

臺灣臺南地方法院行政訴訟判決

108年度簡更一字第3號

108年6月26日辯論終結

原告 浮士德有限公司
代表人 林庭安
被告 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，原告不服衛生福利部107年6月7日衛部法字第1070010009號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

第一審及發回前上訴審訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

一、原告因菸害防制法事件，不服臺南市政府107年2月9日府衛國健字第1070172806號裁處書所為罰鍰新臺幣（下同）2,000元之處分、衛生福利部107年6月7日衛部法字第1070010009號訴願決定，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。

二、本件原告起訴時，代表人原為魏○○，嗣於108年5月29日本件訴訟繫屬中變更為甲○○，業經原告新任代表人甲○○具狀聲明承受訴訟，有原告108年6月25日行政訴訟聲明承受訴訟狀，核無不合，應予准許。

三、原告不服衛生福利部107年6月7日衛部法字第1070010009號訴願決定，提起行政訴訟，經本院107年度簡字第49號判決撤銷原處分及訴願決定，被告不服提起上訴，經高雄高等行

政法院以108年度簡上字第18號廢棄原判決，發回本院更審。

貳、實體事項：

一、事實概要：緣原告分別在臉書粉絲專頁「Faust Vape-浮士德」刊登「奧地利Vapor Giant V2.5 18650/ 00000 Mod蒸氣巨人桿」、蝦皮購物網站刊登販售「【浮士德】美國DOT MOD-Petri Lite 22mm Mod經典機械桿」等物品，經財團法人○○○○○以106年12月26日函向被告所屬衛生局檢舉，嗣經被告調查後認定原告有違反菸害防制法第14條規定販賣菸品形狀物品之行為，乃依同法第30條第2項規定，以107年2月9日府衛國健字第1070172806號裁處書處原告罰鍰2,000元。原告不服，提起訴願，經衛生福利部以107年6月7日衛部法字第1070010009號訴願決定駁回。原告猶未甘服，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

（一）按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。大法官釋字第586號解釋意旨參照。

（二）依據衛生福利部105年10月4日衛部法字第1050019914號訴願決定之見解，系爭商品均為零件，外觀形狀為中空柱型，長短不一，DOT MOD Petri Lite（直徑22mm、長度81mm、顏色：紅、紫、黑、藍、綠、材質為鋁合金陽極鍍鋁），係屬一般五金零件，單純為金屬製金屬管，該等產品乃為原告合法營業項目，無香菸造型外觀，主要功能可作為各種擺設及裝置藝術之工藝品。菸害防制法第14條所稱之「其他任何物品」係指其他足以吸引未成年之物品，自應

01 具有菸品形狀之外觀，原處分機關逕自予裁處，不無率斷
02 應予撤銷。

03 (三) 經查，衛生福利部國民健康署對於電子煙零件是否亦應納
04 入菸害防制法第14條之適用範圍，前以104年8月13國健教
05 字第1040701069號函，明定電子煙零件仍屬實質違反本法
06 第14條之規定，固非無見，惟該函文僅憑THE ORIGEN
07 GENESIS V2之網路教學影帶，即逕論該零件於組成後係吸
08 食電子煙之載具使用，故違反本法第14條之規定云云，惟
09 就該零件之樣式、材質、功能及用處等相關事項，全未加
10 以調查斟酌，且就「電子煙零件」之定義如何，亦毫無闡
11 述說明，故其係憑主觀意見任意解釋法令，判斷實有違誤
12 ，更有逾越菸害防制法第14條文義範圍之情，是知，原處
13 分機關遵循前揭違法之國民健康署函文，發單裁處罰鍰，
14 致原告權益受損，於法尤有未合。退步言之，縱認國民健
15 康署前揭函文內容並無違法，惟該函文僅係針對該個案是
16 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
17 以解釋之，並非統一定義「電子煙零件」之樣式、材質，
18 故被告自仍應就不同商品先予以判斷是否屬「電子煙零件
19 」，方能決定該產品是否違反菸害防制法相關規定，進而
20 裁處罰鍰，而查，本件係屬一般五金零件，皆不含任何尼
21 古丁物質，更無香菸造型外觀，為一般性商品。

22 (四) 任何法律上之行為其內容均須合法、確定及可能；且行政
23 處分如有意思表示欠缺，其作成則有瑕疵，又如果該處分
24 缺乏積極之法律授權而作成限制人民權益的處分，其作成
25 則屬違法。衛生福利部並未針對卻以前揭已逾越母法擴大
26 解釋的函令內容為依據，遽認原告違反菸害防制法第14條
27 規定，並裁處罰鍰，即嫌疏率，更違反行政程序法第96條
28 第1項第2款之規定，而有撤銷之理由。又大法官釋字第57
29 4號解釋理由書中提及：「法治國原則為憲法之基本原則
30 ，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之
31 遵守。因此，法律一旦發生變動，除法律有溯及適用之特

