臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

110年度簡字第264號

原　　告　臺灣菸酒股份有限公司

代　表　人　丁彥哲(董事長)

訴訟代理人　吳豐竹律師

被　　告　臺北市政府衛生局

代　表　人　黃世傑(局長)

訴訟代理人　俞旺程

　　陳品儒

　　王威晟

上列當事人間食品安全衛生管理法事件，原告不服臺北市政府中華民國110年5月12日府訴三字第1096087182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：臺南市政府衛生局於民國109年3月17日派員至原告「隆田酒廠」稽查（地址：臺南市○○區○○路0段000號），現場查獲原告販售之「蔬果純釀發酵液」（原料包含鳳梨、青木瓜、紫糯米、胡蘿蔔等數十種以上蔬果及水、酵母菌、乳酸菌、醋酸菌、異麥芽寡醣、麥芽糖等混合物，簡稱系爭食品）之外包裝標示，未將其實際使用之原料（包含水）依其投料之含量多寡由高至低分別標示，涉違反食品安全衛生管理法第22條第1項第2款規定，因原告之公司登記所在地位於臺北市，乃以109年4月20日南市衛食藥字第109006

2988號函移請被告處理。嗣被告於109年5月26日訪談原告之受託人賴巧憶，並製作調查紀錄表後，審認原告違反食品安全衛生管理法第22條第1項第2款規定屬實，爰依同法第47條第8款、第52條第1項第3款及臺北市政府衛生局處理違反食品安全衛生管理法案件統一裁罰基準(簡稱裁罰基準）第3點項次30等規定，以109年11月9日北市衛食藥字第1093090943號裁處書（即本件原處分），處原告新臺幣(下同)3萬元罰鍰，並請原告於109年12月31日前將違規產品全數改正。原告不服，提起訴願經駁回後，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張下述事由，並聲明訴願決定及原處分裁罰3萬元部分均撤銷，被告應返還原告3萬元及自繳納罰鍰日起按年息5%計算之利息：

（一）原告就系爭產品之標示，係依照食品安全衛生管理法第22條第1項第2款(簡稱系爭規定）之規範意旨，將內容物含量由高至低標示，被告認定原告之標示有違法云云，顯有誤會。

1. 按「食品及食品原料之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示下列事項：…二、內容物名稱；其為二種以上混合物時，應依其含量多寡由高至低分別標示之」，食品安全衛生管理法第22條第1項第2款定有明文。由系爭規定之文義，可知受規範義務人應如實標示者，為製成之產品所含之「內容物」。

2. 查，系爭產品之製程分為多階段、冗長且特殊，而系爭產品之製造過程大致分為如下階段：首先將原料洗淨、切片、打汁以及蒸煮後，添加酵母菌後進入萃取發酵期而得酵母菌液、添加乳酸菌後進入深沉發酵期而得乳酸菌液、添加醋酸菌後進入儲存發酵期而得醋酸菌液，最後加入糖以終止醋酸反應，同時進行風味熟成，由此可知，系爭產品於前階段之投料至最終階段，投入之產物有性質轉變之情事。又，產品製程過程中雖有添加水，然原告係考量添加水之目的係為培養微生物，使微生物「酵母菌」、「乳

酸菌」以及「醋酸菌」進行後續發酵程序，而水作為微生物之培養基，並且業已轉化為酵母菌液、醋酸菌液以及醋酸菌液，原告考量依食品安全衛生管理法第22條第1項第2款之規範意旨，應如實標示製成產品之內容物，而水等物質已非最終產物，從而，不宜標示於最終產品中，應分別以蔬果發酵液、乳酸菌、酵母菌、醋酸菌等標示，先予陳明。綜上所述，原告係依法標示系爭產品之內容物，原裁罰處分顯有違誤。

（二）就原裁罰處分認定原告並未將原料由高至低標示，而原料所標示之順序，應依照原裁罰處分書事實欄所標示為「異麥芽寡醣、麥芽糖、鳳梨……諾麗果」云云，與事實不符，原告並無標示不實，原裁罰處分應予撤銷。就系爭產品內容物之中藥材「當歸、黨蔘…」等標示順序部分，被告於原裁罰處分書中，認定前開中藥材應標示在蔬果原料之前，此觀原裁罰處分書事實欄可知。惟查，系爭產品就中藥材處理之製程過程，係將「熟地、當歸、黨蔘…等10種中藥材」蒸煮後獲得藥汁，取藥汁100毫升蒸乾後測量固形物含量約2公克，故中藥材占整體藥汁約2%，另外「鳳梨、青木瓜、砂糖…等其餘蔬果」皆是以實際添加食材重量直接發酵而成，故漢方藥汁500公升，中藥材僅占2%(10公斤），較其餘蔬果占比低。由此可知，被告認定系爭產品內容物之中藥材「當歸、黨蔘…」應標示於前，已與事實不符，原裁罰處分應有違誤。

