臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@108年7月11日辯

原　　告　皇翰國際貿易有限公司
代　表　人　鄭承洋
訴訟代理人　羅閎逸　律師
　　林吟蘋　律師
被　　告　臺中市政府衛生局
代　表　人　曾梓展
訴訟代理人　林佑任
　　黃陳智凱
　　林蘭君

上列當事人間菸害防制法事件，原告不服臺中市政府中華民國108年2月27日府授法訴字第1080022997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

一、爭訟概要：

緣衛生福利部國民健康署（下稱國民健康署）委外辦理「菸品資料申報管理計畫」之財團法人安全衛生技術中心於民國107年7月12日發現原告申報之「國王85特級香菸20支」（下稱系爭菸品），其菸品容器所印製之警示圖文，涉違反菸害防制法相關規定，經國民健康署以107年8月7日國健教字第1070700812號函將相關卷證移送被告查辦。被告以原告系爭菸品申報函文與品項清單中所載，其輸入之「國王85特級香

菸20支」菸品容器上所標示之「吸菸有害健康之警示圖文與戒菸相關資訊」與菸品尼古丁焦油含量檢測及容器標示辦法第2條規定附圖組別樣式之警示圖文文字不符，經審酌原告107年9月26日陳述意見及本案調查事證之結果，核認原告違反菸害防制法第6條第2項及同條第3項授權訂定之菸品尼古丁焦油含量檢測及容器標示辦法規定，爰依菸害防制法第24條第1項規定以107年12月10日中市衛保字第1070115332號裁處書（下稱原處分）裁處原告新臺幣（下同）100萬元整罰鍰並限於108年6月7日前回收。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告為系爭菸品之輸入業者，然對於系爭菸品包裝之健康警示圖文違反規定，並無故意或過失：按行政罰法第7條第1項規定，違反行政法上義務行為之處罰，以行為人主觀上對義務之違反具有故意或過失為要件。系爭菸品包裝是由原告委託國外菸品製造商製作，並提供菸品警示圖文電子檔寄予廠商，因外國廠商不諳中文物質合成圖片，才會產生圖文不符之狀況。且原告所輸入之相同產品之其他香菸包裝警示圖文並無圖文不符之清況，顯見由原告所申報之「國王85特級香菸20支」香菸包裝所標示之「吸載有害健康之警示圖文與戒菸相關資訊」與菸品尼古丁焦油含量檢測及容器標示辦法第2條規定附圖組別樣式之警示圖文文字不符，乃為單一事件，且錯誤之警示圖文亦為委外廠商無心誤植，並無使民眾誤認吸菸無害之意圖，原告並無任何故意或過失，自無從遽以處以罰鍰，應認有行政罰法第7條第1項不予處罰之事由。

2.被告依菸害防制法第24條第1項規定裁處100萬元之罰鍰，有

違比例原則：

⑴行政程序法第7條已揭示比例原則之規定，原告所申報之系爭菸品包裝雖使用錯誤之圖文文字，然該錯誤係國外廠商所誤植，且該圖文亦非由原告自行書寫或加添其他文字，並無法使民眾因此誤認吸菸無害，亦不影響主管機關維護國民健康目的之達成。何況原告所輸入相同產品亦僅由原告申報之系爭「國王85特級香菸20支」香菸有警示圖文不符之情況，從而被告裁處100萬元罰鍰，對於輸入業者權益損害並非最少，該裁處造成輸入業者財產之損害與欲達成該法立法目的之利益相較，顯失均衡，被告雖以最低金額裁罰，仍應認為已違反比例原則，應予撤銷。

⑵按行政罰法第18條第1項：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」查原告僅有輸入之系爭菸品有警示圖文文字不符之情況，其餘輸入相同產品之香菸並無標示不符之情事，顯然原告違反法律之情節較輕。且從商工登記資料可知原告資本額僅15萬元，原處分裁罰金額卻高於資本額7倍之多，顯見被告裁罰時未依行政罰法第18條之規定審酌原告違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益及資力，即遽以裁處100萬元之罰鍰，對於當事人有利之情況並未注意，有違行政程序法第9條之情事。若鈞院認為原告已違反菸害防制法，懇請考量原告整體違反行政法上義務之情況，而減輕處罰等語。

㈡聲明：撤銷訴願決定及原處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.菸害防制法第6條第2、3項規定：「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%。前項標示之內容面積及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」第24條第1項規定：「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100萬元以上500萬元以下罰鍰，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。」次按菸品尼古丁焦油含量檢測及容器標示辦法第2條規定：「菸品容器應標示之吸菸有害健康之警示圖文與戒菸相關資訊（下稱健康警示），組別及樣式如附圖。」

