

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第三庭

112年度簡字第37號

113年5月3日辯論終結

原告 賀眾企業股份有限公司

代表人 王志耀

訴訟代理人 薛進坤律師

被告 公平交易委員會

代表人 李鎡

訴訟代理人 李婉君

訴訟代理人 王政傑

兼

送達代收人 黃昱榕

上列當事人間公平交易法事件，原告不服被告中華民國112年3月3日公處字第112014號處分書，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

原告自民國111年4月28日至同年5月23日止，分別在臉書及大潤發、家樂福等專櫃之商品立牌，記載「SGS 67項全驗符合國家生飲標準/業界唯一」、「業界唯一/SGS 67項全驗符合國家生飲標準」等語（下稱系爭廣告），惟原告並非唯一取得SGS檢驗67項全驗符合國家生飲標準之飲水設備業者，被告認系爭廣告就商品品質相關而足以影響交易決定之事項，為虛偽不實或引人錯誤之表示，核已違反公平交易法（下稱公平法）第21條第1項規定，於112年3月3日以公處字第112014號處分書（下稱原處分），裁處原告新臺幣（下同）15

萬元罰鍰。原告不服，提起本件行政訴訟。

二、原告主張：

(一)主張要旨：

- 1.經濟部標準檢驗局（下稱標檢局）於111年1月18日以經標三字第11130000660號函要求飲水設備業者於111年3月15日前自主揭露符合飲用水水質標準之檢測報告文件，原告即以關鍵字搜尋飲用水同業公會會員、機能水協會會員及標檢局111年1月18日函受文者之商品網頁公布資料進行查證，然除格威公司及千山淨水公司曾對外宣稱委託SGS進行67項檢驗外，其他業者並無依標檢局來函公布檢驗報告，且格威公司111年4月27日公布之檢測報告僅有66項，並非67項，千山淨水公司111年5月17日公布之檢測報告為76項，與飲用水水質標準規定之檢測項目不符，且未公布檢測報告，故原告所使用之系爭廣告並無不實，被告應舉證證明原告有未善盡事前查證責任。再者，原處分既已認定格威公司及千山淨水公司對外公布之檢測項目數，與自身揭示之檢測報告並非完整、正確，足認原告並無任何故意或過失，原告就系爭廣告，業已善盡查證責任，所述內容亦與當時所能取得之公開資訊相同，並無引人錯誤之情事。另被告要求原告探知競爭對手之營業秘密，亦屬過苛。
- 2.被告忽略系爭廣告係於111年4月28日始對外展出，僅以自行臆測之想法，即認定一般人無法認知系爭廣告所述事實乃「截至111年4月」，認事用法顯有違誤。且「截至111年4月」一語僅為事實陳述，並非重要交易資訊，與交易條件毫無關連，被告係以無關交易之陳述做為裁罰基礎。
- 3.原處分未依最高行政法院100年度判字第128號判決意旨，給予原告限期停止或改正之機會，逕予裁罰原告15萬元，與法有違。
- 4.原處分既稱「違法行為動機惡性輕微，廣告刊登期間自

111年4月28日至111年5月23日，違法持續期間不到1個月」，卻未給予原告改善之機會，逕行處以15萬元之罰款，處罰顯然過重等語。

(二)並聲明：原處分撤銷。

三、被告則以：

(一)答辯要旨：

- 1.原告獲有飲用水67項檢測符合規定之檢測報告，其SGS檢測報告日期分別為111年3月7日、3月11日及3月15日。惟查格威公司及千山淨水公司亦獲有飲用水67項檢測符合規定之檢測報告，格威公司之SGS檢測報告日期為3月7日、3月8日、3月9日及4月22日；千山淨水公司之SGS檢測報告日期為3月11日、3月14日、3月17日，此有格威公司及千山淨水公司之檢測報告可稽，故原告無論是截至111年4月或系爭廣告期間（即111年4月28日至同年5月23日），客觀上均非業界唯一取得SGS 67項全驗之飲水設備業者，原告系爭廣告確有不實。
- 2.標檢局111年1月18日函之文義並不要求業者僅得以商品網頁方式公布，且標檢局要求有宣稱或標示可供生飲之業者於111年3月15日前公布，並不表示逾此期限後，爾後事業若有可供生飲之新宣稱或新標示，即無公布檢測報告之義務，是原告僅以網路搜尋等便宜方式進行查證，輕率推論未將檢測報告公布於網路之同業均屬未進行(或通過)檢測之業者，從而得出原告為「業界唯一」之臆測結果，實難認原告事前已善盡查證義務。依一般社會常理，尚非不能理解格威公司及千山淨水公司所揭示之飲用水檢測內容或有疏誤或存在檢測項目計算之疑慮，然原告亦得透過該二公司網頁公布之電子郵件、臉書私訊、致電客服等方式向該二公司查證，且原告粉絲即曾於111年5月3日透過原告臉書善意提醒原告並非唯一一家通過檢驗之業者，原告並回復「謝謝您的提醒」，足證原告在不探知事業營業秘密下，仍可採取類

