

臺北高等行政法院判決

107年度訴字第1394號

108年7月3日辯論終結

原告 歐森有限公司

代表人 趙盛坦（董事）

訴訟代理人 黃慧婷 律師

陳柏元 律師

邱馨嫻 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

李泰瑩

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107年8月24日府訴三字第1072091247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、程序事項：

按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」行政訴訟法第111條第1項定有明文。查原告於民國107年10月31日起訴狀之聲明原為：「原處分及訴願決定均撤銷。」（見本院卷第13頁）；嗣於108年2月1日以聲明狀追加變更為：「（一）先位聲明：原處分及訴願決定均撤銷。（二）備位聲明：確認

原處分無效。」（見本院卷第335、336頁）。被告雖表示不同意原告追加聲明，惟原告追加備位聲明，亦為爭執原處分之違法性，衡諸其請求之基礎相同，無礙於訴訟終結及被告之防禦，揆諸上揭規定，自應予准許，先此敘明。

二、事實概要：

被告接獲民眾檢舉於106年11月2日，派員前往臺北市○○區○○路0段000巷0號1樓全聯超市，查獲原告販售「好立善EUREYE葉黃素複方軟膠囊（有效日期：108年11月）」（下稱系爭產品），其品名「葉黃素」未於營養標示中「宣稱之營養素含量」位置處標示該葉黃素含量；外包裝標示佐以眼睛圖片，涉及誇張及易生誤解等情。嗣被告函請原告陳述意見，原告以107年1月5日書面提出陳述意見，經被告審認後仍認原告違反食品安全衛生管理法（下稱食安管理法）第22條第1項及第28條第1項規定，爰依行政罰法第24條及食安管理法第45條第1項、第47條第7款及第52條第1項第3款規定，以107年4月25日北市衛食藥字第10732318400號裁處書，處原告新臺幣（下同）4萬元罰鍰，並命違規產品於107年6月19日前全數回收改正（下稱原處分）。原告不服，提起訴願仍遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

（一）訴願決定未合法送達，本件不生逾期起訴之問題：

原告於經濟部之公司登記地址雖為臺北市○○區○○路○○段○○巷○○○○號（下稱松山區地址），惟原告早已搬遷至臺北市○○區○○路0段00巷00號5樓（下稱南港區地址），故就原告營業所之認定應以南港區地址為準。且原告於歷次106年11月15日、11月21日、107年1月5日向被告提出之陳述意見書已多次表明原告聯絡地址為南港區地址，

01 故聯絡及郵件送達應逕送南港區地址，被告不察仍以松山
02 區為訴願決定書之送達，難認已依行政程序法第72條第2
03 項之規定為送達，本件之訴願決定書送達應為不合法，故
04 不生起訴逾期之問題。

05 (二) 食安管理法等相關規定就「營養素」的範圍及其「應予標
06 示之位置」尚有規範不清之情形，難認原告具有期待可能
07 性：

08 1. 原告於系爭產品之外包裝已明確標示食安管理法所規定之
09 「營養標示」；而食安管理法並無何謂「營養素」之明文
10 ，衛生福利部食品藥物管理署（下稱食藥署）官網資料也
11 未將葉黃素列為營養素，衛福部官網之公開資料，亦未將
12 葉黃素列於營養標示中之「宣稱之營養素含量」位置。可
13 知目前營養標示有規範不清之情形，且僅要求於包裝容器
14 外表應有營養標示與標示內容，未詳細指出何種成分應標
15 示於何種項目之下，難認原告具有期待可能性，而有違反
16 食安管理法第22條第1項第8款之故意。

17 2. 按包裝維生素礦物質類之錠狀膠囊狀食品營養標示應行遵
18 行事項（下稱錠狀膠囊狀食品營養標示應遵行事項）及其
19 所有附表中列舉之營養素、各項營養素之每日參考值，並
20 無「葉黃素」須標示於營養標示中之規定、亦無葉黃素應
21 如何標示或每日參考值之範例。雖上開食品營養標示應遵
22 行事項Q&A之問題5、8，載明葉黃素屬於維生素類別，而
23 應將葉黃素標示於「維生素及礦物質」欄位。惟原處分所
24 認定之違法事實為原告未於營養標示中「宣稱之營養素含
25 量」位置處標示該葉黃素含量，違反食安管理法第22條第
26 1項第8款之規定。顯見被告就葉黃素應標示之位置亦有前
27 後矛盾、不甚明確之認定，遑論Q&A並非得以作為裁罰依

