素進行肉品醃製不可，產製調味醬時添
06 加可」，111年1月28日函釋再限縮為「係於調味醬配方中添
07 加第三類焦糖色素進行肉品加工亦為不可」，顯已變更104
08 年5月28日函釋中「可於產製調味醬時添加焦糖色素」，並
09 限縮改以最終使用目的判斷，對於相關法規規範標的範圍已
10 發生實質性變動，導致產製調味醬配方業者喪失使用第三類
11 焦糖色素之權利，難認屬觀念通知而自法規生效日起適用。

12 2.上揭2則函釋，顯有以111年1月28日函釋變更104年5月28日
13 函釋之情況，行政函釋乃行政機關對於執行法規之統一解
14 釋，使人民可以知悉行政機關如何解釋法令，並且合理期待
15 行政機關將據此執行以合理規劃相關之營業與生活。對法規
16 規範管制標的範圍發生變動之函釋作成前，如人民之爭議行
17 為已完成並終了，不應受影響而溯及既往適用。本件上訴人
18 受稽查事實發生於110年12月31日，且上訴人遵循104年5月2
19 8日函釋於調味醬配方中使用第三類焦糖色素已長達5年，每
20 年受被上訴人例行檢查時從未認有違法情形，如今卻以發生
21 在後之111年1月28日函釋溯及既往非難上訴人110年受稽查
22 之行為，違反信賴保護原則。

23 (三)、原判決以上訴人提出之製造流程圖認定上訴人加入焦糖色素
24 於醃製肉品製程中，並非僅作為調味料或調味醬中使用，進
25 而認定上訴人於食品製程中使用焦糖色素醃製豬排係為肉品
26 著色使用，而非添加於調味醬做為調整調味醬色澤使用云
27 云，顯然與本案訴訟資料矛盾而違背法令：

28 1.上訴人提出之製造流程圖已揭示本案第三類焦糖色素於調味
29 醬製造過程中與各色調料進行混合預拌後完成風味調醬之製
30 作，始以風味調醬進行熟成豬肉之調味，依證人吳宗諺證述

01 即可得知；且該等手寫「加入焦糖色素、醬色」非上訴人員
02 工所添加，原判決適用證據法則違法。

03 2.上訴人於112年3月15日原審庭審中已表示：第三類焦糖色素
04 本身有褐色顏色，味道聞起來有黑糖或把醣類炒焦之香氣，
05 味道苦甜中帶一點微酸風味，在一般工業製品中，無法所有
06 東西都使用原始炒成之焦糖即可維持此香氣及甜味，為提升
07 鹹味調味醬之風味層次，業者才有在調味料類加入焦糖色素
08 之需求等語，可知上訴人於製作風味調醬時，加入第三類焦
09 糖色素並非原判決所認「係為肉品著色使用，而非添加於調
10 味醬做為調整調味醬色澤使用」。原判決不察，作成相關毫
11 無依據之錯誤推論，認定與事實不符，有理由不備之嫌。

12 (四)、原判決就相關函釋為不當認定且無說明與定性該適用依據之
13 基礎，有判決不備理由之當然違背法令情形；原判決未依行
14 政訴訟法第125條規定，就本案系爭函釋之性質該當何種效
15 果為發問或告知而令兩造為事實上及法律上適當完全之辯
16 論，即逕於無任何證據之情況輕率認定本案適用111年1月28
17 日函釋之解釋進而發生權利變動之影響，有判決不適用法規
18 或適用不當及判決不備理由或理由矛盾之違誤。原判決之法
19 律見解，嚴重破壞我國食安法給與主管機關授權與解釋變動
20 限制之制度性規範，若不及時予以糾正，勢將全面動搖食品
21 業者基於長久以來對於衛生法規與函釋之認識及信賴所形
22 塑、建構之標準與基礎，進而嚴重影響正常商業交易秩序，
23 嚴重者更將導致食安法相關標準喪失讓不特定公眾遵守之功
24 能。

