

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

113年度訴字第399號

113年10月17日辯論終結

原告 鉅登團膳食品有限公司

代表人 鍾月嬌（董事）

訴訟代理人 趙澤維 律師

被告 臺北市政府衛生局

代表人 黃建華（局長）

訴訟代理人 俞旺程

張宴綾

曾惠敏

上列當事人間食品安全衛生管理法事件，原告不服臺北市政府中華民國113年1月30日府訴三字第1126083740號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

甲、程序部分：

本件被告代表人原為陳彥元，訴訟進行中變更為黃建華，茲據被告新任代表人具狀聲明承受訴訟（見本院卷第243頁），核無不合，應予准許。

乙、實體事項：

壹、事實概要：

原告為經營餐盒食品工廠之食品業者，經被告執行衛生福利部（下稱衛福部）食品藥物管理署（下稱食藥署）「112年度餐盒食品製造業稽查專案」，於民國（下同）112年3月8日偕同食藥署人員派員至原告經營之餐盒食品工廠（址設：臺北市○○區○○路0段00巷00號2樓、地下，下稱系爭場所）稽查，查得系爭場所屬衛福部公告應符合食品安全管制

01 系統準則（下稱管制準則）規定之餐盒食品工廠，惟有如附
02 表所列缺失，不符合管制準則第3條至第12條規定，乃當場
03 開立112年3月8日第1100644號食品衛生限期改善通知單，命
04 原告於112年4月10日前改善完竣，並交由原告之現場人員李
05 錦榮（下稱李君）簽名收受。嗣被告於112年5月19日派員再
06 至系爭場所複查，查認仍有如附表項次1至項次6所列6項缺
07 失不符合管制準則第5條至第10條規定，原告上開缺失經限
08 期改正，屆期仍未改正，乃當場開立112年5月19日第000145
09 2號調查事證陳述意見通知書，通知原告於112年5月29日前
10 往被告指定地點接受訪談，並交由原告之衛管人員邱莘妤
11 （下稱邱君）簽名收受；嗣被告於112年5月29日訪談原告之
12 受託人王別源（下稱王君）並製作調查紀錄表後，審認原告
13 為食品業者，其違反食品安全衛生管理法（下稱食安法）第
14 8條第2項及管制準則第5條至第10條規定（缺失數為6個），
15 經限期改正，惟屆期仍未改正，爰依同法第44條第1項第1款
16 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
17 罰標準）第3條第2項及其附表二等規定，以112年6月15日北
18 市衛食藥字第1123022100號裁處書（下稱原處分）處原告新
19 臺幣（下同）192萬元罰鍰。原告不服，提起訴願，業經臺
20 北市政府113年1月30日府訴三字第1126083740號訴願決定
21 （下稱訴願決定）駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴
22 訟。

23 貳、本件原告主張：

24 一、被告限期改正通知欠缺明確性，且未與積極輔導：

25 （一）被告112年3月8日限期改善通知單之內容欠缺明確性，且
26 原告之衛生管理人員邱君在與被告之承辦人員聯繫時已表
27 示不甚明白限期改正之項目，被告仍未予明確告知違失項
28 目。且限期改正期限屆期前，被告曾於112年3月17日至20
29 日派員來了解改正狀況，當時邱君曾與被告之承辦人員口
30 頭溝通改正項目是否完成？但被告當時未反應有任何改正
31 措施未完成之處。依臺北市食品安全自治條例第4條規

01 定，在112年3月17日至20日尚屬改善期間，倘被告發現原
02 告仍有尚未改正之項目，理應主動提出指正，並非坐等原
03 告違失再予處罰。是以被告未依其自治條例積極輔導原告
04 進行改正，於明知被告尚有未改正之處卻故意不指出違失
05 而予重罰。

06 (二) 是以原告縱有HACCP計畫部分文書資料之缺失而違反行政
07 法義務行為，然依臺北市食品安全自治條例第4條規定，
08 被告於112年3月8日對原告進行食品安全管制系統準則符
09 合性稽查時，列有7項HACCP缺失項目，並由當時原告之衛
10 管人員邱君於缺失表上簽名。被告當時處於內部衛生管理
11 人員交接狀態，致部分文書資料準備不全，但複查前請求
12 被告予以協助未獲積極輔導，反予以重罰。

13 二、被告認定原告HACCP計畫就豬肉絲驗收以「冷凍溫度18°C以
14 下」做為防治措施管制界限與顯著之安全危害「化學性/抗
15 生素/磺胺劑乙型受體素殘留」不具有相關性之前提下，而
16 認定有違反管制準則第7條，再認定有違反同準則第8條、第
17 9條、第10條，明顯與法規範目的不合：

18 (一) 原告以豬肉絲驗收之「冷凍溫度18°C以下」作為顯著之安
19 全危害「化學性/抗生素/磺胺劑乙型受體素殘留」之防治
20 措施管制界限不具有相關性。一旦所列防治措施管制界限
21 不具有相關性，該管制界限之任何監控之項目、方法、頻
22 率無論如何都不具有降低或控制安全危害因素至可接受之
23 程度之效果。因為管制之界限不具有相關性。是以續就不
24 具有相關性之管制界限檢討其監控之項目、方法、頻率並
25 不具有意義，因為不具有相關性，監控也無意義。因此被
26 告在認定防治措施管制界限不具有相關性之前提下，且已
27 認定有違反管制準則第7條，再認定有違反同準則第8條所
28 列為「管制小組應訂定監測計畫，其內容包括每一重要管
29 制點之監測項目、方法、頻率及操作人員。」實屬不當，
30 因為未對不相關之管制界限制定適當監測計畫，已不是另

