

臺北高等行政法院判決

111年度訴字第875號

原告 獨傲國際創意有限公司

代表人 王湧

被告 新北市政府

代表人 侯友宜

訴訟代理人 陳文章

羅浩軒

上列當事人間食品安全衛生管理法事件，原告不服衛生福利部中華民國111年4月29日衛部法字第1113160695號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

理 由

一、事實概要：

原告委託電視臺刊播8則「獨傲一清專案暢蚯超倍激酶(即獨傲一清專案暢蚯超倍激酶加碼組)」食品廣告(刊播時間分別為民國109年10月28日、同年10月29日、同年11月10日、同年11月17日、110年1月2日、同年1月26日、同年2月14日、同年4月6日，下稱系爭廣告)，內容述及涉及醫療效能之詞句(違規行為詳如附件所示違規產品廣告一覽表)，經臺北市衛生局、南投縣政府衛生局、宜蘭縣政府衛生局及高雄市六龜區衛生所查獲後，移由新北市政府衛生局辦理，經被告審認原告違反食品安全衛生管理法第28條第2項規定，依同法第45條第1項規定，以民國110年10月5日新北府衛食字第1101854478號裁處書(下稱原處分)處原告新臺幣(下同)102萬元罰鍰。原告不服，提起訴願，經衛生福利部決定訴願駁回並於111年5月5日送達原告，原告不服，於1

11年7月13日向本院提起本件行政訴訟，聲明請求撤銷訴願決定及原處分、確認原處分無效等語。

二、原告主張略以：

(一)、東森購物台「獨傲一清專案暢蚯超倍激酶」（下稱系爭商品）販售者、製造者均為詳曜健康事業有限公司（下稱詳曜公司），原告實為系爭廣告之受託代操公司，本件行為人乃詳曜公司，原處分之認定有誤。原告商品代操佣金尚不足102萬，實無力支付如此龐大的違規罰單金額，希望秉持合約精神，撤回本件裁處，改由實際行為人詳曜公司所在地之衛生局重新議處罰金。原告已檢附詳曜公司廣告託播合約書予新北衛生局，希望轉由詳曜自行處理商品罰單事宜，新北衛生局答覆開罰行為人須為與東森購物簽約之廠商，因此仍開罰原告，但此前哲淵科技有限公司（下稱哲淵公司）台糖寡醣乳酸菌廣告一案，哲淵公司為東森電視台實際簽約廠商，檢附與原告未完成之合約，即將哲淵公司罰單11萬轉給原告承受，該案原告有向衛福部訴願未果，原告便乖乖繳交此筆不應由原告承擔之罰款，可查此前例。但本次原告循此模式處理卻完全相反的處理結果，實為不合理，懇請不要讓原告永遠是受害者，同一事例應相同標準對待。

(二)、若仍認定原告為違規行為人，然原告自疫情爆發以來皆採分流上班制，後負責罰單人相繼離職，致交接失誤，負責同仁因家中父母姐姐陸續罹患失智症/乳癌手術化療/攝護腺手術/疝氣手術住院照料陪病，每次進醫院便須自主建康管理7天，致未傳達衛生局相關函件，未即時說明本系爭廣告陳述意見，為本公司疏失，但生病並非可控因素，考量情理法層面，請予人道寬容，同仁家中生變罹病其情可憫，請寬宥處理，並懇請憐惜原告一路挺過風雨30年，疫情嚴峻的這2年，頂著惡劣的大環境敝司仍努力拚搏，懇求不要因無力支付新北市102萬廣告違規罰鍰而倒閉，造成更多員工生活無所依。

01 (三)、至於內容部分：修復管路皮細胞400提升管路彈性15%/排管
02 路油脂450%，為購物台制式呈現容，廠商依不同主題置換相
03 關文字，實非故意，茲檢附其他廠商已受罰案件為參考，可
04 知此呈現容非原告獨有獨創。至於日本國會議員2年前0800
05 廣告即曾引述日本真實節目影片，此日本範例被本類產品所
06 廣泛引用，也是原料廠商提供並推薦引用，迄今Youtube上
07 仍可搜尋得到。系爭廣告由東森購物台重複重播，因同仁未
08 即時告知衛生局函件，致無法將爭議字句做修正，並非惡意
09 累犯，目前收到罰單，已請東森重新安排節目時間重新錄
10 製，也與製作主持溝通切勿再引述衛生局列舉上述之問題文
11 字。又本件不僅裁罰，還加罰1.7倍，參考其他相同違規廠
12 商之罰單，新北裁罰之案件，每件約裁罰4萬，本件竟除原
13 罰款外還要加重罰金，懇請重新議處罰金，不要令原告無力
14 支付逕自倒閉，甚或發生負責人員想不開發生憾事。原告為
15 免再為新北衛生局惹爭議，已辦理公司遷址，將遷出新北
16 市。又酒駕最高裁罰12萬，正義豬油危害人體健康案法院判
17 賠40萬5千元，懇請酌情酌量裁處，給予廠商一個機會。

