

臺灣基隆地方法院行政訴訟判決

107年度簡字第3號

原告 瑞琪寵物精品股份有限公司

法定代理人 簡重光

訴訟代理人 郭緯中律師

被告 基隆市政府

代表人 林右昌

訴訟代理人 陳瑞濱

上列當事人間違反動物用藥品管理法事件，原告不服行政院農業委員會民國106年11月23日農訴字第1060725223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：原告於民國106年起在「PChome個人賣場-GOLD寵物精品美容館 (<http://seller.pcstore.com.tw/Alesiamy/>)」販售「骨力勁FelixDog犬貓超強三效配方關心嚼錠 (SILVER plus CoQ10) 60錠」、「骨力勁FelixDog犬貓超強三效配方關心嚼錠 (SILVER plus CoQ10) 90錠」及「藻康留褐藻醣膠250mg」等3件產品；於「Yahoo!奇摩拍賣-WANG寵物精品美容 (<http://tw.bid.yahoo.com>)」，販售「骨力勁FelixDog犬貓超強三效配方關心嚼錠 (SILVER plus CoQ10) 90錠/瓶」及「骨力勁FelixDog犬貓超強三效配方關心嚼錠 (SILVER plus CoQ10) 60錠」等2件產品；於「Yahoo!奇摩超級商城-WANG寵物精品美容 (<http://tw.mall.yahoo.com>)」販售「骨力勁FelixDog犬貓超強三效配方關心嚼錠 (SILVER plus CoQ10) 60錠」1件商品（下稱系爭產品），均非屬動物用藥品，卻刊登系爭產品之功能「有預防、治療動物疾病或促進、調節動物生理機能」之標示。案經被告所屬動物保護防疫所（下稱基隆市動防所）於民國106年7月18日及21日實施網路稽查屬實，並於106年7月24日訪談原告之代理人黃

01 複函，並製作談話紀錄後，認原告違反動物用藥品管理法（
02 下稱本法）第19條之1第3項規定，依本法第39條第1項第4款
03 規定，以106年8月2日基府產動罰貳字第1060370097號函裁
04 處原告新臺幣（下同）20萬元罰鍰（下稱原處分）。原告不
05 服，向被告及行政院農業委員會（下稱農委會）提起訴願，
06 經農委會以106年11月13日農訴字第1060725223號訴願決定
07 駁回訴願（下稱訴願決定）。原告不服訴願決定，乃於107
08 年1月15日提起本件訴訟。

09 二、原告主張：

10 （一）被告為原處分前，僅先由基隆市動防所於106年7月19日以
11 電話通知原告，指稱原告於網路上販售之商品有觸犯法規
12 ，惟就違反何規定卻未置一語，亦僅要求原告派員前往基
13 隆市動防所，而未明確要求原告準備相關資料或偕同供應
14 商前往。被告雖於形式上要求原告說明，但強令原告於不
15 明原委之情形下進行說明，無異剝奪原告實質上提出陳述
16 之機會，違反行政程序法第39條、第102條規定。

17 （二）原告之主要業務為銷售寵物食品及寵物用品，未涉及寵物
18 或動物用藥品之相關產品，故僅知未取得許可證不得販售
19 動物用藥品，不知悉動物用藥品管理法第19條之1第3項非
20 動物用藥品不得為療效標示、宣傳、廣告之規定。況銷售
21 系爭產品所使用之標示、宣傳、廣告均係進口商提供，非
22 原告所為，原告僅係零售商，原告信賴供應商對系爭產品
23 之標示，難將供應商之違規行為轉嫁至原告。

24 （三）縱認原告就系爭產品之標示不實或易使人產生誤解，然系
25 爭產品或許有誇大情形，但原告就商品的成份均有明確標
26 示，並非藥品，尤其是藻康留已明確標示係保健食品，不
27 足讓人誤認為藥品，而被告未詳查系爭產品是否為動物用
28 藥品、寵物食品，而未慮及之，有所未恰，本件應改依動
29 物保護法第29條規定裁罰。

30 （四）從體系解釋來看，本法第36條，製造輸入動物類用劣藥者
31 ，處6萬至30萬元之罰鍰；同法第40條第1項第13款，違反

同法第19條第4項規定，販賣無法證明其來源之動物用藥品者，係處9至45萬元的罰鍰；同法第40之1條第1項亦係處6至30萬元的罰鍰，這一些違規情節都比宣稱療效，但無足使人認為是動物性用藥行為之違規程度更高，但同法第39條卻係處20至100萬元罰鍰，顯然過重。縱然有誇大的情形，亦應改依其他規定裁罰等語。並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯：

