臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

109年度簡字第34號

原　　告　台灣蝶翠詩化粧品股份有限公司

住臺北市○○區○○○路○段00號0樓、00樓

代　表　人　高橋芳枝

訴訟代理人　曾大中律師

被　　告　臺北市政府衛生局

000000000000000000

代　表　人　黃世傑

訴訟代理人　俞旺程

龔品芳

彭錦鴻

上列當事人間因化粧品衛生管理條例事件，原告不服臺北市政府中華民國109年1月14日府訴三字第1096100084號訴願決定，提起行政訴訟，本院於109年9月15日辯論終結，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：

原告於ELLE TAIWAN 她雜誌第333期（出刊日期：民國108年6月1日）第171頁刊登「DHC VC毛孔淨緻系列」化粧品廣告內容稱：「…從根本解決黑色毛孔、擴張毛孔、鬆垮毛孔等各種肌膚凹凸…」等詞句（下稱系爭廣告），涉及誇大，經被告依違反行為時化粧品衛生管理條例第24條第1項規定，依同法第30條第1項規定，以108年9月24日北市衛食藥字第10830912431號裁處書處新臺幣（下同）3萬元罰鍰（下稱原處分，見本院卷第21至25頁），原告訴願後，經臺北市政府109年1月14日府訴三字第1096100084號訴願決定書駁回（下稱訴願決定，見本院卷第27至37頁），原告於109年2月14日

起訴。

二、原告主張及聲明：

ELLE TAIWAN 雜誌報導文章撰稿人為記者楊淑茵，伊並無支付對價，能否以廣告視之，即非無疑。另依衛生福利部（下稱衛福部）公告「化粧品得宣稱詞句例示及不適當宣稱詞句例示」（下稱系爭例示），皮膚用化粧品類得使用宣稱詞句包括防止肌膚粗糙、修復/修護肌膚、通暢/緊緻/淨化毛孔、回復/恢復肌膚彈性、使肌膚回復柔順平和的線條及防止肌膚老化等，上開文詞包括「防止/維持/修復/修護/回復」及「淡化/撫平」肌膚等多種不同文字敘述，與伊所使用「解決」無差別，而且「通暢/淨化毛孔」與系爭廣告「解決黑色毛孔」本意亦屬相當，「緊緻毛孔」與「解決擴張毛孔、鬆垮毛孔」語意亦無差異，伊所謂「根本解決」，係指使用該產品洗臉，而自肌膚本身及毛孔根部解決之意，完全沒有原處分所謂「一天解決粉刺、粗大毛孔/凹洞全部都消失」之意。被告將上開文字強作不同解釋，非一般受規範者所可理解、可預見，更與社會通念不相符合，違反法律明確性原則等語，並聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

依衛福部公告系爭例示「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」等文句以觀，雖不以其列明者為限，然系爭廣告經伊函詢衛福部食品藥物管理署，依該署108年9月2日FDA企字第1089030272號函釋示略以：「三、案內廣告內容述及『…從根本解決黑色毛孔、擴張毛孔、鬆垮毛孔等各種肌膚凹凸…』云云，涉有『化粧品詞句例示』附表二所列『不屬於化粧品效能之宣稱』項下『一天解決粉刺、粗大毛孔/凹洞全部都消失』等，整體表現涉嫌違反化粧品條例第24條第1項規定。」等語。系爭例示屬於公開資訊，文意並非難以理解，原告既為化粧品販售業者，且為知名化粧品廠商，理應具備相關專業知能，對於

行為時化粧品衛生管理條例及相關法令規定即應主動瞭解遵循，無原告所指違反法律明確性原則問題等語，並聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠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。原告行為時化粧品衛生管理條例第24條第1項定有明文（化粧品衛生管理條例於107 年5 月2 日修正名稱為化粧品衛生安全管理法，原條文第24條第1項移列修正為第10條第1 項）。違反第二十四條第一項或第二項規定者，處新臺幣五萬元以下罰鍰，同法第30條第1項前段有明文。原告行為時之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，化粧品廣告違規，第一次處罰鍰一萬五千元至三萬元，第二次處罰鍰二萬元至四萬元，第三次處罰鍰三萬元至六萬元（見本院卷第117至118頁）。