01 別規定者外，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生
02 效力。惟人類生活有其連續性，因此新法雖無溯及效力，
03 而係適用於新法生效後始完全實現之構成要件事實，然對
04 人民依舊法所建立之生活秩序，仍難免發生影響。此時立
05 法者於不違反法律平等適用之原則下，固有其自由形成空
06 間。惟如人民依該修正前法律已取得之權益及因此所生之
07 合理信賴，因該法律修正而向將來受不利影響，者立法者
08 即應制定過渡條款，以適度排除新法於生效後之適用，或
09 採取其他合理之補救措施，俾符法治國之法安定性原則及
10 信賴保護原則。」，被告卻以衛生福利部國民健康署解釋
11 函開罰，已違背安定性原則及信賴保護原則。

12 (五) 另依高雄高等行政法院106年度簡上字第30號判決略以：

13 「六、(三) 本件銜諸國健署104年8月13日函釋…，國健
14 署上開函釋，係屬上級機關為協助下級機關或屬官統一解
15 釋法令、認定事實，而訂頒之解釋性規定，性質上應屬行
16 政規則（行政程序法第159條參照）。而主管機關本於法
17 定職權就相關法律所為之闡釋，應遵守憲法原則及相關法
18 律之立法意旨，依據一般法律解釋方法而為，如逾越法律
19 解釋之範圍，增加法律所無之禁止規範，自與憲法第23條
20 之法律保留原則有違…。(四) 菸害防制法第14條之管制
21 目的，旨在防杜心智尚未完全成熟之未成年人有接觸形同
22 菸品之可食用性或玩賞使用性物品之機會（風險預防原則
23 ），並不以實害結果作為其處罰要件。任何人只要販賣菸
24 品形狀之糖果、點心、玩具或其他任何物品，雖均屬違反
25 菸害防制法第14條之規定。惟立法者對於未成年人健康風
26 險與第三人營業自由之利益衝突，兩相權衡結果，係選擇
27 管制『製造、輸入或販賣菸品形狀之糖果、點心、玩具或
28 其他任何物品』之行為及標的，並未及於風險程度更為輕
29 微、干預營業自由程度更為嚴重之『製造、輸入或販賣可
30 能構成菸品形狀之糖果、點心、玩具或其他任何物品之部
31 分成分或零組件』之行為及標的，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自由及價值選擇，以符合法治國原則。因此，國健署就菸害防制法第14條所規範『菸品形狀之糖果、點心、玩具或其他任何物品』，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。」及臺灣臺南地方法院105年度簡字第55號行政訴訟判決略以：「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

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

09 (六) 原告並聲明：

10 1、訴願決定及原處分均撤銷。

11 2、訴訟費用由被告負擔。

12 三、被告則答辯以：

13 (一) 本案訴願決定理由略以：「…經查案卷附網頁所刊登「【
14 浮士德】奧地利Vapor Giant V2.5 18650/26650 Mod蒸氣
15 巨人桿」…「【浮士德】美國DOT MOD-Petri Lite 22mm
16 Mod經典機械桿」…，此2產品外觀形狀均模仿菸品之「細
17 長圓柱體」設計，縱其長度、寬度、體積、重量、質感、
18 氣味等，與菸品未盡完全相同，並不影響應屬菸品形狀所
19 得涵蓋之文義範圍（高雄高等行政法院105年簡上字第45
20 號判決理由意旨參照）」，自上述法院判決意旨可知，只
21 要具有予菸品核心概念相同之外觀形狀，足令未成年人產
22 生認知之混淆，為菸害防制法第14條規定所禁止販賣之物
23 品，洵堪認定。

24 (二) 按為全面防制菸害，避免未成年人將形似菸品之任何物品
25 作為模仿吸菸情狀之工具，進而養成吸菸習慣，菸害防制
26 法第14條明定任何人不得販賣菸品形狀之糖果、點心、玩
27 具或其他任何物品。經查證原告於社群網路、拍賣平台2
28 種途徑各販售有菸品形狀之商品，顯已違反菸害防制法第
29 14條規定。本案之裁處並未引用衛生福利部國民健康署對
30 菸害防制法第14條函釋，況本案之裁處係以「菸品形狀」
31 要件而為處分，並非原告以為之判斷是否為「電子煙」。