（三）原裁罰處分以及訴願決定雖謂系爭產品於製程中添加「水」，然未將「水」標示於內容物成分中，顯有違法之實云云，不僅與事實不符，認事用法亦有違誤，原處分應予撤銷：

1. 查系爭產品之產品製程添加水之目的係為擴大培養微生物，供「酵母菌」、「乳酸菌」及「醋酸菌」等三種微生物續行發酵程序，而水在添加至上開三種菌種後，轉變為酵母菌液、乳酸菌液及醋酸菌液，成為製程中之半成品菌

液，而半成品菌液與蔬果、木瓜、鳳梨及漢方藥汁發酵液併同發酵，再轉變為系爭產品外包裝上原標示之「蔬果發酵液」，從而，「水」係微生物之培養基，且因「水」經過上開發酵過程而轉變為菌液，原告係考慮「水」已經產生質變，其既非屬最終產物，亦不存在於最終產品中，若將「水」置於產品標示中，反致生產品標示不實之情事，方未將「水」予以標示，顯見原告並未有標示不實之情事。

2. 又，系爭產品因製程冗長且特殊，於最前階段之投料最終階段之產品內容物不甚相同，因原物料性質有滾動式質變之情事，此觀系爭產品前階段所投之「水」，於製程中轉變為「菌液」，並於最終產品中轉變為「蔬果發酵液」即明，由此可知，「水」、「菌液」及「蔬果發酵液」任二者間，係互斥關係，且理論上無法並存，益徵被告於原裁罰處分書中認定原告應併同標示「水」及「酵母菌液、乳酸菌液、醋酸菌液」，顯有謬誤之處；且依照被告認定合法之標示方式，更有可能使消費者誤認系爭產品屬於一般調和飲料產品，而非含有二次代謝產物等有益物質之發酵產品。

3. 綜上所述，原告係因系爭產品之最終產品並未含有「水」之物質而未予以標示，且「水」已於製程之過程中轉為菌液，原告標示之內容係如實標示產品製程之內容物，並未有違反食品安全衛生管理法第22條第1項第2款規定，被告據以裁罰原告，認事用法顯有違誤。

（四）被告於原裁罰處分書謂原告於稽查後，依照臺南市政府衛生局之指示修改標示，原告回函略以：「…本公司依據貴局建議再度修改標示」，而查證違規屬實云云，不僅恣意曲解，更有違反依法行政原則以及誠信原則，被告據以認定原告違法而予以裁處，顯有違誤：

1. 查系爭產品自100年上市迄今，多次配合法令修正商品標示，雖因產品製程繁複，內容物含量多寡自有易生疑慮之

情事，然原告確實依配方投料生產，未有標示不實之事實，先予陳明。

2. 又，原告為尊重臺南市政府衛生局，在並無違反標示不實規定之情形下，方參酌臺南市政府衛生局之意見修改商品標示，原告絕非因自認原標示有何違法之處而予以修改，然被告卻將原告陳述意見書中所載之「…產品製程添加水之目的係培養微生物…先行進行標貼全面改善，市面上產品皆以重新貼標完畢…」等字句，逕自曲解為查證屬實之依據云云，並以此作為處分理由，顯見被告有意曲解原告修改標示之行為；實則，原告業已於陳述意見書中表明「水係微生物之培養基，非最終產物」，足見原告並非自認違法而依照臺南市政府衛生局之意見修改商品標示，惟被告仍無視原告於陳述意見書中一再強調前開事實，逕自將原告依照臺南市政府衛生局之意見指示修改產品標示等行為，恣意認定為查證違規之證明而逕予開罰，罔顧原告並無違法情事，益徵原裁罰處分應有違誤。

（五）訴願決定逕援引衛生福利部食品藥物管理署（簡稱食藥署）109年8月11日FDA食字第1090021379號之函釋為訴願決定之依據，於法亦有未合：

1. 觀諸食品安全衛生管理法第22條第1項第2款之規範文句，難以憑藉文義而得出「內容物由高至低之標示」，係指涉「投料之含量多寡由高至低分別標示之」；而相關主管機關於本案前，均未就食品安全衛生管理法第22條第1項第2款為統一釋示，原告只能由規範之文義探求規範之意旨，且原告之認知係前開「內容物」之內涵乃指涉最終製成產品所含之物質，並無逾越系爭規定之文義解讀範圍，足見原裁罰處分、訴願決定認定原告之標示有違系爭規定，均無理由。

2. 查，臺南市政府衛生局於稽核原告所屬隆田酒廠後，始於109年7月22日南市衛食藥字第1090112623號函詢衛生福利部食品藥物管理署，就食品安全衛生管理法第22條第1項

第2款之「內容物」之意涵為釋示，並由食藥署於109年8月11日回復認定系爭規定之「內容物」係指製成該產品實際使用之原料，應依其投料之含量多寡由高至低分別標示之，顯見地方主管機關係於稽核時根本無法確定系爭產品之標示是否與食品安全衛生管理法第22條第1項第2款相符，況食藥署函釋並非原告行為時即已作成，原告無從依此為行為之準則，益徵訴願決定機關逕援引該函釋作為駁回訴願之理由，顯有違誤。

