

臺北市政府 93.07.01. 府訴字第0九三一五二五一五00號訴願決定書

訴 願 人 ○○股份有限公司

代 表 人 ○○○

代 理 人 ○○○律師

○○○律師

○○○律師

原處分機關 臺北市政府衛生局

右訴願人因違反食品衛生管理法事件，不服原處分機關九十二年十二月十九日北市衛七字第0九二三八五三五000號行政處分書，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣訴願人銷售「○○真珠草」食品，於九十二年十月二十六日及十月三十日分別在○○日報第○○版及○○週刊第○○期第○○頁刊登系爭產品廣告，其內容載有系爭產品照片及「……天天○○真珠草讓你心肝寶貝好工作加班應酬喝酒熬夜操勞睡眠不足……由WHO世界衛生組織韓國肝炎研究所所長○○○博士歷經十五年研發而成，並獲得WHO正面評價及肯定……全省各大藥局及○○、○○、○○百貨均售……○○股份有限公司 Tel：xxxx：xxxxx，www.xxxxx 請撥xxxxx」等涉及誇大不實或易生誤解之詞句，案經行政院衛生署中醫藥委員會辦理「九十二年度平面媒體監視計畫」時查獲，由行政院衛生署分別以九十二年十一月六日衛署食字第0九二0四0二六九四號及九十二年十一月十四日衛署食字第0九二0四0二七六八號函附上開食品廣告影本，移請原處分機關查處，經原處分機關分別以九十二年十一月十八日北市衛七字第0九二三七五八三二00號及九十二年十一月二十一日北市衛七字第0九二三七八一三九00號函囑本市中正區衛生所調查取證。經該所於九十二年十一月二十六日對訴願人委任之代理人○○○進行訪談，當場製作食品衛生調查紀錄後，以九十二年十一月二十七日北市正衛二字第0九二六0七三0三00號函檢附前揭調查紀錄及相關資料報請原處分機關核處。案經原處分機關核認訴願人前開廣告涉及誇大不實或易生誤解，違反食品衛生管理法第十九條第一

項規定，乃依同法第三十二條第一項規定，以九十二年十二月十九日北市衛七字第 0 九二三八五三五 0 0 0 號行政處分書，處以訴願人新臺幣三萬元罰鍰。訴願人不服，於九十三年一月十九日向本府提起訴願，二月六日補正程序，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

- 一、本件提起訴願日期距原處分書發文日期已逾三十日，惟原處分機關送達不合法，訴願期間無從起算，自無訴願逾期問題，合先敘明。
- 二、按食品衛生管理法第九條規定：「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。」第十九條第一項規定：「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。」第三十二條第一項規定：「違反第十九條第一項規定者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，違反同條第二項規定者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰；一年內再次違反者，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。」行政程序法第一百五十九條第一項、第二項第二款規定：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。」「行政規則包括下列各款之規定……二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」司法院釋字第四 0 七號解釋：「主管機關基於職權因執行特定法律之規定，得為必要之釋示，以供本機關或下級機關所屬公務員行使職權時之依據。……」行政院衛生署八十八年七月三十一日衛署食字第 八八 0 三七七三五號公告：「食品廣告標示詞句涉及虛偽、誇張或醫藥效能之認定表……：二、詞句未涉及醫藥效能但涉及虛偽誇張或易生誤解……（二）未涉及中藥材效能而涉及五官臟器者：例句……保肝。……」九十二年十月二十三日衛署食字第 0 九二 0 0 五五四四五號函釋：「主旨：貴局函詢有關『○○真珠草』之廣告疑義乙案，復如說明……說明……二、案內『○○真珠草』廣告內容述及『天天○○真珠草，讓你心肝寶貝好！工作加班、應酬喝酒、熬夜操勞、睡眠不足』……『由 WHO 世界衛生組織韓國肝炎研究所所長○○○博士歷經十五年研發而成，並獲得 WHO 正面評價及肯定』，整體表現涉及誇大易生誤解，違反食品

