

高雄高等行政法院判決

110年度訴字第51號

民國110年12月7日辯論終結

原告 金滿貫有限公司

代表人 張修銘

訴訟代理人 王耀德 律師

陳逸軒 律師

陳志銘 律師

上一人

複代理人 許駿彥 律師

被告 高雄市政府衛生局

代表人 黃志中

訴訟代理人 廖哲宏

陳鳳秋

顏久焜

上列當事人間菸害防制法事件，原告不服高雄市政府中華民國110年1月4日高市府法訴字第10931130700號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、訴願決定及原處分關於裁處原告罰鍰部分均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

原告為「黑星特製香菸」（容器標示之焦油含量為每支9毫克；下稱系爭菸品）之菸品輸入業者。民眾於民國109年3月初向內政部警政署保安警察第三總隊第二大隊（下稱保三總隊第二大隊）檢舉，再經移送高雄市政府財政局（下稱高市財政局）送請臺灣菸酒股份有限公司豐原捲菸研發製造工廠

（下稱臺酒豐原廠）菸類檢測實驗室檢驗結果，系爭菸品焦油含量檢測值為每支6.58毫克（標示值須介於檢測值正負20%之間，即標示誤差允許範圍係5毫克至8毫克間），涉有違反菸品尼古丁焦油含量檢測及容器標示辦法（下稱菸品標示辦法）第10條第2項規定。高市財政局乃以109年3月25日高市財政菸管字第10930724400號函（下稱高市財政局109年3月25日函）移請被告查處。被告遂以109年3月31日高市衛社字第10932486800號函（下稱109年3月31日函）通知原告陳述意見。原告於同年4月13日提出書面意見，經被告審酌調查事實證據及原告所陳述之意見後，仍認原告違反菸害防制法第7條第1項規定，乃依同法第24條第1項規定，以109年7月30日高市衛社字第10937444800號行政裁處書（下稱原處分）裁處新臺幣（下同）100萬元罰鍰，並限期3個月內回收。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、系爭菸品焦油含量係以少標示多之情形，僅得依菸酒管理法第50條第1項規定裁處，並無菸害防制法第24條適用餘地，原處分適用法律錯誤：

（1）有關於菸品違反「標示之方式及其他應遵行事項之辦法」之違章行為，係違反菸害防制法第7條第2項規定，菸害防制法第24條第1項並未將違反同法第7條第2項之行為納入處罰範圍，基於行政罰法第4條處罰法定原則及依法行政中法律保留原則之要求，菸害防制法第24條第1項既明示同法第7條僅有第1項納入處罰之範圍，而排除第2項情形，被告即不得依菸害防制法第24條第1項規定予裁處原告違反第7條第2項之行為，是原處分顯然違反處罰法定原則及法律保留原則。

（2）縱認違反菸害防制法第7條第2項之行為仍有同法第24條第1項規定之適用，但此解釋方式不當創設新的法律規

01 定，破壞處罰法定、法律保留等基本原則，因此在解釋
02 該條適用範圍時，應參考其立法目的，適當限縮其應適
03 用範圍，僅限於「以多標示少」之情形始得加以處罰。
04 原處分所認定之違規情形屬焦油含量「以少標示多」之
05 情形，參酌最高行政法院109年度判字第495號判決意
06 旨，此種焦油含量標示較實際為高之情形，只會使消費
07 者提高警覺，減少消費者對於焦油之攝取，應非菸害防
08 制法第24條第1項所欲處罰之行為，是原處分依菸害防
09 制法第24條第1項裁處，其適用法律有誤。

10 (3) 法律解釋無論採擴張解釋或合目的性解釋，都必須在法
11 律文字之解釋可能範圍內，不應逸脫文字所觸及之範
12 圍。菸害防制法第24條第1項明文規定所處罰之範圍僅
13 及於同法第6條第1項、第2項或第7條第1項之行為，而
14 依菸害防制法第24條第1項之法律文字，無論作出如何
15 適法性之解釋，在其文義所及範圍內，均不可能超出其
16 適用範圍包括同法第7條第2項菸品標示不實之行為，而
17 原處分係以原告違反同法第7條第2項規定作為裁罰事
18 實，自無菸害防制法第24條第1項適用之餘地。況菸酒
19 管理法第33條第1項及第50條第1項已對菸品標示不實行
20 為有處罰規定，對於菸品標示不實行為，法律上本不存
21 在規範漏洞之情形，自無需透過擴張解釋或類推適用，
22 將菸害防制法第24條第1項之處罰範圍擴及於同法第7條
23 第2項規定。行政或司法機關僅因菸酒管理法第33條第1
24 項及第50條第1項對菸品標示不實之處罰，相較於菸害
25 防制法第24條第1項處罰過輕，逕取代立法者之工作，
26 以法律解釋或類推適用方式，將菸品標示不實之行為適
27 用菸害防制法第24條第1項規定予以加重處罰。倘容許
28 以此方式擴張菸害防制法第24條第1項之處罰範圍，則
29 行政罰法第4條處罰法定原則將失其存在意義。

