

臺北市政府 94.11.24. 府訴字第 0 九四二七三二三四 0 0 號訴願決定書

訴 願 人：○○股份有限公司

代 表 人：○○○

訴 願 代 理 人：○○○律師

原 處 分 機 關：臺北市政府衛生局

訴願人因違反食品衛生管理法事件，不服原處分機關 94 年 6 月 9 日北市衛藥食字第 09434063700 號行政處分書，提起訴願，本府依法決定如下：

### 主 文

訴願駁回。

### 事 實

緣訴願人販售「○○」食品，於網路（網址： xxxxx..... ）刊登載有「.....經常食用發芽玄米的人－‘排便順暢了’‘氣色變漂亮了’‘肥胖減少了’‘精神及反應比以前敏銳了’‘體質變好了’.....多於一般白米 10 倍的  $\gamma$ －伽馬丁胺酪酸（GABA） 1.....攝取 GABA 將有助於促進腦部血液流通，增加氧氣供給，鎮定神經。2. GABA 有助於抑制中性脂肪堆積。3. 有助於降血壓，強化腎臟和肝臟機能。.....豐富的.....Inositol（ IP6）－六磷酸肌醇：.....有助預防血糖值上升，抑制癌細胞生長，是維持心血管及神經（經）系統健康的重要元素。.....符合低胰導（島）素飲食原則：.....發芽玄米飯 GI 值只有 51，少了 40%，讓你健康又享瘦。.....」等詞句之廣告，案經嘉義縣衛生局查獲後，以 94 年 5 月 4 日嘉衛藥食字第 0940007579 號函檢附系爭廣告移請原處分機關處理。原處分機關於 94 年 6 月 1 日訪談受訴願人委託之○○○，並當場製作調查紀錄表。嗣原處分機關審認訴願人之系爭食品廣告整體所傳達消費者之訊息，涉及誇張及易生誤解，已違反食品衛生管理法第 19 條第 1 項規定，乃依同法第 32 條第 1 項規定，以 94 年 6 月 9 日北市衛藥食字第 09434063700 號行政處分書，處以訴願人新臺幣 3 萬元罰鍰，並命違規廣告立即停止刊登。訴願人不服，於 94 年 7 月 7 日向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府。

### 理 由

一、按食品衛生管理法第 9 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院衛生署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第 19 條規定：「對於食品、食品添加物或食品用洗潔劑所為之標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。食品不得為醫療效能之標示、宣傳或廣告。.....」第 32 條第 1 項規定：「違反第 19 條第 1 項規定者，處新臺幣 3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰；違反同條第 2 項規定者，處新臺幣

20 萬元以上 1 百萬元以下罰鍰； 1 年內再次違反者，並得廢止其營業或工廠登記證照；對其違規廣告，並得按次連續處罰至其停止刊播為止。」

行政院衛生署（以下簡稱衛生署）86 年 3 月 3 日衛署食字第 86003925 號函釋：「……二、對於食品之宣傳或廣告，如有違反食品衛生管理法第 20 條規定（現行第 19 條）情形時，應依同法第 33 條第 2 款（現行第 32 條）規定加以處罰，而此項處罰應按其違規行為數，一行為一罰，至於是否同一產品，則非所問。即使為同一產品，但有多數之違規廣告行為時，仍應分別處罰。」

94 年 3 月 31 日衛署食字第 0940402395 號函修定之食品廣告標示詞句涉及誇張易生誤解或醫療效能之認定表：「……一、詞句涉及醫療效能：（一）宣稱預防、改善、減輕、診斷或治療疾病或特定生理情形：例句：……降血壓。……二、詞句未涉及醫療效能但涉及誇張或易生誤解：……（一）涉及生理功能者：……」

臺北市政府 94 年 2 月 24 日府衛企字第 09404404400 號公告：「主旨：公告修正本府 90 年

8 月 23 日府秘二字第 9010798100 號公告有關本府主管衛生業務委任事項，自即日起生效。……公告事項：修正後本府 90 年 8 月 23 日府秘二字第 9010798100 號公告略以：『

..

....六、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。……』」

## 二、本件訴願理由略以：

- （一）系爭網路廣告內容與原處分機關 93 年 4 月 13 日北市衛七字第 09332476900 號行政處分書所載查獲之廣告單張內容同一，只是查獲機關及廣告內容所附之標的物不同，但處分之標的同一則無可置疑。訴願人所受處分所依憑之法律皆為食品衛生管理法，是本案 2 次處分係同一構成要件之 2 次重複處分，故應適用一事不兩罰原則。
- （二）本案之 2 次行政處分，所處分之內容均係同一，僅係所發現之時間不同，就前次處分查獲單張，訴願人早已將相關廣告單張回收並繳納罰鍰，可謂行政處分之目的已達，後續清除網頁內容部分，屬於廣告回收部分，原處分機關並未對於訴願人處理不足之部分，予以行政指導或必要之協助，而對於處罰之後續需訴願人配合事項，行政機關本應基於職權加以必要之行政指導與協助，並非基於消極不作為之地位，嗣後再予以積極處罰，已違反行政程序法第 8 條誠實信用原則規定。
- （三）原處分機關認定裁罰標準之衛生署食品廣告標示詞句涉及誇張易生誤解或醫療效能之認定表，未說明判斷之標準與依據何在；內容指涉廣泛，有違法律明確性原則。蓋法律內容指涉不得過於廣泛而流於恣意，應有具體而明確之例示，方不違法律明確性原則。以該認定表觀之，就憑以處分訴願人部分，內容過於廣泛，且並未給予行政機關