據之法位階。是以，原告身為販售系爭產品之業者，基於已對食品標示之規定盡主動查詢之義務，並信賴主管機關提供之相關資訊，依其所作成之營養標示已符合食安管理法等相關規範。

3. 被告復主張葉黃素明顯列於「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」第(八)類營養添加劑133編號中，即屬營養素範疇云云。惟「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」係依食安管理法第18條第1項訂定。又食安管理法第22條規定「食品添加物名稱」應明顯標示於食品外包裝。本案倘如被告所稱葉黃素係食品添加物，何以原處分並未就未予標示予以裁罰，故本案是否適用此標準恐有疑義。再者，葉黃素縱列於「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」第(八)類，亦僅表示其屬食品添加物之成分之一，尚難認定即屬「營養素」。顯見被告所陳不可採。

4. 又行政院衛生福利部（下稱衛福部）以108年4月17日衛授食字第1081300171號函（下稱108年4月17日函）預告修正錠狀膠囊狀食品營養標示應遵行事項草案，將「宣稱之營養素」及「自願標示之營養素」欄位合併，不再區分。顯見現行法令規範不明致原告無所適從，原告並無故意過失可言。

（三）系爭產品之外包裝外文敘述佐以眼睛圖片是否涉及不實、誇張或易生誤解之情形，原處分事實認定有誤，且未實質認定即對原告作成裁罰，顯有違反行政程序法第96條第1項第2款之規定，應予撤銷：

1. 按衛福部105年6月17日部授食字第1051201580號令（下稱105年6月17日令）修正發布之「食品標示宣傳或廣告詞句涉及誇張易生誤解或醫療效能之認定基準」（下稱食品標

示認定基準），將我國食品廣告及標示管理分為3種層次，並輔以相應例句及用詞為例示：(1)涉及醫療效能、(2)未涉及醫療效能，但涉及誇張或易生誤解、(3)未涉及誇張、易生誤解或醫療效能。其中「維生素A有助於維持在暗處的視覺」已明確舉例於「未涉及誇張、易生誤解或醫療效能」層次。

2.系爭產品包裝外文敘述「10mg Lutein und 500ug Zeaxanthin」、「Mit Zink,Vitaminen A und B2 zur Unterstutzung der Sehkraft」係兩段各自獨立之文字敘述，所指分別為「10毫克葉黃素及500微克玉米黃素」及「含有鋅、維他命A及B2有助於視覺之營養物」。依食品標示認定基準之規定，一般營養素可敘述之生理功能例句，僅須明敘係營養素之生理功能，並未規定營養素與生理功能之敘述應接續標示，故原告系爭產品之後段文字意旨為「鋅、維他命A及B2為有助於視覺之營養物」，不僅符合認定基準所提供之例句句型（維生素A有助於維持在暗處的視覺），且亦敘明營養素及其生理功能。而前段文字僅係單純表示系爭食品之成分包含葉黃素及玉米黃素，原告並未添加任何詞句以形容、誇示所含成分。原處分將兩段各自獨立之文字敘述混為一談，未予區分原告單純表示成分之用詞及營養宣稱，遽以系爭食品之包裝外文敘述未符合認定基準之可宣稱例句，顯屬事實認定有誤。

3.系爭產品之外包裝附有眼睛圖樣，僅係表達系爭食品成分與身體何處相關，使消費大眾可知此產品與眼睛保養相關。原處分未綜合考量包裝整體所傳達予消費者之訊息，及網路科技普及下消費者資訊取得之容易，且衛福部國民健康署官網上更公開刊載多篇論述葉黃素對眼睛功效之文章

，是以消費者就葉黃素之生理功效應具有一定之判斷能力。而「葉黃素」是否「有助於視覺」，尚難以一「眼睛圖樣」即可達暗示或影射有改善體質之功效，一般消費大眾亦不會認定食用葉黃素與維生素A後得以改善視力或預防近視，故在客觀上亦未引起消費者有使用該產品後得預防疾病及改善生理狀態等整體印象及效果，進而引起購買慾望。是以在消費者對資訊具有一定之判讀能力下，被告未實質審酌產品外包裝究是否有使消費者誤解之虞，且裁罰之理由僅泛稱原告之系爭食品佐以眼睛圖樣涉及誇張、易生誤解，難使原告瞭解行政機關作成行政處分所裁量之斟酌等因素，原處分顯有違誤。

