

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

113年度訴字第86號

115年3月12日辯論終結

原告 好市多股份有限公司台中分公司

代表人 趙建華

原告 好市多股份有限公司北台中分公司

代表人 趙建華

共同

訴訟代理人 陳珈谷 律師

林欣萍 律師

陳毓芬 律師

上一人 蔡孟軒 律師

複代理人

被告 臺中市政府衛生局

代表人 曾梓展

訴訟代理人 廖立頓 律師

林永賓

黃昭媚

上列當事人間食品安全衛生管理法事件，原告不服臺中市政府中華民國113年1月26日府授法訴字第1120169448號及113年1月31日府授法訴字第1120169445號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、訴願決定1及原處分1、訴願決定2及原處分2，均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

01 壹、爭訟概要：

02 緣好市多股份有限公司（下稱好市多本公司）於民國112年3
03 月27日輸入「D18#1010598科克蘭冷凍三種綜合綜合莓(效期
04 至西元2023年9月19日)」(下稱系爭產品)，經衛生福利部食
05 品藥物管理署(下稱食藥署)於邊境抽驗，並於112年4月10日
06 檢出A型病毒，好市多本公司乃於112年4月11日通知原告台
07 中分公司及原告北台中分公司「D18#1010598科克蘭冷凍三
08 種綜合莓」需立即下架，並於同年月12日前填寫、回傳「雲
09 端批號調查表」、「商品下架完成單」。原告接獲上開通知
10 後，未立即依食品安全衛生管理法（下稱食安法）第7條第5
11 項規定通報被告，好市多本公司遲於112年4月26日始辦理通
12 報併附全台庫存統計表，原告係遲於112年4月28日始通知會
13 員回收。被告審酌本件案情，認原告已發現系爭產品有危害
14 衛生安全之虞，卻未能主動通報被告，違反食安法第7條第5
15 項規定，乃依同法第47條第2款規定，對原告二家分公司分
16 別以112年5月10日局授衛食流字第1120059933號函（下稱原
17 處分1）、第11200599331號函(下稱原處分2，與原處分1合
18 稱原處分)，各處新臺幣(下同)100萬元罰鍰。原告不服，分
19 別提起訴願，經臺中市政府113年1月31日府授法訴字第1120
20 169445號訴願決定（下稱訴願決定1）及113年1月26日府授
21 法訴字第1120169448號訴願決定（下稱訴願決定2，與訴願
22 決定1合稱訴願決定）駁回，於是提起本件行政訴訟。

23 貳、原告起訴主張及聲明：

24 一、主張要旨：

25 (一)本件「非」屬食安法第7條第5項所定食品業者基於自主管理
26 而須主動通報之情形，原告並無通報義務：

27 1、食安法第7條第5項規定：「食品業者於發現產品有危害衛生
28 安全之虞時，應即主動停止製造、加工、販賣及辦理回收，
29 並通報直轄市、縣（市）主管機關。」其立法理由載明：
30 「食品業者發現產品有問題時，應主動加以回收及停止販
31 賣，俾使民眾飲食安全及消費權益獲得保障。」又「食品業

01 者主動通報作業程序」第壹段第1點、第2點規定：「食品業
02 者應善盡企業社會責任與義務，實施自主管理，倘發現產品
03 有危害衛生安全之虞、異常客訴或品保疏失時，應即刻主動
04 通報當地衛生主管機關，以維護國民健康。」、「如經衛生
05 機關稽查查獲產品不符規定者，非為食品業者自主管理所發
06 現，非屬本作業程序之通報範圍。」足見，食安法第7條第5
07 項規範目的在於透過食品業者之「主動通報」以使主管機關
08 得即時掌握並追查食品業者所通報有危害衛生安全之虞之產
09 品；惟若行政機關已展開稽查而發現食品有問題，非屬食品
10 業者自主管理所發現之情形下，因食品業者配合行政調查而
11 使主管機關得以知悉、掌握產品之銷售情形及流向，自無須
12 再要求食品業者進行主動通報，否則毋寧徒具形式，就立法
13 目的之達成及本條規定所欲保護之法益已毫無實益。

14 2、依食藥署訂定「食品衛生安全預防性下架原則」第2點規
15 定：「1. 為確保消費者健康，降低其對產品疑慮，在疑似發
16 生重大或突發性食品衛生安全事件，或接獲訊息可能有非食
17 品物質混入食品的情況下，中央或直轄市、縣（市）主管機
18 關依現有資訊研判有傷害民眾健康的可能性時，儘管尚未有
19 明確證據，在等待查驗結果以完成事證蒐集程序前，為有效
20 即時提供食品安全保障，可採取預防性措施，要求可疑產品
21 下架。」、「2. 待主管機關調查確認產品安全無虞或檢驗結
22 果未有傷害人體健康之物質存在時，即可撤銷下架處分重新
23 上架販售；倘涉違法情事，則依法處辦。」可見於衛生主管
24 機關以食品有所疑慮命業者預防性下架，即明確進入行政調
25 查程序，尚無庸有完全確定之結果，斯時即已脫離業者自主
26 管理階段，而不在通報範圍。

27 3、好市多本公司於112年3月27日輸入系爭產品，經食藥署於11
28 2年4月10日邊境檢出A型肝炎病毒陽性，便就該批產品管制
29 輸入並於邊境銷毀，該批產品從未進入台灣市場，可見由行
30 政機關稽查發現產品有問題並採取邊境管制措施，未落入食
31 安法第7條第5項所定食品業者自主管理之主動通報範圍。高

01 雄市衛生局接獲食藥署通知後，於112年4月11日進行賣場銷
02 售產品之稽查及抽驗，並於同日責令好市多公司就系爭商品
03 之相同品項（不論批號及效期）全部預防性下架，好市多本
04 公司及包含原告等在內之各分公司均依指示全數下架系爭商
05 品。可見高雄市衛生局就系爭商品已於112年4月11日啟動調
06 查程序，採取調查及管制手段包含稽查、抽驗及命下架，且
07 調查範圍為系爭商品之全台同品項所有商品，自不落入食安
08 法第7條第5項須主動通報主管機關之範疇。而「食品業者主
09 動通報作業程序」壹(二)所謂「衛生機關稽查查獲產品不符
10 規定者」，本不限於是否為邊境稽查或境內稽查，亦不限稽
11 查機關必為地方衛生主管機關。被告既已於112年4月29日至
12 原告等賣場進行專案稽查，實亦屬展開行政調查，並於同年
13 5月2、3、4日獲原告等回報系爭商品之回收情形，被告既已
14 透過行政調查獲取前述資訊，並足以依據前述資訊採取相應
15 措施，而達成依食安法第7條第5項規定使主管機關獲取資訊
16 之立法目的，自無再強加原告等通報義務之正當性及必要
17 性。

18 (二)好市多本公司或原告等兩家分公司，何者為食安法第7條第5
19 項規定之通報義務人？應向何機關通報？依立法目的如何界
20 定通報義務人及應通報機關之界線（通報機制上如何建立有
21 效通報的機制，以達成立法目的）？

22 1、就公司法人之本公司或分公司何者為食安法第7條第5項規定
23 之通報義務人，食藥署之署長信箱回覆明確表示：「若食品
24 業者之『本公司』與『分店』如為公司法所定之『本公司』
25 與『分公司』之關係，則本公司為通報義務人，通報義務人
26 應向所在地之主管機關通報」。是食安法第7條第5項規定負
27 有主動通報義務者，當係指「好市多本公司」，而非如原告
28 等之「分公司」。又食藥署114年11月25日FDA食字第114002
29 7293號函示亦認無論本公司或分公司向所在地衛生局通報均
30 得視為完成通報。

01 2、好市多本公司於112年4月11日依高雄市衛生局之命令採行
02 「全台賣場」預防性下架後，於同年4月26日向公司登記所
03 在地之主管機關所轄衛生局即「高雄市衛生局」合法完成通
04 報，並上傳至非登不可系統；復於翌日即4月27日以電子郵件
05 向包含高雄市衛生局、被告（電子郵件：hbtc00833@tai
06 chung.gov.tw）在內等機關人員，通知已於同年4月11日將系
07 爭商品之所有相同商品全部預防性下架，以及於同年4月26
08 日於非登不可系統完成通報之事實，好市多本公司實已踐履
09 食安法第7條第5項規定之主動通報義務。

10 (三)好市多本公司已於112年4月26日於非登不可系統完成通報，
11 原告需否再另為通報？此際要求原告等兩家分公司另向被告
12 通報，是否符合法律保留原則、處罰法定原則？是否符合期
13 待可能性原則？原告等兩家公司未向被告另為通報是否具可
14 責性？

15 1、本案透過「非登不可系統」所為通報，此為全國食品業者統
16 一使用之平台，地方之衛生主管機關並未另有獨立建置。原
17 告等及其他各分公司之食品業者登錄字號，係由「好市多本
18 公司」依食安法於非登不可系統統一完成登錄後取得，各分
19 公司並非各自向所在地主管機關獨立申請取得食品業者登錄
20 字號。就非登不可系統而言，係以好市多本公司之食品業者
21 登錄字號為「主帳號」，好市多各分公司之食品業者登錄字
22 號為本公司帳號下之「附屬帳號」。透過非登不可系統進行
23 線上通報時，即預設以「好市多本公司」（主帳號）進行通
24 報，且無法自行選擇通報對象（即通報之主管機關），而係
25 預設依本公司（主帳號）之公司登記地將通報資料傳送至本
26 公司所在地衛生主管機關，於本件即「高雄市衛生局」。且
27 查，因分公司為本公司主帳號下設之附屬帳號，即便由分公
28 司（附屬帳號）登入通報，於系統上仍顯示「本公司」之食
29 品業者登錄字號，是依系統之預設，縱由分公司（附屬帳
30 號）通報，通報資料仍將傳送至「本公司」（主帳號）所在

01 地之「高雄市衛生局」。此外，系統不會寄發確認信或任何
02 書面回覆給業者。

03 2、自系統之設計即可見，由好市多本公司完成通報即可認符合
04 食安法第7條第5項之通報規定。事實上，蓋因系統本身之限制，
05 業者本即無法自由選擇通報對象，是好市多本公司本無
06 從透過非登不可系統向被告通報。即便透過原告兩家分公司
07 進行通報，也因其附屬於本公司之主帳號下，通報資料仍依
08 預設傳送至高雄市衛生局，仍無從向被告通報。此乃通報系
09 統本身之限制，非好市多本公司或原告等分公司可得干預，
10 被告主張應向其通報，不僅於法規層面無從由原告等可得預
11 見，現實上亦無法期待原告等遵守而不具期待可能性，自難
12 認原告等有何義務之違反，原告等未向被告通報亦不具可非
13 難性及可歸責性。