18 (四)、並聲明：撤銷訴願決定及原處分、確認原處分無效。

19 三、被告答辯略以：

20 (一)、原告起訴日期已逾法定不變期間，有違反行政訴訟法第106
21 條第1項之規定，應予以駁回。

22 (二)、原告於電視台委託刊登系爭廣告，其內容涉及醫療效能之宣
23 稱，經判斷係屬食品安全衛生管理法第28條第2項規定所禁
24 止宣傳醫療效能之詞句。原告持續於不同日、不同頻道委託
25 刊登系爭廣告，對維護消費者接收正確食品資訊之公共利益
26 侵害較大，故於該行為內予以加重，最終被告依違反食品安
27 全衛生管理法第28條第2項併同法第45條第1項規定，處罰鍰
28 新臺幣102萬元整，於法有據，並無違誤。

29 (三)、系爭廣告之調查，被告衛生局依各查獲機關所檢附媒體平台
30 提供之委託刊播業者資料，其實際委託刊播業者為原告，後
31 經被告衛生局依行政程序法第39條規定，業已函請原告就系

爭廣告之違規行為陳述意見，惟原告未於期限內提出陳述意見，爰被告依調查事證認定原告為系爭廣告之違規行為人，核其違規事證明確，原處分於法有據，並無違誤，此亦經媒體平台提具供應商合作契約書，其實際委託刊播業者為原告無誤，原告即為實施違反行政法上義務行為者。又系爭廣告其內容整體表現已涉及預防、治療、改善及減輕疾病之醫療效能宣稱，顯違反食品安全衛生管理法第28條第2項之規定，故被告依「食品安全衛生管理法第四十五條規定廣告處理原則」審認，系爭廣告前無違反食安法第28條第2項規定之紀錄，為初次違規，故「基本罰鍰(A)」為最低金額60萬元；違法行為非出自故意，認屬過失，故認定「違規行為故意性加權(B)」為1；系爭廣告整體表現易引起民眾錯誤認知，認定「違害程度加權(C)」為1；審酌原告持續於不同日、不同頻道委託刊播系爭廣告，每次刊播行為均對消費者接收正確食品資訊的公共利益產生危害，如與僅刊播1次違章廣告業者裁處相同罰鍰，顯失衡平，故以系爭產品的刊播次數作為認定「其他作為罰鍰裁量之參考加權事實」(D)的標準，每多刊播1次即加權0.1(10%)計算(不同日或不同頻道即多1次)，依此，系爭廣告刊播共8次，其加權事實(D)共計為1.7(1+0.7)；綜上各項裁量因素，被告對系爭廣告裁處102萬元(60萬元 $\times$ 1 $\times$ 1 $\times$ 1.7)，於法有據，並無違誤。

(四)、至原告所稱「台糖寡糖乳酸菌」廣告一案，於本案無關，被告並無裁罰該產品相關之電視違規廣告案，檢附被告109年3月16日新北府衛食字第1090424674號裁處書供參，原告應有誤會。

(五)、並聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

(一)、原告訴請撤銷訴願決定及原處分部分：

1. 按行政訴訟法第4條第1項：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延

01 長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤
02 銷訴訟。」行政訴訟法第4條訴訟之提起，應於訴願決定書
03 送達後2 個月之不變期間內為之；原告之訴，起訴逾越法定
04 期限者，自屬於法不合，應予駁回，同法第106條第1項本
05 文、第107條第1項第6款定有明文。

- 06 2. 本件原告因對於原處分不服，提起訴願，嗣衛生福利部於11
07 1年4月29日作成衛部法字第1113160695號決定訴願駁回，該
08 決定書已於111年5月5日合法送達原告，有送達證書附於訴
09 願卷可佐。查原告的住所在新北市，在途期間為2日，原告
10 卻遲至111年7月13日（星期三）始向本院提起行政訴訟，有
11 原告起訴狀上本院收狀時間收狀章日期戳記可憑，依前揭法
12 條規定，本件原告訴請撤銷原處分及訴願決定部分，當已逾
13 越法定期限，顯非合法，應予駁回。

