

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

訴願人因違反食品安全衛生管理法等事件，不服原處分機關民國 108 年 9 月 2 日北市衛食藥字第 10830822682 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主文

訴願駁回。

事實

一、訴願人於其公司網站刊登如附表所示「○○」（衛部健食字第 A00342 號（下稱系爭健康食品）及「○○」、「○○」、「○○」、「○○」等一般食品（下合稱系爭一般食品）之廣告（下合稱系爭廣告），整體訊息涉及誇張、易生誤解。案經衛生福利部食品藥物管理署（下稱食藥署）查獲，因訴願人營業地址在本市，食藥署乃以民國（下同）108 年 4 月 12 日 FDA 企字第 1081201134 號函移請原處分機關處理。嗣經原處分機關於 108 年 4

月 30 日訪談訴願人之受託人○○○（下稱○君）並製作調查紀錄表後，審認系爭健康食品之廣告內容與衛生福利部核定可宣稱之保健功效內容不符，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；系爭一般食品之廣告內容涉及誇張、易生誤解，違反食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定，原處分機關乃以 108 年 5 月 24 日北市衛食

藥字第 1083049263 號裁處書，處訴願人新臺幣（下同）10 萬元罰鍰。訴願人不服，於 108 年 6 月 13 日第 1 次向本府提起訴願。嗣經原處分機關以 108 年 9 月 2 日北市衛食藥字第 1083

0822681 號函自行撤銷前開裁處書，本府乃以原處分已不存在為由，以 108 年 10 月 14 日府

訴三字第 1086103456 號訴願決定：「訴願不受理。」在案。

二、原處分機關嗣審認本案應依行政罰法第 24 條第 1 項規定，以法定罰鍰額度最高之食品安全衛生管理法第 45 條第 1 項規定裁處，爰以 108 年 9 月 2 日北市衛食藥字第 10830822682 號

裁處書（下稱原處分），處訴願人 8 萬元罰鍰。該原處分於 108 年 9 月 4 日送達，訴願人猶

表不服，於 108 年 10 月 3 日第 2 次向本府提起訴願，11 月 5 日、12 月 2 日及 109 年 1 月 6 日補充

訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯。

理由

- 一、按食品安全衛生管理法第 2 條規定：「本法所稱主管機關：……在直轄市為直轄市政府……。」第 3 條第 1 款規定：「本法用詞，定義如下：一、食品：指供人飲食或咀嚼之產品及其原料。」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。」第 45 條第 1 項規定：「違反第二十八條第一項……者，處新臺幣四萬元以上四百萬元以下罰鍰……。」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。」

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 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。」

行政罰法第 24 條第 1 項規定：「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。」

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。」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。」

食品安全衛生管理法第四十五條規定廣告處理原則第 1 點規定：「衛生福利部為統一處理依食品安全衛生管理法第四十五條（以下稱本條）規定裁處之廣告案件，建立執行之公平性，有效遏止違規廣告影響民眾健康安全及消費權益，特訂定本處理原則。」第 2 點規定：「本條廣告規定所列罰鍰額度之審酌：違反食品安全衛生管理法第二十八條第一項、第三項規定如附表一……。」第 7 點規定：「裁罰時，違法行為數之認定，應依食品安全衛生管理法行政罰行為數認定標準辦理。」

