

臺北高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴字第

110年4月8日辯論終結

原告 多采創意行銷有限公司

代表人 何瑞萍（董事）

訴訟代理人 陳守煌律師

複代理人 吳語蓁律師

被告 花蓮縣政府

代表人 徐榛蔚（縣長）

訴訟代理人 陳忠材

陳耀陽

上列當事人間健康食品管理法事件，原告不服衛生福利部中華民國109年4月30日衛部法字第1090005548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。

事實及理由

一、事實概要：原告為販售「喜樂纖」（健康食品許可證字號：衛部健食字第000000號，品名：喜樂纖膠囊）健康食品（下稱系爭產品），於民國108年1月19日0時5分在新台北有線電視股份有限公司第35頻道（momo2台）、108年1月26日9時22分在新台北有線電視股份有限公司第48頻道（momo1台）、108年2月7日10時0分在鳳信有線電視股份有限公司第53頻道（momo2台）、108年2月12日15時13分在港都電視第35頻道（momo2台）刊播食品廣告，內容述及：「……阻斷脂肪囤積……抑制脂肪形成……加速脂肪代謝……針對堆積已久的頑

固脂肪進行拆解工程緊扣大型脂肪（囤積已久的頑固型脂肪體）崩離小脂肪體使更小的不飽和脂肪酸迅速代謝，得以燃燒排出體外……有效降低體脂肪……降低體重……降低肝臟脂質……」等詞句（下稱系爭違規廣告），經臺北市政府衛生局、高雄市湖內區衛生所及三民區第二衛生所分別查獲後，移由行為時原告所在地之被告所屬花蓮縣衛生局查證屬實。被告審認原告刊播系爭違規廣告違反食品安全衛生管理法（下稱食安法）第28條第1項規定，依同法第45條第1項規定，以108年5月6日府衛藥字第1080060148號行政處分書處原告關於系爭產品廣告部分罰鍰新臺幣（下同）160萬元（下稱前處分，前處分尚有處原告關於醇養妍產品廣告部分罰鍰80萬元及蔬暢輕飲產品廣告部分罰鍰16萬元，業經本院以109年12月9日108年度訴字第1914號判決駁回原告之訴在案）。原告不服前處分，提起訴願，經衛生福利部（下稱衛福部）審認被告未先究明系爭「喜樂纖」產品屬性，逕認原告所為係一般食品廣告，而依食安法相關規定論處，不無率斷，爰以108年11月4日衛部法字第1080022713號訴願決定書撤銷前處分關於系爭產品違規廣告罰鍰部分，由被告另為適法之處分。嗣被告重為審查，審認系爭違規廣告所用詞句與所核功效不符且涉及醫療效能，原告違反健康食品管理法第14條第2項規定，爰依同法第24條第1項第2款規定，以108年12月19日府衛藥字第1080267060號行政處分書（下稱原處分）處原告罰鍰160萬元（4件違規廣告，各處40萬元）。原告不服原處分，提起訴願，經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張：

（一）被告作成前處分時雖曾給予原告陳述意見，然此陳述意見係就系爭違規廣告涉及誇張易生誤解、虛偽誇大之情事所為，

與原處分係認定系爭違規廣告涉及醫療效能之內容不同，前處分既遭訴願機關撤銷，被告作成原處分前應再給予原告陳述意見之機會，被告卻未給予原告陳述意見，即作成原處分，顯然違背行政程序法第102條規定，訴願決定亦未予以審究，故原處分及訴願決定均應撤銷。

