

訴 願 人 ○○○

訴 願 代 理 人 ○○○ 律師

原 處 分 機 關 臺北市政府衛生局

訴願人因違反食品安全衛生管理法事件，不服原處分機關民國 113 年 5 月 6 日北市衛食藥字第 11330260251 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

原處分機關依民眾陳情於民國（下同）112 年 10 月 7 日派員至訴願人經營之○○○（地址：本市士林區○○○路○○段○○號）查察，查得訴願人販售之「○○○○○○○」食品（下稱系爭食品）成分含有「荖葉、月桃籽」，經原處分機關以 112 年 11 月 2 日北市衛食藥字第 1123065252 號函詢衛生福利部食品藥物管理署（下稱食藥署）系爭食品之上開成分是否屬從未於國內供作飲食且未經證明為無害人體健康之食品原料，而涉違反食品安全衛生管理法第 15 條第 1 項第 9 款相關規定，經食藥署以 113 年 4 月 8 日 FDA 食字第 1129066317 號函釋（下稱 113 年 4 月 8 日函釋）略以：「主旨：貴局函詢有關業者販售『○○○○○○○』……產品內容物成分疑義……說明：……三、所詢產品所含成分疑義，說明如下：（一）荖葉……依農業部所附資料，荖葉傳統上仍以搭配檳榔嚼食為主，雖於產區發展入菜料理，尚難認於國內有廣泛之攝食經驗，故經本署判定為『非傳統性食品原料』。2、茲因荖葉於不同種植、處理條件下，可能含有及釋出不同濃度之丁香酚、乙酸丁香酚酯、甲基丁香酚、甲基黑椒酚及黃樟素等活性成分，故仍須進一步進行安全性評估，以確保消費者之食用安全性。……（二）月桃……本署曾接獲業者依『非傳統性食品原料申請作業指引』檢送『月桃』之『判定是否為非傳統性食品原料之問卷』，惟因資料不足，故判定為『非傳統性食品原料』……」嗣原處分機關於 113 年 4 月 24 日訪談訴願人並製作調查紀錄表後，審認訴願人販售之系爭食品含有「荖葉、月桃籽」成分，為未經證明為無害人體健康之食品原料，違反食品安全衛生管理法第 15 條第 1 項第 9 款規定，乃依同法第 44 條第 1 項第 2 款及食品安全衛生管理法第四十四條第一項罰鍰裁罰標準（下稱裁罰標準）第 4 條第 1 項等規定，以 113 年 5 月 6 日北市衛食藥字第 11330260251 號裁處書（下稱原處分，原處分誤繕部分內容，業經原處分機關以 113 年 8 月 13 日北市衛食藥字第 1133047341 號函更

正在案），處訴願人新臺幣（下同）6 萬元罰鍰，並命其立即將商品下架回收，並於 113 年 5 月 17 日前提具銷毀計畫書送原處分機關核定後銷毀。原處分於 113 年 5 月 9 日送達，訴願人不服，於 113 年 5 月 31 日經由原處分機關向本府提起訴願，7 月 2 日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯。

理 由

一、按食品安全衛生管理法第 2 條規定：「本法所稱主管機關：……在直轄市為直轄市政府……。」第 3 條第 1 款、第 7 款規定：「本法用詞，定義如下：一、食品：指供人飲食或咀嚼之產品及其原料。……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 15 條第 1 項第 9 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：……九、從未於國內供作飲食且未經證明為無害人體健康。」第 44 條第 1 項第 2 款、第 2 項規定：「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……規定。」「前項罰鍰之裁罰標準，由中央主管機關定之。」第 52 條第 1 項第 1 款及第 2 項規定：「食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑，經依第四十一條規定查核或檢驗者，由當地直轄市、縣（市）主管機關依查核或檢驗結果，為下列之處分：一、有第十五條第一項……所列各款情形之一者，應予沒入銷毀。……。」「前項第一款至第三款應予沒入之產品，應先命製造、販賣或輸入者立即公告停止使用或食用，並予回收、銷毀。必要時，當地直轄市、縣（市）主管機關得代為回收、銷毀，並收取必要之費用。」第 55 條規定：「本法所定之處罰，除另有規定外，由直轄市、縣（市）主管機關為之，必要時得由中央主管機關為之……。」