01 此方式進行查證。更何況原告身為廣告主，本應就商品
02 廣告內容為真實表示，然原告未確認同業飲用水檢測之
03 真實情形，而逕為系爭廣告，難謂就廣告內容真實性已
04 善盡查證及注意義務。

05 3.另水質檢測報告係標檢局為消費者保護之目的，要求事
06 業如商品有宣稱或標示可供生飲，應主動揭露水質檢測
07 報告，則該等檢測報告難認屬無法探知之營業秘密。

08 4.原告自111年4月28日至5月23日止，於臉書及大潤發等
09 專櫃之商品立牌，宣稱「SGS 67項全驗符合國家生飲標
10 準業界唯一」、「業界唯一 SGS 67項全驗符合國家生
11 飲標準」，其雖併載有「截至111年4月」，惟觀其版面
12 編排及文字大小顯不成比例，一般人觀諸系爭廣告，將
13 僅產生原告為「業界唯一」SGS 67項全驗，符合國家生
14 飲標準之認知，尚難產生上開表示所表彰之情事，係截
15 至111年4月之印象。且系爭「截至111年4月」文字不僅
16 陳述事實，亦屬重要之交易資訊，蓋因市場之競爭狀況
17 瞬息萬變，「唯一」、「第一」等最高級用語，在時間
18 上與空間上絕非恆久不變，若刻意降低與交易有關之重
19 要時間資訊，讓消費者在作成交易決定時處於資訊不對
20 等之地位，從而導致作出不正確之交易決定。再者，該
21 2款立牌「截至111年4月」文字與其他文字（如業界唯
22 一）大小除有數倍至數10倍差異外，文字置於邊角不顯
23 眼之處，以系爭立牌廣告「合併觀察之整體印象及效
24 果」進行判斷，易讓消費者映入眼簾第一印象誤認該產
25 品係業界唯一通過生飲檢測者。

26 5.被告作為公平法之主管機關，對於違法之事業，「得」
27 對違法事業為下命處分：令停止、改正其行為或採取必
28 要更正措施，「並得」裁處罰鍰；爰此，被告依上開規
29 定可裁量「限期停止」、「限期改正」或「罰鍰」等不
30 同法律效果，斟酌選擇採用，均屬合法，至於應採取何
31 種下命處分為必要、適合之行政管制措施或是否處以罰

01 緩，係立法者衡量各種有效維護市場公平競爭秩序相關
02 因素後，合理賦予主管機關行政裁量之事項。被告依法
03 行使法律賦予之裁量權，除裁量有明顯權限濫用或逾越
04 法定之裁量範圍或不符合法規授權目的之情形外，皆屬適
05 法妥當。被告依公平交易法施行細則（下稱施行細則）
06 第36條規定，審酌原告違法行為之動機、目的及預期之
07 不當利益；違法行為對交易秩序之危害程度；違法行為
08 危害交易秩序之持續期間；因違法行為所得利益；事業
09 之規模、經營狀況及其市場地位；以往違法類型、次
10 數、間隔時間及所受處罰；違法後改正情形及配合調查
11 等態度等情，依公平法第42條前段規定，處原告15萬元
12 罰鍰，並無違反比例原則。

13 (二)並聲明：駁回原告之訴。

14 四、本院之判斷

15 (一)應適用之法令：

16 1.公平法：

17 (1)第21條：「(第一項)事業不得在商品或廣告上，或以
18 其他使公眾得知之方法，對於與商品相關而足以影響
19 交易決定之事項，為虛偽不實或引人錯誤之表示或表
20 徵。(第二項)前項所定與商品相關而足以影響交易決
21 定之事項，包括商品之價格、數量、品質、內容、製
22 造方法、製造日期、有效期限、使用方法、用途、原
23 產地、製造者、製造地、加工者、加工地，及其他具
24 有招徠效果之相關事項。」

