

臺北市政府 87.09.15. 府訴字第八七〇六七五一〇〇〇號訴願決定書

訴 願 人 ○○股份有限公司

代 表 人 ○○○

代 理 人 ○○○律師

原處分機關 臺北市政府衛生局

右訴願人因違反菸害防制法事件，不服原處分機關所為之處分，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

訴願駁回。

事 實

查訴願人係菸品進口輸入商，經原處分機關及臺中縣政府衛生局分別於附表所載時、地查獲違規上架販售未標示尼古丁及焦油含量之訴願人進口輸入之菸品，違反菸害防制法第八條規定，原處分機關乃依同法第二十一條規定，以附表所載處分書分別處以新臺幣（以下同）十萬元罰鍰，訴願人不服，於八十七年三月二十四日向本府提起訴願，四月三十日、八月三十一日、九月二日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

- 一、查本件受處分人應為：「○○股份有限公司」，原處分書填載為「○○○（○○股份有限公司）」未臻明確，業經原處分機關分別以八十七年八月十四日北市衛七字第八七二四二九三七〇〇號至第八七二四二九三七〇七號函予以更正。合先敘明。
- 二、按菸害防制法第七條第一項、第二項規定：「菸品容器最大外表面積明顯位置處，應以中文標示健康警語。」「前項健康警語及其標示方式，由中央主管機關定之。」第八條第一項、第二項規定：「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。」「前項尼古丁及焦油含量不得超過最高含量；其最高含量及其檢測方式，由中央主管機關會商有關機關定之。」第二十一條規定：「違反第七條第一項、第八條第一項...者，處新臺幣十萬元以上三十萬元以下罰鍰，並通知製造、輸入或販賣者限期收回改正；逾期不遵行者，停止其製造或輸入六個月至一年；違規之菸品並沒入銷燬之。」同法施行細則第三條規定：「菸品之尼古丁及焦油含量，超過依本法第八條第二項所定最高含量基準者，由直轄市或縣（市）主管機關查報後，移送目的事業主管機關依菸酒管理相關法律，對於菸品之製造、輸入或販賣業者處罰。」商品標示法第七條規定：「外銷商品改為內銷或進口商品出售時，應加中文標示或附中文說明書。」

行政院衛生署八十六年五月九日衛署保字第八六〇二四四一三號函釋：「主旨：檢送『菸品之尼古丁、焦油最高含量討論會』會議記錄乙份，請查照。菸品之尼古丁、焦油最高含量討論會會議記錄 時間：民國八十六年四月二十四日....五、決議....(二)菸品中焦油、尼古丁的含量標準於民國九十年九月十九日起，最高含量標準為焦油 15mg／支、尼古丁 1.5 mg／支；....(四)施行細則公告後六個月開始標示菸品之實際焦油、尼古丁含量，....(五)尼古丁、焦油含量之標示，應標示於正面或側面，將再與經濟部等相關單位討論後決定。....」

八十六年十月十六日衛署保字第八六〇六二九九號公告：「主旨：公告捲菸之尼古丁及焦油最高含量。....公告事項：捲菸之尼古丁及焦油最高含量，自民國九十年七月一日起至民國九十六年六月三十日止，分別為每支一·五毫克及十五毫克；自民國九十六年七月一日起，分別為每支一·二毫克及十二毫克。必要時於民國九十一年重新檢討民國九十六年的最高含量標準。」

八十六年十月二十八日衛署保字第八六〇六三三四四號函釋：「主旨：檢送『菸品之尼古丁、焦油檢測方法討論會』會議記錄乙份如附件，請查照。菸品之尼古丁、焦油檢測方法討論會議記錄 時間：民國八十六年九月十五日....貳、討論及決議事項.....二、有關於品尼古丁、焦油標示之期限 臺灣省菸酒公賣局及菸業協會均表示因規定需標示尼古丁、焦油含量而作改變包裝，需時六個月。顧及菸害防制法之實施，請菸酒公賣局及菸業協會通知業者，先依本署所訂『菸品所含尼古丁與焦油含量，應以黑色或深色中文六號字體直接印於菸品容器側面淺色部位。』之標示規定，先行設計包裝，於確定菸品尼古丁、焦油之檢測方法，最遲於本年年底前公告實施本項標示規定。參、臨時動議：一、未來公告菸品尼古丁、焦油含量標示規定後，有關各業者庫存菸品之處理，建議參考民國八十年經濟部飭令業者更改健康警語列印位置時，曾給予業者充分時間之先例，於公告明列『在公告日期前產製之菸品不在此限』之字樣。....」

