

高雄高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴字第

民國109年12月29日辯論終結

原告 金滿貫有限公司

代表人 張修銘

訴訟代理人 陳逸軒 律師

王耀德 律師

陳志銘 律師

上一人

複代理人 許駿彥 律師

被告 高雄市政府衛生局

代表人 黃志中

訴訟代理人 顏久焜

黃玉卿

廖哲宏

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109年5月21日高市府法訴字第10930554300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

壹、程序方面

一、被告代表人原為林盟喬，嗣於本件訴訟審理中變更為黃志中，並經被告新任代表人具狀聲明承受訴訟（見本院卷第123頁），核無不合，應予准許。

二、按「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他

訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。（第2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條第1項、第2項及第3項第2款分別定有明文。查原告起訴時訴之聲明原為：「原處分及訴願決定均撤銷。」（見本院卷第11頁）。嗣於訴狀送達後，原告於民國109年11月24日準備程序時變更其聲明為：「原處分及訴願決定關於裁處原告罰鍰新臺幣100萬元部分均撤銷。」（見本院卷第164頁）。核其上開訴之變更，請求之基礎不變且被告無異議而為本案言詞辯論，依上開規定，亦應准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

衛生福利部（下稱衛福部）國民健康署（下稱國健署）委託財團法人安全衛生技術中心（下稱安全衛生中心）審查原告輸入之「黑星特製香菸20支」菸品（下稱系爭菸品）申報資料時，發現系爭菸品容器所印製之警示圖文，涉違反菸害防制法規定，經國健署以108年11月19日國健教字第1080701329號函（下稱國健署108年11月19日函）移送被告查辦。案經被告以108年11月29日高市衛社字第10839903700號函（下稱被告108年11月29日函）通知原告陳述意見後，認定系爭菸品容器所印製之警示圖文，與衛福部公告樣式不符，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（下稱菸品標示辦法）第5條第1款規定，乃依菸害防制法第24條第1項規定，以109年3月9日高市衛社字第10931706500號行政裁處書（下稱原處分）裁處原告新臺幣（下同）

100萬元罰鍰，並限期3個月內回收。原告不服，提起訴願，
遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、原告並未違反菸害防制法第6條第2項、第3項規定，原處
分及訴願決定實有違誤：

（1）系爭菸品容器外所標示之「菸害導致胎兒異常及早產」
之警語及胎兒圖片，僅有胎兒圖片部分，因複印時發生
錯誤，形成有如鏡像般左右相反之情形，亦即：系爭菸
品容器上警示圖案印製之胎兒朝向右，與衛福部公告樣
式之胎兒朝向為左不符，但胎兒圖片之內容、色彩及比
例均與中央主管機關提供之原圖一致。換言之，原告並
未在中央主管機關所提供圖示作任何內容之變動或修改
，而係原封不動複印，且圖示標示之面積亦未低於菸品
容器的百分之35，內容亦清楚使消費者能夠辨視，實難
認原告有違反菸害防制法第6條第2項、第3項及菸品標
示辦法第5條第1款規定。

（2）細譯菸品標示辦法第5條第1款之規定，並非要求菸品容
器外圖示均須與主管機關所提供之圖示完全一致，而不
能有任何一絲一毫之誤差，而是要求其大小必須同比例
、同色彩，且使消費者能夠清楚辨識，不得以任何方式
修改。「修改」一詞就文義解釋而言，應為修正、刪改
、增減或改編，實務上大多違反菸害防制法第6條第2項
之案例，均係面積未達菸品容器最大外表百分之35、印
有如活性碳濾嘴、日本配方、按碎濾嘴內晶球可改變並
加強薄荷口味等具廣告宣傳意涵之文字。是否包含如本
案圖示比例、大小、色彩均相同，而僅有如鏡像般左右

01 相 反 之 情 形 ， 疑 有 可 議 。 再 者 ， 系 爭 菸 品 之 圖 示 雖 與 主
02 管 機 關 提 供 之 圖 示 左 右 相 反 ， 但 仍 是 同 比 例 、 同 色 彩 、
03 使 消 費 者 能 夠 清 楚 辨 識 ， 並 無 標 示 內 容 錯 誤 、 脫 漏 或 不
04 實 ， 且 未 修 改 原 圖 示 之 內 容 ， 僅 是 複 印 時 發 生 錯 誤 ， 此
05 種 印 刷 上 錯 誤 ， 並 非 原 告 之 修 改 行 為 所 致 ， 複 印 錯 誤 與
06 修 改 行 為 本 質 完 全 不 同 ， 前 者 為 過 失 行 為 ， 後 者 為 故 意
07 行 為 ， 就 法 律 之 構 成 要 件 而 言 ， 兩 者 顯 非 相 當 ， 故 原 告
08 並 未 為 違 反 菸 害 防 制 法 第 6 條 第 2 項 及 第 3 項 規 定 之 行 為
09 ， 被 告 裁 罰 實 有 違 誤 。

