

臺北市政府 112.07.07. 府訴三字第 1126081850 號訴願決定書

訴 願 人 ○○股份有限公司台灣分公司

代 表 人 ○○○

原 處 分 機 關 臺北市政府衛生局

訴願人因違反健康食品管理法事件，不服原處分機關民國 112 年 3 月 7 日北市衛食藥字第 11230182731 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主文

訴願駁回。

事實

訴願人於其公司網站及「○○」網站分別刊登如附表所示「○○（衛部健食字第 xxxxxx 號）」及「○○（衛部健食字第 xxxxxx 號）」健康食品（下稱系爭健康食品）廣告（下合稱系爭廣告）2 件，與衛生福利部（下稱衛福部）衛部健食字第 xxxxxx 號健康食品許可證（下稱系爭許可證）核定可宣稱之保健功效：「經動物實驗結果證實：攝取本產品有助於延緩四氯化碳誘導之化學性肝損傷。」內容不符，涉有虛偽不實、誇張之情事。案經民眾分別向新北市政府、本府單一陳情系統提出檢舉，因訴願人營業地址在本市，新北市政府衛生局乃函請原處分機關處理。嗣原處分機關函請訴願人陳述意見，經訴願人以 112 年 1 月 13 日書面陳述意見後，原處分機關仍審認系爭廣告整體訊息易誤導消費者系爭健康食品具有所宣稱功效，其宣稱之保健效能已超過許可範圍，涉及虛偽不實、誇張之情事，違反健康食品管理法第 14 條第 1 項規定，爰依同法第 24 條第 1 項第 1 款及臺北市政府衛生局處理違反健康食品管理法事件統一裁罰基準（下稱裁罰基準）第 3 點項次 5 等規定，以 112 年 3 月 7 日北市衛食藥字第 11230182731 號裁處書（下稱原處分），處訴願人新臺幣（下同）13 萬元（共 2 件，第 1 次處罰鍰 10 萬元，每增加 1 件，加罰 3 萬元，合計 13 萬元罰鍰）。原處分於 112 年 3 月 9 日送達，訴願人不服，於 112 年 4 月 10 日向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯。

理由

一、本件訴願人提起訴願之日期（112 年 4 月 10 日）距原處分之送達日期（112 年 3 月 9 日）雖已逾 30 日，惟其訴願期間末日原為 112 年 4 月 8 日（星期六），依行政程序法第 48 條第 4 項規定，應以次星期一（即 112 年 4

月 10 日) 代之；故本件訴願並未逾期，合先敘明。

二、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；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」第 2 條規定：「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。」第 4 條規定：「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。」第 5 條規定：「本法所稱主管機關：……在直轄市為直轄市政府……。」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。」第 24 條第 1 項第 1 款規定：「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。」第 28 條規定：「本法所定之罰鍰，除第二十四條第四項規定外，由直轄市或縣（市）主管機關處罰。」

食品安全衛生管理法第 1 條規定：「為管理食品衛生安全及品質，維護國民健康，特制定本法。」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。」

食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準第 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：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。」

前行政院衛生署（102 年 7 月 23 日改制為衛福部，下稱前衛生署）95 年 4 月 13 日衛署食字第 0950014814 號函釋（下稱 95 年 4 月 13 日函釋）：「廣告行為之構成，係可使不特定多數人知悉其宣傳內容，進而達到招徠商業利益之效果。故網站中如有販售特定產品，則網站內所有網頁

，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。」

衛福部食品藥物管理署（下稱食藥署）112 年 2 月 24 日 FDA 企字第 1129006076 號函釋（下稱 112 年 2 月 24 日函釋）：「……說明：……三、依據健康食品管理法第 14 條之規定，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。健康食品之標示或廣告，不得涉及醫療效能之內容。廣告違規與否，應視個案所傳達消費者訊息之整體表現，包括文字敘述、產品品名、圖案、符號等，進行綜合研判，而非單以片段文字判定。有關廣告中宣稱產品相關資料，廠商必須備有相關佐證資料。四、……廣告述及『……有效降低 GOT、GPT、肝纖維化……護肝實證 血清中 GOT、GPT 有感下降……指數下降超有感……肝有狀況的人……』云云，整體宣稱之保健效能超過許可範圍，涉嫌違反健康食品管理法第 14 條規定。……五、另，保健功效評估報告所包含之實驗數據，若未能於廣告中完整呈現實驗架構及結果，不宜斷章取義做為廣告宣傳內容，以避免誤導消費者，併予敘明。」

