

臺北高等行政法院判決

108年度訴更一字第87號

109年11月26日辯論終結

01
02
03
04 原 告 一金湖有限公司
05 代 表 人 阮俊明（董事）
06 訴訟代理人 李德正 律師
07 廖乃慶 律師
08 被 告 臺北市政府衛生局
09 代 表 人 黃世傑（局長）
10 訴訟代理人 俞旺程
11 吳健銘
12 郭思含

13 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
14 華民國107年1月24日府訴三字第10709039700號訴願決定，提起
15 行政訴訟，經本院107年度訴字第212號判決後，最高行政法院發
16 回更審，本院判決如下：

17 主 文

18 訴願決定及原處分均撤銷。

19 第一審及發回前上訴審訴訟費用均由被告負擔。

20 事實及理由

21 一、爭訟概要：

22 原告於民國106年5月間自中國進口「調製番茄乾」乙批（下
23 稱系爭番茄乾），出售予訴外人樺興乾果行，樺興乾果行復
24 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
25 往上慶商行取樣檢驗，檢出二氧化硫0.7514g/kg，超過標準
26 值0.5g/kg，原告申請複驗，經該局以原留檢體檢出結果為0
27 .733g/kg，並移送原告所在地之食品安全衛生管理法（下稱

食安法)主管機關即被告處理，經被告通知原告到場陳述意見後，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)處原告罰鍰新臺幣(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，送被告核定後始得後續銷毀作業。原告不服，提起訴願，經臺北市政府以107年1月24日府訴三字第10709039700號訴願決定駁回(下稱訴願決定)，原告仍不服，提起本件行政訴訟，前經本院以107年度訴字第212號判決撤銷訴願決定及原處分(下稱原判決)，被告提起上訴，經最高行政法院以108年度判字第477號判決廢棄原判決，發回本院更為審理。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

- 1.依原處分事實欄的記載，原處分的事實為原告「販售」系爭番茄乾違反食品添加物標準，被告於更審時始「追加」原告係從大陸輸入系爭番茄乾的事實，自非合法。
- 2.原告進口的系爭番茄乾係全數出售予樺興乾果行，並於接受被告行政調查後，旋即委請樺興乾果行取樣2批樣品送檢，檢出結果分別為二氧化硫0.071g/kg及0.055g/kg，均符合標準，與彰化縣衛生局檢驗的結果差異甚大。其後，上慶商行將剩餘的系爭番茄乾計37箱退回樺興乾果行，原告再次委請樺興乾果行自彰化縣衛生局取樣之該箱系爭番茄乾中採樣送檢，測試結果為二氧化硫0.104g/kg，亦未超過標準值，足見原告進口的系爭番茄乾二氧化硫含量並未超標；被告未考量原告提出之2份檢測報告，有違反有利不利一律注意原則的違法。
- 3.依據彰化縣衛生局所提供106年6月22日於上慶商行抽驗系爭

01 番茄乾檢體的照片顯示，該局取得檢體後，未於檢體包裝上
02 加上封緘，亦未由業者與抽樣檢驗人員會同簽名蓋章或按捺
03 指印確認，無法避免樣品變質或遭掉包，違反「食品衛生抽
04 驗採樣標準作業流程」的規定，難謂已踐行法律程序。且其
05 檢驗結果對照原告自行檢送樣品檢驗所得，差異甚大，極可
06 能為採樣送檢過程發生疏失，而非系爭番茄乾的二氧化硫含
07 量超標所致。

08 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

09 三、被告答辯及聲明：

10 (一)答辯要旨：

11 1.依原處分法律依據欄及處分理由欄的記載可知，被告非以原
12 告販賣系爭番茄乾為裁罰理由，而係以販賣的前行為（進口
13 、輸入或供應）為裁罰標的，且原告於訴願書亦記載自大陸
14 進口系爭番茄乾，於原判決訴訟程序又未曾爭執其為販賣，
15 可見原處分的記載內容明確，原告確實明瞭被告裁罰的事實
16 及法律依據，而能為正確的攻擊防禦。縱認原處分就進口、
17 輸入、供應或販賣仍有未明，然被告於原判決訴訟程序的答
18 辯狀已明確記載「審認案內產品係原告所供應，違反食安法
19 第18條之規定，爰依同法第47條第8款、第52條第1項第2款
20 之規定」等語，亦符合行政訴訟中追補行政處分理由的要件
21 ，因追補後進口、輸入、供應與販賣競合，故被告依裁處時
22 食安法第47條第8款為裁罰，並無違誤。