30 2、高市財政局檢驗之菸品是否為原告所輸入之產品顯有可
31 議：

- 01 (1) 高市財政局所檢驗之菸品係由民眾購買後，向保三總隊
02 第二大隊提出檢舉，並經由高市財政局檢驗，然被告卻
03 於訴願答辯書稱：「本局透過本府財政局與警政署保三
04 總隊第二大隊得知，系爭菸品乃是得自於訴願人（即原
05 告）之經銷商『勝鑫商行』」，對於系爭菸品之取得方
06 式避重就輕，根本無法擔保檢舉民眾所取得之菸品確係
07 原告所輸入之菸品，系爭菸品之取樣過程顯有瑕疵，無
08 法擔保所檢驗之菸品確係原告所輸入。且被告僅以：
09 「本案所爭菸品係由本府財政局送驗，且送驗時包裝完
10 整」，即認定受測菸品並非仿冒商品，顯然未盡舉證責
11 任，且認定事實過於恣意，未符經驗及論理法則。蓋高
12 市財政局本身並非菸品之主管機關，也無辨識系爭菸品
13 真偽之能力，而菸品之外包裝極易讓人仿冒，單以「菸
14 品係由高市財政局送驗，且送驗時包裝完整」就認定受
15 測菸品為真正，顯然過於率斷，故被告應先證明其所檢
16 驗之菸品確為原告所進口之菸品，而非坊間所仿冒之菸
17 品。
- 18 (2) 衛生福利部食品藥物管理署（下稱食藥署）曾向原告購
19 入系爭菸品10條以供檢測，此有食藥署購買系爭菸品之
20 統一發票及匯款紀錄為證，可知主管機關為擔保菸品之
21 正確來源，向來方式係向受測菸商直接購買菸品。但原
22 處分檢驗之菸品來源係檢舉民眾自行提供，則如何擔保
23 該民眾確係向原告之經銷商「勝鑫商行」所購得？且受
24 測之樣品在民眾向「勝鑫商行」購買後，是否經過適當
25 保存、有無受潮、有無經過其他污染，均不得而知。因
26 此，在受檢測之樣品無法擔保其確為原告所輸入之菸
27 品，也無法擔保受測菸品狀態良好之情形下，檢測報告
28 之正確性實屬堪慮。
- 29 (3) 目前財政部關務署規範進口業者應填報之進口菸品事
30 項，依其所訂定「進口貨物通關作業基本規定」之「貨
31 物名稱、牌名、規格等」欄位規定為：有效日期或產製

01 日期或生產批號，與尼古丁及焦油含量；如填報產製日
02 期者，應加註有效期限，並應於牌名欄填報牌名等項
03 目。系爭菸品之進口報單僅填載有效日期202011及焦油
04 9毫克及尼古丁0.7毫克，並未有批號之記載。而系爭菸
05 品之菸盒上亦無批號可供解讀，只能從有效日期來判斷
06 系爭菸品是否為同一批進口菸品。原告否認被告提出檢
07 測報告中之菸品真實性，該受測菸品應非原告所進口之
08 系爭菸品，故被告應就受測菸品之真實性加以舉證。另
09 位在高雄市鼓山區鼓山三路6之6號「勝鑫商行」雖為原
10 告經銷商。然高市財政局所送驗之菸品來源是否確實係
11 向「勝鑫商行」所購買，被告迄未提出任何之購買憑
12 證，如何能證明受測菸品確係購自「勝鑫商行」？且縱
13 可認定「勝鑫商行」曾出售過系爭菸品，然系爭菸品於
14 出售後，中途是否再轉手亦不得而知，而檢舉人所檢舉
15 之菸品究竟是第幾手取得，在取得途中所送檢菸品是否
16 經過抽換，均不得而知。高市財政局所檢送之菸品是否
17 確為原告進口之系爭菸品，實屬可議。

18 3、受測菸品之抽驗方式、採樣數目、測得數據，均屬可議：

- 19 (1) 依改制前行政院衛生署藥物食品檢驗局（現改制為食藥
20 署）調查研究年報之「國產及進口香菸中尼古丁、焦油
21 及一氧化碳含量監測」報告指出：抽樣檢測時係「至少
22 抽樣10條菸作為總樣品，再從總樣品中平均抽取至少40
23 包菸作為試驗室樣品，並將試驗室樣品分成6份，從每
24 份樣品中隨機取樣，以5支菸作為次樣本，重複4次，分
25 析所得平均值為1件之數據，而6件所得平均即為菸品之
26 檢測值」等語，可知菸品檢測需有相當數量之菸品作為
27 抽樣之總樣品，而抽檢出之結果須以各樣本平均數值作
28 為最後之檢測結果。用此方式檢測係因每根菸草本身並
29 非單一、均質之物品，在菸品製作翻炒之過程中，尚須
30 填加香料、焦油等物品，會使每根菸草在製作中所含的
31 尼古丁及焦油之含量均不相同且數值差異大，而以現今