10 (3) 菸 品 標 示 辦 法 第 5 條 第 1 款 規 定 乃 不 得 以 任 何 方 式 「 修 改
11 」 ， 而 非 不 得 以 任 何 方 式 「 變 更 」 ， 就 修 改 之 文 義 而 論
12 ， 文 義 上 「 修 改 」 應 係 主 觀 上 有 意 的 修 正 、 刪 改 、 增 減
13 或 改 編 ， 隱 含 主 觀 認 識 、 主 觀 意 圖 之 動 詞 ， 亦 即 故 意 的
14 情 形 ； 殊 難 想 像 過 失 的 修 正 、 刪 改 、 增 減 或 改 編 ， 系 爭
15 菸 品 包 裝 發 生 圖 片 相 反 之 印 刷 錯 誤 ， 係 因 原 告 委 託 國 外
16 包 裝 商 製 作 ， 並 提 供 衛 福 部 菸 品 警 示 圖 文 電 子 檔 寄 予 廠
17 商 ， 因 外 國 廠 包 裝 商 誤 將 圖 片 印 製 成 左 右 相 反 ， 且 將 胎
18 兒 圖 的 臀 部 之 一 小 部 分 摺 入 菸 盒 蓋 中 未 完 全 露 出 ， 此 種
19 印 刷 上 的 錯 誤 ， 並 非 原 告 有 意 之 修 改 行 為 所 致 ， 複 印 上
20 的 錯 誤 是 否 該 當 菸 品 標 示 辦 法 第 5 條 第 1 款 規 定 所 稱 之 修
21 改 行 為 ， 實 非 無 疑 。 且 系 爭 菸 品 複 印 上 之 錯 誤 ， 一 般 人
22 實 難 發 現 ， 原 告 於 系 爭 菸 品 輸 入 時 亦 曾 將 該 菸 品 送 相 關
23 機 關 檢 驗 及 審 查 ， 主 管 機 關 均 未 對 系 爭 菸 品 之 圖 示 表 示
24 意 見 ， 原 告 信 賴 主 管 機 關 之 審 核 ， 始 將 系 爭 菸 品 輸 入 ，
25 益 徵 該 圖 示 之 印 製 錯 誤 連 專 業 之 主 管 機 關 亦 難 以 發 現 ，
26 原 告 信 賴 主 管 機 關 之 審 核 結 果 ， 應 受 到 保 護 。

27 2 、 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誤植合成圖片，才會產生圖文不符之狀況，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，應認有行政罰法第7條第1項不予處罰之事由。縱認菸害防制法第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之義務，進而認原告為菸品輸入業者，應注意相關法令並負有遵循之義務，然於行政罰領域內，行為人雖有故意或過失且具備責任能力，如欠缺期待可能性，縱行政罰法或其他法律未明文，固有可能容許此種「超法定之阻卻責任事由」之存在（司法院釋字第685號解釋林錫堯大法官提出、許宗力大法官加入之協同意見書參照），然仍須限於公權力所課予人民之行政法上義務，依客觀情事並參酌義務人之特殊處境，在事實上或法律上無法期待人民遵守時，方得令行政法上義務受到限制或歸於消滅，以此為人民對公眾事務負擔義務之界限。實務上未曾有同比例、同色彩、使消費者能夠清楚辨識，並無標示內容錯誤、脫漏或不實，且未修改原圖示之內容，卻僅因圖示左右相反而受罰之先例。又原告進口系爭菸品時，衛福部食品藥物管理署（下稱食藥署）曾向原告購入10條以供檢測，經檢測後迄未曾對原告為任何裁罰，是原告對其菸品外包裝有違反菸害防制法第6條第2項、第3項及菸品標示辦法第5條第1款，縱有故意或過失且具備責任能力，實亦欠缺期待可能性，應有前述超法定之阻卻責任事由適用。

3、系爭菸品圖示僅因包裝印刷廠於複印時，不小心發生錯誤所致，而印刷錯誤導致圖片左右相反是否必然構成違反菸害防制法第6條第2項及第3項之「修改」文義，尚非一般人所能輕易理解，此涉及菸品標示辦法第5條第1款「其他

任何方式修改」之不確定法律概念。所謂「不知法規」係指行為人不知法規所禁止或要求應為之行為或不行為義務為何而言，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誤植合成圖片，才會產生圖文不符狀況，故本件應有行政罰法第8條之適用。退步言之，仍有行政罰法第8條但書之適用，並依同法第18條第3項酌予減輕，原處分及訴願決定未斟酌行政罰法第8條規定，原處分亦有違誤。

- 4、菸害防制法第6條第2項規定之立法目的為：「使健康警告標示更為有效地提醒民眾吸菸之危害，有關於菸品容器之標示內容，除警示文字外，增列圖案及戒菸相關資訊」；菸品標示辦法第5條第1款規定所欲達成之目的則在：「不得以任何虛假、誤導、欺騙或可能對其特性、健康後果、危害或排放物產生錯誤印象之手段進行推銷，包括使用直接或間接產生某一菸品較其他菸品危害為小之虛假印象之任何詞語、描述、商標、圖形或任何其他標誌，例如『低焦油』、『淡味（light）』、『極淡味』或『柔和（mild）』等」。反觀原告出售系爭菸品之外包裝圖示，雖與主管機關提供之圖示左右相反，但仍是同比例、同色彩、使消費者能夠清楚辨識，並無標示內容錯誤、脫漏或不實，且未修改原圖示之內容，實無導致民眾因系爭菸品之圖示而誤認吸菸為無害，更不可能因該圖示之誘使而導致吸菸人口增加。就系爭菸品圖示之內容觀之，該圖示效果應與主管機關提出圖示之效果殊無二致，且戒菸專線電話於菸品正反兩面均有標示，消費者不致因圖示印相反而無從得知戒菸專線電話。又菸害防制法第6條第2項規定之立法目的既在告知國民吸菸有害健康之事實，使國民據以作正確

