最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第495號

上　訴　人　高達菸酒有限公司
代　表　人　沈正忠
訴訟代理人　陳崇善　律師
被 上訴 人　臺南市政府
代　表　人　黃偉哲
訴訟代理人　曾文利
　　黃琬淇
　　梁維娟

上列當事人間菸害防制法事件，上訴人對於中華民國108年5月31日高雄高等行政法院108年度訴字第64號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄。

訴願決定及原處分均撤銷。

第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理　由

一、爭訟概要：

、緣衛生福利部（下稱衛福部）食品藥物管理署（下稱食藥署）前於民國106年6月29日檢測上訴人輸入之「MM大亨纖細6號薄荷香菸20支裝」菸品（其容器上標示之焦油含量為每支6毫克），106年11月21日檢驗報告檢出焦油含量為每支4.2毫克，其標示已逾檢驗值誤差之允許範圍，經被上訴人認上訴人違反菸害防制法第7條第1項規定而依同法第24條第1項規定，以107年2月12日府衛國健字第1070146918號裁處書（下稱107年2月12日裁處書）裁處上訴人新臺幣（下同）100萬元罰鍰，並限於107年3月底前收回該等違規菸品；屆期未收回者，按次連續處罰，違規菸品沒入並銷毀之。

、嗣上訴人送驗其輸入之「MM大亨圓角9號20支裝活性碳濾嘴香菸」菸品（下稱系爭菸品；容器上標示之尼古丁含量為每支0.9毫克），經食藥署107年6月12日檢驗報告檢出其尼古

丁含量為每支0.70毫克，其標示已逾檢驗值誤差之允許範圍。食藥署即以107年6月12日FDA研字第1071900644號函（下稱食藥署107年6月12日函）附檢驗報告送衛福部國民健康署（下稱國健署）；國健署再於107年6月14日發函轉知被上訴人所屬衛生局查處。被上訴人認上訴人違反菸害防制法第7條第1項規定，且上訴人曾因上述「MM大亨纖細6號薄荷香菸20支裝」菸品遭裁處如上述，被上訴人爰依同法第24條第1項規定加重裁處，以107年7月24日府衛國健字第1070778711號裁處書（下稱原處分）裁處上訴人200萬元罰鍰，並限於107年8月底前回收系爭菸品，屆期未回收完整，按次連續處罰，違規菸品沒入並銷毀之。上訴人不服，提起訴願經駁回，循序提起行政訴訟，亦遭原判決駁回，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴之主張及被上訴人在原審的答辯，均引用原判決所載。

三、原判決駁回上訴人在原審之訴，其理由略以：

、上訴人就系爭菸品之標示違反菸害防制法第7條課予菸品製造及輸入業者就菸品所含尼古丁含量應以符合菸品標示辦法規定方式標示之義務：

1.菸害防制法第7條第2項授權訂定之「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條明文規定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，且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。足見菸品標示辦法就上開標示方式之細節詳為規範，促使業者在菸品容器上必須充分且精確的揭露有關菸品之尼古丁及焦油含量，否則將無以落實菸害防制法第7條欲使消費者能藉由菸品容器上之標示，立即且正確認知該等有害物質對其健康所造成危害程度之本旨。而菸品標示辦法第8條所稱經濟部標準檢驗局（下稱標準檢驗局）所定菸品尼古丁焦油含量之抽樣檢測方法，即為經濟部88年8月31日經（88）標檢字第88895028號公

告之國家標準所包含之「捲菸檢驗法-抽樣」，其中關於檢測方法所允許之誤差範圍為：「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。」此檢測方式亦經中央主管機關衛福部之前身行政院衛生署（102年7月23日改制為衛福部，下稱衛生署）以90年3月8日衛署保字第0900011281號公告（下稱衛生署90年3月8日公告），又參照國健署105年2月3日國健教字第1059900474號函（下稱國健署105年2月3日函）。準此，菸品製造及輸入業者於菸品容器上所為焦油及尼古丁含量之標示值，自應符合上述允許之誤差範圍，若標示值逾越所允許之誤差範圍，依菸害防制法第7條之立法目的及該條整體規定之關聯意義為綜合判斷，亦屬違反菸害防制法第7條第1項規定之標示義務。

