

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

111年度訴字第341號

民國112年12月26日辯論終結

原告 達臻國際有限公司

代表人 林足

訴訟代理人 葉凱禎 律師

曾嘉雯 律師

陳亮好 律師

被告 高雄市政府衛生局

代表人 黃志中

訴訟代理人 邱郁芸

陳佳純

王春雅

上列當事人間食品安全衛生管理法事件，原告不服高雄市政府中華民國111年7月28日高市府法訴字第11130540300號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

- (一) 被告於民國111年3月25日（星期五）派員至原告位在○○市○○區○○○路○○巷00號營業場所稽查，分別在包廂查獲「白米（30公斤裝）」（效期111年1月6日140包、效期111年3月13日90包、未標示日期28包）共計258包；在廚房查獲「佛跳牆」（效期110年2月22日）1盒、「木鱉果汁」（效期110年12月12日）1包、「黑胡椒里肌豬排」（效期110年4月12日）1包、「桂冠花生包餡小湯圓」

01 (效期110年12月7日) 1盒、「桂冠芝麻包餡小湯圓」
02 (效期110年10月19日) 1盒、「辻利抹茶包餡小湯圓」
03 (效期110年9月6日) 1盒、「牛奶糖包餡小湯圓」(效期
04 110年11月2日) 1盒、「翡翠」(效期111年1月21日1包、
05 效期110年10月15日2包) 共計3包、「遠東乳人造奶油」
06 (效期110年11月24日) 1盒(剩餘50公克)等已逾有效日
07 期之食品。同日被告另派員至原告位在○○市○○區○○
08 路00號承攬機構場所稽查，在其廚房查獲「白米(30公斤
09 裝)」(效期111年3月13日) 24袋。前揭逾有效日期之食
10 品共計10項總重量7,624.5公斤(下稱系爭逾期食品)。

11 (二) 被告認原告違反食品安全衛生管理法(下稱食安法)第15
12 條第1項第8款規定且有迅速調查釐清之必要，於111年3月
13 26日(星期六)原告派員向被告陳述意見時，請原告提供
14 其供膳對象合作契約等8項相關資料，原告表示相關資料
15 將於111年3月28日(星期一)17時前提供予被告。惟被告
16 認原告屆時並未送達相關資料而有未善盡供機關查核之協
17 力義務，延宕調查時程情事，乃依食安法第47條第11款規
18 定於同年月29日以高市衛食字第00000000000號行政裁處
19 書(下稱原處分)裁處原告新臺幣(下同)100萬元罰
20 鍰。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政
21 訴訟。

22 二、原告起訴主張及聲明：

23 (一) 主張要旨：

24 1、原告因被告承辦人未依約聯繫致未能遵期提出文件，不符
25 食安法第47條第11款所定違章行為，被告未盡調查義務所
26 為原處分，認事用法違誤，應予撤銷：

27 (1)食安法第1條已揭禁制訂目的在於管理食品衛生安全及品
28 質，以維護國民健康，因此現行法第47條第11款及第12款
29 規定對不能或不願提供不符合該法規定物品之來源者課處
30 罰鍰，即在課予販售不符合規定物品之業者確實提供產品
31 來源或交易證明之義務，俾利主管機關進行後續之源頭追

01 蹤，防止不合格產品之產製者繼續產製販售，危害消費者
02 飲食安全，以達維護國民健康之目的。

03 (2)行政程序法第36條及第43條規定，行政機關依法應作成行
04 政處分者，除有法規之依據外，應依職權調查證據，對當
05 事人有利及不利事項須一律注意，並斟酌當事人及相關人
06 員之陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判
07 斷事實之真偽，以作為處分或其他行政行為之根據。行政
08 罰法第44條、行政程序法第96條規定，行政機關作成行政
09 處分或對人民為行政罰時，除盡調查義務，尚應於行政罰
10 裁處書明確記載行為人違法事實而不可僅概括記錄。

11 (3)被告於111年3月25日（星期五）查獲原告貯存逾期食品，
12 後於111年3月26日（星期六）21時許通知原告至被告機關
13 陳述意見，當時證人宋瑞政以律師身分陪同原告在場，並
14 在陳述意見書「代理人輔佐人」欄位簽名，被告指定原告
15 應於111年3月28日17時前提供文件，該陳述意見程序至11
16 1年3月26日深夜結束。原告公司會計李玉秋於111年3月27
17 日凌晨1點許，將應陳報資料傳送予證人宋瑞政確認，並
18 於111年3月27日（星期日）、111年3月28日（星期一），
19 著手與證人宋瑞政積極準備相關陳報資料。因原告應陳報
20 資料龐多，原告即使借用證人宋瑞政所屬律師事務所之所
21 有影印機仍無法完成複印，故請證人宋瑞政詢問被告能否
22 先提供陳報資料正本文件，以免複印時間延誤被告指定陳
23 報期限，然被告表示不會發還正本文件，致原告僅能以費
24 時方式複印並陳報資料。

25 (4)111年3月28日下午，證人宋瑞政請其助理將原告應陳報資
26 料整理如陳報狀及其所附證物（下稱系爭陳報文件）送至
27 被告機關，惟被告以原告未親自到場確認文件內容為由，
28 拒絕收受原告所提出系爭陳報文件。證人宋瑞政隨即趕至
29 被告機關表示：原告既於指定時點前提出系爭陳報文件，
30 依一般行政機關收受文件程序，機關並無拒絕收件之權
31 利，縱有確認文件必要，亦屬被告後續審核、補件問題，