(一) 原告於上開3家網路賣場販售系爭產品均有明確標示售價，顯為營利行為，原告於106年7月24日到案陳述意見時亦坦承總計於10家網路賣場販售上開產品，經被告於106年7月18日及21日稽查原告所經營之上開3家賣場，原告確於販售系爭產品時，骨力勁產品功能均標示「1.退化性關節炎、2.關節軟骨韌帶受到機械性損傷、3.風濕性關節炎、4.減緩關節炎之發生、5.骨關節病、6.外科手術後恢復其之療養、7.骨質疏鬆症、8.韌帶炎、9.協助減緩心血管疾病的發生以及免疫系統之失調、10.提升心臟病用藥的效率及體內抗氧化的能力」；藻康留產品功能標示「可預防抑制腫瘤癌症、調節寵物免疫能力、改善發炎症狀、強化生理機能，使寵物每天維持最佳健康狀態」，而經農委會動植物防疫檢疫局（下稱防檢局）建置之動物用藥品資訊服務網均查無系爭產品之動物用藥品許可證，顯非中央核准登記製造或輸入之動物用藥品。

(二) 原告以犬貓保健營養品販售時卻刊登產品具有預防、治療動物疾病或促進、調節動物生理機能之文字，或內容已有暗示或影射具有治療、預防動物疾病或促進、調節動物生理機能之效能來增加商品銷售績效。原告為寵物相關業者，對寵物相關法令應較一般民眾具備更多知識，對所經營之網路賣場，販售商品負有管理責任，更何況原告再於同一網路賣場販售「藩飛龍 Pinfenon-S」保健品一樣標示預防、治療動物疾病或促進、調節動物生理機能之功能，

違反同條文遭檢舉而再遭被告於106年12月27日以基府產動罰貳字第1060370152號函處200,000元罰鍰在案，雖稱係所經管之網路賣場及上架商品眾多，員工一時無法全面檢查修正，有所疏漏才被檢舉查獲，然原告大可將商品全部下架，再逐一將已檢查合格之商品再上架，而非持續上架，邊賣邊修正，顯為牟利不惜知法犯法，而將違法原因推卸給依照供應商所提供的資料刊登，均非作為免責理由。

(三) 本案如原告所稱同時亦違反動物保護法第22條之5第2項、第29條規定，然依行政罰法第24條第1項規定，應依法定罰鍰額最高之規定裁處，此亦有農委會107年1月25日農牧字第1070990074號函示在案，故本案採動物用藥品管理法法定罰鍰額最高額度高於動物保護法，應採動物用藥品管理法裁處，並無違誤。

(四) 被告查獲違規屬實後，即依原告網路賣場所留客服電話通知原告，由原告員工黃筱涵小姐接洽，已充分告知違規情節、違反法令及被告稽查情形，請其通知公司代表人到案陳述意見，並經被告說明如非公司代表人親自出席而委託出席，需攜帶公司代表人授權委託書到場陳述，後幾經電話協調，原告始允諾於106年7月24日到基隆市動防所製作談話紀錄，已給予陳述意見之機會，而無以書面通知陳述之必要，本案雖有行政程序法第103條第1項所示情事，然被告仍予原告完成陳述。至原告主張系爭產品供應商應予負責部分，基隆市動防所亦於106年7月10日以基市動防字第1060003174號函請動物用藥品主管機關防檢局協助進行源頭查廠查驗工作，非原告誤認只處罰零售商，未處罰供應商。

(五) 原告明知所販售的系爭產品是寵物食品，卻描述宣稱具有治療疾病之療效，而消費者通常會注意商品描述的內容，何況有些人的觀念對於寵物沒有像人一樣重視，想說省錢就不去動物醫院，直接購買這些寵物食品，但實際上它並

01 無任何動物用藥的成分，也不會有任何療效，因此消費者
02 花了很多錢，最後延誤帶寵物就醫，此部分對動物所造成的
03 傷害很大，更是消費者消費權益受損，而業者卻獲取非
04 常驚人的利潤等語。並聲明：原告之訴駁回。