3. 又，臺南市政府衛生局作為地方主管機關，本應較人民更為熟稔食品安全衛生管理法之規範意旨、條文操作，然其竟於稽核後方函詢中央主管機關，益徵食品安全衛生管理法第22條第1項第2款並未有統一之解讀；再者，倘若臺南市政府衛生局於稽核時亦未能確定系爭規範所謂之「內容物之含量」係指「投料之含量」，何以期待作為人民、根本未職掌公權力之原告能夠對系爭規定作出與中央主管機關相同、吻合之解讀，顯見訴願機關逕援引食藥署之函釋而駁回原告之訴願，認事用法顯有違誤。

（六）綜上，原處分未考量系爭產品製程及產品之特殊性、未就原告有利之情形一併注意，更未依法認定內容物標示之基準，悖離依法行政原則及行政程序法第4條及第9條之立法意旨及法律明確性之精神，逕自認定原告違反食品安全衛生管理法22條第1項規定而處原告3萬元整之罰鍰，處分顯有違誤，並損害原告權利及法律上之利益，原告遂依行政訴訟法第4條建請法院依法撤銷原處分，並依同法第7條：「提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付」及第196第1項：「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」之規定建請法院命被告返還原告繳納之罰鍰3萬元以及自繳納罰鍰日起按年息5%計算之利息。

三、被告則以下述理由資為置辯，並聲明原告之訴駁回：

（一）相關法律依據謹陳如下：

1. 食品安全衛生管理法第22條第1項規定：「食品之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示下列事項：一、品名。二、內容物名稱；其為二種以上混合物時，應依其含量多寡由高至低分別標示之。三、淨重、容量或數量。四、食品添加物名稱；混合二種以上食品添加物，以功能性命名者，應分別標明添加物名稱。五、製造廠商或國內負責廠商名稱、電話號碼及地址。六、原產地(國）。七、有效日期。八、營養標示。九、含基因改造食品原料。十、其他經中央主管機關公告之事項」。

2. 食品安全衛生管理法第47條第8款規定：「有下列行為之一者，處新臺幣3萬元以上300萬元以下罰鍰；情節重大者，並得命其歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者之登錄；經廢止登錄者，1年內不得再申請重新登錄：八、違反第21條第1項及第2項、第22條第1項或依第2項及第3項公告之事項、第24條第1項或依第2項公告之事項、第26條或第27條規定」。

3. 食品安全衛生管理法第52條第1項第3款規定：「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，經依第41條規定查核或檢驗者，由當地直轄市、縣（市）主管機關依查核或檢驗結果，為下列之處分：三、標示違反第22條第1項或依第2項及第3項公告之事項、第24條第1項或依第2項公告之事項、第26條、第27條或第28條第1項規定者，應通知限期回收改正，改正前不得繼續販賣；屆期未遵行或違反第28條第2項規定者，沒入銷毀之」。

4. 衛生福利部食品藥物管理署109年8月11日FDA食字第1090021379號函釋:「依食品安全衛生管理法(以下簡稱食安法)第22條第1項第2款及第4款之規定，食品應詳實標示其內容物及食品添加物名稱；其為2種以上混合物時應依其含量多寡由高至低分別標示之。前述內容物係指製成該產品

實際使用之原料(包含水），應依其投料之含量多寡由高至低分別標示」。

5. 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(臺北市政府衛生局109年4月8日北市衛食藥字第1093119103號令修正發布），處理違反食品安全衛生管理法事件統一裁罰基準：「…食品之容器或外包裝，未以中文及通用符號，明顯標示下列事項：（一)品名。（二)內容物名稱；其為二種以上混合物時，應依其含量多寡由高至低分別標示之。(三)淨重、容量或數量。（四)食品添加物名稱；混合二種以上食品添加物時，以功能性命名者，應分別標明添加物名稱。（五）製造廠商與國內負責廠商名稱、電話號碼及地址。（六)原產地(國）。（七）有效日期。（八)營養標示。（九)含基因改造食品原料。(十)其他經中央主管機關公告之事項。第一次處罰鍰3萬元至8萬元整，每增加1件加罰1萬元…」

6. 依據食品安全衛生管理法第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為衛生福利主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府」。臺北市政府依行政程序法第15條及臺北市政府組織自治條例第2條第2項規定，以臺北市政府108年9月17日府衛食藥字第1083076536號公告：「…公告事項：本府前於94年2月24日府衛企字第09404404400號公告：（七）食品衛生管理法中有關本府權限事項，修正為食品安全衛生管理法中有關本府權限事項，委任本府衛生局，以衛生局名義執行之，並自即日起生效」。被告據此規定，就本案依法有處分權限。

（二）原告稱系爭產品就中藥材處理之製造過程，係將「熟地、當歸、黨蔘…等10種中藥材」蒸煮後獲得藥汁…云云等語。按食品安全衛生管理法第22條第1項及第2項之規定：「食品之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示下列事項：…二、內容物名稱；其為二種以上混合物時，應依其含量多寡由高至低分別標示之。…前項第二款內容

