

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭

112年度簡字第187號

112年10月26日辯論終結

原告 蠡宇水產有限公司

法定代理人 林吟貞

訴訟代理人 胡高誠律師

被告 衛生福利部

代表人 薛瑞元

訴訟代理人 杜家駒律師

上列當事人間食品安全衛生管理法事件，原告不服被告民國111年6月1日衛授食字第1112900061號裁處書及行政院民國111年12月7日院臺訴字第1110193390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。

訴訟費用新臺幣貳仟元由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：按行政訴訟法第229條第2項第2款之規定，因不服行政機關所為新臺幣（下同）40萬元以下罰鍰處分而涉訟者，應適用簡易訴訟程序。本件係原告對被告民國111年6月1日衛授食字第1112900061號裁處書（見士林地院卷第116-120頁，下稱原處分）及行政院111年12月7日院臺訴字第1110193390號訴願決定（見士林地院卷第126-134頁，下稱訴願決定），提起撤銷訴訟，原處分裁處原告罰鍰6萬元，核其屬前揭規定，適用簡易程序，合先敘明。

二、爭訟概要：

（一）原告於111年2月11日就進口報單第BC/11/437/H0260號（下

01 稱系爭進口報單)內之「冷凍黑旗魚」等12項產品，分別以
02 不同查驗申請書向食品藥物管理署(下稱食藥署)報驗自塞席
03 爾輸入供食品用「冷凍黑旗魚」等產品共12份，均查驗合格
04 在案。惟於111年2月17日經財政部關務署高雄關(下稱高雄
05 關)會同內政部警政署保安警察第三總隊(下稱保三總隊)查
06 驗結果，查獲系爭進口報單之第2項次「冷凍白旗魚」(查驗
07 申請書號：IFT11CF0192008，下稱A查驗書)產品原申報淨重
08 及數量為1,073公斤，與查得之實際淨重及數量為483公斤不
09 符，而同時查獲漏未申報「冷凍劍旗魚」產品計590公斤。
10 訴願人旋於111年3月23日向食藥署申請更正系爭進口報單第
11 2項次「冷凍白旗魚」於A查驗書之淨重及數量，及補申報系
12 爭進口報單第13項次「冷凍劍旗魚」之查驗(查驗申請書
13 號：IFT11CF0217200，下稱B查驗書)，淨重及數量為590公
14 斤。

15 (二)原處分機關爰就前揭「冷凍白旗魚」產品之「淨重及數量」
16 申報資訊不實，以及「冷凍劍旗魚」產品未辦理輸入產品資
17 訊申報之行為，均已違反食品安全衛生管理法(下稱食安
18 法)第30條第1項規定，依同法第47條第14款規定，認定原
19 告有2個申報不實之行為，以原處分按每一行為處法定最低
20 額罰鍰3萬元，合計裁處原告罰鍰6萬元。原告不服，於111
21 年6月30日提起訴願。並經訴願決定駁回原告所請，乃於112
22 年2月7日提起本件撤銷訴訟。

23 三、原告起訴主張：

24 (一)原告將「冷凍白旗魚」產品由原申報1,073公斤變更為483公
25 斤，補申報「冷凍劍旗魚」590公斤，在總重量及進口稅率
26 相同，並採從量課稅，足證為單純誤報，亦符合食品安全衛
27 生管理法行政罰行為數認定標準(下稱食安法行為數認定標
28 準)第2條及第4條規定，本件既屬同1份系爭進口報單之同1
29 日、同次整批進口之物品，且本件係因裝填出錯未變更總重
30 量，違反義務之影響程度輕微，產生之危害或損害亦輕，應
31 認定為一行為，始屬合理。

01 (二)原告不否認原處分所載之事實，但不認同原處分理由中就每
02 一行為處法定罰鍰3萬元，共計處罰鍰6萬元之認定。系爭進
03 口報單原申報冷凍雜魚12項，被海關查獲部分冷凍劍旗魚未
04 申報，故新增第13項，經詢問國外廠商回覆，因該櫃所有冷
05 凍魚貨皆已去頭，國外工人素質不一難免看錯，但總淨重是
06 正確的，上述行為皆屬同一系爭進口報單，應僅處罰3萬
07 元。

