

高雄高等行政法院判決

110年度訴字第336號

民國111年6月9日辯論終結

原告 嫵瑪珍珠有限公司

代表人 劉家榮

訴訟代理人 陳正軒 律師

被告 高雄市政府衛生局

代表人 黃志中

訴訟代理人 邱郁芸

曾淑萍

蘇雅玲

上列當事人間化粧品衛生安全管理法事件，原告不服中華民國110年7月22日高市府法訴字第11030535000號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣臺北市府衛生局查獲原告於其官方網站刊登「韓國大廠AHC黃金逆時煥顏肌活露140ml」「澳洲Healthy Care金箔羊胎素保濕精華50ml」「紐西蘭Royal Nectar皇家蜂毒眼霜15mL」等3項化粧品廣告（網址：<http://www.i-ma.com.tw/SalePage/Index/0000000>、<http://www.i-ma.com.tw/SalePage/Index/0000000>、<http://www.i-ma.com.tw/SalePage/Index/0000000?lang=zh-TW>，網頁下載日期：民國110年1月18日，下合稱系爭廣告），廣告內容述及：「……水溶性黃金成分可以激活皮下組織促進膠原蛋白的形成能有效溫和滲入

肌膚，修復受損肌膚直達肌底！！……」「……羊胎素有『抗衰老的靈丹』的美譽能有效保濕抗氧化……減少皺紋、抗輻射增強細胞分裂的速度，改善老化細胞的再生功能……強化臉部血液循環！……獨家的DNA和RNA活化因子，促進皮下細胞再生！……消炎鎮定肌膚！……刺激肌膚細胞再生……」「去眼袋/去黑眼圈……」等涉及誇大之詞句。案經臺北市政府衛生局移由被告查處，被告於110年2月24日以高市衛藥字第11031624100號函予以舉發，並通知原告陳述意見。原告於110年4月6日提出意見陳述，惟經被告審酌調查事實證據及陳述意見後，仍認原告違反化粧品衛生安全管理法（107年5月2日修正公布，原名稱：化粧品衛生管理條例；新名稱：化粧品衛生安全管理法，下稱化粧品衛管法）第10條第1項規定，乃依同法第20條第1項規定，以110年4月13日高市衛藥字第11033055700號行政裁處書（下稱原處分），裁處原告新臺幣（下同）6萬元罰鍰，及違規廣告應立即停止刊登。原告不服，提起訴願，經決定駁回後，提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

- 1、依行政程序法第11條、第15條及第17條第1項前段規定可知，作成行政處分之機關必須屬於在地域管轄及事務管轄上之有權官署，原本無管轄權之機關所為行為，除非因委任或委託之關係，從上級或平行之機關獲得授權，否則即屬有瑕疵之處分行為。法律上強制遵守機關之權限劃分，一方面是為貫徹憲法上權力分立原則，另方面係為維護人民審級救濟之利益，蓋行政機關一旦違反管轄之劃分，則行政爭訟之審級救濟必陷於紊亂（最高行政法院109年判字第196號判決參照）。
- 2、依化粧品衛管法第2條、第26條規定，在高雄市地區從事化粧品之製造、輸入、販賣、公開陳列等行為，應由高雄市政府管理、監督，故對於原告涉及刊登誇大不實化粧品廣告之

01 裁處，權責機關乃高雄市政府。本件被告雖係高雄市政府所
02 屬機關，惟如未經高雄市政府依行政程序法第15條等相關法
03 令授權委任，則是否具處分權限，即有疑慮。參以訴願法第
04 4條第4款、第5款及第8條關於訴願管轄機關之規定，可知處
05 分管轄權限之歸屬，除影響行政處分之形式合法與否外，尚
06 涉及訴願救濟之審級利益。原處分由無管轄權限之被告所裁
07 罰，自有違誤，應予撤銷。

08 3、本件違規事實雖經機構受託人陳品喬坦承在案，然被告於裁
09 處時仍具有裁量權限，應就行政罰法第18條第1項為考量。
10 原告收受被告之通知時，即迅速將案內商品及廣告下架，案
11 內商品網頁點閱數量不高且並未流通市面，故原告應受責難
12 之程度不高、所生影響不大、更無所得利益，並再考量當時
13 原告僅成立2年餘，仍在公司草創階段資力不豐，是被告依
14 法對原告裁處最低罰鍰4萬元應已足以達成行政目的並生警
15 惕之效，逾此部分之裁罰即有違反比例原則之嫌。

