

# 高雄高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴字第

) FKT64W1Z1X5L0;@民國108年3月12日辯

原告 盛豐興農業生技有限公司

代表人 邱玲玲

被告 嘉義縣政府

代表人 翁章梁

訴訟代理人 吳碧娟 律師

上列當事人間飼料管理法事件，原告不服行政院農業委員會中華民國107年7月13日農訴字第1070708675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（被告民國107年2月21日府農畜字第1070034637號、第0000000000號裁處書）均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

## 事實及理由

### 壹、程序方面

被告代表人原為張花冠，嗣於本院訴訟進行中變更為翁章梁，業據其新任代表人聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

### 貳、實體方面

#### 一、爭訟概要：

原告前領有飼料販賣登記證（嘉縣農畜飼販證字第105006號）經營飼料之批發、輸入，該證所載倉儲或陳列商品地址為「嘉義縣○○鄉○○○街○○號」。案經被告民國107年1月19日派員至系爭地點稽查，並於107年1月22日函請原告提供105年起迄今所有產品及原料進出貨之相關資料後，認原告所生產之「益藻肽」、「粉營養」及「飽素健」等3項產品，

產品標籤標示方式未依飼料管理法第14條規定辦理，被告以原告違反飼料管理法第20條第7款規定，依同法第29條第3款規定，以107年2月21日府農畜字第1070034637號裁處書裁處原告新臺幣（下同）30萬元罰鍰（下稱原處分1）。另被告以原告所提供之105年、106年所有產品及原料進出貨相關資料內容，僅有沙棘軟膠囊、黑饌米等，與現場查獲之品項如「益藻肽」、「粉營養」、「飽素健」、「血鐵胜肽蛋白」等產品完全不同，顯未依規定明確記錄飼料來源與流向等情，認原告違反飼料管理法第8條之1第2項規定，依同法第31條第1項第1款規定，以107年2月21日府農畜字第1070034657號裁處書裁處原告15萬元罰鍰（下稱原處分2）。原告不服，合併提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

## 二、原告起訴主張及聲明：

### （一）主張要旨：

1、「益藻肽」「粉營養」及「飽素健」等3項產品業經陳報行政院農業委員會（下稱農委會），（1）農委會106年8月18日農牧字第1060722481號函稱略為：「益藻肽」據所提產品書面資料研判，本案產品非屬現行「飼料詳細品目」或「飼料添加物詳細品目」範圍內貨品，生產製造時無須辦理飼料或飼料添加物製造登記證。（2）農委會101年3月29日農牧字第1010714002號函稱略為：「粉營養」據所提產品書面資料研判，本案產品非屬現行「飼料詳細品目」或「飼料添加物詳細品目」範圍內貨品，生產製造時無須辦理飼料或飼料添加物製造登記證。（3）農委會101年12月10日農牧字第1010744500號函稱略為：「飽素健」據所提產品書面資料研判，本案產品非屬現行「飼料詳細品目」或「飼料添加物詳細品目」範圍內貨品，生產製造

時無須辦理飼料或飼料添加物製造登記證，足認上開3項產品並非飼料或飼料添加物。上開3項產品既然非屬現行「飼料詳細品目」或「飼料添加物詳細品目」範圍內貨品，則農委會畜牧處派員說明，該3項系爭產品確屬飼料管理法第3條之1所稱飼料添加物，其依據為何。「益藻肽」「粉營養」及「飽素健」等3項產品非屬「飼料詳細品目」或「飼料添加物詳細品目」範圍內貨品，即屬未經中央主管機關公告之品目，原處分及訴願決定未查明相關依據，顯有不當。

2、原處分1僅表明原告未依規定標示，並引用飼料管理法第14條應標示之規定，並未指明原告合於該規定的哪一款。然原告產品外包裝大袋子上已印製登記字號、有效期限、製造批號及製造日期，皆為空白，而於裝載時填入正確之內容。並印製公司名稱、地址等，而該大袋子日後裝載何種產品，則以貼紙貼上，而該貼紙亦載有產品成分等。而「飽素健」空袋兩面印有上開字樣，應已符合飼料管理法第14條之規定，如有未符合之處，被告應於裁處書具體說明，以利原告改善。又原處分2認定原告未提供「益藻肽」「粉營養」及「飽素健」等3項產品產品及原料進出貨相關資料內容，但如上所言，該3項產品並非農委會公告之飼料或飼料添加物，應無飼料管理法之適用，被告依飼料管理法處分，顯有不當；且原處分2僅表示「依其所提供之105、106年所有產品及原料進出貨相關資料內容，未依規定明確紀錄飼料來源與流向」，但原告有提供進口資料及販售資料，而所謂「明確紀錄飼料來源與流向」之「明確紀錄」所指為何？未見被告說明，致原告無從明確改善，故原處分違反明確性原則。

