

訴 願 人 ○○○○○○○○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 5 月 17 日北市衛食藥字第 1133118612 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

原處分機關依民眾反映，查得訴願人分別於○○網站及其官網刊登如附表所示「○○」食品（下稱系爭食品）廣告（下合稱系爭廣告），經以民國（下同）113 年 4 月 19 日北市衛食藥字第 1133029068 號函請訴願人陳述意見，經訴願人書面陳述意見。嗣原處分機關就系爭廣告是否違反食品安全衛生管理法相關規定函請衛生福利部食品藥物管理署（下稱食藥署）釋示，經該署以 113 年 5 月 10 日 FDA 企字第 1139032631 號函釋（下稱 113 年 5 月 10 日函釋）回復在案。原處分機關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第 2 點及其附表一等規定，以 113 年 5 月 17 日北市衛食藥字第 1133118612 號裁處書（下稱原處分）處訴願人新臺幣（下同）5 萬元罰鍰。原處分於 113 年 5 月 21 日送達，訴願人不服，於 113 年 6 月 14 日向本府提起訴願，6 月 17 日補充訴願資料，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	過失(含有認識過失或無認識過失)：B=1  .....				

性加權 (B)	<p>註：</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>……</p>
違害程度加權 (C)	<p>一、加權倍數為 <math>C=1+C1+C2</math>。</p> <p>二、單則違規廣告之違害程度應考慮下列情狀：</p> <p>(一)於全國性電視頻道或購物頻道播送，播送總時間 60 秒以上。</p> <p>(二)聘請專業人士（機構）或知名公眾人物薦證或代言；內容刊播產品使用前後比較圖、人體器官組織示意圖或誇張科學數據。</p> <p>三、加權說明如下：</p> <p>(一)未具前項(一)所列情形者： <math>C1=0</math>；具前項(一)所列情形者： <math>C1=1</math>。</p> <p>(二)未具前項(二)所列情形者： <math>C2=0</math>；具前項(二)所列情形之一者： <math>C2=1</math>。</p>
其他作為罰鍰裁量之參考加權事實 (D)	<p>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，其加權倍數不得小於 1。其有加權者，應於裁罰之處分文書中明確且詳細記載加權之基礎事實及加權之理由。</p>
最終罰鍰額度計算方式	<p><math>A \times B \times C \times D</math> 元</p>
備註	<p>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。</p>

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。」

食藥署 113 年 5 月 10 日 FDA 企字第 1139032631 號函釋：「主旨：有關網路刊載『○○』等 2 則食品廣告涉違規案……說明：……三、據貴局來函及隨函檢附資料所示，旨揭廣告述及『……光保護策略……植物進化出多種保護強光照射的策略……光保護協同作用……幫助抵禦高能量光……烈陽曝曬下，當太陽的光能大於光合作用所需，過多的光能在植物細胞內遊走，產生各種壞的活性氧攻擊，對自身造成不好的影響……光保護協同作用……強光防禦機制-『補光複合體 LHC（新黃素）』……具『光保護作用』，將過多的光能發散掉，保護植物不因強光受損……在烈陽強光不利條件下，植物體內會自然增加保護性維生素 E，抵禦不利的強光……面對 3C 及強光 你需要更全面的營養素防護……（葉黃素、玉米黃素）3C、強光阻擋關鍵成分……保護防禦……』等詞句，整體表現易使消費者誤解，涉嫌違反食安法第 28 條規定。請貴局依相關事證，逕依權責酌辦。……」

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：依司法院釋字第 623 號解釋意旨，憲法第 11 條保障人民之言論自由，乃在保障意見之自由流通，使人民有取得充分資訊及自我實現之機會，包括政治、學術、宗教及商業言論等，並依其性質而有不同之保護範疇及限制之準則；商業言論所提供之訊息，內容為真實，無誤導性，以合法交易為目的而有助於消費大眾作出經濟上之合理抉擇者，應受憲法言論自由之保障，系爭廣告均符合食品安全衛生管理法第 28 條規範，亦遵守認定準則，系爭廣告無違反上述法規至明；依食藥署 113 年 5 月 10 日函釋，訴願人僅 1 則廣告內容涉嫌違規，另 1 則廣告並未提及有違規情事，原處分機關卻據以認定 2 件廣告違規，顯見疏失，原處分應予撤銷。

