

高雄高等行政法院判決

109年度訴字第11號

) FKT64W1Z1X5L0;@民國109年4月28日辯

原告 久隆物流有限公司

代表人 蕭偉良

訴訟代理人 黃俊嘉 律師

黃郁雯 律師

陳秉宏 律師

被告 高雄市政府衛生局

代表人 林立人

訴訟代理人 廖哲宏

黃玉卿

張淑娟

上列當事人間菸害防制法事件，原告不服高雄市政府中華民國108年11月13日高市府法訴字第10830947200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：

緣原告輸入之「歐州七香菸5毫克200支」菸品（下稱系爭菸品）其容器標示每支焦油含量為5毫克，尼古丁含量為0.5毫克。經屏東縣政府於民國108年1月14日稽查轄內涉違反菸酒管理法案件時，自當日查獲之菸品中抽樣，送請臺灣菸酒股份有限公司豐原捲菸研發製造工廠（下稱臺灣菸酒公司豐原廠）菸類檢測實驗室檢驗結果，發現系爭菸品焦油含量檢測

01 值為7.21毫克/支，尼古丁含量檢測值為0.75毫克/支；而容  
02 器標示數值必須介於檢測值正負20%之間，即菸品容器上焦  
03 油含量標示值應介於6毫克至9毫克，尼古丁含量標示值應介  
04 於0.6毫克至0.9毫克之間。是系爭菸品容器之標示值已逾檢  
05 測值允許之誤差範圍，涉有違反菸品尼古丁焦油含量檢測及  
06 容器標示辦法（下稱菸品標示辦法）第10條第2項規定之情  
07 事，案經屏東縣政府衛生局以108年2月25日屏衛保字第1083  
08 0528900號函移請被告查處，被告爰以108年3月4日高市衛社  
09 字第10831457700號予以舉發，並給予原告陳述意見之機會  
10 。原告雖於同年3月25日提出書面意見，惟經被告審酌調查  
11 事實證據及陳述意見後，仍認原告違反菸害防制法第7條第1  
12 項規定之事實明確，乃依同法第24條第1項規定以108年5月1  
13 日高市衛社字第10833138100號行政裁處書（下稱原處分）  
14 裁處新臺幣（下同）100萬元罰鍰，並限期3個月內回收。原  
15 告不服，提起訴願，經遭訴願決定駁回，遂提起本件行政訴  
16 訟。

## 17 二、原告起訴主張及聲明：

### 18 (一)主張要旨：

19 1.菸害防制法第7條第1項僅規定「菸品所含之尼古丁及焦油以  
20 中文標示」，未規定「標示內容錯誤、脫漏或不實」者，可  
21 依同法第24條第1項予以處罰。而第24條第1項僅針對違反第  
22 7條第1項者施以處罰，然其處罰構成要件並未包括第7條第2  
23 項及其授權訂定之菸品標示辦法，更未對菸品容器之含量標  
24 示逾誤差範圍作為處罰之構成要件與法律效果。縱依司法院  
25 釋字第522號解釋意旨，認第7條第2項及菸品標示辦法係補  
26 充第7條第1項之構成要件，形成所謂「空白構成要件」，惟  
27 依菸害防制法規定以觀，就尼古丁及焦油標示含量逾誤差範

圍之情形，並無法使人民預見該行為有受處罰之可能，甚至從菸品容器標示辦法中，亦看不出檢測值誤差範圍，實有違反授權明確性及行政罰法第4條處罰法定主義之虞。自菸害防制法第7條、第24條與菸品標示辦法第8條、第10條整體以觀，實難得知尼古丁及焦油含量檢測方式及檢驗值誤差設定標準為何，須另從衛福部及經濟部標準檢驗局（下稱標準檢驗局）等機關所發布之函釋及公告中始能得知，受規範者難以預見及理解，有違法律明確性原則。菸品尼古丁與焦油含量之抽樣檢測方法，雖係標準檢驗局所訂定，然關於違反菸品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「執行法律之細節性、技術性次要事項」，應有法律保留原則之適用，詎其授權僅為菸品標示辦法第8條，授權依據有欠明確。

