

訴 願 人 ○○股份有限公司

代 表 人 ○○○

訴 願 代 理 人 ○○○

原 處 分 機 關 臺北市政府衛生局

訴願人因反食品安全衛生管理法事件，不服原處分機關民國 109 年 9 月 3 日

北市衛食藥字第 10930623581 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○○○網網站〔網址：xxxxx.....，下載日期：民國（下同）109 年 5 月 20、28 日〕刊登「○○30 包 x5 盒（○○）」食品（下稱系爭食品）廣告內容載以：「.....○○.....」等詞句（下稱系爭廣告），整體訊息涉及誇張、易生誤解，經民眾向高雄市政府檢舉，因訴願人設立登記地址在本市，高雄市政府衛生局乃移由原處分機關處理。嗣經原處分機關以 109 年 5 月 28 日北市衛食藥字第 10930479462 號函通知訴願人陳述意見，訴願人以 109 年 6 月 12 日書面陳述意見後，原處分機關乃審認訴願人係第 2 次違反食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定（第 1 次為原處分機關 109 年 5 月 7 日北市衛食藥字第 10930294171 號裁處書，該裁處書於 109 年 5 月 11 日送達），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 9 月 3 日北市衛食藥字第 10930623581 號裁處書（下稱原處分），處訴願人新臺幣（下同） 8 萬元罰鍰。原處分於 109 年 9 月 4 日送達，訴願人不服，於 109 年 9 月 30 日向本府提起訴願，11 月 13 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、第 7 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。.... ..七、食品業者：指從事食品或食品添加物之製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出.....之業者。.....」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 條規定：「本法所定之處罰，除另有規定外，由直轄市、縣（市）主管機關為之，必要時得由中央主管機關為之……。」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之。」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。」第 4 條規定：「判斷前二條之行為數時，應斟酌下列各款情事：一、違反之動機及目的。二、違反之手段。三、違反義務之影響程度。四、違反義務所致之所生危害及損害。」

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。」

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。 (二)2 次:新臺幣 8 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)	過失(含有認識過失或無認識過失) ：B=1		故意(含直接故意或間接故意): B=2					
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，預見其發生而其發生並不違背其本意者。							
違害程度加權(C)	廣告整體表現易引起民眾錯誤認知: C=1		廣告整體表現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，依裁量之參考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。」

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。……」

98年11月16日衛署食字第0980033496號函釋：「食品衛生管理法對於食品違規廣告之罰則，係以違規行為人為處分之對象，故廣告之責任歸屬，應就事實予以認定。如該廣告內容為○公司委託該經銷商刊登，則以○公司為處分之主體，但如為經銷商自行刊登該廣告內容，則仍應以經銷商為處分之主體，綜上，本案請依法查明違規行為人，並依實際調查結果核處。」

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，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) 網路大型電商平台之商品銷售及行銷，依經銷合約，皆為訴願人委託○○有限公司（下稱○○公司）執行。故系爭食品為○○公司代為經營及行銷，於○○購物網之廣告內容，為○○公司負責刊登，應由○○公司之設立地主管機關新北市政府裁處，原處分機關不具裁處權。
- (二) 原處分機關109年5月7日裁處書針對相同產品裁處相似廣告10萬元罰鍰，另原處分機關109年5月14日北市衛食藥字第1093127648號函所列9件檢舉內容，依原處分機關109年7月20日北市衛食藥字第109

314091 1 號函已載明認定違規廣告詞句已刪除，且附件違規廣告明細表中之（○○30 包 X3 盒）及其網址與本案為相同產品、相同刊登平台，僅為組合數量之不同之相同檢舉案件。原處分機關於 109 年 7 月 20 日做出未裁罰之裁決且認為違規詞句皆已刪除，卻對本案作出裁罰裁處，足見原處分之裁處失當。

(三) 原處分機關應將本案及其他相同重複性檢舉，因其主體皆為「○○」，依一案不二罰之行政精神，而不進行裁罰。故原處分亦應轉由新北市衛生局處理，訴願人針對廣告內容，於陳述意見時即已提出相關內容及用詞並未涉及醫療效能、亦不涉及生理機能，無誇大、易生誤解之虞。

三、查訴願人刊登如事實欄所示之系爭廣告，經原處分機關審認其等廣告內容整體訊息涉及誇張、易生誤解，有系爭廣告之網頁列印畫面、訴願人與○○公司之經銷合約書、訴願人 109 年 6 月 12 日及○○公司 109 年 2 月 19 日陳述意見書等影本附卷可稽，是原處分自屬有據。

四、至訴願人主張網路大型電商平台之商品銷售及行銷，皆為訴願人委託○○公司執行；故系爭食品為○○公司代為經銷於○○○網，而廣告內容亦為○○公司負責於○○○網進行刊登，應由○○公司之設立地主管機關新北市政府裁處云云。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 98 年 10 月 27 日衛署食字第 0980031595 號函釋意旨，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。

