

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭

113年度地訴字第30號

原告 傳真國際外太空科技股份有限公司

代表人 林益煌

訴訟代理人 吳弘鵬律師

被告 新北市政府

代表人 侯友宜

訴訟代理人 陳文章

邱佩容

上列當事人間食品安全衛生管理法事件，原告不服被告新北市政府民國112年5月5日新北府衛食字第1120822438號裁處書及衛生福利部112年11月29日衛部法字第1120029906號訴願決定，提起行政訴訟，本院於113年8月21日言詞辯論終結，判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用新臺幣肆仟元由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

(一)、按行政訴訟法第104條之1第1項第2款之規定，適用通常訴訟程序之事件，以高等行政法院為第一審管轄法院。但下列事件，以地方行政法院為第一審管轄法院：二、因不服行政機關所為新臺幣（下同）150萬元以下之罰鍰或其附帶之其他裁罰性、管制性不利處分而涉訟者。查本件核其屬前揭規定，故由本院地行庭管轄，合先敘明。

01 (二)、另原告撤回被告新北市政府衛生局部分，經被告表示同意，
02 該部分已生撤回效力。

03 二、事實概要：新北市政府衛生局於查獲原告於網站（網址：
04 <https://hificosaver.com/index.html>，檢索日期：民國
05 110年8月15日）刊登「特級酢晶」（下稱系爭食品）食品廣
06 告之內容，述及「…搶救回多名已遭放棄救治之垂死重症病
07 患，並於極短時間內康復。其中包括各類肺炎、敗血、腦
08 損、心肺衰竭、腎衰竭、多重器官衰竭及各種癌末重症病
09 患…可以深入組織內部殺滅病毒、病菌或癌細胞…立可緩解
10 呼吸困難病徵，防止猝死以保命…效用形同插管裝上呼吸
11 器。一般人每日只需飲用3包即能免疫，染疫者每日4包，一
12 般症狀只需7~15日，重症25~40日即可完全康復，且不留任
13 何後遺症，業經國外實際驗證使用證實…除能達安全免疫效
14 果，還能使原有病症逐漸康復…在SARS之前，本公司即已自
15 北部大型教學醫院手中搶救回多名與SARS同樣病徵之肺炎末
16 期，已呈心肺衰竭、腎衰竭、敗血等症狀而遭醫院放棄救治
17 之垂死重症病患，並於短時間內完全康復…在預定亡故前3
18 小時灌服量子食品不到十小時即完全清醒，脈搏也恢復了。
19 如此灌服數日已能自行飲用，一個月內就完全康復…因而同
20 時染疫，也在服用酢晶後不藥而癒，未經醫療單位治療就康
21 復了…」等語。案經被告審認系爭廣告涉及醫療效能，違反
22 食品安全衛生管理法（下稱食安法）第28條第2項規定，爰
23 依同法第45條第1項，以112年5月5日新北府衛食字第
24 1120822438號裁處書（下稱原處分）處原告60萬元罰鍰。原
25 告不服，提起訴願，經衛生福利部112年11月29日衛部法字
26 第1120029906號訴願決定（下稱訴願決定）駁回。原告仍不
27 服，遂提起本件行政訴訟。

28 三、本件原告主張：

29 (一)、原告所研發之系爭產品成分天然，非屬藥品且對人體毫無危
30 害，研發目的僅為「濟世救人」而非營利，數十年來受惠者
31 不知凡幾，原告與胞弟罹患惡疾亦受惠於此而得存活至今。

01 原告因資源有限，無力於新聞媒體宣傳，僅能以電腦印製千
02 張「新冠肺炎免費救命卡」，每卡附贈系爭食品一包，於嚴
03 重感染區域之市場發放。又系爭廣告重點在於「免費提供新
04 冠肺炎確診者服用至完全康復為止」，若有非確診者前來購
05 買，所得資金全數作為確診者之救治基金。

06 (二)、所謂「食品不得宣傳療效」為惡法，系爭食品明明確具療
07 效，無誇大不實，政府卻不願查證與承認，原告所陳為事
08 實，受憲法言論自由保障。再者，其本為普通食品，對人體
09 毫無危害，何須認證？療效問題，則可透過試驗證明，惟原
10 告千方百計尋求相關機關認證皆不可得。

