

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第392號

上 訴 人 經濟部

代 表 人 王美花

訴訟代理人 洪堯欽 律師

劉健右 律師

被 上 訴 人 台灣保安工業股份有限公司

代 表 人 林豐基

訴訟代理人 葉慶元 律師

上列當事人間消費者保護法事件，上訴人對於中華民國109年1月30日臺北高等行政法院108年度訴字第900號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

理 由

一、上訴人所屬標準檢驗局（下稱標準檢驗局）於民國107年7月6日接獲民眾反映，被上訴人銷售之液化石油氣鋼瓶用開關（即安全閥）疑似漏氣，經調查結果，因被上訴人更換安全閥橡膠件（O形環）供應廠商用料控管問題，導致品牌：TP A、型號：V2S-PA、製造日期2017-09、2017-10、2017-11等3批液化石油氣鋼瓶用開關（下稱系爭安全閥）有瓦斯洩漏之虞，經標準檢驗局調查屬實，並以107年7月26日經標六字第10760554070號函命被上訴人於107年7月31日前完成回收或改正瑕疵之商品，雖被上訴人提出回收或改正計畫，惟回收率僅45%，就瓦斯行協助消費者回收部分，未見更有效之回收方法。上訴人以有瓦斯洩漏之虞，確有損害消費者生命、身體、健康或財產之虞，為避免釀災，依消費者保護法（下稱消保法）第36條、第38條規定，以107年8月2日經授標字第10720050630號函（下稱8月2日處分）命被上訴人於

文到次日起7日內完成回收或改正瑕疵商品，倘未依規定於期限內改善，將依消保法第58條處罰。被上訴人107年8月3日檢附回收改正計畫及報告，說明預計回收數量116,987只，目前回收率為47%，修正回收公告第3點為請瓦斯行將回收之瓦斯鋼瓶（含開關）就近送至分裝場／驗瓶場，提供登記／領取回收作業費每只新臺幣(下同)100元。上訴人以被上訴人雖在官網公告回收措施，然對於全國所有分裝場、驗瓶場及瓦斯行如何知悉回收公告，遲未提出具體作法，怠忽企業經營者之責任，未於期限內完成回收或改正，導致大量瑕疵商品仍置於消費者處繼續使用，違反8月2日處分之限期回收或改正命令，依同法第58條規定，以107年8月13日經授標字第10720050710號處分書（下稱8月13日處分）處被上訴人罰鍰150萬元；被上訴人並應於文到次日起7日內回收或改正瑕疵商品。被上訴人不服，提起訴願，經決定駁回，遂向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，經原審以108年度訴字第900號判決（下稱原判決）將訴願決定及原處分均撤銷後，上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張及上訴人在原審答辯，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

（一）8月2日處分係命令被上訴人於文到次日起7日內，對於已銷售之系爭安全閥完成回收或改正瑕疵。惟被上訴人陳明，其位於產業鏈之最上游，製造安全閥提供予合作之瓦斯分裝場及驗瓶場安裝，待瓦斯鋼瓶填裝瓦斯後，再經由瓦斯行販售予消費者，瓦斯行平日被動應消費者叫貨、送貨，亦無消費者之聯絡資訊，又全臺各地消費者手上待回收之系爭安全閥多達61,840個，被上訴人實無法確知待回收瓦斯鋼瓶流向，亦無法主動至消費者處進行回收，僅能待消費者瓦斯用畢後逐一回收等語。上訴人並未否認上述產銷過程，且被上訴人所述亦符合國內日常叫送桶裝瓦斯之生活經驗，應非難信。一般家庭使用一桶20公斤裝瓦斯，往往需數月方使用完畢；

01 依現實之產銷過程，被上訴人欲回收鋼瓶處於被動，無法主
02 動即時回收散送各處之大量瓦斯鋼瓶，則系爭安全閥回收期
03 程，顯無於7日內完成之可能，無履行之期待可能性。8月2
04 日處分既然違法，即不能因被上訴人未遵命完成而受處罰，
05 從而8月13日處分，以被上訴人未於期限內回收或改正系爭
06 安全閥而處罰150萬元，亦屬違誤。