菸品之製作技術，根本不可能擔保所製作出來的每根菸草，其焦油及尼古丁含量均相同，因此在檢測時，才會以相當數量之菸品作為抽樣之樣品，並隨機取樣，而以取樣之結果平均值，作為受測菸品之檢測結果。

(2) 食藥署亦曾向原告購入系爭菸品10條以供檢測，可知目前菸品檢測時係以10條菸品作為樣品數。然被告自承高市財政局送檢之樣品僅有2條菸，此與食藥署以10條菸檢測的基數相距甚遠。況食藥署既曾向原告購入系爭菸品10條以供檢測，經檢測後該署迄未對原告為任何裁罰或處分，顯然該署檢測系爭菸品之結果，認為並無標示超出允許誤差值範圍之情事。因此，食藥署之檢測結果既與高市財政局之檢測結果相異，被告應該再重新檢測系爭菸品，以確認系爭菸品之尼古丁及焦油含量是否有超出菸品標示誤差範圍之情形，然被告怠於再次確認，即逕以單一高市財政局之檢測結果為據，其認定事實過於輕率及武斷。

4、縱認系爭菸品之焦油含量超出標示之誤差範圍，然原告對此並無故意或過失，依行政罰法第7條第1項規定，亦非可罰之行為：

(1) 系爭菸品製造商係以焦油含量9毫克、尼古丁含量0.7毫克之標準生產製造系爭菸品，原告為查證系爭菸品是否符合製造商所述上開標準，曾將系爭菸品送交深圳菸草工業有限責任公司檢驗實驗室，經檢測結果發現焦油含量為每支8.06毫克、尼古丁含量為每支0.59毫克，檢驗結果符合標示值之允許誤差範圍內，故系爭菸品標示焦油含量9毫克、尼古丁含量0.7毫克，並無超出允許誤差範圍。

(2) 原告非菸品製造商，僅為菸品進口貿易商，並無任何設備及專業能力可檢測菸品之尼古丁及焦油含量，必須將菸品送交專業之檢測機關檢測後，才可能得知菸品之尼古丁及焦油含量是否符合未逾標示之誤差範圍，原告已

01 將系爭菸品送交深圳菸草工業有限責任公司檢驗實驗
02 室，經檢測結果符合標準，且食藥署亦曾向原告購入系
03 爭菸品10條後抽驗，抽驗結果應符合標準，原告實已善
04 盡貿易進口商之查證義務，原告並無任何故意或過失。

05 (二) 聲明：原處分及訴願決定中關於裁處原告100萬元罰鍰之
06 行政處分均撤銷。

07 三、被告答辯及聲明：

08 (一) 答辯要旨：

09 1、參照司法院釋字第577號解釋文，可知菸害防制法第7條課
10 予菸品業者於菸品容器上應為尼古丁及焦油一定標示，同
11 法第24條第1項對違反者處以罰鍰，乃鑑於菸品中所含有
12 害物質尼古丁及焦油對人體造成健康及生命之危害。為有
13 助於消費者對菸品正確了解，且藉由告知菸品中特定成分
14 之多寡，亦能使消費者意識並警覺吸菸行為可能造成的危
15 害，促其審慎判斷，作為是否購買之參考，可透過菸品容
16 器上關於該等有害物質含量之中文標示，使之一目瞭然，
17 有效警示，故強制規定菸品業者於菸品容器須揭露菸品中
18 尼古丁及焦油含量之訊息，提供消費者該等必要商品資
19 訊，以達「防制菸害，維護國民健康」之規範目的，足見
20 菸害防制法第7條第1項及第24條第1項規定，課予菸品業
21 者如實標示菸品所含尼古丁、焦油含量之義務及責任。各
22 種研究資料顯示，無論菸品中焦油、尼古丁的含量多寡，
23 均會造成身體上危害。倘如原告所述「系爭菸品焦油係屬
24 以少報多，僅得依菸酒管理法第50條第1項規定裁處，無
25 菸害防制法第24條適用之餘地」等語，並引述最高行政法
26 院109年度判字第495號判決之結果，則所有菸品業者只要
27 將含量標示至最高，自然無違規疑慮，亦不會造成對人民
28 健康或菸害防制之不利影響，如此辯詞，倒果為因，漠視
29 消費者知的權益，亦對法律規定不予遵循。蓋立法要求菸
30 商於菸盒上標示尼古丁、焦油含量，係為使消費者了解使
31 用之菸品特定成份含量，而不是提醒消費者某種成份含量

