

訴 願 人：○○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 95 年 11 月 8 日北市衛藥食字第 09538182500 號、第 09538182501 號及 95 年 11 月 22 日北市衛藥食字第 09538730500 號行政處分書，提起訴願，本府依法決定如下：

### 主 文

原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 50 日內另為處分。

### 事 實

緣訴願人分別於○○時報 95 年 5 月 17 日第 E8 版、95 年 5 月 25 日第 C8 版、95 年 8 月 17 日第 D9 版、95 年 8 月 22 日第 A9 版、95 年 8 月 30 日第 A16 版、95 年 9 月 21 日第 C8 版、95 年 10 月 11 日第 A16 版、95 年 11 月 1 日第 A16 版；○○報 95 年 7 月 11 日第 A16 版、95 年 7 月 18 日第 A16 版、95 年 8 月 15 日第 A9 版、95 年 10 月 2 日第 A16 版；○○時報 95 年 7 月 26 日第 A5 版、95 年 8 月 2 日第 E3 版、95 年 9 月 27 日第 A16 版、95 年 10 月 24 日第 A16 版及○○報 95 年 8 月 9 日第 C8 版刊登「○○」食品廣告，其內容分別載有「..... 鯊魚軟骨對於關節炎、腰痛、風濕等的治療有卓越的效果。藍鯊 (Blue shark) 的軟骨能緩和關節痛以及促進軟骨的再生。..... 透過臨床實驗證明鯊魚軟骨的軟骨再生效果 發炎症狀等的鎮痛效果完全無副作用..... (佐以服用前及服用後脊柱及膝關節 X 光照片比較圖) ..... 1 年後 椎間軟骨變形消失.... ..」、「..... 國外對鯊魚軟骨防癌功效，也有一些證據顯示，鯊魚軟骨確實可減緩腫瘤生長..... 軟骨素是血管新生的抑制劑，因此，除了癌症以外，對於許多發炎性及自體免疫性疾病都伴隨有血管異常生的情況，如風濕性關節炎..... 等皆有輔助效果。日本鯊魚軟骨普及協會臺灣連絡處 XXXXX 」、「..... 對於關節炎、風濕等的疼痛而言，最快的人 2-3 個星期、最慢的人大約半年就會看到效果.....」、「..... 鯊魚軟骨對於為關節炎、脊椎疾病和風濕等病症所苦的人們，有其明顯的改善作用..... 能夠促進軟骨的形成，並且有緩和關節疼痛的作用。對於關節炎和軟骨再生，透過臨床實驗等所得到的藍鯊軟骨的應證，更是廣為人知.....」「

.....解決一關節的煩惱.....透過臨床實驗證明鯊魚軟骨對於軟骨的再生，有很大的幫助.....藍鯊軟骨對於現在無法給予根本治療的關節問題以及椎間軟骨異常所引起的椎間板的突出等情形，都看到狀況有明顯的幫助.....」等詞句，整體表現易誤導消費者系爭產品具有上述功效，涉有誇張或易生誤解之情事；案經民眾檢舉及行政院衛生署（以下簡稱衛生署）中醫藥委員會、桃園縣政府衛生局及原處分機關分別查獲。原處分機關乃分別於95年8月29日、9月19日、11月14日訪談訴願人之代表人○○○○○，並分別製作調查紀錄表。嗣原處分機關審認訴願人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，分別以95年11月8日北市衛藥食字第09538182500號、第09538182501號及95年11月22日北市衛藥食字第09538730500號行政處分書，各處訴願人新臺幣（以下同）13萬元（違規廣告共11件，第1件罰3萬元，每增加1件，加罰1萬元，合計13萬元）、6萬元（違規廣告共4件，第1件罰3萬元，每加1件，加罰1萬元，合計6萬元）及4萬元（違規廣告共2件，第1件罰3萬元，每加1件，加罰1萬元，合計4萬元）罰鍰，並命違規廣告立即停止刊登。訴願人不服，於95年12月4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。」

行政罰法第25條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」

衛生署86年3月3日衛署食字第86003925號函釋：「.....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。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。」

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：（一）涉及生理功能者：例句：增強抵抗力。強化細胞功能。……」

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。……』」

原處分機關 95 年 9 月 15 日北市衛藥食字第 09536969600 號函修正之臺北市政府衛生局處理違反各項醫療衛生法規案件統一裁罰標準……（八）處理違反食品衛生管理法統一裁罰基準表（節略）

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，每加 1 件加罰新臺幣 2 萬元。</p> <p>（三）第 3 次（含以上）處罰鍰新臺幣 15 萬元。</p> <p>二、1 年內再次違反者，並得吊銷其營業</p>