01 的個人決定，於原告出售之系爭菸品亦可完整達到此一效
02 果，實難認定存有任何足以誘使不特定人之注意、詢問，
03 進而購買、吸食，或任何激發鼓動消費者品嚐慾望之情形
04 ，訴願決定及原處分顯然過度推論系爭標示行為對消費者
05 之影響。則為何具有相同效果之圖示，反而其中之一須遭
06 受到裁罰？難道菸害防制法的主要目的僅在管控菸品的圖
07 示？只要確保圖示一樣就好，而不須理會防制之效果及目
08 的？就整個菸害防制法之立法目的而言，原告之行為應非
09 屬菸害防制法所欲處罰之行為，被告仍據以裁處，顯未行
10 使具體裁量權，對於裁罰為必要性衡量，原處分亦有違反
11 比例原則及怠於行使裁量權之違誤。就裁罰之必要而論，
12 系爭菸品圖示與公告圖示所達成警告、提醒民眾吸菸之危
13 害的效果並無二致，則被告對原告所為100萬元之裁處行
14 為，實無助於菸害防制法第6條第2項規定目的之達成，該
15 行政行為不能達成法定目的，此行政行為即喪失行為之合
16 法性，應認行政機關之裁量性行政行為有違比例原則及適
17 當性原則。

18 5、原處分及訴願決定均僅以「系爭菸品容器『菸害導致胎兒
19 異常及早產』警示圖案印製之胎兒朝向係向右，與衛福部
20 公告樣式之胎兒朝向應為向左不符」為理由，分別裁處原
21 告100萬元及駁回訴願。然被告於本案在行政法院繫屬中
22 進一步提出系爭菸品除嬰兒圖品左右相反外，「圖示上側
23 戒菸專線0000-000000文字，原應在右側卻置於左側，且
24 其外圍的下落式陰影亦消失，導致專線電話與胎兒圖片白
25 色部分重疊而造成專線電話有不明顯、弱化的情況」「另
26 胎兒圖的臀部也被截除一大部分，再加上菸害導致胎兒異
27 常及早產之警語大小間距，也與中央主管機關提供的原始

圖樣差異甚大。」等理由，其於訴訟中追補理由，侵犯訴願機關對原裁量處分合目的性之審查，無異剝奪受處分人就此2項理由經訴願程序救濟，受訴願機關審查原處分之利益，況於訴訟程序始提出新裁量理由，實際上如同作成新處分，明顯侵害原告之防禦權，不宜准許。

6、自原告收到原處分到訴願機關陳述意見以來，均未見被告就其前揭追補理由表示任何意見，甚至被告於原告起訴後之答辯狀亦未就追補理由之事實為任何陳述。而原處分僅就法條文字引述一遍，內容亦僅抽象記載「容器之警示圖文與公告樣式不符」，並未具體指出容器之警示圖文如何與公告樣式不符。顯然原處分內容已不夠明確，無法使原告知悉其受處分之行為究竟為何，因此原告從未就被告所追補理由之事實來作防禦。被告固辯稱原處分是裁處圖文與公告樣式不符，胎兒反方向係原告自己的主張云云。然被告應就行政處分之合法性負舉證之義務，必須認定事實，依法加以裁處，並證明受裁處者確有違章事實，而受處分人並無自證違章行為之義務。被告上開抗辯無異自承其原裁處並未明確，以致受處分之原告不清楚自己違章行為究竟為何，而未就此部分行為加以陳述，故原處分具有違反明確性原則之瑕疵。

（二）聲明：原處分及訴願決定關於裁處原告罰鍰100萬元部分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、系爭菸品依中央主管機關提供之電子檔案等比例直接以彩色印製並無困難，原告應依菸品標示辦法第5條第1款規定，自菸品輸入時，將系爭菸品之健康警示標示，以中央主

管機關提供之電子檔案等比例直接以彩色印製，不應有任何修改。被告卻未依此規定辦理，當屬菸害防制法第6條所規範之處罰客體，原告亦不得諉以國外廠商不諳中文而印刷錯誤導致圖片左右相反之標示，求為免罰。現行之菸害防制法及菸品標示辦法已施行多年，菸品容器強制要求業者各種健康警示之標示，均須依中央主管機關提供之電子檔案，使消費者清楚辨識，且不能以任何方式修改，旨在對吸菸者達到警示之效果，考量菸品容器設計為廣告行銷的途徑之一，任何圖文之修改皆可造成消費者之好奇，故禁止任何方式之更動。原告既為菸品輸入業者，理應知悉上開規定，卻援引行政罰法第8條規定而作為解免裁罰之藉詞，其經營菸品進口並販售多年，對於其輸入之菸品產製流程、配送行銷均應詳加管控，以符相關規定，故其藉詞誠難採信。

