

臺中高等行政法院判決

地方行政訴訟庭

113年度簡字第73號

113年4月15日辯論終結

原告 我的輕食有限公司

代表人 江欣樺

訴訟代理人 張賜龍律師

王婷婷律師

被告 南投縣政府

代表人 許淑華

上列當事人間食品安全衛生管理法事件，原告不服被告民國112年12月11日府授衛食字第1120282780號裁處書、衛生福利部113年5月9日衛部法字第1130004117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。

訴訟費用新臺幣2000元由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告在營養師輕食網站刊登「…現代人常因壓力的關係導致不好入睡，所以能降低壓力變成幫助入睡的關鍵因素，樂舒寧®配方中添加了Holixer®聖羅勒萃取物，經人體實驗證實可以降低壓力66%，幫助入睡，樂舒寧®配方250mg Holier™聖羅勒萃取，經2022年國際期刊人體實驗證實，14天快速有感」、「樂舒寧®14天快速有感，經2022年國際期刊人體證實快速有感，樂舒寧®以睡眠與精神雙向調節為標竿達到晚上好睡、白天快樂…獨家原料250mg Holier™聖羅勒萃取物，降低壓力66%，睡出好品質…2022年國際期刊人體實驗證實，14天快速有感…降低66%壓力…」等詞句之廣告(以下合稱系爭廣告)，分別於民國112年10月

01 12日、同年月17日為民眾陳情及臺北市政府衛生局查獲，而
02 轉由被告所屬衛生局處置。嗣經被告審認系爭廣告之內容有
03 易生誤解、誇大不實之情，違反食品安全衛生管理法(下稱
04 食安法)第28條第1項規定，於同年12月11日依同法第45條第
05 1項規定，以府授衛食字第1120282780號裁處書，裁處原告
06 罰鍰新臺幣(下同)4萬元(下稱原處分)。原告不服，提起訴
07 願，經衛生福利部(下稱衛福部)於113年5月9日以衛部法字
08 第1130004117號訴願決定駁回，原告仍不服，於法定期間內
09 提起本訴。

10 二、訴訟要旨：

11 (一)原告主張：

12 1.系爭廣告中之樂舒寧產品(下稱系爭產品)係使用Holier
13 聖羅勒葉萃取物作為原料，依國際文獻(下稱系爭文獻)
14 之內容，食用聖羅勒萃取物之實驗組在知覺壓力量表
15 (Perceived Stress Scale，簡稱PSS)之分數，比食用安
16 慰劑之對造組低，由圖表亦可看出，補充聖羅勒萃取物14
17 天後，有顯著降低PSS分數之效果。且文獻內亦記載食用
18 聖羅勒者(即實驗組)所新長出之頭髮，皮質醇(即壓力賀
19 爾蒙)濃度較食用安慰劑者(即對造組)低，經分析計算後
20 顯示減少壓力達66%，而原料原廠Natural Remedies之官
21 方網站亦載明使用聖羅勒萃取Holier™後，可降低壓力
22 66%，可見系爭廣告之內容係有所本，並無誇大之情，原
23 告於系爭廣告中將系爭文獻之測驗結果潤飾為「14天快速
24 有感」，未逸脫原文語意。

25 2.依系爭文獻內容，測試中之人體試驗劑量為250mg，而系
26 爭廣告內係標註產品之每一粒聖羅勒萃取Holier之含量為
27 84mg，營養標示亦載明每一份量為3粒，原告在官網產品
28 頁面中也有清楚標示補充方式，從而系爭廣告並未傳遞系
29 爭產品每一粒聖羅勒萃取Holier含量即達250mg之錯誤訊
30 息。

31 3.又於系爭文獻中，實驗參與者年齡為18歲至65歲間，並均

01 承受壓力超過一個月而有難以入睡、保持沉睡，或起床後
02 精神不好等睡眠問題。原告在系爭廣告中註明，系爭產品
03 之適用族群為「起床後精神不好、有入睡品質不好、就是
04 睡不著、壓力型睡不好」者，與系爭文獻中之受試者尚無
05 差異。何況任何產品對於使用者所可能帶來之影響，均不
06 相同，現今醫學無法保證某一成分或藥物對於人體均能達
07 到相同之效用，消費者於購買前本可評估自身狀況是否符合
08 產品之適用族群而預測可能之使用效果，被告僅以系爭
09 文獻記載聖羅勒之效果仍會受諸多變項之影響，而認定系
10 爭廣告有擴張解釋文獻內容之情形，顯然限制原告之廣告
11 自由。且全球醫學期刊之臨床研究對象，可能因人種、國
12 籍、地區，甚至係社會背景與經歷等因素而有不同，倘認
13 實驗對象與販售對象須毫無差別，將致人體實證結果與文
14 獻均無法作為引述，而使「食品及相關產品標示宣傳廣告
15 涉及不實誇張易生誤解或醫療效能認定準則」（下稱認定
16 準則）第4條第1項所定，要求廣告須與事實相符或有證據
17 相佐之規範形同具文。

