

臺北高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴更一字第

) FKT64W1Z1X5L0;@109年4月16日辯

原告 漁洋國際股份有限公司

代表人 楊義銘 (董事長)

訴訟代理人 黃豐緒 律師

被告 新北市政府

代表人 侯友宜 (市長)

訴訟代理人 陳文章

吳承臻

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中華民國105年11月4日衛部法字第1050022758號訴願決定，提起行政訴訟，經本院105年度訴字第1865號判決後，最高行政法院以107年度判字第612號判決廢棄發回本院更為審理，本院判決如下：

主 文

訴願決定撤銷。

第一審及發回前上訴審訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

緣被告所屬衛生局於民國105年5月17日至同月19日前往原告位於新北市蘆洲區之倉儲地（新北市○○區○○○道○○○號）及寄倉地億源食品冷凍股份有限公司（以下簡稱為億源公司）、順億興股份有限公司（以下簡稱為順億興公司）、華漢冷凍食品有限公司（以下簡稱為華漢公司）稽查，查獲巴氏無鱈魷等如附表所示之43項食品逾有效日期仍貯存在庫。被告審認原告違反食品安全衛生管理法（以下簡稱為食安法

01) 第15條第1項第8款規定，遂依同法第44條第1項第2款及食
02 安法第44條第1項罰鍰裁罰標準（以下稱為裁罰標準）第4條
03 規定，以105年5月23日新北府衛食字第1050942510號行政處
04 分書（以下稱為原處分）處原告新臺幣（下同）1,548萬元
05 罰鍰。原告不服，提起訴願經決定駁回後，向本院提起行政
06 訴訟，本院前於106年6月27日105年度訴字第1865號判決（
07 以下稱為原判決）訴願決定及原處分均撤銷，被告不服提起
08 上訴，再經最高行政法院以107年度判字第612號判決（以下
09 稱為發回判決）廢棄並發回本院更為審理。

10 二、本件原告主張：

11 (一) 本件違規貯存行為應為一行為：

12 1. 按食安法行政罰行為數認定標準（以下稱為行為數認定標
13 準）第2條，就違反食安法行為數之判斷基準定有明文，
14 惟查本條內容並未明確規定違規貯存行為應如何判斷其行
15 為數。次按行為數認定標準第4條之立法說明略以：「…
16 有關違反不作為義務之行為數及違反食品廣告規定之行為
17 數，除分別依本標準第二條及第三條判斷外，仍應考量本
18 條各款規定，依具體個案之違規情節綜合判斷之。」是以
19 ，認定行為數時，並非皆應依行為數認定標準第2條規定
20 ，處分機關實可按照具體之事實情節判斷。

21 2. 查本件產品逾期貯存而受被告裁罰者，乃原告違法貯存行
22 為之手段，本身具有繼續性質，且原告主觀上僅係疏於管
23 理倉庫，未落實先進先出而已，認知上，只違反一次貯存
24 行為。次查貯存行為具有繼續性質，從而無論係一項產品
25 之貯存行為，即遭查獲，或是為多項產品之貯存行為，始
26 遭查獲，均構成食安法所稱之貯存行為，是以裁罰標準中
27 所謂違規，應係指一次違規之貯存行為，難認為多次。被

告竟任意將單一貯存行為概念，以產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，而有重複處罰之違法。

(二)裁罰標準顯逾越母法授權之範圍，增加母法所無之限制，違反授權明確性原則：

1.按司法院釋字第619號略以：「…行政處分，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及法律效果，應由法律定之，以命令為之者，應有法律明確授權，始符合憲法第23條法律保留原則之意旨。」，並有行政罰法第4條規定及其立法理由得以參照。

2.查裁罰標準屬行政規則，自不得違反母法授權之範圍，否則即屬違反法律保留原則。次查裁罰標準中以產品品項計算違規次數，然食安法第44條第1項第2款並未規定違反貯存逾有效日期之違規次數以產品品項計算，是以，裁罰標準增設法未明文規定之裁處態樣，增添母法所無之限制，當與司法院釋字第619號解釋意旨相悖，而有違反法律授權明確性原則之不當。