衛生管理法之規定。」臺北市政府九十年八月二十三日府秘二字第九〇一〇七九八一〇〇號公告：「主旨：公告本府主管業務委任事項，並自九十年九月一日起生效。依據：一、行政程序法第十五條。二、臺北市政府組織自治條例第二條第二項。公告事項……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。……」

三、本件訴願理由略以：

- （一）行政院衛生署八十八年七月三十一日衛署食字第八八〇三七七三五號公告「食品廣告標示詞句涉及虛偽、誇張或醫藥效能之認定表」，並未經食品衛生管理法之法律授權，僅為原處分機關內部行政參考，依法律保留原則，不得逕引為對人民裁罰之基礎，且食品衛生管理法第十九條第一項所謂「易生誤解」為不確定法律概念，法律並未規定認定標準，原處分機關遽認訴願人違反上開法令，欠缺理由記載與法規依據，顯有違依法行政原則及司法院釋字第四〇二號解釋。
- （二）前揭「食品廣告標示詞句涉及虛偽、誇張或醫藥效能之認定表」並非法律，而係行政院衛生署之行政指導，該「認定表」已明示人民通常可使用之廣告詞句，訴願人遵照該「認定表」之行政指導，於系爭廣告內使用「工作加班、應酬喝酒、熬夜操勞、睡眠不足」等廣告詞句，與「認定表」內「通常可使用之例句」中「增強體力」、「精神旺盛」、「幫助入睡」及「減少疲勞感」文義相同或類似，自應受該行政指導之信賴保護。原處分機關嗣後作成與認定表相異之處分，認定系爭廣告違反食品衛生管理法第十九條第一項規定，對訴願人科處罰鍰，即違反信賴保護原則。另行政院衛生署公告前開「認定表」已長達四年之久，訴願人已對其產生確信，原處分機關作出與其相異之處分，使人民無所適從，有違公平誠信原則。
- （三）判斷廣告詞句是否易使人誤解，不應咬文嚼字。依系爭廣告「老公是您的心肝，只有您會寶貝」，故所謂「心肝寶貝」之解釋，是指先生、太太、小孩、家人或親友的暱稱或通俗語。故「天天〇〇真珠草，讓你心肝寶貝好」是指系爭產品為適合推薦給小孩、家人或親友的好產品，故系爭廣告並無引人誤解致違反食品衛生管理法第十九條第一項規定。

四、卷查本件訴願人販售之「〇〇真珠草」食品，刊載如事實欄所述廣告

內容之事實，此有行政院衛生署九十二年十一月六日衛署食字第0九二0四0二六九四號及九十二年十一月十四日衛署食字第0九二0四0二七六八號函及所附平面媒體廣告監視紀錄、系爭食品廣告、本市中山區衛生所九十二年十一月二十七日北市正衛二字第0九二六0七三0三00號函及所附九十二年十一月二十六日訪談訴願人代理人○○○之食品衛生調查紀錄等附卷可稽。按食品衛生管理法第十九條第一項規定，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。查本件「○○真珠草」食品廣告，其內容影射該產品對於工作加班、應酬喝酒、熬夜操勞及睡眠不足所可能導致對人體肝臟之影響，具有防護之功效，依首揭行政院衛生署八十八年七月三十一日衛署食字第八八0三七七三五號公告之食品廣告標示詞句涉及虛偽誇張或醫藥效能之認定表規定，其整體已涉及誇大不實或易生誤解；再者，系爭廣告內容關於「由 WHO 世界衛生組織韓國肝炎研究所所長○○○博士歷經十五年研發而成，並獲得 WHO 正面評價及肯定」等詞句縱令屬實，然該相關人員及醫療機構的科學研究成果，應係針對「○○真珠草」效能之研究，並非針對特定加工後之訴願人所販售「○○真珠草」食品而為，訴願人前揭詞句，即屬涉及易生誤解。準此，系爭廣告內容整體所傳達消費者之訊息，確有涉及誇大不實或易生誤解之情事，並經行政院衛生署九十二年十月二十三日衛署食字第0九二00五五四四五號函釋審認在案，系爭廣告內容顯已違反首揭食品衛生管理法第十九條第一項規定，是本件訴願人違規事證明確，洵堪認定。