臺北市政府 94 年 2 月 24 日府衛企字第 09404404400 號公告：「主旨：…公告有關本府主管衛生業務委任事項，自即日起生效。……公告事項：……六、本府將下列業務委任本府衛生局，以該局名義執行之…（十五）健康食品管理法中有關本府權限事項……。」

臺北市政府衛生局處理違反健康食品管理法事件統一裁罰基準第 3 點規定：「三、本局處理違反本法事件統一裁罰基準如下表：（節略）

罰鍰單位：新臺幣

項次	違反事實	法規依據	法定罰鍰額度或其他處罰	統一裁罰基準
5	健康食品之標示或廣告，有虛偽不實、誇張之內容，其宣稱之保健效能超過許可範圍，或未依中央主管機關查驗登記之內容。	第 14 條第 1 項第 24 條第 1 項第 1 款、第 3 款、第 4 款	處 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰；按次連續處罰至違規廣告停止刊播為止；……。	1.第 1 次處 10 萬元至 25 萬元罰鍰，每增加 1 件加罰 3 萬元；按次連續處罰至違規廣告停止刊播為止；其情節重大者，並應廢止其健康食品之許可證。 ……

」

三、本件訴願理由略以：

(一) 系爭廣告並無虛偽、誇張，故無違反健康食品管理法第 14 條第 1 項之規定；原處分以系爭廣告於訴願人公司及「○○」網站刊登而認定為 2 個行為，裁罰訴願人 13 萬元罰鍰，惟不論公司及「○○」網站，均屬網路平台，相同廣告於相同時間、相同平台刊登，應僅為 1 個行為，故不應以 2 個行為而加重處罰。

(二) 系爭廣告之呈現與衛福部公開網站所揭露之保健功效評估報告內容相同，原處分未明確說明何以系爭廣告即為虛偽、誇張。

四、查訴願人分別於其公司及「○○」等 2 網站刊登如附表所述詞句內容之系爭廣告，經原處分機關審認與系爭許可證核定可宣稱之保健功效內容不符，涉有虛偽不實、誇張之情事，有系爭廣告網頁列印畫面資料、衛福部審核通過之系爭健康食品資料查詢畫面列印等影本附卷可稽，原處分自屬有據。

五、至訴願人主張原處分以系爭廣告於 2 個網站刊登而認定為 2 個行為，故裁罰 13 萬元罰鍰，惟網站為網路平台，相同廣告於相同時間、相同平台刊登，應僅為 1 個行為；原處分未明確說明何以系爭廣告為虛偽、誇張云云。經查：

(一) 按健康食品，指具有保健功效，並標示或廣告其具該功效之食品；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；違反者，處 10 萬元以上 20 萬元以下罰鍰；健康食品管理法第 2 條、第 14 條第 1 項及第 24 條第 1 項第 1 款定有明文。復按前衛生署 95 年 4 月 13 日函釋、食藥署 112 年 2 月 24 日函釋意旨可知，廣告行為之構成，係可使不特定多數人知悉其宣傳內容，進而達到招徠商業利益之效果；網站中如有販售特定產品，則網站內所有網頁，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；健康食品之標示或廣告，不得涉及醫療效能之內容；廣告違規與否，應視個案所傳達消費者訊息之整體表現，包括文字敘述、產品品名、圖案、符號等，進行綜合研判，而非單以片段文字判定；有關廣告中宣稱產品相關資料，廠商必須備有相關佐證資料；廣告整體宣稱之保健效能超過許可範圍，涉嫌違反健康食品管理法第 14 條規定；保健