07 (二)自8月2日處分之「主旨」載明「……商品有瓦斯洩漏之虞，
08 請於文到次日起7日內『完成回收或改正』瑕疵之繫案商
09 品，請查照。」及「說明」，可知作成處分前被上訴人已有
10 提出改善計畫，但上訴人認為所達成之回收率仍不佳，且唯
11 恐釀災，故命被上訴人「限期完成回收或改正瑕疵之繫案商
12 品」否則開罰。通觀處分全文，斟酌當時、過去之事實，及
13 處分主要目的、所欲達成效果，8月2日處分應非僅以被上訴
14 人再次提出改善計畫為已足，而是命被上訴人務須於期限內
15 完成全面回收、改正。

16 (三)再查，8月13日處分「主文」為「被處分人未於期限內回收
17 或改正有危害之虞之……等商品，處新臺幣150萬元罰鍰；
18 被處分人並應於文到次日起7日內回收或改正瑕疵之繫案商
19 品。」亦以被上訴人未限期完成回收、改正為處罰事由；另
20 該處分書事實及理由四係表述，其對被上訴人之回收計畫執
21 行結果未臻滿意，既然被上訴人未於期限內完成回收或改
22 正，自應受罰之旨。綜觀8月13日處分，已明確表示被上訴
23 人未於期限內完成回收、改正應受處罰，從而亦無法認為8
24 月2日處分僅要求被上訴人限期提出改善計畫。

25 (四)另查，上訴人雖主張標準檢驗局於107年7月16日約詢被上訴
26 人時，被上訴人坦承係因供應商用料控管問題導致部分商品
27 有洩漏情事，該局於當日有要求被上訴人提出回收計畫，並
28 於2週完成，另於107年7月26日命其回收改正，直至8月2日
29 處分再依消保法命其回收改正，實際上給予被上訴人回收改
30 正之期限已逾2週（107年7月16日至107年8月2日）等語。惟
31 有無給予充足時間擬定改善計畫，與命7日內完成回收、改

01 正係二事，無法比擬；況依上述之產銷運作現實，2週時間
02 之短，亦不足使被上訴人能全面完成回收、改正，故此部分
03 主張仍不能影響8月2日處分係無履行期待可能性之認定。另
04 8月2日處分附有「回收改正計畫及報告」乃一制式表格，內
05 容係要求被上訴人簡述處理方式、結果及未能回收原因，目
06 的應在使上訴人掌握回收進度，尚非在命被上訴人提出回收
07 對策，亦不能以此曲解該處分僅要求被上訴人限期提出改善
08 計畫而已。綜上，8月2日處分命被上訴人於7日內完成回收
09 或改善，有不具期待可能性違法，8月13日處分以未完成8月
10 2日處分命令為由繼而處罰，亦有違誤等語，將訴願決定及
11 原處分均撤銷。

12 四、上訴意旨略謂：

13 (一)被上訴人早在107年4月13日前即知悉裝置於瓦斯鋼瓶之系爭
14 安全閥有瑕疵，並已開始回收，之後標準檢驗局於107年7月
15 16日、21日及26日一再要求被上訴人回收改正瑕疵商品，被
16 上訴人亦有充分時間及機會回收改正。因此被上訴人實際可
17 回收改正之時間，並非僅有8月2日處分所載之7日。被上訴
18 人遲未提出有效之回收計畫、盡力回收改正，自始即為節省
19 小金額回收費用，而置有瑕疵鋼瓶所可能帶給消費者生命財
20 產重大危險於不顧，其為節省經費及成本，怠忽企業經營者
21 之責任，並非「不能」而是「不為」及時回收改正。原判決
22 對此未置一詞，顯有判決不備理由。

