

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第495號

上 訴 人 臺北市政府衛生局

代 表 人 陳彥元

訴訟代理人 俞旺程

董祐芳

高均翰

被 上 訴 人 大田廣作有限公司

代 表 人 邱心瑜

訴訟代理人 林富貴 律師

上列當事人間菸害防制法事件，上訴人對於中華民國110年4月30日臺北高等行政法院109年度訴字第899號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、原判決廢棄。

二、被上訴人在第一審之訴駁回。

三、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

一、上訴人之代表人原為黃世傑，嗣依序變更為陳正誠、陳彥元，茲分別據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合。

二、本件事實經過：

衛生福利部（下稱衛福部）國民健康署（下稱國健署）發現被上訴人於民國108年5月13日函送資料顯示，其所申報輸入之「H. UPMANN ROBUSTOS(25)」、「PUNCH-PUNCH 48(10)」、「PARTAGAS MADURO NO.1(25)」等3品牌菸品（下稱系爭3品牌菸品）容器之警示圖文疑似不符菸害防制法規定，乃以108年7月1日國健教字第1080700724號函移請上訴人處理。上訴人於108年7月3日派員至被上訴人設立地址

(○○市○○區○○路000巷00號0樓)進行稽查，現場為有魚香菸草有限公司營業，並表示被上訴人已結束營業，現場發現被上訴人所輸入系爭3品牌菸品，經測量結果：(一)「H. UPMANN ROBUSTOS(25)」標示警示圖文面積占菸品容器最大外表面積30.4%（警示圖文面積： $13\text{cm} \times 8.4\text{cm} = 109.2\text{cm}^2$ ，菸品容器最大外表面積： $26\text{cm} \times 13.8\text{cm} = 358.8\text{cm}^2$ ）；(二)「PUNCH-PUNCH 48(10)」標示警示圖文面積占菸品容器最大外表面積29.96%（警示圖文面積： $13.4\text{cm} \times 8.4\text{cm} = 112.56\text{cm}^2$ ，菸品容器最大外表面積： $22.1\text{cm} \times 17\text{cm} = 375.7\text{cm}^2$ ）；(三)「PARTAGAS MADURO NO.1(25)」標示警示圖文面積占菸品容器最大外表面積26.39%（警示圖文面積： $13.3\text{cm} \times 8.2\text{cm} = 109.06\text{cm}^2$ ，菸品容器最大外表面積： $28.5\text{cm} \times 14.5\text{cm} = 413.25\text{cm}^2$ ），系爭3品牌菸品容器標示之警示圖文面積均未達各該菸品容器最大外表面積35%，並當場製作調查紀錄表在案。嗣上訴人以108年7月8日北市衛健字第1083127903號函請被上訴人陳述意見，被上訴人以108年7月28日書面陳述意見表示其已解散，上訴人乃以108年8月1日北市衛健字第1083077602號函請被上訴人提出清算完結之證明等，未獲回應後，經審認被上訴人輸入之系爭3品牌菸品容器之警示圖文違反98年1月23日修正公布、同年6月1日施行之菸害防制法（下稱行為時菸害防制法）第6條第2項規定，依同法第24條第1項及99年3月5日訂定、同年3月15日起生效之臺北市政府衛生局處理違反菸害防制法事件統一裁罰基準（下稱行為時裁罰基準）第3點項次2等規定，以108年12月26日北市衛健字第1083053590號裁處書（下稱原處分），各處被上訴人新臺幣（下同）100萬元罰鍰，共計處300萬元罰鍰。被上訴人不服，循序提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經臺北高等行政法院（下稱原審）以109年度訴字第899號判決（下稱原判決）訴願決定及原處分均撤銷。上訴人不服，遂提起本件上訴。

01 三、被上訴人起訴主張及上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原
02 判決之記載。

03 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

04 (一)依本院96年度判字第467號判決及94年度裁字第2201號裁定
05 意旨，被上訴人雖解散清算完結經法院予以備查，但公司於
06 清算完結向法院聲報，僅屬備案性質，法院雖然准予備查但
07 並無實質上確定法人格因此消滅之效力；故公司是否清算完
08 結以及法人人格是否消滅，應視其是否完成合法清算而定，
09 不以是否經法院准予備查為準。被上訴人因本件原處分受罰
10 鍰尚未繳納，並主張原處分違法應予撤銷，故仍有提起本件
11 行政訴訟以確定其是否需要繳納任何罰鍰之必要，被上訴人
12 在此範圍內仍未完成清算應視為存續，而有提起本件行政訴
13 訟之當事人能力。

