

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 114 年 9 月 4 日北市衛食藥字第 1143129443 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 90 日內另為處分。

事 實

訴願人於網站〔網址：<https://xxxxxx./xxxxxx/xxxxxx>，下載日期：民國（下同）114 年 5 月 26 日，下稱系爭網站〕刊登如附表所示內容之「xxxxxx○○○○○」食品（下稱系爭食品）廣告（下稱系爭廣告），經基隆市衛生局查獲上開情事，因訴願人公司登記地址在本市，該局乃移由原處分機關處理。嗣原處分機關以 114 年 6 月 3 日北市衛食藥字第 1143101975 號函通知訴願人於 114 年 6 月 11 日前提出書面陳述說明，該函於 114 年 6 月 4 日送達，惟訴願人屆期未陳述意見，原處分機關審認系爭廣告整體表現涉及宣稱醫療效能，違反食品安全衛生管理法第 28 條第 2 項規定，並審酌訴願人係屬第 3 次違規（前 2 次分別經原處分機關以 113 年 12 月 26 日北市衛食藥字第 1133170956 號、114 年 3 月 31 日北市衛食藥字第 1143081275 號裁處書裁處在案），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 點及其附表二等規定，以 114 年 9 月 4 日北市衛食藥字第 1143129443 號裁處書（下稱原處分），處訴願人新臺幣（下同）80 萬元罰鍰。原處分於 114 年 9 月 8 日送達，訴願人不服，於 114 年 10 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：在中央為衛生福利主管機關；在直轄市為直轄市政府……。」第 28 條第 2 項、第 4 項規定：「食品不得為醫療效能之標示、宣傳或廣告。」「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……第二項規定者，處新臺幣六十萬元以上五百萬元以下罰鍰；再次違反者，並得命其

歇業、停業一定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事項，或食品業者之登錄；經廢止登錄者，一年內不得再申請重新登錄。」

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 5 條規定：「本法第二十八條第二項食品之標示、宣傳或廣告，表述內容有下列情形之一者，認定為涉及醫療效能：一、涉及預防、改善、減輕、診斷或治療疾病、疾病症候群或症狀。二、涉及減輕或降低導致疾病有關之體內成分。三、涉及中藥材效能。」

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……第二十八條第二項規定如附表二。……」

附表二 違反食品安全衛生管理法第二十八條第二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 2 項	本法第 45 條第 1 項	食品為醫療效能之廣告。	處新臺幣 60 萬元以上 500 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 60 萬元。 (二) 2 次：新臺幣 70 萬元。 (三) 3 次：新臺幣 80 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	過失(含有認識過失或無認識過失): B=1				

性加權 (B)	……
違害程度加權 (C)	廣告整體表現易引起民眾錯誤認知：C=1 ……
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。」

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：食品安全衛生管理法第 28 條第 4 項授權訂定之認定準則

已於 108 年 6 月 26 日廢止，原處分未具體說明本案如何依現行認定準則而逕以抽象概念認定，有理由不備與裁量瑕疵之虞；商業言論中之真實且不致誤導之資訊，為助消費者作出合理經濟抉擇，受憲法第 11 條保障，對其限制需符合憲法第 23 條之比例審查；本件為廣告文字爭議，未造成具體公共衛生損害，訴願人並表明即刻下架與修正之意願，應優先以命限期改正，裁處 80 萬元高額罰鍰，與主觀惡性及危害程度恐不相當；請撤銷原處分。

三、查訴願人於系爭網站刊登如事實欄所述內容之系爭廣告，內容涉及宣稱醫療效能，有網路疑似違規廣告監控表、系爭廣告網頁畫面列印等影本附卷可稽。

四、至訴願人主張食品安全衛生管理法第 28 條第 4 項授權訂定之認定準則已於 108 年 6 月 26 日廢止，若原處分未具體說明本案如何依現行認定準則而逕以抽象概念認定，有理由不備與裁量瑕疵之虞；商業言論中之真實且不致誤導之資訊，為助消費者作出合理經濟抉擇，受憲法第 11 條保障，對其限制需符合憲法第 23 條之比例審查；本件為廣告文字爭議，未造成具體公共衛生損害，應優先以命限期改正，裁處 80 萬元高額罰鍰，與主觀惡性及危害程度恐不相當云云：