食品安全衛生管理法第四十四條第一項罰鍰裁罰標準第 1 條規定：「本標準依食品安全衛生管理法（以下簡稱本法）第四十四條第二項規定訂定之。」第 2 條規定：「本標準適用於依本法第四十四條第一項規定所為罰鍰之裁罰。」第 4 條第 1 項規定：「違反本法第十五條第一項……第九款……規定者，其罰鍰之裁罰基準，規定如附表三。」

附表三 違反食品安全衛生管理法第 15 條第 1 項第 1 款、第 2 款、第 6 款、第 8 款、第 9 款或第 16 條第 2 款至第 4 款裁處罰鍰基準（節錄）

違反法條	本法第 15 條第 1 項……第 9 款……
------	------------------------

裁罰法條	本法第 44 條第 1 項第 2 款
違反事實	一、食品或食品添加物有下列情形之一者，進行 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： (五)從未於國內供作飲食且未經證明為無 害人體健康。
罰鍰之裁罰內容	處新臺幣 6 萬元以上 2 億元以下罰鍰。
裁罰基準	一、依違規次數，按次裁處基本罰鍰(A)如下： (一)1 次：新臺幣 6 萬元。 二、有下列加權事實者，應按基本罰鍰(A)裁處，再乘以加權倍數作為最終罰鍰額度。
備註	違規次數：自主管機關查獲違規事實當日起前 12 個月內違反相同條款裁罰次數計算。
加權事實	加權倍數
資力加權(B)	一、符合下列資力條件者：B=1 (一)自主管機關查獲違規事實當日起前 12 個月內，所有違規產品之銷售額未 達新臺幣 240 萬元者。 (二)辦理公司或商業登記之資本額或實收資本額、在中華民國境內營運資金未達新 臺幣 1 億元者或未具有商業登記者。
工廠非法性加權(C)	一、依法取得工業主管機關核准免辦理工廠登記者：C=1
違規行為故意性加權(D)	過失(含有認識過失或無認識過失)：D=1 註： 1. 本裁處罰鍰基準所稱無認識過失，係指行為人雖非故意，

	但按其情節應注意，並能注意，而不注意者。 2. 本裁處罰鍰基準所稱有認識過失，係指行為人對於構成違規之事實，雖預見其能發生而確信其不發生者。
違規態樣加權(E)	違反本法第 15 條第 1 項.....第 9 款.....者：E=1
違規品影響性加權(F)	一、違規品回收深度經依食品及其相關產品回收銷毀處理辦法第四條第二項第二款報請直轄市、縣(市)主管機關核定為批發商層面者：F= 1
其他作為罰鍰裁量之參考加權事實(G)	違規案件依前揭原則裁罰有顯失衡平之情事者，得斟酌個案情形，敘明理由，依行政罰法規定予以加權，其加權倍數得大於 1 或小於 1。其有加權者，應明確且詳細記載加權之基礎事實及加權之理由。
最終罰鍰額度計算方式	$A \times B \times C \times D \times E \times F \times G$ 元
備註	一、違反本法第 15 條第 1 項.....第 9 款.....，罰鍰額度應依所列之裁罰公式計算應處罰鍰。

食藥署 112 年 10 月 26 日 FDA 食字第 1121302895 號函釋（下稱 112 年 10 月 26 日函釋）：「主旨：有關本署『食品原料整合查詢平臺』使用原則及食品安全衛生管理法第 15 條第 1 項第 9 款之適用疑義……說明：一、本署『食品原料整合查詢平臺』之使用原則，說明如下：（一）本署為提升業者對於食品原料之自主管理，增加食品原料使用資訊查詢之便利性，於本署網站建置有『食品原料整合查詢平臺』，該平臺性質為『查詢資料庫』，將歷年來經安全性評估或經常被詢問之食品原料案例，提供各界查詢檢索……二、有關食品原料是否涉屬食品安全衛生管理法（下稱食安法）第 15 條第 1 項第 9 款所稱從未於國內供作飲食且未經證明為無害人體健康者，說明如下：（一）所稱『從未於國內供作飲食』係指並無於國內廣泛作為食品攝取至一定程度之歷史經驗，且係基於單純食用之目的，而有長期、普遍攝取之事實，如其攝取之目的係基於醫療或藥用目的，則尚難認定為供作飲食使用。……」

