

訴 願 人 ○○股份有限公司

代 表 人 ○○

原 處 分 機 關 臺北市政府衛生局

訴願人因違反食品安全衛生管理法事件，不服原處分機關如附表所列共 5 件裁處書，提起訴願，本府決定如下：

#### 主文

原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 60 日內另為處分。

#### 事實

訴願人於附表所列之時間、電視頻道刊播「○○」（下稱系爭食品）5 件內容相同之食品廣告（下稱系爭 5 件廣告），廣告內容之詞句及畫面，整體訊息易誤導消費者該產品具有廣告內容所述之功效，涉及誇張、易生誤解，經衛生福利部食品藥物管理署（下稱食藥署）及新竹市衛生局查獲，以附表所列函文移原處分機關處理；經原處分機關以函文通知訴願人到場說明或以書面陳述意見，訴願人向原處分機關提出陳述意見書如附表。嗣原處分機關審認系爭 5 件廣告違反食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定，且查認系爭 5 件廣告分別屬第 2 次、第 2 次、第 1 次、第 3 次違規前之刊播行為，爰依同法第 45 條第 1 項及臺北市政府衛生局

處理違反食品安全衛生管理法事件統一裁罰基準第 3 點項次 31 規定，以附表所列裁處書各處訴願人新臺幣（下同）8 萬元、8 萬元、8 萬元、4 萬元、12 萬元罰鍰。訴願人不服，於民國（下同）107 年 5 月 16 日向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯。

#### 理由

一、按食品安全衛生管理法第 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……。」第 28 條第 1 項、第 4 項規定：「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，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。」「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。」第 45 條第 1 項規定：「違反第二十八條第一項……者，處新臺幣四萬元以上四百萬元以下罰鍰……。」第 55 條之 1 規定：「依本法所為之行政罰，其行為數認定標準，由中央主管機關定之。」

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：.....（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：.....強化細胞功能。.....排毒素。.....改善更年期障礙。.....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：.....減肥。塑身。.....延遲衰老。防止老化.....。」

食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準第 1 條規定：「本標準依食品安全衛生管理法（以下簡稱本法）第五十五條之一規定訂定。」第 3 條規定：「實施違反本法第二十八條廣告限制規定之行為者，依下列基準判斷其行為數：一、不同品項之產品。二、不同版本之廣告。三、不同刊播媒介之個數。四、不同日之刊播。」

最高行政法院 105 年 10 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議：「.....『廣告』乃集合性概念，一次或多次利用傳播方法為宣傳，以達招徠銷售為目的之行為，均屬之。非藥商多次重複地利用傳播方法，宣傳醫療效能，以達招徠銷售為目的之行為，如係出於違反藥事法第 65 條之不作為義務之單一意思，則為違反同一行政法上義務之接續犯。該多次違規行為在法律上應評價為一行為，於主管機關裁處後，始切斷違規行為之單一性。....

..」

臺北市政府 94 年 2 月 24 日府衛企字第 09404404400 號公告：「主旨：公告修正.....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：已修正為食品安全衛生管理法）中有關本府權限事項.....。」

臺北市政府衛生局處理違反食品安全衛生管理法事件統一裁罰基準第 3 點規定：「本局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）」

罰鍰單位：新臺幣

項次	31
違反事實	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。
法規依據	第 28 條第 1 項 第 45 條 第 46 條第 2 項

法定罰鍰額度或其他處罰	處 4 萬元以上 400 萬元以下罰鍰……。
統一裁罰基準	<p>一、裁罰基準</p> <p>(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。</p> <p>(二) 第 2 次處罰鍰 8 萬元至 15 萬元整，每增加 1 件加罰 2 萬元。</p> <p>(三) 第 3 次處罰鍰 12 萬元至 20 萬元整，每增加 1 件加罰 3 萬元。</p> <p>……</p>

第 4 點規定：「『再次違反』之認定：(一) 以裁處書上指定之限期改善截止日次日起再犯即屬之。例如：第 1 次處分限期改善日為 103 年 1 月 14 日，若於 103 年 1 月 15 日查獲相

同違規產品，即屬第 2 次違規。(二) 無限期改善截止日者，以裁處書送達之次日起再犯即屬之。」第 5 點規定：「『累犯次數』之認定：裁處日期回推 1 年內，計算其違規次數。例如：本次處分日為 103 年 1 月 13 日，則 103 年 1 月 14 日前的違規次數不列入累計。」