（四）原告善意信賴衛福部就系爭產品查驗准予進口，原處分遽認系爭產品之外包裝有誇張、易生誤解之虞，實令原告陷於無所適從之窘境：

1. 原告係自德國原裝進口系爭產品，經衛福部查驗准予進口，且經查驗人員核對系爭產品品名、規格、包裝，並就其外觀、性狀、標示或其他符合食品及相關產品輸入查驗辦法第2條規定之檢查，原告基於衛福部准予進口之書函，認系爭產品已符合相關規範，並進一步為販售，並無擅自更改產品之外包裝，卻於日後收到被告針對外包裝印有眼睛圖示違反食安管理法所作之裁處，有違原告之合理信賴外包裝無違法之情事。

2. 原告自105年3月21日申請輸入系爭產品後，至107年4月25日受到原處分之裁處期間內，已收受被告針對購物網站上所刊載之廣告涉及違反食安管理法規定，共4次函文及1次裁處，歷次函文及裁處書皆有提及外包裝印有眼睛圖案一事，惟均未認定系爭產品之外包裝違反食安管理法第28條

01 或作成其他相關處分。

02 3. 被告雖以106年3月13日北市衛食藥字第10632595601號函
03 (下稱106年3月13日函)指出系爭產品之外包裝印製眼睛
04 圖案，涉違反食安管理法，惟原告於106年3月23日提出陳
05 述書說明後，被告並未請原告更正系爭產品附有眼睛圖案
06 之外包裝，亦無作成其他相關處分，致原告善意信賴該包
07 裝並無違法。嗣後被告卻於106年11月2日抽查系爭產品時
08 ，認定有違規情事後即要求下架，並於107年4月25日作成
09 原處分。被告既認為原告系爭產品違反食安管理法規定，
10 為何於前述申請輸入查驗，及被告所為歷次函文中皆未要
11 求原告改善，致使原告善意信賴系爭產品之販售符合食安
12 管理法之規定，並據以為後續之營業規劃。是以，被告於
13 106年11月認定原告構成違法情事時並未立即作成裁處，
14 遲至5個多月後始作成原處分裁罰原告，其行政怠惰已嚴
15 重侵害原告之權益。

16 4. 原處分援引食藥署106年12月20日FDA食字第1069032474號
17 函釋(下稱106年12月20日函釋)，作為認定原告違法之
18 依據，然就被告查得原告違法事實時(即106年11月2日)
19 ，上開函釋尚未作成。

20 (五) 備位聲明部分：

21 1. 現行法規並未要求葉黃素須標示於營養標示中，被告未依
22 循行政程序法規定踐行發布行政規則或法規命令之程序，
23 逕以自行撰寫不具法律效力之「應遵行事項Q&A」，並援
24 引為裁罰之依據，於法自有未合。故被告不當引用法規裁
25 罰原告，於法無據，此屬重大明顯之瑕疵而應可認原處分
26 無效。

27 2. 按食品標示認定基準均係以「詞句」為審查標的並進行規

01 範，而未有「圖樣」之相關規定，惟被告卻以審查詞句之
02 認定基準，審查原告外包裝之「圖樣」，並以「圖樣涉及
03 誇張或易生誤解」作為裁罰原告之理由，實屬重大明顯之
04 瑕疵而應可認原處分無效等語。並聲明：(1)先位聲明：
05 訴願決定及原處分均撤銷；(2)備位聲明：確認原處分無
06 效。

07 四、被告則以：

08 (一)原告起訴已逾法定期間：

09 原告提起訴願時，於訴願書記載之營業所為松山區地址，
10 且該營業所與原告在臺北市政府登記之公司所在地相同，
11 則臺北市政府訴願決定書向前開處所送達，符合行政程序
12 法第69條第2項、第72條第2項之規定。況依公司法第12條
13 規定，對行使公權力之機關，仍應以公司登記資料為認定
14 依據，故原告起訴應認已逾法定期間。