01 3、「益藻肽」「粉營養」及「飽素健」等3項產品皆屬大豆  
02 發酵蛋白質類，基本原料相同，且原告為初犯，上開產品  
03 並無致人或禽畜等經濟動物有任何不良反應，並非所謂有  
04 毒或有害物質，且被告聯合稽查時，原告全程配合，並無  
05 任何刁難或隱匿物品或資料之行為，故所涉情節顯屬輕微  
06 ，按「對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，其違規  
07 情節有區分輕重程度之可能與必要者，應根據違反義務情  
08 節之輕重程度為之，使責罰相當。立法者針對特別應予非  
09 難之違反行政法上義務行為，為求執法明確，以固定之方  
10 式區分違規情節之輕重並據以計算罰鍰金額，而未預留罰  
11 鍰之裁量範圍者，或非憲法所不許，惟仍應設適當之調整  
12 機制，以避免個案顯然過苛之處罰，始符合憲法第23條規  
13 定限制人民基本權利應遵守比例原則之意旨。……」業據  
14 司法院釋字第641號解釋理由書闡明在案。被告未說明原  
15 處分1何以處最低金額10倍之罰鍰，有違比例原則。又原  
16 告有多少原料來源及產品流向，如何未明確紀錄，對於主  
17 管機關或消費者造成何種不當影響，此皆攸關裁罰金額，  
18 被告卻無任何說明，逕以原處分2處以最低金額5倍之罰鍰  
19 ，亦有違比例原則。

20 4、第三人「盛豐興農業有限公司」前就益藻肽、粉營養、飽  
21 素健等3項產品依生產者名義向農委會諮詢須否辦理飼料  
22 或飼料添加物製造登記，所得答覆皆以產品非屬現行「飼  
23 料詳細品目」或「飼料添加物詳細品目」範圍內貨品，生  
24 產製造毋須辦理飼料或飼料添加物製造登記證，惟其他法  
25 令另有規定應從其規定，顯見上述產品係屬「盛豐興農業  
26 有限公司」所有，且皆於被告稽查會勘日（107年1月19日  
27 ）之前，後續「盛豐興農業有限公司」就產品之加工及販

售皆依現行法規辦理，惟就該等產品遭被告以飼料管理法對原告裁處，顯其處分有對象不符之處，應予撤銷。其次，稽查當時之產品並無致人及禽畜等經濟動物有任何不良反應，亦非有毒或有害物質，且「盛豐興農業有限公司」自87年5月成立迄今，所販售之飼料皆依規定繳稅販售，業界風評甚佳。多年來並無因飼料產品而導致客戶投訴進而因食用發生禽畜疫情，反觀因產品對禽畜之免疫力有補強之效，亦與國立嘉義大學合作研究開發產品。

5、「益藻肽」「粉營養」及「飽素健」等3項產品為第三人「盛豐興農業有限公司」所有，而查獲地點為嘉義縣○○鄉○○○街○○號，該地址亦為盛豐興農業有限公司之倉儲地址，此有臺北市政府核發之飼料販賣登記證可稽，足認上開產品皆為盛豐興農業有限公司所有，但被告卻對原告處分，處分對象顯有錯誤。又被告曾於107年1月23日以府經工商字第1070018598號函令盛豐興農業有限公司就位於嘉義縣○○鄉○○村○○○街○○號之工廠停工，理由為該工廠未辦理工廠登記，而以盛豐興農業有限公司從事飼料添加物製造加工行為。107年4月12日被告聯合稽查時，仍認定盛豐興農業有限公司所營之工廠迄未停工，仍持續違規營業，而對盛豐興農業有限公司處分。故該39號地址確為盛豐興農業有限公司之工廠，並非原告之工廠，被告之認定顯然矛盾。雖原告代表人訪談紀錄略稱「以盛豐興農業生技有限公司的名稱下確實從事黃豆磨粉及功能性健康的農產品買賣，針對被告所稽查39號地點乃為本公司倉儲暨理貨場……。」但從未承認「益藻肽」「粉營養」及「飽素健」等3項產品為原告所有，而原告負責人訪談之真意為所稽查39號地點乃為原告公司倉儲暨理貨場，並非製

造工廠，訴願決定未明究理，顯有不當。

6、本件係原告前負責人因管理不當導致整個廠內堆滿下腳料及實驗失敗品，而遲未處理，終遭公司董事會予以解職，因而心懷挾怨（前負責人與原告有另案訴訟中，臺灣臺北地方法院106年度重訴字第349號），通報主管機關趁公司於每週五停工日整理清除廠內之雜物時予以稽查，況先前販售之產品並無客戶因產品有問題而出面指證，再者，倘為有毒物質，迄今勢必有禽畜因食用「盛豐興農業有限公司」上述產品而發生死亡疫情，然今所有販售之產品從無因禽畜食用後而發生疫情或導致受害之情事發生，「盛豐興農業有限公司」成立數十年之餘迄今從未有諸如此類事件發生，顯見此一事件恐為有心人趁勢誤導主管機關趁公司持續清整頓之際予以挾怨報復。

7、原告之進貨並無系爭3項產品，前所提供105年與106年之原料進貨內容僅有沙棘籽油、沙棘軟膠囊、黑饌米等（如年度進銷存貨表）與現場查獲之品項完全不同，原告再次聲明公司主要以研發及另進貨買賣功能性健康農產品為主，所進之貨品確實僅上述產品並無其他，並無被告所稱之飼料來源與流向不明情事，而該現場所查之原物料皆帳列於盛豐興農業有限公司，而被告卻一度以原告拒未提供進貨原料及規避所提供之進貨資料來源去向不明而予以裁處，顯有失當之處。另生技公司主要以研發為主，然研發或試驗總有失敗之廢料且均屬植物性原料與湯水粕類實驗土，而前負責人因累積雜陳均棄置倉庫，未作區分標示屢遭管理部門糾正並要求限期改善皆置之不理，原告將該等失敗之物品定於每週五清理並委託環保公司處置或擇項參置於實驗土壤中作自家田賦堆肥使用（廠區附近有現負責人