權限上之限制，亦未如同該認定表涉及醫療效能認定標準般清楚而得以使人明白，故原處分機關憑以處罰之規定，有違反行政程序法第 5 條明確性原則之規定。

(四) 系爭處分既違反一事不兩罰原則及明確性原則，應依訴願法第 93 條第 2 項規定停止執行。

三、卷查本件訴願人刊登如事實欄所述之違規廣告之事實，有嘉義縣衛生局 94 年 5 月 4 日嘉衛藥食字第 0940007579 號函及所附系爭廣告、原處分機關 94 年 6 月 1 日訪談受訴願人委託之○○○之調查紀錄表等影本附卷可稽，原處分自屬有據。按食品衛生管理法第 19 條第 1 項規定，對於食品、食品添加物或食品用洗潔劑所為之標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。而其得使用及不得使用之詞句，於前揭衛生署 94 年 3 月 31 日衛署食字第 0940402395 號函修訂之食品廣告標示詞句涉及誇張易生誤解或醫療效能之認定表已有例句。又是否涉有不實、誇張或易生誤解之情形，應就其整體所傳達之訊息觀察之，非僅拘泥於該文字本身。查本件訴願人刊登系爭食品廣告，其內容影射食用系爭產品具有促進腦部血液流通、鎮定神經、抑制中性脂肪堆積、降血壓、強化腎臟和肝臟機能、預防血糖值上升、抑制癌細胞生長等功效，內容整體所傳達消費者之訊息，業已涉及誇張及易生誤解之情形，顯已違反前揭食品衛生管理法第 19 條規定，是訴願人違規事證明確，洵堪認定。

四、至訴願人主張原處分機關違反一事不二罰原則、誠信原則等情。按所謂「一事不二罰」原則，係指行為人之一違法行為既已受到處罰後，即禁止同一行為再行予以處罰，或禁止一行為受到重複處罰而言。本件原處分機關所處罰者，為訴願人於網路（網址：xxx.xx.....）刊登「○○」違規廣告之違規行為，而查原處分機關 93 年 4 月 13 日北市衛七字第 09332476900 號行政處分書所處罰者，為訴願人於廣告宣傳單張刊登違規廣告之違規行為，核屬不同之違規行為，自應分別處罰。訴願人就此主張，尚難遽採為對其有利之認定。又訴願人確有違反食品衛生管理法第 19 條第 1 項之違規行為，依法即應處罰，原處分機關據以處訴願人罰鍰，尚難認原處分機關有違反行政程序法第 8 條規定之誠實信用原則情事。

五、至訴願人主張違反明確性原則乙節。查行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定；行政規則包括上級機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。行政程序法第 159 條第 1 項及第 2 項第 2 款分別定有明文。又主管機關基於職權因執行特定法律之規定，得為必要之釋示，以供本機關或下級機關所屬公務員行使職權時之依據，司法院釋字第 407 號著有解釋。是立法者雖在法律中以不確定之法律概念加以規定，而主管機關基於執行法律之職權，就此等概念，自得訂定必要之解釋性行政規則，以為行使職權、認定事實、適用

法律之準據。食品衛生管理法乃管理食品衛生安全及品質，維護國民健康之衛生法規，由於社會及經濟之變化演進，立法者對於食品之標示、宣傳或廣告內容是否涉及違規，無從針對各類食品之標示、宣傳或廣告一一規範。因此，立法者即於食品衛生管理法第 19 條第 1 項以「不實、誇張或易生誤解」之不確定法律概念加以規範，主管機關本於法之本旨予以解釋相關概念時，亦依一般社會通念作合理認定，並非漫無標準，而衛生署為食品衛生管理法之中央主管機關，為明確該法條關於「不實、誇張或易生誤解」等「不確定之法律概念」，基於執行法律之職權，以 94 年 3 月 31 日衛署食字第 0940402395

號

函修訂之食品廣告標示詞句涉及誇張易生誤解或醫療效能之認定表，就食品廣告禁止刊載或得予刊載之事項作詳密之規範，以供該署或下級機關所屬公務員行使職權時之依據，其目的即在規範坊間動輒以一般食品然卻標榜具醫療效能或涉及廣告標示詞句誇張及易生誤解之情形，該認定表分別就詞句涉及醫療效能及詞句未涉及醫療效能但涉及誇張或易生誤解等情形予以規定，並有不得為廣告內容之例句供參，內容明確。本案系爭廣告影射食用系爭產品即可達到具有促進腦部血液流通、鎮定神經、抑制中性脂肪堆積、降血壓、強化腎臟和肝臟機能、預防血糖值上升、抑制癌細胞生長等功效，其內容整體所傳達消費者之訊息，確有使消費者誤認該食品具有前述功效，涉及誇張及易生誤解等情事，原處分機關依首揭衛生署食品廣告標示詞句涉及誇張易生誤解或醫療效能之認定表規定之意旨，就系爭廣告所傳達消費者訊息之整體表現綜合研判結果所為之認定，並無違反明確性原則。是訴願人就此主張，不足採據。

另訴願人申請依訴願法第 93 條第 2 項規定停止原處分之執行乙節，業經本府訴願審議委員會以 94 年 7 月 8 日北市訴（癸）字第 09430626810 號函請原處分機關本於職權處理逕復在案，併予指明。從而，原處分機關依首揭規定，處以訴願人法定最低額新臺幣 3 萬元罰鍰，並命違規廣告應立即停止刊登，並無不合，原處分應予維持。

六、綜上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張明珠

副主任委員 王曼萍

委員 陳 敏

委員 曾巨威

委員 陳淑芳

委員 蕭偉松

委員 陳石獅

委員 陳立夫

委員 陳媛英

中 華 民 國 94 年 11 月 24 日

市長 馬英九

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行

如對本決定不服者，得於收受本決定書之次日起 2 個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟，並抄副本送本府。

（臺北高等行政法院地址：臺北市大安區和平東路 3 段 1 巷 1 號）