15 (二)系爭產品經衛福部105年6月17日部授食字第1056017119號

16 書函（下稱105年6月17日書函）略以：「…輸入膠囊狀
17 、錠狀食品之產品包裝標示圖文內容，貴公司應依食品安
18 全衛生相關法規妥為自主管理，如確有違規情事，不得以
19 本書函作為免責之依據。…」，原告既為食品業者，對
20 於相關法令即應主動瞭解及遵循，並對其販售之食品標示
21 應盡其注意義務，其未予注意以致觸法，依法即應受罰。

22 (三)由食安管理法第22條第1項第8款、第3項規定，可知食品

23 之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示「營養
24 標示」，且該「營養標示」之應遵行事項，由中央主管機
25 關公告之。而應遵行事項規定，膠囊狀食品是以營養添加
26 劑作為維生素、礦物質來源，而營養添加劑之使用範圍、
27 限量及限制規範於「食品添加物使用範圍及限量暨規格標

準」第(V)類中，系爭產品之葉黃素明顯列於第(V)類營養添加劑133編號中，限制於補充食品中不足之營養素時使用，即屬營養素之範疇。系爭產品於品名標示葉黃素，提供消費者作為選擇及購買參考，即可認定葉黃素為該當產品之營養宣稱成分之一，而依應遵循事項之問答集問題5、8明確載明葉黃素係屬維生素類別，葉黃素自應於營養標示欄位之維生素及礦物質下方標示，爰此原告係將葉黃素標示於「其他成分」欄位中，違反應食品標示遵行事項第3點規定等語，資為抗辯。並聲明：駁回原告之訴。

五、上開事實概要欄所述之事實經過，除下述爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有被告106年11月2日現場稽查紀錄、查驗工作報告表、抽驗物品報告單、現場陳列系爭產品之照片（見原處分卷2第6至10頁）、原告107年1月5日陳述書（見原處分卷1第6、7頁）、原處分（見本院卷第91至97頁）、訴願決定書（見同上卷第99至106頁）、系爭產品查驗登記函（見同上卷第33至35頁）等件附卷可稽，洵堪認定。經核兩造之陳述，本件爭點厥為：被告以原告違反食安管理法第22條第1項及第28條第1項規定，爰依行政罰法第24條及食安管理法第45條第1項、第47條第7款及第52條第1項第3款規定，以原處分裁處原告4萬元罰鍰，並命違規產品於107年6月19日前全數回收改正，是否合法有據？

六、本院之判斷：

（一）按行政程序法第69第2項規定：「對於機關、法人或非法人之團體為送達者，應向其代表人或管理人為之。」第72條第2項規定：「對於機關、法人、非法人之團體之代表人或管理人為送達者，應向其機關所在地、事務所或營業所行之。但必要時亦得於會晤之處所或其住居所行之。」

另按「對營利事業為送達者，應向其代表人為之，而除有必要，得於會晤之處所或其住居所為送達者外，應送達於該營利事業之營業所。就營利事業而言，上開行政程序法第72條第2項係規定對其代表人送達，應向其『營業所』行之，並非規定向營利事業『公司登記所在地』為之，在經濟部之公司登記地址係行政上之管理措施，不能逕認其為營業所之所在地」（最高行政法院99年度裁字第2265號裁定參照）。經查，本件原告受處分後，先後於106年11月15日、11月21日、107年1月5日向被告提出之陳述意見書，均載明聯絡地址為南港區地址（見訴願卷第30、44、60頁）。觀諸上開陳述意見書同時載明「登記地址」及「聯絡地址」，而聯絡地址載明南港區地址，足以表示該址係原告之營業處所，原告主張其公司在經濟部之登記地址雖為松山區，惟其早已搬遷至南港區地址，該址始為其營業處所等語，堪以採信。因此，被告不察仍向經濟部商業司之公司登記地址為訴願決定書之送達，揆諸前揭規定及說明，難認被告已依行政程序法第72條第2項規定為送達，故本件不生原告起訴逾期之問題，先予敘明。

（二）次按為管理食品衛生安全及品質，維護國民健康，制定有食安管理法，其第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。」第3條第1款、第8款、第9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。……八、標示：指於食品、食品添加物、食品用洗潔劑、食品器具、食品容器或包裝上，記載品名或為說明之文字、圖畫、記號或附加之說明書。九、營養標示：指於食品容器或包裝上，記載食品之營養成分、

