臺北高等行政法院判決

107年度訴字第1604號

）FKT64W1Z1X5L0;@108年9月26日辯

原　　告　皇家可口股份有限公司
代　表　人　陳飛龍（董事長）
訴訟代理人　尤英夫　律師
　　邱雅文　律師
　　黃郁炘　律師
被　　告　臺北市政府衛生局
代　表　人　黃世傑（局長）
訴訟代理人　俞旺程
　　邱雯萍
　　陳品儒

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107年10月12日府訴三字第1072091588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

一、事實概要：

緣被告會同衛生福利部食品藥物管理署（以下簡稱為食藥署）於民國107年3月19日至原告之冷凍倉儲場所稽查，嗣被告查獲原告貯存之「Petite大福起司甜點」等85項食品（以下稱為系爭食品）逾有效日期，認原告貯存逾有效日期食品之行為，違反食品安全衛生管理法（以下稱為食安法）第15條第1項第8款規定，爰依同法第44條第1項第2款及食品安全衛

生管理法第44條第1項罰鍰裁罰標準（以下稱為裁罰標準）第4條第1項等規定，以107年4月19日北市衛食藥字第10735222600號裁處書（以下稱為原處分），處原告新臺幣（下同）510萬元罰鍰。原告不服，提起訴願，經訴願決定就原處分關於附表項次6、85合計處原告12萬元罰鍰部分撤銷，並由被告於決定書送達之次日起50日內另為處分，其餘訴願駁回。惟原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

食安法關於不得貯存逾有效日期食品之規定，係著眼於防止該等食品流入市面，然系爭食品因無流入市面販賣之可能，自不該當該規定之構成要件：

按食安法第15條第1項第8款規定，其立法理由略謂：「二、加強食品衛生安全之維護：1.…以防逾保存期限之食品或食品　加物行銷市面危害他人健康…」、「三、增列逾保存期限者』一款，以防此類食品流入市面。」可知，立法者係基於維護食品衛生安全，防止逾保存期限食品流入市面之立法目的，而增設食安法第15條第1項第8款。是以，業者縱然有貯存逾有效日期食品之情況，惟若該等食品確實無流入市面販賣之可能，仍不能以該規定相繩。

經查，系爭食品係日本株式會社小山製麩所（以下簡稱為小山製麩所）為推廣業務，於104年間提供原告之少量樣品。系爭食品之目的，係作為國內市場接受度與可行性評估之試驗使用，此觀原告留存雙方期間往來之照片、名片、會談紀錄及電子郵件即明。系爭食品僅為試驗樣品，且為數甚少，大部分樣品數量都是1或2包，從而自始無流通於市面販賣之可能。惟經原告內部會議討論後，認為系爭食品難以在國內市場推廣，故於106年3月15日決定暫緩與

小山製麩所之合作案。因雙方合作未果，原告遂以106年3月15日通知書，公告暫將系爭食品交由倉庫集中保管禁止出貨，並放置於獨立單一棧板貯存管理。又系爭食品為試樣產品，依原告內部管理流程，系爭食品不得正常出貨，需經營業部主管同意始可提領，此觀原告營業部試樣品（寄倉）單下方註記文字即明。

系爭食品自始至終皆無流入市面販賣之可能，從而揆諸食安法第15條第1項第8款之立法目的，系爭食品自不該當該條之構成要件，原處分所為裁罰，顯有適用法令錯誤之違誤。

系爭食品放置於獨立單一棧板貯存管理，已有物理上明顯區隔，且外觀上與原告產銷販售之品牌產品完全不同，無領取誤用之可能，被告顯有認定事實錯誤之違誤：

按食品良好衛生規範準則第6條，併參照食藥署102年7月25日FDA食字第1028011768號函釋略以：「…如發現未將逾期食品移至廢棄區或暫予明顯區隔，已涉及違反食品衛生管理法第15條第1項第8款規定。」故逾期報廢食品與正常食品間，倘有暫予明顯區隔之措施，即可俾確保食品之衛生與安全，自無涉違反食安法第15條第1項第8款之規定。查原告因與小山製麩所合作未果，乃將系爭食品暫予交由倉庫集中保管禁出，並放置於獨立單一棧板貯存管理，已有物理上明顯區隔；且查系爭食品之屬性為餐飲通路之上游原料，與原告產銷販售之品牌產品，外觀上完全不同，故不論自物理空間上或產品外觀上，系爭食品與原告自有品牌產品，實有明顯區隔，無領取誤用之可能。至於訴願決定認定系爭食品未有明顯區隔，無非係以被告107年3月19日107年度食品冷藏冷凍倉儲業稽查專案查檢表、查驗

