

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，不服原處分機關民國 107 年 5 月 31 日北市衛食藥字第 10734063800 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主文

訴願駁回。

事實

訴願人於民國（下同）106 年 12 月 14 日 2 時 36 分至 3 時 15 分許在○○股份有限公司第○○頻道

○○台宣播「○○」（下稱系爭食品）食品廣告，內容略以：「.....重點是它可以活化你的毛囊，包含預防你很容易落髮，不管是年紀或是更年期等等的，重點是讓你髮根變年輕，你再也不用染頭髮，因為你長出來的頭髮都黑金黑金那樣子.....四週活化毛囊 98%.....四週預防落髮 97%.....四週髮根年輕 95%.....1. 補益精血，再生黑髮 110%.....2. 養氣補身，髮量增加 130%.....3. 毛囊活化 140%.....4. 白髮停止生長 120%.....5. 抑制落髮毛根粗壯 128%.....遺傳性禿頭.....（佐以使用前後圖）.....產後落髮.....（佐以使用前後圖）.....更年期落髮.....（佐以使用前後圖）.....壓力型落髮.....（佐以使用前後圖）.....地中海禿頭.....（佐以使用前後圖）.....毛囊受損落髮.....（佐以使用前後圖）.....你要去感受一下第一個它的藥劑的方式.....雄性禿.....（佐以使用前後圖）.....第二件事情它能夠給你什麼樣幫助，快速的四週內你一定感受到活化你的毛囊.....少年白髮.....（佐以使用前後圖）.....以前你可能真的頭髮不夠多，今天你會發現你頭髮怎麼變多了，再來它不會讓你落髮，一直落下去，尤其是包含很多更年期的或者是生完產後的，再來你會發現變年輕，黑金，長出來的頭髮都沒有白髮，全部都是黑色的.....四週活化毛囊 98%.....四週預防落髮 97%.....四週髮根年輕 95%.....」（下稱系爭廣告）等詞句，並佐以使用前後比較圖，廣告整體訊息易誤導消費者該等產品具有上述功效，涉及誇張、易生誤解，經新北市政府衛生局查獲，因訴願人營業地址在本市，新北市政府衛生局乃以 107 年 1 月 29 日新北衛食字第 1070187648 號函移原處分機關處理；經原處

分機關以 107 年 2 月 6 日北市衛食藥字第 10731646800 號函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 107 年 2 月 12 日陳述意見書。嗣原處分機關審認系爭廣告違反食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定，且訴願人前曾違反同法同條項規定，本件屬 1 年內第 3 次違規（第 1 次違規之裁處為 106 年 5 月 17 日北市衛食藥字第 10635008600 號裁處書，106 年 5 月

19 日送達；第 2 次違規之裁處為 106 年 8 月 31 日北市衛食藥字第 10638567300 號裁處書，106 年 9

月 4 日送達），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 107 年 5 月 31 日北市衛食藥字第 10734063800 號裁處書（下

稱原處分），處訴願人新臺幣（下同）12 萬元罰鍰。原處分於 107 年 6 月 4 日送達，訴願人不服，於 107 年 6 月 29 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：……排毒素……。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：……使頭髮烏黑……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.....
。」

前行政院衛生署（102年7月23日改制為衛生福利部，下稱前衛生署）98年10月27日衛署

食字第0980031595號函釋：「食品廣告是否涉及不實、誇張或易生誤解情節之認定，係視個案傳達消費者訊息之整體表現，包括文字、敘述、產品品名、圖像、圖案及符號等，作綜合研判。另，產品宣傳內容如能達到對大眾宣傳之效果，即構成廣告行為.....只要內容涉及違規，即屬違規廣告行為。」

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..... 違反第45條第1項廣告規定之食品業者，應按次處罰至其停止刊播為止。
統一裁罰基準	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。
（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。
（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。……

二、再次違反者，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。

三、對其違規廣告，應按次處罰至其停止刊播為止。

四、情節重大者，視具體個案裁處罰鍰，不受前開裁處金額限制，並應命其不得販賣、供應或陳列；且應自裁處書送達之日起30日內，於原刊播之同一篇幅、時段，刊播一定次數之更正廣告，其內容應載明表達歉意及排除錯誤之訊息。
。……

」

二、本件訴願理由略以：按一行為不二罰乃民主法治國家之基本原則，原處分機關據以處分之廣告內容與第1次裁處書（指107年1月4日北市衛食藥字第10730002500號，下稱107年

1月4日裁處書）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107年1月4日裁處書發生切斷效果。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，應予以撤銷。

三、查訴願人於電視頻道刊播系爭廣告，經原處分機關審認廣告內容整體之訊息涉及誇張、易生誤解，有新北市政府衛生局107年1月29日新北衛食字第1070187648號函暨所附違規

廣告監測查報表、系爭廣告光碟擷取畫面列印、衛生規費罰鍰系統查詢畫面列印等影本及系爭廣告光碟附卷可稽，原處分自屬有據。

四、至訴願人主張系爭廣告內容與107年1月4日裁處書之廣告內容完全相同，係以同一概括決意進行同檔期之接續廣告行為，及原處分違反一行為不二罰原則云云。按食品安全衛生管理法第28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；且衛生福利部亦訂有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，明定涉及誇張或易生誤解不得宣稱之詞句，以資遵循。又前衛生署 98 年 10 月 27 日衛署食字第 0980031595 號函釋示，食品廣告是否涉及不實、誇張或易生誤

解情節之認定，係視個案傳達消費者訊息之整體表現作綜合研判，另產品宣傳內容如能達到對大眾宣傳之效果，即構成廣告行為，只要內容涉及違規，即屬違規廣告行為。訴願人既係食品相關業者，對於食品衛生管理等相關法令即應主動瞭解遵循。查系爭廣告刊播系爭食品之品名、購買電話及產品之介紹、功效、編號、價格等，藉由傳遞訊息以招徠消費者循線購買，且載有如事實欄所述之詞句，其整體傳達之訊息，易誤導消費者系爭食品具有所述功效，堪認有涉及誇張、易生誤解之情事，依法自應受罰。復據本件訴願人 107 年 2 月 12 日陳述意見書自承系爭廣告係其刊播；且查系爭廣告之產品專案名稱、主持人、代言人等與 107 年 1 月 4 日裁處書之廣告不同，刊播畫面並不相同，有系爭廣告光碟、107 年 1 月 4 日裁處書之廣告光碟及比較畫面擷取列印等附卷可稽；是該 2 件裁處

書裁處之廣告非屬相同廣告，應無訴願人所稱一事二罰之問題，亦非最高行政法院 105 年 10 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議所稱之接續行為。訴願主張，不足採據。

五、惟查，依卷附原處分機關衛生規費罰鍰系統資料所示，訴願人本件並非僅係第 3 次違反食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定，原處分機關本應依同法第 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規定，核實認定訴願人違規行為次數並據以裁處訴願人，然原處分機關卻逕行審認本件訴願人係第 3 次違反上開規定，而裁處訴願人 12 萬元罰鍰，雖未確實依據裁罰基準論處，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。

訴願審議委員會主任委員 袁秀慧
委員 張慕貞
委員 柯格鐘
委員 范文清
委員 王韻茹
委員 王曼萍
委員 陳愛娥
委員 盛子龍

市長 柯文哲
法務局局長 袁秀慧決行

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）