

臺北市政府 100.07.14. 府訴字第 10009077400 號訴願決定書

訴 願 人 ○○股份有限公司

代 表 人 陳○○

訴 願 代 理 人 李○○

訴 願 代 理 人 尤○○ 律師

訴 願 代 理 人 黃○○ 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 100 年 4 月 19 日北市衛藥食字第 10032092600 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

#### 主文

訴願駁回。

#### 事實

訴願人販售之「○○（市售產品名稱：○○）」食品（下稱系爭食品），領有行政院衛生署（下稱衛生署）核發之衛署健食字第 A00133 號健康食品許可證。訴願人於網路（網址：xxx xx）刊登系爭食品廣告，內容載有：「……經動物實驗證明，食用膳纖熟飯 4 週後，其血糖值變化明顯下降……糖尿病友最安心 膳纖熟飯富含膳食纖維及多種健康穀類，可使糖分吸收平穩，血糖不會忽高忽低，適合糖尿病友安心食用……。」等詞句，與衛生署衛署健食字第 A00133 號許可證核可之保健功效敘述：「經動物實驗證實：有助於降低空腹血糖值。」內容不符，涉有虛偽、誇張之情事，經民眾於民國（下同）100 年 1 月 14 日向衛生署食品藥物管理局檢舉，並經該局以 100 年 2 月 8 日 FDA 消字第 1003000162 號函移請原處分機關處理。原處分機關嗣以 100 年 3 月 1 日北市衛藥食字第 10031475101 號函通知系爭食品代銷商○○股份有限公司陳述意見，嗣經該公司以 100 年 3 月 15 日（原處分機關收文日）陳述意見書向原處分機關說明表示，上開網站乃訴願人所架設；原處分機關爰於 100 年 4 月 6 日訪談訴願人之代理人施○○並製作調查紀錄表後，審認訴願人違反健康食品管理法第 14 條第 1 項規定，乃依同法第 24 條第 1 項規定，以 100 年 4 月 19 日北市衛藥食字第 10032092600

號裁處書，處訴願人新臺幣（下同）10 萬元罰鍰。該裁處書於 100 年 4 月 22 日送達，訴願人不服，於 100 年 5 月 18 日向本府提起訴願，7 月 11 日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯。

#### 理由

一、按健康食品管理法第 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 5 條規定：「本法所稱主管機關，在中央為行政院衛生署；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。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。」

臺北市政府 94 年 2 月 24 日府衛企字第 09404404400 號公告：「主旨：公告修正本府 90 年 8 月 23 日府秘二字第 9010798100 號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：修正後本府 90 年 8 月 23 日府秘二字第 9010798100 號公告略以：

『

.....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、本件訴願及補充訴願理由略以：

- （一）系爭食品於網路上刊登內容，是屬於一般健康或衛生教育或資訊範圍之言論，並非廣告，原處分機關誤會該等文字屬於健康食品標示或廣告，並進而依健康食品管理法第 24 條規定加以處罰，實屬欠當。
- （二）一般健康或衛生教育或資訊之出現，在今日資訊爆炸的時代，或以文字或以言語所在多有，但其出現絕不能以廣告視之，又網路上刊登內容介紹訴願人公司產品或活動，自屬一般之言論，應受憲法之保障，退而言之，縱因訴願人公司依公司法成立具營利性質，相關網路上刊登內容屬於商業言論，但仍應受憲法之保障，此可由司法院大法官會議多次解釋得知。原處分機關援引健康食品管理法加以處罰，更有打壓言論自由而有違憲之嫌。
- （三）系爭食品於上市販售前，有事先取得健康食品許可證，更經動物實驗證實，有助於降低空腹血糖值，因此前開網站上之言論，並非空穴來風，均有實據，無誇大不實之處，縱使有些許出入，亦非故意所為。
- （四）衛生署衛署健食字第 A00133 號許可證，其核可之保健功效敘述不應侷限於其上所載「經動物實驗證實：有助於降低空腹血糖值。」等語，應包括當初送審時之動物實驗報告資料；因此網站內容中所謂經動物實驗證明，食用膳纖熟飯 4 週後，其血糖值變