14 3、不論被告之「臺中市食品業者自主通報專區」網頁顯示之發
15 布日期為112年5月23日，或「臺中市食品藥物安全處貼文」
16 (本院卷2第307頁)於112年5月16日始公告該非線上通報信
17 箱，均顯然晚於被告作成原處分之日112年5月10日，被告要
18 求原告等應依其公告之信箱進行通報，現實上並無可能，實
19 不具期待可能性。

20 4、另按臺中市食品藥物安全處組織規程第2條及第3條第4款規
21 定，食品藥物安全處為隸屬於被告、職掌臺中市食品衛生安
22 全事項之機關。好市多本公司業以112年4月27日電子郵件通
23 知被告所屬食品藥物安全處安全組涂秋玉，好市多本公司已
24 就系爭商品之相同品項全數下架；並檢附通報表，告知已於
25 112年4月26日上傳至非登不可平台，足認好市多本公司確已
26 向被告職掌食品安全事項之機關進行通報。至於該受通報之
27 公務員縱如被告所言，並未開啟該電子郵件及轉知至相關單
28 位，此不可歸責於好市多本公司及原告。

29 5、「食品業者主動通報作業程序」第3點通報流程，食品業者
30 得擇一採取線上(非登不可系統)或非線上(電話、傳真或電
31 子郵件等)之方式為食安法第7條第5項之通報。又依食藥署

01 食品組就「食品業者主動通報簡介」之說明：「考量食品業
02 者使用上之便利性與多元性，主動通報分為『線上』與『非
03 線上』方式通報：(1)線上方式：107年3月食藥署於食品藥
04 物業者登錄平台(下稱非登不可)增設『食品業者主動通報』
05 之功能，並與全台22縣市政府衛生局同步於官網設置『主動
06 通報專區』，提升業者通報管道之便利性。業者以工商憑
07 證、自然人憑證等登入非登不可後，於『營業項目』項下自
08 行通報有危害衛生安全之虞之產品資訊，併附上佐證資料，
09 後續由系統通知所轄衛生局，即完成通報。」可知，食品業
10 者於非登不可系統完成通報，即已踐履食安法第7條第5項規
11 定之通報，並將由非登不可系統自動通知食品業者所屬衛生
12 局，而無庸再做非線上通報。

13 (四)原告二分公司於食安法事件，是否具有獨立之法人格或權利
14 能力？即分公司在其業務範圍內若有違反行政法上義務者，
15 得否以該分公司為行政法上義務違反之處罰對象？

16 1、依行政罰法第3條規定「本法所稱行為人，係指實施違反行
17 政法上義務行為之自然人、法人、設有代表人或管理人之非
18 法人團體、中央或地方機關或其他組織。」民法第26條、公
19 司法第1條、第3條第2項規定：「本法所稱本公司，為公司
20 依法首先設立，以管轄全部組織之本機構；所稱分公司，為
21 受本公司管轄之分支機構。」參照臺北高等行政法院93年度
22 訴字第4155號判決、111年度都訴字第1號判決、司法院75年
23 5月2日第三期司法業務研究會研究意見，可知分公司僅為本
24 公司法人之分支機構，與本公司為同一不可分割之法人格，
25 及享有單一權利能力之主體，不具獨立之法人格及權利能
26 力，非行政罰法第3條所定之法人「行為人」，自無以作為
27 行政處分事件之裁罰對象。分公司是否具備「程序法上之當
28 事人能力」仍與「實體法上之權利能力」有間，我國司法實
29 務固肯認分公司就其業務範圍內之事項涉訟時，於訴訟程序
30 上具有當事人能力，惟係基於程序便利之考量，分公司既屬
31 本公司管轄分支機構，係本公司單一整體法人格之一部，除

01 行政法規明確規範得以非法人作為裁罰主體外，其本不具實
02 體法上之權利能力、行政受罰之當事人能力，自不得作為行
03 政裁罰事件之裁罰對象。

04 2、參照依最高行政法院103年度判字第212號、110年度上字第2
05 27號判決意旨，行政罰法第1條規定已明確界定行政罰與其他
06 有裁罰規定之行政法規，屬普通法與特別法之關係，除其他
07 法律另有規定外，就行政裁罰事件應適用行政罰法規定。
08 本件食安法並未就行政罰之權利義務主體另有特別規定，基
09 於處罰法定原則及保留原則，自應依行政罰法第3條之一般
10 性規定，分公司不得視為行為人而以之為裁罰對象。附件7
11 之衛福部訴願決定、附件8、9、10之臺中市政府訴願決定，
12 亦均採相同見解，認為分公司屬本公司管轄分支機構，僅為
13 本公司整體人格一部，並無獨立權利能力，除個別法律另有
14 規定外，具有法人人格之本公司始有行政程序當事人能力。

15 3、觀諸食安法第3條第7款對於食品業者定義「指從事食品或食
16 品添加物之製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、
17 輸入、輸出或從事食品器具、食品容器或包裝、食品用洗潔
18 劑之製造、加工、輸入、輸出或販賣之業者。」其文義僅依
19 食品從製造到販賣過程之各階段行為，規定食安法「食品業
20 者」之涵括範圍，並未就「食品業者」之權利能力有敘及或
21 特別規定。附件22、23、24雖有就空氣污染防治法係以「公
22 私場所」為為規範主體及裁罰對象，此為特別之規定。則就
23 食品業者是否具「受罰」之權利能力，自應回歸依一般性之
24 行政罰法第3條規定。原處分對原告二家分公司為裁罰，有
25 悖於以往行政裁罰實務之作法，更逾越行政罰法第3條規
26 定，任意增加法律所無之限制，違反處罰法定原則及法律保
27 留原則。

28 (五)被告同時對原告二分公司分別處以100萬元罰鍰，是否有違
29 反一事不二罰原則、比例原則、明確性原則、裁量怠惰：

30 1、依行政程序法第5條及第96條第1項第2款規定，行政行為之
31 內容應明確，裁處罰鍰依行政罰法第18條規定，應審酌違反

01 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
02 上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。

03 2、原處分以原告「於接獲好市多本公司之通知後，未於24小時
04 內依法主動通報被告，且延遲至112年4月28日才進行產品回
05 收，未善盡監督衛生安全及品質管理之責」，並泛以「本事件
06 影響食品消費者權益及身心健康」及原告等係「資本額具
07 一定規模之跨國集團食品業者」，逕就原告分別裁處100萬
08 元罰鍰云云，惟本件非食品業者基於自主管理而須通報之情形，
09 原告亦非通報義務人，且因好市多本公司業已向高雄市
10 衛生局完成通報，自無通報義務之違反，本公司於112年4月
11 11日即配合高雄市衛生局要求進行系爭商品之全台「預防性
12 下架」，乃預防消費者接觸風險，故先予下架。原告等於11
13 2年4月11日即依主管機關指示就全台之相同商品總計29,385
14 包庫存全數預防性下架，後續亦依高雄市衛生局之指示辦理
15 銷毀及回收，此外另行提供會員完整補償方案、電話關懷購
16 買者健康情況、消費者均已與好市多公司達成和解等情，足
17 徵原告等於第一時間即積極採取善後舉措及避免危害擴大，
18 實無被告所稱消極任由問題產品於市場流通、不顧消費者權
19 益之情形。原處分1、2不顧前開事實，稱原告等並未善盡監
20 督衛生安全及品質管理之責，顯有誤認。

21 3、被告稱截至112年5月15日止仍有65名消費者無法取得聯繫，
22 系爭商品之不同批號之相同商品無法全面回收，對消費者影
23 響廣度及深度難以估算云云，惟高雄市政府衛生局於112年5
24 月5日已經命好市多公司立即全面回收「已售出仍於效期內
25 之全部KIRKLANDSIGNATURE科克蘭冷凍莓果類產品」，包括
26 本案「科克蘭冷凍三種綜合莓」所有仍在效期內之產品，好
27 市多公司更早於112年4月28日即依高雄市政府衛生局指示進
28 行回收，竭力保護消費者並預防危害，原告並於112年5月
29 2、3、4日向被告回報系爭商品之回收情形，被告對於原告
30 等回收情形應知之甚詳，並無系爭商品之不同批號之相同商
31 品無法全面回收之情事。

01 4、衛生福利部及全國消費大眾，甚至被告均足以獲悉本次爭議
02 事件，各機關並已於通報前早已展開行政調查程序，於此情
03 形下，強令位於臺中之原告等分公司再行通報，並就未及時
04 通報以鉅額罰鍰相繩，有何正當性及必要性。原告等縱未及
05 時通報，被告亦可認屬初次違規且情節輕微(假設語)，顯與
06 構成嚴重影響、重大違規有別，且全未考量原告等迅即進行
07 預防性下架，又就相同商品進行回收，過程積極配合稽查或
08 行政機關之指示，努力從事避免危害擴大之善後舉措，顯有
09 裁量怠惰之違法。被告以「地域」主張原告等之「臺中賣
10 場」(台中分公司、北台中分公司)均有獨立於好市多本公司
11 以外之食安法第7條第5項規定之通報義務，卻於裁處罰鍰時
12 以好市多「全台」之組織規模、影響程度及資本額為由提高
13 罰鍰數額，顯有矛盾。

14 5、縱認原告有向被告通報之義務，惟被告就其「管轄領域」實
15 僅透過「一次」通報即可獲知資訊，即由本公司向各地方主
16 管機關通報，而非由各該分公司通報，或單一分公司通報因
17 權利義務最終歸屬於本公司，亦可認已向當地主管機關完成
18 通報，從而本件縱違反食安法第7條第5項規定之通報義務，
19 仍屬「一次違規」。被告無異強令位處「同一管轄領域」即
20 「同一所在地」之原告等分公司均須個別通報，並就違反通
21 報義務均裁處罰鍰，於食安法第7條第5項立法目的之達成
22 上，顯不具合理性及必要性而有違比例原則。以「統一超
23 商」為例，該公司於全台共有9,571個分公司若要求同一公
24 司之各分公司均應進行通報，通報次數豈非高達9,571次，
25 單「同一縣市」內，甚至會有高達百次到千次向同一個轄區
26 主管機關通報，此明顯欠缺合理性及必要性，遑論對之「一
27 一開罰」，明顯不符比例原則。是本件縱違反食安法第7條
28 第5項規定之通報義務，仍屬一次違規，被告卻同時對原告
29 等分別均裁處100萬元鉅額罰鍰，自屬重複處罰，違反一事
30 不二罰原則。