2.查上訴人為菸品輸入業者，其輸入之系爭菸品經食藥署107年6月12日檢出其尼古丁含量為每支0.70毫克，依上開菸品標示辦法及標準檢驗局所定菸品尼古丁、焦油含量之抽樣檢測方法規定（標示值需介於檢測值正負20%之間），其標示之誤差允許範圍係0.56毫克至0.84毫克間，然上訴人於系爭菸品容器上標示之尼古丁含量為每支0.9毫克，堪認上訴人就系爭菸品之尼古丁含量標示已逾檢驗值誤差之允許範圍，其自已違反菸害防制法第7條第1項規定之標示義務甚明。至上訴人主張：檢測結果如未超過標示含量之數值，亦未超過法規所定之標示最高含量，至多僅有標示不符情形，並未違反菸害防制法第1條「防制菸害、維護國民健康」之立法目的云云，並未慮及前述菸品容器必須「充分且精確的」揭露有關菸品之尼古丁及焦油含量始能落實菸害防制法第7條欲使消費者能藉由菸品容器上之標示立即且正確認知該等有害

物質對其健康所造成危害程度之本旨，自無可採。

、原處分以上訴人所輸入之系爭菸品違反菸害防制法第7條第1項規定而依同法第24條第1項裁罰200萬元並限期回收，並無違法：

1.上訴人係於98年5月18日即經核准設立登記，以菸酒批發、零售業及菸類輸入為其所營事業，依其經營事業之性質，上訴人之代表人、管理人、有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員對於菸品輸入、批發及零售等相關法令內容、正確之標示方式及標示值允許之誤差範圍，應負注意義務，是渠等疏未注意而致上訴人輸入之系爭菸品容器上尼古丁含量標示值逾越允許之誤差範圍，則渠等就違反菸品含量標示義務行為，縱非故意，亦難謂無過失，故依行政罰法第7條規定，應推定為上訴人之過失。從而，被上訴人認定上訴人輸入之系爭菸品容器就尼古丁含量之標示，逾越允許之誤差範圍，與菸品標示辦法第10條第2項規定不合，進而違反菸害防制法第7條第1項規定，乃依同法第24條第1項規定裁罰，核無違誤。

2.上訴人固主張：菸害防制法第24條第1項之構成要件，未包含同法第7條第2項及其授權訂定之菸品標示辦法，更未以焦油含量標示值逾誤差範圍允許值為處罰構成要件及法律效果；標準檢驗局訂定「捲菸檢驗法-抽樣」僅依菸品標示辦法第8條之授權並非明確，且有轉授權之情形，違反法律保留原則云云。然依司法院釋字第480號及第734號解釋理由及司法院釋字第734號解釋理由書之意旨，行政機關所發布之施行細則或命令究竟是否已超越法律授權，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及其整體規定之關聯意義為綜合判斷。而菸害防制法第1條揭示其立法目的為「防制菸害、維護國民健康」，立法者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命之危害，且為落實菸草控制框架公約所揭示應以透過立法規範菸品包裝及標示等方式遏止菸害，乃制定菸害防制法第7條課予菸品製造

