臺北市政府 101.12.20.　府訴二字第 10109218900 號訴願決定書

訴　　願　　人　○○有限公司
代　　表　　人　○○○
原 處 分 機 關　臺北市政府衛生局

訴願人因違反食品衛生管理法事件，不服原處分機關民國 101 年 9 月 13 日北市衛食藥字第 1013
7870600 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主文

訴願駁回。

事實

訴願人於「○○營養專家」網站（網址：xxxxx ……）刊登「○○－能量源素粉」食品廣告（下稱系爭廣告），其內容述及「……具有提供生理營養與修護組織的作用……很適合胰臟功能不全者的營養補充……對腸道的刺激相對降低……尤其是虛弱體質的病人或需要高度營養的兒童或老人，○○能量源素是最理想選擇……減少許多因為身體吸收遲緩所引起的不適……」、「……可以延緩腎衰竭……於三高應用……」、「食用植物性蛋白質，會降低低密度膽固醇……降低膽固醇濃度及增厚黏膜方面也有良好的作用……在預防營養不均衡所造成的疾病上扮演了一個重要角色……吃大豆蛋白的婦女降低了 29%的死亡風險……證實大豆蛋白可有效降低血中膽固醇濃度，並預防心血管疾病發生……均能改善血脂……降低血壓……大豆胜肽在小腸吸收、降低膽固醇及三酸甘油酯、減重上有顯著效果……大豆蛋白水解物有增加免疫細胞的活性，調節免疫功能，其中具有刺激特定性免疫保護系統的作用……大豆胜肽亦能增進小腸黏膜厚度與絨毛高度……大豆胜肽抑制食慾功效顯著……大豆胜肽可以降低膽固醇和低密度脂蛋白（ LDL）含量及具有降低血壓作用……」等詞句，涉及誇張或易生誤解，經民眾向原處分機關檢舉，原處分機關嗣於民國（下同）101 年 8 月 7 日訪談訴願人之代表人○○○並製作調查紀錄表，及訴願人以 101 年 8 月 14 日陳述書
陳述意見後，審認訴願人違反食品衛生管理法第 19 條第 1 項規定，並衡酌訴願人係初犯且網頁已刪除，情節可憫恕，乃依同法第 32 條第 1 項及行政罰法第 8 條但書、第 18 條第 3 項規定
，以 101 年 9 月 13 日北市衛食藥字第 10137870600 號裁處書，處訴願人法定最低額新臺幣（下

同）4 萬元二分之一即 2 萬元罰鍰。該裁處書於 101 年 9 月 17 日送達，訴願人不服，於 101 年 10
月 12 日向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯。

理由

一、按食品衛生管理法第 9 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院衛生署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第 19 條第 1 項規定：「對於食品、食品添加物或食品用洗潔劑所為之標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。

」第 32 條第 1 項規定：「違反第十九條第一項或第三項規定者，處新臺幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰；違反同條第二項規定者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰；一年內再次違反者，並得廢止其營業或工廠登記證照；對其違規廣告，並應按次連續處罰至其停止刊播為止。」

行政罰法第 8 條規定：「不得因不知法規而免除行政處罰責。但按其情節，得減輕或免除其處罰。」第 18 條第 1 項、第 3 項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」「依本法規定減輕處罰時，裁處之罰鍰不得逾法定罰鍰最高額之二分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之二分之一；同時有免除處罰之規定者，不得逾法定罰鍰最高額之三分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之三分之一。但法律或自治條例另有規定者，不在此限。」行為時食品廣告標示詞句涉及誇張易生誤解或醫療效能之認定表：「總說明：……四、各級衛生機關對於可能涉嫌違規之產品，應視個案所傳達消費者訊息之整體表現，包括文字敘述、產品品名、圖案、符號等，綜合研判，切勿咬文嚼字，以達毋枉毋縱之管理目標。壹、不得宣稱之詞句敘述……二、詞句未涉及醫療效能但涉及誇張或易生誤解：（一）涉及生理功能者……（二）未涉及中藥材效能而涉及五官臟器者……（三）涉及改變身體外觀者……。」

行政院衛生署 92 年 1 月 7 日衛署食字第 0910082070 號函釋：「食品之廣告內容涉及易生誤解或醫藥效能之認定原則，係依據個案所傳達消費者訊息之整體表現，包括文字敘述、產品品名、圖案、符號等，綜合研判……。」