2、原告主張其輸入系爭菸品時，食藥署曾向其購入10條以供檢測，但未曾對其有任何裁罰，欠缺期待可能性，應有超法定之阻卻責任事由適用。惟被告在請原告陳述意見之公文與陳述意見表內即載明系爭菸品輸入申報資料時，經國健署發現菸品警示圖文與公告樣式不符而函移被告處辦，亦即：該署認定警示圖文之印刷可由電子檔等比例直接以彩色印製，並無困難，亦無超法定之阻卻責任事由之存在。原告先自陳「胎兒圖片之內容、色彩及比例均與中央主管機關所提供之原圖一致」「係原封不動的複印」，既是原封不動複印，竟又諉稱是外國廠商不諳中文導致印錯。一般製圖設計對於業主提供之電子檔案不會任意修改，原始檔案原封不動直接等比例放大或縮小，更是輕而易舉，實與印刷廠商是否熟悉中文無涉，原告對其輸入菸品之警

示圖文正確性應負相關責任。換言之，原告對於其菸品警示圖文印製錯誤之行為，非故意亦有過失，且無原告所稱具有超法定之阻卻責任事由的存在。

3、被告秉當事人有利不利事項原則，斟酌全部陳述與調查事實及證據，認定原告違反菸害防制法第6條第2項規定，原告未於陳述意見紀錄表簽名，被告仍非全然不予斟酌其陳述有無解免責任之可能，並已將決定及理由告知原告；就結果而言，原告有無陳述，無礙於其行政責任之成立。被告復遵循行政罰法第18條第1項意旨，審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響後，依菸害防制法第24條第1項規定，裁處原告法定罰鍰最低額100萬元，亦無不合。

4、行政罰法第8條、第18條第3項酌予減輕之規定適用，係指被裁罰者確定違反某行政法規定，而其身分係符合得減輕或免除其處罰時方可由裁處機關酌情減免。惟原告從事菸品進口販售多年，對菸害防制法所課予之義務應知之甚詳，對於其產品之管控亦應嚴格，今以其委製之外國廠商不諳中文，才會產生圖文不符之狀況為辯，欲減免裁罰，可見原告對其欲訴請撤銷原處分、訴願，抑或承認違反菸害防制法第6條第2項規定，希冀依行政罰法第8條及第18條第3項規定酌予減輕，莫衷一是，前後矛盾。況受裁罰主體是原告，非其所稱之外國廠商，自無所謂「不知法規而免除行政處罰責任」，更是應以該法第10條規定相繩；即使外國廠商印刷時不諳中文，為何系爭菸品警示圖上之中文沒有倒置或鏡像印刷，顯見系爭圖文係經一系列之刻意變更，原告作為輸入商，自應負責。故本案裁處亦未有行政罰法第8條及第18條第3項規定酌予減輕之可能。

- 01 5、本件係國健署委託安全衛生中心審查原告輸入之系爭菸品
02 申報資料時，發現該菸品容器之警示圖文與公告樣式不符
03 ，違反菸品標示辦法第5條規定。訴願程序之爭點為：「
04 菸害導致胎兒異常及早產」之警語及胎兒圖片之警示，僅
05 有胎兒圖片部分，因複印時發生錯誤，導致左右相反乙事
06 ，被告於訴訟中追補裁罰理由。被告在檢視國健署移送之
07 資料時，即發現系爭菸品「黑星特製香菸20支」除嬰兒圖
08 片左右相反外，圖示上側「戒菸專線0000-000000」文字
09 ，原應在右側卻置於左側，且其外圍的下落式陰影亦消失
10 ，導致專線電話與胎兒圖片白色部份重疊而造成專線電話
11 有不明顯、弱化的情況，另胎兒圖的臀部也被截除一大部
12 分，再加上「菸害導致胎兒異常及早產」之警語大小間距
13 ，也與中央主管機關提供之原始圖樣差異甚大，完全與菸
14 品標示辦法第5條第1款規定相左，顯見原告未依規定電子
15 檔案等比例直接以彩色印製。原告聲稱未修改原圖內容，
16 只是胎兒圖片鏡像左右相反。就其所言，倘電子檔內容原
17 封不動而印刷時不慎鏡像左右相反，所有圖字應會呈鏡像
18 左右相反，豈會僅胎兒圖片鏡像左右相反，由前述原告數
19 種錯誤可見中央主管機關提供的電子檔係遭變動後再予印
20 刷，而與以電子檔案等比例直接以彩色印製之規定有違。
21 被告所為理由追補，均未就原處分之同一性有所變更，且
22 亦在本件撤銷訴訟標的範圍內為之，該追補是在裁判基準
23 時既係已存在之理由，被告於準備程序提出，也無礙原告
24 於言詞審理程序應受之權利保障。
- 25 6、原告主張警示圖文上的嬰兒圖片左右相反，不影響警告效
26 果，且中央主管機關對於對於其進口申報時未對該圖表示
27 意見，基於信賴保護，原告不應受到如此裁罰。被告針對

