

臺灣臺東地方法院行政訴訟判決

108年度簡字第57號

108年12月31日辯論終結

原告 信華農特產股份有限公司

代表人 施順義

被告 臺東縣政府

代表人 饒慶鈴

訴訟代理人 張文馨

上列當事人間違反食品安全衛生管理法事件，原告不服臺東縣政府於108年05月01日以府授衛食藥字第1080012405號原處分、及行政院衛生福利部民國108年10月02日衛部法字第1080017325號訴願決定，而提起行政訴訟，本院於民國108年12月31日言詞辯論終結，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

壹、程序事項：

按「下列各款行政訴訟事件，除本法別有規定外，適用本章所定之簡易程序：..三、其他關於公法上財產關係之訴訟，其標的之金額或價額在新臺幣四十萬元以下者。」，行政訴訟法第229條第2項第2款定有明文。經查：本件原告因不服被告所裁處新臺幣（下同）40,000元罰鍰之處分而涉訟，依前揭規定，自應適用簡易程序，核先敘明。

貳、事實概要：

一、原告於108年04月12日在其官方網站上（網址：[http:// www .anoba.com.tw/product_cg85_589.html](http://www.anoba.com.tw/product_cg85_589.html)）刊登販售「向陽春小米酵素」之食品（下稱系爭食品）廣告（下稱系爭廣告），在記載「小米產季在7月－8月，小米含有豐富的營養物質，如蛋白質含量11.4%、多種氨基酸（谷氨酸、丙氨酸、脯氨酸及天冬氨酸）、粗脂肪約4.2%（含不飽和脂肪酸）及少量硒素。」之小米成分廣告內容後，緊接記載：「乳酸菌

的功能～..，並去除腸內病菌、產生抗菌物質，增強宿主免疫力、降低膽固醇含量、降低大腸癌之風險、改善乳糖不耐症、增強免疫力，降低膽固醇、改善腸道環境、調節血壓、延緩衰老。」（下稱系爭乳酸菌功能之廣告內容），併後述「向陽春小米酵素」（即系爭食品）之「原料」為：「小米、糖、醋、（小米、糯米、米發酵）、嗜熱建球菌、亞斯菲德菌、保加利亞乳桿菌、乳菌」（下稱系爭食品之成分廣告內容）等語，使消費者易生誤解系爭食品具有乳酸菌之功能，而涉有違反食品安全衛生管理法（下稱食安法）第28條第1項所規定：有誇張或易生誤解之情，經高雄市田寮區衛生移由原告登記所在地之臺東縣衛生局辦理。

二、經被告依據「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」（下稱系爭認定基準），認為上開所載系爭乳酸菌之廣告內容，有使系爭食品涉及誇張易生誤解之違規事實（下稱系爭違規事實），核有違反食安法第28條第1項之規定，爰於108年05月01日依同法第45條第1項規定，以府授衛食藥字第1080012405號行政裁處書，裁處原告罰鍰新臺幣4萬元整（下稱原處分）。原告不服提起訴願，經衛生福利部於108年10月02日以衛部法字第1080017325號訴願決定（下稱訴願決定）駁回原告之訴願後，原告不服，遂提起本件行政訴訟。

參、原告主張：

一、原告於108年04月12日在官方網站上（網址：[http:// www.anoba.com.tw/product_cg85_589.html](http://www.anoba.com.tw/product_cg85_589.html)）所刊登販售「向陽春小米酵素」之食品（下稱系爭食品）之系爭廣告（第54頁：該廣告內容）時，已將該食品所含成分（即系爭食品成分）、及各該成分學理上之說明（即對乳酸菌之說明），已刻意區分為不同部分，且作清楚之區隔。應該不會使消費者誤解，系爭食品之成分中，具有乳酸菌之效用。且系爭廣告內容並未直接闡述：該食品具任何功能或療效。

而該廣告中有關「乳酸菌功能」之文字，係搜尋自網路學術報告中之說明，原告並未增加文字或暗示，以避免消費者誤解系爭食品與該乳酸菌功能，有任何關連性。

二、另鄧淑玲雖係原告之會計人員，但其對原告之營運方向與方式並不瞭解，其所為陳述不能代表原告之立場，故不能據為原告「顯已坦承違規事實」之依據。且希望能先以輔導，取代原處分。