113 年 4 月 8 日 FDA 食字第 1129066317 號函釋：「主旨：貴局函詢有關業者販售『○○○○○○○』及『○○○○○○○』產品內容成分疑義……說明：……二、有關食品原料是否涉屬食品安全衛生管理法第 15 條第 1 項第 9 款所稱從未於國內供作飲食且未經證明為無害人體健康者，應依原料來源（含學名、

使用部位)、加工流程、成分含量規格、食用歷史經驗及安全性等相關資訊綜合研判。為協助食品業者判定原料是否可供食品使用，衛生福利部已公告『非傳統性食品原料申請作業指引』，訂定非傳統性食品原料之定義、審查機制、申請程序及申請者應提供之相關資料，以供有需求者提出申請，旨在以科學證據進行審慎評估，以保障消費者健康及為民眾食用安全把關。三、所詢產品所含分疑義，說明如下：（一）荖葉……依農業部所附資料，荖葉傳統上仍以搭配檳榔嚼食為主，雖於產區發展入菜料理，尚難認於國內有廣泛之攝食經驗，故經本署判定為『非傳統性食品原料』。2、茲因荖葉於不同種植、處理條件下，可能含有及釋出不同濃度之丁香酚、乙酸丁香酚酯、甲基丁香酚、甲基黑椒酚及黃樟素等活性成分，故仍須進一步進行安全性評估，以確保消費者之食用安全性。……（二）月桃……本署曾接獲業者依『非傳統性食品原料申請作業指引』檢送『月桃』之『判定是否為非傳統性食品原料之問卷』，惟因資料不足，故判定為『非傳統性食品原料』……」

臺北市政府 108 年 9 月 17 日府衛食藥字第 1083076536 號公告（下稱 108 年 9 月 17 日公告）：「主旨：公告修正本府主管衛生業務委任事項，並自即日起生效。……公告事項：本府前於 94 年 2 月 24 日府衛企字第 09404404400 號公告略以：『……本府將下列業務委任本府衛生局，以該局名義執行之：……（七）食品衛生管理法中有關本府權限事項……』，惟法規名稱已修正，爰修正為……『食品安全衛生管理法』中有關本府權限事項，委任本府衛生局，以該局名義執行之。」

二、本件訴願及補充理由略以：本案爭執之食材荖葉及月桃，屬我國民間傳統食材，如行政機關認有健康或安全疑慮，自應由行政機關負責檢驗荖葉與月桃；依食藥署 113 年 4 月 8 日函釋內容可知，荖葉刻由農業部執行食品原料安全性之研究，荖葉是否屬於非傳統性食品原料，仍有爭議，月桃則已公布為「可供食品使用之原料」；荖葉乃臺灣民間常見之食材，難以期待訴願人知悉荖葉經食藥署認定為不具安全性之食材，顯見訴願人主觀上不具故意或過失；在臺灣之不同族群均視荖葉與月桃為傳統食材，並有長期之食用歷史經驗，原處分未提出荖葉具備危險性之證據，亦無去函詢問臺北市政府原住民族事務委員會之意見，核屬違背職權調查主義；請撤銷原處分。

三、查原處分機關於事實欄所述時、地，查獲訴願人販售之系爭食品含有「荖葉、月桃籽」成分，屬從未於國內供作飲食且未經證明為無害人體健康之原料，有原處分機關 113 年 4 月 24 日調查紀錄表、食藥署 113 年 4 月 8 日函釋等影本附卷可稽，原處分自屬有據。

四、至訴願人主張荖葉及月桃，屬我國民間傳統食材，如行政機關認有健康或安全疑慮，自應由行政機關負責檢驗荖葉與月桃；依食藥署 113 年 4 月 8 日函釋內容可知，荖葉刻由農業部執行食品原料安全性之研究，荖葉是否屬於非傳統性食品原料，仍有爭議，月桃則已公布為「可供食品使用之原料」；荖葉乃臺灣民間常見之食材，難以期待訴願人知悉荖葉經食藥署認定為不具安全性之食材，其主觀上不具故意或過失；在臺灣之不同族群均視荖葉與月桃為傳統食材，並有長期之食用歷史經驗，原處分未提出荖葉具備危險性之證據，亦無去函詢問臺北市政府原住民族事務委員會之意見云云。經查：

