最　高　行　政　法　院　判　決

110年度上字第278號

上　訴　人　高雄市政府衛生局

代　表　人　黃志中

訴訟代理人　廖哲宏

被 上訴 人　國王貿易有限公司

代　表　人　李民正

上列當事人間菸害防制法事件，上訴人對於中華民國110年2月23日高雄高等行政法院109年度訴字第463號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、緣被上訴人進口輸入之「紅金龍香菸」菸品（下稱系爭菸品），其包裝尼古丁標示值為0.8毫克/支，惟經臺南市政府財政稅務局於民國109年1月7日稽查，並委託臺灣菸酒股份有限公司豐原捲菸研發製造工廠（下稱臺酒公司豐原廠）於109年1月15日檢驗分析結果，發現系爭菸品之尼古丁含量檢測值為0.58毫克/支，該局遂將本案移送上訴人查處。上訴人於109年4月6日以高市衛社字第10932673800號函通知被上訴人陳述意見，經被上訴人於109年4月13日為意見陳述後，上訴人仍認系爭菸品包裝容器之尼古丁標示值為0.8毫克/支，實際檢測值為0.58毫克/支，已逾越檢測值正負20%之誤差範圍即0.5毫克至0.7毫克範圍內，有違反菸害防制法第7條第1項、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，爰依同法第24條第1項規定，以109年7月6日高市衛社字第10936640700號函（下稱原

處分）裁處被上訴人新臺幣100萬元罰鍰，並限期3個月內回收系爭菸品。被上訴人不服，提起訴願經決定駁回，循序提起本件行政訴訟，訴請撤銷訴願決定及原處分。經原審以109年度訴字第463號判決（下稱原判決）將訴願決定及原處分均撤銷。上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張及上訴人於原審答辯均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：本件被上訴人進口輸入之系爭菸品，經臺酒公司豐原廠檢驗，其檢驗分析結果為尼古丁檢測值為0.58毫克/支，然系爭菸品容器上標示尼古丁含量為0.8毫克/支，已逾越允許之誤差標準（即尼古丁檢測值0.58毫克正負20％之允許誤差範圍，為0.464毫克至0.696毫克，標示至小數點後第1位，標示之末位數，以其次一位依四捨五入法為之，為0.5毫克至0.7毫克）等情。是被上訴人就系爭菸品之尼古丁含量標示較實際為高之情形，雖有菸品焦油及尼古丁含量標示不實之違誤，然尼古丁、焦油含量標示較實際為高之不實，只會使消費者提高警覺，且該不實標示並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，尚非菸害防制法第7條第1項之規範範疇，自不得以菸害防制法第24條第1項規定裁罰，而應依菸酒管理法第31條第1項第5款、第50條第1項處理。上訴人未察，未斟酌系爭菸品尼古丁含量低於標示值之情形，僅以標示值逾越允許誤差範圍，逕依菸害防制法第7條第1項、第24條第1項規定，作成原處分裁處被上訴人，於法自屬有違。則被上訴人訴請撤銷為有理由，應將訴願決定及原處分均撤銷等語。

四、上訴人上訴意旨略以：菸害防制法第7條之規範目的，不僅是為達保護國民健康，更有促使菸商正確標示菸品客觀資訊，強化國家菸品管理之目的，故菸品業者標示之尼古丁焦油含量若不在容許誤差範圍內，無論其標示數值過高或過低，皆不能達到標示效果，核與未標示無異，即不能認其已履行菸害防制法第7條第1項規定之標示義務，自應依菸害防

制法第24條第1項之規定予以處罰。本件系爭菸品之尼古丁含量之標示值不在容許誤差範圍內，自應視同未標示，有違菸害防制法第7條規定，然原判決不當限縮菸害防制法規範及誤解司法院釋字第577號解釋理由書之適用範疇，逕認僅有菸品標示尼古丁或焦油含量低於實際劑量之情形始有違菸害防制法第7條規定，實有違論理法則與經驗法則及認事用法適用法規不當之違誤。另參酌臺中高等行政法院107年度訴字第256號判決及臺北高等行政法院108年度訴字第137號判決意旨，亦肯認菸品標示尼古丁或焦油含量高於實際劑量之情形，即與本案相同情況，有違菸害防制法第7條第1項規定。