16 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

17 三、被告答辯及聲明：

18 (一)答辯要旨：

19 1、參照最高行政法院103年2月份第1次庭長法官職席會議及鈞
20 院109年度訴字第457號判決意旨，基於高雄市政府組織自治
21 條例第2條第2項規定、被告組織規程第3條規定，高雄市政
22 府既享有憲法所保障之地方自主組織權，得因地制宜自主規
23 劃採取有效能之組織體，復據被告組織規程第3條第3款規
24 定，將化粧品稽查、裁罰等相關事項劃歸衛生局之業務職
25 掌，且經高雄市政府以100年1月18日高市府四維衛企字第10
26 00006484號公告，將化粧品衛生管理條例（現為化粧品衛管
27 法）中有關高雄市政府權限部分委由被告執行，被告自屬有
28 權以自己名義實施該等事務之處分權限。是原告主張原處分
29 應以高雄市政府名義作成，被告缺乏事務權限云云，容有誤
30 解。

01 2、原告於公司官網刊登系爭廣告，係於不特定人皆可查閱之購
02 物網站並載有商品名稱、價格、功效及賣家資訊等事項，已
03 提供予一般民眾關於系爭化粧品之相關資訊，並使該等資訊
04 藉由網路之傳播功能使不特定民眾得以知悉，而達到消費者
05 購買之目的，核屬化粧品廣告無訛。系爭廣告推介特定化粧品
06 品，就內容整體觀之，已涉及虛偽或誇大之宣稱，網頁內容
07 提及「……修復受損肌膚直達肌底……抗輻射增強細胞分裂
08 的速度，改善老化細胞的再生功能……強化臉部血液循
09 環……消炎鎮定肌膚……去眼袋去黑眼圈……去眼袋去黑眼
10 圈……」等效果之誇大說明，已混淆其為化粧品之本質，明
11 顯逾越化粧品衛管法第3條之定義。且系爭廣告傳達消費者
12 意涵，整體已具備化粧品標示宣傳廣告涉及虛偽誇大或醫療
13 效能認定準則第2條所謂廣告詞句訊息前後相互關聯，易使
14 消費者閱讀時對於內容產生難以辨別之混淆，核以該當化粧品
15 衛管法第10條之要件，並無違誤。

16 3、又系爭廣告使用之語句「改善老化細胞的再生功能……強化
17 臉部血液循環……」，參照化粧品標示宣傳廣告涉及虛偽誇
18 大或醫療效能認定準則第3條第4款之附件一所列涉及影響生
19 理機能或改變身體結構之詞句「……改善微血管循環、促進
20 細胞活動、增加細胞新陳代謝……」等語意近似，皆可認定
21 為涉及虛偽或誇大。依化粧品之健全管理攸關民眾身體健康
22 等法益，具有公益性質，與一般行為有別，化粧品衛管法在
23 保障不特定多數人權益，乃立法者基於國民健康此一重大公
24 共利益之維護為出發，自應受較嚴格之規範，此乃化粧品衛
25 管法之規範目的。原告於網路刊登系爭廣告，為不特定多數
26 人所共見共聞，已符合公開宣稱之要件，違反化粧品衛管法
27 第10條第1項規定誇大為宣傳之構成要件確已該當，被告依
28 同法第20條第1項規定予以裁罰，並無不合。

29 (二)聲明：原告之訴駁回。

30 四、爭點：

31 (一)被告是否具有本件事務權限？

01 (二)被告以原告有違反化粧品衛管法第10條第1項之違章行為，
02 而以原處分裁處罰鍰6萬元，並立即停止刊登系爭廣告，有
03 無違誤？

04 五、本院的判斷：

05 (一)前提事實：

06 如爭訟概要欄所示之事實，有被告110年2月24日高市衛藥字
07 第11031624100號函（本院卷第141至142頁）、原告110年4
08 月6日陳述意見紀錄（本院卷第135至136頁）、原處分（本
09 院卷第35至39頁）及訴願決定（本院卷第41至53頁）等附卷
10 可稽，應堪認定。

11 (二)應適用之法令：

12 1、化粧品衛管法：

13 (1)第2條：「本法所稱主管機關：在中央為衛生福利部；在直
14 轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

15 (2)第3條第1項第1款：「本法用詞，定義如下：一、化粧品：
16 指施於人體外部、牙齒或口腔黏膜，用以潤澤髮膚、刺激嗅
17 覺、改善體味、修飾容貌或清潔身體之製劑。但依其他法令
18 認屬藥物者，不在此限。」

