

訴 願 人：○○股份有限公司

代 表 人：○○○

訴 願 代 理 人：○○○ 律師

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 10 月 12 日北市衛藥食字第 09437818700 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

緣訴願人於其販售之「○○」食品宣稱「含豐富纖維質」，惟營養標示中未標示膳食纖維含量；另品名標示「○○」中「○○」之含義並有訴願人公司註冊商標「○○」圖像，整體外盒包裝涉及易生誤解之情形。經人向行政院衛生署（以下簡稱衛生署）檢舉，並經該署以 94 年 9 月 8 日衛署食字第 0940407605 號函請原處分機關依法查處。嗣原處分機關於 94 年 9

月 27 日訪談受訴願人委任之○○○，並製作調查紀錄表後審認訴願人違反食品衛生管理法第 17 條第 2 項、第 19 條第 1 項規定（原處分機關併第 17 條第 2 項處分），乃依同法第 29 條第 1

項第 3 款、第 33 條第 3 款規定，以 94 年 10 月 12 日北市衛藥食字第 09437818700 號行政處分書

，處訴願人新臺幣（以下同）3 萬元罰鍰，並命於 94 年 12 月 15 日前回收改正完成。訴願人不

服，於 94 年 11 月 9 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 8 條規定：「本法所稱標示，係指於下列物品用以記載品名或說明之文字、圖畫或記號：一、食品、食品添加物、食品用洗潔劑之容器、包裝或說明書。二、食品器具、食品容器、食品包裝之本身或外表。」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 17 條第 2 項規定：「經中央主管機關公告指定之食品，應以中文及通用符號顯著標示營養成分及含量；其標示方式及內容，並應符合中央主管機關之規定。」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。」第 29 條規定：「食品、食品添加物、食品器具、食品容器、食品包裝或食品用洗潔劑，經依第 24 條規定抽查或檢驗者，由當地主管機關依抽查或檢驗結果為下列之處分：……三、標示違反第 17 條、第 18 條或第 19 條第 1 項規定者，

應

通知限期回收改正；屆期不遵行或違反第 19 條第 2 項規定者，沒入銷毀之。……」第 33 條第 3 款規定：「有下列行為之一者，處新臺幣 3 萬元以上 15 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：……三違反中央主管機關依第 12 條、第 17 條第 2 項所為之規定者。」

衛生署 90 年 9 月 10 日衛署食字第 0900057121 號公告：「主旨：公告『市售包裝食品營

養

標示規範』及『市售包裝食品營養宣稱規範』，如附件 1 及附件 2，自民國 91 年 9 月 1 日起（以產品在工廠完成製造之日期為準）實施。……」

附件 2：

市售包裝食品營養宣稱規範規定：「一、本規範係針對市售包裝食品『營養宣稱』中，對營養素含量之高低使用形容詞句加以描述時，其表達方式應視各營養素攝取對國民健康之影響情況，分為『需適量攝取』營養宣稱及『可補充攝取』營養宣稱 2 種類別加以規範：……（二）可補充攝取之營養宣稱膳食纖維……等營養素如攝取不足，將影響國民健康，故此類營養素列屬「可補充攝取」之營養素含量宣稱項目，其標示應遵循下列之原則，不得以其他形容詞句做「可補充攝取」營養宣稱：……2．液體食品標示表 3 第一欄所列營養素為『高』、『多』、『強化』或『富含』時，該食品每 100 毫升所含該營養素量必須達到或超過表 3 第三欄所示之量或該食品每 100 大卡所含該營養素量必須達到或超過表 3 第四欄所示之量。……」

表 3（節錄）

第一欄所列營養素標示「高」、「多」、「強化」或「富含」時，該食品每 100 公克之固體（半固體）、每 100 毫升之液體或每 100 大卡之液體所含該營養素量必須分別達到或超過本表第二欄、第三欄或第四欄所示之量。