95 年 1 月 2 日衛署食字第 0940071857 號函釋：「業者如引述政府出版品、政府網站、典籍或研究報導之內容，並與特定產品作連結，其引述之內容仍屬對特定產品作廣告。」

95 年 4 月 13 日衛署食字第 0950014814 號函釋：「廣告行為之構成，係可使不特定多數人知悉其宣傳內容，進而達到招徠商業利益之效果。故網站中如有販售特定產品，則網站內所有網頁，及經由該網站連結之網站、網頁、網址等內容，均屬於廣告範疇，若有涉及違反食品衛生相關法令之規定者，即屬違法。」

法務部 94 年 11 月 30 日法律字第 0940044078 號函釋：「主旨：……行政罰法第 18 條適用疑

義乙案，本部意見如說明二至四……說明：……三、……不得以本法第 18 條第 1 項之事由，作為同條第 3 項減輕或免除處罰之依據……。」98 年 2 月 23 日法律字第 0980004348 號函釋：「……說明：……二、按行政罰法（以下簡稱本法）第 18 條第 3 項……之立法意旨，係針對裁處機關適用同法定有『減輕』（如第 9 條第 2 項及第 4 項）或『同時定有免除處罰』之規定（如第 8 條但書、第 12 條但書及第 13 條但書規定）而予以減輕處罰時，所為之統一減輕標準……。」

臺北市政府衛生局處理違反各項醫療衛生法規案件統一裁罰基準第 2 點規定：「違反……食品衛生管理法……之統一裁罰基準如以下各種裁罰基準表：……（八）處理違反食品衛生管理法統一裁罰基準表……。」

（八）違反食品衛生管理法統一裁罰基準表 （節錄）

項次	13
違反事實	對於食品、食品添加物或食品用洗潔劑所為之標示、宣傳或廣告，有不實、誇張或易生誤解之情形。
法規依據	第 19 條第 1 項及第 32 條
法定罰鍰額度或其他處罰	新臺幣 4 萬元以上 20 萬元以下罰鍰；1 年內再次違反者，並得廢止其營業或工廠登記證照；對其違規廣告，並應按次連續處罰至其停止刊播為止。
統一裁罰基準（新臺幣：元）	新臺幣 4 萬元以上 20 萬元以下罰鍰；1 年內再次違反者，並得廢止其營業或工廠登記證照；對其違規廣告，並應按次連續處罰至其停止刊播為止。
裁罰對象	違法行為人

臺北市政府 94 年 2 月 24 日府衛企字第 09404404400 號公告：「……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）食品衛生管理法中有關本府權限事項……。」

二、本件訴願理由略以：系爭廣告僅係一般營養素及產品說明，未有療效意涵，且部分內容為訴願人發表於醫學期刊之內容，與廣告無關，行政院衛生署 95 年 1 月 2 日衛署食字第 0940071857 號函釋內容並未依法宣傳周知，才導致訴願人不知規定不慎違規，本件處分疏忽了行政程序法第 7 條第 2 款行政行為應選擇對人民權益損害最小及行為時食品廣告標示詞句涉及誇張易生誤解或醫療效能之認定表總說明四等規定，亦不足證明訴願人係故意違規，依行政程序法第 111 條第 3 款、第 7 款及行政罰法第 7 條等規定，請撤銷原處分。

三、查本案訴願人於網站刊登如事實欄所述之系爭廣告內容，經原處分機關依前揭行為時食品廣告標示詞句涉及誇張易生誤解或醫療效能之認定表規定意旨，查認訴願人刊登之系爭廣告，其整體所傳達消費者之訊息，易誤導消費者該產品具有上述功效，涉及誇張或易生誤解之情事，有系爭廣告網頁及原處分機關 101 年 8 月 7 日訪談訴願人代表人彭建彰之調查紀錄表等影本附卷可稽；是本件違規事證明確，足堪認定。

