

臺北市政府 87.09.15. 府訴字第八七〇六七五一五〇〇號訴願決定書

訴 願 人 ○○股份有限公司

代 表 人 ○○○

代 理 人 ○○○ 律師

○○○ 律師

○○○ 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

緣訴願人係菸品進口輸入商，經原處分機關於附表所載時、地查獲由訴願人進口輸入之未標示尼古丁及焦油含量的菸品違規上架販售，違反菸害防制法第八條之規定，乃依同法第二十一條規定，以附表所載處分書各處以訴願人新臺幣（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，八月三十一日補充理由，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」，原處分書填載未臻明確。又原處分書發文日期應為：「八十七年三月六日」，原處分書均誤載為：「八十六年三月六日」，業經原處分機關分別以八十七年八月七日北市衛七字第八七二四一七二一〇〇號、八十七年八月六日北市衛七字第八七二四一七二〇〇〇號、八十七年八月六日北市衛七字第八七二四一七一九〇〇號函予以更正。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。」第三十條規定：「本法自公布後六個月後施行。」

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略以：「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。(一)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。(二)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)訴願人於菸害防制法完成立法後，為充分瞭解衛生署有關標示規範之管制政策以資配合，與其他業者於八十六年四月二十四日及八十六年五月五日，二度與衛生署協商標示規定之執行事宜。會議中衛生署告知「焦油、尼古丁含量應於施行細則公告後六個月開始標示」之立場，於毫無法令辦法得以遵循之情況下，訴願人自僅得信賴衛生署之宣示及承諾，並咸信應有充分之作業時間，俾在本法施行細則公告六個月後，即可完全符合標示之規定。

詎衛生署於該法完成立法後，竟耗費相當於緩衝期之半年時間，方於八十六年九月十七日訂定本法施行細則。嗣於確定「尼古丁及焦油標示方法」後，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告知業者自八十六年十月三十日起實施辦理；再以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告知業者標示規定之執行日期將回溯至八十六年九月十九日。此種變更，已使訴願人無從及時配合調整措施，致有今日受罰之後果。

(二)業者面對於菸害防制法原訂緩衝期，因衛生署遲未訂定相關準則致無從調整作業之困境，曾於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」會議中以臨時動議的方式，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，載明於會議紀錄之中。詎衛生署未依前揭會議紀錄執法，訴願人及相關業者實已不知所措。然訴願人一本遵守法令之立場，仍立即動員龐大人力、物力，以逐包補貼標示方式，俾求合法。

(三)查中央法規標準法第十一條後段規定：「下級機關訂定之命令不得牴觸上級機關之命令

」。中央主管機關所為之承諾或指示，基於政府一體原則及機關體制原理，自得拘束下級機關。若原處分機關違背中央主管機關承諾而為行政處分，自違背行政法之基本法理，應屬違法。衛生署於八十六年四月二十四日之會議中，曾指示標示須待衛生署及經濟部決定標示部位後始得為之，在八十六年九月十五日之會議中，亦承諾標示方法公告前產製之菸品不受處罰。原處分機關執行本法，自應受衛生署前述承諾之拘束，不得違反，否則即屬違法。