(一) 按食品安全衛生管理法第 28 條第 2 項規定，食品不得為醫療效能之標示、宣傳或廣告；違反者，依同法第 45 條第 1 項規定，處 60 萬元以上 500 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 5 條規定，涉及預防、改善、減輕、診斷或治療疾病、疾病症候群或症狀、減輕或降低導致疾病有關之體內成分等之廣告內容，應認定涉及醫療效能；食品廣告內容有無宣傳醫療效能之認定，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。又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；有前衛生署 84 年 12 月 30 日及 95 年 4 月 13 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，其廣告或標示不得宣稱有醫療效能；系爭廣告刊登系爭食品品名、產品介紹、價格、功效、廠商名稱、客服專線等，藉由傳遞訊息以招徠消費者循線購買。次查訴願人曾於網址：(1) https://xxx.xxxxxxxxx.xx/xxxxxxx/xxxxxxx_xx_x (下載日期：113 年 10 月 22 日) 及 (2) <https://xxxxxx.xx/xxxxxxx/xxxxxxx> (下載日期：114 年 1 月 16 日) 刊登系爭食品之廣告，其間，經原處分機關以 113 年 12 月 12 日北市衛食藥字第 1133166450 號函詢衛生福

利部食品藥物管理署（下稱食藥署），經該署以 113 年 12 月 24 日 FDA 企字第 1139090974 號函釋（下稱 113 年 12 月 24 日函釋）回復略以：「……說明：……三、就貴局來函所詢之廣告內容述及『……能吸附並溶解油脂與膽固醇……』、『……總膽固醇……-42.6%……壞膽固醇……-35.1%……脂質代謝改善……降低膽固醇水平……總膽固醇 200-->115……壞膽固醇 150-->97……』、『……增加血清素……』、『……能促使體內分泌大量的脂聯素……而脂聯素是抑制體脂肪形成的瘦身荷爾蒙，可以降低體脂肪、膽固醇……』、『……增加胰島素敏感度，穩定血糖，降低糖尿病風險……降低膽固醇……』、『……達到產生飽足感作用、分泌抑制食慾激素……』、『……能調控肝臟脂肪的代謝，刺激小腸分泌出 GLP-1……幫助血糖平穩及脂肪燃燒……好菌多，次級膽酸足夠……』、『……肝臟代謝脂肪效率佳……血糖平衡……穩定血糖的激素充足……』等詞句，整體表現恐易使消費者誤解，前述產品廣告內容之整體表現影射『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』第 5 條所列情形，涉嫌違反食安法第 28 條第 2 項規定……」原處分機關爰審認訴願人違反食品安全衛生管理法第 28 條第 2 項規定，乃依同法第 45 條第 1 項規定，分別以 113 年 12 月 26 日北市衛食藥字第 1133170956 號及 114 年 3 月 31 日北市衛食藥字第 1143081275 號裁處書對訴願人裁處在案。本次原處分機關依基隆市衛生局函送資料查得系爭廣告，依上開食藥署 113 年 12 月 24 日函釋意旨，綜合系爭廣告整體傳達之訊息，已足以使消費者誤認系爭食品具降低糖尿病風險、降低總膽固醇及壞膽固醇、降低體脂肪、增加胰島素敏感度、穩定血糖、調控肝臟脂肪的代謝等效能，易使一般民眾誤以為食用系爭食品可取代醫療專業診治，核屬認定準則第 5 條第 1 款、第 2 款所定涉及預防、改善、減輕、診斷或治療疾病、涉及減輕或降低導致疾病有關之體內成分等範圍。系爭廣告內容涉及宣稱醫療效能，違反食品安全衛生管理法第 28 條第 2 項規定，堪予認定，依法自應受罰。

- (三) 次查認定準則係於 108 年 6 月 12 日由衛生福利部訂定發布，嗣分別於 109 年 8 月 4 日、110 年 5 月 24 日及 113 年 5 月 8 日修正發布部分條文，並未廢止或停止適用；訴願主張，容有誤解。再查原處分業於「事實」欄載明系爭廣告下載時間、刊登網站、產品名稱、涉及醫療效能詞句，「法律依據」欄載明處分依據之法條內容及「處分理由」欄敘明處分原因，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，是原處分尚無違反明確性原則或有理由不備之違法

