裁判字號：臺中高等行政法院 104 年度訴字第 248 號 行政判決
裁判日期：民國 104 年 12 月 24 日
案由摘要：食品安全衛生管理法事件

臺中高等行政法院判決　　104 年度訴字第 248 號
104 年 12 月 10 日辯論終結

原　　告　頂新製油實業股份有限公司
代　表　人　陳茂嘉
訴訟代理人　陳世杰　律師
　　余明賢　律師
　　賴柏翰　律師
被　　告　彰化縣政府
代　表　人　魏明谷
訴訟代理人　林惠娟
　　陳昭君
　　林民凱　律師

上列當事人間因食品安全衛生管理法事件，原告不服衛生福利部中華民國 104 年 5 月 29 日衛部法字第 1030033917 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：緣衛生福利部食品藥物管理署（下稱食藥署）於民國 103 年 10 月 9 日以電子郵件通知彰化縣衛生局，有關原告自越南「DAI HANH PHUC CO.,LTD」（下稱越南 DHP 公司）以食用油名義輸入之牛、豬油脂及椰子油等產品僅作為飼料用，並不用於食品（食油），該局於 103 年 10 月 10 日派員至原告位於彰化縣永靖鄉中山路 2 段 60 號處所稽查，並要求原告提供自越南 DHP 公司輸入牛油、豬油及椰子油之販賣對象資料，是日原告提供味全食品工業股份有限公司（下稱味全公司）等 13 家牛油販賣對象資料、正義股份有限公司（下稱正義公司）等 67 家豬油販賣對象資料及統清股份有限公司（下

稱統清公司）1 家椰子油販賣對象資料予該局。彰化縣衛生局復於 103 年 10 月 24 日接獲臺南市政府衛生局以傳真通報，統清公司於 103 年 5 月 30 日曾委託臺灣三菱商事股份有限公司（下稱三菱公司）代購之精製牛油產品，經該局詢問三菱公司，其表示該批牛油係向原告所購買，彰化縣衛生局乃於 103 年 10 月 24 日再次前往原告處所調查，原告始坦承確有販售牛油給三菱公司；另食藥署於 103 年 10 月 24 日通知彰化縣衛生局，原告販售椰子油之販賣對象尚有道揚國際有限公司（下稱道揚公司），經該局於 103 年 10 月 24 日向原告詢問，原告始坦承因不同椰子油來源並未分槽存放，無法釐清越南椰子油之流向，於 103 年 10 月 28 日再提供道揚公司等 19 家販賣對象（含統清公司）。因原告提供之「牛油」及「椰子油」皆有遺漏販賣對象資料，該局爰於 103 年 10 月 24 日要求一併清查所有「豬油」販賣對象資料，原告始於 103 年 10 月 29 日以電子郵件提供該局 103 年度越南豬油販賣對象資料尚有一志油行等 19 家業者。被告審認原告於 103 年 10 月 10 日、103 年 10 月 24 日稽查時未提供完整違規油脂產品之販賣對象資料，又未依限於 103 年 10 月 27 日中午前提報完整販賣對象資料，規避追查問題「豬油」、「牛油」及「椰子油」三項產品之流向，已分別違反行為時食品安全衛生管理法（103 年 12 月 10 日修正第 47 條）第 47 條第 10 款規定，爰以 103 年 11 月 10 日府授衛食字第 1030380961 號裁處書（下稱原處分）併案裁處新臺幣（下同）900 萬元（1 行為裁處 300 萬元），原告並已繳納罰鍰。然其對於原處分仍表不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

㈠被告於 103 年 10 月 9 日接獲食藥署通知，稱原告由越南 DHP 公司以食用油名義輸入之脂、油類產品疑似僅能作為飼料用，被告遂偕同訴願機關、臺灣彰化地方法院檢察署於 103 年 10 月 10 日（週五）至原告調查，除要求原告提供本件相關之 101 年自越南 DHP 公司進口之椰子油販賣對象資料及 103 年自該公司進口之牛油、豬油販賣對象之外，實仍包含越南大使館簽證、採購流程、供應商管理作業準則等共計 34 項文件（原

證1）。原告當日就牛油、椰子油、豬油立即分別提供味全公司等13家、統清公司、正義公司等67家，共計81家之相關販賣資料。惟因資料繁多，且被告所要求之資料均需以人工的方式從原告1萬6千餘筆之出貨單中逐一核對、影印始能提供，故即便在10月10日已提供高達1,151頁，仍無法全數整理完成。矧被告又於103年10月11日（週六）要求原告須於隔日（週日）下班前提供牛油、椰子油、豬油之所有銷售憑證、磅單及廠商簽收單據或發票。據此，原告自上至下多數員工均配合加班，於103年10月12日即週日下午又再提供1,095頁之文件予被告（原證2）。被告又於103年10月24日（週五）下午3時至原告要求清查，並於當日晚間7時左右製作訪談紀錄，要求原告於103年10月27日即週一中午前提供剩餘未盡之販賣對象（按：由於被告製作訪談紀錄時約為週五下午7時，已逾下班時間，且103年10月25、26日為假日，故實際能清查被告要求提供之資料的時間僅有103年10月27日上午區區數小時）。原告除當場提供包括三菱公司之銷售資料外，並即時告知被告：「因為本公司需要找出貨單等紙本資料逐批核對下游名單，且員工加班會被誤解在銷毀資料，僅能在正常工作時數內整理資料，無法於貴局要求之103年10月27日中午前提供資料，最快僅能於103年10月31日前清查完畢，是否有遺漏之下游名單」（原證4第2頁第22至25行）。詎被告仍強人所難，強行要求原告須於103年10月27日即週一中午前提供所有資料。原告勉力達成，於103年10月28日再提供數家椰子油販賣對象資料，並於103年10月29日提供數家牛油、豬油販賣對象資料，然被告仍以原處分認定原告有食品安全衛生管理法第47條第10款「規避、妨礙或拒絕本法所規定之查核」，並針對牛油、椰子油及豬油分別裁處至該條之最高限額300萬元（合計900萬元）。

㈡針對「拒不提供資料」之處罰，食品安全衛生管理法係規定於第47條第11款，原處分援引同條第10款為裁罰基礎，顯有適用法規錯誤之違法，應予撤銷：

1. 按食品安全衛生管理法第47條第10款規定：「規避、妨礙或拒絕本法所規定之查核、檢驗、查扣或封存」，同條第11款

復規定：「對依本法規定應提供之資料，拒不提供或提供資料不實。」上述二款係在規範不同行政法上義務違反之態樣。就文義解釋言，雖拒不提供所應提供之資料或有可能落在第 10 款規避、妨礙查核之文義範圍，惟依體系解釋言，立法者既已將「未能依行政機關要求提供資料」之行為態樣獨立規定於同條第 11 款，解釋上自應將該違反行政法上義務之情形排除於第 10 款之外。至於同條第 10 款則係規範「藉故不讓被告承辦人員進入廠內查核」或「使被告承辦人員無從取驗油品」等態樣。

2. 次按「食品安全衛生管理法第 47 條第 10 款所稱規避查核係指主管機關實施查核作業時，需違規行為人協力配合始能進行，而違規行為人藉故不予協力配合，致使無從為之而言。至於違規行為人單純未據實坦承違規犯行，因主管機關並無因此不能進行查核之情形，即不該當於上開規定所稱之規避查核要件。且揆諸業者對依本法規定應提供之資料，拒不提供或提供資料不實之行為，既經立法者考量其行為本質之特殊性及所危害之法益，而特別於行為時食品安全衛生管理法第 47 條第 11 款明定其裁處之法據，如其行為未同時侵害該條第 10 款所保護之法益者，自不得併依此款規定予以論處，否則，即有單一違規行為重複評價之違誤。查本件原告之從業人員於被告上開各次稽查時固未即時承認有違規情事，然並無藉故不讓被告承辦人員進入廠內查核，或使被告承辦人員無從取驗油品之情事，此稽諸前揭食品業者稽查紀錄表可明，並為被告所不爭執，堪認屬實。是本件原告既始終接受被告多次進入廠內之查核及取樣送驗，並無使被告不能進行查核作業之情事，依上開說明，殊難因其未立即坦承上開違規事實，即認定符合行為時食品安全衛生管理法第 47 條第 10 款規定之行為態樣。」此有鈞院 103 年度訴字第 176 號判決可參。則立法者於 102 年修法時針對「資料提供義務」之違反，刪除原條文中「不能提供」之處罰態樣後單獨列於第 11 款，顯係因立法者考量其行為本質及所危害法益之特殊性，有意作更細緻之規範，益徵第 10 款「規避查核」與第 11 款「拒不提供資料」分屬食品安全衛生管理法分別保護之不同法益，除

非拒不提供資料導致主管機關不能進行查核，應認其行為不該當第 10 款「規避查核」之要件，否則即有單一違規行為重複評價之違誤。

3. 原處分裁罰理由無非以：「前揭三菱公司販賣對象資料未於 103 年 10 月 27 日中午前提供」、「前揭除統清公司以外之 18 家販賣對象資料未於 103 年 10 月 27 日中午前提供」、「前揭 19 家販賣對象資料未於 103 年 10 月 27 日中午前提供」等情。然依食品安全衛生管理法第 47 條明文規範及鈞院上揭見解，咸認為未能提供資料之行為應適用者實乃該條第 11 款之規定。且原告先後於 103 年 10 月 10 日、同年 10 月 24 日接受被告進入廠內進行稽查，未曾有何藉故妨礙承辦人員進入查核之情事，此觀原處分裁罰書之記載甚明。是原告行為並不構成該條第 10 款妨礙、規避查核之裁罰要件。

4. 被告雖辯稱伊區分 2 款的標準係：第 11 款「對依本法規定應提供之資料，拒不提供或提供資料不實」係指「全然不提供資料或提供的資料並非主管機關要的資料」，而第 10 款「規避、妨礙或拒絕本法所規定之查核」則是指「提出的資料不完全」云云，然所謂「提出的資料不完全」，就該等未經提出之資料亦可涵攝於第 11 款「拒不提供」之規範態樣中，並無被告所稱之區別。

㈢食品安全衛生管理法第 47 條第 11 款並未處罰「客觀上不能提供」之情形，原告因各款油品供應商眾多，導致無法特定產品來源，實有客觀上不能提供之情形，本件亦不該當該款裁罰要件：