工作報告表、限期改善通知單及現場探證照片為據。實則，由上開查檢表記載略以：「…稽查情形…現場見逾期產品存放於冷凍庫中，雖置於同一區，惟未有額外標示」；查驗工作報告表記載略以：「另查於冷凍庫內部庫存品其中一區發現數箱各品項之逾期食品…」等語，可證於107年3月19日稽查當日，被告稽查人員本即可自系爭食品現場擺放方式，得以區別系爭食品為獨立分別存放，已有明顯區分放置之事實狀態。

再由原告於訴願程序所閱得之現場採證照片可知，被告之採證照片多為黑影模糊不清，甚至無法辨識內容，顯有可議之處。自被告之採證照片中關於「冷凍庫1庫存區於後方發現逾期食品」之照片中，已清楚可見系爭食品原先放置於獨立單一棧板貯存管理，已有物理上明顯區隔。然因被告於稽查時為利清點貨品，始命原告現場人員將系爭食品取出並置放於地上進行盤點。被告卻以此認定，原告未將系爭食品與其他產品予以明顯區隔云云，被告顯有認定事實錯誤之違誤。

縱認原告違反食安法第15條第1項第8款規定（假設語氣），本件有關行為數之認定，亦僅為單一貯存行為之一行為，不應以品項數作為行為數之認定；縱被告以品項數作為本件行為數之認定，其認定亦有所違誤：

按最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議略以：「…非藥商多次重複地利用傳播方法，…如係出於違反藥事法第65條作之不為義務之單一意思，則為違反同一行政法上義務之接續犯。該多次違規行為在法律上應評價為一行為，於主管機關裁處後，始切斷違規行為之單一性。…」次按最高行政法院106年度判字第43號判決：「

食品業者如於密集時間以緊接舉動違反食品安全衛生管理法第41條第1項第1款及第2款所定之行政法上義務者，則其違規行為數之認定，應視主管機關執行上開措施之行政目的是否同一，以及食品業者是否出於違反行政法上義務之單一意思而定。」再按食藥署107年6月6日FDA北字第10070019307號函釋:「有關本案涉及違反食品安全衛生管理法（下稱「食安法」）第15條第1項第8款規定之行為數認定，應依『食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準』（以下簡稱為行為數認定標準）第2條規定，綜合『不同日之行為』、『不同品項之物品』、『不同場所之行為或物品』、『受侵害對象之個數』、『限期改善之期限』及『其他經主管機關認定之事項』等因素，並依該標準第4條規定，斟酌『違反之動機及目的』、『違反之手段』、『違反義務之影響程度』及『違反義務所致之所生危害及損害』等情事，依調查事實綜合相關因素後，予以判斷其行為數。…」

查縱認原告有違反食安法第15條第1項第8款規定之情形（原告否認之），惟查原告係將系爭食品暫予交由倉庫集中保管禁出，並放置於獨立單一棧板貯存管理。依系爭食品係獨立存放於一個棧板之上之貯存方式，本件貯存行為，實僅有一次。縱所謂貯存行為雖具有繼續性質，但無論是為一項食品貯存行為，即遭查獲，或是為多項食品貯存行為，始遭查獲，均僅構成單一貯存行為之一行為概念。故被告竟任意以食品項目切割為數行為，以達多次處罰之目的，實已違反行政罰法第24條規定之一行為不二罰，原處分有重複處罰之違法，至為灼然。

