

最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第477號

上 訴 人 臺 北 市 政 府 衛 生 局

代 表 人 黃 世 傑

訴 訟 代 理 人 俞 旺 程

涂 巧 玲

楊 舒 涵

被 上 訴 人 一 金 湖 有 限 公 司

代 表 人 阮 俊 明

訴 訟 代 理 人 李 德 正 律 師

廖 乃 慶 律 師

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 107 年 9 月 27 日 臺 北 高 等 行 政 法 院 107 年 度 訴 字 第 212 號 判 決，提 起 上 訴，本 院 判 決 如 下：

主 文

原 判 決 廢 棄，發 回 臺 北 高 等 行 政 法 院。

理 由

一、緣被上訴人於民國106年5月間自中國進口「調製番茄乾」乙批（下稱系爭番茄乾），出售予訴外人樺興乾果行，樺興乾果行復轉售予訴外人上慶商行。嗣彰化縣衛生局於106年6月22日前往上慶商行取樣檢驗，檢出二氧化硫0.7514g/kg，超過標準值0.5g/kg，被上訴人申請複驗，經該局以原留檢體檢出結果為0.733g/kg。上訴人為被上訴人所在地之食品安全衛生管理法（下稱食安法）主管機關，乃依裁處時食安法第47條第8款，以106年8月18日北市衛食藥字第10645047700號裁處書（下稱原處分）處被上訴人罰鍰新臺幣（下同）3萬元，並附註載明請於106年9月8日前提具銷毀計畫書，送上訴人核定後始得後續銷毀作業。被上訴人不服，提起訴願，經決定駁回，被上訴人仍未甘服，遂向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。經原審判決撤銷訴願決定及原處分後，上訴人不服，提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張及上訴人在原審答辯，均引用原判決所載。

三、原審為不利於上訴人之判決，係以：(一)衛生福利部（下稱衛福部）依據裁處時食安法第18條第1項之授權，訂定食品添加物使用範圍及限量暨規格標準，規定漂白劑可使用於脫水果，用量以二氧化硫殘留量劑0.5g/kg以下為限。食安法之主管機關依法對食品業者為裁罰，並沒入銷毀不符裁處時食安法第18條標準之食品，受處分之業者如有不服而循序爭訟，主管機關必須就該等行政罰及管制處分該當要件事實負客觀舉證責任。(二)食安法制關於如何取樣查核之程序，規範於裁處時食安法第42條授權所訂定之食品查核檢驗管制措施辦法（下稱檢驗辦法）第9條及第14條，上開規定並無取樣必須封緘送檢驗之程序要求，故主管機關為食品查核而為取樣時，如未就樣品予以封緘，尚難謂有程序違失。然主管機關查核食品，取樣時既未封緘，復無其他擔保取樣與檢體同一之機制，即無從擔保取樣至檢驗過程，樣品之質與量均未因人為外力之介入而污染或變更，難以確保檢驗結果真實反應送驗物品之品質，因此所作檢驗結果之證明力高度，即難免受有質疑，此不因檢驗單位為政府機關或民間機構而有所異。(三)本件查核取樣及檢驗係由彰化縣衛生局作成，所採樣品確係被上訴人所進口輾轉販賣予上慶商行，經上慶商行代表人會同取樣，放置於取樣袋內，袋外標明貨號編號，並填寫紀錄文件，由上慶商行代表人於該文件上簽名等節，是其取樣過程符合檢驗辦法第9條及第14條規定。但彰化縣衛生局取樣用無菌袋為塑膠材質，未啟封前以壓線彌封，彌封口下則有黃色膠帶黏貼鐵絲，撕開壓線即可開封置入樣品，將壓線袋口平行向下折疊得以袋口雙邊鐵絲互相交纏扭轉密封。開啟袋口方式，則係將原本交纏之鐵絲解開即可取出樣品，將無菌袋攤平，除有塑膠袋折痕外，即回復首次彌封口開啟後之無菌袋形式。據此，該等無菌袋並無封口一次使用性之設計，如又未於袋口處封緘，裝入樣品後，即使於袋外黏