11 (三)、原告現住址陳舊，電鈴已損，房東不願修復，無法立即收
12 取掛號信件，必待數日後憑郵件領取通知書赴郵局領取，原
13 告未收到原處分，原處分未經合法送達，對原告不生效力。
14 而本件訴願決定於112年11月29日發出，原告於12月5日始收
15 件，此時提起行政訴訟，應無逾期。

16 (四)、並聲明：

17 1、原處分及訴願決定均撤銷。

18 2、訴訟費用由被告負擔。

19 四、被告答辯則以：

20 (一)、查系爭廣告於網頁刊載產品名稱、外觀圖片、價格、功效介
21 紹及聯絡方式等事項，藉由網路宣傳可使多數人知悉其宣傳
22 內容，進而達到招徠商業利益之效果，整體表現即屬廣告行
23 為，又廣告行為之構成，並未以刊登廣告須以該產品販售為
24 目的作為要件，縱無營業目的，抑或是案內產品均未售出，
25 亦未影響本案之認定。

26 (二)、參臺北高等行政法院109年度訴字第940號判決意旨，食品之
27 標示、宣傳或廣告，因與國民健康有重大關係，立法者基於
28 維護公益之必要，自可對之為合理而適當之限制，食安法
29 第28條第1項及第2項規定，旨在保障消費者獲得真實而完整
30 之資訊，維護國民健康與消費權益，為增進公共利益所必
31 要，與憲法第11條保障人民言論自由及第23條比例原則均

01 無違背。

02 (三)、依上開法規及「食品及相關產品標示宣傳廣告涉及不實誇張
03 易生誤解或醫療效能認定準則」(下稱認定準則)審酌,系
04 爭廣告已明確宣稱系爭食品具有改善、減輕疾病或對疾病、
05 症狀有效之功效,涉及醫療效能宣稱,足使消費者錯誤認知
06 其功能,易致相關疾病之患者誤信廣告,而衍生延誤就醫或
07 未按醫囑正確服藥治療之情事,嚴重危害其生命安全,情節
08 實屬重大。另原處分以於112年5月12日合法送達至原告公司
09 所在地。

10 (四)、並聲明:

- 11 1、原告之訴駁回。
- 12 2、訴訟費用由原告負擔。

13 五、本院之判斷:

14 (一)、本件應適用之法令:

- 15 1、食安法第28條第2項、第4項:食品不得為醫療效能之標示、
16 宣傳或廣告。(第2項)第1項不實、誇張或易生誤解與第2
17 項醫療效能之認定基準、宣傳或廣告之內容、方式及其他應
18 遵行事項之準則,由中央主管機關定之。(第4項)
- 19 2、食安法第45條第1項:違反第28條第1項或中央主管機關依第
20 28條第3項所定辦法者,處4萬元以上400萬元以下罰鍰;違
21 反同條第2項規定者,處60萬元以上500萬元以下罰鍰…。
- 22 3、認定準則第1條:本準則依食安法(以下簡稱本法)第28條第
23 4項規定訂定之。
- 24 4、認定準則第5條:本法第28條第2項食品之標示、宣傳或廣
25 告,表述內容有下列情形之一者,認定為涉及醫療效能:
26 一、涉及預防、改善、減輕、診斷或治療疾病、疾病症候群
27 或症狀。二、涉及減輕或降低導致疾病有關之體內成分。
28 三、涉及中藥材效能。

29 (二)、上揭事實概要欄所載事實,已經兩造分別陳述在卷,並有原
30 處分及送達證書、訴願決定、新北市政府衛生局110年8月18
31 日新北衛食字第1101541237號函、系爭網頁、經濟部商工登