四、至訴願人主張系爭廣告僅係一般營養素及產品說明，未有療效意涵，且部分內容為訴願人發表於醫學期刊之內容，與廣告無關，行政院衛生署 95 年 1 月 2 日衛署食字第 0940071857 號函釋內容並未依法宣傳周知，才導致訴願人不知規定不慎違規，本件處分疏忽了行政程序法第 7 條第 2 款行政行為應選擇對人民權益損害最小及行為時食品廣告標示詞句涉及誇張易生誤解或醫療效能之認定表總說明四等規定，亦不足證明訴願人係故意違規，依行政程序法第 111 條第 3 款、第 7 款及行政罰法第 7 條等規定，請撤銷原處分云云。按食品衛生管理法第 19 條第 1 項規定，對於食品所為之標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。行政院衛生署亦訂有行為時食品廣告標示詞句涉及誇張易生誤解或醫療效能之認定表以資遵循，明定涉及生理功能、未涉及中藥材效能而涉及五官臟器者及涉及改變身體外觀者，屬不得宣稱之詞句敘述；又依該署 95 年 1 月 2 日衛署食字第 0940071857 號函釋意旨，業者如引述典籍或研究報導之內容，並與特定產品作連結，其引述之內容仍屬對特定產品作廣告。前揭函釋規定經張貼公告於行政院衛生署網站供民眾閱覽，訴願人既為食品販售業者，對於相關法令，自應主動瞭解遵循，尚難以行政院衛生署未就前揭函釋規定宣傳周知導致其不知規定為由，而邀免其責。查本件系爭廣告，依前揭行政院衛生署 95 年 1 月 2 日衛署食字第 0940071857 號函釋意旨，包含「○○－胜肽營養專家」網站經點選而可連結之訴願人代表人○○○發表於醫學期刊之內容；次查系爭廣告內容，標示有如事實欄所述之詞句，其整體所傳達消費者之訊息，易誤導消費者該產品具有延緩腎衰竭、降低膽固醇、預防心血管疾病、改善血脂、降低血壓、減重等功效，涉及宣稱生理功能、未涉及中藥材效能而涉及五官臟器及涉及改變身體外觀，堪認有涉及誇張或易生誤解之情事，是訴願人依法自應受罰，原處分機關據以處訴願人罰鍰，並無違誤，亦難謂原處分違反行政程序法第 7 條第 2 款有關比

例原則、行為時食品廣告標示詞句涉及誇張易生誤解或醫療效能之認定表總說明四有關須視個案所傳達消費者訊息之整體表現認定違規事實等規定，或本件處分有行政程序法第 111 條第 3 款及第 7 款有關處分內容對任何人均屬不能實現或具有重大明顯之瑕疵等處分無效之情事。另行政罰法第 7 條第 1 項規定，違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。訴願人為食品販售業者，對於食品衛生管理等相關法令即應主動瞭解遵循，訴願人未予注意以致觸法，其過失足堪認定。訴願主張，不足採作對其有利之認定。

五、惟依前揭法務部 94 年 11 月 30 日法律字第 0940044078 號及 98 年 2 月 23 日法律字第 09800043

48 號函釋意旨，行政罰法第 18 條第 3 項規定之立法意旨，係針對裁處機關適用同法定有「減輕」（如同法第 9 條第 2 項及第 4 項）或「同時定有免除處罰」規定（如同法第 8 條但書、第 12 條但書及第 13 條但書規定）而予以減輕處罰時，所為之統一減輕標準，故同條第 1 項規定之事由，自不得作為同條第 3 項減輕或免除處罰之依據。本件原處分機關因考量訴願人為初犯且網頁已刪除，乃依行政罰法第 8 條但書及第 18 條第 3 項規定，衡酌減輕罰鍰至法定最低額之二分之一即 2 萬元罰鍰，然訴願人是否為初犯或刪除網頁，非行政罰法第 8 條但書規定得減輕或免除處罰之事由，其僅為原處分機關依行政罰法第 18 條第 1 項規定就訴願人違規情節所作之裁量，自無行政罰法第 18 條第 3 項規定之適用。從而，原處分機關核認訴願人屬初犯且網頁已刪除，處訴願人法定最低額 4 萬元二分之一即 2 萬元罰鍰，雖與行政罰法第 18 條第 3 項規定不合，惟基於不利益變更禁止原則，原處分應予維持。

六、綜上論結，本件訴願為無理由，依訴願法第 79 條第 1 項，決定如主文。

委員會決議：

訴願審議委員會主任委員　丁庭宇（公出）

委員　王曼萍（代理）

委員　劉宗德

委員　紀聰吉

委員　戴東麗

委員　柯格鐘

委員　葉建廷

委員　王韻茹

委員　傅玲靜

委員　吳秦雯

中華民國　101　年　12　月　20　日

市長　郝龍斌

法務局局長　蔡立文決行

如對本決定不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺灣臺北地方法院行政訴訟庭提起行政訴訟。（臺灣臺北地方法院行政訴訟庭地址：新北市新店區中興路 1 段 248 號）