01 一違失。否則豈不是認為未把錯誤、沒有效用的事情做好，
02 是另一個錯誤。

03 (二) 管制準則第9條所稱關於引起系統性變異原因之矯正，矯
04 正措施係指當監測結果顯示重要管制點失控時，所應採取
05 的修正方法或步驟，針對每一重要管制點，於偏離管制界
06 限時，應制定所採取之行動，並指定負責人員。即建立重
07 要管制點失控或偏差時，所應採取的行動或改善程序，使
08 重要管制點重回控制之中，並適當處置受影響之產品。因
09 管制界限不具有相關性，因此監測之結果之管制界限失控
10 (變異)、重要管制點發生偏離管制界限之情況，但因管
11 制界限不具有相關性，因此就異常產品的處理、異常製程
12 之矯正措施，均無法將安全危害因素至可接受之程度之效
13 果。因此被告在認定防治措施管制界限不具有相關性之前
14 提下，且已認定有違反管制準則第7條，再認定有違反同
15 準則第9條所列為「每一重要管制點，研訂發生系統性變
16 異時之矯正措施」實屬不當，因為未對不相關之管制界
17 限、管制點制定適當矯正措施，已不是另一違失。否則豈
18 不是認為未把錯誤、沒有效用的事情做好，是另一個錯
19 誤。

20 (三) 管制準則第10條所規定，管制小組應確認本系統執行之有
21 效性，每年至少進行一次內部稽核。所稱確認係指除監測
22 外之活動，包括驗效危害分析重要管制點計畫，以及判定
23 危害分析重要管制點計畫是否被確實遵行。因此被告在認
24 定防治措施管制界限不具有相關性之前提下，且已認定有
25 違反管制準則第7條，再認定有違反同準則第10條所列為
26 「管制小組應確認系統執行之有效性，每年至少進行一次
27 內部稽核。」實屬不當，因為未對不相關之管制界限、管
28 制點制定確認系統執行之有效性及稽核，已不是另一違
29 失。否則豈不是認為未把錯誤、沒有效用的事情做好，是
30 另一個錯誤。

01 (四) 又管制準則第6條至第10條，都是關於如何在食品生產過
02 程中確保安全的重要規範。這些條文雖然各自有不同的重
03 點，但它們之間是緊密相關的，每一條規範都是以前一條
04 為前提，有其次序性，並非完全獨立。被告辯稱原告在第
05 7條的缺失不會影響管制準則第8條、第9條、第10條的執
06 行，此主張忽視了食品安全管制系統中各條文之間的緊密
07 連結及先後之承接性。每一條文都是一個完整系統的一部
08 分，而不是孤立的。因此，若管制準則第7條中的管制界
09 限設置不當，會直接影響到後續的監測計畫、矯正措施以
10 及系統有效性確認等各方面的工作。

11 (五) 且被告亦自陳：「執行食品安全管制系統之精神係預防食
12 安事件（包含食品中毒）發生，該系統為鑑別、評估及管
13 制食品安全危害，使用危害分析重要管制點原理，管理原
14 料、材料之驗收、加工、製造、貯存及運送全程之系統，
15 並配合管制點判定或危害的嚴重性與發生機率高低，找出
16 重要管制點藉由食品製作過程之監測，將可能會造成食品
17 有安全危害的步驟，給予適當的監控、管制及矯正措
18 施。」

19 (六) 再參被告之行政訴訟承受暨陳報狀第2至3頁載列管制準則
20 第2條規範應執行事項對應之法條：

- 21 1、管制準則第6條在於決定重要管制點，管制小組應依前條
22 危害分析獲得之資料，決定重要管制點。
- 23 2、管制準則第7條在於建立管制界限管制小組應對每一重要
24 管制點建立管制界限，並進行驗效。
- 25 3、管制準則第8條在於研訂及執行監測計畫管制小組應訂定
26 監測計畫，其內容包括每一重要管制點之監測項目、方
27 法、頻率及操作人員。
- 28 4、管制準則第9條在於管制小組應對每一重要管制點，研訂
29 發生系統性變異時之矯正措施。
- 30 5、管制準則第10條在於管制小組應確認本系統（使用危害分
31 析重要管制點原理系統）執行之有效性，每年至少進行一

01 次內部稽核。

02 (七) 從而，管制準則第6條至第10條並非獨立性，被告辯稱本
03 次裁罰違反管制準則第8條、第9條、第10條之多項缺失，
04 並無因果關係，各條文皆賦予業者獨立的責任，故原處分
05 認定之缺失數並無違誤，明顯與食品安全管制系統之使用
06 危害分析重要管制點原理系統之設計原理不符。因此已認
07 定違規管制準則第6條，再認定違反同準則第7條至第10
08 條，邏輯上確實有問題。

09 三、原處分顯不符比例原則：

10 (一) 依行政罰法第18條第1項規定，裁處罰鍰應審酌違反行政
11 法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上
12 義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力；又主管機關
13 於裁處時，固有其裁量之權限，然就不同之違法事實裁處
14 罰鍰，若未分辨其不同情節，不符合法律授權裁量之旨
15 意，其裁量權行使即出於恣意而屬裁量怠惰，所為處分即
16 屬違法。被告在過往裁罰之案例均非機械性的適用裁罰基
17 準，且裁罰基準已有其他作為罰鍰裁量之參考加權事實
18 (F) 可援用，顯然被告於本案未審酌個案情節，而有裁
19 罰怠惰之違法。

20 (二) 查原告去年銷貨收入淨額(扣除銷貨退回)為46,802,372
21 元；繳納營業稅稅金共1,692,372元。目前團膳業因為物
22 價上漲，每餐淨獲比約售貨金額的1.96%，這是團膳業者
23 皆知的訊息。因此原告每年淨獲利約只有74萬餘元，然本
24 罰鍰竟高達192萬元，顯不符比例(甲證7)。