	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。
裁罰對象	法人（公司）或自然人（行號）
備註	

二、本件訴願理由略以：

- (一) 原處分機關對於訴願人自 95 年 5 月 17 日至同年 11 月 1 日止刊載總計 17 件廣告，分別以 95 年 11 月 8 日北市衛藥食字第 09538182500 號、第 09538182501 號及 95 年 11 月 22 日北市衛藥食字第 09538730500 號行政處分書，共計處訴願人 23 萬元罰鍰，顯已逾越食品衛生管理法第 32 條第 1 項所定 15 萬元之上限，違反同法第 32 條第 1 項之規定，故上開處分均應予撤銷。
- (二) 訴願人所刊載者，乃為介紹藍鯊魚軟骨的相關訊息，並未販售任何產品，且相關市場資訊取得後即將調查結果交給位於日本北海道之日本公司作為研發參考；另訴願人所提供之免付費電話號碼 XXXXX 亦僅供作諮詢之用，訴願人本身既無任何產品可供販售，得知藍鯊魚軟骨訊息而欲諮詢者，自無從由訴願人或循該免付費電話買得相關產品；原處分機關率爾認定訴願人刊載產品廣告以販售產品，其事實認定顯有違誤。
- (三) 訴願人登載藍鯊魚軟骨相關訊息，乃為調查臺灣人對藍鯊魚軟骨的認知與反應，並不是要以這些平面媒體誤導視聽，此由每則登載之訊息均強調此記載內容是鯊魚軟骨普及協會的 PR 宣傳報導，並不是商品販賣廣告，可知訴願人無意藉藍鯊魚軟骨相關訊息的登載，使一般大眾有易生誤解之情形，至為明顯。
- (四) 訴願人所登載之訊息均有所憑藉，在日本國所出版日文書籍，亦有完整的專業介紹，亦足證訴願人並無為任何不實、誇張或易生誤解之廣告，原處分機關之認定即有違誤。
- (五) 原處分機關所稱訴願人於○○報 95 年 8 月 15 日第 A9 版，○○報 95 年 8 月 9 日第 C8 版，○○時報 95 年 11 月 1 日第 A16 版刊登○○產品廣告部分，於對訴願人作成裁罰處分前，均未給予訴願人陳述意見之機會，故原處分機關前開 3 行政處分，程序上均屬違法，應

予撤銷。

三、卷查本案訴願人於前開媒體刊登「○○」食品廣告，並刊有如事實欄所述之詞句，經原處分機關查認系爭產品廣告詞句及其所附圖片，其整體表現易誤導消費者系爭產品具有所述功效，涉有誇張或易生誤解之情事，此有系爭食品廣告影本、原處分機關 95 年 8 月 29 日、9 月 19 日、11 月 14 日訪談訴願人之代表人○○○○之調查紀錄表等影本附卷可稽。是原處分尚非無據。

四、惟按訴願人於前揭媒體刊登如事實欄所述之 17 則「○○」食品廣告，其整體表現易誤導消費者系爭產品具有所述功效，涉有誇張或易生誤解之情事，業如前述；則依前揭衛生署 86 年 3 月 3 日衛署食字第 86003925 號函釋意旨及行政罰法第 25 條規定，固應分別處罰之，然查原處分機關為處理違反食品衛生管理法之案件裁罰之公平性，減少爭議及提升行政效率與公信力，訂有「95 年 9 月 15 日修正之臺北市政府衛生局處理違反各項醫療衛生法規案件統一裁罰標準……（八）處理違反食品衛生管理法統一裁罰基準表」以為行使是類案件裁量權之基準；是原處分機關就違反食品衛生管理法第 19 條之案件，於依同法第 32 條規定裁處時，原則上即應遵守上開裁罰基準，非有正當理由，不得為差別待遇。查上開裁罰基準就違反食品衛生管理法第 19 條之案件，於依同法第 32 條規定裁處時，其裁罰基準已明定「第 1 次處罰緩新臺幣 3 萬元，每增加 1 件加罰新臺幣 1 萬元……」，而查上開 17 則違規廣告均在原處分機關為第 1 次裁處前（即 95 年 11 月 8 日），即已為原處分機關及衛生署中醫藥委員會等單位查獲，然原處分機關就本案之裁處，係將上開 17 則違規廣告拆解，而分別以 95 年 11 月 8 日北市衛藥食字第 09538182500 號、第 09538182501 號及 95 年 11 月 22 日北市衛藥食字第 09538730500 號等 3 件行政處分書，各處訴願人 13 萬元（違規廣告共 11 件，第 1 件罰 3 萬元，每加 1 件，加罰 1 萬元，合計 13 萬元）、6 萬元（違規廣告共 4 件，第 1 件罰 3 萬元，每加 1 件，加罰 1 萬元，合計 6 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，合計 4 萬元）罰緩。其裁量權之行使，是否與前揭原處分機關所訂裁罰基準相符？即非無疑；其裁量權行使之依據為何？是否有其他正當理由？亦未見原處分機關敘明。從而，為求原處分之正確適法，應將原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 50

日內另為處分。

五、至本案訴願人申請停止執行乙節，業經本府訴願審議委員會以 95 年 12 月 7 日北市訴（亥）字第 09531123110 號函請原處分機關處理逕復，併予敘明。

六、綜上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條之規定，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 林明昕

委員 戴東麗

委員 蘇嘉瑞

委員 李元德

中 華 民 國 96 年 4 月 13 日

市長 郝龍斌

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行