

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

訴願人因違反食品安全衛生管理法事件，不服原處分機關民國 111 年 8 月 19 日北市衛食藥字第 1113042946 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

訴願人於其公司網站刊登如附表所示「○○」（下稱系爭食品）及「○○」（下稱系爭化粧品）等廣告（下合稱系爭廣告），其中系爭編號 1 廣告涉及誇張、易生誤解，系爭編號 2 廣告涉及誇大，案經衛生福利部食品藥物管理署（下稱衛福部食藥署）於民國（下同）111 年 6 月 20 日查獲後移請原處分機關辦理。原處分機關乃以 111 年 7 月 28 日北市衛食藥字第 1113158426 號函請訴願人於 111 年 8 月 11 日前陳述意見，經訴願人書面陳述意見在案。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 項及化粧品衛生安全管理法第 10 條第 1 項規定，係屬一行為，依行政罰法第 24 條第 1 項規定，應依法定罰鍰最高額之食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定裁處，乃依同法第 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 111 年 8 月 19 日北市衛食藥字第 1113042946 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 111 年 8 月 24 日送達，訴願人不服，於 111 年 9 月 21 日向本府提起訴願，9 月 30 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……。」

」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。」

化粧品衛生安全管理法第 10 條第 1 項規定：「化粧品之標示、宣傳及廣告內容，不得有虛偽或誇大之情事。」第 20 條第 1 項規定：「違反第十條第一項規定……者，處新臺幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰……。」

行政罰法第 24 條第 1 項規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」

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（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、有下列加權事實者，應按基本罰鍰（A）裁處，再乘以加權倍數作為最終罰鍰額度。	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 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。」

前衛生署食品藥物管理局（下稱前食藥局，已改制為衛福部食藥署）101 年 5 月 30 日 FDA 器字第 1010034507 號函釋：「……所提『公司介紹、創辦團隊、企業理念、成立宗旨、品牌標誌（logo）、商品保證原則、退換貨原則、運送方式及付款方式』等內容，……於虛擬網路社群行銷，如○○、○○、○○等分享心情文章、一則笑話等，若提及特定產品及效能，可使不特定多數人知悉其宣傳之內容，仍應依廣告規定辦理。」

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：訴願人所刊登之系爭廣告為隱藏網頁，僅供對於產品有興趣之「代理（經銷）商」知悉產品用，為特定人士，一般民眾無法隨機瀏覽，非屬可使不特定多數人知悉其宣傳內容之食品廣告，無達到招徠商業利益之效果，僅為內部人員利用後台綁定物流串接超商取貨功能，非民眾看到廣告頁面而自行下單；訴願人委託網路開店平台設計並依其操作方法上架商品和隱藏商品，無預期被搜尋到網址，已將隱藏商品網頁刪除和下架；訴願人以嚴謹的做藥精神開發保

健食品，非一般以行銷話術為主的保健食品廠商，請撤銷原處分。

三、查訴願人於其公司網站刊登如附表所述詞句內容之系爭廣告，經原處分機關審認其中系爭食品廣告涉及誇張、易生誤解，系爭化粧品廣告涉及誇大，有系爭廣告網頁列印畫面影本等附卷可稽，原處分自屬有據。

四、至訴願人主張系爭廣告為隱藏網頁，供特定人使用，一般民眾無法隨機瀏覽及下單云云。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；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；於虛擬網路社群行銷，如○○、○○、○○等分享心情文章、一則笑話等，若提及特定產品及效能，可使不特定多數人知悉其宣傳之內容，仍應依廣告規定辦理；有上開前衛生署 84 年 12 月 30 日、95 年 4 月 13 日及前食藥局 101 年 5 月 30 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；又查系爭廣告刊登系爭食品之品名、廠商名稱、地址、產品照片、產品功效、聯絡電話、優惠價格、網址、營業時間等，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其所述減緩衰老過程、幫助代謝、睡眠及排泄、維護循環健康、增強筋骨、緩解發炎疼痛等功能，核屬認定準則第 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。該廣告網頁既係刊登於訴願人公司網站，且由衛福部食藥署查獲，並無訴願人所稱一般民眾無法隨機瀏覽