附表一 違反食品安全衛生管理法第二十八條第一項、第三項規定罰鍰額度之審酌（節錄）

違反法條	本法第 28 條第 1 項……
裁罰法條	本法第 45 條第 1 項
違反事實	一、食品……其廣告有不實、誇張或易生誤解之情形。……。
罰鍰之裁罰內容	處新臺幣 4 萬元以上 400 萬元以下罰鍰。
審酌原則	一、依違規次數，按次裁處基本罰鍰(A)如下： (一)1 次：新臺幣 4 萬元。 …… 二、有下列加權事實者，應按基本罰鍰(A)裁處，再乘以加權倍數作為最終罰鍰額度。
備註	違規次數：違規次數之計算以裁處書送達後發生之違規行為，始列計次數。另自主管機關查獲違規事實當日起逾一年後始查獲他件違反相同條款裁罰案件，應重新起算違規次數。
加權事實	加權倍數
違規行為故意性加權(B)	過失(含有認識過失或無認識過失)：B=1
違害程度加權(C)	廣告整體表現易引起民眾錯誤認知：C=1 註：前揭加權倍數中所稱整體表現，包括文字、圖畫、記號、影像及聲音等內容，綜合判斷之。
其他作為罰鍰裁量之參考加權事實(D)	違規案件依前揭原則裁罰有顯失衡平之情事者，得斟酌個案情形，敘明理由，依行政罰法規定予以加權，其加權倍數得大於 1 或小於 1。其有加權者，應明確且詳細記載加權之基礎事實及加權之理由。
最終罰鍰額度計算方式	$A \times B \times C \times D$ 元
備註	裁處罰鍰，經加權計算超過該處罰條款規定之法定罰鍰最高額時，除有行政罰法第十八條第二項之情事者外，以其法定罰鍰最高額定之；裁處之罰鍰，除依行政罰法得減輕或免除者外，不得低於法定罰鍰之最低額。

行為時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（108 年 6 月 26 日廢止（下稱認定基準）第 3 點規定：「涉及誇張、易生誤解或醫療效能之認定基準如下：（一）使用下列詞句者，應認定為涉及醫療效能：1. 宣稱預防、改善、減輕、診斷

或治療疾病或特定生理情形……2. 宣稱減輕或降低導致疾病有關之體內成分……（二）使用下列詞句者，應認定為未涉及醫療效能，但涉及誇張或易生誤解：1. 涉及生理功能者……2. 未涉及中藥材效能而涉及五官臟器者……。」

署
前行政院衛生署（102 年 7 月 23 日改制為衛生福利部（下稱前衛生署）95 年 4 月 13 日衛

食字第 0950014814 號函釋：「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。」

本
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……有關

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：……（七）食品衛生管理法（按：已修正為食品安全衛生管理法）中有關本府權限事項。……（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各項醫療衛生法規案件統一裁罰基準第 2 點規定：「違反……健康食品管理法……之統一裁罰基準如以下各種裁罰基準表：……（二）處理違反健康食品管理法統一裁罰基準表……。」

（二）處理違反健康食品管理法統一裁罰基準表：（節略）

項次	5
違反事實	健康食品之標示或廣告有虛偽不實、誇張之內容，宣稱之保健效能超過許可範圍
法規依據	健康食品管理法第 14 條第 1 項、第 24 條
法定罰鍰額度或其他處罰	新臺幣 10 萬元至 50 萬元。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。1 年內再次違反者，並應廢止其營業或工廠登記證照。
統一裁罰基準（新臺幣：元）	一、裁罰標準： （一）第 1 次處罰鍰新臺幣 10 萬元，每增加 1 件加罰新臺幣 3 萬元……。
裁罰對象	違法行為人

二、本件訴願及補充理由略以：本件裁處書所指涉者，並無廣告意圖，純為健康資訊；健康食品管理法第 14 條第 1 項規定，其所受規範者為「健康食品之標示或廣告」，依文義解釋至為明確，惟裁處依據之 95 年 4 月 13 日衛署食字第 0950014814 號函釋，已非規範「健

康食品之標示或廣告」，而係「健康食品所刊登之網頁之網站之其他網頁或可能連結之

其他網頁」所記載之內容；若健康食品管理法第 14 條第 1 項規定要規範該函釋所示情形，應規定「販賣健康食品網站之網頁或可連結者，不得有任何虛偽不實、誇張之內容，不得超過許可範圍，並應依中央主管機關查驗登記之內容」。該函釋竟將隻字未提該健康食品之所有網頁，以及可連結之網站、網頁、網址等內容，認均屬於廣告範疇，顯然擴張規制範圍，已逾越該法條規定之內容，增加法律所無之限制，顯然違背法律保留原則，行政機關以此裁罰人民，並無「法律」之依據，自屬違法；又訴願人反映類似本案情形之文章，新北市政府以該文章內容表示未與特定商品連結，故無違反衛生相關法規之規定，原處分機關裁罰訴願人有差別待遇；請撤銷原處分。