(三)原處分認定違規產品品項數有誤：

1.核諸原處分附件之漁洋國際股份有限公司及其倉儲地逾有效日期食品清冊（以下稱為逾期食品清冊）中所載產品，有些係同產品僅品名不同，亦或有些產品於查獲時始逾有效期日數天，卻列入計算違規次數，顯已逾越食安法之裁罰目的。

2.不同廠商出產同一性質之產品，應合併計算為1項產品，是以，逾有效日期產品者共計27項產品而已：①附表一編號3、4、7、2、24皆為干貝之產品，僅品名不同，應合併計算為1項干貝產品；②附表一編號6、8、13、17、31、

41皆為白蝦之產品，僅品名不同，應合併計算為1項白蝦產品；③附表一編號11、18皆為魷魚，僅品名不同，應合併計算為1項魷魚產品；④附表一編號16、26、33皆為草蝦產品，應合併計算1項草蝦產品；⑤附表一編號19、43皆為龍蝦產品，僅品名不同，應合併計算為1項龍蝦產品；⑥附表一編號27、38皆為斑節蝦產品，僅品名不同，應合併計算為1項斑節蝦產品；⑦附表一編號28、30皆為帝王蟹產品，僅品名不同，應合併計算為1項帝王蟹產品；⑧附表一編號35、36皆為軟絲產品，僅品名不同，應合併計算為1項軟絲產品。

3.同一廠商出產之同一產品，應合併計算為1項產品：附表一編號15之冷凍扇貝、附表一編號32之扇貝，皆為同一廠商出產之扇貝產品，應合併計算為1項扇貝產品。

4.產品未逾有效日期者，不應算入違規產品品項數：附表一編號39之貴妃魚部分，其生產製造日期皆係104年，尚未逾有效期限。

5.產品於稽查時始逾有效日期數日者，被告應審酌，而非逕予計算入違規次數：附表一編號10之冰淇淋，有效日期為105年5月3日，被告稽查日期為105年5月18日；附表一編號23之沙蟹塊，有效日期為105年4月2日，被告稽查日期為105年5月19日；附表一編號24之貝柱，有效日期為105年5月2日，被告稽查日期為105年5月17日。上開產品以稽查日期為基準，僅逾短短數日，被告自當予以審酌，惟被告卻僅機械式的依法條文義將上開產品計算入違規事實而裁罰原告，顯有裁量怠惰之瑕疵，並違反行政程序法第8條之誠信原則，顯屬不當。

(四)被告以2年計算本件違規產品之有效期限，原處分有重大違

01 誤：

- 02 1.被告裁罰時未詳查產品具體標示之有效日期，系爭產品或
03 載有3年或5年之保存期限也不無可能，被告以出貨紀錄逾
04 2年即認該產品逾一定有效期限，原處分實有重大違誤。
05 2.原處分僅憑一紙來源不明的資料，稱水產品依國際通念有
06 效期限皆是2年，然被告未提出採樣資料，從而被告並未
07 提出任何標準。尤以本案如此多項的水產品，均以2年期
08 限認定，顯不合理。