01 6、被告適用臺中市食品安全衛生管理自治條例（下稱「臺中食
02 安條例」），於罰鍰之裁量上，卻又割裂回歸適用中央之食
03 安法規定，實凸顯其裁罰上之草率及恣意：臺中食安條例第
04 3條第1項固規定：「食品業者於發現產品有危害衛生安全之
05 虞時，應即主動停止製造、加工、販賣及辦理回收，於24小
06 時內自主通知所有相關廠商進行產品下架，並通報衛生局」
07 就罰鍰範圍則於第11條之1規定：「違反第3條第1項未依時
08 限自主通知或違反第3條第2項規定者，處新臺幣3萬元以上1
09 0萬元以下罰鍰；並得按次處罰。」然食安法第7條第5項規
10 定之應受通報主管機關為本公司所在地主管機關，並未要求
11 分公司應另向所在地之主管機關進行通報，況既無中央法律
12 之授權，被告亦不可另透過訂定自治條例之方式，變相要求
13 對之通報，否則即牴觸中央法律而屬無效。是倘若依被告主
14 張，本公司完成線上通報後，原告等分公司因位處被告之管
15 轄地，尚須依臺中食安條例第3條第1項規定另外對被告進行
16 通報（不論線上或非線上），即因牴觸食安法而屬無效。遑
17 論，被告一方面主張本件應適用臺中食安條例第3條第1項規
18 定，另一方面於之裁量時卻迴避適用同條例第11條之1之規
19 定，不以3萬以上至10萬元以下為裁處罰之範圍，乃轉而適
20 用食安法第47條第2款規定對原告等分別裁處100萬元罰鍰
21 （共200萬元），實有割裂適用法規之矛盾之舉，更顯其罰
22 鍰裁量上之恣意，有明顯違法瑕疵。

23 二、聲明：訴願決定1、2及原處分1、2均撤銷。

24 參、被告答辯及聲明：

25 一、答辯要旨：

26 （一）本件是否屬食安法第7條第5項所定食品業者基於自主管理而
27 須主動通報之情形：

28 1、按食安法第1條規定之立法本旨係「管理食品衛生安全及品
29 質，維護國民健康」，為達成上開立法目的，對於從事食品
30 或食品添加物之製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販
31 賣、輸入、輸出或從事食品器具、食品容器或包裝、食品用

01 洗潔劑之製造、加工、輸入、輸出或販賣之業者，施予行政
02 上之管制，乃是制度上所必然。

03 2、觀諸食安法之立法架構，係由中央主管機關與直轄市、縣
04 (市)主管機關分工合作，中央主管機關負責全國食品安全事
05 務之協調、監督、推動及查緝，並且辦理食品安全衛生管理
06 措施之風險評估(行政院設立之食品安全會報)，以及組成食
07 品風險評估諮議會，對食品安全衛生管理措施進行風險評
08 估。而地方之直轄市、縣(市)主管機關主責轄內食品安全事
09 件之稽查、通報、裁罰及執行。要言之，中央主管機關重在
10 「風險評估」、「風險溝通」，而直轄市、縣(市)主管機關
11 則重在於「風險管理」，處理第一線之作業實務。中央及直
12 轄市、縣(市)主管機關各設立通報系統，劃分食品引起或感
13 染症中毒，由衛生福利部食品藥物管理署或衛生福利部疾病
14 管制署主管之，蒐集並受理疑似食品中毒事件之通報。

15 3、自上述分工體系可知，直轄市、縣(市)主管機關，對於轄內
16 所發生之食安事件有權責予以查緝並採取相應之措施以避免
17 食安事件所生之危機擴大甚至發生實害，俾以保障國民之健
18 康。若轄內食品業者已發現食品有危害衛生安全之虞，卻未
19 依食安法第7條第5項規定主動向所在地之直轄市、縣(市)主
20 管機關通報，勢必延宕主管機關發動行政權以提示消費者及
21 尚未購買之國民勿食用、購買有食安疑慮之產品，有升高食
22 安危機之風險。是基於食安法管理食品衛生安全及品質，維
23 護國民健康之立法目的，食品業者於發現產品有危害衛生安
24 全之虞時，依食安法第7條第5項規定，應即主動停止製造、
25 加工、販賣及辦理回收，並通報食品業者營業所在地之直轄
26 市、縣(市)主管機關，以食品安全落實在地化管理，最為
27 有效與直接，此乃界定通報義務人及應通報機關之界線。

28 4、按「本法用詞，定義如下：……七、食品業者：指從事食品
29 或食品添加物之製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販
30 賣、輸入、輸出或從事食品器具、食品容器或包裝、食品用
31 洗潔劑之製造、加工、輸入、輸出或販賣之業者。」食安法

01 第3條第7款定有明文。食安法關於「食品業者」之界定，係
02 行政法基於確保食品衛生安全管理所為之行為規範，自應以
03 「實際」從事食安法第3條第7款之行為人作為規範對象。即
04 舉凡實際從事食安法第3條第7款之業者，無論其為自然人或
05 法人，亦不論是否取得民法法人資格，均應受其拘束。查好
06 市多股份有限公司於我國之經營範圍甚廣，亦受廣大國民所
07 信賴，其設立各分公司即係在於協助總(本)公司拓展經營領
08 域、範圍，並增加經營之靈活性，然各分公司實際之銷售數
09 量、銷售對象、倉儲庫存等資訊，唯有各分公司知之最詳，
10 作為本(總)公司之好市多股份有限公司尚須曠日廢時地彙整
11 資料後方能辦理通報，行政程序上緩不濟急，更陷廣大國民
12 之健康於食安危機之中。基此，本諸於食安法管理食品衛生
13 安全及品質，維護國民健康之立法目的，本件好市多本公司
14 及原告等兩家分公司，均依食安法第8條規定及食品業者登
15 錄辦法辦理登錄，皆屬食安法第7條第5項規定之通報義務
16 人，其各自有應向其所在地之地方主管機關通報之通報義
17 務。

18 5、現行食安法第7條第5項規定係102年6月19日公布修正時所增
19 訂，其第7條法文內容為：「(第1項)食品業者應實施自主管
20 理，確保食品衛生安全。(第2項)食品業者於發現產品有危
21 害衛生安全之虞時，應即主動停止製造、加工、販賣及辦理
22 回收，並通報直轄市、縣(市)主管機關。」，委員會審查程
23 序討論時黃研究員文魁之說明：「……『應即』的『即』就
24 是立即的意思，就是馬上的意思，法律上就是用『應
25 即』」、「……這邊講的『應即』主要是指發動的時間點，
26 一旦自己發現自己的產品有問題時，就要啟動那個程序，但
27 是因為後面有辦理下架回收東西，牽涉到通路的範圍有多
28 廣、多大，這部分衛生主管機關一定要給予合理監督，如果
29 範圍很大，卻要求他馬上在1個小時內回收，事實上也做不
30 到，所以重點是要強調他有『應即』的義務，馬上啟動這個

01 程序。」等語，有立法院公報第102卷第31期委員會紀錄(附
02 件七)可供參酌。

03 6、是以，原告二分公司，既均依食安法第8條規定及食品業者
04 登錄辦法辦理登錄，而皆屬食安法第7條第5項規定之通報義
05 務人，揆諸上揭立法紀錄及本條項規定之文義，於其發現食
06 品有危害衛生安全之虞之時，確有「立即」發動通報程序通
07 報所在地之地方主管機關之義務，亦屬當然。

08 7、原告主張其本公司好市多股份有限公司已辦理通報，被告對
09 於相關資訊已有所掌握，其等不須再為通報等語，然本件好
10 市多本公司係於112年3月27日輸入系爭產品，食藥署於同年
11 4月10日就系爭產品檢出A型肝炎病毒，高雄市政府衛生局於
12 同年4月11日通知好市多本公司，將系爭商品預防性下架並促
13 使該公司辦理內部檢視，盤點境內是否尚有與該批莓果同一
14 批號之產品，以採取相應之作為。好市多本公司雖於112年4
15 月11日通知原告，並要求原告於隔日彙整資料後回復，然好
16 市多本公司上揭作為顯然無法以本(總)公司之地位即時地、
17 有效地掌握各分公司實際之銷貨、庫存情形，而均尚有待分
18 公司自行盤點確認。迨原告彙整資料回復後，其等並未善盡
19 其食品業者之身分據以通報被告，且好市多本公司於接獲原
20 告回覆彙整資料後亦未立即通報其所在地之主管機關即高雄
21 市政府衛生局，而係遲至同年4月26日始踐行通報義務，嗣
22 同年4月28日食藥署就此事件發布新聞稿後，被告始得於同
23 年4月29日前往原告等之賣場進行專案稽查。觀之上揭時
24 序，被告顯非於112年4月11日起便能即時地、完整地掌握所
25 轄市內系爭產品之事件，原告主張被告已掌握完整資訊，顯
26 與實情未合，並不可採。

27 8、依據FDA(即美國食品藥物管理局)訂定之食品業者主動通報
28 作業程序規定，以電子郵件通知者，需確認確有收到通報資
29 料，方為完成通報，被告所屬衛生局透過各種管道通知轄下
30 食品業者，並俱詳列公務電子郵件信箱(fds00000000ichun
31 g.gov.tw)及通報確認專線(04-22220655#3203許小姐)，提

01 供食品業者使用，此有被告所屬食品藥物安全處112年6月6
02 日中市衛食流字第1120010404號函暨該函檢附之食品業者主
03 動通報作業程序及新聞頁面可資為憑。查好市多本公司為通
04 報所寄發電子郵件之收件人(hbtcm0000000000ichung.gov.t
05 w)為被告所屬食品藥物安全處安全組涂秋玉，並非被告公告
06 揭示之通報窗口即如上所述之公務電子郵件信箱，且該收件
07 人自始至終均未曾開啟上揭通報郵件，被告亦未收到好市多
08 本公司或原告二分公司確認通報之相關聯繫及詢問，因此通
09 報程序尚未完備，至為明確。

10 (二)原告二分公司及好市多本公司是否得各自以其「食品業者登
11 錄字號」使用「食品藥物業者登錄平台(非登不可)」進行通
12 報：各縣市並沒有建置單獨的通報資訊系統。食品業者除可
13 上食藥署建置之「食品藥物業者登錄平台」(非登不可)網
14 站進線登錄通報外，也可透過傳真或電子郵件方式進行通
15 報。被告於官網亦設有食品業者通報專區頁面，方便業者進
16 行線上或紙本(可下載「食品業者通報表」)以傳真或電子
17 郵件方式進行通報。

