高雄高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭
114年度地訴字第105號
115年7月21日辯論終結

原　　告　台灣臉書有限公司
000000000000000000
代　表　人　梁幼莓、Damian Yeo Guan Yao
000000000000000000
訴訟代理人　劉允正律師
　　李孟穎律師
被　　告　澎湖縣政府
000000000000000000
代　表　人　陳光復
訴訟代理人　杜家駒律師
　　謝閔華律師

上列當事人間菸害防制法事件，原告不服衛生福利部中華民國114年5月28日衛部法字第1143100008號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　　文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：緣衛生福利部(下稱衛福部)國民健康署於民國113年7月15日至8月12日執行網路監測，在「Threads」(包含於「Instagram」<下稱IG>服務內)網路平台查獲賣場名稱「flash_vapor」、「電子菸(菸為圖示)各式菸(圖案)主機(為「雞」圖示)拋棄式主機糖果」、「許芷儒」@sp2.s」等、「Yuki(圖案)Sp2s(圖案)批發零售」、「台灣電子煙油廚師佳釀瀨ccc1332」、「SP2s悅刻五代電子煙」、「陳瑋」、「TES魔眼」等多個帳號刊登販賣類菸品或其組合元件(電子煙主機及煙彈)之內容（共28筆，下合稱系爭貼文，

詳見本院卷第51至54頁），並移由被告所屬衛生局辦理。被告審認原告為「Threads」之實際經營者，接受使用者刊載類菸品或組合元件，違反菸害防制法第15條第1項第2款之規定，依同法第30條第1項第1款規定，以113年12月27日府授衛企字第1133305805號裁處書(下稱原處分)裁罰原告新臺幣(下同)40萬元罰鍰，並令原告於原處分送達後10日內刪除所有相關違規廣告訊息。原告不服，提起訴願，經衛福部以114年5月28日衛部法字第1143100008號訴願決定(下稱訴願決定)駁回。原告猶不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)依IG(包含「Threads」)使用者條款或網域名稱WHOIS查詢系統名稱查詢結果，可知「Threads」服務係由Meta Platforms, Inc.（下稱Meta公司）提供。且自數位發展部公告或行政院資料顯示，原告非Meta公司之分公司或在台之代表人，政府亦係與Meta公司而非原告，進行網站違法內容移除合作。再者自衛福部之法規預告修正草案中修正理由，也可看出衛福部亦已明知許多網路平台係由外國主體而非其在臺關係主體所營運，始修法欲規範此種情況。又自經濟部商業發展署之登記資料顯示，原告登記所營事業範圍並未包括「網路服務」或「數據處理服務」，即未管理或經營社群媒體平台，被告僅因原告登記為一般廣告服務業即認為原告為「Threads」經營者，有所違誤。

(二)數則民事法院判決意旨均肯認原告並未擁有、經營或參與「Threads」等網路平台服務之提供或管理，且對於「Threads」上涉嫌違法之內容不具製作、接受、傳播、刊載或移除之能力。臺北市政府在類似案件之訴願程序也認為機關係誤認原告為平台經營者，而作成撤銷裁罰處分之決定。且衛福部所發布之「執行菸害防制法監測網際網路案件應注意事項」(下稱系爭注意事項)明確闡釋地方主管機關應履行其調查義務，查明平台業者是否已善盡管理者注意義務之前提問題，且僅因網路言論中出現與菸品相關之內容，平

台業者並不當然構成違反菸害防制法，亦不足以據以裁處行政罰。被告與訴願機關未依行政程序法第9條、第36條規定，職權調查並審酌一切對原告有利或不利之證據即認定原告違規，自有違誤。

(三)原告並非廣告業或傳播媒體業者，被告也無證據認定原告係代表Meta公司促成廣告活動，僅依原告登記所營事業範圍包含一般廣告服務業，但此登記僅是在登記時將潛在營業領域包括在內，而不能代表實際之經營活動。且數位發展部、行政院兒童及少年福利與權益推動小組等其他政府機關均認為原告並未擁有或經營、刊載「Threads」廣告之服務，原告自103年12月以來是從事業務推廣活動，提供銷售及行銷之支援服務，登記營業項目並未包含網路服務或數據處理服務，此才是真正被告所陳得以移除廣告或貼文之營業活動項目，但被告均未證明原告有經營此類業務存在。