08 (三)食安法之立法目的為維護國民健康，數量之誤繕並無對於國
09 民健康之危害。復依據食安法第1條，食安法之立法目的，
10 在於管理食品衛生安全及品質，維護國民健康，因此相關法
11 規之解釋，應限縮於對於食品衛生安全品質有疑慮，或會對
12 於國民健康產生危害之情形為限。雖依據同法第30條第1
13 項，要求輸入食品應申請查驗並申報產品資訊，其目的在於
14 確保國內消費者之食用安全，若有產地、部位、形態等產品
15 資訊之申報不實或甚至未辦理申報，導致可能影響國民健康
16 者，再依據同法第47條第1項第14款之規定，處以罰鍰。今
17 原告僅因出貨時之疏失導致數字填載有誤，該等進口項目並
18 不涉及會對於國民健康產生危害之事項。而本件遭被告機關
19 認定有申報不實之情形，係因品名之各別重量有落差，不但
20 對於國民健康不致產生影響，且海關亦認為無需補稅，請考
21 量本件情節輕微，且顯然僅為誤裝誤繕，撤銷訴願決定及原
22 處分。

23 (四)原告於系爭進口報單所申報之總數量並無錯誤，且因為在品
24 項漏列之情化下，一增一減之下，遭被告認定為「二行
25 為」，實則若實際論行為數，最多應僅認定補申報冷凍劍旗
26 魚590公斤之行為，且因為補申報冷凍劍旗魚590公斤後，其
27 他項目（冷凍白旗魚）當然會有減少之情形，參酌最高行政
28 法院110年度上字第160號行政判決之意旨，被告不應僅機械
29 性的適用法規，認為只要有任一項目「不同品項之物品」之
30 數字變化，即認為係一行為，而應斟酌違反之動機及目的、
31 違反之手段、違反義務之影響程度、違反義務所致之所生危

01 害及損害等情，才得完整界定違法應受評價、處罰之行為
02 數。

03 (五)行為數認定標準係為行政規則之位階，依據租稅法律主義及
04 法律保留原則，該等行為數認定標準不應增加法律所無之限
05 制（釋字第778號意旨參照），食安法行為數認定標準無法
06 律授權卻增加法律所無之限制，違反憲法第19條法律保留原
07 則，且侵害憲法第15條所保障之人民的財產權，法院適用法
08 律時可不受行為數認定標準之拘束，若有適用，亦應依行為
09 數認定標準第4條考量原告違反之動機及目的、違反之手
10 段、違反義務之影響程度、違反義務所致之所生危害及損害
11 輕微等情，認定應僅屬一個漏報行為。

12 (六)並聲明：原處分及訴願決定撤銷。

13 四、被告答辯略以：

14 (一)本案經查獲冷凍白旗魚為483公斤，與原申報重量1,073公斤
15 不符外，另尚有冷凍劍旗魚590公斤產品，未有輸入許可，
16 依食品及相關產品輸入查驗辦法（下稱查驗辦法）第6條第1
17 項規定，所謂申請查驗之同批產品，指進口報單、貨品分類
18 號列、品名、成分、廠牌、製造廠及產地，均應相同，而
19 「冷凍白旗魚」與「冷凍劍旗魚」之貨品分類號列及品名並
20 不相同，自非屬申請查驗之同批產品，應分別申報辦理查驗
21 登記，自屬兩品項之產品，而非屬申請查驗之同批產品，應
22 分別申報辦理查驗登記，故本件「冷凍白旗魚」產品之「淨
23 重及數量」申報資訊不實，及漏未申報「冷凍劍旗魚」產
24 品，均已違反食安法第30條第1項規定，且為違反不同行政
25 法上義務，考量該兩批產品如發生重大食安事故，若主管機
26 關無法依其中報資料確實對兩種不同食品發布緊急措施，恐
27 將對人民身體健康造成重大影響，是依行政罰法第25條、相
28 關產品輸入查驗辦法第6條第1項、食安法行政罰行為定標準
29 第2條等規定，應認定為兩行為。

