

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安全管理法事件，不服原處分機關民國 114 年 11 月 25 日北市衛食藥字第 1143046796 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

新北市政府衛生局查得訴願人於網站分別刊登如附表所示「○○」、「○○」、「○○」3 件化粧品（下合稱系爭化粧品）廣告（下合稱系爭廣告），其內容涉違反化粧品衛生安全管理法之規定，因訴願人行為時公司登記於本市，乃移由原處分機關處理。經原處分機關通知訴願人陳述意見，嗣訴願人以民國（下同）114 年 11 月 20 日書面陳述意見後，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 項及臺北市政府衛生局處理違反化粧品衛生安全管理法事件統一裁罰基準（下稱裁罰基準）等規定，以 114 年 11 月 25 日北市衛食藥字第 1143046796 號裁處書（下稱原處分）處訴願人新臺幣（下同）6 萬元罰鍰（違規化粧品廣告共 3 件，第 1 件處 4 萬元罰鍰，每增加 1 件加罰 1 萬元，合計 6 萬元罰鍰）。原處分於 114 年 12 月 1 日送達，訴願人不服，於 114 年 12 月 24 日經由原處分機關向本府提起訴願，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。……」「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 10 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：一、與事實不符。二、無證據，或證據不足以佐證。三、逾越本法第三條化粧品定義、種類及範圍。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……4. 刺激毛囊讓髮絲再次生長不易脫落……10. 促進細胞活動……
13. 促進肌膚神經醯胺合成……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……」前行政院衛生署（102 年 7 月 23 日改制為衛生福利部，下稱前衛生署）95 年 4 月 13 日衛署食字第 0950014814 號函釋（下稱 95 年 4 月 13 日函釋）：「……廣告行為之構成，係使不特定多數人知悉其宣傳內容，進而達到招徠商業利益之效果。故網站中如有販售特定產品，則該網站內所有網頁，以及可連結之網站、網頁、網址等內容，均屬於廣告範疇……。」

衛生福利部 108 年 5 月 28 日衛授食字第 1071610115 號公告（下稱 108 年 5 月 28 日公告）：「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……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。……六、化粧水／油／面霜乳液類：……2、保養皮膚用乳液、乳霜、凝膠、油……。」

臺北市政府衛生局處理違反化粧品衛生安全管理法事件統一裁罰基準第 3 點規定：「本局處理本法事件統一裁罰基準如下表：（節略）

罰鍰單位：新臺幣

項次	18
違反事件	化粧品之標示、宣傳及廣告內容，有虛偽、誇大之情事或違反中央主管機關依第 10 條第 4 項所定有關宣傳或廣告之內容、方式及其他應遵循事項之準則。
法條依據	第 10 條第 1 項、第 4 項 第 20 條
法定罰鍰額度或其他處罰	處 4 萬元以上 20 萬元以下罰鍰……。

統一裁罰基準	<p>.....</p> <p>一、裁罰基準</p> <p>(一)第 1 次處 4 萬元至 6 萬元罰鍰，每增加 1 件加罰 1 萬元。</p> <p>.....</p>
--------	---

<p> </p>

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：系爭廣告並非對外公開頁面，網站所有公開導覽與瀏覽動線均無法進入該頁面，系爭廣告頁面均已下架；縱原處分機關認訴願人管理上有未盡周延之處，惟本件無實際廣告投放，無任何消費者接觸，無對外公開，逕處 6 萬元罰鍰，顯已逾越行政法上之比例原則與最小侵害原則，實有失衡之虞，請撤銷原處分。

三、訴願人於系爭網站刊登如附表所示內容涉及誇大之系爭廣告，有系爭廣告網頁列印資料、新北市政府衛生局 114 年 5 月 29 日新北衛食字第 1141057334 號、114 年 6 月 25 日新北衛食字第 1141210281 號、114 年 7 月 10 日新北衛食字第 1141326406 號函、網路疑似違規廣告監控表等影本附卷可稽，原處分自屬有據。

四、至訴願人主張系爭廣告並非對外公開頁面，系爭廣告頁面均已下架；縱原處分機關認其管理上有未盡周延之處，惟本件無實際廣告投放，無任何消費者接觸，無對外公開，逕處 6 萬元罰鍰，顯已逾越行政法上之比例原則與最小侵害原則云云：

(一) 按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；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「活化毛囊」、「刺激毛囊讓髮絲再次生長不易脫落」、「促進細胞活動」、「促進肌膚神經醯胺合成」、「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 3 條第 1 項第 1 款、第 10 條第 1 項、第 20 條第 1 項、認定準則第 2 條、第 3 條第 4 款及附表一定有明文。次按前衛生署 95 年 4 月 13 日函釋意旨，網站中販售特定產品，該網站內所有網頁，以及可連結之網站、網頁、網址等內容，均屬廣告範疇。

