

訴 願 人 ○○有限公司

代 表 人 ○○○

原 處 分 機 關 臺北市政府衛生局

訴願人因違反食品安全衛生管理法事件，不服原處分機關民國 109 年 7 月 28 日北市衛食藥字第 1093050770 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主文

訴願駁回。

事實

訴願人於其○○網站〔網址：xxxxxx，下載日期：民國（下同）108 年 12 月 20 日〕刊登「【○○】葉黃素+藻紅素液態膠囊食品（31 粒/盒× 2）★明亮好適界★淨化循環好有力「全素」食品（下稱系爭食品）之廣告，內容載以：「……藻紅素……能通過血腦障壁（BBB），帶給腦部和中樞神經系統抗氧化的益處……藻紅素可做為眼睛、皮膚……保護者……特別是 UV 光，會導致單氧分子和自由基的產生……清除引起皮膚老化的自由基，避免細胞膜和粒線體膜受到氧化傷害……維持視野健康……」等詞句（下稱系爭廣告），整體訊息涉及誇張、易生誤解；經民眾於 108 年 12 月 11 日向高雄市政府提出檢舉，因訴願人公司登記在本市，高雄市政府衛生局乃以 108 年 12 月 16 日高市衛食字第 10850366700 號函移由原處分機關處理。經原處分機關於 109 年 1 月 15 日訪談訴願人之代表人○○○（下稱○君）並製作調查紀錄表後，以 109 年 7 月 1 日北市衛食藥字第 1093137767 號函請訴願人陳述意見。經訴願人以 109 年 7 月 21 日書面陳述意見，原處分機關仍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 7 月 28 日北市衛食藥字第 1093050770 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 7 月 30 日送達，訴願人不服，於 109 年 8 月 24 日向本府提起訴願，9 月 17 日及 10 月 8 日補充訴願理由，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。」

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	處新臺幣 4 萬元以上 400 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

	不實、誇張或易生誤解之情形。		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: 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。 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。 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。 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	故意(含直接故意或間接故意): B=2	
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 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。	廣告整體表現註明顯引起民眾錯誤認知: C=2	
其他作為罰鍰裁量之參照加權事實(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。		

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。」

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，及經由該網站聯結之網站、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。」

98 年 11 月 27 日衛署食字第 0980035243 號函釋：「網站伺服器雖架設於國外，惟網頁內有明確之本國業者名稱及聯絡地址，使民眾可依循該管道購得網頁內所廣告之產品，……該業者自應負起該產品於國內販售以及刊登廣告等行為之法律責任。」

衛生福利部（下稱衛福部）食品藥物管理署（下稱食藥署）109 年 6 月 30 日 FDA 企字第 1090017644 號函釋：「主旨：有關網路刊登『【○○】葉黃素+藻紅素液態膠囊食品（31 粒/盒 X2）明亮好適界淨化循環好有力-全素』食品廣告涉違規一案……說明：……二、廣告行為之構成，係可使多數人知悉其宣傳內容，進而達到招徠商業利益之效果。是以，倘於公司網頁刊登保健知識介紹，且可連結特定產品抑或產品組成成分，兩者整體表現密切關連而難予以割裂，屬廣告範疇，應符合食品安全衛生管理法第 28 條規定。三、……旨揭廣告述及『……藻紅素……能通過血腦障壁（BBB），帶給腦部和中樞神經系統抗氧化的益處……藻紅素可做為眼睛、皮膚和油脂的保護者……』，且可連結至特定產品網頁等情，整體表現涉嫌違反食品安全衛生管理法第 28 條規定……」

臺北市政府 108 年 9 月 17 日府衛食藥字第 1083076536 號公告：「主旨：公告修正本府主管衛生業務委任事項，並自即日起生效。……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、本件訴願及補充理由略以：

- （一）訴願人○○網站（xxxxx）為國外網域，○○網站之「原料介紹」項下有多樣的原料介紹，藻紅素係其中之一，所有的原料介紹皆來

自實驗數據和期刊文獻。又○○網站之「產品介紹」可連結至○○購物網，有系爭食品，原料介紹項有藻紅素的介紹，而系爭食品成分之一含有藻紅素原料，原處分機關以介紹原料藻紅素功效之頁面認定涉及誇張易生誤解，並不合理。系爭食品頁面並無標示誇張易生誤解詞句，且藻紅素原料介紹係翻譯期刊文獻，並無誤導消費者系爭食品具有上述功效。

- (二) 原處分機關承辦人曾說如網域屬於國外網域即不須符合臺灣食品法規，所以訴願人向○○購買網域設立○○網站，既為國外網域即不屬於臺灣食品法規管轄。只是告知國外廠商臺灣確實有訴願人公司在作販售，只要○○網符合食品法規即可。訴願人向原處分機關檢舉他人涉及誇張易生誤解之食品廣告，原處分機關卻回覆因該網頁之架設主機在國外，囿於權限，無法請網路平台業者提供廣告刊登者之相關資料。
- (三) 訴願人已依原處分機關意見撤除連結，訴願人為青年創業，未向政府申請創業基金，因疫情關係，經濟不景氣，月月虧損，請撤銷原處分。

三、查訴願人於其○○網站刊登如事實欄所述詞句內容之系爭廣告，經原處分機關審認其整體訊息涉及誇張、易生誤解，有高雄市政府衛生局 108 年 12 月 16 日高市衛食字第 10850366700 號函、系爭廣告網頁列印畫面及原處分機關 109 年 1 月 15 日訪談訴願人之代表人○君之調查紀錄表等影本附卷可稽，原處分自屬有據。

