

【醫療行政法】
一行為不二罰案下
相關爭點探討
《一行為不二罰案》

The Principle of Double Jeopardy:
The Relevant Issues under
the Principle of Double Jeopardy

宮文祥 Wen-Hsiang Kung*



摘要

對於行政罰之行為數的界定與計算，一直是很重要的議題。處罰與否以及該怎麼罰，在法治國原則下，其實也關係著行為人權益應有的維護。除了主觀要件應否具備之爭論外，更有著一行為不二罰以及應如何加重減輕的爭議與討論。這樣的問題在各論領域，尤其以食安管制為例，更能凸顯其重要性與爭議性。

Regarding the administrative penalty, the issue of the number(s) of the obligator's behavior, including how to define and how to count, has been a significant and

*東吳大學法學院專任副教授 (Associate Professor, School of Law, Soochow University)；東吳大學醫事法研究中心主任 (Director, Center for Health Law, Soochow University)

關鍵詞：一行為不二罰 (the principle of double jeopardy)、行政法義務 (obligations under administrative law)、行政罰 (administrative penalty)、行為數 (behavior(s))、食品安全 (food safety)

DOI：10.3966/241553062020090047004



controversial debate. Under the Rule of Law, punishment or not, how to punish, and what serious punishment should be granted all are affecting the obligator’s interest and even his/her fundamental right. In addition to the requirements of intent or motivation, the Principle of Double Jeopardy and the considering factors for the penalty calculation, especially under the regime of food safety regulation, are the very prerequisites for the implementation and enforcement of the legal system.

本案之審級歷程表

裁判日期	訴願及行政判決字號	結果
2016年6月17日	臺北市政府府訴三字第10509089700號訴願決定書	原告訴願無理由，依訴願法第79條第1項之規定予以駁回
2017年2月23日	臺北高等行政法院105年度訴字第1262號行政判決	原告之訴無理由，依行政訴訟法第98條第1項之規定予以駁回
2018年2月8日	最高行政法院107年度判字第85號行政判決	原告上訴無理由，依行政訴訟法第255條第1項之規定予以駁回

壹、案件事實

高雄市政府衛生局於2015年9月1日至原告位於高雄仁武區倉庫稽查，查獲原告所販售之食品涉有逾有效日期及無中文標示等情事，因原告營業地址在臺北市，高雄市政府衛生局乃以2015年9月4日高市衛食字第10437060900號函移由被告處理。嗣被告於2015年9月24日及10月16日製作調查紀錄表後，



審認原告附表所列食品涉及逾有效日期及外包裝標示不全等情事，違反食品安全衛生管理法第15條及第22條規定，因此，依同法第44條、第47條及臺北市政府衛生局處理違反食品安全衛生管理法事件統一裁罰基準規定，以2016年1月7日北市衛食藥字第10439330200號裁處書處原告新臺幣117萬元罰鍰（違規食品附表項次1至19共19項，每項處6萬元；附表項次20處3萬元；共計處117萬元）。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回（臺北市政府2016年6月17日府訴三字第10509089700號訴願決定書），遂向臺灣臺北高等行政法院（下稱北高行）提起本件行政訴訟。北高行判決認為，原告所訴，核無足採。從而，原處分並無不法，訴願決定予以維持，本件原告之訴為無理由。

總此，本案所涉及之行政法上作為義務之違反，計有（至於行為數之計算，詳後述）：

一、逾有效日期之食品，不得儲存、販賣（又過失重大之判斷：依據食品良好衛生規範，倉儲過程應注意之行為。則業者未遵守之，而認定有重大過失）；

二、進口食品之容器或外包裝應已中文標示，始得販售。

貳、各審級判決概要

一、本案所涉及之條文

依據食品安全衛生管理法（下稱本法）第15條第1項之規定：「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：八、逾有效日期。」因此，違反者，也就是本案所涉之「逾有效日期」，則依同法第44條之規定：「有下列行為之一者，處新臺幣六萬元以上二億元以下罰鍰；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，一年內不得再申請重新登錄；二、違反第十五條第一項、第四項或第十六條規定。」

此外，依據同法第22條第1項之規定：「食品及食品原料之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示下列事項……（品名、內容物、淨重、有效日期、營養標示等）」；再者，本法施行細則第19條第3款復規定：「有容器或外包裝之食品、食品原料、食品添加物及食品添加物原料之標示，應依下列規定辦理：……三、輸入者，應依本法第二十二條及第二十四條規定加中文標示，始得輸入。但需再經改裝、分裝或其他加工程序者，輸入時應有品名、廠商名稱、日期等標示，或其他能達貨證相符目的之標示或資訊，並應於販賣前完成中文標示。」據此，違反此規定而「無中文標示」者，係依同法第47條之規定：「有下列行為之一者，處新臺幣三萬元以上三百萬元以下罰鍰；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，一年內不得再申請重新登錄；八、違反第二十一條第一項及第二項、第二十二條第一項或依第二項及第三項公告之事項、第二十四條第一項或依第二項公告之事項、第二十六條或第二十七條規定。」

又，在行為數認定上，本法第55條之1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。」因此，訂有「食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準」（下稱認定標準）。依據此一認定標準第2條規定：「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



依據。」執此，倘前述之違犯行為（逾有效日期、無中文標示）係存在於不同品項物品上，則行為數之計算應分別計算之。

相對於前述針對客觀行為（數）之規定，在主觀要件上（另可參照行政罰法第7條第1項之規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」），依：第一項食品之良好衛生規範準則、第二項食品安全管制系統準則，及前項食品業者申請登錄之條件、程序、應登錄之事項與申請變更、登錄之廢止、撤銷及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」因此，在授權規範下，訂有「食品良好衛生規範準則」，以供受規範業者以為遵循（此規範準則分別針對食品製造業、食品工廠、物流業、販賣業、餐飲業、添加物業、罐頭食品製造業、真空食品製造業，以及食品器具容器包裝製造業等，訂立應遵守之行為規範）。於本案中，法院乃係藉由此一規定指出，此乃業者應注意之義務，違反者，顯有重大過失。

最後，當主觀要件與客觀要件都該當時，究竟應如何處罰（依前述規定，逾有效日期者，得裁處6萬元以上2億元以下之罰鍰；無中文標示者，得裁處3萬元以上3百萬元以下之罰鍰），本案被告，也就是臺北市政府衛生局係依據「臺北市政府衛生局處理違反食品安全衛生管理法事件統一裁罰基準」（下稱統一裁罰基準）為之¹。

二、訴願決定²

相對於前述案件事實之介紹，訴願人主張，本次遭查獲之

1 惟依據本法第44條第2項之規定：「前項罰鍰之裁罰標準，由中央主管機關定之。」亦即，主管機關實有訂定裁罰標準之法規命令的授權。

2 臺北市政府2016年6月17日府訴三字第10509089700號訴願決定書。