臺中高等行政法院判決

110年度訴字第242號
111年2月17日辯論終結

原　　告　施文雄

訴訟代理人　陳清華　律師
被　　告　雲林縣政府
代　表　人　張麗善
訴訟代理人　郭榮徽
　　曾則誠

上列當事人間菸酒管理法事件，原告不服財政部中華民國110年7月30日台財法字第11013923600號訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

□爭訟概要：

原告未取得菸製造業許可執照，而於雲林縣○○鄉○○村大部53號（下稱系爭廠房）內產製菸品，經被告於民國110年1月28日當場查獲，共扣留菸絲9,880公斤、菸骨2,970公斤、菸砂195公斤、香精4公升、工研酢1公升、菸絲噴灑器2部、磅秤1座、烤箱1座、烘烤機2部及菸草切絲機1座（下稱查扣物）。經取樣送檢結果，扣案菸絲含全菸鹼，為菸草製品，核屬菸酒管理法第3條規定所稱之菸，被告審認原告未取得許可執照而產製私菸之違章成立，依菸酒管理法第45條第1項及第57條第1項規定，以110年4月27日府財菸一字第1102206706號裁處書（下稱原處分），對原告裁處罰鍰新臺幣（下同）1,000萬元，並沒入上述查扣物。原告不服，提起訴願，經財政部110年7月30日台財法字第11013923600號訴願決定（下稱訴願決定）駁回，遂提起本件行政訴訟。

□原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.按菸酒管理法第3條第1項規定，可知「菸」與同法條第2項「菸草」係不同之概念，原處分所指之菸絲、菸骨，僅為菸草之一部原料。菸酒管理法施行細則第2條第1項第2款規定，菸絲係指將菸草切絲，經調製後可供吸用之菸品，亦即無論為菸、菸草或菸絲欲符合菸酒管理法第45條、第47條、菸酒稅法第7條第1項等開罰標準，均需達可供吸用之程度，即所謂之「成品」。本件扣案之「菸絲」，明顯均未達可吸用之程度，僅屬於「菸」之一部原料，並非成品，未符合法律所規定所謂「產製私菸」之程度。訴願決定誤用法律，違反罪刑法定原則，此參司法院釋字第790號解釋文可知，本件亦明顯違反平等原則。

2.又菸酒管理法第45條所課罰之標的為「私菸、私酒」，同法第6條第1項規定，未依本法取得許可執照而產製之「菸酒」方為私菸定義，參同法第3條第1項「菸」之要件為「製成可供吸用、嚼用、含用、聞用或以其他方式使用之製品」。則本件被告明知扣案者為「菸絲」或其他下腳料，惟仍依上開規定予以計算應負擔稅捐、健康福利捐，並以最高上限1,000萬元裁罰，課罰基準顯然有誤，又與平等原則相左。另對行政機關之判斷餘地，於行政機關之判斷有恣意濫用或其他違法情事時，得予撤銷或變更。又「菸絲」係規定於施行細則，而「菸」、「菸草」之概念係規定於上開細則之母法，則解釋上自然應受母法之拘束，本件被告顯然有恣意擴大解釋「菸絲即菸」之違法。

3.另菸酒查緝及檢舉案件處理作業要點（下稱下稱菸酒查緝作業要點）第34條規定，對涉有犯罪嫌疑之案件，主管機關得洽請警察或其他治安機關人員報請檢察官許可後向管轄所在地法院聲請搜索票，會同管區警察或自治人員前往搜索票記載執行搜索，查扣相關之帳簿、文件等證物。惟本件既有經「檢舉」，即非屬緊急事件，稽查機關如認有

