

訴 願 人 ○○股份有限公司

代 表 人 ○○○

代 理 人 ○○○律師

○○○律師

○○○律師

原處分機關 臺北市政府衛生局

右訴願人因違反食品衛生管理法事件，不服原處分機關九十二年八月二十九日北市衛七字第0九二三五五一七000號行政處分書，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

訴願駁回。

事 實

- 一、緣訴願人銷售「○○真珠草」食品，於網站（<http://xxxxx>）刊登系爭產品廣告，其內容載有系爭產品照片及「……產品的優點……○○真珠草 售價：新台幣2,980『○○真珠草』的成分包括 韓國真珠草 傳統功效／補肝、護肝、解疳積 現代解釋／抗病毒、強肝解毒、增強免疫力……○○ TEL:xxxxxx」、「○○真珠草 真珠草介紹……依據本草綱目拾遺篇的記載，真珠草治小兒百病，及諸疳瘦弱眼欲盲，皆效。真珠草數百年來用於保肝及治療肝病……○○ TEL:xxxxxx」、「○○○與真珠草……我父親得了不治的末期肝癌……才讓我見識到真珠草出奇的療效，而且除了無法進食的最初癥狀還在外，其他黃疸、肝腫、腹脹等等不適，父親都有幸避免……○○○生技國際 TEL:xxxxxx」等涉及醫療效能之詞句，先後於九十二年五月二十七日經民眾向行政院衛生署檢舉及於九十二年六月十四日由臺北市大安區衛生所查獲，行政院衛生署及臺北市大安區衛生所乃分別以九十二年六月二日衛署食字第0九二0四0一一五八號函及九十二年六月十六日北市安衛二字第0九二三0四七一一00號函附上開網站食品廣告影本，分別移請原處分機關及臺北市中正區衛生所查處，經臺北市中正區衛生所以九十二年六月十七日北市正衛二字第0九二六0三六五六00號函報請原處分機關併案辦理。
- 二、案經原處分機關於九十二年六月二十五日對訴願人之代理人○○○進行訪談，當場製作食品衛生調查紀錄後，以九十二年七月一日北市衛七字第0九二三三六四四三00號函請行政院衛生署釋示訴願人前開網站內容是否違反食品衛生管理法第十九條第二項規定

，經該署以九十二年七月七日衛署食字第0九二00三九五九五號函復原處分機關略以：「主旨：貴局函詢『○○有限公司』網站介紹之『○○真珠草』產品內容管理疑義乙案，復如說明。.....說明。.....二、案內網站有關『○○真珠草』產品相關說明中：（一）案內『產品的優點』、『○○真珠草』、『○○○與真珠草』等網頁廣告整體傳達內容涉及宣稱○○真珠草對B型肝炎具有療效及強肝功效，已同時涉及醫藥效能與護肝功能之保健功效，以（已）違反食品衛生管理法第十九條第二項，以及健康食品管理法第六條規定。（二）另〔『○○真珠草』的成分包括〕一欄，所宣稱枸杞子、白芍、川芎、蓮子、陳皮及甘草各項原料效能，除護肝、強肝外，亦涉及療效或誇大。」

三、原處分機關復於九十二年七月二十八日對訴願人之代理人○○○進行訪談，當場製作食品衛生調查紀錄後，以九十二年七月三十日北市衛七字第0九二三四六八一二00號函請行政院衛生署釋示訴願人前開網站內容是否屬於廣告性質及違反食品衛生管理法第十九條第二項規定，經該署以九十二年八月二十一日衛署食字第0九二00四四四一五號函復原處分機關略以：「主旨：貴局函詢『○○有限公司』網站介紹之『○○真珠草』產品內容管理疑義乙案，復如說明：....說明。.....二、案內網站既提供予不特定之人參考，於瞭解該產品之特質後，進而產生購買之慾望，即應屬宣傳或廣告。三、.....（一）案內『產品的優點』、『○○真珠草』、『○○○與真珠草』等網頁，廣告整體傳達內容涉及醫療效能，已違反食品衛生管理法第十九條第二項規定。」案經原處分機關核認訴願人前開廣告涉及醫療效能，違反食品衛生管理法第十九條第二項規定，乃依同法第三十二條第一項規定，以九十二年八月二十九日北市衛七字第0九二三五五一七000號行政處分書，處以訴願人新臺幣二十萬元罰鍰。訴願人不服，於九十二年九月二十六日向本府提起訴願，同年十月三十一日及十二月二十二日補充理由，九十三年二月六日補正程序，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

一、按食品衛生管理法第九條規定：「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；在縣（市）為縣（市）政府。」第十九條第二項規定：「食品不得為醫療效能之標示、宣傳或廣告。」