三、查訴願人於其公司網站刊登系爭廣告，經原處分機關審認其整體訊息涉及誇張、易生誤解等情事，有食藥署 108 年 4 月 12 日 FDA 企字第 1081201134 號函及所附系爭廣告網頁列印

畫面（下載日期：108 年 4 月 2 日）、108 年 4 月 2 日網路疑似違規廣告監控表、原處分機關

108 年 4 月 30 日調查紀錄表等影本附卷可稽。

四、至訴願人主張本件並無廣告意圖，純為健康資訊；前衛生署 95 年 4 月 13 日函釋，顯然擴張規制範圍，已逾越健康食品管理法第 14 條第 1 項規定之內容，增加法律所無之限制，顯然違背法律保留原則及原處分違反不得差別待遇規定云云。按食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定，對於食品所為之標示、宣傳或廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形；違者，應依同法第 45 條第 1 項規定處罰；依前衛生署 95 年 4 月 13 日衛署食字第 0950

014814 號函釋意旨，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，則該網站內所有網頁，以及可連結之網站、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。另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，此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，其廣告亦以具該保健功效為限，如宣稱之保健功效超過許可範圍而涉有虛偽不實、誇張之情事，依同法第 14 條及第 24 條第 1 項規定，亦應受罰。

五、本件訴願人於其公司網站刊登系爭廣告，除分別宣稱如附表所載詞句，並同時刊登所販售之食品相關資訊，其整體傳達訊息易誤導消費者一般食品具有可達到抗腫瘤、改善糖尿病、高血脂症或脂肪肝等功效；且系爭健康食品之廣告亦已超出保健功效許可範圍；系爭廣告有誇張、易生誤解之情形；並刊有（健康）食品之品名、建議售價、產品說明

及訂購方式等相關資訊，使消費者得循線購買系爭一般食品；是系爭廣告已違反食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項及健康食品管理法第 14 條第 1 項規定，洵堪認定。

六、次按行政規則係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定；包括上級機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權、而訂頒之解釋性規定及裁量基準，行政程序法第 159 條第 1 項、第 2 項第 2 款分別定有明文。又主管機關基於職權

因執行特定法律之規定，得為必要之釋示，以供本機關或下級機關所屬公務員行使職權時之依據，亦經司法院釋字第 407 號解釋在案。而前衛生署為食品安全衛生相關法令之中央主管機關，該署基於執行法律之職權，作成 95 年 4 月 13 日衛署食字第 0950014814

號

函釋，以供該署或下級機關所屬公務員行使職權時之依據，原處分機關自得予以適用。是原處分機關依前揭函釋意旨，就系爭廣告所傳達消費者訊息之整體表現綜合研判結果所為之認定後，依食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項及健康食品管理法第 14 條第 1 項規

定

予以裁罰，其法令依據，並非該函釋，本件裁罰尚無違反法律保留原則之問題。訴願主張，顯有誤解法令，不足採憑。

七、惟按食品之廣告，不得有不實、誇張或易生誤解之情形，違者，處 4 萬元以上 400 萬元以下罰鍰；健康食品之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，違者，處 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰；食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項、

第 4

5 條第 1 項，健康食品管理法第 14 條、第 24 條第 1 項分別定有明文。姑不論原處分機關

認

定訴願人於其公司網站刊登系爭健康食品廣告、系爭一般食品廣告之違規行為為一行為是否妥適，原處分機關認訴願人以一行為同時違反前開食品安全衛生管理法、健康食品管理法之規定，依行政罰法第 24 條第 1 項規定，以法定罰鍰額最高之食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定裁處罰鍰；惟行政罰法第 24 條第 1 項但書已明定，裁處之額度不得

低

於各該規定之罰鍰最低額，即本件裁罰不得低於健康食品管理法第 24 條第 1 項規定之法定罰鍰最低額 10 萬元，原處分機關依食品安全衛生管理法第 45 條第 1 項規定處訴願人 8