物主成分應標明所佔百分比，其應標示之產品、主成分項目、標示內容、方式及各該產品實施日期，由中央主管機關另定之」。次按臺南市政府衛生局於109年7月22日南市衛食藥字第1090112623號函請衛生福利部食品藥物管理署釋示有關系爭產品內容物標示疑義，衛生福利部食品藥物管理署109年8月11日函釋回復如下：「食品應詳實標示其內容物及食品添加物名稱；其為2種以上混合物時應依其含量多寡由高至低分別標示之。前述內容物係指製成該產品實際使用之原料(包含水），應依其投料之含量多寡由高至低分別標示之」。查原告109年10月28日臺菸酒生字第1090019078號補充陳述內容略以：「…依據上述計算方式，以投料之含量多寡由高至低排序，再度修改產品標示圖示如附件3…」，依原告提具之投料量由高至低排序列表與系爭原標示之成分順序列表比較可知，原告確實未將熟地、當歸等中藥材與其他內容物依其投料之多寡由高至低分別標示之，顯有違法之實，違反食品安全衛生管理法第22條第1項第2款規定之事實，洵堪認定。

（三）原告稱系爭產品因製程冗長且特殊，於最前階段之投料至最終階段之產品內容物不甚相同…云云等語。卷查系爭產品之製造課再製酒股臺酒蔬果純釀酵素製程紀錄表（日期：105年1月29日），蔬果原料於2月18日添加60公升水、木瓜原料於1月29日添加180公升水，系爭食品於製造過程中添加水，應將該實際使用原料予以標示；複查品項「啤酒酵母」、「乳酸菌」、「醋酸菌」均與品項「加水」分列，其投料日期、容量亦分別記載，被告主張其所投之水在製程中轉變為菌液而不能依其投入容量多寡由高至低分別標示，不足採據。另查109年5月26日被告調查紀錄表：「…首先是以『熟地、當歸、黨蔘…等10種中藥材』，添加約2倍水(約略500公升)去蒸煮後獲得藥汁…」，系爭產品確實於製程中添加大量水，惟未將「水」標示於內容物成分中，另查原告109年10月28日臺

菸酒生字第1090019078號補充陳述內容略以：「…依據製成紀錄表(附件1)，『水、酵母菌液、乳酸菌液、醋酸菌液』…合計添加量分別為水240公升、酵母菌液87公斤、乳酸菌液17.6公斤、醋酸菌液68公斤…本公司依據貴局建議再度修改標示。…」，已自述原料確實含有「水」，另查本件原告前揭指訴理由自承系爭食品之最終產品作為標示之依據，而非依其投料之含量多寡由高至低分別標示之，且未將系爭食品前階段所投放之原料「水」標示於外包裝上，亦有臺南市政府衛生局現場稽查採證之系爭食品外包裝照片等影本附卷可稽。依上開衛生福利部食品藥物管理署109年8月11日函釋意旨，原告既未將製成系爭食品使用之原料（包含水），依其投料之含量多寡由高至低分別標示，已違反食品安全衛生管理法第22條第1項第2款規定。

（四）原告稱臺南市政府衛生局於稽核原告所屬隆田酒廠後，始於109年7月22日南市衛食藥字第1090112623號函詢衛生福利部食品藥物管理署…云云等語。查衛生福利部食品藥物管理署106年03月08日FDA食字第1069003761號函釋即已說明：「依據食安法第22條第1項第2款及第4款規定，食品應詳實標示其內容物及食品添加物名稱；其為二種以上混合物時，皆應分別標示之。前述內容物係指製成該產品實際使用之原料，應依其投料之含量多寡由高至低分別標示之…」，即原告行為前即有相關釋示內容物應依其投料之含量多寡由高至低分別標示之，故原告主張無從依衛生福利部食品藥物管理署109年8月11日函釋為行為之準則，實屬推卸之詞。另查臺南市政府衛生局於109年7月22日南市衛食藥字第1090112623號函，其函釋之目的係臺南市政府衛生局針對原告自述內容物標示之主張有疑義，故函請衛生福利部食品藥物管理署釋示以求周妥，並非原告所述地方主管機關係於稽核時無法確定系爭產品之標示是否與食品安全衛生管理法第22條第1項第2款相符。

（五）依臺北高等行政法院99年3月25日98年度訴字第2081號判決：「…按公法上不當得利返還請求權固得為行政訴訟法第8條第1項規定之一般給付訴訟之請求權基礎，提起一般給付訴訟，亦即公法上不當得利之效力得類推適用民法第179條之規定，及公法上不當得利返還標的物得類推適用民法第181條之規定，惟按在公法上，並無金錢債務應由債務人加計利息之一般法律原則存在，蓋國家公法上之收入，原則上並非在於獲利，而是在於公益之運用，因此必須法律有加計利息之明文規定者（例如稅捐稽徵法第28條、第38條《對於罰鍰不在準用之列》、工程受益費徵收條例第16條、所得稅法第125條之1、遺產及贈與稅法第51條、證券交易稅條例第13條、規費法第18條、第19條、關稅法第47條第1項等），始得加計利息，質言之，公法上之返還義務，如法律未有加計利息之明文規定者，並不當然加計利息，故民法第182條第2項：「受領人於受領時，知無法律上之原因或其後知之者，應將受領時所得之利益，或知無法律上之原因時所現存之利益，『附加利息』，一併償還；如有損害，並應賠償。」有關不當得利受領人返還範圍中「附加利息」之規定，於公法上不當得利則無類推適用之餘地。從而，本件原告類推適用民法第182條第2項規定…」。查食品安全衛生管理法，並無加計利息之規定，訴請被告給付系爭罰鍰日起之年息5%，為無理由，應予駁回。

