

臺北高等行政法院判決

107年度訴字第1242號

108年6月6日辯論終結

原告 囍綠休閒開發有限公司

代表人 蔡千民（董事）

訴訟代理人 洪榮彬 律師

陳麗玲 律師

王明偉 律師

被告 衛生福利部

代表人 陳時中（部長）

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，原告不服行政院中華民國107年8月10日院臺訴字第1070180460號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

原告於民國106年6月27日向被告所屬食品藥物管理署（下稱食藥署）申報輸入「碗」550件及「盤子」900件（申請書號碼：IFB06PK00000000、IFB06PK00000000，以下合稱系爭產品），因貨櫃場取樣困難，乃依食品安全衛生管理法（下稱食安法）第33條及行為時食品及相關產品輸入查驗辦法（下稱查驗辦法）第19條之規定，申經食藥署於106年6月28日同意原告就系爭產品繳納保證金計新臺幣（下同）200,642元後，得具結先行放行至桃園市○○區○○○路處所（下

01 稱中壢區址)存置。嗣食藥署於輸入許可核發前之106年8月
02 17日(輸入許可分別於106年9月6日、同年11月3日核發)派
03 員至存置地地點查核,現場清點數量僅有「碗」548件、「盤
04 子」898件,與具結數量相較,各短少2件,被告遂以原告違
05 反食安法第33條第2項規定,依同法第51條第3款規定,以
06 107年3月12日衛授食字第0000000000B號裁處書(下稱原處
07 分)裁處原告自該處分送達日起1年內,暫停受理其輸入產
08 品具結保管之申請,併沒收具結保管保證金200,642元。原
09 告不服,提起訴願,經決定駁回,遂提起本件行政訴訟。

10 二、原告起訴主張及聲明:

11 (一)主張要旨:

12 1、原告係基於被告稽查人員之錯誤指導方移動4件產品:

13 被告稽查人員於106年7月10日第1次至原告中壢區址查
14 驗時,發現品項太多,因而建議將碗拆成4種、盤子拆成
15 2種去報驗。而由當日之錄音內容,可以證明第1次查驗
16 當時之數量正確,原告並無移動任何產品,僅因被告稽查
17 人員告知原告需要拆完品項才能送實驗室,故當日即停止
18 查驗,並指導原告分項報驗,原告方聽從被告稽查人員之
19 指示,從進口之碗盤中選取不同花色各一種,共計4件產
20 品(下稱系爭4件產品)送交報關行。嗣被告稽查人員於
21 106年8月17日再次至中壢區址查驗時,原告亦在尚未進
22 行清點數量前,即先行說明已各取1個送去報關行,毫無
23 掩飾物品去向,且稱隨時可以取回。再者,依原告所切結
24 之「具結先行放行案現場查核工作紀錄表」所載,原告所
25 切結者為「不得擅自販售」,而原告當時交付系爭4件產
26 品予報關行之行為,確非屬於販售之任意移動行為。是以
27 ,原告之行為與食安法第33條第2項規定之要件不符。

01 2、原處分違反誠信原則、比例原則，且未注意對當事人有利
02 之情形，於裁罰上亦有行政怠惰之違誤：

03 依食安法第51條規定之文義，可知被告是否裁處乃具裁量
04 權，且該沒收之用語應為行政罰法第1條規定之「沒入」
05 ，則應否沒入及沒入金額之多寡，被告均得裁量。然而，
06 原處分並未考量原告是否因不諳或者誤解稽查人員之行政
07 指導，致有移動碗盤之行為，而該碗盤並非食材，無腐敗
08 過期之問題，事後檢驗該碗盤亦均符合國家標準，且當時
09 可以追回，如被告一律施以沒收全部保證金之處分，顯然
10 違反比例原則，並逾越食品安全衛生管理之目的，復有裁
11 量怠惰之情事。再者，原告所移動之產品僅有4件，占全
12 部產品數量不到千分之三，而系爭產品為與食品安全較無
13 關聯之碗盤，且現況並非滅失，實因原告經營餐廳為業，
14 不懂相關程序，全權委託報關行處理，如被告認為原告移
15 動產品之行為違法，應立即告知，原告可立即取回完成數
16 量核對，此屬對於原告有利之改善情況，但被告均未要求
17 改善，以確保食品安全，反而於7個月後，以原處分沒收
18 全部保證金，顯然有違誠信原則，且對於當事人有利事項
19 不予注意，應予撤銷。