25 (五)、並聲明：原判決廢棄。

26 五、經核原判決駁回上訴人於原審之訴，尚無不合。茲就上訴理
27 由，再予論述如下：

28 (一)、按事實認定乃事實審法院之職權，而就當事人提出證據為證
29 據力之判斷則屬事實認定之範疇，苟其事實認定符合證據法
30 則，縱其證據之取捨與當事人所希冀者不同，致其事實之認
31 定異於該當事人之主張者，亦不得謂為判決有違背法令之情

01 形。次按文書之真偽，得依核對筆跡或印跡證之，行政訴訟
02 法第171條第1項定有明文。而筆跡或印跡是否相符，法院本
03 得囑託機關鑑定，或依其自由心證判斷之。而證據之證明力
04 如何或如何調查事實，事實審法院有衡情斟酌之權，苟已斟
05 酌全辯論意旨及調查證據之結果，而未違背論理法則、經驗
06 法則或證據法則，即不能指為違法。查被上訴人所屬衛生局
07 會同食藥署於上開時間至上訴人食品工廠稽查，查獲上訴人
08 製售之系爭食品，於製程中添加系爭添加物，因此認其有
09 「違反食品添加物標準中有關食品添加物規格及其使用範
10 圍、限量之規定」之違規行為，以原處分裁處罰鍰等情，為
11 原審依職權調查證據確認之事實。因上訴人於原審爭執被上
12 訴人所屬衛生局110年12月30日工作日誌表（下稱系爭工作
13 日誌表，見原審卷第215頁）記載添加系爭添加物目的係為
14 著色用增加風味之內容並非上訴人員工所述、上訴人（二
15 廠）HACCP計劃書（肉品類）之製造流程圖-（碳燒豬排）
16 （下稱系爭製造流程圖，見原審卷236頁）上記載「加入焦
17 糖色素、醬色」等書寫內容並非上訴人原計劃書內容云云。
18 原審乃依上訴人聲請通知吳宗諺到庭作證，詢問證人當日稽
19 查及系爭工作日誌表製作及其在其上簽名經過、其及上訴人
20 員工是否在系爭製造流程圖上書寫內容等，並於訊問證人
21 後，詢問兩造有無問題詢問證人、對證人證言有無意見。原
22 審採信經吳宗諺簽名之110年業務用半成品食材製造業聯合
23 稽查專案第二階段-製造業查核紀錄表（下稱系爭查核紀錄
24 表，見原審卷第263至266頁）所載，上訴人於製程中使用系
25 爭添加物醃製豬排目的為著色使用並已使用超過5年等語，
26 證人吳宗諺所述，系爭工作日誌表上所記載的文字係稽查員
27 根據當時狀況所記載等語，並比對吳宗諺當場書寫「醬色」
28 字體及系爭製造流程圖上書寫字體之書寫運筆、神韻、勾勒
29 均十分相似，佐以吳宗諺簽名於系爭工作日誌表上等情，而
30 認上訴人於系爭食品製程中添加系爭添加物作為肉品著色使
31 用，上訴人主張使用系爭添加物目的係為調味醃漬，並非事