較低就對人體較無害，含量較高就是較有危害，且根據研究，菸品中含有其他有害身體的物質多達數千種，假如同原告解釋，無非是陷菸害防制法於不義，變相鼓勵消費者使用尼古丁、焦油含量低的菸品，而與該法「為防制菸害，維護國民健康」之本意相違。檢視最高行政法院109年度判字第495號判決引用菸害防制法立法理由與司法院釋字第577號解釋理由，在在說明菸品容器上正確標示焦油、尼古丁含量之必要性、適合性與衡平性，亦未違反法律明確性原則。菸品在其尼古丁焦油含量不超過最高含量之情況下，標示方式只要不符合菸品標示辦法，即違反菸害防制法第7條，則應以同法第24條處分（在焦油尼古丁低於最高含量下，無論檢測值為何，標示值需介於允許誤差範圍之間，違反即應處相同之裁罰），意即應以該判決論述（一）中引用之立法理由－該法中央主管機關改制前行政院衛生署副署長針對標示不實者之處罰說明：「將其視為未標示，予以同等之處罰。」（見立法院公報第83卷第41期第128頁）。然該判決在其論述（五）前段雖揭示標示如不在允許之誤差範圍內，即屬標示不實，形同未標示，則應依菸害防制法第7條相繩，卻無端生出「以多標示少，易使吸用菸品者誤認上述有害物質含量低」及「以少標示多，只會使消費者提高警覺」之論述，進而有「以多標示少」適用菸害防制法規定，「以少標示多」不適用該法之見解，如此前後矛盾，扭曲菸害防制法第7條立法真意。況該判決提到菸酒管理法第31條與第33條，同樣也要求菸酒標示應有中文，而菸品依菸害防制法規定，除非未規定者，再依該法或其他法令處辦。菸害防制法第7條第2項授權中央主管機關針對該條第1項含量、檢測方式、含量標示方式及其他應遵行事項訂定辦法（菸品標示辦法），以補立法之不足，亦即違反該辦法以違反同法第7條第1項規定相繩，並以同法第24條規定處罰。倘原告認為其「並未將違反同法第7條第2項規定之菸品納入處罰之

01 範圍中」論述正確，則其引用最高行政法院109年度判字
02 第495號判決，自有矛盾之處。檢視該判決未否認該辦法
03 之合法性，多所引用該辦法內容，只是後來導論出標示
04 「以少報多」與「以多報少」之荒謬論調，但若依原告所
05 述，則應反對該判決，原告又引用該判決指謫被告，立場
06 反覆不一，自相矛盾。

07 2、行政機關對於證據之取得及事實之釐清，應本於職權調查
08 主義，由其裁量決定之，此觀行政程序法第36條至第43條
09 規定甚明。惟行政機關之舉證責任程度為何？當處分之相
10 對人積極主張其他事實或主張有阻卻構成要件該當、阻卻
11 違法、阻卻責任或欠缺期待可能時，處分相對人有無舉證
12 責任？實務上並非不常見，尤以處分相對人主張其非違規
13 之行為人，而係另有其人，通常卻難以證明是否真有該名
14 人士存在，對此種類似刑事訴訟常見之幽靈抗辯，究由何
15 人負擔舉證責任？係應由行政機關證明該不知名人士不存
16 在，或是由處分相對人證明該不知名人士存在？困擾行政
17 實務上之運作。又行政程序及行政訴訟皆採職權調查主
18 義，原則上並不承認主觀舉證責任，即對於處分相對人所
19 主張之事實雖有疑義，而處分相對人亦未能舉證證明時，
20 行政機關或法院仍可本於職權調查證據，以釐清事實。至
21 於待證事實無法釐清時，其不利益由誰承擔，除法律有明
22 文規定外，通說採規範說，原則上由對其發生有利法律效
23 果之人負擔。原告主張系爭菸品並非其所進口，屬有利於
24 原告事實之主張，應由其負舉證責任；詎原告否認被告提
25 出之檢測報告中菸品真實性，主張該受測菸品應非原告所
26 進口菸品，被告自應就受測菸品之真實性加以舉證。參諸
27 行政訴訟法第136條準用民事訴訟法第277條規定，原告所
28 陳自無所據。

29 3、原告質疑系爭菸品之來源與檢驗方式，惟訴願決定已將菸
30 品之來龍去脈與檢驗方式說明清楚。原告質疑高市財政局
31 非菸品主管機關，無辨識菸品真偽之能力的觀點，有所違