二、本件訴願理由略以：

(一) 按一行為不二罰為行政法之基本原則，訴願人刊播之廣告經第 1 次裁處書予以裁罰完畢，即因行政機關裁處後，始中斷其接續性，而區隔為一次違規行為。準此，5 件裁處書據以處分之廣告？容與第 1 次裁處書完全相同，且係以同一概括決意進行同檔期之接續廣告行為，屬「法律上之一行為」，應追溯至第 1 次裁處書處分日期 107 年 1 月

5

日發生切斷效果。

(二) 依最高行政法院 105 年 10 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議及 106 年度判字第 624 號（按

：應為 623 號）判決，5 件裁處書對於「接續犯行為數認定」，涉及行政程序法第 36 條對當事人有利事項未加以注意，並違反一行為不二罰原則，該當同法第 111 條第 7 款之重大明顯瑕疵，應予以撤銷。

三、查訴願人於電視頻道刊播系爭 5 件廣告，經原處分機關審認廣告內容整體傳達之訊息涉及誇張、易生誤解，有附表所列食藥署及新竹市衛生局查報函文暨所附監控表、監錄查

報表、系爭廣告光碟畫面擷取等影本及系爭 5 件廣告光碟片附卷可稽，原處分尚非無據。

四、惟按「……『廣告』乃集合性概念，一次或多次利用傳播方法為宣傳，以達招徠銷售為目的之行為，均屬之。非藥商多次重複地利用傳播方法，宣傳醫療效能，以達招徠銷售為目的之行為，如係出於違反藥事法第 65 條之不作為義務之單一意思，則為違反同一行政法上義務之接續犯。該多次違規行為在法律上應評價為一行為，於主管機關裁處後，始切斷違規行為之單一性。……」經最高行政法院 105 年 10 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議在案。準此法理，業者於一定期間內，持續反覆地利用傳播方法，刊播違規廣告行為，如係出於違反食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項之不作為義務之單一意思，則為違反同一行政法上義務之接續犯；該多次違規行為在法律上應評價為 1 行為，於主管機關裁處後，始切斷違規行為之單一性。惟該次處罰之違法廣告則數愈多，該違法行為之不法內涵升高，即所謂「違法行為之量的增加」，行政機關即得於法定罰鍰額度內予以斟酌加重處罰。查本件訴願人前經原處分機關查獲於 106 年 6 月 21 日在○○股份有限公司第○○頻道○○台刊播系爭食品之廣告內容，違反食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定，依同法第 45 條第 1 項等規定，以 107 年 1 月 5 日北市衛食藥字第 10730045600 號裁處

書（下稱前裁處書）處罰鍰 8 萬元在案，前裁處書於 107 年 1 月 10 日送達訴願人；而系爭

5

件廣告刊播日期為 106 年 4 月 17 日至 7 月 24 日間，時間點在原處分機關作成前裁處書之前

；則訴願人就系爭食品 5 次刊播廣告之行為，究係是否出於違法之單一意思，而該當於 1 個違反食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定之行政法上義務？容有疑義，有再予釐清確認之必要。從而，為求原處分之正確適法，應將原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 60 日內另為處分。

五、綜上論結，本件訴願為有理由，依訴願法第 81 條，決定如主文。

附表：

編號	機關移文函 (案件編號)	刊播時間/ 電視頻道	廣告內容	原處分機關通 知函/訴願人 陳述意見書	裁處書/ 送達日期
1	食藥署 106	106 年 7 月 1 日 1	「……喝了可以減 17% 的皺	106 年 8 月 15 日	107 年 4 月

