

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 110 年 11 月 1 日北市衛食藥字第 1103064093 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「○○」〔網址：xxxxx……，下稱系爭網站，下載日期：民國（下同）110 年 5 月 17 日〕刊登「○○ 一盒」（下稱系爭食品）廣告內容載以：「……幫助循環暢快……能調節生理機能……靈活思考，思緒清晰……○○（xxxxx）……四大關鍵 藥師教你 輕鬆挑選○○……xxxxx ……脂肪對人體的四大好處……維持腦部健康……大腦……保護現有細胞膜外，也能促進新細胞膜的生成……提高免疫力……會影響到白血球細胞工作，沒有辦法阻擋外來細菌、感染源……等入侵者，容易讓身體出現發炎的情況……照顧心臟健康……幫助降低血液中的膽固醇，可以減少罹患心血管疾病的風險……保護重要器官……包覆在重要內臟的周圍……可以保護重要器官……藥師帶你看『挑選○○四大重點』…… DHA 幫助靈活思考…… EPA 幫助身體循環……如 DHA 含量較高，適合腦部或者眼部人群保健食用……如 EPA 含量較高，則適合高血壓、高脂血症、高血糖的人群服用……。」等詞句（下稱系爭廣告），整體訊息涉及誇張、易生誤解，經民眾經由本府單一陳情案件系統向原處分機關提出檢舉。嗣原處分機關查得系爭廣告之刊播者係訴願人，乃分別以 110 年 7 月 5 日北市衛食藥字第 1103046988 號及 110 年 8 月 20 日北市衛食藥字第 1103152372 號函通知訴願人陳述意見，經訴願人以書面陳述意見在案。原處分機關審認訴願人第 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 110 年 4 月 7 日北市衛食藥字第 11030170551 號裁處書，於 110 年 4 月 22 日繳納罰鍰），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（下稱處理原則）第 2 點及其附表一等規定，以 110 年 11 月 1 日北市衛食藥字第 1103064093 號裁處書（下稱原處分），處訴願人新臺幣（下同）8 萬元罰鍰。訴

願人不服，於 110 年 11 月 26 日向本府提起訴願，12 月 27 日補正訴願程式，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	違反事實	罰鍰之裁罰	審酌原則	備註
------	-----	------	-------	------	----

	條		內容		
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 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。 (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×B×C×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。」

衛生福利部食品藥物管理署（下稱食藥署）110 年 8 月 18 日 FDA 企字第 1109030175 號函釋：「主旨：有關網路刊登『○○ 一盒』食品廣告涉違規案……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，倘於公司網站刊登保健知識貼文且於其他頁籤可連結至特定產品抑或產品組成成分，其宣播內容符合前開構成要件，即屬廣告範疇，自應符合食品安全衛生管理法第 28 條規定。三、據來函及檢附資料，旨揭廣告述及『……幫助循環順暢……』、『……脂肪對人體的四大好處……維持腦部健康……保護現有細胞膜……促進新細胞膜的生成……』、『……EPA 幫助身體循環……如 DHA 含量較高，適合腦部或者眼部人群保健食用……如 EPA 含量較高，則適合高血壓、高脂血症、高血糖的人群服用……』等情，整體表現業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、本件訴願理由略以：系爭網站所刊載之衛教內容與商品頁面有兩個連結以上，已盡區分並不易生誤解之能事，並不構成食藥署 110 年 8 月 18 日函釋所稱僅僅頁籤連結如此單純，請撤銷原處分。

三、查訴願人於其公司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，有系爭廣告網頁列印畫面等影本附卷可稽，原處分自屬有據。

四、至訴願人主張其認為系爭網站所刊載之衛教內容與商品頁面有兩個連結以上，已盡區分並不易生誤解之能事，並不構成食藥署函釋所稱僅僅頁籤連結如此單純云云。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。又廣告行為之構成，係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，若有涉及違反食品安全衛生相關法令之規定者，即屬違法；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，而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，其引述內容仍屬對特定產品作廣告；業者倘於公司網站刊登保健知識貼文且於其他頁籤可連結至特定產品抑或產品組成成分，其宣播內容即屬廣告範疇，自應符合食品安全衛生管理法第 28 條規定；亦有上開前衛生署 84 年 12 月 30 日、95 年 1 月 2 日、95 年 4 月 13 日及食藥署 110 年 8 月 18 日等函釋意旨可稽。
- (二) 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；

次查訴願人於系爭網站刊登系爭廣告，除載有系爭食品品名等資訊外，並提供相關連結可連結至「○○」（網址：xxxxxx），及可連結至「藥師帶你看『挑選○○四大重點』」（網址：xxxxxx），載有事實欄所述詞句；且訴願人之公司網站「○○」刊登系爭食品品名、產品價格、訂購方式（可點選「加入購物車」）、送貨及付款方式、食用方式、退換貨須知及客服專線等，藉由傳遞訊息以招徠消費者購買，是系爭食品得與系爭廣告相連結，其整體傳達之訊息，易誤導消費者系爭食品具有維持腦部健康、提高免疫力、照顧心臟健康、降低膽固醇、減少罹患心血管疾病風險、保護重要器官、適合腦部、眼部、高血壓、高脂血症、高血糖之人群服用等功能，核屬前揭認定準則第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。縱使系爭廣告中引述藥師文章等內容，惟上開內容既與系爭食品作連結，可使不特定多數人知悉其宣傳之內容，仍屬對系爭食品之廣告，仍應受食品安全衛生管理法有關廣告規定之規範。訴願主張，不足採據。從而，原處分機關審認訴願人第2次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（D=1），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，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（公出）
委員	張	慕	貞（代行）
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	洪	偉	勝
委員	范	秀	羽

委員 郭 介 恒

中華民國 111 年 3 月 22 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）