

訴 願 人 ○○○○商務有限公司

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 113 年 4 月 25 日北市衛食藥字第 11330292251 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

一、訴願人於「○○○○」網站〔網址：<https://www.xxxxxxxxxx.xxx.xx/xxxxxxxx/xxxx/xxxx/xxxxxxxx/xxxxx>，下載日期：民國（下同）113 年 1 月 24 日〕刊登「○○」食品（下稱系爭食品）廣告（下稱系爭廣告），內容略以：「……專利二代小分子褐藻醣膠○○通過人體臨床實證……生藥開發……透過『轉譯醫學』學研合作，開發出專利二代小分子褐藻醣膠 xxxxx，近期也將研究成果於國際醫學期刊中發表、人體臨床試驗成效卓越……在重大健康問題病友圈有許多支持者外，也取得近 60 篇的國際文獻及臨床實驗多項肯定……功能也通過人體臨床實證……在大環境變化下，全球人類面臨的健康威脅不停升級……台灣小分子褐藻醣膠發展史……醫學文獻證實褐藻醣膠功效……國際醫學文獻累計近 2000 篇……人體試驗結果發表……國際醫學文獻……○○人體臨床試驗完成……○○二代小分子褐藻醣膠更專注於安全性與活性的提升，此次與醫學中心合作完成的人體臨床試驗除了肯定其安全性，在顯著改善微環境、強化需求者的後天保護力更得到臨床實證。在面對健康問題病後補養之際，能避免危機的再次產生……適合管灌……服用……」案經民眾經由本市陳情系統陳情，原處分機關向○○○○股份有限公司查詢系爭廣告刊登者，經該公司以 113 年 2 月 5 日理周字第 113020501 號函（下稱 113 年 2 月 5 日函）回復系爭廣告係○○聯合國際有限公司（下稱○○公司）所經營之「○○○○○」網站所提供；因○○公司登記地址位於新北市，原處分機關移請新北市政府衛生局辦理；經新北市政府衛生局函請○○公司陳述意見，○○公司回復委託刊播者為訴願人，並提供委刊單等相關資料供核，因訴願人公司登記地址位於本市，新北市政府衛生局乃以 113 年 3 月 13 日新北衛食字第 1130427882 號函移請原處分機關辦理。

二、嗣原處分機關以 113 年 3 月 14 日北市衛食藥字第 11333103971 號函請訴願

人陳述說明，經訴願人以 113 年 3 月 18 日及 113 年 3 月 28 日書面陳述意見；原處分機關復以 113 年 4 月 1 日北市衛食藥字第 1133025452 號函請○○公司陳述說明，經○○公司以 113 年 4 月 12 日書面陳述意見後，原處分機關審認系爭廣告文詞與畫面，廣告整體訊息涉及誇張、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、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 點及其附表二等規定，以 113 年 4 月 25 日北市衛食藥字第 11330292251 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 113 年 4 月 30 日送達，訴願人不服，於 113 年 5 月 3 日向本府提起訴願，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。」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	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				

之參考加權事實(D)	，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。」

97 年 7 月 10 日衛署食字第 0970405158 號函釋（下稱 97 年 7 月 10 日函釋）：「主旨：有關涉及違規食品廣告業者一再利用『授權委託書』，藉以規避行政處分，或增加查察困難度及延宕行政處分時程等處辦疑義，惠請依說明配合辦理……說明：……二、依上開食品衛生管理法第 19 條第 1 項（按：現為食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項）及第 4 項規定觀之，委託刊播廣告者即處分對象，縱委託刊播者之企劃文案係參考他業者授權文案，仍不得據以免責。……」

98 年 10 月 27 日衛署食字第 0980031595 號函釋（下稱 98 年 10 月 27 日函釋）：「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。另，產品宣傳內容如能達到對大眾宣傳之效果，即構成廣告行為……只要內容涉及違規，即屬違規廣告行為。」

前行政院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）99 年 11 月 4 日 FDA 消字第 0990066977 號函釋（下稱 99 年 11 月 4 日函釋）：「委託刊播違規廣告者即『實施違反行政法上義務行為』者，縱委託刊播者提具『授權委託書』，仍不得據以免責，……應以媒體業者提供之委託刊播者為處分主體。」

101 年 7 月 12 日 FDA 消字第 1010044297 號函釋（下稱 101 年 7 月 12 日函釋）：「……廣告行為之構成係可使不特定多數人知悉其宣傳內容……以食品衛生管理法第 19 條（按：現為食品安全衛生管理法第 28 條）……規定，係

任何人均應遵守之義務，並未以刊播廣告須以該產品販售為目的作為要件。」

衛生福利部食品藥物管理署 107 年 12 月 19 日 FDA 企字第 1079038704 號函釋（下稱 107 年 12 月 19 日函釋）：「……委託刊播違規廣告者即『實施違反行政法上義務行為』者，故縱提具『授權經銷抑或委託合約』等授權契約，亦不得據以免責……。」

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、本件訴願理由略以：訴願人為專業廣告媒體採購公司，協助客戶向媒體進行廣告媒體採購，非實際刊播者；請撤銷原處分。

三、查訴願人於「○○○○」網站刊登如事實欄所述內容涉及誇張、易生誤解之系爭廣告，有網路疑似違規廣告監控表、○○○○股份有限公司 113 年 2 月 5 日函、○○公司 113 年 2 月 29 日及 112 年 4 月 12 日函、報價委刊單及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、至訴願人主張其非實際刊播者云云。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；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作綜合研判，產品宣傳內容如能達到對大眾宣傳之效果，即構成廣告行為，只要內容涉及違規，即屬違規廣告行為；廣告行為之構成係可使不特定多數人知悉其宣傳內容，並未以刊播廣告須以該產品販售為目的作要件；有上開前衛生署 84 年 12 月 30 日、98 年 10 月 27 日及前食藥局 101 年 7 月 12 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；次查系爭廣告刊登系爭食品之品名、照片

及產品功效等，使消費者獲知系爭產品相關訊息進而吸引消費者循線購買，足資招徠商業利益之目的，自屬食品廣告；且載有如事實欄所述詞句，其整體傳達之訊息，易誤導消費者食用系爭食品可達改善生理機能效果，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。

(三) 復依前衛生署 97 年 7 月 10 日、前食藥局 99 年 11 月 4 日及衛生福利部食品藥物管理署 107 年 12 月 19 日函釋意旨，委託刊播廣告者為實施違反行政法上義務行為者，即為處分對象，縱提具授權委託書，仍不得據以免責。本件經原處分機關查認系爭廣告係由訴願人委託刊登，有 113 年 1 月 24 日違規廣告監測查報表、○○○○股份有限公司 113 年 2 月 5 日函、○○○公司 113 年 2 月 29 日、113 年 4 月 12 日函及報價委刊單等影本附卷可稽。是本件原處分機關依上開函釋意旨審認訴願人於系爭網站刊登涉及誇張易生誤解之廣告，為本件違規行為之行為人，據以裁處訴願人，並無違誤。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、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），處訴願人法定最低額 4 萬元罰鍰（ $A \times B \times C \times D = 4 \text{ 萬} \times 1 \times 1 \times 1 = 4 \text{ 萬}$ ），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 盛 子 龍
委員 洪 偉 勝
委員 范 秀 羽
委員 邱 駿 彥

中 華 民 國 113 年 7 月 5 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）