搜索、扣押之必要自然應經合法聲請搜索票方符法制。況本件當時有律師到場要求執行機關出示合法之搜索票，在場執行人員及搜索扣押人員曾則誠卻謂：「他說的算，律師來也沒有，他說可以搜索扣押就可以」等語，此明顯屬違法搜索。且菸酒管理法第2條、第40條及第42條所指係產製「私菸酒」狀況，本件現場並無捲菸或包裝設備難認與上開情況相符。又本件係經第三人檢舉，並無緊急強制之狀況，與行政罰法第34條第1、3款之情形明顯不符。況原告主張扣案之原料、機具為生產肥料所用，並提出銷售證明，稽查機關仍強予扣押，屬違法行政。

㈡聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

□被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.被告稽查及取締小組於110年1月28日會同海洋委員會海巡署偵防分署彰化查緝隊（下稱海巡署彰化查緝隊）等查緝機關至系爭廠房內實施稽查，當場查獲原告僱用司機廖富源駕駛車號000-0000貨車載運滿車菸絲，並僱用3名外籍勞工用切絲機切割以下腳料名義進口之菸草（菸骨），再經烘烤並噴灑香精調製成菸絲等產製私菸行為，並查扣菸絲、菸骨、菸砂、香精、工研酢、菸絲噴灑器、磅秤、烤箱、烘烤機及菸草切絲機等物。其中菸草及菸絲經取樣送臺灣菸酒股份有限公司豐原捲菸研發製造工廠（下稱菸酒公司豐原研製廠）檢驗結果皆含有菸草之重要成分全菸鹼，查獲之「菸絲」核屬菸酒管理法第3條及同法施行細則第2條所定之菸。現場查獲之產製私菸事證具體明確，原告承租工廠、僱用外勞以產製私菸牟利，故意違反菸酒管理法，被告爰依同法第45條、第57條並參據菸酒查緝作業要點第45點第1項第7款及第46點第1項規定處罰鍰1,000萬元（本件原告係第1次查獲，應適用裁處查獲現值1倍罰鍰。因菸絲現值＝查獲數量x市場價格【含菸稅及菸品健康福利捐】，本件查獲物應計稅捐＝9,880公斤x【菸稅1,

590/每公斤＋菸品健康福利捐1,000/每公斤】＝25,589,200元，已逾罰鍰上限，故處罰鍰上限1,000萬元。）並沒入查扣之菸絲、製菸原料及器具，並無不合。

2.又本件現場查獲之菸絲業經烘烤並噴灑香精調製而成，已完全達到可供吸用之狀態，使用者可輕易以煙斗及手捲菸等工具或方式吸食之，核屬菸酒管理法第3條所定之菸，原告稱持有之菸絲尚未達可供吸用之程度及現場無捲菸或包裝設備，容有誤解。

3.另菸酒管理法第40條、第42條及行政罰法第36條規定，係菸酒主管機關對涉嫌產製私菸者得進行調查或取締程序之規定，性質上屬行政稽查。而本件係海巡署彰化查緝隊接獲產製私菸檢舉案，乃會同彰化縣政府及被告稽查及取締小組至現場稽查，到達現場發現系爭廠房鐵捲門僅開啟一小部分，爰於附近守候，嗣原告僱用之司機廖富源駕駛車號000-0000貨車載運袋裝菸絲接近後鐵捲門始開啟，稽查人員即上前表明身分實施稽查，此時於廠房門口目視可見廠內堆放大量成袋菸類製品，透過聞嗅即可得強烈菸味，稽查人員無需搜索即已查得原告產製私菸之事實。是本件稽查及取締時尚無干擾原告隱私權，或有逾越必要程度，原告稱稽查時未出示搜索票，屬違法搜索，扣押物亦屬違法扣押云云，係誤解法令規定。

4.原告另爭執菸絲定義僅於施行細則，應受母法拘束，被告有擴大解釋之違法云云，惟菸酒管理法第3條之立法理由係明定菸之定義，其施行細則第2條則闡明菸的分類，其僅就菸之外觀、屬性及使用方式予以分類，並無逾越菸酒管理法授權之範圍與精神。本件查獲之菸絲係以菸草為原料，製成可供吸用之製品，核屬同法第3條所定之菸，並無原告所稱被告有擴大解釋之違法。