(二) 查本件系爭廣告內容刊載有產品之品名、功效、價格、產品照片等，足使不特定多數人知悉其宣傳之內容，藉由傳遞訊息達到招徠商業利益之效果，即屬廣告行為，應依化粧品衛生安全管理法之相關規定辦理。次查訴願人於新北市政府衛生局以 114 年 6 月 17 日書面陳述意見表示系爭廣告為其所刊登；又系爭網站刊登如事實欄附表所述內容之系爭廣告，依其表述內容之整體意思，係宣傳系爭化粧品可有效預防落髮、掉髮、促進細胞活動、活化毛囊、刺激毛囊讓髮絲再次生長不易脫落等功效，涉及認定準則第 3 條第 4 款及附表一所列涉及影響生理機能或改變身體結構之詞句，是原處分機關審認系爭廣告涉及誇大，違反化粧品衛生安全管理法第 10 條第 1 項規定，並無違誤。復據原處分機關於訴願答辯書理由五陳明：「……本件訴願人於網站登『○○、○○、○○』等化粧品廣告，新北市政府衛生局承辦人員以一般上網者之身分，連結至本件違規事實之網路，獲知系爭產品相關資訊……」並有系爭網站網頁列印資料影本在卷可稽，是訴願人主張系爭廣告並非對外公開頁面一節，委難採憑。又縱訴願人嗣後修正廣告文字及下架相關產品，亦屬事後改善行為，尚難據此免責。又原處分機關已於法定罰鍰額度內，考量訴願人違規情節裁處罰鍰金額高低之事由，審酌其為第 1 次違規，處訴願人 6 萬元罰鍰（共 3 件違規廣告，第 1 件處 4 萬元罰鍰，每增加 1 件加罰 1 萬元，合計處 6 萬元罰鍰），並未違反比例原則。訴願主張，不足採據。從而，原處分機關所為原處分，揆諸前揭規定及裁罰基準，並無不合，應予維持。

五、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。

附表：

編號	產品名稱	下載日期	刊登網址	違規廣告內容
1	頭皮煥活益絲養髮液	114年5月23日	https://x-xxxxxxx.cxx/xxxxxx/xxxx/xxxxx	「……重拾濃密秀髮……外泌體噴霧助你恢復自信髮量……外泌體噴霧解決你的掉髮困擾……外泌體噴霧帶來生髮新希望……有效促進毛髮再生……採用先進的外泌體科技……解決掉髮、髮量稀疏等問題設計……促進毛髮生長

			xx/xxxxxxx- xxxxx.xxxx促進細胞生長和修復的信號，幫助毛囊恢復活力，促進新髮生成.....減少頭皮發炎：外泌體具有抗炎作用，能舒緩頭皮，減少紅腫和刺激.....含有生長因子，能刺激毛囊中的纖維母細胞，促進膠原蛋白、彈性蛋白生成.....有感實證.....髮量稀少.....育髮前.....第三週.....第五週.....第九週.....有感實證.....頭頂髮量密度低.....育髮前.....第一週.....第二週.....第三週.....有感實證.....髮量密度低.....有感實證.....頭頂密度改善.....髮際線改善、貓耳角.....育髮前.....第二週.....第三週.....第四週.....有感實證.....毛囊炎落髮、後腦圓形禿.....育髮前.....第一週.....第二週.....第三週.....（佐以產品使用前後比較圖）」
2	臉部澎 潤緊緻 凍晶	114 年 5 月 23 日	https://x- xxxxxxx.c xx/xxxxxx/ xxxx/xxxxx xx/xxxxxxx- xxx.xxxx	「.....研究人員發現其在物質傳輸和調節機制中的重要性.....激勵肌膚的自我調節.....緊緻提拉.....為肌膚注入強效修護能量，促進細胞更新與再生.....再生能量.....鬆弛問題.....改善鬆弛.....6重神經醯胺 幫助修復肌膚屏障.....舒緩肌膚脫屑情況.....專利複合植物舒緩因子.....舒緩壓力引起的不適現象.....葡聚醣.....強化蘭革罕氏防護力.....」
3	頭皮煥 活益絲 凍晶	113 年 5 月 23 日	https://x- xxxxxxx.c xx/xxxxx/ xxxx/xxxxxx xx/xxxxxxx- xx.xxxx	「.....研究人員發現其在物質傳輸和調節機制中的關鍵角色.....啟動自我修護與調節的能力.....精密訊息傳遞：外泌體作為訊息載體，實現精準定向釋放.....外泌體囊泡，作為訊息傳遞載體，實現定向釋放.....從根源改善頭皮與髮絲健康.....改善頭皮環境，促進毛囊健康.....植物及酵母胜肽複合物.....清除老廢角質.....益生元.....幫助優化頭皮的微環境.....其智慧機制能透過競爭性作用，減少不良微生物的影響.....複合植物舒緩因子.....提高抵抗外界環境壓力.....」

訴願審議委員會主任委員 連 堂 凱
 委員 張 慕 貞
 委員 陳 愛 娥
 委員 盛 子 龍
 委員 邱 駿 彥
 委員 陳 衍 任
 委員 周 宇 修

委員 陳 佩 慶

委員 陳 陽 升

中 華 民 國 115 年 3 月 6 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）