(二) 查○○公司之 109 年 2 月 19 日陳述意見書載以：「.....案內廣

告是否為貴公司……所刊播？（請擇一打 V）…… 是，案內廣告是本公司……刊登，但是受他人委託……（委託刊播者：○○股份有限公司……產品屬性（請擇一打 V）…… 一般食品……。」又依訴願人 109 年 6 月 12 日陳述意見書載以：「……案內廣告是否為貴公司……所刊播？（請擇一打 V） 是，案內廣告是本公司……刊登……產品屬性（請擇一打 V）…… 一般食品……。」且訴願人亦主張其委託○○公司負責於網路大型電商平台之商品銷售及行銷訴願人之各類產品，並檢附雙方之經銷合約書，其經銷合約書亦載明：「……○○股份有限公司（以下簡稱甲方）○○有限公司（以下簡稱乙方）茲甲乙雙方為拓展業務，由乙方負責銷售甲方代理之各類產品……1. 經銷期間：自民國 107 年 06 月 01 日至民國 109 年 12 月 31 日止。……2. 經銷區域：乙方同意銷售區域以網路大型店商平台通路為限……6. 行銷：……B. 甲方應提供乙方……相關廣告文宣……供乙方參考及使用……。C. 甲乙方合意以○○○……等三大電商平台為行銷重點通路平台……」是以，系爭廣告內容為訴願人提供並委託○○公司刊登，按衛生福利部 98 年 11 月 16 日衛署食字第 0980033496 號函釋意旨，原處分機關以訴願人為裁處對象，並無違誤；訴願主張，不足採據。

(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；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，且載有如附表所述之詞句，其整體傳達之訊息，易誤導消費者系爭食品具有所述維持或改善眼睛視力功效等功能，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，經原處分機關審認其違反食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定。是本件依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規定，訴願人刊登之系爭廣告宣稱之詞句涉及誇大之事實，洵堪認定。又訴願人為食品業者，對於食品安全衛生管理法等相關法令即應主動瞭解遵

循；訴願人刊登之系爭廣告宣稱之詞句涉及誇張、易生誤解，與食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定有違，縱無故意，仍有應注意能注意而未注意之過失，依法自應受罰。

(四) 至訴願人主張原處分機關對相同檢舉於 109 年 7 月 20 日做出未裁罰之裁決，且違規詞句皆已刪除，卻對本案作出裁罰裁處，足見原處分之裁處失當一節，經查原處分據以裁處之系爭產品為「○○30 包 x5 盒(○○)」，於「○○○網」，違規行為日期為「109 年 5 月 20、28 日」與原處分機關 109 年 5 月 7 日裁處書所認定之違規行為係不同日期之違規行為。至原處分機關於 109 年 5 月 7 日接獲彰化縣衛生局通報，民眾向彰化縣衛生局檢舉訴願人之違規事項，查係在 109 年 5 月 7 日裁處書作成前之違規行為，且因查證當時訴願人已刪除違規內容，原處分機關乃以 109 年 7 月 20 日北市衛食藥字第 1093140911 號函復訴願人，如再查獲違規將依法加重處分。是原處分機關不予裁處，並無訴願人所稱原處分之裁處失當前後不一致之情形，訴願主張，顯係誤解法令，不足採據。

(五) 另訴願人主張系爭廣告相關內容及用詞並未涉及醫療效能、亦不涉及生理機能，無誇大、易生誤解之虞云云；按前揭前衛生署 98 年 10 月 27 日衛署食字第 0980031595 號函釋意旨，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；且參照衛生福利部食品藥物管理署 108 年 8 月 15 日發布「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」Q&A 略以：「 Q1：『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』（下稱本準則）所認定為涉及不實、誇張或易生誤解之『涉及維持或改變人體器官、組織、生理或外觀之功能』情形為何？A1：例句或類似詞句：保護眼睛……Q3：本準則所認定為涉及醫療效能之『涉及預防、改善、減輕、診斷或治療疾病、疾病症候群或症狀』情形為何？A3：例句或類似詞句：治療近視。恢復視力。……」，是廣告宣稱部分如有涉及「保護眼睛」、「治療近視」、「恢復視力」之詞句或類似文詞，即有涉及維持或改變人體器官、組織、生理或外觀之功能，而屬誇張、易生誤解之情形。查系爭廣告整體表現影射系爭食品有「保護眼睛」、「治療近視」、「恢復視力」等情形，內容整體訴求已超出可宣

稱範圍。是以，原處分機關依前揭認定準則規定及函釋意旨，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，並無違誤。訴願主張，亦不足採。從而，原處分機關審認訴願人係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（2 次，A=8 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，處訴願人 8 萬元罰鍰（ $A \times B \times C \times D = 80,000 \times 1 \times 1 \times 1 = 80,000$ ），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 王韻茹
委員 王曼萍
委員 陳愛娥
委員 洪偉勝
委員 范秀羽
委員 邱駿彥
委員 郭介恒

中華民國 110 年 2 月 9 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）