功效評估報告所包含之實驗數據，若未能於廣告中完整呈現實驗架構及結果，不宜斷章取義做為廣告宣傳內容，以避免誤導消費者。

- (二) 查健康食品非藥品，健康食品主要是具有保健功效；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，其廣告或標示不得有虛偽不實、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。復查系爭廣告刊登系爭健康食品之品名、產品照片、產品功效、價格等，藉由傳遞訊息以招徠消費者購買及食用，且載有如附表所述詞句內容，其廣告整體宣稱之保健效能超過許可範圍，整體傳達之訊息，易誤導消費者系爭健康食品具有所述有效降低 GOT、GPT、可明顯降低肝纖維化程度等功能，使消費者誤解該產品具有預防或改善疾病之效果；且系爭廣告內容文字與系爭許可證核定可宣稱之保健功效內容不符，堪認系爭廣告已涉及虛偽不實、誇張之情事，依法自應受罰。
- (三) 又查本件原處分業於「處分理由」欄敘明處分之原因，於「事實」欄載明違規時間、刊登網站、產品名稱、涉及虛偽不實、誇張詞句，「法律依據」欄載明處分依據之法條內容；已足使訴願人明瞭作成處分之原因事實及理由，符合行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定，且原處分機關檢送之答辯書亦已詳述裁處所憑之事實及法令依據，並副知訴願人在案，是原處分尚無違反明確性原則。另依裁罰基準第 3 點項次 5 規定，有關健康食品之廣告，有虛偽不實、誇張之內容，其宣稱之保健效能超過許可範圍，第 1 次處 10 萬元至 25 萬元罰鍰，每增加 1 件加罰 3 萬元；而查本件訴願人分別於其公司及「○○」等 2 網站刊登如附表所述詞句內容之系爭廣告共 2 件，原處分機關依上開裁罰基準第 3 點項次 5 規定予以裁罰，於法有據。本件訴願人既為販售系爭健康食品及刊登系爭廣告之行為人，對於健康食品管理法等相關法令即應主動瞭解遵循，並對其販售之健康食品所刊登之廣告文詞應盡其注意義務。訴願主張系爭廣告內容符合衛福部許可之保健功效宣稱及僅 1 行為等語，不足採據。從而，原處分機關以訴願人第 1 次違反健康食品管理法第 14 條第 1 項規定，處訴願人 13 萬元罰鍰（共 2 件，第 1 次處罰鍰 10 萬元，每增加 1 件，加罰 3 萬元，合計 13 萬元罰鍰），揆諸前揭規定、裁罰基準及函釋意旨，並無不合，原處分應予維持。

六、綜上論結，本件訴願為無理由，依訴願法第 79 條第 1 項，決定如主文。

附表：

編號	產品名稱	下載日期	刊登網址	違規廣告內容
1	○○	112 年 1 月 5 日	xxxxxx	「.....降低肝纖維化 降低肝指數.....降低 GOT GPT 降低肝纖維化.....(佐以下降比較圖).....一般人蔘的 12 倍.....需經醫師指示食用.....下班交際喝酒應酬.....工時長.....加班熬夜.....注意肝臟健康.....4 週超有感.....健檢報告數據.....護肝實證.....血清中 GOT GPT.....有感下降.....(Q&A)健康檢查發現 GOT(AST)、GPT(ALT)肝指數數值是異常，或者有肝纖維化狀況.....經實驗證實能有效降低 GOT/GPT 數值、降低肝纖維化程度.....」
2	○○	112 年 1 月 2 日	xxxxxx	有效降 GOT、GPT、肝纖維化.....(佐以比較表).....一般人蔘的 12 倍.....活性成分為一般馬卡 375 倍.....下班交際喝酒應酬.....工時長.....加班熬夜.....注意肝臟健康.....4 週超有感.....健檢報告數據.....護肝實證.....血清中 GOT GPT.....有感下降.....指數下降超有感.....健康檢查發現 GOT(AST)、GPT(ALT)肝指數數值是異常，或者有肝纖維化狀況.....有效降低 GOT/GPT 數值、降低肝纖維化程度.....提早發現問題.....掌握修護黃金期.....助你找回好肝人生.....肝有狀況的人.....(影片)降低 GOT/GPT.....顯著降低血漿 ALT(GPT)與 AST(GOT).....肝纖維化.....有效降低 30.56%.....顯著降低肝纖維化程度.....

訴願審議委員會主任委員 連 堂 凱（公出）

委員 張 慕 貞（代行）

委員 王 曼 萍

委員 陳 愛 娥

委員 盛 子 龍

委員 范 秀 羽

委員 邱 駿 彥

委員 郭 介 恒

中華民國 112 年 7 月 7 日

對本決定不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺灣臺北地方法院行政訴訟庭（112 年 8 月 14 日以前）或向臺北高等行政法院（112 年 8 月 15 日以後）提起行政訴訟。（臺灣臺北地方法院行政訴訟庭地址：新北市新店區中興路 1 段 248 號；臺北高等行政法院地址：臺北市士林區福國路 10 1 號）