30 (二)所謂「行政法上之一行為」，須就具體個案事實情節依據行
31 為人主觀犯意構成要件實現、受侵害法益及所侵害法律效

01 果，斟酌被違反行政法上義務條文文義、立法意旨制裁意
02 義、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷決定(最高行政
03 法院107年度判字第388號判決參照)，按現行實務見解，均
04 認為不論是未辦理輸入產申報或申報之資訊不實，其違規行
05 為數均應以「違反申報義務之行為數認定違法之行為數」即
06 1張查驗申請書(1次報驗行為)為1行為，或每未辦1張查驗申
07 請書(未辦1次報驗行為)為1行為，而本案所涉者，係為「冷
08 凍白旗魚」產品之「淨重及數量」申報資訊不實，及「冷凍
09 劍旗魚」產品未辦理輸入產品資訊申報之行為，其所違犯之
10 申報不實行為與未申報行為，自非屬自然意義上之一行為，
11 為分別違反本法第30條第1項之規定，而應各別依同法第47
12 條第1款規定予以處罰，且依行政罰法第25條規定，數行為
13 違反行政法上之義務，應分別處罰，與法並無不符。

14 (三)原告主張數量之誤認並無對於國民健康之危害、報單所申報
15 之數量(進口總量)並無錯誤云云，然依食安法第30條第1項
16 之規定，輸入經中央主管機關公告之食品時，應向中央主管
17 機關申請查驗並申報其產品有關資訊，若申報之資訊不實，
18 即應依同法第47條第14款規定裁罰，可見該規定係為管理進
19 口之食品，以維護國民健康，並不以實害發生為要件，換言
20 之，只要申報之內容有誤，即構成違反食安法第30條定之情
21 形。是以，食安法第30條第1項及第47條規定，課予報驗義
22 務人所負之行政法上義務，是向主管機關正確申報其輸入產
23 品有關資訊，輸入查驗時所提出一切文件負有保證其真實性
24 之義務，其內容倘有故意或過失而致與事實不屬違法，縱使
25 總量未錯誤，亦不影響該條不實申報之構成，此乃因食品安
26 全直接涉及人體健康，是依上開規定，只要申報錯誤，均該
27 當於該條處罰之要件，且上開規定是處罰申報不實行為並非
28 處罰結果，故在行為該當之時即已經構成。

29 (四)原告另稱系爭產品總重及進口稅率相同，並採從量課稅，海
30 關認定並無補稅之要求云云，然食安法定有輸入食品查驗制
31 度，其管制目的在於確定輸入食品資訊之正確詳實，保護國

民食品安全，與關稅法及海關緝私條例就偷漏關稅之查處，二者之管制目的、申報行為、構成要件及規範內涵，均非相同。換言之，海關緝私條例要求進口者申報之目的在於稅收之目的及避免建禁物進口，而食安法要求申報之目的則在於維護人民之身體健康，且兩者一向海關申報，一向主管機關即被告申報，申報之對象不同，且進口報單受理之機關為海關，報驗申請書受理之機關則為食藥署，顯見兩者均屬不同之單位，則原告不能以基於稅收而海關無補稅要求之理由，即認為被告亦須基於相同理由不能認定原告申報不實。故不論原告有無偷漏關稅情事，均不影響本案有關食安法之違規事實之認定，自不得以關稅稅率未變，作為脫免申報不實及未辦理輸入產品資訊申報之違規責任之理由。

(五)原告長期經營水產貿易，為申報查驗義務人，理應熟知食品安全衛生管理相關法規，並應遵守食品輸入查驗申請之相關規定，原告亦自承本案申報不實及未申報行為，因廠商裝櫃疏失所致，顯見告未詳實核對進口貨物之貨品分類號別及品名，未將不同之貨品分批申報，以致A查驗申請書所載「冷凍白旗魚」貨物數量及淨重申報不實，以及未辦理輸入「冷凍劍旗魚」產品資訊申報，足認原告未善盡積極查證之自主管理責任，尚難減輕或免除其違法責任，是原告縱非故意，亦有應注意、能注意而未注意之過失甚明。

