

訴 願 人 ○○股份有限公司台灣分公司

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 112 年 7 月 10 日北市衛食藥字第 1123036092 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主文

訴願駁回。

事實

原處分機關接獲民眾檢舉表示，訴願人於其公司網站〔網址：xxxxxx，下載日期：民國（下同）112 年 5 月 9 日〕刊登「○○」（下稱系爭食品）廣告內容載以：「……急性腎臟病患者……需要血糖管理的慢性腎臟病患者……需血糖管理的腎友適用……部分取代正餐……1 罐抵 1 餐……」等詞句（下稱系爭廣告）涉有違規情事，經原處分機關查得系爭食品係經行政院衛生署（102 年 7 月 23 日改制為衛生福利部，下稱前衛生署）查驗登記發給署授食字第 xxxxxxxxxxx 號特殊營養食品許可證，其產品類別為特定疾病配方食品（營養調整補充配方食品），依規定不可作為單一營養來源，系爭廣告之整體訊息涉及誇張、易生誤解，乃函請訴願人陳述意見，經訴願人以 112 年 5 月 30 日書面陳述意見後，原處分機關另就系爭廣告是否違反食品安全衛生管理法相關規定函請衛生福利部食品藥物管理署（下稱食藥署）釋示，經該署以 112 年 6 月 30 日 FDA 企字第 1129033800 號函釋（下稱 112 年 6 月 30 日函釋）復在案。原處分機關審認訴願人違反食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定，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第 2 點及其附表一等規定，以 112 年 7 月 10 日北市衛食藥字第 1123036092 號裁處書（下稱原處分），處訴願人新臺幣（下同）4 萬元罰鍰。原處分於 112 年 7 月 11 日送達，訴願人不服，於 112 年 8 月 8 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：……在直轄市為直轄市政府……。」第 3 條第 1 款、第 2 款規定：「本法用詞，定義如下：一、食品：指供人飲食或咀嚼之產品及其原料。二、特殊

營養食品：指嬰兒與較大嬰兒配方食品、特定疾病配方食品及其他經中央主管機關許可得供特殊營養需求者使用之配方食品。」第 21 條第 1 項、第 5 項規定：「經中央主管機關公告之食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑，其製造、加工、調配、改裝、輸入或輸出，非經中央主管機關查驗登記並發給許可文件，不得為之；其登記事項有變更者，應事先向中央主管機關申請審查核准。」

「第一項及第二項許可之廢止、許可文件之發給、換發、補發、展延、移轉、註銷及登記事項變更等管理事項之辦法，由中央主管機關定之。」第 28 條第 1 項、第 4 項規定：「食品、食品添加物、食品用洗潔劑及經中央主管機關公告之食品器具、食品容器或包裝，其標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。」「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：「違反第二十八條第一項……者，處新臺幣四萬元以上四百萬元以下罰鍰……。」

食品與相關產品查驗登記及許可文件管理辦法（下稱食品許可文件管理辦法）第 1 條規定：「本辦法依食品安全衛生管理法（以下簡稱本法）第二十一條第五項規定訂定之。」第 18 條規定：「本章所稱特定疾病配方食品，指因病人生理功能失調，致無法進食、消化、吸收或代謝一般食品或食品中特定營養成分，或醫學上認定有其他特殊營養需求，且不易透過日常飲食調整所獲取，而依據其適用對象特別加工或配製之食品。前項特定疾病配方食品，其範圍如下：一、營養完整配方食品：（一）可作為單一營養來源之營養均衡完整配方食品……。（二）可作為單一營養來源之營養調整完整配方食品……。二、營養補充配方食品：（一）不可作為單一營養來源之營養調整補充配方食品：指依病人特定營養需求，作為部分營養補充使用……。（二）不可作為單一營養來源之特殊單素配方食品……。」

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4條第1項規定：「本法第二十八條第一項食品及相關產品之標示、宣傳或廣告，表述內容有下列情形之一者，認定為涉及不實、誇張或易生誤解：一、與事實不符。二、無證據，或證據不足以佐證。三、涉及維持或改變人體器官、組織、生理或外觀之功能。四、引用機關公文書字號或類似意義詞句。但依法令規定應標示之核准公文書字號，不在此限。」

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一項、第三項規定如附表一……。」

附表一 違反食品安全衛生管理法第二十八條第一項、第三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1項、第3項	本法第45條第1項	一、食品、食品添加物、食品用洗潔劑及經中央主管機關公告之食品器具、食品容器或包裝，其廣告有不實、誇張或易生誤解之情形。 ……	處新臺幣4萬元以上400萬元以下罰鍰。	一、依違規次數，按次裁處基本罰鍰(A)如下： (一)1次:新臺幣4萬元。 …… 二、有下列加權事實者，應按基本罰鍰(A)裁處，再乘以加權倍數作為最終罰鍰額度。	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				
違規行為故意性加權(B)	過失(含有認識過失或無認識過失): B=1 註: 1.本裁處罰鍰基準所稱無認識過失，係指行為人雖非故意，但按其情節應注意，並能注意，而不注意者。 2.本裁處罰鍰基準所稱有認識過失，係指行為人對於構成違規之事實，雖預見其能發生而確信其不發生者。 3.本裁處罰鍰基準所稱直接故意，係指行為人對於構成違規之事實，明知並有意使其發生者。 4.本裁處罰鍰基準所稱間接故意，係指行為人對於構成違規之事實，預見其發生而其		故意(含直接故意或間接故意): B=2		

