高雄高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@109年度訴字第

民國109年12月29日辯論終結

原　　告　國王貿易有限公司

代　表　人　李民正

被　　告　高雄市政府衛生局

代　表　人　黃志中

訴訟代理人　廖哲宏

　　黃玉卿

　　鄭富謙

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22日高市府法訴字第10930561800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，於訴訟審理中變更為黃志中，經新任代表人具狀(本院卷第87頁)聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、原告經合法通知，未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條各款所列情形，爰依被告之聲請，由其一造辯論而為判決。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

原告於民國108年7月30日向衛生福利部（下稱衛福部）國民

健康署（下稱國健署）所委託之財團法人安全衛生技術中心（下稱技術中心）申報其所輸入之「艾紳仕（Classic）小雪茄」及「艾紳仕香草（Vanilla）小雪茄」等2項菸品（下稱系爭菸品），經技術中心發現系爭菸品容器未以白底黑字標示尼古丁及焦油含量，違反菸害防制法第7條第1項、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11條第1款之規定。國健署以108年10月4日國健教字第1080701157號函移送被告處理，嗣被告以108年10月8日高市衛社字第10838306000號函通知原告陳述意見，經原告於108年11月11日陳述意見後，被告仍認原告違反菸害防制法第7條第1項規定，乃依同法第24條第1項規定，以109年2月24日高市衛社字第10931354700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個月內回收該等違規菸品。原告不服，提起訴願，經遭決定駁回，遂提起行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、原告於108年6月12日輸入系爭菸品，並置於海關保稅倉庫。於同年6月底，原告將未黏貼標籤之系爭菸品先送申報，嗣發現容器白底誤植，又逢衛福部更換新警示圖文之際，原告隨即印製正確新標籤，在同年9月16日將系爭菸品自海關保稅倉庫領出，以已印製好之黑色6號以上中文字體標籤牢固黏貼於雪茄容器上，始行販售。因原告輸入系爭菸品，係在衛福部修正更改警示圖文公布日期6月11日之前，故原告在未販售前，印製新標籤黏貼於雪茄容器上販售，除更正誤植部分外，亦係為配合新規定將於109年7月1日正式換新警示圖文。因此，原告是否因違反行政罰法第18條第1項之規定

而獲得利益，即屬有疑；況被告未參酌原告先前陳述書及系爭菸品菸盒標示有兩樣品，一是未黏貼標示先申報之原盒，另一為已黏貼新警示圖文之菸盒，被告遽為處罰緩100萬元，顯有不當。

2、原告除以新標籤黏貼方式並無觸及涉有廣告言論行為；且由菸品標示辦法第11條第2款反面規定可知，原告輸入「艾紳仕小雪茄」屬於紙菸以外之菸品，雖以標籤黏貼於菸品容器白色底部，屬更正行為內容真實，以黑色中文6號以上字體印製標籤，當不致誤導消費者，且該黏貼方式亦不易毀損。故原告輸入系爭菸品，係就已檢測之尼古丁及焦油含量檢測值標示，依菸品標示辦法第11條規定於未販售前先行申報，並非以已黏貼新標籤標示雪茄申報；黏貼新標籤標示販售能使消費者清楚辨識，亦與新規定警示圖文無違。菸品標示辦法既有規定直接印製及可黏貼標籤方式，則原告輸入系爭菸品，即有上開標籤黏貼標示之適用，自無違反規定。

3、原告曾詢問過國健署，得到可黏貼標籤標示之回復，被告僅以原告未貼妥新標籤先行申報之雪茄為據，將系爭菸品已貼妥新標籤後始販賣之事實恝置不論，違反法律保留原則。又菸品標示辦法並無特別規定雪茄之尼古丁及焦油檢測值標示值不符規定之處罰，且黏貼新標籤亦非法令或規定所不容許，或有危害國民健康之虞，而必須處罰，被告之裁量顯有未為適法斟酌之違誤。被告雖以原告為菸品輸入業者，必然知悉雪茄不必檢測僅標示尼古丁及焦油檢測含量即可，然申報與檢查為二回事，原告申報後發現誤植，隨即改正以印製新標籤黏貼方式標示，並無不妥。

4、按菸害防制法第7條第1項規定，菸品所含之尼古丁及焦油，應以中文標示於菸品容器上。係指一般紙菸，但雪茄因保存

期限長，並未規定必須以直接方式標示，但警示圖文及中文6號字體之規定是相同。又菸害防制法對雪茄另有不在此限之規定，依菸品標示辦法第3條、第4條第2項、第6條等規定，系爭菸品為雪茄，自得以黏貼方式標示尼古丁及焦油含量。