八十六年十月三十日衛署保字第八六〇六三四二六號函略以：「....請儘速通知菸品業者，自本日起即應依本署八十六年四月二十四日召集 貴局（會）開會之決議：『菸品所含尼古丁與焦油含量，應以黑色或深色中文六號字體直接印於菸品容器側面淺色部位。』之方式標示含量，以免受罰。」

八十六年十一月十四日衛署保字第八六〇六六四八八號函釋：「主旨：依據八十六年九月十九日生效之菸害防制法第八條第二款規定『菸品所含尼古丁及焦油含量，應以中文標示於菸品容器上。』舉凡有關製造、輸入或販賣菸品者，皆應依法遵守。說明.....三、凡八十六年九月十九日以前製造或輸入之菸品，於九月十九日後仍在販賣者，均需黏貼尼古丁及焦油含量標示，否則禁止販賣，違者依菸害防制法第二十一條規定辦理。」

八十六年十二月二十三日衛署保字第八六〇七一八一號函釋：「自民國八十七年一月一日起，凡於市面上販賣菸品場所發現未標示焦油、尼古丁含量之違規菸品，均應依說明二之方式，嚴格加以取締處罰。……二、凡於市面上販賣菸品場所發現未標示焦油、尼古丁含量之違規菸品，應同時處罰販賣業者及其製造或輸入業者。對於販賣違規菸品之業者，應依查獲之次數，按次計罰，換言之，即不問查獲違規菸品之數量與品牌為何，均應即依違規情節，處該販賣業者新臺幣十萬元以上三十萬元以下罰鍰，並通知其立即收回改正，逾期不遵行者，即將各該違規菸品沒入銷燬。下次再經查獲，再予相同處罰。對於製造或輸入違規菸品之業者，應依查獲之品牌，作為處罰之單位，換言之，查獲一種品牌違規，即應核予一次處罰。……」

三、本件訴願及補充理由略謂：

- (一)八十六年九月十九日以前生產之菸品受罰有違法律不溯及既往原則之嫌：菸害防制法及其施行細則均無溯及既往之規定，而本案查獲菸品均係該法公布施行（八十六年九月十九日）前產製。衛生署前於八十六年四月二十四日召開會議，就有關焦油及尼古丁含量應標示於菸品正面或側面、應用何種顏色、應用何種字體等問題加以討論。惟因各界意見不一，致未有結論。衛生署惟恐菸商各行其事，乃於會議結論中指示：菸商必須經由衛生署與經濟部決定標示部位及其他細節後，才能標示焦油及尼古丁含量。訴願人因衛生署之前開指示，故在衛生署決定如何標示之前，不敢擅自決定如何標示，因而未能標示焦油及尼古丁含量。依照衛生署前開八十六年四月二十四日之決議，訴願人因無所依循，而仍然難以標示焦油、尼古丁含量。
- (二)八十六年九月十五日衛生署召開會議，會議紀錄中載明有關焦油、尼古丁含量標示之公告應列明「在公告日期前產製之菸品不在此限」。未料，衛生署竟於八十六年十月三十日一反先前告知業者之指示，不待施行細則施行發布六個月，即要求中華民國菸業協會轉知各菸商：自八十六年十月三十日起，應以黑色或深色六號字標示於菸品包裝之側面。訴願人雖甚感詫異，但仍在接獲衛生署之指示後，立即要求國外製造商即刻依照衛生署公布之標示方法，將焦油、尼古丁含量標示於菸品之上。
- (三)八十六年十一月十四日衛生署再度變更態度，再次要求菸業協會轉知業者：就菸害防制法施行日（九月十九日）前生產並已散佈在全省各角落零售點之菸品，亦應以貼紙方式標示焦油、尼古丁含量。訴願人雖對此通知要求溯及既往地一體適用於在菸害防制法生效前業已出售給經銷商、大盤商、中盤商、零售商等之菸品持不同意見，但亦快馬加鞭地趕製標示焦油、尼古丁含量之貼紙及其他通知、海報等。
- (四)八十六年十二月訴願人將緊急陸續發包印製將近一千四百萬張之貼紙，並利用原有銷售管道，要求全省經銷商將貼紙發下至全省近十萬個零售點。此外，訴願人並提供焦油、尼古丁含量表，透過層層轉售管道，要求經銷商提供予各零售點展示，以讓消費者得知