18 (三)原告二分公司於發現產品有危害衛生安全之虞時，是否有通
19 報義務？倘位於高雄市之好市多本公司業已透過「食品藥物
20 業者登錄平台(非登不可)」向所轄之高雄市政府衛生局完成
21 通報，原告之通報義務是否已完結？亦即原告於本公司完成
22 通報後，是否已無須再向被告進行通報：

23 1、觀之前揭事實時序，食藥署於同年4月10日抽驗檢出病毒，
24 高雄市政府衛生局於同年月11日通知好市多本公司，並於同
25 日通知原告，要求原告於隔日彙整資料後回復，原告彙整資
26 料回復後，並未善盡其食品業者身分據以通報被告，被告顯
27 非於112年4月11日起便能即時地、完整地掌握所轄市內有關
28 系爭產品事件，原告主張被告已掌握完整資訊，顯與實情未
29 合。

30 2、依食安法第7條規定「食品業者」，包含總公司、分公司、
31 工廠、門市等，凡有食品業務經營行為者，均屬通報義務

01 人。食品安全事件具「即時性」與「區域性」，地方主管機
02 關才能迅速派員稽查與處置。若僅由總公司跨縣市通報，會
03 造成資訊延遲與管轄權不明。各據點（分公司/工廠/門市）
04 皆應就其「所在地」之狀況，分別向「當地主管機關」通報
05 。即使屬同一法人（總公司），仍以各分公司為獨立的食品
06 業者身分，負個別通報責任。單一法人跨縣市，各據點分別
07 負責通報，並非僅一個義務。

08 (四)原告二分公司於食安法事件是否具有獨立之法人格或權利能
09 力？即分公司在其業務範圍內若有違反行政法上義務者，得
10 否以該分公司為行政法上義務違反之處罰對象：

11 1、按行政罰法第3條有關行為人之規定僅係行政罰法上之定義
12 性規定，只適用於行政罰法本身，至於其他法律或自治條例
13 所規定之「行為人」概念，仍應依各該規定之立法文義或意
14 旨解釋認定之。又行政罰之處罰對象，應由立法者根據處罰
15 目的決定其處罰之範圍，因此必須依法條用語及立法意旨判
16 斷之。如果個別行政法規有特別規定分公司或各地區營業
17 處，亦有享受及負擔行政法上權利義務之資格能力者，則得
18 作為權利主體，而得為行政法上義務人，並得為違反義務之
19 處罰對象，實務上及學者間亦均同此見解（法務部102年12
20 月26日法律字第10203514540號函；洪家殷，行政罰法論，2
21 008年6月增訂二版第169頁；陳清秀，行政罰法，修訂三版
22 第93頁）。

23 2、食安法第1條即開宗明義說明此法係為管理食品衛生安全及
24 品質，維護國民健康而制定。依第3條第7款、第7條第5項規
25 定及第6條第1項規定及其立法理由：「食品種類及數量龐
26 大，難以光靠政府主動查證糾核，故應強化民間主動通報機
27 制，保障國民食品安全。」第2之1條第2項規定及其立法理
28 由：「為加強地方政府各機關內部之橫向聯繫及與中央之縱
29 向聯繫展現政府各單位一體之形象，要求地方政府亦建立類
30 似中央處理機制，設立食品安全會報，由縣市首長擔任召集
31 人，橫向整合協調跨局處之食品安全衛生管理措施」、第7

01 條之立法理由：「食品衛生安全之確保應由業者與政府共同
02 維護，為使其管理更加周延，分為三級管理，第一級由業者
03 進行自主管理，第二級由第三方驗證，第三級由政府進行稽
04 查抽驗。」考諸前開食安法立法意旨及第6條第1項及第2之1
05 條第2項之立法理由，為保障國民食品安全及有效管控食品
06 衛生安全事件，食安法明定由各級主管機關設立通報系統，
07 食品業者於發現產品有危害衛生安全之虞時，應主動向主管
08 機關通報，且增訂由地方政府各機關設立食品安全會報，以
09 利跨局處協調食品安全衛生管理措施。為符合前述食安法規
10 定及立法理由意旨，主管機關所轄區域內之食品業者於發生
11 產品有危害衛生安全之虞時，自應向營業所在地之主管機關
12 通報，俾使當地主管機關能迅速掌控食安事件，採取相關食
13 品安全衛生管理之措施。是食安法第3條第7款乃將適用食安
14 法規定之「食品業者」定義為只要是「從事食品或食品添加
15 物之製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、
16 輸出或從事食品器具、食品容器或包裝、食品用洗潔劑之製
17 造、加工、輸入、輸出或販賣之業者」均為食安法規定所規
18 範之對象，即凡從事本條款規定之行為，並以此為業者，均
19 屬食安法所涵蓋之食品業者，至於其所經營之型態究為公
20 司、非法人團體、合夥或獨資之行號或食品業者之資格或條
21 件限制等，則在所不問，用以符合食安法所規定「管理食品
22 衛生安全及品質，維護國民健康」之立法本旨。食安法明文
23 處罰「食品業者」之目的與原告主張空氣污染防制法明定以
24 「公私場所」為規範及裁罰對象等節，兩者並無不同，無論
25 規範及裁罰對象之型態如何，食安法與空氣污染防制法之上
26 開規定，皆係立法者於立法時考量立法之目的性併求裁罰
27 程序之迅速便利性所為甚明。

28 3、食藥署114年11月25日FDA食字第1140027293號函示，雖以食
29 品業者是否具有獨立法人格性質而將總公司與分店之通報責
30 任分別以「本公司與分公司」及「母公司與子公司」區分為
31 不同通報責任，被告固予以尊重，惟基於食安法「管理食品

01 衛生安全及品質，維護國民健康」之立法本旨及通報義務
02 「時效性」、「完整性」之風險管理考量，況一般人民亦無
03 法單從表面即知悉該分店究係分公司或為子公司，故實不應
04 以是否具有獨立法人格性質而為上述之區分，該函內容僅屬
05 該署之行政意見。

06 (五)被告對原告二分公司各作成之裁罰，是否違反一事不二罰原
07 則：原告係其好市多本公司分別設立於被告所轄臺中市範圍
08 內之設有代表人及固定營業場所之2個獨立機構，為被告轄
09 區範圍內之2個食品業者，即使屬同一法人（總公司），仍
10 以各分公司為獨立的食品業者身分，負個別通報責任。單一
11 法人跨縣市，各據點分別負責通報，並非僅一個義務。自有
12 各別應依食安法第7條第5項規定分別向被告通報之義務，如
13 前所述，被告對原告等各自依食安法第47條第2款規定分別
14 處罰鍰，自無違反一事不二罰之原則。

15 (六)被告對分公司裁處100萬元罰鍰，是否違反處罰法定原則及
16 法律保留原則：

17 1、依據憲法及地方制度法之規範，中央法規（如食安法）屬於
18 上位法，地方自治條例則係地方政府依自治事項所制定之法
19 規命令，其效力不得牴觸上位法，但得於不牴觸之範圍內補
20 充或加嚴規範。就「食品業者通報義務」而言，食安法第7
21 條規定業者應於「立即」通報，惟未明確具體時間範圍，可
22 能產生適用爭議。臺中市食品安全衛生管理自治條例第11條
23 之1進一步明定「24小時內」之通報時限，實際上係對上位
24 法之「立即」概念作具體化與補充規範，並非減損義務或與
25 上位法牴觸，符合地方自治條例補充上位法之立法功能。

26 2、至於處罰部分，食安法第47條規定未通報者可處3萬元以上3
27 00萬元以下罰鍰，臺中市自治條例則規定處3萬元以上10萬
28 元以下罰鍰。二者雖有處罰金額差異，但因上位法之裁罰基
29 準較重，自治條例之規範應視為地方衛生局得依自治法源另
30 行適用之罰則，實務上若同時構成違反中央法與自治條例，

01 主管機關應依比例原則避免重複處罰，並依行為態樣擇一適
02 用或優先適用上位法。

03 3、原告於112年4月12日即已知悉系爭產品不符合規定，而有危
04 害衛生安全之虞，乃未立即主動停止製造、加工、販賣及辦
05 理回收，並通報該管之主管機關，核係違反食安法第7條第5
06 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
07 百萬元以下罰鍰。被告考量原告等延遲通報之時間長達16日
08 （112年4月12日至同年月28日），其銷售型態為零售業，其
09 所銷售產品易直接流通至消費者層面且不易回收，原告猶未
10 慮及消費者健康予以積極處理，反放任由已販售之系爭商品
11 繼續流通於市場上、使不知情之消費者繼續食用而置身於健
12 康危害之危險當中，又各分公司所經銷之產品，其實際銷售
13 數量、銷售對象、倉儲庫存等資訊，唯有各分公司知之最
14 詳，被告衡情本件案情，審酌行政罰法第18條第1項「受責
15 難程度」、「所生影響」等因素，依同法第47條第2款規定
16 於裁量範圍內從重處斷，於法並無不合。原告主張裁罰金額
17 有違比例原則、責罰相當性原則及有裁量怠惰等違法云，均
18 非可採。

19 4、本件112年4月28日衛福部發布新聞稿說明系爭產品檢出A肝
20 病毒陽性前，被告並未接獲食藥署相關通知。被告得知後立
21 即成立專案，並在同年月29日前往原告賣場稽查，了解相關
22 產品進貨、銷貨數量及下架回收情形，原告二分公司合計共
23 進貨1,260包(2,280.6公斤)（原告1進貨420包、760.2公
24 斤、原告2進貨840包、1520.4公斤），惟因其無建置產品效
25 期銷售管理機制，僅提供自112年4月28日至112年5月11日期
26 間售出該品名產品（不限批號）並退貨回收之總數量為3,85
27 0.05Kg，致無從計算系爭產品之回收比例。

28 5、對消費者影響的深度及廣度：總公司提供之資料112年4月28
29 日起至112年5月11日止，有高達5,077人次之會員在原告二
30 賣場購買該品名產品（不限批號），會員遍佈全國7縣市
31 （包含臺中市、彰化縣、南投縣、苗栗縣、新竹市、桃園

01 市、新北市)，受影響範圍甚為廣泛。被告除於同年5月8日
02 發送健康追蹤簡訊4,942封，關懷購買消費者健康及權益
03 外，另責令原告電話關懷，然依原告提供統計資料截至112
04 年5月15日止，仍有65名消費者無法取得聯繫。是本案因原
05 告之延遲通報，廣泛造成民眾對食安危機之恐慌，對消費者
06 影響之深度及廣度更是難以估算。

