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129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　屏東縣政府
000000000000000000
代　表　人　周春米
訴訟代理人　湯瑞科律師

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7月7日衛部法字第1140005652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：衛生福利部(下稱衛福部)國民健康署於民國112年10月至113年10月間，查獲「Facebook」(下稱FB)帳號暱稱「原廠糖果批發零售」；「Instagram」(下稱IG，與FB合稱系爭網路平台)帳號或暱稱「yandao_san」、「正品 黛克鹽博士 暴脾氣廚師佳釀」、「tangfeiming12」、「sp2s.lila.lana597 8」(下合稱系爭帳號)刊登販賣類菸品或其組合元件及未經核定通過健康風險評估審查之指定菸品或其必要之組合元件之內容(下合稱系爭貼文本院卷一第71至79頁，此部分業經被告陳明以上數筆業經截圖存證之貼

文作為裁處範圍，本院卷二第7頁)，並移由被告所屬衛生局辦理。被告審認原告為系爭網路平台之實際經營者，竟接受使用者刊載類菸品或組合元件及未經核定通過健康風險評估審查之指定菸品或其必要之組合元件，違反菸害防制法第15條第1項第2款之規定，爰依同法第30條第1項第1款規定，以113年12月23日屏府授衛稽字第1138018626號裁處書(下稱原處分)裁罰原告新臺幣（下同）40萬元罰鍰，並限113年12月31日前完成改善。原告不服，提起訴願，經衛福部於114年7月7日以衛部法字第1140005652號訴願決定(下稱訴願決定)訴願駁回。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張意旨及聲明：

(一)依系爭網路平台使用者條款或網域名稱WHOIS查詢系統名稱之查詢結果，系爭網路平台服務（下稱Meta服務）皆係由Meta Platforms, Inc.（下稱Meta公司）提供，而非原告，此亦有諸多民事判決可以佐證原告並未經營臉書服務。且自行政院及所屬數位發展部之公告或資料，均顯示是Meta公司提供Meta服務予臺灣使用者；原告非Meta公司在臺之分支機構或代表人，僅是提供行銷及銷售支援服務，並未擁有、經營或管理系爭網路平台、亦無控制、參與系爭網路平台服務，且不具有製作、接受、傳播、刊載或移除之能力，從未就廣告銷售及其他廣告獲取任何收入。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社群媒體平台係由境外服務提供者營運，草案第15條之3第1項要求在我國無營業所或住居所，且未設立分公司者，應指定法律代表，立法理由已經揭示衛福部知悉Meta服務係外國主體營運，始增訂上開條文。另臺北市政府及花蓮政府對於同一類型裁處案件，均在訴願程序即撤銷裁罰處分，理由均提及原告並未對類似網路平台有管領能力，原告自非菸害防制法第15條第1項第2款及第30條第1項第1款之責任主體。

(二)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系爭網路平台經營者，但通常公司登記時會將潛在事業領域納入其中，以利彈性擴大其未來之實際經營事業範圍，無須重新或修改公司登記，登記營業事項並不能直接代表公司之實際登記活動。而原告自103年12月設立，從事業務推廣活動，並未包含網路服務或數據處理，被告從未證明原告曾從事一般廣告服務，且該廣告服務與系爭網路平台有關。

(三)又原告之唯一股東「Facebook Global Holding II,LCC」(下稱美商臉書公司)，並非Meta公司之直接子公司，且原告為獨立法人，並非Meta公司或美商臉書公司之內部單位，故原告股權架構與Meta公司有關之事實，不能直推證明原告是Meta公司在臺業務推廣單位而屬於廣告或或傳播媒體業者。另系爭貼文是使用者自行創建之內容，並不代表網路平台涉入製作或接受傳播、刊載。且原告並不具有製作、接受、傳播或刊載系爭貼文之能力。且原處分及訴願決定，被告並未說明與原告共同違法行為者為Meta公司或美商臉書公司，僅泛稱臉書母公司，僅泛稱原告對於系爭貼文所在之系爭網路平台經營有所助益即應共同違法責任，違反處罰法定主義及法律保留原則。

(四)原告並未擁有、經營、控制或主辦系爭網路平台，是以無接受傳播刊載或拒絕傳播刊載系爭貼文之可能，且不能加以移除，要求原告遵守或履行菸害防制法第30條第1項第1款規定之義務，顯無期待可能性。又被告如有盡其調查義務應可發現原告並未經營Meta服務，也不需盡Meta服務之注意義務，而未違反上開規定，是原處分及訴願決定之認定欠缺事實及法律依據，有違背法律之處。