2.另依菸品標示辦法制定尼古丁及焦油之最高含量與其檢測方法、含量標示方式及其他應遵行事項，並未有轉委任之授權規定，是法無轉委任之授權下，菸品標示辦法第8條卻將抽樣檢測之方法，再授權由標準檢驗局為之，顯屬違法。縱菸品標示辦法第8條係屬合法，亦僅限於將抽樣檢測之方法委由標準檢驗局訂定，不包含最高含量之認定在內。另觀中央主管機關衛福部之前身行政院衛生署90年9月8日衛署保字第0900011281號函（下稱衛生署90年9月8日函）及衛福部國民健康署105年2月3日國建教字第1059900474號函（下稱國健署105年2月3日函），前者之授權依據係菸害防制法第8條第2項，與本案所涉之菸害防制法第7條無關，而後者並無授權依據，其法律性質僅係行政規則，且其發文單位乃國健署，非標準檢驗局。因此，原處分有違法律保留原則，亦無轉委任授權，有撤銷之必要。

01 3.被告本於行政程序法第41條，應選定適當之人為鑑定，然臺  
02 灣菸酒公司與原告之間係屬於競爭者關係，有利益衝突，並  
03 非所謂適當之鑑定人，故臺灣菸酒公司豐原廠檢驗報告有偏  
04 頗之虞。原告就系爭菸品另提出北馬其頓共和國及保加利亞  
05 共和國之系爭菸品檢驗報告。北馬其頓共和國之PRILEP實驗  
06 室為CORESTA之會員，而CORESTA設立於1956年法國巴黎，目  
07 的為促進國際間就菸草之科學研究，會員有162個實驗室且  
08 遍佈全球；而保加利亞共和國依ISO17025認證之KT INTERNA  
09 TIONAL實驗室，此為2008年將有130年歷史之原Bulgarian S  
10 tate Tobacco Corporation重組之公司，每年製造逾200億  
11 支香菸、遍布全球41個國家，公信力極高。原告於108年6月  
12 24日將系爭菸品自主送驗至PRILEP實驗室，焦油檢測值為5.  
13 75毫克/支、尼古丁檢測值為0.52毫克/支，且於107年5月10  
14 日送至KT INTERNATIONAL之實驗室，焦油檢測值為5.89毫克  
15 /支、尼古丁檢測值為0.58毫克/支，更於107年4月、108年5  
16 月28日將系爭菸品送至KT INTERNATIONAL之實驗室，焦油檢  
17 測值均落在5.57-5.91毫克/支、尼古丁檢測值均落在0.50-0  
18 .56毫克/支，與PRILEP實驗室之檢測值相距甚微，難道該二  
19 國家不同實驗室之檢驗結果及專業度均不及臺灣菸酒公司豐  
20 原廠二次檢驗結果？被告一味以臺灣菸酒公司豐原廠為檢測  
21 基準，實屬速斷。

22 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

### 23 三、被告答辯及聲明：

24 (一)答辯要旨：

25 1.菸害防制法第7條第1項及第24條第1項規定，係課予菸品製  
26 造或輸入業者應「如實」中文標示菸品所含尼古丁、焦油含  
27 量於菸品容器上之義務及責任。菸品標示辦法相關規定、衛

生署90年9月8日函公告內容、國健署105年2月3日函釋等，  
形成菸害防制法第7條第1項及第24條第1項課予菸品製造或  
輸入業者應如實中文標示之法體系，參諸行政罰法第4條之  
規定及其立法理由，並無違反處罰法定主義之情形。