五、次按行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定；行政規則包括上級機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準，行政程序法第一百五十九條第一項、第二項第二款分別定有明文。又主管機關基於職權因執行特定法律之規定，得為必要之釋示，以供本機關或下級機關所屬公務員行使職權時之依據，司法院釋字第407號著有解釋。是立法者雖在法律中以不確定之法律概念加以規定，而主管機關基於執行法律之職權，就此等概念，自得訂定必要之解釋性行政規則，以為行使職權、認定事實、適用法律之準據。查食品衛生管理法乃管理食品衛生安全及品質，維護國民健康之衛生法

規，由於社會及經濟之變化演進，立法者對於食品之標示、宣傳或廣告內容是否涉及違規，無從針對各類食品之標示、宣傳或廣告一一規範。因此，立法者即於食品衛生管理法第十九條第一項以「易生誤解」之不確定法律概念加以規範，而行政院衛生署為食品衛生管理法之中央主管機關，該署基於執行法律之職權，以八十八年七月三十一日衛署食字第八八〇三七七三五號公告「食品廣告標示詞句涉及虛偽、誇張或醫藥效能之認定表」，係該署為認定食品之標示、宣傳或廣告是否有違反食品衛生管理法第十九條第一項所稱之「易生誤解」所為之函釋，以供該署或下級機關所屬公務員行使職權時之依據，並未對人民權利之行使增加法律所無之限制，於法律保留原則無違，且依首揭行政程序法第一百五十九條第一項、第二項第二款規定及司法院釋字第四〇七號解釋意旨，該署本得依權限或職權為該函釋，亦不生授權是否明確問題。是本件訴願人主張行政院衛生署八十八年七月三十一日衛署食字第八八〇三七七三五號公告「食品廣告標示詞句涉及虛偽、誇張或醫藥效能之認定表」係屬行政指導，並非法律，原處分機關作成與認定表相異之處分違反信賴保護原則、誠實信用原則，且據以為系爭處分之法律依據，違反法律保留原則、授權明確性原則及依法行政原則等語，顯屬誤解，不足為採。

六、至訴願人主張系爭廣告所謂「心肝寶貝」之解釋，是指先生、太太、小孩、家人或親友的暱稱或通俗語，故「天天〇〇真珠草，讓你心肝寶貝好」是指系爭產品為適合推薦給小孩、家人或親友的好產品，系爭廣告並無引人誤解云云。惟查，標示、宣傳或廣告是否違反食品衛生管理法第十九條第一項「不得有不實、誇張或易生誤解之情形」之規定，應視其傳達予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，依個案綜合研判之，此觀首揭「食品廣告標示詞句涉及虛偽、誇張或醫藥效能之認定表」總說明四：「各級衛生機關對於可能涉嫌違規之產品，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，綜合研判，切勿咬文嚼字，以達毋枉毋縱之管理目標。」之內容即明。經查本件系爭廣告內容整體所傳達消費者之訊息，確有涉及誇大不實或易生誤解之情事，業說明如前，原處分機關就系爭廣告所傳達消費者訊息之整體表現綜合研判結果，認定系爭廣告涉及易使消費者誤認該食品具有前述功效，其所為判斷，依社會一般通念，並無違背經驗或論理法則之處，則系

爭食品廣告，即有涉及誇張、易生誤解之情形，自屬違反食品衛生管理法第十九條第一項規定，而應受處罰。是訴願人前揭主張，不足採據。從而，原處分機關依首揭規定及公告意旨，處以訴願人法定最低額新臺幣三萬元罰鍰，並無不合，應予維持。

七、綜上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第七十九條第一項之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張明珠
(公出)

委員 陳 敏

委員 薛明玲

委員 曾巨威

委員 曾忠己

委員 陳淑芳

委員 林世華

委員 蕭偉松

中 華 民 國 九 十 三 年 七 月 一 日

市長 馬英九

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行

如對本決定不服者，得於收受本決定書之次日起二個月內，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三段一巷一號)