貼編號可核對工作紀錄表所示取樣編號，仍無法確保取樣樣品與檢體同一。蓋無菌袋封口既可重複開啟，人為外力即使透過封口介入以污染或變更樣品之質與量，無菌袋之外觀也無可察覺變化之處，檢驗人員收受檢體時，縱使標明無菌袋無破損，也無法確認該無菌袋原始樣品是否遭抽換或受污染，亦即，檢體與樣品是否同一，可受合理質疑，而無從確保其同一性。本件足以證明系爭番茄乾二氧化硫超標之證據，僅彰化縣衛生局之檢驗報告及複驗報告，但因彰化縣衛生局查核取樣時，既未封緘，又無其他擔保樣品與檢體同一之措施，基此作成之檢驗報告、複驗報告證明力已然不高。又彰化縣衛生局複驗報告之檢體並非就封存之系爭番茄乾另為取樣檢驗，而係就原檢體之留樣再為檢驗，因此複驗同樣有無法擔保樣品與檢體同一之瑕疵，也無從援用複驗結果雙重確認檢驗結果之正確性。且參酌被上訴人於彰化縣衛生局採樣後自行將留存之系爭番茄乾送SGS食品實驗室檢驗，結果並無不合標準，此有測試報告影本可稽，與彰化縣衛生局就所採樣之檢體作成之結果差異甚大，可謂提出相當反證更減損系爭檢驗報告及複驗報告之證明力。是被上訴人進口之系爭番茄乾是否二氧化硫超標此一待證事實，雖有檢驗報告及複驗報告為憑，但因取樣保存之缺失，致有無法排除合理之懷疑，難以達成高度蓋然性之心證，是該待證事實陷於真偽不明，有依客觀舉證責任分配而為判決之必要。(四)綜上，原處分所據以科罰及管制銷毀之基礎事實，陷於真偽不明，揆諸首揭法文及說明，此不利益應歸屬於主張上開法律效果而作成原處分之上訴人，因認原處分有所違法，訴願決定未予糾正，亦有未合，被上訴人訴請撤銷，為有理由，應予准許等語，而撤銷訴願決定及原處分。

四、本院按：

- (一)裁處時食安法第3條規定：「本法用詞，定義如下：……七、食品業者：指從事食品或食品添加物之製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出或從事食品器具、

食品容器或包裝、食品用洗潔劑之製造、加工、輸入、輸出或販賣之業者。」第18條規定：「（第1項）食品添加物之品名、規格及其使用範圍、限量標準，由中央主管機關定之。（第2項）前項標準之訂定，必須以可以達到預期效果之最小量為限制，且依據國人膳食習慣為風險評估，同時必須遵守規格標準之規定。」第47條第8款規定：「有下列行為之一者，處新臺幣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，1年內不得再申請重新登錄：……八、除第48條第8款規定者外，違反中央主管機關依第18條所定標準中有關食品添加物規格及其使用範圍、限量之規定。」第48條第8款規定：「有下列行為之一者，經命限期改正，屆期不改正者，處新臺幣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，1年內不得再申請重新登錄：……八、食品業者販賣之產品違反中央主管機關依第18條所定食品添加物規格及其使用範圍、限量之規定。」而行政院衛生署（102年改制為衛福部）依裁處時食安法第18條第1項授權訂定「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」（下稱食品添加物標準）第2條附表1規定，第4類漂白劑即亞硫酸鉀、亞硫酸鈉、亞硫酸氫鈉、低亞硫酸鈉、偏亞硫酸氫鉀、亞硫酸氫鉀、偏亞硫酸氫鈉可使用於脫水水果，用量以SO₂（即二氧化硫）殘留量計為0.5g/kg以下。準此，從事脫水水果製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出之食品業者，固得於食品中使用上述漂白劑，惟其用量為二氧化硫殘留量0.5g/kg以下，始符合標準，否則即違反食品添加物標準，且裁處時食安法第48條第8款所規範者，僅「食品業者販賣之產品」違反食品添加物標準之情形，至其他違反食品添加物標準之情形，則應適用第47條第8款規定，是食品業者輸入之產品如違反食品添