三、故原處分、訴願決定違誤等語，併聲明求為判決：原處分、訴願決定，均應撤銷（第230頁：筆錄）。

肆、被告則以：

一、原告所刊登之如兩造不爭執事項第一點所示之系爭廣告內容，在記載「小米成分」後，緊接援引其所謂「學術研究發表之專業報告」之「乳酸菌之功能」，並在廣告中揭露「向陽春小米酵素」（即系爭食品）之「原料」為：「小米、糖、醋、（小米、糯米、米發酵）、嗜熱建球菌、亞斯菲德菌、保加利亞乳桿菌、乳菌」（即系爭食品成分）。意圖使系爭食品與乳酸菌「相連結」，使消費者誤解系爭食品具有乳酸菌之功能。並非如原告所主張：已將系爭食品之成分，與各該成分之學理（即乳酸菌之廣告），已作清楚區分。故該廣告顯有誇張易生誤解之情形。

二、依行為時有效之「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」（即系爭認定基準）第三條第(二)項第1款：「(二)使用下列詞句者，應..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。」。而系爭廣告中之文字內容，記載「並去除腸內病菌、產生抗菌物質，增強宿主免疫力、降低膽固醇含量、降低大腸癌之風險、改善乳糖不耐症、增強免疫力，降低膽固醇、改善腸道環境、調節血壓、延緩衰老。」等語，已違反上開認定基準。

01 三、另被告依據108年6月12日發布之「食品及相關產品標示宣傳
02 廣告涉及不實誇張易生誤解或醫療效能認定準則」（下稱系
03 爭認定準則）第三條第一項之規定，就系爭廣告傳達予消費
04 者之品名、文字敘述、圖案、符號、影像、聲音或其他訊息
05 ，依整體表現而綜合判斷，亦認系爭廣告有使消費者易生誤
06 解之情，而有系爭違規之事實。

07 四、至於本縣衛生局於108年04月23日訪談原告鄧姓會計，係由
08 原告公司負責人施順義授權委託前來說明，而鄧姓會計在訪
09 談時表示：可對本案說明負責，本府尊重。另被告已考量原
10 告系爭違規事實得否先為輔導後，始為原處分。綜上，原告
11 之訴為無理由，併聲明求為判決：原告之訴駁回（第231頁
12 至第232頁：筆錄）。

13 伍、下列重要事實關係，經本院依職權調查（下稱職權調查事項
14 ）後，復經兩造在言詞辯論期日辯論、確定後所不爭執（第
15 232頁至第237頁：筆錄），自應堪信為真實，本院爰逕採為
16 辯論及判決之基礎：

17 一、原告於108年04月12日在其官方網站刊登販售「向陽春小米
18 酵素」之食品（下稱系爭食品）廣告（網址：http://www.anoba.com.tw/product_cg85589.html，網頁下載日期：108年4
19 月12日），所使用文字內容記載：「小米產季在7月~8月，
20 小米含有豐富的營養物質，如蛋白質含量11.4%、多種氨基
21 酸（谷氨酸、丙氨酸、脯氨酸及天冬氨酸）、粗脂肪約4.2%
22 （含不飽和脂肪酸）及少量硒素」。

23 『乳酸菌的功能～增進食品之營養品質、促進維生素合成及
24 酵素產生、穩定腸道菌相，並去除腸內病菌、產生抗菌物質
25 ，增強宿主免疫力、降低膽固醇含量、降低大腸癌之風險、
26 促進醋蛋白，牛乳蛋白的消化吸收，分解乳糖，改善乳糖不
27 耐症、增強免疫力，降低膽固醇、改善腸道環境、調節血壓
28 、延緩衰老。』」（下稱系爭乳酸菌廣告內容，第53頁至第
29 54頁：該廣告內容）（註：原告現在官方網站上之產品說明
30 ，已無上述內容之文字，第23頁至第224頁：該廣告內容）
31

，並在廣告中揭露產品「原料」為：「小米、糖、醋、（小米、糯米、米發酵）、嗜熱建球菌、亞斯菲德菌、保加利亞乳桿菌、乳菌」（即系爭食品成分廣告）（第54頁：該廣告內容）。

二、本件適用相關法條：

（一）相關程序法律之規定：

- ① 行政程序法第09條：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」。
- ② 行政程序法第36條「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」。
- ③ 行政程序法第43條「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」。
- ④ 行政訴訟法第125條第1項「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」。
- ⑤ 同法第133條「行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據；於其他訴訟，為維護公益者，亦同。」。

