

# 最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第131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 金滿貫有限公司

代 表 人 張修銘

訴訟代理人 陳志銘 律師

陳逸軒 律師

王耀德 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12月28日高雄高等行政法院110年度訴字第51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、緣被上訴人為「黑星特製香菸」（容器標示之焦油含量為每支9毫克；下稱系爭菸品）之菸品輸入業者。民眾於民國109年3月初向內政部警政署保安警察第三總隊第二大隊檢舉，再經移送高雄市政府財政局（下稱高市財政局）送請臺灣菸酒股份有限公司豐原捲菸研發製造工廠（下稱臺酒豐原廠）菸類檢測實驗室檢驗結果，系爭菸品焦油含量檢測值為每支6.58毫克（標示值須介於檢測值正負20%之間，即標示誤差允許範圍係5毫克至8毫克間），涉有違反行為時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。高市財政局乃以109年3月25日高市財政菸管字第10930724400號函移請上訴人查處。上訴人遂以109年3月31日高市衛社字第10932486800號函知被上訴人陳述意見。被上訴人於同年4月13日提出書面意見，經上訴人審酌調查事實證據及被上訴人所陳述之意見後，仍認被上訴人違反行為

01 時菸害防制法第7條第1項規定，乃依行為時同法第24條第1  
02 項規定，以109年7月30日高市衛社字第10937444800號行政  
03 裁處書（下稱原處分）裁處新臺幣（下同）100萬元罰鍰，  
04 並限期3個月內回收。被上訴人不服，循序提起行政訴訟，  
05 並聲明：原處分及訴願決定中關於裁處被上訴人100萬元罰  
06 鍰之行政處分均撤銷。嗣於110年12月7日原審言詞辯論時更  
07 正聲明為：訴願決定及原處分關於裁處100萬元部分均撤  
08 銷。經原審判決將訴願決定及原處分關於裁處被上訴人罰鍰  
09 部分均撤銷。上訴人不服，乃提起本件上訴。

10 二、被上訴人起訴之主張及上訴人於原審之答辯，均引用原判決  
11 所載。

12 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以

13 (一)按司法院釋字第577號解釋理由書，足見行為時菸害防制法  
14 第7條第1項課予菸品業者在菸品容器上應依法定方式為一定  
15 標示，同法第24條第1項對違反該標示義務者處以罰鍰，乃  
16 鑑於菸品中所含有害物質尼古丁及焦油對人體造成健康及生  
17 命之危害，係與其成分含量成正比，為使該等有害物質對國  
18 民健康所造成之危害程度，可透過菸品容器上關於該等有害  
19 物質含量之中文標示，使之一目瞭然、有效警示，促使消費  
20 者審慎判斷，作為是否購買之參考，故強制規定菸品業者於  
21 菸品容器上須揭露菸品中尼古丁、焦油含量之訊息，提供消  
22 費者該等必要之商品資訊，得據以作成個人決定，達成「防  
23 制菸害，維護國民健康」之規範目的（菸害防制法第1條規  
24 定參照）。是菸害防制法課予菸品業者「如實標示」菸品所  
25 含尼古丁、焦油含量之義務及責任，係為避免消費者於特定  
26 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  
27 致誤判對個人健康之影響，進而損及國民健康之重大公益。

28 (二)菸害防制法及菸酒管理法雖均課予菸品業者正確如實標示菸  
29 品尼古丁及焦油含量之行政法上義務，且標示方式及標準同  
30 一，然菸害防制法第1條揭示其所欲保護之公益為國民健康  
31 之維護，其為立法者落實中華民國憲法第157條及憲法增修