01 記公示資料查詢、原告公司變更登記表（見原處分卷第3至
02 7、11至19、55至61、63、65至70頁）等在卷可參，洵堪認
03 定。

04 (三)、按憲法第11條保障人民之言論自由，乃在保障意見之自由流
05 通，使人民有取得充分資訊及自我實現之機會，包括政治、
06 學術、宗教及商業言論等，並依其性質而有不同之保護範疇
07 及限制之準則。商業言論所提供之訊息，內容為真實，無誤
08 導性，以合法交易為目的而有助於消費大眾作出經濟上之合
09 理抉擇者，應受憲法言論自由之保障。惟憲法之保障並非絕
10 對，立法者於符合憲法第23條規定意旨之範圍內，得以法律
11 明確規定對之予以適當之限制，業經司法院釋字第577號、
12 第617號、第623號解釋在案。而食品之標示、宣傳或廣告，
13 係在食品上或利用傳播方式，提供該食品客觀資訊，以達招
14 徠銷售為目的，具商業上意見表達之性質，固應受憲法言論
15 自由之保障，惟因與國民健康有重大關係，立法者基於維護
16 公共利益之必要，自可立法就食品資訊之表述為合理而適當
17 之限制。是以，食安法第28條第2項規定，禁止食品之標
18 示、宣傳或廣告有宣稱醫療效能之情形，旨在保障消費者獲
19 得客觀真實而完整之資訊，維護國民健康與消費權益，為增
20 進公共利益所必要，與憲法第11條保障人民言論自由及第23
21 條比例原則均無違背。次按「為管理食品衛生安全及品質，
22 維護國民健康，特制定本法。」「本法所稱主管機關：在中
23 央為衛生福利主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣
24 （市）為縣（市）政府。」食安法第1條及第2條分別定有明
25 文。而衛福部訂定發布之系爭認定基準第1條規定：「衛生
26 福利部（以下稱本部）為維護國人健康，保障消費者權益，
27 有效執行食品衛生管理法第28條，禁止食品標示、宣傳或廣
28 告誇張、易生誤解或宣稱醫療效能，特訂定本基準。」第3
29 條第1款規定：「涉及誇張、易生誤解或醫療效能之認定基
30 準如下：（一）使用下列詞句者，應認定為涉及醫療效能：
31 1. 宣稱預防、改善、減輕、診斷或治療疾病或特定生理情形

01 例句：治療近視。恢復視力。防止便秘。利尿。改善過敏體
02 質。壯陽。強精。減輕過敏性皮膚病。治失眠。防止貧血。
03 降血壓。改善血濁。清血。調整內分泌。防止更年期的提
04 早。2. 宣稱減輕或降低導致疾病有關之體內成分：例句：解
05 肝毒。降肝脂。3. 宣稱產品對疾病及疾病症候群或症狀有
06 效：例句：消滯。降肝火。改善喉嚨發炎。祛痰止喘。消腫
07 止痛。消除心律不整。解毒。……。」此核屬衛生福利部本
08 於食安法中央主管機關職權，針對該法第28條所稱涉及醫療
09 效能之不確定法律概念，為協助下級機關正確涵攝構成要件
10 事實、適用法律，而訂頒之解釋性行政規則（行政程序法第
11 159條第2項第2款規定參照），經核其內容係就行政法規之
12 原意為具體明確之闡釋，符合食安法第28條規範意旨，未對
13 人民權利之行使增加法律所無之限制，於法律保留原則無
14 違，而食安法嗣於107年1月24日增訂第28條第4項規定：
15 「第1項不實、誇張或易生誤解與第2項醫療效能之認定基
16 準、宣傳或廣告之內容、方式及其他應遵行事項之準則，由
17 中央主管機關定之。」此僅係將系爭認定基準所列「誇張、
18 易生誤解或醫療效能」之認定原則，提升為有法律授權之法
19 規命令位階，以臻完善，然系爭認定基準並不生授權是否明
20 確之問題，自當得予以參酌援用。再按裁罰基準，係被告為
21 處理食安法案件，建立執法之公平性，以期減少爭議及行政
22 爭訟之行政成本所訂定之裁量基準，其中第2條附表第30項
23 次「違反法條：食安法第28條第2項」、「違反事實：食品
24 為醫療效能之標示、宣傳或廣告」、「裁處依據：第45條」
25 之「裁罰基準」欄規定：「一、依違規次數處罰：(一)第1
26 次：60萬元至1百萬元。(二)第2次：62萬元至2百萬元。(三)第3
27 次：64萬元至3百萬元。……。(六)同一品項之廣告，於同一
28 日，在不同媒介刊登，每增加一媒介罰鍰加重1萬元。
29 ……。二、再次違反者，並得命其歇業、停業一定期間、廢
30 止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者
31 之登錄。三、對其違規廣告，應按次處罰至其停止刊播為