2.原告雖稱系爭菸品之警示圖文文字不符，乃為單一事件，且錯誤之警示圖文係委外廠商無心誤植，並無使民眾誤認吸菸無害之意圖，故無故意或過失云云，惟依菸害防制法第6條第2、3項、第24條第1項之規定，以製造或輸入違反第6條第2項菸品之行為人，為處罰之行為主體，原告為輸入系爭菸品之輸入業者，依國民健康署106年9月29日國健教字第1069907177號函：「菸害防制法第6條第2項既課予菸品業者於菸品容器標示健康警示圖文之義務，自本辦法103年6月1日修正施行後，菸品業者即應依修正後之健康警示圖文內容標示，若有標示內容錯誤、脫漏或不實等情事，即違反前開規定。」原告於107年9月26日之陳述意見書中亦明確陳述，原告清楚知道菸害防制法對於菸品容器標示健康警示圖文之規定，知道103年6月1日正式實施新版菸品容器健康警示圖文等語，是原告既有依菸害防制法標示健康警示圖文之義務，對其所輸入菸品包裝上之警語應符合菸害防制法第6條第2項之規定，即應注意且能注意但竟不注意而輸入系爭菸品之行為

，自有過失。是無論原告與印度配合之製造商間之契約責任如何，並無礙被告就原告違反菸害防制法第6條第2項之判斷。原告稱系爭菸品包裝乃由其委託國外菸品製造商製作，並提供菸品警示圖文電子檔寄予廠商，因廠商不諳中文物質合成圖片才會產生圖文不符之狀況等語，則原告未能將系爭菸品在輸入本國前，加以監督或抽樣檢測，方有健康警示圖文未符合規定之情形，更可證明原告未克盡菸害防制法第6條第2、3項及菸品尼古丁焦油含量檢測及容器標示辦法第2條課予之依法正確標示健康警示圖文之義務，原告稱其無故意過失云云，並不足採。

3.按行政罰法第18條及第19條之規定，可知：

⑴行政罰法乃為各種行政法律中有關行政罰之一般總則性規定，故於其他各該法律中如就行政罰之責任要件、裁處程序及其他適用法則另有特別規定者，自應優先適用各該法律之規定。

⑵行政罰法第18條第1項列舉裁處罰鍰時應審酌及得考量之事項，此項規定僅適用於行政機關就裁處罰鍰享有裁量權之情形，行政機關如無裁量權，即「應依法律或自治條例規定『裁處唯一之法定罰鍰』」。依該項規定，應審酌事項為：一、違反行政法上義務行為本身之可非難性程度：二、行為所生之影響：三、因行為所得之利益。另亦得考量受處罰者之資力。

⑶行政罰法第18條第3項規定之適用，限於依同法第8條但書、第9條第2項及第4項、第12條但書、第13條但書規定而予減輕或免除處罰之情形。若其他法律有特別明文「得減輕處罰」之規定，依行政罰法第1條但書規定，自應適用該其他法律「得減輕處罰」、「得減輕或免除其處罰」之

規定，與行政罰法第18條第3項規定無涉。

⑷行政罰法第19條立法理由，鑑於情節輕微之違反行政法上義務行為，有以糾正或勸導較之罰鍰具有效果者，且刑事處罰基於微罪不舉之考量，亦採取職權不起訴，宥恕輕微犯罪行為，因該法係規範行政罰裁處之統一性、綜合性法典，對於違反行政法上義務應受法定罰鍰最高額3,000元以下罰鍰之處罰，其情節輕微，認以不處罰為適當者，允宜授權行政機關按具體情況妥適審的後，免予處罰，並得改以糾正或勸導措施，以發揮導正效果，爰於該條就職權不處罰之要件及處理明文規定。此即處罰的「便宜原則」，依該條規定適用，只限於法定罰錢最高額3,000元以下罰鍰之處罰案件，而菸害防制法第24條第1項之法定最高額罰鍰為500萬元以下，尚無行政罰法第19條規定之適用。

⑸原告系爭菸品容器使用之包裝盒上所標示之「吸菸有害健康之警示圖文與戒菸相關資訊」不符合菸品尼古丁焦油含量檢測及容器標示第2條附圖之組別樣式規定，違反菸害防制法第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百分之三十五。」課予義務行為之規定，上開規定立法目的在於告知國民吸菸有害健康之事實，使國民據以作正確的個人決定。而健康警示圖文標示之內容、面積及其他應遵行事項之辦法，同條第3項規定由中央主管機關定之，菸品之製造或輸入業者既應克盡遵守菸品尼古丁焦油含量檢測及容器標示辦法第2條附圖之健康警示圖示之義務。菸害防制法第24條第1項係基於該立法目的，對違反該行政法上義務之行為人，規

