臺灣新竹地方法院行政訴訟判決

107年度簡字第29號
108年5月9日辯論終結

原　　告　元安科技有限公司
代　表　人　吳信達
訴訟代理人　呂紹聖律師
被　　告　新竹縣政府
代　表　人　楊文科
訴訟代理人　羅仁美
　　謝月媛
　　張雪會

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107年6月6日衛部法字第1070009664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

壹、程序事項：被告新竹縣政府代表人原為邱鏡淳嗣後變更為楊文科，業據狀請聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

貳、實體事項

一、事實概要：緣宜蘭縣政府衛生局及新北市政府衛生局分別查獲原告於106年6月27日在聯禾有線電視股份有限公司48頻道/「momo1」購物頻道、6月29日在聯禾有線電視股份有限公司81頻道/「momo3」購物頻道、8月12日在台灣數位寬頻有線電視股份有限公司48頻道/「momo1」購物頻道，刊播「健字號優青素不易形成體脂防強效破盤組」健康食品廣告，內容分別述及「……整組吃完挑戰減6~12kg……只要8週有效體重下降（16.4%）體脂率下降（27%）體脂肪量下降（34%）降體脂→不復胖降腹脂肪量→內臟脂肪減少降體重→線條瘦……解決任何肥胖體質……無復胖……腹脂肪量下降→內臟脂肪減少體重下降……」、「睡覺還幫你做代謝，睡覺

還幫你做運動，難怪起來輕輕鬆鬆」等詞句及使用前後比較圖，涉及誇張或易生誤解，爰移由原告營業所在地所轄之被告機關辦理。經查明原告上開健康食品廣告涉及誇大不實、易生誤解且與衛生福利部核定健康食品保健功效宣稱「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。」內容不符，違反健康食品管理法第14條第1項規定，事實明確，被告機關爰依同法第24條第1項規定，處原告新臺幣（以下同）30萬元罰鍰（每1違規行為10萬元，共計3違規行為）。原告不服，提起訴願，經衛生福利部107年6月6日衛部法字第1070009664號訴願決定駁回後，提起行政訴訟。

二、本件原告主張：

（一）按「一行為不二罰」原則即「禁止雙重處罰」原則乃現代民主法治國家之基本原則，且為我國行政罰法所明定，如係出於違反不作為義務單一意思之廣告行為，應為違反同一行政法上義務之接續犯，屬一行為：

1.行政罰法第25條明規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」就此，若一行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，不得重複處罰，否則即屬違反一行為不二罰之規定，經最高行政法院107年判字第253號判決著有明文。

2.臺灣高雄高等行政法院105年度訴字第476號判決提及：「復按一行為不二罰乃現代民主法治國家之基本原則，亦為行政法之基本原則（又稱「禁止雙重處罰原則」），意即禁止國家對人民之同一行為予以相同或類似之措施多次處罰，致承受過度不利之後果。詳言之，已受處罰之一行為，國家不得再行處罰；一行為亦不得同時受國家多次處罰。」

3.健康食品管理法第14條第1項規定：「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。」

4.臺灣高雄高等行政法院105年度訴字第476號判決：

「又所謂一行為，可區分為自然的一行為與法律的一行為，自然的一行為係指單純的一個決意一個動作，或雖由若干部分組成，但仍基於一個決意，且時間與空間緊密，旁觀者通常視之為一個行為之謂；法律上一行為，係指多次以相同或不同行為態樣來實現法律單一之構成要件，並以此緊密關聯性而透過法律形成一事實行為，或屬持續性或接續性行為，而法律上亦將其評價為單一行為。」

5.最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議：

「藥事法第65條：『非藥商不得為藥物廣告。』違反此規定者，應依同法第91條規定裁罰。因此，藥事法第65條係課非藥商不得為藥物廣告之行政法上不作為義務。又同法第24條規定：『本法所稱藥物廣告，係指利用傳播方法，宣傳醫療效能，以達招徠銷售為目的之行為。』而『廣告』乃集合性概念，一次或多次利用傳播方法為宣傳，以達招徠銷售為目的之行為，均屬之。非藥商多次重複地利用傳播方法，宣傳醫療效能，以達招徠銷售為目的之行為，如係出於違反藥事法第65條之不作為義務之單一意思，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。依題意，甲係出於同一招徠銷售『遠紅外線治療儀』之目的，在民國103年2月1日至3月23日共41日期間，擅自刊播該藥物廣告達76次，核其時間密集、行為緊接，如無其他相反事證，應可認為是出於違反藥事法第65條行政法上義務之單一意思，該當於一個違反藥事法第65條行政法上義務之行為，為一行為而非數行為。」

6.最高行政法院106年判字第623號判決則以：

「（二）原判決以：系爭廣告載有『極塑溶脂』『優塑音波拉皮』等文字，涉及醫療業務範圍，被上訴人將之刊播於電視台宣傳醫療業務，以達招徠他人醫療，確有違反醫

療法第84條規定情事，應堪予認定。本院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議雖非針對醫療法第84條規定作成，然觀諸醫療法第84條規定，係課予非屬醫療機構者不得從事醫療廣告之不作為義務，核與藥事法第65條課予非藥商不得從事藥物廣告之行政法上義務之類型相同，皆屬違反行政法上『不得廣告』之不作為義務之接續犯，本於相同之法理，上開決議就違規刊播廣告之行為數認定之見解，自得作為本件法律適用之參考。是倘非醫療機構之行為人出於違反醫療法第84條之不作為義務之違規行為，於時空密接下持續反覆出現，該違規事實於主管機關裁處前，應評價為法律上一行為。被上訴人104年1月28日起至同年6月27日期間內刊播系爭廣告之行為，自應整體評價為法律上之一行為。從而，被上訴人於10 4年1月28日起至同年6月27日期間內刊播系爭廣告之違章行為，均受上訴人105年2月4日高市衛醫字第10530846000號函裁罰效力之所及，不得重覆為處罰，否則即有違一事不二罰之意旨。然反觀上訴人就被上訴人刊播系爭廣告之行為，於作成105年2月4日高市衛醫字第10530846000號裁罰處分書後，復於同日就被上訴人刊播系爭廣告之行為，作成105年2月4日高市衛醫字第10530846001號函至第00000000000號函14份裁罰處分書，並按次各裁處被上訴人25萬元罰鍰，合計罰鍰350萬元部分，核屬對被上訴人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。是本件上訴人所為之裁罰處分，除105年2月4日高市衛醫字第00000000000號裁罰處分書係屬合法，應予以維持外，其餘105年2月4日高市衛醫字第10530846001號函至第00000000000號函14份裁罰處分書，於法未合，均應予以撤銷等語，經核並無違誤。……（四）本院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議認藥物（醫療）廣告乃集合性概念，如刊登行為時間密集、行為緊接，在法律上應評價為一行為，乃係基於行為人之犯意、行為之本質、行為之危害、法律

上之評價等而為考量，並非僅著眼於刊登行為所造成之危害，況刊登行為所產生之危害於主管機關裁罰時，即得考量其危害情節之輕重，而決定裁處罰鍰額度之高低，尚無因評價為一行為而有裁量違法或違反比例原則之虞。至於上訴意旨所引103年度高等行政法院法律座談會提案6研討結果，因與本院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議不符，尚無援用之餘地。上訴意旨主張廣告之本質在於以不同方式致使不特定多數人得以收受該廣告所傳達之訊息，每一次廣告均向不同的顧客群訴求，則一次廣告或一次宣傳即有其單一的危害性產生，自有獨立處罰之必要與價值，故廣告內容縱使相同，惟刊登於不同的媒體，或不同時間刊登，或基於不同時間的委託而予以刊登，均應認在不同的媒體刊登，為不同的違規行為，應分別予以獨立處罰云云，揆之以上說明，核屬無據。」