09 (五)被告據為裁罰加權依據之銷售額及出貨紀錄之計算有誤：

- 10 1.按裁罰標準附表三之資力加權(B)，可知應以銷售額，而
11 不應以各倉儲之出入貨記錄為裁罰基礎。次按衛生福利部
12 食品藥物管理署FDA北字第1069022018號函略以：「…違
13 規者拒不提供、提供資料不實或其他行為，致衛生機關未
14 能取得前揭銷售額資料時，衛生機關可逕以公司或商業登
15 記之資本額或實收資本額、在中華民國境內營運資金代替
16 作為衡量違規者之資力」。
- 17 2.查本件原告既已提出刑事認罪協商銷售額之資料，又依據
18 臺灣新北地方法院檢察署105年度偵字第15744號起訴書，
19 將各該銷售之店名、品名內容、數量多寡、單價為何、銷
20 售金額等皆一一羅列計算，得出銷售金額為110萬5,399元
21 ，被告即應以該銷售額為基礎，按前開裁罰標準據為原告
22 之行政處分。退萬步言，縱認上開銷售額難以遽信，惟按
23 前開裁罰標準附表三加權標準之資力加權(B)以及衛生福
24 利部食品藥物管理署上開函釋，被告即應依原告公司之實
25 收資本額作為裁罰之依據。原告公司資本額為2,000萬元
26 ，因此本件裁罰之加成指數應該乘以1，而非乘以3。然被
27 告逕以裁罰標準未規定之事項，即倉儲出入貨產品之數量

01 及價格，以資力加權條件B=3計算，裁處原告1,548萬元罰
02 鍰，顯然違反上揭裁罰標準。

03 3.次查，原處分係以銷售額為本件裁罰資力之加權標準，從
04 而屬被告應舉證加以證明之構成要件事實，被告自應舉證
05 證明原告有銷售金額大於480萬元之事實。如無舉證，自
06 應為有利於原告之認定，不得以擬制推測之方法，推定原
07 告違法事實。然綜觀全卷，根本無任何銷售貨物之資料或
08 記錄，是以，被告應逕為原告有利之認定。

09 4.復查，被告係以原告被查獲違規事實當日前12個月之進出
10 貨紀錄為據，計算原告之銷售額，進而作為裁罰加權之依
11 據。然貨品出入庫不必然係銷售。因逾期水產品之回收業
12 者一時難尋，原告只能暫時將系爭逾期產品儲放於承租倉
13 儲中。又因原告所承租之倉庫容量有限，有時新進未逾期
14 產品無地方擺置，原告只能將逾期產品先搬離並放置其他
15 倉庫，以騰出空間擺放新進未逾期產品。是以，所謂出入
16 庫僅係轉移倉儲地點而已，並非銷售。被告以出入庫資料
17 為基礎計算數量，並乘以單價而推估銷售額之方式，明顯
18 有誤。

19 5.另被告作成原處分時間為105年5月23日，而被告據以計算
20 原告出貨紀錄之各倉儲出貨紀錄表，列印時間為105年7月
21 22日。是以，被告據為裁罰加權之依據者，竟係為於原處
22 分作成後始列印出之出貨紀錄，原處分之作成顯有重大違
23 法之虞。

24 6.又細查被告所附之逾期產品出貨紀錄表內容，各該品名之
25 總重並單價核計加乘金額，與逾期產品出貨紀錄表所示之
26 金額根本不符合。被告對於29個品項所為之計算有錯誤，
27 原處分瑕疵難認非重大。

01 (六)原告之行為已由臺灣新北地方檢察署檢察官起訴後，原告並
02 經認罪協商，從而依行政罰法第26條第1項前段規定，原處
03 分即屬有誤等情。並聲明求為判決：①訴願決定及原處分均
04 撤銷。②第一審及發回前上訴審訴訟費用由被告負擔。

05 三、被告則以：

06 (一)被告所為行為數之計算方法適法，且無違反一行為不二罰之
07 規定：

08 1.按食品安全法第55條之1，違反食品安全法之行為數認定
09 標準，由中央主管機關定之。次按行為數認定標準第2條
10 第1項第2款，貯存逾有效日期物品之行為，依不同品項之
11 物品認定其行為數。復參照最高行政法院77年度判字第13
12 07號判決略以：「同一樣式之廣告於二個不同之處所張貼
13 ，自屬二次違規行為」，同院80年度判字第351號判決略
14 以：「污染定著物二處以上時，應按被污染定著物之處數
15 ，分別處罰，至其行為是否基於同一動機、目的或概括意
16 思與行為個數無關。」可知，同一違規物於不同處所違規
17 即可按不同行為處罰。