。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，應有誤解，不足採據。又違反食品安全衛生管理法第 28 條第 2 項而依同法第 45 條第 1 項規定處罰者，並無規定應先命限期改善始得裁罰之規定。訴願主張，不足採據。

(四) 惟就本件原處分機關認定訴願人係第 3 次違規一節，經洽原處分機關據表示，係因自本次查獲違規日（即廣告下載日 114 年 5 月 26 日）往前回溯 1 年，查得訴願人前因就相同食品之廣告違反食品安全衛生管理法第 28 條第 2 項規定，經原處分機關 113 年 12 月 26 日北市衛食藥字第 1133170956 號（查獲違規日為 113 年 10 月 22 日）、114 年 3 月 31 日北市衛食藥字第 1143081275 號（查獲違規日為 114 年 1 月 16 日）裁處書裁處在案，爰認本件係第 3 次違規，依同法第 45 條第 1 項及處理原則第 2 點附表二所定額度，處 80 萬元罰鍰。然查處理原則第 2 點附表二規定略以：「…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。……」並未規定違規次數之累計限於對相同產品所為之廣告，且明定係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，而非自本次違規查獲日往前回溯 1 年累計次數。復依卷附資料所示，訴願人前因刊登「○○○○○○○○」食品廣告涉及醫療效能，違反食品安全衛生管理法第 28 條第 2 項規定，經原處分機關以 113 年 1 月 29 日北市衛食藥字第 1123065893 號裁處書處 60 萬元罰鍰（查獲違規日為 112 年 11 月 10 日）在案，本件原處分機關並未審酌上開查獲違規日 1 年後（即 113 年 11 月 10 日後）始查獲之違規案件應重新起算違規次數。則原處分機關就本件所為違規次數累計方式，是否符合處理原則第 2 點附表二規定意旨？事涉處理原則第 2 點附表二規定之解釋與適用，影響本件罰鍰額度之認定，應由原處分機關報請中央主管機關釋示釐清確認後，再予核處。從而，為求原處分正確適法，應將原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 90 日內另為處分。