次查，被告自承係依不同日之行為及不同品項之物品等基

準，作為本件判斷原告違規行為數。然查系爭食品為試驗樣品，衡諸商業慣例，本件行為數之認定，自無法以一般市面對外流通食品之品項數概念，作為計算之標準。申言之，品項數之計算係基於對外銷貨及退貨（通路退貨應以逐項逾期未銷售完成品項商品為限）行為而來，以便於業者統計不同品項產品之銷售狀況。茲因系爭食品為試驗樣品，自始至終皆無販售流通可能，則商業慣例中有關流通品項數計算之概念，並不適用於系爭食品之情況。況查，被告於食安執行稽查中，於106年間曾查獲○○公司所貯存之逾期食品數量雖高達308盒，僅處單1件品項數6萬元罰鍰；亦有就查獲斑節對蝦（9公斤/箱）（有效日期：105年3月1日）20箱及斑節對蝦（9公斤/箱）（有效日期：106年4月21日）41箱，雖分屬不同有效日期及箱數（高達61箱），亦僅按第2次查獲之單1件品項數30萬元作為罰鍰計算基礎。由上可知，被告就品項行為數之認定流於恣意，顯然有違平等原則及比例原則之處。是被告辯稱置於同一空間或相同品名不同條件下豈能視為同一行為云云，顯有誤解。

退萬步言，縱認原告有銷售系爭食品之可能性（原告否認之），惟系爭食品之屬性為餐飲通路之上游原料，自有別與以零售方式銷售予一般消費者計算品項之方式，而係採取大批量購買。從而本件關於系爭食品計算品項之方式，按其屬性分為大福類、麩類、腐皮類（豆皮類）及配菜類等，應僅有4大類別之品項。

再查，訴願決定附表項次6～13（貴族世家牛排、砂鍋火炯雞湯、星空冰淇淋、冷凍地瓜燒及牛肉片），係其他廠商為表善意而贈送公司主管之禮品，該等私人物品誠非屬

原告現在或未來可能銷售之商品類別，亦無誤用、流出或販賣之風險，故依上開食藥署107年6月6日函釋等實務見解意旨，斟酌違反影響程度及損害等相關因素後，實不應將上開私人物品納入作為本件品項數之計算。

另關於訴願決定附表項次19、38皆為北海道南瓜麩（北海道　2　9麩）；項次21、25皆為生麩棒-楓葉（８５　）;項次29、32皆為生麩棒-楓葉（８５　）；經原告中日文互為翻譯對照後，上開食品不論品項名稱及保存日期皆完全相同，自屬同一產品。查原處分作成理由既已謂：「其中經封存產品編號－1-1及1-2—1-3及1-4．1-5及1-6j 1-7及1-8LL1 -9及1-10，賞味日期，雖分箱貯放，實質應認定為同一品項」等語，則基於同一標準，對於上開食品亦應實質認定為同一品項，從而被告所為品項數計算，自有違誤。

ŋ被告裁處510萬元之罰鍰金額，已高達商品總價值之100倍以上，責罰顯不相當，原處分顯有違反比例原則與平等原則，且被告亦有濫用裁量、裁量怠惰之違法：

按行政機關行使裁量權，並非不受任何拘束，其裁量權之行使，除應遵守一般法律原則（如誠實信用原則、平等原則、比例原則）外，亦應符合法規授權之目的，並不得逾越法定之裁量範圍（行政程序法第4條、第6條、第7條、第8條、第10條參照）。次按行政罰法第18條，並參照司法院釋字第641號解釋意旨略以：「對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，其違規情節有區分輕重程度之可能與必要者，應根據違反義務情節之輕重程度為之，使責罰相當。立法者…仍應設適當之調整機制，以避免個案顯然過苛之處罰，始符合憲法…之意旨。」準此，被告自應審

酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益等情節，並注意使責罰相當，以符合比例原則，避免造成個案顯然過苛之處罰，逾越處罰之必要程度，否則即有裁量怠惰或濫用之違法（鈞院107年度訴字第294號判決意旨參照）。