23 2.系爭番茄乾經彰化縣衛生局查證為原告所進口，經被告審視
24 食品抽驗稽查工作紀錄表清楚記載供應商為原告，再據被告
25 106年7月26日調查紀錄顯示，系爭番茄乾確為原告進口、販
26 售，可見原告確有輸入二氧化硫含量超標之系爭番茄乾的違
27 規事實。原告雖提出自行送驗的檢驗報告，惟並未檢附該檢

驗產品批號，尚難認定與系爭蕃茄乾為同批號產品，且非彰化縣衛生局原始抽驗檢體的檢驗結果，僅能供參考。

3. 原告一再爭執彰化縣衛生局採樣過程並未封緘，違反「食品查核檢驗管制措施辦法」第13條規定，程序違法；惟上開規定所指「應加封緘或其他標識」，係指為避免封存於「營業場所」的產品為業者所更換、隱匿或處理，故就封存於現場的產品加封緘或其他標識，與本件原告爭執「採樣後帶回彰化縣衛生局檢驗」之採樣檢體係屬二事，原告所爭執者並無該封緘規定的適用。至於原告空言指謫檢驗流程有疏失或人為弊端，卻未舉證以實其說，亦無足採。

(二) 聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一) 原處分是否有違反行政行為明確性原則之違法？

(二) 系爭蕃茄乾之取樣方式及送驗流程是否符合食品查核檢驗管制措施辦法的相關規定？

(三) 彰化縣衛生局以未經封緘的系爭蕃茄乾檢體作成之檢驗及複驗報告，是否足以證明原告進口輸入之系爭蕃茄乾二氧化硫殘留量超過標準？

(四) 原告提出之系爭蕃茄乾SGS測試報告，是否足以動搖彰化縣衛生局上開檢驗及複驗的結果？

五、本院的判斷：

(一) 前提事實：

上開爭訟概要欄所述的事實，為兩造所不爭執，並有彰化縣衛生局106年7月17日彰衛食字第1060026296號函及檢附之食品抽驗稽查工作紀錄表、現場採證照片、檢驗結果報告、檢體照片及上慶商行出具之聲明書（原處分卷第1-9頁）、彰化縣衛生局106年8月11日彰衛食字第1060030685號複驗結果

通知函（原處分卷第10頁）、被告106年7月21日北市衛食藥字第10638138900號通知原告前往說明函（甲證3）、被告106年7月26日調查紀錄表及所附原告所提系爭番茄乾之進口報單、銷售單（原處分卷第15-16頁）、原處分（甲證1）、訴願決定（甲證2）可查，堪信為真。

(二)原處分有違反行政行為明確性原則之違法：

1.裁處時食安法第2條規定：「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……。」第3條第7款規定：「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年改制為衛生福利部，下稱衛福部）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條附表一規定，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加物標準，即應適用同法第47條第8款規定逕予裁罰，而毋庸依同法第48條第8款規定先命限期改正，屆期不改正者，始得裁罰。

2. 行政程序法第96條第1項第2款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……（第2款）二、主旨、事實、理由及其法令依據。……」故行政處分自須記載事實、認定事實所憑證據、證據評價、適用法令之見解、法令適用於事實關係之涵攝過程，及對於法律效果行使裁量權時，其斟酌之因素等事項。又主管機關對於人民有行政法上的違章行為，所為科處罰鍰及命為一定行為等之書面處分，應就行為人違章行為之事實予以明確正確記載，且其記載的內容，須達其要件已可得確定的程度及判斷其已否正確適用法律，方符合

