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132號

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民國114年7月8日衛部法字第1140005647號訴願決定，向本院提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分均撤銷。

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8月9日執行網路監測，查獲民眾（粉絲專頁：「LANAsp2煙彈主機」）於「Facebook」網路平台(網址：https://www.facebook.com/Profile.php?id=000000000000000)刊登販售類菸品（電子煙）或其組合元件（內容含有電子煙、SP2S、LANA、魅嗨等類菸品商品訊息及品牌關鍵字）（下稱系爭貼文），移由被告所屬衛生局辦理。被告嗣以113年10月18日屏府授衛稽第0000000000號函通知原告限期陳述意見，原告於113年10月23日提出陳述意見書。案經被告審酌相關

事證後，審認原告為「Facebook」網路平台於我國之實際經營者，接受刊載類菸品或其組合元件，違反菸害防制法第15條第1項第2款規定，爰依同法第30條第1項第1款規定，以113年12月6日屏府授衛稽字第1138015576號行政裁處書，裁處原告新臺幣（下同）400,000元罰鍰，並限113年12月26日前完成改善（下稱原處分）。原告不服，提起訴願，經衛福部114年7月8日衛部法字第1140005647號訴願決定駁回其訴願（下稱訴願決定），原告仍不服，遂提起本件訴訟。

二、原告起訴主張：

㈠原告對臉書服務(即網址為www.facebook.com之網站以及手機及平板電腦之應用程式)並無任何管領能力，且原告並未參與系爭貼文之刊載或傳播。依原告所提出Meta服務條款(下稱「服務條款」)以及「網域名稱WHOIS查詢系統」(https://who.is)查詢「facebook.com」之結果，均清楚顯示對臺灣的使用者而言，係Meta Platforms,Inc.(下稱「Meta」)而非原告提供臉書服務。另依經濟部商業發展署之登記資料，亦顯示原告登記所營事業範圍並未包含「網路服務」或「數據處理服務」。民事法院判決亦認定原告並未經營臉書服務。除此之外，數位發展部與行政院亦均認定原告並未擁有或經營Meta服務，且非Meta在臺灣的分支機構或代表人，亦無能力移除Meta服務上的違法內容。尤有甚者，甚至連衛福部亦已明知原告並未擁有或經營Meta服務，且對於臉書服務上任何涉嫌違法之內容原告不具製作、接受、傳播、刊載或移除之能力，衛福部於114年3月4日預告修正菸害防制法部分條文草案，其中修正草案第15條之3第1項明定：「網際網路業者及其代表人於中華民國無營業所或住居所，且未設立分公司者，網際網路業者應以書面指定中華民國境內我國國民、依法登記之法人或設有代表人或管理人之非法人團體為其法律代表…… 」；該條立法說明並明揭：「鑒於許多境外網際網路平臺業者對我國人民提供服務，為有效落實菸害防制及執法實益，爰參考國際立法例，於第一項規

定於我國無營業所及其代表人於我國無住居所，且未設立分公司之網際網路平臺業者，應以書面指定法律代表……」。可知衛福部亦已明知諸多網路平臺（例如Meta服務）係由外國主體所營運，而非其在臺關係主體、如原告，並擬增訂新條文、促使該等外國主體遵循菸害防制法之規定。

㈡被告未善盡其舉證責任，未能提出足以證明原告違反菸害防制法第30條第1項第1款所要求之所有構成要件。亦即被告完全未提供任何證據證明原告不論係自己或依據行政罰法第14條與「臉書母公司」為共同違法人的情況下，該當任何菸害防制法第30條第1項第1款之構成要件。原處分已違反行政罰法第4條處罰法定主義以及憲法第23條法律保留原則。

㈢被告似主張依據行政院主計總處行業統計分類，「一般廣告服務業」為「廣告業」之子類別，故原告必定為廣告業者。此為一假設，而非證據。事實上，被告完全忽略一家公司現實中可能（且通常）會採取擴大範圍之作法，在登記所營事業時將潛在之事業領域納入其中，以利彈性擴大其未來之實際經營事業範圍，而無需重新登記或修改其登記事項，且登記營業事項並不必然準確反映一家公司目前的經營活動。