各菸品之焦油、尼古丁含量。更要求業務員暫停一切正常工作，並花費上百萬元經費，至各零售點抽查其落實情形，甚且協助各零售點貼上貼紙。總之，訴願人在短短時限內以一切可能之途徑花錢耗力，竭盡所能，全心全力配合衛生署反反覆覆之無理要求。

- (五) 八十六年十二月二十六日衛生署發布新聞表示：自八十七年元月起正式取締未標示焦油、尼古丁含量之菸品，其首波取締對象為「○○」、「○○」、「○○」、「○○」、「○○」等全省五大連鎖便利商店系統，至於其他零售業者則待八十七年三月之後再行取締。訴願人囿於人力與時間有限，乃優先將重點置於五大連鎖便利商店之改正上，以全力配合衛生署之前開指示。
- (六) 未料，臺中縣政府衛生局在衛生署宣告八十七年三月前不會取締五大超商以外之零售點後，竟於八十七年一月二日前往非屬五大連鎖便利商店之「○○商行」，查扣訴願人在菸害防制法施行前即已生產、進口銷售之菸品。而原處分機關亦於八十七年一月一日立即就非屬五大連鎖便利商店之「○○超級市場」進行查緝取締，更依不同包裝而非依品牌課以訴願人各十萬元之罰鍰，有違誠信原則。
- (七) 訴願人雖已於收受前開處分書之七日內繳納罰鍰，惟訴願人實已盡心竭力配合政府措施，縱或主管之衛生署、衛生局機關一再改變立場，訴願人亦不惜花費鉅額資金及人力全力配合政府政策，如認定訴願人此種努力仍應受處罰，無異全盤否定訴願人之苦心，且要訴願人就非可歸責於己之行為負責，亦有不公。
- (八) 衛生署既遲至八十六年十月三十日始公告焦油、尼古丁之量標示方法，訴願人自前開公告日後始有遵循標示方法之可能。故十月三十日前生產之菸品自不屬於受標示方法規範之客體。菸害防制法第三十條之所以規定自八十六年三月十九日公布半年後始施行之目的，乃在於使主管機關在此半年緩衝期內儘速訂定各項相關措施（如本案焦油、尼古丁含量標示之方法），俾利菸商能在半年緩衝期內配合主管機關之各項相關規定作出因應措施，避免因驟然施行而使菸商無遵行法令之期待可能性，而有違法治國家之基本原則。此自經濟部在公布菸品健康警語標示標準之時，除允許菸商於標示標準公布後六個月再予標示外，尚給予十個月之緩衝期以消化市場庫存之經驗，可資為證。原處分在於害防制法施行細則公布六個月內即處罰訴願人，有違反誠信公平原則及信賴保護原則之違法。
- (九) 原處分未予訴願人合理之改善期限即逕予取締處罰，已構成裁量濫用之違法，原處分機關為衛生署下級機關，就先前衛生署所為行為未予尊重，有違行政機關「禁反言」之原則，並令人民莫所適從，其處分應予撤銷，按衛生署結論係以品牌為處罰對象，惟原處分機關竟就同一品牌之不同包裝分別加以處罰，顯牴觸衛生署之前揭命令，亦有違反中央法規標準法第十一條後段之違誤。
- (十) 訴願人於本案並無故意、過失：按司法院釋字第二七五號解釋明揭：行政罰須以有故意

或過失為前提。查訴願人既已耗費鉅額人力、物力配合政府政策，並非未採取行動，但囿於時間不足、零售點數量過鉅、外力介入（例如有人故意屯積藉以向菸商勒索）等諸多因素，訴願人實非不願，而是不可能短期內即百分之百的將全省近十萬個零售點之所有菸品均依衛生署之要求貼上貼紙（何況衛生署對於害防制法施行前，或十月三十日公告如何標示之前已進口零售之菸品，亦要求一體適用標示之規定，明顯有違法律不溯及既往之原則而違憲）。惟訴願人確已盡力採取一切措施配合主管機關不合理且違法之命令，自無故意過失可言。此自衛生署及其轄下機關在短短不到二個月的時間內已稽查成千上萬包市面上之菸品，而只能查獲少數菸品未標示焦油、尼古丁含量之情況，足見訴願人確已盡全力進行一切所能採取之措施。

(十一)菸害防制法及其施行細則均無溯及既往之規定，根據法律不溯及既往原則，菸害防制法施行日（八十六年九月十九日）前生產之菸品並非菸害防制法規範之客體，原處分機關對訴願人在菸害防制法施行前即已進口銷售之菸品予以查扣處罰，顯有違憲、違法之嫌。