05 四、本院之判斷：

06 (一) 查原告於上開網路賣場販售系爭產品，案經民眾檢舉，基
07 隆市動防所遂於106年7月18日及21日實施網路稽查屬實，
08 並於106年7月24日訪談原告之代理人黃筱涵，並製作談話
09 紀錄後，認原告違反本法第19條之1第3項規定，依本法第
10 39條第1項第4款規定，以原處分裁處原告20萬元，然原告
11 不服，遂向被告及農委會提起訴願，經農委會以訴願決定
12 駁回訴願等情，有原告於上開3家網路賣場之網頁資料、
13 、受理民眾電話（口頭）陳訴案件紀錄表、商店街市集國
14 際資訊股份有限公司函附賣家資料、基隆市動物用藥品管
15 理法案件談話紀錄、股份有限公司變更登記表、委任書、
16 原處分書及送達證書、訴願決定書等件附卷可稽（見本院
17 卷第99至157頁），並經本院調取訴願卷宗確認無誤，且
18 為兩造所不爭執，堪信此部分為真實。至原告為如上之主
19 張，則為被告所否認，並以前詞置辯，故本件之爭點為：
20 被告是否有違反行政程序法第39條、第102條規定？原告
21 販售系爭產品，是否有符合本法第19條之1第3項規定所示
22 要件，被告有無未具體敘明原告違法之理由？原告主張其
23 信賴供應商對系爭產品之標示，不知悉非動物用藥品不得
24 為療效標示、宣傳、廣告之規定云云，得否據此免罰？原
25 告主張被告未詳查系爭產品是否為動物用藥品，應改以動
26 物保護法第29條規定裁罰云云，有無理由？原告主張本法
27 第40條第1項、第40條之1、第36條規定屬高度行為，然其
28 罰則較非藥品宣稱療效者之本法第19條之1第3項、第39條
29 第1項第4款規定為低，有無輕重失衡之處？茲判斷如下。
30 (二) 按非動物用藥品，不得為具有預防、治療動物疾病或促進
31 、調節動物生理機能之標示、宣傳或廣告。有下列情形之

一者，處20萬元以上100萬元以下罰鍰；四、違反第19條之1第3項規定，非動物用藥品為相關效能之標示、宣傳或廣告。本法第19條之1第3項、第39條第1項第4款定有明文。其立法理由謂：隨網路上廣告或販賣日益發達，為避免不肖業者販售非屬動物用藥品卻宣稱具療效之產品，誤導民眾認知，危及動物用藥安全，故非動物用藥品不得為具有療效之標示、宣傳或廣告，爰增訂之等語。

(三) 按行政程序法第39條規定：行政機關基於調查事實及證據之必要，「得」以書面通知相關之人陳述意見。通知書中應記載詢問目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效果。準此，該規定並非絕對必要之程序。又行政程序法第102條規定之意旨，係為使行政機關行使公權力時，能透過公正、公開之程序及人民參與過程，強化政府與人民之溝通，以確保政府依法行政，作成正確之行政決定，進而達到保障人民權益，促進行政效能之目的。是行政機關與人民已接觸溝通，了解對方意見，則人民既於行政處分作成前經由雙方之溝通而向行政機關陳述意見，即難謂行政機關未給予人民陳述意見之機會而有違行政程序法第102條規定之意旨（最高行政法院107年度判字第60號判決參照）。原告於本件違規發生前分別在上開3家網路賣場販售系爭產品，該等產品皆為犬貓保健營養品，非動物用藥品，而原告就骨力勁產品之功能均標示「1.退化性關節炎2.關節軟骨韌帶受到機械性損傷3.風濕性關節炎4.減緩關節炎之發生5.骨關節病6.外科手術後恢復期之療養7.骨質疏鬆症8.韌帶炎9.協助減緩心血管疾病的發生以及免疫系統之失調10.提升心臟病用藥的效率及體內抗氧化的能力」等文字，並就藻康留產品功能標示「可預防抑制腫瘤癌症、調節寵物免疫能力、改善發炎症狀、強化生理機能，使寵物每天維持最佳健康狀態」等文字，案經基隆市動防所於106年7月18日及21日實施網路稽查，並於106年7月24日訪談原告之代理人且製作談話紀錄後，認原告