(二)原告將系爭產品透過電視媒之廣告說明方式，欲達招徠銷售目的，當屬獲得財產而從事之經濟活動，惟其同時亦具有商業上意見表達之性質，自應受憲法第15條財產權及第11條言論自由之保障。系爭違規廣告訴求重點在系爭產品可減少脂肪囤積，食用後在嚴謹之營養均衡與熱量控制及適當之運動條件下，能降低體脂肪量，不僅與所核功效相符，且未涉及醫療效能之內容。被告片面擷取系爭違規廣告用語，驟認系爭違規廣告宣稱系爭產品涉及醫療效能內容，且與許可範圍不符，不僅悖離商業運作現實，且無助於國民健康，徒增民眾對於行政機關選擇性執法之怨懟不平，亦非法律之本旨。被告認原告就系爭違規廣告詞句涉及醫療效能為「降低肝臟脂質」一詞；然肝臟脂質係指三酸甘油脂、膽固醇及脂肪酸，降低肝臟脂質與「不易形成體脂肪」同義，並未涉及醫療效能，被告據此認原告刊播系爭違規廣告與所核功效不符且涉及醫療效能，恐有誤會。

(三)健康食品管理法並未對健康食品之廣告許可範圍有所規範或規定，被告未說明其認定系爭違規廣告構成違章所依據之具體認定標準，逕為裁處，原告在受原處分後，仍無從知悉認定標準為何，原處分內容不明確。又被告前以系爭違規廣告內容有「不實、誇張或易生誤解之情形」而以前處分裁處，經訴願決定撤銷前處分有關係爭產品裁罰部分，嗣被告以系爭違規廣告內容「與所核功效不符且涉及醫療效能」，予以

裁處，卻未具體說明系爭廣告內容如何該當於「與所核功效不符且涉及醫療效能」要件，僅概括、籠統地表示廣告內容已該當處罰要件，顯理由不備，已違反行政程序法第5條及第96條第1項第2款規定，應予撤銷。

(四)原告出於同一招徠銷售系爭產品之目的，於108年1月5日至同年2月12日間宣傳該健康食品，故係「同一」版廣告，雖於不同日，但在時間緊密，應該當於「一次」違反健康食品管理法第14條第1項、第24條第1項第1款行政法上義務之行為，自應整體評價為法律上之一行為，被告單以刊播期日認定原告違規行為次數為4個行為，並按次各裁處原告40萬元，合計160萬元，核屬對原告單一違章行為之重複評價，即有違反一行為不二罰原則之違誤，並已違反比例原則。

(五)參諸最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議意旨，可知原告出於同一招徠銷售「喜樂纖」之目的，於108年1月5日至同年2月12日間宣傳該健康食品，故係「同一」版廣告，雖於不同日，但在時間緊密，應該當於「一次」違反健康食品管理法第14條第1項、第24條第1項第2款行政法上義務之行為，自應整體評價為法律上之一行為，被告單以刊播期日認定原告違規行為次數為4個行為，並按次裁處，核屬對原告單一違章行為之重複評價，即有違反一行為不二罰原則之違誤，並已違反比例原則，原處分應予撤銷等語。

(六)並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告則以：

(一)事實概要欄所述之4件系爭違規廣告經臺北市政府衛生局等查獲後，移由原告所在地之被告所屬衛生局處辦。其代表人何瑞萍君108年3月14日（郵戳日）陳訴書坦承為託播者。又改制前行政院衛生署（現為衛福部）106年3月16日衛授食字

第1061200468號令修正發布之『食品標示宣傳或廣告詞句涉及誇張易生誤解或醫療效能之認定基準』（以下稱認定基準）規定：「…三、涉及誇張、易生誤解或醫療效能之認定基準如下：(一)使用下列詞句者，應認定為涉及醫療效能：…2.宣稱減輕或降低導致疾病有關之體內成分：例句：…降肝脂。」喜樂纖產品為健康食品，審核通過之保健功效為：「不易形成體脂肪、功能宣稱為：經動物實驗證實，有助於不易形成體脂肪。在嚴謹的營養均衡與熱量控制，以及適當的運動條件下，適量攝取本產品有助於不易形成體脂肪…」。被告就其廣告所用詞句與審核不符，且明顯涉醫療效能，使消費者誤認食用後即可降低肝臟脂肪，核其違反健康食品管理法第14條第2項之規定，尚無違誤。