萬

元罰鍰，自有違誤。復查健康食品管理法及食品安全衛生管理法應屬特別法與普通法之關係，於此情形，健康食品管理法第 14 條規定之構成要件已涵蓋食品安全衛生管理法第

28 條第 1 項規定之構成要件，依特別法優先於普通法適用之原則，本件應優先適用健康食品管理法第 14 條規定，有法務部行政罰法諮詢小組第 2 次會議結論可資參照。是原處分機關依食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項規定予以裁處，亦有違誤。本件原處分機關處訴願人 8 萬元罰鍰，雖有上述違誤，惟基於不利益變更禁止原則，原處分仍應予維持。

八、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	刊登網址/下載日期	違規廣告內容
1	○○	XXXXX	「……靈芝當中的三萜類化合物也具有抗腫瘤和免疫調節功能……靈芝也有保肝的功效，可以降低血液中影響肝臟細胞死亡速度的 GPT 與 GOT 兩種酵素，提高肝臟的功能活性。而靈芝中富含的多醣體成份，也有提升身體各種免疫細胞的能力。包括巨噬細胞、突狀細胞等，可增加它們的活性及數量，進而摧毀癌細胞，達到防癌作用。因此，食用靈芝確實能夠達到防癌、抗癌的效果。……」等詞句。
2	○○	XXXXX	「……樟芝……其主要有效成分為多醣體、三萜類、超氧歧化酶 (SOD)，而抗氧化、抗發炎、抗疲勞、保肝等更是大家耳熟能詳的樟芝功效，近年來，國內外多篇研究發現，台灣特有的『樟芝』對於調整血壓、血糖以及血脂具有幫助……向健康無形殺手說 byebye~血壓不再節節攀升……拒絕慢性病，血脂、血糖問題不找碴……學者也從高血糖、血脂異常或脂肪肝患者之細胞或組織進行研究，結果發現食用樟芝萃取物，可降低血糖、糖化血色素 (HbA1c)、總膽固醇、總三酸甘油酯，並且增加血液好的膽固醇 (HDL-C) 以及增加胰島素降血糖之功用，可用以預防或改善第 2 型糖尿病、高血脂症或脂肪肝等慢性病……抗氧化+抗發炎，雙效合一，讓你遠離心血管疾病……」等詞句。
3	○○	XXXXX	「……元朝日用草本提到『紅麴釀酒，可破血行藥勢』，明朝李時珍本草綱目也指出，紅麴具活血和血的功效……紅麴可藉由抑制膽固醇合成的路徑，來幫助降低血中的膽固醇，難怪紅麴已成為歷代相傳的健康珍寶……紅麴能藉由抑制膽固醇合成的關鍵酵素，合成的路徑被中斷了，膽固醇生成的速度與含量便會降低，因此能幫助預防膽固醇過高的問題……」等詞句。
4	○○	XXXXX	「……薑黃的 7 種功效……1.抗發炎、減緩疼痛……2.降血脂和降血糖……3.調節肝臟功能……4. 促進改善消化……5.改善過敏體質……6.預防老人失智……7.改善便秘降膽固醇……」等詞句。
5	○○	XXXXX	「……蟲草+靈芝+益生菌 換季從此零敏過人……靈芝為擁有數千年藥用歷史的傳統珍貴藥材，對於自體免疫力低下或者是免疫力失調，都具有某些改善的效果……靈芝除了可以抑制人體中的游離胺基酸產生，調整抗原抗體的反應，也可以抑制『組織胺』的分泌調節免疫力，降低呼吸道過敏的發生……」等詞句。

訴願審議委員會主任委員 袁 秀 慧
委員 張 慕 貞
委員 范 文 清
委員 王 韻 茹
委員 吳 秦 雯
委員 王 曼 萍
委員 陳 愛 娥
委員 盛 子 龍
委員 劉 昌 坪
委員 洪 偉 勝
委員 范 秀 羽

中華民國 109 年 4 月 6 日

如對本決定不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺灣臺北地方法院行政訴訟庭提起行政訴訟。（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）