

○○○因違反公平交易法事件，不服本會訴願決定，提起再訴願案

發文機關：行政院

發文字號：行政院 89.07.18. 臺八十九訴字第21611號再訴願決定書

發文日期：民國89年7月18日

再訴願人：○○○

再訴願代理人：○○○、○○○

再訴願人因違反公平交易法事件，不服本院公平交易委員會（八九）公訴決字第00三號訴願決定，提起再訴願，本院決定如左：

主 文

再訴願駁回。

事 實

緣前臺灣省菸酒公賣局（以下簡稱公賣局）臺北分局於八十八年五月十二至臺北市○○○路○○巷○○號○○行（負責人為再訴願人）查訪，查有庫存米酒一六一箱，同日並至臺北縣○○鎮○○○路○○號檢查，亦發現再訴願人存放米酒一、一四八箱，總計二六、一八〇瓶，公賣局函請原處分機關本院公平交易委員會就囤積米酒之行為調查結果，以再訴願人有違行為時公平交易法第二十四條之規定，乃依同法第四十一條規定，以八十八年七月二日（八八）公處字第〇七六號處分書，命再訴願人自該處分書送達之次日起，應立即停止不當積存米酒足以影響交易秩序之顯失公平行為，並處以罰鍰新臺幣一百二十萬元。再訴願人不服，向本院公平交易委員會提起訴願，經遭駁回，遂向本院提起再訴願。

理 由

按「除本法另有規定者外，事業亦不得為其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為。」「公平交易委員會對於違反本法規定之事業，得限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣五萬元以上二千五百萬元以下罰鍰；逾期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施者，並按次連續處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止。」為行為時公平交易法第二十四條及第四十一條所明定。本件原處分機關以再訴願人家族持有○○行、○○行、○○行、○○行、○○有限公司、○○有限公司等六張菸酒零售商許可證，其負責人均為再訴願人之妻或子，屬家族企業，且上揭公司或商號之財務運作大多由再訴願人統籌管理，且為實際行為人，故再訴願人為本案行為主體，於八十八年五月十二日被查獲積存米酒二六、一八〇瓶，庫存量遠超過往年之配銷量，其未依設立零售商目的銷售米酒，卻將米酒積存於自己或租用倉庫之行為，破壞市場機能，影響民生「必需品」供應，嚴重影響市場交易秩序，已具商業倫理之非難性，並損及公共利益，乃依行為時公平交易法第四十一條規定，命再訴願人自該處分書送達之次日起，應立即停止不當積存米酒足以影響交易秩序之顯失公平行為，並處以罰鍰新臺幣一百二十萬元。