(二)依「食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準」（下稱行為數認定標準）第3條：實施違反食安法第28條廣告限制規定之行為者，依下列基準判斷其行為數：(1)不同品項之產品。(2)不同版本之廣告。(3)不同刊播媒介之個數。(4)不同日之刊播。本條文之立法理由係考量不同產品品項、廣告版本（廣告內容不同即不同廣告版本）、傳播媒介及刊播日期均係向民眾認知產生多次危害，故應分別計次違規法行為；又廣告媒介多元化，不同之電視頻道係以不同顧客群為訴求主體，並具不同閱聽族群，故屬不同媒介傳播，應以數行為認定，不同之電視頻道、網頁網址等行為數之認定亦同。本件原告之各項違規廣告，或為不同日期刊播，或為不同媒體，或為不同電視頻道，依前揭食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準第3條規定，評價為數違規行為數並無不當。至原告所指最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議意旨，係針對藥商密集刊播同一藥物廣告，違反藥事法第

65條規定，行為數如何評價所為之決議，無法律或法規命令就如何認定行為數違規定。核與本件原告所涉係違反食安法（第55-1條：依本法所為之行政罰，其行為數認定標準，由中央主管機關定之。）已有法規命令就行為數之認定為規定，並不相同。

(三)原告多次刊播違規廣告（亦包括該系爭產品），業經被告以108年1月14日府衛藥字第1080003533號處罰鍰25萬元在案，斯時之前已告知違規情形促請原告改善；原告應有足夠時間修改廣告內容、進而停播之等語，資為抗辯。

(四)並聲明：原告之訴駁回。

四、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘為兩造所不爭執，並有廣告監控截取畫面（本院卷第105-116頁）、原處分（本院卷第43-46頁）及訴願決定（本院卷第55-63頁）等影本在卷可稽，自堪認為真正。是本件爭執事項厥為：被告以原處分按次裁處原告，是否適法？被告有無重複處罰？行為數認定標準能否適用於違反健管法之行為數認定？

五、本院之判斷：

(一)按健康食品管理法第1條規定：「為加強健康食品之管理與監督，維護國民健康，並保障消費者之權益，特制定本法；本法為國民健康，並保障消費者之權益，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」第2條第1項規定：「本法所稱健康食品，指具有保健功效，並標示或廣告其具該功效之食品。」第14條規定：「（第1項）健康食品之標示或廣告不得有虛偽不實、誇張之內容，其宣稱之保健效能不得超過許可範圍，並應依中央主管機關查驗登記之內容。（第2項）健康食品之標示或廣告，不得涉及醫療效能之內

容。」第24條第1項第2款、第3款規定：「健康食品業者違反第14條規定者，主管機關應為下列之處分：……二、違反第2項規定者，處新臺幣40萬元以上200萬元以下罰鍰。三、前2款之罰鍰，應按次連續處罰至違規廣告停止刊播為止；情節重大者，並應廢止其健康食品之許可證。……。」

(二)依健康食品管理法第2條第1項對健康食品之定義，健康食品本身即為食品之一種，僅因其具有保健功效，並得標示或廣告其具該功效，為加強此等食品之管理與監督，維護國民健康，並保障消費者之權益，故立法者有別於針對一般食品衛生安全管理所定之食安法，特別制定健管法予以規範（健康食品管理法第1條規定參照）。是健康食品管理法為食安法之特別法，依健康食品管理法第1條規定，該法未規定事項，應適用其他有關法律之規定，所謂其他有關法律規定，自包括食安法相關規定。衛福部101年9月28日署授食字第1013000020號發布，106年3月17日修正公布之認定基準第3點規定：「涉及誇張、易生誤解或醫療效能之認定基準如下：(一)使用下列詞句者，應認定為涉及醫療效能：……2.宣稱減輕或降低導致疾病有關之體內成分：例句：解肝毒。降肝脂。……。」查前開認定基準係衛福部為維護國人健康，保障消費者權益，有效執行食安法規定，禁止食品標示、宣傳或廣告誇張、易生誤解或宣稱醫療效能所訂定，就第3點有關「涉及誇張、易生誤解或醫療效能之認定標準」，為協助下級機關正確涵攝構成要件事實、適用法律，而訂頒之解釋性行政規則，經核符合食安法第28條規範意旨，未對人民之權利行使增加法律所無限制，於法律保留原則無違，自得予以適用（最高行政法院107年度判字第629號判決意旨參照）。又上開認定基準雖係衛福部有效執行食安法第28條而訂頒，惟