1. 按「原第 35 條以義務人『不能』或『不願』提供為要件，修正後第 47 條第 11 款則以『拒不提供』或『提供資料不實』為要件。就行為態樣而言，『拒不提供』相當於『不願提供』之情形，即客觀上能提供，主觀上卻不願或拒絕提供之意。原第 35 條所謂『不能』提供之情形，於修正後第 47 條第 11 款規定中並無相對應之內容，換言之，對於客觀上『不能』提供產品來源之情形，新法已無處罰之明文。查被告以原告因『當日進貨來源共有 5 批，經受處分人分裝後再售出，無法確認不符規定產品之確切來源』，認有『不能』提供之情形

。惟原處分裁處時，修正後之第 47 條第 11 款規定已不再處罰『不能提供』之情形。依從輕原則，被告自應適用修正後之新法，認原告之情節不受行政裁罰。」臺灣臺北地方法院 103 年度簡字第 41 號行政訴訟判決參照（原證 6）。是若行為人之行為並非有意延宕，而係其確有難以履行行政義務之情，其行為即無可歸責，不問理由皆予裁罰，實係強人所難，尚非法之所許。

2. 本件與前開案件事實相似，原告長期合作牛油、椰子油及豬油之供應商眾多，不同來源之同種食用油進貨後既未分槽存放，客觀上無法在未經驗證情形下，立即正確地指出「越南進口之 101 年椰子油及 103 年牛油、豬油流向何下游廠商」。被告命提出「上開年度越南進口食用油」流向乙事，原告於 10 月 27 日前實有客觀上不能提供之情。依前開見解，在新法修正後，「客觀上不能提供」既已不屬食品安全衛生管理法第 47 條第 11 款處罰之行為態樣，本件自不該當本款之裁罰要件。是被告依第 10 款裁罰，顯然錯誤認知本款意旨。上情原告已詳述於訴願補充理由書㈡，詎訴願機關仍視若罔聞。

㈣原處分之瑕疵無法經行政訴訟程序治癒，應予撤銷。被告另行追加及調查證據已違反處分同一性：

1. 按「查行政訴訟法第 255 條第 2 項固規定：『原判決依其理由雖屬不當，而依其他理由認為正當者，應以上訴為無理由。』惟該法條係規定於行政訴訟法第 3 編『上訴審程序』，而同法第 2 編『高等行政法院第一審訴訟程序』，並無相同之規定，原審法院應無適用該規定作成判決之餘地，乃原判決以其結果並無二致為由，駁回上訴人在原審之訴，即有未洽。」最高行政法院 100 年度判字第 1714 號判決參照（原證 7）。從而若原處分適用法規錯誤，則因行政法院無類似訴願法第 79 條第 2 項之規定，故應認法院及被告不得變更處分理由之法律基礎。又同院 100 年度判字第 1891 號判決意旨亦認倘於訴訟中，行政機關變更原處分裁罰所根基之事實認定範圍，造成事實調查之不便利，不惟有延滯訴訟之不當，更造成訴訟標的不同，自不得准許。（原證 19）

2. 姑不論原告於 103 年 10 月 27 日前（即被告要求原告提供資料

的期限）實有客觀上不能提供之情，故不該當食品安全衛生管理法第 47 條第 11 款及第 10 款，且因原處分認定之事實，依據鈞院上揭見解，至多僅有第 11 款而無第 10 款之適用，則原處分依據第 10 款裁處，核屬適用法規顯有錯誤，且法院及被告不得變更處分理由之法律基礎，故依法僅能撤銷原處分及訴願決定。

3. 然被告竟於訴訟中變更其所依據之事實，稱原告有「刪除電腦 D 槽」、「將資料藏於員工後車廂」之規避、妨礙查核情事云云，惟此與原處分以原告「未於 103 年 10 月 27 日中午前提供販賣對象資料」之事實全然無關，造成事實調查之不便利，此由被告須藉由聲請鈞院「調閱彰檢 103 年度矚訴第 2 號全卷宗或聲請當日承辦檢察官到庭作證」始能證明原告是否有「刪除電腦 D 槽」、「將資料藏於員工後車廂」之情形即明。依前揭最高行政法院 100 年度判字第 1891 號判決見解，被告變更後之事實既已與原處分明示記載之基礎全然相左，造成鈞院在事實調查上之不便利，顯與「爭點原則」有違，則該變更或補充陳述不得成為認定原處分是否合法之基礎，而毋需准被告證據調查之聲請。

4. 原告並無被告所稱「刪除電腦 D 槽」之情事，否則地檢署豈有不就此部分事實起訴之理。另就「將資料藏於員工後車廂」乙事，實係因原告員工江淑端於該段期間均忙於整理各行政機關索取資料之要求，將部分職務所掌之「人事簽呈資料」攜帶回家處理，始生檢方「將資料藏於員工後車廂」之誤解。檢方之所以至後車廂取得該等人事簽呈，實係因渠等先於原告電腦中發現該人事簽呈影本，後欲查閱紙本，江淑端始主動告知檢方紙本在其車上並指引檢方至其車上取得該人事簽呈，且該車上之人事簽呈亦僅係江淑端因業務而自行留存之簽呈影本而非正本。從而，倘使原告有意規避、妨礙或拒絕被告查核，自不會將該等資料仍留存於原告電腦系統中，更不會經檢方詢問紙本何在即主動引領至車上拿取。何況該等資料亦係原告之人事簽呈，非被告所要求提供之「銷售對象資料」，自與食品安全衛生管理法第 47 條第 10、11 款無涉。上情於該案起訴書記載甚明：「江淑端負責頂新公司人

事資料管理、辦理勞健保及總務事項……再於同日某時將其所掌管包括相關人事簽呈等資料，藏於其所駕駛之車牌號碼2937-WF號自用小客車後車廂內。」可稽（原證21）。

㈤本件不符合食品安全衛生管理法第47條第10款規定應予裁罰之要件，被告認定事實與適用法規均有違誤：

1.按行政官署對於人民有所處罰必須確實證明其違法之事實，最高行政法院32年判字第16號判例參照。第按「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」行政罰法第7條定有明文。又按「規避、妨礙或拒絕本法所規定之查核、檢驗、查扣或封存。」食品安全衛生管理法第47條第10款亦有明文，即文義上皆以行為人具有「故意」為必要，立法機關顯係認定行為人「過失致行政機關無法查核」及「客觀上無法供行政機關查核」時並無施以裁罰之必要。而且，被告欲依據前開規定裁罰，應證明原告有「故意」拒不提供資料或提供資料不實之規避、妨礙或拒絕查核、檢驗、查扣或封存等行為，始足當之。如鈞院103年度訴字第176號案件即認該案原告既始終接受被告多次進入廠內之查核及取樣送驗，並無使被告不能進行查核作業之情事，殊難因其未立即坦承上開違規事實，即認定符合食品安全衛生管理法第47條第10款規定之行為態樣。另臺北高等行政法院103年度訴字第1271號判決亦認定：「殊難因原告未於第一時間提供正確資料，即認定符合原告此舉該當行為時食品衛生管理法第47條第10款規定之行為態樣。」且訴願機關衛生福利部於他件關於未提供食品管理法規定應提供之資料時，亦認應依該法第47條第11款予以裁罰，並未適用同條第10款（原證18）。

2.原告自始至終均配合被告多次進入廠內之查核及取樣送驗，並無故意不提供，或使被告不能進行查核作業之情事。因被告要求原告提供之資料繁多，原告確實需要時間逐一比對整理，並非故意不提供。承前所述，被告於103年10月10日至原告調查時，原告「當日」且「立即」就牛油、椰子油、豬油分別提供味全公司等13家、統清公司、正義公司等67家，共計81家之相關販賣資料，此亦經原處分記載甚明，原告於當時確實已竭盡所能完成被告要求，縱當日提供資料有些微

疏漏，亦屬常情。則原告何須就其他些微數家再行「故意」隱瞞而規避、妨礙或拒絕被告查核，原處分之認定實有違經驗法則。又資料繁多無法全數整理完成，嗣原告又應被告103年10月11日電話要求，於隔日下班前又提供牛油、椰子油、豬油之所有銷售憑證、磅單及廠商簽收單據或發票等共計1,095頁之文件予被告。

3. 原告各種油品均有數家廠商，如牛油即分向澳洲與越南兩地進口，並於運回廠內後儲存於同一油槽內。因於未釐清前著實難以確知其販賣對象，故當被告要求原告提供「越南油品」之販售對象時，原告未能於尚未完全釐清前率而提供，以免造成社會恐慌，絕非故意不提供而規避被告查核。且原告既主動以書函或電子郵件提供包括道揚公司、一志油行等各油品販賣對象資料，已如原處分所載，主觀上自不可能有「故意不提供資料，藉以規避、妨礙或拒絕被告查核」之情。

4. 依被告提供之食品衛生稽查結果通知單（本院卷第121至124頁）可見，被告至原告稽查時，原告已提出總豬油銷售量，並將牛油、豬油、椰子油所使用的產品品項及流向彙整於該次稽查之附件一至三（同上卷第124頁第5至7點），並詳細將進、出口之數量逐一告知被告，並經被告確認此與食藥署所提供之進口牛油、豬油及椰子油數量吻合（同上卷第123頁第2點）。原告亦已詳細說明各年度進、出貨量未盡一致的理由在於將購入之「食用原料油（或稱粗油）」精製為「食用成品油」過程中必然造成之損耗（該比例即業界慣稱之「得率」），以及100年仍有庫存等原因所致（同上卷第122頁），並無被告所稱「拒絕及時提供」、「當場原告表示未悉數提供」之情形，益徵原告在被告命原告補件之103年10月12日前所提供之資料，確係原告當時所認知之完整資料。

5. 綜上，「未能提供完整資料」，在法律上本非食品安全衛生管理法第47條第10款所規範之行為態樣，且前揭事證均顯示原告於103年10月10日未能提供完整之銷售對象，係因時間過於緊迫所致之意外疏漏，縱非屬「事實上於當日無法提供」，至多亦僅係「過失致行政機關無法於當日完成查核」，絕非食品管理法第47條第10款所規範之「故意」規避、妨礙

或拒絕被告查核。

㈥被告未審酌裁處罰鍰時依法應審酌之事項，即逕行一律裁處最高罰鍰，有裁量怠惰之瑕疵；且此裁量額度與其他地方自治團體裁罰基準有明顯差距，顯有違比例原則、平等原則等裁量濫用之瑕疵：