5.原告另主張原料、機具為生產肥料所用，有提出銷售證明給主管機關等語，然原告既與中部地區（彰化縣、臺中市、南投縣）數起產製私菸查獲案皆有一定程度關聯，對

於私菸產製方法及使用原料、添加物等情應知悉甚明，如有意從事肥料製造，理當循正常程序申請合法工廠，並避免與過往私菸產製之人、事及物品再有瓜葛，免生瓜田李下之嫌。惟現場查獲之4公升香精、2部噴灑器及烘烤器具等皆為產製私菸不可或缺之添加物及器具，卻非生產肥料所必需，且原告既自陳每日都在工廠，在海巡署彰化查緝隊調查筆錄中對香精及噴灑器的存在及使用卻一概否認知情，與外籍移工阮伯北現場陳述曾目睹有人使用噴灑器噴灑菸絲明顯不符。又原告與長期僱用之司機廖富源於上開調查筆錄之陳述對彼此關係、貨車載運物品及載運方式等說詞多有矛盾且語帶保留，非一般正常營運之肥料生產工廠所得見，足見原告所稱生產肥料之說僅為其掩飾違法產製私菸之事實。

㈡聲明：原告之訴駁回。

□爭點：

㈠本件扣案菸絲是否為私菸？原處分裁處原告1,000萬元罰鍰，並沒入查扣物，其認事用法有無違誤？

㈡被告稽查過程有無違法？

□本院的判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要欄所示之事實，業經兩造分別陳明在卷，並有原處分（乙證1）、訴願決定（甲證1、乙證7）、菸酒公司豐原研製廠110年2月9日臺菸酒豐菸技字第1100000493號函暨測試報告1份（乙證4）、被告查獲違法嫌疑菸酒案件現場處理紀錄表及扣留物收據（乙證1）、現場蒐證照片（乙證3）、現場蒐證光碟片（卷末證物袋）及原告、廖富源、陸氏香、鄧文孟調查筆錄（乙證5-1、5-2、5-3、5-4）、阮伯北調查筆錄3份（乙證5-5、5-6、5-7）附卷可稽，應堪認定（本件判決相關證據之編號詳附表）。

㈡原處分裁處原告1,000萬元罰鍰，並沒入上述查扣物，核無違誤：

1.應適用的法令（詳附錄）：

⑴菸酒管理法第2條、第3條、第6條第1項第1款、第42條、第45條第1項、第57條第1項及第4項。

⑵菸酒管理法施行細則第2條第1項第2款。

⑶菸酒查緝作業要點第34點、第45點第1項第7款、第46點第1項。

⑷菸酒稅法第7條第2款。

⑸菸害防制法第4條第1項第2款。

2.按菸酒管理法第3條第1項規定：「本法所稱菸，指全部或部分以菸草或其代用品作為原料，製成可供吸用、嚼用、含用、聞用或以其他方式使用之製品。」菸酒管理法施行細則第2條第1項第2款規定：「本法第3條第1項所稱菸，分類如下：……二、菸絲：指將菸草切絲，經調製後可供吸用之菸品。」，經查，本件被告查獲後，將查扣之樣品送菸酒公司豐原研製廠作化性分析，其結果為：「全菸鹼為菸草屬植物之特有成分，檢附樣品之化性分析結果（如附件），其含全菸鹼0.58%～2.38%，應屬旨揭所稱之菸絲。」等語，有上揭菸酒公司豐原研製廠110年2月9日臺菸酒豐菸技字第1100000493號函存卷可參（本院卷第75頁），故本件被告所查扣之「菸絲」，確實屬於菸酒管理法第3條第1項所稱之「菸」製品，且原告未依規定取得許可執照而產製，核屬私菸，應堪認定。原告主張查扣之「菸絲」物品，明顯均未達可吸用之程度，僅屬於「菸」之一部原料，並非成品，被告恣意擴大解釋「菸絲即菸」，違反罪刑法定原則云云，除誤解法令外，亦與事實不符，難以憑採。又查，原告於海巡署彰化查緝隊110年2月1日調查時雖表示：「（問：……現場查獲菸絲687袋（重量約13,045公斤）、烤箱1台、烘烤機2台、切絲機1台、香精及噴灑器等原料設備為誰所有？）這些原料機具我們股東們一同所有」、「（問：雲林縣○○鄉○○村0鄰大部53號倉庫是否為你所承租？跟誰承租？租用倉庫作

