

訴 願 人 ○○○股份有限公司

代 表 人 ○○○

訴 願 代 理 人 ○○○ 律師

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 113 年 6 月 19 日北市衛食藥字第 1133126439 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

原處分機關接獲陳情，查得訴願人於 xxxxxxx 網站〔網址：<https://xxx.xxxxxxx.xxx/xxxxx?x=xxxxxxxxxxx&x=xxx>，下載日期：民國（下同）113 年 3 月 18 日，下稱系爭網站〕刊登「○○○|○○○○○-○○○○○60s ……」健康食品（下稱系爭健康食品）廣告（下稱系爭廣告），內容述及：「…降低 GOTGPT ……降低肝纖維化……」等詞句，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）核定保健功效：「護肝功能」、可宣稱保健功效內容：「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。」不符，涉有虛偽、誇張之情事，違反健康食品管理法第 14 條第 1 項規定。案經原處分機關函請訴願人陳述意見，訴願人以 113 年 4 月 29 日函陳述意見；另經原處分機關就本件函詢衛生福利部食品藥物管理署（下稱食藥署），該署以 113 年 6 月 13 日 FD A 企字第 1139036005 號函（下稱 113 年 6 月 13 日函）回復略以：「……說明：……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、……旨揭廣告述及：『……有效降低 GOT、GPT、肝纖維化……』等詞句，宣稱之保健效能超過許可範圍，雖於廣告影片左下角佐以實驗數據資料，惟字體過小且撥放時間短暫致難以辨識，整體表現涉嫌違反健康食品管理法第 14 條規定。……」原處分機關審認系爭廣告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 款等規定，以 113 年 6 月 19 日北市衛食藥字第 1133126439 號裁處書（下稱原處分），處訴願人新臺幣（下同）10 萬元罰鍰。原處分於 113 年 6 月 21 日送達，訴願人不服，於 113 年 7 月 19 日向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯。

理 由

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。」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。」

前行政院衛生署食品藥物管理局（102 年 7 月 23 日改制為食藥署，下稱前食藥局）100 年 2 月 10 日 FDA 消字第 1000002757 號函釋（下稱 100 年 2 月 10 日函釋）：「健康食品之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。」

食藥署 113 年 6 月 13 日 FDA 企字第 1139036005 號函釋：「有關網路刊載『○○○○○-○○○○○（衛部健食字第 Axxxxx 號）』健康食品廣告涉違規案……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、據來函及檢附資料，旨揭廣告述及：『……有效降低 GOT、GPT、肝纖維化……護肝實證 血清中 GOT、GPT 有感下降……數下降超有感……肝有狀況的人……』等詞句，宣稱之保健效能超過許可範圍，雖於廣告影片左下角佐以實驗數據資料，惟字體過小且撥放時間短暫致難以辨識，整體表現涉嫌違反健康食品管理法第 14 條規定。……」

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……。」

二、本件訴願理由略以：系爭廣告所宣稱之內容，完全出自於中央主管機關查驗登記許可內容，未有逾越；原處分機關未具理由即率爾認定查驗登記許可摘要之九、保健功效描述為公告許可範圍內容，但查驗登記許可摘要之十五、保健功效評估摘要報告及其實驗結果內容非屬公告許可內容，有違行政程序法第 5 條所揭示之明確性原則；訴願人並無故意或過失，原處分機關率爾作成原處分，顯悖於行政罰法第 7 條第 1 項規定，請撤銷原處分。

三、查訴願人為健康食品業者，其於系爭網站刊登如事實欄所述內容與系爭許可證核定之保健功效、可宣稱之保健功效內容不符涉及虛偽、誇張之系爭廣告，有衛福部審核通過之系爭健康食品資料查詢列印畫面、系爭廣告影片截圖、網路疑似違規廣告監控表、食藥署 113 年 6 月 13 日函、食品藥物業者登錄平台及訴願人官方網站列印畫面等影本附卷可稽，原處分自屬有據。