第三十二條第一項規定：「違反第十九條第一項規定者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，違反同條第二項規定者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰；一年內再次違反者，並得廢止其營業或工廠登記證照；對其違規廣告，並得按次連續處罰至其停止刊播為止。」

行政程序法第一百五十九條第一項、第二項第二款規定：「本法所稱行政規則，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。」「行政規則包括下列各款之規定：

....二、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。」司法院釋字第四〇七號解釋：「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。

.....」

行政院衛生署八十八年七月三十一日衛署食字第八八〇三七七三五號公告：「食品廣告標示詞句涉及虛偽、誇張或醫藥效能之認定表：一、詞句涉及醫藥效能：（一）宣稱預防、改善、減輕、診斷或治療疾病或特定生理情形.....：（二）宣稱減輕或降低導致疾病有關之體內成分：....（三）宣稱產品對疾病及疾病症候群或症狀有效.....。」

九十二年七月七日衛署食字第〇九二〇〇三九五九五號函釋：「主旨：貴局函詢『〇〇有限公司』網站介紹之『〇〇真珠草』產品內容管理疑義乙案，復如說明.....說明..二、案內網站有關『〇〇真珠草』產品相關說明中：（一）案內『產品的優點』、『〇〇真珠草』、『〇〇〇與真珠草』等網頁廣告整體傳達內容涉及宣稱〇〇真珠草對B型肝炎具有療效及強肝功效，已同時涉及醫藥效能與護肝功能之保健功效，以（已）違反食品衛生管理法第十九條第二項，以及健康食品管理法第六條規定。（二）另〔『〇〇真珠草』的成分包括〕一欄，所宣稱枸杞子、白芍、川芎、蓮子、陳皮及甘草各項原料效能，除護肝、強肝外，亦涉及療效或誇大。」

九十二年八月二十一日衛署食字第〇九二〇〇四四四一五號函釋：「主旨：貴局函詢『〇〇有限公司』網站介紹之『〇〇真珠草』產品內容管理疑義乙案，復如說明.....說明.....二、案內網站既提供予不特定之人參考，於瞭解該產品之特質後，進而產生購買之慾望，即應屬宣傳或廣告。三、.....（一）案內『產品的優點』、『〇〇真珠草』、『〇〇〇與真珠草』等網頁，廣告整體傳達內容涉及醫療效能，已違反食品衛生管理法第十九條第二項規定。」臺北市政府九十年八月二十三日府秘二字第九〇一〇七九八一〇〇號公告：「主旨：公告本府主管業務委任事項，並自九十年九月一日起生效。依據：一、行政程序法第十五條。二、臺北市政府組織自治條例第二條第二項。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）食品衛生管理法中有關本府權限事項。.....」

二、本件訴願及補充理由略以：

（一）行政院衛生署八十八年七月三十一日衛署食字第八八〇三七七三五號公告「食品廣告標示詞句涉及虛偽、誇張或醫藥效能之認定表」，並未經食品衛生管理法之法律授權，僅為原處分機關內部行政參考，依法律保留原則，不得逕引為對人民裁罰之基礎，且食品衛生管理法第十九條第二項所謂「醫療效能」為不確定法律概念，法律並未規定認定標準，原處分機關遽認訴願人違反上開法令，欠缺理由記載與法規依據，顯有違依法行政原則及司法院釋字第四百零二號解釋。

(二) 訴願人在「○○真珠草」及與該產品有關的各項介紹、包裝等完全未為醫療效能的標示、宣傳或廣告，並未違反食品衛生管理法第十九條第二項之規定，至「○○真珠草」係取得專利之成分，應與訴願人之產品「○○真珠草」相區隔，就該產品之成分「○○真珠草」，訴願人將相關人員之自身經驗、○○集團及其他醫療機構的科學研究成果發布於網站上，係為給予消費者最正確的資訊，為宣傳正確觀念及導正視聽所必要，並無任何虛偽、不實或易生誤解之情形，縱然其說明詞句中提及療效，亦為揭露正確資訊所不可避免的結果，並無違反食品衛生管理法之處。