23 (二)上訴人於原審明確主張，除被動回收外，被上訴人亦可積極
24 主動回收，上訴人並舉出具體可行之措施，例如主動通知各
25 分裝場、驗瓶場及瓦斯行、在主要流通地區聘僱人員通知瓦
26 斯行、在媒體刊登回收公告、召開記者會等。對照被上訴人
27 107年8月3日回收公告，顯然被上訴人亦得透過瓦斯行主動
28 聯繫消費者回收。事實上消費者極少自行載運及送回桶裝瓦
29 斯，瓦斯行必然留有消費者之聯絡地址及電話，被上訴人自
30 得藉此主動回收。惟原判決未敘明不採之理由，卻認定「縱
31 為最下游之瓦斯行，平日被動應消費者叫貨、送貨，亦無消

費者之聯絡資訊」，其事實認定顯然與經驗法則相悖，有判決不備理由及判決不適用法規之違背法令。

(三)無論8月2日處分作成前，107年8月1日研商會議結論、標準檢驗局107年8月1日處分；或8月2日處分之客觀文義；或8月2日處分作成後，被上訴人107年8月3日函、標準檢驗局107年8月7日函及8月13日處分之記載，均可認定8月2日處分僅要求被上訴人於期限內提出更有效之回收改正計畫，並不要求被上訴人於期限內實際完成回收、改正，此亦為被上訴人於當時所明知。惟原判決忽略未予斟酌，遽認8月2日處分「非僅以再次提出改善計畫為已足，而是命被上訴人於期限內完成全面回收、改正」，顯然違背經驗法則、論理法則，並有理由不備之違背法令。

五、本院判斷：

(一)消保法第33條規定：「直轄市或縣（市）政府認為企業經營者提供之商品或服務有損害消費者生命、身體、健康或財產之虞者，應即進行調查。於調查完成後，得公開其經過及結果。……。」第36條規定：「直轄市或縣（市）政府對於企業經營者提供之商品或服務，經第33條之調查，認為確有損害消費者生命、身體、健康或財產，或確有損害之虞者，應命其限期改善、回收或銷燬，必要時並得命企業經營者立即停止該商品之設計、生產、製造、加工、輸入、經銷或服務之提供，或採取其他必要措施。」第38條規定：「中央主管機關認為必要時，亦得為前5條規定之措施。」第58條規定：「企業經營者違反主管機關依第36條或第38條規定所為之命令者，處新臺幣6萬元以上150萬元以下罰鍰，並得按次處罰。」

(二)又行政處分以書面為之者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，行政程序法第96條第1項第2款所明定。行政機關以書面作成之行政處分，依其記載之主旨、事實、理由及法令依據已明白顯示其意義，自無反捨文義，另為牴觸之解釋。經查，上訴人8月2日處分之之主旨載明：「……商品有瓦斯

洩漏之虞，請於文到次日起7日內『完成回收或改正』瑕疵之繫案商品，請查照。」及「說明」有謂「二、……本部標準檢驗局業……於107年7月31日前完成回收或改正瑕疵之繫案商品，雖貴公司已就繫案商品提出回收或改正計畫，惟回收率僅45%，未見貴公司就瓦斯行協助消費者回收部分，提出更有效之回收手段，繼續供消費者使用，並查繫案商品有瓦斯洩漏之虞，確有損害消費者生命、身體、健康或財產之虞，為避免釀災，請貴公司於文到7日內完成回收或改正瑕疵之繫案商品。倘未依規定於期限內改善，將依消費者保護法第58條處新臺幣6萬元以上150萬元以下罰鍰，並得按次處罰。」為原判決確定之事實，並有該處分書附卷可憑。依該處分書記載之「完成回收或改正瑕疵」等文字均以「繫案商品」為客體，並無一語與「改正計畫」有關，均在表達依消費者保護法第36條命回收或限期改善「商品」之意，甚為明確，故原判決認8月2日處分非僅命被上訴人再次提出改善計畫，而是命被上訴人於期限內回收、改正其已銷售之系爭安全閥，即無違誤。上訴意旨主張8月2日處分僅要求被上訴人於期限內提出更有效之回收改正計畫，並不要求被上訴人於期限內實際完成回收、改正，指摘原判決忽略未予斟酌，違背經驗法則、論理法則，並有理由不備之違背法令云云，並不可採。