7.按前揭最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議之案由原雖係針對藥事法第65條課予非藥商不得從事藥物廣告之行政法上義務之類型，然決議內容明文：「『廣告』乃集合性概念，一次或多次利用傳播方法為宣傳，以達招徠銷售為目的之行為，均屬之」，該決議係針對「廣告」為說明，適用之範圍自可包含所有類型之「廣告」在內，不僅藥物廣告，醫療廣告甚至健康食品廣告亦應包含在內。基此，同院106年度第623號判決所揭示醫療法第84條規定係課予非屬醫療機構者不得從事醫療廣告之不作為義務，與本件健康食品管理法（下稱健康法）第14條規定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查驗登記之許可範圍，與藥物廣告三者皆應屬違反行政法上不得違規「廣告」之不作為義務之接續犯，本於相同之法理，前開各該最高法院決議及判決就違規刊播廣告之行為數認定之見解，應得作為本件法律適用之參考。

8.準此，行為人於一定期間內，持續反覆利用傳播方法刊登

廣告之行為如係出於違反健康法第14條規定不作為義務之單一意思，則為違反同一行政法上義務之接續犯；所謂之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。

（二）本件原行政處分為裁罰原告106年6月27日、29日及8月12日之系爭廣告內容，惟此與臺北市政府衛生局所裁處106年6月17日、19日、7月5日及27日之廣告均出於原告之單純一個意思決意，應整體評價為法律上一行為，乃被告仍作成原行政處分顯為重複處罰，已違反一事不二罰之意旨，應予撤銷：

1.經查，依一般電視購物業界之商業慣例，電視購物節目係經過電視購物台事先審核廠商，合格之廠商取得「廠商編號」後，分次以同一商品（可能一檔10次或15次，之後可能再次以母帶進行另一批次10次或15次之重播）之「商品品名及銷售口號」製作成為一個整體銷售組別（下稱商品編號），再向電視購物台進行「提報銷售組數」之磋商，經過電視購物台內部作業程序進行「商品安全性審核」，再透過擇日進行之「製作播出前置會議」，會議後拍版定案播出內容及播放該電視購物頻道「各播出日期」。本件原告於電視購物台播出系爭廣告，目的即在銷售系爭商品，故於「製作播出前置會議」時即已富邦媒體公司（電視購物台）共同設定「保證銷售目標」，並已確定「重播日期」，期待進行銷售行為累積銷售數量以達到整體銷售目標，方於106年4月6日至106年8月19日期間連續發送同一銷售廣告，凡此乃有富邦媒體公司平台管理系統網路列印資料可稽。

2.次查，系爭廣告與前台北市政府衛生局106年10月2日北市衛食藥字第10638596500號裁處書所認定原告於106年6月17日、19日、7月5日及27日之違規廣告之廣告內容相同，且均為「同一產品編號」，並以銷售「同一產品」為廣告目的，退步言，縱鈞院認系爭廣告已違反健康法第14條第

1項規定，惟如考量行為人之犯意、行為之本質、行為之危害及法律上之評價等，原告所為系爭廣告之行為乃一次或多次利用傳播方法為宣傳之集合性概念，以達招徠銷售目的，與台北市政府衛生局106年10月2日裁處書之處罰顯均係出於違反健康食品管理法第14 條第1項不作為義務之單一意思，於時空密接下持續反覆出現，彼此間具有時間、目的及內容之密接性及同一性，依最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議及同院106年度第623號判決意旨，該違規事實於主管機關裁處前，應評價為法律上一行為。

3.抑有進者，台北市政府衛生局106年10月2日北市衛食藥字第00000000000號裁處書乃係於106年10月11日送達原告，本件系爭處分更直至107年1月30日才送達原告，然系爭廣告原告於106年8月19日之次日即已停止刊播，而於系爭廣告刊播期間，並無任何行政機關為裁處行為，原告無從知悉廣告已有違規。此外，原告為前揭委託富邦媒體公司刊播系爭廣告時，僅簽定一份契約、僅為一個委託行為，刊登期間之廣告均為重播，廣告內容完全相同並未由原告為修改，由此，更可見系爭處分所指之違規行為與台北市政府衛生局裁處書之所處罰之行為應屬法律上一行為。

4.承上，原告就系爭商品之廣告播出系爭廣告之期間即106年4月6日至106年8月19日內之刊播均應屬同一行為，此期間內刊播系爭廣告之違章行為，均應受台北市政府衛生局106年10月2日食藥字第10638596500號裁處書效力之所及，不得重覆為處罰，否則即有違一事不二罰之意旨。然查，台北市政府衛生局作成106年10月2日食藥字第00000000000號裁處書後，被告復於107年1月30日就原告刊播系爭廣告之行為作成系爭處分，並按次各裁處被上訴人10萬元罰鍰，合計罰鍰30萬元部分，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。

（三）依健康食品管理法第24條第1項第1款及第3款「按次連續

處罰」規定之立法意旨，被告應按次將行政處分送達後方能再次為處罰：

1.就有關「按次連續處罰」之處罰方式，最高行政法院99年度判字第130號判決略以（另最高行政法院100年判字第1518號判決、97年度判字第704號判決均同此旨）：

「（三）所謂按次連續處罰，須為受有第1次罰鍰處罰及經命令停止違規行為後，仍不停止，始該當按次連續處罰之要件。亦即，在行為人違反另一行政不作為義務前，行政機關不得以同一不作為義務之違反，而連續處分（罰）。經查，於本件原處分之前，上訴人曾以被上訴人『違法時間：94年8月。違法事實：貴公司有以遞送臺灣紙業股份有限公司股務代理人台證綜合證券股份有限公司寄送簡君、許君及張君之股東常會議事錄等為營業情事。』違反郵政法第6條第1項規定，以95年2月27日交郵字第0000000000號取締違反郵政法事件處分書，依同法第40條第1款處被上訴人罰鍰50萬元，並命被上訴人停止遞送信函、明信片或其他具有通信性質文件等營業行為；該處分書於95年3月1日送達被上訴人等情，有該處分書影本附被上訴人卷可稽，為上訴人所不否認，是該處分於送達被上訴人後，始生效力。」是以，所謂「按次連續處罰」規定，須行為人受有第1次罰鍰處罰及經命令停止違規行為後，仍不停止，始該當按次連續處罰之要件，而以前次處罰送達行為人後始生效力，行政機關方能再次連續處罰。

2.本件被告認定原告違反者為健康法第14條第1項規定，並以第24條第1項第1款規定為處罰，惟按同條項之第3款規定：

「前二款之罰鍰，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。」基此，如被告機關欲就原告之違規行為依同法第24條第1項規定再次處罰，應屬前揭條款按次連續處罰之情形，依前揭最高行政法院判決意旨，被告需將前次處分送達原告命令

原告停止違規行為後，原告仍不停止，被告方得再次按次連續處罰。申言之，健康法就多次違規行為之行政罰方式自有規定，被告本應依健康法之方式為處罰，乃被告機關認定原告違反健康法規定後，不依健康法為處罰，卻因健康法未授權行政機關訂定行為數認定標準，即逕行依食品安全衛生管理法（下稱食安法）授權之「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）一次寄出多份裁罰，顯然有違健康法「按次連續處罰」規定之立法意旨。