01 實，原判決已詳載其證據取捨之理由，核未違背論理法則、
02 經驗法則或證據法則，從而維持被上訴人所為原處分，於法
03 並無違誤。

04 (二)、按行政主管機關就行政法規所為之釋示，係闡明法規之原
05 意，應自法規生效之日起有其適用（司法院釋字第287號解
06 釋意旨可參）。解釋函令乃未經立法程序，僅由行政機關本
07 於職權規定或對法律、法規命令等適用發生疑義時，為闡明
08 真意，所為正確適用之釋示。其主要在說明法條真意，使條
09 文能正確使用，本身並無創設或變更法律之效力。查原處分
10 記載略以：「三、處分理由：查受處分人製售之『炭燒豬排
11 （有效日期：2022.05.22）』，應按中央主管機關依據食安
12 法第18條第1項訂定之食品添加物標準之規定使用食品添加
13 物，經查受處分人製售之前揭產品，於製程中添加食品添加
14 物第九類著色劑『焦糖色素（衛部添製字第002431號）（產
15 品登錄碼：TFAAIN002431005）』之食品添加物，惟其屬第
16 三類焦糖色素，非表列之食品品項，核與規定不符……。
17 四、法令依據：（一）食安法第18條第1項規定：『食品添
18 加物之品名、規格及其使用範圍、限量標準，由中央主管機
19 關定之。』（二）按中央主管機關衛生福利部依食安法第18
20 條第1項訂定之食品添加物標準第2條規定：『各類食品添加
21 物之品名、使用範圍及限量，應符合附表一之規定，非表列
22 之食品品項，不得使用各該食品添加物。』（三）食安法第
23 47條規定：『有下列行為之一者，處三萬元以上三百萬元以
24 下罰鍰；情節重大者，並得命其歇業、停業一定期間、廢止
25 其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者之
26 登錄；經廢止登錄者，一年內不得再申請重新登錄：……
27 九、除第四十八條第九款規定者外，違反中央主管機關依第
28 十八條所定標準中有關食品添加物規格及其使用範圍、限量
29 之規定。』……。」等語（原審卷第149至151頁），足見原
30 處分作成依據為上開食安法、食品添加物標準規定，並非11
31 1年1月28日函。上開食安法規定於102年6月19日修正公布並

01 施行，上開食品添加物標準依102年6月19日修正公布之食安
02 法授權而於102年8月20日修正發布，被上訴人於110年12月3
03 0日查獲系爭食品於製程中使用系爭添加物，為原審依法認
04 定之事實，足見上訴人違章構成要件事實係於上開規定施行
05 後發生，自有上開食安法、食品添加物標準規定之適用。又
06 衛福部所屬食藥署本於食安法中央主管機關職權，就上開食
07 安法、食品添加物標準規定有關食品添加物之使用範圍之認
08 定，闡明法規之原意，為能正確適用上開規定所為之釋示，
09 本身並無創設或變更法律之效力，自該規定生效之日起適
10 用。查原處分記載略以：「……雖經受處分人111年1月14日
11 陳述意見略以：『…2.前述本公司的「調味醬品」，即是按
12 本公司的調製方式，將調料原料即砂糖、醬油、食鹽、焦糖
13 色素第三類及其他調味料等，依照配方比例混合後製成本公
14 司獨家的調味醬汁，在生產製程中於「調味醃製」階段加入
15 組合肉類…（三）是以，本件系爭食品添加物（焦糖色素第
16 三類）絕對沒有單獨使用在肉品加工製成當中，而是與其他
17 原料（砂糖、醬油、食鹽、調味料等）混合後成為調味醬汁
18 後再依照製程階段投入生產，並未違反規定使用食品添加
19 物…。』，惟依食藥署111年1月28日函釋略以：『依現行規
20 定，第三類焦糖色素可添加於調味醬，其目的係作為調整調
21 味醬之色澤使用…業者係於調味醬配方中添加第三類焦糖色
22 素進行肉品加工，目的認屬為肉品著色使用，與前述調整調
23 味醬色澤之使用目的不同，涉違反食安法第18條之規
24 定。』，核其違法事證明確，洵堪認定。……。」等語（原
25 審卷第149至150頁），足見原處分就上訴人陳述意見主張其
26 非於肉品加工製程而係於調味醬製程中使用系爭添加物乙
27 節，援引111年1月28日函，係為闡明上開食安法、食品添加
28 物標準規定之真意，觀其內容係闡述食安法第18條、第47
29 條、食品添加物標準第2條等規定適用之意見，闡明添加系
30 爭添加物作為肉品著色使用，並非調整調味醬色澤使用，屬
31 於食品業者販賣之產品違反衛福部依食安法第18條規定授權