25 (三) 被告他案106年8月14日北市衛食藥字第10636978100號裁
26 處書(下稱他案106年8月14日裁處書)、106年12月12日
27 北市衛食藥字第10646951100號裁處書(下稱他案106年12
28 月12日裁處書)，分別就國○觀光大飯店股份有限公司
29 (下稱國○觀光大飯店)就違反食安法第8條第2項裁罰12
30 8萬元、8萬元罰鍰，其中加權事實(F)被告分別以1/8、
31 1/128計算之，以避免裁罰過重。是被告就所舉裁罰國○

01 觀光大飯店兩案之比較，均有以其他作為罰鍰裁量之參考
02 加權事實（F），大幅降低裁罰金額，顯然考量到裁罰基
03 準計算結果之不合理，善用加權事實（F）調整處分結
04 果，且該業者已有多次違規紀錄，仍予以調整，顯然對於
05 原告之處分有裁罰過重以及未先予輔導裁罰過重之情形。

06 四、依行政訴訟法第8條第2項及第196條第1項分別定有明文。準
07 此，原告於提起撤銷訴訟時得併為請求被告給付，法院得於
08 同一訴訟程序就給付請求併為判決，此始符合訴訟經濟原
09 則，並免裁判結果相互抵觸；否則原告尚須待撤銷訴訟確定
10 後始得再為請求給付，即不符訴訟經濟原則，核先敘明。承
11 前事證所述，本案被告據以裁罰原告之違反食安法第8條第2
12 項，率以原處分裁罰原告192萬元，屬違法難採，訴願決定
13 仍予維持，亦屬有誤，均當撤銷。則原告據此，就其前已於
14 依原處分繳納分期款計15萬9,999元，有繳費單影本可稽
15 （甲證8），於原處分及訴願決定經判決應予撤銷後，原處
16 分溯及失其效力，被告依該原處分所收受原告所繳納之罰
17 鍰，即無法律上原因，原告得依行政訴訟法第8條第2項、第
18 196條第1項規定訴請被告返還已繳納之罰鍰15萬9,999元。

19 五、並聲明：

20 （一）訴願決定及原處分均撤銷。

21 （二）被告應返還原告已繳納罰鍰新臺幣15萬9,999元。

22 （三）訴訟費用由被告負擔。

23 參、被告則以：

24 一、原告為係營餐盒食品工廠之食品業者，並為衛福部公告符合
25 管制準則規定之餐盒食品工廠。準此，原告製造餐盒所使用
26 之食品，諸如白飯、炸雞腿、鹽烤鯖魚、蔥花蒸蛋、香滷豆
27 干，甚或其使用紙便當盒包裝、貯存、運送食品等等，皆須
28 符合管制準則，而非僅止於豬肉絲。此由，原告提出之「HA
29 CCP計劃書-團膳產品特性及儲運方式」、「HACCP計劃書-餐
30 盒產品製造流程圖」、「危害分析及重要管制點（HACCP）」

01 危害分析工作表」、「重要管制點判定」、「HACCP計劃書-
02 團膳產品HACCP計劃表」內容可知。

03 二、被告已給予合理改善期間及說明不合規定事項，原告屆期仍
04 未改善：

05 (一) 查原告系爭場所經被告於112年3月8日初查，不符合管制
06 準則第3條至第12條規定，經當場開立112年3月8日第1100
07 644號食品衛生限期改善通知單，命原告於112年4月10日
08 前改善完竣，並交由李君簽名收受。

09 (二) 限改期間屆滿，復經被告於112年5月19日派員再至系爭場
10 所複查，原告仍有如112年5月19日管制準則符合性查檢表
11 所列缺失，仍未改善。被告遂當場開立112年5月19日第00
12 01452號調查事證陳述意見通知書，請原告於112年5月29
13 日前往被告指定地點接受訪談，並交由原告之衛管人員邱
14 君簽名收受。

15 (三) 嗣被告於112年5月29日訪談原告之受託人王君並製作調查
16 紀錄表略以：「(問) 臺端身分為何? 今日是否可就案由
17 欄事件代表公司發言? 上列各欄資料是否確實? (答) 本
18 人為鉅登團膳食品有限公司負責人鍾月嬌之受託人王別
19 源，今日前來就案由欄事件發言，上述資料屬實。(問)
20 如案由，請臺端說明為何HACCP多項缺失未於改善期限內
21 完成改善? 以及後續如何處理? (答) 因為本公司目前負
22 責HACCP的衛管人員邱莘妤是去〔111〕年12月初才進公司
23 的，且是剛畢業，沒有實務經驗，所以貴局及食藥署今
24 〔112〕年3月8日來本公司稽查後，邱小姐都有著手改
25 善，只是因為缺乏經驗，所以沒有達到貴局的要求，請貴
26 局見諒。本公司已經找了對HACCP有經驗的人來指導邱小
27 姐，以盡速完成本公司HACCP的改善……。」該紀錄經王
28 君確認無訛當場簽名蓋章在案。

29 (四) 據上，原告製造餐盒確有不符合管制準則，而有違反食安
30 法第8條第2項規定，經命限期改善，屆期仍未改善情形，
31 並經原告確認在案。

01 三、本件裁罰無裁量怠惰情事，並符合明確性原則：

02 (一) 被告依裁罰標準及其附表二，審認原告係第1次違反管制
03 準則基本罰鍰A=6萬元、資力加權B=1；工廠非法性加權C=
04 1；查獲違反管制準則之缺失數為6加權D=32；書面紀錄及
05 檔案彙整保存加權E=1；其他作為罰鍰裁量之參考加權事
06 實F=1。是本件罰鍰裁處金額依前開計算式： $A \times B \times C \times D \times E \times F$
07 $=6 \text{萬元} \times 1 \times 1 \times 32 \times 1 \times 1 = 192 \text{萬元}$ ，符合明確性原則。