（四）被告機關所援引之「食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準」第3條於本件應無適用之餘地：

1.被告機關雖抗辯，原告所援引之最高行政法院及高等行政法院數決議及判決所適用之法規分別為醫療法及藥事法，故無本件之適用云云。惟查，被告機關所援引之臺北高等行政法院106年度訴字第1234號判決、最高行政法院107年度判字第629號判決及107年度335號裁定，也僅係針對「食品安全衛生管理法」而非本件之「健康食品管理法」，縱依被告之論述方式，其所引之實務見解於本件亦應無適用餘地。

2.訴願決定及被告機關答辯意旨略以，原告所援引之最高行政法院判決及聯席會議決議以及高等行政法院之判決之適用法規為醫療法或藥事法，該二項法規並無授權訂定行政罰行為數認定標準，另則援引按健康法第1條之立法理由，健康法係食安法之特別法，有關健康法規範未盡事宜，應得參照食安法相關規定，食安法第55條之1規定授權訂定之「食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準」第3條規定得依不同日之刊播為基準判斷違規食品廣告之行為數，原行政處分並無違誤云云。惟此等法律解釋方法顯然錯誤，說明如後。

3.被告就本件法律適用之方法係以健康法第1條之立法理由為據部分：

①按健康法第1條係規定：「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，特制訂本法；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」；另該條文之立法理由第二點則明定：「本法未規定者，依食品安全衛生管理法等相關法律之規定。」是健康法第1條之條文及立法理由均明定於該法未規定時，適用其他有關規定者乃係指食安法等之「法律」而言。而按中央法規標準法第2條及第3條分別規定：「法律得定名為法、律、條例或通則。」、「各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。」對「法律」及「命令」定義極為清楚，二者位階不同，並無混淆空間。被告所引之「行為數認定標準」顯屬中央法規標準法所規定之「命令」，乃被告機關將健康法第1條中所謂得適用其他有關「法律」乙句之適用範圍擴大至將「命令」性質之「行為數認定標準」亦包含在內，顯然混淆法規位階，已是違誤。

②進者，健康法第1條規定所謂「其他有關」法律乙句，若依被告之解釋方式，則「所有」其他有關法律之行政命令均將可包山包海毫無限制地加以適用！甚至不僅法規命令，所謂之行政規則因屬命令之性質，亦可加以適用！又如被告主張不包含行政規則在內，則其標準為何，理由為何？由此實可見被告之解釋方式極度不合理。

4.被告答辯理由以行為數認定標準係依食安法第55條之1規定授權訂定乙節：

①被告稱依行為數認定標準第3條判斷違規「食品」廣告，本件系爭行政處分並無違誤云云（請參被告108年1月29日補充答辯狀，第9-10行），即被告將所謂之「食品」與「健康食品」二者混為一談，已可見被告機關之恣意。

②被告另稱行為數認定標準係衛生福利部依食安法第55條之1規定授權訂定，符合法律保留原則。按所謂法律保留原則，法律之授權需符合授權明確性原則，授權目的與範圍

應以法律為具體明確之規定。而查健康法第1條後段係規定：「本法未規定者，適用其他有關法律之規定」，依文義解釋，根本並未具體授權任何行政機關訂定任何行政命令，已可見被告答辯所述亦違反法律保留授權明確性原則。

③再者，食安法第55條之1係規定：「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。」所謂之「本法」自係指「食品安全衛生管理法」，亦即僅針對依食安法之所處之行政罰為授權；又行為數認定標準第1條規定：「本標準依食品安全衛生管理法（以下簡稱本法）第五十五條之一規定訂定之」；第3條規定：「實施違反本法第二十八條廣告限制規定之行為者，依下列基準判斷其行為數：……」，均明文針對食安法為規定，卻非係對健康法違規行為所訂定之認定標準。

④進者，健康法各種行政違法態樣已屬多樣，食安法則更多，無論如何，健康法及食安法所規定行政罰之處罰類型不盡相同，二者無法任意互為比附援引。且參行為數認定標準第3條規定：「實施違反本法第二十八條廣告限制規定之行為者，依下列基準判斷其行為數……」，條文明文僅針對食安法第28條規定之違法類型，更可見因食安法所規定於第44條以下之罰則所規定之行為態樣極多，即便依同法第55條之一授權訂定之行為數認定標準第3條，亦無法以單一條文窮盡所有食安法之行政罰行為，則本件更難以行為數認定標準第3條任意適用於健康法任一之行政罰類型。

⑤承上各點，系爭行為數認定標準因已涉及限制、剝奪人民之權利義務之事項，方由食安法第55條之1授權行政機關訂定行為數認定標準，該認定標準自僅係針對食安法之違規行為（實則僅適用安法第28條之違規行為），至有關健康法中行政罰之行為數之認定，應屬完全未曾授權行政機關訂定命令。乃被告之以依食安法授權之行為數認定標準

適用於健康法之違規行為，其解釋完全違背食安法之立法意旨，也未顧及人民權利之保護，更完全不符合法律保留原則。

5.綜上各點，食安法第55條之一之立法意旨僅授權行政機關就食安法行政罰之行為數訂定認定標準，根本未曾授權就健康法之行政違法行為數訂定認定標準，乃被告機關移花接木加以解釋，實屬恣意及輕率，於法顯有未合。而健康食品違規「廣告」行為數概念於該法既未明文規定，自應參照最高行政法院105年聯席會議決議之說明：「『廣告』乃集合性概念，一次或多次利用傳播方法為宣傳，以達招徠銷售為目的之行為，均屬之」，行為人如係出於違反條文規定不作為義務之單一意思，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。

（五）末查，本件原告健康食品之銷售廣告內容本有所憑而無虛偽誇大不實之情，被告機關雖執此認定並作成原行政處分，尚非合法。究其因，實係「廣告」本涉及個人感觀，並無固定性之「絕對標準」，「廣告詞句」判斷上本即有所兼容性，如臺北市府衛生局宣導資料記載：廣告的整體表現判斷，所謂「事業線」究屬特定身人體部位、人偶提公事包前進之事業比喻或手掌上之紋路名稱，均有不同，故國內衛生行政實務上常見「事前公告認定準則」與「事後判斷裁罰」二種認定方式，其中後者「事後判斷裁罰」因涉及上述廣告詞句兼容性，更屬於行政機關就公法上具體事件所為之決定及公權力手段，故應再以行政行為具體明確告知受處分之相對人後，始得令行為人知其決定，而可有所信賴與遵循。

（六）綜上所述，原處分及訴願決定顯有違法，並聲明求為：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.訴訟費用由被告負擔。

三、被告則以：

（一）按「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；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」「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。」「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：一、違反第1項規定者，處10萬元以上50萬元以下罰鍰…」為健康食品管理法第1條、第14條第1項及第24條第1項第1款所明定。次按，食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準第3條規定「實施違反……廣告限制規定之行為，依下列基準判斷其行為數：……4、不同日之刊播。」。