第一欄	第二欄	第三欄	第四欄
營養素	固體（半固體）	液體	液體
	100 公克	100 毫升	100 大卡

膳食纖維	6 公克	3 公克	3 公克	
------	------	------	------	--

90 年 12 月 31 日衛署食字第 0900080655 號公告：「主旨：公告市售乳品及飲料兩類加工

食

品自民國 92 年 1 月 1 日起（以完成製造之日期為準）應標示營養成分及含量。……」

94 年 3 月 31 日衛署食字第 0940402395 號函修正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：「……二、詞句未涉及醫療效能但涉及誇張或易生誤解……（三）涉及改變身體外觀者：例句：……減肥。塑身。……（四）引用本署衛署食字號或相當意義詞句者：例句：衛署食字第○○○○○○○○○○○○○○號。……」

94 年 8 月 25 日衛署食字第 0940030529 號函釋：「……說明……二、商標或公司名稱無論經相關主管機關註冊、登記有案，使用於食品上如涉及不實、誇張、易生誤解、醫藥效能或健康食品保健功效，亦認屬違規。……」

本府 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。……』」

臺北市政府衛生局處理違反食品衛生管理法案件食品回收及改善期限統一裁定基準：「一、臺北市政府衛生局（以下簡稱本局）為有效處理違反食品衛生管理法案件，公平裁定食品回收及改善期限，以減少爭議，並提升行政效率與公信力，特訂定本基準。二、依據食品對民眾健康可能造成之危害程度，違反食品衛生管理法案件之食品回收及改善期限統一裁定基準如下……（三）第三級：預期食品不致危害民眾健康，但其標示不符規定，如違反食品衛生管理法第 17 條、第 18 條或第 19 條第 1 項規定者，業者應於收到

本

局通知之日起 2 個月內回收。但有具體理由回收困難者，應以書面說明回收計畫，本局得延長其回收期限……」

二、本件訴願理由略以：

- （一）依司法院釋字第 414 號解釋及憲法第 15 條、第 11 條之規定。商業性言論自由屬憲法保障言論自由之範疇，限制商業性言論應採用對憲法原則及個人權利侵害最輕微之手段，並有法律保留原則之適用。因此立法限制人民之基本權利，須考慮個人利益與社會公益之間二者之權衡問題，並以維護公共利益所必要且適當為要件，且須符合比例原

則、明確性原則及法律優位原則，以最小侵害之手段為之，始符憲法保障之本旨。另政府機關如欲對人民之權利有所限制，應由法律明文規定，或經法律授權，始可為之，否則即違反法律保留原則及明確性原則。

- (二) 按食品衛生管理法第 19 條第 1 項規定之「不實、誇張或易生誤解之情形」係屬行政法中之「不確定法律概念」，行政機關就此享有「判斷餘地」。為此，衛生署公布「食品廣告標示詞句涉及虛偽、誇張或醫藥效能之認定表」，惟訴願人所販售之「○○」食品中「○○」英文名稱並無構成前述衛生署公告涉及誇張或易生誤解之情形，並無造成消費者疑惑之可能。原處分機關僅憑一己主觀臆測，恣意擅斷，即以「外盒品名標示『○○』並有『美女』圖像，整體外盒包裝涉及易生誤解」等寥寥數語，一律禁止商品名稱使用「○○」英文名稱，顯然已逾越衛生署公告「食品廣告標示詞句涉及虛偽、誇張或醫藥效能之認定表」賦予之裁量權。
- (三) 原處分函僅以「外盒品名標示『○○』並有『○○』圖像，整體形象易造成消費者疑惑」等寥寥數語為由，遂禁止訴願人使用「○○」作為產品英文文稱。惟查，食品衛生管理法第 19 條並無所謂「整體形象易造成消費者疑惑」之要件，所謂「整體形象易造成消費者疑惑」之判斷標準及法律依據為何？
- (四) 「美女」圖像係訴願人依法註冊之標章，並經主管機關審查核准，並無「整體形象易造成消費者疑惑」之情事。且如行政機關未提出客觀之判斷標準，日後率爾以訴願人之註冊標章搭配其他文字即有「整體形象易造成消費者疑惑」之情形禁止訴願人使用，無異變相禁止訴願人使用依法註冊之「美女」圖像。
- (五) 「○○」係一具多重意義且舉世普遍使用之形容詞，並常見於市面產品名稱，原處分機關執意單獨禁止訴願人使用「○○」為英文名稱，不僅有違行政程序法第 6 條規定之平等原則，更已侵害人民言論自由之保障。
- (六) 訴願人販售之「○○」食品，訴願人已耗費鉅資推廣產品並印製包裝外盒，詎料原處分機關竟憑主觀臆測，率爾以一紙行政處分限期於 94 年 12 月 15 日回收改正，致訴願人可能遭致之損害初估達上千萬元，有違行政程序法第 7 條之比例原則。