18 2.查原告違反食安法第15條第1項第8款之產品逾有效日期並
19 貯存之義務規定，被告依行為數認定標準第2條第1項第2
20 款，採逐品項計算為基礎認定違法行為數，並認定本件行
21 為數為43個，再行以裁罰標準之附表三裁罰之。至於原告
22 誤以其貯存行為為本件行為數之計算基礎，實為誤謬。另
23 查被告對於原告之違規行為數之認定均有法律明確授權，
24 所為之行為數判斷屬依法行政原則範圍內，被告行為數之
25 計算方法已屬適法。

26 3.次查，依被告所屬衛生局於原告場所現場查核及依105年5
27 月18日及同月20日食品衛生訪談紀錄表內容，原告將部分

逾有效日期之違規產品如干貝、鯛魚改標並銷售予下游廠商之行為已經數年且數量眾多，該事實均經原告代表人自認無誤，足證原告直接故意之犯意，且動機惡劣，情節重大。再查，食品安全法第15條第1項之立法目的，係為保障國民健康權以及社會大眾對於食品體系之信任，其中所訂逾期食品不得儲存之規定，不以實害發生為限，只須該物品進入食物鏈之後，有造成損害之虞，即足當之。又關於行為數認定標準第4條之判斷，係屬不確定之法律概念，然該行為數認定標準係屬於將不確定法律概念予以具體化之行政規則（最高行政法院91年度判字第2335號判決意旨參照），從而無違食品安全法之規範意旨及法律保留原則，被告基於權責與前開原則自得加以援用。

4. 復查，若如原告所稱僅為一貯存行為，則該些逾期品僅得入庫貯存，無再行出庫販售之事實才是，然按華漢公司及順億興公司等各倉庫出貨單據顯示，原告多年多次進出該些逾期產品，已然非原告所稱係單一行為之事實，該些逾期品違法貯存之行為已因多次進出庫販售而中斷，故不具繼續性，因此不得以一行為，而應按數行為評價之，始為適法。

5. 另法律上所為一行為或數行為之判斷，係於無法律規定之判斷基準時，始得按其動機、時間、空間及連續性判斷其行為數，如法律已有特別規定，自應從其規定。查被告既循食品安全法之規定，並依行為數認定標準，以原告違法品項計算其行為數，可知被告已按行政罰法第25條一行為一罰之原則，參諸裁罰標準計算，被告所為之裁罰係屬適法。又被告本次裁罰均依循法律規定且依法行政，並無牴觸或逾越法律授權之情形，故無原告所稱憲法第23條之法

律保留原則及法律授權明確性原則不符之情事。

(二) 本件產品項數認定無誤：

1. 查本件逾期食品清冊中所列產品品名共43項，該清冊係稽查當日於現場查核後與原告核對後產生，且係本於行政程序法第8條按誠實信用方法取證而來。又本件違規品項既經原告確認，自無違反行政訴訟法第10條裁量權放任擴張之情事。

2. 原告辯稱逾期食品清冊中干貝等8類產品中共24品項產品屬性相近，故應計算為8項而非依24項計算云云，惟就本件43項逾期產品中，或有來源不同，或有單價不同，或有製程不同（如生的熟的不同），或有品種不同，或有使用目的不同，或有重量不同，或有貯存場所不同等等，故按經驗法則及論理法則論，其使用目的及價格差異頗鉅，本就該按不同品項計算。尤其依社會通念及正常交易習慣，買方就產品品項不同之判定依據，係以產品外觀之品名、規格、包裝標示及價格為考量因素。原告認系爭產品屬同一品項，就前述一般社會通念之消費習慣認知，顯有未洽。