四、至訴願人主張系爭廣告所宣稱之內容，完全出自於中央主管機關查驗登記許可內容，未有逾越；原處分機關未具理由即率爾認定查驗登記許可摘要之九、保健功效描述為公告許可範圍內容，但查驗登記許可摘要之十五、保健功效評估摘要報告及其實驗結果內容非屬公告許可內容，有違行政程序法第 5 條所揭示之明確性原則；其並無故意或過失，原處分機關率爾作成原處分，顯悖於行政罰法第 7 條第 1 項規定云云。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 50 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、前食藥局 100 年 2 月 10 日函釋及食藥署 113 年 6 月 13 日函意旨可知，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；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；保健食品之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，不宜斷章取義作為廣告宣傳內容，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、服務專線等，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「……降低 GOTGPT ……降低肝纖維化……」詞句內容，其廣告整體宣稱之保健效能超過系爭許可證核定之保健功效、可宣稱之保健功效內容，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、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；堪認系爭廣告已涉及虛偽、誇張之情事，有系爭健康食品資料查詢列印畫面、系爭廣告影片截圖、網路疑似違規廣告監控表及食藥署 113 年 6 月 13 日函等影本附卷可稽，原處分並無違誤。復查原處分機關並以 113 年 7 月 31 日北市衛食藥字第 1133048761 號函附訴願答辯書說明略以：「……理由……四、……經查系爭產品為健康食品護肝保健功效，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，倘若系爭產品具有降低 GOTGPT、降低肝纖維化等醫療功效，訴願人應檢附佐證為經人體臨床實驗取得藥品許可證……臨床上肝指數 GPT、GOT 異常之原因複雜，且……肝纖維化有酒精性肝纖維化及硬化、毒性肝疾病併肝纖維化及肝硬化、肝纖維化、肝纖維化併肝硬化等，民眾有上述問題應儘速至肝膽腸胃科門診就醫，以免延誤病情。系爭廣告宣稱可達『降低 GOTGPT、降低肝纖維化』特定之生理功能或效果，則易使民眾誤認僅食用該產品不必配合醫療即可達到廣告所宣稱之效果……有關……保健功效評估報告所包含之實驗數據……應於廣告中完整呈現實驗架構及結果，若『降低 GOTGPT』、『降低肝纖

維化』詞句確為實驗數據，訴願人不可斷章取義做為廣告宣傳內容……倘若廣告中完整呈現實驗架構及結果，但……刻意將字體縮小，播放時間縮短，所欲傳達廣告整體表現強化斷章取義詞句功效，即屬違規廣告……。」可知依據系爭廣告所傳達訊息之整體表現，易使民眾誤認僅食用系爭健康食品不必配合醫療即可達到廣告所宣稱之效果，縱認「降低 GOTGPT」、「降低肝纖維化」等詞句為實驗數據，亦應於廣告中完整呈現實驗架構及結果，不可斷章取義作為廣告宣傳內容，是訴願主張系爭廣告內容完全出自中央主管機關實驗登記許可內容，未有逾越等，不足採據。

(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，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。本件訴願人為健康食品業者及刊登系爭廣告之行為人，對於系爭廣告所涉健康食品管理法等相關法令即應主動瞭解遵循，並對所刊登之系爭健康食品廣告文詞應盡其注意義務，其對於上開規定之違反，縱無故意，亦難謂無過失。訴願主張，不足採據。從而，原處分機關審認訴願人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 款等規定，處訴願人法定最低額 10 萬元罰鍰，並無不合，原處分應予維持。

五、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。

訴願審議委員會主任委員	連	堂	凱
委員	張	慕	貞
委員	王	曼	萍
委員	陳	愛	娥
委員	盛	子	龍
委員	洪	偉	勝
委員	范	秀	羽
委員	邱	駿	彥
委員	郭	介	恒
委員	宮	文	祥

中 華 民 國 113 年 9 月 30 日

本案依分層負責規定授權人員決行

如對本決定不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟。（臺北高等行政法院地址：臺北市士林區福國路 101 號）