

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

訴願人因違反化粧品衛生安全管理法事件，不服原處分機關民國 113 年 9 月 20 日北市衛食藥字第 11331478851 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

訴願人於「XXXX XXXXXX」雜誌第 393 期〔出刊日期：民國（下同）113 年 6 月 1 日，下稱系爭雜誌〕刊登「○○○○○○洗髮精」化粧品（下稱系爭化粧品）廣告（下稱系爭廣告），內容略以：「……賦活育髮『泌』帖……頂上出現荒涼感?!洗頭時排水口堵住一堆毛髮……毛囊……造成毛囊堵塞……清潔毛囊髒污……喚黑胜?……能擁有一頭烏黑……保護毛囊，避免頭皮傷害……其養髮育髮功效可提升達 127%…」等詞句，案經民眾陳情，原處分機關向○○○○○○股份有限公司查詢系爭廣告刊登者，經該公司以 113 年 7 月 19 日電子郵件回復系爭廣告刊登者為訴願人。嗣原處分機關以 113 年 7 月 26 日北市衛食藥字第 1133049079 號函請訴願人陳述說明，經訴願人書面陳述意見。原處分機關就系爭廣告是否違反化粧品衛生安全管理法相關規定函請衛生福利部食品藥物管理署（下稱食藥署）釋示，經該署以 113 年 8 月 27 日 FDA 企字第 1139058939 號函釋（下稱 113 年 8 月 27 日函釋）回復在案。原處分機關審認訴願人刊登之系爭廣告內容涉及誇大，違反化粧品衛生安全管理法第 10 條第 1 項規定，乃依同法第 20 條第 1 項規定，以 113 年 9 月 20 日北市衛食藥字第 11331478851 號裁處書（下稱原處分），處訴願人新臺幣（下同）4 萬元罰鍰。原處分於 113 年 9 月 25 日送達，訴願人不服，於 113 年 10 月 22 日向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯。

理 由

一、按化粧品衛生安全管理法第 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 項第 1 款、第 2 項規定：「本法用詞，定義如下：一、化粧品：指施於人體外部、牙齒或口腔黏膜，用以潤澤髮膚、刺激嗅覺、改善體味、修飾容貌或清潔身體之製劑。但依其他法令認屬藥物者，不在此限。」「前項第一款化粧品之範圍及種類，由中央主管機關公告之。」第 1

0 條第 1 項、第 4 項規定：「化粧品之標示、宣傳及廣告內容，不得有虛偽或誇大之情事。」「第一項虛偽、誇大與第二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 20 條第 1 項規定：「違反第十條第一項規定或依第四項所定準則有關宣傳或廣告之內容、方式之規定者，處新臺幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰；……。」

化粧品標示宣傳廣告涉及虛偽誇大或醫療效能認定準則（下稱認定準則）第 2 條規定：「本法第十條第一項或第二項所定標示、宣傳或廣告涉及虛偽、誇大，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、聲音或其他訊息之相互關聯意義，依整體表現綜合判斷之。」第 3 條規定：「本法第十條第一項化粧品之標示、宣傳或廣告，表述內容有下列情形之一者，認定為涉及虛偽或誇大：……四、附件一所列涉及影響生理機能或改變身體結構之詞句。……附件一 涉及影響生理機能或改變身體結構之詞句 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……18. 有效預防落髮／抑制落髮／減少落髮、有效預防掉髮／抑制掉髮／減少掉髮……20. 避免稀疏、避免髮量稀少問題……」

衛生福利部 108 年 5 月 28 日衛授食字第 1071610115 號公告：「主旨：修正『化粧品範圍及種類表』，除第 14 項『非藥用牙膏、漱口水類』自中華民國 110 年 7 月 1 日生效外，自 108 年 7 月 1 日生效。……化粧品範圍及種類表……一、洗髮用化粧品類： 1. 洗髮精、洗髮乳、洗髮霜、洗髮凝膠、洗髮粉……五、頭髮用化粧品類： 1. 頭髮滋養液、護髮乳、護髮霜、護髮凝膠、護髮油……」

食藥署 113 年 8 月 27 日 FDA 企字第 1139058939 號函釋：「主旨：有關貴局函詢雜誌刊登『○○○○○○洗髮精』化粧品廣告宣稱疑義一案……說明：……二……次按認定準則附件一列有『有效預防落髮／抑制落髮／減少落髮、有效預防掉髮／抑制掉髮／減少掉髮』、『避免稀疏、避免髮量稀少問題』等涉及影響生理機能或改變生體結構之詞句；附件四列有『生髮、毛髮生長、促進毛髮生長、刺激毛髮生長』之涉及其他醫療效能之詞句，先予敘明。三……（三）廣告宣稱『……排水孔孔堵住一堆毛髮……』、『……育髮……』等詞句，與前揭『有效預防落髮／抑制落髮／減少落髮、有效預防掉髮／抑制掉髮／減少掉髮』、『生髮、毛髮生長、促進毛髮生長、刺激毛髮生長』等違規詞句意義等同，恐涉及違反認定準則規定之虞。……」