原告上述論述，在陳述意見時、裁處時、訴願答辯時以及訴訟第1次答辯時均說明，本案係中央主管機關在審查其輸入系爭菸品時，發現警示圖文不符規定（也未說明僅嬰兒圖左右相反）而函移被告依法查處。原告一再指稱中央主管機關同意系爭菸品圖示，不知其用意為何？更無中生有，硬將訴願決定理由未論及的「原告圖示與公告圖示能達到之警示功能並無不同」，作為其訴訟理由，陷訴願機關於不義，實不可取。綜觀訴願決定理由，均是持與被告相同論點，並參考臺中高等行政法院102年度訴字第255號判決意旨，即依中央主管機關提供之電子檔案等比例直接以彩色印製，不得以任何方式修改，非規定只要「明顯標示」而生警惕之效果即可，若菸品警示圖文與中央主管機關提供之電子檔不符，即屬違法。另原告所提菸品標示辦法第5條第1款「其他任何方式修改」之不確定法律概念，訴願決定亦持與被告相同之看法。原告指陳被告以突襲式的補充理由，惟其論述時也肯認「一般而言，原處分所載之理由不完備，於事實審行政訴訟程序中，上訴人非不得理由之追補，該追補理由須作成行政處分時即已存在，且不改變行政處分之同一性，以及不妨礙當事人防禦之前提下，始得為理由之追補」。而被告理由之追補係第1次準備庭時法官允准補充，且補充的理由均為系爭菸品原本就存在的事實，只是原告一直著墨在「嬰兒圖片左右相反」的論述。若原告認為有其他理由欲加以辯駁，自可於後續程序中闡述，不影響其防禦權；而被告補充理由是否如原告所稱違反最高行政法院103年度判字第359號判決意旨，法院於審理時自有定奪。退一步言，即使被告補充理由為法院所否准，單就「嬰兒圖片左右相反」的明顯錯誤，已

01 足認定原告違反菸害防制法第6條第2項規定。

02 (二) 聲明：原告之訴駁回。

03 四、爭點：

04 (一) 原告輸入系爭菸品有無違反菸害防制法第6條第2項、第3
05 項及菸品標示辦法第5條第1款之違章行為？

06 (二) 被告依菸害防制法第24條第1項規定，以原處分裁處原告
07 100萬罰鍰，是否適法？

08 五、本院之判斷：

09 (一) 本件爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有原告
10 菸品申報資料（見原處分卷第16頁至第21頁）、國健署10
11 8年11月19日函（見原處分卷第15頁）、被告108年11月29
12 日函（見原處分卷第8頁）、原處分（見訴願卷第53頁至
13 第54頁）及訴願決定（見本院卷第83頁至第89頁）等附卷
14 可稽，自堪認定。

15 (二) 應適用之法令：

16 1、菸害防制法

17 (1) 第6條：「(第1項) 菸品、品牌名稱及菸品容器加註之
18 文字及標示，不得使用淡菸、低焦油或其他可能致人誤
19 認吸菸無害健康或危害輕微之文字及標示。但本法修正
20 前之菸品名稱不適用之。(第2項) 菸品容器最大外表
21 正反面積明顯位置處，應以中文標示吸菸有害健康之警
22 示圖文與戒菸相關資訊；其標示面積不得小於該面積百
23 分之35。(第3項) 前項標示之內容、面積及其他應遵
24 行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

25 (2) 第24條第1項：「製造或輸入違反第6條第1項、第2項或
26 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
27 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

(1) 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。」

(2) 第2條：「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（以下稱健康警示），組別及樣式如附圖。」

(3) 第5條：「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。二、菸品容器開啟後，消費者仍能清楚辨識健康警示。」

(三) 原告輸入系爭菸品確有違反菸害防制法第6條第2項、第3項及菸品標示辦法第5條第1款之違章行為：

1、按「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。」司法院釋字第577號解釋闡述甚明。而菸害防制法第1條前段明確揭示其立法目的在於「防制菸害，維護國民健康」，同法第6條第2項規定即屬立法者為落實上開立法目的對於菸品製造及輸入業者在菸品容器加註之文字及標示所為限制規定。衛福部乃依同法第6條第3項之授權訂定菸品標示辦法，以規範菸品容器上所標示健康警示圖文的內容、面積等事項，核其性質係基於法律明確授權所訂定之法規命令，且未逾越菸害防制法之授權目的、範圍及內容，自應適用。而菸品標示辦法第2條就菸品容器應標示之健康警示圖文係以附圖方式加以明確

