

臺灣臺南地方法院行政訴訟簡易判決

107年度簡字第84號

民國108年3月22日辯論終結

原告 浮士德有限公司
代表人 魏煌展
輔佐人 林庭安
被告 臺南市政府
代表人 黃偉哲
訴訟代理人 黃琬淇
梁維娟
陳兆玫

上列當事人間菸害防制法事件，原告不服被告中華民國（下同）107年4月27日府衛國健字第1070355937號函，提起行政訴訟，經高雄高等行政法院107年度訴字第338號裁定移送本院，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用新臺幣2,000元由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

一、本件原告起訴時，被告之代表人原為李孟諺，嗣於107年12月25日變更為黃偉哲，並據具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許，先予敘明。

二、原告因菸害防制法事件，不服被告107年4月27日府衛國健字第1070355937號函所為之處分，提起行政訴訟，經核屬於行政訴訟法第229條第2項第2款所定因不服行政機關所為新臺幣（下同）40萬元以下罰鍰處分而涉訟之行政訴訟事件，應適用行政訴訟法第2章規定之簡易訴訟程序。

貳、實體方面

一、爭訟概要：原告前因輸入電子煙相關零組件及電子煙油，經被告依菸害防制法第14條、第30條規定，以104年11月11日府衛國健字第1041087469號（1萬元）、第0000000000號（1

萬元)及105年4月7日府衛國健字第1050289008號(5萬元)裁處書為罰鍰處分(下稱系爭處分),均未提起行政訴訟而確定。嗣原告於106年2月9日向被告申請依行政程序法第128條第1項第2款規定撤銷前揭3件處分,經被告以107年1月4日府衛國健字第1060978594號函予以維持(業經被告以107年3月22日府衛國健字第1070250729號函自行撤銷),再以107年4月27日府衛國健字第1070355937號函否准原告之申請,仍維持前3件處分。原告不服,於107年5月4日提起訴願,因訴願機關逾3個月不為決定,遂於107年8月29日提起本訴訟,而於訴訟程序進行中,始經訴願管轄機關即衛生福利部以108年1月31日衛部法字第1070037072號作成訴願駁回之決定。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

- 1、行政機關為處分或其他行政行為,應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果,依論理及經驗法則判斷事實之真偽。行政機關應依職權調查證據,不受當事人主張之拘束,對當事人有利及不利事項一律注意行政程序法第43條及第36條分別定有明文;且者,法條使用之法律概念有多種解釋之可能時,主管機關為執行法律,雖得基於職權,作出解釋性之行政規則,然其解釋內容仍不得逾越母法文義可能之範圍(司法院大法官釋字第586號解釋意旨參照)。解釋理由書並提及:「法治國原則為憲法之基本原則,首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此,法律一旦發生變動,除法律有溯及適用之特別規定者外,原則上係自法律公布生效日起,向將來發生效力。惟人類生活有其連續性,因此新法雖無溯及效力,而係適用於新法生效後始完全實現之構成要件事實,然對人民依舊法所建立之生活秩序,仍難免發生影響。此時立法者於不違反法律平等適用之原則下,固有其自由形成空間。惟如人民依該修正前法律已取得之權益及因此所生之合理信賴,因該法律修正而向將來受不利影響

，者立法者即應制定過渡條款，以適度排除新法於生效後之適用，或採取其他合理之補救措施，俾符法治國之法安定性原則及信賴保護原則。」。

2、有關被告105年4月7日府衛國健字第1050289008號裁處書所處罰之產品，業經衛生福利部食品藥物管理署核發產品免輸入查驗證明在案（104年11月11日FDA北字第0000000005號函），輸入規定為508，其組成成分為Glycerin（用途廣泛包含食品工業、化妝品及保養品製作、抗凍劑等），同一般坊間市售之芳香精油產品，可透過蒸發器產生煙霧，且非僅供食用，外觀為單瓶裝（容量單瓶不超過50ml），包裝與一般市售薰香精油無異，依各不同香味設定有不同添加物加入（比例約佔溶液20%）。