1. 按「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意」，行政程序法第 9 條定有明文。次按「裁處罰鍰，應審酌違反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上義務所得之利益。」行政罰法第 18 條第 1 項定有明文。又按「行政裁量事項，在立法者授權之範圍內，行政機關有其自由形成空間，法院僅得依一般法律原則，享有有限度之審查權限，審查裁量有違法情事。……法院在認定個案中有無『裁量怠惰』時，必須極其小心，要視該被指為漏未考量之衡量因素，在個案中之權重以為決定。……是以任何處罰裁量，其裁量時所應衡量之因素，均應遵守行政罰法第 18 條第 1 項之規定，而以該法規範所窮盡分類之二大衡量因素子集合為準，而此等子集合在裁量過程中一定要予以考量，不予考量即屬裁量怠惰。」最高行政法院 101 年度判字第 60 號判決參照（原證 8）。

2. 被告未衡酌原告之受責難程度、所生影響均相當輕微，且並無違反行政法上義務所得之利益，逕自一律處以罰鍰之最高額，顯有裁量怠惰之瑕疵：

⑴受責難程度：原處分認定原告違反之行政法上義務為「未於 10 月 27 日前提供油品販賣對象資料」，惟牛油部分，原告早於 10 月 24 日即向被告說明三菱公司曾向原告購牛油，並無遲延提供販賣對象之情；椰子油及豬油部分，原告早於 10 月 10 日即已先提供一批共 68 家（1 家椰子油、67 家豬油）予被告，其餘至遲亦於 10 月 29 日前（被告設定期限後 2 日內）整理、提供完畢。且原告已於 10 月 24 日訪談時強調，因相同種類產品存放於同一油槽中，故對於特定日期、批次或來源的油品之販賣對象，確有難於短時間內釐清的困難，而原告難於 10 月 27 日前提供完整資料之原因，被告早已知悉，此有彰化縣衛生局訪談紀錄可知，是原告可

受責難程度甚低。

⑵所生影響：原告要求寬限之原因係為求盡量提供正確、完足之販賣對象資料，然原告至多僅遲延 2 日，且為釐清販售對象之必要時間，所生影響當屬輕微。

⑶違反行政法上義務所得之利益：被告認定原告「未於 10 月 27 日前提供油品販賣對象資料，而遲於 10 月 28、29 日始提供」，惟在 10 月 27 日至 10 月 29 日原告提供完整資料之 2 日內，相關產品早已停止販售，並無可能產生任何「違反行政法上義務所得之利益」。原處分亦未敘明原告影響食品安全之重大危害程度如何？是否已獲取不法暴利，非重罰不足以懲戒等情事。

⑷綜上，縱原告有違反行政法上義務，但其受責難程度、所生影響均相當輕微，且並無違反行政法上義務所得之利益。況且，原告於被告於 102 年 11 月 18 日作成原處分前，即提出書面說明，承認其有提出之資料不實，並提供與臺南市政府衛生局產品標示相片相同之「葉綠素色素 ERKA15」標示資料予被告，被告行使裁量權時就此部分對原告有利之事實未予一併予以斟酌。甚者，原告所提供之全數銷售對象資料，均係由原告主動配合提出而非由被告經由搜索、扣押而取得。是被告未審酌上開情事及行政罰法第 18 條第 1 項之要件，即逕行一律科以罰鍰之最高額度 300 萬元，顯屬裁量怠惰應予撤銷。

3. 原處分有違比例原則，且有權力濫用之違法：

⑴按行政機關行使裁量權，除應遵守一般法律原則（如誠實信用原則、平等原則、比例原則）外，亦應符合法規授權之目的，並不得逾越法定之裁量範圍。且該行政處分需適合於行政目的要求，並不得逾越必要範圍外，尚需與所欲達成之行政目的間保持一定之比例，始足當之，否則即屬濫用權力之違法，最高行政法院 83 年判字第 2219 號、90 年判字第 1807 號判決參照。又「比例原則包括適當性、必要性及衡量性三原則，而衡量性原則又稱狹義之比例原則。適當性指行為應適合於目的之達成；必要性則謂行為不超越實現目的之必要程度，亦即達成目的須採影響最輕微之

手段；至衡量性原則乃指手段應按目的加以衡判，質言之，任何干涉措施所造成之損害應輕於達成目的所獲致之利益，始具有合法性。」（吳庚，行政法之理論與實用，第59、60頁）及行政程序法第7條：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」

⑵原處分違反適當性原則：原處分以原告未如期提供油品流向資料而裁罰，其目的在於確保該等油品不會持續流入市面，並得以確認產品流向。惟查，原告早已於裁罰前1個月（103年10月11日）起即停止生產，且於原處分作成前將近半個月即已將被告所需資料悉數提供其參考，是被告之裁罰並無助於加速取得其所需資料，亦未利於實質行政目的之達成。

⑶原處分違反必要性原則：從立法意旨觀點來看，食品管理法第41、47條規定係為使人民有盡速提供政府機關所需資料之義務。如前所述，原告係客觀上暫時無法提供，非怠於提供或不願提供，且已事先向被告說明，被告擁有決定提供資訊時限之權限，應審酌原告無法如期提供資料之客觀上困難並選擇對人民權益損害最少之方式為之，被告於酌定期限時非不得參考原告之意見定103年10月31日為最後期限，亦可促使原告盡快提供資料。詎被告明知原告於10月27日提供資料有重大困難，仍執意以該日為最後期限，並於原告主動提供資料後仍於11月10日做出原處分之最高額度裁罰，顯未選擇對人民權益損害最少之方法為之而有悖於必要性原則之違法。

⑷違反衡量性原則：原告於本案係因資料龐大而需時間整理，故請求延長提供資料之時限，僅係暫時未能提供，並非規避、妨礙或拒絕，詎被告逕行裁處最高罰鍰額度，其所為手段所欲達成之行政目的間有何關係？蓋食品安全衛生管理法第41、47條之行政目的，無非係為使人民有盡速提供政府機關所需資料之動機，原告已於原處分前提供被告

所需資料，相較於原告自行評估之日期（10 月 31 日）更提前 2 至 3 日，則原處分所為之裁罰手段不僅無法利於行政目的達成，反有權力濫用之嫌，導致原告將公司資產用於支付罰鍰，而無法對社會產生貢獻，則被告所造成之損害與欲達成目的之利益顯失均衡，違反行政程序法第 7 條揭櫫之比例原則，屬逾越權限或濫用權力者，依法應撤銷之。

㈦臺北市政府就相同事件訂有裁罰基準，被告雖不受拘束，但亦值酌參。依該裁罰基準足徵原處分已顯不相當之額度裁罰，有違平等原則：按臺北市政府訂有「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」，針對違反食品安全衛生管理法第 47 條第 10 款之裁罰額度基準訂為「第 1 次處罰鍰 3 萬元至 8 萬元整」。若欲裁處最高額度，須「第 10 次以上處罰鍰 150 萬元至 300 萬元整」之情形，方有適用。本件被告所適用與臺北市政府衛生局所適用者係同為全國性法規，非自治條例，基於法治國原則與平等原則，相同事件在全國裁罰之標準應具有相當性，且本件事實影響範圍遍及全國，更應參酌援引。惟原告乃首度因相同事件受裁罰，若依上開裁罰基準，罰鍰額度至多僅 8 萬元，與原處分裁罰 900 萬元相距甚遠，顯已違反憲法第 7 條揭櫫之平等原則及其所派生之禁止恣意原則。

㈧原處分違反行政法上「一行為不二罰」原則，應予撤銷：

1. 按「一行為不二罰原則』，又稱『禁止雙重處罰原則』，顧名思義，指就人民同一違法行為，禁止國家為多次之處罰，其不僅禁止於一行為已受到處罰後，對同一行為再行追訴、處罰，也禁止對同一行為同時作多次之處罰……從法治國家所要求之法安定原則、信賴保護原則以及比例原則均不難導出一行為不能重複處罰之要求。」為許宗力大法官對司法院釋字第 604 號解釋所表明之協同意見。此原則乃係憲法位階之基本原則，目的在於「防止國家重複地針對違法行為施行其處罰權」，故國家對行為人施加多種處罰時是否違反一行為不二罰原則，關鍵在於該等處罰之評價對象是否係「同一行為」之一部或全部，始足避免國家以錯綜複雜之法律對「同一行為」重複評價而導致行為人承受過度不利之後果，最

高行政法院94年6月庭長法官聯席會議亦說明綦詳（原證13）。最高行政法院104年度判字第509號判決亦認須「針就個案具體情節，斟酌法條文義、立法意旨、期待可能、受責難程度、所生影響及社會通念或專業倫理等綜合決定之。」

2. 按「自然一行為」係指單純的一個決意一個動作，或雖由若干部分組成但仍基於一個決意，且時間與空間緊密連結，旁觀者通常視之為一個行為。且依林錫堯大法官之見解，對法規所要求之多數作為之不作為，於應為之作為係同種類之作為義務且基於同一目的，應認係為「一行為」；除非法規要求係不同種類之作為，方屬「多數行為」（原證10、14）。司法院釋字第503號解釋意旨：「違反作為義務之行為，如同時構成漏稅行為之一部或係漏稅行為之方法而處罰種類相同者，則從其一重處罰已足達成行政目的時，即不得再就其他行為併予處罰，始符憲法保障人民權利之意旨。」曾華松大法官於此號解釋之協同意見書：「『一事不再罰』或『一事不二罰』原則，就行政制裁而言，係指違法行為人之同一違法行為，亦即其基於單一之決定，或自然意義下之單一行為，違反數個法律；其與通常複數之違反行政義務行為，係由於各別之決意或自然意義下之複數行為有別，不得以同一事實和同一依據，給予兩次以上行政處罰。」（原證22）

3. 被告要求提供牛油、椰子油與豬油資料均係同種類之作為義務，且係源於同一上游廠商，即原告向越南DHP公司進口油品，故基於清查該公司油品於我國流向之同一目的。且被告係於同一時間要求提出該三種油銷售對象資料，其於103年10月10日製作之食品衛生稽查結果通知單亦未區別油種而各自製作。甚者，於被告為裁處前給予原告說明機會時，亦係以單一函文通知原告（原證17），是各行為時間與空間又緊密連結。從而，由期待可能、受責難程度、所生影響及社會通念或專業倫理等參考因素，綜合前述法條文義、立法意旨，均無將牛油、豬油及椰子油之資料提出義務認定為數行為而分別裁處之理由。原告於103年10月27日前提供之牛油、椰子油與豬油銷售對象名單縱有疏漏，亦屬自然一行為。