(八)聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

三、被告答辯意旨及聲明：

(一)Meta服務係容許其會員或使用者得隨意刊載廣告，而刊載之廣告當然亦藉由該網站平台為刊出，可見刊出時，該網站平

台除單純容許外，亦已接受使用者之刊載，且係以諸多廣告刊載為其主要收入來源，顯見提供Meta服務之業者，至少就菸品之刊載部分，係屬菸害防制法第30條所稱之廣告業者或傳播媒體業者。網站經營者縱不代為製作廣告，如「容許接受」其刊載，亦與代為製作廣告者，均同屬違法行為。

(二)原告與其母公司非單純之網路服務提供業者，渠等公司所提供之系爭網路平台，提供有利於使用者之便利及交流，不論會員或使用者提供之內容為何，均得受該服務平台業者之審查及拘束，並因此一服務之提供同時亦讓自己公司取得超乎想像的巨大利益。原告係其母公司設於臺灣之公司，其業務當然包含所謂Meta服務在內，不問伺服器是否在臺境內或境外？是否由母公司統一維護？均不影響原告就臺灣區域範圍內Meta服務之權責，且Meta服務本以系爭網路平台(包含刊載訊息及廣告)，且有人會利用網路犯罪行為、及所生影響，原告不能諉為不知，故原告主張未於臺灣全國區域範圍內提供使用者刊載訊息、廣告服務，屬卸責之詞。也不能稱原告及其母公司欠缺瞭解法令及防止作為之能力及資金支援。

(三)原告與其母公司係全球知名的社群網站業者，且為全球前五大之科技公司，以科技方法防止使用者輕率為違法廣告之能力顯然超過一般個人及公司、甚至國家。是依目前科技之技術水平，原告及其母公司顯有防止、排除違法言論、行為或廣告於其網站平台上傳播及散播的之能力，而依行政罰法第10條之規定，原告及其母公司自負有防止之義務，然其未防止，甚至就系爭貼文等違法廣告部分放任不管，縱無直接故意，亦有間接故意，或至少亦有重大過失，主管機關即得對其依法為裁罰。至於被告是否裁罰刊載違法廣告的使用者？則不應與本件混為一談。

(四)原告係其母公司在臺灣設立，並以臉書為名稱之公司，且其唯一及100%全額出資之股東即美商臉書公司，而其2名代表董事亦均係由該出資股東所指派，為法人代表，可見原告公

司之一切作為均受其母公司所完全掌控。縱使如原告所主張系爭網路平台係由位於美國之母公司所完全掌控，惟臺灣臉書公司既係美國母公司所設立，則美國母公司之所為及其故意、過失，依行政罰法第7條第2項所定，亦得推定為臺灣臉書公司之故意或過失行為，而同樣亦應負責及受罰。

(五)至於原告所提出之部分案例，因其情形與本案情形有所不同，難以相提並論。查本案所涉為網站平台就違反我國菸害法令行為之處罰範圍，係屬行政罰之範疇，此與民事責任或刑事責任等案件之認定，自會有所不同；且亦與其他行政機關就非屬菸品防制之其他事件所為認定同樣可能有所不同。況且，被告機關並非爭執原告臺灣臉書公司與其母公司間於法律上係屬不同之法人人格，被告所為之處罰依據及理由，亦非將原告公司與其母公司當作一間公司為處罰，故原告公司極力撇清其與自己母公司有所不同、係不同法人格云云，並無必要。

(六)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. 同法第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。」

(二)經查，如爭訟概要欄所載系爭帳號分別在系爭網路平台上發布系爭貼文，而經衛福部國民健康署移請被告裁處，經被告認系爭貼文為廣告、刊載類菸品或組合元件及未經核定通過健康風險評估審查之指定菸品或其必要之組合元件，違反菸害防制法第15條第1項第2款之規定，爰依同法第30條第1項第1款規定，以113年12月23日屏府授衛稽字第1138018626號裁處如原處分之事實，有原處分(本院卷一第49至50頁)、訴願決定(本院卷一第103至117頁)、違規商品及網址清冊及系爭貼文截圖(本院卷一第53至79頁)附卷可稽，應可認定屬實。