3. 原告另辯稱產品有未逾有效期限者云云，惟查清冊中39號之貴妃魚，被告現場查核確係已逾有效日期，並有查核相片為證。

4. 原告又辯稱部份產品僅逾期數日，被告徒以機械式列入計算違規次數，並作成系爭處分等云云，惟查依食安法第15條第1項第8款規定略以，逾有效日期之食品不得貯存，尚無逾期數日得不列計違規情節之裁量餘地，況以編號10之冰淇淋為例，已逾期2週，非原告所稱僅逾期數日之情。

(三) 被告參考原告部分標示有效日期之產品及國際間標準認定保

存期限為2年，已屬寬容且客觀：

1.被告根據華漢公司及順億興公司之出庫報表核計本案逾期產品銷售額，因該出庫報表部分未標示有效日期，從而有標示有效日期產品，凡出貨日期逾有效日期者均計入，若未標示有效日期產品，則以稽查日期105年5月17日往前推2年，並比對出貨時間，若超過2年以上，即視為逾期產品。又本件逾期食品清冊中已標示有效日期之產品，其效期均為1至2年間，無任一件有原告所指超過3年或5年之有效期限者，且水產品類屬極易變質腐敗之類別，按社會通念及經驗法則其保存期限應較一般食品為短，斷無如原告所稱水產品有超過3年或5年有效期限之可能，被告以此推定該些水產品有效期限均於2年內，應為有理。

2.被告另參採有公信力之冷凍食品保藏之國際規範，即國際冷凍協會冷凍食品儲藏數據，顯示魚蝦類水產品於攝氏-18度至攝氏-23度的最長有效保存期限僅為18個月，由此可知國際間對於水產品冷凍食品貯藏之限制，均以最長不超過2年為準。另食品輸入業者於食品進口報關申請時，即需依申請書填報產品之有效日期，顯見原告應可自證所輸入食品之有效日期，然原告卻不願提具相關佐證資料，被告只得按冷凍食品保藏之國際規範，以有效日期2年作為逾期之依據。被告該2年之認定標準已屬寬容且客觀，且所為之處分依據明確並無違誤。

(四)被告按稽查所得證據作成行政處分，本件裁罰並無違誤：

1.按行政程序法第36條及第40條，為彌補行政機關職權調查之不足及追求行政決定實質之正確，當事人有協力義務。次按食安法第41條第1項第2款，明定食品業者對於配合調查事項之協力義務。另行政機關於計算不當利益之數額時

，往往需依賴行為人之資料，倘若當事人違反協力義務不提供相關資料時，則行政機關得以查得資料推估其數額，以減輕主管機關之證明程度，並貫徹行政罰法之立法旨意。

2. 查被告於查獲原告不法後，要求原告提出逾期產品銷售額報表，原告均藉故拒不提供，依上開規定，原告顯已違反其協力義務。被告從而就105年5月17日至同月19日於華漢公司倉儲所查獲之逾期產品品項核對入庫與出貨紀錄，另參酌原告提供之銷售品項價格及所查獲電腦資料之出貨價格，由此統計貯存於華漢公司倉儲上開逾期產品於近一年之銷售額，並以此推算其餘三庫所逾期產品品項數量及單價，計總金額已逾480萬元。另原告曾自承系爭產品利潤為15%，依其認罪協商自承之不法所得獲利110萬元，即可推估系爭產品銷售額至少達700萬元以上，此與被告就所查獲原告寄倉逾期食品之進出貨記錄與其出貨銷售價格逐項計算對比，尚無顯著背離。被告審酌具體樣態及違規者未防免違規情事之發生所應據之義務，爰不採原告之資本額作為資力加權裁量因素，逕以違規產品之銷售金額核定資力加權為3倍，尚非與法律授權目的不符，並無不當連結之裁量濫用。

3. 原告陳稱逾期食品僅係移倉云云，惟依進出貨結存紀錄表之入倉日期，其中有入庫超過5年以上之產品，仍進行移倉搬運動作，且原告未能提具該些產品於同日移動至其他倉儲之物證資訊。又原告所稱移倉行為，勢必使水產品因搬運進出而降低保質效果，增加產品變質腐敗之風險，此非一般物流販售業者對於水產品冷凍保藏之正常管理行為。再者，原告既知入出庫時間顯已逾期，然仍持續轉移而

