

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭

115年度簡上字第41號

上訴人 永德生技股份有限公司

代表人 沈聰鐔

訴訟代理人 林聖鈞 律師

被上訴人 新北市政府

代表人 侯友宜（市長）

上列當事人間違反食品安全衛生管理法事件，上訴人對於中華民國115年3月12日本院地方行政訴訟庭114年度簡字第270號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人於民國113年8月25日3時9分11秒至56秒在新台北有線電視股份有限公司第85頻道寰宇新聞台刊播「永德軟骨素膠原錠」（下稱系爭產品）食品廣告（下稱系爭廣告），內容述及「……在臺灣根據衛福部統計，國人關節退化盛行率約15%……有350萬人飽受疼痛之苦，58歲以上中壯年世代，每5人就有1人退化問題（佐以畫面抱膝蓋圖示）……飽受卡關退化問題（佐以畫面膝蓋圖示）……採取有效方法來緩解改善問題（佐以畫面抱膝蓋圖示）……退化問題交給革命性守護關鍵永德軟骨素膠原錠……」等詞句，案經衛生福利部（下稱衛福部）食品藥物管理署（下稱食藥署）移由上訴人營業登記地之新北市政府衛生局調查。被上訴人審認系爭廣告內容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，爰依同法第45條第1項規定，以113年11月7日新北府衛食字第1132173155號裁處書（下稱

原處分），處上訴人新臺幣（下同）8萬元罰鍰。上訴人不服，循序提起行政訴訟，並聲明訴願決定及原處分均撤銷。經原判決駁回。上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯、原審判決理由，均引用原判決所載。

三、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，茲就上訴意旨補充論斷如下：

（一）按食安法第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、第4項規定：「（第1項）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2項）食品不得為醫療效能之標示、宣傳或廣告。……（第4項）第1項不實、誇張或易生誤解與第2項醫療效能之認定基準、宣傳或廣告之內容、方式及其他應遵行事項之準則，由中央主管機關定之。」第45條第1項規定：「違反第28條第1項或中央主管機關依第28條第3項所定辦法者，處新臺幣4萬元以上400萬元以下罰鍰；違反同條第2項規定者，處新臺幣60萬元以上500萬元以下罰鍰……。」又食安法主管機關衛福部為維護國人健康，保障消費者權益，有效執行食安法第28條第1項、第2項規定，依同條第4項規定之授權，訂有認定準則，該準則第3條規定：「本法第28條第1項或第2項所定標示、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。」第4條第1項規定：「本法第28條第1項食品及相關產品之標示、宣傳或廣告，表述內容有下列情形之一者，認定為涉及不實、誇張或易生誤解：一、與事實不符。二、無證據，或證據不足以佐證。三、涉及維持或改變人體器官、組織、生理或外觀之功能。四、引用機關公文書字號或類似意義

詞句。但依法令規定應標示之核准公文書字號，不在此限。」此屬衛福部依法律授權訂頒的法規命令，符合食安法第28條規範意旨，無違母法的授權，自得予以適用。

(二) 經查上訴人於113年8月25日3時9分11秒至56秒在新台北有線電視股份有限公司第85頻道寰宇新聞台刊播系爭產品廣告，內容述及「……在臺灣根據衛福部統計，國人關節退化盛行率約15%……有350萬人飽受疼痛之苦，58歲以上中壯年世代，每5人就有1人退化問題（佐以畫面抱膝蓋圖示）……飽受卡關退化問題（佐以畫面膝蓋圖示）……採取有效方法來緩解改善問題（佐以畫面抱膝蓋圖示）……退化問題交給革命性守護關鍵永德軟骨素膠原錠……」等詞句等情，為原審依職權確定之事實，核與卷內證據相符。原判決已詳細論述，依我國現行法規，對於可食用物品，採取食品、健康食品及藥品等三類管制，健康食品須具備經科學證實之保健功效，藥品須具備治療或矯正人類疾病之醫療效能，並均應先經中央主管機關審查核准，取得查驗登記許可後，方得標示或廣告其功效，以利消費者辨識並正確選擇。而系爭產品僅為一般食品，被上訴人查認上訴人透過傳播媒體渲染關節退化之嚴重性及普遍性，進而推薦系爭產品可作為緩解或改善退化問題之解決方法，已逾越其為一般食品之本質範疇，易使一般消費者誤認其可改善人體生理功能，依認定準則第4條第1項第3款規定，核屬誇張或易生誤解之宣稱，即有誤導消費者之虞，並不以產生具體實害為必要，因認其違規事證明確，符合食安法第28條第1項所定之構成要件等情，核屬有據，而維持原處分。經核原判決之認定，與證據法則、經驗法則與論理法則均無違背，對食品廣告是否涉及誇張或易生誤解之宣傳，所持判斷標準與前揭認定準則之規定亦無不符，自無不合。至於上訴人於原審主張原審法院過往判決見解認為如系爭用語僅為抽象表述且經臨床實證，並未違反食安法第28條第1項規定一節，經核其主張與所