07 二、聲明：原告之訴駁回。

08 伍、本院的判斷：

09 一、前提事實：爭訟概要所述，除下列爭點外，為兩造所不爭
10 執，並有被告112年5月9日工作稽查紀錄表、訪談紀要(訴願
11 卷1第121-122頁、訴願卷2第119-122頁)、原處分1、原處分
12 2、訴願決定1、訴願決定2(甲證1至甲證4)在卷可稽，堪
13 認為真實。

14 二、本件應適用之法規：

15 (一)食安法

16 1、第1條規定：「為管理食品衛生安全及品質，維護國民健
17 康，特制定本法。」

18 2、第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為衛生福利主管
19 機關；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政
20 府。」

21 3、第2條之1第1項規定：「為加強全國食品安全事務之協調、
22 監督、推動及查緝，行政院應設食品安全會報，由行政院院
23 長擔任召集人，召集相關部會首長、專家學者及民間團體代
24 表共同組成，職司跨部會協調食品安全風險評估及管理措
25 施，建立食品安全衛生之預警及稽核制度，至少每3個月開
26 會1次，必要時得召開臨時會議。召集人應指定一名政務委
27 員或部會首長擔任食品安全會報執行長，並由中央主管機關
28 負責幕僚事務。」

29 4、第3條第7款規定：「本法用詞，定義如下：七、食品業者：
30 指從事食品或食品添加物之製造、加工、調配、包裝、運
31 送、貯存、販賣、輸入、輸出或從事食品器具、食品容器或

01 包裝、食品用洗潔劑之製造、加工、輸入、輸出或販賣之業
02 者。」

03 5、第4條規定：「(第1項)主管機關採行之食品安全衛生管理措
04 施應以風險評估為基礎，符合滿足國民享有之健康、安全食
05 品以及知的權利、科學證據原則、事先預防原則、資訊透明
06 原則，建構風險評估以及諮議體系。(第2項)前項風險評
07 估，中央主管機關應召集食品安全、毒理與風險評估等專家
08 學者及民間團體組成食品風險評估諮議會為之。……。」

09 6、第7條規定：「(第1項)食品業者應實施自主管理，訂定食品
10 安全監測計畫，確保食品衛生安全。……(第5項)食品業者
11 於發現產品有危害衛生安全之虞時，應即主動停止製造、加
12 工、販賣及辦理回收，並通報直轄市、縣(市)主管機
13 關。」

14 7、第8條規定：「(第1項)食品業者之從業人員、作業場所、設
15 施衛生管理及其品保制度，均應符合食品之良好衛生規範準
16 則。……(第3項)經中央主管機關公告類別及規模之食品業
17 者，應向中央或直轄市、縣(市)主管機關申請登錄，始得
18 營業。(第4項)第1項食品之良好衛生規範準則、第2項食品
19 安全管制系統準則，及前項食品業者申請登錄之條件、程
20 序、應登錄之事項與申請變更、登錄之廢止、撤銷及其他應
21 遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。……。」

22 8、第47條第2款規定：「有下列行為之一者，處新臺幣3萬元以
23 上300萬元以下罰鍰；情節重大者，並得命其歇業、停業一
24 定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，
25 或食品業者之登錄；經廢止登錄者，1年內不得再申請重新
26 登錄：二、違反第7條第5項規定。」

27 (二)食品業者登錄辦法

28 1、第1條規定：「本辦法依食品安全衛生管理法(以下簡稱本
29 法)第8條第4項規定訂定之。」

30 2、第2條規定：「本辦法之適用對象，為中央主管機關依本法
31 第8條第3項公告類別及規模之食品業者。」

01 3、第5條規定：「(第1項)食品業者未依中央主管機關規定之格
02 式或內容申請登錄者，直轄市、縣(市)主管機關應命其限
03 期改正；屆期不改正者，駁回其申請。(第2項)直轄市、縣
04 (市)主管機關對於完成登錄之食品業者，應給予登錄字
05 號。」

06 (三)臺中市食品安全衛生管理自治條例

07 1、第1條規定：「臺中市(以下簡稱本市)為維護市民健康，
08 促進食品安全與衛生，特制定本自治條例。」

09 2、第2條第1項規定：「本自治條例主管機關為臺中市政府(以
10 下簡稱本府)，執行機關為臺中市政府衛生局(以下簡稱衛
11 生局)。」

12 3、第3條規定：「(第1項)食品業者於發現產品有危害衛生安
13 全之虞時，應即主動停止製造、加工、販賣及辦理回收，於
14 24小時內自主通知所有相關廠商進行產品下架，並通報衛生
15 局。(第2項)前項食品業者通報衛生局時，應同時提出產品
16 原材料、食品添加物及產品之進出貨廠商資料、進出貨品
17 項、時間及數量、產品配方及其他相關資料備查，未同時提
18 出者，應於48小時內補正提出。(第3項)衛生局得依前2項
19 通報情節進行抽樣稽查。」

20 4、第11條之1規定：「違反第3條第1項未依時限自主通知或違
21 反第3條第2項規定者，處新臺幣3萬元以上10萬元以下罰
22 鍰；並得按次處罰。」(106年9月25日增訂)

23 (四)臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條規定：「中央法令
24 明定直轄市政府為地方主管機關，而使本市取得地方自治團
25 體管轄權者，本府得以組織自治條例及相關機關組織規程為
26 權限劃分。」臺中市政府104年10月14日府授衛食藥字第104
27 02280301號公告：「公告事項：臺中市政府衛生局執行食品
28 安全衛生管理法及其子法之主管機關權限。」

29 三、本件屬食安法第7條第5項所定食品業者基於自主管理而須主
30 動通報之情形：

01 (一)食安法第1條規定，食安法之立法本旨係「管理食品衛生安全
02 全及品質，維護國民健康」，食安法第3條第7款明文規定食
03 品業者係指「從事食品或食品添加物之製造、加工、調配、
04 包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出或從事食品器具、食
05 品容器或包裝、食品用洗潔劑之製造、加工、輸入、輸出或
06 販賣之業者」，依據同法第7條第5項規定食品業者於發現產
07 品有危害衛生安全之虞時，應即主動停止製造、加工、販賣
08 及辦理回收，並通報直轄市、縣（市）主管機關，對於食品
09 業者施予行政上之管制，立法意旨在於落實消費者保護法之
10 精神，使各階段食品業者對其產品負有自主管理及確保食品
11 安全之責任，當食品業者發現產品有問題時，應主動加以回
12 收及停止販賣，俾使民眾飲食安全及消費權益獲得保障；並
13 藉由食品業者通報之機制，使主管機關能即時掌握並追查通
14 報產品之源頭、數量、流向而為適當之處理，俾使消費者之
15 健康權益獲得更完足之保障。

16 (二)復由食安法102年6月19日修正增訂第6條第1項規定：「各級
17 主管機關應設立通報系統，劃分食品引起或感染症中毒，由
18 衛生福利部食品藥物管理署或衛生福利部疾病管制署主管
19 之，蒐集並受理疑似食品中毒事件之通報。」立法理由以：
20 「食品種類及數量龐大，難以光靠政府主動查證糾核，故應
21 強化民間主動通報機制，保障國民食品安全。」、同時增訂
22 第7條規定：「(第1項)食品業者應實施自主管理，訂定食品
23 安全監測計畫，確保食品衛生安全。(第2項)食品業者於發
24 現產品有危害衛生安全之虞時，應即主動停止製造、加工、
25 販賣及辦理回收，並通報『直轄市、縣（市）主管機
26 關。』」其立法理由以：「依消費者保護法之精神，各階段
27 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
28 任，爰增訂本條。」103年2月5日增訂第3項及第4項：「食
29 品業者應將其產品原材料、半成品或成品，自行或送交其他
30 檢驗機關（構）、法人或團體檢驗。」、「前項應辦理檢驗
31 之食品業者類別與規模、最低檢驗週期及其他相關事項，由

01 中央主管機關公告。」立法理由以：「二、食品衛生安全之
02 確保應由業者與政府共同維護，為使其管理更加周延，分為
03 三級管理，第一級由業者進行自主管理，第二級由第三方驗
04 證，第三級由政府進行稽查抽驗。」103年12月10日修正再
05 增訂修正第3項：「一、為健全食品業者自主管理，要求食
06 品業者應從風險管理角度，訂定食品安全監測計畫，負起自
07 主管理責任，爰修正原條文第1項，並於原條文第4項授權中
08 央主管機關公告前述食品業者之類別與規模。三、新增第三
09 項，要求上市、上櫃及經中央主管機關公告類別及規模之食
10 品業者，應設置實驗室，從事自主檢驗。」觀諸上揭修法歷
11 程，可知食品種類及數量龐大，涉及食品衛生安全之事項繁
12 雜，難以光靠政府主動查證糾核，故應強化民間主動通報機
13 制，國民食品安全之確保應由業者與政府共同維護，而為健
14 全食品業者自主管理，要求食品業者應從風險管理角度，訂
15 定食品安全監測計畫，負起自主管理責任，且由各階段食品
16 業者對其食品負有落實自主管理及確保食品安全之責任。是
17 各階段之食品業者，於發現產品有危害衛生安全之虞時，應
18 即主動停止製造、加工、販賣及辦理回收，並通報在地之
19 「直轄市、縣（市）主管機關」，使食安事件之危害能即時
20 在地為有效之控制與處理。

21 (三)又食安法於103年12月10日增訂第2條之1，依其立法架構係
22 由中央主管機關與直轄市、縣(市)主管機關分工合作，中央
23 主管機關負責全國食品安全事務之協調、監督、推動及查
24 緝，並且辦理食品安全衛生管理措施之風險評估(行政院設
25 立之食品安全會報)，以及組成食品風險評估諮議會，對食
26 品安全衛生管理措施進行風險評估。而地方之直轄市、縣
27 (市)主管機關主責轄內食品安全事件之稽查、通報、裁罰及
28 執行。第8條規定由中央訂定公告食品之良好衛生規範準
29 則、食品安全管制系統準則、食品業者登錄辦法，第9條規
30 定由中央訂定食品業者產品原材料、半成品及成品來源追溯
31 或追蹤系統等相關規定，第41條規定直轄市、縣（市）主管