（二）原告主張其刊登之廣告內容用語並非違反公共秩序善良風俗之類，亦未使用不相關連欺枉他人之廣告詞句，廣告本應容許一定程度之誇張云云。查原告於事實欄所述日期及電視頻道之momo購物台刊播販售之「健字號優青素不易形成體脂防強效破盤組」食品，領有衛生福利部核發之衛部健食字第A00274號健康食品許可證（品名：優青素膠原藤黃果膠囊），核准之保健功效為「不易形成體脂肪功能」有衛生福利部審核通過之健康食品一覽表衛部健食字第A00274號（品名：優青素膠原藤黃果膠囊）影本可稽。惟其刊播系爭「健字號優青素不易形成體脂防強效破盤組」健康食品廣告，內容述及事實欄所載涉及誇張或易生誤解詞句，與衛生福利部所核定健康食品「優青素膠原藤黃果膠囊（許可證字號：衛部健食字第A00274號）」之保健功效宣稱：「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，適當攝取本產品有助於不易形成體脂肪。」內容不符，涉及誇張或易生誤解，且超出前揭健康食品許可證所載許可宣稱保健功效之範圍，違反健康食品管理法第14條規定事實明確。被告機關依規對原告裁處罰鍰，並無不合。

（三）至被告援引最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議認為106年6月27、6月29日、8月12日等接續廣告

之行為，均符合法律上之一行為；及主張臺北市政府衛生局已於106年10月2日作成北市衛食藥字第10638596500號裁處書，即應切斷106年10月2日以前不作為義務之法律效果，被告機關所為本件處分係對同一事件重複裁罰，有違一行為不二罰原則云云。惟按，健康食品管理法係食品安全衛生管理法之特別法，關於健康食品管理法規範未盡事宜之處，應得參照食品安全衛生管理法相關規定，為該法第1條所明定。又查食品安全衛生管理法第55條之1授權訂定之食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準第3條規定，應依不同日之刊播為基準判斷違規食品廣告之行為數，本件原告於106年6月27日、29日及8月12日不同日期刊播系爭廣告，依上開規定以違規日數認定原告有3件違規行為，與臺北市政府衛生局106年10月2日裁罰之違規事實（106年6月17日、19日、7月5日及27日刊播）為不同日期，並無原告所指一行為二罰之情事，被告機關據此就每一違規行為裁處法定最低10萬元罰鍰（併案裁處30萬元罰鍰），並無違誤。

（四）本件有關行為數之認定部分

1.自衛生福利部（以下稱衛福部）104年6月22日訂定發布「食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準」（以下稱行為數認定標準）後，違反食品安全衛生管理法（以下簡稱食安法）實務上違規行為數之認定如下：

①按食安法第55條之1規定：「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。」以期建立執法之公平性。而衛福部據此授權而訂定發布之行為數認定標準第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。」考其立法理由為：「…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。」又行為數認定標準第4條規定：「判斷前2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。」考諸其立法理由為：「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目的、立法意旨、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷決定。二、考量違規行為樣態繁多，且食品業者之營業規模與型態差異甚大，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，仍應考量本條各款規定，依具體個案之違規情節綜合判斷之。」次按「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。……。」「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」行政罰法第24條、第25條分別定有明文。而因個別行政法規管制目的不同、行為人違法行為態樣各異及主觀不法意識有別等，關於違反行政法上義務之行為，究應評價為「一行為」或「數行為」，須根據個案之具體事實情狀，斟酌法條文義、立法意旨、制裁意義（含處罰目的）、期待可能及社會通念等因素綜合判斷之

。此參諸上開行政罰法第25條立法理由謂：「行為人所為數個違反行政法上義務之行為，若違反數個不同之規定，或數行為違反同一之規定時，與前條單一行為之情形不同，為貫徹個別行政法規之制裁目的，自應分別處罰。此與司法院釋字第503號解釋『一事不二罰』之意旨並不相違。」等語，亦同斯旨。又食安法第28條規定食品廣告不得有不實、誇張、易生誤解或宣稱醫療效能之資訊，否則依同法第45條規定予以處罰，旨在保障消費者獲得真實而完整之資訊，維護國民健康與閱聽大眾之消費權益，已論述如前，則衛福部為貫徹食安法第28條之立法意旨及制裁目的，於行為數認定標準第3條規定，依廣告產品品項、廣告版本、刊播媒介及刊播日期是否不同，作為違規廣告行為數之認定標準，經核亦無違反期待可能及一般社會通念，自得予適用（臺北高等行政法院107年度訴字第143號判決、107年度訴字第652號、107年度訴字第1013號可參照）。

②次按食安法之中央主管機關即衛福部發布之行為數認定標準，則該標準係為中央法規標準法第7條所稱之授權命令（或稱法規命令），允無疑義。而「至於授權條款之明確程度，則應與所授權訂定之法規命令對人民權利之影響相稱。…法律授權主管機關發布命令為補充規定時，須自授權之法律規定中得預見其行為之可罰，其授權始為明確…其由授權之母法整體觀察，已足使人民預見行為有受處罰之可能，即與得預見行為可罰之意旨無違，不以確信其行為之可罰為必要。」司法院大法官釋字第680號解釋理由書復闡明清楚，核食安法第28條第1項規定：「食品、食品添加物、食品用洗潔劑及經中央主管機關公告之食品器具、食品容器或包裝，其標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形。」同法第45條第1項則規定：「違反第28條第1項…者，處新臺幣4萬元以上400萬元以下罰鍰…」則依據前揭規定，人民已可預見不實、誇張之食品廣

告有處罰之可能；再按「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰緩者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」、「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」行政罰法第24條第1項、第25條亦分別規定清楚。至個案中所牽涉行為數之判斷上，實務上之判斷標準係所謂「一行為」，包括「自然一行為」與「法律上一行為」；所謂「數行為」，則係指同一行為人多次違反同一行政法上義務規定，或違反數個不同行政法上義務規定，其行為不構成「自然一行為」或「法律上一行為」者而言。至違反行政法上義務之行為是否為「一行為」，須就個案具體事實予以綜合判斷，亦即就個案具體情節，斟酌法條文義、立法意旨、期待可能、受責難程度、所生影響及社會通念或專業倫理等綜合決定之。（最高行政法院103年度判字第81號、104年度判字第121號、105年度判字第1號、第357號、106年度判字第264號等判決均可參照）。參諸上述行為數認定標準第3條以產品品項、廣告版本、刊播媒介等作為行為數之判斷因素，除與廣告係就特定觀念、商品或勞務向潛在閱聽者進行提示、推促之行為本質相符外，再審諸同標準第4條所規定判斷行為數時應另斟酌行為人動機及目的、手段、影響程度、所致生之危害及損害等，且可認與前開行政訴訟實務所採行之判斷標準可以相合而無違反期待可能及一般社會通念，自得予適用（臺北高等行政法院107年度簡上字第12號判決可參照）。

③復按衛福部據食安法第55條之1授權訂定之行為數認定標準第3條、第4條規定，此等將行為次數之認定與本應列入裁罰考量之因素（如行為違反法令之動機、影響程度，所生危害及損害）相連結之模式雖較少見；但行政罰制度上之所以設計「行為個數」之概念，無非以此作為法律效果之依據，依行為個數決定為一個處罰或數個處罰。何種行為應評價為「一行為」往往繫於政策之考量，而非邏輯之