然被告仍以證人宋瑞政未具委任狀為由，拒絕收受原告提出系爭陳報文件，故證人宋瑞政於111年3月28日18時25分以LINE向原告會計李玉秋告知被告拒收系爭陳報文件一事，並將系爭陳報文件帶回事務所。

(5)原告知悉上情後，於111年3月28日20時、21時許，積極聯絡被告並詢問當日如何交付陳報資料，被告承辦人劉錦燕（即本件主要承辦人）指定原告應於111年3月28日21時前，由原告親自將系爭陳報文件送至被告機關並協助釐清陳報資料內容，李玉秋亦向劉錦燕表示：其等自高雄楠梓出發，須先至證人宋瑞政位在前金區之事務所領取下午遭被告拒收而由證人宋瑞政帶回之系爭陳報文件，請被告考量所需交通時間，等待其至被告機關送件，此有李玉秋及劉錦燕通話錄音及其譯文可證。豈料，被告之後未再接聽原告電話，致當日未能如期交付系爭陳報文件。

(6)被告在一般人休息時間通知原告陳述意見，且僅給予原告極為短暫時間準備陳報資料。原告於陳述意見後即積極與證人宋瑞政聯繫準備相關陳報資料，又擔心複印正本資料過於費時致遲誤被告指定陳報時間，故詢問被告可否先交付文件正本，然被告表示收受後不會發還正本文件而拒絕原告提出陳報方式。原告於被告指定時點前，委請證人宋瑞政及其助理為原告提出系爭陳報文件，又遭被告以原告未親自到場確認文件內容，或以證人宋瑞政無委任狀等違背公務機關通常收件流程事由拒絕收受文件；嗣因被告拒收證人提出文件，由被告另行指定原告應於111年3月28日21時前親自將文件送至被告機關，詎被告於上開時點又不接聽原告電話，致原告無法遵期提出文件。從而，原告於短促時間內已竭力配合被告並提出系爭陳報文件，惟被告未曾告知原告須親自到場核對文件方可認完成送件，且被告既於陳述意見日允許證人宋瑞政以原告代理人身分在場陳述意見，然在證人宋瑞政為原告遵期提出文件時，反以證人宋瑞政無委任狀拒收文件；嗣在被告另行指定陳報文

01 件時點時，又不接聽原告電話，致原告無法遵期提出系爭
02 陳報文件，均足證本件係因可歸責被告事由致原告無法於
03 指定時點交付文件，此與食安法第47條第11款裁處行為人
04 以不願或不能提供食品來源而妨礙主管機關查核食品來源
05 之違法情形，顯不相符。

06 (7)被告固抗辯原告未提供本件所涉逾期白米進貨單據，違反
07 協力義務情節重大，其裁處100萬元罰鍰未違反比例原
08 則。然由證人宋瑞政證述及陳報狀可知，系爭逾期白米為
09 仁愛之家所提供，並非由原告進貨而無留存相關進貨資
10 料，故原告載明此部分資料應由被告依職權函詢相關單位
11 以釐清白米來源，然被告疏查上情，遽認原告未提供白米
12 進貨資料而有故意規避配合被告調查行為，其認定顯有違
13 誤。再者，原告隔日即將所需文件陳報予被告，益徵原告
14 並無該款違法行為，被告未調查上情，亦未具體詳載其裁
15 罰理由，原處分有認事用法違誤，應予撤銷。

16 2、縱認原告有違反行政法義務行為，然被告未審酌個案違法
17 情節輕微，逕裁處罰鍰100萬元，顯屬裁量濫用、悖於比
18 例原則，應予撤銷：

19 (1)行政罰法第18條第1項規定，裁處罰鍰應審酌違反行政法
20 上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義
21 務所得之利益，並得考量受處罰者之資力；又主管機關於
22 裁處時，固有其裁量之權限，然就不同之違法事實裁處罰
23 鍰，若未分辨其不同情節，不符合法律授權裁量之旨意，
24 其裁量權行使即出於恣意而屬裁量怠惰，所為處分即屬違
25 法。換言之，立法機關制定罰鍰額度之上下限，授權行政
26 機關裁量權者，行政機關固得於該罰鍰上下限內選擇適當
27 之額度，惟應依受處罰之違規事實情節，考量立法授權目
28 的為之，否則縱其裁處之罰鍰並未逾越法律規定上限額
29 度，亦損及立法授權行政機關裁量權之行使。公務員行使
30 裁量權時，應在法令規範之範圍內選擇適當方式為之，而
31 不得有逾越或濫用裁量權之情形，倘作成行政處分時超過

法令所允許之範圍，或於相同事實基礎下不為相同處理，與平等原則有違，均係裁量逾越。被告認定原告構成食安法第47條第11款行為而有處以3萬元以上3百萬元以下罰鍰之裁量權限，惟其依此裁量規定，應審酌個案情節，受法律授權意旨及一般法律原則等制約，非得恣意擅為。

(2)原告縱有延宕提出資料而屬違反行政法義務行為，然於111年3月28日約定繳交文件期日實係可歸責於被告事由致繳交不能，且原告隔日即完成送件，難認原告有故意妨礙被告調查之行為。原告縱有部分文件不及陳繳，其違法情節尚屬輕微，參考其他縣市裁量基準表，就原告第1次違反行為，其他縣市之裁罰金額約在3萬元至60萬元間，則被告未衡酌原告初犯且應受責難程度輕微，即裁處100萬元之高額罰鍰，顯然裁量逾越，即屬違法而應予撤銷。

