

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第518號

上 訴 人 多采創意行銷有限公司

代 表 人 何瑞萍

送達代收人 林思岑

訴訟代理人 施宣旭 律師

被 上 訴 人 花蓮縣政府

代 表 人 徐榛蔚

上列當事人間健康食品管理法事件，上訴人對於中華民國110年5月7日臺北高等行政法院109年度訴字第763號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄。

訴願決定及原處分均撤銷。

第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

一、上訴人為販售「喜樂纖」（健康食品許可證字號：衛部健食字第A00339號，品名：喜樂纖膠囊）健康食品（下稱「喜樂纖」），分別於民國108年1月19日、108年1月26日、108年2月7日、108年2月12日在媒體頻道刊播廣告：(1)、108年1月19日0時5分許在新台北有線電視股份有限公司第35頻道（mom o2台）刊播廣告，內容述及「……抑制脂肪形成阻斷脂肪囤積…加速脂肪代謝…針對堆積已久的頑固型脂肪進行拆解……降低肝臟脂質……使用前後對照（圖）」；(2)、108年1月26日9時22分許在新台北有線電視股份有限公司第48頻道（mom o1台）刊播廣告，內容述及「……抑制脂肪形成

阻斷脂肪囤積……加速脂肪代謝……針對堆積已久的頑固型脂肪進行拆解……降低肝臟脂質……使用前後對照（圖）」；(3)、108年2月7日10時許在鳳信有線電視股份有限公司第53頻道（momo2台）刊播廣告，內容述及「……加速脂肪燃燒代謝只要食用8週有效降低體脂肪量14.7%降低體重16.4%降低肝臟脂質23.5%……。」；(4)108年2月12日15時13分許在港都有線電視股份有限公司第35頻道（momo2台）刊播廣告，內容述及「……方季惟3個月減至12公斤，維持1年多了，70公斤減為58公斤……何如芸吃了這組產品，50歲恢復少女身材……抑制食物轉成脂肪……阻斷脂肪囤積……」等詞句（下稱系爭廣告），經臺北市政府衛生局、高雄市湖內區衛生所及三民區第二衛生所分別查獲後，移由行為時上訴人所在地之被上訴人所屬花蓮縣衛生局查證屬實。被上訴人審認上訴人刊播系爭廣告涉及誇張或易生誤解，違反食品安全衛生管理法（下稱食安法）第28條第1項規定，依同法第45條第1項規定，以108年5月6日府衛藥字第1080060148號行政處分書處（下稱前處分）上訴人「喜樂纖」廣告部分罰鍰新臺幣（下同）160萬元、「醇養妍」產品廣告部分罰鍰80萬元、「蔬暢輕飲」產品廣告部分罰鍰16萬元（前處分關於「醇養妍」及「蔬暢輕飲」廣告罰鍰部分，經上訴人循序另案提起行政訴訟，經原審108年度訴字第1914號判決駁回上訴人之訴，嗣經本院110上字第160號判決撤銷前處分關於「醇養妍」食品之罰鍰逾64萬元及該訴願決定部分，並駁回關於「蔬暢輕飲」罰鍰之上訴確定）。上訴人不服前處分，提起訴願，經衛生福利部（下稱衛福部）審認被上訴人未先究明「喜樂纖」產品屬性，逕認上訴人所為係一般食品廣告，而依食安法相關規定論處，乃以108年11月4日衛部法字第1080022713號訴願決定書撤銷前處分關於「喜樂纖」廣告罰鍰部分，由被上訴人另為適法之處分。被上訴人重為審查，審認「喜樂纖」廣告所用詞句與所核功效不符且涉及醫療效能，上訴人違反健康食品管理法第14條第2項規定，爰

01 依同法第24條第1項第2款規定，以108年12月19日府衛藥字
02 第1080267060號行政處分書（下稱原處分）處上訴人罰鍰16
03 0萬元（4件違規廣告，各處40萬元）。上訴人不服，循序向
04 原審提起行政訴訟，聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經原
05 判決駁回後，遂提起本件上訴。

