

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭

113年度簡字第97號

114年3月10日辯論終結

原告 日東商事有限公司

代表人 林星宇

被告 臺北市政府衛生局

代表人 黃建華

訴訟代理人 楊涵如

彭錦鴻

上列當事人間食品安全衛生管理法事件，原告不服臺北市政府中華民國113年1月11日府訴三字第1126085867號訴願決定，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

壹、程序方面：

（一）按行政訴訟法第229條第2項第2款規定，因不服行政機關所為新臺幣（下同）50萬元以下罰鍰處分而涉訟者，應適用簡易訴訟程序。本件係原告對被告民國112年10月17日北市衛食藥字第1123056579號裁處書（本院卷第15至19頁，下稱原處分）及臺北市政府113年1月11日府訴三字第1126085867號訴願決定（本院卷第21至29頁，下稱訴願決定），提起撤銷訴訟，原處分裁處原告罰鍰20萬元，依前開規定，適用簡易程序，合先敘明。

（二）本件被告代表人原為陳彥元，嗣於訴訟進行中變更代表人為黃建華，並經變更後代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第149頁），核無不合，應予准許。

01 貳、實體方面：

02 一、事實概要：原告透過網際網路連結dailymore網站（網址：  
03 [https://www.dailymore.tw/product/Slimmit\\_frozen\\_con](https://www.dailymore.tw/product/Slimmit_frozen_confections)  
04 [fections](https://www.dailymore.tw/product/Slimmit_frozen_confections)【下稱系爭網站】，網頁下載日期：112年8月18  
05 日）刊登「Slimmit食事對抗酵素膠原凍」食品（下稱系爭  
06 食品）之食品廣告，其內容宣稱略以：「…超燃代謝配方…  
07 吸附油脂…降低澱粉吸收…清除宿便…打造易瘦體質…能吸  
08 附並溶解油脂與膽固醇…讓脂肪不被吸收而排出體外…經國  
09 際研究證實1g的甲殼素可吸附800倍的油脂…減少40%脂肪形  
10 成…瘦身…抑制醣類轉換成脂肪堆積…增加血清素，達到產  
11 生飽足感的作用…經國際研究證實：6個月…體重降低…  
12 13k…膽固醇下降了… 12.5%…白腎豆萃取物攔截澱粉吸  
13 收…能抑制澱粉轉成小分子糖類與脂肪…國際研究證實每1  
14 公克…可中和掉2250大卡熱量…燃燒脂肪UP…非洲芒果籽…  
15 10週體脂有感下降…能促使體內分泌大量的脂聯素…可以降  
16 低體脂肪、膽固醇…可以增加胰島素敏感度，穩定血糖，降  
17 低糖尿病風險…有利於抑制脂肪細胞倍增…經國際研究證  
18 實…測試者每天攝取 300mg…10週體脂肪減少6.3%…10大益  
19 生菌，培養好菌改善腸道環境…打造易瘦體質…分泌抑制食  
20 慾激素…腸道細胞消化了益生元後，會產生短鏈脂肪酸…短  
21 鍊脂肪酸足夠…抑制食慾的激素增加…適時產生飽足感…決  
22 明子萃取物抑制腸道…吸收膽固醇…專利茶花萃取物改善體  
23 內…脂肪細胞的囤積…保濕因子NMF足夠…水.潤.彈…細胞  
24 規格排列…緊密支撐阻擋水分向外流失…讓肌膚增加水潤彈  
25 性…抵抗地心引力，四週看的見…彈 按下去就彈回來…彈  
26 性度相對值…以彈性檢定儀檢測，值越低，越有彈性…緊堅  
27 實抵抗重力…」等詞句（下稱系爭廣告），並佐以各種示意  
28 圖，經民眾向臺中市政府提出檢舉，因原告公司登記地址位  
29 於臺北市，臺中市食品藥物安全處乃移由被告處理。嗣被告  
30 發函通知原告陳述意見，經原告於112年10月6日以書面陳述  
31 意見，被告仍審認系爭廣告整體訊息涉及誇張、易生誤解，

01 易誤導消費者系爭食品具有所宣稱功效，1年內第3次違反食  
02 品安全衛生管理法第28條第1項規定（前2次違規行為分別經  
03 被告以112年2月23日及112年4月25日裁處書裁處在案），被  
04 告爰依同法第45條第1項及食品安全衛生管理法第45條規定  
05 廣告處理原則第2點及其附表一等規定，以原處分裁處原告  
06 20萬元罰鍰，並於112年10月23日送達原告。原告不服，於  
07 112年11月3日向臺北市政府提起訴願，經臺北市政府訴願決  
08 定駁回，原告仍不服，遂提起本件訴訟。