化明顯下降，即無誇大不實及誤導之處。

三、查本件訴願人販售之系爭食品，於網路刊載如事實欄所述廣告內容之事實，有 100 年 1 月 14 日列印之網頁畫面及原處分機關 100 年 4 月 6 日訪談訴願人之代理人施○○之調查紀

錄表等影本附卷可稽。是本件違規事證明確，洵堪認定，原處分自屬有據。

四、至訴願人主張其於網路上刊登如事實欄所述內容，是屬於一般健康或衛生教育或資訊範圍之言論，並非廣告；且系爭食品於上市販售前，有事先取得健康食品許可證，更經動物實驗證實，有助於降低空腹血糖值，因此前開網站上之言論，並非空穴來風，均有實據，無誇大不實之處，縱使有些許出入，亦非故意所為；另本案原處分機關援引健康食品管理法加以處罰，有打壓言論自由而有違憲之嫌等節。查系爭網路刊載之內容載有系爭食品品名、圖片、廠商名稱、產品效能、購買地點等事項，已提供一般民眾關於系爭食品之相關資訊，並藉由網路傳遞訊息以招徠消費者循線購買之目的，核屬廣告之行為，訴願人尚難以該內容乃一般健康或衛生教育或資訊範圍之言論非屬廣告為由而邀免責。又查健康食品係指具有保健功效，並標示或廣告其具有該功效之食品；而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，為健康食品管理法第 2 條所明定。是健康食品之範圍，限於具有保健功效者，其廣告亦以保健功效為限，不及於治療、矯正人類疾病之醫療效能；如宣稱之保健功效超過許可範圍，依同法第 24 條第 1 項第 1 款規定，即應予以處罰。本件訴願人於網路刊載如事實欄所述內容之詞句，與衛署健食字第 A00133 號許可證核可之保健功效敘述內容不符，且所傳達消費者之訴求及字樣，易誤導消費者系爭食品具有「降低血糖、控制血糖」之效能，已涉及虛偽不實、誇張且已逾越衛生署衛署健食字第 A00133 號許可證核可之保健功效敘述，而違反健康食品管理法第 14 條第 1 項規定。又訴願人前述網路刊載之內容倘確有科學理論、實證支持抑或醫學學理及臨床試驗為依據，證明系爭食品確實具備其所宣稱之效果，自應遵循健康食品管理法之規定，提具相關臨床實驗報告報請衛生署核准（亦即保健功效敘述需作變更申請），始得宣稱系爭食品具有該等功效；否則即有違前揭健康食品管理法第 14 條第 1 項規定。又憲法所保障之言論自由並非漫無限制，依憲法第 23 條規定，如為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益所必要者，即得以法律限制之。另參酌司法院釋字第 414 號解釋意旨，雖藥物廣告係為獲得財產而從事之經濟活動，涉及財產權之保障，並具商業上意見表達之性質，惟因與國民健康有重大關係，基於公共利益之維護，應受較嚴格之規範。換言之，縱係涉及財產權保障及商業上意見表達之事項，基於公共利益之維護，並非不可以法律限制之。健康食品管理法第 14 條規定即係對健康食品所為之標示或廣告時所為之限制，而該法係經立法院三讀通過，總統公布之現行有效法律

，原處分機關自得以該規定為執法之依據，相關廠商及人民亦有遵守之義務。是訴願主張，不足採據。從而，原處分機關依首揭規定，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 蔡 立 文

副主任委員 王 曼 萍

委員 陳 石 獅

委員 紀 聰 吉

委員 戴 東 麗

委員 柯 格 鐘

委員 葉 建 廷

委員 范 文 清

委員 王 韻 茹

委員 覃 正 祥

委員 傅 玲 靜

中華民國 100 年 7 月 14 日市長 郝 龍 斌

訴願審議委員會主任委員 蔡立文決行

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，並抄副本送本府。

（臺北高等行政法院地址：臺北市大安區和平東路 3 段 1 巷 1 號）