再訴願人以原處分機關將六家事業之米酒存量視為再訴願人之單獨囤積行為，顯有錯誤，且米酒並非民生必需品，其亦非菸酒零售商，法律上

無供應米酒之責任，又再訴願人係因接獲大量訂單始積極申購米酒，並無囤積之意圖及事實，亦未減少供貨量，原處分機關認其影響米酒秩序，顯高估其影響力云云，訴經本院公平交易委員會訴願決定，以該會於八十八年五月間接獲○○行被檢舉積存米酒涉嫌違反公平交易法案，即依檢舉函請被檢舉人○○行到會陳述，依再訴願人稱○○行（六十二年成立，負責人為再訴願人）、○○行（六十九年成立，負責人為再訴願人之妻）、○○行（七十八年成立，負責人為再訴願之子）、○○行（八十二年成立，負責人為再訴願人之妻）、○○有限公司（八十一年設立，負責人為再訴願人之子）、○○有限公司（八十三年設立，負責人為再訴願人之子）等持有六張菸酒零售商許可證之事業，其進銷貨帳冊雖獨立，但財務及運作大多由再訴願人統籌管理，為上揭公司或商號之實際負責人，此有再訴願人於八十八年六月四日所作陳述紀錄附原處分卷可稽，且再訴願人於訴願理由中亦聲稱其於八十八年二月下旬接獲○○參藥行老闆○○○君請託訂購米酒，即以○○公司、○○行、○○公司等名義向公賣局訂購米酒，足證再訴願人為本案之行為主體，該會將再訴願人之家族事業向公賣局所配售之米酒合併計算，不受不同事業自不同配銷處領酒之影響之認定，尚無違誤。次查所謂之民生必需品，目前雖無任何法律定有明確之定義，惟米酒自三十九年九月上市以來，由於價格低廉、用途廣泛，並受到國人消費習性影響，尤以烹調料理食物更是居於不可或缺之地位，國內消費者對米酒之需求殷切，即便公賣局後來推出「○○米酒」、「○○米酒」欲取代「○○米酒」，亦難改變長期以來國內消費者對米酒之需求，顯見米酒之替代可能性極低，在國內消費者心中之定位甚難被取代，是故公賣局雖未對米酒是民生必需品為明確之表示，但衡諸公賣局每年銷售米酒之數量及國人生活飲食習慣，米酒確實成為國人生活中所不可或缺之民生物資，為民生必需品，實無疑問。按「臺灣省內菸酒專賣暫行條例」第二十九條規定：「菸類及酒類之販賣，非專賣機關或經其許可之零售商不得為之。」在臺灣地區因實施專賣制度，僅有依法經公賣局核准領有許可證之菸酒零售商，始可合法銷售菸酒。米酒在前述專賣條例規定下，僅有經公賣局核准領有許可證之菸酒零售商才可銷售，非一般事業均有銷售權利，欲使米酒銷售網路暢通，滿足消費者之需求，經公賣局核准領有許可證少數菸酒零售商，責無旁貸地負有提供民生必需物資之公共義務，且米酒之產銷特性與一般產品或投資財顯然有異，倘零售商不配銷流通米酒，不滿足消費者之需求，則該等零售商領有菸酒販售許可證之目的為何？令人費解，況僅有透過前開所述菸酒零售商才可銷售米酒，倘若零售商意圖積存米酒以影響價格，進而妨害市場公平交易秩序，損及公共利益，則該等零售商之行為難謂無可非難之處。又該會為能釐清再訴願人被查獲米酒之積存量是否合理，在再訴願人無法自行提出其事業銷、存貨資料時，公賣局為菸酒產銷主管機關，其長期辦理菸酒產銷業務，對於米酒需求之狀況當甚為清楚，該局認定零售商於受檢查時，所存放之米酒數量，如超過其去年同期三個月平均月購買量，而無其他正當理由者，即有囤積米酒之嫌之標準，並輔以平均月購買量較前年同期月平均購買量增加百分之十二作為合理存貨量，原處分之判斷方式不僅有理論之依據，且據公賣局最近五年之產銷明細表顯示，米酒產銷數量雖有微幅波動，但仍有百分之七左右之成長，