3、有關104年11月11日府衛國健字第1041087469號、第0000000000號裁處書所處罰之產品，衛生福利部國民健康署對於電子煙零件是否亦應納入菸害防制法第14條之適用範圍，前以104年8月13國健教字第1040701069號函，明定電子煙零件仍屬實質違反本法第14條之規定固非無見，惟該函文僅憑THE ORIGIN GENESIS V2之網路教學影帶即逕論該零件於組成後係吸食電子煙之載具使用，故違反本法第14條之規定云云，就該零件之樣式、材質、功能及用處等相關事項，全未加以調查斟酌，且就「電子煙零件」之定義如何，亦毫無闡述說明，故其係憑主觀意見任意解釋法令，判斷實有違誤，更有逾越菸害防制法第14條文義範圍之情。是知，被告遵循前揭違法之國民健康署函文，裁處罰鍰，致原告權益受損，於法尤有未合。退步言之，縱認國民健康署前揭函文內容並無違法，惟該函文僅係針對該個案是否屬電子煙零件及有無違反菸害防制法第14條規定乙節予以解釋之，並非統一定義「電子煙零件」之樣式、材質，故被告自仍應就不同商品先予以判斷是否屬「電子煙零件」，方能決定該產品是否違反菸害防制法相關規定，進而裁處罰鍰，而本件係屬一般五金零件，皆不含任何尼古丁物質，更無香菸造型外觀，為一般性商

01 品。

02 4、任何法律上行為之內容均須合法、確定及可能；且行政處分
03 如有意思表示欠缺，其作成則有瑕疵，又如果該處分缺乏積
04 極之法律授權而作成限制人民權益的處分，其作成則屬違法
05 。衛生福利部並未針對卻以前揭已逾越母法擴大解釋的函令
06 內容為依據，遽認原告違反菸害防制法第14條規定，並裁處
07 罰鍰，即嫌疏率，更違反行政程序法第96條第1項第2款之規
08 定，而有撤銷之理由。

09 5、另依106年6月15日高雄高等行政法院106年度簡上字第30號
10 判決：「六、（三）本件衡諸國健署104年8月13日函釋…，
11 國健署上開函釋，係屬上級機關為協助下級機關或屬官統一
12 解釋法令、認定事實，而訂頒之解釋性規定，性質上應屬行
13 政規則（行政程序法第159條參照）。而主管機關本於法定
14 職權就相關法律所為之闡釋，應遵守憲法原則及相關法律之
15 立法意旨，依據一般法律解釋方法而為，如逾越法律解釋之
16 範圍，增加法律所無之禁止規範，自與憲法第23條之法律保
17 留原則有違…。（四）菸害防制法第14條之管制目的，旨在
18 防杜心智尚未完全成熟之未成年人有接觸形同菸品之可食用
19 性或玩賞使用性物品之機會（風險預防原則），並不以實害
20 結果作為其處罰要件。任何人只要販賣菸品形狀之糖果、點
21 心、玩具或其他任何物品，雖均屬違反菸害防制法第14條之
22 規定。惟立法者對於未成年人健康風險與第三人營業自由之
23 利益衝突，兩相權衡結果，係選擇管制『製造、輸入或販賣
24 菸品形狀之糖果、點心、玩具或其他任何物品』之行為及標
25 的，並未及於風險程度更為輕微、干預營業自由程度更為嚴
26 重之『製造、輸入或販賣可能構成菸品形狀之糖果、點心、
27 玩具或其他任何物品之部分成分或零組件』之行為及標的，
28 基於權力分立原則，執法機關自應尊重立法機關之立法形成
29 自由及價值選擇，以符合法治國原則。因此，國健署就菸害
30 防制法第14條所規範『菸品形狀之糖果、點心、玩具或其他
31 任何物品』，擴張解釋及於與菸品形狀不同之電子煙零件，