	發生並不違背其本意者。	
違害程度加權(C)	廣告整體表現易引起民眾錯誤認知：C=1	廣告整體表現明顯引起民眾錯誤認知：C=2
其他作為罰鍰裁量之參考加權事實(D)	註：前揭加權倍數中所稱整體表現，包括文字、圖畫、記號、影像及聲音等內容，綜合判斷之。	
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。	

前衛生署 98 年 10 月 27 日衛署食字第 0980031595 號函釋（下稱 98 年 10 月 27 日函釋）：「食品廣告是否涉及不實、誇張或易生誤解情節之認定，係視個案傳達消費者訊息之整體表現，包括文字、敘述、產品品名、圖像、圖案及符號等，作綜合研判。……」

食藥署 112 年 6 月 30 日 FDA 企字第 1109038942 號函釋：「主旨：有關網路刊登『○○』食品廣告涉違規一案……說明……三、次依『食品與相關產品查驗登記及許可文件管理辦法』，特定疾病配方食品分為『營養均衡完整配方食品』、『營養調整完整配方食品』、『營養調整補充配方食品』及『特殊單素配方食品』 4 類別。四、經查，案內產品『○○』業經衛生福利部查驗登記許可為特殊營養食品，並屬不可作為單一營養來源之營養調整補充配方食品……。五、……案內廣告述及『……急性腎臟病患者……需要血糖管理的慢性腎臟病患者……需血糖管理的腎友……部分取代正餐……1 罐抵 1 餐……』等詞句，整體表現恐易使消費者誤解，涉嫌違反食安法第 28 條規定……。」

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，並自即日起生效。……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：系爭廣告敘及適用對象「急性腎臟病患者」為與事實相符，且經核可之特定疾病配方食品之「適用對象」敘述，並無使消費者誤解之虞；現行食藥署針對特殊營養食品之特定疾病配方食品「代餐」定義不明，故本案為食藥署核可之營養調整補充配方之特定疾病配方食品，系爭廣告宣稱「部分取代正餐」或「1 罐抵 1 餐」時，應不致有認定準則第 4 條第 1 項第 1 款與第 2 款規定與事實不符、無證據或證據不足以佐證之疑慮，請撤銷原處分。
- 三、查訴願人於其公司網站刊登如事實欄所述內容之系爭廣告，經原處分機關審認其整體訊息涉及誇張、易生誤解，有系爭廣告網頁列印畫面影本附卷可稽，原處分自屬有據。
- 四、至訴願人主張本案為食藥署核可之營養調整補充配方之特定疾病配方食品，廣告宣稱「部分取代正餐」或「1 罐抵 1 餐」時，應不致有認定準則第 4 條第 1 項第 1 款與第 2 款規定情形云云。經查：
 - (一) 按食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定，對於食品所為之標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形；違反者，依同法第 45 條第 1 項規定，處 4 萬元以上 400 萬元以下罰鍰；且衛生福利部亦訂有前揭認定準則以資遵循，明定涉及維持或改變人體器官、組織、生理或外觀功能等情形之食品廣告內容，應認定為涉及不實、誇張或易生誤解。又食品廣告是否涉及不實、誇張或易生誤解情節之認定，係視個案傳達消費者訊息之整體表現，包括文字、敘述、產品品名、圖像、圖案及符號等，作綜合研判；經衛生福利部查驗登記許可為特定疾病配方食品分為「營養均衡完整配方食品」、「營養調整完整配方食品」、「營養調整補充配方食品」及「特殊單素配方食品」等 4 類別，其中營養調整補充配方食品，係不可作為單一營養來源，依病人特定營養需求，作為部分營養補充使用者；有前揭食品許可文件管理辦法第 18 條規定、前衛生署 98 年 10 月 27 日及食藥署 112 年 6 月 30 日等函釋意旨可稽。
 - (二) 查系爭食品為特定疾病配方食品，屬不可作為單一營養來源之營養調整補充配方食品，僅能依病人需求增減特定營養素，供應病人維持生理所需之基礎熱量及營養素，尚無法取代正常飲食，其廣告或

標示不得誇大、宣稱療效。訴願人既係食品相關業者，對於食品安全衛生管理法等相關法令即應主動瞭解遵循；又查系爭廣告刊登系爭食品之品名、廠商名稱、產品照片、產品功效、聯絡電話、網址等，藉由傳遞訊息以招徠消費者循線購買，且載有如事實欄所述之詞句，其整體傳達之訊息，易誤導消費者系爭食品具有其所述以急性腎臟病患者等為適用對象，食用系爭產品得作為唯一營養來源（即可取代正常飲食）功能，核屬認定準則第 4 條第 1 項第 3 款所定涉及維持或改變人體器官、組織、生理或外觀之功能範圍，堪認系爭廣告已涉及誇張、易生誤解之情事，依法自應受罰。訴願主張，不足採據。從而，原處分機關審認訴願人違反食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定，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第 2 點及其附表一等規定，審酌訴願人違規情節包括：違規次數（1 次，A=4 萬元）、違規行為過失（B=1）、違害程度（C=1）、其他作為罰鍰裁量之參考加權事實（D=1），處訴願人法定最低額 4 萬元罰鍰（ $A \times B \times C \times D = 4 \times 1 \times 1 \times 1 = 4$ ），並無不合，原處分應予維持。

五、綜上論結，本件訴願為無理由，依訴願法第 79 條第 1 項，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 連 堂 凱
委員 張 慕 貞
委員 王 曼 萍
委員 盛 子 龍
委員 洪 偉 勝
委員 范 秀 羽
委員 郭 介 恒

中華民國 112 年 9 月 8 日

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。（臺北高等行政法院地址：臺北市士林區福國路 101 號）