14 (二)查被上訴人自承包裝上警語為其所為，而其警語之面積未達
15 法規之要求35%，核與事證相符，亦較符合經驗法則而可
16 採。又被上訴人既然從事輸入菸品行為多年，能知悉菸害防
17 制法相關法規，除本件之外，已依相關規定辦理菸品容器標
18 示之警示圖文面積，且能知悉財團法人安全衛生技術中心
19 (下稱安衛中心)並無權限審核菸品容器標示之警示圖文面積
20 是否符合規定，並無不能注意之情事，竟仍疏未注意及此，
21 仍輸入菸品容器標示之警示圖文面積均未達各該菸品容器最
22 大外表面積35%之系爭3品牌菸品，其主觀上雖非故意，但
23 仍屬於過失輸入系爭3品牌菸品之違法行為。

24 (三)以本件事實而言，行為時菸害防制法第24條第1項所處罰的
25 是行為人將違反第6條第2項規定之菸品予以輸入的行為，該
26 條之構成要件並未以所輸入之菸品品牌的數目作為區分輸入
27 行為次數的標準，但1次的輸入行為的罰鍰金額介於100萬元
28 至500萬元之間，可知對於1次輸入違法菸品的行為，法律授
29 權主管機關依該次輸入的菸品品牌的數目、各個違法菸品品
30 牌的輸入數量，處以適當罰鍰。原審或主管機關不能超越法
31 律授權，自行以1次輸入行為所包含的品牌數目，強將該次

輸入行為割裂為多個輸入行為，而使得行為人蒙受法律所不許的不利益處分。是原審認為在判斷行為時菸害防制法第24條第1項輸入違反第6條第2項規定菸品之行為數，應以輸入行為本身之次數作為判斷行為數的標準，不能再依1次輸入行為之多個品牌數目再予以分別割裂為多個輸入不同品牌的違法行為。如此解釋才能符合文義並保障人民受憲法保障的財產權之基本權利。查，系爭3品牌菸品是被上訴人在108年3月20日進口報關，被上訴人既然是以1次輸入行為將系爭3品牌菸品予以違法輸入，自應論以1個違反行為時菸害防制法第24條輸入違反第6條第2項規定菸品之行為，不能再以同1天輸入的3個菸品品牌數目予以割裂為3次的違法行為，當然也不能分別論處共3個罰鍰。

(四)至上訴人雖主張依據前行政院衛生署(102年7月23日改制為衛福部)86年12月23日衛署保字第86071811號、國健署106年9月15日國健教字第1069906764號函釋意旨，以單一品牌之標示義務違反，視為一個行為之違反，自應分別處罰，亦為本院91年度判字第630號判決、91年4月份庭長法官聯席會議決議所採。惟查上述實務見解所涉及的法律條文是當時的菸害防制法第8條第1項、第21條之規定，案例事實是菸品進口商已經完成輸入菸品行為之後，未依規定將仍在販賣的不同品牌菸品予以黏貼尼古丁及焦油含量標示，進而持續予以販賣的違法行為應如何處罰。此與本件是以1個「輸入行為」所輸入之系爭3品牌菸品違反行為時菸害防制法第6條第2項「菸品容器最大外表正反面積明顯位置處，應以中文標示吸菸有害健康之警示圖文與戒菸相關資訊；其標示面積不得小於該面積35%。」之規定，並不相同，兩者時空背景也不相同。因此，上開前行政院衛生署、國健署函釋，就適用於本院實務見解所涉違反當時菸害防制法第8條、第21條規定之案件，雖非無據，但逕予套用於本件，顯然違反法律規定之文義，也將過度侵害人民的財產權之基本權。故上訴人此部分主張並無理由而無可採。另關於被上訴人主張原處分違反