25 (2)第42條：「主管機關對於違反第二十一條、第二十三
26 條至第二十五條規定之事業，得限期令停止、改正其
27 行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣五萬元以上
28 二千五百萬元以下罰鍰；屆期仍不停止、改正其行為
29 或未採取必要更正措施者，得繼續限期令停止、改正
30 其行為或採取必要更正措施，並按次處新臺幣十萬元
31 以上五千萬元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取

01 必要更正措施為止。」

02 2.施行細則第36條：「依本法量處罰鍰時，應審酌一切情
03 狀，並注意下列事項：一、違法行為之動機、目的及預
04 期之不當利益。二、違法行為對交易秩序之危害程度。
05 三、違法行為危害交易秩序之持續期間。四、因違法行
06 為所得利益。五、事業之規模、經營狀況及其市場地
07 位。六、以往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰。
08 七、違法後改正情形及配合調查等態度。」

09 3.公平交易委員會對於公平交易法第二十一條案件之處理
10 原則（下稱處理原則）：

11 (1)第5點：「本法第二十一條所稱虛偽不實，指表示或
12 表徵與事實不符，其差異難為一般或相關大眾所接
13 受，而有引起錯誤之認知或決定之虞者。」

14 (2)第6點：「本法第二十一條所稱引人錯誤，指表示或
15 表徵不論是否與事實相符，而有引起一般或相關大眾
16 錯誤之認知或決定之虞者。」

17 (3)第7點：「（第1項）七、判斷虛偽不實或引人錯誤之
18 表示或表徵應考量因素如下：（一）表示或表徵應以
19 相關交易相對人普通注意力之認知，判斷有無虛偽不
20 實或引人錯誤之情事。（二）表示或表徵之內容以對
21 比或特別顯著方式為之，而其特別顯著之主要部分易
22 形成消費者決定是否交易之主要因素者，得就該特別
23 顯著之主要部分單獨加以觀察而判定。（三）表示或
24 表徵隔離觀察雖為真實，然合併觀察之整體印象及效
25 果，有引起相關交易相對人錯誤認知或決定之虞者，
26 即屬引人錯誤。（四）表示或表徵有關之重要交易資
27 訊內容於版面排版、位置及字體大小顯不成比例者，
28 有引起相關交易相對人錯誤認知或決定之虞。（五）
29 表示或表徵有關之負擔或限制條件未充分揭示者，有
30 引起相關交易相對人錯誤認知或決定之虞。（六）表
31 示或表徵客觀上具有多重合理的解釋時，其中一義為

真者，即無不實。但其引人錯誤之意圖明顯者，不在此限。（七）表示或表徵與實際狀況之差異程度。

（八）表示或表徵之內容是否足以影響具有普通知識經驗之相關交易相對人為合理判斷並作成交易決定。

（九）表示或表徵之內容對於競爭之事業及交易相對人經濟利益之影響。（第2項）表示或表徵與實際狀況之差異程度，得參酌目的事業主管機關或公正客觀專業機構之意見予以判斷。」

(4)上開處理原則係公平法之主管機關即被告，於法定權限範圍內，就事業於商品（服務）或其廣告上，或以其他使公眾得知之方法，為虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵等事項，本於職權所為細節性、技術性及解釋性之統一行政規則，為法律所必要之補充，並未逾越公平法第21條所規定為維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭等規範意旨，亦未增加法律所無之限制或負擔，核與公平法之立法意旨無違，自得予以適用。

(二)原告無論截至111年4月或系爭廣告上架期間，均非業界唯一取得SGS檢測67項全驗合格之飲水設備業者。系爭廣告客觀上確有不實：原告提出之飲用水67項檢測合格報告，其SGS檢測報告日期分別為111年3月7日、3月11日及3月15日，有該檢測報告在卷可佐（原處分乙1卷第49-61頁）。惟查，同為飲水設備業者之格威公司及千山淨水公司亦分別獲有飲用水67項檢測合格之檢測報告，格威公司之SGS檢測報告日期為3月7日、3月8日、3月9日及4月22日；千山淨水公司之SGS檢測報告日期為3月11日、3月18日、3月23日，此有格威公司及千山淨水公司之檢測報告可稽（原處分卷乙2第508-520、524-536頁），故原告無論是截至111年4月或系爭廣告上架期間（即111年4月28日至同年5月23日），均非業界唯一取得SGS檢測67項全驗合格之飲水設備業者。從而，系爭廣告客觀上內容確有不實之情形，已