㈡查原告於ELLE TAIWAN 她雜誌第333期第171頁刊登「DHC VC毛孔淨緻系列」化粧品廣告內容：「…從根本解決黑色毛孔、擴張毛孔、鬆垮毛孔等各種肌膚凹凸…」等語，有被告108年8月20日調查紀錄表、平面媒體疑似違規廣告監控表、系爭廣告在卷可按（見原處分卷第89至90、101至104頁、本院卷第151至153頁）。觀諸系爭廣告內容，載明該洗臉用化妝品有助於解決毛孔粗大的問題，強調只要以該加入4種維他命C誘導體的「VC毛孔淨緻系列」，能從根本解決黑色毛孔、擴張毛孔、鬆垮毛孔等語，有系爭廣告影本存卷可按（見本院卷第153頁），惟毛孔粗大原因多端，紫外線曝曬、皮脂腺分泌、老化、角質堆積、微疤痕組織導致毛孔擴張等都可能造成，適度的清潔固可減少毛孔阻塞，並非能解決所有毛孔粗大的問題，足見系爭廣告所宣傳該化妝品功效，已超出化粧品所具有之「潤澤髮膚、刺激嗅覺、掩飾體臭或修飾容貌」效用（參見化粧品衛生管理條例第3條），系爭廣告有虛偽誇大情事，應堪以認定。原告前因違反化粧

品衛生管理條例第24條第1項、第30條第1項規定，經被告以107年5月18日北市衛食藥字第10734045600號，以及107年8月14日北市食藥字第1076013856號裁處書各裁處3萬元罰鍰等情，有被告109年4月6日北市衛食藥字第1093018897號函及所附裁處書在卷可按（見本院卷第133至143頁），則原處分依行為時違反化粧品衛生管理條例統一裁罰基準表第3點規定，處以原告3萬元罰鍰，應屬有據。

㈢原告主張：雜誌文章由記者撰稿，伊無支付對價，不構成廣告等語，並舉楊淑茵署名之證明書為據（見本院卷第73頁）；惟按化粧品衛生管理條例第24條第1項中「廣告」定義為何，應由立法政策及立法目的層面予以憑斷，揆諸大法官釋字第744號解釋理由書內容：「系爭規定之立法目的應係為防免廣告登載或宣播猥褻、有傷風化或虛偽誇大（系爭條例第二十四條第一項參照），以維護善良風俗、消費者健康及其他相關權益…」等語，可知廣告之真實與維護國民健康等重大公共利益相關，於此規範目的下，舉凡透過報紙、刊物、傳單、廣播、幻燈片、電影、電視、網路及其他傳播工具登載或宣播特定觀念、產品或業（服）務，藉以達成推廣觀念、產品、業（服）務、促進消費目的之行為，無論上開登載或宣播資訊內容以何稱謂名之、是否經專業人士設計、是否委請傳播機構登載或宣播、業主是否支付為其登載或宣播資訊（廣告）者對價，均在上開規定涵攝範圍。查系爭廣告刊登於雜誌上，文章內容由原告委託刊登，有赫斯特（hearst）媒體股份有限公司108年7月31日回覆被告有關委刊者電子郵件在卷可按（見原處分卷第105至107頁），文章述及：「 DHC則是將維他命C的潛力發揮到極致，成功開發出高效複合成分，並將此成分命名為『Smooth active VC』,以這為首，加入4種維他命C誘導體的美肌陣容，新推出了VC毛孔淨緻系列，能從根本解決黑色毛孔、擴張毛孔、鬆垮毛孔等各種肌膚凹凸、乾燥等問題。同時，加入多種美肌保濕成分如櫻花萃取液、膠原蛋白及玻尿酸等，能從各種

角度對抗缺乏清潔感和年輕水嫩感的老化警訊，打造出光滑水嫩具彈性的好膚質…」等語，除上開文字內容外，並有產品照片及售價等標示，有系爭廣告在卷可按（見同上），顯有介紹產品功能，以達招徠銷售之目的，該雜誌所刊登系爭廣告無任何閱覽之限制或條件，足供不特定之多數人見聞，有廣泛傳送、散播之作用，自屬宣傳、廣告方法之一種，與撰稿人是否收取報酬無涉。