三、卷查本件訴願人所販售之「○○」食品，依前揭規定，應以中文及通用符號顯著標示營養成分及含量；其標示方式及內容，並應符合中央主管機關之規定。則系爭食品既宣稱「含豐富纖維質」，惟其營養標示中未標示膳食纖維含量；且其品名標示「○○」中「○○」之含義並有訴願人公司註冊商標「○○」圖像，整體外盒包裝易使消費者誤認食用系爭食品具有減肥、塑身之功效，其整體所傳達之訊息，實已涉易生誤解等違規事實，有系爭食品標示影本附卷可稽。是其違規事證明確，足堪認定，原處分自屬有據。

四、至訴願人主張依司法院釋字第 414 號解釋及憲法第 15 條、第 11 條等規定，商業性言論屬憲法保障言論自由之範疇及原處分機關顯然已逾越裁量權等節。按為防止妨礙他人自由

、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者，得以法律限制人民自由權利之行使，憲法第 23 條定有明文。另國家為管理食品衛生安全及品質，維護國民健康，特制定食品衛生管理法以資遵循。是經中央主管機關公告指定之食品，其標示自應依食品衛生管理法第 17 條第 2 項、第 19 條第 1 項等相關規定辦理，不得有未符規定及易生誤解之情形；違者，自應論罰。又是否涉有易生誤解之情形，應就其整體所傳達之訊息觀察之，非僅拘泥於該文字本身。本件依卷附系爭食品標示影本，訴願人於系爭食品外盒品名標示「○○」並搭配訴願人公司註冊商標「美女」圖像，就其整體所傳達之訊息觀察，有易造成消費者疑惑系爭食品有減肥、塑身效能之誤認，涉及易生誤解之情形。是訴願人就此主張，尚不足採據。

五、又訴願人主張系爭食品標示並無造成消費者疑惑之可能及「○○」圖像係其依法註冊之標章，無異變相禁止訴願人使用依法註冊之「美女」圖像等節。按對於食品所為之標示，不得有易生誤解之情形，為前揭食品衛生管理法第 19 條第 1 項所明定。本件「○○」圖像固為訴願人註冊之標章，惟依前揭衛生署 94 年 8 月 25 日函釋，商標或公司名稱無論有無經相關主管機關註冊、登記有案，使用於食品上如涉及不實、誇張、易生誤解、醫藥效能或健康食品保健功效，亦認屬違規。則本件原處分機關依系爭食品標示整體所傳達之訊息觀察，認有易造成消費者疑惑，涉有易生誤解之情形；並非在限制其對註冊商標權利之行使。是訴願人就此之主張，恐有誤解，亦不足採。

六、末查訴願人主張平等原則及比例原則等節。經查本案原處分機關依系爭食品標示整體所傳達之訊息觀察，認有易造成消費者疑惑，涉有易生誤解之違反食品衛生管理法相關規定之情形而加以論處，尚與訴願人所陳事例有別，應無平等原則之問題。至訴願人主張比例原則乙節。經查本件系爭食品標示違反食品衛生管理法第 17 條第 2 項、第 19 條第 1 項規定，依同法第 29 條規定，對於食品標示違反第 17 條或第 19 條第 1 項規定者，本應

通

知限期回收改正；且本件回收改正期限長達 2 個月餘，則於訴願人未依「臺北市政府衛生局處理違反食品衛生管理法案案件食品回收及改善期限統一裁定基準」規定，提供回收困難之具體理由，並以書面說明回收計畫供核前，尚難據此而遽對其為有利之認定。從而，原處分機關依前揭規定，處訴願人法定最低額 3 萬元罰鍰，並命於 94 年 12 月 15 日

前

回收改正完成之處分，並無不合，應予維持。

七、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 曾忠己
委員 陳淑芳
委員 林世華
委員 蕭偉松
委員 陳石獅
委員 陳媛英

中 華 民 國 95 年 3 月 23 日市長 馬英九 公
假

副市長 葉金川 代行

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）