01 條文第10條第8項基本國策之具體表現，相較於菸酒管理法  
02 所欲達成之一般行政管制目的，兩者管制之目的並不相同。  
03 另由菸害防制法第24條第1項、菸酒管理法第50條第1項分別  
04 訂定「100萬元以上500萬元以下罰鍰」、「3萬元以上50萬  
05 元以下」之不同法定罰鍰額度範圍，及菸酒管理法第31條第  
06 3項所規定該法與菸害防制法之標示及處罰等適用順序，在  
07 菸害防制法有規定者應依其規定，亦足見菸害防制法因其所  
08 維護法益而有加重裁罰及優先適用之正當性。準此，菸品業  
09 者菸品標示不實之行為，若有抵觸菸害防制法之立法目的而  
10 危害該法所欲保護之法益時，始應優先適用菸害防制法裁  
11 罰。行為時菸害防制法第7條第1項課予業者負有尼古丁及焦  
12 油含量如實標示之義務，既係基於尼古丁、焦油含量對人體  
13 健康之傷害，與其成分含量多寡成正比，且吸用菸品者多數  
14 會反覆施用，具有成癮性，故菸品尼古丁、焦油含量以多標  
15 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  
16 低，低估長期施用對健康產生之負面影響，是認此種標示不  
17 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  
18 度，有害國民健康之維護，等同未標示，自應有行為時菸害  
19 防制法第24條規定之適用。反之，於尼古丁、焦油含量以少  
20 標示多之情形，固亦構成標示不實，然此尼古丁、焦油含量  
21 標示較實際為高之不實，將使消費者提高警覺，且該不實標  
22 示未導致吸用菸品者低估、誤判對個人健康之影響，並未侵  
23 害菸害防制法所欲保護「維護國民健康」之法益，自無庸適  
24 用行為時該法第24條予以非難。此種非屬菸害防制法所規範  
25 之標示不實情形，則應依菸酒管理法第31條第1項第5款、第  
26 50條第1項處理。至上訴人抗辯：立法要求菸商於菸盒上標  
27 示尼古丁、焦油含量，係為使消費者了解使用之菸品特定成  
28 分含量，而不是提醒消費者某種成分含量較低就對人體較無  
29 害，含量較高就是較有危害；菸品在其尼古丁、焦油含量不  
30 超過最高含量之情況下，標示方式只要不符合菸品標示辦  
31 法，即違反菸害防制法第7條，則應以同法第24條處分云

云，並未慮及不同類型標示不實之行為與前述菸害防制法及菸酒管理法所規定標示義務之規範目的與適用關係，並不可採。

(三)被上訴人輸入系爭菸品，經臺酒豐原廠檢驗結果，系爭菸品之焦油檢測值為每支6.58毫克。而由前揭焦油檢測值與系爭菸品容器上標示焦油含量為每支9毫克以觀，以檢測值6.58毫克計算，依菸品標示辦法第10條規定，其正負20%之允許誤差範圍為5.264毫克至7.896毫克，其應標示至個位數，標示之末位數，以其次一位依四捨五入法為之，則其標示範圍應為5毫克至8毫克，足見系爭菸品容器上焦油含量標示值，就前揭檢驗結果計算，已逾允許之誤差範圍而有以少標示多之標示不實情形。被上訴人就系爭菸品之焦油含量標示較實際為高之情形，雖有菸品焦油含量標示不實之情形，然因未導致吸用菸品者低估、誤判對個人健康之影響，而未牴觸菸害防制法所欲維護國民健康之規範目的，並非行為時菸害防制法第7條第1項之規範範疇，自不應以行為時菸害防制法第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。上訴人認定被上訴人違反行為時菸害防制法第7條第1項規定，而依同法第24條第1項規定，以原處分裁處被上訴人罰鍰100萬元，於法即有未合等語，撤銷訴願決定及原處分關於裁處被上訴人罰鍰部分。

四、經核原判決撤銷訴願決定及原處分關於裁處被上訴人罰鍰部分，並無不合，茲就上訴意旨補充論斷如下：

(一)本件原審援引菸害防制法之立法沿革，及司法院釋字第577號解釋理由之意旨，以菸品中最危及人體健康之有害物質為尼古丁及焦油，有必要告知消費者此2種有害物質於菸品中之成分含量，使之意識吸入菸品可能造成之危害，以促其審慎判斷是否購買等論斷，闡述行為時菸害防制法第7條第1項課予菸品輸入業者「菸品所含之尼古丁及焦油，應以中文標示於菸品容器上」之義務，並於同法第24條第1項科以違反者一定之罰鍰，自係基於維護吸用者健康之目的所採取之必

要手段，在此目的之引導下，該菸害防制法第7條第1項課予業者標示之義務，係指所標示尼古丁及焦油之含量不得較實際為低，以避免消費者誤為低含量之菸品而購買吸用之意旨，核與菸害防制法第1條揭示其立法目的在「防制菸害及維護國民健康」等本旨相符，為合目的性之解釋，應予肯認。原審審認系爭菸品經臺酒豐原廠檢驗結果，其焦油檢測值為每支6.58毫克，依行為時菸害防制法第6條第3項及第7條第2項授權訂定之菸品標示辦法第10條於行為時之規定：「（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。」及依第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。」按經公告之「捲菸檢驗法-抽樣」規定，尼古丁、焦油含量之檢測值若達0.5毫克以上，允許菸品容器之標示值介於檢測值正負20%誤差範圍之間，故本件依實際檢測數據每支6.58毫克，加計可容許誤差範圍並經四捨五入結果，其應為之標示在每支5毫克至8毫克。而本件系爭菸品容器上焦油含量標示為每支9毫克，較之按實際檢測結果計算之法定應為標示之數據應在5毫克至8毫克之間為高，即與行為時菸害防制法第7條第1項課予業者標示尼古丁及焦油之含量不得較實際為低之誡命，顯有未符，自不應以行為時菸害防制法第24條第1項規定加以裁罰，因認原處分為違法。核其所為事實認定無悖於論理法則、經驗法則及一般證據法則，法規之適用亦屬正確，並無判決違背法令之情事。

