臺北高等行政法院判決

108年度訴字第1431號

）FKT64W1Z1X5L0;@109年5月21日辯

原　　告　大西洋飲料股份有限公司

代　表　人　王鎮民（董事長）

訴訟代理人　彭若鈞　律師

被　　告　新北市政府

代　表　人　侯友宜（市長）

訴訟代理人　朱月如

　　薛惠文

　　陳文章

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108年6月27日衛部法字第1080007372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：

緣原告製售之寶特瓶裝「蘋果西打（2,000mL）」產品（以下稱為系爭產品），於民國107年11月10日為新聞媒體報導有民眾反應變質、異物沉澱之情形，經被告所屬衛生局於同年月12日約談原告委託人，並查看原告客訴紀錄，發現原告於107年6月起，接獲民眾客訴系爭產品計423件，並於107年9月起自主通知下游通路商辦理下架回收。被告認原告知悉其製售之系爭產品有危害衛生安全之虞，而未依規定通報，違反食品安全衛生管理法（以下簡稱為食安法）第7條第5項

規定，爰依同法第47條第2款規定，以107年12月3日新北府衛食字第1072278626號裁處書（以下稱為原處分）處原告新臺幣（下同）100萬元罰鍰。原告不服，提起訴願，經決定駁回後，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

㈠原告自主回收系爭產品，與系爭產品是否已有危害安全衛生之虞，並無必然關係，原處分顯屬速斷：

1.本件系爭產品雖有變酸及沈澱之情形，但生產製造時，原告自行檢驗之結果均未發生異常，且系爭產品生產日期之分布並非集中，並數量甚少。是以，原告縱在107年7月底起陸續接獲客訴表示系爭產品有變酸、沈澱之情形，亦實難確認成因，進而判斷系爭產品是否業已有危害安全衛生之虞。又於被告接獲消費者檢舉後，即107年8月、9月間，原告對系爭產品進行檢驗，並無發現任何異常之情形。至於被告所提出之系爭產品檢驗結果，並非所有抽檢產品均不符合規定，且可看出不良品占總生產量的比例非常微小。因此，本件系爭產品發生之具體原因為何，涉及生產、製造、運送、商家、客戶保存等諸多環節，本容有探究確認之處，無法逕認系爭產品有危害安全衛生之虞。

2.原告在107年9月間自主回收系爭產品，並非因為原告認為系爭產品有危害衛生安全之虞，而係為究明系爭產品客訴之原因，維護原告長久優良商譽之目的。原處分以原告曾自主回收遽認原告發現系爭產品有危害食品衛生安全之虞云云，顯倒果為因。又訴願決定稱「客訴內容為系爭產品有酸味、沉澱物等非屬正常現象，更有民眾飲用後有腹瀉症狀，系爭產品已影響民眾飲食安全」等語，然系爭產品雖有此等情形，但是否即得遽為有害衛生安全之認定，實

顯速斷。另所謂民眾飲用後有腹瀉之情形，亦缺乏證據證明其關聯性。

3.原處分以原告委託人製作訪談紀錄時，曾表示「很抱歉未能及時向貴局主動通報」等語，作為理由認為原告違反食安法相關規定，然該等陳述是否符合真意，且原處分未引用前後文文句，尚難認為原告業已發現系爭產品有危害食品安全衛生之虞之情形。又訴願決定據原告107年10月17日會議記錄而稱原告對於系爭產品是否符合衛生安全已有質疑云云，然該次會議係在107年10月17日召開，且該次會議記錄記載僅為可能之原因，亦未有系爭產品危害衛生安全之記載，是該次會議僅在探究品質異常之原因而已，與原告知悉有違害安全衛生有別。

㈡原處分裁處原告100萬元之罰鍰顯屬過重，且違反不當連結禁止原則：

1.按行政罰法第18條第1項，次按食安法第7條義第5項，就食品業者主動通報務，定有明文。

2.查被告稱原告未有效執行異常矯正措施，確實找出並排除異常原因，即於7至9月間陸續生產200多萬瓶系爭產品並販售，對於消費者食用安全之公共利益影響較大，應受責難程度較高，從而按行政罰法第18條規定裁處原告100萬元。然查，原告已非常努力於找出問題原因，針對生產線的每一環節實施測試以試圖發現感染源，並徹底執行清潔消毒，然本件系爭產品僅有0.0幾的不良率、客訴率，對於原告從事業生產的角度來看，找出問題原因如同大海撈針。又被告認為原告故意知情不報，然原告究竟要在那個時點應該知道系爭產品已有危害衛生安全之虞，從相關卷證中並無法看出。從而縱使認為本件原告有被處罰之必要