定應裁處100萬元以上500萬元以下之罰鍰，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。菸害防制法第24條第1項規定最高可處500萬元，是並無行政罰法第19條第1項之適用。又原告並無行政罰法第8條但書、第9條第2項及第4項、第12條但書、第13條但書規定得減輕或免除處罰之情形，亦無行政罰法第18條第3項適用之餘地。

⑹綜上，被告依菸害防制法第24條第1項規定，裁處原告100萬元罰鍰並限於108年6月7日前回收，係為達成同法第1條所定維護國民健康之目的，此裁處金額已為法定罰鍰最低額，對原告權益損害實屬最少，原裁處造成原告財產之損害與欲達成法律目的之利益相衡，並無顯失均衡，與比例原則無違。原告為菸品輸入業者，違反行政法義務輸入不符合菸害防制法健康警示圖文標示之菸品，被告裁處時已考量原告應受責難程度、對國民健康造成之危害及原告因此所得之利益，已於法定裁量範圍內給予原告法定罰鍰最低額之裁處，並無違反行政程序法第9條之情事等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、爭點：

㈠原告主張其對於系爭菸品容器所印製之警示圖文，與菸品尼古丁焦油含量檢測及容器標示辦法第2條附圖之健康警示圖示不符，並無故意過失，是否可採？

㈡被告依菸害防制法第24條第1項規定，以原處分裁處原告100萬罰鍰並限於108年6月7日前回收，是否適法？有無違反比例原則及行政罰法第18條之規定？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

國民健康署委外辦理「菸品資料申報管理計畫」之財團法人安全衛生技術中心於107年7月12日發現原告申報之系爭菸品，其菸品容器所印製之警示圖文，涉違反菸害防制法相關規定，經國民健康署以107年8月7日國健教字第1070700812號函將相關卷證移送被告查辦；被告以原告系爭菸品申報函文與品項清單中所載，其輸入之「國王85特級香菸20支」菸品容器上所標示之「吸菸有害健康之警示圖文與戒菸相關資訊」與菸品尼古丁焦油含量檢測及容器標示辦法第2條規定附圖組別樣式之警示圖文文字不符，經審酌原告107年9月26日陳述意見及本案調查事證之結果，核認原告違反菸害防制法第6條第2項及同條第3項授權訂定之菸品尼古丁焦油含量檢測及容器標示辦法規定，爰依菸害防制法第24條第1項規定以原處分裁處原告100萬元整罰鍰並限於108年6月7日前回收；原告不服，提起訴願，遭決定駁回等情，為兩造所不爭執，且有國民健康署107年8月7日國健教字第1070700812號函及系爭菸品申報函與菸品清單、調查記錄暨陳述意見、原處分、訴願決定書等件資料影本附卷可證（本院卷第85-102、69-80頁），此部分事實堪以認定。

㈡原告對於系爭菸品容器所印製之警示圖文，與菸品尼古丁焦油含量檢測及容器標示辦法第2條附圖之健康警示圖示不符，應有過失：

1.應適用的法令：

⑴菸害防制法第1條：「為防制菸害，維護國民健康，特制定本法；……」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6條規定：「……（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百分之三十五。（第3項）前項標示之內容、面積及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

⑵菸品尼古丁焦油含量檢測及容器標示辦法第1條規定「本辦法依菸害防制法第6條第3項及第7條第2項規定訂定之。」第2條規定：「菸品容器應標示之吸菸有害健康之警示圖文與戒菸相關資訊，組別及樣式如附圖。」第5條第1款：「健康警示之標示，應符合下列規定：一、依中央主管機關提供之電子檔案等比例直接以彩色印製，使消費者能清楚辨識，且不得以任何方式修改。」

⑶行政罰法第7條規定：「（第1項）違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。（第2項）法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。」

2.依菸害防制法第6條第2項、第24條第1項之規定，可知菸品應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。經查，原告為菸類輸入業之業者（本院卷第103頁），負有遵守菸害防制法相關規定之義務，然其進口輸入之「國王85特級香菸20支」，該菸品容器上印製之健康警示圖文為正面「菸癮困你一生」，背面「吸菸會導致口臭、口腔疾病」，與菸品尼古丁焦油含量檢測及容器標示辦法第2條規定附圖組別樣式中之警示圖文文字應分別標示為「吸菸會導致性功能障礙」及「吸菸影響口腔衛生」不符，為原告所不爭執，且有衛生福利部國民健康署107年8月7日國健教字第1070700812號函檢附原告申報資料附卷可稽（本院卷第85-93頁

