

訴 願 人 ○○○○股份有限公司

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 113 年 8 月 2 日北市衛食藥字第 1133049585 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

原處分機關接獲民眾反映，查得訴願人於其官網〔網址：<https://xxxxxxxxxxx.xxx.xx/xxxx/xxxxxx/xxx>，下載日期：民國（下同）113 年 5 月 28 日，下稱系爭網站〕刊登「○○○○○○○○○○」（○○○○○○○○○○30 粒）健康食品（下稱系爭健康食品）廣告（下稱系爭廣告），內容述及：「……本草綱目……漢方……照顧循環健康……幫助減少因『陽光照射』對我們所帶來的影響，對於透亮、潤澤度也很有幫助……循環健康……循環方面的困擾……『促進代謝循環』的功效，幫助人們減少因飲食習慣不良、生活作息不佳所帶來的影響……漢方……（○○○○○○○○○○30 粒）吃出群體免疫力……」等詞句，與衛生福利部（下稱衛福部）衛部健食字第 XXXX XX 號健康食品許可證（下稱系爭許可證）核定保健功效：「免疫調節，延緩衰老」、可宣稱保健功效內容：「（一）免疫調節 本產品經動物實驗結果：1. 有助於促進自然殺手細胞活性。2. 有助於促進吞噬細胞活性。3. 有助於促進免疫細胞增生。4. 有助於調節 IFN- γ 分泌。5. 有助於促進血清中 IgM、IgG 抗體生成。（二）延緩衰老 經基因遺傳老化之動物實驗模式結果，本產品有助於延緩衰老之功效。」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，訴願人於 113 年 7 月 29 日以書面陳述意見後，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 8 月 2 日北市衛食藥字第 1133049585 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 8 月 7 日送達，訴願人不服，於 113 年 8 月 30 日向本府提起訴願，113 年 10 月 9 日補正訴願程式，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。」

行政程序法第 5 條規定：「行政行為之內容應明確。」第 9 條規定：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」第 96 條第 1 項規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據。……」

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 日改制為衛生福利部食品藥物管理署，下稱前食藥局）95 年 1 月 2 日衛署食字第 0940071857 號函釋（下稱 95 年 1 月 2 日函釋）：「……業者如引述政府出版品、政府網站、典籍或研究報導之內容，並與特定產品作連結，其引述之內容仍屬對特定產品作廣告。……。」

101 年 5 月 30 日 FDA 器字第 1010034507 號函釋（下稱 101 年 5 月 30 日函釋）：「……所提『公司介紹、創辦團隊、企業理念、成立宗旨、品牌標誌

（logo）、商品保證原則、退換貨原則、運送方式及付款方式』等內容……於虛擬網路社群行銷，如 xxxxxxxx、xxxx、xxxx 等分享心情文章、一則笑話等，若提及特定產品及效能，可使不特定多數人知悉其宣傳之內容，仍應依廣告規定辦理。」

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：系爭廣告為訴願人內部同仁才可閱覽之網頁，於內部新進同仁教育訓練之用，無對外廣告之意圖及事實；系爭廣告詞句內容，皆非虛偽、誇張，皆為事實描述且符合健康食品宣稱規範，亦有於網頁備註國際科學文獻編號可供查詢事實，又或是產品使用者主動分享之心理主觀感受描述字詞，然原處分機關僅主觀草率裁罰，違反行政程序法第 9 條規定；原處分未逐一認定並具體說明系爭廣告內容究竟如何該當於「誇張」、「虛偽」等要件，顯理由不備，違反行政程序法第 5 條及第 96 條第 1 項第 2 款規定；倘原處分機關欲達健康食品管理法立法目的，亦得採取行政指導之方式，卻直接裁罰，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、系爭廣告相關網頁畫面截圖、網路疑似違規廣告監控表等影本附卷可稽，原處分自屬有據。

四、至訴願人主張系爭廣告為其內部同仁才可閱覽之網頁，於內部新進同仁教育訓練之用，無對外廣告之意圖及事實；系爭廣告詞句內容，皆非虛偽、誇張，皆為事實描述且符合健康食品宣稱規範，亦有於網頁備註國際科學文獻編號可供查詢事實，又或是產品使用者主動分享之心理主觀感受描述字詞，然原處分機關僅主觀草率裁罰，違反行政程序法第 9 條規定；原處分未逐一認定並具體說明系爭廣告內容究竟如何該當於「誇張」、「虛偽」等要件，顯理由不備，違反行政程序法第 5 條及第 96 條第 1 項第 2 款規定；倘原處分機關欲達健康食品管理法立法目的，亦得採取行政指導之方式，卻直接裁罰云云。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。次按廣告行為之構成，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；業者如引述政府出版品、政府網站、典籍或研究報導之內容，並與特定產品作連結，其引述之內容仍屬對特定產品作廣告；公司介紹、創辦團隊、企業理念、成立宗旨、品牌標誌（logo）、商品保證原則、退換貨原則、運送方式及付款方式等內容，或於虛擬網路社群行銷（如 xxxxxxxxx、xxxx、xxxx 等）分享心情文章、一則笑話等，若提及特定產品及效能，可使不特定多數人知悉其宣傳之內容，仍應依廣告規定辦理；有前衛生署 95 年 4 月 13 日、前食藥局 95 年 1 月 2 日及 101 年 5 月 30 日函釋意旨可稽。

- （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。次查系爭廣告刊登系爭健康食品之品名、產品照片、產品功效、諮詢專線等，藉由傳遞訊息以招徠消費者購買及食用，且載有如事實欄所述「……『促進代謝循環』的功效，幫助人們減少因飲食習慣不良、生活作息不佳所帶來的影響……」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促進代謝循環、減少因飲食習慣不良、生活作息不佳所造成之影響等功效，堪認系爭廣告已涉及虛偽、誇張之情事。復依原處分機關 113 年 9 月 10 日北市衛食藥字第 1133056716 號函附訴願答辯書理由六說明略以，本案係原處分機關接獲民眾反映後，以一般上網者之身分，連結至本件違規事實之系爭網站而獲知相關資訊；又依前食藥局 95 年 1 月 2 日及 101 年 5 月 30 日函釋意旨，縱認訴願人係引述國際科學文獻內容或系爭健康食品使用者分享心理主觀感受之詞句，渠等可使不特定多數人知悉其宣傳之內容，仍屬對於系爭健康食品為廣告行為。訴願人為健康食品業者，對於健康食品管理法等相關法令即應主動瞭解及遵循，並對其所刊登之廣告文詞應盡其注意義務；訴願人刊登系爭廣告違反上開規定，即應予處罰，尚難認本件原處分機關之裁罰有違反行政程序法第 9 條規定之情事。

(三) 復查原處分業於「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、涉及誇張、易生誤解詞句，「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 5 條及第 96 條第 1 項第 2 款規定；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，原處分尚無違反明確性原則或有理由不備之違法。又違反健康食品管理法第 14 條第 1 項規定，並無先勸導改善再為處罰之規定，訴願人主張，均不足採。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（公出）
委員 張 慕 貞（代行）
委員 陳 愛 娥
委員 邱 駿 彥
委員 李 瑞 敏
委員 王 士 帆
委員 周 宇 修
委員 陳 佩 慶
委員 邱 子 庭

中 華 民 國 113 年 12 月 16 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）