健康食品管理法第14條第2項亦明文規定健康食品之標示或廣告，不得涉及醫療效能之內容，揆諸上開說明，主管機關自得適用該認定基準，以有效執行健康食品管理法規定。原告主張上開認定基準係依食安法第28條所訂定，故不適用於健康食品云云，核無足取。至認定基準固於108年6月26日廢止，然原告行為時尚屬有效，被告自得據以認定系爭違規廣告內容是否有述及醫療效能之依憑，原告主張認定基準不得適用於本件系爭違規廣告云云，亦無足採。

(二)查原告為販售系爭產品，經查獲於①108年1月19日0時5分許在新台北有線電視股份有限公司第35頻道（momo2台）刊登系爭產品廣告內容訴及「……抑制脂肪形成阻斷脂肪囤積……加速脂肪代謝……針對堆積已久的頑固型進行拆解……降低肝臟脂質……使用前後對照（圖）」、②108年1月26日9時22分許在新台北有線電視股份有限公司第48頻道（momo1台）刊登系爭產品廣告內容訴及「……抑制脂肪形成阻斷脂肪囤積……加速脂肪代謝……針對堆積已久的頑固型進行拆解……降低肝臟脂質……使用前後對照（圖）」、③108年2月7日10時許在鳳信有線電視股份有限公司第35頻道（momo2台）刊登系爭產品廣告內容訴及「……加速脂肪燃燒代謝只要食用8週有效降低體脂肪量14.7%降低體重16.4%降低肝臟脂質23.5%……。」、④108年2月12日15時13分許在港都有線電視股份有限公司第35頻道（momo2台）刊登系爭產品廣告內容訴及「……方季惟3個月減至12公斤，維持一年多了，70公斤減為58公斤……何如芸吃了這組產品，50歲恢復少女身材……抑制食物轉成脂肪……阻斷脂肪囤積……」等情，原告所不爭執，其所出具之陳述意見書亦坦承上述系爭違規廣告為其所刊播（本院卷第123-125、194頁），並有「喜樂

01 纖」健康食品廣告違規畫面列印資料存卷可佐，堪認系爭違
02 規廣告確為原告所刊播。系爭違規廣告所示內容既有述及「
03 降低肝臟脂質」已涉及醫療效能之內容，與所核功效不符，
04 被告認原告違反健康食品管理法第14條第2項規定，依法裁
05 處，並無不合。原告雖主張「脂質」與「脂肪」不同，系爭
06 違規廣告內容係述及「降低肝臟脂質」，並無述及醫療效能
07 ，亦無與所核功效不符，原處分理由不備云云，惟查，系爭
08 產品係經衛福部核准之健康食品，其保健功效相關成分為「
09 兒茶素」，准許之保健功效為：「經動物實驗證實，有助於
10 不易形成體脂肪。在嚴謹的營養均衡與熱量控制，以及適當
11 的運動條件下，適量攝取本產品有助於不易形成體脂肪。」
12 此有衛福部審核通過之健康食品資料查詢列印資料在卷可稽
13 （本院卷第139頁）。而細觀系爭違規廣告述及「抑制脂肪
14 」、「形成阻斷脂肪囤積」、「加速脂肪代謝」、「降低肝
15 臟脂質」、「降低體脂肪量14.7%」、「降低體重16.4%」、
16 「降低肝臟脂質23.5%」等內容，依上開整體廣告表現內容
17 及客觀上一般消費者所能理解角度予以綜合判斷，堪認系爭
18 違規廣告內容通篇係向消費者表達食用系爭產品會產生減少
19 體內脂肪之效果，其中所使用「降低肝臟脂質」、「降低肝
20 臟脂質23.5%」等詞，自易誤導消費者以為食用系爭產品，
21 會降低肝臟脂肪，此顯涉及醫療效能且與衛福部所核准之保
22 健功效不符；又依原告所提出衛福部國民健康署網頁明載：
23 「脂質攝取過多造成過多的熱量，轉變成身體的脂肪組織，
24 因而造成體重過重甚至肥胖。」、「脂質攝取過多，尤其是
25 飽和脂肪酸攝取過多，會使得血中膽固醇濃度增加，這也是
26 造成心血管疾病危險因素之一。」等語（本院卷第172頁）
27 ，亦足證系爭違規廣告內容述及「降低肝臟脂質」、「降低肝