所當然。故此，行政罰法對於所謂一行為或數行為，並未予以定義，乃有意識地保留主管機關及裁判機關依具體個案事實解釋認定之空間，以利各類行政法律不致囿於尚欠思慮復且統一僵化之規定，能各自基於其規範目的而為相關體系之進化。是而，上開行為數認定標準之制定，可認係立法者認知「刊播廣告」行為樣態極為複雜，如何定其行為數而適當對應裁罰，並予以抽象化為統一準則，尚非目前立法技術所能掌握，遂基於「執法公平性」之考量，授權中央主管機關得將行為數之認定及裁罰內容結合處理，俾求得國民健康維護與行為人惡報制裁間之衡平。基於前述行為數之認定繫於政策考量，以及行政罰法預留主管機關及裁判機關依具體個案事實解釋認定行為數空間之意旨，行政機關就違反食安法第28條者所作成之行為數認定，如係斟酌行為數認定標準第4條所示情事，而擇定以該標準第3條特定款為基準作成行為數認定，且於法定裁罰額度審酌各項加減及擴張情事時，並未就雷同事由重複評價致失比例原則者，即可認係依法行政（臺北高等行政法院107年度訴字第137號判決、107年度訴字第147號判決、107年度訴字第807號判決、107年度訴字第375號判決、107年度訴字第525號判決可參照）。

④再按有關食安法違規行為數之計算，食安法業已授權訂定行為數認定標準，有法規命令予以明確規範。行為數認定標準第3條、第4條規定，對於違反食安法第28條廣告限制規定之行為者訂定行為數之評價標準，核與法律保留原則無違，自得適用（最高行政法院107年度判字第629號判決可參照）。

⑤末按衛福部為貫徹食安法第28條之立法意旨及制裁目的，於行為數認定標準第3條規定，依廣告產品品項、廣告版本、刊播媒介及刊播日期是否不同，作為違規廣告行為數之認定標準，經核亦無違反期待可能及一般社會通念，自得予適用（臺北高等行政法院106年度訴字第1324號判決

可參照）；核其內容並未牴觸母法規定及授權限度，且為執行法律所必要，與法律保留原則無違（最高行政法院107年度裁字第335號裁定可參照）。

⑥按食安法第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，衛福部為貫徹該法之立法意旨及制裁目的，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；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。查本案原告分別於前述時間刊播違規廣告，被告機關依據行為數認定標準第3條及第4條規定，審酌其播放日期（106年6月27日、6月29日、8月12日）、播放時段（10：53至11：13、8：55至9：26、0：21至1：02）、廣告內容及利用媒介之不同，對民眾認知所產生之影響即有差異，訴求之客群亦有不同，且原告利用電視媒體刊播系爭廣告影響範圍遍及全國各地，對消費者產生之錯誤認知與危險及對維護消費者接收正確食品資訊之公共利益侵害較大，並獲取不當利益，應受責難程度等違規情狀，認定原告前述3次刊播廣告，係屬3件違規行為。

（五）是否違反最高行政法院庭長法官聯席會議決議及一事不二罰原則部分

1.按最高行政法院庭長法官聯席會議決議，既有整合該院內部法律見解之作用，並為該院及下級審法院或行政機關參考援用，且有行政法院組織法第16條第3項、該院處務章程第28條等法令依據，自代表最高行政法院之法律見解，如經法官於裁判上援用時，固可認有與命令相當拘束力。惟行為數認定標準乃食安法明文授權之法規命令，亦如前述，除與法律有相牴觸時得排斥不用外，法官應作為裁判之大前提而為適用（臺北高等行政法院107年度簡上字第12號判決可參照）。

2.次按最高行政法院105年10月11日第1次庭長法官聯席會議決議意旨係針對藥事法第65條規定，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，核與本件被上訴人所涉係違反食安法，而已有法規命令就行為數之認定為規定，並不相同。原判決未查明該二者之差異，逕予援引類比，亦有適用前揭本院決議不當及判決不備理由之違誤（最高行政法院107年度判字第629號判決原判決廢棄，發回臺北高等行政法院、107年度裁字第335號裁定、臺北高等行政法院106年度訴字第1324號判決可參照）。

3.查本案被告機關依據食安法第55條之1授權訂定之行為數認定標準第3條及第4條規定，認定原告前述3次刊登廣告，係屬3件違規行為，業如前述，且與臺北市政府衛生局106年10月2日裁罰之違規事實為不同日期（106年6月17日、19日、7月5日及27日刊播），尚無原告所指一行為二罰之情事，並無違反一行為不二罰之原則。

（六）原告訴稱被告應按次將行政處分送達後方能再次為處罰云云。惟按「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：一、違反第1項規定者，處新臺幣10萬元以上50萬元以下罰鍰。…三、前二款之罰鍰，應按次連續處罰至違規廣告停止刊播為止…。」為健康食品管理法第24條第1項所明定。查本案行政處分書附註（一）載明「違規廣告應立即停止宣播，如再經查獲，依法加重罰鍰處分」。然本案行政處分書送達後，被告機關未再查獲相同廣告行為，遂未進行上開法規第3款規定之按次連續處罰。本案係查獲原告3件違規行為，被告機關遂依行政罰法第25條規定分別處罰之。

（七）原告訴稱本案無行為數認定標準第3條適用之餘地云云。惟（一）按「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。」「依本法之規定申請查驗登記之健康食品，符合下列條件之一者，應發給健康食品

許可證：一、經科學化之安全及保健功效評估試驗，證明無害人體健康，且成分具有明確保健功效；其保健功效成分依現有技術無法確定者，得依申請人所列舉具該保健功效之各項原料及佐證文獻，由中央主管機關評估認定之。二、成分符合中央主管機關所定之健康食品規格標準。」「食品非依本法之規定，不得標示或廣告為健康食品。」為健康食品管理法第2條第1項、第3條第1項及第6條第1項所明定。依上開規定觀之，健康食品係食品之一種，只是經科學化安全及功效評估試驗證明，或符合中央主管機關所定之健康食品規格標準者，發給健康食品許可證；食品若標示或廣告為「健康食品」，便須依健康食品管理法規定辦理，取得許可。（二）次按「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；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」為健康食品管理法第1條所明定。其立法理由更明確載明「本法未規定者，依食品安全衛生管理法等相關法律之規定。」依此觀之，健康食品管理法未規定行政罰行為數之認定，即應依食安法第55條之1（法律）規定辦理。而該法條係授權中央主管機關訂定行政罰行為數認定標準，是以，衛福部據此授權而訂定發布之行為數認定標準第3條規定當然有本案之適用。（三）再按衛生福利部食品藥物管理署107年8月27日函釋略以『…（二）…「健康食品」廣告行為數之認定應依食安法第55條之1授權訂定之「食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準」辦理…』及健康食品管理法之中央主管機關衛福部於本案訴願決定書亦持相同見解。

（八）綜上所述，本件原告之主張為無理由，並聲明：原告之訴駁回、訴訟費用由原告負擔。

參、上開事實概要欄所述之事實經過，為兩造所不爭執，並有原處分（本院卷第98頁至100頁）、訴願決定（本院卷第103頁至109頁）、原告刊播系爭產品廣告照片（見訴願卷第51-54

、第58-61頁、第66頁）、宜蘭縣政府衛生局食品廣告違規紀錄表（見訴願卷第48頁、第55頁）、電視疑似違規廣告監控表（見訴願卷第62-63頁、第65頁、第74頁）、原告之陳述意見書（見訴願卷第75-78頁）、衛福部審核通過之健康食品一覽表（見訴願卷第85頁），自堪認為真正。

肆、本件爭點應為：原告是否有違反健康食品管理法第14條第1項規定之行為？本件有關行為數之認定是否有「食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準」之適用？原處分有無違反一事不二罰原則？