所有之農地試作堆肥），從未再參雜於飼料中。況被告稽查當日原告即提示許可說明並提出進出貨所有發票釐清，隨即於107年1月31日陳述案情並說明原由，因被詢之品項皆為盛豐興農業有限公司所屬，原告亦已一一釋明。又原告代表人誤認原告與盛豐興農業有限公司之主管機關皆為被告，故原告代表人另代表盛豐興農業有限公司表示標籤、標示不完全部分將立即改善，並願接受輔導。被告身為主管機關，原告於稽查時又相當配合，被告理應就事件予以糾正、輔導或限期改善為妥，卻以此就為裁處原告恐有不當之處。再者，原告與盛豐興農業有限公司之代表人雖同為邱玲玲，然其廠內資產及員工皆有分別，並非有意歸避混淆。

（二）聲明：訴願決定及原處分（被告107年2月21日府農畜字第1070034637號、第0000000000號裁處書）均撤銷。

### 三、被告答辯及聲明：

#### （一）答辯要旨：

1、原告生產之「益藻肽」「粉營養」及「飽素健」等3項產品雖非屬「飼料詳細品目」或「飼料添加物詳細品目」範圍內貨品，無須辦理飼料製造登記證，但亦應受飼料管理法等相關法規規範，其產品相關標示亦應符合飼料管理法第14條規定。原告提出之農委會公文均係依書面資料判斷所作之函復，而本件訴願時，農委會畜牧處派員到場說明，該3項系爭產品確屬飼料管理法第3條之1所稱飼料添加物，農委會畜牧處人員係依相關查獲資料作認定，原告生產之「益藻肽」、「粉營養」、「飽素健」等3項產品為飼料添加物。又原告之工廠負責人吳蔡秀鳳自認「益藻肽」、「粉營養」、「飽素健」等3項產品皆屬大豆發酵蛋

白質類，該3項產品係大豆發酵所製成，歸類為酵素類，可認定為「飼料添加物詳細品目」中之2.酵素類、5.基因改造微生物或含基因改微生物產品，原告生產之「益藻肽」、「粉營養」、「飽素健」等3項產品為飼料添加物，自應受飼料管理法規範。原告主張「益藻肽」、「粉營養」、「飽素健」等3項產品非屬飼料或飼料添加物，無適用飼料管理法第14條規定云云，與事實不符。

2、原告生產製造之「益藻肽」「粉營養」及「飽素健」等3樣產品，應受飼料管理法相關規範，於銷售前，其包裝相關標示應符合飼料管理法第14條規定，違規事實如下：(1)「益藻肽」產品：未標示「含有基因改造原料」、「所使用主要原料及其製造業者名稱」、「用途、使用方法及使用時應注意事項」等事項，被告比對該公司所提供之「益藻肽」作業進度指示單之用料含有「綠藻」、「細大力」等產品，顯未標示所使用主要原料。(2)「粉營養」產品：未標示「含有基因改造原料」、「所使用主要原料之製造業者名稱」、「使用時應注意事項」等事項。(3)「飽素健」產品：未標示「含有基因改造原料」外，經比對現場查獲之「飽素健」作業內容單之用料含有「血鐵胜肽蛋白」、「細大力」等，與原告所提供之「飽素健」作業進度指示單之用料內容相比對結果不同，另含有「奈米」、「細大力」、「血鐵胜肽蛋白」等產品，顯未標示所使用主要原料，另被告於現場查獲之「血鐵胜肽蛋白」產品包裝印有「台糖公司委託技術製造」且皆已逾有效期限，據代表人與廠長表示乃為回收產品包裝袋再裝填其他原料，現場已無製作該產品，但經比對「飽素健」半成品作業內容用料內容明確登載使用已逾有效期限之「血鐵胜肽蛋白」，

業經被告函請台灣糖業股份有限公司（下稱台糖公司）表示，已於106年5月31日履約期限期滿即停止與該公司之合作契約，故有關台糖公司委託原告術製造「血鐵胜肽蛋白」之生產數量皆有合約規範，惟原告公司現場仍大量堆置相關產品。有關「未依規定明確記錄飼料來源與去向」部分，原告確實未記錄飼料原料來源，亦未記錄飼料去向，原處分未違反明確性原則。

3、被告雖無訂定相關裁罰基準，但權衡本件違反相關法規情節並評估原告所得利益、對於公共利益之侵害等情事，認不應以法定最低金額裁處為當，被告所為處分適法且罰責相當。被告為追蹤產品流向，多次要求原告提供相關進出貨等單據，但原告卻僅提供他項產品之相關單據，欲藉以規避查察。又稽查現場堆置大量食品下腳料、數十種標示不明之原料與不明液體，部分原料確實過期，且現場有分裝、粉碎與混合飼料原料行為，現場查獲部分不明產品與包裝袋標示不符，雖廠長表示相關產品乃是依客戶需求所製作且回收產品包裝袋包裝其他原料等，考量近年國內重大食安事件（如黑心油、過期奶料、硫酸銅等）都與飼料安全衛生有關，雖原告代表人表示稽查當日所查獲之相關事證乃為前任負責人所為，惟原告變更負責人係於106年2月份，本件查獲時間為107年1月，過期品不可能放這麼久未處理，原告代表人稱係待處理之廢棄物顯不足採，審酌本件違反相關法規情節並評估其所得利益與造成之不良影響甚鉅，針對原告所生產「益藻肽」「粉營養」及「飽素健」等3項產品標示不明部分，可分別依飼料管理法第29條第3款規定裁處3萬元以上300萬元以下罰鍰，本件裁處30萬元，並無不當。