五、綜上論結，本件訴願為有理由，依訴願法第 81 條，決定如主文。

附表

違規廣告內容

違規廣告內容

「.....瘦大腦.....不容易產生進食衝動!.....胖大腦.....發出飢餓信號引誘進食!.....肥胖遺傳學專家.....胖不是因為意志力不夠是大腦無法釋放出飽足感導致吃進過多食物.....科學減肥.....改變胖大腦信號(佐以腦圖).....身體機轉纖體.....閃電燃脂.....減少 34%食物攝取.....吸走 33%多餘油脂.....阻斷 66%澱粉吸收.....先抑制大腦的超量攝取同時過濾肥胖因子.....輕鬆達到熱量赤字.....超量攝取 OUT!.....抑制 34%食慾.....讓大腦跟你說『飽了』.....藤黃果的 HCA 可以提高血清素, 影響大腦下視丘傳達飽足信號達到減少進食慾望.....非洲芒果籽含瘦體素能刺激大腦的飽食中樞達到抑制食慾效果.....藤黃果-34%食物攝取.....非洲芒果籽改善體內瘦素水平.....卡路里攝取-34%.....瘦素阻抗瘦不下來.....瘦素達到水平.....贅肉從此不再囂張.....阻斷吸收.....燃燒脂肪.....養成易瘦體質.....9 大殲滅力度完美捕捉肥胖因子.....吸走多餘油脂.....能和帶負電的油脂及膽固醇正負相吸, 直接排出體外.....總膽固醇→42.6%.....壞膽固醇→35.1%.....總膽固醇 200→115 壞膽固醇 150→97.....脂質代謝改善降低膽固醇水平.....阻斷吸收 66%米麵澱粉.....阻斷澱粉吸收.....天然澱粉酶抑制劑, 能抑制澱粉轉成小分子糖類與脂肪.....多餘澱粉轉化脂肪.....白腎豆阻斷澱粉吸收達 66%.....抑制吸收↓66%澱粉、碳水化合物.....體重-2.93 公斤.....腰圍-2.93 公分.....50%脂肪 OUT!.....干擾脂肪合成.....瘦身寵兒, 內涵 HCA, 能干擾澱粉和糖份合成脂肪酸, 減少脂肪堆積體內.....減少↓50%脂肪形成.....尿中脂肪謝排泄↑32%(佐以腎圖).....降低贅肉囤積.....能提高胰島素敏感度, 讓血液中葡萄糖快速進入細胞代謝成能量並減少脂肪堆積.....胰島素敏感↑細胞門開的更大!不會有多餘葡萄糖轉成脂肪儲存.....葡萄糖處理率 38%↑.....皮下脂肪↓20%.....6.3 體脂 %OUT.....10 週有感下降.....能促使體內分泌脂聯素是抑制體脂肪形成的瘦身荷爾蒙, 可以降低體脂肪、膽固醇, 又能加速新陳代謝.....脂聯素濃度與體脂率呈負相關 脂聯素濃度越高, 體脂率越低.....脂聯素濃度高, 可以增加胰島素敏感度, 穩定血糖, 降低糖尿病風險.....高濃度的脂聯素已被證實有利於抑制脂肪細胞倍增.....燃燒脂肪.....不動也能瘦 7%.....透過刺激交感神經系統, 直接作用於脂肪細胞, 使脂肪分解釋放成能量消耗.....刺激白色脂肪 褐變燃脂.....白色脂肪→米色脂肪→棕色脂肪.....燃燒脂肪.....42%贅肉 CUT.....增加瘦身荷爾蒙.....能刺激脂肪細胞分解、增加瘦身關鍵荷爾蒙-脂聯素分泌 提升代謝.....提升『脂聯素』的好處.....體脂率↓.....脂肪酸利用率↑.....脂肪細胞分裂及倍增↓.....抑制 38.5%脂肪形成.....提升↑42%脂聯素分泌.....脂肪細胞縮小 38.5%.....42%脂聯素濃度提升.....燃燒脂肪.....17%燃脂 UP.....活化體內的激瘦基因『乙醯化酶』可以增加脂肪代謝.....腰圍-3.4cm.....燃脂率↑17%.....養成易瘦體質.....培養好菌改善腸道環境.....分泌抑制食慾激素.....腸道細菌消化了益生元後, 會產生短鏈脂肪酸, 刺激脂肪細胞與腸道細胞分泌『能抑制食慾並增加能量消耗的』激素.....腸道菌多元.....短鍊脂肪酸足夠.....抑制食慾的激素增加.....適時產生飽足感.....腸道菌壞菌多.....短鍊脂肪酸不足.....抑制食慾的激素減少.....想吃更多東西.....自主促進脂肪燃燒.....腸道菌會將初級膽酸分解成次級膽酸能調控肝臟脂肪的代謝, 刺激小腸分泌出 GLP-1, 幫助血糖平穩及脂肪燃燒.....好菌多, 次級膽酸足夠→脂肪燃燒.....血糖平穩.....肝臟代謝脂肪效率佳.....穩定血糖的激素充足.....保濕因子 NMF 不足難保持水潤細胞排列距離不一致.....保濕因子 NMF 足夠緊密支撐肌膚細胞規則排列.....放大你的燃脂效果.....開啟阻斷效果.....一盒吃完瘦了 3 公斤.....吃了 3 星期就掉了 2 公斤多.....小腹真的有削平.....抑制食

慾.....阻斷吸收.....燃燒脂肪.....養成易瘦體質.....減少 34%食物攝取.....吸走 33%多餘油脂.....阻斷 66%澱粉吸收.....干擾 50%脂肪合成.....變瘦.....擁有一個瘦子腦用身體機轉加倍燃脂效率.....」

訴願審議委員會主任委員 連 堂 凱（公出）
委員 張 慕 貞（代行）
委員 陳 愛 娥
委員 邱 駿 彥
委員 李 瑞 敏
委員 陳 衍 任
委員 陳 佩 慶
委員 邱 子 庭
委員 陳 陽 升

中 華 民 國 114 年 12 月 29 日

本案依分層負責規定授權人員決行