(六)並聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

(一)本件相關法規：

1. 食安法第30條第1項：輸入經中央主管機關公告之食品、基因改造食品原料、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑時，應依海關專屬貨品分類號列，向中央主管機關申請查驗並申報其產品有關資訊。
2. 食安法第47條第14款：有下列行為之一者，處3萬元以上3百萬元以下罰鍰；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，一年內不得再申請重新登錄：十四、違反第30條第1項規定，未辦理輸入產品資訊申報，或申報之資訊不實。

3. 食安法第55條之1：依本法所為之行政罰，其行為數認定標準，由中央主管機關定之。

4. 查驗辦法第2條第1款及第3款規定：本辦法用詞，定義如下：一、報驗義務人：指輸入食品、食品添加物、食品器具、食品包裝或食品用洗潔劑等相關產品（以下簡稱產品）之業者。三、查核：指由查驗人員核對產品品名、規格、包裝，並就其外觀、性狀、標示及其他符合法令規定之檢查。

5. 查驗辦法第4條第1項規定：報驗義務人應檢具下列文件、資料，向查驗機關申請查驗：一、查驗申請書。二、產品資料表。三、進口報單影本。四、食藥署指定之文件、資料。

6. 查驗辦法第6條第1項：報驗義務人申請查驗之同批產品，其進口報單、貨品分類號列、品名、成分、廠牌、製造廠及產地，均應相同。

7. 食安法行為數認定標準第2條：依本法有不得製造、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特定物品之義務而違反者，依下列基準判斷其行為數：一、不同日之行為。二、不同品項之物品。三、不同場所之行為或物品。四、受侵害對象之個數。五、限期改善之期限。六、其他經主管機關認定之事項。

8. 食安法行為數認定標準第4條：判斷前2條之行為數時，應斟酌下列各款情事：一、違反之動機及目的。二、違反之手段。三、違反義務之影響程度。四、違反義務所致之所生危害及損害。

(二)如爭訟概要欄之事實，為兩造所不爭執，並有原處分、訴願決定書、系爭進口報單在卷可查（見士林地院卷第99至101頁），足信為真實。是本件兩造之爭點在於：原處分認定「冷凍白旗魚」產品之淨重及數量申報資訊不實，及「冷凍劍旗魚」產品未辦理輸入產品資訊申報之行為為2行為，並

均依違反食安法第30條第1項規定科處罰鍰是否合法？茲就認定之理由分述如下：

1. 按違規行為個數之判斷，應著眼規範之目的與對違規行為之合理評價及責難，不能有評價不足，或過度評價，而牴觸規範目的之情形。易言之，對於違規行為之個數判斷，必須就具體個案之事實情節，從行為人主觀犯意、構成要件實現及受侵害法益、違規行為發生時空之可分性與獨立性、違反行政法上義務規定所欲達成之規範目的等各種因素，依社會通念綜合判斷之（最高行政法院110年度上字第542號判決意旨參照）。次按所謂「一行為不二罰原則」，又稱「禁止雙重處罰原則」，乃現代民主法治國家之基本原則，其本意即禁止國家對人民之同一行為，予以相同或類似之措施多次處罰，致承受過度不利之後果。詳言之，一行為已受處罰後，國家不得再行處罰；且一行為亦不得同時受到國家之多次處罰。而所謂「一行為」，其概念包含「自然一行為」與「法律上一行為」（最高行政法院105年度10月份第1次庭長法官聯席會議決議參照）。
2. 被告所爰引之食安法行為數認定標準第2條、第4條用以認定本件原告之行為數，但食安法行為數認定標準第2條本文之違反行為態樣屬於列舉性行為態樣，此從該條文中並無如其他相類似條文中有「其他類此行為」之法條文字用語可知，故若行為人之行為非屬依食安法有不得製造、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特定物品之義務而違反者，即無法適用此一條文判斷行為數，而食安法行為數認定標準第4條之前提，則需先得以適用第2條為前提，本件原告之行為為申報不實，不符合食安法行為數認定標準第2條之列舉態樣，被告當無法直接適用前開條文作為處罰原告申報不實之依據，故本件自無原告所稱因適用行為數認定標準第2條、第4條有違反憲法第19條法律保留原則之情事，亦無如原告所稱得適用行為數認定標準第4條認定本件情節輕微得撤銷原處分之可能。是以，本件