），原告違反菸害防制法第6條第2項及菸品尼古丁焦油含量檢測及容器標示辦法第2條之規定，至為明確。

3.原告雖主張：其所輸入之系爭菸品為委託國外菸品製造商製作，並將菸品警示圖文電子檔一併寄予廠商，因廠商不諳中文誤植合成圖片以致誤觸法條，且非原告自行書寫或加添其他文字，也無使民眾誤認吸菸無害之意圖，其對於違章行為並無故意過失云云。惟查，菸害防制法第6條第2項及第24條第1項規定係課予菸品製造及輸入業者於菸品容器標示健康警示圖文之義務，且於同條第3項授權訂定之菸品尼古丁焦油含量檢測及容器標示辦法第2條中規範菸品容器上印製之健康警示圖文組別樣式，另於同辦法第5條第1款亦規定健康警示之標示不得以任何方式修改。原告既為菸品輸入業者，自應注意相關法令並負有遵循之義務，並依規定之組別樣式標示正確之健康警示圖文，等比例直接以彩色印製，且不得以任何方式修改，若有標示內容錯誤、脫漏或不實等情事，即屬違反前開規定。況且，原告於107年9月26日向被告陳述意見時亦自認疏未注意製造商是否依規定之組別樣式標示於菸品容器標示正確之警示圖文即進口輸入至本國，其行為核已違反前述規定，且有應注意而未注意之過失。縱使如原告所稱係其委託之國外製造商誤植，亦屬原告與國外製造商間之內部糾葛，並不影響原告輸入系爭菸品時，負有於菸品容器上印製符合法律規定之健康警示圖文之義務，更不得以此作為免罰之正當理由，原告未予詳查即輸入系爭菸品，其具有過失甚明。原告上揭主張，核無可採。

㈡被告依菸害防制法第24條第1項規定，以原處分裁處原告100萬罰鍰，適法有據，並無違反比例原則或行政罰法第18條第1項之規定：

1.應適用的法令：

⑴菸害防制法第24條第1項規定：「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100萬元以上500萬元以下罰鍰，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33條規定：「本法所定罰則，除第25條規定由中央主管機關處罰外，由直轄市、縣（市）主管機關處罰之。」

⑵行政罰法第18條第1項、第2項規定：「（第1項）裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。（第2項）前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制。」

⑶臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條規定：「中央法令明定直轄市政府為地方主管機關，而使本市取得地方自治團體管轄權者，本府得以組織自治條例及相關機關組織規程為權限劃分。……」臺中市政府100年10月19日府授衛企字第1000201245號公告：「臺中市政府衛生局執行下列法規之主管機關權限：……二十六、菸害防制法及其子法。」

2.菸害防制法及菸品尼古丁焦油含量檢測及容器標示辦法已實施多年，且103年6月1日修正該辦法第2條附圖之菸品容器健康警示圖文，旨在藉由醒目之圖文標示方式警醒菸品消費者，使其一目瞭然吸菸產生對國民健康所造成之危害程度，達到發揮菸害防制之規範目的。故菸害防制法第24條第1項基於達成保障國民健康之立法目的，乃對未按上開法定方式標示健康警示圖文者，制定最低裁罰金額100萬元之規定，使未盡其法定應輸入合於規定之健康警示圖文之菸品輸入業者

，對於其所違反之法定義務負責。依菸害防制法第24條第1項規定，輸入業者違反第6條第2項之菸品者，處100萬元以上500萬元以下罰鍰，並令限期回收，故除非具有法定減輕事由，否則被告僅得依法裁處100萬元以上500萬元以下之罰鍰。本件在原告未具有其他法定減輕事由之情形下，經被告衡酌原告初次違反菸害防制法，而依最低裁罰金額裁處原告100萬元罰鍰，並限於108年6月7日前完成回收改正，揆諸前開規定及說明，原處分核屬適法有據，且合於比例原則。若被告裁處低於100萬元之罰鍰，反而將違反行政程序法第10條「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」之規定。

3.又行政罰法第18條第1項固規定裁處罰鍰應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及所得之利益及考量受處罰者之資力，但行政罰之目的，除督促其注意行政法上義務外，尚有警戒之作用，此對於違章行為之裁罰，尤具意義及必要性，不得僅著眼受處罰者之資力或其違章所得利益，而置其他應綜合考量之一般情狀於不顧。原告主張原處分裁罰金額高於原告資本額7倍之多，違反行政罰法第18條第1項規定云云，核無足採。

㈣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，併此敘明。

六、結論：原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　7　　月　　25　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官　林　秋　華

法　官　莊　金　昌

法　官　陳　文　燦

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
（一）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。
（二）非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者	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。

，亦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（一）、（二）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（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　108　　年　　7　　月　　25　　日

書記官　林　昱　妏