（六）另原告為食品業者，對於相關法令即應主動瞭解及遵循，並對其販售之食品標示應盡其注意義務，其未予注意以致違法，依法及應受罰，綜觀所為違規情事，洵堪認定，訴訟主張其以最終產品為標示依據，應係卸責之詞，不足採據。

四、本院之判斷：

（一）本件應適用之法令與法理：

1.按食品安全衛生管理法第2條規定「本法所稱主管機關：

……在直轄市為直轄市政府……」；第3條第1款規定「本法用詞，定義如下：一、食品：指供人飲食或咀嚼之產品及其原料」；第22條第1項規定「食品及食品原料之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示下列事項：一、品名。二、內容物名稱；其為二種以上混合物時，應依其含量多寡由高至低分別標示之。三、淨重、容量或數量。四、食品添加物名稱；混合二種以上食品添加物，以功能性命名者，應分別標明添加物名稱。五、製造廢商或國內負責廠商名稱、電話號碼及地址。國內通過農產品生產驗證者，應標示可追溯之來源；有中央農業主管機關公告之生產系統者，應標示生產系統。六、原產地（國）。七、有效日期。八、營養標示。九、含基因改造食品原料。十、其他經中央主管機關公告之事項」；第47條第8款規定「有下列行為之一者，處新臺幣三萬元以上三百萬元以下罰鍰；情節重大者，並得命其歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者之登錄；經廢止登錄者，一年內不得再申請重新登錄：……八、違反……第二十二條第一項……規定」；第52條第1項第3款規定「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，經依第四十一條規定查核或檢驗者，由當地直轄市、縣（市）主管機關依查核或檢驗結果，為下列之處分：……三、標示違反第二十二條第一項……規定者，應通知限期回收改正，改正前不得繼續販賣；屆期未遵行或違反第二十八條第二項規定者，沒入銷毀之」。

2. 衛生福利部為食品安全衛生法之中央主管機關，為協助下級機關就食品安全衛生法第22條第1項第2款「食品及食品原料之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示下列事項：…二、內容物名稱；其為二種以上混合物時，應依其含量多寡由高至低分別標示之」此法律能為正確之涵攝構成要件事實及適用法律，衛生福利部食品藥物管理署

109年8月11日FDA食字第1090021379號函釋（原處分卷第129-130頁）：「主旨：……有關臺灣菸酒股份有限公司隆田酒廠製售之『台酒蔬果純釀發酵液（有效日期2021.11.27.JF)』產品內容物標示疑義……說明：……二、依食品安全衛生管理法第22條第1項第2款及第4款之規定，食品應詳實標示其內容物及食品添加物名稱；其為二種以上混合物時應依含量多寡由高至低分別標示之。前述內容物係指製成該產品實際使用之原料(包含水），應依其投料之含量多寡由高至低分別標示之……」。經核其內容係就行政法規之原意為具體明確之闡釋，符合食品安全衛生管理法第22條第1項第2款規範意旨，未對人民權利之行使增加法律所無之限制，於法律保留原則無違，當得為執法機關所參酌援用，合先敘明。

3. 臺北市政府108年9月17日府衛食藥字第1083076536號公告：「主旨：公告修正本府主管衛生業務委任事項，並自即日起生效。……公告事項：本府前於94年2月24日府衛企字第09404404400號公告略以：『……本府將下列業務委任本府衛生局，以該局名義執行之：……（七）食品衛生管理法中有關本府權限事項……』，惟法規名稱已修正，爰修正為……『食品安全衛生管理法』……中有關本府權限事項，委任本府衛生局，以該局名義執行之」。

4. 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第3點規定：「本局處理本法事件統一裁罰基準如下表：（節錄）

罰鍰單位：新臺幣

項次	30
違反事件	食品及食品原料之容器或外包裝，未以中文及通用符號，明顯標示下列事項：一、品名。二、內容物名稱；其為2種以上混合物

	時，應依其含量多寡由高至低分別標示之。…… ……
法條依據	第22條第1項 第47條第8款 第52條第1項第3款
法定罰鍰額度或其他處罰	處3萬元以上300萬元以下罰鍰；情節重大者，並得命其歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者之登錄；經廢止登錄者，1年內不得再申請重新登錄。 產品應限期回收改正，改正前不得繼續販賣，屆期未遵行或違反第28條第2項規定者，沒入銷毀之。
統一裁罰基準	一、裁罰基準 (一）第1次處罰鍰3萬元至8萬元整，每增加1件加罰1萬元。