14 (二)、原告訴請確認原處分無效部分：

- 15 1. 按原告之訴如依其所訴事實，在法律上顯無理由者，依行政
16 訴訟法第107條第3項規定，得不經言詞辯論，逕以判決駁
17 回。因此，如原告之訴，依其所訴之事實，並無證據有待調
18 查審認，亦無法律上問題有待釐清，在法律上顯然不能獲得
19 勝訴判決，即足以判斷在法律上顯無理由，為避免徒增當事
20 人勞費及無謂耗損司法資源，自無進行無實質意義之言詞辯
21 論程序之必要，以符訴訟經濟原則，此乃貫徹有效權利救濟
22 原則所為之必要程序設計。
- 23 2. 次按行政程序法第110條第3項、第4項：「（第3項）行政處
24 分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼
25 續存在。（第4項）無效之行政處分自始不生效力。」第111
26 條：「行政處分有下列各款情形之一者，無效：一、不能由
27 書面處分中得知處分機關者。二、應以證書方式作成而未給
28 予證書者。三、內容對任何人均屬不能實現者。四、所要求
29 或許可之行為構成犯罪者。五、內容違背公共秩序、善良風
30 俗者。六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏
31 事務權限者。七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」「行政處

分一部分無效者，其他部分仍為有效。但除去該無效部分，行政處分不能成立者，全部無效。」行政程序法第110條第3項、第4項、第111條、第112條分別定有明文。核無效之行政處分，係指行政行為具有行政處分形式，但其內容具有嚴重瑕疵而自始、當然、確定不生效力。基於維護法律安定性及行政目的之公益考量，學說及各國立法例皆認為行政處分是否無效，除法律定有明文之情形外，宜從嚴認定。我國立法者參酌行政法學通說，係以違法之行政處分如其瑕疵已臻重大且甚為明顯時，方屬無效；同時為減輕法律適用上之困難，並明定7種無效原因以供遵循（立法院公報88卷第6期第595頁院會紀錄）。是以解釋行政程序法第111條第7款所謂「其他具有重大明顯之瑕疵者」之概括規定，於補充前6款所未及涵蓋之無效情形時，亦需依該條第1款至第6款列舉之明文從嚴解釋，於一望即知具有「重大明顯之瑕疵」始得謂之；如瑕疵非重大明顯，尚須實質審查始能知悉者，則該行政處分並非屬當然無效。而行政處分是否具有重大明顯之瑕疵罹於無效，並非依當事人之主觀見解，而係依一般具有合理判斷能力者之認識能力決定之，其簡易之標準即係普通社會一般人一望即知其瑕疵為判斷標準。換言之，該瑕疵須「在某程度上猶如刻在額頭上般」明顯之瑕疵，始足該當；如行政處分之瑕疵尚未達到重大、明顯之程度，一般人對其違法性的存在與否猶存懷疑，則基於維持法安定性之必要，則不令該處分無效（最高行政法院108年度判字第459號判決意旨可參）。

3. 本件原處分係因原告委託東森購物台刊播系爭廣告，被告審認系爭廣告違反食品安全衛生管理法第28條第2項規定，依同法第45條第1項予以裁處罰鍰102萬元。原告雖指摘原處分有裁罰對象錯誤、裁罰過重、本件原告並非故意違章云云，惟此等均僅係涉及原處分是否違法可得撤銷之爭議（此部分撤銷訴訟，已因起訴逾期應予駁回，業如前述），惟原告並未指摘原處分及訴願決定有何行政程序法第111條第1款至第

6款所列舉之無效情形，抑或同條第7款概括規定「具有重大明顯之瑕疵」之無效情形，且依原告所指摘上開原處分及訴願決定之違法瑕疵是否屬實無疑，均須透過證據調查始得判斷、認定，尚非普通社會一般人一望即知有原告所指之違法情形，並未達到重大、明顯之程度，非屬於具有明顯重大瑕疵之範疇。復稽之原處分（原處分卷第45-55頁），自形式外觀觀察，並未存在任何人一望即知之重大明顯瑕疵之情形。則揆諸前揭規定及說明，原告訴請確認原處分無效，明顯與行政程序法第111條之行政處分無效要件不符，顯無理由。

(三)、綜上，原告訴請判決如聲明所示，顯無理由，且於法不合，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回。

五、結論，依行政訴訟法第107條第3項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 112 年 5 月 31 日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法 官 蘇嫻娟

法 官 劉正偉

法 官 陳雪玉

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書。（須按他造人數附繕本）

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學

為訴訟代理人	院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 112 年 5 月 31 日

書記官 王月伶