五、本院經核原判決撤銷訴願決定及原處分並無違誤，茲就上訴意旨論斷如下：

㈠為防制菸害，維護國民健康，於86年3月19日公布菸害防制法。鑑於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，且尼古丁及焦油對人體危害呈劑量反應，為減低其對消費者之危害，乃於當時菸害防制法第8條規定：「（第1項）菸品所含之尼古丁及焦油含量，應以中文標示於菸品容器上。（第2項）前項尼古丁及焦油不得超過最高含量；其最高含量及其檢測方法，由中央主管機關會商有關機關定之。」第21條規定：「違反第7條第1項、第8條第1項或依第7條第2項所定方式者者，處新臺幣10萬元以上30萬元以下罰鍰，並通知製造、輸入或販賣者限期收回改正……」明定未標示警語（第7條第1項）、尼古丁及焦油含量（第8條第1項），或標示不依規定方式（第7條第2項）之處罰，立法理由且依行政院草案明載：「標示正確性，需由衛生署依規定方法檢測，始可認定。」已見菸害防制法對尼古丁及焦油之標示義務內涵，尚包括正確之標示，此參立法過程，該法中央主管機關行政院衛生署（第3條規定，下稱衛生署，改制後為衛生福利部）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），及司法院釋字第577號解釋理由書闡述：「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……菸害防制法第8條第1項……第21條規定……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……」益明，菸品中尼古丁及焦油之成分對人體健康所具危害，係與其成分含量之多寡成正比，而使消費者正確認識菸品尼古丁及焦油含量本在立法者考量範疇，再由菸品具有成癮性之觀點考量，是解釋上開菸害防制法所課之尼古丁及焦油標示義務，不能僅止於標示而已，尚應包括正確如實之標示，方能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，而達成強制規定菸品業者於菸品容器上揭露菸品中尼古丁、焦油含量之訊息，提供消費者正確資訊，資為評估對健康之危害程度，以「防制菸害，維護國民健康」之規範目的。

㈡世界衛生組織菸草控制框架公約於94年2月27日生效，經我國於94年3月25日由總統批准，接受該公約，並簽署加入書。依該公約第3條規定：「目標：本公約及其議定書的目

標是提供一個由各締約方在國家、區域和全球各級實施菸草控制措施的框架，以便使菸草使用和接觸菸草煙霧持續大幅度下降，從而保護當代和後代免受菸草消費和接觸菸草煙霧對健康、社會、環境和經濟造成的破壞性影響。」第4條規定：「指導原則：各締約方為實現本公約及其議定書的目標和實施其各項規定，除其他外，應遵循下列指導原則：1.宜使人人瞭解菸草消費和接觸菸草煙霧造成的健康後果、成癮性和致命威脅，並宜在適當的政府級別考慮有效的立法、實施、行政或其他措施，以保護所有人免於接觸菸草煙霧。……」經立法者參考該公約之精神，於96年7月11日修正公布菸害防制法（98年1月11日施行）；將第8條修正變更為第7條規定：「（第1項）菸品所含之尼古丁及焦油含量，應以中文標示於菸品容器上。……。（第2項）前項尼古丁及焦油不得超過最高含量；其最高含量及其檢測方法，含量標示方式及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」（行政院草案說明：尼古丁或焦油超過最高含量者，為菸酒管理法第7條所稱劣菸，其產製、輸入、販賣等行為，該法第47條至第50條已有相關處罰規定，未來各級主管機關發現有此等情事時，將移送該法主管機關處理，爰未另於本法規定罰則。）並考量菸品依法標示及回收改正之義務主要為製造及輸入業者之責任，其違法行為之處罰自不宜與販賣業者相同，而將第21條移列修正為第24條規定：「（第1項）製造或輸入違反……第7條第1項規定之菸品者，處新臺幣1百萬元以上5百萬元以下罰鍰，並令限期回收；屆期未回收者，按次連續處罰，違規之菸品沒入並銷毀之。（第2項）販賣違反……第7條第1項規定之菸品者，處新臺幣1萬元以上5萬元以下罰鍰。」

