臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第三庭
115年度簡字第217號

原　　告　蔡嘉恩
訴訟代理人　鄧湘全律師
　　洪國華律師
被　　告　新竹市政府
000000000000000000
代　表　人　高虹安
訴訟代理人　王惠平

上列當事人間食品安全衛生管理法事件，原告不服衛生福利部民國115年4月2日衛部法字第1150105105號訴願決定，提起行政訴訟，本院於115年7月16日言詞辯論終結，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

一、事實概要：原告於蝦皮購物網站，以如附表所示之會員帳號刊登販售如附表所示之食品（下稱系爭商品），經桃園市及高雄市政府衛生局查獲，其未向中央主管機關申請查驗並申報產品有關資訊，且外包裝無中文標示，刊登於6個不同日期，移由原告戶籍地之新竹市衛生局處理。被告審認原告違反食品安全衛生管理法（下稱食安法）第22條第1項規定，爰依同法第47條第8款規定，以114年12月9日府授衛食藥字第1140201937號行政裁處書【下稱原處分，因原裁處法令依據援引食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準（下稱認定標準）第3條，嗣以115年1月19日府授衛食藥字第1150019404號行政處分更正書（下稱更正書）更正為第2條】，各處原告新臺幣（下同）3萬元，共計18萬元罰鍰。原告不服，提起訴願。經衛生福利部115年4月2日衛部法字第1150105105號訴願決定（下稱訴願決定）駁回訴願（訴願

決定理由敘明原告上揭行為亦違反食安法第21條及第30條第1項，原處分裁處依據漏未援引雖有瑕疵，惟因同依第47條規定裁處，故不影響處罰結果，而予以維持）。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

㈠、原處分以認定標準第3條之規定認定原告有六次違規行為，故裁罰18萬元，然該規定係針對食安法第28條所稱之廣告，原告於蝦皮網站上販售系爭商品並非廣告行為，原處分法令適用明顯有誤；訴願決定稱此屬於明顯誤寫誤繕云云，然原處分非僅誤載條號，於第5頁亦明文將第3條之內容引出，且所適用之法條為食安法第28條，非僅為誤寫誤算，而應予撤銷。

㈡、退步言之，縱原處分認定原告於6個日期，銷售系爭商品，而有6次行為，而於訴願程序中更正為依照認定標準第2條，然食安法第22條第1項，僅係規定食品及食品原料之容器或外包裝，應以中文及通用符號為之，並未提及「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」之文字，倘僅就同一批食品於不同時間成立買賣契約，仍應認是一個行為而非不同行為。認定標準第2條未從行政法作為行為規範之特性、法規範所欲維護之法益切入，以錯誤之標準套用至無關母法構成要件上，被告未切實認定原告行為數，自有違行政罰法第25條。由原處分認定原告之行為時間以觀，具有密接性，本應論以1次行為，且同一批商品在不同日期被網友買受，基於證據法則，至多僅能認為是1個行為，原處分此部分亦嚴重違法，應予撤銷。

㈢、並聲明:

１、原處分及訴願決定均撤銷。

２、訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯則以:

㈠、查原處分主旨及理由均明確記載，本件係原告違反食安全法

第22條第1項食品標示義務、第21條及第30條第1項未向中央主管申請查驗並申報產品有關資訊義務，被告並依同法第47條裁處，並非認定原告違反同法第28條廣告限制規定。原處分所載違規事實，亦如事實概要欄所載，與廣告不實或誇張宣稱無涉。雖誤載認定標準第3條及其部分文字，惟觀諸全文，本件自始均係食品標示、查驗登記及輸入申報等食品安全管理義務違反案件，亦係以不同蝦皮帳號、不同日期及不同販售商品認定行為數。故上開誤載客觀上可由原處分主旨、違規事實、處罰依據及行為數計算方式之前後文脈絡辨識，屬顯然錯誤。被告嗣依行政程序法第101條更正，其餘內容均維持不變。況原告於行政程序中，已多次就違規事實提出陳述意見，並無因誤載而影響防禦之情形。