2.原告雖質疑臺灣菸酒公司豐原廠檢驗報告之正確性。惟系爭  
菸品係由屏東縣政府財稅局抽樣送驗，而負責檢驗之臺灣菸  
酒公司豐原廠為財政部認可，經財團法人全國認證基金會（  
TAF）依財政部規定之檢驗方法所認證之實驗室。依其108年  
1月28日試驗報告所附菸品檢體之外包裝照片，菸盒包裝上  
印有品名、主要成分、進口商名稱及地址，並有當時會同稽  
查之海巡署偵防分署鳳山查緝隊所貼之封條，確為系爭菸品  
無誤；且系爭菸品業經臺灣菸酒公司豐原廠內部查驗程序，  
再次查驗檢測值焦油含量為7.36毫克/支、尼古丁含量為0.7  
6毫克/支，與初驗結果近似，應可採信。另原告自行取樣送  
驗之檢測時間、菸品檢體與本案均不相同，縱與本案送驗檢  
體屬同批菸品，惟原告既為系爭菸品輸入業者，自應對其進  
口之菸品品質有所控管，並確保同批菸品於每次抽樣檢驗結  
果均符合規定，故即便原告另行抽樣送外國檢驗符合規定屬  
實，惟仍不足以推翻本案依法送驗之系爭菸品檢測結果，是  
原告尚難免責。

（二）聲明：原告之訴駁回。

#### 四、爭點：

原處分以系爭菸品容器之尼古丁、焦油標示含量逾檢測之允  
許誤差範圍，認原告違反菸害防制法第7條第1項規定，而依  
同法第24條第1項裁罰100萬元並限期回收，有無違誤？

#### 五、本院之判斷：

（一）前提事實：

如爭訟概要欄所示之事實，有原告公司設立資料（本院卷第53頁）、108年1月14日屏東縣政府查獲違法嫌疑菸酒案件現場處理紀錄表、違反菸酒管理法案件應扣押（留）物品收據暨責付保管同意書（處分卷第42至49頁）、臺灣菸酒公司豐原廠試驗報告暨抽樣菸品包裝照片（處分卷第21至27頁）、屏東縣政府衛生局108年2月25日屏衛保字第10830528900號函（處分卷第32至33頁）、被告108年3月4日高市衛社字第10831457700號函（處分卷第29至30頁）、原告108年3月25日書面意見（處分卷第11至12頁）、原處分（處分卷第4至6頁）及訴願決定（訴願卷第3至9頁）等附卷可稽，應堪認定。

(二)原告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，被告以原處分依同法第24條第1項裁罰100萬元並限期回收，並無違誤：

1.應適用法令：

(1)菸害防制法：

A.第7條：「（第1項）菸品所含之尼古丁及焦油，應以中文標示於菸品容器上。但專供外銷者不在此限。（第2項）前項尼古丁及焦油不得超過最高含量；其最高含量與其檢測方法、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。」

B.第24條第1項：「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。」

(2)菸品標示辦法：

A.第1條：「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。」

B.第8條：「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。」

C.第10條：「（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。」

(3)司法院釋字第577號解釋文：「憲法第11條保障人民有積極表意之自由，及消極不表意之自由，其保障之內容包括主觀意見之表達及客觀事實之陳述。商品標示為提供商品客觀資訊之方式，應受言論自由之保障，惟為重大公益目的所必要，仍得立法採取合理而適當之限制。國家為增進國民健康，應普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（96年7月11日修正條次變更為第7條第1項）規定：『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。』另同法第21條（96年7月11日修正條次變更為第24條第1項）對違反者處以罰鍰，對菸品業者就特定商品資訊不為表述之自由有所限制，係為提供消費者必要商品資訊與維護國民健康等重大公共利益，並未逾越必要之程度，與憲法第11條保障人民言論自由及第23條比例原則之規定均無違背。又於菸品容器上應為上述之一定標示，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，乃菸品財產權所具有之社會義務，且所受限制尚屬輕微，

未逾越社會義務所應忍受之範圍，與憲法保障人民財產權之規定，並無違背。另上開規定之菸品標示義務及責任，其時間適用之範圍，以該法公布施行後之菸品標示事件為限，並無法律溯及適用情形，難謂因法律溯及適用，而侵害人民之財產權。至菸害防制法第8條第1項（即現行第7條第1項）規定，與同法第21條（現行第24條）合併觀察，足知其規範對象、規範行為及法律效果，難謂其規範內容不明確而違反法治國家法律明確性原則。另各類食品、菸品、酒類等商品對於人體健康之影響層面有異，難有比較基礎，立法者對於不同事物之處理，有先後優先順序之選擇權限，相關法律或有不同規定，與平等原則尚無違背。」