（二）經查，臺南市政府衛生局於109年3月17日派員至原告「隆田酒廠」稽查（地址：臺南市○○區○○路0段000號），現場查獲原告販售之系爭食品「蔬果純釀發酵液」（原料包含鳳梨、青木瓜、紫糯米、胡蘿蔔等數十種以上蔬果及水、酵母菌、乳酸菌、醋酸菌、異麥芽募醣、麥芽糖等混合物）之外包裝標示，未將其實際使用之原料（包含水）依其投料之含量多寡由高至低分別標示等情，有臺南市政府衛生局109年3月17日食品工作現場調查紀錄表（原處分卷第4-5頁）、臺南市政府衛生局109年7月3日食品工作現場調查記錄表（原處分卷第107-108頁）、系爭食品外包裝標示（原處分卷第6-7頁）、系爭食品外觀（原處分卷第8-11頁）、系爭食品產品用料標準變更表（原處分卷第18頁）、原告隆田酒廠預留單（原處分卷第19-21頁）、

被告調查紀錄表即原告受託人賴巧憶詢問筆錄（原處分卷第45-47頁）、製造課再製酒股台酒蔬果純釀酵素製程記錄表（原處分卷第59-60頁）、系爭食品原料報價單（原處分卷第61-63頁）、修正前產品標示與修正後產品標示（原處分卷第64、65頁）、臺南市政府衛生局109年8月24日南市衛食藥字第1090133790號函（原處分卷第77-78頁）、原告隆田酒廠酵素中藥材萃取液試驗報告書（原處分卷第100頁）、再製酒股製程操作規範（原處分卷第101-102頁）、被告109年6月15日北市衛食藥字第1093040784號函（原處分卷第103-104頁）、原告隆田酒廠系爭食品製程說明及疑義解釋（原處分卷第109-122頁）、蔬果純釀酵素液作業說明（原處分卷第122-123頁）、臺南市政府衛生局109年7月22日南市衛食藥字第1090112623號函（原處分卷第125-128頁）、被告109年9月3日北市衛食藥字第1093073286號函（原處分卷第131-132頁）、原告109年9月25日系爭食品外包裝不符規定案陳述書（原處分卷第134-136頁）、被告109年10月14日北市衛食藥字第1093084240號函（原處分卷第147-148頁）、原告109年10月26日系爭食品外包裝不符規定案補充陳述書（原處分卷第150-152頁）、系爭食品投料展開表（原處分卷第154-156頁）在卷可憑，核堪信為真實。復查，被告販售之「蔬果純釀發酵液（有效日期：2021.11.27）」包裝食品，經臺南市政府衛生局109年3月17日及109年7月3日分別至被告隆田酒廠稽查，其外包裝成分標示「異麥芽寡醣、蔬果發酵液、麥芽糖」及原料標示為「鳳梨、青木瓜、砂糖、紫糯米、胡蘿蔔、花椰菜、苦瓜、芥藍菜、南瓜、芹菜、馬鈴薯、目蓿、地瓜、青椒、高麗菜、黑木耳、小米、黃豆（非基因改造）、薏仁、蕎麥、米豆、糙米、紅豆、綠豆、黑豆、小黃瓜、山藥、白蘿蔔、大頭菜、蓮藕、牛蒡、金針菇、芋頭、玉米（非基因改造）、菜豆、四季豆、豌豆仁、絲瓜、甜椒、皇帝豆、西瓜、番茄、檸檬、

香蕉、蘋果、諾麗果、葡萄、金桔、柳橙、熟地、當歸、黨參、白术、川芎、白芍藥、甘草、肉桂、白茯苓、黃耆、乳酸菌、酵母菌、醋酸菌」（見原處分卷第6頁），惟應依據實際投料量由高至低分別標示為「異麥芽寡醣、麥芽糖、鳳梨、青木瓜、砂糖、水、熟地、酵母菌液、醋酸菌液、乳酸菌液、當歸、黨參、白术、紫糯米、胡蘿蔔、花椰菜、芥藍菜、芹菜、目蓿芽、高麗菜、苦瓜、南瓜、馬鈴薯、青椒、黑木耳、地瓜、黃豆、蕎麥、糙米、綠豆、小米、白薏仁、米豆、紅豆、黑豆、芎藭、白芍藥、菜豆、四季豆、碗豆仁、玉米、絲瓜、小黃瓜、大頭菜絲、金針菇、白蘿蔔絲、蓮藕、芋頭、山藥、牛蒡、甘草、皇帝豆、肉桂、白茯苓、黃甜椒、紅甜椒、紅耆、西瓜、香蕉、柳橙汁、葡萄、番茄、檸檬、金桔、蘋果、諾麗果」（見原處分卷第154-156頁投料展開表），可認原告販售之系爭食品外包裝，未將其實際使用之原料（包含水）依其投料之含量多寡由高至低分別標示之違規情事，違反食品安全衛生管理法第22條第1項第2款規定，原處分依同法第47條第8款、第52條第1項第3款及裁罰基準第3點項次30等規定，處原告3萬元罰鍰，並請原告於109年12月31日前將違規產品全數改正，並無違誤。