(四)至被告以原告為Meta公司子公司「美商Facebook Global Holding II,LCC」(下稱美商臉書公司)百分百出資設立，即認原告有實際擁有、管理、控制或管理「Threads」之能力，此部分顯有違誤。原告是獨立於美國臉書公司、Meta公司成立之法人，從屬公司不是控制公司的內部單位，原告因股權架構而與Meta公司有關之事實，不能作為認定原告是該公司在臺業務推廣單位及對於「Threads」服務有促成廣告與傳播活動之依據。原告股東美國臉書公司甚至不是Meta公司向美國證券交易委員會113年12月31日附錄中所揭示之子公司名單，即不盡調查義務，且違背菸害防制法第30條第1項第1款之被處罰主體為實際製作、接受、傳播或刊載違背該法之廣告之文義，擴張認定即使原告並非實際接受廣告刊載之主體，即負有監督、管理及即時移除系爭貼文之法定義務，如未及時審查及移除系爭內容而違反該義務即得按菸害防制法之第30條第1項第1款規定處罰，違反處罰法定主義與憲法第23條法律保留原則。況且，原告對於系爭貼文之阻斷與處置，根本無期待可能性，蓋因原告並未擁有、經營、控

制或主辦任何平台或網站，是原告不可能在IG服務(含「Threads」)直接傳播或刊載、接受傳播或刊載或拒絕傳播或刊載任何與類菸品或其組合元件相關之廣告，也不能移除系爭貼文，被告於無期待可能性下要求原告負擔菸害防制法之第30條第1項第1款所定義務，顯有違誤。

(五)依照數位發展部113年9月16日數授產經字第1134000735號公告，Meta公司就臉書服務和「Threads」服務指定在臺灣的當地法律代表並非原告，進一步證明原告對於「Threads」服務之經營並未有任何參與。被告援引之歐盟《數位服務法》(Digital Services Act)係外國法規，在我國並無法律拘束力。縱認數位服務法可作為比較法上之參考，然於菸害防制法下，並未如同詐欺犯罪危害防制條例中明文課予Meta公司等境外平臺業者在我國指定法律代表之義務。是以，被告亦不得以外國法規之明文規定為據，片面創設菸害防制法所無之義務。

(六)聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

三、被告答辯意旨及聲明：

(一)依據原告之經濟部商工登記公示、股權架構或公司經營結構等資料(為美國臉書公司100%投資公司、原告董事為美國臉書公司指派；且Meta公司108年度提供與美國證券交易委員會已經明確列載美國臉書公司為全資子公司)，且登記所營事業包含管理顧問、一般廣告服務、市場研究及民意調查，原告顯為Meta公司於台灣地區之業務推廣單位、在臺組織節點，且實際上促成「Threads」在台灣之廣告與傳播活動。而依臺灣臺北地方法院106年度簡字第150號、最高行政法院107年度判字第199號判決意旨，若外國有實際管理能力之公司，於臺灣所成立之獨資子公司（關聯企業），其臺灣關聯企業之目的在於輔助於外國有實際管理能力之公司進行臺灣地區之業務，此時即不能以該於臺灣之關聯企業無法管理該違法行為而免責。是以，本件即便認定相關違法網頁之實際管理人為外國公司Meta，然由於原告亦自承其行為之作用在

於輔助Meta之業務，彼此在管理指揮、利益實現及業務目的上密不可分，且原告提出之「業務經營劃分說明」內容高度依賴集團內務資訊、非外部人所可任意製作，可見Meta公司對原告有實質控制力，本案原告應提出與Meta之權限配置、作業流程、系統權限及協作機制等事證供被告調查、以資反證，否則無法確認原告主張為真實。又如「Threads」有違法內容，縱使「Threads」(「instragram.com」網站資料)為Meta公司所有，亦不得以無管理能力或並未直接對臺灣客戶收費、平台控制權在母公司等理由主張就菸害防制法第30條第1項第1款免責。