01 含量及營養宣稱。」第22條規定：「（第1項）食品及食
02 品原料之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示
03 下列事項：一、品名。二、內容物名稱；其為2種以上混
04 合物時，應依其含量多寡由高至低分別標示之。三、淨重
05 、容量或數量。四、食品添加物名稱；混合2種以上食品
06 添加物，以功能性命名者，應分別標明添加物名稱。五、
07 製造廠商或國內負責廠商名稱、電話號碼及地址。國內通
08 過農產品生產驗證者，應標示可追溯之來源；有中央農業
09 主管機關公告之生產系統者，應標示生產系統。六、原產
10 地（國）。七、有效日期。八、營養標示。九、含基因改
11 造食品原料。十、其他經中央主管機關公告之事項。（第
12 2項）前項第2款內容物之主成分應標明所佔百分比，其應
13 標示之產品、主成分項目、標示內容、方式及各該產品實
14 施日期，由中央主管機關另定之。（第3項）第1項第8款
15 及第9款標示之應遵行事項，由中央主管機關公告之。…
16 …。」第28條規定：「（第1項）食品、食品添加物、食
17 品用洗潔劑及經中央主管機關公告之食品器具、食品容器
18 或包裝，其標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生
19 誤解之情形。（第2項）食品不得為醫療效能之標示、宣
20 傳或廣告。…（第4項）第1項不實、誇張或易生誤解與
21 第2項醫療效能之認定基準、宣傳或廣告之內容、方式及
22 其他應遵行事項之準則，由中央主管機關定之。」第45條
23 第1項規定：「違反第28條第1項或中央主管機關依第28條
24 第3項所定辦法者，處新臺幣4萬元以上4百萬元以下罰鍰
25 ……。」行為時（108年4月17日修正前）第47條第7款規
26 定：「有下列行為之一者，處新臺幣3萬元以上3百萬元以
27 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：……七、違反……第22條第1項或依第2項及第3項公告之事項……。」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。」

（三）又按憲法第11條保障人民之言論自由，乃在保障意見之自由流通，使人民有取得充分資訊及自我實現之機會，包括政治、學術、宗教及商業言論等，並依其性質而有不同之保護範疇及限制之準則。商業言論所提供之訊息，內容為真實，無誤導性，以合法交易為目的而有助於消費大眾作出經濟上之合理抉擇者，應受憲法言論自由之保障。惟憲法之保障並非絕對，立法者於符合憲法第23條規定意旨之範圍內，得以法律明確規定對之予以適當之限制，業經司法院釋字第623號解釋在案。而食品之標示、宣傳或廣告，係在食品上或利用傳播方式，提供該食品客觀資訊，以達招徠銷售為目的，具商業上意見表達之性質，固應受憲法言論自由之保障，惟因與國民健康有重大關係，立法者基於維護公益之必要，自可對之為合理而適當之限制。上引食安管理法第28條第1項、第2項規定，禁止食品之標示、宣傳或廣告不得有不實、誇張、易生誤解或宣稱醫療效能之情形，旨在保障消費者獲得真實而完整之資訊，維護國民健康與消費權益，為增進公共利益所必要，與憲法第

11條保障人民言論自由及第23條比例原則均無違背。

(四) 復依食安管理法第22條第3項規定授權訂定之包裝食品營養標示應遵行事項，其第2點規定：「……(五)營養宣稱：指任何以說明、隱喻或暗示方式，表達該食品具有特定之熱量或營養素性質。」另同依食安管理法第22條第3項規定授權訂定之錠狀膠囊狀食品營養標示應遵行事項，其第3點規定：「包裝維生素、礦物質類之錠狀、膠囊狀食品營養標示方式，應於包裝容器外表之明顯處依附表一之格式標示下列內容：(一)「營養標示」之標題。(二)各項維生素含量。(三)各項礦物質含量。(四)出現於營養宣稱中之其他營養素含量。(五)廠商自願標示之其他營養素含量。」附表1(節錄)包裝維生素、礦物質類之錠狀、膠囊狀食品營養標示格式

