臺灣新北地方法院行政訴訟判決

108年度簡字第66號
108年7月29日辯論終結

原　　告　永成蛋品股份有限公司
代　表　人　謝孟璋
被　　告　新北市政府
代　表　人　侯友宜
訴訟代理人　鍾君佳
　　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5月6日衛部法字第1080006605號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

原告係不服行政機關所為新臺幣（下同）40萬元以下罰鍰處分（本件罰鍰金額6萬元），依行政訴訟法第229條第2項第2款規定應適用同法第2編第2章規定之簡易訴訟程序。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

被告所屬衛生局於民國107 年9月3日至原告下游業者「珍OO公司（全名及其設址詳卷內）」，抽驗原告製售之「液全蛋」食品（下稱系爭食品），結果檢出「沙門氏桿菌呈陽性（標準：不得檢出）」與規定不符，違反食品安全衛生管理法（下稱食安法）第15條第1項第4款規定，經被告所屬衛生局查獲其來源為原告所供售，因而依同法第44條第1項第2款規定，處罰鍰6 萬元（下稱原處分）。原告不服，提起訴願亦經訴願機關決定駁回，因而提起行政訴訟撤銷之訴。

二、原告主張要領及聲明：

㈠主張要領：

1.目前市面販賣之液蛋因加工製程不同而有「殺菌液蛋」及「非殺菌液蛋」二種，殺菌液蛋使用之滅菌方式乃以一定高溫處理而達到滅菌效果，惟經高溫處理後之液蛋發泡作用不良，無法供糕餅業者作為原料使用，故非殺菌液蛋有廣大市場需求，而沙門氏桿菌確實可在雞生殖道生長，直向傳播的感染方式使該菌存在於生蛋內，且無法經由洗選清除或排除，且不論有無殺菌皆無法完全殺滅沙門氏桿菌，其存在只是機率問題，是就液蛋沙門氏菌數之管制，應僅就殺菌蛋為管理方為適當。

2.各國液蛋微生物檢驗標準，除臺灣外，多數國家就非殺菌液蛋皆無限制液蛋沙門氏桿菌數量之規定，此乃因加工過程中均有滅菌效果所致，且養雞協會、液蛋製造業者及主管機關曾開會協議，已傾向修法僅限制「殺菌液蛋不應檢驗出一定數量之沙門氏桿菌」，以符合產業現狀。

3.被告機關就加熱處理前之「液蛋」檢驗而為裁罰顯違適當性及比例原則，況目前液態蛋並未規定未殺菌即不得交易之食品，此與生鮮肉、生鮮水產和生乳實無二致，並非直接供應「生食」，而是「食材原料」，實無因液蛋未殺菌即處罰之理由。

4.被告機關於「珍OO公司」抽驗案內食品時應能得知上述公司為團膳業者，「液全蛋」係烹調後才能出售，被告機關既能由其查獲現場得知「液全蛋」製程得知消費者並無因「液全蛋」加工前檢驗出沙門氏桿菌而有危害健康之風險，卻引用衛生福利部食品藥物管理署102年10月23日FDA食字第1029003212號函釋，稱無法確認本案「液全蛋」之後端用途及製程；再原告「液全蛋」於包裝上已有警語，限制廠商買售後必需加熱始能食用，買受該產品之廠商也均為糕餅或餐飲業者，不可能會有直接食用之情形，也沒有危害健康之風險，被告機關未於適用食安法第15條第1 項第4 款之規定時依個案採目的性限縮解釋，並審酌適當性

及合比例性，遽認原告有違法事實，顯非適法。

㈡聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯要領及聲明：

㈠答辯要旨：

1.依改制前行政院衛生署（現為衛生福利部）93年7 月23日衛署食字第0930407492號函公告修正「污染食品或食品添加物食品中毒原因菌或食品中毒原因微生物名稱表（節錄）」，病原性沙門氏菌Pathogenic Salmonella。

2.食安法第3條略以：「本法用詞，定義如下：1、食品：指供人飲食或咀嚼之產品及其原料。」故本案「液蛋」產品實屬食安法規範之食品，應受食安法所轄，再查案內產品係不符食品安全衛生管理法施行細則第5 條及行政院衛生署93年7 月23日衛署食字第0930407492號函公告修正「污染食品或食品添加物食品中毒原因菌或食品中毒原因微生物名稱表」規定，病原性沙門氏菌（Pathogenic Salmonella）為病原性微生物，不得於食品中檢出，又衛生福利部食品藥物管理署102年10月23日FDA食字第1029003212號及105年5 月26日FDA食字第1059010890號函釋，市售液蛋產品均不應檢出沙門氏桿菌，此有本府衛生局食品現場工作日誌表、抽驗物品報告單、現場抽驗照片、結果報告（申請單編號：C107F1324 ）及原告107年10月4日陳述意見書可稽，被告所屬衛生局審核其違規情形已有食安風險之虞故不採原告之說，本案核已違反食安法第15條第1項第4款規定，原告販售案內違規食品屬實在案，依食安法第44條第1項罰鍰裁罰標準之附表五裁罰，並無不合。

