

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 112 年 12 月 26 日北市衛食藥字第 1123075980 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〔網址：<https://xxxxxxxxxx.xxx.xx/xxxxxxxx/xxxxxx/xxx……>，下載日期：民國（下同）112 年 11 月 13 日〕刊登「○○」食品（下稱系爭食品）之食品廣告，其內容宣稱略以：「……頂標用量芝麻素……食用後 60 分，舒緩壓力 70 %……食用 60 分後，放鬆度+ 53%……能夠舒緩情緒，使人從過度活躍、緊張的感覺漸漸緩和……壓力舒緩 265%……」等詞句（下稱系爭廣告），並佐以未食用及有食用系爭食品放鬆壓力程度差異之示意圖，整體訊息涉及誇張、易生誤解。嗣原處分機關發函通知訴願人陳述意見，經訴願人於 112 年 12 月 20 日以書面陳述意見在案，原處分機關仍審認系爭廣告整體訊息易誤導消費者系爭食品具有所宣稱功效，涉及誇張、易生誤解，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（下稱處理原則）行為時第 2 點及其附表一等規定，以 112 年 12 月 26 日北市衛食藥字第 1123075980 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 112 年 12 月 28 日送達，訴願人不服，於 113 年 1 月 22 日向本府提起訴願，2 月 29 日補充訴願理由，4 月 15 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：在中央為衛生福利主管機關；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。」行為時第 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	$A \times B \times C \times D$ 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(下稱84年12月30日函釋):「……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(下稱95年4月13日函釋):「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。」

前衛生署食品藥物管理局（102 年 7 月 23 日改制為衛生福利部食品藥物管理署，下稱前食藥局）95 年 1 月 2 日衛署食字第 0940071857 號函釋（下稱 95 年 1 月 2 日函釋）：「……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。……。」

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：原處分未逐一認定並具體說明廣告內容究竟如何該當於「誇張」、「易生誤解」等要件，顯理由不備，違反行政程序法第 5 條及第 96 條第 1 項第 2 款規定；倘原處分機關欲達食品安全衛生管理法立法目的，亦得採取行政指導之方式，卻直接作成裁罰處分，又系爭廣告所提到之數據皆標明文獻出處，皆為事實，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，經原處分機關審認系爭廣告整體訊息涉及誇張、易生誤解，有系爭廣告網頁列印畫面、網路疑似違規廣告監控表等影本附卷可稽，原處分自屬有據。

四、至訴願人主張原處分未逐一認定並具體說明廣告內容究竟如何該當於「誇張」、「易生誤解」等要件，顯理由不備；原處分機關未採取行政指導之方式而直接作成處分云云。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；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，以及可連結之網站、網頁、網址等內容，均屬於廣告範疇；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；有上開前衛生署 84 年 12 月 30 日、95 年 4 月 13 日及前食藥局 95 年 1 月 2 日函釋意旨可稽。

- (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。又查系爭廣告刊登系爭食品之品名、廠商名稱、產品照片、產品功效等，藉由傳遞訊息以招徠消費者循線購買，且載有食用系爭食品後能夠舒緩、放鬆壓力、情緒等詞句，並佐以圖示，其整體傳達之訊息，易誤導消費者系爭食品具有上述功能，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生理之功能範圍，堪認系爭廣告已涉及誇張、易生誤解之情事，依法自應受罰。訴願人於網站刊登系爭食品廣告，對於食品安全衛生管理法等相關法令即應主動瞭解及遵循，並對其販售之食品所刊登之廣告文詞應盡其注意義務；系爭廣告違反上開規定，訴願人應予處罰。另原處分業於「處分理由」欄敘明處分之原因，於「事實」欄載明違規時間、刊登網站、產品名稱、涉及誇張、易生誤解詞句，「法律依據」欄載明處分依據之法條內容，已足使訴願人明瞭作成處分之原因事實及理由，符合行政程序法第 5 條及第 96 條第 1 項第 2 款規定；且原處分機關之答辯書亦已詳述原處分所憑之事證及法令依據，是原處分尚無違反明確性原則或有理由不備之違法。又違反食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定而處罰者，並無先勸導或輔導改善，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 項及處理原則行為時第 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 4 萬元罰鍰（ $A \times B \times C \times D = 4 \text{ 萬元} \times 1 \times 1 \times 1 = 4 \text{ 萬元}$ ），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	連	堂	凱
委員	張	慕	貞
委員	王	曼	萍
委員	陳	愛	娥
委員	范	秀	羽
委員	邱	駿	彥

委員 郭 介 恒

委員 宮 文 祥

中 華 民 國 113 年 6 月 20 日

本案依分層負責規定授權人員決行

如對本決定不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟。（臺北高等行政法院地址：臺北市士林區福國路 101 號）