01 臟脂質23.5%」等詞句，確實涉及醫療效能」之內容，至屬
02 明確。被告認定系爭違規廣告涉及醫療效能之內容，於法並
03 無違誤。原告上揭主張，洵無足取。

04 (四)原告又主張系爭產品透過電視媒體之廣告說明方式，欲達招
05 徠銷售目的，當屬獲得財產而從事之經濟活動，自應受憲法
06 第15條財產權及第11條言論自由之保障云云，查健康食品之
07 標示或廣告不得有虛偽不實、誇張之內容，亦不得涉及醫療
08 效能之內容，其宣稱之保健效能不得超過許可範圍，並應依
09 中央主管機關查驗登記之內容，健康食品管理法第14條有明
10 文規定。又憲法第11條保障人民之言論自由，乃在保障意見
11 之自由流通，使人民有取得充分資訊及自我實現之機會，包
12 括政治、學術、宗教及商業言論等，並依其性質而有不同之
13 保護範疇及限制之準則。商業言論所提供之訊息，內容為真
14 實，無誤導性，以合法交易為目的而有助於消費大眾作出經
15 濟上之合理抉擇者，應受憲法言論自由之保障。惟憲法之保
16 障並非絕對，立法者於符合憲法第23條規定意旨之範圍內，
17 得以法律明確規定對之予以適當之限制，業經司法院釋字第
18 623號解釋在案。而健康食品之標示、宣傳或廣告，係在健
19 康食品上或利用傳播方式，提供該健康食品客觀資訊，以達
20 招徠銷售為目的，具商業上意見表達之性質，固應受憲法言
21 論自由之保障，惟因與國民健康有重大關係，立法者基於維
22 護公益之必要，自可對之為合理而適當之限制。上引健康食
23 品管理法第14條規定，禁止健康食品之標示或廣告有虛偽不
24 實、誇張、涉及醫療效能或宣稱超過許可範圍之保健效能等
25 內容，旨在保障消費者獲得真實而完整之資訊，維護國民健
26 康與消費權益，為增進公共利益所必要，與憲法第11條保障
27 人民言論自由、第15條保障財產權及第23條比例原則均無違

01 背。本件原告對於系爭產品廣告雖有其言論自由，然仍應遵
02 守健康食品管理法相關規定，於法令限制內為商業言論之表
03 達，原告卻以超過許可範圍之保健效能或涉及醫療效能之詞
04 句為廣告內容，已使消費者無法獲得客觀真實而完整之產品
05 資訊，顯然影響消費權益及國民健康，該行為自非法律所得
06 容許。從而，原告此部分主張，依上開說明，洵非可採。

07 (五)原告復主張其出於同一招徠銷售系爭產品之目的，於108年1
08 月5日至同年2月12日間宣傳該健康食品，故係「同一」版廣
09 告，雖於不同日，但在時間緊密，應該當於「一次」違反健
10 康食品管理法行政法上義務之行為，自應整體評價為法律上
11 之一行為，被告認定為多次違法行為，有違反一行為不二罰
12 原則之違誤云云。惟查：

13 1.按行政罰法第24條第1項、第2項規定：「（第1項）一行為
14 違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最
15 高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最
16 低額。（第2項）前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰
17 外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為
18 裁處。但其處罰種類相同，如從一重處罰已足以達成行政目
19 的者，不得重複裁處。」第25條規定：「數行為違反同一或
20 不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」其立法理由載
21 明「行為人所為數個違反行政法上義務之行為，若違反數個
22 不同之規定，或數行為違反同一之規定時，與前條單一行為
23 之情形不同，為貫徹個別行政法規之制裁目的，自應分別處
24 罰。此與司法院釋字第503號解釋『一事不二罰』之意旨並
25 不相違。」準此以論，行為人以同一行為違反數個行政法上
26 義務規定，而皆應處罰鍰者，固應適用行政罰法第24條第1
27 項之一行為不二罰原則，從一重處罰之，但如非屬同一行為