4. 被告雖辯稱自越南進口的牛油、椰子油與豬油之「進口年度

、販賣對象、製成產品」並不相同而應分別裁處云云，訴願決定理由亦以「進口年度、販賣對象、製程產品、接獲舉報單位」等不同，作為是否為「一行為」之判斷標準，而非判斷「是否係同一行為遭重複處罰」，如此將導致只要「進口年度、販賣對象、製程產品、接獲舉報單位」等不同，即可重複裁罰，將衍生數千、數萬個行為而分別受到裁罰」之荒謬情形。渠等另創嶄新見解，將「自然上一行為」變相解釋為「違犯行為」之不同，係懾於社會氛圍而有所誤認。況且，原處分並非針對原告向越南 DHP 公司進口「食用原料油」並於精製為「成品油」後之販售行為予以裁罰，則「進口年度、販賣對象、製成產品」與行為數之判斷有何關係，已有未明。而原處分亦非依據「進口年度、販賣對象、製成產品」而分別裁罰，故被告答辯邏輯亦與原處分行為數之認定方式不符。反之，被告於處分前係要求原告提出「自越南 DHP 公司進口食用原料油並於精製為成品油後」之銷售對象名單，自屬原告之單一資料提出義務，縱有違反亦僅係單一行為，實無嗣後再強行依油種而區分三案分別裁罰之理由。

5. 被告雖稱食品業者對於「每項食品」均有「溯源追蹤」之義務，故稱「法條就規定產品項目、材料來源有不同規範」云云，惟該「溯源追蹤義務」與「資料提供義務」並無關係。被告至原告進行查核油品流向時，原告顯係基於單一決定而依據被告指示提供資料，不可能針對不同油品而產生各自獨立的決意，依前揭釋字 503 號解釋理由書及曾華松大法官之協同意見書意旨，原告提供資料係基於單一決定之一行為。

㈨實務見解均認為不得僅因產品品項不同而分別裁處，倘違法的「舉動」（而非行為）愈多，僅係違法行為之不法內涵升高，並得於決定罰鍰額度輕重時予以斟酌，不應逕認其係數行為：

1. 棉籽油案：新北市政府雖針對一級黑麻油 3KG、花生油 18KG、芝麻香油 3L 等 25 項油品之標示不實情形，分別裁處罰鍰 20 萬元，但針對該案原告未據實提供資料之行為，僅認定係「單一行為」而依據食品安全衛生管理法第 47 條第 11 款予以裁罰，未因產品不同而分論併罰，前開裁罰方式亦經訴願機關

予以維持（原證 18）。

2. 臺灣產經案：此該行政機關因被告推銷販售效能型內褲（女性用）及效能型內褲（男性用）產品有違反藥事法第 69 條規定情事，乃依同法第 91 條第 2 項規定，各處 500 萬元罰鍰。法院就其事實認定販賣不同品項產品仍係基於單純的一個決意，而屬自然的一行為：「倘原告於緊密的時空關連，反覆出現的違反同種行政法上義務行為，應可認為屬於一行為。查原告所為效能型內褲有醫療效能之宣傳行為，可認為其係基於單純的一個決意，雖其宣傳行為內容包含有販售男用、女用效能型內褲，因其時間與空間緊密，旁觀者通常視之為一個宣傳行為，核諸上開說明，原告所為應屬於自然的一行為，尚難以其宣傳內容因標的不同而據以認原告多次違反藥事法上義務構成要件行為。從而，被告以原處分二認原告之宣傳內容涉及女性用及男性用效能型內褲，共計 2 件違規行為，各處原告 500 萬元罰鍰，即有違反一行為不二罰之原則，於法自有未合。」（原證 23）。

3. 藥事廣告案：按「又藥物廣告係為獲得財產而從事之經濟活動，倘藥物廣告之行為人違規登載、刊播與核准事項不符之廣告，即應受處罰。而該違規廣告可能為一次或長期持續反覆實施之多次廣告行為，在停止登載、刊播以前，其違規事實一直存在，而與前揭決議所示以遞送具有通信性質之文件為營業，其違法行為可能為一次或長期持續反覆實施之多次遞送行為相似，參照上揭決議意旨……行政機關不得再就行為人接獲處分書前所為之其他違規廣告予以處罰……倘該次處罰之違法廣告則數愈多（一行為數舉動），該違法行為之不法內涵升高，即所謂『違法行為之量的增加』，行政機關即得於法定罰鍰額度內予以斟酌加重處罰」最高行政法院 101 年度判字第 202 號判決可稽（原證 24）。即行政機關作出處分予以裁罰之前的一次或長期持續反覆實施違法舉動，僅涉及不法內涵之高低，即所謂「違法行為之量的增加」，並影響行政機關對於罰鍰多寡之衡量，不應逕認係數行為而藉此突破立法者對於罰鍰額度高低之制定權限。同理，針對行為人單一決意造成行政義務違反，其所涉及產品數量之多寡，

至多僅能作為行政機關於法定罰鍰額度內酌定金額之依據，亦不得作為行為人的行為數認定依據。

㈩返還公法上不當得利：被告以原處分對原告處罰鍰900萬元，原告並於103年12月10日繳納，依前揭法律規定及說明，原處分既應撤銷，則本件罰鍰即失所附麗，被告受領原告繳納之罰鍰即屬無法律上原因。是被告就本件應返還之罰鍰，應自103年12月10日受領日起負遲延責任；原告請求判命被告給付自103年12月10日起至清償日止，按週年利率百分之五計算之遲延利息。退步言，按「行政處分已執行者，行政法院為撤銷行政處分判決時，經原告聲請，並認為適當者，得於判決中命行政機關為回復原狀之必要處置。」行政訴訟法第196條第1項定有明文。故原處分既屬違法而應撤銷，則被告應依該項規定返還原告已繳納之罰鍰，自不待言等情，並聲明求為判決⑴撤銷訴願決定及原處分。⑵被告應返還原告900萬元及自103年12月10日起至清償日止按年利率5%計算之利息。

三、被告則以：

㈠食藥署103年10月9日以電子郵件通知彰化縣衛生局，原告由越南DHP公司以食用油名義輸入之牛油、椰子油及豬油脂、油類產品僅作為飼料用，並不用於食品（食油），被告遂於103年10月10日至原告公司稽查，並要求原告提供自越南DHP公司輸入牛油、椰子油及豬油之販賣對象資料，當日原告提供味全公司等13家牛油販賣對象資料、統清公司1家椰子油販賣對象資料及正義公司等67家豬油販賣對象資料。103年10月24日臺南市政府衛生局以傳真通報被告，統清公司於103年5月30日收到委託三菱公司代購之精製牛油產品，經三菱公司表示，該批牛油係向原告所購買，被告遂於103年10月24日再次前往原告調查，原告才坦承確實有販售「牛油」給三菱公司。另食藥署於103年10月24日通知被告，原告販售椰子油之販賣對象尚有道揚公司，被告於103年10月24日向原告調查，原告才坦承因不同椰子油來源並未分槽存放，無法釐清越南椰子油之流向，才於103年10月28日再提供道揚公司等19家販賣對象（含統清公司）。因「牛油」及「椰子

油」皆有遺漏販賣對象資料，故被告於 103 年 10 月 24 日要求原告一併清查所有「豬油」販賣對象資料，原告才又於 103 年 10 月 29 日以電子郵件提供 103 年度越南豬油販賣對象資料尚有一志油行等 19 家業者。實非如原告辯稱，其後係主動以書面資料或電子郵件補正。且原告將不同來源牛油（豬油或椰子油）產品進口運回廠內後，因產品相同用途，分別儲存於同一油槽中而無法釐清自越南 DHP 公司輸入之牛油、椰子油或豬油販賣對象，即應於被告要求提供自越南 DHP 公司輸入油品之販賣對象資料時，將已混了原告油品之販賣對象據實全部提供，而非待被告一再追查，才辯稱無法釐清，因為既然不同來源的油已混放於同一油槽中，就不可能因為時間的經過，原告就可以釐清越南油販賣對象。故因原告於被告 103 年 10 月 10 日、103 年 10 月 24 日稽查時未提供完整違規油脂產品之販賣對象資料，又未依限於 103 年 10 月 27 日中午前提報完整販賣對象資料，規避被告追查問題油品流向，嚴重耗費行政調查資源，造成問題產品下架延宕及社會動盪與民眾恐慌，並破壞消費市場信心，被告爰認其違反食品安全衛生管理法第 47 條第 10 款規定，以原處分一案裁處 300 萬元，合計裁處 900 萬元整。

㈡依行政程序法第 159 條規定，行政機關依其權限或權職為規範機關內部秩序及運作，得就中央法律規定之執行訂定裁量基準，惟是否訂定裁量基準係行政機關權限，本縣雖未訂定裁量基準，惟仍會審視個案違規情節，如違規情形、影響層面、各縣市政府針對類似案件之裁處情形等狀況，予以斟酌。原告引用之「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」，係依據違反食品安全衛生管理法第 47 條第 10 款規定所訂定之統一裁罰基準表，於第一次違規時處罰鍰 3 萬元至 8 萬元整，但在該基準內亦註明「情節重大者，視具體個案裁處罰鍰，不受前開裁處金額限制」。原告未完整提供之販賣對象資料係被告 103 年 10 月 24 日接獲臺南市政府衛生局及食藥署通知才再循線追查者，已距被告第 1 次調查日期（103 年 10 月 10 日）有 2 星期（14 日）之久，此期間原告均隱而未提供，嚴重耗費行政調查資源，造成下游廠

商釐清及問題產品下架延宕與社會動盪及民眾恐慌，並破壞消費市場信心。

㈢原告違反三個法定資料提供義務，且有銷毀或藏匿各類資料等行徑，明顯有規避被告之查核及行政資源耗損。同時，引發社會不安、民眾恐慌等情節重大，明顯違反食品安全衛生管理法第 47 條第 10 款等規定：