01 比例原則部分，因該作為罰鍰基礎的事實既已有所違誤而遭
02 原審撤銷，故於原處分錯誤的前提之下再予論述是否違反比
03 例原則，並無實益等語，以原判決將訴願決定及原處分均撤
04 銷。

05 五、本院查：

06 (一)菸害防制法係於86年3月19日制定公布30條(下稱86年版菸害
07 防制法)，其後歷經2次之全文修正，第1次是96年7月11日修
08 正公布全文35條(即行為時菸害防制法)，第2次則是112年2
09 月15日修正公布全文47條(下稱現行菸害防制法)。關於課予
10 菸品製造或輸入業者於菸品容器標示健康警語或圖文等資訊
11 之義務及其罰則，分別是：1. 86年版菸害防制法第7條第1
12 項：「菸品容器最大外表面積明顯位置處，應以中文標示健
13 康警語。」及第21條：「違反第7條第1項、第8條第1項或依
14 第7條第2項所定方式者，處新臺幣10萬元以上30萬元以下罰
15 鍰，並通知製造、輸入或販賣者限期收回改正；逾期不遵行
16 者，停止其製造或輸入6個月至1年；違規之菸品共沒入銷燬
17 之。」2. 行為時菸害防制法第6條：「……(第2項)菸品容器
18 最大外表正反面積明顯位置處，應以中文標示吸菸有害健康
19 之警示圖文與戒菸相關資訊；其標示面積不得小於該面積3
20 5%。(第3項)前項標示之內容、面積及其他應遵行事項之辦
21 法，由中央主管機關定之。」第24條第1項：「製造或輸入
22 違反第6條第1項、第2項或第7條第1項規定之菸品者，處新
23 臺幣100萬元以上500萬元以下罰鍰，並令限期回收；屆期未
24 回收者，按次連續處罰，違規之菸品沒入並銷毀之。」(立
25 法理由以：「一、條次變更。二、本條為原條文第21條移
26 列。三、菸品依法標示及回收改正之義務主要為製造及輸入
27 業者之責任，其違法行為之處罰自不宜與販賣業者相同。
28 四、製造及輸入業者違反第6條第1項、第2項或第7條第1項
29 規定之處罰列為第1項並調高罰鍰額度，又相關不合規定菸
30 品固應要求回收，惟並無要求改正必要，爰並刪除改正規
31 定，另配合相關條文條次變更酌作文字修正。五、至於販賣

業者違反第6條第1項、第2項或第7條第1項規定，不宜處以過高罰鍰並強使負擔回收義務，爰另增列第2項規定，並調降罰鍰額度。）3. 現行菸害防制法第9條第2項：「菸品容器最大正面及反面明顯位置處，應以中文標示吸菸有害健康之警示圖文及戒菸相關資訊；其標示不得低於該面積50%。」第29條第1項第3款：「菸品製造或輸入業者，有下列情形之一者，處新臺幣100萬元以上500萬元以下罰鍰，並令其限期回收或退運；屆期未回收或退運者，按次處罰，違規之菸品沒入並銷毀之：三、違反第9條第2項標示面積之規定。」準此可知：

1. 現行菸害防制法第9條第2項關於標示面積不得低於50%之規定，較諸行為時菸害防制法第6條第2項標示面積不得小於35%之規定，更加嚴格，罰鍰額度則不變。依行政罰法第5條之規定：「行為後法律或自治條例有變更者，適用裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」是本件應適用行為時菸害防制法之規定，先予指明。
2. 86年版菸害防制法第7條第1項、行為時菸害防制法第6條第2項及現行菸害防制法第9條第2項均在課予菸品製造或輸入業者於菸品容器標示健康警語或圖文等資訊之義務，而就製造或輸入業者違反各該標示之法定義務，則分別於86年版菸害防制法第21條、行為時菸害防制法第24條第1項及現行菸害防制法第29條第1項第3款規定其罰則。是以，行為時菸害防制法第24條第1項之用語雖與前後版本略有不同，規定以：「製造或輸入違反第6條第1項、第2項或第7條第1項規定之菸品者，處……」其所處罰之行為是關於製造或輸入業者違反法定標示義務之作為或不作為，而非製造或輸入行為本身。
3. 至於行為時菸害防制法第24條第1項之罰鍰金額何以大幅修正提高為100萬元至500萬元，參照立法院第6屆第2會期第16次會議議案關係文書復可知，行政院提案原為「製造或輸入