08 (二) 原告違反管制準則規定係在裁罰標準發布之後，且此次專
09 案檢查，僅有原告未遵期改善，可知該規定非為食品業者
10 難以理解。另原處分已經詳細記載原告違規之事實（裁處
11 事實另作成附件）、裁處之理由與法令依據、繳交罰鍰之
12 地點與期限及救濟期間之教示條款等等，亦符合裁處明確
13 性（最高行政法院96年度判字第594號判決、111年度上字
14 第169號判決參照），原告主張違反明確性原則，無足採
15 據。

16 四、原告不得主張不法的平等及信賴保護：

17 (一) 被告他案106年8月14日裁處書（下稱他案裁處書）處國○
18 觀光大飯店罰鍰128萬元案件。係因受裁處人於改善期限
19 屆滿後，違反管制系統準則8個條文，當時計算罰鍰金額
20 之計算式，誤以其他作為罰鍰裁量之參考加權事實F=8，
21 為加權計算。惟此計算方式明顯與裁罰標準第3條第2項規
22 定之附表二違反食安法第8條第2項裁處罰鍰基準，以查獲
23 違反管制準則之缺失數為加權D規定不符。

24 (二) 他案106年8月14日裁處書計算罰鍰金額既不符裁罰基準，
25 而有瑕疵，參酌上開判決意旨，原告即不能要求被告應比
26 照該案例授予利益，亦無基於信賴保護原則主張不法平等
27 的餘地。

28 (三) 至於他案106年12月12日裁處書，處國○觀光大飯店罰鍰8
29 萬元案件。雖受處分人初查時違反行為時管制準則第3
30 條、第5條、第6條至第12條規定，違規情形嚴重。惟經複
31 查時，僅行為時管制準則第3條規定未予改善，原告訴訟

01 代理人於準備程序主張，應係時間緊迫未詳閱該裁處書
02 「事實」，致生誤會，併予指明。

03 五、綜上所述，原告既為中央主管機關指定應適用公告之類別及
04 規模之食品業，並成立管制小組在案。該管制小組成員即應
05 依管制系統準則規定，預防食品風險發生。惟原告經被告初
06 查不合格，限期改善屆滿，仍有如裁處書附件之缺失未予改
07 善，則原告製造之食品實已曝露在食品風險中，而有違反食
08 安法第8條第2項規定，是被告依同法第44條等規定，以原處
09 分裁處被告192萬元，應無違誤等語。

10 六、並聲明：

11 (一) 駁回原告之訴。

12 (二) 訴訟費用由原告負擔。

13 肆、兩造不爭之事實及兩造爭點：

14 如事實概要欄所述之事實，業據提出HACCP計劃書（見本院
15 卷第63至95頁）、被告112年3月8日查檢表（見本院卷第53
16 至56頁）、被告112年3月8日第1100644號食品衛生限期改善
17 通知單（本院卷第51頁）、被告112年5月19日查檢表（見本
18 院卷第59至62頁）、被告112年5月19日第1100644號食品衛
19 生限期改善通知單（見本院卷第181頁）、112年5月29日訪
20 談王君之調查紀錄表（見原處分卷一第22至23頁）、原處分
21 （見本院卷第29至33頁）、訴願決定（見本院卷第35至49
22 頁）等本院卷、原處分卷所附證物為證，其形式真正為兩造
23 所不爭執，堪信為真，兩造之爭點厥為：

24 一、被告112年3月8日限期改善通知單之內容有無違反明確性原
25 則？被告是否未予以積極輔導即予裁罰？

26 二、被告認定原告違反管制準則第7條（未建立管制界限），再認
27 定有違反同準則第8條（重要管制點之監測）、第9條（重要
28 管制點發生變異之矯正措施）、第10條（確認本系統執行之
29 有效性），是否與法規範目的不合？

30 三、原處分有無違反比例原則？

31 伍、本院之判斷：

- 01 一、本件應適用之法條與法理：
- 02 (一) 食安法第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為衛生
- 03 福利主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣
- 04 （市）政府。」
- 05 (二) 食安法第3條第7款規定：「本法用詞，定義如下：……
- 06 七、食品業者：指從事食品或食品添加物之製造、加工、
- 07 調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出或從事食品
- 08 器具、食品容器或包裝、食品用洗潔劑之製造、加工、輸
- 09 入、輸出或販賣之業者。」
- 10 (三) 食安法第8條第2款規定：「（第2項）經中央主管機關公
- 11 告類別及規模之食品業者，應向中央或直轄市、縣（市）
- 12 主管機關申請登錄，始得營業。……（第4項）第1項食品
- 13 之良好衛生規範準則、第2項食品安全管制系統準則，及
- 14 前項食品業者申請登錄之條件、程序、應登錄之事項與申
- 15 請變更、登錄之廢止、撤銷及其他應遵行事項之辦法，由
- 16 中央主管機關定之。」
- 17 (四) 食安法第44條第1項第1款、第2項規定：「有下列行為之
- 18 一者，處新臺幣6萬元以上2億元以下罰鍰；情節重大者，
- 19 並得命其歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠
- 20 之全部或部分登記事項，或食品業者之登錄；經廢止登錄
- 21 者，一年內不得再申請重新登錄：一、違反第8條第1項或
- 22 第2項規定，經命其限期改正，屆期不改正。……（第2
- 23 項）前項罰鍰之裁罰標準，由中央主管機關定之。」
- 24 (五) 食安法第55條規定：「本法所定之處罰，除另有規定外，
- 25 由直轄市、縣（市）主管機關為之，必要時得由中央主管
- 26 機關為之。但有關公司、商業或工廠之全部或部分登記事
- 27 項之廢止，由直轄市、縣（市）主管機關於勒令歇業處分
- 28 確定後，移由工、商業主管機關或其目的事業主管機關為
- 29 之。」
- 30 (六) 以下管制準則、裁罰標準核乃執行母法（食品安全衛生管
- 31 理法第8條第4項、第44條第2項）之技術性、細節性行政