營養標示		
每一份量	顆(或錠、粒)	
本包裝含	份	
	每份	每日參考值百分比
維生素(1)	毫克或微克	%
礦物質	毫克或微克	%
宣稱之營養素含量	公克、毫克或微克	%或*
其他營養素含量	公克、毫克或微克	%或*

(*參考值未訂定)

(五) 又按食安管理法中央主管機關衛福部為維護國人健康，保障消費者權益，有效執行食安管理法第28條，禁止食品標示、宣傳或廣告誇張、易生誤解或宣稱醫療效能，訂定食品標示認定基準，其第3點規定：「涉及誇張、易生誤解或醫療效能之認定基準如下：(一)使用下列詞句者，應認定為涉及醫療效能：1.宣稱預防、改善、減輕、診斷或治療疾病或特定生理情形例句：治療近視。恢復視力。防止便秘。利尿。改善過敏體質。壯陽。強精。減輕過敏性皮膚病。治失眠。防止貧血。降血壓。改善血濁。清血。調整內分泌。防止更年期的提早。2.宣稱減輕或降低導致疾病有關之體內成分：例句：解肝毒。降肝脂。3.宣稱產品對疾病及疾病症候群或症狀有效：例句：消滯。降肝火。改善喉嚨發炎。祛痰止喘。消腫止痛。消除心律不整。解毒。4.涉及中藥材之效能者：……。5.引用或摘錄出版品、典籍或以他人名義並述及醫藥效能：……。(二)使用下列詞句者，應認定為未涉及醫療效能，但涉及誇張或易生誤解：1.涉及生理功能者：例句：增強抵抗力。強化細胞功能。增智。補腦。增強記憶力。改善體質。解酒。清除自由基。排毒素。分解有害物質。改善更年期障礙。平胃氣。防止口臭。2.未涉及中藥材效能而涉及五官臟器者：例句：保護眼睛。增加血管彈性。3.涉及改變身體外觀者：例句：豐胸。預防乳房下垂。減肥。塑身。增高。使頭髮烏黑。延遲衰老。防止老化。改善皺紋。美白。纖體(瘦身)。4.引用本部部授食字號或相當意義詞句者：……。」係中央主管機關針對該法第28條所稱涉及誇張、易生誤解或醫療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事實、適用法律，而訂頒之行政規則(行政

程序法第159條第2項第2款參照），經核其內容係就行政法規之原意為具體明確之闡釋，符合食安管理法第28條規範意旨，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安管理法第28條事項，自得援用。

（六）再按被告處理違反食安管理法事件統一裁罰基準第3點規定：處理違反食品安全衛生管理法事件統一裁罰基準如下表：（節錄）

項次	23	31
違反事實	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2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	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，有不實、誇張或易生誤解之情形。

	機關公告之事項。	
法規依據	第22條第1項 第47條第7款	第28條第1項 第45條第1項
法定罰鍰額度或其他處罰	處3萬元以上300萬元以下罰鍰……。	處4萬元以上400萬元以下罰鍰……。
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……。	一、裁罰基準 (一) 第1次處罰鍰4萬元至10萬元整，每增加1件加罰1萬元……。

而按臺北市政府94年2月24日府衛企字第09404404400號公告：「主旨：公告……有關本府主管衛生業務委任事項，自即日起生效。……公告事項：……六、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（按：103年2月5日修正為食品安全衛生管理法）中有關本府權限事項……。」被告據此規定，就本案依法有處分權限。

(七) 有關原告未於營養標示中「宣稱之營養素含量」位置處標示葉黃素含量部分：

1. 查原告販售「好立善EUREYE葉黃素複方軟膠囊（有效日期：108年11月）」，其品名所稱之葉黃素（Lutein）是天然類胡蘿蔔素中之一種，屬於光合色素，一般在綠葉蔬菜中可找得到，葉黃素本身是一種抗氧化物，並可過濾藍光等有害光線（參見維基百科網站資料）。而依原告提出之