何用途？）是我所承租，由張清山幫我跟地主所承租，生產有機驅蟲下腳料，作為分裝及出貨用途。」「多為出貨給卓蘭及東勢的客戶。主要由RCF-8502、RCF-8503貨車一趟載運一噸半左右的下腳料」「（問：你所說此倉庫是用來生產有機驅蟲下腳料，是由誰來協助生產製作？）廖姓司機、綽號『大胖』、及我本人」等語（本院卷第86-91頁），惟查原告並未提出實際向其購買驅蟲下腳料之客戶名單以實其說。另查，110年1月28日在場之駕駛RCF-8503貨車司機廖富源於同日海巡署彰化查緝隊則稱：「（問：你車上載運什麼物品？）我不知道」「（問：車上物品是你從什麼地方搬上車後，載運到此倉庫？不是我搬上車的，我從台78線斗南交流道路邊牽這台車，然後開去倉庫」「（問：你是否曾經在本案倉庫看過施先生？）沒有」，有廖富源陳述在卷（本院卷第96頁），互核原告與廖富源於海巡署彰化查緝隊調查時所述多所矛盾，實有違一般從事生產、買賣驅蟲下腳料等肥料之營業常規。再觀諸現場扣案物品菸絲、烤箱、烘烤機、切絲機、香精及噴灑器等原料設備均為製菸程序常見之物品，且經海巡署偵防分署彰化查緝隊於110年1月28日提示倉庫查扣製煙用之噴灑設備，訊問同日在場查獲之外籍移工阮伯北是否知悉用途，阮伯北稱：「我有看到一人把菸草鋪在地上，然後把他噴在地上菸草上，這個裡面是裝熱水」為阮伯北陳述在卷（本院卷第127頁），綜上等情，可知現場所產製者，應為「菸製品」，故原告辯稱扣案原料機具為生產驅蟲下腳料所用，香精之目的在於驅蟲云云，尚難採信。

3.關於本件裁罰部分：

⑴按菸酒查緝作業要點乃中央主管機關財政部為使地方主管機關於執行菸酒稽查、取締業務時，有更為具體之執法依據（包括法令之統一解釋），並就違反菸酒管理法案件之罰鍰裁量有一客觀之標準，以免專斷或有差別待遇，並兼顧行政效率，而發布之細節性、技術性規定。

又核其關於第46點第1項所定「現值」之認定標準，係指查獲時，該項違規菸酒當地同時期之市場價格，其原則上應不低於有關該菸酒產製及銷售之各種成本及費用（含應負擔之各種稅費）。核其關於「現值」之認定標準，尚未逸脫文義內涵及一般人得以理解之範圍，經核並未逾越母法之立法本旨，被告援以為裁罰之依據，自屬有據。

