

訴 願 人 ○○有限公司

代 表 人 ○○○

原 處 分 機 關 臺北市政府衛生局

訴願人因違反化粧品衛生管理條例事件，不服原處分機關民國 108 年 10 月 23 日北市衛食藥字第 10830918231 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〔原設立登記地址：臺北市內湖區○○街○○號○○樓，民國（下同）108 年 8 月 6 日變更登記地址〕於 108 年 2 月 22 日 2 時 39 分至 3 時 17 分許，在○○股份有限公司第○○頻道○○

台宣播「○○」化粧品廣告，內容宣稱略以：「……落髮救星……洗髮就能生髮……○○……3 年間成功解救了 500 萬韓國國人的雄性禿問題……活化毛囊幹細胞，進而促使毛髮生長……促使毛囊活化再生……防止落髮+再生黑髮的功效……生髮洗髮精…….3 天-停止落髮 7 天-新生黑髮……禿頭救星……」等詞句，並佐以使用前後比較畫面（下稱系爭廣告），經原處分機關查獲，乃向○○股份有限公司查詢系爭廣告之委播廠商資料，經依回復內容查認系爭廣告為訴願人委託宣播。經原處分機關於 108 年 10 月 14 日訪談訴願人之受託人○○○（下稱○君）並製作調查紀錄表後，審認訴願人宣播之系爭廣告內容涉及誇大，違反行為時化粧品衛生管理條例第 24 條第 1 項規定，且訴願人前因違反行為時同條例同條項規定，經原處分機關分別以 106 年 6 月 29 日北市衛食藥字第 10635094600 號、106 年 8 月

17 日北市衛食藥字第 10638515800 號等裁處書裁處罰鍰在案，本次係第 3 次以上之違規行為，乃依行為時同條例第 30 條第 1 項及臺北市政府衛生局處理違反化粧品衛生管理條例事件統一裁罰基準第 3 點項次 10 等規定，以 108 年 10 月 23 日北市衛食藥字第 10830918231 號裁處書（下

稱原處分），處訴願人新臺幣（下同）3 萬元罰鍰。原處分於 108 年 10 月 25 日送達，訴願人不

服，於 108 年 11 月 22 日向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯。

理 由

一、按行為時化粧品衛生管理條例第 2 條規定：「本條例所稱衛生主管機關：在中央為行政

院衛生署（102 年 7 月 23 日改制為衛生福利部）；在直轄市為直轄市政府.....。」第 3 條規定：「本條例所稱化粧品，係指施於人體外部，以潤澤髮膚，刺激嗅覺，掩飾體臭或修飾容貌之物品；其範圍及種類，由中央衛生主管機關公告之。」第 24 條第 1 項規定：「化粧品不得於報紙、刊物、傳單、廣播、幻燈片、電影、電視及其他傳播工具登載或宣播猥褻、有傷風化或虛偽誇大之廣告。」第 30 條第 1 項規定：「違反第二十四條第一項.....規定者，處新臺幣五萬元以下罰鍰；情節重大或再次違反者，並得由原發證照機關廢止其有關營業或設廠之許可證照。」

行為時化粧品衛生管理條例施行細則第 20 條第 3 款規定：「化粧品廣告之內容，應依本條例第二十四條第一項規定，不得有左列情事：.....三、名稱、製法、效用或性能虛偽誇大者。」

衛生福利部（下稱衛福部） 105 年 9 月 6 日部授食字第 1051607584 號公告：「主旨：修

正

『化粧品得宣稱詞句例示及不適當宣稱詞句列舉』部分規定，名稱並修正為『化粧品得宣稱詞句例示及不適當宣稱詞句例示』，自中華民國 106 年 4 月 1 日生效.....。化粧品得宣稱詞句例示及不適當宣稱詞句例示：.....二、廣告或標示仍需視文案或內容前後，傳達消費者訊息之整體表現，包括文字敘述、產品品名、圖案、符號等詞句整體之表達意象綜合判定。三、化粧品得宣稱詞句例示如附表一，不適當宣稱詞句例示如附表二，未例示之詞句，其整體仍不得涉及醫療效能、虛偽或誇大等內容。.....附表二：化粧品不適當宣稱詞句例示.....二、涉及虛偽或誇大（一）涉及生理功能者 例句：1. 活化毛囊 2. 刺激毛囊細胞 3. 增加毛囊角質細胞增生 4. 刺激毛囊讓髮絲再次生長不易脫落 5. 刺激毛囊不萎縮 6. 堅固毛囊刺激新生秀髮.....（二）涉及改變身體外觀等化粧品僅有潤澤髮膚之用途，減少掉髮非屬化粧品功能，故廣告宣稱勿涉及相關文詞。例句：1. 有效預防/抑制/減少落髮/掉髮 2. 頭頂不再光禿禿、頭頂不再光溜溜 3. 使用後再也不必煩惱髮量稀少的問題 4. 避免稀疏.....（七）涉及保證 說明 宣稱對於化粧品的保證內容，但於現有科學驗證或實際使用上均無法完整實現，或與保證內容仍有相關程度的差距者.....」

106 年 2 月 3 日衛授食字第 1061600210 號公告：「主旨：修正『化粧品範圍及種類表』，並自即日起生效。.....化粧品範圍及種類表.....一、洗髮用化粧品：.....1. 洗髮精、洗髮乳、洗髮霜、洗髮凝膠、洗髮粉.....」