01 規定，與立法意旨相符，且未逾越母法之限度，行政機關
02 予以適用，自無違誤：

- 03 1、管制準則第2條規定：「（第1項）本準則所稱食品安全管
04 制系統（以下簡稱本系統），指為鑑別、評估及管制食品
05 安全危害，使用危害分析重要管制點原理，管理原料、材
06 料之驗收、加工、製造、貯存及運送全程之系統。（第2
07 項）前項系統，包括下列事項：一、成立食品安全管制小
08 組（以下簡稱管制小組）。二、執行危害分析。三、決定
09 重要管制點。四、建立管制界限。五、研訂及執行監測計
10 畫。六、研訂及執行矯正措施。七、確認本系統執行之有
11 效性。八、建立本系統執行之文件及紀錄。」
- 12 2、管制準則第3條規定：「（第1項）中央主管機關依本法第
13 8條第2項公告之食品業者（以下簡稱食品業者），應成立
14 管制小組，統籌辦理前條第2項第2款至第8款事項。（第2
15 項）管制小組成員，由食品業者之負責人或其指定人員，
16 及專門職業人員、品質管制人員、生產部（線）幹部、衛
17 生管理人員或其他幹部人員組成，至少三人，其中負責人
18 或其指定人員為必要之成員。」
- 19 3、管制準則第5條規定：「管制小組應以產品之描述、預定
20 用途及加工流程圖所定步驟為基礎，確認生產現場與流程
21 圖相符，並列出所有可能之生物性、化學性及物理性危害
22 物質，執行危害分析，鑑別足以影響食品安全之因子及發
23 生頻率與嚴重性，研訂危害物質之預防、去除及降低措
24 施。」
- 25 4、管制準則第6條規定：「管制小組應依前條危害分析獲得
26 之資料，決定重要管制點。」
- 27 5、管制準則第7條規定：「管制小組應對每一重要管制點建
28 立管制界限，並進行驗效。」
- 29 6、管制準則第8條規定：「管制小組應訂定監測計畫，其內
30 容包括每一重要管制點之監測項目、方法、頻率及操作人
31 員。」

- 01 7、管制準則第9條規定：「（第1項）管制小組應對每一重要
02 管制點，研訂發生系統性變異時之矯正措施；其措施至少
03 包括下列事項：一、引起系統性變異原因之矯正。二、食
04 品因變異致違反本法相關法令規定或有危害健康之虞者，
05 其回收、處理及銷毀。（第2項）管制小組於必要時，應
06 對前項變異，重新執行危害分析。」
- 07 8、管制準則第10條規定：「管制小組應確認本系統執行之有
08 效性，每年至少進行一次內部稽核。」
- 09 9、裁罰標準第2條規定：「本標準適用於依本法第44條第1項
10 規定所為罰鍰之裁罰。」
- 11 10、裁罰標準第3條第2項規定：「違反本法第8條第2項規定
12 者，其罰鍰之裁罰基準，規定如附表二。」；附表二：
13 「違反法條：本法第8條第2項。裁罰法條：本法第44條第
14 1項第1款。違反事實：經中央主管機關公告類別及規模之
15 食品業，未符合食品安全管制系統準則第3條至第12條規
16 定，經命其限期改正，屆期不改正。罰鍰之裁罰內容：處
17 新臺幣6萬元以上2億元以下罰鍰。裁罰基準：一、依違規
18 次數，按次裁處基本罰鍰（A）如下：（一）1次：新臺幣
19 6萬元。……二、有下列加權事實者，應按基本罰鍰（A）
20 裁處，再乘以加權倍數作為最終罰鍰額度。加權事實：資
21 力加權（B）；加權倍數：一、符合下列資力條件者：B=
22 1……（二）辦理公司或商業登記之資本額或實收資本
23 額、在中華民國境內營運資金未達新臺幣1億元者或未具
24 有商業登記者。……。加權事實：工廠非法性加權
25 （C）；加權倍數：一、依法取得工業主管機關核准免辦
26 理工廠登記者：C=1二、具有工廠登記（含臨時工廠登
27 記）者：C=1。加權事實：查獲違反食品安全管制系統準
28 則之缺失數加權（D）；加權倍數：一、缺失數為1者：D=
29 1二、缺失數為2者：D=2三、缺失數為3者：D=4四、缺
30 失數為4者：D=8五、缺失數為5者：D=16六、缺失數為6者：
31 D=32七、缺失數為7以上者：D=64。加權事實：書面紀錄

01 及檔案彙整保存加權 (E)；加權倍數：未違反食品安全
02 管制系統準則第12條第1項規定者：E=1。加權事實：其他
03 作為罰鍰裁量之參考加權事實 (F)；加權倍數：違規案
04 件依前揭原則裁罰有顯失衡平之情事者，得斟酌個案情
05 形，敘明理由，依行政罰法規定予以加權，其加權倍數得
06 大於1或小於1。其有加權者，應明確且詳細記載加權之基
07 礎事實及加權之理由。最終罰鍰額度計算方式AxBxCxDxE
08 F元。」

09 (七) 臺北市政府108年9月17日府衛食藥字第1083076536號公
10 告：【……公告事項：本府前於94年2月24日府衛企字第0
11 9404404400號公告略以：「…本府將下列業務委任本府衛
12 生局，以該局名義執行之：… (二) 化粧品衛生管理條例
13 中有關本府權限事項… (七) 食品衛生管理法中有關本府
14 權限事項…」，惟法規名稱已修正，爰修正為「化粧品衛
15 生安全管理法」及「食品安全衛生管理法」中有關本府權
16 限事項，委任本府衛生局，以該局名義執行之。】