06 二、上訴人起訴主張及被上訴人在原審答辯，均引用原判決所
07 載。

08 三、原審為上訴人不利之判決，係以：

09 (一)「喜樂纖」係經衛福部核准之健康食品，其保健功效相關成
10 分為「兒茶素」，准許之保健功效為：「經動物實驗證實，
11 有助於不易形成體脂肪。在嚴謹的營養均衡與熱量控制，以
12 及適當的運動條件下，適量攝取本產品有助於不易形成體脂
13 肪。」而細觀系爭廣告述及「抑制脂肪」、「形成阻斷脂肪
14 囤積」、「加速脂肪代謝」、「降低肝臟脂質」、「降低體
15 脂肪量14.7%」、「降低體重16.4%」、「降低肝臟脂質23.
16 5%」等內容，依整體廣告表現內容及客觀上一般消費者所能
17 理解角度予以綜合判斷，堪認通篇係向消費者表達食用「喜
18 樂纖」會產生減少體內脂肪之效果，其中所使用「降低肝臟
19 脂質」、「降低肝臟脂質23.5%」等詞，自易誤導消費者以
20 為食用該產品，會降低肝臟脂肪，顯涉及醫療效能且與衛福
21 部所核准之保健功效不符；又依上訴人所提出衛福部國民健
22 康署網頁明載：「脂質攝取過多造成過多的熱量，轉變成身
23 體的脂肪組織，因而造成體重過重甚至肥胖。」「脂質攝取
24 過多，尤其是飽和脂肪酸攝取過多，會使得血中膽固醇濃度
25 增加，這也是造成心血管疾病危險因素之一。」等語，亦足
26 證系爭廣告內容述及「降低肝臟脂質」、「降低肝臟脂質2
27 3.5%」等詞句，確實涉及醫療效能之內容。被上訴人認定系
28 爭廣告涉及醫療效能之內容，違反健康食品管理法第14條第
29 2項規定，並無不合。

30 (二)食安法行政罰行為數認定標準（下稱行為數認定標準）雖係
31 衛福部依食安法第55條之1授權訂定，惟健康食品管理法為

食安法之特別法，該法第1條已明文規定該法未規定事項，應適用包含食安法在內之其他有關法律之規定，被上訴人自得適用，作為本件上訴人違規行為數認定之依據。健康食品管理法第24條第1項第3款要求主管機關應按次連續處罰至違規廣告停止刊播為止，意在有效遏止違法廣告，以維護國民健康、保障消費者權益，則原處分依行為數認定標準第3條、第4條規定，將系爭廣告認定為4次違法行為而分別裁罰，與上述立法目的相符且有必要，無違反憲法第23條比例原則，不生一行為二罰之問題。對於違反食安法第28條第1項、第2項以及健康食品管理法第14條等違法廣告行為，既設有行為數認定標準，自應優先適用，而無從比附援引本院105年10月11日第1次庭長法官聯席會議決議。

(三)原處分已明確記載違規行為人、時間、地點、違規行為、處分理由及法令依據等情，已足使上訴人得以瞭解被上訴人作成原處分之原因事實及其依據之法令，尚難謂原處分欠缺明確性或理由不備，而有違反行政程序法第5條及第96條第1項第2款規定之情形。被上訴人認上訴人違反健康食品管理法第14條規定情事，所根據之事實業屬明確，且上訴人前已經查獲相同違規事實，並經被上訴人為處分裁處，本件違規事實客觀上明白足以確認，則被上訴人於作成原處分前未給予陳述意見機會，亦無違誤。

(四)被上訴人認定上訴人有事實概要欄所示之刊播系爭廣告之違法行為，參酌上訴人利用電視購物頻道影響廣大之媒介刊播廣告，違反健康食品管理法第14條第2項規定，依同法第24條第1項第2款、第3款規定，以原處分就每次違法廣告行為僅裁處法定罰鍰最低額度40萬元，按次連續處罰，於法核無違誤，其裁量尚無違反比例原則、平等原則或其他裁量濫用之瑕疵，上訴人主張被上訴人認定為多次違法行為，有違反一行為不二罰原則之違誤，並不可採等語，為其判斷基礎。