01 (三) 被告並聲明：

02 1、原告之訴駁回。

03 2、訴訟費用由原告負擔。

04 四、本件事實概要欄所載之事實，除後列爭點外，業經兩造各自
05 陳述在卷，並有財團法人董氏基金會106年12月26日董菸害(106)
06 執字第1060000100號、第0000000000號函，FACEBOOK「
07 Faust Vape-浮士德 (<https://www.facebook.com/FaustVape/>)」網站擷取畫面、蝦皮購物「faustus vape的賣場 (
08 http://class.ruten.com.tw/user/index00.php?s=faustus_vape)」網站擷取畫面、臺南市政府107年1月26日府衛國
09 健字第1070095805號意見陳述通知、浮士德有限公司107年2
10 月1日違反菸害防制法案件意見陳述書、臺南市政府107年2
11 月9日府衛國健字第1070172806號裁處書、衛生福利部107年
12 6月7日衛部法字第1070010009號訴願決定書等附於本院卷可
13 稽，洵堪認定為真實。

14 五、兩造之爭點：原告是否販賣菸品形狀之其他任何物品而違反
15 菸害防制法第14條規定？

16 六、本院之判斷：

17 (一)、應適用之法令：

18 1. 菸害防制法：

19 (1) 第1條：「為防制菸害，維護國民健康，特制定本法；
20 本法未規定者，適用其他法令之規定。」

21 (2) 第2條第1款、第2款：「本法用詞定義如下：一、菸品
22 ：指全部或部分以菸草或其代用品作為原料，製成可供
23 吸用、嚼用、含用、聞用或以其他方式使用之紙菸、菸
24 絲、雪茄及其他菸品。二、吸菸：指吸食、咀嚼菸品或
25 攜帶點燃之菸品之行為。」

26 (3) 第14條：「任何人不得製造、輸入或販賣菸品形狀之糖
27 果、點心、玩具或其他任何物品。」

28 (4) 第30條：「(第1項)製造或輸入業者，違反第14條規
29 定者，處新臺幣1萬元以上5萬元以下罰鍰，並令限期回
30 定者，處新臺幣1萬元以上5萬元以下罰鍰，並令限期回
31

收；屆期未回收者，按次連續處罰。（第2項）販賣業者違反第14條規定者，處新臺幣1千元以上3千元以下罰鍰。」

（二）、有鑑於國人諸多疾病（如慢性肺部疾病、癌症等）與吸菸有關，對於國家整體醫療照護費用與生產力將產生排擠效應及不良影響，依96年7月11日增訂菸害防制法第14條所揭櫫：「菸草控制框架公約第16條規定締約國應禁止生產及銷售對未成年人具吸引力之菸品形狀之糖果、點心、玩具或其他任何物品，爰增列本條。」之立法理由，足知立法者為避免心智尚未完全成熟之未成年人接觸「形同菸品之可近性物品」，受到該形同菸品物品形象吸引之滲透影響，增加嘗試吸菸之危險性，斟酌未成年人健康成長為國家競爭力及永續發展之基礎，雖其與商業經濟活動發生利益衝突之情況，惟兩相權衡結果，基於保護未成年人最佳利益之風險預防原則，乃決定採取嚴格之管制措施，以杜絕未成年人有接觸菸品形狀之糖果、點心、玩具或其他任何物品之機會，有效排除影響未成年人有關菸品認知及吸菸態度之不利因素，俾維護國民健康，落實菸害防制法之立法目的與規範功能。再者，雖一般吾人常見之紙菸或雪茄等菸品，其外觀係以菸紙或茄衣包覆菸草等原料而呈直徑、長度不一之圓筒形狀，然並不以此為限，此參酌上開菸害防制法第2條第1款對於「菸品」之定義為「指全部或部分以菸草或其代用品作為原料，製成可供吸用、嚼用、含用、聞用或以其他方式使用之紙菸、菸絲、雪茄及其他菸品」；同條第2款對「吸菸」之定義則為「指吸食、咀嚼菸品或攜帶點燃之菸品之行為」等情即明，復衡酌菸害防制法第14條之管制目的，旨在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性或玩賞使用性物品之機會（風險預防原則），故上開條文所稱「菸品形狀」之糖果、點心、玩具或其他任何物品，只要其外觀形狀與前揭「菸品之核心概念」（以煙草或其代用品為原料，製成