（二）食品安全衛生管理法：

- ① 第28條「
（第1項）食品..其..廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。
（第2項）食品不得為醫療效能之標示、宣傳或廣告。..
（第4項）第一項不實、誇張或易生誤解與第二項醫療效能之認定基準、宣傳或廣告之內容、方式及其他應遵行事項之準則，由中央主管機關定之。」。
- ② 第45條第1項：「違反第28條第1項前段、中段..者，處新臺幣四萬元以上四百萬元以下罰鍰；違反同條第二項規定者，處新臺幣六十萬元以上五百萬元以下罰鍰。」。
- （三）行為時有效之「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」（下稱系爭認定基準，即衛生福利部依照食品安全衛生管理法第28條第4項所授權訂定之解釋

性行政規則)「

一、衛生福利部(以下稱本部)為維護國人健康，保障消費者權益，有效執行食品安全衛生管理法第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，特訂定本基準。

二、食品標示、宣傳或廣告如有誇張、易生誤解或宣稱醫療效能之情形，且涉及違反健康食品管理法第六條規定者，應依違反健康食品管理法論處。

三、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：

例句：補腎。溫腎(化氣)。滋腎。固腎。健脾。補脾。益脾。溫脾。和胃。養胃。補胃。益胃。溫胃(建中)。翻胃。養心。清心火。補心。寧心。瀉心。鎮心。強心。清肺。宣肺。潤肺。傷肺。溫肺(化痰)。補肺。瀉肺。疏肝。養肝。瀉肝。鎮肝(熄風)。潤腸。潤腸。活血。化瘀。

5.引用或摘錄出版品、典籍或以他人名義並述及醫藥效能：

例句：「本草備要」記載：冬蟲夏草可止血化痰。「本

草綱目」記載：黑豆可止痛。散五臟結積內寒。」

(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：

例句：部授食字第○○號。衛署食字第○○號。署授衛食字第○○號。FDA○字○○號。衛署食字第○○號許可。衛署食字第○○號審查合格。領有衛生署食字號。獲得衛生署食字號許可。通過衛生署配方審查。本產品經衛署食字第○○號配方審查認定為食品。本產品經衛署食字第○○號查驗登記認定為食品」。

(四)於108年6月12日發布之「食品及相關產品標示宣傳廣告涉及不實誇張易生誤解或醫療效能認定準則」（下稱系爭認定準則）第03條第1項規定：「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。」。

三、原告代表人就臺東衛生局於108年04月23日之訪談，出具委託書內載「本人施順義因有事無法親自前往說明，茲委託鄧淑玲（係指原告會計）君持本委託書及本案所需之相關資料，『如有虛偽不實及任何糾紛』，本人願負相關法律責任。」（第41頁：該委託書影本）。

(二)依卷附第39頁：臺東縣衛生局於108年04月23日對鄧淑玲所作之訪談記錄表（下稱系爭訪談記錄）記載：

①「（問：一、請問台端是否為本案之當事人？是否可對本案說明負責？）答：我是受託人，公司會計鄧淑玲。『可對本案說明負責。』」。

②「（問：二、請問信華農特產股份有限公司官方網站商品"【向陽春】小米酵素"（網址：http://www.anoba.com.tw/product_cg85589.html）是否為貴公司所刊登？）答：是。」。

③「（問：三、本局接獲高雄市田寮區衛生所查獲貴公司官方網站刊登「【向陽春】小米酵素」產品廣告，內容「乳酸菌的功能～..，並去除腸內病菌、產生抗菌物質，增強宿主免疫力、降低膽固醇含量、降低大腸癌之風險、改善乳糖不耐症、增強免疫力，降低膽固醇、改善腸道環境、調節血壓、延緩衰老。」……等詞句涉嫌違反食品安全衛生管理法第28條規定，請問您有何意見？）答：人員網站資料處理不夠完善，以改善完成。」。

④「問：四、請問本案刊登之產品廣告的商品屬性為何？及動機目的為何？）答：食品。網站販售。」（系爭訪談筆錄影本）。

四、被告以：原告在官方網站就系爭食品，刊登內載「乳酸菌的功能～..，並去除腸內病菌、產生抗菌物質，增強宿主免疫力、降低膽固醇含量、降低大腸癌之風險、改善乳糖不耐症、增強免疫力，降低膽固醇、改善腸道環境、調節血壓、延緩衰老。」之系爭廣告內容，於108年05月01日為原處分（第72頁：原處分裁處書影本）。