食藥署網站資料所示，所謂葉黃素，在一般營養學上，係指存在於食物內，能用於維持並建造身體組織、提供能源，調節新陳代謝者，故廣義而言，蛋白質類（各胺基酸）、脂肪類（飽和及不飽和脂肪酸、EPA、DHA、 ω -3等）、碳水化合物類（單、雙、多醣類）、維生素類（維生素A、類胡蘿蔔素、視網醇、D、E、K、C、B1、B2、B6、B12、菸鹼素、泛酸、葉酸、生物素、膽素、肌醇）、礦物質類（鈣、磷、鈉、氯、鉀、硫、鎂、鐵、碘、氟、鋅、銅、鉻、硒、錳、鈷）等均屬之（見本院卷第113至114頁），可知葉黃素屬於營養素無訛。此外，依食安管理法第18條第1項授權訂定之「食品添加物使用範圍及限量暨規格標準」，其第(八)類營養添加劑133編號載明：「型態屬膠囊狀、錠狀且標示有每日食用限量之食品，在每日用量中，其lutein之總含量不得高於30mg…」（見本院卷第389至390頁）。原告雖主張前述營養素內容，並未提及葉黃素，另衛福部提供之國人膳食營養素參考攝取量與遵行事項所附表2各項營養素之每日參考值（見本院卷第119、125、126頁），亦未見標註葉黃素，市場上其他廠商之葉黃素相關產品，亦將葉黃素列於其他成分之下，可知目前營養標示有規範不清之情形，並無期待可能性去遵守相關規範云云。惟查，存在於食物中之營養素種類繁多，前開食藥署網站說明其含義，並例示之，自不可能臚列所有營養素。而營養素之標示規範既有明文，原告身為食品進口、批發業者，自應瞭解並遵循之，尚難以上述理由主張免責。

2. 被告指摘原告違反前開標示義務，無非以系爭產品名稱含有葉黃素，自應將葉黃素標示於「宣稱之營養素含量」位

置，原告卻將其標示在「其他營養素含量」欄位，為其主要論據。惟查食品及食品原料之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示品名、成分、營養素、有效日期等事項，其目的在於使消費者一目瞭然，以利選擇，達到公平交易之目的，並使廠商對其標示內容負責，便利管理。觀諸系爭產品之營養標示，列有3項，從上至下分別為「營養標示」、「每份重量及每日參考值百分比」、「其他成分」；而葉黃素已列明在其中「其他成分」欄內，姑不論標注在何欄位始為正確，消費者在此標示方格內可以清楚看見其營養成分，核無標示不實或不明之情事，與前揭標示目的並無扞格。況且，衛福部以108年4月17日函預告修正「包裝維生素礦物質類之錠狀膠囊狀食品營養標示應遵行事項」草案，將「宣稱之營養素」及「自願標示之營養素」欄位合併為「其他於包裝容器上宣稱或自願標示之營養素成分」，不再區分上開欄位（見本院卷第427至430頁），益徵上開2欄位之區分對於營養標示目的之達成並非必要，原告縱使將葉黃素標示在「自願標示之營養素」，雖有未妥，然揆諸前述目的，難認有何違反食安管理法第22條規範之標示義務，原處分就此部分之裁罰，即有違誤。

（八）有關原告於系爭產品之標示，有不實、誇張或易生誤解之情形部分：

按食品標示內容有無誇張、易生誤解或宣傳醫療效能之情形，應綜合其所使用之文字、敘述、圖像及符號等，以所傳達予消費者訊息之整體表現認定之。若標示有宣稱產品具預防、改善、治療病症或特定生理情形之效能；或暗示、影射該產品具改善體質之功效，實質上涉及生理功能或

改變身體外觀，在客觀上易引起消費者有使用該產品後，得預防、治療疾病及改善生理狀態等整體印象及效果，進而引起購買慾望者，即屬有誇張、易生誤解或醫療效能之情形。經查，系爭產品外包裝上列有外文（德文）及眼睛圖案，其中外文「10mg Lutein und 500ug Zeaxanthin」，其意為「10毫克葉黃素及500微克玉米黃素」，為營養素成分、重量之標示，固無不實、誇張或易生誤解之情形。然外文「heilusan」，中釋文「好立善」固為系爭產品名稱，惟「heil」具治療、安好之意，另外文「Augen Kapseln」係眼睛膠囊之意；「Mit Zink, Vitamine A und B2 zur Unterstutzung der Sehkraft」，其意為含有鋅、維他命A及B2有助於視覺之營養物。衡諸上開文字僅抽象地描述有助於視覺、視力，未符合前開食品標示認定基準中可宣稱例句，具體地描述營養素之功效，例如維生素A是有助於維持暗處之視覺；此外上開文字搭配眼睛圖樣，其所傳達予消費者之訊息整體觀之，已暗示或影射系爭產品有預防、改善、治療眼睛視力之功效，原處分認定系爭標示有上述誇張、易生誤解或宣傳醫療效能之違規情形，洵屬有據。