19 (3)第10條第1項、第4項：「（第1項）化粧品之標示、宣傳及
20 廣告內容，不得有虛偽或誇大之情事。（第4項）第1項虛
21 偽、誇大與第2項醫療效能之認定基準、宣傳或廣告之內
22 容、方式及其他應遵行事項之準則，由中央主管機關定
23 之。」

24 (4)第20條第1項前段：「違反第10條第1項規定或依第4項所定
25 準則有關宣傳或廣告之內容、方式之規定者，處新臺幣4萬
26 元以上20萬元以下罰鍰；……。」

27 2、化粧品標示宣傳廣告涉及虛偽誇大或醫療效能認定準則：

28 (1)第2條：「本法第10條第1項或第2項所定標示、宣傳或廣告
29 涉及虛偽、誇大，或醫療效能之認定，應就其傳達予消費者
30 之品名、文字敘述、圖案、符號、影像、聲音或其他訊息之
31 相互關聯意義，依整體表現綜合判斷之。」

01 (2)第3條：「本法第10條第1項化粧品之標示、宣傳或廣告，表
02 述內容有下列情形之一者，認定為涉及虛偽或誇大：一、與
03 事實不符。二、無證據，或證據不足以佐證。三、逾越本法
04 第3條化粧品定義、種類及範圍。四、附件一所列涉及影響
05 生理機能或改變身體結構之詞句。」

06 (3)附件一第9點、第10點：9.改善微血管循環、功能強化微血
07 管、增加血管含氧量提高肌膚帶氧率。10.促進細胞活動、
08 深入細胞膜作用、弱化角化細胞、刺激細胞呼吸作用，提高
09 肌膚細胞帶氧率。

10 3、地方制度法：

11 (1)第18條第1款第2目、第13款：「下列各款為直轄市自治事
12 項：一、關於組織及行政管理事項如下：(二)直轄市組織之
13 設立及管理。……十三、其他依法律賦予之事項。」

14 (2)第25條：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事
15 項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經
16 地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條
17 例……。」

18 4、高雄市政府組織自治條例第6條第1項第16款及第2項：
19 「（第1項）本府設下列各局、處、委員會：十六、衛生
20 局。（第2項）各局、處、委員會之組織規程，由本府另定
21 之。」

22 5、被告組織規程第3條第3款：「本局設各處、科、中心、室，
23 分別掌理各有關事項：三、藥政科：藥事人員、藥事機構、
24 藥物及化粧品管理與稽查等事項。」

25 (三)被告具有本件事務權限：

26 司法院釋字第498號及第527號解釋業已明揭「地方自治為憲
27 法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，
28 地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意
29 代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自
30 治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政
31 機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。中央政府

01 或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，
02 依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自
03 治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地
04 位，國家機關自應予以尊重。」「地方自治團體在受憲法及
05 法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章
06 並執行之權限。地方自治團體及其所屬機關之組織，應由地
07 方立法機關依中央主管機關所擬訂之準則制定組織自治條例
08 加以規定，復為地方制度法第28條第3款、第54條及第62條
09 所明定。」可知地方自治團體享有憲法所保障之地方自主組
10 織權，為法律上具有自我負責處理自己事務之獨立行政主
11 體，得因地制宜自主規劃採取有效能之組織體，遂行地方自
12 治團體內部任務之分派及執行。依上述高雄市政府組織自治
13 條例第6條、被告組織規程第3條第3款等組織法之規定（本
14 院卷第81至93頁），高雄市政府已基於地方政府之自主組織
15 權及團體管轄權限，將高雄市化粧品管制及稽查之行政業
16 務，劃歸其所屬一級機關即被告管轄，並且亦將權限委任公
17 告並刊登於市府公報（本院卷第95至97頁），亦合於行政程
18 序法第15條第1項、第3項之規定。是以，被告對於本件確具
19 事務權限，足堪認定。

20 （四）原告確有違反化粧品衛管法第10條第1項之違章行為，被告
21 依同法第20條規定，作成原處分裁處原告罰鍰6萬元，並立
22 即停止刊登系爭廣告，並無違誤：

- 23 1、依上述化粧品衛管法第3條第1項第1款規定，化粧品僅用以
24 潤澤髮膚、刺激嗅覺、改善體味、修飾容貌等效果，相關廣
25 告不應誤導消費者化粧品之效用，或有逸脫該化粧品本質之
26 敘述。衛生福利部為維護化粧品之衛生安全，以保障國民健
27 康，有效執行化粧品衛管法規定，禁止化粧品標示、宣傳或
28 廣告虛偽、誇大或宣稱醫療效能，而訂定化粧品標示宣傳廣
29 告涉及虛偽誇大或醫療效能認定準則，係屬協助下級機關正
30 確涵攝構成要件事實、適用法律之解釋性行政規則，經核符