01 止。情節重大者，視具體個案裁處罰鍰，不受前開裁處金額
02 限制，……。」核係依違反食安法第28條第2項之次數、所
03 刊登廣告之品項、所刊登媒介之數量等不同情節，訂定不同
04 處罰額度之裁量基準，以達具體個案之正義，並有顧及法律
05 適用的一致性，符合平等原則，且與立法授與裁量權之目的
06 尚無牴觸，亦未逾越授權裁量之範圍，自非法所不許（本院
07 高等庭107年度訴字第1416號判決意旨參照）。

08 (四)、食品指供人飲食或咀嚼之產品及其原料。食安法第3條第1款
09 定有明文。本件系爭食品屬於供人飲食之產品。又依據食安
10 法第28條第2項之規範，食品即不得宣傳療效。

11 (五)、依據原告之網站對於系爭食品之記載：搶救回多名已遭放棄
12 救治之垂死重症病患，並於極短時間內康復。其中包括各類
13 肺炎、敗血、腦損、心肺衰竭、腎衰竭、多重器官衰竭及各
14 種癌末重症病患…可以深入組織內部殺滅病毒、病菌或癌細
15 胞…立可緩解呼吸困難病徵，防止猝死以保命…效用形同插
16 管裝上呼吸器。一般人每日只需飲用3包即能免疫，染疫者
17 每日4包，一般症狀只需7~15日，重症25~40日即可完全康
18 復，且不留任何後遺症，業經國外實際驗證使用證實…除能
19 達安全免疫效果，還能使原有病症逐漸康復…在SARS之前，
20 本公司即已自北部大型教學醫院手中搶救回多名與SARS同樣
21 病徵之肺炎末期，已呈心肺衰竭、腎衰竭、敗血等症狀而遭
22 醫院放棄救治之垂死重症病患，並於短時間內完全康復…在
23 預定亡故前3小時灌服量子食品不到十小時即完全清醒，脈
24 搏也恢復了。如此灌服數日已能自行飲用，一個月內就完全
25 康復…因而同時染疫，也在服用酢晶後不藥而癒，未經醫療
26 單位治療就康復了…。由前開系爭食品於原告網站之記載內
27 容可知，系爭食品之記載殺滅病毒、細菌或癌細胞，緩解呼
28 吸困難，以及其他相關記載等情，有宣稱預防、改善、減輕、
29 診斷或治療疾病及宣稱減輕或降低導致疾病有關之體內
30 成分與宣稱產品對疾病及疾病症候群或症狀有效之記載，符
31 合食安法第28條第2項療效之記載，系爭食品既屬於食品，

01 而為有療效之記載，原告就此部分業已違反食安法第28條第
02 2項之規定。

03 (六)、原告以系爭食品成分天然，非屬藥品且對人體毫無危害，研
04 發目的並非營利，且系爭廣告重點為免費提供新冠肺炎確診
05 者服用至完全康復為止，若有非確診者前來購買，所得資金
06 全數作為確診者之救治基金為由，且系爭食品具有療效，因
07 政府不願查證與承認，該言論受言論自由保障，而系爭食品
08 屬普通食品，何需認證，主張不得對其處罰：

09 1、食品本不得為療效之記載，此為食安法第28條所規定。本件
10 原告為系爭食品療效之記載，於其網站公開刊登並且至市場
11 發放傳單，當不能以其對人毫無危害及無營利之目的與相關
12 理由主張免罰。

13 2、又依據前開見解，基於食品之標示、宣傳或廣告，係在食品
14 上或利用傳播方式，提供該食品客觀資訊，以達招徠銷售為
15 目的，具商業上意見表達之性質，固應受憲法言論自由之保
16 障，惟因與國民健康有重大關係，立法者基於維護公共利益
17 之必要，予以限制規範，是以，當無原告所謂食安法第28條
18 有違反言論自由之問題。

19 (七)、另原告主張本件原處分並未合法送達：

20 1、送達，不能依前二條規定為之者，得將文書寄存送達地之地
21 方自治或警察機關，並作送達通知書兩份，一份黏貼於應受
22 送達人住居所、事務所、營業所或其就業處所門首，另一份
23 交由鄰居轉交或置於該送達處所信箱或其他適當位置，以為
24 送達。前項情形，由郵政機關為送達者，得將文書寄存於送
25 達地之郵政機關。寄存機關自收受寄存文書之日起，應保存
26 3個月。行政程序法第74條定有明文。由此可知，寄存送達
27 乃一般送達、補充送達或留置送達（同法第72條及第73條規
28 定參照）均無法完成送達時之輔助、替代手段。而不問一般
29 送達、補充送達或留置送達，均以使應受送達人可得知悉應
30 受送達文書為發生送達效力之要件，作為前開送達方式之輔
31 助、替代手段之寄存送達，亦使應受送達人處於可得知悉之