三、卷查本件訴願人於網站（<http://xxxxxx>）登載「○○真珠草」廣告，刊載如事實欄所述廣告內容之違規事實，有行政院衛生署九十二年六月二日衛署食字第0九二0四0一一五八號函及臺北市大安區衛生所九十二年六月十六日北市安衛二字第0九二三0四七一100號函及所附系爭廣告影本、原處分機關九十二年六月二十五日及七月二十八日訪談訴願人代理人○○○之食品衛生調查紀錄等附卷可稽。按食品衛生管理法第十九條第二項規定，食品不得為醫療效能之標示、宣傳或廣告。查本件訴願人銷售「○○真珠草」食品之網站廣告，其廣告詞句影射食用「○○真珠草」食品，具有補肝、護肝、解疳積、抗病毒、強肝解毒、增強免疫力、保肝及治療肝病等功效，且有避免末期肝癌之黃疸、肝腫、腹脹等不適症狀之功效，依首揭行政院衛生署八十八年七月三十一日衛署食字第八八0三七七三五號公告「食品廣告標示詞句涉及虛偽、誇張或醫藥效能之認定表」之規定，系爭食品廣告已涉及宣稱可預防、改善、減輕及治療疾病，且宣稱產品對疾病及症狀有效之情形，其整體表現已涉及醫療效能之宣傳及廣告，並經行政院衛生署九十二年七月七日衛署食字第0九二00三九五九五號函及九十二年八月二十一日衛署食字第0九二00四四四一五號函釋審認系爭廣告內容涉及醫療效能之宣傳及廣告，系爭廣告內容顯已違反首揭食品衛生管理法第十九條第二項規定，是本件訴願人違規事證明確，洵堪認定。

四、再查行政規則，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；行政規則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，行政程序法第一百五十九條第一項、第二項第二款分別定有明文。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，司法院釋字第407號著有解釋。是立法者雖在法律中以不確定之法律概念加以規定，而主管機關基於執行法律之職權，就此等概念，自得訂定必要之解釋性行政規則，以為行使職權、認定事實、適用法律之準據。查食品衛生管理法乃管理食品衛生安全及品質，維護國民健康之衛生法規，由於社會及經濟之變化演進，立法者對於食品之標示、宣傳或廣告內容是否涉及醫療效能，無從針對各類食品

之標示、宣傳或廣告一一規範。因此，立法者即於食品衛生管理法第十九條第二項以「醫療效能」之不確定法律概念加以規範，而行政院衛生署為食品衛生管理法之中央主管機關，該署基於執行法律之職權，以八十八年七月三十一日衛署食字第八八〇三七七三五號公告「食品廣告標示詞句涉及虛偽、誇張或醫藥效能之認定表」，係該署為認定食品之標示、宣傳或廣告是否有違反食品衛生管理法第十九條第二項所稱之「醫療效能」所為之函釋，以供該署或下級機關所屬公務員行使職權時之依據，並未對人民權利之行使增加法律所無之限制，於法律保留原則無違，且依首揭行政程序法第一百五十九條第一項、第二項第二款規定及司法院釋字第四〇七號解釋意旨，該署本得依權限或職權為該函釋，亦不生授權是否明確問題。是本件訴願人主張行政院衛生署八十八年七月三十一日衛署食字第八八〇三七七三五號公告「食品廣告標示詞句涉及虛偽、誇張或醫藥效能之認定表」違反法律保留原則、授權明確性原則及依法行政原則等語，顯屬誤解，不足為採。

五、至訴願人主張系爭網站所載之功效係針對其產品「〇〇真珠草」之成分「〇〇真珠草」所描述，應與訴願人之產品「〇〇真珠草」相區隔，就該產品之成分「〇〇真珠草」，訴願人將相關人員之自身經驗、〇〇集團及其他醫療機構的科學研究成果發布於網站上，係為給予消費者最正確的資訊，並無任何虛偽、不實或易生誤解之情形乙節。惟查，訴願人上開主張縱令屬實，然訴願人所指之相關人員自身經驗、〇〇集團及其他醫療機構的科學研究成果亦係針對「〇〇真珠草」醫療效能之研究報告及使用經驗，並非針對某特定加工後之食品所具效能之研究報告或使用經驗，本件訴願人販售「〇〇真珠草」食品，宣稱含有「〇〇真珠草」成分，並宣傳「〇〇真珠草」之醫療效能，實即影射消費者食用其「〇〇真珠草」食品即可獲得其所宣傳之醫療效能，其廣告內容整體表現顯已涉及醫療效能之宣傳及廣告，且食品衛生管理法第十九條第二項係禁止對於食品為醫療效能之宣傳及廣告，是縱令訴願人所為之宣傳及廣告內容為真正，亦無解其違法之行為，是訴願人之訴願主張，顯不足採。從而，原處分機關處以訴願人新臺幣二十萬元罰鍰，揆諸首揭規定、公告及函釋意旨，並無不合，應予維持。

六、綜上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第七十九條第一項之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張明珠

委員 陳 敏

委員 薛明玲

委員 楊松齡

委員 曾巨威

委員 曾忠己

委員 劉靜嫻

委員 陳淑芳

委員 蕭偉松

中 華 民 國 九 十 三 年 四 月 十 五 日 市 長 馬 英 九

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行

如對本決定不服者，得於收受本決定書之次日起二個月內，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三段一巷一號）