20 （二）聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

21 三、被告答辯及聲明：

22 （一）答辯要旨：

23 食安法第51條第3款規定之處罰，目的在於確保任何查驗
24 完成前之食品及食品器具均無任何機會進入國內，以保障
25 食品安全，故對於程序上違規之行為人，乃基於預防原則
26 設有處罰規定。又揆諸食安法第51條第3款之立法理由，
27 並參酌最高行政法院93年2月份庭長法官聯席會議（二）

決議內容，可知該條款係屬於「管制性不利處分」，核與行政罰法所稱之「裁罰性不利處分」，係以違反行政法上義務而對於過去不法行為所為之制裁相殊，故自不問原告有無故意或過失，被告均得處分。另食安法第51條第3款之規定洵屬獨立之管制規定，一旦在取得產品輸入許可前，擅自移動者，即應沒收所收取之保證金，並於1年內暫停受理該食品業者具結保管之申請，主管機關並無裁量是否免予處分之權限，就沒收金額之多寡亦無裁量權限。何況，依證人方惟渙之證詞，可知原告移動系爭4件產品並非基於報關行之要求，而主管機關亦未予原告得移動系爭4件產品之指示，原告復未向專業人員諮詢，故原告確符合在取得產品輸入許可前，擅自移動系爭4件產品之要件。再者，原告所營為婚宴宴席、家庭聚餐、工商團體尾牙、春酒等聚餐、莊園餐廳，其消費人數眾多，且具有同時大量消費之特色，若發生食安問題，其影響層面甚鉅，故更應小心把關，且原告公司成立已有10年，自應對於食品安全之標準更加注意。是以，被告綜合考量原告行為之樣態與後果，僅給予最低之處罰，並未違反比例原則，亦已對原告有利事項一併注意。從而，原告主張原處分違法，應予撤銷，要非可採。

(二) 聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一) 原告是否有在取得輸入許可前擅自移動系爭4件產品？

(二) 原處分是否有違反誠信原則、比例原則及行政程序法第9條之規定？被告有無裁量怠惰之情事？

五、本院之判斷：

(一) 前提事實：

前揭爭訟概要欄所載之事實，為兩造所不爭執，復有原處分（本院卷第25至26頁）、訴願決定（本院卷第27至35頁）、食品及相關產品輸入查驗申請書（原處分卷第1、18頁）、食品及相關產品資料表（原處分卷第2至3頁、第19頁）、進口報單及相關查驗文件（原處分卷第4至17頁、第20至22頁）、具結先行放行申請書（原處分卷第23頁）、樣品取樣憑單（本院卷第25至26、32頁）、具結先行放行案現場查核工作紀錄表（原處分卷第29、31頁）、具結先行放行待查核查驗列表（原處分卷第30、33頁）、系爭產品輸入許可通知（原處分卷第41至42頁）、食藥署106年10月30日FDA北字第1062004416號函（原處分卷第43至44頁）、原告陳述意見函（原處分卷第45至46頁）在卷可稽，自堪信為真實。

（二）按食安法第30條第1項規定：「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。」第33條規定：「（第1項）輸入產品因性質或其查驗時間等條件特殊者，食品業者得向查驗機關申請具結先行放行，並於特定地點存放。查驗機關審查後認定應繳納保證金者，得命其繳納保證金後，准予具結先行放行。（第2項）前項具結先行放行之產品，其存放地點得由食品業者或其代理人指定；產品未取得輸入許可前，不得移動、啟用或販賣。（第3項）第30條、第31條及本條第1項有關產品輸入之查驗、申報或查驗、申報之委託、優良廠商輸入查驗與申報之優惠措施、輸入產品具結先行放行之條件、應繳納保證金之審查基準、保證金之收取標準及其他應

遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」第51條第3款規定：「有下列情形之一者，主管機關得為處分如下：…
…三、違反第33條第2項規定，取得產品輸入許可前，擅自移動、啟用或販賣者，或具結保管之存放地點與實際不符者，沒收所收取之保證金，並於1年內暫停受理該食品業者具結保管之申請；擅自販賣者，並得處販賣價格1倍至20倍之罰鍰。」又行政院衛生署（改制後為行政院衛生福利部即被告）於102年7月17日以署授食字第1021301599號公告：「主旨：公告中華民國輸出入貨品分類號列3924.10.00.10-3『塑膠碗盤』稅則號列，列屬應辦理輸入查驗之產品，輸入規定為『F02』，並自中華民國103年1月1日起生效。」嗣被告另於106年6月1日以衛授食字第1061301081號公告修正「中華民國輸入規定F01、F02貨品分類表」，並自同日生效，其中「塑膠碗盤」之輸入規定仍為「F02」。而依食安法第33條第3項授權訂定之行為時查驗辦法第19條規定：「查驗機關對於檢驗時間超過5日、在貨櫃場抽樣困難、容易腐敗或變質之產品，得於報驗義務人書立切結表明負保管責任後，簽發先行放行通知，供其辦理先行通關。但屬逐批查驗之產品，仍應暫行留置。」第20條第1項第1款、第2項規定：「（第1項）報驗義務人輸入產品屬下列情形之一者，經查驗機關審查符合前條規定時，命其繳納保證金後，准予具結先行放行：一、採加強抽批查驗。…（第2項）前項保證金，其金額為產品到岸價額之二倍。」由上開規定可知，為維護國民食品安全，對於進口之食品器具均需加以查驗，合格後方許可進口。然而，因檢驗時程或存放不易或取樣困難之物品，考量在海關保管多生費用以及便於民眾妥

善儲存，因而有具結先行放行制度。亦即，民眾在正式進口前，得以先將檢驗之貨物儲放於自我管理之區域，以減少租用海關貨棧之花費，惟為確保其產品之正確性以及防止未經查驗合格之物品非法流入市面影響國人健康，因此設有上開第51條第3款之規定，藉此加以管制。

(三) 次按行為人須因違反行政法上義務，而受裁罰性之不利行政處分，始屬於行政罰之範疇。而食安法第51條第3款前段之規定，旨在落實對具結保管產品之追溯管理，故明定具結保管之輸入食品違反切結規定之處分（立法理由參照）。易言之，被告就輸入產品因性質或其查驗時間等例外情況，雖准許食品業者得向查驗機關申請具結先行放行，並於特定地點存放，惟為能確保該產品不流入市面，並保障食品安全，乃於第51條第3款前段規定被告就業者在取得產品輸入許可前擅自移動、啟用或販賣者，或具結保管之存放地點與實際不符者，得沒收所收取之保證金，並於1年內暫停受理該食品業者具結保管之申請。由此可知，沒收所收取之保證金，並於1年內暫停受理該食品業者具結保管申請之處分，核其性質，乃係以公權力強制實現業者具結保管所為之擔保，並預防食品業者日後再犯之管制措施，應屬「管制性不利處分」，此與行政罰法所稱之「裁罰性不利處分」，係以違反行政法上義務，而對於過去不法行為所為之制裁，尚有不同，此觀食安法第51條第3款後段尚有就「擅自販賣」之行為，另訂有得處販賣價格1倍至20倍之罰鍰之規定，益明依食安法第51條第3款前段所為之處分，並非「裁罰性不利處分」，故無行政罰法相關規定之適用。