## 09 二、原告主張：

10 （一）原告並未刊登系爭廣告，原處分據以認定事實之網頁乃他  
11 人盜用原告公司名義而刊登之違規廣告，是原處分及訴願  
12 決定均為不當處分。原告於111年11月10日0時52分至臺北  
13 市政府警察局松山分局中崙派出所（下稱松山分局），就原  
14 告公司名稱遭到冒用、盜賣商品一事報案，嗣後松山分局  
15 曾回文原告，說明此事暫無所獲。後原告又於111年12月  
16 19日致電松山分局追蹤案件進度，獲得該案件承辦人回  
17 復，dailymore係屬境外網站，無法查詢。故系爭廣告並  
18 非原告所刊登，且原告早於被告以112年2月23日北市衛食  
19 藥字第1123018005號及同年4月25日北市衛食藥字第  
20 1123022020號裁罰前，已向松山分局報案，可見原告係違  
21 規廣告之受害人。

22 （二）至關於系爭廣告內容，為民眾可輕易查詢之一般常識，及  
23 曾服用過系爭食品者之親身體驗，民眾可區分系爭廣告僅  
24 是為個案之親身體驗，並無受系爭廣告誤導之可能。符合  
25 一般人之期待及經濟活動之常情。再者，原處分依據「食  
26 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  
27 效能認定準則」（下稱認定準則）之行政規則為基礎，認定  
28 系爭廣告誇大不實、易生誤解，使閱聽者產生誤會而據以  
29 處罰，顯已違反法律保留及授權明確性原則。系爭食品已  
30 經相關檢驗單位檢測合格通過，為合法之食品銷售，對人  
31 體健康有益。而「誇張、易生誤解」為不確定法律概念，

01 是否構成此要件，不應全憑主觀認定。是係爭廣告僅為商  
02 業上之意見表達，應受憲法第15條財產權及第11條言論自  
03 由之保障等語。

04 (三) 並聲明：訴願決定及原處分均撤銷；訴訟費用由被告負  
05 擔。

### 06 三、被告答辯：

07 (一) 本件系爭廣告所刊登之網站上「關於我」載有原告公司相  
08 關聯絡資訊，況該客服專線電話用戶名稱經查調為原告無  
09 訛。倘依原告主張，網頁遭他人盜用，原告應於公開平台  
10 聲明，提醒消費者，系爭網站非屬「日東商事」所有，以  
11 避免消費者購買來路不明網站產品，維護國民健康。另被  
12 告曾以消費者身分瀏覽頁面，自系爭網站產品下單頁面購  
13 得系爭產品，有產品外包裝及物流客戶簽收單為憑，寄件  
14 人皆為「日東商事」。再者，產品包裝標示委製商亦為  
15 「日東商事有限公司」，產品包裝中文標示地址、電話與  
16 網頁所載資訊均一致。原告雖報警有報案證明，惟依上開  
17 佐證資料，實難撇清原告與本案無關聯。是以，系爭廣告  
18 自應認屬原告之違規行為，則被告以原告為本案之處分對  
19 象，於法並無不合。原告又稱：系爭廣告難認為違法一  
20 節，然查系爭廣告刊登系爭食品之品名、廠商名稱、產品  
21 照片、產品功效等，藉由傳遞訊息以招徠消費者循線購  
22 買，且載有溶解油脂與膽固醇、抑制醣類轉換成脂肪堆  
23 積、增加血清素、膽固醇下降、降低糖尿病風險等詞句，  
24 其整體傳達之訊息，易誤導消費者系爭食品具有上述功  
25 能，核屬認定準則第4條第1項第3款所定涉及維持或改變  
26 人體器官、組織、生理或外觀之功能範圍，堪認系爭廣告  
27 已涉及誇張、易生誤解之情事，依法自應受罰。查食品非  
28 藥品，食品主要是提供身體所需熱量及營養素，維持生理  
29 正常運作，其廣告或標示不得誇大、宣稱療效。

