

訴 願 人：○○股份有限公司

代 表 人：○○○

原 處 分 機 關：臺北市政府衛生局

訴願人因違反食品衛生管理法事件，不服原處分機關 95 年 8 月 9 日北市衛藥食字第 09535769800 號及第 09535769900 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○○日報 95 年 4 月 3 日○○版、95 年 4 月 18 日○○版、95 年 5 月 9 日○○版、95 年 5 月 23 日○○版、95 年 6 月 6 日 C7 版、○○時報 95 年 3 月 23 日○○版、95 年 3 月 30 日○○版、95 年 4 月 26 日○○版、95 年 5 月 4 日○○版、○○時報 95 年 3 月 29 日○○版，刊登「○○營養餐包」食品廣告，其內容宣稱：「.....榮獲『衛生署核准』.....人體臨床實驗證明.... ..平均每人 6 週減重 4.8 公斤 效果明確.....本實驗報告已送交衛生署具有絕對公信力.....」「.....藥妝店第一個合法減重食品.....目前市面上唯一可以合法標榜減重的產品僅有兩類：藥品級.....食品級：控制體重特殊營養食品，如○○營養餐包。榮獲衛生署核准為『肥胖病人用控制體重』特殊營養食品.....」「.....衛生署核准的減重專用食品首度曝光.....藥物皆有副作用合法食品勝出.....合法減重品比一比..... ○XX.....○XX.....○○營養餐包.....平均 6 週減 4~6 公斤勝.....」等文詞；另於 95 年 4 月 18 日 4 時 7 分至 4 時 42 分於○○股份有限公司第○○頻道○○購物 1 臺及 95 年 7 月 2 日 16 時 42 分於○○股份有限公司第○○頻道○○購物 1 臺，宣播「○○」產品廣告，其內容宣稱：「.....6 週少 4.8 公斤電視購物史上第一個衛生署核准合法減重食品.....促進人體代謝..增加飽足感」「.....衛生署核准實驗證明：6 週可減少 4.8 公斤，腰臀圍少 1-2 吋.....唯一經衛生署核准」等文詞，案經嘉義縣衛生局、基隆市安樂區衛生所、基隆市七堵區衛生所、高雄縣仁武鄉衛生所、高雄縣內門鄉衛生所、南投縣政府衛生局、臺南市衛生局、桃園縣桃園市衛生所、桃園縣政府衛生局、臺中縣大安鄉衛生所、行政院衛生

署（以下簡稱衛生署）中醫藥委員會及行政院公平交易委員會查獲上述廣告，嗣經原處分機關查認上述廣告整體表現涉及誇張易生誤解，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 95 年 8 月 9 日北市衛藥食字第 09535769800 號及第 09535769900 號行政處分書，就上開 2 種不同產品名稱之廣告分別處新臺幣（以下同）12 萬元（違規廣告共 10 件，第 1 件罰 3 萬元，每增加 1 件加罰 1 萬元）及 4 萬元（違規廣告共 2 件，第 1 件罰 3 萬元，每增加 1 件加罰 1 萬元）罰鍰，並命違規廣告應即停止宣播（刊登）。訴願人不服，於 95 年 9 月 4 日向本府提起訴願，95 年 10 月 5 日補充訴願理由，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 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 100 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。」

衛生署 95 年 6 月 8 日衛署食字第 0950021554 號函釋：「..... 說明....
..二、案內『○○營養餐包』係本署核准之病人用特殊營養食品（控制體重食品）..... 並不適合一般人食用，亦非具有減重效果之食品。
三、經查案內廣告宣稱『衛生署核准的減重專用食品』、『衛生署核准合法減重食品』、『藥妝店第一個合法減重食品』等標題，以及廣告內容將『○○營養餐包』與本署核准之減肥藥品做比較，強調該產品平均 6 週可減 4 至 6 公斤，且沒有藥物之副作用等內容，均易使消費者誤解該產品係優於藥品且具有減重效果之食品，違反食品衛生管理法第 19 條之規定。.....」

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..... 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..... （二）未涉及中藥材效能而涉及五官臟器者..... （三）涉及改變身體外觀者：例句：..... 減肥。..... （四）引用本署衛署食字號或相當意義詞句者.....。」

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。……』」

處理違反食品衛生管理法統一裁罰基準表

項次	9
違反事實	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，有不實、誇張或易生誤解之情形。
法規依據	食品衛生管理法第 19 條第 1 項、第 32 條
法定罰鍰額度或 其他處罰	處新臺幣 3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰；1 年內再次違反者，並得吊銷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。
統一裁罰基準（ 新臺幣：元）	<p>一、裁罰標準</p> <p>（一）第 1 次處罰鍰新臺幣 3 萬元，每增加 1 件加罰新臺幣 1 萬元。</p> <p>（二）第 2 次處罰鍰新臺幣 6 萬元，每增加 1 件加罰新臺幣 2 萬元。……</p> <p>二、1 年內再次違反者，並得吊銷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。</p>
裁罰對象	違法行為人
備註	