，原告的可責性應非常輕微。

3.另查，原處分認為原告違反者，乃未依食安法第7條第5項為通知，故裁罰之輕重即應按違反通知義務情節輕重作為裁罰輕重審酌之標準，不應以無關之「有無有效執行矯正措施」、「發現異常原因」、「生產數量、販售」等因素，作為裁罰原告100萬元罰鍰之因素。被告不僅違反行政罰法第18條第1項之規定，亦違反不當連結禁止原則等情。並聲明求為判決：①訴願決定及原處分均撤銷。②訴訟費用由被告負擔。

三、被告則以：

㈠關於原告稱原處分對於系爭產品是否有有危害安全衛生之虞之認定，顯屬速斷乙節：

1.查依原告所提具之客訴處理表，系爭產品製造日期於107年5月至8月間共計有10件客訴系爭產品有酸味、沉澱物等非屬正常現象，更有民眾飲用後有腹瀉症狀。又被告衛生局107年11月12日至原告臺北營業所退貨區抽驗系爭產品5瓶、至來來超商股份有限公司第170分公司抽驗系爭產品1瓶及桃園市政府衛生局同年月8日至日寶便利商店抽驗系爭產品2瓶，共計8瓶均檢出含有酵母菌。依上開事實可知，系爭產品已造成衛生安全危害，並影響民眾飲食安全，而非僅僅為危害衛生安全之虞。

2.次查食安法之立法目的，係為管理食品之衛生安全及品質，維護國民健康。是業者倘製造有危害衛生安全之虞之食品並販售予消費者，不論是否數量甚小，若不主動停止製造、販賣及辦理回收，並通報主管機關，採取必要之措施，即為罔顧國人飲食安全。況原告提供8、9月間產製之系爭產品不良品達105件，已非數量甚小，自當主動停止製

造、販賣及辦理回收，並通報本府衛生局。

㈡關於原告稱原處分罰鍰顯屬過重，且違反行政罰法第18條第1項之規定並違反不當聯結禁止原則乙節：

1.按最高行政法院90年判字第1704號判決，所謂不當聯結禁止原則，乃行政行為對人民課以一定之義務或負擔，或造成人民其他之不利益時，其所採取之手段與所追求之目的間，必須有合理之聯結關係存在，若欠缺此聯結關係，此項行政行為即非適法。次按食安法第7條第5項規定之立法理由，係藉由食品業者自主管理及通報之機制，使主管機關能即時掌握並追查通報產品之源頭、數量、流向而為適當之處理，俾使消費者之健康權益獲得更完足之保障。

2.查原告提交被告之客訴資料顯示，原告自107年6月起即接獲民眾客訴系爭產品異常情事，分別為6月計2件、7月計19件、8月計111件，及9月計291件，共計423件。原告系爭產品產生危害食品衛生安全之虞時，未在第一時間主動向被告通報，已嚴重延誤行政調查，並致產品仍於市面流通，危害民眾食用安全。原告雖於8月停產一星期進行產線檢測，惟再製產品於9月份仍有異常發生，原告未能有效執行異常矯正措施，確實找出並排除異常原因，又未能提供7至9月間持續生產200多萬瓶系爭產品未有危害消費者食用安全之證明。被告認原告此等行為對於消費者食用安全之公共利益及國民健康危害甚鉅，考量法益受侵害之程度及態樣，而以裁罰作為手段，核與規範目的之達成有正當合理之關聯，不違背不當聯結禁止原則。

3.另查原告雖於107年9月28日後即暫停系爭產品之生產線，並於9、10月間辦理自主回收下架，惟未於產品產生危害衛生安全之虞時在第一時間主動向本府衛生局通報，遲至

新聞媒體報導有民眾反映後，被告始知系爭產品有危害衛生安全之虞，又11月12日上午被告衛生局稽查員仍於便利商店查獲有違規批號產品於架上販賣，爰由被告衛生局命原告即刻採取下架回收措施。原告本負有確保其販賣產品安全之責任，卻枉置不顧，對大眾食用安全之公共利益影響較大，應受責難程度較高，被告裁處原告100萬元，已屬從輕等語，資為抗辯。並聲明求為判決：①駁回原告之訴。②訴訟費用由原告負擔。