(四) 經查，原告公司於106年6月27日向被告申報輸入「碗」

550件及「盤子」900件（申請書號碼IFB06PK0000000、IFB06PK0000000）」各1批，因貨櫃場取樣困難，乃依食安法第33條及行為時查驗辦法第19條之規定，申請先行具結放行，並經食藥署於106年6月28日同意系爭產品繳納保證金計200,642元後，得具結先行放行至中壢區址存置等情，有前揭食品及相關產品輸入查驗申請書、食品及相關產品資料表、進口報單及相關查驗文件、具結先行放行申請書附卷可憑。次查，被告稽查人員於106年7月10日第1次派員至中壢區址查驗時，發現現場「碗」、「盤」花色多樣，且型式不同，材質是否相同亦有疑義，乃認系爭產品不得各合併成1批查驗，而須分項查驗，故當日乃停止查驗，並告知原告請報驗行再重新報驗，且應分開來報驗，碗拆成4種，盤子拆成2種，如此被告方能查驗等節，亦有樣品取樣憑單（本院卷第26頁）、106年7月10日錄音譯文記載被告稽查人員表示：「接觸面不同的話，就是你回去要分開來」、「可以先取，回去再報驗，那不然就是取其中一個，然後你回去再拆開來報驗」、「這回去報驗行再重新報，你回去跟報驗行說，這個要拆開來報驗的狀況」、「碗拆4種，盤子拆2種，這樣我們才能去查驗」、「對，我們先確認有那些東西，然後跟你說怎麼調整，我們才可以走下一步查驗，我現在沒辦法取樣，你拆完我才能送實驗室」等語足稽（參本院卷第119頁、第123頁）。而由上開稽查人員之說詞，可知被告稽查人員確有指導原告應將系爭產品拆開分項報驗，並使原告有取樣分項報驗之認知。再參酌證人即婕航報關行之報關員方惟渙證稱：「原告給證人資料，證人就按照該資料向海關申請進口報關，因為進口的東西有食品類的餐具，必須要向被告報驗，

證人是報關行，有關向被告報驗的部分，證人再幫原告找基隆那邊的報驗行進行報驗工作；證人報關的部分很順利，海關僅有書面審核，碗盤餐具的部分有抽到要向被告報驗，因為東西比較雜比較多，據證人所知可以切結，將進口東西送到原告向被告申請的地址，再由被告到該處進行查驗。」「原告有打電話跟證人說被告認為顏色不對，要求海關分項，但證人跟原告說貨櫃都已經放行進口，報關就已經結束，還要怎麼分顏色，海關不會再要求要分項，因為證人當時很忙就請原告自行與被告處理，然後就將電話掛掉。」「（問：後來原告是否有將2件碗及2件盤子送到證人的報關行，請證人向海關重新分項報關？）一、有，因為證人都是跑外面，大約1、2週後進公司，證人發現桌上怎麼會有大的碗盤，公司說原告送過來的要向海關分項申報，證人已經有跟原告說過貨物都已經放行，海關怎麼可能會要求分項申報，要向海關改分項申報不可能。二、證人有跟海關說被告要求貨要分項申報，海關人員問貨在哪裡，證人說已經放行，海關人員說已經放行要怎麼分項，後來證人就將碗盤擺在公司沒有送給海關看，之後原告又打電話找證人說被告又來了，清點數量少了4個，證人說4個在證人那裡，之後沒多久就聽說被告要沒入原告的保證金。」「（問：原告是在系爭碗盤送到原告公司後私下拿給證人，還是在運送途中就將碗盤拿給證人？）是在被告檢驗時要求分項後才拿給證人，因為原告押了20幾萬元在被告，所以是事後被告要求分項時，原告才將碗盤拿到證人的公司給證人。」（參本院卷第144至145頁）暨參以106年8月17日現場查驗時之節錄錄影逐字稿記載內容（參原處分卷第38至40頁），原告於該日係主動告知稽查

人員伊將系爭4件產品送交報關行乙事，並無隱匿之意，且係基於該稽查人員第1次查驗時所為之指示等情，益證原告確實係在被告稽查人員之指示，並基於該指示而認必須分項報驗之情形下，將系爭4件產品送交報關行辦理分項報驗，由此足認原告並非「擅自」移動系爭4件產品，難認業已該當食安法第51條第3款前段規定所稱「擅自」移動之要件。