1. 查食品安全衛生管理法第 47 條第 10 款規定「規避、妨礙或拒絕查核」之裁罰要件，所謂「規避」不應狹隘指物理性之不讓承辦人進入廠內稽查，應包含所有藉故不配合、不提供或提供不完整之資料等情事，致使查核受到阻礙或不完整，如未提供完整販賣對象資料，致使被告無法完整追查問題油品流向，故原告確有規避查核等行為，並無疑義。蓋被告於 103 年 10 月 10 日、103 年 10 月 24 日至原告稽查時，明確要求原告提供牛油、椰子油及豬油等三項產品之販賣對象及下游廠商等資料供查核，原告拒絕及時提供；被告復命其於 103 年 10 月 27 日中午前繳交上開資料供查核，然原告除有規避當場應提供之作為義務外，復有由公司同仁隱匿或銷毀上開資料等行為，加上未於期限內完整提供上開三種查核資料，明顯有該當上開法律所課與之三個作為義務，且嚴重妨礙被告追查違規產品及其流向。

2. 查食品安全衛生管理法第 1 條立法目的主要在保護消費者，維護國民健康，並規範食品業者應遵守之事項。今倘若食品業者得以「不同來源進口運回廠區內後，因產品用途相同，均儲存於同一油槽為由」，即可免除或規避食品安全衛生管理法所規範之提供義務責任（包含提供產品之確切來源、流向），進而規避衛生主管機關之查核、檢驗、查扣或封存，則該法將形同虛設，而無法保障食品安全及國民健康。又食品安全衛生管理法課與食品販賣者確實提供「不同種類食品來源」之義務，旨在利於主管機關進行「每項食品」後續之源頭追蹤，防止不合格產品之產製者繼續產製販售，危害消費者飲食安全。基此，每項食品來源的提供義務，即為一個法定責任之課與，違反者，當觸犯一個行政法上之作為義務而得依法裁罰，方符合法規範目的。

3. 食品安全衛生管理法第 47 條第 10 款與第 11 款規定，分別列有「規避」、「妨礙」、「拒絕」或「提供資料不實」等違規要件。換言之，本規範之行為係獨立之違法類型，構成要件並不以業者嗣後是否完成補正為前提要件。又所謂「規避」、「妨礙」、「拒絕」，參照法規範目的及資料提供之責任課與，在認定上，應自行為人之動機、目的、手段、市場地位、履行情況等因素綜合研判。依此，「規避」、「妨礙」、「拒絕」，均不應狹隘指物理性之不讓承辦人進入廠內稽查，應包含所有藉故不配合、不提供或藏匿資料等違規情事；而「拒不提供」，則相當於「不願提供」之情形，即客觀上能提供，主觀上卻不願或拒絕提供之意。基此，舉凡有明顯妨礙或規避之方式或手段，如銷毀、藏匿，而生增添行政機關調查困難之虞時，自均該當上開法律所課與作為義務之違反。原告對所進口上述油品本應負有各類產品來源之提供義務，係法律所課與之協力義務。其自越南進口的牛油、椰子油與豬油之進口年度、販賣對象並不相同，所製成之產品亦不相同，實非如原告所稱係一行為；復就嗣後原告所提供之數量、來源及下游廠商等明細亦皆不完全相同而言，顯然為三個不同作為義務之履行，如有單一義務之違反提供者，依法自得認定為一個違反行政法上之違規行為，依法裁罰。
4. 被告於 103 年 10 月 10 日查核時，曾要求原告提供越南牛油、豬油、椰子油販賣對象時，當場原告表示因要釐清越南牛油、豬油及椰子油販賣對象有困難，故未悉數提供。然於 104 年 10 月 13 日被告配合彰化地檢署至原告廠區搜索時卻發現所有電腦 D 槽全部刪除，且部分資料又藏於原告員工之後車廂，此部分可請鈞院調閱彰檢 103 年度矚訴第 2 號全卷宗或聲請當日承辦檢察官到庭作證，即可明瞭原告確實有規避、妨礙或拒絕提供資料等重大違法情事，此其一。
5. 又原告遲未提供牛油販賣對象三菱公司等資料，上開資料之獲得，係被告於 103 年 10 月 24 日接獲臺南市政府衛生局以傳真通報後，被告主動於 103 年 10 月 24 日再次前往原告調查，原告才坦承而提供，已如前述，顯見其內部應有資料可為核對，否則原告為何可以嗣後坦承，故其違規行為明顯屬實，

此其二也。又食藥署於 103 年 10 月 24 日通知被告，原告販售椰子油販賣對象尚有道揚公司未查核，被告再次前往調查時原告始坦承屬實，均足以彰顯原告有蓄意規避及拒絕配合調查等行為，且其惡行重大，否則為何被告一經接獲通報查核，原告即坦承無誤，亦徵其違規情節重大，此其三也。

6. 因原告提供之牛油及椰子油之販賣對象皆有故意遺漏，被告於 103 年 10 月 24 日又要求原告一併再詳實清查豬油販賣對象資料是否缺漏，原告方於 103 年 10 月 29 日以電子郵件提供豬油販賣對象資料尚有一志油行等 19 家業者。顯見，原告先前所提供資料均有故意不實提供而生規避、妨礙調查之實。故原告所辯稱事後主動以書面資料或電子郵件補正資料等語，顯然與事實有違，尚不足採。

7. 再依食品業者有關國外進口原料及產品之銷售，均應有其內部控管機制，方符合經驗法則。產品進口或販售時，原告內部即應清楚知道來源供應代號與銷售地點，顯然非無法提供確切來源與下游廠商名單，故原告所為在在彰顯其係故意規避或妨礙、拒絕提供資料。從而，原告有三個法定作為義務之違反，且其違規情節重大，被告依法分別裁罰，揆諸法令規定與說明，尚無不合。

㈣關被告絕無濫權調查情事：按法律規定，食品業者本就應有準備相關資料供機關查核之協力義務；且被告所為調查項目，均依照衛生福利部於 103 年 10 月 9 日電子郵件要求調查之三個品項「牛油、豬油、椰子油」進行調查，且係依照越南代表處回傳越南公商部之函文顯示資料所進行之行政調查，尚無有濫權調查之虞。另依行政程序法第 36 條有關行政調查之規定，倘或行政機關之行政調查有濫權或逾越法令規定範疇與目的者，被調查者非不得依國家賠償法主張救濟。再者，受調查業者通常均為國內食品大廠，對於自我權益捍衛甚是重視，為避免造成食品業者、銷售業者或消費者恐慌進而造成食品市場混亂。是以，被告於進行食品安全之稽查行為時，斷無濫權請求業者提供多項與稽查無關資料之可能。

㈤有關規避稽查行為數判斷應以「數行為判斷」之理由說明：

1. 按所謂「一行為不二罰原則」，又稱「禁止雙重處罰原則」

，乃現代民主法治國家之基本原則，其本意即禁止國家對人民之同一行為，予以相同或類似之措施多次處罰，致承受過度不利之後果。立法者對於違規事實一直存在之行為，考量該違規事實之存在對公益或公共秩序確有影響，除使主管機關得以強制執行之方法及時除去該違規事實外，並得藉舉發其違規事實之次數，作為認定其違規行為之次數，從而對此多次違規行為得予以多次處罰，並不生一行為二罰之問題，故與法治國家一行為不二罰之原則，並無牴觸。另參照臺北高等行政法院 101 年度訴字第 2019 號判決略以「所謂行政法上之一行為，須就個案具體情節，斟酌法條文義、立法意旨、制裁意義、期待可能性與社會通念等因素決定之。」因此，非單純以違規查緝行為日作為判斷違規行為可罰性之唯一準則。從行政制裁角度言，本件違規事實，原告係對於被告所要求之三項不同種類產品所應提供之下游廠商名單等資料，分別有未於第一次完整提供之規避稽查之違規行為，應屬各別違法行為而非「同一違法行為」，且因其所應提供資料之差異，及事後各別補充提供不同之資料等行徑觀之，亦絕非其所強調時間空間緊密關聯之「自然意義下之單一行為」，故被告針對其所分別違反之作為義務，考量其違規情節及對法益侵害程序等要件，依法裁罰，並無不當。

2. 為確保國人飲食衛生安全，食品安全衛生管理法第 1 條揭櫫其立法目的為「管理食品衛生安全及品質，維護國民健康」，為達成此目的，該法規範各級衛生主管機關輔導及管理責任，與食品業者自主管理及應遵守義務，以保障食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑之安全衛生，及維護國民生命、身體健康。除食品安全衛生管理法外，依該法第 8 條第 4 項授權訂定的「食品良好衛生規範準則」分別就食品業者製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣食品或食品添加物之作業場所、設施及品保制度之管理予以規範。本案原告為食品製造、販賣業者，依規定其使用之原材料，應符合法令規範，並有可追溯其來源的相關資料或紀錄；使用食品添加物時，秤量及投料須建立重複檢核程序，並作成紀錄；製程及品質管理有異常現象時，除應建立

矯正及防止再發生之措施外，亦應作成紀錄；另每批成品銷售時，亦應有相關文件或紀錄等，供衛生主管機關依法查檢或資料提供之要求。

3. 被告於接獲食藥署通知，原告由越南 DHP 公司以食用油名義輸入之牛油、椰子油及豬油脂、油類產品僅作為飼料用，並不用於食品(食油)，爰依法要求原告分別提供自越南 DHP 公司輸入牛油、椰子油、豬油三個品項產品之販賣對象資料及數量，原告負有依法提供資料之三個法定作為義務，然原告卻僅提供三個品項之部分販賣對象資料及數量，經被告接獲其他機關通報後再前往調查時，原告才以不同來源油品已混放在同一油槽、釐清販賣對象有實質困難、須要時間整理資料等理由搪塞拖延，規避行政調查，造成無法及時追查問題油品流向，使問題油品繼續在市場上流通，被製作成食品供國人飲食下肚。為杜絕此種情形，讓消費者儘速知悉問題油品或其製品品項、流向，避免問題產品封存、下架、退貨延宕，而讓國民繼續食用，或造成下游廠商無法及時退貨、求償損失。實無為了減輕業者負擔，而限縮作為義務情形。