(二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

- 1、原告依食安法第9條第1項規定，被課予保存產品原材料、半成品及成品來源相關文件之作為義務。衛生福利部107年9月27日公告「食品業者應保存產品原材料、半成品及成品來源文件之種類與期間」，要求食品業者應以書面或電子化方式，完整保存收貨之原材料、半成品及成品之來源憑證或經供應者簽章紀錄等文件至少5年，其立法目的係為確實掌握產品上游供應商，規範所有食品業者皆要保存產品來源文件，此為原告無可迴避之食品業者責任。而食安法第41條第1項第2款規定，復要求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，主管機關並得查閱、扣留或複製之，被告具調閱原告資訊之權限，其應隨時配合提供。
- 2、原告平日既以供應公司行號、社福機構、學校等團體集體膳食為常業，多數合作關係達數年以上，與前開機構亦簽訂採購契約約定食材之來源應符合食安法規範，掌握食材

來源或相關佐證文件理應清楚明瞭且完整，相較一般小型食品業者對消費者產生之影響，有更高之行政法上義務。原告因貯存達7,000公斤以上逾期白米作為多間機構之食材，違反食安法第15條第1項第8款規定，且因111年3月25日查獲時持續供餐予眾多社福機構或公司學校，為免危害影響擴大，有必要請原告配合儘速將相關案內資訊繳交被告，釐清逾期食材之流向及供應對象。原告依法應隨時備妥文件供查驗，其於111年3月26日陳述意見時，向被告承諾於111年3月28日17時前提供其供膳對象合作契約（含驗收紀錄）、進貨食材廠商、近一年進貨單資料、員工督導紀錄、宴會菜單、白米捐贈者資料、廚師班表、勞健保、薪資表等資料。被告已配合原告給予2日（含假日）讓原告充分整理繳交資料，其無正當延遲之理由。本案屬食品安全關注事件，原告未考量消費大眾飲食衛生及其製售層面廣大，未及時將相關資料提供，反將無法如期繳交文件之責任歸咎於被告，嚴重延誤被告後續行政調查。其雖於隔日繳交文件，然其提供之資料仍有闕漏，經被告檢視後發文請原告再為補充，至111年3月30日初步補正完畢，已延宕調查期程數日，原告難辭其咎。近日再度清查案內關鍵之食材「白米」進貨單，原告完全未提供，僅檢具其他類食材（蔬菜、水果、肉類等）之進貨單據，顯見原告有意規避對本案重要證據之說明，而非完全配合被告調查。

3、原告111年3月25日至同年月28日未曾依行政程序法第24條規定委任證人宋瑞政律師或其助理為行政程序行為之代理人：

(1)從證人宋瑞政之證述暨其與原告員工李玉秋通訊對話紀錄，僅可得悉證人宋瑞政確有提供原告法律諮詢及協助撰寫文書之服務，未見提及「委任」相關事宜。111年3月26日（星期六）晚上證人宋瑞政陪同顏榮利至被告機關陳述意見，係以原告公司代理人顏榮利之「代理人輔佐人」身分出席簽名。截至111年3月28日，被告並未接獲原告提出

01 除書面委任顏榮利以外，書面委任其他人辦理本案行政程
02 序之文書，此經證人證述：「111年3月28日我沒有攜帶委
03 任書，直到衛生局視察提出我沒有委任書這件事情之後，
04 我就沒有再發言了。……」「……我們在3月28日沒有向
05 貴局另行提出委任書面。」可知原告至111年3月28日，僅
06 書面委任顏榮利有權代為處理原告與本案陳述意見事宜。

07 (2)本案起於原告有無違反食安法第15條第1項之行政調查，
08 被告職權開啟行政程序後，依法請原告提出與本案相關之
09 必要文件證據。依行政程序法第20條第2款、第24條第1項
10 規定，得為行政程序行為者僅有原告之法定代表人林足及
11 正式受委任提出委託書之自然人顏榮利，證人宋瑞政自始
12 僅具行政程序法第31條之輔佐人資格，無從代表原告從事
13 與被告間之行政程序行為。雖證人宋瑞政稱：「……我當
14 時認為是單純地先遞狀進去，資料缺少就等後面隨時好了
15 再隨時補呈，……，我覺得與一般承辦行政訴訟事件或訴
16 願書或行政機關文件只是送文進去，沒有拒收權利……」
17 惟依行政程序法第3條規定，證人宋瑞政所稱司法機關訴
18 訟事件，非屬行政程序法適用範疇，而訴願案件另有訴願
19 法之流程規範，亦不屬行政程序法適用範疇。被告依食安
20 法請原告提出證據資料所為行政調查，屬行政程序法涵攝
21 適用範圍，證人宋瑞政之理解與法規範不符。

22 (3)有關行政程序行為，當事人對行政機關進行意思表示或其
23 他事實行為，依行政程序法第24條、第37條、第40條、第
24 49條規範意旨，具備法律效力之作法，限於當事人本身、
25 當事人書面委任之代理人親自向行政機關辦理或掛號郵寄
26 送達資訊之方式，其他未經行政機關許可之便宜措施，不
27 符合行政程序法規定，行政機關自得依法拒絕。基此，亦
28 無原告所稱被告應事先告知原告或證人宋瑞政須親自到場
29 逐一核對所繳文件才算完成收件等應行法定步驟流程。

30 (4)被告指定原告應於111年3月28日17時前繳交相關必要食品
31 資訊，未於該期日見到原告代表人或原告代理人顏榮利遞

01 交證據，僅有非受委任、亦未出具委任書之證人宋瑞政律師
02 師及其助理林貽鑫於111年3月28日下午被告下班時間以原
03 告名義向被告表示欲履行原告之法定義務行政行為，被告
04 尚難准其所請。