01 合化粧品衛管法第10條規範意旨，未對人民之權利行使增加
02 法律所無限制，於法律保留原則無違，自得予以適用。

03 2、經查，臺北市政府衛生局於110年1月18日查獲原告於其官方
04 網站刊登有產品名稱「韓國大廠AHC黃金逆時煥顏肌活露140
05 ml」「澳洲Healthy Care金箔羊胎素保濕精華50ml」「紐西
06 蘭Royal Nectar皇家蜂毒眼霜15mL」等3項化粧品廣告，系
07 爭廣告文宣使用「……水溶性黃金成分可以激活皮下組織促
08 進膠原蛋白的形成能有效溫和滲入肌膚，修復受損肌膚直達
09 肌底！！……」「……羊胎素有『抗衰老的靈丹』的美譽能
10 有效保濕抗氧化……減少皺紋、抗輻射增強細胞分裂的速
11 度，改善老化細胞的再生功能……強化臉部血液循環！……
12 獨家的DNA和RNA活化因子，促進皮下細胞再生！……消炎鎮
13 定肌膚！……刺激肌膚細胞再生……」「去眼袋/去黑眼圈……」等詞句等情，為原告所不否認，且經原告之委託人
14 陳品喬於被告調查時坦承在案，有110年4月6日陳述意見紀
15 錄、原告委託書等件（本院卷第135至139頁）附卷可稽。觀
16 諸上述系爭廣告內容，確有使用化粧品標示宣傳廣告涉及虛
17 偽誇大或醫療效能認定準則第3條第4款及其附表一所列涉及
18 影響生理機能或改變身體結構之詞句，已逸脫化粧品之本
19 質，使消費者對於化粧品之效用易生誤導。是以，被告據此
20 審認原告刊登系爭廣告有虛偽或誇大之內容，違反化粧品衛
21 管法第10條第1項規定之情事，而依同法第20條第1項規定予
22 以裁罰並命立即停止刊登系爭廣告，核無不合。

24 3、原告固主張其收受通知即下架系爭商品及廣告，該網頁點閱
25 量不高且並未流通市面，故應受責難之程度不高、更無所得
26 利益，且處於公司草創階段資力不豐，被告裁處最低罰鍰4
27 萬元已足生警惕，逾此部分有違反比例原則云云。然查，原
28 告刊登系爭廣告實為3項化粧品，各該化粧品品名種類及其
29 等內容意涵均屬不同且不相當，惟被告就原告刊登系爭廣告
30 僅以一行為論處，已為有利於原告之認定，且依被告訴訟代
31 理人到庭陳稱：「本件移送違規化粧品廣告總共有3件，而

01 且是3件不同的產品……我們當時沒有用1產品1行為去論
02 處，而是合併成1行為來處罰，但是考量到它誇大的程度，
03 所以用最低裁罰金額的4萬元，多1件產品再加1萬元，總共
04 裁罰6萬元」等語（本院卷第192頁），可見被告係衡酌系爭
05 廣告之化粧品品項數量、其誇大程度等違規情節，爰於法定
06 罰鍰金額範圍內斟酌處罰鍰6萬元，尚難認有不符比例原則之
07 裁量瑕疵，故原告上述主張，不足為採。

08 (五)綜上所述，原告前揭主張，均不可取；原告刊登系爭廣告涉
09 及虛偽、誇大詞句，違反化妝品衛管法第10條第1項規定，
10 被告審酌原告違規情節，依同法第20條第1項規定以原處分
11 裁處罰鍰6萬元，並命立即停止刊登違規廣告，尚屬適法有
12 據，訴願決定遞予維持，亦無不當。原告訴請撤銷，為無理
13 由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方
14 法之提出，與判決結果不生影響，爰不予一一論駁，併予敘
15 明。

16 六、結論：原告之訴無理由。

17 中 華 民 國 111 年 6 月 23 日

18 高雄高等行政法院第三庭

19 審判長法官 蘇 秋 津

20 法官 孫 奇 芳

21 法官 黃 堯 讚

22 以上正本係照原本作成。

23 一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
24 未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由
25 書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁
26 定駁回。

27 二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
28 訟法第241條之1第1項前段）

29 三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
30 條第1項但書、第2項）

31 得不委任律師為訴訟

所需要件

代理人之情形	
(一) 符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二) 非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 111 年 6 月 23 日

書記官 蔡 玫 芳