(二)依實務判決及及法條文義觀察，所謂廣告業或傳播媒體業者，並不限於主動積極接受委託或有償接受委託者為限，而是以是否提供使用者以平台或空間刊登資訊，利用數位、電子平台空間無遠弗屆、相互串聯之特性使上傳之內容得以更廣泛接觸不特定多數人，產生直接或間接促銷效果為斷。本案原告商工登記公示所營事業資料登記有一般廣告服務業，且從事網路平台之經營，提供使用者交易產品訊息傳遞之媒介，自應屬菸害防制法第30條第1項所稱之傳播媒體業者。

(三)系爭貼文頁面名稱包含類菸品或其組合元件相關圖像、字眼以及使用類菸品之影像，自屬刊登販售類菸品或其組合元件，而原告接受其使用者刊登類菸品或其組合元件之廣告，即為廣告業或傳播媒體業者違法接受刊載類菸品或其組合元件之廣告。網路平台業者身為提供商品資訊刊登與媒合交易平台，應負有相當事前審查、管理、過濾、監控並移除違法資訊之義務。此種更積極、主動、高度的注意及監管義務也開始被行政法院判決見解所肯認。又行政罰法第14條第1項之「故意共同實施」僅須該二以上行為人之行為均係出於故意，且共同完成違反行政法上義務行為之構成要件，即屬當之，且其故意包含直接故意與間接故意。而原告之母公司(外國公司)既然無「Threads」廣告之自主管理機制，且未就系爭貼文下架或屏蔽，對於系爭貼文等違法廣告之刊載傳

播，至少具有未必故意，原告為推廣協助外國公司臺灣地區之業務，存在對接關係及支援機制，並非孤立的第三人，對於必須配合主管機關之行政，協助外國公司於臺灣地區之違法事實予以處理(受理來函、內部轉達、通報升級、提供可運作之窗口、追蹤回覆處理進度)均非不可能達成，且Meta公司在詐欺犯罪危害防制條例與原告同指定本案訴訟代理人作為法定代理人及聯繫方式，可以佐證原告所陳與Meta公司溝通需繞外部途徑為之必非屬實。是可認原告全不就上開義務加以作為，就本案違規行為同具有未必故意，本可分別裁罰。況且，金融管理委員會就112年3月9日之新聞稿「為溯源……邀集……台灣臉書有限公司(Meta)……會中獲致以下結論……相關部會均與……Meta成立聯繫窗口」，可見原告就「Threads」有管領能力。

(六)參酌歐盟數位服務法第9條、第10條、第11條及第13條之規定，已要求中介服務提供者設置主管機關等之「單一聯絡點」，以電子方式使命令及溝通得以直接、迅速送達，甚至對未在歐盟設立而仍向歐盟提供服務之業者另課以指定「在地法律代表」之義務，並明定法律代表須受命令送達、配合執行與監理協作，且得就不遵循義務負相應責任。意即跨境平台監理之制度邏輯在於：對於非法資訊之阻斷與移除，不能坐待涉外送達與境外聯繫而徒增遲延；平台既在內國設置可即時對接之在地節點（或法律代表），即不應容許其以無管領能力找境外母公司概括卸除最低限度之法遵協作與資訊說明義務。是以，本件原告不得以其對「Threads」無管領能力，而規避應負最低限度法遵協力要求。

(七)聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

(一)應適用之法令：

1.菸害防制法：

①第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為衛福部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」。

②第3條第1項第2款規定：「本法用詞，定義如下：……二、類菸品：指以菸品原料以外之物料，或以改變菸品原料物理性態之物料製成，得使人模仿菸品使用之尼古丁或非尼古丁之電子或非電子傳送組合物及其他相類產品。」。