01 不辦理報廢銷毀，其故意貯存逾期食品之意圖昭然若見。

02 4.關於原告稱被告據以計算原告出貨紀錄之各倉儲出貨紀錄
03 表，列印時間竟係在行政處分作成後云云，查被告於105
04 年7月間要求該倉儲公司出具出庫報表，以統計原告違法
05 銷售逾期產品銷售額，此乃因原告提起訴願，被告當然更
06 行取證以證明原告應受裁罰之合理行為，並為訴訟法上共
07 通之原則，且該些出庫報表之蒐集無礙原告違法事實之認
08 定。

09 5.另逾期產品出貨統計表之錯誤，係被告按EXCEL表格逐一
10 登錄，並自行鍵入公式計算而成，其中錯誤部分發生於每
11 單項之總重於累計時之公式錯誤，如華漢倉儲逾期產品中
12 第6項產品尼加拉瓜白蝦第一列總重誤植為72公斤，惟實
13 際應為108公斤，然總金額之計算係依據108公斤，從而總
14 金額之統計並無誤。又中華漢倉儲逾期產品中第23項沙蟹
15 塊及順億興倉儲第16項冷凍草蝦及第33項草蝦仁三項產品
16 總重量均少計，併此修正後之銷售總金額較原金額多出1
17 萬1,514元。是以，對於資力加乘之判定結果並無影響。

18 (五)本件無刑事優先原則適用之餘地：

19 1.按行政罰法第26條之規定，係指同一違法行為同時違反刑
20 事法律及行政法上之義務時，應優先按刑法相關規定處罰
21 之。是以，行政罰法第26條所謂一行為不二罰及刑事優先
22 原則之適用，以同一違法行為為前提。

23 2.查原告代表人係因故意竄改逾期產品之有效日期標籤並銷
24 售圖利之違法行為，經臺灣新北地方法院檢察署以刑事罪
25 責起訴，而被告係因原告貯存逾有效日期產品之違法行為
26 ，對原告處予罰鍰。兩者處罰之性質與種類不同，分屬不
27 同行為態樣，並非同一違法行為，故本件並無原告所稱有

行政罰法第26條一事不二罰或刑事優先原則之適用等語，
資為抗辯。並聲明求為判決：①駁回原告之訴。②第一審
及發回前上訴審訴訟費用由原告負擔。

四、本件原告所設及寄倉之冷凍倉儲場所，經被告稽查發現有如
附表所示巴氏無鱈鮪等43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1,548萬元，原告不服經訴願遭駁回後提起本件
行政訴訟等情，有被告所屬衛生局現場稽查工作日誌表（本
院前審案卷第262頁至第337頁）、扣留文件、物品或設備清
單（原處分卷第63頁至第96頁）、稽查照片（原處分卷第37
頁至第62頁）、原處分及訴願決定（原審卷第18頁至第31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。原告主張被告認定違規產品之品項數有誤，違規
貯存行為為一行為，且被告以2年計算涉嫌違規產品之有效
期限、據以裁罰加權依據之銷售額與出貨記錄計算亦有違誤
等情，請求撤銷訴願決定及原處分。被告則均否認原告主張
，並以前揭情詞置辯。故本件應予審究者，乃原告所貯存食
品，是否有逾有效日期之違規？被告認原告涉有違反食安法
第15條第1項第8款之違規行為，並認定違規品項共43項，再
依資力、故意性等加權倍數計算，而以原處分裁處1,548萬
元罰鍰，於法是否違誤？

五、本院判斷如下：

（一）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。」
、「食品或食品添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。

(二)原告有食安法第15條第1項第8款違規行為之該當：

1.首查原告所登記之營業事業，包括水產品批發、零售，食品、飲料零售，罐頭食品、脫水食品、醃漬食品批發等，此有原告變更登記表卷內可考（本院前審卷第505頁至第508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。