該會以前開公賣局所提供之標準及所推估之合理存貨量為再訴願人是否積存米酒之判斷標準，並無不當之處。再者，依公賣局提供再訴願人家族企業八十五年七月至八十七年十二月計三十個月之每月購買米酒數量表中，有十六個月並無配銷紀錄，在有配銷資料中，月配銷數量為一、〇〇〇瓶至八、〇〇〇瓶不等，雖再訴願人指陳其〇〇行於公賣局〇〇分局〇〇配銷處，八十五年及八十六年均分別申購米酒一百五十箱（三、〇〇〇瓶）及一百二十九箱（二、五八〇瓶），並由該處業務員出具證明一紙，姑不論再訴願人所提證明之真實性，〇〇行八十五年八十六年分別申購米酒數量為一百五十箱（三、〇〇〇瓶）及一百二十九箱（二、五八〇瓶），其申購米酒數量仍在一、〇〇〇瓶至八、〇〇〇瓶之範圍內。而再訴願人於八十八年五月十二日被查獲積存之米酒積存數量為二六、一八〇瓶，顯高於過去三十個月之單月配銷量。復查再訴願人於八十八年一月至四月份之配銷資料分別為：三、四〇〇瓶、〇瓶、八三、〇〇〇瓶、一九、〇〇〇瓶，與往年月配銷資料相較，再訴願人於八十八年三、四月間有大量訂購米酒現象，依前揭公賣局認定標準判斷，再訴願人八十七年三月至五月配銷米酒量分別為一、七四〇瓶、七、四〇〇瓶及四、〇〇〇瓶，平均月購量約為四、三八〇瓶，如再考量需求量增加百分之十二，則約為四、九一〇瓶，與再訴願人被查獲積存之數量二六、一八〇瓶，差距懸殊，且再訴願人並未將米酒予以銷售卻將之積存，在米酒傳出即將漲價之際，再訴願人顯有意圖積存米酒影響交易秩序之情事，已具商業倫理之非難性，並損及公共利益，該會認再訴願人之行為違反公平交易法第二十四條之規定，並無違誤。再訴願人雖稱其大量申購米酒之原因之一，係八十八年二月下旬接受〇〇參藥行老闆〇君二千箱米酒之訂單，除〇〇老闆〇君之訂單外，再訴願人平日供應米酒之對象亦多達一百六十餘家，為充足供應顧客需求，故於三月五日〇〇老闆〇君之訂單訂妥後，於三月下旬及四月亦陸續申購米酒。查〇〇參藥行每月米酒之需求量約為一百箱（二、〇〇〇瓶），年需求量估算約一、二〇〇箱，在其一次訂購二、〇〇〇箱，倘先不論究該訂購是否屬實，該訂單亦於三月五日已即訂妥，再訴願人於八十八年三月十日本院將「菸酒稅法」草案送立法院審議，產生惜售、囤積及搶購事件之後，於同年三月十七日報紙批露本院通過「菸酒稅法」草案後，仍大量申購米酒情形而言，〇〇參藥行之訂購顯與再訴願人之大量訂購米酒無直接之關聯。再訴願人復稱其平時供應米酒之對象多達一百六十六多家，包括小吃店、餐廳、羊肉爐等，然再訴願人並未就提出具體事證，倘再訴願人所言屬實，則其以往之酒申購量均已足夠供給其所述一百六十多家顧客之需求，另〇〇參藥行老闆〇君之訂單亦於三月五日訂妥，足認再訴願人於三月十七日後大量申購米酒之理由，與其所稱係為充足供應其顧客平常需求及履行其與〇〇參藥行老闆〇君之契約，並不足採。另再訴願人指摘該會忽略再訴人於八十八年一月至四月之進貨總數為五千二百七十箱，加上去年零星存貨，總數當在五千三百箱左右，次同年五月十二日被查獲積存米酒一、三〇九箱而被認定有「囤積」之嫌，就再訴願人已於短短四個月間，銷售高達近四千箱米酒之事實未予究明，且再訴願人迄原處分作成時，尚有一千八百五十箱之米酒未依約交付予〇〇中藥店云云，以再訴願人於該會調查時無法提到其銷、存貨資料，於訴願程序亦未能提出相