③第15條第1項第2款規定：「任何人不得製造、輸入、販賣、供應、展示或廣告下列物品：……二、類菸品或其組合元件。」。

④第30條第1項第1款規定：「廣告業或傳播媒體業者，有下列情形之一者，處新臺幣40萬元以上2百萬元以下罰鍰，並令其限期改善；屆期未改善者，按次處罰：一、違反第15條第1項第2款規定，製作廣告、接受傳播或刊載類菸品或其組合元件。」。

2.行政程序法：

①第9條：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」。

②第36條：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」。

(二)經查，如爭訟概要欄所載系爭帳號在IG服務內之「Threads」有系爭貼文，嗣經衛福部國民健康署移送被告所屬衛生局處理，經原告陳述意見後，被告仍裁處如原處分，並經訴願決定駁回等情，兩造並未爭執，且有原處分(本院卷第48至50頁)、網路監測違反菸害防制法案件清單、監測資料及貼文內容截圖(本院卷第51至54頁、答辯證據卷第5至114頁)、訴願決定(本院卷第81至92頁)、系爭貼文內容資料(答辯證據卷第61至114頁)、衛福部國民健康署113年7月23日國健教字第1130760975號函、113年7月29日國健教字第1130761004號函、113年8月5日國健教字第1130761035號函、113年8月19日國健教字第1130761098號函(答辯證據卷第115至122頁)、澎湖縣政府衛生所113年10月24日澎衛企字第11333047722號函及原告委任代理人所為之陳述意見函文(答辯證據卷第133至140頁)附卷可稽，此部分事實應可認

定。

(三)原告並未與Meta公司共同經營「Threads」，亦未經Meta公司授權得在我國接受「Threads」貼文、傳播或審查或移除系爭貼文等作為或負有法遵協作等通報義務：

1.按「本法所稱公司，謂以營利為目的，依照本法組織、登記、成立之社團法人。」、「法人於法令限制內，有享受權利負擔義務之能力。」公司法第1條第1項、民法第26條第1項本文分別定有明文。原告為美商臉書公司出資在我國經公司法設立登記之有限公司乙節，有經濟部商工登記公示資料查詢服務(本院卷第111、264頁)、原告之章程(本院卷第357頁)在卷可查，故原告依據上開規定具有獨立之法人格，縱使為美商臉書公司出資、指派董事，依據公司法第369條之1至第369條之7規定例外在使從屬公司為不合營業常規或其他不利益之經營，始可能有連帶負責之情事。此與公司法第370條所定外國公司在我國境內設立分公司，需依同法公司法第372條第1項「外國公司在中華民國境內設立分公司者，應專撥其營業所用之資金，並指定代表為在中華民國境內之負責人。」、第380條第1項「外國公司在中華民國境內設立之所有分公司，均經撤銷或廢止登記者，應就其在中華民國境內營業所生之債權債務清算了結，未了之債務，仍由該外國公司清償之。」等規定指定代表為在中華民國境內之負責人，其業務或經營最終同歸屬外國公司負權利義務之結算與清償責任，具有本質上差異，自不容混淆。既然原告為獨立之法人，權利義務及法律責任即獨立於Meta公司、美國臉書公司，則其營運項目、業務範圍，自應視其與外部人間之契約或成立其他法律關係之內容而定之，而非得將外國母公司本身營運內容、權限直接視為原告公司之營運、管理或應負之責任範疇。是以，被告並未從原告之章程對照Meta公司章程(本院卷第361至436頁)或該公司、美國臉書公司實際授與或委託原告所為之業務或營業項目加以分辨、解析原告是否有管領「Threads」權限？其登記營業項目之「一般廣告

業」實質從事之營業項目為何？亦未實際提出確切之證據資料證明Meta公司與美國臉書公司有無經由營運架構、業務分配將「Threads」經營、廣告業務實際層轉授權與原告？授權範圍為何？即逕以原告出資及董事指派狀況、美國臉書為Meta公司子公司、原告登記營業項目等，即指陳原告應具有IG服務(含「Threads」)之營運權限或屬於Meta公司、美國臉書公司在臺設置之節點，即應負起對該二公司之營運溝通責任，尚嫌率斷。