05 4、關於原告主張本件係因可歸責被告事由致其無法於指定時
06 間內交付文件，與食安法第47條第11款裁處行為人以不願
07 或不能提供食品來源而妨礙主管機關查核食品來源之違法
08 情形不符乙節：

09 (1)原告詢問被告可否先交付文件正本，被告表示收受後不會
10 發還正本文件而拒絕原告提出陳報方式等情。此為行政機
11 關之合法流程，收受當事人之文件證據後，除非法有明文
12 應予歸還當事人，否則即歸屬行政機關之內部文件。依行
13 政程序法第46條規定，當事人如有閱覽、抄寫、複印或攝
14 影有關資料或卷宗之需求，再向被告依法調取；於法並無
15 原告給予正本得再自行向行政機關抽換之作法。被告於11
16 1年3月25日行政調查時，原告自行承諾於111年3月28日陳
17 報資料，提供食品進出貨單據、相關原料來源文件，同屬
18 原告依食安法第9條及第41條第1項第2款所應盡之法定義
19 務，原告自應依其承諾之時限提交相關資訊，並無延遲之
20 正當事由。

21 (2)原告主張111年3月28日20時，被告承辦人劉錦燕聯繫原告
22 之會計李玉秋，告知原告應於當日21時前送件，請李玉秋
23 等待回報主管後回電，惟劉錦燕未依約回覆等語。被告已
24 於111年3月26日陳述意見紀錄載明原告應於111年3月28日
25 17時送交被告指定之文件，並未因此更改異動指定時段。
26 承辦人劉錦燕111年3月28日電話所言延後繳交資料等詞，
27 尚未經被告首長授權，亦未經批准，此點從原告提供之錄
28 音譯文：「……（劉）……妳那麼久我們長官沒辦法……
29 我跟我長官講……我撥電話，你們老闆都不接。……我來
30 請示一下長官……」可證。原告111年3月28日17時前未提
31 供完整文件，已違反應盡協力義務，原告主張無足採憑。

01 5、被告裁處原告罰鍰100萬元始足以達成食安法之管制目
02 的，並未違反平等原則、比例原則：

03 (1)被告依行政罰法第18條審酌本案屬社會矚目案件，甚至牽
04 涉公辦民營機構（衛生福利部南區兒童之家、社會局仁愛
05 之家、社會局無障礙之家等）採購合約，調查過程有其時
06 效限制，被告難以料想原告延宕調查期程，相關逾期食品
07 是否仍對外輸送供應或造成證據之滅失，且供應對象為受
08 扶助之老人及孩童，無拒絕食用能力，產品流向正確掌握
09 對民生食品安全保障之重要性及所生危險程度，原告違反
10 本件協力義務之嚴重性、應受責難程度甚高，非一般食品
11 違規案件影響力可及，非裁處罰鍰100萬元不足以達成食
12 安法之管制目的，並未違反平等原則、比例原則。

13 (2)原告主張其違法情節尚屬輕微，參以其他縣市裁量基準
14 表，就原告第1次所涉違反食安法第47條第11款之行為，
15 於其他縣市之裁罰金額約在3萬元至60萬元之間，被告未
16 衡酌原告初犯且應受責難程度輕微，裁處100萬元高額罰
17 鍰，顯然裁量逾越等詞。各縣市政府為各別獨立之公法
18 人，於不違反法律規定前提，具有行政裁量權，得自行訂
19 定適切之統一裁罰基準，作為案件裁處參考依據，惟此係
20 地方自治權限範疇，其效力無法拘束其他非轄管之縣市政
21 府。況原告提供之臺北市及屏東縣政府關於食安法之統一
22 裁罰基準，備註均記載：「情節重大者，視具體個案裁處
23 罰鍰，不受前開裁處金額限制，並得命其歇業、停業一定
24 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……」可知實際對於各類個案裁罰金
26 額，仍應審酌個案發生之情節，由主管機關給予適當之裁
27 罰評價，方謂依法行政。原告違犯情節造成之影響，其品
28 項、數量、供應對象人數、所獲營利，波及社會層面甚
29 廣，檢調機關亦追查中，難認輕微違法情節，其所述不足
30 採憑。

01 (3)對於食品業者之健全管理、監督攸關民眾身體健康等法
02 益，具有公益性質，自與一般行為有別，食安法旨在保障
03 不特定多數人身體、健康權益，其規範乃立法者基於國民
04 健康此重大公共利益之維護出發，自應受較嚴格之規範。
05 原告違反食安法第47條第11款規定，違規事證明確，本案
06 處以100萬元罰鍰，已兼顧法、理、情及行政目的達成。

07 (二)聲明：原告之訴駁回。

08 四、爭點：

09 (一)原告行為是否該當食安法第47條第11款所定「規避、妨礙
10 或拒絕本法所規定之查核、檢驗、查扣或封存」行為？

11 (二)被告依食安法第47條第11款規定作成原處分裁處100萬元
12 罰鍰，有無違反行政罰法第18條第1項、裁量濫用、違反
13 比例原則等違法情形？

14 五、本院之判斷：

15 (一)爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有被告111
16 年3月25日簡式稽查紀錄表(見本院卷第133頁)、現場違規
17 產品封存一覽表(見本院卷第135頁至第136頁、訴願卷第7
18 9頁)、現場照片(見訴願卷第80頁至第83頁)、111年3月25
19 日陳述意見紀錄表(見訴願卷第77頁至第78頁)、111年3
20 月26日陳述意見紀錄表(見訴願卷第75頁、本院卷第21頁
21 至第23頁)、111年3月29日高市衛食字第00000000000號
22 函(見本院卷第79頁；下稱111年3月29日函)、原告111年3
23 月28日陳報書(見本院卷第25頁至第27頁)、111年3月30日
24 補正資料明細(見本院卷第81頁)、原處分(見本院卷第35
25 頁至第36頁)及訴願決定(見本院卷第109頁至第119頁)
26 等附卷可稽，自堪認定。