（三）原告主張稱系爭產品之製程分為多階段、冗長且特殊，而系爭產品之製造過程大致分為如下階段：首先將原料洗淨、切片、打汁以及蒸煮後，添加酵母菌後進入萃取發酵期而得酵母菌液、添加乳酸菌後進入深沉發酵期而得乳酸菌液、添加醋酸菌後進入儲存發酵期而得醋酸菌液，最後加入糖以終止醋酸反應，同時進行風味熟成，由此可知，系爭產品於前階段之投料至最終階段，投入之產物有性質轉變之情事。又產品製程過程中雖有添加水，然原告係考量添加水之目的係為培養微生物，使微生物「酵母菌」、「乳酸菌」以及「醋酸菌」進行後續發酵程序，而水作為微生物之培養基，並且業已轉化為酵母菌液、醋酸菌液以

及醋酸菌液，原告考量依食品安全衛生管理法第22條第1項第2款之規範意旨，應如實標示製成產品之內容物，而水等物質已非最終產物，從而，不宜標示於最終產品中，應分別以蔬果發酵液、乳酸菌、酵母菌、醋酸菌等標示云云。惟查，系爭產品之製造課再製酒股台酒蔬果純釀酵素製程紀錄表（原處分卷第59頁，日期：105年1月29日），蔬果原料於2月18日添加60公升水、木瓜原料於1月29日添加180公升水，系爭食品於製造過程中添加水，應將該實際使用原料予以標示；複查品項「啤酒酵母」、「乳酸菌」、「醋酸菌」均與品項「加水」分列，其投料日期、容量亦分別記載，被告主張其所投之水在製程中轉變為菌液而不能依其投入容量多寡由高至低分別標示，與事實不符，尚難採據。另查109年5月26日被告調查紀錄表（原告委託人賴巧憶筆錄）記載（原處分卷第45頁）「…首先是以『熟地、當歸、黨蔘…等10種中藥材』，添加約2倍水(約略500公升)去蒸煮後獲得藥汁…」，因此系爭產品確實於製程中添加大量水作為系爭產品原料，原告卻未將「水」標示於內容物成分中。另查原告109年10月28日臺菸酒生字第1090019078號函所附補充陳述內容載明（原處分卷第151-152頁）「…依據製成紀錄表(附件1)，『水、酵母菌液、乳酸菌液、醋酸菌液』…合計添加量分別為水240公升、酵母菌液87公斤、乳酸菌液17.6公斤、醋酸菌液68公斤…本公司依據貴局建議再度修改標示。…」，顯然原告業已自述原料確實含有「水」。此外，系爭食品名稱為「蔬果純釀發酵液」，便是以液體形式對外販售，本身顯然就是以「水」作為原料溶解之溶劑，當分子溶於水時，有些可以與水發生反應，形成新物質，這些新物質溶解於水中，或者這些分子直接填補水分子間的空隙。這些分子、離子等都是溶質。然而原告所稱系爭食品首先將原料洗淨、切片、打汁以及蒸煮後，添加酵母菌後進入萃取發酵期而得酵母菌液、添加乳酸菌後進入深沉發酵期而得

乳酸菌液、添加醋酸菌後進入儲存發酵期而得醋酸菌液，最後加入糖以終止醋酸反應，同時進行風味熟成，系爭產品於前階段之投料至最終階段，投入之產物有性質轉變之情事等語，原來加入之水成分仍在存在於系爭產品之中，本件原告前揭主張原告考量依食品安全衛生管理法第22條第1項第2款之規範意旨，應如實標示製成產品之內容物，而水等物質已非最終產物等語，顯非依其投料之含量多寡由高至低分別標示之，且未將系爭食品所投放之原料「水」標示於外包裝上，亦有臺南市政府衛生局現場稽查採證之系爭食品外包裝（原處分卷第6頁）附卷可稽。顯示原告既未將製成系爭食品使用之原料（包含水），依其投料之含量多寡由高至低分別標示，已違反食品安全衛生管理法第22條第1項第2款規定，足堪認定。

（四）另原告稱系爭產品就中藥材處理之製程過程，係將「熟地、當歸、黨蔘…等10種中藥材」蒸煮後獲得藥汁，取藥汁100毫升蒸乾後測量固形物含量約2公克，故中藥材占整體藥汁約2%，另外「鳳梨、青木瓜、砂糖…等其餘蔬果」皆是以實際添加食材重量直接發酵而成，故漢方藥汁500公升，中藥材僅占2%（10公斤），較其餘蔬果占比低。由此可知，被告認定系爭產品內容物之中藥材「當歸、黨蔘…」應標示於前，已與事實不符，原裁罰處分應有違誤云云。惟按食品安全衛生管理法第22條第1項第2款與第2項之規定「食品之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示下列事項：…二、內容物名稱；其為二種以上混合物時，應依其含量多寡由高至低分別標示之。…前項第二款內容物主成分應標明所佔百分比，其應標示之產品、主成分項目、標示內容、方式及各該產品實施日期，由中央主管機關另定之」。且按臺南市政府衛生局於109年7月22日南市衛食藥字第1090112623號函請衛生福利部食品藥物管理署釋示有關系爭產品內容物標示疑義，衛生福利部食品藥物管理署109年8月11日函釋回復如下：「食品應詳