與菸害防制法第14條之規定意旨不符，應不予適用。（五）再者，基於行政罰法第4條之處罰法定主義，行政罰之處罰，必須以行為時之法律（含明確授權之法規命令）或自治條例有明文規定為限。揆諸現行菸害防制法第14條明定『任何人不得製造、輸入或販賣菸品形狀之糖果、點心、玩具或其他任何物品。』之內容為禁止規範，自不得以法無明文禁止之與菸品形狀無涉之霧化器，作為處罰標的。…衛生福利部公告之菸害防制法修正草案仍在草案公告階段，尚未經立法院審議及經總統公告而成為正式之法令，自不得僅依現行菸害防制法第14條規定，…上訴人逕以被上訴人輸入系爭貨物違反菸害防制法第14條規定，而依同法第30條第1項規定予以處罰，有欠妥適，訴願決定未予以糾正，亦有疏略，而將之撤銷，自屬適法。」；106年4月20日高雄高等行政法院106年度簡上字第21號判決：「六、本院查（四）…，國健署就煙害防制法第14條所規範『煙品形狀不同之電子煙油，依上所述，業已逾越法律解釋範圍，增加法律規範原意所無支禁止規定，違反法律保留原則，自不生法之拘束力。』；106年2月24日臺灣臺南地方法院105年度簡字第55號行政訴訟判決：「臺灣『菸害防制法』自民國96年通過、98年開始執行，歷經8年，時代變化過鉅，早已不敷現實需求。為了國民健康，行政院應有擔當，衛生福利部更不該持續規避責任，宜依照世界衛生組織(WHO)的『菸草控制框架公約』(FCTC)規範，儘速全面修訂『菸害防制法』，對於本案產品『不含尼古丁』也『未宣稱有戒菸療效』，但外型難認類似紙菸之所謂電子菸，如何控管，如何依菸害防制法規定處理，而非便宜行事，逕以行政函釋超越母法，侵害立法權，擴張行政權，致違『法律保留原則』，本判決並非鼓勵吸菸或認為菸品值得鼓勵，而是認為主管機關為防制菸害卻未積極立法或修法之行政怠惰，致人民無所從之。本案中，電子蒸汽機或電子霧化器（或稱為未含尼古丁之電子菸）既屬一新興商品，於法規範尚未明確以前，立法者自負有積極修訂法

01 規之義務。然在法規並未制定明確之規範禁止相關物品之輸
02 入、販賣或需經核准後始得輸入以前，本案原告販賣系爭電
03 子蒸汽機及其他相關物品之行為，應不受限制，更遑論加以
04 處罰。」。被告未加調查審究，且未說明其判定原告商品屬
05 「電子煙」之論理依據及理由為何，原告未違反菸害防制法
06 第14條規定之菸品形狀，亦無任何佐證資料可顯示該設備足
07 有誘導吸菸之行為，徑自裁處罰緩，即嫌疏率。

08 (二)聲明：原處分均撤銷。

09 三、被告答辯及聲明：

10 (一)答辯要旨：

- 11 1、原告於106年2月9日主張引用「105年10月4日衛部法字第
12 0000000000號訴願決定」申請撤銷前3件裁罰處分，經查該
13 訴願決定內容未撤裁處引用函釋，且係於前3件處分之後作
14 成，合予敘明。
- 15 2、依據行政程序法第128條規定及參考法務部105年2月15日法
16 律字第0000000000號函，本條之第1項第2款所稱之「新證
17 據」，應係指該證據於行政程序或救濟程序中已經存在，因
18 行政程序之相對人或利害關係人不知有此證據，或因故不能
19 使用該證據，致未經斟酌，現始知之或得使用，且如經斟酌
20 可受較有利益之處分者而言，基於法之安定性原則，被告爰
21 經審查會議決定「維持原處分」。

22 (二)聲明：原告之訴駁回。

23 四、爭點：原告依行政程序法第128條第1項第2款認有新證據申
24 請撤銷三件系爭處分，是否有理由？

25 五、本院的判斷：

26 (一)前提事實：本件爭訟概要欄所載之事實，除上列爭點外，業
27 經兩造各自陳述在卷，並有附表所示的證據資料可查，洵堪
28 認定為真實。

29 (二)、應適用的法令：

30 1、按行政程序法第128條規定：「行政處分於法定救濟期間經過
31 後，具有下列各款情形之一者，相對人或利害關係人得向行

01 政機關申請撤銷、廢止或變更之。但相對人或利害關係人因
02 重大過失而未能在行政程序或救濟程序中主張其事由者，不
03 在此限：1、具有持續效力之行政處分所依據之事實事後發生
04 有利於相對人或利害關係人之變更者。2、發生新事實或發現
05 新證據者，但以如經斟酌可受較有利益之處分者為限。3、其
06 他具有相當於行政訴訟法所定再審事由且足以影響行政處分
07 者。前項申請，應自法定救濟期間經過後3個月內為之；其事
08 由發生在後或知悉在後者，自發生或知悉時起算。但自法定
09 救濟期間經過後已逾5年者，不得申請。」

10 2、第129條規定：「行政機關認前條之申請為有理由者，應撤銷
11 、廢止或變更原處分；認申請為無理由或雖有重新開始程序
12 之原因，如認為原處分為正當者，應駁回之。」