01 誤。蓋菸酒管理法之主管機關，高雄市即為該局所負責執
02 行，例如菸酒查緝等，對於菸品辨識真偽之能力，自有其
03 專業。況被告在本案發生之前，根本不知「勝鑫商行」為
04 原告之菸品經銷商之一，乃是保三總隊由檢舉人處得知系
05 爭菸品購自該商行，而被告在原告之訴願書得知「勝鑫商
06 行」為其經銷商，進而審認菸品來源可靠性，難道原告質
07 疑其經銷商之菸品來源？又系爭菸品之售價非市面之高單
08 價菸品，且菸盒製版印刷、菸支製作包裝等成本費用，原
09 告應知之甚詳，若非大量製作，無法攤平其成本，檢舉者
10 豈會為仿冒2條系爭菸品，大費周章？另外原告質疑檢驗
11 之正確性，並引用調查研究年報，惟系爭菸品檢驗過程完
12 全遵照菸品標示辦法第8條之檢驗方式辦理。檢視原告自
13 行提出的檢測報告，其所委託檢測之實驗室，樣菸使用數
14 量為400支，即為2條菸品之數量，而第2頁顯示焦油檢測
15 重複之次數只有3次。原告宣稱檢驗結果合乎標準，卻與
16 引用之調查研究年報取樣與檢驗步驟差異甚大，自相矛
17 盾；況其委託之實驗室檢驗方式是否遵照上述辦法第8條
18 規定執行，原告無法提出相關證明，卻指責符合國家標準
19 之實驗室有問題，難以令人苟同。系爭菸品有效期間至10
20 9年11月且於國內銷售，自應以我國環境之客觀條件，並
21 依我國訂定之檢驗標準，標示其焦油及尼古丁含量。況經
22 濟部公告之菸品檢驗法，其菸品檢測值設定信賴間隔為正
23 負20%之間（焦油含量檢測值若大於5毫克，則標示值需介
24 於檢測值正負20%之間），已考量各種客觀條件之差異性
25 及產品本身之變異，且行之有年，系爭菸品標示有效期間
26 內之焦油含量若不在信賴間隔內，即無從諉為客觀條件之
27 變化。原告既為菸品輸入業者，自應對其輸入之菸品品質
28 有所控管，並確保同批輸入之菸品隨時檢驗結果均應符合
29 規定；可見原告輸入之系爭菸品品質良莠不齊，而容器上
30 焦油含量標示值，逾允許誤差範圍，自不能認其已履行法
31 定標示義務。

01 4、原告違反菸害防制法規定事證明確，經被告審酌違規動機
02 及整體情節，業就有利及不利事項加以注意，已兼顧手段
03 與行政目的間之衡平，本案裁處符合比例原則，並無違法
04 或不當之處，其希冀免除違法責任，實無可採。

05 （二）聲明：原告之訴駁回。

06 四、爭點：被告以系爭菸品容器之焦油標示含量逾檢測允許誤差
07 範圍，認原告違反菸害防制法第7條第1項規定，而依同法第
08 24條第1項裁罰100萬元，有無違誤？

09 五、本院之判斷：

10 （一）如爭訟概要欄所示之事實，業經兩造陳述在卷，復有保三
11 總隊第二大隊109年4月29日保三貳警偵字第1090002679號
12 函（見原處分卷第8頁）、臺酒豐原廠109年3月20日臺菸
13 酒豐菸技字第1090001000號函暨測試報告、菸品照片（見
14 原處分卷第27頁至第31頁）、高市財政局109年3月25日函
15 （見原處分卷第26頁）、原告行政陳述意見書（見原處分
16 卷第11頁至第15頁）、被告109年3月31日函（見原處分卷
17 第24頁）、原處分（見本院卷第37頁至第41頁）及訴願決
18 定（見本院卷第43頁至第52頁）附卷足稽，堪予認定。

19 （二）應適用之法令：

20 1、菸害防制法：

21 （1）第1條：「為防制菸害，維護國民健康，特制定本法；
22 本法未規定者，適用其他法令之規定。」

23 （2）第7條：「（第1項）菸品所含之尼古丁及焦油，應以中
24 文標示於菸品容器上。但專供外銷者不在此限。（第2
25 項）前項尼古丁及焦油不得超過最高含量；其最高含量
26 與其檢測方法、含量標示方式及其他應遵行事項之辦
27 法，由中央主管機關定之。」

28 （3）第24條第1項：「製造或輸入違反……第7條第1項規定
29 之菸品者，處新臺幣100萬元以上500萬元以下罰鍰，並
30 令限期回收；屆期未回收者，按次連續處罰，違規之菸
31 品沒入並銷毀之。」

01 2、菸酒管理法：

02 (1) 第1條：「為健全菸酒管理，特制定本法。」

03 (2) 第31條第1項第5款、第2項及第3項：「(第1項)菸經
04 包裝出售者，製造業者或進口業者應於直接接觸菸之容
05 器上標示下列事項：……五、尼古丁及焦油含量。……
06 (第2項)菸品容器及其外包裝之標示，不得有不實或
07 使人誤信之情事。(第3項)前2項標示規定，菸害防制
08 法有規定者，依其規定辦理及處罰。」

09 (3) 第33條第1項本文：「第31條第1項及前條第1項規定菸
10 酒應標示之事項，應有中文標示。」

11 (4) 第50條第1項：「菸酒製造業者或進口業者違反第31條
12 第1項、第2項……第33條之標示規定者，除第1次查獲
13 情形未涉及標示不實或使人誤信者，得先限期改正外，
14 處新臺幣3萬元以上50萬元以下罰鍰，並通知其限期回
15 收改正，改正前不得繼續販售；屆期不遵行者，按次處
16 罰，並沒入違規之菸酒。」