違反本法第19條之1第3項規定，依同法第39條第1項第4款規定，以106年8月2日基府產動罰貳字第1060370097號函裁處原告20萬元罰鍰乙情，有上開函文及送達證書附卷可稽。又原告經基隆市動防所以電話通知後，原告之代理人黃筱涵曾於106年7月24日到場陳述意見，其不僅完全明瞭基隆市動防所通知將為行政處分之原因事實及法規依據，且有為事實上及法律上陳述，主張原告雖有販售系爭產品，但刊登療效部分係複製其他網站所標示內容，原告雖知悉須有藥品核准證方能販售，但不知第19條之1第3項規範不能刊登療效等文字等語，並提出股份有限公司變更登記表、法定代理人身分證、委任書、販售清單，有基隆市動物用藥品管理法案件談話紀錄及所附資料在卷可考。可知，原告完全明瞭被告將為行政處分之原因事實及法規，並說明刊登內容之緣由，及與基隆市動防所接觸溝通，進而為事實上及法律上陳述，甚至提出相關資料，令基隆市動防所了解其意見，揆諸上開說明，原告既於原處分作成前經由雙方之接觸溝通而向被告陳述意見，即難謂被告未給予原告陳述意見之機會，從而，原告主張被告有違行政程序法第102條、第39條規定云云，應無理由。

(四) 系爭產品無動物用藥品許可證，非屬動物用藥品，然原告販售系爭產品，竟在網路賣場刊登骨力勁產品標示產品功能具「1.退化性關節炎2.關節軟骨韌帶受到機械性損傷3.風濕性關節炎4.減緩關節炎之發生5.骨關節病6.外科手術後恢復期之療養7.骨質疏鬆症8.韌帶炎9.協助減緩心血管疾病的發生以及免疫系統之失調10.提升心臟病用藥的效率及體內抗氧化的能力」等文字，並就藻康留產品功能標示「可預防抑制腫瘤癌症、調節寵物免疫能力、改善發炎症狀、強化生理機能，使寵物每天維持最佳健康狀態」等文字，另於骨力勁產品產品網頁上載有「協助減緩心血管疾病的發生及免疫系統之失調，提升心臟病用藥的效率及體內抗氧化的能力，能迅速修復、補充、滋潤與再造受損

01 的關節軟骨、關節母細胞、關節膜、韌帶，預防軟骨磨損
02 ，增強關節軟骨防禦機制，並提升其重組與自我癒合之能
03 力。對退化性關節炎及風濕性關節炎均有幫助再生、修復
04 及預防之能力。」等介紹文字乙情，有網頁列印資料、寵
05 物食品資料附卷可稽。依上可知，原告確實就非動物用藥
06 品為具有預防、治療動物疾病或促進、調節動物生理機能
07 之標示、宣傳或廣告，其違反本法第19條之1第3項規定至
08 明，被告依本法第39條第1項第4款規定以原處分裁罰法定
09 最低罰鍰20萬元，核屬有據。至原告雖主張系爭產品外包
10 裝所載內容，並無誤導民眾認知，被告亦未具體敘明原
11 告違法之理由云云，然本法第19條之1第3項、第39條第1
12 項第4款規定，就非動物用藥品為具有預防、治療動物疾
13 病或促進、調節動物生理機能之標示、宣傳或廣告，即應
14 加以裁罰，並未規定應確實有「誤導民眾認知」之實害。
15 況且，由上開廣告內容文字可知，原告就系爭產品之介紹
16 ，多著重於系爭產品有治療、預防疾病之功能及實效，而
17 依一般消費者之角度，定有可能係因信賴該等文字之介紹
18 而為購買，則上開廣告文字內容，自會對一般民眾之購買
19 與否之判斷有所影響，原告理應亦知悉此情，否則自無特
20 地載有前開文字之必要。可見原告之行為仍有誤導民眾認
21 知、危及動物用藥安全之危險，即應處罰，被告自無未具
22 體詳明原告有構成

23 本件違法之依據及理由，故原告此部分主張，自不足採。

24 (五) 按不得因不知法規而免除行政處罰責任。但按其情節，得
25 減輕或免除其處罰，行政罰法第8條定有明文。其立法理
26 由謂：此部分實務上應由行政機關本於職權依具體個案審
27 酌衡量，加以裁斷等語。又行政罰法第8條規定，應限於
28 行為人有具體特殊情況存在，而導致其無法得知法規範存
29 在之情形，始足當之（最高行政法院107年度判字第476號
30 判決參照）。又凡法律規定，行政機關對於是否為行政行
31 為，以及如何為行政行為，有裁量空間者，則行政機關有