18 4.依認定準則第4條第3項規定中附件1第12項所示，食品廣
19 告通常得使用之詞句或類似之詞句包含「幫助入睡」一
20 詞，系爭廣告中「可以降低壓力66%」、「14天快速有
21 感」等語，均係在加強系爭產品有幫助入睡之功效，自難
22 認有不實、誇張或易生誤解之情，被告將系爭廣告之詞句
23 單獨割裂解讀，亦與認定準則第3條規定意旨不符。

24 5.聲明：(1)原訴願決定及原處分均撤銷。(2)訴訟費用由被告
25 負擔。

26 (二)被告答辯：

27 1.系爭廣告內標註之Holier™聖羅勒250mg雖有標註食用方式
28 為每日3粒，惟未特別註明需服用3粒才能達到聖羅勒
29 250mg之含量，易使人誤解單粒產品即含有250mg之聖羅勒
30 萃取物。且依系爭文獻，係以1天服用2次，每次2粒作為
31 試驗方式，與系爭廣告之劑型、食用次數均不同，益徵系

01 爭廣告之內容文獻之試驗結果不同。

02 2.依系爭文獻之圖表記載，食用Holier™聖羅勒之實驗組與
03 食用安慰劑之對照組，在PSS統計之分數差異不大，系爭
04 文獻亦僅宣稱8週後實驗組之PSS分數有明顯少於對造組，
05 原告擴張Natural Remedies官方網站之網頁資料與系爭文
06 獻內容，在系爭廣告中逕稱使用所廣告之產品後14天能快
07 速有感，容易造成民眾混淆誤解。

08 3.系爭廣告中僅標註「建議年齡18歲以上者使用，經期○、
09 懷孕×、孕期×」，而銷售對象為一般大眾，可見所廣告
10 之產品除懷孕、孕期外，無論年齡是否為65歲以上、有無
11 精神疾病或有無經PSS測試者，均可食用。然系爭文獻係
12 以年齡為18歲至65歲，且PSS測驗得分達14分之人作為測
13 試對象，內容中亦載明聖羅勒之使用劑量及食用時間效益
14 是否因性別、年齡、經歷、環境與社會壓力，以及有無被
15 診斷患有焦慮相關疾病而有不同，尚有待進一步研究、確
16 認，可知服用聖羅勒Holier之效果仍會受諸多變項之影
17 響。系爭廣告一概表示一般人食用廣告中之產品後，14天
18 就可快速有感、降低壓力66%，顯已過度擴張系爭文獻內
19 容。

20 4.系爭廣告之內容已涉及改變生理機能，依認定準則第4條
21 第1項第3款規定，足認為誇張或易生誤解之詞句，而已構
22 成食安法第28條第1項、第45條第1項之違規。

23 5.聲明：(1)原告之訴駁回。(2)訴訟費用由原告負擔。

24 四、本件相關法規：

25 (一)食安法：

26 1.第28條第1項：「食品、食品添加物、食品用洗潔劑及經
27 中央主管機關公告之食品器具、食品容器或包裝，其標
28 示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情
29 形。」

30 2.第45條第1項：「違反第28條第1項或中央主管機關依第28
31 條第3項所定辦法者，處新臺幣4萬元以上400萬元以下罰

01 緩；違反同條第2項規定者，處新臺幣60萬元以上500萬元
02 以下罰鍰；再次違反者，並得命其歇業、停業一定期間、
03 廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品
04 業者之登錄；經廢止登錄者，1年內不得再申請重新登
05 錄。」

06 (二)認定準則：

07 1.第3條：「本法第28條第1項或第2項所定標示、宣傳或廣
08 告涉及不實、誇張、易生誤解，或醫療效能之認定，應就
09 其傳達予消費者之品名、文字敘述、圖案、符號、影像、
10 聲音或其他訊息，依整體表現，綜合判斷之。」

11 2.第4條第1項第3款：「本法第28條第1項食品及相關產品之
12 標示、宣傳或廣告，表述內容有下列情形之一者，認定為
13 涉及不實、誇張或易生誤解：…三、涉及維持或改變人體
14 器官、組織、生理或外觀之功能。」

15 五、本院判斷：

16 (一)前揭事實概要欄所載各情，除後述爭點外，未據兩造爭執，
17 並有原處分、訴願決定書、臺北市政府衛生局112年10月23
18 日北市衛食藥字第1123056164號函暨網路疑似違規廣告監控
19 表、系爭廣告截圖等附卷可證，堪信為真實。