(五) 況查，揆諸食安法第51條規定業已明文：「有下列情形之一者，主管機關『得』為處分如下：……三、違反第33條第2項規定，取得產品輸入許可前，擅自移動、啟用或販賣者，或具結保管之存放地點與實際不符者，沒收所收取之保證金，並於1年內暫停受理該食品業者具結保管之申請；……。」亦即，上開規定乃賦與主管機關「得」採取沒收保證金及於1年內暫停受理食品業者具結保管申請與否之裁量權限，核此沒收及暫停受理申請之處分具有裁量處分之性質。而行政機關對於裁量處分之運用，除一般行政法原則外，特別以行政程序法第7條揭示之比例原則為其界限，作成處分前應考量處分是否能達到行政目的、是否為最小侵害之手段、處分之損害是否小於目的達成所獲致之利益。然而，觀諸系爭產品查驗之過程，可知原告確實係基於被告稽查人員之錯誤指導方移動系爭4件產品，且該4件產品係由原告將之送交報關行準備辦理分項報驗，並未流入市面，對於食品安全亦未造成任何危害。再參酌系爭產品共計1450件，原告所移動者僅其中4件產品，且係為了分項報驗之錯誤認知，而將之送交報關行，此舉尚不致與食安法第33條所規定之繳納保證金具結先行放行，係為避免部分高風險產品，業者於檢驗合格前擅自啟封

流入市面，造成民眾健康危害之疑慮之目的相違。又被告既陳稱：食安法第51條第3款前段之規定屬獨立之管制規定，食品業者一旦在取得產品輸入許可前，擅自移動者，即應沒收所收取之保證金，並於1年內暫停受理該食品業者具結保管之申請，主管機關並無裁量是否免予處分之權限等語，足認被告為原處分時並未審視個案違章情狀，適否概以沒收及暫停受理申請之處分來達成其行政目的，及對人民財產權之影響，有無失衡？顯然未符法律規定「得」為沒收及於1年內暫停受理具結保管申請之意旨，是被告機關似有裁量怠惰之情事。又被告維護食品安全固用力頗深，應予肯認，惟行政機關適用法律所應採取之作為，在法律授權裁量之範圍內，必須因應個案裁量調整，否則不祇流於僵固，且有違比例原則。至被告雖稱：其已綜合考量原告行為之樣態與後果，僅給予最低之處罰，並未違反比例原則，亦已對原告有利事項一併注意云云。然此不僅與其所稱並無裁量權限一語相悖，且原處分係沒收全部保證金，並於1年內暫停受理原告具結保管之申請，並無被告所稱係給予最低之處罰之情事。是以，被告上開抗辯，即非可採。

(六) 綜上，原告確實是基於被告稽查人員應分項報驗之指示，並基於該指示而認必須分項報驗之情形下，將系爭4件產品送交報關行辦理分項報驗，此舉尚難認業已該當食安法第51條第3款前段規定所稱「擅自」移動之要件。又被告為原處分時並未審酌原告之違章情形，未予查證沒收保證金及於1年內暫停受理具結保管申請處分之必要性、衡平性，逕對原告為原處分，確有裁量怠惰之情事，亦與比例原則有違，自屬違法，應予撤銷。

01 (七) 本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法、法律爭
02 點及訴訟資料經本院斟酌後，認與判決結果不生影響，無
03 一一論述的必要，一併說明。

04 六、結論：原處分及訴願決定洵有違誤，原告訴請撤銷，為有理
05 由，應予准許，訴訟費用則由被告負擔。

06 中 華 民 國 108 年 6 月 20 日

07 臺北高等行政法院第七庭

08 審判長法官 蕭忠仁

09 法官 吳坤芳

10 法官 林秀圓

11 一、上為正本係照原本作成。

12 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表
13 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
14 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

15 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
16 訟法第241條之1第1項前段）

17 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
18 條第1項但書、第2項）

19

20 得不委任律師為訴訟
21 代理人之情形

所 需 要 件

22

23 (一)符合右列情形之一
24 者，得不委任律師
25 為訴訟代理人

1.上訴人或其法定代理人具備律師資
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，上訴人或其法定代
理人具備會計師資格者。

26

27

01		3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
02		
03		
04		
05	(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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。
06		2.稅務行政事件，具備會計師資格者。
07		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。
08		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。
09		
10		
11		
12		
13		
14		
15		
16	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。	
17		
18		
19		

20 中 華 民 國 108 年 6 月 28 日

書記官 張正清