四、至訴願人主張其○○網站為國外網域，不屬於臺灣食品法規管轄；系爭食品頁面並無標示誇張易生誤解詞句，且藻紅素原料介紹係翻譯期刊文獻，並無誤導消費者系爭食品具有上述功效；訴願人已將涉嫌違規頁面撤除連結云云。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 400 萬元以下罰鍰；且衛福部亦訂有前揭認定準則以資遵循，明定涉及維持或改變人體器官、組織、生理或外觀功能等情形之食品廣告內容，應認定為涉及不實、誇張或易生誤解；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；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；網站中如有販售特定產品，則網站內所有網頁，及經由該網站聯結之網站、網頁、網址等內容，均屬於廣告範疇；業者於○○網頁刊登保健知識介紹，且可連結特定產品抑或產品組成成分，兩者整體表現密切關連而難予以割裂，應屬廣告範疇；有前衛生署 84 年 12 月 30 日衛署食字第 84076719 號、95 年 1 月 2 日衛署食字第 0940071857 號、95 年 4 月 13 日衛署食字第 0950014814 號及食藥署 109 年 6 月 30 日 FDA 企字第 1090017644 號函釋意旨可稽。

(二) 依原處分機關 109 年 1 月 15 日訪談○君之調查紀錄表載以：「.....

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：是本公司所刊登。責任歸屬本公司。問：案內產品廣告，內容述及.....等詞句，違反食品安全衛生管理法之規定，請說明。答：『.....能通過血腦障壁（BBB），帶給腦部和中樞神經系統抗氧化的益處.....藻紅素可做為眼睛、皮膚.....保護者.....特別是 UV 光，會導致單氧分子和自由基的產生.....清除引起皮膚老化的自由基，避免細胞膜和粒線體膜受到氧化傷害.....』是原料介紹的內容，而非產品介紹，『.....維持視野健康.....』是產品介紹的內容.....本公司有經營國外市場，架設國外官方網域，本官網沒有進行販賣產品，故不涉及廣告誇大，此網域無金流，無法做購買之行為，今後並會全力配合法令之規範。問：衛生福利部 95 年 4 月 13 日衛署食字第 0950014814 號函釋.....可從官網點選產品介紹進入販賣產品之網頁，為可連結之網頁，故屬於廣告範疇，仍違反食品安全衛生管理法之規定，請說明。答：原料介紹與產品介紹不屬於同一頁面，且『.....能通過血腦障壁（BBB），帶給腦部和中樞神經系統抗氧化的益處.....藻紅素可做為眼睛、皮膚.....保護者.....特別是 UV 光，會導致單氧分子和自由基的產生.....清除引起皮膚老化的自由基，避免細胞膜和粒線體膜受到氧化傷害.....』是原料介紹的內容，而非產品介紹，屬於提供給國外廠商參考。問：經查可從官網點選產品介紹進入販賣產品之網頁，為可連結之網頁，故屬於廣告範疇，仍違反食品安全衛生管理法之規定.....是否瞭解？答：經說明後瞭

解.....。」並經○君簽章確認在案。

- (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；又查系爭廣告刊登產品組成成分藻紅素之介紹，且可連結系爭食品之販售頁面載有品名、廠商名稱、地址、產品照片、產品功效、電話、價格、購物車、購物說明等，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帶給腦部和中樞神經系統抗氧化之益處、可保護眼睛、皮膚、清除引起皮膚老化的自由基，避免細胞膜和粒線體膜受到氧化傷害等功能，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。訴願人雖主張原料介紹與產品介紹不屬於同一頁面，產品介紹頁面並無標示誇張易生誤解詞句，原處分機關以介紹原料藻紅素功效之頁面認定產品廣告涉及誇張易生誤解，並不合理等語，惟依上開前衛生署95年4月13日衛署食字第0950014814號函釋意旨，經由訴願人○○網站「產品介紹」可連結至系爭食品網頁及經由訴願人○○網站「原料介紹」可連結至藻紅素介紹，上開網頁內容均屬廣告範疇，該原料介紹內容縱係引述實驗數據和期刊文獻內容，其引述之內容仍屬對系爭食品作廣告。另依食藥署109年6月30日FDA企字第1090017644號函釋意旨，系爭廣告述及「.....藻紅素.....能通過血腦障壁（BBB），帶給腦部和中樞神經系統抗氧化的益處.....藻紅素可做為眼睛、皮膚和油脂的保護者.....」等詞句，且可連結至系爭食品網頁，整體表現涉嫌違反食品安全衛生管理法第28條規定。又縱訴願人○○網站伺服器架設於國外，惟依食藥署前揭98年11月27日函釋意旨，網頁內有明確之本國業者名稱及聯絡地址，使民眾可依循該管道購得網頁內所廣告之產品，自應負起該產品於國內販售以及刊登廣告等行為之法律責任。另訴願人稱已依原處分機關意見撤除連結，此屬事後改善行為，尚不影響本件違規事實之成立。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。倘訴願人繳交罰鍰有困難者，得另案向原處分機關申請分期繳納罰鍰，併予敘明。

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（公出）

委員 張 慕 貞（代行）

委員 王 韻 茹

委員 王 曼 萍

委員 陳 愛 娥

委員 盛 子 龍

委員 范 秀 羽

委員 邱 駿 彥

委員 郭 介 恒

中華民國 110 年 1 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）