伍、本院之判斷：

一、按「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；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」、「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。本法所稱之保健功效，係指增進民眾健康、減少疾病危害風險，且具有實質科學證據之功效，非屬治療、矯正人類疾病之醫療效能，並經中央主管機關公告者。」、「健康食品之保健功效，應以下列方式之一表達：一、如攝取某項健康食品後，可補充人體缺乏之營養素時，宣稱該食品具有預防或改善與該營養素相關疾病之功效。二、敘述攝取某種健康食品後，其中特定營養素、特定成分或該食品對人體生理結構或生理機能之影響。三、提出科學證據，以支持該健康食品維持或影響人體生理結構或生理機能之說法。四、敘述攝取某種健康食品後的一般性好處。」、「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。健康食品之標示或廣告，不得涉及醫療效能之內容。」、「健康食品業者違反第十四條規定者，主管機關應為下列之處分：一、違反第一項規定者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。二、違反第二項規定者，處新臺幣四十萬元以上二百萬元以下罰鍰。三、前二款之罰鍰，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。四、經依前三款規定處罰，於一年內再次違反者，並應廢止其營業或工廠登記證照。傳播業者違反第十五條第二項規定者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並應按次連續處罰。主管機關為第一項處分同時，應函知傳播業者及直轄市、縣(市)新聞主管機關。傳播業者自收文之次日起，應即停止刊播。傳播業者刊播違反第十五條第一項規定之廣告，或未依前項規定，繼續刊播違反第十四條規定之廣告者，直轄市、縣(市)政府應處新臺幣十二萬元以上六十萬元以下罰鍰，並應按次連續處罰。」健康食品管理法第1條、第2條、第4條、第14條、第24條分別定有明文。

二、本件原告有無違反健康食品管理法第14條第1 項規定之行為？經查：

（一）原告於106年6月27日在聯禾有線電視股份有限公司48頻道/「momo1」購物頻道、6月29日在聯禾有線電視股份有限公司81頻道/「momo3」購物頻道、8月12日在台灣數位寬頻有線電視股份有限公司48頻道/「momo1」購物頻道，刊播「健字號優青素不易形成體脂防強效破盤組」健康食品廣告，內容述及「……整組吃完挑戰減6~12kg……只要8週有效體重下降（16.4%）體脂率下降（27%）體脂肪量下降（34%）降體脂→不復胖降腹脂肪量→內臟脂肪減少降體重→線條瘦……解決任何肥胖體質……無復胖……腹脂肪量下降→內臟脂肪減少體重下降……」、「睡覺還幫你做代謝，睡覺還幫你做運動，難怪起來輕輕鬆鬆」等詞句及使用前後比較圖。然經比對本件健康食品（衛部健食字第A00274號）之查驗登記內容「保健功效：不易形成體脂肪功能」、「保健功效宣稱：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」、「注意事項：請徵詢醫師、藥師或營養師有關食用本品之意見，均衡的飲食及適當的運動為身體健康之基礎。

」，此有衛福部審核通過之健康食品資料查詢表（見訴願卷第85頁），其經衛福部審核通過查驗登記內容中明確記載「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」等語，然觀之原告所刊登之廣告內容卻強調「睡覺還幫你做代謝，睡覺還幫你做運動」等語，廣告內容不僅刻意忽略此健康食品應輔以「嚴謹的營養均衡與熱量控制」，以及「適當的運動條件下」方能達到不易形成體脂肪之功能，甚至還誇大宣稱「睡覺還幫你做代謝、做運動，難怪起來輕輕鬆鬆」，其廣告內容已明顯構成健康食品安全衛生管理法第14條所揭示之「誇張」之情形，核屬違反上條文之規定十分明確，應可認定之。

（二）至原告雖主張銷售廣告內容本有所憑而無虛偽誇大不實，且「廣告」涉及個人感觀，並無固定性之「絕對標準」，「廣告詞句」判斷上本即有所兼容性，故國內衛生行政實務上常見「事前公告認定準則」與「事後判斷裁罰」二種認定方式，其中後者「事後判斷裁罰」因涉及上述廣告詞句兼容性，行政機關應以行政行為具體明確告知受處分之相對人，使得令行為人有所信賴與遵循云云。

1、然廣告內容涉及文字及廣告創意之運用，且廠商為達到吸引消費者注意該項健康食品並引起其等購買慾望，其廣告內容之呈現固然需有一定彈性及變化，故判斷是否有「虛偽不實」、「誇張」自非以固定、無彈性之僵化標準判斷之，而應綜合其所使用之文字、敘述、圖像及符號等，以所傳達消費者訊息之整體表現判斷之。此外，深究健康食品安全衛生管理法第1 條之立法目的（加強健康食品之管理與監督、維護國民健康、保障消費者權益）及第14條條文內容已明確闡釋「宣稱之保健效能不能超過許可範圍」，故健康食品廣告之創意及文字運用雖有其彈性，但廣告內容之界線甚為明確，亦即廣告內容必須具備「宣稱之保健效能不能超過許可範圍」，不得因此造成侵害國民健康

、消費者權益之情況，申言之，於判斷廣告是否構成「虛偽不實」、「誇張」時，應綜合其所使用之文字、敘述、圖像及符號等，以所傳達消費者訊息之整體表現、概念觀察，並應比對該等廣告內容是否有逾越原許可範圍之情況。

2.查，本件原告所刊播之廣告內容中強調「睡覺還幫你做代謝、做運動，難怪起來輕輕鬆鬆」等語，此種廣告內容已明顯超過當初衛福部許可時所登記之保健功效內容：「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。」，由原告廣告所使用之文字、敘述內容所傳達之訊息已使一般人接收到只要食用該健康食品，縱使睡眠過程中亦可達到代謝、等同運動之效果，此明顯與核可時登記內容特別提及「『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」等內容不同，其廣告內容已明顯逾越健康食品管理法所制訂之界線範圍，且原告此種「廣告詞句」之內容、運用之誇大已明顯逾越許可範圍，一般人均可「客觀的」透過文字內容訊息清楚判別，此與個人感觀無涉，原告上開主張應無足採。

3.另原告主張本件行政機關應先具體明確告知受處分之相對人後，令行為人知其決定，而可有所信賴與遵循云云，然查，我國關於可食用物品安全關係國民健康維護及消費者權益保障之重大利益，立法者定有食品安全衛生管理法、健康食品管理法及藥事法等三法，區隔「食品」、「健康食品」及「藥品」，就其等製造、輸入、銷售、標示或廣告等，定有不同程度之管制規範。具有增進民眾健康、減少疾病危害風險等保健功效之健康食品，以及具治療、矯正人類疾病等醫療效能之藥品，均必須各先提出健康功效或醫療效能之相關科學證明，或該等成分原即符合中央主管機關規格標準，以此申請取得查驗登記之許可證後，方