關事證，再訴願人上揭所陳事由尚難採據；再訴願人家族八十八年三月計訂購米酒八三、〇〇〇瓶，四月訂購一九、〇〇〇瓶，與往年單月訂購量相較，顯有大量訂購情形，再訴願人亦自陳於八十八年三、四月銷售米酒約僅三、四百箱，合計約有八、〇〇〇瓶，雖再訴願人稱公賣局配銷處於三月底將訂購之米酒陸續運到，惟其並未將貨全數交付給訂貨客戶，卻將米酒積存於自家之倉庫，或運往〇〇所租用之倉庫，所謂大量訂購之理由尚難採信，其積存米酒之意圖明顯，再訴願人雖其已於短短四個月間銷售高達近四千箱之米酒，然其於八十八年五月十二日被查獲存放米酒一、一四八箱計二六、一八〇瓶為明確之事實，尚難因再訴願人前以大量申購米酒行為及而後之大量銷售行為，而可認其存放大量米酒之行為有合法化之理由，故再訴願人所訴，洵難採信。又訴稱因參加第一屆特優零售商競賽活動而大量申購菸酒，〇〇公司及〇〇公司分別於八十七年十月及八十八年一月起改向他配銷處配銷菸酒，該會認前開公司與〇〇行於八十八年三、四月間有異常進貨情形，實有未當一節，查再訴願人於訴願書中所附證據，僅有公賣局〇〇分局〇〇配銷處就〇〇行於八十五年度申購米酒一五〇箱，八十六年度申購米酒一二九箱，由該處業務員提出之證明乙紙，惟據公賣局〇〇分局所提供再訴願人家族八十五年七月至八十八年四月之每月購買米酒數量表，〇〇行於〇〇配銷處自八十五年七月至八十七年十二月止，並無配銷資料，前開再訴願人所提之證明，尚欠明能力，倘據再訴願人所提證明亦僅有八十五年及八十六年而無八十七年之配銷資料，〇〇行於八十八年三月購買一〇、〇〇〇瓶（原處分書誤載為一、〇〇〇瓶）米酒，與八十七年同期相較，難謂無異常情形；〇〇公司依公賣局之資料顯示於八十五年七月以後僅購買一、〇〇〇瓶（再訴願人稱八十五年購買八、〇〇〇瓶），八十六年購買一二、一八〇（再訴願人一四、一八〇瓶），八十七年三、四月購買四、一四〇瓶（再訴願人亦稱八十七年購買四、一四〇瓶），〇〇公司於八十七年十月改向〇〇配銷處申購米酒後，於八十八年三月購買三二、〇〇〇瓶，據前所述，〇〇公司就其八十七年三、四月與八十八年三、四月之購買量兩相比較，難不讓人就〇〇公司於八十八年三月大量購買米酒之情況產生懷疑；再訴願人亦自陳除〇〇公司為參加比賽外，其他公司或商號均屬正常進貨，此有再訴願人八十八年六月四日於〇〇行之陳述紀錄附原處分卷可稽，再訴願人所訴實難採信。再訴願人亦訴稱係以其家族企業〇〇有限公司名義參加公賣局活動，〇〇公司八十八年一至四月營業額約三千四百萬（再訴願人指稱應為四千六百餘萬），再訴願人認其中米酒所占比例不大，惟據公賣局之資料顯示，該公司在八十八年一月訂購米酒三、四〇〇瓶，三月訂購酒米酒二七、〇〇〇瓶，四月訂購一七、〇〇〇瓶，訂購數量難謂不大，倘若與〇〇公司八十七年同期並無任何購買量比較（八十七年僅於十二月購買一、四六〇瓶），再訴願人之理由顯不足信，該會認前開三家公司於八十八年三月、四月有異常進貨情形，並無違誤，遂駁回其訴願，經核並無不妥。至再訴願人訴稱原處分及原決定就「足以影響交易秩序」或「影響交易秩序」之判斷，有濫用權力之情形，且認定其積存米酒欠缺法律上依據云云，查事業為配合預期之顧客需求及預防缺貨情形發生，一般而言，在產銷管理上均會留有存貨，惟倘存貨量並不符合常理有囤積居奇之嫌，則其行為難謂無可非

難性。公賣局為菸酒產銷主管機關，其長期辦理菸酒產銷業務，對於米酒需求之狀況當甚為清楚，故該局之認定之標準，應屬公正、客觀；原處分機關除參酌前開公賣局所提供標準外，並以平均月購買量前年同期月平均購買量增加百分之十二作為合理存貨量之參考，況原處分機關為維護市場競爭秩序之主管機關，就維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭促進經濟之安定與繁榮，基於自身之職權為獨立自主之判斷，不受其他機關拘束，是以，再訴願人訴稱原處分機關僅片面憑公賣局所提供之資料及陳述為認定再訴願人是否有積存米酒事實之標準，實屬誤會。又再訴願人訴稱公賣局在配銷米酒之制度及方式上之疏失云云，原處分機關業已移請主管機關財政部依法查處，倘公賣局就此確有可責之處，與再訴願人意圖囤積存米酒為足以影響交易秩序之顯失公平行為，違反公平交易法之規定，仍屬二事，不能因公賣局之疏失，即就再訴願人違反公平交易法規定予以免責。零售商領有銷售菸酒之許可證，雖無任何法律及命令明文規定其應負供應米酒之責任，及此供應米酒之責任或義務之程度及範圍如何，惟在施行菸酒專賣制度下所形成米酒產銷之限制與特異性，按一般經驗法則合理之推斷，該等零售商對米酒之配銷流通、滿足消費需求，自難謂無任何責任與義務，業經本院公平交易委員會（八九）公訴字第0090八號再訴願答辯書辯明在卷，所訴核不足，原處分及原決定均應予以維持。

據上論結，本件再訴願為無理由，爰依訴願法第七十九條第一項及第九十九條第二項決定如主文。

訴願審議委員會主任委員	張自強
委員	王俊夫
委員	郭介恆
委員	劉代洋
委員	劉春堂
委員	李復甸

中華民國八十九年七月十八日發文

院長 唐 飛

如不服本決定，得於決定書送達之次日起二個月內向臺北高等行政法院提起行政訴訟。