20 (二)本件爭點：系爭廣告內容，是否有易生誤解或有誇大不實之
21 情形，而違反食安法第28條第1項之規定？本院論述如下：

22 1.按所謂廣告，是由可識別的廣告主，對組織、產品、服務
23 或觀念等「標的物」進行付費的、非個人化的傳播，以期
24 引發「目標閱聽眾」的某種「反應」，並以提高該「標的
25 物」之銷售量為最終目的。廣告既藉由傳播期能引發目標
26 閱聽眾之反應，以提高銷售量為目的，則判斷廣告所欲引
27 發目標閱聽眾之反應效果，不僅要從文字表達之實質內容
28 予以理解，並應就其內容呈現之形式予以綜合觀察，始能
29 貼近一般閱聽受眾可能之真實反應。是就食品廣告而言，
30 基於食安法管理食品衛生安全及品質，維護國民健康之立
31 法宗旨，對於食品及相關產品之廣告內容，於第28條第1

項明定：「食品、食品添加物、食品用洗潔劑及經中央主管機關公告之食品器具、食品容器或包裝，其標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。」之限制，並依同條第4項授權中央主管機關制訂之認定準則第3條規定：「本法第28條第1項或第2項所定標示、宣傳或廣告涉及不實、誇張、易生誤解，或醫療效能之認定，應就其傳達予消費者之品名、文字敘述、圖案、符號、影像、聲音或其他訊息，依整體表現，綜合判斷之。」明定食品廣告易生誤解或誇大不實之判斷基準。

2. 本件首就系爭廣告網頁呈現之形式觀察，標題先以粗體大字顯示「晚安3秒樂舒寧」之產品名稱，其下方則以條列方式逐列記載如下之廣告文字：「●樂舒寧®14天快速有感，經2022年國際期刊人體證實快速有感●樂舒寧®以睡眠與精神雙向調節為標竿達到晚上好睡、白天快樂●獨家原料250mg Holier™聖羅勒萃取物，降低壓力66%睡出好品質…。」（見本院卷第75頁）。依上開廣告文字之呈現方式，整體而言，極易使一般閱聽大眾產生使用含原料250mg Holier™聖羅勒萃取物之系爭產品14天之後，即會達到晚上好睡、白天快樂，並與使用系爭產品之前相較降低壓力66%之效果，且此一效果係經國際期刊人體實驗研究證實，具有相當科學根據的直觀反應。然關鍵在於：系爭產品援引系爭文獻為其廣告促銷之有力科學憑據，是否與閱聽受眾之直觀反應相符合，或有不實、誇張或易生誤解之情形？

3. 經查，系爭文獻首頁載明研究目的為「檢查標準化羅勒萃取物對承受壓力的成年人的壓力和睡眠品質的主觀和客觀測量的影響」；研究設計，係採雙臂、平行組、為期8週、隨機、雙盲、安慰劑對照試驗；使用方法，以100名18歲至65歲之志願者每天服用兩次125毫克羅勒或安慰劑。結果測量包括感知壓力量表（PSS）（主要結果測量）、情緒狀態狀況、雅典失眠量表（AIS）、恢復性睡

眠問卷和患者結果測量資訊系統²⁹。也使用腕戴式睡眠追蹤器（Fitbit）評估睡眠質量，並透過測量組間頭髮皮質醇差異和暴露於稱為馬斯特里赫特急性壓力測試（MAST）的實驗壓力程序後的壓力反應來檢查壓力變化。研究結果：「與安慰劑組相比，補充羅勒與PSS（ $p=0.003$ ）和AIS（ $p=0.025$ ）評分的更大改善相關；第8週時，頭髮皮質醇濃度也較低（ $p=0.025$ ）。…」（見本院卷第163頁）。其內頁結果衡量一欄，主要結果指標知覺壓力量表載明：PSS分數隨時間的交互作用（ $p=0.003$ ）。在羅勒組中，PSS下降了37%，具有統計意義，從基線到第8週的分數（ $p=0.001$ ）與安慰劑組下降19%，具有統計意義（ $p=0.004$ ）。此外，從基線到第8週，PSS分數顯著降低，具有統計意義，羅勒組與安慰劑組比較（ $p=0.012$ ）。在羅勒組，PSS評分平均降低8.02點（95%CI，3.27-12.78， $p=0.001$ ）和安慰劑組，分數平均降低4.28分（95%CI，1.35-7.21， $p=0.004$ ）。成對對比顯示PSS評分變化的組間差異達到統計意義。從第6週開始顯著性（ $p=0.047$ ）。另次要結果指標雅典失眠量表載明，其羅勒組與安慰劑組的AIS評分相比，在羅勒組中，AIS分數平均降低了5.42分（95%CI，1.30-9.55， $p=0.010$ ），而安慰劑組的分數平均降低了3.23分（95%CI，0.36-6.11， $p=0.010$ ）。配對比較顯示，AIS評分變化的組間差異在第8週達到統計學顯著性（ $p=0.030$ ）（見本院卷第170至171頁）。據此，就參與實驗之羅勒組而言，其服用羅勒之劑量為每天2次，每次125毫克，與系爭產品每粒羅勒含量84毫克，建議每天3次、每次服用1粒之劑型與劑量已有區別。再者，系爭文獻關於知覺壓力量表之主要結果指標，清楚載明從基數至第8週之整體實驗結果，始具有統計意義，僅註明「從第6週開始有顯著性（ $p=0.047$ ）」；而雅典失眠量表之次要結果指標，乃第8週才達到統計學顯著性，此均與系爭廣告所強調「14天快速有