原告現在於官方網站，就系爭食品之說明，已無原處分所載之系爭廣告內容（第23頁至第224頁：該廣告內容）。

五、原告就原處分，於108年05月27日向被告申請分6期分期繳納（第70頁：該申請書影本）。

六、兩造對：原處分卷、系爭訴願卷、本院卷內之資料、函文等

證據資料，經本院提示後，對該等證據資料之形式真正，均
不爭執（均同意有證據能力），但其實質之證明力，由本院
逕為認定。

本件證據資料既已充足，而無庸再傳訊證人或調查其他證據
，請鈞院依卷內證據資料而為判斷。

陸、本件經兩造確認之爭點為：

除兩造不爭執之部分外，原告系爭廣告內容，是否為食安法
第28條第1項所規定易生易生誤解之廣告？

柒、得心證之理由：

一、原告刊登系爭廣告，確有使消費者易生誤解之系爭違規事實
：

(一)原告所刊登之如兩造不爭執事項第一點所示之系爭廣告內容
，在①記載「小米產季在7月－8月，小米含有豐富的營養物
質，如蛋白質含量11.4%、多種氨基酸（谷氨酸、丙氨酸、
脯氨酸及天冬氨酸）、粗脂肪約4.2%（含不飽和脂肪酸）及
少量硒素。」之小米成分廣告內容（即系爭小米成分之廣告
內容）後，②緊接引其所謂「學術研究發表之專業報告」，
而記載：「乳酸菌的功能～..，並去除腸內病菌、產生抗菌
物質，增強宿主免疫力、降低膽固醇含量、降低大腸癌之風
險、改善乳糖不耐症、增強免疫力，降低膽固醇、改善腸道
環境、調節血壓、延緩衰老。」（下稱系爭乳酸菌功能之廣
告內容），③併後述「向陽春小米酵素」（即系爭食品）之
「原料」為：「小米、糖、醋、（小米、糯米、米發酵）、
嗜熱建球菌、亞斯菲德菌、保加利亞乳桿菌、乳菌」等語（
第54頁：該廣告影本）。故系爭廣告，先介紹小米成分，緊
接記載乳酸菌之功能，再接續說明系爭食品之成分乙情，依
客觀而論，並無法將系爭食品之成分與乳酸菌之功能，做完
整之區隔，反而使系爭乳酸菌之廣告內容，成為系爭廣告整
體之一部分，造成消費者產生：系爭食品之成分應具有乳酸
菌之功能，使兩者發生相連結之效果，應為明確。

(二)依系爭認定基準第三條第(二)項第1款：「(二)使用下列詞句者

，應..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。」。而系爭廣告中之文字內容，所記載「並去除腸內病菌、產生抗菌物質，增強宿主免疫力、降低膽固醇含量、降低大腸癌之風險、改善乳糖不耐症、增強免疫力，降低膽固醇、改善腸道環境、調節血壓、延緩衰老。」等語，已使消費者易生誤解：系爭食品之成分應具有乳酸菌之功能，已違反上開認定基準之規定。故本院依：原告傳達予消費者之系爭廣告（包括：小米成分、系爭乳酸菌之廣告內容、系爭食品成分之廣告內容）內容，就其品名、文字敘述、圖案、符號、影像、聲音或其他訊息，依整體表現而綜合判斷後，仍認為系爭食品其廣告有食安法第28條第1項所規定：誇張易生誤解之情形，應為明確。

(三)而原告違規事實既已明確，則原告鄧姓會計之訪談記錄，即對原告上開違規事實之結果，即不生影響，附此敘明。

二、原處分合法：

按食安法第28條第1項「食品..其..廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。」、第45條第1項：「違反第28條第1項..者，處新臺幣4萬元以上400百萬元以下罰鍰..」。經查：原告既有違反上開規定之系爭違規事實，則被告依前揭規定而為原處分，並無違誤。訴願決定予以維持，亦無不合。原告起訴意旨：撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

捌、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，核與判決之結果並無影響，爰不逐一論列，併此敘明。

玖、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項前段之規定，判決如主文所示。

拾、訴訟費用額之部分，依後附計算書確定如主文第2項所示。

中華民國 108 年 12 月 31 日

行政訴訟庭 法官 陳兆翔

上為正本係照原本作成。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，並表明上訴理由（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，則逕予駁回上訴。

中 華 民 國 108 年 12 月 31 日
書記官 鄭鈺瓊

計算書：

項	目	金 額（新臺幣）
---	---	----------

第一審裁判費	2,000元（第06頁：裁判費收據）
--------	--------------------