之行為數認定基準，應回歸一般行政罰法上違反之行為數認定之。

3. 本件被告提出更正前、後之A查驗書、B查驗書、系爭進口報單、發票等件在卷可參（見士林地院卷第76-77、第106-108頁、第109-110頁、第99-101頁、第102-103頁），被告並依此作為認定原告申報不實行為數認定之依據，觀以系爭進口報單雖同時記載第2項次「冷凍白旗魚」、第13項次「冷凍劍旗魚」兩項品項，並於同日向海關申請通關，然原告係分別就第2項次「冷凍白旗魚」、第13項次「冷凍劍旗魚」向被告提出A、B查驗書申請查驗，衡以系爭進口報單應是原告向海關申請貨物通關及核課進口稅而提出，原告向食藥署所負之申報義務則係由原告提出A、B查驗書向被告申請查驗為是，則依上開最高行政法院105年度10月份第1次庭長法官聯席會議決議之見解，原告既對被告提出A、B查驗書申請查驗，自堪認原告對被告有2次申請查驗之行為，且觀以A查驗書涉及「冷凍白旗魚」產品之「淨重及數量」申報資訊不實；B查驗書則涉及「冷凍劍旗魚」產品「未辦理輸入產品資訊申報」之違規事實，因A、B查驗書所涉及違規行為之態樣與內容均不相同，自非屬「一行為」，應認定為2個違反食安法第47條第14款規定之違規行為，原告共有2次違規行為為是，故被告認定原告違反申報不實及漏未申報之行政法義務，共認定為2行為，按每一行為分別處法定罰鍰最低金額3萬元，共裁處6萬元顯為妥適，原告主張被告認定行為數有誤，自非可採。

4. 至原告另稱本件僅因出貨時之疏失導致數字填載有誤，該等進口項目並不涉及對於國民健康產生危害，僅為情節輕微之誤裝誤繕，訴願決定及原處分應予撤銷等語，惟按原告據以為原處分裁罰依據之食安法第30條第1項、第47條第14款規定略以：「輸入經中央主管機關公告之食品、基因改造食品原料、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑時，應依海關專屬貨品分類號列，向中央主管機關申請

查驗並申報其產品有關資訊」、「有下列行為之一者，處3萬元以上3百萬元以下罰鍰…十四、違反第30條第1項規定，未辦理輸入產品資訊申報，或申報之資訊不實」，是依上開規定可知，有關違反食安法第30條第1項規定之違規行為，僅以未辦理輸入產品資訊申報，或申報之資訊不實之違規行為為裁罰之要件，食安法第30條第1項、第47條第14款並無以「對國民健康產生危害」為裁罰之要件，或以「情節輕微」為減輕裁罰金額之明文規定，原告既不爭執更正前之A報驗單所載申報白旗魚之重量與經查獲時不符，及漏未申報劍旗魚而另為B報驗單申報之事實，且上開申報不實及未辦理申報之事實涉及數百公斤不同貨品分類號列及品名之魚貨產品申報，亦難認有何情節輕微之情事，是被告以上開事實認定原告構成食安法第47條第14款申報之資訊不實及未辦理輸入產品資訊申報之違規行為，並對原告分別予以裁罰，即無違誤，原告前揭所稱，亦無可採。

六、綜上所述，原告以被告認定行為數有誤為由，認原處分違法，訴請撤銷原處分及訴願決定，雖原處分及訴願決定對於行為數之認定與本院不同，但結論並無二致，該部分為無理由，且原告其餘主張均無理由，應予駁回。

七、本件判決事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及舉證，均已無礙本院上開審認，自毋庸逐一論駁，附此敘明。

八、又本件第一審裁判費為2,000元，應由敗訴之原告負擔，是確定訴訟費用額如主文第2項所載。

九、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第236條、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 112 年 11 月 30 日
法 官 陳宣每

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違

01 背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴
02 後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起
03 上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他
04 造人數附繕本）。

05 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，
06 逕以裁定駁回。

07 中 華 民 國 112 年 11 月 30 日
08 書記官 洪啟瑞