(二)另按，除菸害防制法外，菸酒管理法第31條第1項第5款、第2項及第33條第1項等規定，也明文課予進口業者於菸品容器上以中文標示尼古丁及焦油含量之義務，違反者應依同法第50條第1項予以裁罰並命限期改善等。考菸酒管理法之立法，係為取代早期之菸酒專賣制度，以因應我國加入世界貿

01 易組織而準備，參考各國普遍對於菸酒之定位係以財政收入  
02 為主要考量，遂劃歸以財政部為主管機關（見86年3月20日  
03 立法院第三屆第三會期財政、司法兩委員會第一次聯席會議  
04 紀錄，立法院公報第86卷第12期第211、212、216頁），因  
05 而該法第2條前段規定：「本法所稱主管機關：在中央為財  
06 政部」，可知該法關於菸酒之製造、銷售、進口等事項之管  
07 理重點，與菸害防制法並不相同。原審從菸害防制法、菸酒  
08 管理法之立法目的不同，並比較二者對於菸品中尼古丁、焦  
09 油含量之標示不實所科處之罰鍰金額，分別為100萬元以上5  
10 00萬元以下罰鍰（行為時菸害防制法第24條第1項）、3萬元  
11 以上50萬元以下（菸酒管理法第50條第1項），輕重懸殊，  
12 以及菸酒管理法第31條第3項規定：「前2項標示規定，菸害  
13 防制法有規定者，依其規定辦理及處罰。」明示該法與菸害  
14 防制法之適用順序，則在標示含量低於實際含量之情形，致  
15 消費者誤信而購買吸用有損於國民健康，依罰責重且適用在  
16 先之菸害防制法予以裁處；反之，則依菸酒管理法裁處等論  
17 斷，亦符合法之規範目的及其體系，可資贊同。上訴意旨指  
18 摘原審見解有侵害立法權之虞云云，純屬其一己之見，難以  
19 採取。又主張依原審見解，則只要菸品之標示不超過法定許  
20 可每支紙菸所含尼古丁及焦油之最高值，均無構成違反菸害  
21 防制法之可能，原審見解顯屬不當云云，此則適為其忽略另  
22 有前述菸酒管理法之標示不符規範可資相繩，而難以成立。

23 (三)上訴人另執本院109年度上字第42號判決理由論斷，指出依  
24 行為時菸品標示辦法第10條第2項後段規定，明確揭示「不  
25 得逾第8條检测方法所允許之誤差範圍」，即無論標示高過  
26 或低於誤差範圍，視為未標示，均應以違反行為時菸害防制  
27 法第7條規定相繩之意旨，指摘原審所持法律見解有誤。惟  
28 本院前開判決審查之裁處處分所依據之事實為菸品「尼古丁  
29 含量為0.73毫克/支，依規定應標示數據範圍為0.58—0.88  
30 毫克/支，卻於容器上標示尼古丁含量為0.5毫克/支」，即  
31 該案判決所持理由，係針對菸品尼古丁標示值較實際檢測結

01 果為低，與本件事實不同。另判決理由之整體文義為「揆諸  
02 菸害防制法第7條及第24條規定之意旨，可知製造或輸入菸  
03 品者負有以中文標示尼古丁及焦油含量於菸品容器上之行政  
04 法上義務，俾消費者獲悉正確資訊，憑為購買與否之判斷。  
05 所稱標示尼古丁及焦油含量自須所標示之內容符合法定之正  
06 確標準，始足當之。若謂只要有標示即已履行法定義務，不  
07 問其標示有無逾允許誤差範圍或不實之情形，均不得以上開  
08 規定相繩，則行為時菸害防制法第7條第1項規定無異形同具  
09 文，顯然與規範目的相違。」等語，並未深論「即無論標示  
10 高過或低於誤差範圍，視為未標示」之旨，上訴人加以援引  
11 並過度衍繹，指摘本件原審見解為不當，亦難以成立。

12 (四)綜上所述，本件上訴論旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，  
13 求予廢棄，為無理由，應予駁回。

14 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  
15 98條第1項前段，判決如主文。

16 中 華 民 國 112 年 11 月 23 日

17 最高行政法院第一庭

18 審判長法官 胡 方 新

19 法官 林 玫 君

20 法官 張 國 勳

21 法官 洪 慕 芳

22 法官 李 玉 卿

23 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

24 中 華 民 國 112 年 11 月 23 日

25 書記官 高 玉 潔