01 地位，即為已足。寄存送達先以送達通知書之黏貼與轉交、
02 置放作為送達方式，再將文書寄存於應送達處所之地方自
03 治、警察機關或郵務機構，便利人民隨時就近前往領取，藉
04 以實現送達目的。文書於上開機關（構）並須保存3個月，
05 亦已兼顧文書安全、秘密與人民之受領可能。就因人民申請
06 而發動之行政程序而言，人民提供應送達處所予行政機關，
07 當得預見行政文書之送達。若係行政機關依職權而發動之行
08 政程序，亦得於給予人民陳述意見機會時，加以確定行政文
09 書之應送達處所（同法第39條第1項及第102條規定參照），
10 人民亦得預見行政文書之送達。縱屬依法毋庸事先給予陳述
11 意見機會者（同法第103條規定參照），行政機關仍得依應
12 受送達人之前所登記之戶籍、事務所、營業所或就業處所等
13 相關資料（戶籍法第4條、第21條、商業登記法第9條、第14
14 條、第15條、公司法第393條及公司登記辦法第4條規定參
15 照），判斷應受送達之住、居所、事務所、營業所或就業處
16 所而為送達。因上開應送達處所係應受送達人日常生活活動
17 之處所，寄存送達以黏貼與轉交、置放之送達方式，已使應
18 受送達人處於可得知悉之狀態。經綜合考量寄存送達乃一般
19 送達、補充送達或留置送達之輔助、替代手段、行政行為之
20 多樣性、人民受合法通知權之保障，以及行政效能之公共利
21 益等因素，足認系爭規定所設寄存送達之程序及方式，尚稱
22 嚴謹、妥適，則以行政文書依法寄存送達完畢時作為發生送
23 達效力之時點，整體而言，其程序規範尚屬正當，與憲法正
24 當法律程序原則之要求無違，自不能僅因系爭規定未以寄存
25 日起經一定時間始生送達效力，即謂寄存送達之程序規範有
26 不正當之處（司法官釋字第797號）。是以，依據行政程序
27 法第74條之規定，行政處分若寄存送達，於寄存送達當時即
28 生效力。

29 2、本件原處分寄送原告營業處所，並於112年5月12日寄存送
30 達，有送達證書在卷可查（見原處分卷第7頁），且原告已
31 自陳：必待數日後憑郵件領取通知書赴郵局領取。顯見原處

01 分業已寄存送達原告，並且已經生效，原告主張原處分並未
02 合法送達進而不生效力乙節，實難採憑。

03 六、綜上所述，被告認原告有違反食安法第28條第2項規定，爰
04 依同法第45條第1項，以原處分裁處原告60萬元罰鍰，經核
05 並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。從而，原告以上
06 開主張，認有違法，請求撤銷原處分及訴願決定，為無理
07 由，應予駁回。

08 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提出之證
09 據，核與判決之結果不生影響，爰不逐一論列，併予敘明。

10 八、本件第一審之訴訟費用為4,000元，由敗訴之原告負擔，爰
11 確定如主文第2項所示。

12 九、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第236
13 條、第195條第1項後段、第98條第1項前段，判決如主文。

14 中 華 民 國 113 年 9 月 25 日

15 審判長 法官 黃翊哲

16 法官 劉家昆

17 法官 唐一強

18 一、上為正本係照原本作成。

19 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院地方行政訴訟庭
20 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
21 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
22 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
23 繕本）

24 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
25 逕以裁定駁回。

26 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
27 法第49條之1第1項第2款）。但符合下列情形者，得例外不
28 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）
29

得不委任律師為訴 訟代理人之情形	所需要件
---------------------	------

01

<p>(一) 符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 上訴人或其代表人、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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
<p>(二) 非律師具有右列情形之一，經高等行政法院高等行政訴訟庭認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 上訴人之配偶、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，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、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者。
<p>是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴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。</p>	

02

中 華 民 國 113 年 9 月 25 日

03

書記官 陳達泓