⑵本件罰鍰之計算，依菸酒查緝作業要點第46點之規定，應以菸絲之「現值」計算，而現值原則上既應不低於有關該菸絲產製及銷售之各種成本及費用（含應負擔之各種稅費），故本件菸絲現值應以成本加上應負擔之稅捐認定之。再按菸酒稅法第7條第2款規定：「菸之課稅項目及應徵稅額如下：……二、菸絲：每公斤徵收新臺幣1,590元。」菸害防制法第4條第1項第2款規定：「菸品應徵健康福利捐，其金額如下：……二、菸絲：每公斤新臺幣1,000元。」就相關稅捐定有明文。查本件係第一次查獲，查獲菸絲重量為9,880公斤，有雲林縣政府扣押物收據在卷可佐（本院卷第60頁），又本件無從得知菸絲成本為何，故為有利原告之認定，成本以「零」計算，則按查獲之菸絲每公斤徵收1,590元菸稅、1,000元菸品健康福利捐，核算現值應為2,558萬9,200元【計算式：9,880公斤×菸稅1,590元＋9,880公斤×菸品健康福利捐1,000元＝2,558萬9,200元】，已逾罰鍰上限1,000萬元，原處分依菸酒管理法第45條第1項但書規定，裁罰1,000萬元，與法並無不合。又依菸酒查緝作業要點第45點第2項之規定，被告裁罰時，「應視個案情節輕重，審酌違反行為應受之責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處分者之資力，酌情加重或減輕其罰」，本件查獲菸絲數量龐大，現場機器、設備及原料等一應俱全，足見規模非小，私菸一旦流入市面，對社會危害甚鉅，而原告獲益甚大，

是原處分之裁罰，並無過苛或情輕法重之情形，尚屬責罰相當，原告主張本件課罰基準顯然有誤，而與平等原則相左云云，毫無可採。

4.至於本件原告主張被告未持搜索票，違法搜索系爭廠房云云，按主管機關及衛生主管機關依本法規定實施調查或取締時，得洽請警察或其他治安機關派員協助。調查或取締人員執行任務時，應出示證件表明身分，並應告知事由，菸酒管理法第42條定有明文。是菸酒主管機關對涉嫌產製私菸者得進行調查或取締程序之規定，性質上屬行政稽查，經查，本件係因海巡署彰化查緝隊接獲產製私菸檢舉案，於110年1月28日會同彰化縣政府及被告稽查及取締小組依菸酒管理法第42條規定一同前往稽查，就查緝現場情形，經本院於111年1月25日準備程序期日會同兩造當庭勘驗被告查緝人員於現場稽查光碟（乙證2），該結果顯示：「2021年1月18日現場稽查光碟，稽查人員胸前都有佩戴證件，進入現場時地面散落很多的菸草絲，還有很多以肥料裝置的如照片（本院卷乙證3第63、66頁）所示，也請現場人員告知如何操作烘烤的機器，現場人員有開機示範（本院卷第174頁）。」依上開勘驗結果觀之，被告稽查人員到場均佩戴證件，告知稽查事由後進入系爭廠房內即可目視地上散落許多菸草絲及現場擺放數種加工器材，稽查人員詢問如何操作現場所見器材，經現場人員同意開機示範操作烘烤之機器，過程平和，稽查人員並無施以強制力稽查及取締，或有何逾越必要程度，嗣後依法作成查獲違法嫌疑菸酒案件現場處理紀錄表及扣留物收據，亦經原告同意簽名確認在案，並無違法稽查之情形可言。原告指稱本件違法搜索云云，顯係誤解法令規定，殊無可採。

㈢綜上所述，原處分並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。另本件判決基礎已經明確，兩造其餘的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，無一一論述的必要，一併說明。

□結論：原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　3　　月　　10　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　楊　蕙　芬

法　官　林　靜　雯

以上正本證明與原本無異。

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）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠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。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦	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。

得為上訴審訴訟代理人	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。
是否符合㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　3　　月　　10　　日