四、本院判斷：

01 (一)健康食品管理法第1條規定：「為加強健康食品之管理與監
02 督，維護國民健康，並保障消費者之權益，特制定本法；本
03 法未規定者，適用其他有關法律之規定。」第2條第1項規
04 定：「本法所稱健康食品，指具有保健功效，並標示或廣告
05 其具該功效之食品。」參照健康食品管理法第1條立法理
06 由：「……二、本法未規定者，依食品衛生管理法等相關法
07 律之規定。」可知，健康食品本身即食品之一種，僅因其具
08 有保健功效，並得標示或廣告其具該功效而有別。立法者乃
09 於一般食品以食安法，於健康食品特以健康食品管理法予以
10 管理監督，以維護國民健康，保障消費者權益。是以，健康
11 食品管理法為食安法的特別法，其第1條規定所稱該法未規
12 定事項，應適用之其他有關法律，自然包括食安法相關規
13 定。

14 (二)次按健康食品管理法第14條第1項、第2項規定：「健康食品
15 之標示或廣告不得有虛偽不實、誇張之內容，其宣稱之保健
16 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
17 容。」「健康食品之標示或廣告，不得涉及醫療效能之內
18 容。」第24條第1項規定：「健康食品業者違反第14條規定
19 者，主管機關應為下列之處分：一、違反第1項規定者，處
20 新臺幣10萬元以上50萬元以下罰鍰。二、違反第2項規定
21 者，處新臺幣40萬元以上200萬元以下罰鍰。三、前2款之罰
22 鍰，應按次連續處罰至違規廣告停止刊播為止；情節重大
23 者，並應廢止其健康食品之許可證。……」其中有關健康食
24 品之廣告不得有虛偽不實、誇張之內容，及不得有涉及醫療
25 效能之內容，核與食安法第28條第1項及第2項規定內容並無
26 不同，僅因健康食品應依健康食品管理法取得許可，業者宣
27 稱之保健效能超過許可範圍者，亦涉誇大，乃明文納入禁止
28 範圍，故健康食品業與食品業所負真實廣告義務及不得涉及
29 醫療效能內涵實為一致。

30 (三)原判決除以原處分適用行為數認定標準，認定本件「喜樂
31 纖」各次違規廣告，於不同日期、不同電視頻道刊播系爭廣

告而為4次違法行為，應予分別裁罰，並無不合外，復以系爭廣告述及之內容易誤導消費者以為食用該產品，會降低肝臟脂肪，顯涉及醫療效能且與衛福部所核准之保健功效不符，係屬涉及醫療效能之內容，違反健康食品管理法第14條第2項規定等由，以原判決駁回上訴人之訴，固非無見。惟查：

1.健康食品本質上既屬食品，且健康食品管理法明定該法未規定係適用如食安法之其他有關法律，而健康食品業與食品業所負真實廣告義務及不得涉及醫療效能內涵實為一致，則於健康食品管理法本身對健康食品及相關產品標示宣傳廣告涉及不實誇張易生誤解或醫療效能之認定未設認定準則之情形，自得依食安法相同標準認定。衛福部本於食安法第28條第4項授權訂定並於108年6月12日訂定之「食品及相關產品標示宣傳廣告涉及不實誇張易生誤解或醫療效能認定準則」（下稱認定準則）係在母法之範圍內形成具體之認定規範，其中認定準則第3條有關標示、宣傳或廣告涉及不實、誇張、易生誤解，或醫療效能之認定，應就其傳達予消費者之品名、文字敘述、圖案、符號、影像、聲音或其他訊息，依整體表現，綜合判斷之規定，核乃闡述母法意旨之原則性規範，如前所述，其於本件健康食品裁處時自得適用。因此，系爭廣告內容究係涉及健康食品管理法第14條第1項之虛偽不實、誇張，或同條第2項所稱之涉及醫療效能，自應本於上開準則予以整體認定判斷。