01 4、原告所提供105年、106年所有產品及原料進出貨相關資料  
02 內容，僅有沙棘軟膠囊、黑饌米等，與現場查獲之品項，  
03 如「益藻肽」、「粉營養」及「飽素健」、「血鐵胜肽蛋  
04 白」等產品完全不同，顯未依法明確紀錄飼料來源與流向  
05 ，違反飼料管理法第8條之1第2項規定，另稽查時發現現  
06 場堆置大量過期及標示不明之原料，甚至包含發霉食品下  
07 腳料，經比對現場查獲之產品作業內容單、產品標示與原  
08 告所提供之產品作業進度指示單，用料內容不同，顯未明  
09 確紀錄原料與產品相關資料，審酌本件違反相關法規情節  
10 並評估其所得利益與造成之不良影響甚鉅，針對原告所生  
11 產「益藻肽」「粉營養」及「飽素健」等3項產品來源及  
12 流向未紀錄，可分別依飼料管理法第31條第1項第1款規定  
13 裁處3萬元以上30萬元以下罰鍰，本件裁處15萬元，並無  
14 不當。

15 5、被告所核發之飼料販賣登記證（嘉縣農畜飼販證字第1050  
16 06號）之商號名稱為「盛豐興農業生技有限公司」，該公  
17 司應依飼料管理法相關規定辦理，就原告販售飼料地點，  
18 被告亦有監督檢查之職責，本件處分對象無誤。而「盛豐  
19 興農業有限公司」為領有臺北市政府核發之飼料販賣登記  
20 證（北市飼販證字第0532號），所申請飼料販賣登記證之  
21 登記商號名稱及商號地址皆不同，惟所登記倉儲或陳列商  
22 品地址皆位於嘉義縣○○鄉○○○街○○號，亦為未領有合  
23 法工廠登記現場，卻查有分裝、粉碎與混合飼料原料行為  
24 之廠區，故原告與「盛豐興農業有限公司」顯非為同一；  
25 另原告工廠登記之地點為嘉義縣○○鄉○○○街○○號，惟  
26 被告稽查當日現場僅為該公司研發相關產品之地點。

27 6、原告之飼料販賣登記證所登記倉儲或陳列商品地址位於嘉

義縣○○鄉○○○街○○號，現場查有分裝、粉碎與混合飼料原料之行為，該地點為未領有合法工廠登記證之廠區，調查當日係由原告工廠管理人吳蔡秀鳳代表說明該廠區之相關製造情形，就廠內到製造相關設備，吳蔡秀鳳稱：「運用農產品在該場進行發酵，發酵成營養液」，且原告代表人邱玲玲亦自承「當天配合作筆錄的人是我們公司主管倉儲及理貨的廠長」，且製作談話筆錄時係針對原告詢問代表人，原告代表人亦未表示該3項產品係另一公司所生產，參諸上開談話筆錄足認「益藻肽」、「粉營養」、「飽健素」等3項產品係原告公司生產之產品，本件處分對象無誤。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

（一）系爭「益藻肽」、「粉營養」及「飽素健」等3項產品，是否屬飼料管理法所稱之飼料或飼料添加物？

（二）系爭「益藻肽」、「粉營養」及「飽素健」等3項產品，是否為原告所生產？被告裁處原告有無錯誤？有無違反明確性原則及比例原則？

五、本院的判斷：

（一）應適用的法令：

1、飼料管理法第3條：「（第1項）本法所稱飼料，指經中央主管機關公告，可供給家畜、家禽、水產動物營養或促進健康成長之食料，其類別如下：一、植物性飼料：植物、植物產品或其加工品。二、動物性飼料：動物、動物產品或其加工品。三、補助飼料：礦物質、維生素、胺基酸或其加工品。四、配合飼料：兩種以上之飼料調配製成品。

（第2項）前項飼料因製造、加工、分裝或輸入造成之安

全或品質差異，有檢驗之必要者，其詳細之品目，由中央主管機關公告之。」104年2月4日立法理由謂：「一、為強化管理，將可作為飼料之食料，採正面表列，授權由中央主管機關公告之，爰修正原條文第1項。至於飼料含有未經公告之物質者，則依第20條第4款規定，不得製造、加工、分裝、販賣、輸出、輸入、供自己或他人使用。二、修正原條文第2項，將飼料因製造、加工、分裝、輸入所造成之安全或品質差異，有事先依第10條第1項或第11條第1項申請許可、加以檢驗之必要者，其詳細之品目，授權由中央主管機關公告之。」