5、依原告所提供自市面上其他銷售紙盒裝雪茄，係直接以標籤黏貼方式販售，且皆無印刷焦油、尼古丁及6號字體，衛福部卻未將之移送處罰仍許其販售，足認紙盒裝雪茄以黏貼標籤方式販售，並無明確性之法所不許。且原告輸入系爭菸品，並未將誤植未貼標籤之雪茄直接販售，何有被告所稱入海關即可處罰之理？依此論斷，其他輸入業者無論係於輸入前或後黏貼標籤，均可默許在市場販賣，何以原告同等事實卻處以裁罰之差別待遇？

(二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、依菸害防制法第7條第1項、菸品標示辦法第10條、第11條規定，可知行為人製造或輸入之菸品，其容器上之尼古丁及焦油含量標示，應依菸品標示辦法以黑色中文6號以上字體印製於白色底上。原告輸入系爭菸品時，未依菸品標示辦法規定標示，且系爭外盒容器與一般紙菸使用之容器無異，該外盒容器均已有印刷其他圖樣，顯見該外盒之材質或性質並無直接印製之困難，是原告自應依菸品標示辦法第11條第1款規定，自菸品輸入時，即將系爭菸品之尼古丁及焦油含量，以黑色中文6號以上字體印製於白色底上，始為正辦，詎原告卻未依此一規定辦理，當屬菸害防制法第7條所規範之處罰客體，且系爭菸品輸入時間為108年6月12日，與菸品標示

辦法公告之實施日期98年1月11日已相隔甚久，原告自亦不得諉為不知規定。

2、現行菸害防制法及菸品標示辦法自98年1月11日開始施行多年，且菸品容器強制以黑色中文6號字體以上印製於白色底上標示尼古丁及焦油含量，旨在以對比色彩使該標示更明顯易見，縱使該辦法最新修正日期為108年6月14日（000年0月0日生效），惟該修正為變更第2條之附圖變更，亦非修正黏貼辦法及規定，原告自應依前開規定以黑色中文6號以上字體印製於白色底上，前開要求菸品所含尼古丁與焦油含量必須以黑色中文6號以上字體印刷在白底色之區域內，乃鑑於菸品之尼古丁與焦油可能引發或增加罹癌機率，而危害人體健康，爰以明顯黑白反差對比之效果，使尼古丁與焦油含量標示字體達更明顯而易見之程度，以供消費者參考，降低消費者健康危害，同時避免業者藉由包裝設計弱化標示效果。惟系爭菸品外盒標示顯不符上開規定之情形：「艾紳仕經典（Classic）小雪茄」菸品容器之尼古丁與焦油含量標示之底色為咖啡色，文字為乳白色，及「艾紳仕香草（Vanilla）小雪茄」菸品容器之尼古丁與焦油含量標示之底色為米黃色，文字為咖啡色，予人過目後，難以產生深淺對比的效果，尚難謂已達到明顯、可見及易讀之程度。

3、菸害防制法第24條第1項係基於保障國民健康之立法目的，乃對未按法定標示尼古丁及焦油含量之製造及輸入業者，制訂最低罰鍰100萬元之規定。原告既為菸品輸入業者，理應知悉上開規定，卻援引菸品標示辦法第12條規定：「本辦法實施前，已製造或輸入者，於本辦法實施後，應依本辦法規定標示或以標籤黏貼，依本辦法規定之標示後，使得展示或販賣」作為解免裁罰之藉詞，原告於108年7月30日申報之6

款菸品中，除系爭菸品外，其餘4款菸品皆確實依照菸害防制法與菸品標示辦法規定以黑色中文6號字體以上印製於白色底上標示尼古丁及焦油含量，顯見原告經營菸品進口並販售多年，對於菸品輸入相關產製流程及法令規定皆有一定程度之了解，前開藉詞，誠難採信。另菸品標示辦法第12條規定是以該辦法實施前即98年1月11日前已製造或輸入者，得依規定以黏貼標籤方式標示，原告所述108年6月14日修法之警示圖文標示，因系爭菸品已輸入國內，當應始於販售前完成更正黏貼，本案係爭執尼古丁及焦油標示未以白底黑色6號以上中文字標示於輸入之菸品上，前開辦法施行後，自應輸入符合法令規定標示之菸品，而非與新警示圖文一併更換。