3.依原告既為從事食品販售之食品業者，自應主動了解食安法相關法規定並確實加以遵守，被告所屬衛生局雖可得知「珍OO公司」為團膳業者，惟被告所屬衛生局無法排除前揭業者究否詳知應徹底加熱或產品不應用於含生蛋等料理，爰原告本不應以下游業者需進行加熱製程使沙門氏桿菌不存在，或僅以警語標示「須加熱熟食後使用」，即武斷

表示案內產品無食安風險之虞，顯為推諉之詞，原告難以產品已加註警語標示而冀求免責。

4.原告主張：農政機關、衛政單位、養雞協會、液蛋製造業者及各大專家學者雖曾開會協議，未來將修法僅限制「殺菌液蛋不應檢驗出一定數量之沙門氏桿菌」等語，惟此會議決議尚為草案，依行政罰法第4條規定，違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限，且行政罰法第5條亦明定，行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。爰此，原告製售之「液蛋」檢出沙門氏桿菌乃屬事實，其違規事證明確，自難免責，再查比例原則係指行政機關為行政行為，須考慮行為之合目的性，採取最小損害之方法，在行為與欲達成之目的間尋求平衡，以免所造成之損害超出所欲達成目的之利益。被告所屬衛生局斟酌被違反行政法上義務條文之規範目的、立法意旨(食安法第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，其中所訂染有病原性生物不得販賣之規定，亦即顯示該規定之違法構成要件係對於人民健康權之保護，不以實質發生損害為限），被告就本件違規情節處法定最低罰鍰金額6萬元，並無違反比例原則且屬從輕，認事用法並無違誤。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠原告所供售之未殺菌液蛋，是否應適用食安法第15條第1項第4款之規範？

㈡原告是否具有故意或過失？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

1.爭訟概要所載之事實，除上開爭點外，有原處分書、訴願決定書及送達證書、養雞協會函（含研討會議記錄、議程

資料等）、衛福部食藥署函證據資料、商業登記資料、陳述意見書、送貨單、公司變更登記、檢驗結果、工作日誌表、現場稽查記錄、抽驗物品報告單、查核表、現場採證照片等文件證據在卷可稽（見本院卷第21至48、109至191頁）且經本院依職權一一審核無誤，是原告所製售之「未殺菌液全蛋」食品，經被告於上開時、地採樣，檢定結果驗出有「沙門氏桿菌呈陽性（標準：不得檢出）」之事實，可以明確認定為真實。

2.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；在縣（市）為縣（市）政府。」是被告自為本件之裁罰之權責機關無誤。

㈡應適用的法令：

1.食安法第3條第1、7款規定：本法用詞，定義如下：1、食品：指供人飲食或咀嚼之產品及其原料。...7、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。

同法第15條第1項第4款規定：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...4、染有病原性生物，或經流行病學調查認定屬造成食品中毒之病因。

同法第44條第1項第2款規定：有下列行為之一者，處新臺幣6萬元以上2億元以下罰鍰：...2、違反第15條第1項。

2.食安法施行細則第6條規定：本法第15條第1項第4款所稱染有病原性生物者，指食品或食品添加物受病因性生物或其產生之毒素污染，致對人體健康有害或有害之虞者。

3.依改制前行政院衛生署（現為衛生福利部）93年7月23日衛署食字第0930407492號函公告修正「污染食品或食品添加物食品中毒原因菌或食品中毒原因微生物名稱表（節錄）」，病原性沙門氏菌Pathogenic Salmonella為病原性

微生物。

㈢原告所供售之未殺菌液蛋，應適用食安法第15條第1項第4款之規範：

1.依食安法第3條第1、7款規定：本法用詞，定義如下：1.食品：指供人飲食或咀嚼之產品及其原料。....7.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。準此規定以觀，原告既係製售系爭食品（按即未殺菌液蛋）係供人飲食產品之原料，此亦有原告公司登記事項資料可證（見本院卷第155、157頁）自屬於食安法第3條所定義之「食品」及「食品業者」，當然應適用食安法規範至明。

2.依食安法第15條第1項第4款規定：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...4、染有病原性生物，或經流行病學調查認定屬造成食品中毒之病因。食安法施行細則第6條規定：本法第15條第1項第4款所稱染有病原性生物者，指食品或食品添加物受病因性生物或其產生之毒素污染，致對人體健康有害或有害之虞者。及改制前行政院衛生署93年7月23日衛署食字第0930407492號函公告修正「污染食品或食品添加物食品中毒原因菌或食品中毒原因微生物名稱表」規定，病原性沙門氏菌Pathogenic Salmonella為病原性微生物，不得於食品中檢出、衛生福利部食品藥物管理署102年10月23日FDA食字第0000000000號及105年5月26日FDA食字第1059010890號函釋，市售液蛋產品均不應檢出沙門氏桿菌（見本院卷第149至153頁），而原告確實有製造系爭食品出售予其下游業者（珍oo公司），既經被告所屬衛生局驗出「沙門氏桿菌呈陽性」在案，有被告所屬衛生局食品現場工作日誌表、抽驗物品報告單、現場抽驗照片、結果報告（申請單編