足認定。

(三)原告僅以網路搜尋方式，難認已盡查證義務；原處分認定系爭廣告違反公平法第21條第1項之行為，並無違誤：

1.按公平法第21條主要規範功能在於：禁止事業透過廣告或商品表示、表徵，以虛偽不實或引人錯誤的資訊爭取交易機會，藉以保護效能競爭不因消費者遭交易資訊誤導而破壞。事業負有確保其所提供以從事交易之商品或其廣告對於商品各項表示或表徵之真實義務，事業既就其所提供之商品為廣告，自更應就其廣告上對於商品之品質、內容等各項表示或表徵之真實性，盡其確保、檢查、監督及防止等注意義務（最高行政法院98年度判字第1219號判決意旨參照）。又按公平法第21條之表示或表徵是否虛偽不實或引人錯誤，以該表示或表徵與實際狀況之差異程度，是否足以影響具有普通知識經驗之相關交易相對人為合理判斷並作成交易決定為已足。而事業提供之商品資訊為消費者從事交易與否之重要判斷依據，並且作為招徠交易機會之手段時，即應負較高之注意義務，充分揭示商品資訊，以確保廣告資訊之真實，避免使消費者產生錯誤之認知或決定之虞。（最高行政法院108年度判字第232號判決意旨參照）。申言之，廣告主就其廣告之事前合理查證程序，即為調和「商業性言論自由權」與「維護自由及公平競爭之公益目的」之樞紐，廣告主就使用不實廣告時，倘不符事前合理查證程序之要求，自應以維護市場自由及公平競爭之法益為優先，而得依公平法第21條第1項、第42條第2項處罰之。至於廣告主事前查證程序是否充分且合理之判斷，應具體考量事業所使用之廣告方式、散布力、對消費者之招徠效果及競爭對手之影響程度等因素而論。

2.準此，倘事業使用「業界唯一」、「業界第一」等最高級用語，以表彰自身商品品質優於其他同業，對消費者所生之招徠效果顯較一般未使用此等用語之廣告更為強

01 烈，是倘有虛偽不實或引人錯誤之情形者，其影響交易
02 秩序及公平性之程度亦較其他廣告為高，故廣告主在使用
03 此種廣告時應更加謹慎，並克盡查證義務，以維持競爭之公平；況從查證成本考量，由從事該行業之廣告主
04 負擔查證義務，亦較一般消費者在各家廠商間一一查證
05 相比，成本明顯更低。從而，倘廣告主查證義務不足或
06 有所疏漏，致消費者因不實資訊而有影響其交易決定之
07 虞者，即應負公平法第21條第1項廣告不實之責。
08

09 3.經查，原告自承其僅係以關鍵字搜尋飲用水同業公會會
10 員、機能水協會會員，標準檢驗局111年1月18日函受文
11 者之商品網頁公布資料方式為事前查證方法（本院卷第
12 152頁）。然觀標檢局111年1月18日經標三字第1113000
13 0660號函，該函僅係基於消費者保護法第7條、第7條之
14 1規定，請業者加強標示、確保商品安全性，並自主揭
15 露符合飲用水水質標準之文件等語（原處分乙1卷第47
16 頁），再依標檢局113年4月3日經標檢政字第113005541
17 60號函所示，消費者仍得依消保法第7條、第7條之1規
18 定，逕洽業者釐清商品安全性，並請業者提出相關佐證
19 資料（本院卷第51頁）。換言之，上開標檢局函文之性
20 質上僅為便利消費者易於知悉各家廠商水質標準之行政
21 指導，自難僅以該函文之指導內容，反面解釋認為屬業
22 內廠商之廣告主，就其廣告內容真實性之事前查證義務
23 亦僅止於此。從而，原告如欲使用「業界唯一」之廣告
24 行銷，依前開說明，原告應負較高之查證義務，自應為
25 其他更嚴謹之調查（如再與各該公司產品銷售或業務人
26 員進一步確認檢測報告，或將3家產品均送交第三方公
27 正機構檢測等），尚難僅以該函網頁搜尋之方式，即認
28 原告已履行事前查證義務。