2. 況且，Meta公司已經出具函文稱：原告並未擁有、經營、控制或主辦臉書或IG服務之網站，以及手機及平板電腦之應用程式(以下合稱「Meta服務」)……對於位於臺灣之使用者，Meta服務係由Meta公司負責營運和控制，而Meta本身係依據美國德拉瓦州法律所設立及存續的公司。與位於臺灣使用者訂有契約關係之主體為Meta；原告設立於103年12月，設立目的在於經營業務、推廣活動，例如提供行銷支援、公共關係管理及提供諮詢服務，其業務範圍僅限對於相關Meta主體提供銷售與行銷支援，原告之業務運作範圍並不包含且不涉及提供、管理、擁有、經營、控制或主辦Meta服務；原告亦不擁有或控制任何支持Meta服務營運之基礎設施，也不提供任何廣告服務，亦不曾從臺灣之Meta服務上所發布內容之廣告銷售或任何廣告服務中獲取報酬；原告無權也未實際收取任何與此內容相關之費用或收益等語(本院卷第246-55、246-57、280頁)，顯然在Meta公司之治理及經營上，並未將IG服務(含「Threads」)之管理、經營(含廣告)業務分區(臺灣)授權予原告公司。與原告當庭陳明其等業務來自市場研究或市場調查等支援服務，不涉及廣告，亦未接受來自於IG等Meta公司經營平台廣告之分潤或收取相關費用，並沒有經營IG服務(含「Threads」)等情(本院卷第243頁)及所提供之IG網域登記(本院卷第105至109頁)與原告無關等節相符。而原告已經取得Meta公司上開說明作為其等間治理架構、權限劃分之依據，被告自不得以該結論不合於其答辯內容，即在

不提出任何證據或可供調查之證據方法之情況下，辯稱相關舉證責任均應倒置由被處罰人即原告自行舉證。再者，菸害防制法並無要求網路平台或廣告經營業者如為外國公司，應指定在我國之法律代表等規定(被告所參照之歐盟數位服務法並非我國法律，無在我國法制內拘束原告或Meta公司之法效力)，縱使原告因自身業務或為訴訟法律上攻防，得與Meta公司、美國臉書公司聯繫特定事務、取得回覆，此終究與原告實際上有無該2公司全面在臺代表權；有無因契約或其他與該2公司之法律關係而負有代該2公司接收並轉達有關菸害防制法來自我國行政機關意思(法遵協作)之義務，係屬二事。被告就此部分並未提出任何足以推翻上開Meta公司函文之佐證，且Meta公司就其他法令要求同委任原告本案訴訟代理人與行政機關聯繫，本質上屬不同事件之委任關係，均難以此推認原告已獲Meta公司、美國臉書公司層轉授權或分區治理，而具有我國區域IG服務(含「Threads」)之服務提供或實際經營權限，而應負有接受主管機關資訊、防止違反菸害防制法之廣告經張貼、下架之義務。

3. 依據上所認定之本件裁處之違規事實，系爭貼文係由系爭帳號自行上傳「Threads」並公開發布(答辯證據卷第2至5頁)，並非IG服務(含「Threads」)自己製作行銷、刊載之廣告。另詳究卷附IG之使用者條款、Meta公司相關在114年4月24日之新聞<Meta宣布開始陸續在臺灣與全球逐步推出「Threads」廣告>(本院卷第97至103、181至182頁)之內容包含IG服務是Meta產品的一部分，由Meta公司提供；114年4月間因「Threads」活躍人數超過3.2億，成長快速，Meta即欲在該平台推出廣告；廣告者如欲發布廣告，只需在Meta廣告管理員中勾選選項，即可將現有的Meta廣告行銷活動擴展至「Threads」等，依據上開說明及新聞發布內容，有關「Threads」廣告、營運之連結契約對象、技術支援均為Meta公司，形式上均未由原告公司具名而得認為此屬於原告之業務範圍，此亦與上述Meta公司函文所載內容相符。而IG