(4) 司法院釋字第480號解釋理由書：「國家對人民自由權利之限制，應以法律定之且不得逾必要程度，憲法第23條定有明文。但法律內容不能鉅細靡遺，一律加以規定，其屬細節性、技術性之事項，法律自得授權主管機關以命令定之，俾利法律之實施。行政機關基於此種授權，在符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內所發布之施行細則或命令，自為憲法之所許，此項意旨迭經本院解釋在案。惟在母法概括授權情形下，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。」

## 2. 得心證理由：

(1) 查86年3月間制定菸害防制法第7條之立法理由為：「一、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，故參照美國、加拿大、新加坡等國家規定，訂定第1項。並照黃委員天福等所提條文，應以中文標示於菸品容器上。二、尼古丁及焦油對人體危害且呈劑量反

應，為減低其對消費者之危害，爰定第2項。」96年菸害防  
制法修正草案總說明略以：「我國於86年3月制定菸害防制  
法（以下簡稱本法），同年9月19日正式施行，對菸品之…  
…健康警語及尼古丁焦油含量之標示……均予明文規範；中  
央主管機關行政院衛生署依本法授權訂定……並公告菸品容  
器上應標示之健康警語及其標示方式、菸品尼古丁及焦油之  
最高含量及其檢測方法等規定，且督責各地方主管機關積極  
進行各項輔導取締工作，使我國之菸害防制工作逐步邁入軌  
道。……其後，為有效控制菸害造成之全球性健康、社會、  
經濟及環境問題，世界衛生組織於92年5月世界衛生大會通  
過全球第一個公共衛生公約「菸草控制框架公約」（WHO The  
Framework Convention on Tobacco Control，簡稱FCTC  
），揭示締約國應透過立法、行政及國際合作之方式遏止菸  
害，包括……規範菸品包裝及標示……等措施。基於健康權  
之追求不分種族、政治與國界之前提及全球化趨勢，為逐步  
落實前揭國際公約，行政院再針對目前管制措施尚未符合公  
約標準之部分，予以增修，爰擬具『菸害防制法』修正草案  
，計8章，37條，其修正要點如次：……3.強化菸品、品牌  
名稱及菸品容器之管理，並規定菸品成分、添加物與排放物  
相關資料之申報及公開，並授權中央主管機關訂定相關辦法  
。（修正條文第6條至第8條）……7.考量實務可行性，並區  
分各種違犯情節，酌修裁罰之類型及罰鍰額度。（修正條文  
第23條至第34條）」另參諸前揭司法院釋字第577號解釋文  
意旨，可知菸害防制法第7條第1項課予菸品業者於菸品容器  
上應為上述之一定標示，同法第24條第1項對違反者處以罰  
鍰，乃有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，為使該等有害物質對國民健康所造成之

01 危害程度，可透過菸品容器上關於該等有害物質含量之中文  
02 標示，使之一目瞭然、有效警示，故強制規定菸品業者於菸  
03 品容器上須揭露菸品中尼古丁、焦油含量之訊息，提供消費  
04 者該等必要之商品資訊，以達成「防制菸害，維護國民健康  
05 」之規範目的。足見菸害防制法第7條第1項及第24條第1項  
06 規定，確課予菸品業者「如實標示」菸品所含尼古丁、焦油  
07 含量之義務及責任甚明。