13 3、按「行政程序法第128條第1項第2款所謂『發現新證據』者，
14 係指於作成行政處分之時業已存在，但未經斟酌之證據而言
15 ，且以如經斟酌可受較有利益之處分及非因申請人之重大過
16 失而未能在行政程序或救濟程序中主張者為限。本院歷次確
17 定判決均已闡述甚詳，且為一致之見解。而本件上訴人據以
18 申請行政程序重開之新證據即最高法院102年度台上字第1008
19 號民事判決，係102年5月30日宣示，於被上訴人作成歷次接
20 管處分及延長接管處分時均尚未存在，核諸上開規定及說明
21 ，原判決因認上訴人申請行政程序重開，於法不合等情，並
22 無違誤。」（最高行政法院105年度判字第68號意旨參照）

23 (三)經查，本件上揭三件系爭處分，是分別於104年11月11日二
24 件與105年4月7日一件由被告機關作成，其中二件提起訴願
25 ，並分別於105年3月3日作成訴願決定，另一件具未提出訴
26 願。訴願決定後原告即未提起行政訴訟。此三件系爭處分，
27 因此而形式確定。此有附表證據編號甲證2—1、2—2、3—1
28 、3—2、4號之裁處書與訴願決定書影本在卷可稽。並經原
29 告所自認。是以，原告雖以上揭主張為本件訴之理由，惟原
30 處分既已確定，除有行政程序法第128條之理由，得重開行
31 政程序外。即因處分確定而無須再為審酌其他訴之理由。是

以，本件應先審酌者乃原告之主張是否有重開行政程序之理由？而本件原告據以申請行政程序重開之新證據即衛生福利部105年10月4日衛部法字第1050019914號訴願決定、本院105年度簡字第55號、高雄高等行政法院106年度簡上字第21號、第30號判決，其宣示裁判日期分別為106年2月24日、4月20日與6月15日。此有證據編號第6—1、6—2與7號之判決影本在卷可證。即被告作系爭處分時均尚未存在，即不能符合行政程序法第128條第1項第2款之「發現新證據」之重開事由。核諸上開規定及最高行政法院105年度判字第68號判決意旨，原處分與訴願決定認上訴人申請行政程序重開，於法不合，並無違誤。本件系爭處分已告確定。原告不能以上揭理由主張撤銷訴願決定及原處分。本院亦無須再予審酌。原告主張即無可採。

(四)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，一併說明。

六、結論：

(一)原處分合法，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。

(二)本件第一審裁判費為2,000元，應由原告負擔，爰確定第一審訴訟費用額如主文第2項所示。

中 華 民 國 108 年 3 月 29 日
行政訴訟庭 法官 朱中和

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令的具體事實），其未載明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本，如未按期補提上訴理由書，則逕予駁回上訴），並應繳納上訴裁判費新臺幣3,000元。

中華民國 108 年 3 月 29 日
書記官 周麗珍

附表：

證據編號	證據名稱或內容	所附卷宗	頁碼
甲證1	臺南市政府107年4月27日府衛國健字第1070355937號函	本院卷	第25至26頁
甲證2-1	衛生福利部105年3月3日衛部法字第1040036317號函（含附件：訴願決定書）	本院卷	第27至33頁
甲證2-2	臺南市政府104年11月11日府衛國健字第1041087469號裁處書	本院卷	第35至36頁
甲證3-1	衛生福利部105年3月3日衛部法字第1050000891號函（含附件：訴願決定書）	本院卷	第39至45頁
甲證3-2	臺南市政府104年11月11日府衛國健字第0000000000號裁處書	本院卷	第47至48頁
甲證4	臺南市政府105年4月7日府衛國健字第1050289008號裁處書	本院卷	第51至52頁
甲證5	衛生福利部食品藥物管理署104年11月11日FDA北字第0000000005號書函	本院卷	第55頁
甲證6-1	高雄高等行政法院106年度簡上字第30號判決	本院卷	第57至69頁
甲證6-2	臺灣臺南地方法院105年度簡字	本院卷	第85至95

(續上頁)

	第55號行政訴訟判決		頁
甲證7	高雄高等行政法院106年度簡上字第21號判決	本院卷	第73至84頁
乙證1	衛生福利部106年2月20日衛部法字第1060004334號函(含附件)	本院卷	第119至120頁
乙證2	浮士德有限公司申請3件裁處案之裁處訴願流程紀錄	本院卷	第121頁
乙證3	同甲證1	本院卷	第123至124頁
乙證4	臺南市政府107年5月23日府國健字第1070538866號函(含附件：訴願答辯書)	本院卷	第125至133頁
乙證5	法務部105年2月15日法律字第00000000000號函	本院卷	第135至137頁
乙證6	衛生福利部108年1月31日衛部法字第1070037072號函(含附件：訴願決定書)	本院卷	第171至185頁