

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

訴願人因違反食品安全衛生管理法事件，不服原處分機關民國 113 年 1 月 25 日北市衛食藥字第 1133014702 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

訴願人於其公司網站〔網址：xxxxx：//xxxxxxxxxxx.xxx.xx/xxxxxxxx/xxxxxx/xxx，下載日期：民國（下同）113 年 1 月 3 日〕刊登「○○30 包」食品（下稱系爭食品）廣告（下稱系爭廣告），內容載以：「……打底哺乳期量多質好……哺乳期通暢！質量兼顧……量多關鍵……質好……源源不絕……產後稠滯度……【質不好】、【量不足】……足量哺餵……懷孕打底·質才好……量多關鍵……（卵磷脂）降低稠滯度…卵磷脂裡面的多元不飽和脂肪酸能降低黏稠度、少結塊……『卵磷脂具有乳化作用，因此孕哺婦服用能感到親餵更順利』……（紅棗、紅石榴）親餵通暢……漢方……補氣……處在壓力大、心情差的狀況，會抑制信號，降低順暢度……可釋放媽咪壓力，使信號順利通暢……避免消化不適……量多質好……清通暢……2 包含 5000mg 卵磷脂，約等於 10 杯豆漿的含量……更提供優異乳化能力，增益哺餵時的清暢度……鞏固孕哺時的循環健康……『量』自然就多……調紓壓……具有 3 倍活性成分……幫助紓解壓力，不僅能調適媽媽孕期的心情，更能讓親餵信號順利傳遞……蛋白質濃度更高達 5 倍……市售最小……粉末更細緻 4 倍、吸收率更高（佐以吸收率對比時間折線圖）……防護力……通暢更有感……媽咪緊繃感\（佐以食用前後緊繃感長條圖）……換季困擾\（佐以食用前後換季困擾長條圖）……消化不良\（佐以食用前後消化不良長條圖）……認知發展……防護鞏固……」經民眾向衛生福利部陳情，因訴願人公司登記地址在本市，衛生福利部食品藥物管理署乃移由原處分機關處理。原處分機關以 113 年 1 月 10 日北市衛食藥字第 1133012658 號函請訴願人陳述意見，經訴願人於 113 年 1 月 22 日陳述意見，原處分機關審認系爭廣告整體訊息涉及誇張、易生誤解，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行為時第 2 點及其附表一等規定，以 113 年 1 月 25 日北市衛食藥字第 1133014

702 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 113 年 1 月 29 日送達，訴願人不服，於 113 年 2 月 7 日向本府提起訴願，113 年 3 月 11 日補充訴願理由，113 年 4 月 15 日補正訴願程式，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。」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。」行為時第 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	本法第 45 條第 1 項	一、食品、食品添加物、食品用洗潔	處新臺幣 4 萬元以上 400	一、依違規次數，按次裁處基本	違規次數: 違規次數之計算

、第 3 項	1 項	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。 .....	萬元以下罰鍰。	罰鍰(A)如下：  (一) 1 次:新臺幣 4 萬元。  .....	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) 註	過失(含有認識過失或無認識過失): B=1		故意(含直接故意或間接故意): B=2		
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		
	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。				
其他作為罰鍰裁量之參考加權事實(D)	違規案件依前揭原則裁罰有顯失衡平之情事者，得斟酌個案情形，敘明理由，依行政罰法規定予以加權，其加權倍數得大於 1 或小於 1。其有加權者，應明確且詳細記載加權之基礎事實及加權之理由。				
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）84 年 12 月 30 日衛署食字第 84076719 號函釋（下稱 84 年 12 月 30 日函釋）：「……食品廣告如為推介特定食品，同時以就該產品所含成分，宣稱可達特定之生理功能或效果，則易使民眾誤認僅食用該品即可達到改善生理機能效果，已明顯誤導民眾正確均衡飲食之觀念，則違反食品衛生管理法（按：現為食品安全衛生管理法）規定。」

95 年 4 月 13 日衛署食字第 0950014814 號函釋（下稱 95 年 4 月 13 日函釋）：「廣告行為之構成，係可使不特定多數人知悉其宣傳內容，進而達到招徠商業利益之效果。故網站中如有販售特定產品，則網站內所有網頁，以及可連

結之網站、網頁、網址等內容，均屬於廣告範疇，若有涉及違反食品衛生相關法令之規定者，即屬違法。」

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、本件訴願及補充理由略以：原處分未逐一認定並具體說明廣告內容究竟如何該當於「誇張」、「易生誤解」等要件，顯理由不備，違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定；倘原處分機關欲達食品安全衛生管理法立法目的，亦得採取行政指導之方式，卻直接作成裁罰處分；請撤銷原處分。

三、查訴願人於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資料、訴願人 113 年 1 月 22 日陳述意見書、網路疑似違規廣告監控表等影本附卷可稽，原處分自屬有據。

四、至訴願人主張原處分未逐一認定並具體說明廣告內容究竟如何該當於「誇張」、「易生誤解」等要件，顯理由不備，違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定；倘原處分機關欲達食品安全衛生管理法立法目的，亦得採取行政指導之方式，卻直接作成裁罰處分云云。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認定準則以資遵循，其第 3 條、第 4 條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；食品廣告內容有無涉及不實、誇張、易生誤解之認定，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。復按食品廣告如為推介特定食品，同時以就該產品所含成分，宣稱可達特定之生理功能或效果，則易使民眾誤認僅食用該食品即可達到改善生理機能效果，已明顯誤導民眾正確均衡飲食之觀念；廣告行為之構成，係可使不特定多數人知悉其宣傳內容，進而達到招徠商業利益之效果；故網站中如有販售特定產品，則該網站內所有網頁，以及可連結之網站、網頁、網址等內容，均屬於廣告範疇，若有涉及違反食品衛生相關法令之規定者，即屬違法；有前衛生署

84 年 12 月 30 日、95 年 4 月 13 日函釋意旨可稽。

(二) 查食品非藥品，食品主要是提供身體所需熱量及營養素，維持生理正常運作，其廣告或標示不得誇大、宣稱療效；又查系爭廣告刊登系爭食品之品名、照片、價格、產品介紹、功效等，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所述達到哺乳期通暢、懷孕打底、鞏固孕哺時的循環健康、調紓壓等功效，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。另原處分業於「處分理由」欄敘明處分之原因，於「事實」欄載明違規時間、刊登網站、產品名稱、涉及誇張、易生誤解詞句，「法律依據」欄載明處分依據之法條內容，已足使訴願人明瞭作成處分之原因事實及理由，符合行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定；原處分機關檢送之答辯書亦已詳述裁處所憑之事實及法令依據，原處分尚無違反明確性原則或有理由不備之違法。又違反食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定，並無先勸導改善再為處罰之規定，訴願人主張本案應先行政指導再行處罰，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行為時第 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（公出）

委員 張 慕 貞（代行）

委員 王 曼 萍

委員 陳 愛 娥

委員 洪 偉 勝

委員 邱 駿 彥

委員 郭 介 恒

委員 宮 文 祥

中 華 民 國 113 年 5 月 17 日

本案依分層負責規定授權人員決行

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。（臺北高等行政法院地址：臺北市士林區福國路 101 號）