(三)惟「企業經營者對於其提供之商品或服務，應重視消費者之健康與安全，並向消費者說明商品或服務之使用方法，維護交易之公平，提供消費者充分與正確之資訊，及實施其他必要之消費者保護措施。」「企業經營者於有事實足認其提供之商品或服務有危害消費者安全與健康之虞時，應即回收該批商品或停止其服務。但企業經營者所為必要之處理，足以除去其危害者，不在此限。」消費者保護法第4條及第10條第1項定有明文。又石油管理法第19條之1第1項及第3項規定：「(第1項)經營液化石油氣經銷、分裝業務，應定期向主管機關申報氣源流向供銷資料；經營液化石油氣零售業

務，應於營業場所備置氣源流向供銷資料，並揭示零售價格資訊。……(第3項)前2項關於液化石油氣經銷與分裝業氣源流向供銷資料之申報及零售業供銷資料之備置、內容、格式，液化石油氣分裝業、零售業之灌裝、銷售液化石油氣重量容許誤差範圍，零售價格資訊揭示之方法，及其他應遵行事項之規則，由中央主管機關定之。」主管機關據此授權訂定之液化石油氣經銷業分裝業及零售業供銷管理規則第4條規定：「(第1項)液化石油氣經銷業及分裝業應於每月20日前，將前1月之氣源流向供銷資料，依第5條規定申報之；事業登記所在地或分裝業營業場所所在地之地方主管機關，亦得要求申報之。(第2項)前項分裝業營業場所，指實際從事液化石油氣灌裝之場所。(第3項)液化石油氣零售業應於每月20日前，將前1月之氣源流向供銷資料作成書表資料，備置於所登記之營業場所。(第4項)液化石油氣經銷業、分裝業及零售業對於第1項及前項氣源流向供銷資料，應依其實際經營情形申報或備置，並至少保存2年。」消防法第15條之2規定：「(第1項)液化石油氣零售業者應備置下列資料，並定期向轄區消防機關申報：一、容器儲存場所管理資料。二、容器管理資料。三、用戶資料。四、液化石油氣分裝業者灌裝證明資料。五、安全技術人員管理資料。六、用戶安全檢查資料。七、投保公共意外責任險之證明文件。八、其他經中央主管機關公告之資料。(第2項)前項資料，零售業者應至少保存2年，以備查核。」同法施行細則第19條之1規定：「本法第15條之2第1項所稱定期向轄區消防機關申報，指於每年4月及10月向轄區消防機關各申報一次。」第19條之3規定：「本法第15條之2第1項第6款所定用戶安全檢查資料，包括用戶地址、檢測項目及檢測結果。」準此可知，從液化石油氣分裝業及零售業應依法備置及申報之資料得以追蹤消費者，應無不能查知瓦斯鋼瓶流向，加以標準檢驗局於107年7月16日約詢被上訴人時，被上訴人已坦承係因供應商用料控管問題導致部分商品有洩漏情事，該局並於當