㈣原告主張：系爭廣告文意未違反規定，並舉系爭例示為據（見本院卷第39至53頁）；惟查系爭廣告內容所載：「…從根本解決黑色毛孔、擴張毛孔、鬆垮毛孔等各種肌膚凹凸…」等詞，積極描述化粧品產品具有解決肌膚問題、使毛孔、凹凸消失之功能，廣告用語有使消費者對該產品之屬性（化妝品或藥品、醫療行為）產生混淆，而有過多的期待，應認有誇張、易生誤解的情形。依原告行為時化粧品衛生管理條例第3條規定，化妝品僅具有潤澤髮膚、刺激嗅覺、掩飾體臭或修飾容貌之功能，不能達到生理上使粗大毛孔、凹洞消失之效果，亦無改變人體自然形成之皮膚表徵等功能，已如前述。準此，系爭廣告應違反原告行為時化粧品衛生管理條例第24條第1項「化妝品不得於刊物登載虛偽誇大之廣告」規定。原告雖主張系爭廣告使用「從根本解決」一詞，與衛福部公告准許使用之「修復/修護/回復」語意為相同解釋等語，惟忽略化粧品衛生管理條例係防止廣告整體表現使消費者誤解化粧品產品屬性之立法目的，本院自難採憑。況原告所舉系爭例示之依據為行政程序法第165條，有衛福部105年9月6日部授食字第1051607584號公告內容在卷可按（見本院卷第39頁），係行政機關給予建議、勸告之不具法律上強制效力之行為，對本院並無拘束力。

㈤原告主張：原處分違反法律明確性原則、平等原則等語；惟按「行政行為之內容應明確。」及「「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：…二、主旨、事實、理由及其法令依據。」行政程序法第5條、第96條第1項第2款定有明文。揆

諸前開條款規定之目的，乃在使處分相對人知悉行政處分之內容，以資判斷行政處分是否合法妥當，以及其提起行政爭訟可獲得救濟之機會，並非課予行政機關須將相關之法令、事實或採證認事之理由等鉅細靡遺予以記載，始屬適法。故書面行政處分所記載之事實、理由及其法令依據，如已足使人民瞭解其原因事實及其依據之法令，即難謂有理由不備及違反行政行為明確性原則之違法(最高行政法院101年度判字第488號判決意旨參照)。查原處分已載明：受處分人台灣蝶翠詩化粧品股份有限公司於ELLE TAIWAN 她雜誌第333期（出刊日期：108年6月1日）第171頁刊登「DHC VC毛孔淨緻系列」化粧品廣告，內容載有：「…從根本解決黑色毛孔、擴張毛孔、鬆垮毛孔等各種肌膚凹凸…」等文詞，涉及誇大，違反化粧品衛生管理條例第24條第1項規定等語，並列明法律依據、處分理由、救濟方式（見本院卷第21至25頁），已足使原告知悉被告作成原處分之重要事實及法律原因，並得據以判斷原處分是否合法妥當，及其提起行政爭訟可獲得救濟之機會，依上開所述，原處分並無違反法律明確性原則。至平等原則，原告主張國內其他知名化粧品產品亦使用「根本解決」為廣告文詞，並舉相關廣告為據（見本院卷第55至73、167至171頁）；然如為不法行為並無平等原則之適用，縱有其他人亦違反相同法規，亦與本件處罰原因無涉，縱原告主張之他人違法情節為真，也不能因此脫免原告之罰責，原告此部分主張，無從為其有利之認定。

五、綜上所述，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

六、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。

七、本件第一審裁判費應由敗訴之原告負擔，宣示如主文第2項所示。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　10　　月　　13　　日

行政訴訟庭　法　官　鄧德倩

以上正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實），其未載明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本，如未按期補提上訴理由書，則逕予駁回上訴），並應並繳納上訴費新臺幣3,000 元。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　10　　月　　13　　日

書記官　楊勝欽