四、本件原告自107年6月起，陸續接獲消費者客訴伊所生產之系爭產品有變質、異物沈澱現象，原告於107年9月自主通知下游通路商下架回收，嗣因有媒體於107年11月10日報導系爭產品變質，經被告於同月12日進行稽查並訪談原告後，認原告涉有違反食安法第7條第5項規定，於系爭產品有危害衛生安全之虞而未依規定通報等情，並依同法第47條第2款規定以原處分裁處罰鍰100萬元等情，有原告所製作107年客訴件數、8-9月份客訴件數及生產日不良品件數分析、客訴處理表等（被告答辯狀附件卷，第55頁至第66頁）、三立新聞網107年11月10日網路新聞頁面（前揭卷，第94頁、第95頁）、被告現場稽查工作日誌表、抽驗物品報告單及現場照片（前揭卷，第90頁至第92頁）、原處分及訴願決定書（前揭卷第47頁至第49頁，第7頁至第18頁）等卷內可稽，兩造就此部分事實且未爭執，應可採為裁判基礎。原告主張自主回收系爭產品，與該產品有違害安全衛生之虞並無必然關連，且原處分違反不當連結禁止原則，所裁處罰鍰金額顯屬過重等情，請求撤銷原處分。被告則否認原告主張，並以前開情詞置辯，故本件應予審究者係為原告是否有違反食安法第7條第5項規定之情？被告以原處分對原告裁處100萬元罰鍰，於

法是否違誤？

五、本院之判斷：

㈠本件相關法規：

1.食安法第7條第1項、第5項：「（第1項）食品業者應實施自主管理，訂定食品安全監測計畫，確保食品衛生安全。…（第5項）食品業者於發現產品有危害衛生安全之虞時，應即停止製造、加工、販賣及辦理回收，並通報直轄市、縣（市）主管機關。」

2.食安法第47條第1項第2款：「有下列行為之一者，處新臺幣3萬元以上300萬元以下罰鍰；情節重大者，並得命歇業、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：…二、違反第7條第5項規定。…」

㈡原告確有違反食安法第7條第5項所課予之行政法上義務：

1.首按現行食安法第7條第5項規定，乃食安法於102月19日修正時所增訂。其時之第7條法文內容係為：「（第1項）食品業者應實施自主管理，確保食品衛生安全。（第2項）食品業者於發現產品有危害衛生安全之虞時，應即主動停止製造、加工、販賣及辦理回收，並通報直轄市、縣（市）主管機關。」，立法理由則載稱：「…二、依消費者保護法之精神，各階段食品業者對其產品負有落實自主管理及確保食品安全之責任，爰增訂本條。三、食品業者發現產品有問題時，應主動加以回收及停止販賣，俾使民眾飲食安全及消費權益獲得保障，爰增訂第2項。」，已經清楚揭示食品業者對其產品自主管理之責任，並課予食品業者於發現產品有危害衛生安全之虞時，應即主動停止製造、加工、販賣及辦理回收之義務；此外另建立通報機制

，使主管機關能即時掌握並追查通報產品之源頭、數量、流向而為適當之處理，俾使消費者之健康權益獲得更完足之保障。

2.查被告於107年11月12日派員前往所○○○區○○路○○○號來來超商股份有限公司第170分公司（以下簡稱為來來超商）執行稽查，發現該店內販售架上及倉庫內有330mL、600mL、2000mL等蘋果西打產品，其中容量為2000mL之系爭產品製造日期為107年（西元2018年）9月17日，有效日期則為108年（西元2019年）6月14日。該店店長陳棋忠陳稱：「曾於107年9月7日僅發現案內產品（2000mL）有白色沈澱物情形，故同日接獲總公司（即原告）通知共退貨2000mL3瓶…」、「…因後續尚未再見有案內產品有異物情形，且亦尚未接獲總公司須下架事宜，故尚未下架。」等情，有被告所屬衛生局現場稽查工作日誌表與抽驗物品報告單、現場照片等為憑（被告答辯狀附件卷，第90頁至第93頁），系爭產品於被告執行稽查時，消費者仍得由市面上購買取得，乃可認定。

3.次查，依原告自行製作之107年客訴件數表（被告答辯狀附件卷，第55頁），可見於該年度6月份至9月份間，原告接獲客訴共423件（2件+19件+111件+291件）。審諸原告公司制式之客訴處理表，其中客訴日期為107年7月31日者，消費者已有反應原告所生產蘋果西打內有白色漂浮物，其後8至10月間之客訴處理表，客訴內容亦均指稱系爭產品有酸味、怪味、漂浮物、沈澱物等現象，而107年9月1日、9月6日之客訴內容，更提及消費者飲用後拉肚子之情（前揭附件卷，第59頁、第61頁）；至原告自行分析之原因則均記載「微生物污染」，是原告至少自107年7月31日