(十二)行政院衛生署之會議係有拘束力之行政處分，行政機關送達於人民之公文書，是否為行政處分，應探求行政機關之真意，從實質上認定，而不拘泥於公文書所使用之文字，本件相關之會議係由行政機關基於公權力對外之意思表示，對於訴願人及其他菸品業者具有特定具體標示事項之直接拘束效果，縱以會議決議之名，仍不失為行政處分。

四、按菸害防制法全文於八十六年三月十九日公布，六個月後（即八十六年九月十九日）施行，菸害防制法施行細則於八十六年九月十三日經行政院核定，同月十七日發布施行，揆諸菸害防制法第七條及第八條規定之意旨，(一)健康警語之標示方式由中央主管機關定之。(二)尼古丁及焦油含量標示方式，僅要求以中文標示於菸品容器上，並未授權中央主管機關訂定標示方式。

五、卷查本件原處分機關及臺中縣政府衛生局檢查人員分別於附表所載時、地查獲違規上架販售未標示尼古丁及焦油含量之訴願人進口輸入的菸品，此有臺中縣衛生局八十七年一月五日衛二字第四七一號函，原處分機關食品衛生調查紀錄、訴願人委託之○○○於八十七年二月十七日、○○○於八十七年二月十日分別在原處分機關所做調查紀錄等影本附卷可稽；且為訴願人所不否認。

六、至訴願人主張：菸害防制法第二十一條予以處罰之行為係指製造時應標示而未標示之行為；又行政院衛生署於八十六年四月二十四日會議決議：於施行細則公告後六個月開始標示菸品之實際焦油、尼古丁含量，嗣改變政策以八十六年十月三十日衛署保字第八六〇六三四二六號函要求業者自本日（八十六年十月三十日）起開始標示菸品之實際焦油、尼古丁含量；暨八十六年十二月二十六日衛生署發布新聞表示：自八十七年元月起正

式取締未標示焦油、尼古丁含量之菸品，其首波取締對象為「○○」、「○○」、「○○」、「○○」、「○○」等全省五大連鎖便利商店系統，至於其他零售業者則待八十七年三月之後再行取締。是訴願人因囿於人力與時間所限，乃優先將重點置於五大連鎖便利商店之改正補貼，以全力配合衛生署之前開指示。而原處分機關於八十七年一月一日在本市○○超級市場、臺中縣政府衛生局於八十七年一月二日在○○市○○商行取締之菸品係訴願人於八十六年九月十九日以前進口之菸品，雖漏貼焦油及尼古丁含量標示之貼紙，惟原處分機關卻據以裁罰，有違背信賴保護原則云云，似有誤會，蓋按：

- (一)菸害防制法第八條既已明定菸品所含之尼古丁及焦油含量，以中文標示於菸品容器上即可，並未如健康警語之標示須俟中央主管機關訂定標示方式，衛生署所為前開標示規定僅係參考建議而已，抑且該法已給予業者六個月（自八十六年三月十九日公布日起算）之緩衝期間，應足以讓訴願人完成標示作業。訴願人指摘菸害防制法第二十一條處罰之行為係指製造時未標示而言，惟參照首揭商品標示法第七條有關進口商品出售時，應加中文標示之規定，足徵進口商品於我國出售時仍應加上中文標示，是系爭菸品於國外製造時若未有上開標示，訴願人於進口出售時，自應依規定標示尼古丁及焦油含量。

再按菸害防制法立法意旨及該法第八條、第二十一條等規定觀之，其規範對象並非僅以製造者為限已明；訴願人若有疑義自可洽詢主管機關，況對該法施行前已製造而流通於市面之菸品，其標示方式既經原處分機關准許以黏貼方式為之，於八十六年九月十九日菸害防制法施行前，凡由訴願人進口販售之菸品於該法施行後如查獲有未標示尼古丁及焦油含量之情形，即應受罰。再查本件原處分機關於八十七年一月初查獲違規行為之際，就所查獲之訴願人進口菸品，並無任何以黏貼方式標示焦油、尼古丁含量（僅有部分菸品在包裝紙已印有焦油、尼古丁含量），訴願人雖提及已盡力以黏貼方式補救，仍難免責。