㈣此外，依原告股權架構而原告與Meta有關聯之事實，並不足以構成原告為廣告業或傳播媒體業者之證據。被告在無任何證據下，僅憑該股權架構即推定原告為Meta「在臺灣之業務推廣單位」，且對於臉書服務「實際上促成其在臺灣之廣告與傳播活動」，此一推定與事實不符且違法。原告唯一股東Facebook Global HoldingsII,LLC(下稱Facebook Global Holdings)甚至並非Meta之直接子公司。Facebook Global Holdings並未列載於Meta提交於美國證券交易委員會之113年12月31日Form10-K附錄中所揭示之子公司名單。原告乃一個別法人，獨立且法律上有別於其唯一股東Facebook Global Holdings、Meta及任何其他關係主體，此為最高法院110年度台抗字第515號民事裁定所採。

㈤被告及衛福部在法無明文下，恣意擴張解釋行政罰的適用對

象，增加法律所無之禁止規範並限制第三人之權利，顯已違反處罰法定主義。既然被告及衛福部試圖於菸害防制法第30條第1項第1款下創設新（不存在）義務以使原告承擔責任，顯見被告及衛福部已認定原告實際上並未製作、接受、傳播或刊載系爭貼文。縱然撇除原告若非實際負責接受廣告刊登之行為人即不應負責（訴願決定似亦已承認之）之觀點，菸害防制法第30條第1項第1款亦未對廣告業與傳播媒體業者課予主動監督義務，被告及衛福部無權依據該法創設此一新義務（此為保留予立法機關之權責），該行為顯已違反行政罰法第4條及憲法第23條。

㈥系爭貼文是使用者生成內容，即由臉書服務上的使用者免費自行創建並直接上傳，未有任何「廣告業或傳播媒體業」之涉入；菸害防制法第30條所稱之「廣告業或傳播媒體業者」其範圍係限於提供有償之廣告服務者，因系爭貼文係使用者透過臉書服務之免費社群功能所直接刊載之使用者生成內容，而非透過臉書服務所提供以對價為基礎之廣告服務，縱使原告與系爭貼文間存有關聯，原告亦不可能就系爭貼文被認定為菸害防制法第30條所規定之「廣告業或傳播媒體業者」。

㈦本件從事實面上或法律面上根本無法期待原告履行、或遵守菸害防制法第30條第1項第1款規定下「據稱」的義務，原告對於遵守此據稱之義務並無期待可能性，蓋因原告既未擁有、經營、控制或主辦包括臉書服務在內之任何平臺或網站，自不可能審查或排除平臺上之任何內容，亦不可能在臉書服務上直接傳播/刊載、接受傳播/刊載或拒絕傳播/刊載任何類菸品或其組合元件之廣告，原告亦不具任何保證人地位。另任何理性之人均不可能認定原告或Facebook Global Holdings就系爭內容具有任何故意(無論直接或間接)、重大過失或過失，行政罰法第7條第2項亦無從支持被告所稱Meta之故意或過失得歸責於原告，或原告應就Meta之故意或過失負責之主張等語。

㈧並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯略以：

㈠查原告所稱之Facebook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路平台為刊出，可見刊出時，該網路平台除單純容許外，亦已接受使用者之刊載。再者，任何人亦均得輕易或隨意地查看及取得經由該網站所刊載之訊息，顯然深具大眾傳播之效力；Facebook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，應無疑義。縱使原告主張本件會員以「LANA sp2 煙彈 主機」粉絲專頁於Facebook之社群網站刊登販售類菸品或其組合元件等內容(涉及台灣現貨電子菸、SP2S、LANA、魅嗨等類菸品商品訊息及品牌關鍵字)，並非原告或其母公司所代為製作，但網頁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，而應處罰。