08 (2) 觀諸前揭菸品標示辦法第1條、第8條、第10條規定可知，菸  
09 品標示辦法係中央主管機關依菸害防制法第7條第2項規定之  
10 授權，就關於執行菸害防制法第7條第1項菸品容器上菸品所  
11 含尼古丁及焦油之中文標示方式之細節性、技術性事項，所  
12 為補充規範；其中關於菸品中尼古丁及焦油含量標示之數值  
13 ，菸品標示辦法第10條第2項明定不得逾越標準檢驗局所定  
14 檢測方法允許之誤差範圍。而衛生署90年3月8日公告：「主  
15 旨：重新公告菸品尼古丁及焦油含量之檢測方式。依據：菸  
16 害防制法第8條第2項（96年7月11日修正變更條次為第7條第  
17 2項，即現行規定）。公告事項：1.檢測方式之「捲菸檢驗  
18 法－抽樣」如附件一。2.檢測方式之試驗場所條件、設備與  
19 菸品尼古丁及焦油含量測定，引用經濟部88年8月31日經（8  
20 8）標檢字第88895028號公告之菸葉及菸製品檢驗法－試驗  
21 場所之標準條件（CNS5917,NA4048），吸菸機用語釋義及標  
22 準條件（CNS14373,N4178）、總粒狀物及不含尼古丁乾粒狀  
23 物之測定（CNS14374,N4179）、煙流凝集物中尼古丁之測定  
24 （CNS14375,N4180）、以及煙流凝集物中水分之測定（CNS1  
25 4376,N4181）……」（訴願卷第41頁）。附件一之「捲菸檢  
26 驗法－抽樣」：「1.範圍：本標準適用於從捲菸商品中抽樣  
27 。……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 $\pm 20\%$ ，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 $\pm 1\text{mg}$ ，尼古丁之信賴間隔不小於 $\pm 0.1\text{mg}$ 」，是前揭衛生署90年3月8日公告及附件一之「捲菸檢驗法－抽樣」業經刊登於衛生署公報公告後生效。又國健署105年2月3日函釋示：「主旨：所詢菸品製造或輸入業者違反『菸品尼古丁焦油含量檢測及容器標示辦法』第10條規定之處罰疑義乙案，復請查照。說明：……三、所詢菸品容器之尼古丁、焦油含量標示逾誤差範圍之處罰規定，……菸害防制法第7條第1項賦予菸品業者於菸品容器標示之義務，菸品業者即應依規定之內容標示，若有標示內容錯誤、脫漏或不實等情事，即有失標示之本意。違者，依本法第24條規定，……。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日衛署保字第0900011281號公告之『捲菸檢驗法－抽樣』規定，……但焦油的誤差不會小於 $\pm 1\text{mg}$ ……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 $\pm 20\%$ 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」（處分卷第39至40頁）。上開衛生署90年3月8日公告，係其基於菸害防制法第7條第2項之授權，就關於執行菸害防制法第7條第1項菸品容器上菸品所含尼古丁及焦油含量之中文標示方式及檢測方式，予以補

01 充規範；國健署105年2月3日函釋，亦係中央主管機關就菸  
02 害防制法第7條第1項、菸品標示辦法第10條第2項規定所為  
03 之解釋性行政規則，經核與上述菸害防制法之立法目的及規  
04 範意旨相符，亦無增加法令所無之限制，被告自得援引適用  
05 。準此，菸品業者於菸品容器上所為焦油含量之標示值，應  
06 符合上述允許之誤差範圍，若標示值逾越允許之誤差範圍，  
07 即與菸品標示辦法第10條第2項規定不符，而有標示錯誤、  
08 標示不實之情形，違反該法課予菸品業者之如實標示義務，  
09 形同未為標示，自屬違反菸害防制法第7條第1項之規定甚明  
10 。從而，菸品業者如因故意或過失，未依前揭規定，違背在  
11 菸品容器上「如實標示」菸品尼古丁及焦油含量之行政法上  
12 義務，自應依菸害防制法第24條第1項之規定予以處罰。