經查，系爭食品作為試驗樣品，為數甚少，大部分數量都是1或2包，縱計算全部商品價值也不過僅數萬元而已。惟原處分處原告510萬元之罰鍰，已達系爭食品商品總價值之100倍以上，揆諸前揭說明，其責罰顯不相當，而違反比例原則與平等原則甚明。從而，被告於裁處時未審酌原告因違反行政法上義務所得之利益，以避免造成個案過苛之處罰，亦未依食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準（以下稱為行為數認定標準）第4條規定及食藥署107年6月6日FDA北字第1070019307號函釋意旨，注意個案違反之動機、程度及所生危害及損害等，是否較輕而酌予減輕其罰，卻採取劃一之處罰方式，造成本案之處罰顯然過苛之情況發生，亦有裁量怠惰之違法。又被告所為裁罰未依裁罰標準附表三有關「其他作為罰鍰裁量之參考加權事實(G)」規定，斟酌本案系爭食品自始至終「無」出貨銷售之可能（此於有出貨可能而未出貨之違法意圖的情形有異），則「違規品影響性加權(F)」之加權倍數自應小於1為是。從而，被告所為處分之裁量明顯有瑕疵，未符食安法立法目的精神及比例原則甚明。

再查，被告為處理違反食安法事件，於103年6月17日以（103）北市衛食藥字第10334152700號令訂定臺北市政府衛生局處理違反食品安全衛生管理法事件統一裁罰基準（以下稱為統一裁罰基準）。是以縱認原告違反食安法第15條

第1項第8款規定（假設語氣），依上開統一裁罰基準第3點第14項之規定，關於第1次違反食安法第15條第1項規定者，應處罰鍰6萬元至20萬元，再以每增加1件加罰1萬元之方式遞增。是本件有關系爭食品（83件）之裁罰計算上，應先處罰6萬元，之後每增加1件加罰1萬元，僅應處罰鍰88萬元（6+82X1= 88），惟被告竟按每件6萬元共83件（原85件，經訴願決定撤銷2件）計罰498萬元，明顯違背上開統一裁罰基準規定，亦有違行政罰法第18條及比例原則之處等情。並聲明求為判決： 訴願決定及原處分不利原告部分均撤銷。 訴訟費用由被告負擔。

三、被告則以：

關於原告稱系爭食品無流入市面販賣可能，被告顯有適用法令錯誤之違誤：

按食安法第15條第1項第8款，其立法目的旨在防患未然，防止逾保存期限食品流入市面之可能，即不論被查獲時有無流入市面之情形，即確保食品管理上安全無虞，與業者之權利義務並無相悖。原告貯存逾保存期限食品顯怠忽法律所課予之注意義務，縱非故意，亦難謂其無過失，依行政罰法第7條規定，自應負法律上責任。並按司法院大法官會議釋字第275號解釋，於行為人不能舉證證明自己無過失時，即應受罰，是被告機關以原告為本案之處分對象，於法並無不合。

原告雖辯稱系爭食品無流入市面之可能，惟從原告與日本洽談合作廠商小山製麩所於104年的開會資料觀之，他們之前有在台灣的部分百貨商場舉辦食品展活動。原告主張系爭食品不可能流入市面上，但被告懷疑食品特展中所使用的食品，可能就是本件被查獲的相關產品，而非完全沒

有流入市面。

關於原告稱，被告誤認定原告未將系爭食品與其他產品予以明顯區隔云云：

查被告機關107年4月2日訪談原告朱君之調查管理紀錄表記載所示：「…答：本公司經食品藥物署及貴局輔導，目前已於冷凍庫內增設並以明顯中文標示退貨區、待報廢區…等區，並加強庫存食品效期之查核，以符合食品良好衛生規範及臺北市食品安全自治條例…。」，是原告經輔導後，以區隔方式做明顯標示並簽章確認在案。又原告改善前於同一倉儲空間僅以獨立單一棧板物理區隔，並未以不同空間場所或明顯標明區域名稱或時間上做好分區管理或及時清理，改善後方依規定採通用明顯標示區域方式，以告示員工做好分區管理。原告既為食品業者，自有遵守食品安全衛生管理法相關規定之義務，應時常自主管理定期查核食品，發現有異狀如逾期或變質時，時間上應及時予以廢棄作業處理，豈能過期貯存未及時處理。