2.次查被告與內政部警政署保安警察第七總隊、改制前臺灣新北地方法院檢察署對原告設在新北市蘆洲區之倉儲地，與億源公司、順億興公司、華漢公司等寄倉地執行稽查，查獲如附表所示之巴氏無鱈鮪等43項食品，認有逾越有效日期之違規等情，有前開現場稽查工作日誌表、扣留文件、物品或設備清單、稽查照片等為憑。前開所查獲食品中，除附表編號1、2、5、9、10、14、15、16（部分）、20至23、27（部分）、29、37、40、42等（以下稱為無標示部分）外，其餘包裝上均有日期標示；而有標示者，其中編號30所標示者為包裝日期（packed on，被告係以製造日期表示），餘則均為有效日期，此有各產品日期標示之照片可考（原處分卷第37頁至第62頁）。

(1)依據前揭照片所示，被查獲如附表所示有標示有效期限

之食品中，期限最早者為96年5月11日（附表編號33），最晚者則為（西元）2016年5月2日（附表編號24），均在被告執行稽查之105年5月17日前，該等食品已逾有效日期，應屬明確。

(2) 附表編號30標示為包裝日期（西元）2012年8月6日、9月3日（參被告所屬衛生局扣留文件、物品或設備清單，原處分卷第78頁）；另無日期標示者，被告則依據該等食品之入庫日期，加計2年作為是否逾有效期限之標準。審諸附表食品有標示日期者，其效期均為1至2年間（參被告所整理食品清冊，前審卷第440頁、第441頁）；又依國際冷凍協會所提出之冷凍食品貯藏期限實驗數據（參原處分卷，第244頁），水產物依其種類，在攝氏-25度下之貯藏期間為8至24個月，而在攝氏-30度則為12個月至24個月，故被告以2年作為判斷是否逾有效日期之標準，仍屬有據。原告雖爭執該2年標準，並主張系爭產品或有3年或5之保存期限，被告均以2年期限認定並不合理云云，然原告就此既未提出客觀資料以資佐證，伊就系爭產品保存期限之主觀見解，即無可採。再對照被告依上述各產品入庫日期所計算之有效期限（參前揭食品清冊），可認附表所示食品，確均已逾有效日期。

3. 原告另爭執部分品項僅於有效日期數日，不應逕予記入違規次數等情。惟食品安全衛生管理法第15條第1項第8款規定食品或食品添加物有逾有效日期，即不得製造、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，乃課予行為人確保食品或食品添加物不逾有效日期之行政法上義務，參考衛生福利部食品藥物管理署

107年7月18日FDA食字第1079021850號函所為釋示「逾期食品視同廢棄物，依據食品良好衛生規範準則附表二、四之規定略以：『廢棄物應依廢棄物清理法及其相關法規之規定清除及處理』、『有違害人體及食品安全衛生之虞之化學藥品、放射性物質、有害微生物、腐敗物或過期回收產品等廢棄物，應設置專用貯存設施』，逾期產品相關處理應符合前述規定，始無違反食安法第15條第1項第8款之規定」，更可見食品只要逾有效日期，不問逾期長短，即不得再有前揭各種行為，是部分品項如附表編號10之冰淇淋、編號23之沙蟹塊、編號24之貝柱，固僅逾期數日，仍不得解免原告前述行政法上義務。

(三)原告違規行為數之認定標準：

- 1.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（食安法第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，行政機關就違反食安法第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。

2. 被告陳稱原處分認定逾有效日期之系爭食品共43個品項，乃依據稽查當日於現場查核後，再與原告核對後產生之食品清冊。經查，附表所列品項，其中編號3日本干貝、編號6尼加拉瓜白蝦、編號7生食扇貝、編號8白蝦、編號16冷凍草蝦、編號17冷凍熟白蝦、編號27肥豬蝦、編號28帝王蟹、編號36軟絲、編號41熟凍蝦仁等，於同一品名項下尚有不同有效日期之細項，依據上揭「食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準」第2條規定，應認屬不同品項，被告將同品名但不同有效日期者合一認定，已有違誤。原告爭執不同廠商所出產之同一性質產品，應合併計算為1項產品，則顯與食品安全衛生管理法第15條第1項第8款規制食品有效日期之立法意旨牴觸，並無足採。