㈡原告或其母公司等網站經營業者，並非單純之網路服務提供業者(即ISP業者，如中華電信公司），渠等公司所提供之服務平台，不論會員或使用者提供均得受該服務平台業者之審查及拘束，此從業者不論以電腦程式、AI或人工審查方式，均有能力對違法內容加以決定是否容許使用者為刊載。尤其像原告及其母公司此種全球知名且全球最大的社群網站業者，更具有排除使用者刊載違法訊息或違法廣告之能力，殆毋庸疑。

㈢原告係其母公司設於台灣之公司，且其名稱亦為台灣臉書有限公司，可見設立台灣臉書公司之目的，即就臉書位於台灣全國區域範圍內之所有相關業務，當然亦包括所謂Facebook及Instagram服務在內。至於網站伺服器位於台灣境內或境外、是否由母公司統一維護等，並不影響原告就台灣區域範圍內就臉書服務(包含Facebook及Instagram服務)之權責。原告及其母公司既設立包含Facebook及Instagram服務等社群網站，提供有利使用者之便利及交流，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，則就利用其網路平台而從事違法行為之可能性，自不能諉為不知，且依目前科技之技術水平言，亦顯有防止違法言論、行為或廣告於其網路平台上傳播及散播之能力，並非力不可及。則依行政罰法第10條規定，原告及其母公司就其平台上之違法廣告，自負有防止之義務。如不防止，即與因積極行為發生事實者相同，主管機關即得對其依法為裁罰。

㈣另原告及其母公司係極為龐大的財團組織，主要以提供線上交流的社群網站及遊戲等為其業務中心，故其就有人會利用網路犯罪之可能、行為及其所生之廣大影響等，不能諉為不知；再者，其屬全球前五大之科技公司，則以科技方法阻止使用者輕率為違法廣告之能力，顯然遠超過任何個人、公司，甚至國家，則其就本件菸品之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，則依行政罰法第7條第1項所定，自不能以欠缺故意或過失而主張不應受罰。又依行政罰法第7條第2項所定，原告既係美國母公司所設立，並以臉書為名稱之公司，且其唯一及100%全額出資之股東即係Facebook Global Holdings，並由其指派2名法人代表，則美國公司之所為及其故意、過失，亦得推定為原告之故意或過失行為，而同樣亦應負責及受罰。

㈤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，被告並非爭執原告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，亦非將原告及其母公司當作一間公司為處罰，故原告極力撇清其與自己母公司有所不同、係不同法人格云云，並無必要等語。

㈥並聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠本件應適用之法規：

1.菸害防制法：

⑴第2條：「本法所稱主管機關：在中央為衛生福利部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

⑵第3條第1項第2款：「本法用詞，定義如下：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。」

⑶第15條第1項第2款：「(第1項)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。」

⑷第30條第1項第1款：「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200萬元以下罰鍰，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.行政罰法：

⑴第7條：「(第1項)違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。(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。」

⑵第10條：「(第1項)對於違反行政法上義務事實之發生，依法有防止之義務，能防止而不防止者，與因積極行為發生事實者同。(第2項)因自己行為致有發生違反行政法上義務事實之危險者，負防止其發生之義務。」

㈡本件事實概要欄所述情節，除兩造爭執事項外，有原處分及送達證書(本院卷一第223至225頁)、訴願決定書(本院卷一第73至85頁)、被告113年10月18日屏府授衛稽第0000000000