行政行為明確性之要求。

3. 揆之原處分記載：「主旨：處一金湖有限公司罰鍰新臺幣3萬元整。說明：一、受處分人基本資料：……二、事實：彰化縣衛生局106年00000000000000縣○○市○○路○○段○○○號）抽驗由受處分人（即原告）販售『調製番茄乾』（有效日期：2019年5月23日）產品，檢驗結果檢出二氧化硫0.751g/kg（標準0.5g/kg以下）不符規定，違反食品添加物使用範圍及限量暨規格標準之規定。三、法律依據：（一）違反食品安全衛生管理法第18條規定，爰依同法第47條第8款之規定處分如主旨。……四、處分理由：查案內產品違反食品安全衛生管理法第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豪君表示略以：『案內產品調製番茄乾（有效日期：2019年5月23日）確實為本公司進口、販售，當初106年5月25日（按：應為28日之誤）進口時共計輸入104箱，每箱24kg，全數共計2,496kg。』，製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規定處分。五、附註：（一）案內不符規定同批產品請於106年9月8日（星期五）前提具銷毀計畫書，送本局核定後始得後續銷毀作業。……」可知，原處分事實欄明載原告的違章行為係「販售」系爭番茄乾，處分理由欄亦記載「進口、販售」，法律依據則記載裁處時食安法第18條、第47條第8款（按：販賣以外行為）之規定。而原告實際上係自大陸地區輸入系爭番茄乾後予以販賣（本院卷第81頁），則如此事實、法律效果矛盾的原處分，究係處罰原告販賣前的「輸入」行為？或係處罰原告輸入後之「販賣」行為？並不明確。且觀之原告於訴願書事實欄及起訴書所載之事實，均係陳述其自大陸進口系爭番茄乾後售予樺興乾果行，樺興乾果行再轉售上慶商行之輸入

01 後復行販賣的行為（原處分卷第50頁、原判決卷第12-13頁
02 ）, 而被告提出之訴願答辯書、訴願補充答辯書, 及於原判
03 決訴訟程序所提行政訴訟答辯狀、陳報狀、陳報(二)狀, 則於
04 事實欄一再重申原處分事實欄所載「彰化縣衛生局106年6月
05 22日於上慶商行（彰化縣○○市○○路○段○○○號）抽驗由受
06 處分人（即原告）『販售』調製番茄乾（有效日期：2019年
07 5月23日）產品, 檢驗結果檢出二氧化硫0.751g/kg（標準0.
08 5g/kg以下）不符規定……」等語（原處分卷第77頁、訴願
09 卷目次號6第2頁、原判決卷第82、148、230頁）, 亦即原告
10 「販賣」系爭番茄乾經彰化縣衛生局檢出二氧化硫超標之違
11 章事實。再觀諸訴願決定書理由欄載稱「三、查訴願人（即
12 原告）『販售』之系爭食品（即系爭番茄乾）, 經彰化縣衛
13 生局依衛生福利部102年9月6日部授食字第1021950329號公
14 告之檢測方法檢出二氧化硫（SO₂）0.751g/kg及複驗結果檢
15 出0.733g/kg（標準：0.5g/kg以下）超標之事實, 有彰化縣
16 衛生局106年7月10日檢驗報告、106年8月11日彰衛食字第10
17 60030685號函及原處分機關106年7月26日訪談訴願人之受託
18 人阮文豪之調查紀錄表等影本附卷可稽。是訴願人違規事證
19 明確, 洵堪認定。」（原判決卷第28-29頁）, 亦認原告的
20 違規事實為「販賣」。足見原處分顯有內容不明確之情形,
21 致原告、訴願機關, 甚至於被告本身均已混淆, 而無法充分
22 瞭解原處分主旨所由之原因事實及其依據的法令, 並判斷原
23 處分合法與否, 是原處分違反行政行為明確性原則而有重大
24 瑕疵, 應予撤銷。

25 (三)承上所述, 原處分既有違反行政行為明確性原則的違法, 而
26 應予撤銷, 則爭點(二)至(四)即無再論述的必要。

27 (四)綜上所述, 原處分有違反行政行為明確性原則的違法, 應予

撤銷，訴願決定予以維持，即屬有誤。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予准許。

六、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

中華民國 109 年 11 月 30 日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法官 許麗華

法官 陳雪玉

法官 孫萍萍

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。

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 109 年 11 月 30 日

書記官 李虹儒