4. 被告認三個品項、三個作為義務違反，乃因食藥署通知被告稽查時，即載明涉嫌違規之食品品項為牛油、椰子油及豬油三項脂、油類原料油產品，非被告自行將產品分為三個品項，且不同油類原油有其不同的製造加工流程及不同的供應流向，故科予原告三個資料提供作為義務。若業者依法提供資料，被告亦不會濫權裁罰。且臺灣彰化地方法院及智慧財產局法院判決大統長基食品廠股份有限公司代表人及其受僱人製售油品攙假案件時，亦將產品分為 8 大類品項，而分別科處刑責。故以產品品項區分行為數應無疑義，亦可據此要求業者遵守法令規範，避免業者自恃財力豐厚，而規避、妨礙稽查。如此，主管機關方可有效率地執行問題食品追查、封存、下架等事宜，以保護弱勢消費者食的安全。此外，臺灣彰化地方法院 102 年度矚易字第 1 號、102 年度易字第 1074 號針對大統長基食品廠股份有限公司之刑事判決，亦係針對不同種類之食品如橄欖油、純麻油、苦茶油等八大類油品分別認定其違規行為而各別裁處刑責及科處罰金，亦非以同一日

查緝行為或生產行為遂單純認定屬一行為；智慧財產法院刑事判決 103 年度刑智上易字第 13 號刑事判決，亦係相同見解，併予說明。

㈥就有關裁罰最高罰鍰金額，揆諸法規範目的及被告違規情節重大、影響法益甚廣等因素，尚稱合理妥適：

1. 按行政機關為行使法律所授與裁量權，應遵循法律授權目的及範圍，必須實踐具體個案正義，顧及法律適用之一致性及符合平等原則。故法律既明定罰鍰之額度，授權行政機關依違規之事實情節為專業上判斷，就不同案件分別為適當之裁罰，此乃法律授權主管機關裁量權之行使。又裁處罰鍰應審酌個案違規行為應受責難之程度、所生影響及因違規行為所得之利益，並得考量受處罰者之資力，此稽之行政罰法第 18 條之規定可明。此外，又裁處罰鍰，除督促行為人注意其行政法上義務外，尚有警戒貪婪或規避作為義務之責任，此對於食品業者與經濟重大違規等行為，因其影響層面甚大、造成社會法益廣泛下，尤其重要。是以行政機關對於違反行政法上義務之行為作成裁罰處分時，如無逾越法定之裁量範圍，且業已衡酌所造成危害等法規範目的、行為應受責難程度及所生影響下，縱然裁處法定最重額度之罰鍰，尚難謂違反比例原則。

2. 原告援用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冀為減輕罰鍰等理由，惟按各行政機關所訂定之裁罰基準本有其自我裁量權限，被告未必受他機關裁量基準之拘束，當得本自我行政調查與事實認定等權限裁罰。被告基於主管機關之裁量權，綜合本件違規情節重大等因素，認為非處原告最高罰鍰，實無法達到前開食品安全衛生管理法之立法目的，揆諸前揭說明，並未逾越法定裁量範圍，亦未違反比例原則、平等原則，依法並無不合。故原告所述，顯非可採。

㈦原告主張資料提供義務之違反，應適用食品安全衛生管理法第 47 條第 11 款，然而原處分適用同條第 10 款，係屬適用法律錯誤乙節：

1. 按食品安全衛生管理法第 41 條第 1 項規定：「直轄市、縣（

市）主管機關為確保食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑符合本法規定，得執行下列措施，業者不得規避、妨礙或拒絕：：一、進入製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣場所執行現場查核及抽樣檢驗。二、為前款查核或抽樣檢驗時，得要求前款場所之食品業者提供原料或產品之來源及數量、作業、品保、販賣對象、金額、其他佐證資料、證明或紀錄，並得查閱、扣留或複製之。……」據上，食品業者對於衛生主管機關進入製造、販賣等場所查核及抽樣檢驗時，不讓稽查人員進入、不提供產品供查核、檢驗；對於主管機關要求提供佐證資料、產品來源或流向紀錄時藉故拖延；要求暫停作業及停止販賣並封存產品時，仍持續製造或販賣；命接受衛生講習無正當理由不派員前往均可能構成規避、妨礙或拒絕之行為。實非如原告所稱，資料提供義務之違反，僅能適用食品安全衛生管理法第47條第11款規定，而無食品安全衛生管理法第47條第10款規定之適用餘地。不然第41條第1項第2款規定，豈不是不能規範於此條款中。

2. 至於資料提供義務之違反，被告如何適用食品安全衛生管理法第47條第10款、第11款規定？被告依法律條文之文義解釋，認為食品業者對於依法應提供之資料（如本案之販賣對象資料及販賣數量）完全不提供（如：販賣對象有A至J十家，一家的資料也不提供給主管機關）或提供之資料經查證後發現是假的（如：販賣對象有A至J十家，卻提供與本案無關之資料及數量），則被告會認為該食品業者「拒絕提供資料或提供資料不實」而依食品安全衛生管理法第47條第11款規定處分。惟若食品業者經主管機關要求提供販賣對象及販賣數量資料時，應提供之資料有A至J十家，然藉故拖延，只先提供A至C三家及其數量，或只提供十家販賣對象中，出貨量較少的那幾家，而規避或隱匿販賣數量較大的下游業者等，造成主管機關追查不法產品困難，以致無法及時封存、下架違規產品時，被告會認為該食品業者有規避或妨礙查核行為，而依食品安全衛生管理法第47條第10款規定處分。

㈧聲請調查證據：請求鈞院調閱彰檢103年度矚訴第2號全卷宗

或聲請當日承辦檢察官施教文、姚玎霖到庭，以證明原告確有規避或妨礙、拒絕被告依法查核及請求資料提供之作為義務等語，資為抗辯，並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、兩造之爭點：原告行為是否該當食品安全衛生管理法第 47 條第 10 款「規避、妨礙或拒絕本法所規定之查核、檢驗、查扣或封存」之規定？抑或該當同條第 11 款「對依本法規定應提供之資料，拒不提供或提供資料不實」？被告以原告未完整提供牛油、豬油、椰子油三項產品之販賣對象等資料，認定其為三個違規行為而各裁罰 300 萬元，是否適法？被告以每一違規行為均裁罰最高額罰鍰，是否違反比例原則、平等原則？

五、爰就本件所涉食品安全衛生管理法第 47 條第 10 款及第 11 款之適用爭議，分述如下：

㈠按「直轄市、縣（市）主管機關為確保食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑符合本法規定，得執行下列措施，業者不得規避、妨礙或拒絕：一、進入製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣場所執行現場查核及抽樣檢驗。二、為前款查核或抽樣檢驗時，得要求前款場所之食品業者提供原料或產品之來源及數量、作業、品保、販賣對象、金額、其他佐證資料、證明或紀錄，並得查閱、扣留或複製之。」「有下列行為之一者，處新臺幣 3 萬元以上 3 百萬元以下罰鍰……十、規避、妨礙或拒絕本法所規定之查核、檢驗、查扣或封存。十一、對依本法規定應提供之資料，拒不提供或提供資料不實。」為食品安全衛生管理法第 41 條第 1 項第 1 款、第 2 款、第 47 條第 10 款、第 11 款定有明文。

㈡本件兩造對於被告先於 103 年 10 月 10 日派員至原告廠區稽查，要求原告提供自越南 DHP 公司進口牛油、豬油及椰子油之產品流向，當日原告提供味全公司等 13 家牛油販賣對象、正義公司等 67 家豬油販賣對象及統清公司 1 家椰子油販賣對象。嗣被告於 103 年 10 月 24 日接獲臺南市政府衛生局傳真通報，統清公司曾經委託三菱公司向原告代購精製牛油產品，被告乃於 103 年 10 月 24 日再次前往原告廠區稽查，原告坦承確

有販售牛油予三菱公司；另被告再於 103 年 10 月 24 日接獲衛福部食藥署通知，原告販售椰子油之對象尚有道揚公司，再經被告於當日向原告查詢，原告坦承不同椰子油來源並未分槽存放，無法釐清越南椰子油之流向，遂於 103 年 10 月 29 日再提供道揚公司等 19 家販賣對象。上述事實均為兩造所不爭執，並有相關函文附卷為憑，自堪採信。因原告提供之「牛油」及「椰子油」皆有遺漏販賣對象資料，被告即於 103 年 10 月 24 日要求一併清查所有「豬油」販賣對象資料，原告始於 103 年 10 月 29 日以電子郵件提供被告 103 年度越南豬油販賣對象資料尚有一志油行等 19 家業者。

㈢本件原告於 103 年 10 月 10 日被告首次派員稽查時，並未提供三項油品之完整銷售名單。茲分述如下：⑴「牛油」部分：原告於 103 年 10 月 10 日僅提供味全公司等 13 家銷售名單，嗣於 103 年 10 月 24 日於被告接獲臺南市政府衛生局傳真通報後，二度前往稽查，原告始再提供三菱公司 1 家銷售名單。⑵「椰子油」部分：原告於 103 年 10 月 10 日首次稽查時，僅提供統清公司 1 家銷售名單，嗣於 103 年 10 月 24 日被告接獲衛福部食藥署通知後，再向原告查詢，原告始於 103 年 10 月 28 日再次提供道揚公司等 19 家銷售名單。⑶「豬油」部分：原告於 103 年 10 月 10 日首次稽查時，僅提供正義公司等 67 家銷售名單，嗣經被告於 103 年 10 月 24 日要求一併清查豬油銷售流向，原告始於 103 年 10 月 29 日再提供一志油行等 19 家銷售名單。揆諸原告所為，係以陸續提供油品銷售之「局部資料」，造成被告稽查之錯誤判斷，逕認業已掌控全部油品流向，因而延宕被告對其他下游業者及相關產品之完整稽查，形成社會對食品安全管理之重大疑慮。從而，原處分認定原告陸續提供「局部資料」之行為，嚴重耗費行政調查資源，造成產品下架拖延及社會心理恐慌等語，構成食品安全衛生管理法第 47 條第 10 款之「規避」行為，並非無據。

㈣原告主張食品安全衛生管理法第 47 條第 10 款規定：「規避、妨礙或拒絕本法所規定之查核、檢驗、查扣或封存」，同條第 11 款復規定：「對依本法規定應提供之資料，拒不提供或提供資料不實。」上述兩款係為規範違反行政法義務之不同

