

訴 願 人 ○○股份有限公司

代 表 人 ○○

送達代收人：○○○

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 109 年 6 月 11 日北市衛食藥字第 10930407101 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「○○○」網站刊登「○○（30mlX10 包/盒）」（下稱系爭食品）食品廣告，內容載稱：「.....抗自由基、抗老化、解毒、增強免疫力，更能強化薑黃抗氧化能力.....抵抗細菌，保持腸道健康.....可有效抑制腸內的木黴菌、大腸桿菌、金黃色葡萄球菌、黑黴菌等壞菌生長..... 100%對抗自由基.....抗老化聖品，調節免疫力.....一流肝細胞功能修復力.....細胞修護能力可恢復正常肝細胞的 90%.....為什麼就是有人不容易生病？！.....每日修補受損細胞.....亞健康族群、常感冒或皮膚過敏.....延緩老化.....免疫學家說：『世界上只有一種疾病，就是免疫力低下』.....惡劣環境讓大家自由基堆積體內.....生活習慣與壓力讓抵抗力節節下降.....體內過量的『自由基』造成免疫力失調.....」等詞句〔網址：xxxxx.....，下載日期：民國（下同）109 年 4 月 14 日，下稱系爭廣告〕，整體訊息涉及誇張、易生誤解，經臺南市政府衛生局查獲，因訴願人設立登記地址在本市，乃以 109 年 5 月 15 日南市衛食藥字第 1090077321A 號函移請原處分機關處理。經原處分

機關於 109 年 6 月 18 日訪談訴願人之受任人○○○（下稱○君）並製作調查紀錄表後，審認訴願人違反食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定，爰依同法第 45 條第 1 項及食品安全衛生管理

法第四十五條規定廣告處理原則第 2 點及其附表一等規定，以 109 年 6 月 11 日北市衛食藥字第 1

0930407101 號裁處書（下稱原處分），處訴願人新臺幣（下同）4 萬元罰鍰。原處分於 109 年 6 月 15 日送達，訴願人不服，於 109 年 7 月 7 日經由原處分機關向本府提起訴願，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：.....在直轄市為直轄市政府.....。」第 3 條第 1 款規定：「本法用詞，定義如下：一、食品：指供人飲食或咀嚼之產品及其原料。」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.....。」

食品安全衛生管理法第四十五條規定廣告處理原則第 1 點規定：「衛生福利部為統一處理依食品安全衛生管理法第四十五條（以下稱本條）規定裁處之廣告案件，建立執行之公平性，有效遏止違規廣告影響民眾健康安全及消費權益，特訂定本處理原則。」第 2 點規定：「本條廣告規定所列罰鍰額度之審酌：違反食品安全衛生管理法第二十八條第一項、第三項規定如附表一.....。」

附表一 違反食品安全衛生管理法第二十八條第一項、第三項規定罰鍰額度之審酌（節錄）

違反法條	裁罰法條	違反事實	罰鍰之裁罰內容	審酌原則	備註
本法第 28 條第 1 項、第 3 項	本法第 45 條第 1 項	一、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，其廣告有不實、誇張或易生誤解之情形。 	處新臺幣 4 萬元以上 4 百萬元以下罰鍰。	一、依違規次數，按次裁處基本罰鍰(A)如下:(一) 1 次:新臺幣 4 萬元。 	違規次數: 違規次數之計算以裁處書送達後發生之違規行為，始列計次數。另自主管機關查獲違規事實當日起逾 1 年後始查獲他件違反相同條款裁罰案件，應重新起算違規次數。
加權事實	加權倍數				
違規行為故意性加權(B)註	過失(含有認識過失或無認識過失): B=1 註:		故意(含直接故意或間接故意): B=2		
	1.本裁處罰鍰基準所稱無認識過失，係指行為人雖非故意，但按其情節應注意，並能注意，而不注意者。				

	<p>2.本裁處罰鍰基準所稱有認識過失，係指行為人對於構成違規之事實，雖預見其能發生而確信其不發生者。</p> <p>3.本裁處罰鍰基準所稱直接故意，係指行為人對於構成違規之事實，明知並有意使其發生者。</p> <p>4.本裁處罰鍰基準所稱間接故意，係指行為人對於構成違規之事實，預見其發生而其發生並不違背其本意者。</p>	
違害程度加權 (C)	廣告整體表現註易引起民眾錯誤認知：C=1	廣告整體表現註明顯引起民眾錯誤認知：C=2
	註：前揭加權倍數中所稱整體表現，包括文字、圖畫、記號、影像及聲音等內容，綜合判斷之。	
其他作為罰鍰裁量之參考加權事實 (D)	違規案件依前揭原則裁罰有顯失衡平之情事者，得斟酌個案情形，敘明理由，依行政罰法規定予以加權，其加權倍數得大於 1 或小於 1。其有加權者，應明確且詳細記載加權之基礎事實及加權之理由。	
最終罰鍰額度計算方式	$A \times B \times C \times D$ 元	
備註	裁處罰鍰，經加權計算超過該處罰條款規定之法定罰鍰最高額時，除有行政罰法第 18 條第 2 項之情事者外，以其法定罰鍰最高額定之；裁處之罰鍰，除依行政罰法得減輕或免除者外，不得低於法定罰鍰之最低額。	