17 3、菸品標示辦法：

18 (1) 第1條：「本辦法依菸害防制法第6條第3項及第7條第2
19 項規定訂定之。」

20 (2) 第8條：「菸品尼古丁焦油含量之抽樣檢測，依經濟部
21 標準檢驗局所定方法為之。」

22 (3) 第10條：「(第1項)菸品製造及輸入業者，應於菸品
23 容器上標示每支紙菸之尼古丁及焦油含量。但無法依第
24 8條規定檢測尼古丁、焦油含量之紙菸以外之菸品，應
25 標示『本菸品燃燒後含尼古丁及焦油』。(第2項)前
26 項含量標示以毫克為單位。尼古丁含量，標示至小數點
27 後第1位；焦油含量，標示至個位數；且其數據不得逾
28 第8條檢測方法所允許之誤差範圍。(第3項)前項標示
29 之末位數，均以其次1位依四捨五入法為之。」

30 (三) 原處分以系爭菸品容器之焦油標示含量逾檢測之允許誤差
31 範圍，認原告違反菸害防制法第7條第1項規定而依同法第

24條第1項裁罰100萬元，並非適法：

- 1、觀諸86年3月間制定菸害防制法第7條（制定當時條次為第8條，96年7月11日修正條次變更為現行第7條）之立法理由為：「一、尼古丁及焦油為菸品中兩種最重要之有害物質，為免該物質對國民健康造成危害，故參照美國、加拿大、新加坡等國家規定，訂定第1項。並照黃委員天福等所提條文，應以中文標示於菸品容器上。二、尼古丁及焦油對人體危害且呈劑量反應，為減低其對消費者之危害，爰定第2項。」參以96年菸害防制法修正草案總說明為：「我國於86年3月制定菸害防制法（以下簡稱本法），同年9月19日正式施行，對菸品之……健康警語及尼古丁焦油含量之標示……均予明文規範；中央主管機關行政院衛生署依本法授權訂定……並公告菸品容器上應標示之健康警語及其標示方式、菸品尼古丁及焦油之最高含量及其檢測方法等規定，且督責各地方主管機關積極進行各項輔導取締工作，使我國之菸害防制工作逐步邁入軌道。……其後，為有效控制菸害造成之全球性健康、社會、經濟及環境問題，世界衛生組織於92年5月世界衛生大會通過全球第一個公共衛生公約『菸草控制框架公約』（WHO The Framework Convention on Tobacco Control，簡稱FCTC），揭示締約國應透過立法、行政及國際合作之方式遏止菸害，包括……規範菸品包裝及標示……等措施。基於健康權之追求不分種族、政治與國界之前提及全球化趨勢，為逐步落實前揭國際公約，行政院再針對目前管制措施尚未符合公約標準之部分，予以增修，爰擬具『菸害防制法』修正草案，計8章，37條，其修正要點如次：……
 3. 強化菸品、品牌名稱及菸品容器之管理，並規定菸品成分、添加物與排放物相關資料之申報及公開，並授權中央主管機關訂定相關辦法。（修正條文第6條至第8條）……
 7. 考量實務可行性，並區分各種違犯情節，酌修裁罰之類

型及罰鍰額度（修正條文第23條至第34條）」（立法院公報第95卷第2期院會紀錄參照）。

2、司法院釋字第577號解釋理由書亦闡釋：「國家為增進國民健康，應普遍推行衛生保健事業，重視醫療保健等社會福利工作，憲法第157條及憲法增修條文第10條第8項規定足資參照……菸害防制法第8條第1項（即現行第7條）……第21條規定（即現行第24條）……乃國家課予菸品業者於其商品標示中提供重要客觀事實資訊之義務……此項標示義務，有助於消費者對菸品正確了解。且告知菸品中特定成分含量之多寡，亦能使消費者意識並警覺吸菸行為可能造成之危害，促其審慎判斷，作為是否購買之參考，明顯有助於維護國民健康目的之達成……衡諸提供消費者必要商品資訊與維護國民健康之重大公共利益，課予菸品業者標示義務……另鑑於菸品成癮性對人體健康之危害程度，為督促菸品業者嚴格遵守此項標示義務，同法第21條乃規定，對違反者得不經限期改正而直接處以相當金額之罰鍰……其目的係為維護國民健康及提供消費者必要商業資訊等重大之公共利益……縱屬對菸品業者財產權有所限制，但該項標示因攸關國民健康，並可提供商品內容之必要訊息，符合從事商業之誠實信用原則與透明性原則，乃菸品財產權所具有之社會義務……。」足見菸害防制法第7條第1項課予菸品業者在菸品容器上應依法定方式為一定標示，同法第24條第1項對違反該標示義務者處以罰鍰，乃鑑於菸品中所含有害物質尼古丁及焦油對人體造成健康及生命之危害，係與其成分含量成正比，為使該等有害物質對國民健康所造成之危害程度，可透過菸品容器上關於該等有害物質含量之中文標示，使之一目瞭然、有效警示，促使消費者審慎判斷，作為是否購買之參考，故強制規定菸品業者於菸品容器上須揭露菸品中尼古丁、焦油含量之訊息，提供消費者該等必要之商品資訊，得據以作成個人決定，達成「防制菸害，維護國民健康」之規範目的