01 日要求被上訴人於2週內提出回收計畫，並已知悉全臺各地
02 消費者手上待回收之系爭安全閥有61,840個等情，為原判決
03 確定之事實；另參被上訴人107年7月17日函送標準檢驗局之
04 改善計畫記載其於107年4月即接獲廠商通報系爭安全閥問
05 題，並已計算出應回收數量(原審卷第247-249頁)，則被上
06 訴人似非無從查得瓦斯鋼瓶所在；再從標準檢驗局於107年8
07 月1日邀集被上訴人與行政院消費者保護處、內政部消防
08 署、經濟部能源局、新北市政府、臺北市政府消防局、新竹
09 市政府、苗栗縣政府、臺中市政府、彰化縣政府、南投縣政
10 府、嘉義市政府、嘉義縣政府、臺南市政府消防局、臺南市
11 政府法制處、高雄市政府、高雄市政府消防局、屏東縣政
12 府、宜蘭縣政府等，共同商討如何回收系爭安全閥事宜，咸
13 認本案為全國性問題，瓦斯漏氣宛如不定時炸彈，可能引起
14 火災，涉及公共安全，與會之公務機關均願協助解決(原審
15 卷第275-278頁)。按行政訴訟法第189條規定，行政法院為
16 裁判時，除別有規定外，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結
17 果，依論理法則及經驗法則判斷事實之真偽；依此判斷而得
18 心證之理由，應記明於判決。基於行政訴訟之職權調查原則
19 (行政訴訟法第125條第1項及第133條)，法院必須充分調
20 查為裁判基礎之事證以形成心證，於斟酌全辯論意旨及調查
21 證據之結果為評價時，應在訴訟資料完整性及正確掌握下為
22 之，亦即法院負有審酌與待證事實有關之訴訟資料之義務，
23 如未審酌亦未說明理由，即有不適用行政訴訟法第125條第1
24 項、第133條之應依職權調查規定，及判決不備理由之違背
25 法令。經查，原判決未依職權調查證據，復未說明其得心證
26 所憑依據，片面採信被上訴人主張其位於產業鏈之最上游，
27 其與瓦斯行、消費者未有聯繫，無法知悉有瑕疵之瓦斯鋼瓶
28 何在，及縱為最下游之瓦斯行，平日被動應消費者叫貨、送
29 貨，亦無消費者之聯絡資訊，又全臺各地消費者手上待回收
30 之系爭安全閥多達61,840個，被上訴人實無法確知待回收瓦
31 斯鋼瓶流向，亦無法主動至消費者處進行回收，僅能待消費

01 者瓦斯用畢後逐一回收等語，即得出被上訴人上開所述符合
02 國內日常叫送桶裝瓦斯之生活經驗，而以一般家庭使用一桶
03 20公斤裝瓦斯，往往需數月方使用完畢，依現實之產銷過
04 程，被上訴人無法主動欲回收之鋼瓶之心證，並據此認為上
05 訴人8月2日處分書要求被上訴人於文到次日起7日內完成回
06 收或改正瑕疵，乃屬無法履行，而為無期待可能性之違法處
07 分，進而認定8月13日處分以被上訴人未於期限內回收或改
08 正系爭安全閥而為150萬元罰鍰處分亦屬違法，並將訴願決
09 定及原處分均撤銷，依上開石油管理法及消防法等法令規定
10 及上述說明，原判決顯屬率斷，而有未依職權調查證據，及
11 判決不備理由之違背法令。此外，原判決復認縱令給予被上
12 訴人2週時間，惟依上述之產銷運作現實，2週時間亦不足使
13 被上訴人能全面完成回收、改正等語，惟就此事實並未令兩
14 造詳為舉證及辯論，詳述其得此心證所憑證據，則原判決上
15 開認定，亦有未憑證據認定事實及不備理由之違法。

16 (四)又被上訴人於起訴時(原審卷第19頁)及言詞辯論終結時
17 (原審卷第564頁)，均係依據行政程序法第111條第3款
18 「內容對任何人均屬不能實現者」，主張8月2日處分無期待
19 可能性。然該規定係行政處分「無效」之規定，而原判決既
20 然採信被上訴人之主張，認為上訴人8月2日處分乃期待不可
21 能之處分，則其所謂之期待不可能，究係何指？原判決亦未
22 加以闡明調查以釐清事實正確適用法律，亦有未盡闡明義務
23 及判決理由不備之違法。

24 (五)從而，原判決有上述判決不適用法規及不備理由之違背法令
25 事由，其或為上訴意旨所指摘，或為本院依職權調查所得，
26 是上訴人求予廢棄，為有理由。因原判決違背法令影響事實
27 之確定及判決之結果，自應由本院將原判決廢棄，發回原審
28 更為審理，併就被上訴人主張上訴人8月2日處分所命回收及
29 改正之期限有無違反比例原則、處以最高罰鍰有無裁量違法
30 等情事詳為調查。

01 六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
02 項、第260條第1項，判決如主文。

03 中 華 民 國 110 年 9 月 16 日

04 最高行政法院第一庭

05 審判長法官 侯 東 昇

06 法官 王 碧 芳

07 法官 鍾 啟 煌

08 法官 蔡 紹 良

09 法官 簡 慧 娟

10 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

11 中 華 民 國 110 年 9 月 16 日

12 書記官 劉 柏 君