違反第6條第1項、第2項或第7條第1項規定之菸品者，處新臺幣10萬元以上50萬元以下罰鍰，並令限期回收；屆期未回收者，『停止其製造或輸入6個月至1年』，違規之菸品沒入並銷毀之。」立法委員之提案則大致分為2類，其中丁守中委員等提案、廖國棟委員等提案及蔡正元委員等提案類似行政院提案(蔡正元委員等提案罰鍰為10萬元至30萬元)；蔡錦隆委員等提案及盧天麟委員等提案，罰鍰額度雖均同於行政院提案，惟就業者不於限期回收改正者，則提案以：「屆期不遵行者，『處新臺幣20萬元以上100萬元以下罰鍰』」；嗣經審查會審查結果以：「照行政院提案並考量停止製造或輸入對受雇者之工作權影響甚大，將第1項之罰鍰修正提高至新臺幣500萬元並得按次連續處罰。」是以上開罰鍰額度係立法者衡酌上開各種相關因素而訂定，核其可對人民違反行政法上義務之行為，根據其違反義務情節之輕重程度處以罰鍰，使責罰相當，尚無不符合憲法第23條規定限制人民基本權利應遵守比例原則之意旨。

(二)經查，系爭3品牌菸品是被上訴人在108年3月20日進口報關，系爭3品牌菸品之數量與金額，編號5「H. UPMANN ROBUSTOS(25)」有2盒，共計5,861元，編號10「PARTAGAS MADURO NO.1(25)」有10盒，共計26,411元，編號12「PUNCH-PUNCH 48(10)」有15盒，共計15,383元。經上訴人測量結果：(一)「H. UPMANN ROBUSTOS(25)」標示警示圖文面積占菸品容器最大外表面積30.4%（警示圖文面積： $13\text{cm}\times 8.4\text{cm}=109.2\text{cm}^2$ ，菸品容器最大外表面積： $26\text{cm}\times 13.8\text{cm}=358.8\text{cm}^2$ ）；(二)「PUNCH-PUNCH 48(10)」標示警示圖文面積占菸品容器最大外表面積29.96%（警示圖文面積： $13.4\text{cm}\times 8.4\text{cm}=112.56\text{cm}^2$ ，菸品容器最大外表面積： $22.1\text{cm}\times 17\text{cm}=375.7\text{cm}^2$ ）；(三)「PARTAGAS MADURO NO.1(25)」標示警示圖文面積占菸品容器最大外表面積26.39%（警示圖文面積： $13.3\text{cm}\times 8.2\text{cm}=109.06\text{cm}^2$ ，菸品容器最大外表面積： $28.5\text{cm}\times 14.5\text{cm}=413.25\text{cm}^2$ ），系爭3品牌菸品容器標示之警示圖文係被上訴人自己

所為，且其面積均未達各該菸品容器最大外表面積35%；又被上訴人從事輸入菸品行為多年，能知悉菸害防制法相關法規，除本件之外，已依相關規定辦理菸品容器標示之警示圖文面積，且能知悉安衛中心並無權限審核菸品容器標示之警示圖文面積是否符合規定，並無不能注意之情事，竟仍疏未注意及此等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據資料相符。揆諸前揭之說明，原處分以本件共計3項菸品違規，被上訴人違反行為時菸害防制法第6條第2項規定，爰依同法第24條第1項規定，並依行為時裁罰基準第3點項次2，予以裁處法定最低額度罰鍰各100萬元，合計300萬元，核無違誤，亦與比例原則無違。

(三)查原判決同認本件共計3項菸品違規，被上訴人違反行為時菸害防制法第6條第2項規定，應依同法第24條第1項規定予以裁處罰鍰，就此部分並無違誤；然原判決認為本件在判斷行為時菸害防制法第24條第1項之行為數，應以輸入行為本身之次數作為判斷行為數的標準，不能再依1次輸入行為之多個品牌數目再予以分別割裂為多個輸入不同品牌的違法行為，並據此理由撤銷訴願決定及原處分，則於法未合，上訴意旨求為廢棄，則屬有據，茲說明如下：