2、飼料管理法第3條之1：「（第1項）本法所稱飼料添加物，指經中央主管機關公告，為提高飼料效用，保持飼料品質，促進家畜、家禽、水產動物發育，保持其健康或其他用途，添加於飼料且不含藥品之非營養性物質。（第2項）前項飼料添加物因製造、加工、分裝或輸入造成之安全或品質差異，有檢驗之必要者，其詳細之品目，由中央主管機關公告之。（第3項）飼料添加物之使用對象、用量、用途及其他應遵行事項之準則，由中央主管機關定之。」104年2月4日立法理由謂：「一、為強化管理，將添加於飼料之飼料添加物採正面表列，授權由中央主管機關公告之，爰修正原條文第1項。至於飼料添加物含有非經中央主管機關公告品目之物質者，則依第20條第4款規定，不得製造、加工、分裝、販賣、輸出、輸入、供自己或他人使用。二、修正原條文第2項，將飼料添加物因製造、加工、分裝、輸入所造成之安全或品質差異，有事先依第10條第1項或第11條第1項申請許可、加以檢驗之必要者，其詳細之品目，授權由中央主管機關公告之。」

- 01 3、飼料管理法第8條之1第2項：「飼料製造業者及販賣業者  
02 應記錄其飼料與飼料添加物供應來源與流向，並保存證  
03 明文件或證據5年；其所製造、輸入或販賣之飼料或飼料  
04 添加物，符合中央主管機關公告之規模及品目者，應將供  
05 應來源與流向上傳至前項資料庫，並予公開。」
- 06 4、飼料管理法第10條第1項：「製造、加工、分裝經中央主  
07 管機關公告品目之飼料或飼料添加物者，應向中央主管機  
08 關申請許可，該飼料或飼料添加物經檢驗合格，發給製造  
09 許可登記證（以下簡稱製造登記證）後，始得製造、加工  
10 、分裝。」
- 11 5、飼料管理法第14條：「飼料或飼料添加物，應於銷售前，  
12 在其包裝或容器上，以中文或通用符號標示下列事項：一  
13 、製造或販賣業者之名稱及地址。二、類別、品目及商品  
14 名稱。三、成分。四、含基因改造原料。五、所使用主要  
15 原料及其製造業者名稱。六、用途、使用方法及使用時應  
16 注意事項。七、淨重量。八、製造或輸入登記證字號。九  
17 、製造、加工或分裝之年、月、日。十、其他經中央主管  
18 機關公告指定之標示事項。」
- 19 6、飼料管理法第20條第2、4、7款：「飼料或飼料添加物有  
20 下列情形之一者，除依第10條第3項第2款製造或加工專供  
21 試驗研究之用外，不得製造、加工、分裝、販賣、輸出、  
22 輸入、供自己或他人使用：……二、依第10條第1項、第  
23 11條第1項、第11條之1第1項或第2項規定應經許可而未經  
24 許可。……四、含有逾有效日期、霉爛、變質，非屬飼料  
25 且非屬飼料添加物，或足以損害家畜、家禽、水產動物健  
26 康之物質。……七、未依第14條規定標示、標示不明或標  
27 示不全。但自製自用飼料戶自製自用之飼料，不在此限。