29 4.至原告主張「檢測報告為對手之營業秘密，被告要求查
30 證已屬過苛」云云。然按營業秘密法第2條規定：「本
31 法所稱營業秘密，係指方法、技術、製程、配方、程

式、設計或其他可用於生產、銷售或經營之資訊，而符合左列要件者：一、非一般涉及該類資訊之人所知者。二、因其秘密性而具有實際或潛在之經濟價值者。三、所有人已採取合理之保密措施者。」是營業秘密需符合秘密性、經濟性及合理保密措施等3要件之商業性或技術性內容，始為營業秘密。然查，本案水質檢測報告係標檢局宣導廠商應自主揭露之產品安全性資訊，且可供消費者自行查詢、釐清以確保商品品質，應屬公開資訊，與前開營業秘密並不相同。原告此部分主張，難認可採。

5.又原告主張「系爭廣告中『截至111年4月』僅為事實陳述，並非交易重要事項」云云。然查，系爭廣告既標榜「業界唯一」，就其所稱「唯一」之條件或期限仍應屬交易重要事項，原告以顯不相當之微小字體呈現，已屬系爭處理原則第7點第1項第4款規定所稱「表示有關之重要交易資訊內容於版面排版、位置及字體大小顯不成比例者，有引起相關交易相對人錯誤認知或決定之虞」。況且縱依系爭廣告所稱「截至111年4月」，原告亦非業界唯一取得SGS檢測67項全驗合格之飲水設備業者。原告此部分主張，亦非可採。

6.另原告主張「原處分未依最高行政法院100年度判字第128號判決給予原告限期停止或改正之機會逕予裁罰，與法有違」云云。然按，該案判決理由指出「如欲為公平法第41條第1項後段所規定之裁罰者，應以事業已受有同項前段規定之限期停止或改正，且逾期仍不停止或改正者，始可為之。」然原處分係依據第42條（即修正前第41條）第1項前段處罰，並非後段，當無從比附援引。原告此部分主張，自非可採。

7.綜上所述，系爭廣告客觀上內容確有不實，且原告未盡事前查證義務，應有過失，原處分認定該廣告違反公平法第21條第1項之行為，並無違誤。

01 (四)原處分並無裁量瑕疵：

02 按行政機關在法令授權裁量之範圍內，依據個案情況自主
03 決定其法律效果，在授權範圍內、非恣意濫權的裁量決
04 定，屬於行政機關之自主決定空間。經查，被告依施行細
05 則第36條規定，審酌原告於廣告行為前有進行調查但未善
06 盡查證義務之動機，惡性尚屬輕微，其違法行為危害交易
07 秩序之持續期間為111年4月28日至同年5月23日，違法期
08 間銷售商品126台、銷售金額180萬元，原告資本額2億元
09 之事業規模，其110年及111年營業額分別為1,198,354,16
10 3元、1,266,796,451元之經營狀況及其市場地位（原處分
11 乙1卷第145-146、270-275頁），本案為原告首次違法，
12 並考量原告違法後改正情形及配合調查等態度等事項，在
13 公平法第42條前段規定得裁罰額度範圍內予以處分，堪認
14 已充分審酌一切情狀所為之合義務性裁量，且裁量範圍符
15 合法律之授權，並無裁量瑕疵情事，尚屬合法允當，難認
16 有違比例原則、裁量濫用之情事。原告此部分主張，難認
17 有理。

18 (五)本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資
19 料，經本院審核後，或與本案爭點無涉，或對於本件判決
20 結果不生影響，爰毋庸一一再加論述，爰併敘明。

21 五、結論：原處分認事用法並無違誤，原告主張撤銷原處分為無
22 理由，應予駁回。另訴訟費用應由敗訴之原告負擔，爰宣示
23 如主文第2項所示。

24 中 華 民 國 113 年 5 月 31 日
25 法 官 林敬超

26 一、上為正本係照原本作成。

27 二、如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理
28 由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原
29 判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違
30 背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴
31 後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起

01 上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他
02 造人數附繕本）。

03 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
04 逕以裁定駁回。

05 中 華 民 國 113 年 5 月 31 日
06 書記官 陳玟卉