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第 1 條規定：

「本準則依食品安全衛生管理法（以下簡稱本法）第二十八條第四項規定訂定之。」第

3 條規定：「本法第二十八條第一項或第二項所定標示、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。」第 4 條第 1 項規定：「本法第二十八條第一項食品及相關產品之標示、宣傳或廣告，表述內容有下列情形之一者，認定為涉及不實、誇張或易生誤解：一、與事實不符。二、無證據，或證據不足以佐證。三、涉及維持或改變人體器官、組織、生理或外觀之功能。四、引用機關公文書字號或類似意義詞句。但依法令規定應標示之核准公文書字號，不在此限。」

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）84 年 12 月 30 日衛署

食字第 84076719 號函釋：「……食品廣告如為推介特定食品，同時以就該產品所含成分，宣稱可達特定之生理功能或效果，則易使民眾誤認僅食用該品即可達到改善生理機

能效果，已明顯誤導民眾正確均衡飲食之觀念，則違反食品衛生管理法（按：現為食品安全衛生管理法）規定。」

籍
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

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，則該網站內所有網頁，以及可連結之網站、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。」

管
臺北市政府 108 年 9 月 17 日府衛食藥字第 1083076536 號公告：「主旨：公告修正本府主

衛生業務委任事項，自即日起生效。……公告事項：本府前於 94 年 2 月 24 日府衛企字第 09404404400 號公告略以：『……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……』，惟法規名稱已修正，爰修正為……『食品安全衛生管理法』中有關本府權限事項，委任本府衛生局，以該局名義執行之。」

二、本件訴願理由略以：

- （一）衛生福利部食品藥物管理署 106 年 4 月間，以「聽說食用薑黃可以抗癌，這是真的嗎？」一文，指出部分研究顯示薑黃素具抑制腫瘤、抗氧化、抗發炎及預防失智等藥理活性，且該文均已散見於衛生福利部所屬及相關政府部門、非營利法人之衛生教育宣導資料中，訴願人於系爭廣告中引述該衛教常識，衡情民眾瀏覽系爭廣告時，一望即知其內容僅為一般普及之營養衛生教育常識資訊，自得清楚判斷薑黃之功效與該等形容詞語間之關聯性，顯無因系爭廣告而逕受誤導之可能，自難遽認系爭廣告有何不實、誇張或易生誤解情形。
- （二）況訴願人透過系爭廣告達到招徠銷售目的，當屬為獲得財產而從事之經濟活動，惟同時亦具有商業上意見表達之性質，且食品廣告之內容亦為提供商品客觀資訊之方式，有助於消費大眾之合理經濟抉擇，是以前其內容如非虛偽不實或不致產生誤解，而係促進合法交易活動者，則其所具有資訊提供、意見形成進而自我實現之功能，與其他事務領域之言論並無二致，應屬憲法第 11 條言論自由及第 15 條財產權保障之範疇。
- （三）系爭廣告詞句內容均未脫逸認定準則附件所列通常得使用或類似之詞句，原處分認定屬於不實、誇張、易生誤解，違背法律保留及授權明確性原則。原處分機關於訴願人刊登系爭廣告時未為警告或提醒，而逕行裁罰，有違比例原則，請撤銷原處分。

三、查訴願人於○○網站刊登如事實欄所述內容之系爭廣告，經原處分機關審認其整體訊息

涉及誇張、易生誤解，有系爭廣告之網頁列印畫面、臺南市政府衛生局 109 年 5 月 15 日南市衛食藥字第 1090077321A 號函、網路疑似違規廣告監控表及原處分機關 109 年 6 月 18 日

訪談○君之調查紀錄表等影本附卷可稽，是原處分自屬有據。

四、至訴願人主張其於系爭廣告中引述內容係衛教常識，衡情民眾瀏覽系爭廣告時，一望即知其內容僅為一般普及之營養衛生教育常識資訊，自得清楚判斷薑黃之功效與該等形容詞語間之關聯性，顯無因系爭廣告而逕受誤導之可能，自難遽認系爭廣告有何不實、誇張或易生誤解情形；原處分機關未適時警告、提醒，逕為裁罰，有違比例原則；原處分違反法律保留及明確性原則云云。經查：