01            」

02        7、飼料管理法第29條第3款：「有下列情形之一者，處新臺

03        幣3萬元以上3百萬元以下罰鍰：……三、製造、加工、分

04        裝、輸入第20條第4款至第7款之飼料或飼料添加物。」

05        8、飼料管理法第31條第1項第1款：「有下列各款情形之一者

06        ，處新臺幣3萬元以上30萬元以下罰鍰：……一、未依第

07        8條之1第2項規定與第3項所定辦法記錄、上傳或公開其供

08        應來源與流向、保存證明文件或證據，或使用電子發票，

09        或記錄、上傳或公開不實。」

10    （二）是依前揭飼料管理法第3條、第3條之1、第10條、第20條

11        第4款規定及其立法理由觀察，飼料或飼料添加物必須先

12        該當中央主管機關公告正面表列之食料，始可製造、加工

13        、分裝、販賣、輸出、輸入、供自己或他人使用，並受飼

14        料管理法規範之管制，否則其本質上即屬飼料管理法第20

15        條第4款所稱「非屬飼料且非屬飼料添加物」之違禁品而

16        根本不得產製、販賣或使用。又一旦符合中央主管機關公

17        告正面表列之飼料或飼料添加物後，立法者另基於安全及

18        品質管制之需求，復於同法第3條第2項、第3條之1第2項

19        授權中央主管機關訂定飼料及飼料添加物詳細品目之類別

20        ，並於同法第10條第1項規定明示，若飼料或飼料添加物

21        符合中央主管機關前揭公告之飼料及飼料添加物詳細品目

22        要件者，須經主管機關發給製造許可證後，始得進行產製

23        、販賣或使用，否則將另該當同法第20條第2款之違規情

24        事。依此，只要是供給家畜、家禽、水產動物食用之產品

25        者，就必須符合飼料管理法第3條第1項及第3條之1第1項

26        所定義之飼料及飼料添加物，否則即不得產製、販賣或使

27        用。但並非所有符合飼料管理法第3條第1項及第3條之1第

01 1項所稱之飼料或飼料添加物，都必須取得主管機關之製  
02 造許可始得產製，而是專指該等飼料或飼料添加物已具備  
03 中央主管機關公告之詳細品目要件者，始受飼料管理法第  
04 10條第1項規定之許可限制。是以飼料或飼料添加物製造  
05 商依飼料管理法向中央主管機關申請製造許可時，如經中  
06 央主管機關以函文肯認其不該當已公告詳細品目要件，無  
07 須發給製造許可證即得逕行產製時，該函文本意即藉此說  
08 明申請人前揭產品已該當飼料管理法第3條第1項或第3條  
09 之1第1項規定之飼料或飼料添加物要件而得產製、販賣或  
10 使用，只是其尚不具備已公告詳細品目表之要件，無須取  
11 得製造許可而已。經查，第三人盛豐興農業有限公司（下  
12 稱盛豐興農業公司）於101、106年間為生產「益藻肽」、  
13 「粉營養」及「飽素健」等產品供畜禽、蛋雞、水產動物  
14 等飼料添加使用，曾分別向農委會函詢是否應申請製造許  
15 可，經農委會分別以101年3月29日農牧字第1010714002號  
16 函、101年12月10日農牧字第1010744500號函、106年8月1  
17 8日農牧字第1060722481號函復稱：上開3項產品均非屬現  
18 行「飼料詳細品目」或「飼料添加物詳細品目」範圍內之  
19 貨品，生產製造時毋須辦理飼料或飼料添加物製造登記證  
20 等語（見本院卷第39至43頁；訴願卷第136頁），足見盛  
21 豐興農業公司產製之「益藻肽」、「粉營養」及「飽素健  
22 」，均非飼料管理法第20條第4款所指之違禁品，而是已  
23 該當同法第3條第1項或第3條之1第1項規定所稱之飼料或  
24 飼料添加物而得產製、販賣或使用，只是其尚毋須依同法  
25 第10條第1項規定申請製造許可而已。乃原告逕以農委會  
26 前揭3份函文，遽指「益藻肽」、「粉營養」及「飽素健  
27 」非屬飼料管理法所稱之飼料或飼料添加物，而毋須受飼

料管理法之管制云云，洵屬無據，要無足取。

（三）關於原處分1部分：

1、經查，被告係因民眾檢舉原告違反飼料管理法情事，遂於107年1月19日分別前往原告登記之工廠地址（嘉義縣○○鄉○○○街○○號）及倉儲地址（嘉義縣○○鄉○○○街○○號）稽查，在工廠地址稽查時並未發現人員及作業情事；待至倉儲地址時，則發現現場佈有原料、機械設備及製成飼料添加物之設施，經稽查人員目測已達應辦工廠登記證之標準。而現場存放許多標示為「益藻肽」、「粉營養」及「飽素健」之飼料添加物成品或半成品包裝，該等外包裝均有標名製造者為盛豐興農業公司、地址位於嘉義縣○○鄉○○村0000000號、製造批號、製造日期、聯絡電話及傳真號碼，其中「益藻肽」另有以文字標示成分規格比重、淨重、保存方法及以圖形繪製可食用此等飼料添加物之動物種類；「粉營養」則以文字標示主要原料、成分規格比重、淨重、每公斤可消化或代謝之熱量、各種動物推薦使用量、產品機能、保存期限及以圖形繪製可食用此等飼料添加物之動物種類；「飽素健」亦以簡要文字標示成分規格比重、淨重、保存期限及其技術指導單位。此外，現場另置放有盛豐興農業公司受台糖公司委託製造之「血鐵胜肽蛋白」成品，製造日期標示為106年3月20日，經被告函詢台糖公司後，台糖公司亦表示其確曾於103年3月至106年5月底就該項產品與盛豐興農業公司簽訂勞務採購契約等情，為兩造所是認，並有被告製作之辦理現場工廠稽查紀錄表、原告倉儲地點實地會勘紀錄表、現場稽查照片、台糖公司107年2月5日畜飼字第1070003165號函及其檢附之歷次勞務採購契約等文件在卷可證（見訴願卷第42

至 101、189 至 190、214 至 236、245 至 248 頁）。

2、次查，原告與盛豐興農業公司係各自獨立設立之公司法人，盛豐興農業公司係於 87 年 5 月間設立，公司址設臺北市○○區○○○路○段○○○號 11 樓之 1，以飼料製造、批發、零售為其主要業務，90 年間取得臺北市政府核發之飼料販賣登記證，並於 100 年間將其倉儲及理貨地址從高雄縣路○鄉○○○○縣○○鄉○○○街○○號後即不曾變動，嗣後代表人於 106 年從黃秋慧變更為邱玲玲，其代表人住址亦更正為嘉義縣○○鄉○○村 0000000 號 1 樓，且其復於 104 年間在雲林縣○○市○○○路○號申請建造工廠廠房，於 106 年 12 月間完工，並於 107 年 3 月間取得使用執照並辦理工廠登記；至於原告公司係於 105 年 4 月間承受原「大普生技有限公司」而來，並自斯時起將公司及負責人地址均遷移至嘉義縣○○鄉○○村 0000000 號 1 樓，工廠則設於嘉義縣○○鄉○○○街○○號，倉儲及理貨地點則改至嘉義縣○○鄉○○○街○○號，並取得嘉義縣政府核發之飼料販賣登記證，主要業務雖亦包含飼料製造、批發及零售業，但另設有製粉業、生物技術、研發等服務業，其後 106 年 3 月間並將負責人由黃秋慧變更為邱玲玲。而原告代表人邱玲玲於本院準備程序亦陳稱：原告與盛豐興農業公司雖為同一負責人並使用同一倉儲及理貨地點，但二公司取向不同，原告公司著重在研發及試驗工作，多半從事營養、健康有關的功能性食品等農產品買賣，包含沙棘籽油、黑饌米等米類之功能性產品；盛豐興農業公司則從事農產品製造、批發、進出口大宗買賣，其中益藻肽、粉營養、飽素健為盛豐興農業公司產品，另有乳製品、大宗麵粉買賣，原告公司有對盛豐興農業公司前揭產品協助研發及磨粉作業