01 機關為確保食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝
02 及食品用洗潔劑符合本法規定，得執行相關措施，業者應配
03 合，第55條規定本法所定之處罰，除另有規定外，由直轄
04 市、縣（市）主管機關為之，必要時得由中央主管機關為
05 之。是從食安法之立法架構觀之，中央主管機關重在「風險
06 評估」、「風險溝通」，而直轄市、縣(市)主管機關則重
07 在於「風險管理」，處理第一線之作業實務。中央及直轄市、
08 縣(市)主管機關各設立通報系統，劃分食品引起或感染症中
09 毒，由衛生福利部食品藥物管理署或衛生福利部疾病管制署
10 主管之，蒐集並受理疑似食品中毒事件之通報。是直轄市、
11 縣(市)主管機關，對於轄內所發生之食安事件有權責予以查
12 緝並採取相應之措施及裁罰，以避免食安事件所生之危機擴
13 大甚至發生實害，俾以保障國民之健康。

14 (四)好市多本公司於112年3月27日輸入系爭產品，經衛生福利部
15 食品藥物管理署(下稱食藥署)於邊境抽驗，並於112年4月10
16 日檢出A型病毒，好市多總公司既於112年4月11日通知原告
17 台中分公司及原告北台中分公司下架等情，則好市多本公司
18 及原告既發現產品有危害衛生安全之虞，依上開食安法第7
19 條規定第5項規定，自應通報直轄市主管機關即被告。

20 (五)原告雖主張好市多本公司於112年3月27日輸入系爭產品，食
21 藥署於同年4月10日就系爭產品檢出A型肝炎病毒，高雄市政
22 府衛生局於同年月11日通知好市多本公司，本公司已預防性
23 下架，明確進入行政調查程序，即脫離業者自主管理階段，
24 而不在通報範圍，且依「食品業者主動通報作業程序」第壹
25 段第1點、第2點規定：「食品業者應善盡企業社會責任與義
26 務，實施自主管理，倘發現產品有危害衛生安全之虞、異常
27 客訴或品保疏失時，應即刻主動通報當地衛生主管機關，以
28 維護國民健康。」、「如經衛生機關稽查查獲產品不符規定
29 者，非為食品業者自主管理所發現，非屬本作業程序之通報
30 範圍」，已非屬食品業者自主管理之階段，即無通報之義務
31 云云。惟查：

- 01 1、食安法第7條第5項所謂「通報」，係通知、傳達之意，即食
02 品業者應將發現產品有問題之情通知傳達予主管機關，而食
03 安管理「稽查」則由食安主管機關啟動，屬為國民健康所為
04 管理之措施，二者意義顯然不同，業者因主管機關稽查而為
05 陳述，其意在配合稽查，並非依規定盡其發現產品有危害衛
06 生安全之虞而向主管機關通報之義務，即便主管機關基於自
07 身稽查得知關於產品有問題之資料與業者主動通報之結果相
08 同，但主管機關之稽查不等同於業者之通報，業者之通報義
09 務不因主管機關發動稽查而免除(最高行政法院108年度判字
10 第530號判決理由四(一)1參照)。
- 11 2、查業者之自主管理與政府之稽查抽驗分屬食品衛生安全管理
12 不同層級，食藥署基於邊境查驗之結果通知好市多本公司，
13 係促使好市多本公司辦理內部之檢視，盤點境內是否尚有與
14 系爭商品同一批號之產品，並採取相應之作為。是本件雖經
15 食藥署及高雄市衛生局啟動行政調查，然稽查不等同於業者
16 之通報，業者之通報義務不因中央主管機關發動稽查而免
17 除。況且，本件邊境查驗之結果促使好市多公司辦理內部之
18 檢視，盤點「境內」是否尚有與系爭產品同一批號之產品，
19 並採取相應之作為，即對於境內與系爭產品同一批號之產
20 品，並未經主管機關稽查查獲，核與上開原告所指食品業者
21 主動通報作業程序壹段第2點之規定情形不同，原告此部分
22 主張要無可採。。
- 23 3、至食藥署訂定「食品衛生安全預防性下架原則」係為確保消
24 費者健康，降低其對產品疑慮，在疑似發生重大或突發性食
25 品衛生安全事件，或接獲訊息可能有非食品物質混入食品
26 的情況下，中央或直轄市、縣(市)主管機關依現有資訊研判
27 有傷害民眾健康的可能性時，儘管尚未有明確證據，在等待
28 查驗結果以完成事證蒐集程序前，為有效即時提供食品安全
29 保障，可採取預防性措施，要求可疑產品下架，避免危害之
30 擴大，並無規定食品業者即無須通報各地方衛生主管機關。
31 原告據此主張本公司已預防性下架，明確進入行政調查程

01 序，即脫離業者自主管理階段，而不在通報範圍云云，尚有
02 誤解，不足為採。

03 四、通報義務人及應通報機關與應負之通報義務：好市多本公
04 司、原告兩分公司，對被告負單一通報義務。

05 (一)食安法第7條第5項規定：「食品業者於發現產品有危害衛生
06 安全之虞時，應即主動停止製造、加工、販賣及辦理回收，
07 並通報『直轄市、縣（市）主管機關』」、食品業者主動通
08 報作業程序第壹點規定：「壹、目的及通報範圍：一、食品
09 業者應善盡企業社會責任與義務，實施自主管理，倘發現產
10 品有危害衛生安全之虞、異常客訴或品保疏失時，應即刻主
11 動通報『當地衛生主管機關』，以維護國民健康。」（本院
12 卷1第183頁），此係基於食安法管理食品衛生安全及品質，
13 維護國民健康之立法目的，食品業者於發現產品有危害衛生
14 安全之虞時，應即主動停止製造、加工、販賣及辦理回收，
15 並通報食品業者營業所在地之直轄市、縣（市）主管機關，
16 以落實食品安全在地化管理，最為有效與直接，此乃法規界
17 定通報義務人及應通報機關之界線。尤其現行食品業者之組
18 織、經營模式經常橫跨各縣市，分屬不同地方主管機關管
19 轄，若食品業者已發現食品有危害衛生安全之虞，卻未依上
20 揭規定主動向各營業處所在地之當地衛生主管機關通報，勢
21 必延宕各地方主管機關發動行政權以提示消費者及尚未購買
22 之國民勿食用、購買有食安疑慮之產品，有升高食安危機之
23 風險，無法即時防範與管理，可知食安事件具有「區域性」
24 與「時效性」，亦即係基於「行為地管轄」與「有效行政管
25 制」之原則與目的，且觀諸上開規範將義務主體定義為「食
26 品業者」，因此，食品業者倘發現食品有危害衛生安全之
27 虞，如其營業處所分屬不同地方主管機關管轄區域，各營業
28 處所亦均屬通報義務人，於食品業者屬法人之情形時，法人
29 及各營業處均屬通報義務人，對各營業處所地方主管機關均
30 負有通報義務通報，應負向營業所在地之主管機關通報，始
31 符該條文之立法意旨。

01 (二)又食安法第7條第5項所規定之通報義務，立法目的係課食品
02 業者將發現產品有危害之虞時，即時通知傳達予主管機關，
03 是單一法人於同一地方主管機關轄內有數營業處所者，苟其
04 經營販售之食品大致相同，同一產品如有食安危害之虞，倘
05 法人或其中之任一營業處所已盡通報責任，既已足使地方主
06 管機關能即時掌握並追查通報產品之源頭、數量、流向而為
07 適當之處理，應認已符合通報義務之立法目的，解釋上應無
08 令「其他」營業處所再就「同一產品」向「同一地方主管機
09 關」通報義務，即同一法人之數營業處所對於同一產品、同
10 一地方主管機關之單一具體事件，應認僅有一個通報義務，
11 以符合該條文規範意旨。是法人之各營業處所在地為不同地
12 方主管機關管轄者，法人及各營業處均屬通報義務人，對各
13 地方主管機關負有通報義務通報，惟就「單一『具體事
14 件』」對「同一地方主管機關」，僅負單一通報義務。

15 (三)經查，好市多本公司設立於高雄市，並於臺中市轄內設立原
16 告等二間分公司，分屬不同地方主管機關管轄，依前揭說明，
17 無論本公司或分公司發現食品有危害衛生安全之虞，均
18 應向營業所在地之主管機關即被告通報，始符上開食安相關
19 法令規範意旨。原告二分公司位於被告管轄區域內，好市多
20 公司及原告二分公司自均屬食安法之通報義務人，惟本件上
21 開應通報具體事件同一，是依前揭說明，其就同一地方主管
22 機關即被告，僅負單一通報義務，即得由好市多本公司或原
23 告兩分公司，盡其應負通報義務，倘其中之一已通知被告機
24 關者，已足使被告即時掌握並追查通報產品之源頭、數量、
25 流向，應認其已盡食安法通報之義務，而無猶令其餘本公司
26 或分公司再負分別通報被告機關之責任。

27 五、好市多本公司已於112年4月26日於非登不可系統完成通報，
28 好市多本公司或原告兩公司仍應再對被告為通報：

29 (一)食安法第3條第7款規定：「本法用詞，定義如下：七、食品
30 業者：指從事食品或食品添加物之製造、加工、調配、包
31 裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出或從事食品器具、食品

01 容器或包裝、食品用洗潔劑之製造、加工、輸入、輸出或販
02 賣之業者。」、第8條第3項規定：「經中央主管機關公告類
03 別及規模之食品業者，應向中央或直轄市、縣（市）主管機
04 關申請登錄，始得營業。」及衛生福利部依據食安法第8條
05 第4項授權訂定食品業者登錄辦法，第4條規定：「各產業類
06 別之食品業者應登錄之事項如下：一、製造及加工業：……
07 二、餐飲業：（一）填報人基本資料。（二）食品業者基本資
08 料。（三）工廠或餐飲場所基本資料。（四）倉儲場所基本資
09 料。（五）連鎖店資料。（六）其他有關餐飲行為之說明。三、
10 輸入業：……四、販售業：（一）填報人基本資料。（二）食品
11 業者基本資料。（三）販售之產品資訊。（四）倉儲場所基本資
12 料。（五）其他有關販售行為之說明。……五、物流業：……
13 （第2項）食品業者同時從事不同產業類別之營業行為者，應
14 分別辦理登錄。」，可知食安法關於「食品業者」之界定，
15 係行政法基於確保食品衛生安全管理所為之行為規範，自應
16 以「實際」從事食安法第3條第7款之行為人作為規範對象，
17 無論其為自然人或法人，工廠、餐飲場所、倉儲場所、連鎖
18 店、門市等，均為規範之對象，即亦不論是否取得民法法人
19 資格，均應受其拘束，食品業者於發現產品有危害衛生安全
20 之虞時，應即主動停止製造、加工、販賣及辦理回收，並通
21 報食品業者營業所在地之直轄市、縣（市）主管機關。如具
22 中央主管機關公告類別及規模之食品業者，則應向中央或直
23 轄市、縣(市)主管機關申請登錄，始得營業。