行為態樣。故就文義解釋而言，拒不提供所應提供之資料或可解為第 10 款之「規避、妨礙」，惟依體系解釋，立法者既將「未能依行政機關要求提供資料」之行為態樣獨立規定於同條第 11 款，自應將該違反行政法上義務之情形排除於第 10 款之外。至於同條第 10 款則係規範「藉故不讓被告承辦人員進入廠內查核」或「使被告承辦人員無從取驗油品」之態樣等語。被告則稱適用法條並無錯誤，蓋因原告並非「拒不提供（完全不提供資料）」或者「提供不實資料」，故與食品安全衛生管理法第 47 條第 11 款之要件不符。但查，食品業者經主管機關要求提供販賣對象及販賣數量資料時，僅提供「局部資料」，延宕主管機關即時稽查其他下游業者，以致無法迅速封存或命令下架，即與食品安全衛生管理法第 47 條第 10 款所稱之「規避」相符。經核被告對於食品安全衛生管理法第 47 條第 10 款及第 11 款之解讀，並無悖逆法理或違反常情（理由詳如后述），足堪採信。

㈤按食品安全衛生管理法第 47 條第 10 款所規定之「規避、妨礙或拒絕」等行為態樣，就其文義固屬「積極」之作為態樣，但並未排除行為人亦得以「消極」之不作為方式而達到相同之目的。行政罰法第 10 條第 1 項規定：「對於違反行政法上義務事實之發生，依法有防止之義務，能防止而不防止者，與因積極行為發生事實者同。」此即所謂「不純正不作為」之違法概念（參見林錫堯，行政罰法，第 13-14 頁，元照，2005 年 10 月初版三刷；蔡震榮、鄭善印，行政罰法逐條釋義，第 203 頁，新學林，2006 年 1 月，一版一刷；陳清秀，行政罰法，第 110-111 頁，新學林，2014 年 9 月，二版一刷）。上述「不純正不作為」之違法概念，依據行政罰法第 10 條第 1 項之規定，須以行為人「依法有防止之義務者」為限。換言之，倘若本件原告對於油品銷售之完整流向，負有法定揭露之義務，即屬對於「隱匿油品銷售流向」負有防止之義務。因此本件關鍵即為：被告稽查時要求原告提供油品銷售之「完整流向」，有無法律依據？

㈥食品安全衛生管理法第 41 條第 1 項第 2 款規定：「直轄市、縣（市）主管機關為確保食品、食品添加物、食品器具、食品

容器或包裝及食品用洗潔劑符合本法規定，得執行下列措施，業者不得規避、妨礙或拒絕：……二、為前款查核或抽樣檢驗時，得要求前款場所之食品業者提供原料或產品之來源及數量、作業、品保、販賣對象、金額、其他佐證資料、證明或紀錄，並得查閱、扣留或複製之。……」同法第 42 條亦規定：「前條查核、檢驗與管制措施及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」而衛福部依據上述法律授權訂定之「食品查核檢驗管制措施辦法」第 8 條第 1 項亦規定：「主管機關得要求業者出示相關文書、表單、單據等書面資料或電磁紀錄，以供查閱。」綜上所述，根據上揭法律及法規命令，食品業者均應提供銷售流向之相關紀錄，以備查驗，自無疑義。被告固然援引食品安全衛生管理法第 8 條第 4 項授權訂定之「食品良好衛生規範準則」作為法律基礎，然查「食品良好衛生規範準則」係就食品之製造、倉儲、運輸、檢驗、回收及品管等衛生標準所為規定，其中第 12 條規定：「食品製造業依本準則規定所建立之相關紀錄、文件及電子檔案或資料庫至少應保存 5 年。」亦僅限於上開食品製造、倉儲、運輸、檢驗、回收及品管之衛生資料，並非銷售流向之資料保存義務。被告援引上開法條指為食品業者具有提供銷售流向之法律根據，顯係張冠李戴，並非妥適。原告提供油品銷售完整流向之法定義務，應為食品安全衛生管理法第 41 條第 1 項第 2 款所稱：「……二、為前款查核或抽樣檢驗時，得要求前款場所之食品業者提供原料或產品之來源及數量、作業、品保、販賣對象、金額、其他佐證資料、證明或紀錄，並得查閱、扣留或複製之。……」及「食品查核檢驗管制措施辦法」第 8 條第 1 項之規定：「主管機關得要求業者出示相關文書、表單、單據等書面資料或電磁紀錄，以供查閱。」原告既負有上述義務，然其陸續提供油品銷售之「局部資料」而非「完整流向」，則其不作為之評價即與積極之「規避、妨礙或拒絕」無異。尤其原告從被告於 103 年 10 月 10 日首次稽查時起，迄至 103 年 10 月 24 日二度稽查為止，相隔近 14 日，其間社會人心浮動，輿論眾議沸騰，然而原告嗣後均未「主動」補充油品銷售之完整流向，以利被告全面追溯，

反而坐待被告依據衛福部及臺南市衛生局提供之銷售資料逆向追查時，始予「被動」配合證實，益證原告確有「規避」之行為。因此被告據此裁罰，自無違誤。何況食品安全衛生管理法第 47 條第 10 款及第 11 款，僅係行為態樣之列舉，並無裁罰輕重之差異，原告主張第 11 款係第 10 款之特別規定，應該優先適用云云，顯非有據。尤其第 11 款之行為態樣為「拒不提供」及「提供不實資料」，然因原告並非「拒不提供」資料，而係陸續提供「局部資料」，且其提供之「局部資料」亦屬真實，亦與「提供不實資料」之文義不符。因此，倘依原告主張，本件原處分應予撤銷，再由被告改依第 11 款裁罰，但在司法機關審判獨立之原則下，亦難排除嗣後若經另案司法審查，法院對於法條文義詮釋之差異，可能導致本件原告既不受第 10 款行為態樣之規範涵攝，復得主張不符第 11 款文義規範之豁免，顯非允當。

㈦上述法律爭議，究其原因，實係過度立法（overlegalized）之弊病所致。蓋食品安全衛生管理法第 47 條第 10 款規定：「規避、妨礙或拒絕本法所規定之查核、檢驗、查扣或封存」，第 11 款則規定：「對依本法規定應提供之資料，拒不提供或提供資料不實。」兩者均屬「故意」之行為態樣，手段互有重疊交錯，積極作為與消極不作為具有等價效果，法定罰則亦無輕重差異，然而竟以立法文義勉強區隔其行為態樣，並無任何實益，不知所為何來？上述兩款行為態樣之區隔，乃食品安全衛生管理法於 102 年 6 月 19 日之修法結果。依據該次修法理由說明：「原條文第 35 條規定，拒絕、妨礙或規避本法所規定之抽查、抽驗、查扣、不能或不願提供不符合本法規定產品之來源或經命暫停作業而不遵行者，移列為第 10 款、第 11 款及第 12 款。」等語，顯見上述行為態樣之區隔，係將原本食品衛生管理法（舊法名稱）第 35 條規定：「拒絕、妨礙或規避本法所規定之抽查、抽驗、查扣、不能或不願提供不符合本法規定物品之來源或經命暫停作業而不遵行者，處新臺幣 3 萬元以上 15 萬元以下之罰鍰……」文義，移至現行食品安全衛生管理法第 47 條時，刻意區隔列為不同條款，割裂規範其行為態樣所致。然而如前所述，此項立法技

術，反而導致行政機關及司法機關適用法律時，究應援引第47條第10款或第11款之疑義，未見其益，反受其害。質言之，食品安全衛生管理法第47條第10款及第11款之割裂規定，既乏區隔實益，徒然淪為法律概念之文字遊戲，導致以辭害義之疏漏。立法院上述修法結果，或係凜於社會對於食品安全之沸騰議論，冀圖滿足民意而贏得掌聲，然而朝野各黨未經辯證思索之立法盲動，並無助於食品安全之執法落實，反而更生掣肘。奧地利裔之英國政治經濟思想家海耶克所謂：「通往地獄的道路，往往是由善意鋪成的。」與《漢書，佞幸傳》所稱：「愛之適足以害之」，適得正確描述臺灣現況。政黨偏好吸引媒體鎂光而勤於立法，但就如何貫徹法律意旨之具體執行則乏人聞問。反觀舊法第35條規範之體例，無論食品業者係主觀上故意「規避」稽查抽驗，或者客觀上「不能」提供相關資訊，均屬食品衛生安全規範之客體，對於食品業者及行政機關而言，權利義務明確精簡，稽查管理亦無窒礙難行，循此立法體例而增加廠商之揭露義務與流向紀錄，應能有助解決食品安全稽查之爭議，附此敘明。

㈧另查，原告援引本院103年度訴字第176號判決見解認為：「然行為時食品衛生管理法第47條第10款所稱規避查核係指主管機關實施查核作業時，需違規行為人協力配合始能進行，而違規行為人藉故不予協力配合，致使無從為之而言。至於違規行為人單純未據實坦承違規犯行，因主管機關並無因此不能進行查核之情形，即不該當於上開規定所稱之規避查核要件。且揆諸業者對依本法規定應提供之資料，拒不提供或提供資料不實之行為，既經立法者考量其行為本質之特殊性及所危害之法益，而特別於行為時食品衛生管理法第47條第11款明定其裁處之法據，如其行為未同時侵害該條第10款所保護之法益者，自不得併依此款規定予以論處，否則，即有單一違規行為重複評價之違誤。」等語，據為其有利之論述。然查該件係食品業者於主管機關現場稽查其產品成分有無「混攙」及「不實標示」（標示橄欖油、天然橄欖油，但卻混充芥花油之爭議），而本件則係原告是否提供油品銷售之「完整流向」，兩者爭議型態不同，自難以彼類此。況且上

述判決認定該案食品業者於主管機關稽查時，雖未坦承「混攙」及「不實標示」，並且諉稱並無加工或調配、顏色差異係因原料不同、玻璃瓶身淡綠及提供不實配方比例等行為，但主管機關仍得自行檢驗比對，並未因此不能進行查核，故認不符第 10 款規避稽查之要件。然而本件稽查重點即為油品銷售之「完整流向」，原告僅以陸續提供之「局部資料」誤導稽查，必然導致被告延宕稽查下游廠商，被告據以裁罰，係就原告規避行為之「單一評價」，自無所謂「重複評價」之違法。