服務(含「Threads」)等網路平台，在使用者利用網際網路直接將張貼之數位資訊，傳送至該平台之伺服器後發布，即可由大眾或具有權限之人閱覽，且此類在網路平台廣告貼文模式、後續刪除、下架、檢舉等依照平台提供之功能，均可線上為之，僅有該平台管理者得以支配此類數位資訊，亦即負有管理系爭帳號、審查或下架、移除、限制散布貼文者僅限於對該平台有實質管控權限者。又因此類上傳網路平台之貼文用以廣告之模式，不必然如傳統廣告刊登需在我國境內另利用其他法人或自然人所掌握之媒介發布，因此Meta公司函文所說明原告並非Meta公司在臺設立之IG服務管理人；該平台之基礎設施亦非由原告擁有、控制乙節，即合於社群網路平台服務經營、控制及管理之特性。又網路社群平台既然已非傳統廣告模式需對接境內事業單位之媒介，其管理控制即無必然需要在我國境內設置特定之營業單位作為錨點，是不能以原告為由美國臉書公司出資在臺設立從事與Meta公司行銷、諮詢相關業務，即推斷原告即為Meta公司設立作為我國地域內IG服務(含「Threads」)相關營運事務之管理人或負有不分業務範圍全面就Meta公司事務均有協作義務，或進一步認定原告當然具有「Threads」社群平台、廣告之管理權限或防制違法義務。

4.承上認定，原告僅是協助處理Meta公司其他商務支援或品牌推廣(不涉及實質管理網路平台)，既然無權限在系爭貼文張貼前、後接觸IG服務(含「Threads」)使用者帳號及貼文資訊等數位資料，自無從加以審閱、管理。原告之營業項目雖載有一般廣告服務，則商務推廣之廣告內容，如與系爭貼文整體數位資訊之接觸、管理、運作管理並無實際關連性，則其縱有商業推廣之廣告業務，仍難認屬於菸害防制法第30條第1項第1款所應處罰之製作類菸品或其組合元件廣告、接受此類廣告傳播或刊載此類廣告之廣告業或傳播媒體業者。而被告並不能證明原告有參與、接觸或涉入系爭貼文此一類菸品或其組合元件之廣告製作、接受傳播或刊載之行為，依據

上述說明，已難認原告屬於上開規定之廣告業或傳播媒體業者。又原告既然僅與Meta公司在上列特定範圍內為業務行銷上合作，原告僅就與Meta公司在各個合意之契約或協議框架內對Meta公司負責。被告未能提出證據證明Meta公司與原告業務合作，已經使原告負有建置「Threads」上關於類菸品或其組合元件廣告之風險控管機制，及建立違法資訊、菸害防制法相關事宜通報或轉知菸害防制法主管機關要求等義務。且菸害防制法第30條第1項第1款之文義或解釋上並未將處罰對象擴及「廣告業或傳播媒體業者」本身以外任何對廣告、傳播媒體事業有助益之合作業務機構、單位，自不能以原告與Meta公司有廣泛行銷、諮詢等業務合作關係，即推認原告亦為「Threads」經營者，或因對Meta公司整體營運有助益即需承擔平台營運主體之管控責任。