㈡、次查認定標準第2條係就食安法第55條之1所為之具體化規範，與行政罰法第25條之意旨並無牴觸。且本件重點並非食安法第22條條文中是否列有販賣二字，而係原告實際透過網路平台刊登、公開陳列並對外販售未符食安法規範之產品，使其進入市場交易流通狀態。是本件依不同日期、品項及受影響交易對象判斷行為數，與認定標準第2條之規範目的及本件違規態樣相符。且六次監測時間，前後相距逾一年，分屬不同帳號、商品項目及網址，足認違規商品仍持續處於公開刊登販售、可供購買之狀態，顯非單一行為，亦難認具時間密接性。況原告違規銷售紀錄共計1003筆，涉及848名收件人，足見非僅短暫上架或單一偶發交易，受影響對象範圍甚廣，被告僅認定六6行為數，已屬從寬。而原告未提出相關資料，證明各次違規狀態均屬同一批商品、同一上架行為之延續，自不得主張被告違反證據法則。

㈢、並聲明:

１、原告之訴駁回。

２、訴訟費用由原告負擔。

四、本院之判斷：

㈠、本件所涉之規定:

1、食安法第21條第1項:經中央主管機關公告之食品…，其製造、加工、調配、改裝、輸入或輸出，非經中央主管機關查驗登記並發給許可文件，不得為之…。

2、食安法第22條第1項:食品及食品原料之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示下列事項：一、品名。二、內容物名稱；其為二種以上混合物時，應依其含量多寡由高至低分別標示之。三、淨重、容量或數量。四、食品添加物名稱；混合二種以上食品添加物，以功能性命名者，應分別標明添加物名稱。五、製造廠商或國內負責廠商名稱、電話號碼及地址。國內通過農產品生產驗證者，應標示可追溯之來源；有中央農業主管機關公告之生產系統者，應標示生產系統。六、原產地（國）。七、有效日期。八、營養標示。九、含基因改造食品原料。十、其他經中央主管機關公告之事項。

3、食安法第30條第1項:輸入經中央主管機關公告之食品…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。

4、食安法第47條第8款、第14款:有下列行為之一者，處3萬元以上300萬元以下罰鍰；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，1年內不得再申請重新登錄:八、違反第21條第1項及第2項、第22條第1項或依第2項及第3項公告之事項…規定。…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。

5、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。

6、認定標準第1條:本標準依食安法（以下簡稱本法）第55條之1規定訂定之。

7、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、認定標準第3條:實施違反本法第28條廣告限制規定之行為者，依下列基準判斷其行為數：一、不同品項之產品。二、不同版本之廣告。三、不同刊播媒介之個數。四、不同日之刊播。

9、行政程序法第101條:行政處分如有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者，處分機關得隨時或依申請更正之。前項更正，附記於原處分書及其正本，如不能附記者，應製作更正書，以書面通知相對人及已知之利害關係人。

10、行政罰法第25條:數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。

㈡、上揭事實概要欄所載事實，已經兩造分別陳述在卷，並有更正書、高雄市政府衛生局函、桃園市政府衛生局函、系爭商品蝦皮介面、原處分、訴願決定（見訴願卷及本院卷第23至55）等在卷可稽，洵堪認定。

㈢、按行政處分如果未附記理由及法令依據者，固違反程序或方式規定，且僅得於訴願程序終結前補正之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前補正之，但如果行政處分原已記明理由，僅因不充分或不完足，而由行政機關於訴訟程序中，在同一事實範圍內為理由（包括法律或事實上觀點）之補充，則不在行政程序法第114條第2項之限制範圍。蓋基於行政訴訟之職權調查原則，行政法院應依職權調查事實及適用法律，不受當事人主張之拘束。因此，行政法院對行政機關之高權行為，本應就一切可能之觀點進行審查。又行政機關之「補充理由」有助於法院為正確之事實認定與法律適用。且如行政機關作成處分時所持之理由雖不可採，但依其他理由仍可支持該處分時，行政法院亦應駁回原告之訴訟（訴願法第79條第2項規定：「原行政處分所憑理由雖屬不當，但依其他理由認為正當者，應以訴願為無理由。」即顯

示相同之法理）。此外，如不許可行政機關補充理由而逕撤銷原處分，行政機關仍得依據未經法院斟酌之理由作成合法之新決定，當事人不服又將提起訴訟。因此，許可行政機關「補充理由」，使當事人受法院判決拘束，亦符合訴訟經濟之要求，故於行政訴訟中，行政機關應得就原處分補充理由（最高行政法院109年度判字第358號判決意旨參照）。本件行政處分雖引用法條不當而遭訴願決定指明，並經被告以更正書更正，然觀之原處分所認定之事實，自非屬於廣告進而得以適用違反食安法第28條之規定，就行政機關所認定之事實以觀，本件當屬違反第22條第12項之行為無疑，訴願決定機關及被告當可更正原處分之法條依據，依據訴願法第79條第2項依其他理由認定為訴願無理由，當無法以原條文被告認定有疑而認原處分違法，且本件原處分機關依據行政程序法第101條奇才處理由，並以送達原告。