| 年8月9日FD | 2時35分至13時 | 紋，對抗老化／活化，淡化 | 北市衛食藥字 | 30日北  
市 |

| A企字第106 | 時／ | 各類黑色素、消除皺紋健康 | 第1063900970 | 衛食藥字

| 1202839號 | ○○股份有限 | 回春……○○○○博士臨床 | 0號／ | 第107340 |

| 函(106TP21 | 公司第○○頻 | 實驗研究發現白藜蘆醇能激 | 106年8月28日 | 06300號

| 94) | 道○○台 | 發基因，同時反轉細胞活化 | 陳述意見書 | / |

| | | 細胞，防止細胞突變，在醫 | | 107年5月

| | | | 學界重大突破……經由美國 | | 2日 |

| | | | 藥物管理局功效證實 1. 活化 | | |

| | | | 人體抗老化基因 2. 淡化去除 | | |

| | | | 各類黑色素 3. 撫平紋路 4. | | |

| | | | 延緩更年期……」等詞句與 | | |

| | | | 畫面。 | | |

| 2 | 新竹市衛生 | 106年7月24日 | 「……對抗老化／活化，淡 | 106年8月15日 | 107年  
4月 |

| 局106年8月 | 8時55分至9時 | 化各類黑色素、消除皺紋健 | 北市衛食藥字 | 30日北  
市 |

| 9日衛食藥 | 15分／ | 康回春……經由美國藥物管 | 第1063907220 | 衛食藥字 |

| 字第106001 | ○○股份有限 | 理局功效證實 1. 活化人體抗 | 0號／ | 第  
107340 |

| 6077號函 | 公司第○○頻 | 老化基因 2. 淡化去除各類黑 | 106年8月28日 | 06100號

| (106TP2552 | 道○○台 | 色素 3. 撫平紋路 4. 延緩更 | 陳述意見書 | / |

| | ) | | 年期……美國功效專利預防 | | 107年5月

| | | | 乙醯氨酚引發的肝毒性、美 | | 3日 |

| | | | 國功效專利協助膽固醇降低 | | |

| | | | 、專利預防與改善心臟病、 | | |

| | | | 專利舒緩壓力造成的胃傷害 | | |

「……」等詞句及使用前後比較圖。

3 | 新竹市衛生 | 106年6月30日 | 「……對抗老化/活化，淡 | 106年9月1日 | 107年5月 |

局 106年8月 | 11時至11時22 | 化各類黑色素、消除皺紋健 | 北市衛食藥字 | 1日北 |

市 | 24日衛食藥 | 分/ | 康回春，喝了可以減17%的 | 第1063951250 | 衛食藥字 |

字第106001 | ○○股份有限 | 皺紋……經由美國藥物管理 | 0號/ | 第107340 |

7585號函 | 公司第○○頻 | 局功效證實1. 活化人體抗老 | 106年9月5日 | 07300號 |

(106TP2935 | 道○○台 | 化基因。2. 淡化去除各類黑 | 陳述意見書 | / |

) | 色素。3. 撫平紋路。4. 延緩 | | 107年5月 |

更年期……」 | | 3日 |

4 | 新竹市衛生 | 106年4月17日 | 「……對抗老化/活化，淡 | 106年9月1日 | 107年5月 |

局 106年9月 | 13時35分至14 | 化各類黑色素、消除皺紋健 | 北市衛食藥字 | 1日北 |

市 | 6日衛食藥 | 時10分/ | 康回春……經由美國藥物管 | 第1063989550 | 衛食藥字 |

字第106001 | ○○股份有限 | 理局功效證實1. 活化人體抗 | 0號/ | 第107340 |

8863號函 | 公司第○○頻 | 老化基因。2. 淡化去除各類 | 106年9月25日 | 07100號 |

(106TP3148 | 道○○台 | 黑色素。3. 撫平紋路。4. 延 | 陳述意見書 | 107年5月 |

) | 緩更年期。……美國功效專 | | 3日 |

利預防與改善心臟病、美國 | | |

功效專利舒緩壓力造成的胃 | | |

			傷害、美國功效專利協助膽		
			固醇降低、美國功效專利預		
			防乙醯氨酚引發的肝毒性…		
			…」等詞句。		
5	食藥署 106	106 年 7 月 23 日	「……對抗老化／活化，淡	106 年 9 月 1 日	107 年
			化各類黑色素、消除皺紋健		
			北市衛食藥字		1 日北
			市		
	A 企字第 106	／	康回春……經由美國藥物管	第 1063952680	衛食藥字
	1203072 號	○○股份有限	理局功效證實 1. 活化人體抗	0 號／	第
107340					
	函	公司第○○頻	老化基因。2. 淡化去除各類	106 年 9 月 11 日	07000 號
	(106TP2504	道○○台	黑色素。3. 撫平紋路。4. 延	陳述意見書	／
	)		緩更年期……美國功效專利		107 年 5 月
			預防與改善心臟病、美國功		3 日
			效專利預防乙醯氨酚引發的		
			肝毒性、美國功效專利協助		
			膽固醇降低、美國功效專利		
			舒緩壓力造成的胃傷害……		
			」等詞句。		

訴願審議委員會主任委員 袁 秀 慧  
 委員 張 慕 貞  
 委員 范 文 清  
 委員 王 韻 茹  
 委員 吳 秦 雯  
 委員 王 曼 萍  
 委員 陳 愛 娥  
 委員 盛 子 龍

中華民國

107

年

8

月

委員 劉 建 宏

委員 劉 昌 坪

13 日

市長 柯文哲

法務局局長 袁秀慧 決行