㈢又菸品標示辦法第7條規定：「紙菸之尼古丁及焦油含量限制如下：……二、中華民國98年4月1日後，每支之尼古丁，不得超過1毫克；每支之焦油，不得超過10毫克。」第8條規定：「菸品尼古丁焦油含量之抽樣檢測，依經濟部標準檢驗

局所定方法為之。」第10條規定：「（第1項）菸品製造及輸入業者，應於菸品容器上標示每支紙菸之尼古丁及焦油含量。但無法依第8條規定檢測尼古丁、焦油含量之紙菸以外之菸品，應標示『本菸品燃燒後含尼古丁及焦油』。（第2項）前項含量標示以毫克為單位。尼古丁含量，標示至小數點後第1位；焦油含量，標示至個位數；且其數據不得逾第8條檢測方法所允許之誤差範圍。（第3項）前項標示之末位數，均以其次1位依四捨五入法為之。」乃衛生署依菸害防制法第7條第2項明確授權就尼古丁及焦油最高含量及其檢測方法為規範，並表明尼古丁、焦油含量檢測數據係有菸品標示辦法第8條檢測方法所允許之誤差範圍，已考量檢測儀器及操作技術上實測數值與物理極限之差距，予人民財產權適當之保障；所稱「依經濟部標準檢驗局所定方法為之」乃因菸品尼古丁、焦油含量之抽樣檢測事涉專業，而經濟部標準檢驗局為制定及推行共同一致之標準之專責機關，其依標準法規定之程序制定或轉訂之國家標準，得經各該目的事業主管機關引用全部或部分內容為法規（參標準法第1條、第2條、第3條第5款、第4條但書），是衛生署嗣且以90年3月8日衛署保字第0900011281號公告：「……依據：菸害防制法第8條第2項（即第7條第2項修正前規定）。公告事項：1.檢測方式之『捲菸檢驗法－抽樣』如附件一。2.檢測方式之試驗場所條件、設備與菸品尼古丁及焦油含量測定，引用經濟部88年8月31日經（88）標檢字第88895028號公告之菸葉及菸製品檢驗法－試驗場所之標準條件（CNS5917,NA4048），吸菸機用語釋義及標準條件（CNS14373,N4178）、總粒狀物及不含尼古丁乾粒狀物之測定（CNS14374,N4179）、煙流凝集物中尼古丁之測定（CNS14375,N4180）、以及煙流凝集物中水分之測定（CNS14376,N4181）如附件二、三、四、五、六。……」附件一之「捲菸檢驗法－抽樣」（按即CNS14422,N4182）：「1.範圍：本標準適用於從捲菸商品中抽樣。……5.3信賴區隔：本標準所抽取的樣品，並非嚴格的隨機

抽樣。然而，經驗顯示如果依照A.2.1.5及A.3.1抽樣，計算信賴間隔當信賴度在95%時，煙流凝集物及尼古丁的信賴間隔在±20%，此包含抽樣方法變異及產品本身的變異。但煙流凝集物之信賴間隔不小於±1mg，尼古丁之信賴間隔不小於±0.1mg。」衛生福利部國民健康署105年2月3日國健教字第1059900474號函釋：「……。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……衛生署90年3月8日……公告之『捲菸檢驗法-抽樣』規定，……但焦油的誤差不會小於±1mg……是以，菸品容器之尼古丁、焦油含量之標示值，需符合於下列檢測值之允許標準：（一）焦油含量檢測值若小於5毫克，則標示值需介於檢測值正負1毫克之間；若5毫克以上，則標示值需介於檢測值±20%之間。（二）尼古丁含量檢測值若小於0.5毫克，則標示值需介於檢測值正負0.1毫克之間；若0.5毫克以上，則標示值需介於檢測值正負20%之間。」經核符合母法授權意旨及範圍，無違法律保留原則。