感」、「降低壓力66%」，有明顯不同。

4.按藥品之劑型、劑量之設計，與使用者之需求、吸收之差異、藥品的特質等用藥目的相關。而食品中的營養素或有效成分，也必須經過消化系統處理，才能順利被吸收並發揮作用。此項利用率之影響因素頗多，包含劑型、營養成分、服用方式、是否與藥物產生交互作用，以及個人消化道健康狀況等。因此，當某一藥品或營養素被選定作為實驗標的，其實驗過程所採用劑型與劑量之選擇，自具有一定之研究意義，除非有相當科學憑據，尚不得自行解讀，任意加減計算其劑型與劑量，而逕自認定與研究實驗結果相同。本件系爭文獻既以每天2次、每次125毫克之羅勒為實驗方法，其劑型與食用次數自具有一定之研究意義。然系爭產品採用每粒羅勒含量84毫克，建議消費者每天服用3次、每次1粒，其劑量與食用次數與系爭文獻顯然有別。原告主張依其建議每天服用之羅勒總量為252毫克，與系爭文獻實驗之一天服用總量250毫克之結果相當等語，實乃自行加減、任意解讀其劑量與食用次數，自足使一般大眾產生與系爭文獻實驗結果相同之誤解甚明。

5.其次，系爭廣告強調服用系爭產品後「14天快速有感」，不僅與系爭文獻所示不同，且所謂「降低壓力66%」之明確數值，亦非系爭文獻之研究結果。原告表示，此係依系爭文獻頭髮皮質醇一欄所載「新長出的頭髮（距頭皮0至2公分）皮質醇濃度的分析顯示，羅勒組頭髮皮質醇濃度顯著降低，聖羅勒萃取組為（ $X = 269.68\text{pg}/50\text{mg}$ ；95 % CI162.61-447.26）與安慰劑組相較於（ $X = 789.89\text{pg}/50\text{mg}$ ；95%CI228.53-1407.93）（ $p=0.03$ ）」計算得出，並無誇大不實云云。然所謂降低壓力66%，是否可以依新生頭髮皮質醇濃度之前後差異予以換算，已有疑義。且科學上有無所謂「降低壓力」之指標數值？如有，其設算依據或於科學上之意義及內涵為何？亦屬不明，此未見原告提出相關事證為必要之說明，且此項數

01 值，既非系爭文獻所記載之研究結果，原告自行擇取其中
02 部分項目，然後逕自計算其明確之數值，再用為系爭廣告
03 之促銷手段，亦顯有誇大不實，極易使一般消費者產生此
04 係具有明確科學根據之誤解。是其違反食安法第28條第1
05 項之規定，足堪認定，原告否認其情，不足採憑。

06 六、結論：

07 (一)綜上所述，系爭廣告之內容有易生誤解、誇大不實之情，事
08 證明確，被告審酌各情，依前揭應適用法規作成原處分，裁
09 處最低罰鍰，並無違誤，訴願決定予以維持，自無不合，原
10 告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

11 (二)本件事證明確，兩造其餘攻防方法及所提事證，經核於判決
12 結果不生影響，無庸逐一論述，附此敘明。

13 (三)原告之訴無理由，訴訟費用2000元應由原告負擔。

14 中 華 民 國 114 年 5 月 14 日
15 法 官 李嘉益

16 上為正本係照原本作成。

17 如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院地方行政訴訟庭
18 提出上訴狀，上訴狀並應記載上訴理由，表明關於原判決所違背
19 之法令及其具體內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具
20 體事實，並繳納上訴費新臺幣3,000元；未表明上訴理由者，應
21 於提出上訴後20日內補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他
22 造人數附繕本）。如逾期未提出上訴理由書者，本院毋庸再命補
23 正而逕以裁定駁回上訴。

24 中 華 民 國 114 年 5 月 14 日
25 書記官 林俐婷