01 規範（見原處分卷第26頁至第27頁）；衛福部鑑於菸品容
02 器應標示之健康警示，自98年1月11日施行迄今已逾4年，
03 一旦吸菸者熟悉後，多會傾向視而不見，警示效用因此明
04 顯降低，為使健康警告標示更為有效地提醒民眾吸菸之危
05 害，乃修正附圖，並於同辦法第13條第3項明定自103年6
06 月1日施行（該條附圖102年8月20日修正總說明參照）。
07 對照前揭同辦法第5條之規定，菸品輸入業者就103年6月1
08 日以後輸入菸品之容器所標示健康警示圖文，即應合於同
09 法第6條第2項及行為時菸品標示辦法第2條所定附圖，且
10 符合「一、依中央主管機關提供之電子檔案等比例直接以
11 彩色印製，使消費者能清楚辨識，不得以任何方式修改；
12 二、菸品容器開啟後，消費者仍能清楚辨識健康警示。」
13 等要件。從而，若菸品輸入業者有違反前揭條文所課行政
14 法上義務之行為，且係出於故意或過失者，即應依菸害防
15 制法第24條第1項之規定予以處罰。

- 16 2、查原告所輸入系爭菸品之容器正面印製之健康警示圖文，
17 與菸品標示辦法第2條所定附圖第2組（見原處分卷第26頁
18 ）對照以觀，除胎兒圖片左右相反之外，該圖示上所應標
19 示之戒菸專線0000-000000等文字，錯置於左上方且文字
20 外圍下落式陰影亦未印製，以致專線電話字樣與胎兒圖片
21 白色背景部分重疊而使消費者難以清楚辨識；且胎兒圖片
22 所顯示臀部遭遮蔽大部分，以及圖片下方所應標示「菸害
23 導致胎兒異常及早產」字樣之大小間距，皆與衛福部公告
24 之圖樣不同等情，此有系爭菸品之菸品品項識別文件（見
25 原處分卷第20頁至第21頁）、系爭菸品容器照片（見原處
26 分卷第23頁）及菸品標示辦法第2條附圖第2組（見原處分
27 卷第26頁）在卷可稽，堪認原告輸入系爭菸品之容器正面

01 之健康警示圖文，並未依衛福部所提供之電子檔案直接等
02 比例以彩色印製而係經編輯修改，顯不合於行為時菸品標
03 示辦法第2條附圖之組別樣式規定，故被告認定其有違反
04 菸害防制法第6條第2項、第3項及菸品標示辦法第5條第1
05 款之違章行為，自屬有據。而原告主張：系爭菸品容器外
06 標示僅有胎兒圖片部分，因複印時發生錯誤，形成有如鏡
07 像般左右相反之情形，其未在中央主管機關所提供圖示作
08 任何內容之變動或修改，係原封不動複印且圖示標示之面
09 積未低菸品容器之百分之35，內容亦清楚使消費者能夠辨
10 識，未違反菸害防制法第6條第2項、第3項及菸品標示辦
11 法第5條第1款規定云云，則與客觀事實相違，並不可採。

12 3、原告另主張：原處分及訴願決定均僅以胎兒圖片朝向相反
13 為裁處理由，被告於訴訟中追補理由，侵犯訴願機關對原
14 裁量處分合目的性之審查，無異剝奪原告就此2項理由經
15 訴願程序救濟，受訴願機關審查原處分之利益；於訴訟程
16 序始提出新裁量理由，實際上如同作成新處分，明顯侵害
17 原告之防禦權；且原處分僅就法條文字引述一遍，內容亦
18 僅抽象記載「容器之警示圖文與公告樣式不符」，並未具
19 體指出容器之警示圖文如何與公告樣式不符，原處分內容
20 不夠明確，無法使原告知悉其受處分之行為究竟為何，具
21 有違反明確性原則之瑕疵云云。惟：

22 (1) 按行政處分之「補記理由」與「追補理由」不同，前者
23 係指行政處分原未記明理由或理由不完全，事後記明，
24 使原欠缺理由之瑕疵消失，依行政程序法第114條第2項
25 規定，應於案件進入行政訴訟程序前為之；後者是指行
26 政處分形式上已記明理由，事後就法律或事實之觀點予
27 以補充或變更，以該追加之理由，在內容上支持行政處

分之合法性，原則上並非不得於行政訴訟程序中為之，惟必須在作成行政處分時即已存在，不改變行政處分之性質，不妨害當事人之防禦者，始得為之。又行政程序法第96條第1項第2款規定，書面行政處分應記載主旨、事實、理由及法令依據，旨在使處分相對人知悉行政處分之內容，以資判斷行政處分是否合法妥當，及其提起行政爭訟可獲得救濟之機會。故書面行政處分之記載是否合法，即應自其記載是否已足使人民瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令判定之，而非須將相關之法令及事實全部加以記載，始屬適法；再者，行政法院應依職權調查事實關係，行政機關之追補理由既有助於法院客觀事實與法律之發現，則行政機關所追補之理由，倘未改變行政處分之同一性，基於訴訟經濟之觀點，自得准許之。

- (2) 查原處分係以書面記載「主旨：金滿貫有限公司（代表人：張修銘）違反菸害防制法第6條第2項規定，處罰鍰新臺幣100萬元整，並限期3個月內回收。說明：……二、事實：（一）衛生福利部國民健康署以108年11月19日國健教字第1080701329號函通知本局，受裁處人輸入之『黑星特製香菸20支』（有效日期：2020/11），經該署委託之財團法人安全衛生技術中心審查該菸品申報資料時發現，容器之警示圖文與公告樣式不符，有違『菸品尼古丁焦油含量檢測及容器標示辦法』規定，此有來函之申報資料影本、送驗檢體附卷可稽。……」，並載明其裁處之法令依據為菸害防制法第6條第2項、第3項、第24條第1項及菸品標示辦法第5條第1款規定（見訴願卷第53頁至第54頁）等語，堪認原處分既已分別記