號：C107F1324 ）可以證明，且原告並未爭執此事實，亦有原告107年10月4日陳述意見書在卷可證（見本院卷第164頁），是原告確有違反食安法第15條第1項第4 款規定之事實，事屬明確，要可認定。

3.食安法第15條第1項第4款文規定：「食品或食品添加物有下列情形之一者，不得製造、加工....包裝、運送、貯存、販賣...4、染有病原性生物，或經流行病學調查認定屬造成食品中毒之病因。」依此條文規定，明顯就「未殺菌液蛋」之食品原料，於販售對象之使用者不論係如何供食用（高溫煮食或半生食、生食），只要於製售時染有病原性生物（如沙門氏菌）之事實，即不得製售；亦即此條文並未就「未殺菌液蛋」之食品原料實際上販售對象使用者係用於煮食後消滅「沙門氏菌」供人食用，不會對食用者產生危害之情形排除在外。被告自無從得對於食安法第15條第1項第4款規定採目的性限縮解釋，認定不包含「未殺菌液蛋」在內。因之，只要於製售時染有病原性生物（如沙門氏菌）之事實，即屬違反此條文規定自明。至於食安法規定寬嚴（亦即未來是否修法僅限制「殺菌液蛋不應檢驗出一定數量之沙門氏桿菌」），究屬立法權事項問題，基於權力分立原則，自非屬本院所得審究。原告雖主張：原告之下游業者需進行加熱製程使沙門氏桿菌不存在，或有以警語標示「須加熱熟食後使用」，並無食安風險之虞等語，縱令屬實，但是原告確有製售之未殺菌液蛋，染有病原性生物（如沙門氏菌）之事實，本即不得製售，詎竟仍為販售之行為，自有違反上述食品安全衛生管理法第15條第1項第4款之規定。是原告此部分之主張，容有誤解，自不可採。

4.依行政罰法第4 條規定：違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。及同法第5 條規定：行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例

有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。準此，縱令原告主張：農政機關、衛政單位、養雞協會、液蛋製造業者及各大專家學者雖曾開會協議，未來將修法僅限制「殺菌液蛋不應檢驗出一定數量之沙門氏桿菌」等語（亦即「未殺菌液蛋」不適用食品安全衛生管理法該條應受檢驗規範之列）屬實，要係修法生效後之另一問題，在尚未修法生效之前，並不存在「未殺菌液蛋」不受上開條文檢驗規範之列，自仍應適用食品安全衛生管理法規範接受檢驗自明。因之，原告所製售系爭食品（即未殺菌液蛋）既經檢出有沙門氏桿菌陽性之事實，則原告違規事證明確，自難免責。

5.比例原則係指行政機關為行政行為，須考慮行為之合目的性，採取最小損害之方法，在行為與欲達成之目的間尋求平衡，以免所造成之損害超出所欲達成目的之利益。依食安法第15條第 1項行政法義務之立法目的，在於為保障國民健康權以及社會大眾對於食品體系之信任，其中所訂染有病原性生物不得製造販賣規定，亦即顯示該規定之違法構成要件係對於人民健康權之保護，不以實質發生損害為限，且被告考量原告違規情節，從輕裁處法定最低額罰鍰6 萬元，認事用法並無違誤，並無違反比例原則之情事。是原告質疑原處分有違反比例原則等語，容有未洽，自難憑採。

㈣原告具有過失的認定：

依原告為從事食品製售之食品業者，自應主動了解食品安全衛生管理相關法規定並確實加以遵守，而食安法第15條第 1項第4 款既明文規定：食品或食品添加物有下列情形之一者，不得製造、加工...包裝、運送、貯存、販賣....4、染有病原性生物，或經流行病學調查認定屬造成食品中毒之病因。因之，原告於製售「未殺菌液蛋」本即負有不得檢出「病原性沙門氏菌Pathogenic Salmonella 」之義務（不論該沙門氏菌之來源），雖然並無積極證據足以證明原告確屬具有

故意，但依其情節，原告能注意並無不能注意，竟疏未注意而製售上開檢出含有沙門氏菌之系爭食品，容具有過失，自難免除其過失責任。

㈤綜上所述，原告主張，尚乏依據，要不可採。是被告以原告確有違反食安法第15條第1項第4款規定之行為事實，依同法第44條第1項規定，以原處分從輕裁罰原告法定最低罰鍰6萬元，並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。是原告猶以前述主張訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

㈥本判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院審核後，或與本案爭點無涉，或對於本判決結果不生影響，爰無庸一一再加論述，特併敘明。

㈦訴訟費用依法由敗訴之原告負擔。

六、結論：原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第98條第1 項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　8　　月　　12　　日

行政訴訟庭　法　官　李行一

上為正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實），其未載明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本，如未按期補提上訴理由書，則逕予駁回上訴），並應繳納上訴裁判費新臺幣3,000元。

書記官　吳沁莉

中　　華　　民　　國　　108　　年　　8　　月　　13　　日