- 13 (3) 經查，原告係菸類輸入業者，其輸入系爭菸品經屏東縣政府  
14 於108年1月14日稽查抽樣後，委由臺灣菸酒公司豐原廠檢驗  
15 ，其檢驗結果為焦油含量7.21毫克，尼古丁0.75毫克，然系  
16 爭菸品容器上標示焦油含量5毫克，尼古丁0.5毫克，已逾越  
17 允許之誤差標準（即焦油檢測值7.21毫克之容許誤差正負20  
18 %之間，標示值應介值於5.7毫克至8.6毫克；尼古丁檢測值0  
19 .75毫克之正負20%之間，標示值應介於0.6毫克至0.9毫克）  
20 等情，有卷附108年1月14日屏東縣政府查獲違法嫌疑菸酒案  
21 件現場處理紀錄表及臺灣菸酒公司豐原廠試驗報告可稽。嗣  
22 屏東縣政府將本案函送被告查處，被告函請臺灣菸酒公司豐  
23 原廠提出本件檢驗菸品檢體之外包裝照片，該菸盒確為系爭  
24 菸品，外包裝載有焦油及尼古丁含量、品名、主要成份、有  
25 效期限、進口商名稱（即原告）及地址，有臺灣菸酒公司豐  
26 原廠108年3月21日臺菸酒豐菸技字第1080000862號函檢附試  
27 驗報告及檢測原告菸品外包裝、有效期限標示之照片（處分

卷第21至27頁)存卷足憑。是本件屏東縣政府所抽樣檢測之菸品，確實為原告所輸入之系爭菸品，且該系爭菸品容器上焦油及尼古丁含量標示值，確已逾越允許之誤差範圍乙節，應堪認定。而原告於99年3月26日經核准設立登記，並以菸酒批發及菸類輸入為其所營事業(見本院卷第53頁)，依其經營事業之性質，可認原告對於菸品輸入、批發等相關法令內容，應負有查證清楚之高度注意義務，且其亦非不能向主管機關查詢正確之標示方式及標示值允許之誤差範圍，惟竟疏未注意，導致其輸入之系爭菸品容器上焦油及尼古丁含量標示值，逾越允許誤差範圍，而有標示錯誤、不實之情形，形同未為標示，因而違反菸害防制法第7條第1項及第24條第1項之規定，則其違反前揭菸品焦油及尼古丁含量標示之行政法上義務行為，顯有過失。從而，被告認定原告輸入之系爭菸品容器上標示之焦油及尼古丁含量，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，已違反菸害防制法第7條第1項規定，並依同法第24條第1項規定，以原處分裁處原告法定最低罰鍰額度100萬元，並限期3個月內回收，於法核無違誤。

- (4)原告雖主張菸害防制法第7條第1項僅規定「菸品所含之尼古丁及焦油以中文標示」，未規定「標示內容錯誤、脫漏或不實」者，可依同法第24條第1項予以處罰云云。惟依上說明，菸品標示上所提供尼古丁及焦油含量等重要客觀事實之商品資訊，除有助於消費者對菸品正確認識外，亦為使消費者意識並警覺吸煙可能造成之健康危害。是菸品製造及輸入業者標示之數值，倘有錯誤或不實情形，即屬未如實公開菸品尼古丁及焦油含量多寡之資訊，而未誠實揭露其對國民健康影響之危害程度，核與未為標示之情形相當，仍已違反菸害

防制法第7條第1項之規定及其管制目的。原告上揭主張，純屬其對於上開法律規範之誤會，核無足取。

- (5) 原告又主張：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，更未以焦油及尼古丁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，有欠明確，且有轉授權之情形，違反法律保留原則云云。然依上述司法院釋字第480號解釋理由書揭示意旨可知，法律授權訂定命令，如涉及限制人民之自由權利時，其授權之目的、範圍及內容須符合具體明確之要件；若法律僅為概括之授權者，固應就該項法律整體所表現之關連意義為判斷，而非拘泥於特定法條之文字，惟依此種概括授權所訂定之命令，只能就母法有關之細節性及技術性事項加以規定。經查，有關違反菸害防制法第7條第1項菸品標示義務之行政處罰，同法第24條第1項已就違反行為義務之制裁與罰鍰額度加以明定；又菸害防制法第7條第2項授權中央主管機關訂立者，僅係菸品所含尼古丁及焦油之含量檢測方法、標示方式等應遵行事項，屬於執行母法之細節性、技術性事項，且因事涉專業，故須藉由中央主管機關以專業知識加以補充；復參酌菸害防制法第7條之立法理由及規範目的，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，達成維護國民健康之重要公共利益維護，業如上述，則菸害防制法第7條之授權目的、範圍及內容均屬具體明確，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之，均屬就執