等語之事實，復為兩造所不爭，並有兩造分別提出之原告及盛豐興農業公司基本資料查詢單、經濟部106年2月24日經授中字第10633111100號函、原告及盛豐興農業公司飼料販賣登記證、雲林縣政府107年3月13日核發之工廠使用執照、建物所有權狀、農委會同意產製函3份等文件（見本院卷第39至43、151至153、229至235、327至329頁）及本院108年1月15日準備程序筆錄（本院卷第303至306頁）在卷可參，則前揭查證事實自堪信實。依此，被告於嘉義縣○○鄉○○○街○○號地址查獲之「益藻肽」、「粉營養」及「飽素健」等飼料添加物成品與半成品，乃至過期之「血鐵胜肽蛋白」成品，均明白標示製造商為盛豐興農業公司，而該等產品亦為農委會或台糖公司同意或發交其產製，甚且該址復為盛豐興農業公司之倉儲及理貨地點，則前揭產品自當為盛豐興農業公司所產製，縱使原告有協助盛豐興農業公司就前揭產品之磨粉作業，此等受託加工行為並不因而使前揭飼料添加物產品改變其製造商之本質。

3、雖被告辯稱：嘉義縣○○鄉○○○街○○號稽查現場查有分裝、粉碎與混合飼料原料之行為，與原告登記之製粉業相符，該地點為未領有合法工廠登記證之廠區，甚且現場管理負責人吳蔡秀鳳亦坦認該址確供「益藻肽」、「粉營養」及「飽素健」等產品進行發酵、混和、分包使用，原告代表人邱玲玲亦稱吳蔡秀鳳為其公司主管倉儲及理貨之廠長，今上開產品既有未依飼料管理法第14條各款規定標示於其包裝，則被告處分對象並無錯誤云云，並提出吳蔡秀鳳簽署之實地會勘紀錄表及談話紀錄、原告代表人談話紀錄等文件為證。然查，被告嗣後以渠等於107年4月12日再度前往上址稽查，發現該址仍繼續從事製造行為而未停工

，且未辦理及完成工廠登記，遂以107年5月17日府經工商字第1070093267號函（下稱107年5月17日函）審認盛豐興農業公司違反工廠管理輔導法第10條第1項、第30條第1項規定，而對之裁處罰鍰4萬元及命停工並完成工廠登記事宜之事實，有被告前揭函文附卷可佐（見訴願卷第243至244頁），若被告於本件原處分既肯認嘉義縣○○鄉○○○街○○號地址為原告未辦工廠登記而實際從事工廠業務之廠址，並藉以產製前揭未依規定標示之飼料添加物產品，何以其107年5月17日函處罰對象卻為盛豐興農業公司，而非原告？次查，經本院依被告聲請函詢勞保局關於吳蔡秀鳳之勞保投保資料，經勞保局查復吳蔡秀鳳係以盛豐興農業公司受僱人之身分參與勞工保險之職災保險乙節，亦有該局108年1月23日保費資字第10860018420號函在卷可稽（見本院卷第319至321頁），則原告代表人邱玲玲既同時為盛豐興農業公司之負責人，其於談話筆錄之真意，應係陳稱吳蔡秀鳳為盛豐興農業公司主管倉儲及理貨之廠長，尚非僅以前揭談話筆錄即得逕認吳蔡秀鳳為原告之員工。雖被告嗣後於本院言詞辯論期日復辯解吳蔡秀鳳應為原告與盛豐興農業公司共同雇用之員工云云，然被告就前揭主張未曾舉證以實說，被告原處分1所指之3項違規產品亦不因其在吳蔡秀鳳所任職之嘉義縣○○鄉○○○街○○號地址從事發酵、混和、分裝作業而使產品製造商變更為原告，甚且被告原處分1僅肯認原告就上開產品有未標示「含基因改造原料」、「所使用主要原料及其製造業者名稱」、「用途、使用方法及使用時應注意事項」之缺失，但就飼料管理法第14條第1款所稱之「製造或販賣業者之名稱及地址」，未曾認其有標示不實或不明情事（見本院卷第155

至159頁），則被告前揭主張洵無足取。依此，原告主張「益藻肽」、「粉營養」及「飽素健」並非原告所產製，被告處分對象錯誤等語，即堪採信。從而，被告以「益藻肽」、「粉營養」及「飽素健」等3項產品為原告所生產製造，但產品標籤標示方式未依飼料管理法第14條規定辦理，遂以原處分1以原告違反飼料管理法第20條第7款規定，依同法第29條第3款規定裁處原告30萬元罰鍰，自非適法。

（四）關於原處分2部分：

經查，被告前以107年1月22日府農畜字第1070018503號函（下稱107年1月22日函）依飼料管理法第8條之1第2項規定通知原告，表明「為調查案件所需，惠請貴公司於107年1月24日（星期三）前提供105年起迄今所有產品及原料進出貨等相關資料」予被告，違者將依同法第31條第1項第1款規定予以處罰等語，而原告隨後以107年1月24日函將原告公司產製之沙棘軟膠囊、沙棘護理凝膠、沙棘籽油、黑饌米、紫米、乳糖等產品或原料關於105年度及106年度進銷存明細帳檢送予被告。惟被告收受後隨即通知邱玲玲於107年1月31日到府訪談，向其表示原告107年1月24日函所提供之產品進出貨資料並不完整，尚缺如「益藻肽」產品之原料（如綠藻粉）進出貨資料，邱玲玲即表示將儘速補陳。爾後邱玲玲即於107年2月間提出盛豐興農業公司於106年6月間向他人購入綠藻粉及同年7月至12月間將益藻肽、飽素健等產品銷售予他人之發票影本資料予被告。然被告隨即以原處分2認原告107年1月24日函所提供之資料與107年1月19日現場查獲產品「益藻肽」、「粉營養」、「飽素健」、「血鐵胜肽蛋白」完全無關，原告顯然未