㈣、原告主張本件被告所認定之6次處分實屬一行為，原處分認定有疑。然觀之如附表編號1至20所認定之六次行為，原告各該行為間所刊登之物品不同，而其所刊登之時間均相距一個多月以上，在時間上非屬接續，且其刊登於拍賣網站上，可供不特定多數人分別選購，其多次行為侵害同一法益，仍屬法律意義上之數行為，非如原告所述僅觀察法益而無須討論所為之行為數。原處分將原告六個時間點之行為認定屬不同行為而為處罰，自屬合法。

㈤、再原告認定標準第2條庚食安法第22條第1項規定係屬不同，本件不得裁罰。查食安法第22條本身所規範者為食品之標示相關問題，意即如何標示屬於合法之狀態，而認定標準第2條係判斷違反該條之行為數，前者與後者之規範內容本屬不同，況且，認定標準第2條本身已明確載明依本法有香閨違反包裝義務之行為數認定標準，其與食安法第22條第1項之關係屬於違反後相關違反次數之適用問題，意即關於違反包裝義務之情，故此，認定標準第2條其中枝包裝，當指違反第22條之包裝行為。況且，若如原告所述不得依據認定辦法

第2條為本件行為數之認定，回歸行政罰法第24條之規範，本件仍屬於數行為，亦不影響原處分行為數之認定，是被告認定行為並無違誤，原告主張，

非可採。。

五、綜上所述，本件原告主張均不可採，其行為有違反食安法第22條第1項，原處分裁處所引法條雖有違誤，然經訴願決定機關認定如上，並依同法第47條第8款處罰，並無違誤，而其行為數部分，被告與訴願決定機關認定均屬妥適，原告起訴主張原處分及訴願決定違法，應予撤銷，為無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提出之證據，核與判決之結果不生影響，爰不逐一論列，併予敘明。

七、本件第一審之訴訟費用，由敗訴之原告負擔，爰宣示如主文第2項所示。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第236條、第195條第1項後段、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　20　　日

法　官　唐一強

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

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，逕以裁定駁回。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　20　　日

書記官　陳達泓

附表：

編號	蝦皮帳號	網頁下載日期	產品名稱
1	wu00000000（賣場名稱：~全館免運費~）	113年8月5日	Swanson Phase 2 專利白腎豆 500mg
2			Swanson Triple Magnesium Complex 三種鎂 複合膠囊 400顆
3			Swanson 武靴葉 Gymnema Sylvestre 400mg 100顆
4			Swanson 聖潔莓 400mg*120顆-Chasteberry Fruit
5		113年10月15日	免運費 Piping Rock MACA 馬卡/瑪卡 1600mg 150顆
6			免運費 Piping Rock 黃金特級磷脂 Neuro-PS GOLD300mgg
7			免運費 Swanson 大豆粹取磷脂醯絲胺酸-腦磷 PS-100mg 90粒
8			免運費 Swanson L-Arginine 高單位左旋精氨酸酸 850mg 90顆
9		113年12月16日	免運費 Swanson MACA 馬卡/瑪卡 500mg/60顆
10			免運費 Swanson Soy Lecithin 大豆卵磷脂 1200mg 180粒
11			免運費 Swanson Astaxanthin 蝦青素 4mg 60粒
12			免運費 Swanson UC-II Standardized Collagen 專利膠原蛋白 40mg 60顆
13	point098765（賣場名稱：歡迎光臨【營養小站】）	114年3月17日	【營養免運】Swanson Soy Lecithin 大豆卵磷脂 1200mg 180粒
14			【營養免運】Swanson 非洲刺李 PYGEUM 400mg+100mg 120顆
15			【營養免運】Swanson L-Arginine 強力左旋精氨酸（精胺酸）500mg*200顆

（續上頁）

16		114年6月17日	【營養免運】Swanson Niacin 維他命 B3 菸酸 菸鹼酸 100mg 250錠
17			【營養免運】 Swanson 非洲刺李 PYGEUM 400mg+100mg 120顆
18			【營養免運】Swanson Razberi-K 最高階專利覆盆子酮Raspberry 60顆
19		114年8月11日	【營養免運】Swanson 葉黃素 Lutein 金盞花萃取 20mg 120顆
20			【營養免運】Swanson 碧蘿芷Pycnogenol 100mg（法國濱海松樹皮菁華萃取）30顆