2.被上訴人原認刊播「喜樂纖」之系爭廣告內容，涉及食安法第28條第1項之誇張或易生誤解，而依同法第45條第1項規定，以前處分裁處上訴人罰鍰160萬元，嗣經上訴人提起訴願，經訴願決定以前處分未究明「喜樂纖」產品屬性，逕認上訴人所為係一般食品廣告，而依食安法相關規定論處，核有違誤，乃撤銷前處分關於「喜樂纖」廣告罰鍰部分，責由被上訴人另為適法之處分。然被上訴人就相同產品「喜樂纖」雖改認其屬健康食品管理法之健康食品，但就相同之廣

告內容卻改認係涉及較重之醫療效能，而違反健康食品管理法第14條第2項規定，並依同法第24條第1項第2款處罰上訴人，業經原判決論述甚明。則觀原判決引用之原處分(見原審卷第43-46頁)，僅謂：「系爭產品為健康食品(許可證字號……，審核通過之保健功效為：『不易形成體脂肪、功能宣稱為：經動物實驗證實，有助於不易形成體脂肪。在嚴謹的營養均衡與熱量控制，以及適當的運條件下，適量攝取本產品有助於不易形成體脂肪』；然其廣告所用詞句與所核功效不符且涉及醫療效能，違反健康食品管理法第14條第2項規定。」等詞，未見其說明將原認定涉及誇張或易生誤解變更為情節較重之涉及醫療效能之具體理由，原處分就此已有違反行政程序法第96條之違法，原判決未予糾正，已有未洽。雖原判決參酌衛福部國民健康署網頁所載：「脂質攝取過多造成過多的熱量，轉變成身體的脂肪組織，因而造成體重過重甚至肥胖。」「脂質攝取過多，尤其是飽和脂肪酸攝取過多，會使得血中膽固醇濃度增加，這也是造成心血管疾病危險因素之一。」等語，認定系爭廣告內容述及「降低肝臟脂質」「降低肝臟脂質23.5%」等詞句，確實涉及醫療效能之內容。惟查，系爭廣告均係於有線電視之動態刊播，非屬片斷字句之文字廣告，從被上訴人自廣告光碟拷貝之內容摘要，其內容並未提及與膽固醇及心血管疾病有關之詞句，甚且被上訴人於該內容摘要載明者均謂系爭廣告「影射本產品有減肥效果」、「易引起民眾認知錯誤，誤以為使用3個月即有功效，且影射本產品有減肥效果」而未論及涉及醫療效能(見原審卷第105-116頁乙證3)，然而原判決僅擷取系爭廣告內容片斷文字，逕以上開衛福部國民健康署網頁之記載，推論系爭廣告涉及與膽固醇及心血管疾病有關詞句醫療效能之內容，而維持訴願決定及原處分有關本件該當健康食品管理法第14條第2項涉及醫療效能之認定及依同法第24條第1項第2款裁罰，殊屬速斷。上訴意旨指摘原處分未具體載明系爭廣告內容如何該當健康食品管理法第14條第2項之要

01 件，原判決復未依其所請究明系爭廣告內容確否涉及醫療效
02 能，有判決理由不備及適用法規不當之違法，即非無據。

03 (四)綜上所述，原判決維持訴願決定及原處分，既有如上所述之
04 違法情事，且影響判決之結果，則上訴人執此指摘，請求廢
05 棄原判決，為有理由。又原處分內容業經兩造於原審攻防
06 (見原審卷第302頁言詞辯論筆錄)，本院本於原審所確定原
07 處分內容之客觀事實，認原處分違反行政程序法第96條規
08 定，已可自為判決，並不會對兩造造成突襲，且本件尚待被
09 上訴人依認定準則第3條規定就系爭廣告刊播顯現之脈絡重
10 新審查而為整體判斷，並因裁罰涉及被上訴人裁量權之行
11 使，法院無從代其使用，爰將原判決廢棄，並就該廢棄部
12 分，撤銷訴願決定及原處分，由被上訴人另為適法之處
13 分。

14 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
15 項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

16 中 華 民 國 112 年 3 月 9 日

17 最高行政法院第四庭

18 審判長法官 陳 國 成

19 法官 王 碧 芳

20 法官 蔡 紹 良

21 法官 蔡 如 琪

22 法官 簡 慧 娟

23 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

24 中 華 民 國 112 年 3 月 9 日

25 書記官 蕭 君 卉