27 (二)應適用之法令：

28 1、食安法

29 (1)第1條：「為管理食品衛生安全及品質，維護國民健康，
30 特制定本法。」

01 (2)第9條第1項：「食品業者應保存產品原材料、半成品及成
02 品之來源相關文件。」

03 (3)第15條第1項第8款：「食品或食品添加物有下列情形之一
04 者，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、
05 輸入、輸出、作為贈品或公開陳列：……八、逾有效日
06 期。……」

07 (4)第41條第1項第1款至第4款：「直轄市、縣（市）主管機
08 關為確保食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝
09 及食品用洗潔劑符合本法規定，得執行下列措施，業者應
10 配合，不得規避、妨礙或拒絕：一、進入製造、加工、調
11 配、包裝、運送、貯存、販賣場所執行現場查核及抽樣檢
12 驗。二、為前款查核或抽樣檢驗時，得要求前款場所之食
13 品業者提供原料或產品之來源及數量、作業、品保、販賣
14 對象、金額、其他佐證資料、證明或紀錄，並得查閱、扣
15 留或複製之。三、查核或檢驗結果證實為不符合本法規定
16 之食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品
17 用洗潔劑，應予封存。四、對於有違反第8條第1項、第15
18 條第1項、第4項、第16條、中央主管機關依第17條、第18
19 條或第19條所定標準之虞者，得命食品業者暫停作業及停
20 止販賣，並封存該產品。」

21 (5)第42條：「前條查核、檢驗與管制措施及其他應遵行事項
22 之辦法，由中央主管機關定之。」

23 (6)第47條第11款、第12款：「有下列行為之一者，處新臺幣
24 3萬元以上300萬元以下罰鍰；情節重大者，並得命其歇
25 業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部
26 分登記事項，或食品業者之登錄；經廢止登錄者，1年內
27 不得再申請重新登錄：……十一、規避、妨礙或拒絕本法
28 所規定之查核、檢驗、查扣或封存。十二、對依本法規定
29 應提供之資料，拒不提供或提供資料不實。……」

30 2、食品查核檢驗管制措施辦法

01 (1)第1條：「本辦法依食品衛生管理法第42條規定訂定
02 之。」

03 (2)第3條：「(第1項)主管機關對食品業之查核事項，範圍如
04 下：一、食品業者之基本資料。二、實施自主管理之相關
05 資料。三、衛生管理人員及專門職業或技術證照人員之設
06 置。四、投保產品責任保險之情形。五、執行食品之良好
07 衛生規範準則之情形。六、執行食品安全管制系統準則之
08 情形。七、執行食品業者登錄辦法之情形。八、執行食品
09 及其相關產品追溯追蹤系統管理辦法之情形。九、執行食
10 品工廠建築及設備設廠標準之情形。十、執行公共飲食場
11 所衛生管理辦法之情形。十一、其他依本法或中央主管機
12 關規定應查核之事項。(第2項)前項第9款之查核應會同工
13 業主管機關為之。」

14 (3)第4條：「主管機關執行食品、食品添加物、食品器具、
15 食品容器或包裝及食品用洗潔劑之查核範圍如下：一、有
16 關本法第15條至第18條、第20條第2項至第4項、第21條之
17 食品衛生管理規定事項。二、有關本法第22條至第29條之
18 食品標示及廣告規定事項。三、其他依本法或中央主管機
19 關規定應查核之事項。」

20 (4)第8條第1項、第2項：「(第1項)主管機關得要求業者出示
21 相關文書、表單、單據等書面資料或電磁紀錄，以供查
22 閱。(第2項)主管機關因查核、檢驗之必要，得將前項資
23 料或紀錄原件或複製件，予以扣留。……」

24 (三)依卷內證據尚難認原告行為該當食安法第47條第11款所定
25 「規避、妨礙或拒絕本法所規定之查核、檢驗、查扣或封
26 存」行為；被告依該條款作成原處分裁罰原告100萬元，
27 難認適法：

28 1、按食安法之立法目的係為管理食品衛生安全及品質，維護
29 國民健康，此觀該法第1條即明。同法第9條第1項規定：
30 「食品業者應保存產品原材料、半成品及成品之來源相關
31 文件。」同法第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，業者應配合，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。三、查核或檢驗結果證實為不符合本法規定之食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑，應予封存。四、對於有違反第8條第1項、第15條第1項、第4項、第16條、中央主管機關依第17條、第18條或第19條所定標準之虞者，得命食品業者暫停作業及停止販賣，並封存該產品。……」而衛生福利部依食安法第42條規定授權訂定之食品查核檢驗管制措施辦法第8條第1項規定：「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。」準此，食品業者對於產品原材料、半成品及成品之來源相關文書、表單、單據等書面資料或電磁紀錄，負有保存及提供主管機關查核之義務。

- 2、食安法第47條第11款、第12款分別對於食品業者「規避、妨礙或拒絕本法所規定之查核、檢驗、查扣或封存」及「對依本法規定應提供之資料，拒不提供或提供資料不實」之違反行政法上義務行為設有罰則，俾使主管機關得以即時調查追蹤產源，防止不合法產品持續流通市面，危害食品安全，以達維護國民健康之目的。其中食安法第47條第11款所稱「規避、妨礙或拒絕本法所規定之查核、檢驗、查扣或封存」行為，係指食品業者規避、妨礙或拒絕主管機關稽查時所為查核產品原材料、半成品及成品之來源相關文書、表單、單據等書面資料或電磁紀錄，以及查核前揭食品查核檢驗管制措施辦法第3條、第4條所定事項；抽樣檢驗食品、食品添加物、食品器具、食品容器或