01 加物標準，即應適用同法第47條第8款規定逕予裁罰，而毋
02 庸依同法第48條第8款規定先命限期改正，屆期不改正者，
03 始得裁罰。

- 04 (二)裁處時食安法第52條第1項第2款及第2、3項規定：「(第1
05 項)食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品
06 用洗潔劑，經依第41條規定查核或檢驗者，由當地直轄市、
07 縣(市)主管機關依查核或檢驗結果，為下列之處分：……
08 二、不符合中央主管機關依第17條、第18條所定標準，或違
09 反第21條第1項及第2項規定者，其產品及其為原料之產品
10 應予沒入銷毀。但實施消毒或採行適當安全措施後，仍可
11 供食用、使用或不影響國人健康者，應通知限期消毒、改製
12 或採行適當安全措施；屆期未遵行者，沒入銷毀之。……(第
13 2項)前項第1款至第3款應予沒入之產品，應先命製造、
14 販賣或輸入者立即公告停止使用或食用，並予回收、銷毀。
15 必要時，當地直轄市、縣(市)主管機關得代為回收、銷毀
16 並收取必要之費用。(第3項)前項應回收、銷毀之產品
17 其回收、銷毀處理辦法，由中央主管機關定之。……」衛
18 福部依裁處時食安法第52條第3項授權訂定「食品及其相關
19 產品回收銷毀處理辦法」，依上開辦法第2條規定：「食品
20 及其相關產品(以下簡稱物品)之回收銷毀作業，由各該物
21 品之製造、加工、調配、販賣、運送、貯存、輸入、輸出食
22 品業者(以下簡稱責任廠商)為之。」第3條規定：「責任
23 廠商執行物品之回收銷毀作業，應以書面或其他足以查證方
24 式訂定物品回收銷毀程序之計畫書，其內容應包括下列資料
25 ：……」是食品經主管機關依法檢驗結果，不符合食品添加
26 物標準者，其產品應予沒入銷毀，但主管機關為沒入處分前
27 應先命製造、販賣或輸入食品業者予以回收、銷毀，並提
28 出回收銷毀程序之計畫書，供主管機關查核及監督執行。
- 29 (三)又裁處時食安法第41條第1項第1至4款規定：「直轄市、縣
30 (市)主管機關為確保食品、食品添加物、食品器具、食品
31 容器或包裝及食品用洗潔劑符合本法規定，得執行下列措施

，業者應配合，不得規避、妨礙或拒絕：一、進入製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣場所執行現場查核及抽樣檢驗。二、為前款查核或抽樣檢驗時，得要求前款場所之食品業者提供原料或產品之來源及數量、作業、品保、販賣對象、金額、其他佐證資料、證明或紀錄，並得查閱、扣留或複製之。三、查核或檢驗結果證實為不符合本法規定之食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑，應予封存。四、對於有違反第8條第1項、第15條第1項、第4項、第16條、中央主管機關依第17條、第18條或第19條所定標準之虞者，得命食品業者暫停作業及停止販賣，並封存該產品。……」第42條規定：「前條查核、檢驗與管制措施及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」衛福部依上開規定授權訂定檢驗辦法，該辦法第9條規定：「（第1項）主管機關執行查核，必要時，得對產品取樣。（第2項）前項取樣為無償並隨機為之，業者不得指定；其樣品數量以足供檢驗及留樣所需為限。主管機關取樣後，應填寫相關紀錄文件或收據，經在場業者簽名、蓋章或捺指印確認後，一份交由業者收執。」第10條規定：「（第1項）抽樣之檢體送驗時，主管機關應填具檢驗單，並派員送至或郵寄至檢驗機關（構）。（第2項）對於易碎品或有特殊貯存要件之檢體，送驗過程中應採取適當措施。」第13條規定：「（第1項）依本法第41條規定封存之產品，主管機關應加封緘或其他標識，並照相或錄影，且就封存品項及數量製作清冊，由在場業者簽名、蓋章或捺指印確認。（第2項）依前項封存之產品，得責付業者妥善保管，業者不得擅自更換、隱匿或處理。」第14條規定：「（第1項）主管機關執行查核應製作紀錄，詳實記載以下事項：一、受查核業者名稱、地址、負責人及在場業者之姓名、身分證號。二、查核機關名稱、查核人員及會同人員姓名、服務單位與職稱。三、查核日期及起訖時間。四、查核內容及發現。五、現場處置措施。（第2項）前項紀錄由在場業者簽名、蓋章或捺指印

01 確認。（第3項）業者如有意見陳述，其書面聲明、訪談文
02 書或錄音（影）檔，應列為第1項紀錄之附件。」是主管機
03 關為確保食品或食品添加物符合食安法規定，得進入販賣場
04 所執行現場查核及抽樣檢驗，取樣後，應填寫相關紀錄文件
05 或收據，經在場業者簽名、蓋章或捺指印確認後，一份交由
06 業者收執，並應填具檢驗單，並派員送至或郵寄至檢驗機關
07 進行檢驗，而無加封緘之程序要求，至主管機關依食安法第
08 41條規定封存產品時，始應加封緘或其他標識。