號函暨系爭貼文(本院卷一第205至214頁)、陳述意見書(本院卷一第215至220頁)等件在卷可稽，堪可信為真實。

㈢原告並非「Facebook」網路平台之實際經營者，亦無從認定原告應與經營「Facebook」網路平台之美國公司應依行政罰法第7條第2項規定共同擔負行政罰責：

1.按菸害防制法第30條第1項第1款所處罰者，係廣告業或傳播媒體業者違反同法第15條第1項第2款規定，就類菸品或其組合元件廣告，有製作廣告、接受傳播或刊載之行為。是以，倘主管機關以該條款為裁罰依據，即應先審究受處罰者是否為該條所定之責任主體，並是否就特定違法內容有製作廣告、接受傳播或刊載之具體行為。於網路平台情境中，尤應區分實際提供、經營或管理平台，並對帳號、使用者貼文、廣告投放、內容審查、下架移除或限制散布具有實質管理及控制權限之主體，與僅於同一企業集團內負責在地廣告業務、行銷推廣或商務支援之關係企業，二者有別。倘主管機關主張受處罰者雖非實際提供、經營或管理平台之主體，仍應就平台上特定違法內容負責，即應證明其與該違法內容間具有具體行為關聯，或其對該違法內容具有實質管控能力，並依法負有防止義務，始得認其該當前開處罰要件。尚不得僅因其與平台營運主體屬同一企業集團、協助集團廣告業務，或營業項目載有一般廣告服務，即推認其當然為平台經營者，或當然承擔平台營運主體之內容管控責任。否則即有將其他法人或平台主體之平台營運行為與內容治理義務，在欠缺具體行為關聯、實質控制能力及法定防止義務證明之情形下，逕行歸屬於該受處罰者之疑慮，而與行政罰上行為責任原則難謂相符。

2.次按「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。」、「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人」分別為行政程序法第36條及第43條所明定。

經查，依原告起訴狀所檢附原證4 Meta服務條款總覽記載略以：「Meta開發的技術和服務讓用戶能夠彼此聯繫、建立社群以及拓展業務。您存取和使用Facebook、Messenger和我們所提供的其他產品、網站、功能、應用程式、服務、技術及軟體(下稱「Meta產品」或「產品」）的行為均須受本《服務條款》（下稱「本條款」)規範，惟我們明示另有適用條款（且本《服務條款》不適用）者除外。（例如您使用Instagram的行為受到《Instagram使用條款》)這些產品皆由Meta Platforms, Inc.為您提供。因此，本條款構成您與Meta Platforms, Inc.之間的協議」(見本院卷一第87頁)；另卷內WHOIS登記資料則顯示「Facebook」網路平台之網域登記主體為Meta Platforms, Inc.（見本院卷一第95至97頁）；又依數位發展部113年9月16日數授產經字第11340007344號公告(見本院卷一第103頁)內容，可見數位發展部亦曾明確揭示經營「Facebook」網路平台之業者為Meta Platforms, Inc.，雖然該公告目的並非直接針對菸害防制法相關責任歸屬之規範依據，然本件既涉及「Facebook」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「Facebook」網路平台服務提供及平台營運主體時之參考。綜合上開資料觀之，足以推知實際經營「Facebook」網路平台、提供相關網路平台服務以及與使用者締約之主體，應係設立於境外之Meta Platforms, Inc.，而非逕指向原告。被告如主張原告為「Facebook」網路平台之實際經營者，或對平台上使用者自行發布內容之刊載、傳播、下架、移除或限制散布具有實質控制權限，自應提出具體證據證明之。

3.再觀諸原告公司登記資料，其所登記營業項目雖包括管理顧問、一般廣告服務、市場研究及民意調查等項目（見本院卷一第101頁），惟上開登記事項，至多僅能證明原告得從事一定範圍之廣告、行銷或市場支援業務，尚不足以證明其實際經營「Facebook」網路平台，或具備資訊系統維運、帳號管理、內容審查、違規貼文下架、移除及限制散布等平台治

理權限。縱認原告於Meta集團內負責在臺廣告業務、行銷推廣或商務支援，仍不足以證明其與系爭貼文間具有具體行為關聯，或對該貼文具有實質管控能力，自難遽認原告就系爭貼文有製作廣告、接受傳播或刊載之行為。