4、被告依行政程序法第36條、第43條等規定，秉持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，足堪認定原告違反菸害防制法第7條第1項規定，復遵循行政罰法第18條第1項之意旨，審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響後，依同法第24條第1項規定，裁處原告法定罰鍰最低額100萬元，揆諸相關法令規定，亦無不合。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)原告就系爭菸品之標示是否違反菸害防制法第7條所規定之標示義務？

(二)原處分裁處100萬元罰鍰，並限期3個月內回收系爭菸品，是否適法？

五、本院之判斷：

(一)前提事實：如爭訟概要欄所載之事實，業據兩造分別陳明在卷，復有原處分(訴願卷第40-42頁)、原告陳述意見紀錄表(

處分卷第5頁)、申報菸品清單表(處分卷第14頁)、菸品資料品項列表(處分卷第15頁)、菸品品項識別文件(處分卷第16-21頁)、進口報單(訴願卷第49-52頁)等附卷可以證明，堪予認定。

(二)原告就系爭菸品之標示違反菸害防制法第7條之規定，不因事後黏貼新標籤而補正：

1、應適用之法令：

(1)菸害防制法

A.第2條第3款：「本法用詞定義如下：……三、菸品容器：指向消費者販賣菸品所使用之所有包裝盒、罐或其他容器等。」

B.第6條：「(第1項)菸品、品牌名稱及菸品容器加註之文字及標示，不得使用淡菸、低焦油或其他可能致人誤認吸菸無害健康或危害輕微之文字及標示。但本法修正前之菸品名稱不適用之。(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35。(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。」

C.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。」

D.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6條：「紙菸以外之菸品，得以印有消費者能清楚辨識且不易毀損之健康警示標籤，黏貼於其容器上標示之。」

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』。」

D.第11條：「前條標示方式如下：一、以黑色中文6號以上字體印製於白色底上。二、紙菸以外之菸品所使用之容器，因其材質或性質而使直接印製顯有困難者，得將印有尼古丁及焦油標示之標籤，以消費者能清楚辨識且不易毀損之方式，牢固黏貼標示之。」

E.第12條：「本辦法施行前，已製造或輸入之菸品，於本辦法施行後，應依本辦法規定標示或以標籤黏貼本辦法規定之標示後，始得展示或販賣。其修正時，亦同。」

2、得心證之理由：

(1)按中央主管機關衛福部依據菸害防制法第6條第3項及第7條第2項規定之授權，訂定菸品標示辦法，乃係基於法律明確授權所訂定之法規命令，俾補充規範菸害防制法第7條第1項菸品容器上有關菸品所含之尼古丁及焦油中文標示方式等細節性、技術性之事項，且未逾越菸害防制法之授權目的、範圍及內容，自得予以適用。準此，菸品製造及輸入業者就菸品所含尼古丁及焦油含量，依該辦法第11條第1款規定，應以白底黑色中文6號以上字體印製於菸品容器上，藉由該黑

白強烈對比色彩之明顯標示方式警醒菸品消費者，使其一目瞭然菸品所含尼古丁及焦油之含量，及對國民健康所造成之危害程度，避免業者以包裝設計弱化色差對比效果，規避危害物質之警示作用，俾達發揮菸害防制之規範目的。是若菸品製造及輸入業者，於輸入時，有違反該行政法上義務之行為，自應依菸害防制法第24條第1項之規定，予以處罰。

(2)查原告係菸類輸入業者，其於108年7月30日向技術中心申報其所輸入之系爭菸品，惟其輸入之系爭菸品，為紙盒包裝，其外盒標示：「艾紳仕經典（Classic）小雪茄」菸品容器之尼古丁與焦油含量標示之底色為咖啡色，文字為乳白色（處分卷第17頁上右圖），及「艾紳仕香草（Vanilla）小雪茄」菸品容器之尼古丁與焦油含量標示之底色為米黃色，文字為咖啡色(處分卷第16頁上右圖)，並未以黑色中文6號以上字體印製於白色底上，有原告公司基本資料查詢（本院卷第29頁）、申報菸品清單表、被告陳述意見紀錄表及系爭菸品照片（處分卷第16-17頁）在卷足憑，原告顯有違反菸害防制法第7條第1項規定之行為至明。原告輸入之系爭菸品既未以黑色中文6號以上字體印製於白色底上，則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100萬元，於法有據。原告主張被告之裁罰違反法律保留原則云云，尚不足採。