載主旨、事實、理由及其法令依據，亦已載明被告所認定系爭菸品容器之健康警示圖文與衛福部公告樣式不符的違章事實，縱未將系爭菸品容器之健康警示圖文與衛福部所公告樣式不符之處逐一系列載，仍已足使原告得以瞭解該行政處分之原因事實及處分依據之法令，依上開說明，自難認原處分有何違反行政行為明確性原則之瑕疵。且被告於訴訟中即已就前揭系爭菸品容器之健康警示圖文與衛福部所公告樣式不符之處逐一指明（見本院卷第121頁、第137頁），其無非係參酌國健署函送之系爭菸品申報資料，就原處分作成時即已存在之事實予以補充，俾在內容上支持行政處分之合法性，其補充皆屬原處分所述「容器之警示圖文與公告樣式不符」之情形，並未改變原處分同一性，亦未改變行政處分之性質，況原告於訴訟中亦旋即就被告上開補充提出其相應之主張（見本院卷第121頁、第151頁至第157頁），足見被告追補上開理由並未妨礙原告之攻防權利；且被告所列舉之上開系爭菸品容器之健康警示圖文與衛福部所公告樣式不符之處，係在支持原處分認定事實方面之合法性，實與原處分之合目的性審查及裁量權行使無涉，依前揭說明，自應准許。原告上開主張則不可採。

（四）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，應屬適法：

- 1、按「（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。」行政罰法第7條定有明文。準此，行政罰之責任，包括故意及過失之違反行政法上義務行為均屬可罰，且法人之代表人、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，即推定為該非法人團體之故意、過失。而所稱「故意」係指對於違反行政法上義務之構成要件事實，明知並有意使其發生，或預見其發生而其發生並不違背其本意而言；所謂「過失」，係指對於違反行政法上義務之構成要件事實之發生，雖非故意，但按其情節應注意、能注意而不注意，或雖預見其能發生而確信其不發生而言。

2、原告雖主張：系爭菸品包裝是由其委託國外菸品製造商製作，因外國廠商不諳中文誤植合成圖片，才會產生圖文不符狀況，並無使民眾誤認吸菸無害之意圖，並無任何故意或過失，應有行政罰法第7條第1項不予處罰之事由云云。然查，原告於100年3月25日核准設立登記，並以菸類輸入業為其所營事業項目等情，有經濟部商工登記公示資料查詢服務（見本院卷第41頁）及有限公司變更登記表（見原處分卷第13頁至第14頁）在卷足憑。原告既係菸品輸入業者，即應善盡其依菸害防制法所負前揭行政法上義務，是其代表人、管理人或實際行為之職員本應注意其輸入之菸品容器所標示之健康警示圖文應合於菸害防制法及菸品標示辦法之規定。又其經營菸類輸入業多年，理應知悉並能瞭解其進口菸品容器之健康警示圖文與戒煙相關資訊之標示應符合菸品標示辦法第5條第1款之規定，亦即應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，縱其所委託之印刷廠商確有不諳中文或複印錯誤之情形，仍應善盡其注意

義務，在輸入系爭菸品前詳加比對，然其代表人、管理人或實際行為之職員仍疏未查證及注意，即讓其所輸入不合於菸害防制法及菸品標示辦法之系爭菸品進入市場販售，原告對其所輸入系爭菸品包裝違反同法第6條第2項規定，即有過失，依前揭行政罰法第7條第2項規定，自應推定為原告之過失。故被告依菸害防制法第24條第1項規定予以裁罰，於法有據；而原告上開主張，則無可採。

3、原告復主張：實務上未曾有僅因圖示左右相反而受罰之先例，食藥署曾向原告公司購入10條以供檢測，經檢測後迄今未曾對原告公司為任何裁罰，原告實欠缺期待可能性而有超法定之阻卻責任事由適用；本件因外國廠商不諳中文誤植合成圖片而產生圖文不符之狀況，有行政罰法第8條但書適用，並應依同法第18條第3項酌予減輕；系爭菸品圖示與公告圖示所達成警告、提醒民眾吸菸之危害的效果並無二致，被告對原告所為100萬元之裁處行為，無助於菸害防制法第6條第2項規定目的之達成，其裁量性行政行為有違比例原則及適當性原則云云。惟：

(1) 按「不得因不知法規而免除行政處罰責任。但按其情節，得減輕或免除其處罰。」「(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3項)依本法規定減輕處罰時，裁處之罰鍰不得逾法定罰鍰最高額之2分之1，亦不得低於法定罰鍰最低額之2分之1；同時有免除處罰之規定者，不得逾法定罰鍰最高額之3分之1，亦不得低於法定罰鍰最低額之3分之1。但法律或自治條例另有規定者，不在此限。」行政罰法第8條、第18條第1項及第3項分別定有