- (二)訴願人主張依衛生署前開八十六年四月二十四日之會議決議，在衛生署決定如何標示之前，不敢擅自決定如何標示，因而未能標示焦油及尼古丁含量。查八十六年五月五日「研商菸品警語標示規定事宜會議」衛生署法規會發言略以：當初訂定菸害防制法第八條對於標示方式確實沒有授權，但於施行細則還是可以補充或解釋的方式規定，惟未遵守者不能據以違反第八條第一項加以處罰。討論結果就尼古丁、焦油含量標示問題，原則同意以六號字標示於菸品容器側面，並以補充或解釋的方式規定於施行細則中。俟菸酒管理法透過立委修改授權後，即可對違者加以處罰。訴願人於同日已知該標示方式，是訴願人訴稱自衛生署十月三十日發函公布尼古丁、焦油含量之標示方式，才知有遵循該標示方法之可能，顯係卸責推拖之詞，不足採據。

- (三)又訴願人主張八十六年九月十五日衛生署所召開之「菸品之尼古丁、焦油檢測方法討論會」會議建議未來公告菸品尼古丁、焦油含量標示規定後，於公告內明列「在公告日期

前產製之菸品不在此限」之字樣，並獲衛生署之同意乙節，經查該次會議紀錄顯示係由與會者以臨時動議的方式提出，並未列為決議，亦不能作為訴願人免責之理由。

(四)再者，行政院衛生署於無法律授權訂定尼古丁及焦油含量標示之方式下，在八十六年四月二十四日會議之決議雖有承諾於施行細則公告後六個月才開始標示菸品之實際焦油、尼古丁含量，該會議決議僅是諮商性質而知會列席人員，並未照會原處分機關，亦未發布週知，縱如訴願人主張該會議記錄為行政處分，但與菸害防制法第三十條規定：「本法自公布後六個月施行」有違，亦難謂有其效力。況衛生署於八十六年十一月十四日之函釋已明確表示自八十六年九月十九日起菸品一律要標示焦油、尼古丁含量，本案並無適用信賴保護原則之餘地，殆無疑義。

七、至訴願人主張原處分機關針對訴願人○○、○○、○○香菸品牌之長短之不同包裝分別加以處罰，顯牴觸衛生署函釋依查獲之品牌，作為處罰之單位云云，查行政院衛生署就有關品牌之認定雖未明示，惟原處分機關代表於本府訴願審議委員會八十七年八月二十四日第四三七次會議到會說明時，表明衛生署曾於八十六年十二月告知菸商不同包裝之菸品應個別處罰。又原處分機關於執行時考量每一品牌不同包裝菸品之焦油、尼古丁含量不盡相同，且以不同包裝之同一品牌認定，就菸害防制法第二十一條規定逾期不遵行改正者，處停止輸入六個月至一年之處分時，將波及同一品牌之全部菸品，對於菸商反而更不利，故以包裝方式不同之商品為其區分標準，因此不能將各品牌之長短之不同包裝的香菸認定為單一品牌，應個別處罰。從而，原處分機關依首揭八十六年十二月二十三日行政院衛生署函釋，於八十七年元月一日起逕行取締，就查獲違規事實，各處以訴願人罰鍰十萬元，八件共計為八十萬元罰鍰之處分，於法並無不合，應予維持。

八、又訴願人主張八十六年十二月二十七日國內多家報紙報導，宣稱衛生署副署長○○○曾對外表示，將於八十七年元月一日起首波僅針對五大連鎖便利商店加以取締，其他零售業者則待八十七年三月之後再取締。該報導是否屬實乙節，經臺北市政府訴願審議委員會以八十七年八月十四日北市訴卯字第八七二〇二一四一二〇號函向該署詢問，經該署以八十七年八月二十七日衛署保字第八七〇四八五八〇號函復略以：「....三、本署於八十六年十二月二十六日記者會中發布相關訊息，書面新聞稿並未指出取締重點，惟媒體追問首波取締對象為何時，因考量偏遠地區及小零售點較不易取得標示貼紙，本署口頭答覆以設有中央倉儲五大連鎖商列為優先。....」惟查衛生署對報導內容有誤既未去函更正，又有前述種種易致誤導訴願人之會議協商存在，其妥當性非無可議之處，併予敘明。

九、綜上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第十九條前段之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張富美

委員 黃茂榮

委員 鄭傑夫
委員 王清峰
委員 黃昭元
委員 陳明進
委員 王惠光

中 華 民 國 八 十 七 年 九 月 十 五 日

市長 陳水扁

訴願審議委員會主任委員 張富美 決行

如認原處分違法或不當而對本決定不服者，得於收受本決定書之次日起三十日內，向行政院衛生署提起再訴願，並抄副本送本府。

（行政院衛生署地址：臺北市愛國東路一〇〇號）