1. 行為時菸害防制法第24條第1項所處罰之行為是關於製造或輸入業者違反法定標示義務之作為或不作為，而非製造或輸入行為本身，已如前述。
2. 參諸86年版菸害防制法第8條第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。」如有違反，其與違反同法第7條第1項「菸品容器最大外表面積明顯位置處，應以中文標示健康警語」規定相同，均應依前引同法第21條規定予以裁處。行為時菸害防制法第7條第1項前段：「菸品所含之尼古丁及焦油，應以中文標示於菸品容器上。」如有違反，其與違反同法第6條第2項：「菸品容器最大外表正反面積明顯位置處，應以中文標示吸菸有害健康之警示圖文與戒菸相關資訊；其標示面積不得小於該面積35%。」規定相

同，均應依前引同法第24條第1項規定予以裁處。申言之，86年版菸害防制法第8條第1項及行為時菸害防制法第7條第1項前段亦均課予製造或輸入業者以中文標示尼古丁及焦油含量於菸品容器上之義務，故如有違反該標示義務，與健康警示之標示義務之違反相同，援引同一條文予以裁處。是本院91年4月份庭長法官聯席會議決議乃謂：「進口商對於菸品尼古丁及焦油含量自得要求製造商事前予以標示，或於進口時自行以中文加以標示，某甲公司未予標示，應屬本法第8條(按即86年版菸害防制法第8條)所定作為之主體。另依行政院衛生署86年12月23日衛署保字第86071811號函對於製造或輸入違規菸品之業者，依查獲之品牌作為處罰之單位；又該署89年3月27日衛署保字第89016645號函說明，係以所製造或輸入者為不同品牌之菸品，自應就不同品牌之菸品，依菸害防制法第8條第1項之規定，分別以中文標示其尼古丁及焦油含量於菸品容器上。單一品牌之標示義務，均屬獨立事件，其違法行為自應為各別之處分。從而，該署前開函令所定處罰方式，已顧及菸品販賣單位眾多之特性，並從製造或輸入菸品業者之有利方向著想，故該函令所定與菸害防制法之規定意旨及公平原則尚無違悖，自可採為裁判之依據。」本院91年度判字第630號及第631號判決亦依此意旨而為判決。是以上訴人援引國健署106年9月15日國健教字第1069906764號函釋：「……依行政罰法第25條規定，數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。查最高行政法院91年度判字第631號判決……：『行政院衛生署對於製造或輸入違規菸品之業者，依查獲之品牌作為處罰之單位……係以所製造或輸入者為不同品牌之菸品……單一品牌之標示義務，均屬獨立事件，其違法行為自應為各別之處分』……。」意旨，認製造或輸入業者應就其所製造或輸入之各不同品牌菸品，分別標示警語或圖文等資訊於菸品容器上，單一品牌之標示義務，均屬獨立事件，其違法行為自應為各別處分，核非無據。原判決認查獲之違反標示義務之菸

品縱有3種品牌，惟其出於1次之輸入行為，不得分別處罰，就適用於前述本院見解所涉違反86年版菸害防制法第8條、第21條規定之案件，雖非無據，但逕予套用於本件行為時菸害防制法第6條第2項、第24條第1項規定者，顯然違反法律規定之文義，也將過度侵害人民的財產權之基本權云云，依前開之說明，其適用法規自難謂允當。

六、綜上所述，上訴人以原處分裁處被上訴人罰鍰合計300萬元，於法尚無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原判決既有如上所述之違法，且違法情事復足以影響判決結果，上訴人指摘原判決違背法令，求予廢棄，即有理由，且依原審確認之事實，本院已可自為判決，爰將原判決廢棄，並駁回被上訴人在第一審之訴。

七、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 113 年 5 月 16 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 王 碧 芳

法官 許 瑞 助

法官 王 俊 雄

法官 侯 志 融

法官 鍾 啟 煒

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 113 年 5 月 16 日

書記官 徐 子 嵐