臺北市政府 108 年 9 月 17 日府衛食藥字第 1083076536 號公告：「主旨：

公告修正本府主管衛生業務委任事項，並自即日起生效。……公告事項：本府前於 94 年 2 月 24 日府衛企字第 09404404400 號公告略以：『……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……』，惟法規名稱已修正，爰修正為『化粧品衛生安全管理法』……中有關本府權限事項，委任本府衛生局，以該局名義執行之。」

二、本件訴願理由略以：原處分機關僅摘錄系爭廣告部分詞句，即認定「排水口堵住一堆毛髮」及「育髮」等詞句與認定準則所列舉之違規字句意義相同，實有不當之推論；系爭廣告主要強調強健髮根，內容均未提及系爭化粧品具有預防或抑制落髮（掉髮）及生髮之效果，亦未有涉及影響生理機能或改變身體結構、減輕、診斷或治療等與醫療效能相關之內容，原處分機關逕依食藥署函釋作為判斷依據，實屬不當；陳述意見書已檢附廠商提供之研究資料，針對「生化脈衝外泌體」成分具有活絡毛髮及強健髮根效果，為認定準則表二得使用之詞句，「育髮」二字並不足使消費者誤信系爭化粧品有預防落髮且促進毛髮生長之效果。請撤銷原處分。

三、訴願人於系爭雜誌刊登如事實欄所述內容涉及誇大之系爭廣告，有系爭廣告列印資料、平面媒體疑似違規廣告監控表及食藥署 113 年 8 月 27 日函釋等影本附卷可稽，原處分自屬有據。

四、至訴願人主張原處分機關僅摘錄系爭廣告部分詞句，即認定「排水口堵住一堆毛髮」及「育髮」等詞句與認定準則所列舉之違規字句意義相同；系爭廣告主要強調強健髮根，內容均未提及系爭化粧品具有預防或抑制落髮（掉髮）及生髮之效果，亦未有涉及影響生理機能或改變身體結構等相關之內容，原處分機關逕依食藥署函釋作為判斷依據，實屬不當；陳述意見書已檢附廠商提供之研究資料，針對「生化脈衝外泌體」成分具有活絡毛髮及強健髮根效果，為認定準則表二得使用之詞句，「育髮」二字並不足使消費者誤信系爭化粧品有預防落髮且促進毛髮生長之效果云云。按化粧品之標示、宣傳及廣告內容，不得有虛偽或誇大之情事；標示、宣傳或廣告涉及虛偽、誇大之認定，應就其傳達予消費者之品名、文字敘述、圖案、符號、影像、聲音或其他訊息之相互關聯意義，依整體表現綜合判斷之；表述內容有認定準則第 3 條附件一所列「有效預防落髮／抑制落髮／減少落髮、有效預防掉髮／抑制掉髮／減少掉髮」涉及影響生理機能或改變身體結構之詞句者，則應認定為涉及虛偽或誇大；違反者，處 4 萬元以上 20 萬元以下罰鍰；化粧品衛生安全管理法第 10 條第 1 項、第 20 條第 1 項、認定準則第 2 條、第 3 條第 4 款及附件一一定有明文。查本案業經原處分機關函詢食藥署，該署以 113 年 8 月 27 日函釋略以：「……有關貴局函詢雜誌刊登

『○○○○○○洗髮精』化粧品廣告宣稱疑義一案……說明：……三……（三）廣告宣稱『……排水孔堵住一堆毛髮……』、『……育髮……』等詞句，與前揭『有效預防落髮／抑制落髮／減少落髮、有效預防掉髮／抑制掉髮／減少掉髮』……等違規詞句意義等同，恐涉及違反認定準則規定之虞。……」原處分機關依該函釋意旨，審認系爭廣告依其整體表現及廣告文詞等，足以使消費者認為系爭產品可達到有效預防落髮、減少落髮、避免髮量稀少等不屬於化粧品效能之宣稱而涉及誇大，違反化粧品衛生安全管理法第 10 條第 1 項規定，並無違誤。

五、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 款定有明文。而食藥署為化粧品衛生安全相關法令之中央主管機關，該署基於執行法律之職權，作成 113 年 8 月 27 日函釋，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認定後，依化粧品衛生安全管理法第 20 條第 1 項規定予以裁罰，其法令依據，並非該函釋，訴願主張，顯有誤解法令，不足採據。從而，原處分機關依前揭規定，處訴願人法定最低額 4 萬元罰鍰，並無不合，原處分應予維持。

六、另訴願人申請陳述意見或言詞辯論一節，經審酌本案事證已臻明確，尚無進行言詞辯論或陳述意見之必要，併予敘明。

七、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 連 堂 凱（公出）

委員 張 慕 貞（代行）

委員 陳 愛 娥

委員 盛 子 龍

委員 邱 駿 彥

委員 李 瑞 敏

委員 王 士 帆

委員 陳 衍 任

委員 周 宇 修

委員 陳 佩 慶

委員 邱 子 庭

中 華 民 國 114 年 1 月 20 日

本案依分層負責規定授權人員決行

如對本決定不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟。（臺北高等行政法院地址：臺北市士林區福國路 101 號）