原告只要有貯存逾有效日期食品之行為，即違反食安法第15條第1項第8款規定，與是否販售獲利或是否為員工私人物品或為食品試驗樣品無涉，是原告貯存逾有效日期之食品，違反食安法第15條第1項第8款規定之事實，洵堪認定。

原告稱被告以品項數作為本件行為數之認定，顯有違誤：

有關食品安全衛生管理法行政罰行為數之計算，依據行為數認定標準第2條規定，有不得貯存之義務而違反者，依不同日之行為及不同品項之物品等基準判斷其違規行為數。原告舉例廣告行為數因涉託播行為與宣播日期或每次不同閱聽族群，性質與本案不同。另違法之行為究應評價為

「一行為」或「數行為」乃個案判斷之問題，並非僅就法規與法規間之關連或抽象事實即可認定，且置於同一空間或相同品名不同條件下豈能視為同一行為而無視裁罰基準之執行。

查附表編號19、38等2件食品，包裝數量不相同，難認屬同一產品，編號21、25及29、32等食品，包裝中文與日文名稱翻譯後意義尚未相同（查編號25、29品名有日文8 5 ），檢索goo辭書日文線上字典（https://dictionary.goo.ne .jp/）進一步翻譯中文為「紅葉」，與日文「楓」不同字，日本原廠命名系爭產品即賦予不同文字意義作品名，且原告亦清點確認後簽章，難認屬同一產品。故除未標示有效日期之2件食品外，其餘83件（85-2= 83）食品為不同品項或同品項不同到期日，被告依上開規定、裁罰標準及認定標準，認定為83個違規行為，依據被告彙整表明細等影本附卷可稽，是被告審認上開食品皆逾有效日期，應可採認。

復按裁罰標準之附表(三)裁處罰鍰基準，係針對違反食安法第44條第1項各款行為者，依其違規態樣予以類型化。查被告審認原告違反食安法第15條第1項第8款規定，爰依同法第44條第1項第2款及裁罰標準等規定，審酌原告違規情節包括:「違規次數（1次，A=6萬元）、資力（自主管機關查獲違規事實當日起前12個月內，所有違規產品之銷售額未達240萬元，B=1）、工廠非法性（依法取得工業主管機關核准免辦理工廠登記，C=1）、違規行為故意性（過失，D=1）、違規態樣（違反食安法第15條第1項第8款，E=1）、違規品影響性（違規品未出貨，不須辦理回收，F=1）、其他作為罰鍰裁量之參考加權事實（G=1），以

基本罰鍰再乘以加權倍數，得出每個違規行為處以最低罰鍰6萬元（AxBxCxDxExFxG=6萬元xlxlxlxlxlxl=6萬元）罰鍰」，共處原告498萬元（6萬元x83件= 498萬元）罰鍰，業已審酌原告違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並無不合，尚難謂被告未依行政罰法第18條第1項規定審酌而有裁量怠惰、裁量濫用或有違反比例原則及不當連結禁止原則，且查食安法並無因貯存逾期食品而另訂有特定裁罰基準或不罰或輕罰規定、裁罰標準及認定條文規定，被告亦無此裁量權，原告主張，洵不足採等語，資為抗辯。並聲明求為判決：　駁回原告之訴。　訴訟費用由原告負擔。

四、本件原告所設冷凍倉儲場所，經被告與衛生福利部食品藥物管理署會同執行查緝，發現該場所內貯存如原處分附件1所示計85項食品逾有效日期，被告因認原告涉有違反食安法第15條第1項第8款規定，乃作成原處分對原告裁處罰鍰510萬元（嗣經訴願決定撤銷其中12萬元部分，罰款總額餘498萬元），原告不服經訴願遭駁回後提起本件行政訴訟等情，有查獲資料（包括被告107年度食品冷藏冷凍倉儲業稽查專案查檢表，查驗工作報告表，現場稽查記錄，扣留文件、物品或設備清單，稽查照片等，見原處分卷第8頁至第36頁）、原處分及訴願決定（本院卷第39頁至第65頁）等卷內可稽，兩造就此部分事實且為相同陳述，應可採為裁判基礎。原告主張系爭食品並非預備販賣之商品，並無流入市面可能，亦不該當食安法第15條第1項之要件；且被告就原告違規行為數之認定有所違誤；裁處罰鍰金額與商品價值復不相當而違反比例原則與平等原則等情，請求撤銷原處分。被告則均否認原告主張，而以前揭情詞置辯。故本件應予審究者，乃被