(三)原告並未與Meta公司共同經營系爭網路平台，亦未經Meta公司授權得在我國接受或管控系爭網路平台貼文、傳播或審查或移除IG貼文等作為：

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(本院卷一第147頁)、經濟部投資審議委員會函(本院卷一第363至377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、美商臉書公司，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、Meta公司或美商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系爭網路平台權限？原告登記營業項目之「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公司與美商臉書公司等被告所謂之母公司(依據原告所提之美國證券交易委員會113年12月31日資料，原告之股東美商臉書公司也非Meta公司之子公司名單，本院卷一第215至217頁，可見所謂Meta公司及子公司治理體系複雜，故亦難認Meta服務所相關之全部業務或公司均為原告母公司)有無經由營運架構、業務分配將系爭網路平台經營、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、美商臉書公司為Meta公司子公司(此前提有如上疑義)等，指陳原告應具有系爭網路平台之營運權限或單以原告公司名稱亦含有「臉書」即得認其業務範圍及對在我國境內就系爭網路平台權限等同Meta公司、美商臉書公司，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FB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(本院卷一第426至427、451頁)，顯然在Meta公司之治理及經營上，並未將IG平台之管理、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，亦未接受來自於系爭網路平台廣告之分潤或收取相關費用；也不會代收、轉達欲向Meta公司之聯絡訊息等情(本院卷一第266至267頁)及所提供之FB、IG網域登記(本院卷一第135至145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，被告一再空言辯稱原告亦有參與或可控管系爭網路平台等情，即難認有據。

3. 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，縱使原告因自身業務或為訴訟法律上攻防，得與Meta公司、美商臉書公司聯繫特定事務、取得回覆或有部分業務合作交流，此終究與原告實際上有無經Meta公司授權分區管控、治理系爭網路平台相關權限，係屬二事，不能以原告之諮詢或行銷業務與Meta公司有關即以此推認原告已獲Meta公司、美商臉書公司層轉授權或分區治理，而具有我國區域系爭網路平台之服務提供或實際經營、管理權限，而應負有防止違反菸害防制法之廣告經張貼或將之下架之義務。

4. 另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分別上傳FB、IG並公開發布，並非FB、IG平台自己製作行銷、刊載之廣告。另詳究卷附之Meta服務條款、IG使用者條款、FB及IG廣告格式所載說明、支援(本院卷一第119至133、219至240頁)等內容包含IG服務是Meta產品的一部

分；「Meta廣告管理員」建立廣告或Meta技術提供支援服務、Meta for business等，依據此類說明之連結契約對象、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。而系爭網路平台，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，僅有系爭網路平台管理者得以支配、接觸此類數位資訊，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系爭網路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平台管理人；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商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FB、IG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(含系爭網路平台之管理)具有管理權限或防止違法義務。

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(本院卷一第151至152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公司所屬系爭網路平台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(本院卷一第145至147頁），參照草案說明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網路平台業者、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責任。

6. 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。至行政罰法第7條第2項「法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。」之規定立法意旨是因為法人、非法人團體之實際運作、行為終究是其管理之職員、受僱人或從業人員等自然人所為，故將實際作為者之故意、過失推定至上位本應就此法律行為負責之法人或非法人團體加以承擔，而非將實際應負擔權利義務之法人、非法人團體將其主觀責任反推至全部從屬或從業人員負擔。而原告之法人格獨立於Meta公司、美商臉書公司，不具上開規定之從屬性，亦無證據證明其業務範

圍與系爭網路平台業務範圍相關，Meta公司或服務就系爭網路平台之治理或經營上之故意或過失，無從依上開規定反導至由原告負擔相關法律責任，是被告以上開規定主張原告與其母公司應共負行政罰責任，難認有據。

7. 承上，本案之廣告資訊是在系爭網路平台之系爭貼文，如欲認原告符合上開裁罰要件，必須先得確認原告確為系爭網路平台管理者，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。而系爭網路平台服務均可連結至Meta公司，業已認定如前，倘未能先行證明原告確實具備實質接觸、掌控上列資訊之能力或權限，並負責營運管理系爭網路平台，則系爭貼文此一類菸品或其組合元件、指定菸品之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，均不涉及系爭網路平台營運管理及數位資訊接觸、基礎設施營運，原告自無從知悉系爭貼文由系爭帳號上傳FB、IG之情事。是被告辯稱Meta公司為五大企業有能力、財力處理、防止系爭網路平台違法廣告等情，終究為Meta公司之治理範圍，在原告法人格獨立，且並無證據顯示Meta公司確實有令原告分區管理臺灣地區之系爭網路平台，卻故意私權濫用規避責任之情況下，自難將Meta公司之違法責任責成原告負擔。

(四)承上，本案雖可認定含有類菸品或其組合元件內容、指定菸品之系爭貼文曾張貼於系爭網路平台，且其內容客觀上呈現類菸品或其組合元件、指定菸品之之販賣、展示或廣告資訊。但因為被告所提證據及論述，不足以證明原告為系爭網路平台服務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

名稱、股權架構、經理人派任等節而推論為Meta公司在臺關係企業，即推認原告業務範圍包含Meta服務，再據此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，作成原處分，認定事實尚有未洽，於法不合。

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