及輸入業者就菸品所含尼古丁、焦油含量以中文且符合菸品標示辦法規定方式標示之義務。而菸品所造成健康及生命之危害，業經醫學證實，世界衛生組織亦通過菸害管制框架公約促使各國立法予以管制，而對菸品包裝標示之限制，實與國民健康具有密切關聯性，是菸害防制法第24條第1項基於達成保障國民健康之立法目的，對於未依法定方式標示者，制定最低裁罰金額100萬元之規定。違反菸害防制法第7條第1項菸品標示義務之行政罰，同法第24條第1項既已就處罰對象、種類及額度加以明定；且依菸害防制法第7條之立法理由及規範目的，應可推知該條規定係藉由課予菸品業者於菸品容器上如實標示尼古丁及焦油含量之義務，以達成維護國民健康之重要公共利益維護；又菸害防制法第7條第2項授權中央主管機關訂定菸品所含尼古丁及焦油之最高含量、含量檢測方法、含量標示方式，無非係因上開事項涉及檢測及標示之細節性、技術性事項，須藉由中央主管機關之專業知識對於同條第1項所要求之「標示」方式加以補充，故菸害防制法第7條之授權目的、範圍及內容均堪認具體明確。至依同條第2項明文授權訂定之菸品標示辦法第10條第1項及第2項，就菸品所含尼古丁及焦油含量之數據檢測方式與標示值之容許誤差範圍，規定以同辦法第8條依標準檢驗局所定檢測方法及其允許誤差範圍認定，無非考量標準檢驗局制訂「捲菸檢驗法-抽樣」係依標準法第1條、第3條第5款及第4條規定，建立及推行菸品抽樣檢測方式之共同一致標準，以供公眾使用並遵循。而衛福部為採行共同一致之標準而就菸品尼古丁、焦油含量之抽樣檢測方式，與標示值允許之誤差範圍事項，於菸品標示辦法第8條明定，並以衛生署90年3月8日公告援引標準檢驗局所定方法「捲菸檢驗法-抽樣」作為其規範內容，亦均屬執行母法之細節性與技術性事項規定，亦難認逾越前揭母法之授權，核無違反法律保留原則及授權明確性原則，亦難認有何上訴人所稱法規命令轉授權之情形。故上訴人前開主張，容有誤解，並不可採。

3.上訴人另主張：人民無法從菸害防制法及菸品標示辦法得知允許之檢測值誤差範圍，須另由衛福部之函文、公告始能得知，違反法律明確性原則，且該誤差範圍，無法使人民預見該行為有受處罰之可能，有違處罰法定原則云云。惟依司法院釋字第432號、第521第、第594號、第602號解釋之意旨，法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念而為相應之規定。如法律規定之意義，自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷者，即無違反法律明確性原則。查菸品標示辦法第10條第2項已明定菸品尼古丁、焦油含量之標示值，數據不得逾越同辦法第8條檢測方法所允許之誤差範圍，中央主管機關並以衛生署90年3月8日公告明揭菸品尼古丁及焦油含量之檢測方式係採標準檢驗局所定「捲菸檢驗法-抽樣」國家標準。是依菸害防制法第7條第2項授權訂定菸品標示辦法第10條第2項而採用「捲菸檢驗法-抽樣」規定信賴區間之結果，即菸品中尼古丁及焦油含量之標示值所允許之誤差範圍，原則上為檢測值之正負20%，但焦油之信賴間隔不小於正負1毫克，尼古丁之信賴間隔不小於正負0.1毫克，經主管機關就上開涉及檢測及標示之細節性、技術性事項加以補充後，菸害防制法第7條之規範意義及其內容已非製造或輸入菸品業者所不能預見，且可經由司法審查加以認定及判斷，自無違反法律明確性原則。且依行政罰法第4條規定，亦即處罰法定原則之具體規定，該條所稱「法律」除立法院三讀通過、總統公布之形式意義法律外，亦包括依法律具體明確授權而訂定之法規命令。而菸害防制法並無違反法律保留原則及授權明確性原則；其違反義務行為時之法律既有處罰之明文，已足使行為人對其違反法定義務之行為將受之處罰有所預見，自符合處罰法定原則。故上訴人此部分主張亦

無可採。上訴人仍執前詞指摘原處分違法云云，難謂有據。

4.基於權力分立原則，立法機關基於行政權彈性、應變之性質，授權行政機關為追求個案正義，而賦予行政機關法定裁量權，原則上行政法院須予以尊重。故行政法院對行政機關裁量處分之司法審查範圍，限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。上訴人既為菸品輸入業者，自應善盡其菸害防制法所規定之行政法上義務，且違規行為人應受責難程度情狀，本可作為法定罰鍰金額範圍內之裁量審酌事項，則被上訴人審酌上訴人前已曾因違反菸害防制法第7條相同規定而遭依同法第24條第1項裁罰在案，於法定裁量權範圍內，以原處分裁處上訴人罰鍰200萬元，並限期回收，難認有何逾越權限或濫用權力，以及違法裁量之情事存在，應爰予尊重等詞，茲為其論據。