（菸害防制法第1條規定參照）。是菸害防制法課予菸品業者「如實標示」菸品所含尼古丁、焦油含量之義務及責任，係為避免消費者於特定菸品標示尼古丁或焦油含量低於實際劑量，因該不實標示導致誤判對個人健康之影響，進而損及國民健康之重大公益。

3、對照菸酒管理法則基於「健全菸酒管理」之行政管制目的，該法第31條第1項第5款、第33條第1項規定，亦課予菸品進口業者對菸品所含尼古丁、焦油含量以中文標示之義務，同法第31條第2項則規定菸品容器及其外包裝之標示，不得有不實或使人誤信之情事，若有違反者，應依同法第50條第1項予以裁處。且關於菸酒管理法第31條第1項、第2項之標示規定，依同條第3項規定，菸害防制法有規定者，亦依其規定辦理及處罰。由此可知，菸害防制法及菸酒管理法均課以菸品業者於菸品容器上，如實標示菸品所含尼古丁及焦油含量之義務，且菸酒管理法關於菸品所含尼古丁及焦油含量之相關標示方法及標準，均準用菸害防制法相關規定辦理。而衛生福利部國民健康署（下稱國健署）105年2月3日國健教字第1059900474號函（下稱國健署105年2月3日函）釋示：「主旨：所詢菸品製造或輸入業者違反『菸品尼古丁焦油含量檢測及容器標示辦法』第10條規定之處罰疑義乙案，復請查照。說明：……三、所詢菸品容器之尼古丁、焦油含量標示逾誤差範圍之處罰規定，……本法（即菸害防制法）第7條第1項課予菸品業者於菸品容器標示之義務，菸品業者即應依規定之內容據實標示，若有標示內容錯誤、脫漏或不實等情事，其效果形同未標示。違者，依本法第24條規定，……。四、至菸品容器之尼古丁、焦油含量之標示值之誤差範圍。……前開辦法第10條第2項所稱『第8條檢測方法所允許之誤差範圍』，係參照衛福部前身行政院衛生署90年3月8日衛署保字第0900011281號公告之『捲菸檢驗法-抽樣』規定，……尼古丁的誤差應介於 $\pm 1\text{mg}$ 。是以，菸品容器之尼

01 古丁、焦油含量之標示值，需符合於下列檢測值之允許標
02 準：……（二）尼古丁含量檢測值若小於0.5毫克，則標
03 示值需介於檢測值正負0.1毫克之間；若檢測值達0.5毫克
04 以上，則標示值需介於檢測值正負20%之間」（見原處分
05 卷第40頁至第42頁）。上述改制前行政院衛生署90年3月8
06 日所為之公告，係其基於菸害防制法第7條第2項之授權，
07 就關於執行菸害防制法第7條第1項菸品容器上菸品所含尼
08 古丁及焦油含量之中文標示方式及檢測方式，予以補充規
09 範；國健署105年2月3日函釋亦為中央主管機關就菸害防
10 制法第7條第1項、菸品標示辦法第10條第2項規定所為之
11 解釋性行政規則，核與上述菸害防制法之立法目的及規範
12 意旨相符，亦無增加法令所無之限制，自得予以適用。

- 13 4、菸害防制法及菸酒管理法雖均課予菸品業者正確如實標示
14 菸品尼古丁及焦油含量之行政法上義務，且標示方式及標
15 準同一，然菸害防制法第1條揭示其所欲保護之公益為國
16 民健康之維護，其為立法者落實中華民國憲法第157條及
17 憲法增修條文第10條第8項基本國策之具體表現，相較於
18 菸酒管理法所欲達成之一般行政管制目的，兩者管制之目
19 的並不相同。另由菸害防制法第24條第1項、菸酒管理法
20 第50條第1項分別訂定「100萬元以上500萬元以下罰鍰」
21 「3萬元以上50萬元以下」之不同法定罰鍰額度範圍，以
22 及菸酒管理法第31條第3項所規定該法與菸害防制法之標
23 示及處罰等適用順序，在菸害防制法有規定者應依其規
24 定，亦足見菸害防制法因其所維護法益而有加重裁罰及優
25 先適用之正當性。準此，菸品業者菸品標示不實之行為，
26 若有牴觸菸害防制法之立法目的而危害該法所欲保護之法
27 益時，始應優先適用菸害防制法裁罰。菸害防制法第7條
28 第1項課予業者負有尼古丁及焦油含量如實標示之義務，
29 既係基於尼古丁、焦油含量對人體健康之傷害，與其成分
30 含量多寡成正比，且吸用菸品者多數會反覆施用，具有成
31 癮性，故菸品尼古丁、焦油含量以多標示少之標示不實，