實標示其內容物及食品添加物名稱；其為2種以上混合物時應依其含量多寡由高至低分別標示之。前述內容物係指製成該產品實際使用之原料(包含水），應依其投料之含量多寡由高至低分別標示之」。依原告提具之投料由高至低排序展開列表（原處分卷第154-156頁）可知，系爭產品確實具有熟地、當歸、黨蔘…等10種中藥材之內容物，既然系爭產品確由熟地、當歸、黨蔘…等10種中藥材蒸煮後獲得藥汁，本就係應以此等中藥材製成系爭產品實際使用之多少由高至低分別標示之，原告未依食品安全衛生管理法第22條第1項第2款規定之規定依其實際使用含量多寡由高至低分別標示之，顯有違法之實，違反食品安全衛生管理法第22條第1項第2款規定之事實，應堪認定。原告所稱，應不足採。

（五）至於原告稱臺南市政府衛生局於稽核原告所屬隆田酒廠後，始於109年7月22日南市衛食藥字第1090112623號函詢衛生福利部食品藥物管理署，就食品安全衛生管理法第22條第1項第2款之「內容物」之意涵為釋示，並由食藥署於109年8月11日回復認定系爭規定之「內容物」係指製成該產品實際使用之原料，應依其投料之含量多寡由高至低分別標示之，顯見地方主管機關係於稽核時根本無法確定系爭產品之標示是否與食品安全衛生管理法第22條第1項第2款相符，況食藥署函釋並非原告行為時即已作成，原告無從依此為行為之準則，益徵訴願決定機關逕援引該函釋作為駁回訴願之理由，顯有違誤云云。查衛生福利部食品藥物管理署109年8月11日FDA食字第1090021379號函釋（原處分卷第129-130頁）「主旨：……有關臺灣菸酒股份有限公司隆田酒廠製售之『台酒蔬果純釀發酵液（有效日期2021.11.27.JF)』產品內容物標示疑義……說明：……二、依食品安全衛生管理法第22條第1項第2款及第4款之規定，食品應詳實標示其內容物及食品添加物名稱；其為二種以上混合物時應依含量多寡由高至低分別標示之。前

述內容物係指製成該產品實際使用之原料(包含水），應依其投料之含量多寡由高至低分別標示之……」等內容，經核其內容係中央主管機關衛生福利部就行政法規之原意為具體明確之闡釋，符合食品安全衛生管理法第22條第1項第2款規範意旨，未對人民權利之行使增加法律所無之限制，於法律保留原則無違，則被告判定食品標示有無違反食品安全衛生管理法第22條第1項第2款事項，自得援用。既然衛生福利部食品藥物管理署109年8月11日FDA食字第1090021379號函釋內容係就行政法規之原意為具體明確之闡釋，本身就係食品安全衛生管理法第22條第1項第2款規範內容具體適用之依據，原告身為食品製造、輸入業者（本院110年簡字第197號卷第53頁），對於相關法令文義應主動瞭解及遵循，並對其販售之食品標示應盡其注意義務，且由原告之系爭食品外包裝不符規定案陳述書記載「本公司確實依配方投料生產，惟因發酵製程繁複，成分添加多寡之觀念認定易產生疑慮，本公司業已依據臺南市衛生局提出之意見，先行進行標貼全面改善，市面上產品皆已重新貼標完畢，感謝貴局予以改善空間，使本公司產品標示更易於消費者了解」等語（原處分卷第136頁）以及系爭食品外包裝不符規定案補充陳述書亦記載「本公司依貴局建議再度修改標示，感謝貴局提供標示修改建議，予以改善空間，使本公司產品標示更易於消費者理解」等語（原處分卷第152頁），可認尚無不能注意情事，竟疏未注意，尚難以食藥署於109年8月11日回復認定系爭規定之「內容物」係指製成該產品實際使用之原料，應依其投料之含量多寡由高至低分別標示之，顯見地方主管機關係於稽核時根本無法確定系爭產品之標示是否與食品安全衛生管理法第22條第1項第2款相符，況食藥署函釋並非原告行為時即已作成，原告無從依此為行為準則云云而主張免其過失之責。原告此部分之主張，亦難採認。

五、綜上所述，原處分就原告系爭產品之包裝標示，有未將其實

際使用之原料（包含水)依其投料之含量多寡由高至低分別標示所為認定，違反食品安全衛生管理法第22條第1項第2款規定，於法並無不合，核無違誤。原處分依同法第47條第8款、第52條第1項第3款及臺北市政府衛生局處理違反食品安全衛生管理法案件統一裁罰基準第3點項次30等規定，以原處分處原告3萬元罰鍰，並請原告於109年12月31日前將違規產品全數改正，並無違誤。原告仍執前詞，聲明訴願決定及原處分裁罰3萬元部分均撤銷，被告應返還原告3萬元及自繳納罰鍰日起按年息5%計算之利息，均無理由，應予駁回。本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併予敘明。

六、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　　111　　年　　6　　月　　21　　日

行政訴訟庭　法　官　范智達

一、上為正本係照原本作成。

二、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），逾期未提出者，勿庸命補正，即得依行政訴訟法第245條第1項規定以裁定駁回。上訴理由應表明關於原判決所違背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體事實。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　6　　月　　21　　日

書記官　蔡凱如