- (一) 按食品或食品添加物從未於國內供作飲食且未經證明為無害人體健康者，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；違反者，處 6 萬元以上 2 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，1 年內不得再申請重新登錄；為食品安全衛生管理法第 15 條第 1 項第 9 款、第 44 條第 1 項第 2 款所明定。又所稱「從未於國內供作飲食」係指並無於國內廣泛作為食品攝取至一定程度之歷史經驗，且係基於單純食用之目的，而有長期、普遍攝取之事實，如其攝取之目的係基於醫療或藥用目的，則尚難認定為供作飲食使用；揆諸食藥署 112 年 10 月 26 日函釋意旨自明。
- (二) 次按食藥署 111 年 7 月 13 日 FDA 食字第 1110004864 號函釋意旨，荖葉於國內雖有使用歷史，仍以搭配檳榔嚼食為主，近年雖於產區發展入菜料理，惟食用歷史及族群有限，尚難認於國內有廣泛之攝食經驗。及依食藥署「食品原料整合查詢平臺」查詢列印資料影本所示，「荖葉」屬「未確認安全性尚不得使用之原料」。
- (三) 依卷附原處分機關 113 年 4 月 24 日訪談訴願人之調查紀錄表影本記載略以：「……問：臺端身為何？……答：我是○○○，為○○○負責人……問：……『○○○○○○』……是否為貴商號自製販售？……答：『○○○○○○』……為本商號自製販售……」並經訴願人簽章確認在案。是原處分機關審認系爭食品成分含有「荖葉」，為從未於國內供作飲食且未經證明為無害人體健康之食品原料，訴願人販售系爭食品，違反食品安全衛生管理法第 15 條第 1 項第 9 款規定，並無違誤。又查系爭食品所含「月桃」成分，嗣雖經食藥署「食品原料整合查詢平臺」將之由「未確認安全性尚不得使用之原料」改列為「可供食品使用之原料」，惟不影響上開系爭食品含有「荖葉」成分，訴願人違反食品安全衛生管理法第 15 條第 1 項第 9 款規定之認定。又按食

品安全衛生管理法第 2 條規定，該法所稱主管機關在直轄市為直轄市政府，並經本府以 108 年 9 月 17 日公告，將食品安全衛生管理法中有關本府權限事項委任原處分機關名義執行之，且本件係依前開食藥署函釋、「食品原料整合查詢平臺」所示之資訊認定；若訴願人有將「荖葉」作為食品原料之需求，自得依衛生福利部發布之「非傳統性食品原料申請作業指引」規定，向食藥署申請評估；是就本案適法性之認定，應由食品安全衛生管理法之主管機關認定，訴願人主張本件應詢問本府原住民族事務委員會一節，不足採據。訴願人販售系爭食品，對於相關食品法令規定即應主動瞭解及遵循，並應注意食品及其成分是否從未於國內供作飲食且未經證明為無害人體健康，其未予注意以致違法，即有過失，依法即應受罰。原處分機關審認訴願人違反食品安全衛生管理法第 15 條第 1 項第 9 款規定，爰依同法第 44 條第 1 項第 2 款及裁罰標準暨附表三等規定，審酌訴願人違規情節包括：違規次數（1 次，A=6 萬元）、資力（B=1）、工廠非法性（C=1）、違規行為故意性（D=1）、違規態樣（E=1）、違規品影響性（F=1）、其他作為罰鍰裁量之參考加權事實（G=1）；處訴願人法定最低額 6 萬元罰鍰（ $A \times B \times C \times D \times E \times F \times G = (6 \times 1 \times 1 \times 1 \times 1 \times 1 \times 1 = 6)$ ），並命其立即將商品下架回收，並於 113 年 5 月 17 日前提具銷毀計畫書送原處分機關核定後銷毀，並無違誤。訴願主張，不足採據。從而，原處分機關所為原處分，揆諸前揭規定及裁罰標準，並無不合，應予維持。

五、綜上論結，本件訴願為無理由，依訴願法第 79 條第 1 項，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 連 堂 凱（公出）
委員 張 慕 貞（代行）
委員 王 曼 萍
委員 陳 愛 娥
委員 洪 偉 勝
委員 范 秀 羽
委員 邱 駿 彥
委員 宮 文 祥

中 華 民 國 113 年 9 月 6 日

本案依分層負責規定授權人員決行

如對本決定不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟。（臺北高等行政法院地址：臺北市士林區福國路 101 號）