（九）原告雖主張系爭產品已經衛福部查驗准予進口，且經查驗人員核對系爭產品之品名、規格、包裝，並就其外觀、性狀、標示及其他符合法令規定之檢查，原告善意信賴衛福部就系爭產品查驗准予進口，原處分遽認系爭產品之外包裝有誇張、易生誤解之虞，令原告無所適從云云。查原告固依食安管理法第30條等規定向衛福部申請查驗，並獲核可（見本院卷第32、33頁）。惟按食安管理法第6章規範「食品輸入管理」，第7章規範「食品檢驗」，第8章規範

「食品查核及管制」；依上開規定，可知輸入特定食品固須事前向主管機關申請查驗（食安管理法第33條第3項授權訂定之食品及相關產品輸入查驗辦法參照），屬於事前管理之機制，然輸入食品種類繁多、查驗程序耗時、人力設備有限，為維護國民健康，設有事後查核之機制，有利食品衛生安全及品質之管理。且輸入錠狀膠囊食品查驗登記，就產品原料、成分是否符合我國規範標準行書面審查，其審查資料係原裝完整樣品，然業者取得輸入許可書函後，事後仍有包裝、宣傳、廣告及銷售之行為，業者仍應自主管理確認產品之衛生、安全、標示、宣傳、廣告等項，均應符合食安管理法相關規範（衛福部食藥署107年7月10日FDA食字第1079018527號函釋參照）。因此，衛福部105年6月17日書函主旨僅指明系爭產品屬食品管理，其說明欄記載：「……四、該品於輸入前應加註完整之中文標示（及警語），再分裝者得於銷售前完成中文標示。其標示、宣傳及廣告不得引用本部部授食字公文字號或同等意義之字樣，且不得有虛偽、誇張或易人誤認有醫藥之效能，其他有事項應符合食品安全衛生管理有法令之規定。五、輸入膠囊狀錠狀食品之產品包裝標示圖文內容，貴公司應依食品安全衛生相關法規妥為自主管理，如確有違規情事，不得以本書函作為免責之依據。」（見本院卷第33頁）。原告身為食品進口、批發業者，對於相關法令應主動瞭解及遵循，並對其販售之食品標示應盡其注意義務，且無不能注意情事，竟疏未注意，尚難以系爭產品已經衛福部查驗准予輸入，即認其包裝標示無問題而主張免其過失之責。原告此部分主張，亦難採認。

（十）綜上所述，原處分就原告未於營養標示中「宣稱之營養素

01 含量」位置處標示葉黃素含量部分，固有違誤，已如前述
02 ；惟就原告於系爭產品之包裝標示，有不實、誇張或易生
03 誤解之情形部分所為認定，於法並無不合，核無違誤。原
04 處分依行政罰法第24條規定，依法定罰鍰額較高部分（即
05 原告於系爭產品之包裝標示，有不實、誇張或易生誤解之
06 情形部分），處原告4萬元罰鍰，並命違規產品於107年6
07 月19日全數回收改正。從而被告所為原處分，雖有部分違
08 誤，然對駁回其訴之結論並無影響，自無庸撤銷之。原告
09 仍執前詞，提起先位之撤銷訴訟及備位之確認訴訟，均無
10 理由，應予駁回。

11 七、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
12 果不生影響，故不逐一論述，原告聲請調查證據部分，亦無
13 必要，併予敘明。

14 八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
15 1項前段，判決如主文。

16 中 華 民 國 108 年 7 月 24 日

17 臺北高等行政法院第四庭

18 審判長法官 林 政 君

19 法官 梁 哲 瑋

20 法官 侯 志 融

21 一、上為正本係照原本作成。

22 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表
23 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
24 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

25 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
26 訟法第241條之1第1項前段）

27 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同

條第1項但書、第2項)

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備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，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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。
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	

(續上頁)

01 文書影本及委任書。

02

03 中 華 民 國 108 年 7 月 24 日

04 書記官 徐 偉 倫