告認原告有違反食安法第15條第1項第8款之違規行為，並認定行為數為83個，而以原處分裁處498萬元罰鍰，於法是否違誤？原告請求撤銷訴願決定及原處分，是否有據？

五、本院判斷如下：

按「為管理食品衛生安全及品質，維護國民健康，特制定本法。」、「本法所稱主管機關：在中央為衛生福利主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」、「食品或食品　加物有下列情形之一者，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：…八、逾有效日期。」、「有下列行為之一者，處新臺幣6萬元以上2億元以下罰鍰；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：一、違反第8條第1項或第2項規定，經命其限期改正，屆期不改正。二、違反第15條第1項、第4項或第16條規定。」，食安法第1條、第2條、第15條第1項第8款、第44條第1項第1款、第2款分別定有明文。

原告有食安法第15條第1項第8款違規行為之該當：

首查原告所登記之營業事業，包括各項飲料食品之輸入、製造與批發，此有原告變更登記表附於訴願卷內可考（第77頁至第82頁），其屬食安法第3條第7款之定義之食品業者，而為該法之規範對象，乃無疑義。

次查被告與衛生福利部食品藥物管理署對原告設在臺北市○○區○○○路之冷凍倉儲場所執行稽查，當場查獲有原處分附表所示之「Petite大福起司甜點」等食品逾越有效日期，有前開稽查照片（原處分卷第26頁至第36頁）為憑，原告固爭執該附表所示食品係為客戶贈與公司高層主管

或上游廠商日本株式會社小山製麩所為推廣業務所提供之樣品，然就附表所載食品之數量、品名、已逾越有效（賞味）期限等則無異議，是被告查獲該冷凍倉儲場所內貯存有逾有效日期之食品，亦可認定。原告主張系爭食品部分係為個人物品，餘均屬樣品，業於被告調查時即提出陳述書而為主張（原處分卷第72頁、第73頁），且據提出該公司與小山製麩所之會談記錄（本院卷第77頁至第84頁）、往來電子郵件（本院卷第85頁至第96頁、原處分卷第89頁至第96頁）、原告公司營業部通知書與試樣品（寄倉）清單（本院卷第99頁至第101頁）等為憑，對照原處分附表所載各項食品之數量均不多，原告此項主張應屬可信；然從食安法第15條第1項第8款法文形式上觀察，固係課予食品業者「不得貯存逾有效日期」食品之行政法上義務，食品業者為合於該要求，則有遵循主管機關所公布相關行政命令、並自行建立有效倉儲管理流程與規範之必要。查系爭食品乃集中置放成堆，與原告其他待販售食品共同貯存於冷凍庫內，外觀上與其他待販售食品並無明顯區隔，此有查緝時所拍攝現場照片可稽（原處分卷第28頁，彩色照片見本院卷第243頁）；原告雖以系爭食品均係放置於獨立單一棧板，爭執與其他食品已有明顯區隔，惟觀諸前揭現場照片，冷凍庫內各項食品成箱錯落堆放，何者係屬待販售商品，何者則非，尚難清楚判斷，又酌以系爭食品中，到期日最早者為西元2015年9月1日（編號12），迄於被告執行查緝時（107年即西元2018年3月9日），逾期已近2年半，其餘到期日介於2016年至2017年間，逾期亦達數月至1年餘，足認原告對於該冷凍庫之倉儲管制未見確實，故原告以系爭食品非供販售、無流入市面之虞而爭執未違