者，即應適用同法第25條規定分別處罰。而違反行政法上義務之行為是否為「一行為」，應依個案具體判斷，就個案具體情節，斟酌法條文義、立法意旨、制裁意義、期待可能與社會通念等因素決定之。復按行為數認定標準第1條規定：「本標準依食品安全衛生管理法（以下簡稱本法）第55條之1規定訂定之。」第3條規定：「實施違反本法第28條廣告限制規定之行為者，依下列基準判斷其行為數：一不同品項之產品。二不同版本之廣告。三不同刊播媒介之個數。四不同日之刊播。」其訂定理由載明：「一明定違反本法第28條廣告限制規定行為數之判斷基準。二本法第28條廣告限制規定之立法目的，係為避免民眾受違法廣告影響認知產生健康、財產等損害，考量不同產品品項、廣告版本（廣告內容不同，即不同廣告版本）、傳播媒介及刊播日期，均係向民眾認知產生多次危害，故應分別計次違法行為，按次處罰至其停止刊播為止，方能符合社會通念及政府遏止違規廣告之制裁意義。三廣告傳播媒介多元化，不同之電視頻道係以不同顧客群為訴求主體，並具不同閱聽族群，故屬不同媒介傳播，應以數行為認定，不同之電台頻道、報紙版次、雜誌期數、網頁網址、車輛、文案（如：看板、廣告牌、海報等）張貼處所、傳單發送者等行為數認定，亦同。」第4條規定：「判斷前二條之行為數時，應斟酌下列各款情事：一違反之動機及目的。二違反之手段。三違反義務之影響程度。四違反義務所致之所生危害及損害。」其訂定理由明載：「一查違法之行為究應評價為『一行為』或『數行為』乃個案判斷之問題，並非僅就法規與法規間之關連或抽象事實即可認定，必須就具體個案之事實情節依據行為人主觀犯意、構成要件之實現及受侵害法益，斟酌被違反行政法上義務條文之規範

01 目的、立法意旨、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷決
02 定。二考量違規行為樣態繁多，且食品業者之營業規模與型
03 態差異甚大，故有關違反不作為義務之行為數及違反食品廣
04 告規定之行為數，除分別依本標準第2條及第3條判斷外，仍
05 應考量本條各款規定，依具體個案之違規情節綜合判斷之。
06 」（最高行政法院107年度判字第629號判決意旨參照）。上
07 開行為數認定標準雖係衛福部依食安法第55條之1授權訂定
08 ，惟健康食品管理法為食安法之特別法，該法第1條已明文
09 規定該法未規定事項，應適用包含食安法在內之其他有關法
10 律之規定，是被告自得適用該行為數認定標準，作為本件原
11 告違規行為數認定之依據。

12 2.查本件系爭產品之各次違規廣告，於不同日期、不同電視頻
13 道刊播，其可能接觸、閱聽之消費者族群勢不相同，違反義
14 務之影響程度隨不同日期及不同媒介刊播而持續擴大，而健
15 康食品管理法第24條第1項第3款要求主管機關應按次連續處
16 罰至違規廣告停止刊播為止，意在有效遏止違法廣告，以維
17 護國民健康、保障消費者權益，則原處分依行為數認定標準
18 第3條、第4條規定，將事實概要欄所示之系爭違規廣告認定
19 為4次違法行為而分別裁罰，與上述立法目的相符且有必要
20 ，核無違反憲法第23條比例原則，不生一行為二罰之問題，
21 與法治國家一行為不二罰原則並未牴觸。