01 可供吸用、嚼用、含用、聞用或以其他方式使用之紙菸、
02 菸絲、雪茄及其他菸品），縱其長度、寬度、體積、重量
03 、質感、氣味與菸品未盡相同，亦不影響系爭物品應屬菸
04 品形狀所得涵蓋之文義範圍。

05 (三)、本案為財團法人董氏基金會106年12月26日來函檢舉(原審
06 卷第95頁)，於臉書粉絲專頁「Faust Vape-浮士德@Faust
07 Vape」、蝦皮購物「Faust Vape專業電子煙專賣店」刊登
08 販售電子煙器具，函送被告衛生局查處。經檢視系爭網頁
09 ，查有原告刊販售菸品形狀物品訊息(原審卷第113-114頁
10)，分別為：

11 1. 2017年10月29日於臉書刊登「奧地利Vapor Giant V2
12 .518650/26650 Mod蒸氣巨人桿」售價4,000元及露天、
13 蝦皮賣場連結訊息。

14 2. 蝦皮購物「Faust Vape Faust Vape專業電子煙專賣店
15 」有「美國DOT MOD-Petri Lite 22mm Mod經典機械桿
16 」\$4,000。

17 (四)、經被告以「faust vape」、「浮士德」、「faustus_vape
18 」等為關鍵字交叉查證，網路電商平台露天拍賣「faustu
19 s_vape」、蝦皮購物「浮士德專屬商店」與臉書「Faust
20 Vape-浮士德」，均刊登有實體店鋪「Faust Vape浮士德
21 」聯絡地址訊息，同為原告之地址臺南市○區○○路○段
22 000號，經查該賣場LOGO與店招亦相同(原審卷第115-116
23 頁)，復有被告意見陳述通知(原審卷第118頁)及原告之意
24 見陳述書(原審卷第117頁)附卷可稽，原告均不否認，堪
25 信為真實。

26 (五)、按「菸品形狀」之糖果、點心、玩具或其他任何物品，只
27 要其外觀形狀與前揭「菸品之核心概念」（以煙草或其代
28 用品為原料，製成可供吸用、嚼用、含用、聞用或以其他
29 方式使用之紙菸、菸絲、雪茄及其他菸品），縱其長度、
30 寬度、體積、重量、質感、氣味與菸品未盡相同，亦不影
31 響系爭物品應屬菸品形狀所得涵蓋之文義範圍。查本件原

告訴稱其所販售產品外觀形狀皆為金屬製管中空柱型，長短不一，無香菸造型外觀，可作擺設及裝置藝術之工藝品，司法實務亦有認為現行法規並未對電子煙（零件）明文控管，國健署104年8月13日國健教字第1040701069號函亦未對電子煙零件相關事項等闡述說明，被告機關任意解釋法令云云。惟參酌被告衛生局於106年12月29日稽查位於臺南市○區○○路○段000號「Faust Vape浮士德」實體賣場之照片（上訴卷第119-123頁），可見有數種細長、圓柱形之商品，亦可見本案系爭商品之一陳列於櫥窗櫃內，顯為原告供販賣而展示。原告提供上開臉書商品之一到庭，另一蝦皮商品原告稱商品均類似只是體積較小，已下架並無存貨，無從帶來勘驗，經本院當庭勘驗結果：長度為17.2公分、直徑為2.9公分、材質為304不銹鋼、重量不到一公斤、有金屬味道、沒有任何功能，要加上電池及霧化器，精油才能啟動，係電子煙主要核心主體，產品外觀形狀均模仿菸品之「細長圓柱體」設計，此有照片7幀（本院卷第65-77頁）附卷可憑。查系爭產品外觀形狀均模仿菸品之「細長圓柱體」設計，係電子煙主要核心主體，需安裝電池、側邊擊發鍵有安全鎖，類似點煙設計，顯非原告所稱單純「零件」，且縱其長度、寬度、體積、重量、質感、氣味等，與傳統菸品未盡完全相同，並不影響應屬菸品形狀所得涵蓋之文義範圍，客觀上已足令未成年人產生認知混淆，為菸害防制法第14條所禁制販賣之物品。原告僅空言主張該物品主要作為擺設、裝置藝術之工藝品，依本院勘驗結果，尚難對其為有利之認定。

六、從而，原處分就系爭2件違規產品，於法定罰鍰額度內（1,000元以上3,000元以下）裁處2,000元，並無不妥，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，核無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中華民國 108 年 7 月 10 日
行政訴訟庭法官 侯明正

一、上為正本係照原本作成。

二、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）。上訴理由應表明關於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之具體事實。

中華民國 108 年 7 月 10 日
書記官 陳世明