引述之原審法院113年度簡字第242號判決見解並不盡相同，且個案裁判對於原審並無拘束力。上訴意旨主張原判決未具體載明原處分認定符合食安法第28條第1項構成要件之理由，亦未實際審認系爭廣告用語是否為抽象表述，有判決不備理由之違法云云，並無可採。

(三) 原判決並進而論明，上訴人雖引述國內外醫學文獻及研究內容，與特定產品做連結，並對多數人進行宣傳，但依整體表現，仍構成廣告之行為，其刊播內容自應遵守食安法第28條規定，不得有不實、誇張、易生誤解或涉及醫療效能宣稱之情事。又藥物療效或營養素特定生理功能皆須醫學學理、實驗數據、臨床試驗等長期科學研究方能論證其對人體之功效，且其尚有組成成分與含量、產品型態或人體體質等變因，故非僅憑期刊文獻或研究論文即可確立。另衛福部114年7月3日衛授食字第1141301220號公告訂定「健康食品之膝關節保健功效評估方法」(被上訴人所提乙證15)，倘系爭產品確有科學理論、實證支持抑或醫學學理及臨床試驗為依據，證明該產品確有廣告所宣稱之效果，應依前開公告之評估方法，通過評估標準後，再向衛福部申請並取得健康食品許可證後，使得宣稱產品具有「有助於緩和輕度膝關節不適」或其他相近具科學依據之保健功效。否則以未經核准內容而逕行宣稱，則有誤導消費者而有不實、誇張或易生誤解之情形(見原判決第7頁)。上訴人以其主觀見解，指摘原判決漏未斟酌其提出之醫學文獻已包含醫學學理、實驗數據、臨床實驗等長期科學研究結果，有漏未斟酌重要證據之判決違背法令，自無足採。又，原判決僅係參考衛福部前開「健康食品之膝關節保健功效評估方法」肆、「保健功效敘述之宣稱：中央主管機關於核發健康食品許可證時，得依事件結果之判定，核可產品為『有助於緩和輕度膝關節不適』或其他相近具科學依據詞句之宣稱保健功效。」說明上訴人須取得健康食品許可證，始得宣稱產品「有助於緩和輕度膝關節

不適或其他相近具科學依據之保健功效」，並非認定上訴人直接宣稱系爭產品「有助於緩和輕度膝關節不適」，上訴人指摘原判決認定與其實際使用廣告用語未合，未依證據認定事實、判決不備理由云云，亦有誤會。

（四）系爭廣告雖未直接宣稱產品具有改善或治療疾病之功效，惟其藉由描述關節退化之普遍性及嚴重性，並將系爭產品與「緩解」、「改善退化問題」等內容相互連結，依廣告整體文字、前後脈絡及訊息傳達內容綜合以觀，已足使一般消費者產生食用系爭產品具有改善關節退化之認知，而非僅介紹食品成分或一般營養資訊，整體表現已涉及維持或改變人體生理功能之宣稱。上訴意旨主張系爭產品為軟骨素膠原錠，軟骨素本身具有維持關節軟骨吸水、保持彈性等緩衝、潤滑關節功能，此為該食品既有功能，與健康食品之保健功效有別云云，自非可採。至於上訴人其餘主張，無非執其個人主觀見解，就原判決已為論斷者，泛言原判決違法，亦均無可採。

（五）綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴意旨仍執前詞指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

四、結論：本件上訴為無理由。

中 華 民 國 115 年 8 月 20 日

審判長法官 洪慕芳

法官 郭銘禮

法官 周泰德

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中 華 民 國 115 年 8 月 20 日

書記官 蕭純純