30 (二) 而按司法院釋字第623號解釋，有關憲法第11條保障人民  
31 之言論自由，乃在保障意見之自由流通，使人民有取得充

分資訊及自我實現之機會。至商業言論所提供之訊息，若內容為真實，無誤導性，以合法交易為目的而有助於消費大眾作出經濟上之合理抉擇者，應受憲法言論自由之保障。惟憲法之保障並非絕對，得以法律明確規定對之予以適當之限制。而食品之標示、宣傳或廣告，乃提供食品客觀資訊之方式，雖應受言論自由之保障，惟為重大公益目的所必要，仍得立法採取合理而適當之限制。而立法者基於維護國民健康之重大公益目的，制定食品安全衛生管理法第28條規定對之為合理及必要之限制，且依其條文所稱「不實、誇張或易生誤解」、「醫療效能」之不確定法律概念之意義，並非一般人難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，自與憲法第23條規定之法律保留原則、法律明確性原則及比例原則無違。經查「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」屬於公開資訊，且文意並非難以理解，原告既為食品販售業者，理應具備相關專業知能，對於食品安全衛生管理法及相關法令規定即應主動瞭解遵循，況且，本件裁處書業已載明法令依據、系爭廣告事實及處分理由，已足使原告瞭解其原因事實及其依據之法令，無原告所指違反法律明確性原則問題。

（三）依前行政院衛生署（於102年7月23日改制為衛生福利部，下同）84年12月30日衛署食字第00000000號（下稱84年12月30日函釋）函釋意旨，廣告內容如未針對某特定食品產品，且僅宣傳營養成分之營養價值，則視為對民眾之營養宣導教育，並未違反食品衛生管理法規定。然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規定。是本件被告依食品安全衛生管理法第28條第1項規定所為之原處分，係合法妥當。此外，原告類似產品廣告迭經數次違規，據此原告對

01 食品安全衛生管理法等相關規定應相當熟稔。復查，本案  
02 系爭廣告內容刊載有品名、廠商名稱、地址、產品照片、  
03 產品功效、價格、客服專線00-0000-0000、專利證書、測  
04 試報告、購物車…等等，藉由傳遞訊息以招徠消費者循線  
05 購買的消費行為，綜觀所為違規情事，洵堪認定。從而本  
06 件原告於公司網站刊登「Slimmit食事對抗酵素膠原凍」  
07 食品廣告，檢舉人以一般上網者之身分，連結至本件違規  
08 事實之網路，獲知系爭產品相關資訊，並向臺中市政府陳  
09 情整合平台檢舉，被告審酌整體訊息涉及誇張及易使消費  
10 者誤解，依食品安全衛生管理法第45條廣告處理原則之規  
11 定，裁處原告最低額度20萬元罰鍰，揆諸首揭規定，並無  
12 不合等語。

13 （四）並聲明：駁回原告之訴、訴訟費用由原告負擔。

14 四、本院之判斷：

15 （一）按食品衛生管理法第2條規定：「本法所稱主管機關：在  
16 中央為衛生福利主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣  
17 （市）為縣（市）政府。」第3條第1款規定：「本法用  
18 詞，定義如下：一、食品：指供人飲食或咀嚼之產品及其  
19 原料。」第28條第1項、第4項規定：「（第1項）食品、  
20 食品添加物、食品用洗潔劑及經中央主管機關公告之食品  
21 器具、食品容器或包裝，其標示、宣傳或廣告，不得有不  
22 實、誇張或易生誤解之情形。」、「（第4項）第1項不  
23 實、誇張或易生誤解與第2項醫療效能之認定基準、宣傳  
24 或廣告之內容、方式及其他應遵行事項之準則，由中央主  
25 管機關定之。」第45條第1項規定：「違反第28條第1項或  
26 中央主管機關依第28條第3項所定辦法者，處4萬元以上4  
27 百萬元以下罰鍰；違反同條第2項規定者，處60萬元以上  
28 500萬元以下罰鍰；再次違反者，並得命其歇業、停業一  
29 定期間、廢止其公司、商業、工廠之全部或部分登記事  
30 項，或食品業者之登錄；經廢止登錄者，一年內不得再申  
31 請重新登錄。」