24 (二)110年3月22日修正「食品業者主動通報作業程序」第參點通
25 報流程，及第肆點通報方式可分線上方式通報或非線上方式
26 通報(電話、傳真、或電子郵件等)。線上通報係由食品業者
27 由食藥署網站下方主題專區之「我要通報」進入(如圖1a)，
28 選擇「線上方式通報」，連結至食藥署「非登不可」首頁
29 (如圖2a)，以工商憑證等方式登入「非登不可」(如圖3a)，
30 於「食品業者主動通報」頁籤下登打資料(如圖4a至圖5a)，
31 業者通報後，「非登不可」系統將自動發送電子郵件，通知

01 所轄衛生局並副知食藥署食品組及區管中心；非線上通報方
02 式則以食品業者從食藥署網站下方，主題專區之「我要通
03 報」專區進入（如圖1b），通報方式選擇「非線上方式通
04 報」，並點選所轄衛生局後，進到所轄衛生局之「我要通
05 報」專區（如圖2b至4b），業者下載專區內「通報表」（如附
06 件）填報後，依照所轄衛生局網站所列之聯繫資訊，以傳真
07 或電子郵件方式提供所轄衛生局（如業者有相關疑義，可撥
08 打所轄衛生局通報專線洽詢），業者填畢「通報表」後，致
09 電所轄衛生局確認收到通報資訊，即完成通報（本院卷2第18
10 3-190頁）。可知，依食安法第7條第5項所為通報方式，係採
11 線上通報或非線上通報擇一即可，業者如採線上通報，「非
12 登不可」系統將自動發送電子郵件，通知所轄衛生局並副知
13 食藥署食品組及區管中心，如採非線上通報，則除以傳真或
14 電子郵件方式提供所轄衛生局（即圖2B所連結之各地方所轄
15 衛生局）外，尚須致電所轄衛生局確認收到通報資訊，始完
16 成通報。

17 （三）原告固主張其本公司已於4月26日於非登不可系統辦理通
18 報，被告對於相關資訊已有所掌握，其等不須再為通報云
19 云。經查：

20 1、好市多本公司係於112年3月27日輸入系爭產品，食藥署於邊
21 境抽驗，於同年4月10日檢出A型肝炎病毒，高雄市政府衛生
22 局於同年4月11日通知好市多本公司，將系爭商品預防性下
23 架，好市多本公司於112年4月11日通知原告等分公司辦理盤
24 點境內是否尚有與該批莓果同一批號之產品，並於同年4月12
25 日前填寫、回傳「雲端批號調查表」、「商品下架完成
26 單」，並要求原告於隔日彙整資料後回復，迨原告彙整資料
27 回復本公司後，然原告接獲上開通知後，並未立即依食安法
28 第7條第5項規定通報被告，好市多總公司遲於112年4月26日
29 始辦理登錄通報併附全台庫存統計表（甲證8），疾病管制署
30 及高雄市政府衛生局於同年4月28日發布新聞（甲證11、甲證
31 12），好市多本公司於同年4月28日通知全台會員回收（訴願卷1

01 第48頁)，被告於4月29日至原告二分公司稽查(訴願卷1第47
02 頁)，為兩造所不爭執(本院卷2頁第161頁)，亦有上揭相關
03 資料附卷可稽。可知好市多本公司於112年4月11日食藥署及
04 高雄市衛生局通知時，無法以本公司之地位即時地、有效地
05 掌握各分公司實際之銷貨、庫存情形，均尚待各分公司自行
06 盤點確認，且因好市多本公司及原告均未通報被告，被告係
07 至112年4月28日衛福部發布新聞稿說明系爭產品檢出A肝病
08 毒陽性，始知悉上情，立即成立專案於4月29日前往原告賣
09 場稽查，是被告非自112年4月11日起可知悉系爭產品有危害
10 衛生安全之虞，顯無從即時地、完整地掌握被告轄內原告分
11 公司有關係爭產品有食安事件。

12 2、再者，好市多本公司於112年4月11日採行全台賣場預防性下
13 架後，於同年4月26日於非登不可系統上傳通報，該系統將
14 自動發送電子郵件通知所轄即高雄市衛生局並副知食藥署食
15 品組及區管中心，惟系統並未通報好市多其他分公司營業所
16 在地之主管機關，故應由好市多本公司以非線上方式方式通
17 報各所轄衛生局，或由好市多各分公司再以線上或非線上系
18 統向營業處所在地衛生局通報，此為上揭食品業者主動通報
19 作業程序所明定。原告二分公司既設立於被告機關所轄內，
20 分別設有代表人及固定之營業場所，復有屬於自己之稅籍登
21 記資料，並申請登錄為食品業者，分別取得販售場所、餐飲
22 場所及工廠/製造場所之食品業者登錄字號(本院卷1第451
23 頁)，即可以自行向被告通報食安事件。原告主張好市多本
24 公司已於112年4月26日於非登不可系統完成通報，要求原告
25 需另為通報，不符法律保留原則與期待可能性云云，並無可
26 採。

27 (四)原告復主張非登不可系統係預設以「好市多本公司」(主帳
28 號)進行通報，分公司為本公司主帳號下設之附屬帳號，即
29 便由分公司(附屬帳號)登入通報，系統上仍顯示「本公
30 司」之食品業者登錄字號(甲證15號)，通報資料仍將傳送至
31 「本公司」(主帳號)所在地之「高雄市衛生局」云云。惟

01 查上開非登不可系統係指經由「線上通報」方式進行通報，
02 苟原告所指線上通報系統無法通報本公司外應通報之地方主
03 管機關即被告，原告自應循非線上方式通報(本院卷第185頁
04 非線上通報方式參照)，要無從以此解免其通報所在地主管
05 機關之責任。

06 (五)原告再主張：好市多本公司業以112年4月27日電子郵件通知
07 被告所屬食品藥物安全處安全組涂秋玉(甲證17)，已踐履通
08 報義務，該受通報公務員縱如被告所言，未開啟該電子郵件
09 及轉知至相關單位，此不可歸責於好市多本公司及原告云
10 云。經查，被告已列公務電子郵件信箱(fds0006@taichung.
11 gov. tw)及通報確認專線(04-22220655#3203許小姐)，提供
12 食品業者使用，此有被告所屬食安處112年6月6日中市衛食
13 流字第1120010404號函暨該函檢附之食品業者主動通報作業
14 程序可憑(本院卷2第181-190頁)，而上揭好市多本公司為通
15 報所寄發電子郵件之收件人涂秋玉(hbtcm00833@taichung.g
16 ov. tw)，因臺中市衛生局食藥科已經裁撤，該信箱並非有效
17 的帳號，業經被告陳明在卷(本院卷2第162頁)。況縱認好市
18 多本公司以上揭電子郵件通知被告所屬食安處安全組人員，
19 然此方式既以非線上通報，則除以傳真或電子郵件方式外，
20 尚須致電所轄衛生局確認收到通報資訊，始完成通報，原告
21 並未舉證已致電被告食安處人員確認已收到通報資訊，自難
22 認其已完成通報程序。另原告主張上揭被告所屬食安處112
23 年6月6日函或「臺中市食品業者自主通報專區」網頁顯示之
24 發布日期為112年5月23日(甲證19)，或「臺中市食品藥物安
25 全處貼文」(本院卷2第307頁)於112年5月16日始公告該非線
26 上通報信箱，均晚於被告作成原處分之日112年5月10日，被
27 告要求原告應以該公告信箱進行通報，現實上並不可能，不
28 具期待可能性云云。惟查110年3月22日修正「食品業者主動
29 通報作業程序」第參點通報流程及第肆點通報方式已載明
30 「線上方式」通報或「非線上方式」通報(電話、傳真、或
31 電子郵件等)。非線上通報係從食藥署網站下方，主題專區

01 之「我要通報」專區進入（如圖1b），通報方式選擇「非線
02 上方式通報」，並點選所轄衛生局後，進到所轄衛生局之
03 「我要通報」專區（如圖2b至4b），業者下載專區內「通報
04 表」（如附件）填報後，依照所轄衛生局網站所列之聯繫資
05 訊，以傳真或電子郵件方式提供所轄衛生局（如業者有相關
06 疑義，可撥打所轄衛生局通報專線洽詢），業者填畢「通報
07 表」後，致電所轄衛生局確認收到通報資訊，即完成通報
08 （本院卷2第183-190頁），已如前述，即仍得為其它通報方式
09 通報，是縱使如原告所述被告於本件食安事件之後始設置
10 「臺中市食品業者自主通報專區」，惟無礙原告於事發時仍
11 得由上開其它通報之方式為之。

12 （六）綜上所述，好市多本公司縱已於112年4月26日於非登不可系
13 統完成通報，惟既未通報被告，自未盡通報義務，原告主張
14 不符法律保留原則、期待可能性云云，均不足為採。

15 六、原告二分公司實體法上無獨立法人格與權利能力，惟於本件
16 食安法事件程序上具當事人能力，在其業務範圍內若有違反
17 行政法上義務者，得以該分公司為行政法上義務違反之處罰
18 對象：

19 （一）行政罰法所稱行為人，依同法第3條規定，指實施違反行政
20 法上義務行為之自然人、法人、設有代表人或管理人之非法
21 人團體、中央或地方機關或其他組織。而公司是依公司法組
22 織、登記、成立的社團法人（公司法第1條第1項規定參
23 照），不是非法人團體。分公司則只是本公司管轄下的分支
24 機構（同法第3條第2項規定參照），是本公司單一整體法人
25 格的一部，並無獨立的權利能力。因此，違反行政法上義務
26 而應受裁罰之行為人，即行政罰實體法律關係的主體，在公
27 司法人之情形，原應以本公司為處罰對象。至於立法者在各
28 別法律中關於行政法上義務與違反義務處罰之規範對象，雖
29 有不以權利能力主體為限之例，但此僅屬為求立法目的有效
30 落實的便利程序。就分公司在其業務範圍內使公司違反行政
31 法上義務之事件，裁罰主管在裁罰程序中，為求程序之便

01 利，固得以該分公司為處罰對象；然在實體法律關係上，處
02 罰不利益效果仍歸由單一法人格之本公司承擔，則裁罰主管
03 機關不以該業管分公司為處罰對象，逕對本公司為處罰，亦
04 不違背法治國原則下「自己責任」的處罰原則，不能謂於法
05 即有何違誤(最高行政法院111年度上字第184號判決意旨參
06 照)。因此，立法者在各別法律中關於行政法上義務與違反
07 義務處罰之規範對象，為求立法目的有效落實的便利程序，
08 亦得以分公司為處罰對象。