- (四)信賴利益之保障，已為行政法之基本原則。本案衛生署於八十六年十二月說明標示規定之執行自八十七年元月起，以五大連鎖超商為取締重點，至於零售商或偏遠地區商店資訊取得較為困難，衛生署將給予一定輔導期至八十七年三月一日再全面取締云云。詎原處分機關竟於八十七年一月一日立即就非屬五大連鎖超商之○○超市進行查緝取締，顯然不符前揭衛生署所宣示之執法立場。況查本案在市面上之所以尚有極少數未標示產品之原因，實係因中央主管機關怠於制訂相關檢測及標示方法，卻強令訴願人於極短期間內就全省上萬個零售點以人工進行逐包黏貼標示之補救措施，而一有疏漏，即予以處罰，有違誠信原則。
- (五)菸害防制法於八十六年三月十九日公布後，衛生署本當迅即頒布相關子法，此為主管機關之義務，詎衛生署卻遲至八十六年十月三十日方通知訴願人及相關業者有關標示方法，顯係行政機關怠於行使法律所賦予之權力及怠於履行其義務。原處分已有可議。
- (六)本案查獲之「○○」香菸，其鋼印生產密碼「○○」之編列方式，乃係本法公布實施前，八十五年十月十五日生產，同年十二月十四日輸入之產品，「○○」香菸，其鋼印生產密碼「○○」之編列方式，乃八十六年九月生產，同年九月十三日輸入之產品；「○○」香菸，其鋼印生產密碼「○○」之編列方式，係八十五年三月生產，同年五月十一日輸入之產品。其輸入、轉售應均早在菸害防制法施行之前，基於法律不溯及既往之原則，自不能追溯處罰。原處分機關竟仍處罰訴願人，應屬違法。
- (七)因衛生署一反以往之承諾及宣示，於八十六年十一月十四日通知訴願人立即實施標示規定，勢必導致訴願人毫無消化市場存貨之機會，致生訴願人輸入及轉售行為依當時之法律雖屬合法，事後卻受追溯處罰之後果。查「法令不溯及既往」原則乃法治國家之基本原則，本案既符合行為時之法令規定，自應受該原則之保護。
- (八)按菸害防制法第八條第二項係屬委任立法，亦即立法院制訂法律，明確授權行政機關發布「法規命令」俾實施法律。故採委任立法方式制訂之法律若未經行政機關制定相關「法規命令」，該法律勢將因無法確定其範圍與要件，而無從施行。依此，菸害防制法第三十條所稱「本法」公布日當解為「本法規」，亦即「菸害防制法」第三十條規定，應解為自中央主管機關依該法第八條公布檢測及標示方法之日（即八十六年十月三十日）起六個月後始能施行，此方得使訴願人依照本法第三十條之立法原意獲得應有之緩衝期

。原處分機關不察於此，反使本法第三十條規定之六個月期間成為中央主管機關制訂相關子法之緩衝期，顯違背本法就標示規定之立法意旨。

(九)衛生署之會議決議係有拘束力之行政處分：查衛生署於八十六年四月二十四日召開之會議，其會議之決議，顯係行政機關基於公權力對外公示之意思表示，對訴願人及其他菸品業者具有直接拘束效果，縱令出於會議決議之名，惟仍不失其行政處分之本質。

(十)原處分機關應受上級主管機關衛生署之承諾所拘束：衛生署曾數度公開承諾相關菸品尼古丁與焦油含量標示之緩衝期間，基於「行政一體」與「行政自我拘束」等法理，此等行政機關所為之意思表示自應構成行政「承諾」，進而拘束原處分機關之裁量權限。衛生署於八十六年十月三十日函告中華民國菸葉協會，請其通知菸品業者依據八十六年四月二十四日會議之決議，自即日起應標示菸品所含尼古丁與焦油含量乙點，可知衛生署顯亦肯定當日會議決議內容之合法性與效力。自賦予訴願人合理之信賴與期待。原處分機關違法溯及既往之不當及違法行政處分，請予撤銷，以維護訴願人之合法權益。

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，健康警語之標示方式由中央主管機關定之。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檢查人員於附表所載時、地查獲由訴願人進口輸入之未標示尼古丁及焦油含量之菸品違規上架販售，此有訴願人委託之○○○於八十七年二月二十日在原處分機關所作菸害防制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。而原處分機關係於八十七年一月一日即在本市○○屋超級市場取締訴願人於八十六年九月十九日以前生產進口之菸品漏貼焦油及尼古丁含量標示之貼紙並據以裁罰，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。惟觀之訴願人提供之相關資料顯示，訴願人委託協力廠製作黏貼完成之時間及數量為八十六年十二月十五日至八十七年一月五日，共計四、九五三·七四箱（每箱五百包），訴願人公司員工加班黏貼之日期及數量為八十六年十二月十九日至八十七年一月九日，共計一、〇二三箱，而仍未完成已進口菸品之標示，其開始作業之時間距菸害防制法公布日相距達九個月，且在該法施行日（八十六年九月十九日）之後將近三個月之久方進行標示作業，顯對法令規定未予重視。則於菸害防制法於八十六年九月十九日施行之前，凡已由訴願人進口販售之菸品如有未標示尼古丁及焦油含量之情形，其責任仍應歸屬於訴願人。且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，訴願人雖已開始進行標示作業，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具有行政處分性質。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。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，就查獲之二種品牌三種不同包裝菸品之違規事實，各處以訴願人十萬元罰鍰，三件共計為三十萬元罰鍰之處分，於法並無不合，應予維持。

七、至訴願人引用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，經本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。

八、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)