之情形，該廣告網頁透過網路使不特定多數人得以閱覽，已達到廣告行銷目的。訴願主張，不足採據。

- (三) 另查系爭食品廣告及系爭化粧品廣告分屬不同品項之產品及不同內容之廣告，各該廣告應屬不同違規行為，而非一行為，自無行政罰法第 24 條第 1 項所規定一行為違反數個行政法上義務規定者應擇一從重處罰之適用，本件依行政罰法第 25 條規定，應分別處罰之，然本件原處分機關卻審認系爭廣告為一行為，依行政罰法第 24 條第 1 項規定，依法定罰鍰最高額之食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項及第 45 條第 1 項規定裁罰，並依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（第 1 次處罰鍰 4 萬元，行為內刊播次數為 1 次 D=1），處訴願人 4 萬元罰鍰（ $A \times B \times C \times D = 40,000 \times 1 \times 1 \times 1 = 40,000$ ），雖有違誤，惟基於不利益變更禁止原則，原處分仍應予維持。

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。

附表

編號	產品名稱	下載日期	刊登網址	違規廣告內容
1	○○	111 年 6 月 20 日	xxxxxx	「.....頭部 腦部損傷 頭暈腦脹.....眼睛 視力模糊.....血管 貧血 血壓增高 血液濃稠...心臟 衰弱無力.....腿部 肌肉萎縮 骨質疏鬆.....肌肉萎縮以及骨骼退化，其他影響包括心血管系統功能減慢、紅血球減少、平衡障礙以及免疫系統衰弱.....早期太空人一旦返回地球時，都是被『抬』出來的.....現在的太空人因有合適營養食物及防範設備，已經改善許多，能自己面帶微笑走出太空艙.....前期太空人所遇到的生理變化不就與我們人體衰老的過程一樣嗎？而太空醫學的發達，證實此衰老過程的生理變化是可以預防與減緩的.....有老人厭食症者，未來衰弱的機率比普通人高出 2.5 倍，失能風險也顯著增加 40%；突顯出缺乏營養的嚴重性.....維生素 B1 能促進腸胃蠕動.....菸鹼素能延長睡眠時間，減少夜間醒來次數.....維生素 B6 和 B12 能幫助形成褪黑激素.....鈣鎂能放鬆肌肉、安定神經，幫助入睡.....維護循環健康：牛磺酸可以強化心肌的收縮力，幫助生命維持；維生素 B6、B12 和葉酸.....預防貧血。泛酸能幫助血液循環暢通，維持膽固醇正常；維生素 B6、B12 和葉酸能清除同半胱胺酸(Homocysteine)在血管的堆積，預防心肌梗塞.....緩解發炎疼痛.....維生素 B1、B6、B12 能緩解神經疼痛；維生素 D3 可改善慢性疼痛；鳳梨酵素消腫抗發炎是止痛藥的天然替代品.....皮膚健康

				B1 預防腳氣病；B2 預防口角炎.....泛酸、鋅和生物素能維持黏膜和毛髮健康；朝鮮薊是素食界的蜆精，給你彩色人生.....自然療法中心.....口服.....服用.....」
2	○○	111 年 6 月 20 日	xxxxx	「.....維持頭皮 pH5-5.5 弱酸性環境.....結合傳統中醫和現代醫學基礎.....防脫抗疏漢方萃取.....活化毛囊.....減少掉髮.....」

訴願審議委員會主任委員 袁 秀 慧（公假）

委員 張 慕 貞（代行）

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 邱 駿 彥

委員 郭 介 恒

委員 李 建 良

委員 宮 文 祥

中華民國 111 年 12 月 19 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）