三、查訴願人分別於○○網站及官網刊登如事實欄及附表所述內容涉及誇張、易生誤

解之系爭廣告，有系爭廣告網頁列印畫面及食藥署 113 年 5 月 10 日函釋等影本附卷可稽，原處分自屬有據。

四、至訴願人主張依司法院釋字第 623 號解釋意旨，憲法第 11 條保障人民之言論自由，商業言論所提供之訊息，內容為真實，無誤導性，以合法交易為目的而有助於消費大眾作出經濟上之合理抉擇者，應受憲法言論自由之保障；系爭廣告均符合食品安全衛生管理法第 28 條規範，亦遵守認定準則，系爭廣告無違反上述法規至明；依食藥署 113 年 5 月 10 日函釋，訴願人僅 1 則廣告內容涉嫌違規，另 1 則廣告並未提及有違規情事，原處分機關卻據以認定 2 件廣告違規，顯見疏失云云。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認定準則以資遵循，其第 3 條、第 4 條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；食品廣告內容有無涉及不實、誇張、易生誤解之認定，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。復按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；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；於虛擬網路社群行銷，如 xxxxxxxx、xxxx、xxxx 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；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、產地、價格、購物車、Q&A 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達到「光保護作用」，將過多的光能發散掉、抵禦不利的強光、強光阻擋關鍵成分、保護防禦、直達焦點、潤澤守護等功效。原處分機關並以 113 年 6 月 25 日北市衛食藥字第 1133127542 號函附訴願

答辯書說明略以：「……訴願人辯稱另一則廣告並未提及有違規之情事，然經原處分機關認定涉有保護眼睛意涵亦有誇張易生誤解之情形……」是系爭廣告核屬認定準則第 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。又憲法之保障並非絕對，立法者於符合憲法第 23 條規定意旨之範圍內，得以法律明確規定對之予以適當之限制，亦有司法院釋字第 577 號及第 623 號解釋意旨可資參照。是以，食品之宣傳、標示或廣告，因與國民健康有重大關係，基於公共利益之維護，訂有食品安全衛生管理法加以規範，不得有不實、誇張、易生誤解或宣稱醫療效能之情形，以維護國人健康與消費者權益，為增進公共利益所必要，與憲法第 11 條保障人民言論自由無違。訴願人主張系爭廣告受憲法第 11 條言論自由之保障，核係誤解法令及司法院釋字第 623 號解釋，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（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，每增加 1 次增加加權倍數 0.25，共 2 件廣告，D=1+0.25×1=1.25），處訴願人 5 萬元罰鍰（A×B×C×D=40,000×1×1×1.25=50,000），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。

附表

編號	產品名稱	下載日期	刊登網址	違規廣告內容
1	○○○○○	113 年 3 月 25 日	<a href="https://www.xxxxxxxxx.xxx/xxxxxxxxxx.xx/xxxxx/">https://www.xxxxxxxxx.xxx/xxxxxxxxxx.xx/xxxxx/</a>	「……守護視界必備神品……」
2	○○○○○	113 年 3 月 25 日	<a href="https://www.xxxxxxxxxxxx.xxx.xx/xxxxxxxx/xxxxxxx_xxxxxx_xxxxxxs">https://www.xxxxxxxxxxxx.xxx.xx/xxxxxxxx/xxxxxxx_xxxxxx_xxxxxxs</a>	「……光保護策略……潤澤呵護……潤澤呵護……感受全新的清澈好選擇……」

				<p>光保護策略 .....植物進化出多種保護強光照射的策略..... 捕光複合體（LHC） .....光保護協同作用 .....捕光複合體 LHC.....幫助抵禦高能量光..... 烈陽曝曬下，當太陽的光能大於光合作用所需，過多的光能在植物細胞內遊走，產生各種壞的活性氧攻擊，對自身造成不好的影響..... 補光複合體（LHC）..... 光保護協同作用..... 強光防禦機制-『補光複合體 LHC（新黃素）』 .....具『光保護作用』，將過多的光能發散掉，保護植物不因強光受損..... 在烈陽強光不利條件下，植</p>
--	--	--	--	---

				<p>物體內會自然增加保護性維生素 E，抵禦不利的強光 ..... 面對 3C 及強光 你需要更全面的營養素防護..... (葉黃素、玉米黃素) 3C、強光阻擋關鍵成分 .....防護機能比例組合 .....保護防禦.....直達焦點 潤澤守護.....常使用 3C.....有時戶外活動 日曬劇烈戴墨鏡或太過專注緊盯螢幕，都沒辦法 好好休息 .....需要經常緊盯螢幕、長時間使用電腦、頻繁使用 3C 產品 .....潤澤呵護.....」</p>
--	--	--	--	--

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 范 秀 羽

委員 郭 介 恒

中 華 民 國 113 年 8 月 22 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）