行母法之細節性與技術性事項而為規定，未逾越母法之授權，核與違反法律保留原則及授權明確性原則並無違背。再者，標準檢驗局以經濟部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（併本院卷外放）採用「捲菸檢驗法」，早經衛福部之前身衛生署引用並以90年3月8日公告，其依據即為斯時菸害防制法第8條第2項（96年7月11日修正變更條次為第7條第2項，即現行規定），作為菸品標示辦法第8條所稱經濟部標準檢驗局所定菸品尼古丁焦油含量之抽樣檢測方法，原告主張衛生署90年3月8日公告所依據者為菸害防制法第8條第2項，與本件菸害防制法第7條第2項規定無關云云，顯屬誤解。而標準檢驗局制訂「捲菸檢驗法-抽樣」，係為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，此觀諸標準法第1條、第3條第5款及第4條規定即明（第1條：「為制定及推行共同一致之標準，並促進標準化，謀求改善產品、過程及服務之品質、增進生產效率、維持生產、運銷或消費之合理化，以增進公共福祉，特制定本法。」、第3條第5款：「國家標準：由標準專責機關依本法規定之程序制定或轉訂，可供公眾使用之標準。」第4條：「國家標準採自願性方式實施。但經各該目的事業主管機關引用全部或部分內容為法規者，從其規定。」）足見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條並以90年3月8日公告明定以檢驗標準局所定方法「捲菸檢驗法-抽樣」作為其規範內容，自非法所不許，且無原告所稱法規命令轉授權之情形。原告前開主張，委無足取。

(6) 原告復主張：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。惟按法律明確性之要求，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（司法院釋字第432、521、594、602號解釋意旨參照）。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，中央主管機關衛福部並以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」，已如前述。是依菸品標示辦法第10條第2項適用「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，其規範文義甚為明確，且自前述之立法目的與法體系整體關連性觀點亦非難以理解，尚非原告等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，依上說明，核無違反法律明確性原則。原告此部分主張，亦無可採。

(7)另原告主張臺灣菸酒公司與原告之間為競爭者關係，有利益衝突，並非適當之鑑定人，臺灣菸酒公司豐原廠檢驗報告有偏頗之虞云云。惟查，被告委託執行檢驗之臺灣菸酒公司豐

01 原廠，係依菸酒管理法施行細則第14條3項規定及財政部103  
02 年12月23日台財庫字第10303781860號公告，經財政部認可  
03 之菸酒之衛生檢驗實驗室，且經財團法人全國認證基金會依  
04 財政部規定之檢驗方法所認證之實驗室，亦符合ISO/IEC 17  
05 025要求之菸品焦油及尼古丁等項目實驗之實驗室，有上揭  
06 財政部公告及財團法人全國認證基金會網頁資料在卷可佐（  
07 本院卷第135至143頁），自得作為被告處分之依據。復觀屏  
08 東縣政府108年1月14日現場處理紀錄表暨應扣押（留）物品  
09 收據（處分卷第42至49頁）可知，屏東縣政府於當日稽查之  
10 菸品輸入業者，非僅原告，尚包括其他菸品業者，且除系爭  
11 菸品外，原告尚有輸入其他種類之菸品，均經由相同抽樣程  
12 序並委託臺灣菸酒公司豐原廠進行檢測，然僅原告之系爭菸  
13 品容器上標示之焦油及尼古丁含量，逾越允許之誤差範圍，  
14 臺灣菸酒公司豐原廠於訴願程序中，復就系爭菸品檢測為補  
15 充說明並提出內部查驗資料（訴願卷第29至32頁）顯示：檢  
16 測值焦油含量為7.36毫克/支、尼古丁含量為0.76毫克/支，  
17 與原處分之檢驗結果為焦油含量7.21毫克，尼古丁0.75毫克  
18 ，兩者相差無幾，無檢驗結果不一致之事，是被告以臺灣菸  
19 酒公司豐原廠之試驗報告，為原處分之依據，應為可信。又  
20 臺灣菸酒公司豐原廠與原告雖同屬菸品業者，然並無任何過  
21 節，衡情倘非原告輸入之菸品有標示不符之情形，不會僅就  
22 系爭菸品有標示不符之情形出具檢驗報告，此外，原告亦未  
23 提出其他具體證據證明臺灣菸酒公司豐原廠有何無端捏造系  
24 爭菸品檢測數據、誣陷原告之情事。故原告上揭主張，實難  
25 認與客觀事實相符。