17 二、被告112年3月8日限期改善通知單之內容未違反明確性原
18 則；被告已給予合理改善期間，原告屆期仍未改善，被告予
19 以裁罰，尚無違誤：

20 (一) 查原告經營之系爭場所，屬衛福部公告應符合管制準則規
21 定之餐盒食品工廠，經被告執行食藥署「112年度餐盒食
22 品製造業稽查專案」，至系爭場所稽查，查得有如附表所
23 列缺失，不符合管制準則第3條至第12條規定，乃當場開
24 立限期改善通知單，命原告於112年4月10日前改善完竣，
25 嗣被告於112年5月19日派員再至系爭場所複查，查認仍有
26 如附表項次1至項次6所列6項缺失，不符合管制準則第5條
27 至第10條規定，爰依食安法第44條第1項第1款及裁罰標準
28 第3條第2項及其附表二等規定，以原處分處原告192萬元
29 罰鍰，本院經核尚無不合。

30 (二) 原告雖主張被告112年3月8日限期改善通知單之內容欠缺
31 明確性，原告之衛生管理人員邱君在與被告之承辦人員聯

01 繫時已表示不甚明白限期改正之項目，且第一次稽核指正
02 後，原告之衛管人員向被告溝通，詢問改正措施是否均已
03 經完成，被告並未為任何回應，坐等原告違失再予處罰。
04 被告當時處於內部衛生管理人員交接狀態，致部分文書資
05 料準備不全，但複查前請求被告予以協助未獲積極輔導，
06 反予以重罰，違反明確性原則云云。

07 (三) 惟按食品衛生之管理，應自最終產品之檢驗，提升為對整
08 體流程之監督，使其相關作業場所、設施、人員、製程、
09 運送及品保等所有過程中之一切軟硬體，均能符合優良製
10 造規範，此為食品業衛生管理之最基本要求。另食品安全
11 管制系統之建立，則在要求業者瞭解其生產之食品及產銷
12 之過程中，對消費者衛生安全可能產生之危害，並尋求避
13 免、防止、減少其發生之方法，以保護消費者健康，先進
14 國家如美國、歐洲聯盟、日本，及國際規範Codex等，均
15 已推動執行，目前推動最積極者，為「危害分析重要管制
16 點」(HACCP)。復按食品安全管制系統應成立管制小
17 組、執行危害分析、決定重要管制點、建立管制界限、研
18 訂及執行監測計畫、研訂及執行矯正措施、確認食品安全
19 管制系統執行之有效性，並應建立該系統執行之文件及紀
20 錄；並由管制小組先以產品之描述、預定用途及加工流程
21 圖所定步驟為基礎，確認生產現場與流程圖相符，並列出
22 所有可能之生物性、化學性及物理性危害物質，執行危害
23 分析，鑑別足以影響食品安全之因子及發生頻率與嚴重
24 性，研訂危害物質之預防、去除及降低措施；次依危害分
25 析獲得之資料，決定重要管制點【(Critical Control
26 Point, 即CCP)指1個點、步驟或程序，如施予控制，則
27 可預防、去除或降低食品危害至可接受之程度，並建立重
28 要管制點】；再對每1重要管制點建立管制界限，並進行
29 驗效(指為防止、去除或降低CCP之危害至可接受之程
30 度，所建立之物理、生物或化學之最低、最高或最低與最
31 高值，確保CCP之防制措施可有效執行，量化數字表示上

01 限或下限，建立管制界限方法有3種：1. 參考法規標準、
02 2. 參考文獻資料、3. 設計實驗訂定）；復訂定監測計畫，
03 其內容包括每1重要管制點之監測項目、方法、頻率及操
04 作人員（作為觀察或測試控制危害分析重要管制點之活
05 動，確保CCP在控制之下。監測方法有：1. 目視檢查、2.
06 物性測量：溫度、時間等、3. 化學分析、4. 微生物快速檢
07 驗）；另對每1重要管制點，研訂發生系統性變異時之矯
08 正措施；其措施至少包括引起系統性變異原因之矯正，以
09 及食品因變異致違反食品安全衛生管理法相關法令規定或
10 有危害健康之虞者，其回收、處理及銷毀，於必要時，應
11 對該變異，重新執行危害分析（包括異常產品的處理、異
12 常製程的矯正、防止異常再發生，以確保任何不安全的產
13 品不會到消費者手中）；末應確認食品安全管制系統執行
14 之有效性，每年至少進行1次內部稽核【確保CCP不斷被追
15 蹤及管制界限充分被驗證，確認紀錄（每日）、確認監測
16 設備（定期校正）、確認矯正措施、確認最終產品（定
17 期）、確認加工過程（定期）、確認HACCP系統（每年1
18 次），含工廠內、外部稽核、檢驗半成品或成品等】，此
19 依管制準則第2條、第5條至第10條等規定及食藥署公布之
20 HACCP執行方式自明。

21 （四）本件初查時原告提供之「HACCP計劃書-餐盒產品製造流程
22 圖」（原定日期：102.11.1、修改日期：110.01.01，見
23 原處分卷一第133頁），原告未就其食品容器或包裝「紙
24 餐盒」列入產品製造流程圖，經初查稽查人員以手繪方式
25 加註予以輔導，被告人員自非全無輔導。惟原告改善期限
26 屆滿後，複查時提出之「HACCP計劃書-餐盒產品製造流程
27 圖」（原定日期：102.11.1、修改日期：112.3.22，見原
28 處分卷一第69頁），仍未將「紙餐盒」列入產品製造流程
29 圖。原告未將食品容器或包裝「紙餐盒」、「封膜」列入
30 產品製造流程圖，即危害分析表加工步驟有遺漏（未分
31 析）同四-1（未將包裝材料之驗收、貯存列入[紙餐盒及