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

本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.....（二）化粧品衛生管理條例中有關本府

權限事項.....。」

臺北市政府衛生局處理違反化粧品衛生管理條例事件統一裁罰基準第 3 點規定：「本局處理違反化粧品衛生管理條例事件統一裁罰基準如下表：（節略）」

罰鍰單位：新臺幣

項次	10
違反事件	化粧品廣告違規。
法條依據	第 24 條第 1 項..... 第 30 條第 1 項
法定罰鍰額度或其他處罰	處 5 萬元以下罰鍰；情節重大或再次違反者，並得由原發證照機關廢止其有關營業或設廠之許可證照。
統一裁罰基準	1.第 1 次處罰鍰 1 萬 5,000 元至 3 萬元。 2.第 2 次處罰鍰 2 萬元至 4 萬元。 3.第 3 次以上處罰鍰 3 萬元至 5 萬元。

」

二、本件訴願理由略以：原處分未載明其在判斷廣告內容誇大之標準並明確揭示、詳述其採用該標準之依據及理由，亦未就「系爭廣告內容何以涉及誇大詞句」加以敘明、釐清，復未提出具體事證或其他客觀及科學之佐證資料證明系爭廣告內容確有違法，實有處分不附理由、認定事實不憑證據之違法；系爭廣告屬商業上意見表達，並未誇大，依司法院釋字第 744 號解釋，受憲法言論自由之保障，原處分應予撤銷。

三、訴願人於電視頻道宣播如事實欄所述涉及誇大之系爭廣告，且係第 3 次以上之違規宣播行為，有原處分機關 108 年 2 月 22 日電視疑似違規廣告監控表、○○股份有限公司 108 年 3

月 18 日電子郵件、原處分機關 108 年 10 月 14 日訪談○君之調查紀錄表及系爭廣告側錄畫

面列印等影本附卷可稽，原處分自屬有據。

四、至訴願人主張原處分未載明其在判斷廣告內容誇大之標準並明確揭示、詳述其採用該標準之依據及理由，亦未就「系爭廣告內容何以涉及誇大詞句」加以敘明、釐清，復未提出具體事證或其他客觀及科學之佐證資料證明系爭廣告內容確有違法，實有處分不附理由、認定事實不憑證據之違法；系爭廣告屬商業上意見表達，並未誇大，受憲法言論自由之保障云云。按化粧品不得於報紙、刊物、傳單、廣播、幻燈片、電影、電視及其他傳播工具登載或宣播猥褻、有傷風化或虛偽誇大之廣告；違反者，處 5 萬元以下罰鍰；情節重大或再次違反者，並得由原發證照機關廢止其有關營業或設廠之許可證照；行為時化粧品衛生管理條例第 24 條第 1 項及第 30 條第 1 項分別定有明文。查訴願人於新○○

股

份有限公司第○○頻道○○台宣播事實欄所述詞句之系爭廣告，經原處分機關依衛福部 105 年 9 月 6 日部授食字第 1051607584 號公告之「化粧品得宣稱詞句例示及不適當宣稱詞句例示」規定，審認涉及誇大，違反行為時化粧品衛生管理條例第 24 條第 1 項規定，並於原處分之「處分理由」欄敘明處分原因，於「事實」欄載明違規時間、宣播媒體、產品名稱、涉及誇大詞句及案件來源，並無訴願人所稱不備理由之情形；又查「化粧品得宣稱詞句例示及不適當宣稱詞句例示」附表二規定，化粧品之宣播有不適當宣稱詞句涉及生理功能如「活化毛囊、刺激毛囊細胞、增加毛囊角質細胞增生、刺激毛囊讓髮絲再次生長不易脫落、刺激毛囊不萎縮、堅固毛囊刺激新生秀髮」及「保證」等詞句，即構成涉及虛偽誇大；本件系爭廣告整體表現，包括品名、使用前後比較圖及廣告文詞等，已使消費者認為產品有上開宣稱之生理功能及保證等，且業經○○股份有限公司 108 年 3 月 18 日電子郵件回復原處分機關，系爭廣告委託宣播者為訴願人，並無認定事實不憑證據之情形。是本件依「化粧品得宣稱詞句例示及不適當宣稱詞句例示」規定，訴願人宣播之系爭廣告宣稱之詞句涉及誇大之事實，洵堪認定。又訴願人為化粧品販售業者，對於行為時化粧品衛生管理條例等相關法令即應主動瞭解遵循；訴願人宣播之系爭廣告宣稱之詞句涉及誇大，與行為時化粧品衛生管理條例第 24 條第 1 項規定有違，且係第 3 次以上之違規宣播行為，即難謂無故意，依法自應受罰。

五、另訴願人主張系爭廣告屬商業上意見表達，依司法院釋字第 744 號解釋，受憲法言論自由之保障云云；按司法院釋字第 509 號解釋文略以：「言論自由為人民之基本權利，憲法第十一條有明文保障，國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。惟為兼顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護，法律尚非不得對言論自由依其傳播方式為合理之限制……。」是以，化粧品廣告之商業言論，因與國民健康有重大關係，基於公共利益之維護，制定行為時化粧品衛生管理條例加以規範，以維護國人健康與消費權益，並未逾越必要程度；且司法院釋字第 744 號解釋係認定行為時化粧品衛生管理條例第 24 條第 2 項就化粧品廣告所為之事前審查，限制化粧品廠商之言論自由，已逾越必要程度，不符憲法第 23 條之比例原則，與憲法第 11 條保障人民言論自由之意旨有違，與本件所適用行為時化粧品衛生管理條例第 24 條第 1 項，係就虛偽誇大之化粧品廣告為規範內容不同，訴願人宣播化粧品廣告仍不得宣稱誇大之詞句。訴願主張，不足採據。從而，原處分機關以訴願人係第 3 次以上之違規宣播行為，依前揭規定及裁罰基準，處訴願人 3 萬元罰鍰，並無不合，原處分應予維持。

六、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 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 洪 偉 勝
委員 范 秀 羽

中華民國 109 年 2 月 17 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）