包裝及食品用洗潔劑；查扣或封存不符合該法規定之食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑等行為。而同條第12款所稱「對依本法規定應提供之資料，拒不提供或提供資料不實」行為，係指食品業者對食安法規定應提供予主管機關查核之產品原材料、半成品及成品來源相關文書、表單、單據等書面資料或電磁紀錄，拒不提供主管機關查核或提供不實資料予主管機關而言。前後對照以觀，該條第11款所稱「規避查核」係上位概念；而該條第12款所定拒不提供資料或提供不實資料本屬「規避查核」之具體行為態樣。立法者於102年修正食安法時考量業者拒不提供依該法規定應提供資料行為本質之特殊性及所危害之法益，始將該具體行為態樣於食安法第47條第12款特別明文列舉，以作為裁處依據。倘食品業者於主管機關人員稽查時縱未能即時提供完全資料，然其並無藉故不讓主管機關人員進入製造、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之情事，事後亦無拒不提供資料或提供不實資料予主管機關進行查核，其是否仍該當於該條第11款所稱規避、妨礙或拒絕查核，則應依具體個案情狀認定。

- 3、被告於111年3月29日依食安法第47條第11款規定作成原處分裁處原告100萬元罰鍰，其裁處書事實欄記載「（一）受裁處人達臻國際有限公司（代表人：林足）經本局111年3月25日查獲涉貯存及製售合約單位逾期食品，違反食品安全衛生管理法第15條第1項第8款規定。（二）上述事實經達臻國際有限公司代表人林足委託實際負責人顏榮利111年3月26日至本局陳述意見，表示案內相關資料會配合於111年3月28日17時前送達本局並紀錄在卷；惟111年3月28日20時仍未見到相關資料送達，依違反食品安全衛生管理法第47條第11款規定，裁處如主旨。」其裁處理由欄記載：「（二）本案經本局查獲食材逾有效期限，違反食品安全衛生管理法第15條第1項第8款規定，依食品安全衛生

01 管理法第41條並有進行後續食材來源查核釐清必要，受裁
02 處人未按陳述時自訂時間內提供本局指定之相關事證資
03 料，未善盡供機關查核之協力義務，延宕調查時程，恐致
04 危害進一步擴大，爰依同法第47條第11款規定，裁罰如主
05 旨」等情，此觀原處分（見本院卷第35頁至第36頁）即
06 明，足見被告係認定原告於111年3月28日20時仍未將其指
07 定之相關事證資料送達被告機關，未善盡供機關查核之協
08 力義務，延宕調查時程，該當於食安法第47條第11款「規
09 避、妨礙或拒絕本法所規定之查核、檢驗、查扣或封存」
10 之違章行為。惟查：

11 (1)被告於111年3月25日（星期五）前往爭訟概要欄所載處所
12 查獲原告貯存逾期食品，後於111年3月26日（星期六）晚
13 間原告向至被告陳述意見時，原告公司係由代表人林足委
14 任該公司專案經理顏榮利為代理人出席，並由宋瑞政律師
15 陪同，宋瑞政律師在被告陳述意見紀錄表之代理人輔佐人
16 欄位簽名等情，有111年3月26日陳述意見紀錄表（見本院
17 卷第21頁至第23頁）及委託書（見訴願卷第76頁）附卷可
18 稽。觀諸該陳述意見紀錄表記載，原告當時表示將於111
19 年3月28日（星期一）17時前提供公務單位檢查資料及驗
20 收資料、各機構契約書、進貨單資料、員工督導紀錄、廚
21 師班表、勞健保、薪資表、出貨紀錄、宴會菜單、白米捐
22 贈者資料等。該陳述意見程序至111年3月26日深夜結束，
23 原告公司會計李玉秋於111年3月27日凌晨1點許，將應陳
24 報資料傳送予宋瑞政律師確認，並於111年3月27日（星期
25 日）至同年月28日（星期一）間與宋瑞政律師相互聯繫、
26 開會，並準備陳報書及影印相關陳報資料等情，業據證人
27 宋瑞政到庭結證明確（見本院卷第282頁至第286頁），並
28 有其與會計李玉秋聯繫LINE截圖（見本院卷第299頁至第3
29 17頁）附卷可佐。

30 (2)證人宋瑞政於111年3月28日下午請其助理將陳報書狀及系
31 爭陳報文件送至被告機關後，因被告人員點收系爭陳報文

01 件費時甚久，證人宋瑞政隨即趕至被告機關向被告人員表
02 示：依一般收文程序，機關並無拒收權利，因被告很急，
03 其只是送件要被告先收下，縱有文件缺漏亦屬後續補件問
04 題，為何要其助理費時跟被告人員確認，然因被告人員以
05 證人宋瑞政未具委任狀為由，拒絕收受系爭陳報文件，證
06 人宋瑞政於111年3月28日18時25分以LINE向原告會計李玉
07 秋告知被告拒收系爭陳報文件，並將系爭陳報文件帶回律
08 師事務所等情，亦據證人宋瑞政到庭結證明確（見本院卷
09 第284頁至第285頁），並有其與會計李玉秋聯繫LINE截圖
10 （見本院卷第308頁至第315頁）附卷可佐。