01 封膜]，加工流程圖之加工步驟與實際作業不符)，而有
02 違反管制準則第5條規定。

03 (五) 又初查時「白米驗收」、「白飯室溫儲存」，應為重要管
04 制點(CCP點，即如施以控制即可預防之點)，原告應判
05 定為yes，惟原告判定NO(制定日期：102.11.1，見原處
06 分卷一第154頁)。複查時「白米驗收」、「白飯室溫儲
07 存」，應為CCP點，原告應判定為yes，惟原告仍判NO(制
08 定日期：112.3.22，見原處分卷一第90頁)；又同樣是製
09 造油炸，製造過程有相似管制點，炸豬排、炸雞腿的管制
10 點要寫在一起，但原告並沒有寫在一起，屬「同一危害管
11 制點未歸為同一危害分析重點管制點計畫中」，違反食品
12 安全管制系統準則第6條規定。

13 (六) 另初查時原告提供之「HACCP計劃書-團繕產品HACCP計劃
14 表」(原定日期：102.11.1、修改日期：110.01.01，見
15 原處分卷一第159頁)原告誤以「品溫」為烤、蒸、滷、
16 熱炒、水煮管制界限，例如：蔥花蒸蛋之「每一個防治措
17 施之管制界限」，記載「品溫達85°C以上」，經稽查人員
18 圈取加註「中心85°C」，予以輔導，被告人員自非全無輔
19 導。又當時豬肉絲驗收之「重要管制點」、「每一個防治
20 措施之管制界限」、「監控」，均空白未記載。複查時原
21 告提出之「HACCP計劃書-團繕產品HACCP計劃表」(原定
22 日期：102.11.1、修改日期：110.01.01，見原處分卷一
23 第95頁)雖未更正修改日期，但已將各品名之「每一個防
24 治措施之管制界限」由「品溫」修正為「中心溫度」，且
25 已就前揭豬肉絲驗收空白處予以填寫，惟關於「顯著之安
26 全危害」，卻記載「化學性抗生素磺胺劑乙型受體素殘
27 留」，於「每一個防治措施之管制界限」，記載「冷凍溫
28 度-18度C以下」，其所記載與CCP點之管制界限(可容忍
29 之最高低數值)不相關，而有違反管制準則第7條規定
30 (原告對於違反管制準則第7條部分不爭執，對於同準則

01 第5條、第6條改善通知不明確部分、以及對第8條至第10
02 條部分均有爭執，見言詞辯論筆錄）。

03 (七) 按食品安全管制系統準則第3條第2項規定「管制小組成
04 員，由食品業者之負責人或其指定人員，及專門職業人
05 員、品質管制人員、生產部（線）幹部、衛生管理人員或
06 其他幹部人員組成，至少三人，其中負責人或其指定人員
07 為必要之成員。」，管制小組成員應包含專門職業人員、
08 品質管制人員、衛生管理人員，且曾接受相關課程至少30
09 小時，並領有合格證明書，原告自應熟稔法規，不得主張
10 「不了解文書填寫」之要件。原告系爭場所經被告於112
11 年3月8日初查，不符合管制準則第3條至第12條規定，經
12 當場開立112年3月8日第1100644號食品衛生限期改善通知
13 單，命原告於112年4月10日前改善完竣，並交由李君簽名
14 收受，前揭限期改善通知單，自無不明確之可言，且被告
15 亦非全未輔導即予重罰，原告主張因其操作人員不諳法
16 規，不了解應如何改善云云，尚與限期改善通知單之明確
17 性無涉。原告復主張HACCP的稽核大部分是文書的稽核，1
18 12年6月被告來稽核時，原告已經列入食品安全管制系統
19 稽查符合性的名單（參甲證6，見本院卷第97頁），顯見
20 僅為文件溝通上的失誤，罰鍰192萬元顯屬過重云云，惟
21 查HACCP計劃書目的是將生產流程繪製成流程圖，並標明
22 出各步驟及重要管制點，再將流程圖帶至製作現場，確認
23 加工流程圖與現場實際製作狀況相符，若於文書流程上未
24 包含之項目，可推知現場實際製作流程，亦未包含此項
25 目，其現場實際製作流程，即有礙於食安，尚非只是文書
26 的稽核而已。本件原告於如附表有違失之項目（如本院卷
27 第251至253頁），原告並未舉證證明其於場實際製作時有
28 完成，是原告於112年6月縱已經列入食品安全管制系統稽
29 查符合性的名單，仍不能證明複查時現場實際製作流程已
30 符合HACCP之標準，原告主張，尚不足採。

01 三、被告認定原告違反管制準則第7條（未建立管制界限），再
02 認定有違反同準則第8條（重要管制點之監測）、第9條（重
03 要管制點發生變異之矯正措施）、第10條（確認本系統執行
04 之有效性），是以原處分並未與法規範目的不合：

05 （一）原告雖主張管制準則第6條至第10條，都是關於如何在食
06 品生產過程中確保安全的重要規範。這些條文雖然各自有
07 不同的重點，但它們之間是緊密相關的，每一條規範都是
08 以前一條為前提，有其次序性，並非完全獨立。若原告因
09 所記載無關連性被認定「未建立管制界限」，被告後續對
10 於該管制界限「未監控、未矯正、未稽核」之處罰都沒有
11 實益，然原處分仍予裁罰，與法規範目的不合云云。