得為製造、輸入，而得進一步自我標示或廣告為健康食品或藥品，流通於市場上供消費者辨識、交易。又在廣告之商業性言論自由行使上，一般食品或僅具保健功效之健康食品，既非藥品，均不得為涉及醫療效能之廣告，而得宣傳具醫療效能之藥品廣告，則採事前審查制，由主管機關事前就其內容或刊播方式是否重大危害民眾健康之虞，進行把關審查。另健康食品廣告所得宣稱之保健效能，則與其製造、輸入之事前查驗許可制度相關，其廣告應依查驗登記內容，並不得超過許可範圍。申言之，此等食品、健康食品、藥品在廣告上之分流管制，乃為達成維護國民健康與保障消費者權益目的，就其對人民身體健康及實用安全之關連影響程度，所為對目的達成具實質關聯且管制寬嚴適度有別之手段，且立法者特意區隔食品、健康食品及藥品，所建立對廣告行為不同程度之管制規範，亦能促使國民在交易選擇時，就其單純食用補充營養，或為尋求增進健康或減少疾病危害風險之保健功效，或已需謀求治療、矯正疾病之醫療效能等不同需求上，能更有效率且無混淆之餘地，獲得符合其需求之產品資訊，作出適當之交易選擇，進而食用正確之產品，確保其獲取適切營養或增進健康利益上，安全無虞。簡言之，健康食品之廣告並毋須事前審查，然其所為之廣告內容應遵守查驗許可內容，而本件健康食品廣告內容卻明顯與查驗登記所載之宣稱之保健功效內容明顯不一並有誇大之情況，且有致使民眾誤認及信賴所宣稱之保健功效已經主管機關查驗審核通過，是原告刊播系爭產品之廣告內容自有違反健康食品管理法第14條第1項之規定，而上開法律規定並無課以行政機關須事先以行政行為具體告知受處分人始得加以處罰之義務，況依前所述，本件原告廣告內容逾越查驗登記內容十分明顯，原告於廣告刊登前已可自行輕易判斷之，並無任何模糊難分而需主管機關先行告知、釐清之必要性。故原告此部分之主張，殊無足採。

三、本件是否應適用「食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準」（下簡稱行為數認定標準）判斷行為數？

（一）按「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；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」、「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』。」健康食品管理法第1條、第2條定有明文。綜合上開條文內容可見，健康食品本質屬於「食品」，屬於具有「保健功效」之「食品」，因而第1條條文所謂之「適用其他有關法律之規定」，應指適用與本法規範目的相關之其他法律，而既然健康食品具有「食品」之屬性，則有關管理食品衛生安全及品質之食品安全衛生管理法自屬於第1條所指之「其他有關法律」範圍，然因健康食品同時具有「保健功效」，故健康食品管理法應屬於食品安全衛生管理法之特別法，故當健康食品管理法未規定者，應適用其他「相關法律之規定」自應包括食品安全衛生管理法之相關規定。此外，由衛生福利部106年3月16日衛授食字第1061200468號令發佈之「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」（簡稱認定基準）內容：「一、衛生福利部（以下稱本部）為維護國人健康，保障消費者權益，有效執行食品安全衛生管理法第28條，禁止食品標示、宣傳或廣告誇張、易生誤解或宣稱醫療效能，特訂定本基準。二、食品標示、宣傳或廣告如有誇張、易生誤解或宣稱醫療效能之情形，且涉及違反健康食品管理法第六條規定者，應依違反健康食品管理法論處。…」，由上開認定基準第2點內容亦可見食品安全衛生管理法與健康食品管理法適用間具有一定關連性，健康食品管理法具有特別法之性質。再者，依衛生福利部食品藥物管理署107年8月27日FDA企字第1079026583號函文略以：「說明二、按健康食品管理法（下稱健食法）第1條後段規定『本法未規定者，適用其他有關法律之規定』，健食法係食品安全衛生管

理法（下簡稱食安法）之特別法，爰其規範未盡事宜，應參照應參照食安法規定，是以，『健康食品』廣告行為數之認定應依食安法第55條之1授權訂定之『食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準』辦理……。說明三、……爰請貴局於認定『健康食品』廣告行為數時，仍應依『食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準』辦理。」（見本院卷第111-112頁）。綜上，當特別法（即健康食品管理法）規範無法涵蓋之範圍且於相同規範目的、精神之前提下，自應回歸食品安全衛生管理法之相關規定處理之。

（二）次按「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。」食安法第55條之1定有明文。衛生福利部據此授權，訂定之行為數認定標準。該認定標準第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。」同標準第4條規定：「判斷前2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。」此等將行為次數之認定與本應列入裁罰考量之因素（如行為違反法令之動機、影響程度，所生危害及損害）相連結之模式，雖然殊屬少見；但行政罰制度上之所以設計「行為個數」之概念，無非以此作為法律效果之依據，依行為個數決定為一個處罰或數個處罰。是以，何種行為應評價為「一行為」往往繫於政策之考量，而非邏輯之所當然。故此，行政罰法對於所謂一行為或數行為，並未予以定義，乃有意識地保留主管機關及裁判機關依具體個案事實解釋認定之空間，以利各類行政法律不致囿於尚欠思慮復且統一僵化之規定，能各自基於其規範目的而為相關體系之進化。是而，上開行為數認定標準之制定，可認係立法者認知「刊播廣告」行為樣態極為複雜，如何定其行為數而適當對應裁罰，並予以抽象化為統一準則

，尚非目前立法技術所能掌握，遂基於「執法公平性」之考量（食安法第55條之1立法目的參照），授權中央主管機關得將行為數之認定及裁罰內容結合處理，俾求得國民健康維護與行為人惡報制裁間之衡平。基於前述行為數之認定繫於政策考量，以及行政罰法預留主管機關及裁判機關依具體個案事實解釋認定行為數空間之意旨，行政機關就違反食安法第28條者所作成之行為數認定，如係斟酌行為數認定標準第4條所示情事，而擇定以該標準第3條特定款為基準作成行為數認定，且於法定裁罰額度審酌各項加減及擴張情事時，並未就雷同事由重複評價致失比例原則者，即可認係依法行政。（參見台北高等行政法院107年訴字第807號）。簡言之，有關食安法違規行為數之計算，食安法業已授權訂定行為數認定標準，有法規命令予以明確規範。行為數認定標準第3、4條規定，對於違反食安法第28條廣告限制規定之行為者訂定行為數之評價標準，核與法律保留原則無違，自得適用，故有關刊播系爭廣告行為數之計算，自應依食安法第28條及行為數認定標準第3、4條等規定予以評價、認定

（三）如前所述，健康食品管理法與食品安全衛生管理法間具有特別法、普通法性質，本質上同屬於規範「食品」之法律，當該食品特別具有「保健功效」時，則優先適用健康食品管理法之相關規定，但於健康食品管理法無法涵蓋之範圍且於規範目的、精神相符之情況下，自應回歸食品安全衛生管理法之相關法規範處理之。而行為數認定標準乃基於食品安全衛生管理法第55條規定授權訂定，其中行為數認定標準第3條（含第4條）更特別針對與食品相關廣告之行為數之判斷基準明確規定之，可見食品廣告之行為數認定有其特別性，基此，同屬具有「食品」本質之「健康食品」，其相關廣告行為數之認定，自應適用行為數認定標準。

四、原處分有無違反一事不二罰原則？

（一）按行政罰法第24條第1項、第2項規定：「（第1項）一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。（第2項）前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。但其處罰種類相同，如從一重處罰已足以達成行政目的者，不得重複裁處。」、第25條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」其立法理由載明「行為人所為數個違反行政法上義務之行為，若違反數個不同之規定，或數行為違反同一之規定時，與前條單一行為之情形不同，為貫徹個別行政法規之制裁目的，自應分別處罰。此與司法院釋字第503號解釋『一事不二罰』之意旨並不相違。」準此以論，行為人以同一行為違反數個行政法上義務規定，而皆應處罰鍰者，固應適用行政罰法第24條第1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目的、立法意旨、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷決定。二、考量違規行為樣態繁多，且食品業者之營業規模與型態差異甚大，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，仍應考量本條各款規定，依具體個案之違規情節綜合判斷之。」（參見最高行政法院107年判字第629號判決）