書記官　李　孟　純

本判決引用的相關條文：

【菸酒管理法】

第2條

本法所稱主管機關：在中央為財政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

第3條

（第1項）本法所稱菸，指全部或部分以菸草或其代用品作為原料，製成可供吸用、嚼用、含用、聞用或以其他方式使用之製品。

（第2項）前項所稱菸草，指得自茄科菸草屬中，含菸鹼之菸葉、菸株、菸苗、菸種子、菸骨、菸砂等或其加工品，尚未達可供吸用、嚼用、含用、聞用或以其他方式使用者。

第6條第1項第1款

本法所稱私菸、私酒，指有下列各款情形之一者：

一、未依本法取得許可執照而產製之菸酒。

第42條

主管機關及衛生主管機關依本法規定實施調查或取締時，得洽請警察或其他治安機關派員協助。調查或取締人員執行任務時，應

出示證件表明身分，並應告知事由。

第45條第1項
產製私菸、私酒者，處新臺幣5萬元以上100萬元以下罰鍰。但查獲物查獲時現值超過新臺幣100萬元者，處查獲物查獲時現值1倍以上5倍以下罰鍰，最高以新臺幣1,000萬元為限。

第57條第1項、第4項
（第1項）依本法查獲之私菸、私酒及供產製私菸、私酒之原料、半成品、器具及酒類容器，沒收或沒入之。
（第4項）前三項查獲應沒收或沒入之菸、酒與其原料、半成品、器具及酒類容器，不問屬於行為人與否，沒收或沒入之。

【菸酒管理法施行細則】
第2條第1項第2款
本法第3條第1項所稱菸，分類如下：
二、菸絲：指將菸草切絲，經調製後可供吸用之菸品。

【菸酒查緝及檢舉案件處理作業要點】
第34點
對涉有犯罪嫌疑之案件，主管機關得洽請警察或其他治安機關人員報請檢察官許可後向管轄所在地法院聲請搜索票，會同管區警察或自治人員（村、里、鄰長）前往搜索票記載地點執行搜索，查扣相關之帳簿、文件等證物。

第45點第1項第7款
違反本法之行政罰案件，其裁罰參考基準如下：
㈦依本法第45條第1項但書……規定裁罰之案件，在罰鍰金額不超過各該條規定之上限下，第一次查獲者，處查獲現值1倍罰鍰；第二次查獲者，處查獲現值2.5倍罰鍰；第三次以後查獲者，處查獲現值5倍罰鍰。

第46點第1項
前點所稱「現值」，指查獲時，該項違規菸酒當地同時期之市場價格，其原則上應不低於有關該菸酒產製及銷售之各種成本及費用（含應負擔之各種稅費）。

【菸酒稅法】
第7條第2款
菸之課稅項目及應徵稅額如下：
二、菸絲：每公斤徵收新臺幣1,590元。

【菸害防制法】
第4條第1項第2款
菸品應徵健康福利捐，其金額如下：
二、菸絲：每公斤新臺幣1,000元。

附表、證據編號對照表

證據編號	證據名稱或內容	所附卷宗	頁碼
甲證1	訴願決定	本院卷	23-29
乙證1	被告查獲違法嫌疑菸酒案件現場處理紀錄表及扣押物收據	本院卷	59-61
乙證2	現場蒐證光碟	本院卷	卷末證物袋
乙證3	現場蒐證照片	本院卷	63-74
乙證4	菸酒公司豐原研製廠菸草及菸絲檢驗報告	本院卷	75-79
乙證5	海巡署彰化查緝隊調查筆錄	本院卷	81-129
乙證5-1	施文雄調查筆錄	本院卷	85-94
乙證5-2	廖富源調查筆錄	本院卷	95-101
乙證5-3	陸氏香調查筆錄	本院卷	103-110
乙證5-4	鄧文孟調查筆錄	本院卷	111-115

乙證5-5	阮伯北第1次調查筆錄	本院卷	117-119
乙證5-6	阮伯北第2次調查筆錄	本院卷	121-124
乙證5-7	阮伯北第3次調查筆錄	本院卷	125-129
乙證6	原處分	本院卷	131-133
乙證7	訴願決定書	本院卷	135-142
丁證1	111年1月25日準備程序筆錄	本院卷	169-177
丁證2	111年2月17日言詞辯論筆錄	本院卷	243-249