11 (3)原告公司會計李玉秋知悉上情後於111年3月28日20時3分
12 至20時5分間，與被告機關承辦人劉錦燕聯絡詢問並約定
13 當晚由原告趕赴被告機關遞交系爭陳報文件事宜，並向劉
14 錦燕表示：除其手上已執有之尚未影印正本資料，其另需
15 自高雄楠梓出發至位在前金區之律師事務所領取該日下午
16 遭被告拒收而由宋瑞政律師帶回之系爭陳報文件，請被告
17 考量所需交通時間，待其至被告機關送件等情，此有李玉
18 秋與劉錦燕通話錄音譯文及通聯紀錄（見本院卷第31頁至
19 第33頁）在卷可稽。而原告公司代表人之代理人顏榮利於
20 當日20時35分至20時39分間再撥打被告機關承辦人劉錦燕
21 電話欲聯絡時，被告即未再接聽電話等情，此有原告提出
22 之通聯紀錄（見本院卷第34頁）在卷可憑。堪認原告主張
23 其應陳報資料甚多，原告借用證人宋瑞政所屬律師事務所
24 之所有影印機仍無法完成複印，經證人宋瑞政電話詢問被
25 告能否先提供陳報資料正本文件，以免複印時間延誤被告
26 指定陳報期限，然被告表示不會發還正本文件，原告僅能
27 繼續複印陳報資料，後經證人宋瑞政於111年3月28日下午
28 為原告遞交陳報文件時，被告人員以證人宋瑞政無委任狀
29 拒收系爭陳報文件；當晚原告公司人員聯繫被告人員約定
30 趕赴被告機關遞交文件，再經電話聯繫被告人員即未接聽

原告電話，致原告無法於111年3月28日向被告提出系爭陳報文件等情，並非憑空杜撰，應係可採。

- (4)原告於翌日即111年3月29日向被告提出陳報書檢送系爭陳報文件由被告人員收件；該陳報書就陳報事項載明：
- （一）「各機構契約書」部分詳如附件1所示；（二）「公務單位檢查資料及驗收資料」部分：經查此部分文件陳報人並無留存，請被告依職權發文逕向各機構調閱，（旁邊手寫「缺」且蓋「林足」之印文）；（三）「進貨資料（1年份）、廠商資料與出貨紀錄」部分：1.進貨資料詳如附件2所示（旁邊手寫110年2月-111年3月中旬且蓋「林足」之印文）；2.廠商資料於進貨資料上皆有記載廠商名稱；3.由於陳報人係主要於各機構廚房進行烹煮並專門為機構內成員提供膳食……故無出貨紀錄；（四）「廚師及廚工名冊、廚師班表、勞健保、薪資、體檢表」部分詳如附件3所示（旁邊手寫廚師共7位、廚師及廚工名單名冊及所有人員薪資及體檢表「缺」且蓋「林足」之印文）；（五）「員工督導紀錄」部分詳如附件4所示（旁邊手寫「已補3/29且蓋「林足」之印文）；（六）「宴會菜單（達臻美食館楠梓店）」部分如附件5所示……（旁邊手寫「已補3/29且蓋「林足」之印文）；（七）「高雄市政府社會局仁愛之家（下稱仁愛之家）救助米來源、台電高雄訓練所查獲逾期白米說明」部分……（旁邊手寫「缺」且蓋「林足」之印文）；該陳報書證物名稱及件數則記載：附件1：各機構契約書（旁邊手寫「缺」正修科技大學、中油後勁餐廳契約且蓋「林足」之印文）；附件2：進貨資料（旁邊手寫「3/29已補110年2月-111年3月中旬且蓋「林足」之印文）；附件3：廚師及廚工名冊、廚師班表、勞健保、薪資、體檢表（旁邊手寫「缺」且蓋「林足」之印文）；附件4：員工督導紀錄（旁邊手寫「3/29已補且蓋「林足」之印文）；、附件5：宴會菜單（達臻美食館楠梓店）（旁邊手寫「3/29已補且蓋「林

足」之印文)；該陳報書末頁則有手寫被告食品科已收件如前，簽收者及111.3.29 at 13:50等情，有原告111年3月28日陳報書(見本院卷第25頁至第27頁)在卷可稽，足見原告於111年3月29日向被告遞交該陳報書並檢送系爭陳報文件由被告人員收件；而被告認原告所陳報文件仍有缺漏，乃以111年3月29日函命原告於111年3月30日17時30分前補正其與正修科技大學、中油後勁餐廳簽訂之承攬契約書及廚師、廚工名單及所有人員薪資及體檢表等資料，有被告111年3月29日函(見本院卷第79頁)附卷可憑。而原告則於111年3月30日向被告提出補正資料由被告人員簽收等情，有原告111年3月30日補正資料明細(見本院卷第81頁)、衛生福利部南區兒童之家110年11月25日採購案契約書(見本院卷第139頁至第143頁)、高雄市政府社會局仁愛之家110年11月26日111年度家民伙食委外經營辦理勞務採購契約(見本院卷第145頁至第180頁)、財團法人伊甸社會福利基金會燕巢家園111年2月9日團膳契約書暨檢附衛生管理自主檢查紀錄表(見本院卷第181頁至第194頁)、台灣電力股份有限公司訓練所110年12月13日高雄訓練中心111年度餐廳膳食勞務工作採購契約暨檢附同意書、切結書及廚房人員名單(見本院卷第195頁至第219頁)、正修學校財團法人正修科技大學110年7月26日學生餐廳自助餐區委託經營合約書及附件(見本院卷第221頁至第235頁)在卷可考。