（一）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；違反者，依同法第 45 條第 1 項規定，處 4 萬元以上

40

0 萬元以下罰鍰；且衛生福利部亦訂有前揭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以資遵循，明定涉及維持或改變人體器官、組織、生理或外觀功能等之廣告內容，應認定涉及不實、誇張或易生誤解；復依前衛生署 84 年 12 月 30 日衛署食字第 84076719 號函釋意旨，食品廣告如為推介特定食品，同時以就該產品所含成分，宣稱可達特定之生理功能或效果，則易使民眾誤認僅食用該食品即可達到改善生理機能效果，已明顯誤導民眾正確均衡飲食之觀念；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。

（二）依原處分機關於 109 年 6 月 18 日訪談○君所製作之調查紀錄表載以：「……問：案內產品是否為貴公司所販售之產品？產品屬性為何？答：是本公司所販售產品，屬性為一般食品。問：案內產品廣告是否為貴公司所刊登？責任歸屬？答：是本公司於○○平台刊登的。責任歸屬本公司。問：案內『○○（30mlX10 包/盒）』產品廣告，內容述及：『…抗自由基、抗老化、解毒、增強免疫力，更能強化薑黃抗氧化能力…抵抗細菌…』……請說明？答：本公司收到公文後立即移除案內廣告。……」並經○君簽名確認在案。

（三）查食品非藥品，食品主要是提供身體所需熱量及營養素，維持生理正常運作，其廣告或標示不得誇大、宣稱療效。訴願人既係食品相關業者，對於食品安全衛生管理法等相關法令即應主動瞭解遵循；又查系爭廣告刊登系爭食品之品名、購買方式及產品之介紹、功效、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有抗自由基、抗老化、解毒、增強免疫力、抵抗細菌等功能，核屬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第4條第1項第3款所定涉及維持或改變人體器官、組織、生理或外觀之功能範圍，堪認系爭廣告已涉及誇張、易生誤解之情事，依法自應受罰。又訴願人雖主張其引據內容係衛教常識，衡情民眾瀏覽系爭廣告時，一望即知其內容僅為一般普及之營養衛生教育常識資訊云云，惟依上開前衛生署95年1月2日函釋意旨，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。是訴願主張，尚難採據。

- (四) 另訴願人主張系爭廣告屬商業上意見表達，並未誇大，受憲法言論自由之保障云云；按司法院釋字第509號解釋文略以：「言論自由為人民之基本權利，憲法第十一條有明文保障，國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。惟為兼顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護，法律尚非不得對言論自由依其傳播方式為合理之限制。……。」且憲法之保障並非絕對，立法者於符合憲法第23條規定意旨之範圍內，得以法律明確規定對之予以適當之限制，亦有司法院釋字第577號及第623號解釋意旨可資參照。是以，食品廣告之商業言論，因與國民健康有重大關係，基於公共利益之維護，訂有食品安全衛生管理法加以規範，以維護國人健康與消費權益，並未逾越必要程度。又前揭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係衛生福利部依據食品安全衛生管理法第28條第4項規定之授權訂定，且其授權之目的、範圍及內容具體明確，其規範之意義又非難以理解，且為受規範者所得預見，原處分機關自得予以適用。是原處分機關依前揭認定準則規定，就系爭廣告所傳達消費者訊息之整體表現綜合研判結果所為之認定後，依食品安全衛生管理法第28條第1項及第45條第1項規定予以裁

罰

，並無違反法律保留原則及授權明確性原則。又違反食品安全衛生管理法第28條第1項規定，而依同法第45條第1項規定處罰者，並無應先警告或提醒，逾期未改善者始得予以處罰之規定。訴願主張，不足採據。從而，原處分機關審認訴願人違反食品安全衛生管理法第28條第1項規定，爰依同法第45條第1項及食品安全衛生管理法第四

十

五條規定廣告處理原則第2點及其附表一等規定，審酌訴願人違規情節包括：違規次數（1次，A=4萬元）、違規行為過失（B=1）、違害程度（C=1）、其他作為罰鍰裁量之參考加權事實（D=1），處訴願人法定最低額4萬元罰鍰（ $A \times B \times C \times D = 4 \times 1 \times 1 \times 1 = 4$ ），並無不合，原處分應予維持。

五、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 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
委員 劉 昌 坪
委員 范 秀 羽

中華民國 109 年 10 月 5 日
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）