㈨末查，原告主張本件稽查之初，原告即就三項油品分別提供味全公司等 13 家、統清公司、正義公司等 67 家，共計 81 家販賣資料，共計 1,151 頁。另為配合被告要求，必須耗費人量大力清查出貨單據，再於 103 年 10 月 12 日提供 1,095 頁銷售資料，並且製作訪談紀錄。復於 103 年 10 月 28 日提供數家椰子油銷售資料，103 年 10 月 29 日提供數家牛油、豬油銷售資料等語。然查「食品查核檢驗管制措施辦法」第 8 條第 1 項既已明定：「主管機關得要求業者出示相關文書、表單、單據等書面資料或電磁紀錄，以供查閱。」原告係屬食品產業領導廠商之一，即應遵守法律規定，備妥相關文書、表單、單據等書面或電磁紀錄，以供主管機關之查核，自難以其突遭稽查，員工應對慌亂困窘為由，主張並非「故意」規避。尤其原告於被告 103 年 10 月 10 日首度稽查後，除嗣後兩日（即 103 年 10 月 11 日及 12 日）延續首度稽查未竟之處而補充資料外，並未「主動」提供遺漏陳報之油品流向，均係「被動」配合被告稽查所為補充，益證原告確有故意規避之事實。

六、另就本件違反食品安全衛生法第 47 條第 10 款之行為數，分述如下：

㈠本件原告主張縱有違反食品安全衛生管理法之行為，然其係以一個決意而未提供油品銷售之「完整流向」，故屬自然的一行為，基於「一行為不二罰」之法理，僅得論處一次違法裁罰，並不因為油品「進口年度、販賣對象、製成產品」不同而構成數行為。然查本件被告並非執行例行稽查時，逕由被告隨機選擇，恣意指定豬油、牛油及椰子油三項油品要求

原告提供銷售之「完整流向」，而係因衛福部於 103 年 10 月 9 日以電子郵件通知被告，因原告自越南 DHP 公司以食用油名義輸入之牛、豬油脂及椰子油等產品係供飼料使用，並不得使用於食品（食用油），被告始於 103 年 10 月 10 日派員至原告廠區稽查。換言之，被告稽查之初即依相關進口資訊，鎖定具有食品安全疑慮之三項油品查核銷售之「完整流向」，而不同油品之製造過程、終端產品、供應對象及風險管制，各不相同，前開電子郵件內容亦表明係因 IFI 統計批次資料與衛福部食藥署前往原告屏東廠區稽查取得之數據並不一致，故有再請被告前往稽查之必要等語（參見訴願卷第 112 頁所附電子郵件影本）。顯見上述三項稽查油品，係因具有高度風險疑慮而為特定稽查，因此被告依據產品項目（牛油、豬油及椰子油），認定原告構成三個違反食品安全衛生管理法第 47 條第 10 款之行為，並無不當。

㈡原告雖以衛福部有關「棉籽油案（產品標示不實）」（原證 18）之訴願決定、「臺灣產經案（效能性內褲宣傳醫療效果）」（原證 23）及「藥事廣告案（違規廣告次數認定）」（原證 24）之司法判決結果為其有利之論據。然查「棉籽油案（標示不實）」訴願決定認為標示不實之產品既已下架，原處分逕以產品數量作為裁罰基準，恐有未洽；至於「臺灣產經案（效能性內褲宣傳醫療效果）」及「藥事廣告案（違規廣告次數認定）」（原證 24）則係認定單一廣告同時宣傳男女分別使用之不同產品及長期刊登藥事違規廣告於主管機關行政處分前，均應合併地評價為「單一」行為。核其見解，無非係因行為人之商業慣行，或為廣告宣傳之常態，或為媒體產業之特性，故於行政機關介入之前，行為人多無違法性之認識，倘若嗣後遽然認定行為人先前之商業慣行構成「多數」違反行政法之行為，未免過苛。然而本件乃係行政機關具體要求原告提供三種油品銷售之「完整流向」，原告因此即負有三個作為義務，然其僅以提供「局部資料」規避，則被告據此裁罰，自屬有據。

㈢再查，依據原告於本件援引本院 103 年度訴字第 176 號判決見解，亦認該案食品業者（福懋油脂）於調製生產「福懋漢氏

原味橄欖油」「福懋漢氏橄欖油」「益康橄欖油」「聖麥克特級橄欖油」「聖麥克橄欖油」「芙倫斯橄欖油」等 6 項純橄欖油產品時，混攙芥花油而標示不實，並認「……是被告考量上開特殊情節，而對原告製售上開 6 種不同品項橄欖油之 6 次違規行為，在法定最高罰鍰額度 300 萬元以內，按件各裁罰 200 萬元，合計 1,200 萬元，核與其違規行為應受責難程度、所生影響及其資力情況等情節相當，難謂有裁量違反比例原則之情形可言」等語。復佐以臺灣彰化地方法院 102 年度矚易字第 1 號、102 年度易字第 1074 號及智慧財產法院 103 年度刑智上易字第 13 號判決，均係針對食品業者（大統長基）不同種類之食品（例如橄欖油、純麻油、苦茶油等八種油品），分別認定其違法犯行，益證本件被告認定原告未能分別提供三項油品之「完整流向」，違反三個食品安全衛生法之作為義務，堪稱允當。

㈣基於行政法之管制目的，對於行政法上之「行為數」之評價，相關學術論著及司法實務均有相關見解，然因行政管制目的不同、違法行為態樣各異、主觀不法意識有別等，並無放諸四海而皆準之判斷標準。因此關於行為數之判斷，必須根據個案之具體事實情狀，斟酌法條文義、立法意旨、期待可能性、應受責難之程度、違法行為所生影響及社會通念或專業倫理等因素綜合判斷（最高行政法院 103 年度判字第 81 號判決理由參照）。行政罰法第 25 條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」該條立法理由亦稱：「行為人所為數個違反行政法上義務之行為，若違反數個不同之規定，或數行為違反同一之規定時，與前條單一行為之情形不同，為貫徹個別行政法規之制裁目的，自應分別處罰。此與司法院釋字第 503 號解釋『一事不二罰』之意旨並不相違」等語，亦同斯旨。因此行為人縱係基於「單一決意」所為，構成違反相同法益之「多次行為」，於行政法上仍得評價為「數行為」。例如行為人基於單一決意，擅自將商業大樓「十個樓層」之公共梯間、廁所違法改建為信箱牆及空調機房，即應認定違反十個建築法上之相同義務而分別裁罰（臺北高等行政法院 103 年度訴字第 890 號判決理由

參照）。因此本件原告雖係基於單一決意，對於被告認定具有食品安全風險之三項油品，陸續提供油品銷售之「局部資料」，自應認定構成三個食品安全衛生管理法第 47 條第 10 款之「規避」行為。

㈤末查，系爭三項油品固係被告於 103 年 10 月 10 日稽查時即一併要求原告提供，依其行為外觀判斷，貌似「自然的一行為」，但因系爭三項油品可能製成之下游產品及行銷通路均有差異，因此自應評價為「數行為」，而非「自然的一行為」。不得僅因被告係於稽查時合併要求提供多項產品之銷售流向，即認係屬單一行為。按行政機關於稽查時合併要求提供多項產品之銷售流向，乃屬行政稽查效率之展現，不得以此據為豁免食品業者之數個作為義務。反之，倘若逕將主管機關之單次稽查一律解為「一行為」，亦可能面臨食品業者以此為由，選擇繳納「一次」罰款，同時諉稱「多項」產品之銷售流向率皆清查不易，故意規避主管機關稽查食品安全之作為。如此豈係食品安全衛生立法規範之本旨？從而本院認為本件被告稽查要求原告提供系爭三項油品之銷售流向，原告即負有三項作為義務。倘若僅以「單次稽查」作為行為數之認定標準，無異要求行政機關於稽查時，必須刻意分為三次陸續前往稽查，始能符合「數行為」之要件？僅執著於稽查次數之認定，無視食品安全衛生管理法之立法本旨，即有削足適履，本末倒置之盲點，自非可採。況依司法院釋字第 604 號解釋意旨，對於單一違規停車之狀態，亦認主管機關依據連續舉發併同多次處罰，並不違反「一行為不二罰」之原則。大法官許宗力於協同意見中主張：「至於在秩序罰領域所適用之『一行為不二罰原則』，其所稱之一行為，本席認為應不以自然單一行為為限，亦可包括法律上單一行為。因秩序罰重在行政管制目的之達成，吾人不能排除在特定事務領域，有透過立法，將某類型自然單一行為『切割』成數個法律的單一行為，進而分別評價、處罰，始能達成行政管制目的之情形，而只要行政管制所欲維護之公共利益與基本權利具有相同憲法位階，基於憲法之體系與和諧解釋，在詮釋、理解『一行為不二罰原則』時，將法律單一行為納入一

行為概念，自有其必要與正當性」等語。益證本件原告未依被告要求提供豬油、牛油及椰子油等三項油品之完整銷售流向，係屬三個作為義務之違反，並非「自然的單一行為」，亦無行政罰法第24條想像競合而從一重裁罰之關係。被告因此合併裁罰，於法有據。

㈥綜上所述，本件被告認定原告係以陸續提供三項油品之「局部資料」，致使後續稽查下游廠商之作業延宕，相關產品應否下架無所適所，破壞市場消費信心等，而裁處法定最高額度罰鍰，本院衡諸原告係屬食品知名廠商，具有主導市場之優勢地位，亦有充分資源建立相關紀錄，相關產品並為食品產業之上游原料，對於食品安全衛生之管理影響重大，故認被告裁處最高額度之罰鍰，並無恣意濫權之裁量違法，原告主張，並非可採。

㈦原告主張被告裁罰具有適用法律錯誤之違法，並認被告未衡酌原告應受責難程度、所生影響相當輕微，逕自裁處最高額之罰鍰，構成裁量怠惰之瑕疵，違反比例原則及權力濫用而屬違法云云，並非有據。

七、綜上所述，原告所述並無足採，被告所為原處分核無違誤。訴願決定予以維持，理由未盡完備，然其結論並無不合。原告聲明求為撤銷，為無理由，應予駁回。原告據此基於公法上之不當得利法律關係，請求被告返還原告業已繳納之900萬元罰鍰及其法定利息，自亦失所附麗，應併駁回。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　華　民　國　104　年　12　月　24　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官　林　秋　華

法　官　莊　金　昌

法　官　張　升　星

以上正本證明與原本無異。

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

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者，應於判決送達後 20 日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

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

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
（一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
（二）非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、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. 上訴人為公法人、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。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　104　　年　　12　　月　　24　　日

書記官　林　昱　妏

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（104 年版）第 976-1021 頁