起，已經知悉在市面上販售之產品有異味與沈澱物等現象，且該現象之可能原因係為微生物污染所致。

4.系爭產品至遲於107年7月31日時，即有消費者客訴指稱有異味變質現象，另有客訴內容聲稱飲用系爭產品後拉肚子，而原告於調查後且認係因微生物污染所致，則原告對於系爭產品已受污染，實難諉為不知。又經桃園市政府與被告分別於107年11月8日、12日從市面取得銷售中系爭商品進行檢驗，其結果為桃園市部分（樣品編號：0000000）生菌數6.9× 100（食品衛生標準為不大於100）、新北市部分（樣品編號：0000000A00000-000）黴菌及酵母菌數1200，有檢驗報告卷內足憑（本院卷第137頁、第130頁），酌以受污染之系爭產品可能導致消費者腹瀉，則該產品有危害衛生安全之虞，亦堪認定。原告雖以自行檢驗未發現異常情形，且不良品占總生產量比例微小等情，爭執不能逕認系爭產品有危害安全之虞云云。然觀諸原告於前述107年7月31日客訴後，已於107年8月4日至8月16日間，針對製程執行設備進行細部分解大消毒，有該客訴處理表可考（被告答辯狀附件卷，第57頁），而107年10月14日仍有客訴針對製造日期為8月29日之系爭產品指稱「使用時發現有酸味以及沈澱物」，原告所進行原因分析猶為微生物污染，有該次客訴處理表足參（前揭卷第60頁），可見原告所執行之矯正措施並未真正解決問題。何況食安法第7條立法意旨係為確保食品衛生安全，業如前述，食品業者因此於發現產品有危害衛生安全之虞時，除本諸自主管理而有主動停止製造、加工、販賣及辦理回收之行政法上義務外，另應通報地方主管機關使之得以即時掌握所轄業者的安全衛生管理，乃原告亟圖自行解決處理，其違背食

安法第7條第5項所課予之通報義務，遂屬明確。

㈢被告於原處分就裁罰金額之裁量，尚難認有違誤：

1.按行政法院對於行政機關行使裁量權所作成裁量處分之司法審查，關於裁量權之行使部分，除非行政機關行使裁量權之過程或結果，有逾越權限或濫用權力之情形，而以違法論者外，原則上尊重之而作有限司法審查，審查其是否逾越權限或濫用權力。再按行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，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，並得考量受處罰者之資力。」係就行政機關裁處罰鍰時，應考量及得考量事項為規範。倘於具體個案裁處罰鍰時，縱有應考量事項而未考量，或不應考量事項而予考量，係是否構成裁量濫用之問題，尚非行政機關就罰鍰之裁量權減縮至零，兩者應予區別。

2.查原告經由消費者客訴，既已發現系爭產品原料有危害衛生安全之虞，乃未立即主動停止製造、加工、販賣及辦理回收，並通報該管之被告主管機關，核係違反食安法第7條第5項規定，依同法第47條第2款規定，得處新臺幣3萬元以上3百萬元以下罰鍰。原處分以「…受處分人（即原告）未有效執行異常矯正措施，確實找出並排除異常原因，即於7至9月間陸續生產235萬多瓶案內產品並販售，對維護消費者實用安全之公共利益影響較大，應受責難程度較高，按行政罰法第18條規定，審酌受處分人違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響並考量其資力」等情，裁處罰鍰100萬元，可認已有行政罰法第18條第1項「受責難程度」、「所生影響」等因素之考量。

3.原告雖以系爭產品不良率與客訴率均低，難以找出問題原

因，且原告確曾努力測試生產環節試圖發現感染源，可責性實屬輕微等情，爭執罰鍰金額過高。然審諸原告為國內知名老牌飲料業者，市場占有率與月生產量均非低，以生產系爭產品之一號生產線而言，其7月至9月間系爭產品之生產量即達364,025箱共2,184,150瓶，有原告所提出之「蘋果西打品質異常矯正措施說明--蘋果西打不良率分析表」、「107年1號生產線7月份、8月份及9月份生產數量及生產效率表」可參（本院卷第113頁至第118頁）；另依原告自行提出之「大西洋飲料股份有限公司八-九月份客訴件數及生產日不良品件數分析」，原告於8、0月生產之不良品則有105件（8月份83件，9月份22件，參被告答辯狀附件卷，第56頁），實難認影響輕微，是原處分科處原告罰鍰100萬元，本院認猶未逾法定裁量範圍，亦無裁量濫用或裁量怠惰情事，遂予尊重。原告以此爭執原處分罰鍰違法，亦不採取。

六、綜上所述，被告以原告於發現產品有危害衛生安全之虞時，未主動通報直轄市主管機關即被告，違反食安法第7條第5項規定，而依同法第47條第2款規定作成原處分裁處罰鍰100萬元，於法尚無違誤；訴願決定遞予維持，亦無不合。原告猶執前詞訴請撤銷，並非可採，本件原告之訴為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及陳述，經本院詳加審酌後，或與本件之爭執無涉，或對本件判決結果並不生影響，爰不予逐一論列，附此敘明。

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　　109　年　　6　月　　4　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
㈠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。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行	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。

政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　109　年　　6　　月　　4　　日

書記官　林俞文