反食安法第15條第1項第8款規定，本院尚難憑採。

被告依據行為數認定標準判定原告違規次數，並無違誤：

按行政罰制度上之所以設計「行為個數」之概念，無非以此作為法律效果之依據，依行為個數決定為一個處罰或數個處罰；是而，何種行為應評價為「一行為」往往繫於政策之考量，而非邏輯之所當然。故此，行政罰法對於所謂一行為或數行為，並未予以定義，乃有意識地保留主管機關及裁判機關依具體個案事實解釋認定之空間，以利各類行政法律不致囿於尚欠思慮復且統一僵化之規定，能得各自基於其規範目的而為相關體系之進化。因此，食安法第44條第2項規定，違反同法第15條規定者，其罰鍰裁罰標準由中央主管機關定之，衛生福利部據此發布「食品安全衛生管理法第44條第1項罰鍰裁罰標準」，原則上以違規次數及是否有加權事實（如資力、工廠非法性，違規行為故意性等等）為準據；而同法55條之1復規定：「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。」衛生福利部基此授權則制定「食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準」，該標準第2條及第4條分別規定：「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。」「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。」此等將行為次數之認定與本應列入裁罰考

量之因素（如行為違反法令之動機、影響程度，所生危害及損害）相連結之模式，可認係立法者認知「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」行為樣態極為複雜，如何定其行為數而適當對應裁罰，並予以抽象化為統一準則，尚非目前立法技術所能掌握，遂基於「執法公平性」之考量（食品安全衛生管理法第44條第2項、第55條之1立法目的參照），授權中央主管機關得將行為數之認定及裁罰內容結合處理，俾求得國民健康維護與行為人惡報制裁間之衡平。又行政管制所欲維護之公共利益若與基本權利具有相同憲法位階，在詮釋、理解「一行為不二罰原則」時，將法律單一行為納入一行為概念，而將自然單一行為切割成數個法律單一行為分別評價，只要未超出達成管制目的所需之限度而違反憲法上「一行為不二罰原則」，仍認有其必要與正當性。本院揆諸前述行為數之認定繫於政策考量，以及行政罰法預留主管機關及裁判機關依具體個案事實解釋認定行為數空間之意旨，行政機關就違反食品安全衛生管理法第15條者所作成之行為數認定及相應裁罰，如係依上開二標準連結行為數認定與裁罰裁量，且就行為數認定標準第4條所示斟酌情事，與裁罰標準中加權事由雷同者，並未重複評價致失比例原則者，即可認係依法行政。

原處分採用行為數認定標準第2條第2款規定，以貯存過期食品之品項數為行為數標準，認定系爭食品逾有效日期者為85項（經訴願決定撤銷其中2項，僅餘83項），違反食安法第15條第1項第8款之規定，且該等食品未有販售事實等情，而依前開法條及裁罰標準中第1次查獲之基準，不採計任何加權事由，以一行為對應最低裁罰6萬元，總計4

98萬元等節，均據被告陳明在案。系爭食品中，雖有部分品名相同，然細核該品名相同之品項，則有不同賞味之標記，被告據此認定係為不同品項，應可支持。而原處分據此行為數認定，就各該次行為裁量與之相應之法定最低罰鍰額度，容無就上開二標準所示相同事由重複評價之疑慮，無違比例原則可言。徵諸前揭說明，原處分行為數與裁罰相應連結之認定，與前開二標準並無不合，應認為合法。

六、綜上所述，本件原告貯存於冷凍倉儲場所內之系爭食品，既經被告稽查發現逾有效日期，則被告依據項第8款、裁罰標準附表三、以及行為數認定標準第2條第2款等規定，以系爭食品之品項認定原告違規行為數，再以各行為數裁處最低罰鍰6萬元，於法尚無違誤，訴願決定除撤銷部分外遞予維持，亦無不合。原告猶執前詞，請求撤銷訴願決定及原處分不利原告部分，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙本院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

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項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　年　　10　月　　24　日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法　官　蕭忠仁

法　官　羅月君

法　官　吳坤芳

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

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

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

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
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。 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。
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。 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　、　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　所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　108　年　　10　月　　24　　日

書記官　林俞文