

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 114 年 2 月 7 日北市衛食藥字第 1143065849 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

訴願人於其官網（網址：<https://xxxxxxxxxxx.xxx.xx/xxxxxxxxx/xxxxxxx/xxx>，下載日期：民國〔下同〕113 年 11 月 19 日）刊登「○○○○○30 粒」食品（下稱系爭食品）廣告（下稱系爭廣告），內容述及：「……茂密自信感……茂密任務絲毫不差……茂盛自信感……不分男女頭頭是道……就如同幫花園整理好地皮，提供良好的蘊育環境一樣……提供絲絲入扣最頂級滋補……」等詞句，佐以人物使用放大鏡圖示及下方以人體頭髮部位作為背景圖片，整體表現涉及誇張易生誤解，涉違反食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定。案經原處分機關查獲上開情事，以 113 年 12 月 17 日北市衛食藥字第 1133076366 號函請訴願人陳述意見，經訴願人以 113 年 12 月 26 日書面陳述意見。嗣原處分機關以 113 年 12 月 30 日北市衛食藥字第 1133078551 號函檢附案關資料請衛生福利部食品藥物管理署（下稱食藥署）釋示，經該署以 114 年 1 月 20 日 FDA 企字第 1139095924 號函釋（下稱 114 年 1 月 20 日函釋）核復略以：「……旨揭廣告述及『……茂密任務絲毫不差……茂盛自信感……不分男女頭頭是道……就如同幫花園整理好地皮，提供良好的蘊育環境一樣……提供絲絲入扣最頂級滋補……』等詞句，佐以人物使用放大鏡圖示及下方以人體頭髮部位作為背景圖片，『整體表現』恐易使消費者誤解，涉嫌違反食安法第 28 條規定。……」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 項規定，以 114 年 2 月 7 日北市衛食藥字第 1143065849 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 114 年 2 月 10 日送達，訴願人不服，於 114 年 2 月 26 日向本府提起訴願，114 年 3 月 12 日補充訴願理由，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……。」行政程序法第 5 條規定：「行政行為之內容應明確。」第 96 條第 1 項規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據。……」

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、第 3 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。」「食品之標示、宣傳或廣告內容，得使用附件一所列通常可使用之詞句……。」附件一規定：「通常得使用之詞句或類似之詞句：一、幫助牙齒骨骼正常發育。……」

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。」食藥署 114 年 1 月 20 日函釋：「主旨：有關網路刊載『○○○○○』食品廣告涉違規案，……三、……旨揭廣告述及『……茂密任務絲毫不差……茂盛自信感……不分男女頭頭是道……就如同幫花園整理好地皮，提供良好的蘊育環境一樣……提供絲絲入扣最頂級滋補……』等詞句，佐以人物使用放大鏡圖示及下方以人體頭髮部位作為背景圖片，『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、本件訴願及補充理由略以：原處分僅列出廣告文詞片段，並未陳述是涉及維持或改變人體何處器官，又會讓消費者易生何種誤解；原處分未逐一認定並具體說明網頁內容之各文句究竟如何該當於改變人體器官、組織、生理、誇張易生誤解等要件，顯理由不備，違反行政程序法第 5 條及第 96 條第 1 項第 2 款規定；系爭廣告縱使比照認定準則第 4 條第 3 項附件一、通常得使用之詞句或類似之詞句「一、幫助牙齒骨骼正常發育」，而使用類似之詞句「幫助頭髮正常生長」，亦無違反認定準則，不能以違反食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定相繩；請撤銷原處分。
- 三、查訴願人於其官網刊登如事實欄所述內容涉及誇張、易生誤解之系爭廣告，有系爭廣告網頁列印畫面與相關截圖、網路疑似違規廣告監控表及食藥署 114 年 1 月 20 日函等影本附卷可稽，原處分自屬有據。
- 四、至訴願人主張原處分僅列出廣告文詞片段，並未陳述是涉及維持或改變人體何處器官，又會讓消費者易生何種誤解；原處分未逐一認定並具體說明網頁內容之各文句究竟如何該當於改變人體器官、組織、生理、誇張易生誤解等要件，顯理由不備，違反行政程序法第 5 條及第 96 條第 1 項第 2 款規定；系爭廣告縱使比照認定準則第 4 條第 3 項附件一、通常得使用之詞句或類似之詞句「一、幫助牙齒骨骼正常發育」，而使用類似之詞句「幫助頭髮正常生長」，亦無違反認定準則，不能以違反食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定相繩云云：
 - （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；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；次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，並佐以人物使用放大鏡圖示及下方以人體頭髮部位作為背景圖片，其整體傳達之訊息，易誤導消費者系爭食品具有能使頭髮茂密之特定生理功能或效果，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。
- (三) 復依前揭食藥署 114 年 1 月 20 日函釋所示，依據食品安全衛生管理法第 28 條規定，食品標示、宣傳或廣告之內容不得有不實、誇張、易生誤解之情事，廣告違規與否，應視個案所傳達消費者訊息之整體表現，包括文字敘述、產品品名、圖案、符號等，進行綜合研判，而非單以片段文字判定，系爭廣告述及「……茂密任務絲毫不差……茂盛自信感……不分男女頭頭是道……就如同幫花園整理好地皮，提供良好的蘊育環境一樣……提供絲絲入扣最頂級滋補……」等詞句，佐以人物使用放大鏡圖示及下方以人體頭髮部位作為背景圖片，整體表現恐易使消費者誤解，違反上開規定；是原處分機關依據前揭食藥署 114 年 1 月 20 日函釋意旨，認定訴願人有違反食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定之情事，核屬有據。另原處分業於「處分理由」欄敘明處分原因，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，符合行政程序法第 5 條及第 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，並於答辯書理由三敘明系爭廣告依其整體意思表示，足以誤導民眾食用該產品能使頭髮茂密之特定生理功能或效果，易使民眾誤認僅食用該產品即可達到廣告所宣稱之效果，明顯誤導民眾正確飲食觀念等語；是原處分尚無違反明確性原則或有理由不備之違法。至訴願人所稱系爭廣告係使用「幫助頭髮正常生長」之詞句云云，惟本件原處分所認系爭廣告涉及違法之詞句業如前述，尚非訴願人所指之上開詞句文字。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 項等規定，處訴願人法定最低額 4 萬元罰鍰，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 陳 愛 娥
委員 盛 子 龍
委員 邱 駿 彥
委員 李 瑞 敏
委員 王 士 帆
委員 陳 衍 任
委員 邱 子 庭

中 華 民 國 114 年 5 月 26 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）