(5)綜觀前情，原告於111年3月26日(星期六)晚間向被告陳述意見後，確已於111年3月27日(星期日)至同年月28日(星期一)間與宋瑞政律師相互聯繫、開會，並準備陳報書及影印相關陳報資料，繼於111年3月28日下午由宋瑞政律師派其助理將前揭陳報書及系爭陳報文件送至被告機關，惟因點收文件及有無委任狀等程序問題發生爭議，被告人員以宋瑞政律師未具委任狀拒收系爭陳報文件；當晚原告公司人員獲悉前情後，電話聯繫被告人員約定趕赴被

告機關遞交文件，再經顏榮利電話聯繫被告人員即未接聽其電話，致原告無法於111年3月28日向被告完成遞交系爭陳報文件；原告於翌日即111年3月29日向被告提出前揭陳報書檢送系爭陳報文件由被告人員收件；被告認原告所陳報文件仍有缺漏，以111年3月29日函命原告於111年3月30日17時30分前補正，原告即於111年3月30日向被告提出補正資料由被告人員簽收，堪認原告對於被告命其提出相關資料以供查核之行政行為並非毫無積極作為，其未能於111年3月28日17時前完成首次陳報程序，實係因前述點收文件及有無委任狀等程序爭議所致，而後續原告亦依被告所命補正事項逐次加以補陳，依前揭說明，尚難據此即認原告有何故意規避、妨礙或拒絕食安法所定查核之行為。被告於111年3月29日即以原告未按陳述時自訂時間內提供其指定之相關事證資料，未善盡供機關查核之協力義務，延宕調查時程，恐致危害進一步擴大為由，認定其違反食安法第47條第11款規定並予裁處100萬罰鍰，即屬可議。

- 4、被告固抗辯：本案屬食品安全關注事件，原告因貯存達7,000公斤以上逾期白米作為多間機構食材，違反食安法第15條第1項第8款規定且因111年3月25日查獲時持續供餐予眾多社福機構或公司學校，為免危害影響擴大，被告有必要請原告配合儘速將相關案內資訊繳交被告，釐清逾期食材之流向及供應對象；原告依法應隨時備妥文件供查驗，其於111年3月26日陳述意見時，向被告承諾於111年3月28日17時前提供資料；被告已予2日讓其整理繳交資料，其無正當延遲理由；且原告111年3月25日至同年月28日未曾依行政程序法第24條規定委任宋瑞政律師或其助理為行政程序行為之代理人，無從代表原告從事與被告間之行政程序行為，被告自得依法拒絕；原告遲至111年3月30日始補正完畢，已延宕調查期程數日，且被告近日清查發覺原告完全未提供案內關鍵之食材「白米」進貨單，僅檢具其他類食材蔬菜、水果、肉類等進貨單據，顯見原告有意規避

對本案重要證據之說明而非完全配合被告調查云云。然按傳達本人意思表示之使者與代本人為表示意思之代理人性質顯有不同，使者為傳達本人已決定之意思表示，如送達書信電報，在性質上為傳達機關；或表示本人已決定之意思表示，如代為傳言或實施行為，在性質上為表示機關，其僅為本人手足之延長，自無提出代理委任書狀之必要。觀諸原告111年3月28日陳報書(見本院卷第25頁至第27頁)係以原告公司及其代表人名義提出，堪認宋瑞政律師或其助理所為僅屬代為撰狀並代為遞交該陳報書及系爭陳報文件，依前揭說明，其係傳達或表示原告已決定之意思表示，性質上僅為原告手足之延長，其於111年3月28日下午將前揭陳報書及系爭陳報文件遞送至被告機關時，自無提出行政程序行為代理人委任書狀之必要，被告並不能以其未具代理人委任狀為由拒絕收受該陳報書及系爭陳報文件，據此原告未能於111年3月28日17時前完成首次陳報程序，即難歸責原告。再觀諸原告所提出前揭各機構契約書內容，堪認原告係為各機構提供團膳服務之業者，在各機構廚房內烹煮食材提供機構內成員膳食，並非以銷售食材為業，且其陳報書已表明系爭逾期白米均為仁愛之家向來提供該公司自由使用之救助米，故原告僅檢具其他類食材蔬菜、水果、肉類等進貨單據而無白米進貨單及出貨資料，難認悖於常情；況原告於111年3月26日晚間向至被告陳述意見時已陳明其所承攬團膳之各機構名稱，被告為免危害影響擴大亦得無待原告陳報相關文件即逕行採取相應防免措施，且被告如急於釐清逾期食材流向及其供應對象，更無由於111年3月28日下午原告委請律師事務所人員將前揭陳報書及系爭陳報文件遞送至被告機關時以前揭程序爭議理由拒絕收件，反而延宕調查期程。從而，被告上開抗辯仍不足作為不利於原告認定之佐憑，自不可採。

六、綜上所述，依卷內證據尚遽難認被告據以裁罰原告之行為該當於食安法第47條第11款所定「規避、妨礙或拒絕本法所規

定之查核、檢驗、查扣或封存」構成要件，被告以原告違反該條款為由作成原處分裁處罰鍰100萬元，即非適法；訴願決定未予糾正，亦有未合。從而，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予准許。

七、本件判決基礎已臻明確，其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，核與判決結果不生影響，並無逐一論述必要，附此敘明。

八、結論：原告之訴為有理由。

中 華 民 國 113 年 1 月 19 日

審判長法官 孫 國 禎

法官 林 韋 岑

法官 曾 宏 揚

以上正本係照原本作成。

一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第49條之1第1項）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第3項、第4項）

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. 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

01

	或依法得為專利代理人。
(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。	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。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 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。
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（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02

中 華 民 國 113 年 1 月 19 日

03

書記官 林 幸 怡