二、本件訴願及補充理由略以：

- (一) ○○營養餐包產品之廣告用詞，會使消費者誤解該產品優於藥品乙情，經查該產品之配方均為食品級原料，無任何副作用，廣告敘述乃表明該產品是食品，在無副作用方面優於藥品，此為事實之描述。
- (二) 關於訴願人宣稱該產品具有減重效果乙情，經查訴願人曾多次詢問衛生署及原處分機關，對系爭產品可使用之廣告文字達成共識並形諸文字；而為求慎重，訴願人更將上述之廣告文字內容請託臺北市議會議長○○○，詢問原處分機關系爭食品廣告問題，經原處分機關 95 年 3 月 28 日答復以案內文宣述及低糖、低脂、高纖維等詞句，非屬衛生署許可範圍，應刪除，其明示且不反對其上標示之減重字句，作為廣告內容。在原處分機關數次答復之後，訴願人深表信賴，始照本宣科，刊登內容相同之廣告。未料原處分機關卻完全推翻過去的說法，有違法治國家法安定性、誠實信用原則、禁反言原則及信賴保護原則。
- (三) 衛生署核准之特殊營養食品，於 83 年曾核准尚有「○○」、「○○」等產品，其在產品名稱即用「減重」 2 字，足見並無不妥；基於平等原則、比例原則及信賴保護原則，訴願人於系爭產品之廣告上直稱減重 2 字，應無不妥之處。且廣告文字宣稱「衛生署核准實驗證明，6 週可減 4.8 公斤、臀圍少 1~2 吋」，均依實驗報告忠實陳述，故無誇張之處。
- (四) ○○營養餐包有減重功能之依據，係由○○醫學院教授兼保健營養學系研究所主任、○○○所長主持，○○醫學院附設醫院內科主治醫師○○○指導，實驗名稱為「減重代餐配合飲食指導在減重上的應用及對血液生化值的影響」，58 位受試者在為期 6 週的減重計畫後，平均體重由 72.9 公斤降為 68.1 公斤，平均每周約減重 0.8 公斤，平均腰圍由 41.8 吋降為 40.7 吋；本臨床實驗報告已送交衛生署，作為○○營養餐包有減重功能之依據。且本件訴願人亦透過臺北市議會議長○○○送原處分機關指導，原處分機關並未對以上臨床實驗證明結果，及該產品具減重功效等廣告文字提出異議，怎可事後反悔，指責系爭產品廣告誇張易生誤解。
- (五) 處分書指出「藥妝店第一個合法減重食品」、「唯一經衛生署核准控制體重專用食品」有誇張之嫌，惟衛生署核准之肥胖病人控制體

重食品有 19 項，只有系爭產品在電視購物頻道及藥粧店販賣，其他產品均在醫療院所以及多層次傳銷公司販售，故廣告中之敘述並無誇張之處。綜上所述，原處分機關若欲變更解釋法令之見解，亦不能溯及處罰訴願人前所業經衛生主關機關同意之行為，為此請將原處分撤銷。

三、卷查本件訴願人刊登及宣播如事實欄所述違規廣告之事實，此有嘉義縣衛生局、基隆市安樂區衛生所、基隆市七堵區衛生所、高雄縣仁武鄉衛生所、高雄縣內門鄉衛生所、南投縣政府衛生局、臺南市衛生局、桃園縣桃園市衛生所、桃園縣政府衛生局、臺中縣大安鄉衛生所、衛生署中醫藥委員會及行政院公平交易委員會函、查報表、紀錄表及違規廣告資料、原處分機關 95 年 5 月 11 日訪談受訴願人委託之○○○所作之調查紀錄表等影本附卷可稽，原處分自屬有據。

四、雖訴願人主張該產品之配方均為食品級原料，無任何副作用，廣告敘述乃表明該產品是食品，在無副作用方面優於藥品，此為事實之描述；又訴願人曾多次詢問衛生署及原處分機關，對系爭產品可使用之廣告文字達成共識並形諸文字，而為求慎重，訴願人更將上述之廣告文字內容請託臺北市議會議長○○○，詢問原處分機關系爭食品廣告問題，在原處分機關數次答復之後，訴願人深表信賴，始刊登內容相同之廣告云云。按食品衛生管理法第 19 條第 1 項明示對於食品所為之標示、宣傳或廣告不得有誇張或易生誤解之情形；而衛生署亦訂有前揭認定表以資遵循。至所謂是否屬誇張或易生誤解，應由整體所傳達消費者之訊息觀之，尚不以認定表中所載詞句為限。故查本件系爭 2 種不同產品名稱之食品廣告所宣稱「……榮獲『衛生署核准』……人體臨床實驗證明……平均每人 6 週減重 4.8 公斤 效果明確……本實驗報告已送交衛生署具有絕對公信力……」「……藥妝店第一個合法減重食品……目前市面上唯一可以合法標榜減重的產品僅有兩類：藥品級……食品級：控制體重特殊營養食品，如○○營養餐包。榮獲衛生署核准為『肥胖病人用控制體重』特殊營養食品……」「……衛生署核准的減重專用食品首度曝光……藥物皆有副作用合法食品勝出……合法減重品比一比……○XX……○XX……○○營養餐包……平均 6 週減 4~6 公斤勝……」內容，雖未如前揭認定表中有出現「減肥」等例示詞語，然廣告整體表現涉及改變身體外觀，核屬誇張且易致消費者產生誤解之情事；且揆諸訴願人送