01 (二) 次按認定準則第1條規定：「本準則依食品安全衛生管理  
02 法（以下簡稱本法）第28條第4項規定訂定之。」第3條規  
03 定：「本法第28條第1項或第2項所定標示、宣傳或廣告涉  
04 及不實、誇張、易生誤解，或醫療效能之認定，應就其傳  
05 達予消費者之品名、文字敘述、圖案、符號、影像、聲音  
06 或其他訊息，依整體表現，綜合判斷之。」第4條第1項規  
07 定：「本法第28條第1項食品及相關產品之標示、宣傳或  
08 廣告，表述內容有下列情形之一者，認定為涉及不實、誇  
09 張或易生誤解：一、與事實不符；二、無證據，或證據不  
10 足以佐證；三、涉及維持或改變人體器官、組織、生理或  
11 外觀之功能；四、引用機關公文書字號或類似意義詞句。  
12 但依法令規定應標示之核准公文書字號，不在此限。」再  
13 按食品安全衛生管理法第四十五條規定廣告處理原則第1  
14 點規定：「衛生福利部為統一處理依食品安全衛生管理法  
15 第45條（以下稱本條）規定裁處之廣告案件，建立執行之  
16 公平性，有效遏止違規廣告影響民眾健康安全及消費權  
17 益，特訂定本處理原則。」、「本條廣告規定所列罰鍰額  
18 度之審酌：違反食品安全衛生管理法第28條第1項、第3項  
19 規定如附表一；…惟依行政罰法規定再予減輕處罰者，應  
20 於裁罰之處分文書中明確詳載其裁量所據之基礎事實，適  
21 用法規及理由。」

22 (三) 另依衛生福利部84年12月30日函釋：「…食品廣告如為推  
23 介特定食品，同時以就該產品所含成分，宣稱可達特定之  
24 生理功能或效果，則易使民眾誤認僅食用該品即可達到改  
25 善生理機能效果，已明顯誤導民眾正確均衡飲食之觀念，  
26 則違反食品衛生管理法（按：現為食品安全衛生管理法）  
27 規定。」及95年4月13日衛署食字第0950014814號函釋  
28 （下稱95年4月13日函釋）：「廣告行為之構成，係可使  
29 不特定多數人知悉其宣傳內容，進而達到招徠商業利益之  
30 效果。故網站中如有販售特定產品，則網站內所有網頁，  
31 及經由該網站聯結之網站、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。」又依臺北市政府108年9月17日府衛食藥字第1083076536號公告內容略以：「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。」又上開準則、原則、標準核乃執行母法即食品安全衛生管理法第28條之技術性、細節性行政規定，與立法意旨相符，且未逾越母法之限度，行政機關予以適用，自無違誤。

（四）上開事實概要欄所載之事實，有物流簽收單影本（乙證卷第1至3頁）、系爭食品產品外包裝影本（乙證卷第4至9頁）、系爭廣告之網頁截圖（乙證卷第85至165頁）、臺中市食品藥物安全處112年8月22日中市衛食流字第1120016497號函（乙證-不可閱覽卷第13至18頁）、原處分（本院卷第15至19頁）、訴願決定（本院卷第21至29頁）、松山分局111年11月21日北市警松分刑字第1113019722號函（本院卷第31頁）、被告112年2月23日北市衛食藥字第1123018005號裁處書（訴願卷第19至22頁）、被告112年4月25日北市衛食藥字第1123022020號裁處書（訴願卷第23至26頁）等在卷可稽，堪信為真實。

（五）經查，系爭網站網頁刊登系爭食品之系爭廣告，載有如上開事實概要欄所載之廣告文句，並輔以系爭食品之品名、廣告照片、功效及實驗效果、愛用者見證等情，有系爭廣告網頁截圖（乙證卷第85至165頁）在卷可證。觀諸系爭相關詞句內容對傳達予不特定消費者之整體表現，客觀上確有誤導消費者相信食用系爭產品「可達超燃代謝、打造易瘦體質、分泌抑制食欲激素、可以增加胰島素敏感度，穩

01 定血糖」等之特定效果，且使用「有溶解油脂與膽固醇、  
02 抑制醣類轉換成脂肪堆積、增加血清素、膽固醇下降、降  
03 低糖尿病風險」等詞彙，揆諸上開認定準則第4條第1項第  
04 3款規定及84年12月30日函釋，該廣告係推介特定食品，  
05 且用語顯係屬於「涉及維持或改變人體器官、組織、生理  
06 或外觀之功能」之用詞，即應認定為涉及不實、誇張或易  
07 生誤解。原告雖主張系爭廣告之內容，為民眾可輕易查詢  
08 之一般常識，及曾服用過系爭食品者之親身體驗等語，惟  
09 系爭食品所陳述之酵素功效，顯係涉及預防人體新陳代謝  
10 系統相關疾病、生理功能之誘因，此必須經醫學學理、實  
11 驗數據、臨床試驗等長期科學研究與統計，方能論證對人  
12 體之功效，且尚有組成成分與含量、產品型態或人體體質  
13 等種種變因存在，故絕非得以少數個人短期服用之經驗即  
14 可確立、進而得於公眾廣告中加以宣傳、誘使消費者購買  
15 至明，是原告上開主張，洵屬無據。