明文。準此，行為人因不瞭解法規之存在或適用，進而不知其行為違反行政法上義務時，並不得免除行政處罰責任。至於按其情節得減輕或免除其處罰者，須限於行為人有具體特殊情況之正當事由存在，導致其無法得知法規存在之情形，可非難程度輕微，始足當之，並非法定審酌裁量罰鍰事項均得作為其減輕或免除處罰之正當理由。且行政法領域之無期待可能性概念，係指被課予行政法上義務者，因陷於事實上或法律上之特別艱難處境，依一般社會觀念難以期待其可為合乎義務規範之行為時，始承認其違章行為具有阻卻責任事由。

(2) 本件所涉菸害防制法及菸品標示辦法既已實施多年，菸品所造成健康及生命之危害，業經醫學證實，世界衛生組織甚至通過菸害管制框架公約予以管制；菸品容器之健康警示圖文與戒煙相關資訊之標示，係欲藉以減少菸品包裝所可能造成降低對菸品危害之警覺，與國民健康有重大關係，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，乃對未按法定方式標示者，制定最低裁罰金額100萬元之規定。而衛福部依同法第6條第3項之授權訂定菸品標示辦法，具體規範菸品容器上所標示健康警示圖文內容、面積等事項，並公告健康警示圖文電子檔，實際上具有建立及維護客觀法秩序安定性之功能，不但能使相關菸品業者就菸品標示具有明確遵循之標準，亦能清楚劃定主管機關執法之界線。原告既為專業之菸品輸入業者，本應善盡其菸害防制法所定之行政法上義務，其顯無任何具體特殊情況導致其無法得知法規存在之情形；且原告所輸入系爭菸品之容器正面印製之健康警示圖文，與菸品標示辦法第2條所定附

圖第2組對照以觀，除胎兒圖片左右相反之外，該圖示上所應標示之戒菸專線0000-000000等文字，錯置於左上方且文字外圍下落式陰影亦未印製，以致專線電話字樣與胎兒圖片白色背景部分重疊而使消費者難以清楚辨識；胎兒圖片所顯示臀部遭遮蔽大部分，以及圖片下方所應標示「菸害導致胎兒異常及早產」字樣之大小間距，皆與衛福部公告之圖樣不同等情，業如前述，此等印製錯誤之避免，僅需原告於輸入系爭菸品之前與製造商間透過傳遞該菸品容器樣品之圖片或相關檔案即可加以比對發覺並予修正，在中央主管機關已經明確公告附圖樣式並提供電子檔之情形下，自不容事後再藉詞爭執其標示方式與菸品標示辦法所定樣式是否具有相同警示功效，否則，健康警示圖文對於民眾能否產生對菸品危害之警示作用，將繫於各該民眾之年齡、性別、教育背景、生活形態等諸多因素，將致該行政法上義務之界定標準陷於不明，有害客觀法秩序之安定性。至於食藥署之業務在於維護食品衛生及藥物安全，其非菸品容器標示之主管機關，其縱曾向原告購入菸品加以查驗其成分，亦無可能逾越其業管範圍針對菸品容器標示之違章對原告裁罰，原告實難執此主張有何陷於事實上或法律上特別艱難處境而依一般社會觀念難以期待其合乎義務規範之情事。此外，違規行為人應受責難程度情狀，僅可為法定罰鍰金額範圍內之裁量審酌事項，亦難據為罰鍰酌量減輕或免除處罰之具體正當事由。被告既已對原告上開違章行為處以菸害防制法第24條第1項法定最低100萬元之罰鍰，自未逾法定裁量範圍，且衡諸原告本件違反行政法上義務之情節，亦難認非屬相當，自難認其有何

違反比例原則、與法律授權目的相違或出於不相關動機之裁量濫用，消極不行使裁量權之裁量怠惰等情事，其罰鍰額度之裁量自無違法。從而，被告依菸害防制法第24條第1項規定，以原處分裁處原告罰鍰1百萬元，於法有據，自無違誤。原告仍執前詞指摘原處分違法云云，難謂有據。

（五）綜上所述，原告前揭主張，均無可採。被告認定原告違反菸害防制法第6條第2項、第3項而依同法第24條第1項規定，裁處100萬元罰鍰，核無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分關於罰鍰部分，為無理由，應予駁回。

（六）本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院斟酌後認均與本判決結果不生影響，爰不逐一論駁，併此敘明。

六、結論：原告之訴為無理由。

中華民國 110 年 1 月 22 日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官 李 協 明

法官 林 韋 岑

法官 曾 宏 揚

以上正本係照原本作成。

一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

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

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

03 04 得不委任律師為訴訟 05 代理人之情形	06 所 需 要 件
07 08 （一）符合右列情形 09 之一者，得不 10 委任律師為訴 11 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。
16 17 （二）非律師具有右 18 列情形之一， 19 經最高行政法 20 院認為適當者 21 ，亦得為上訴 22 審訴訟代理人	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 。 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。
27 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 110 年 1 月 22 日
書記官 林 幸 怡