5. 數位產業主管機關即數位發展部於113年9月16日發布之相關公告，係將Meta公司列為一定規模網路廣告平台業者，並要求該公司應提報法律代表及檢視業務活動、營業或投資行為(本院卷第246-21頁)；該公告固非本件菸害防制法上責任歸屬之直接規範依據，然本件既涉及網路平台服務提供及平台營運主體之識別，其內容仍得作為認定Meta公司所屬「Threads」服務提供及平台營運主體時之參考。又菸害防制法中央主管機關即衛福部於114年3月4日預告之菸害防制法修正草案及其說明，係擬就網際網路平台、網際網路服務提供者，如無營業所，且未設立分公司者，應指定法律代表；該等業者就違法內容限制瀏覽、移除義務、時限等事項另為明文規範(本院卷第145至151頁），參照草案說明、內容可見修法之目的是因有效落實菸害防制及執法實益，彰顯上開制度尚難以由現行法解釋推導而出，而有待以明文制訂法律規範以建構制度之必要。從而，在現行法尚未就境外平台業者、法律代表及違法內容移除義務等事項未明確規範之情形下，本件仍應回歸菸害防制法第30條第1項第1款之構成要件加以審查，被告自應具體證明原告就系爭貼文有製作廣

告、接受傳播或刊載之行為，或對該貼文之存否具有實質管控能力及可歸責之防止義務違反，尚不得僅以其關係企業地位，或其在臺負責廣告業務、行銷推廣或商務支援，即推認其已該當前開規定之處罰要件。

6. 至被告所稱原告有最低限度協作義務，賦予即時阻斷傳播、促成下架之監理手段以確保法規目的不致落空，否則即應與Meta公司屬行政罰法第14條第1項共同違反行政法上義務之情形等情，所憑論述無非是參照菸害防制法第1條「為防制菸害，維護國民健康，特制定本法。」之立法目的、歐盟數位服務法跨境平台監理規範，但後者並非我國現行法規，對原告、本院自無拘束效力；且令跨境平台有股權、人事緊密關連之公司負擔上開協作、監理業務，是對於跨境平台及在臺所設公司(法人)之經營、治理課加義務，是對人民之財產權、營業自由為一定限制，已非執行法令之細節性、技術性事項，自不容行政機關在並無明確法律規範授權之情況下，逕以空泛立法目的解釋推導增加法律所無之營運限制及義務。且菸害防制法就跨境平台指定法律代表及相關限制瀏覽、移除貼文義務，尚待草案建構(詳上段)，即難以現行菸害防制法立法所欲達成之行政目的即課予與Meta公司業務有關之原告負有被告所辯之監理、法遵協作等義務。

7. 被告另引用臺北地方法院106年度簡字第150號、最高行政法院107年度判字第199號判決有關闡述Uber外國公司及在臺子公司之控制管理權限之論述，作為建立原告需對「Threads」平台違法內容共負責任之依據。但詳究上開最高行政法院判決所論述之該外國公司營運型態：「UBER之載運服務，需在臺從事交易取得之多筆勞務，再透過組織內部之監督協調機制，使多種內部服務相互整合，共同完成在國外Uber集團提供之『整體載運服務』……提供載運服務之司機僅與外國公司公司有民事契約關係存在，而將上訴人對司機及車輛間之接觸往來及所提供之常態性服務，排除在契約關係外。此等不合『經濟實質』之安排，基本上試圖造成

『由國外公司直接各別與內國之多數司機締結勞務提供契約，並直接在國外指揮監督，不同之多數內國司機及其車輛，向消費者提供《由國外Uber集團向消費者銷售》之勞務服務』之法律外觀，從而使為我國稅捐高權所不及之國外營業主體，得以實際在內國為勞務銷售行為，卻可免除營業稅之報繳（因為其為我國稅捐高權所不及）。此等法律安排極其不自然，不符常態經濟活動，從營業稅法制之觀點言之，實已構成私法行為之濫用……依本案事實之實證特徵，國外企業要提供『內國載運服務』之勞務銷售，顯然無法透過國內、外不同主體間之網路連結，即可『平滑』運作（意指協作成本低）。畢竟內國載運服務之提供，仍要有『司機駕駛車輛載客』之實質活動，而且提供成本占比為整筆銷售金額之最高比例（高達80%），而且這些實質服務之管理與支援，顯然要內國營業主體為『在地』之控管及協調，方能有效運作。上訴人之全部上訴意旨也始終不脫法律外觀形成，從未從實質上證明，其有能力『在國外單單透過網路連結，即可分別遙控眾多之內國司機車輛與支援服務，使此等支援服務能有效協作，提供完整之載運服務』」，是需有實體勞務契約、客觀在地之載運行為，且勞務契約高度依賴在臺子公司協作，而認有「私法行為之濫用」，且以經濟實質同一判斷何公司應作為真實銷售人而課徵稅捐。然此案例所認定之外國公司在地交易模式，與本案所涉及之「Threads」貼文，不問內容張貼、帳號管理、審核、下架、刪除、瀏覽限制均是透過數位資訊線上網路傳輸、數位資訊處理，已經無需特定本土媒體媒介、勞務之特性，顯然有本質上差異，且依據被告所提證據，並無法認定Meta公司與原告就IG服務(含「Threads」)數位控制管理之分工、基礎設施由Meta公司掌控等，已達於私法行為濫用之程度，故被告引用上開判決論述作為原告應負責IG服務(含「Threads」)上系爭貼文之管理責任，難認有據。