16 (六)再查，原告主張系爭廣告非其所投放，係其他廠商盜用其  
17 名義刊登違規廣告，且對冒用原告公司一事亦已向警察機  
18 關報案云云。查被告所屬人員曾以私人名義透過系爭網站  
19 購買系爭食品，有物流簽收單影本(乙證卷第1至3頁)、系  
20 爭食品產品外包裝影本(乙證卷第4至9頁)等在卷可證，核  
21 諸系爭網站網頁所載之聯絡方式即【關於我】頁面之資  
22 料，上有原告公司名稱、統一編號、客服專線、公司地址  
23 等，(乙證卷第164至165頁)，其中物流簽收單與系爭網頁  
24 上之「公司名稱」及「客服專線」均為一致。另查，系爭  
25 網站網頁之【關於我】頁面資料上載之「統一編號」，核  
26 以經濟部商業司商工登記公示資料查詢服務網上載之原告  
27 公司「統一編號」(乙證卷第166至167頁)，亦為一致，難  
28 認非原告或原告授權之人所刊登，並經由系爭廣告內容廣  
29 為不特定人知悉，而獲致系爭食品銷售之利益。原告雖提  
30 供松山分局111年11月21日北市警松分刑字第1113019722  
31 號函(本院卷第31頁)，稱其曾因受他人盜用原告公司名

01 義，而向警察機關報案。然查，觀諸松山分局函文內容略  
02 以：「臺端於111年11月10日所報之妨害名譽案…。」，  
03 究屬原告所主張遭他人以自己名義刊登系爭廣告與否，非  
04 屬無疑。又查，原告自稱電詢松山分局承辦人員，其稱  
05 (本院卷第12頁)：「這件的dailymore網站查證後是在境  
06 外，他的網域在美國，真的沒辦法查」等情。是系爭網站  
07 網域設置於國外，致查緝有所困難，但觀諸系爭廣告內  
08 容，均係有利於宣傳系爭食品效果，推廣系爭食品之商品  
09 價值，尚難認有他人出資或冒名以原告公司名義投放廣  
10 告、又圖利或嘉惠於受冒用者之情形。是原告此部分主  
11 張，依目前卷內資料，尚難採憑。

12 (七)另查，原告前2次違反食品安全衛生管理法事件，分別經  
13 被告以112年2月23日北市衛食藥字第1123018005號(訴願  
14 卷第19至22頁)，及112年4月25日北市衛食藥字第  
15 1123022020號裁處書(訴願卷第23至26頁)裁處，有裁處書  
16 影本在卷可稽。從而，被告審認原告違反食品安全衛生管  
17 理法第28條第1項規定，爰依同法第45條第1項及「食品安  
18 全衛生管理法第四十五條規定廣告處理原則」第2點及其  
19 附表一等規定，審酌原告違規情節包括：違規次數(3  
20 次，A=20萬元)、違規行為過失(B=1)、違害程度  
21 (C=1)、其他作為罰鍰裁量之參考加權事實(D=1)，以  
22 原處分裁處原告20萬元罰鍰(AxBxCxD=20萬元x1x1x1=20  
23 萬元)，並無不合。是原處分應予維持。

24 五、綜上，原告主張均無可採，原處分認事用法均無違誤，訴願  
25 決定遞予維持，均無不合。原告仍執前詞，訴請撤銷，為無  
26 理由，應予駁回。

27 六、本件事證已臻明確，兩造其餘主張及陳述，經核於判決結果  
28 均不生影響，爰不逐一論列，附此敘明。

29 七、訴訟費用負擔之依據：行政訴訟法第98條第1項前段。

30 中 華 民 國 114 年 3 月 31 日  
31 法 官 林常智

01 一、上為正本係照原本作成。

02 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  
03 由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原  
04 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  
05 背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴  
06 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  
07 上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他  
08 造人數附繕本）。

09 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，  
10 逕以裁定駁回。

11 中 華 民 國 114 年 3 月 31 日

書記官 蔡忠衛