請衛生主管機關查核之內容與實際刊登及宣播之廣告內容包括圖表、照片、文字、口白等內容，二者整體表現差異甚鉅，如訴願人送請查核之內容，明顯表現有系爭產品係經衛生署核准為「病人用控制體重」用食品，體重控制成效之實驗亦係由○○醫學院及附設醫院共同指導，而系爭刊登及宣播廣告則以名模塑身結果為內容，強調該產品平均 6 週可減少 4 至 6 公斤，且沒有藥物的副作用，並佐以衛生署核准之減肥藥品作比較，此易使消費者誤解該產品優於藥品且具有減重效果，是依前揭規定及衛生署 95 年 6 月 8 日衛署食字第 0950021554 號函釋示，自屬可罰。訴願人主張該系爭廣告內容係經衛生主管機關核認同意，顯屬無據。

五、至訴願人主張衛生署核准之特殊營養食品，於 83 年曾核准尚有「○○」、「○○」等產品，其在產品名稱即用「減重」 2 字，訴願人於系爭產品之廣告上直稱減重 2 字，應無不妥；且廣告文字宣稱「衛生署核准實驗證明，6 週可減 4.8 公斤、臀圍少 1~2 吋」，均依實驗報告忠實陳述，該實驗報告亦請臺北市議會議長○○○代送原處分機關指導，故無誇張之處等節。經查所謂是否屬誇張或易生誤解，應由整體所傳達消費者之訊息觀之，尚不以認定表中所載詞句為限，於上述理由已經說明。是以「減重」並非唯一認定違法之詞句，而係整體廣告是否涉及誇大身體外觀之改變，或使消費者認所刊登內容足有改變身體外觀之效果；是「○○減重配方」如係其廣告內容同系爭廣告有涉及誇大或易生誤解之情事，自應依法處罰。惟訴願人引據三多減重配方之名稱與本件違規廣告內容作比較評論，主張有平等原則及信賴保護原則之適用，實為不當比附援引。又上開實驗內容縱為屬實，惟其實驗涉及公正性及是否有危害食用者之身體健康之安全性，若未經政府機關或相關公正專業團體檢驗認證，即以個案之結果公諸消費者，則易產生誤導消費者而有誇張或易生誤解之情形。是縱為忠實陳述，亦屬個案經驗，不應為產品效果之保證。另關於系爭產品實驗報告曾送原處分機關指導乙事，經查原處分機關就此已向議員說明，該產品之標示、宣傳及廣告不得有虛偽、誇張或易使人誤認有醫療之效能，應符合食品衛生管理法有關之規定，此有原處分機關答復議員質詢資料影本附卷可查。是訴願人應就相關規定自行檢視廣告內容，以達符合規定。

六、再者，訴願人主張「藥妝店第一個合法減重食品」、「唯一經衛生署

核准控制體重專用食品」，並無誇張之處一事。按系爭食品既非衛生署唯一核准之控制體重食品，訴願人以此文詞為廣告內容，即易使消費者產生誤解；訴願人以其他產品均在醫療院所以及多層次傳銷公司販售，並無在藥粧店販售，故其用詞並無誇大之處，實屬卸責之詞。是訴願人所訴各節，不足採據。從而，原處分機關依首揭規定，就上開 2 種不同產品名稱之廣告各處訴願人 12 萬元（違規廣告共 10 件，第 1 件罰 3 萬元，每增加 1 件加罰 1 萬元）及 4 萬元（違規廣告共 2 件，第 1 件罰 3 萬元，每增加 1 件加罰 1 萬元）罰鍰，並命違規廣告應立即停止宣播（刊登），並無不合，原處分應予維持。

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 陳淑芳
委員 陳石獅
委員 陳媛英
委員 紀聰吉
委員 程明修
委員 林明昕
委員 戴東麗
委員 蘇嘉瑞
委員 李元德

中 華 民 國 96 年 2 月 16 日

市長 郝龍斌

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，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）