四、上訴理由略謂：

、上訴人已以中文標示尼古丁含量於本案所抽測之系爭菸品容器上，且系爭菸品檢測結果未超過/顯小於標示含量之數值，亦未超過法規所定之最高含量，至多僅有標示不符之情形，未違反菸害防制法第7條第1項之規定；又菸害防制法第24條第1項僅針對違反同法第7條第1項者有施以處罰之規定，其處罰構成要件未包括同法第7條第2項及所據以授權訂定之菸品標示辦法，更未對菸品容器之焦油含量標示逾誤差範圍允許值之處罰構成要件與法律效果為規定，被上訴人逕為不利之處分，違反處罰法定主義，實屬權力濫用。

、菸品尼古丁焦油含量之抽樣檢測方法雖係標準檢驗局依其行使職權之範疇所訂定，然關於含量檢測方式及檢驗值誤差設定標準係攸關人民是否違反含量標示義務之處罰構成要件，涉及人民財產權及自由權之限制，非僅屬對人民產生不便或輕微影響之「執行法律之細節性、技術性次要事項」，有法律保留原則之適用。然其授權卻僅來自於菸品標示辦法第8條，法律授權之依據有欠明確；且在法律無轉委任之授權下，菸品標示辦法第8條逕將菸品尼古丁焦油含量之抽樣檢測

方法交由標準檢驗局決定，依司法院釋字第524號解釋意旨，亦逾母法授權範圍、違反法律保留原則。又國健署105年2月3日函及衛生署90年3月8日公告之性質為行政規則，未經法律具體明確授權，原處分及訴願決定參照該函釋及公告作成，應予以撤銷。

、依司法院釋字第522號解釋意旨，縱使認為菸害防制法第7條第2項及所據以訂定之菸品標示辦法係補充同條第1項之構成要件，形成所謂「空白構成要件」，惟自授權之菸害防制法規定觀察，關於焦油標示含量逾檢測允許誤差範圍之情形，並無法使人民預見該行為受處罰之可能，甚至從所授權訂定之菸品標示辦法中亦看不出所允許之檢測值誤差範圍，原處分及訴願決定非謂無違反授權明確性及處罰法定之違誤。

ŋ、另就菸害防制法第7條、第24條及菸品標示辦法第8條、第10條整體合併觀察，尚難得知焦油含量檢測方式及檢驗值誤差設定標準為何，仍須從衛生署及標準檢驗局等機關所發布之函釋及公告中，始能得知可罰行為之內容，受規範者實在難以預見及理解，規範內容不明確，顯然違反法律明確性原則等語。

五、本院查：

、按為防制菸害，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）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，應屭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。

、次按世界衛生組織菸草控制框架公約於00年0月00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。」

、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。」國健署105年2月3日函釋：「……。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，亦不生轉委任授權之問題。上訴人主張上述含量檢測方式及檢驗值誤差設定標準，授權來自於菸品標示辦法第8條，違反法律保留原則云云，顯有誤解，要無可取。

ŋ、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。

ē、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。查上訴人係菸類輸入業者，其輸入系爭菸品之抽樣菸品經食藥署檢驗，尼古丁含量檢驗結果為0.70毫克，然系爭菸品容器上尼古丁含量標示值為0.9毫克，已逾越允許之誤差標準（即檢測值0.7毫克之正負20％之間，為0.56毫克至0.84毫克），乃原審依法確定之事實。核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。原判決以：菸品製造及輸入業者標示之尼古丁及焦油含量數值，自應符合經濟部88年8月31日經（88）標檢字第8889502 8號公告之國家標準所包含之「捲菸檢驗法─抽樣」，其中關於檢測方法所允許之誤差範圍，若標示值逾越所允許之誤差範圍，屬違反菸害防制法第7條第1項規定之標示義務，是被上訴人認定上訴人違反菸害防制法第7條第1項而依同法第24條第1項規定，以原處分裁處200萬元罰緩，並限期回收，核無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合云云，於法尚有未洽，而有適用法規不當之違誤。

、綜上所述，原判決有如上所述的違背法令情事，且影響判決之結果，上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為有理由，應予准許；且依原審確定之事實，本院已可自為判決，爰廢棄原判決，並撤銷訴願決定及原處分。

六、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　109　年　9　月　24　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　鄭　小　康

法官　劉　介　中

法官　帥　嘉　寶

法官　李　玉　烽

法官　林　玫　君

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　109　　年　　9　　月　　24　　日

書記官　陳　品　潔