22 3.至最高行政法院105年10月11日第1次庭長法官聯席會議決議
23 ：「『廣告』乃集合性概念，一次或多次利用傳播方法為宣
24 傳，以達招徠銷售為目的之行為，均屬之。非藥商多次重複
25 地利用傳播方法，宣傳醫療效能，以達招徠銷售為目的之行
26 為，如係出於違反藥事法第65條之不作為義務之單一意思，
27 則為違反同一行政法上義務之接續犯。該多次違規行為在法

律上應評價為一行為，於主管機關裁處後，始切斷違規行為之單一性。」係針對藥事法第65條規定；「非藥商不得為藥物廣告。」違反該規定者之行為數如何評價所為之決議，且無法律或法規命令就如何認定違反藥事法第65條之行為數為規定，而藥事法第65條規定，並非健康食品管理法第14條之特別規定。準此，上開聯席會議決議之違法廣告行為之認定標準，在立法者藉由食安法第55條之1明確授權，以行為數認定標準第3條、第4條規定，對於違反食安法第28條第1項、第2項，以及健康食品管理法第14條等違法廣告行為，既設有法律上行為數認定標準，自應優先適用上述行為數認定標準之規定，而無從比附援引上開聯席會議決議。原告此部分之主張，洵非可採。

(六)原告另主張被告於原處分未敘明獲致結論之原因、涵攝過程，有處分理由不明確、理由不備之違法，應予撤銷云云。惟按行政處分以書面為之者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，固據行政程序法第96條第1項第2款定有明文。然觀諸前開規定之目的，在使行政處分之相對人及利害關係人得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會，並非課予行政機關須將相關之法令、事實或採證認事之理由等等鉅細靡遺予以記載，始屬適法。故書面行政處分所記載之事實、理由及其法令依據，如已足使人民瞭解其原因事實及其依據之法令，即難謂有理由不備之違反（最高行政法院100年度判字第2175號判決意旨參照）。查觀之原處分記載之內容，已明確記載違規行為人、時間、地點、違規行為、處分理由及法令依據等情，已足使原告瞭解其原因事實及其依據之法令。足見原處分

之記載，已足使原告得以瞭解被告作成原處分之原因事實及其依據之法令，揆諸前揭最高行政法院判決意旨，尚難謂原處分欠缺明確性或理由不備，而有違反行政程序法第5條及第96條第1項第2款規定之情形。

(七)至原告主張被告作成原處分前，未給予原告陳述意見之機會，違反行政程序法第102條規定云云。惟按行政程序法第103條第5款規定：「有下列各款情形之一者，行政機關得不給予陳述意見之機會……五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。」查被告認原告違反健康食品管理法第14條規定情事，所根據之事實業屬明確，且原告前已經查獲相同違規事實，並經被告為處分裁處，本件違規事實客觀上明白足以確認，已如前述，則被告於作成原處分前未給予陳述意見機會，亦無違誤。原告此部分主張，即無足取。

(八)被告認定原告有事實概要欄所示之刊播4次系爭違規廣告之違法行為，參酌原告利用電視購物頻道影響廣大之媒介刊播廣告，違反健康食品管理法第14條第2項規定，依同法第24條第1項第2款、第3款規定，以原處分就每次違法廣告行為僅裁處法定罰鍰最低額度40萬元，按次連續處罰，於法核無違誤，其裁量尚無違反比例原則、平等原則或其他裁量濫用之瑕疵。

六、綜上所述，原告所訴各節，均非可採，原處分並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告徒執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

01 中 華 民 國 110 年 5 月 7 日

02 臺北高等行政法院第五庭

03 審判長法官 陳心弘

04 法官 郭銘禮

05 法官 魏式瑜

06 一、上為正本係照原本作成。

07 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
08 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
09 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

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

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

14

15 得不委任律師為訴訟
16 代理人之情形

所 需 要 件

17

18 (一)符合右列情形之一
19 者，得不委任律師
20 為訴訟代理人

- 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。

21

22

23

24

25

26

27 (二)非律師具有右列情

- 1.上訴人之配偶、三親等內之血親、

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

- 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 110 年 5 月 7 日
書記官 林俞文