8. 又依照行政罰法第7條第1項規定行政罰責任之成立須具備故

意或過失之主觀歸責要件，故縱使基於菸害防制法防制菸害以維護國民健康等正當目的，要求廣告業者及媒體傳播業者應遵守同法第15條第1項第2款規定，並欲以同法第30條第1項第1款規定處罰之，必然需被處罰人實質接觸、管理類菸品或其組合元件之廣告資訊或提供刊登、傳播媒介為要件。而本案之廣告資訊是在「Threads」之系爭貼文，如欲認原告符合上開裁罰要件，必須先得確認原告確為IG服務(含「Threads」)之管理者，得以實質接觸、掌控系爭貼文、系爭帳號之數位資訊，因此具有審查、移除、限制散布等實質控制能力，並有防止、拒絕上架或下架、限制瀏覽之可能性。倘未能先行證明原告具備實質接觸、掌控上列資訊之能力或權限，並負責營運管理IG服務(含「Threads」)，則系爭貼文此一類菸品或其組合元件、廣告所附載之媒介即均與原告無涉，原告縱使不加以審查、管理，亦難謂有何故意、過失等可歸責事由，即不得逕行推認原告應負行政罰責任。又既然原告自始與Meta公司之分工，均不涉及IG服務(含「Threads」)營運管理及數位資訊接觸，原告自無從知悉系爭貼文由系爭帳號上傳「Threads」之情事，是被告辯稱原告有與Meta公司「故意共同」違反菸害防制法上開規定，而應適用行政罰法第14條規定予以裁處，亦難認有據。

(四)承上，本案雖可認定含有類菸品或其組合元件內容之系爭貼文曾張貼於「Threads」，且其內容客觀上呈現類菸品或其組合元件之販賣、展示或廣告資訊。但因為被告所提證據及論述，不足以證明原告為IG服務(含「Threads」)之提供者或實際經營、得以接觸、掌握管理該社群平台之數位資訊者，是即難謂原告有為系爭貼文製作廣告、接受傳播或刊載之具體行為，或對系爭貼文具有內容審查、下架、移除、限制瀏覽等實質管控權限。被告僅以原告為Meta公司在臺關係企業、營業項目含一般廣告服務，及其具有在臺業務推廣、廣告行銷或商務支援角色等節為據，認定原告應負菸害防制法第30條第1項第1款所定製作廣告、接受傳播或刊載行為之

行政罰責任，並據以作成原處分，於法未合。

五、綜上所述，原處分認事用法有所違誤，訴願決定遞予維持，亦有未合。原告訴請判決如聲明所示，即屬有據，應予准許。

六、本件判決基礎已經明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，一併說明。

七、結論：原告之訴為有理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　25　　日

審判長法　官　李明鴻

法　官　謝琬萍

法　官　李音儀

以上正本與原本無異。

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49條之1第1項）

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3項、第4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.當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計

	師資格。 3.專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1.當事人之配偶、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。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4.當事人為公法人、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。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事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　　115　　年　　8　　月　　26　　日

書記官　吳　天