09 (四)我國行政訴訟係採取職權調查原則（行政訴訟法第125條第1
10 項及第133條規定參照），其具體內涵包括事實審法院有促
11 使案件成熟，使案件達於可為實體裁判程度之義務，故事實
12 審法院原則上應依職權查明為裁判基礎之事實關係，據以認
13 定事實並進而為法律之涵攝，以審查行政處分之合法性。經
14 查，原判決以：本件查核取樣及檢驗係由彰化縣衛生局作成
15 ，其查核取樣用之無菌袋，並無封口一次使用性之設計，又
16 未於袋口處封緘，無法確認該無菌袋原始樣品是否遭抽換或
17 受污染，則檢體與樣品是否同一，可受合理質疑，復無其他
18 擔保樣品與檢體同一之措施，基此作成之檢驗報告及複驗報
19 告證明力不高，且被上訴人自行將留存之系爭番茄乾送SGS
20 食品實驗室檢驗，結果並無不合標準，而已提出相當反證更
21 減損檢驗報告及複驗報告之證明力，致被上訴人進口之系爭
22 番茄乾是否二氧化硫超標此一待證事實，陷於真偽不明，此
23 不利益應歸屬於上訴人，而撤銷訴願決定及原處分等語，固
24 非無據。然查，原判決已認定彰化縣衛生局取樣程序符合上
25 開檢驗辦法之規定，且依原處分卷附食品抽驗稽查工作紀錄
26 表所示，彰化縣衛生局係於106年6月22日前往上慶商行查核
27 取樣系爭番茄乾，同時地亦由同一稽查人員就黑化核梅、蜜
28 金棗、調製水蜜桃乾等產品進行取樣，嗣經彰化縣衛生局就
29 二氧化硫檢驗結果，僅系爭番茄乾不符規定（見原處分卷第
30 4頁），則稽查人員對上開不同產品取樣方式及送驗流程有
31 無不同？又取樣後至檢驗時，取樣樣品如何保存，是否有遭

01 抽換或污染之可能？又被上訴人雖提出其自行將留存之系爭
02 番茄乾送SGS食品實驗室檢驗之測試報告，然系爭番茄乾於
03 彰化縣衛生局查核取樣後有無進行封存？上開測試報告之取
04 樣樣品是否為系爭番茄乾？被上訴人取樣後至檢驗時，取樣
05 樣品是否有遭抽換之可能？原審均未依職權調查認定，即認
06 系爭番茄乾是否二氧化硫超標之事實真偽不明，核有不適用
07 行政訴訟法第125條第1項及第133條規定之違法。

08 (五)次查，原處分之事實欄係記載「彰化縣衛生局106年6月22日
09 於上慶商行……抽驗由受處分人（即被上訴人）販售調製番
10 茄乾（有效日期：西元2019年5月23日）產品，檢驗結果檢
11 出二氧化硫0.751g/kg（標準：0.5g/kg以下）不符規定」，
12 惟處分理由則記載「查案內產品違反食品安全衛生管理法第
13 18條規定，經本局106年7月26日訪談受處分人之受託人阮文
14 豪君表示略以：『案內產品調製番茄乾（有效日期：2019年
15 5月23日）確實為本公司進口、販售，當初106年5月25日進
16 口時共計輸入104箱，每箱24kg，全數共計2,496kg。』，製
17 作調查紀錄查證違規屬實在卷，核其違規情事應依上開法條
18 規定處分。」然依首揭說明，食品業者販賣之產品違反食品
19 添加物標準之情形，應依裁處時食安法第48條第8款規定辦
20 理，須命限期改正，屆期不改正者，始得裁罰，如食品業者
21 有其他違反食品添加物標準之情形，始應適用同法第47條第
22 8款規定逕予裁罰，則本件處分之事實究係被上訴人販賣系
23 爭番茄乾違反食品添加物標準？抑或被上訴人進口輸入系爭
24 番茄乾違反食品添加物標準？即影響本件法律之適用及判決
25 之結果。又原處分附註雖載明請於106年9月8日前提具銷毀
26 計畫書，送上訴人核定後始得後續銷毀作業等語，惟未載明
27 法令依據，原判決雖認定其法令依據為裁處時食安法第52條
28 第1項第2款本文，然上開規定係由主管機關為沒入處分，核
29 與原處分所載內容不同，原審審判長未依行政訴訟法第125
30 條第2項、第3項規定行使闡明權予以究明，使當事人為適當
31 完全的陳述，亦有判決不適用行政訴訟法第125條第2項、第

3項規定之違法。上訴意旨雖未指摘及此，然本院調查高等
行政法院判決是否違背法令，不受上訴理由拘束（行政訴訟
法第251條第2項），原判決既有可議，即難予以維持。

(六)綜上，原判決既有如上所述之違法，且與判決結論有影響，
上訴人求予廢棄，應認有理由。因上訴人之請求是否有理由
，尚須由原審調查事實始能判斷，自應由本院將原判決廢棄
，發回原審更為審理。

五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項
、第260條第1項，判決如主文。

中 華 民 國 108 年 10 月 17 日

最高行政法院第三庭

審判長法官 吳 明 鴻

法官 蕭 惠 芳

法官 曹 瑞 卿

法官 高 愈 杰

法官 林 欣 蓉

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 108 年 10 月 17 日

書記官 劉 柏 君