(四) 被告以銷售額作為裁罰加權依據，其罰鍰裁量有瑕疵：

1. 按違反食安法第15條第1項規定者，應依同法第44條第1項規定裁罰，中央主管機關即衛生福利部依據該法第44條第2項授權訂定發布有「食品安全衛生管理法第44條第1項罰鍰裁罰標準」。而依該裁罰標準第4條第1項及附表三規定，罰鍰額度係以違規次數按次裁處基本罰鍰，如有加權事實者，再按基本罰鍰乘以加權倍數作為最終罰鍰額度。至於加權倍數中所稱資力，係以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為準；其未能取得銷售額之資料者，以公司或商業登記之資本額或實收資本額、在中華民國境內營運資金代替之。

2.原處分決定對原告之罰鍰額度，係以原告違規產品共43品項，每件依食品安全衛生管理法第44條第1項之規定處基本罰鍰6萬元，再依原告故意違規行為、與查獲違規事實當日起前12個月內所有違規產品銷售額達480萬元以上等條件，採計加權倍數為6。查前揭違規產品銷售額，原處分乃依據在華漢公司所查獲之逾期產品出庫紀錄，參酌原告所提供之銷售額與電腦資料出貨價格，統計華漢公司1年銷售額大約190萬元，再以原告共有4個倉儲地點推估銷售額應達480萬元以上，此據被告於本院審理中陳明（本院卷第121頁）。惟被告於訴願期間，乃另依原處分作成後始取得之華漢公司出貨紀錄表（原處分卷第133頁至第192頁），與順億興公司之出貨紀錄，比對改制前臺灣新北地方法院檢察署所查扣之出貨報單勾稽後，核算查獲日即105年5月17日起前12個月之違規產品銷售額總和為568萬4,762元，有該核算之逾期產品出貨紀錄表卷內可考（原處分卷第114頁至第120頁、第193頁至第198頁）。然不問係原處分所採之推估，或訴願期間之核算結果，對照附表所示違規產品品項，與被告稽查地點包括原告新北市蘆洲區倉儲地、與億源公司、順億興公司、華漢公司等寄艙地之事實，前述出貨紀錄表能否適足呈現原告於查獲日前12個月之違規產品銷售額，實值斟酌。被告既未能取得足資判斷銷售額之充分資料，則依前揭罰鍰裁罰標準與附表三，本得另以公司或商業登記之資本額或實收資本額認定資力條件，原處分未採此標準，復未說明理由，其就罰鍰金額之裁量即可認有瑕疵。

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，則被告依據食品安全衛生管理

法第15條第1項第8款、第44條第1項規定，對原告裁處罰鍰，乃為有據。然原處分就原告違規行為數之認定，與行為數認定標準尚有未合；又就罰鍰額度之決定，其裁量則有瑕疵。原告指摘原處分有所違誤，所執理由雖非全然可採，然原處分就有上開違誤，仍應認原告為有理由。再考量裁罰期間及裁量權之行使，尤其訴願機關有對行政處分適當與否審查之職權，相對於行政法院僅審查行政處分是否違法，對於原處分裁量適當與否之判斷，允宜由訴願機關再為審查，故本件回歸訴願程序，對原告保障應有實益。爰撤銷訴願決定，由被告檢卷送請法定管轄訴願機關即衛生福利部重為適法之決定。

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，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中華民國 109 年 5 月 21 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
(一)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。
(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。 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(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	

01 文書影本及委任書。

02

03 中 華 民 國 109 年 5 月 21 日

04 書記官 林俞文