(3)原告雖主張其已用標籤牢固黏貼標示，被告完全不予斟酌裁量，有差別待遇云云。惟細稽原處分之違法事實欄所載，被告係以原告未以黑色中文6號以上字體印製於白色底上，違反菸品標示辦法第11條第1款而為處罰，並非依同辦法第11條第2款即未以標籤牢固黏貼標示而處罰，有原處分書可佐，且被告於言詞辯論時，亦陳述：「主要錯誤係標示的字體

沒有白底黑字，不是沒有印用貼的。」等語明確（本院卷第188頁），足證原告係誤解其違反之法條，是其上開主張並不足採。又依菸品標示辦法第12條之反面意旨，係要求菸品於「輸入時」即須依規定標示，除菸品標示辦法施行前，已製造或輸入之菸品外，不得以標籤黏貼標示後，為展示或販賣。查現行菸害防制法及菸品標示辦法自98年1月11日開始施行，而系爭菸品係於該辦法施行後之108年6月12進口，有進口報單可稽，故系爭菸品須於輸入時即應依規定標示，不得事後以標籤黏貼至明。是原告主張其自海關保稅倉庫領出，以已印製好之黑色6號以上中文字體標籤牢固黏貼於雪茄容器上，被告未為參酌，即遽為裁處罰緩，顯有不當云云，尚不足採。況國健署109年10月23日國健教字第1090005215號函亦稱：「所附業者雪茄容器照片，其菸盒材質應屬紙製材質，且依其包裝型式，並無因容器之材質或性質而直接印製尼古丁及焦油標示文字顯有困難之情形，自無標示辦法第11條第2款規定之適用餘地。」有該函附卷可憑（本院卷第135-136頁），益證系爭菸品之菸盒因屬紙製材質，其標示須直接印製，不得以標籤黏貼方式為標示。原告主張其已黏貼正確新標籤，而認已無違法云云，亦不足採。

(三)被告作成原處分以原告所輸入之系爭菸品違反菸害防制法第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3個月內回收，並無違法：

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，且非法人團體之代表人、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；又所謂「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、查原告係於106年3月29日設立，並以菸類輸入業、菸酒批發等業務為其所營事業，有經濟部商業司商工登記公示資料查詢服務單在卷可佐（本院卷第99-100頁），依其經營事業之性質，原告之代表人、管理人、有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員對於菸品輸入相關法令內容、正確標示方式，自應負有查證之注意義務，且參以原告於108年7月30日申報之6款菸品中，除系爭菸品外，其餘4款菸品皆確實依照菸害防制法與菸品標示辦法規定以黑色中文6號字體以上印製於白色底上標示尼古丁及焦油含量，顯見原告經營菸品進口並販售多年，對於菸品輸入相關產製流程及法令規定皆有能力了解，然原告竟疏未注意上開規定，致其所輸入之系爭菸品違反菸害防制法第7條第1項及菸品標示辦法第11條第1款規定，則其違反前揭行政法上義務規定之行為，自屬有過失無訛。

3、原告雖主張被告未視情節及規定權宜裁量云云。惟基於權力分立原則，立法機關基於行政權彈性、應變之性質，授權行政機關為追求個案正義，而賦予行政機關法定裁量權，原則

上行政法院須予以尊重。故行政法院對行政機關裁量處分之司法審查範圍，限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。原告既為菸品輸入業者，自應善盡其菸害防制法所規定之行政法上義務，且違規行為人應受責難程度情狀，本可作為法定罰鍰金額範圍內之裁量審酌事項。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，亦難認被告有何違反比例原則、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100萬元，並限期3個月內回收，於法有據，自無違誤。

六、綜上所述，原告主張並非可採。被告以原告所輸入系爭菸品包裝容器之尼古丁及焦油含量，非以白底黑字標示，違反菸害防制法第7條第1項及菸品標示辦法第11條第1款規定，爰依同法第24條第1項規定，裁處原告罰鍰100萬元，並限期3個月內回收，核屬適法處分，訴願決定予以維持，亦無不合。原告起訴意旨，請求撤銷，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘之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，無一一論述之必要，併予敘明。

八、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　1　　月　　19　　日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官　李　協　明

法官　曾　宏　揚

法官　廖　建　彥

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）

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

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，亦得為上訴	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

審訴訟代理人	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　　110　　年　　1　　月　　19　　日

書記官　洪　美　智