㈣再依菸害防制法第1條規定：「為防制菸害，維護國民健康，特制定本法；本法未規定者，適用其他法令之規定。」第3條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院衛生署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第7條第1項前段規定：「菸品所含之尼古丁及焦油，應以中文標示於菸品容器上。」及為健全菸酒管理所訂菸酒管理法第2條規定：「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31條第1項、第2項、第3項規定：「（第1項）菸經包裝出售者，製造業者或進口業者應於直接接觸菸之容器上標示下列事項：……五、尼古丁及焦油含量。……（第2項）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。（第3項）前2項標示規定，菸害防制法有規定者，依其規定辦理及處罰。」第33條第1項規定：「第31條第1

項……規定菸酒應標示之事項，應有中文標示。……」第50條第1項規定：「菸酒製造業者或進口業者違反第31條第1項、第2項……第33條之標示規定者，除第一次查獲情形未涉及標示不實或使人誤信者，得先限期改正外，處新臺幣3萬元以上50萬元以下罰鍰，並通知其限期回收改正，改正前不得繼續販售；屆期不遵行者，按次處罰，並沒入違規之菸酒。」可知，菸害防制法及菸酒管理法均課業者應於菸品容器，以中文標示菸品所含之尼古丁及焦油含量之義務。有關菸品之管制，菸害防制法因菸品危害人體健康，特以衛生署為中央主管機關，並優先適用該法；於該法未規定者，則應適用菸酒管理法等其他法律。

㈤承前所述，菸品業者於菸品容器上所為尼古丁、焦油含量之標示值，應符合上述允許之誤差範圍，若標示值逾越菸品標示辦法第10條第2項允許之誤差範圍，即有標示錯誤、標示不實之情形。又依菸害防制法立法意旨之所以得認尼古丁、焦油含量「標示不實」，形同未為標示，乃基於尼古丁、焦油含量對人體健康之傷害，已具科學實證，吸用菸品者且多數會反覆施用，具成癮性，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，忽視長期施用足致對健康產生致命威脅之負面影響，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，等同未標示，是有菸害防制法第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，只會使消費者提高警覺，是認並非菸害防制法第7條第1項所欲規範範疇，無庸適用同法第24條規定予以非難處罰；就此種菸害防制法未規定之標示不實情形，乃應依菸酒管理法第50條第1項處理。本院109年度判字第464號、109年度判字第495號判決，亦同此見解。至於上訴意旨援引之本院109年度上字第42號判決，係檢測結果高於標示值，與本件情形明顯不同；上訴意旨另援引下級審臺中高等行政法院107年度訴

字第256號判決、臺北高等行政法院108年度訴字第137號判決見解，並不拘束本院。

㈥查被上訴人進口輸入之系爭菸品，其包裝尼古丁標示值為0.8毫克/支，惟經稽查並委託臺酒公司豐原廠檢驗分析結果，系爭菸品之尼古丁含量檢測值為0.58毫克/支，然系爭菸品包裝容器之尼古丁標示值為0.8毫克/支，已逾越檢測值正負20％之誤差範圍即0.5毫克至0.7毫克範圍內（檢測值0.58毫克±20％誤差範圍，為0.464毫克至0.696毫克，標示至小數點後第1位，標示之末位數，以其次一位依四捨五入法為之，為0.5毫克至0.7毫克），乃原審依法確定之事實。核被上訴人就此尼古丁含量標示較實際為高之情形，雖有菸品尼古丁含量標示不實之違法，然依上開規定及說明，尚非菸害防制法第7條第1項之規範範圍，而應依菸酒管理法第50條第1項處理。原審因認原處分依菸害防制法第7條第1項、第24條第1項規定裁罰為違法，訴願決定未予糾正同有違誤，而撤銷訴願決定及原處分，於法並無不合。上訴意旨指摘原判決有違論理法則、經驗法則、適用法規不當，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　10　　月　　21　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　帥　嘉　寶

法官　鄭　小　康

法官　林　玫　君

法官　李　玉　卿

法官　洪　慕　芳

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　110　　年　　10　　月　　21　　日

書記官　張　玉　純