26 (8)至原告固提出北馬其頓共和國及保加利亞共和國之實驗室檢  
27 驗報告，然原告身為我國菸品進口商，其所進口之系爭菸品

既於國內地區銷售，自應依我國所訂定之檢驗標準，即依前述標準檢驗局所定方法為之，委請符合標準之國內檢驗機關進行驗測，標示其尼古丁含量，以符合菸品管理法規對於尼古丁真實標示之規範。觀原告所提上開二國實驗室檢驗報告，該實驗室檢測之菸品取樣程序、取樣樣本均未經確認，依原告所提107年4月送驗菸品名稱為「Corsair Silver King Size 84 mm」，然107年5月11日送驗菸品名稱為「Corsair Silver 84 mm」，其品項名稱與原告進口「歐州七香菸5毫克」菸品品項名稱，有明顯差異，已無從確認上開送驗菸品與本件菸品為同一。再觀之原告所提供107年4月檢測報告，僅有分析結果之表格，未符合ISO/IEC 17025檢測與校準實驗室所應出具之完整分析報告，無法判斷該項數據是否符合檢測分析要求，有衛生福利部國民健康署109年4月15日國健教字第1090700369號函在卷可參（本院卷第131至132頁）。況且原告送檢之該二外國實驗室亦非我國財政部委託進行相關檢驗之實驗室，其檢驗方法是否符合經濟部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，尚有疑義。是上開二外國實驗室既非財政部認可或財團法人全國認證基金會（TAF）認證之實驗室，所採取之檢測方法亦不符前述規定，則該等外國實驗室出具之檢驗報告即難採為對原告有利認定之憑據，原告此部分主張，亦不足採。

六、綜上所述，被告認定原告違反菸害防制法第7條第1項規定，而依同法第24條第1項規定，以原處分裁處原告罰鍰100萬元，並限期回收，核無違誤；訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。又本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料，經本院斟酌後認均於本判決結果不生影響，爰不一一論述。

01 七、結論：原告之訴為無理由。

02 中 華 民 國 109 年 5 月 19 日

03 高雄高等行政法院第二庭

04 審判長法官 李 協 明

05 法官 廖 建 彥

06 法官 林 韋 岑

07 以上正本係照原本作成。

08 一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其  
09 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  
10 書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁  
11 定駁回。

12 二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴  
13 訟法第241條之1第1項前段）

14 三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同  
15 條第1項但書、第2項）

|    |           |                   |
|----|-----------|-------------------|
| 16 |           |                   |
| 17 | 得不委任律師為訴訟 | 所 需 要 件           |
| 18 | 代理人之情形    |                   |
| 19 |           |                   |
| 20 | （一）符合右列情形 | 1.上訴人或其法定代理人具備律師資 |
| 21 | 之一者，得不    | 格或為教育部審定合格之大學或獨   |
| 22 | 委任律師為訴    | 立學院公法學教授、副教授者。    |
| 23 | 訟代理人      | 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代 |
| 24 |           | 理人具備會計師資格者。       |
| 25 |           | 3.專利行政事件，上訴人或其法定代 |
| 26 |           | 理人具備專利師資格或依法得為專   |
| 27 |           | 利代理人者。            |

(續上頁)

|                                                                            |                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>(二) 非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人</p>                            | <ol style="list-style-type: none"><li>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。</li><li>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</li><li>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。</li><li>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。</li></ol> |
| <p>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。</p> |                                                                                                                                                                                                                           |

中 華 民 國 109 年 5 月 19 日  
書記官 周 良 駿