09 (二)食安法關於「食品業者」之界定，係行政法基於確保食品衛
10 生安全管理所為之行為規範，自應以「實際」從事食安法第
11 3條第7款之行為人作為規範對象，無論其為自然人或法人，
12 工廠、餐飲場所、倉儲場所、連鎖店、門市等，均為規範之
13 對象，即亦不論是否取得民法法人資格，均應受其拘束，是
14 上揭行為人均屬食安法之通報義務人，惟處罰對象仍須以行
15 為人具獨立機構之性質。原告二分公司既設立於被告機關所
16 轄內，分別設有代表人及固定之營業場所，有屬於自己之稅
17 籍登記資料，顯屬獨立性機構，復承前，基於食安法所定通
18 報義務具有時效性及管制區域性等，原告二分公司若有違反
19 行政法上義務者，自得作為裁罰之對象，僅實體法律關係上
20 其處罰不利益效果，仍歸由單一法人格之本公司承擔。

21 (三)原告固主張附件14食藥署署長信箱函復內容(本院卷1第188
22 頁)及食藥署114年11月25日FDA食字第1140027293號函復本
23 院(本院卷2第331頁)略以：「三、針對業者『總公司』與
24 『分店』之通報責任：(一)食品業者之通報責任，食品業者
25 之『總公司』與『分店』，倘為公司法所定『本公司』與
26 『分公司』之關係，則總公司為通報義務人，考量實務通報
27 情形，業者就需通報事項，其本公司或分公司向其所在地
28 衛生局通報，均得視為完成通報。(二)若業者之『分店』屬
29 『母公司』之『子公司』等有獨立法人格性質者，則『分
30 店』發現產品有危害食品衛生安全之虞時，該『分店』為通
31 報義務人。」故原告二分公司非屬通報義務人云云。惟查，

01 食安法第7條第5項並未規定通報義務人須具實體上法人格，
02 即使不具法人格之分公司、門市、連鎖店或其他食品業者，
03 仍具有行政法上通報之行為義務，其違反通報義務，仍得依
04 行政罰法第15條規定對私法人裁罰，兩者概念應有區別。又
05 如以上揭函文片段文意認「分公司」未具獨立法人格而認非
06 通報義務人，實與食安法為「管理食品衛生安全及品質，維
07 護國民健康」之立法本旨及通報義務「時效性」、「完整
08 性」之風險管理考量之意旨相違。再者，縱依上揭函文所稱
09 「總公司為通報義務人，考量實務通報情形，業者就需通報
10 事項，其『本公司或分公司』向『其所在地衛生局』通報，
11 均得視為完成通報。」然核其意旨，即本公司或分公司仍須
12 向營業處所在地衛生局通報，始得視為完成通報，此與本院
13 上開所認：好市多本公司、原告均屬食安法之通報義務人，
14 惟其等為單一法人格，好市多本公司、原告兩分公司，對被
15 告負單一通報義務，即得由好市多本公司或原告兩分公司盡
16 其應負單一通報義務之旨一致。況且，本件無論好市多本公
17 司或原告二分公司均未向營業所在地之被告通報，即未完成
18 通報，是上揭函文尚難採為有利於原告之認定。另原告提出
19 附件7衛福部訴願決定就行為人違反食安法第15條第1項第8
20 款，應以本公司為處罰對象，並撤銷對分公司之裁罰處分，
21 此核屬訴願機關之見解，本院不受其拘束。至原告援引其他
22 訴願決定及判決，其個案事實均與食安法無涉。

23 (四)綜上，原告二分公司不具獨立法人格，惟於本件食安法事件
24 程序上具當事人能力，在其業務範圍內若有違反行政法上義
25 務者，得以該分公司為行政法上義務違反之處罰對象。

26 七、原處分違反違反一事不二罰原則，且依臺中市食品安全衛生
27 管理自治條例第11條之1之規定，有裁量恣意之情事，應予
28 撤銷：

29 (一)原處分違反一行為不二罰原則：

30 1、行政罰法第25條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義
31 務之規定者，分別處罰之。」其立法理由載明「行為人所為

01 數個違反行政法上義務之行為，若違反數個不同之規定，或
02 數行為違反同一之規定時，與前條單一行為之情形不同，為
03 貫徹個別行政法規之制裁目的，自應分別處罰。此與司法院
04 釋字第503號解釋『一事不二罰』之意旨並不相違。」準此
05 以論，行為人違反行政法上義務之行為是否為「一行為」，
06 應依個案具體判斷，就個案具體情節，斟酌法條文義、立法
07 意旨、制裁意義、期待可能性與社會通念等因素決定之(最
08 高行政法院111年度上字第68號判決理由四(三)參照)。

09 2、食安法第7條第5項所規定之通報義務，目的係將發現產品有
10 危害之虞時，即時通知傳達予主管機關，是單一法人於同一
11 地方主管機關轄內有數營業處所者，各營業處所對於相同產
12 品有危害之虞，均為通報義務人，倘法人或其中之一營業處
13 所已盡通報責任，已足使地方主管機關能即時掌握並追查通
14 報產品之源頭、數量、流向而為適當之處理，解釋上應無令
15 其他營業處所再向同一地方主管機關為相同產品之通報義
16 務，即同一法人之數營業處所對於同一食安應行通報事件
17 ，對同一地方主管機關應認僅有一個通報義務行為，以符合
18 該條文規範意旨。原告二分公司位於被告管轄區域內，其與
19 好市多本公司自均屬食安法之通報義務人，惟其就同一地方
20 主管機關即被告，僅負單一通報義務，即得不論由好市多本
21 公司或原告兩分公司盡其應負通報義務，業如前述，惟好市
22 多本公司、原告兩分公司就系爭產品食安事件應僅負有一個
23 通報被告機關之義務，其等未予通報，應屬一違反作為義務
24 行為，自僅得為單一裁罰，惟依原處分1及原處分2所載明之
25 裁處事實均為：「好市多股份有限公司於112年3月27日輸入
26 科克蘭冷凍三種綜合莓（效期2023/9/19），經衛生福利部食
27 品藥物管理署於邊境抽驗，並於112年4月10日檢出A型病毒
28 後，該公司業於112年4月11日通知受處人產品有危害衛生安
29 全之虞，惟受處人接獲通知後，未食品安全衛生管理法規
30 定，向本局進行主動通報。」，可知於本件具體個案中，就
31 同一產品所生之食安事件之違反單一通報義務，被告係分別

01 對原告二分公司作成原處分1及原處分2予以裁罰，核有違一
02 事不二罰原則。

03 (二)原處分違反臺中市食品安全衛生管理自治條例第11條之1之
04 規定，有裁量恣意情事：

05 1、食安法第47條第2款規定：「有下列行為之一者，處新臺幣3
06 萬元以上3百萬元以下罰鍰；情節重大者，並得命其歇業、
07 停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記
08 事項，或食品業者之登錄；經廢止登錄者，一年內不得再申
09 請重新登錄；二、違反第7條第5項規定。」第55條規定：

10 「本法所定之處罰，除另有規定外，由直轄市、縣（市）主
11 管機關為之，必要時得由中央主管機關為之。……」，據
12 此，食安法所定之處罰，除另有規定外，得由直轄市、縣
13 （市）主管機關於法定裁量範圍內為之。而上揭第47條所規
14 定之罰鍰，並無如第44條第2項規定由中央主管機關訂定裁
15 罰標準，且第47條所訂罰鍰金額係於102年6月19日由原「3
16 萬元以上15萬元以下罰鍰」修正為「3萬元以上300萬元以下
17 罰鍰」，是臺中市政府於105年5月13日訂定臺中市食品安全
18 衛生管理自治條例，其第3條規定：「（第1項）食品業者於
19 發現產品有危害衛生安全之虞時，應即主動停止製造、加
20 工、販賣及辦理回收，於24小時內自主通知所有相關廠商進
21 行產品下架，並通報衛生局。（第2項）前項食品業者通報衛
22 生局時，應同時提出產品原材料、食品添加物及產品之進出
23 貨廠商資料、進出貨品項、時間及數量、產品配方及其他相
24 關資料備查，未同時提出者，應於48小時內補正提出。（第3
25 項）衛生局得依前2項通報情節進行抽樣稽查。」106年9月2
26 5日增訂第11條之1規定：「違反第3條第1項未依時限自主通
27 知或違反第3條第2項規定者，處新臺幣3萬元以上10萬元以
28 下罰鍰；並得按次處罰。」

29 2、核臺中市政府係就食安法第7條第5項規定關於食品業者於發
30 現產品有危害衛生安全之虞時，應主動通報義務，就「通報
31 時限」為細節性規定，並於食安法第47條所定裁罰範圍內，

01 於自治條例第11條之1規定裁罰基準，並無違反食安法之規
02 定，與法律保留原則、處罰明確性無違，則被告自應受其自
03 治條例規定之自我拘束。乃被告以原告違反食安法第7條第5
04 項規定，爰依同法第47條第2款各裁處100萬元裁罰，顯違反
05 自治條例第11條之1所規定「3萬元以上10萬元以下罰鍰」之
06 規定，核有違行政自我拘束原則，顯有裁量恣意之情事。

07 八、原處分1、2違反一事不二罰原則且有裁量恣意之情事，原處
08 分有上述違法，訴願決定1、2未予糾正，亦有未合，原告訴
09 請撤銷，為有理由。至原告固確有上開違反食安法第7條第5
10 項規定之情事，惟因裁罰涉及被告裁量權之行使，法院基於
11 職司行政處分違法審查之地位，自不應代被告行使，逕定裁
12 罰對象及罰鍰金額，爰將訴願決定及原處分均撤銷，由被告
13 另為適法之處分，以符法制。

14 九、本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資
15 料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必
16 要，併予敘明。

17 陸、結論：原告之訴有理由。

18 中 華 民 國 115 年 4 月 2 日

19 審判長法官 劉錫賢

20 法官 林靜雯

21 法官 郭書豪

22 以上正本證明與原本無異。

23 如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表
24 明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須
25 按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴
26 者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表
27 明上訴理由者，逕以裁定駁回。

28 上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情
29 形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

30 得不委任律師為訴訟 代理人之情形	所需要件
------------------------	------

<p>(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
<p>(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 當事人之配偶、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. 當事人為公法人、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。
<p>是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(一)、(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。</p>	

中 華 民 國 115 年 4 月 2 日

書記官 林昱玟