4.承上所述，被告理應善盡職權調查證據之義務，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，始能以菸害防制法第15條第1項第2款、第30條第1項第1款之罰責對原告予以相繩，尚不得僅以原告名稱為台灣臉書有限公司，遽謂原告設立公司之目的，即就臉書位於台灣全國區域範圍內之所有相關業務，當然亦包括所謂Facebook及Instagram服務在內為由，而忽略其他有利於原告之證據，遽認原告已該當前開規定之處罰要件。況且，被告所聲稱之原告母公司經核亦非提供Facebook網路平台服務之Meta Platforms, Inc.，而係Facebook Global Holdings，此有經濟部商工登記公示資料查詢1紙在卷可佐(本院卷一第101頁)，則被告以股權結構為由，遽而推導出原告應就其母公司行為負責之結論，亦無所據。是以，本件固可證明系爭貼文曾出現於Facebook網路平台，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，惟此仍不足以證明原告為Facebook網路平台服務之提供者及實際經營者，亦不足以認定原告就系爭貼文有製作廣告、接受傳播或刊載之具體行為。被告無視原告與Meta Platforms, Inc.及Facebook Global Holdings等美國公司彼此個別間法人主體之獨立性，遽以原告為美國母公司所設立，並以臉書為名稱之公司為由，逕認美國公司之所為及其故意、過失，亦得推定為原告之故意或過失行為，原告同應負責及受罰云云，其推論過程尚嫌速斷，且其推論過程亦不符合行政罰法第7條第2項實乃就法人應就其代表人、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、過失行為負責之基本法理。

5.被告雖辯稱依行政罰法第10條規定，原告及其母公司就其平台上之違法廣告，負有防止之義務。如不防止，即與因積極

行為發生事實者相同，主管機關即得對其依法為裁罰云云；然本件係以菸害防制法第30條第1項第1款規定而為處罰，回歸該條裁罰規定之構成要件，受罰主體應為廣告業或傳播媒體業者，受罰行為則僅限於製作廣告、接受傳播或刊載類菸品或其組合元件等積極行為，法無明文規定行為人負有防止違法廣告之義務；且原告並非實際上經營「Facebook」網路平台及提供該平台服務之主體，業如前述，被告僅空泛辯稱原告及其母公司既設立包含Facebook及Instagram服務等社群網站，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，則就利用其網路平台而從事違法行為之可能性，自不能諉為不知，且依目前科技之技術水平言，亦顯有防止違法言論、行為或廣告於其網路平台上傳播及散播之能力云云，然仍未曾就原告如何該當菸害防制法第30條第1項第1款之構成要件一事提出具體證據加以證明，僅僅徒以原告與母公司之獲利狀況、現今科技發展技術等無關構成要件之事實，欲對原告課以較高標準之注意義務，其論據基礎實與現行法制規定有所落差，如容認被告逕行對原告以菸害防制法第30條第1項第1款規定予以處罰，將有違法律保留及依法行政原則，自不符合憲法法治國原則之要求。

6.準此，本件無積極證據足以證明原告曾就系爭貼文為製作廣告、接受傳播或刊載之行為，又系爭貼文所投放之Facebook網路平台之服務提供者及網域登記相關資料均指向Meta Platforms, Inc.，而非原告，被告僅以原告營業登記項目、股權結構、法人代表等間接事證為據，仍不足以證明原告業已該當菸害防制法第30條第1項第1款之構成要件，而得依該條罰責對其裁處。是被告認定原告應就系爭貼文負菸害防制法第30條第1項第1款之行政罰責任，並據以作成原處分，於法尚有未合。

㈣綜上，原處分認事用法有所違誤，訴願決定遞予維持，亦有未洽。原告訴請判決如聲明所示，即屬有據，應予准許。

五、本案事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法及訴訟資料，經

核於本件判決結果均不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

六、結論：本件原告之訴為有理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　25　　日

審判長 法　官　李明鴻

法　官　蔡牧玨

法　官　謝琬萍

上為正本係照原本作成。

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	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。

為適當者，亦得為訴訟代理人。	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　　25　　日

書記官　林秀泙