01 依規定明確紀錄前揭產品之來源及流向，以其違反飼料管  
02 理法第8條之1第2項，依同法第31條第1項第1款規定裁處  
03 原告15萬元罰鍰等情，為兩造所是認，並有被告提出被告  
04 107年1月22日函、原告107年1月24日函及附件、邱玲玲10  
05 7年1月31日談話紀錄、盛豐興農業公司發票5紙、原處分2  
06 等文件在卷可證（見本院卷第24至25、105至124、287至  
07 288頁）。然查，被告107年1月22日函通知原告提出者，  
08 乃係依飼料管理法第8條之1第2項規定原告本負有義務紀  
09 錄並保存其最近2年度所有產品及原料之進出貨資料，是  
10 依該條規定反面解釋意旨推知，非原告製造或販賣之飼料  
11 或飼料添加物，原告自無義務紀錄其供應來源及流向並保  
12 存其證明文件，依此，原告就最近2年度非原告所有之產  
13 品及原料進出貨紀錄或證明文件本無提出予被告之義務。  
14 今查，「益藻肽」、「粉營養」、「飽素健」、「血鐵胜  
15 肽蛋白」係屬盛豐興農業公司生產之品項，且以該公司名  
16 義對外銷售，並非原告製造或販賣乙節，已如前述，則揆  
17 諸前揭說明，原告就非其產製之「益藻肽」、「粉營養」  
18 「飽素健」、「血鐵胜肽蛋白」等產品及原料本無義務  
19 紀錄其來源及流向並保存其證據，自無提出該等證明文件  
20 予被告之可能。乃被告非以原告107年1月24日函所提供之  
21 沙棘籽油、黑饌米等產品及原料之來源與流向紀錄有何缺  
22 失，卻逕以原告未提出非其產製之「益藻肽」、「粉營養」  
23 「飽素健」、「血鐵胜肽蛋白」等產品及原料進出貨  
24 資料，遽以其違反飼料管理法第8條之1第2項規定予以裁  
25 罰，顯然增加原告於法律規範所無之行為義務及違規處罰  
26 ，其原處分2亦非適法。

27 （五）綜上所述，被告於107年1月19日在嘉義縣○○鄉○○○街

○○號房屋查獲之「益藻肽」、「粉營養」、「飽素健」、「血鐵胜肽蛋白」等飼料添加物成品並非原告所產製，被告原處分1以原告未在上開產品外包裝標示「含基因改造原料」、「所使用主要原料及其製造業者名稱」、「用途、使用方法及使用時應注意事項」等事項，依飼料管理法第14條、第20條第7款、第29條第3款規定裁處原告罰鍰30萬元；復以原處分2以原告107年1月24日函未提出上開產品及原料之進出貨紀錄及保存證據，依同法第8條之1第2項、第31條第1項第1款規定裁處原告罰鍰15萬元等情，均有違誤，訴願決定未予糾正，亦有未合，原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料（諸如被告裁罰有無違反明確性或比例原則等）經本院斟酌後，核認與本判決結果不生影響，爰不一一論述，附此敘明。

六、結論：原告之訴有理由，爰判決撤銷訴願決定及原處分1、2。

中華民國 108 年 4 月 2 日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官 蘇 秋 津

法官 曾 宏 揚

法官 林 彥 君

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

01 訟法第241條之1第1項前段)

02 三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。(同  
03 條第1項但書、第2項)

| 04 得不委任律師為訴訟<br>05 代理人之情形                                                      | 所 需 要 件                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 07<br>08 (一) 符合右列情形<br>09 之一者，得不<br>10 委任律師為訴<br>11 訟代理人                       | 1.上訴人或其法定代理人具備律師資<br>格或為教育部審定合格之大學或獨<br>立學院公法學教授、副教授者。<br>2.稅務行政事件，上訴人或其法定代<br>理人具備會計師資格者。<br>3.專利行政事件，上訴人或其法定代<br>理人具備專利師資格或依法得為專<br>利代理人者。                                   |
| 17 (二) 非律師具有右<br>18 列情形之一，<br>19 經最高行政法<br>20 院認為適當者<br>21 ，亦得為上訴<br>22 審訴訟代理人 | 1.上訴人之配偶、三親等內之血親、<br>二親等內之姻親具備律師資格者。<br>2.稅務行政事件，具備會計師資格者<br>。<br>3.專利行政事件，具備專利師資格或<br>依法得為專利代理人者。<br>4.上訴人為公法人、中央或地方機關<br>、公法上之非法人團體時，其所屬<br>專任人員辦理法制、法務、訴願業<br>務或與訴訟事件相關業務者。 |

01 是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例  
02 外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所  
03 示關係之釋明文書影本及委任書。  
04

05 中 華 民 國 108 年 4 月 2 日  
06 書記官 謝 廉 縈