（二）又按，所謂「一行為不二罰原則」，又稱「禁止雙重處罰原則」，乃現代民主法治國家之基本原則，其本意即禁止國家對人民之同一行為，予以相同或類似之措施多次處罰，致承受過度不利之後果。詳言之，一行為已受處罰後，國家不得再行處罰；且一行為亦不得同時受到國家之多次處罰。而所謂「一行為」，其概念包含「自然一行為」與「法律上一行為」。又食品廣告係為獲得財產而從事之經濟活動，該違規廣告可能為一次或長期持續反覆實施之多次廣告行為，在停止登載、刊播以前，其違規事實一直存在，故認定行為人違規宣播廣告之行為數，仍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、

受侵害法益及侵害之法律效果，斟酌被違反條文之文義、立法意旨、制裁之意義、期待可能性與社會通念等因素，宜以個案認定處理綜合判斷後，擇定符合個案事實之條款，認定處理（最高行政法院105年度判字第633號判決意旨參照）。

（三）再按「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰緩者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」、「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」行政罰法第24條第1項、第25條亦分別規定清楚。至個案中所牽涉行為數之判斷上，實務上之判斷標準係所謂「一行為」，包括「自然一行為」與「法律上一行為」；所謂「數行為」，則係指同一行為人多次違反同一行政法上義務規定，或違反數個不同行政法上義務規定，其行為不構成「自然一行為」或「法律上一行為」者而言。至違反行政法上義務之行為是否為「一行為」，須就個案具體事實予以綜合判斷，亦即就個案具體情節，斟酌法條文義、立法意旨、期待可能、受責難程度、所生影響及社會通念或專業倫理等綜合決定之。（最高行政法院103年度判字第81號、104年度判字第121號、105年度判字第1號、第357號、106年度判字第264號等判決均可參照）。參諸上述行為數認定標準第3條以產品品項、廣告版本、刊播媒介等作為行為數之判斷因素，除與廣告係就特定觀念、商品或勞務向潛在閱聽者進行提示、推促之行為本質相符外，再審諸同標準第4條所規定判斷行為數時應另斟酌行為人動機及目的、手段、影響程度、所致生之危害及損害等，且可認與前開行政訴訟實務所採行之判斷標準可以相合而無違反期待可能及一般社會通念，自得予適用。

（四）綜上，依行為數認定標準第3條訂定理由中特別強調「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」、「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。」，申言之，於食品、健康食品廣告判斷行為數，除應依行為數認定標準第3、4條之標準外，並應特別考量「民眾認知之侵害情況」，及「收視（接收廣告內容）族群、閱聽族群」綜合判斷之。

（五）觀諸本件三則廣告內容並佐以行為數認定標準第3條、第4條暨訂定理由內容判斷之，經查，本件原告分別於106年6月27日在聯禾有線電視股份有限公司48頻道/「momo1」購物頻道、6月29日在聯禾有線電視股份有限公司81頻道/「momo3」購物頻道、8月12日在台灣數位寬頻有線電視股份有限公司48頻道/「momo1」購物頻道，其中，聯禾有線電視股份有限公司屬於○○○區○○○○道業者，而台灣數位寬頻有線電視股份有限公司則屬於新北市○○○道業者，上開二家○○○區○○○○道業者所播放之收視族群分屬於宜蘭及新北市，二者有別；再者，不同日期、不同播放時間之收視族群亦有區隔，觀之，本件三次查獲行為之日期及時間分別為106年6月27日、6月29日、8月12日（10：53至11：13、8：55至9：26、0：21至1：02），且三次刊播之頻道數均不相同，綜上，三次刊播時間接收廣告內容之收視族群，不○○○區○○○○○道等項目觀之均不相同，應屬於三行為無誤。

（六）至原告雖引用最高行政法院105年度10月份第1次庭長法官聯席會議決議、及同法院105年度判字第623號判決意旨以資憑佐，然：

1.按最高行政法院庭長法官聯席會議決議，既有整合該院內部法律見解之作用，並為該院及下級審法院或行政機關參考援用，且有行政法院組織法第16條第3項、該院處務章程第28條等法令依據，自代表最高行政法院之法律見解，如經法官於裁判上援用時，固可認有與命令相當拘束力。惟「食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準」乃食安法明文授權之法規命令，亦如前述，除與法律有相牴觸時得排斥不用外，法官應作為裁判之大前提而為適用。

2.最高行政法院上開決議及判決，所涉個案事實均係針對同一「醫療器材或藥品」、以「同一廣告接續反覆刊播之行為」，與本件原告乃於○○○區○○○○段、播放廣告推銷「健康食品」，已有差異而難以援引類比，原告援引上開決議作為本件係屬一行為之依據，對前述最高行政法院之決議或判決意旨，亦有誤解。換言之，最高行政法院前揭決議係針對藥事法第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，核與本件原告係違反健康食品管理法，而已有法規命令就行為數之認定為規定，並不相同。

3.另原告於事實概要所○○○區○○道、時間，分別刊播廣告，其廣告所播放之收視族群不同，揆諸行為數認定標準第3條第3、4款所示基準，可認定為數行為，依此行為數認定標準之規定，原告並非出於單一意思決定之一行為，應屬可採，從而原處分依健康食品管理法第24條第1項第1款之規定，對原告系爭三則廣告，各處10萬元罰鍰，尚無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。

（七）原告又主張本件所有宣傳行為均係出於單一意思決定，僅分成數日實施，以便達到最終整體行銷之目的，屬一行為範疇，並非於各日另行起意所為之獨立行為，在接到原處分書前之所有違規廣告，應評價為一行為，不應分別處罰云云。然如前所述，有關食品、健康食品之行為數認定應

適用揭行為數認定標準判斷之，尚難僅以是否出於同一招徠銷售產品之目的、是否屬於相同產品，遽予認定屬於一行為，原告此部分之主張應無足採。

（八）原告另主張，本件業經台北市政府衛生局裁罰，本件新竹縣政府不應再次裁罰，然如前所述，台北市政府所裁罰之事實乃：「原告於106年6月17日於新臺北有線電視股份有限公司（第48頻道）、106年6月19日於台灣數位寬頻有線電視股份有限公司（第35頻道）、106年7月5日於吉隆有線電視股份有限公司（第81頻道）、106年7月27日於吉隆有線電視股份有限公司（第35頻道）」等四次違規行為，然新臺北有線電視股份有限公司為臺北有線電視業者，台灣數位寬頻有線電視股份有限公司為新北市有線電視業者、吉隆有線電視股份有限公司則為基隆地區有線電視業者，亦即上開廣告之收視族群分別為臺北市、新北市及基隆地區，與本次之收視族群分屬於新北市、宜蘭並不完全相同，且上開四次刊播時間與本件三次刊播時間均不相同，是收視族群已屬有別，應認定屬於數行為，被告自得針對本件所查獲之三次違規行為加以裁罰，原告此部分主張亦無可採。

五、綜上，原告主張各節，均無可採，原處分認事用法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告仍執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙本院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

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。

中　　華　　民　　國　　108　年　　5　　月　　31　　日

新竹地方法院行政訴訟庭

法　官　　李毓華

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀

，上訴狀並應記載上訴理由，表明關於原判決所違背之法令及其具體內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本），並應繳納上訴費新臺幣3,000元。

中　　華　　民　　國　　108　年　　5　　月　　31　　日

書記官　劉佳紋