01 訂定之食品添加物標準第2條及食品添加物使用範圍及限量
02 第（九）類著色劑編號039焦糖色素之使用食品範圍及限
03 量、使用限制之規定的情形，在該函釋發布前，被上訴人本
04 得依食安法第47條第9款規定裁罰，自無追溯既往裁罰之問
05 題。原處分援引111年1月28日函闡明並適用上開食安法、食
06 品添加物標準規定而裁罰原告，無涉溯及既往原則，亦無違
07 反信賴保護原則。

08 (三)、按行政訴訟法第125條第2項、第3項分別規定：「（第2項）
09 審判長應注意使當事人得為事實上及法律上適當完全之辯
10 論。（第3項）審判長應向當事人發問或告知，令其陳述事
11 實、聲明證據，或為其他必要之聲明及陳述；其所聲明或陳
12 述有不明瞭或不完足者，應令其敘明或補充之。」上開規定
13 依同法第236規定於適用簡易訴訟程序事件準用之。行政法
14 院在審理案件時，已使當事人為主張事實及聲明，應認法院
15 已應盡闡明義務（最高行政法院105年度判字第264號判決參
16 照）。查上訴人於原審已主張原處分援引之111年1月28日
17 函，其內容與本件個案不同，逾越食品添加物標準之說明，
18 限縮該標準所訂使用範圍，超出行政機關解釋之裁量權，違
19 反法律授權明確性，且係於本件稽查後始作成，不應溯及既
20 往適用；104年5月28日函與本件個案情形迥異，無適用或參
21 考餘地等語（見上訴人行政訴訟起訴狀〔原審卷第25至31
22 頁〕、上訴人於112年2月6日言詞辯論時之主張〔原審卷第3
23 49-350頁〕），被上訴人於原審已答辯管理食品衛生安全及
24 品質之中央主管機關為衛福部，實際業務執行機關為食藥
25 署，食安法相關規定之訂定及解釋均為食藥署之權責，上訴
26 人於系爭食品製程於調味階段加入系爭添加物之目的為著
27 色，被上訴人引用111年1月28日函作成原處分，依法有據等
28 語（見被上訴人行政訴訟答辯狀〔原審卷第119頁〕、被上
29 訴人於112年2月6日、112年3月15日言詞辯論時之答辯〔原
30 審卷第347至348、350至351、395至396頁〕），堪認原審已
31 使兩造就本件有無111年1月28日函之適用乙節為意見表示，

01 已足以保障上訴人之聽審權。上訴人主張原判決違反行政訴
02 訟法第125條第2項規定，顯屬無稽，並不可採。

03 (四)、綜上所述，原判決已說明其認定事實之依據及得心證之理
04 由，對上訴人在原審之主張如何不足採之論證取捨等事項，
05 亦已為論斷，對於本件應適用之法律所持見解，核無違誤，
06 且無判決適用法規不當、不適用法規及判決理由不備之情
07 形。上訴人執持前詞指摘原判決違誤，核屬對原判決證據取
08 捨及事實認定與其所希冀者不同，及其對於法律上之歧異見
09 解，要難謂為原判決有違背法令之情形。上訴論旨，指摘原
10 判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

11 六、綜上所述，上訴人之主張尚無可採，原判決將訴願決定及原
12 處分均予維持，而駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴
13 論旨，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁
14 回。

15 七、據上論結，本件上訴為無理由。依舊法第236條之2第3項，
16 行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主
17 文。

18 中 華 民 國 113 年 10 月 17 日
19 審判長法官 蘇嫻娟
20 法官 魏式瑜
21 法官 林季緯

22 上為正本係照原本作成。

23 不得上訴。

24 中 華 民 國 113 年 10 月 17 日
25 書記官 王月伶