行政行為之裁量權，行政法院自應尊重行政機關之裁量空間，除有逾越裁量權限、不為裁量或裁量錯誤等裁量瑕疵之情形，而應認為係逾越權限或濫用權力之行為，以違法論外，不得就行政行為之合目的性，進行審查（最高行政法院90年度判字第1783號裁判參照）。查原告為寵物用品之批發、零售、無店面零售之業者乙情，有股份有限公司變更登記表附卷可參。原告身為販售寵物用品之業者，且其又在如此多網路平台進行系爭產品之販售，影響範圍甚廣，當有主動瞭解相關用品管理規範並確認標示、宣傳或廣告是否合法之義務，對於相關法規即不得諉為不知。又原告有何具體特殊情況存在，而導致其無法得知法規存在之情形，不僅未見原告說明，更未提出證據加以證明。進者，根據行政罰法第8條規定之立法理由，行政機關得本於職權依具體個案審酌衡量，加以裁斷，而觀諸全部卷證，本院查無被告有逾越權限或濫用權力之情形，則應尊重被告之行政機關之裁量空間，不得恣意以司法權侵害行政權。從而，原告此部分之主張，亦不可採。

（六）系爭產品無動物用藥品許可證，非屬動物用藥品，然原告竟為具有預防、治療動物疾病或促進、調節動物生理機能之標示、宣傳或廣告乙情，業如前述。按一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。行政罰法第24條第1項定有明文。又對於寵物食品所為之標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。有下列情事之一者，處3萬元以上15萬元以下罰鍰：九、違反第22條之5第2項有關標示、宣傳或廣告不得有不實、誇張或使人產生誤解之規定。動物保護法第22條之5第2項、第29條第9款亦有明文。對照本法第19條之1第3項、第39條第1項第4款之規定及立法理由，可知，寵物食品所為之標示、宣傳或廣告，倘有不實、誇張或易生誤解之情形，雖原則上應依動物保護法第22條之5第2項、第29條

第9款規定之較低額度罰鍰加以處罰，然若不實、誇張或易生誤解之程度，已達具有預防、治療動物疾病或促進、調節動物生理機能之情形，揆諸行政罰法第24條第1項之規定，應依本法第19條之1第3項、第39條第1項第4款規定之較高額度罰鍰加以處罰。從而，原告主張本件應以動物保護法第29條規定裁罰云云，亦無理由。

(七) 本法第40條第1項規定管制之客體分別為獸醫師處方藥品、經核准輸入之自用原料、專供輸出之動物用藥品、核准之動物用藥品之登記事項、嗣後廢止或撤銷許可證之動物用藥品、核准之動物用藥品之標籤、輸出證明書、合法業者之設備及場所、樣品、核准試製之動物用藥品、動物用藥品製造廠之標準、委託、人員、營業、監督、陳列或販賣、分裝、經核准輸入之動物用藥品之樣品或贈品、核准之動物用藥品之使用準則、動物用原料藥、備查資料等，第40條之1規定管制之對象為禽畜或水產養殖業者，且上開規定歷經5次修正，並就致危害人體健康者，明文處7年以下有期徒刑之刑罰。又本法第36條規定之歷次修法理由謂：劣藥之形成有因製造時品管之疏忽、運送不當或儲存不良等多種原因，且此類業者均已依法領得證照，其違規情節尚屬輕微；考量動物用劣藥相關違法行為可責性較為輕微，如動物用藥品因製造品管失誤、長途運送或儲存不良等，致品質改變未達檢驗標準而認定為劣藥，爰參酌農藥管理法第51條規定，適當罰鍰額度等語。反之，本法第19條之1第3項、第39條第1項第4款規定之立法目的係為避免誤導民眾認知，危及動物用藥安全，造成動物未依醫療常規接受治療或服藥而受害。準此，具民意基礎之立法者就動物用藥品管理法之罰則，顯已考量各規定之立法目的，於立法形成自由之範圍內，而為適當之規定，自無如原告所稱，依體系解釋，有輕重失衡之情事，是上開主張，亦不足採。

(八) 綜上所述，原告所述各節，均無足採，被告依本法第19條

01 之1第3項、第39條第1項第4款規定，裁處原告20萬元，於
02 法並無違誤，訴願決定予以維持，核無不合。原告仍執前
03 詞，訴請撤銷原處分及訴願決定，核無理由，應予駁回。

04 五、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
05 1項前段、第236條，判決如主文。

06 中 華 民 國 108 年 2 月 21 日
07 行政訴訟庭 法官 華奕超

08 以上正本係照原本作成。

09 如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀並表
10 明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容或依訴訟資料可
11 認為原判決有違背法令之具體事實），其未載明上訴理由者，應
12 於提出上訴後20日內向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均
13 須按他造人數附繕本，如未按期補提上訴理由書，則逕予駁回上
14 訴），並應並繳納上訴費新臺幣3,000元。

15 中 華 民 國 108 年 2 月 21 日
16 書記官 耿珮瑄