12 （二）惟查建立管制界限後，仍應訂定監測計畫，確保CCP在控
13 制之下。另應對每1重要管制點，研訂發生系統性變異時
14 之矯正措施（包括異常產品的處理、異常製程的矯正、防
15 止異常再發生，以確保任何不安全的產品不會到消費者手
16 中），並應確認食品安全管制系統執行之有效性，每年至
17 少進行1次內部稽核，此為HACCP之主旨，已如前述。以上
18 每一項目未切實作到，都應受到處罰，故而就違反管制準
19 則第7條至第10條而言，主管機關對「有1項違失食品業
20 者」之處罰（例如有建立管制界限、有訂定監測計畫，有
21 預定矯正措施，但未確認系統執行之有效性），當然應
22 該比「有2項違反食品業者」之處罰（例如有建立管制界
23 限、有訂定監測計畫，但未預定矯正措施及未確認執行有
24 效性）為輕，裁罰標準第3條第2項因而規定「依查獲違反
25 食品安全管制系統準則之缺失數加權」，「加權倍數：
26 一、缺失數為1者：D=1二、缺失數為2者：D=2，……」，
27 其缺失數愈多，加權倍數處罰愈重，與立法意旨相符，且
28 未逾越母法之限度，行政機關予以適用，自無違誤。若依
29 原告主張，則未建立管制界限者，其「未訂定監測計畫，
30 未預定矯正措施，未確認系統執行之有效性」均無庸處
31 罰，豈非鼓勵業者不要建立管制界限？且對「有4項違

01 失」者之處罰，將比「有1項違失」者之處罰為輕，亦屬
02 輕重失衡顯非合理，原告主張，尚不足採。

03 四、原處分未違反比例原則：

04 (一) 原告雖主張原告每年淨獲利約只有74萬餘元，然本罰鍰竟
05 高達192萬元，顯不符比例，且被告他案106年8月14日裁
06 處書、他案106年8月14日裁處書，其中加權事實(F)被
07 告分別以1/8、1/128計算之，大幅降低裁罰金額，顯然考
08 量到裁罰基準計算結果之不合理，善用加權事實(F)調
09 整處分結果，且該業者已有多次違規紀錄，仍予以調整，
10 顯然對於原告之處分有裁罰過重以及未先予輔導裁罰過重
11 之情形云云。

12 (二) 惟查原告於112年3月8日初查時違反管制準則第3條至第12
13 條，經命其限期改正，原告於被告112年5月19日複查時仍
14 有未改正之管制準則第5條、第6條、第7條、第8條、第9
15 條及第10條之規定，被告依裁罰標準認定原告有6個不同
16 缺失數，而同一條號內所列之「所見事實」，即使逾1個
17 不合格，仍只認定為1個缺失數，是以違規缺失數認定自
18 始即以查檢表所列「條號數」計算，依裁罰標準及其附表
19 二，審認原告係第1次違反管制準則基本罰鍰A=6萬元、資
20 力加權B=1；工廠非法性加權C=1；違反管制準則之缺失數
21 為6加權D=32；書面紀錄及檔案彙整保存加權E=1；其他作
22 為罰鍰裁量之參考加權事實F=1。是本件罰鍰裁處金額依
23 前開計算式： $A \times B \times C \times D \times E \times F = 6 \text{萬元} \times 1 \times 1 \times 32 \times 1 \times 1 = 192 \text{萬元}$ ，
24 尚無違誤。又關於裁罰基準，加權事實項次F雖可以小於
25 1，用以調整處分結果，但本件原告為餐盒業者，營業已
26 久，兩個月銷售額就高達1000多萬，並非剛開始從事業務
27 的食品業者，而本件原告過失極明顯，「112年度餐盒食
28 品製造業稽查專案」且只有原告不合格（見言詞辯論筆
29 錄），原告在二個月改善期間都沒有改善，被告因而未適
30 用項次F的條件，予以調整處分結果，難認有何違誤。

01 (三) 按行政機關因怠於行使權限或行使權限有瑕疵，致個案違
02 法狀態未遭發現、排除，或僅受較一般輕微的法律效果，
03 而獲得利益，該利益並非法律所應保護的利益，不能要求
04 行政機關應比照該違法案例授予利益，換言之，人民不得
05 主張不法的平等。又信賴保護原則，是指行政行為雖有瑕
06 疵，但相對人或利害關係人對該行政行為的存續已有信
07 賴，將因行政機關的事後矯正增加負擔，行政機關即不得
08 任意為之。如行政機關有前述怠於行使權限或行使權限有
09 瑕疵，致個案違法狀態獲得利益的情形，並非機關所為行
10 政行為的存續使人民產生信賴，自無信賴保護原則的適
11 用。從而，亦無基於信賴保護原則主張不法平等的餘地
12 (最高行政法院92年度判字第275號判決參照)。本件被
13 告他案裁處書處國○觀光大飯店罰鍰128萬元案件，係因
14 受裁處人於改善期限屆滿後，違反管制系統準則8個條
15 文，當時計算罰鍰金額之計算式，誤以其他作為罰鍰裁量
16 之參考加權事實 $F=8$ ，為加權計算，此計算方式明顯與裁
17 罰標準第3條第2項規定之附表二違反食安法第8條第2項裁
18 處罰鍰基準，以查獲違反管制準則之缺失數為加權 D 規定
19 不符，原告自不能基於信賴保護原則主張不法平等。至於
20 他案106年12月12日裁處書，處國○觀光大飯店罰鍰8萬元
21 案件。雖受處分人初查時違反行為時管制準則第3條、第5
22 條、第6條至第12條規定，違規情形嚴重。惟複查時，僅
23 行為時管制準則第3條規定未予改善，因而僅處國○觀光
24 大飯店罰鍰8萬元，該案與原告本件缺失數不同，不能比
25 附援引，原處分並未裁罰過重及違反比例原則，原告主
26 張，尚不足採。

27 五、綜上，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原
28 告訴請撤銷並請求被告應返還原告已繳納罰鍰15萬9,999
29 元，為無理由，應予駁回。

30 六、兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐
31 一論述，併此敘明。

01 據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項
02 前段，判決如主文。

03 中 華 民 國 113 年 11 月 7 日

04 審判長法官 陳心弘

05 法官 林妙黛

06 法官 畢乃俊

07 一、上為正本係照原本作成。

08 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
09 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
10 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
11 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
12 繕本）。

13 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
14 逕以裁定駁回。

15 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
16 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
17 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
18

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。

01

經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人

2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。
3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 113 年 11 月 7 日

03

書記官 李依穎