易使吸用菸品者誤認上述有害物質含量較低，低估長期施用對健康產生之負面影響，是認此種標示不實之情形，無法使消費者正確認知該等物質對其健康危害程度，有害國民健康之維護，等同未標示，自應有菸害防制法第24條規定之適用。反之，於尼古丁、焦油含量以少標示多之情形，固亦構成標示不實，然此尼古丁、焦油含量標示較實際為高之不實，將使消費者提高警覺，且該不實標示未導致吸用菸品者低估、誤判對個人健康之影響，並未侵害菸害防制法所欲保護「維護國民健康」之法益，依前揭說明，自無庸適用該法第24條予以非難。此種非屬菸害防制法所規範之標示不實情形，則應依菸酒管理法第31條第1項第5款、第50條第1項處理。至被告抗辯：立法要求菸商於菸盒上標示尼古丁、焦油含量，係為使消費者了解使用之菸品特定成份含量，而不是提醒消費者某種成份含量較低就對人體較無害，含量較高就是較有危害；菸品在其尼古丁焦油含量不超過最高含量之情況下，標示方式只要不符合菸品標示辦法，即違反菸害防制法第7條，則應以同法第24條處分云云，並未慮及不同類型標示不實之行為與前述菸害防制法及菸酒管理法所規定標示義務之規範目的與適用關係，並不可採。

- 5、查原告輸入系爭菸品，經民眾於109年3月初在其經銷商「勝鑫商行」購買後向保三總隊第二大隊檢舉，經移送高市財政局處理後，送請臺酒豐原廠檢驗結果，系爭菸品之焦油檢測值為每支6.58毫克等情，有保三總隊第二大隊109年4月29日保三貳警偵字第1090002679號函（見原處分卷第8頁）及臺酒豐原廠109年3月20日臺菸酒豐菸技字第1090001000號函暨109年3月19日測試報告、菸品照片（見原處分卷第27頁至第31頁）附卷可稽。而由前揭焦油檢測值與系爭菸品容器上標示焦油含量為每支9毫克以觀，以檢測值6.58毫克計算，依前揭菸品標示辦法第10條規定，其正負20%之允許誤差範圍為5.264毫克至7.896毫克，其應

01 標示至個位數，標示之末位數，以其次一位依4捨5入法為
02 之，則其標示範圍應為5毫克至8毫克，足見系爭菸品容器
03 上焦油含量標示值，就前揭檢驗結果計算，已逾允許之誤
04 差範圍而有以少標示多之標示不實情形。依前揭規定及說
05 明，原告就系爭菸品之焦油含量標示較實際為高之情形，
06 雖有菸品焦油含量標示不實之情形，然因未導致吸用菸品
07 者低估、誤判對個人健康之影響，而未牴觸菸害防制法所
08 欲維護國民健康之規範目的，並非菸害防制法第7條第1項
09 之規範範疇，自不應以菸害防制法第24條第1項規定裁
10 罰，而應依菸酒管理法第31條第1項第5款、第50條第1項
11 處理。被告認定原告違反菸害防制法第7條第1項規定，而
12 依同法第24條第1項規定，以原處分裁處原告罰鍰100萬
13 元，於法即有未合。從而，原告主張原處分適用法令有
14 誤，即非無據。

15 6、此外，倘被告欲就系爭菸品另依菸酒管理法相關規定查
16 處，則就原告於本案所爭執被告據以作成原處分之檢驗結
17 果，其菸品採樣來源、樣品數量、檢驗方式及不同檢驗單
18 位檢出數據之歧異等節，仍屬被告作成行政處分前所應依
19 職權查明之事項，並應將相關據以認定事實之證據資料備
20 齊附卷，以昭公信，併此指明。

21 （四）綜上所述，被告認定原告違反菸害防制法第7條第1項規
22 定，而依同法第24條第1項規定以原處分裁處原告罰鍰100
23 萬元部分，具有前揭適用法令違誤；訴願決定未予糾正，
24 亦有未洽。從而，原告訴請撤銷訴願決定及原處分關於裁
25 處罰鍰部分，為有理由，應予准許。

26 六、本件事證已臻明確，兩造其餘主張，對本件判決結果不生影
27 響，爰無逐一論述之必要，附此敘明。

28 七、結論：原告之訴有理由。

29 中 華 民 國 110 年 12 月 28 日

30 高雄高等行政法院第二庭

31 審判長法官 李 協 明

法官 林 韋 岑

法官 曾 宏 揚

以上正本係照原本作成。

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

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

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

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
（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。

01

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。

02

中 華 民 國 110 年 12 月 28 日

03

書記官 林 幸 怡