

臺北市政府 89.07.03. 府訴字第八九〇五四九九五〇〇號訴願決定書

訴願人 ○〇股份有限公司

代表人 ○〇〇〇

代理人 ○〇〇 ○〇〇 ○〇〇

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，不服原處分機關八十七年二月二十五日北市衛七字第八七二〇九一六〇〇〇號處分書，提起訴願，本府依法決定如左：

### 主 文

訴願駁回。

### 事 實

- 一、訴願人係菸品進口輸入商，原處分機關於八十七年一月一日在本市〇〇路〇〇段〇〇號地下〇〇樓〇〇超市，查獲販售由訴願人進口輸入未標示尼古丁及焦油含量之「〇〇」香菸，認訴願人違反菸害防制法第八條第一項規定，並於八十七年二月十六日通知訴願人到案說明後，原處分機關遂依同法第二十一條規定，以八十七年二月二十五日北市衛七字第八七二〇九一六〇〇〇號處分書處以訴願人新臺幣十萬元罰鍰。
- 二、訴願人不服，提起訴願，經本府以八十七年九月十五日府訴字第八七〇二二五九九〇一號訴願決定：「訴願駁回。」，訴願人仍不服，循序提起再訴願、行政訴訟，經行政法院以八十九年度判字第九四六號判決：「再訴願決定、訴願決定均撤銷。」並於理由欄指明由訴願決定機關（本府）另予詳查，為適當之決定，爰依行政法院之判決重為訴願決定。

### 理 由

- 一、按行政訴訟法第四條規定：「行政法院之判決，就其事件，有拘束各關係機關之效力。

」

司法院釋字第三六八號解釋：「行政訴訟法第四條『行政法院之判決，就其事件有拘束各關係機關之效力』，乃本於憲法保障人民得依法定程序，對其爭議之權利義務關係，請求法院予以終局解決之規定。故行政法院所為撤銷原決定及原處分之判決，如係指摘事件之事實尚欠明瞭，應由被告機關調查事證另為處分時，該機關即應依判決意旨或本於職權調查事證。倘依重為調查結果認定之事實，認前處分適用法規並無錯誤，雖得維持已撤銷之前處分見解；若行政法院所為撤銷原決定及原處分之判決，係指摘其適用法律之見解有違誤時，該管機關即應受行政法院判決之拘束。」

菸害防制法第八條第一項規定：「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。」第二十一條規定：「違反.....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。」第十條規定：「依本法所為之限期改正、收回改正或繳納罰鍰，其期間應由直轄市或縣（市）主管機關依個案性質決定之。但最長不得超過六十日。」

## 二、本件訴願及補充理由略謂：

- (一) 查訴願人所進口之「○○」香菸，共有硬盒與軟盒兩種包裝，系爭遭查獲之菸品，乃係「○○」硬盒包裝之香菸，原處分事實未予區分，實有更正之必要，合先敘明。
- (二) 菸害防制法第二十一條處罰之行為係指製造時應標示而未標示之行為，系爭菸品之製造日期為八十六年九月十九日之前，依法律不溯既往原則，原處分機關自不得援引菸害防制法作為處分之依據。本件受處分之硬盒香菸均係八十六年七月所進口，顯見其製造日期確係在菸害防制法八十六年九月十九日生效施行日之前，故核諸前揭說明，菸害防制法第二十一條所規範者既為製造時應標示而未標示之行為，基於法律不溯既往原則，對於菸害防制法生效前業已製造完成之菸品，在法無明文允許溯及既往之情形下，原處分機關實不得溯及適用於該法生效施行前業已完成之行為，遑論是對訴願人權益造成侵害之負擔處分，顯見原處分實已違行政行為所應遵循之法律原則，而有予以撤銷之必要。在菸害防制法本身無溯及既往規定之情形下，原處分機關作為一行政機關，根本無立法權力，自不得擅依職權作出具溯及效力的行政處分，此實已嚴重違反作為行政法法源之一般法律原則，而屬違法之處分。
- (三) 原處分違反誠信原則，造成訴願人之信賴利益受損，屬違法不當之處分。就尼古丁焦油標示日期之協商過程，衛生署屢次給予訴願人錯誤期待，造成訴願人權益受損。查菸品之尼古丁及焦油含量之標示問題，自菸害防制法草擬、公布甚至施行以來，訴願人及其他菸品業者即已多次向菸害防制法之主管機關行政院衛生署陳情，況衛生署曾要求業者，於未公布尼古丁及焦油之標示方法前，不應擅為標示，是以給予業者一合理的緩衝期間，以便經由市場機能消化存貨，實有必要。經菸業協會於八十六年四月二十四日及五月五日代表各進口業者與衛生署協商之結論，衛生署同意尼古丁及焦油含量之標示延至菸害防制法生效日後半年，方予施行，衛生署所擬菸害防制法施行細則草案第十三條亦有明文，惟於行政院送審階段遭刪除，各菸品業者突聞此訊，僅能嘗試再次與衛生署斡旋，期行政機關能信守先前之承諾，在多次磋商後，衛生署另於

八十六年九月十五日之會議承諾以八十六年年底作為公告實施本件標示之最後期限。惟訴願人竟於八十六年十一月十四日接獲衛生署公文通知要求於八十六年九月十九日起，所有販售之菸品皆應有尼古丁及焦油含量之標示，否則即屬違法，且今又無視菸品之製造日期，逕對市售菸品進行查緝而作成處分，不僅有違誠信原則，更嚴重損及訴願人之信賴利益。

(四) 按菸品雖係一爭議性的商品，然在相關立法已明文肯認其為合法製造、販售商品之前提下，菸品業者之合法權益仍應予以維護，不能僅因訴願人所販售商品之爭議性，即要求訴願人承受法律所未要求之負擔，或剝奪依法所得享有之權利。本件訴願人所遭處分之菸品，既係在菸害防制法施行之前所製造，於其時，菸害防制法根本尚未施行生效，未標示尼古丁及焦油含量之菸品，本是合法之商品，豈能允許原處分機關溯及適用，破壞訴願人對法規範之信賴。

(五) 就菸害防制法第八條第一項所規範者，乃係菸品製造時之標示行為，是以依法律不溯既往原則，得依同法第二十一條予以處罰者，應僅限於菸害防制法施行生效日後所製造而未依規定為標示行為，業經訴願人於訴願書中詳予陳明，則原處分機關認定菸害防制法施行生效前所製造而未依規定標示之菸品，在該日期後仍販售者，仍應以黏貼方式標示之解釋，即已明顯有悖該法文之規範意旨，而屬無效之行政命令。又徵諸訴願人於訴願書中所詳述，有關焦油尼古丁標示問題之協商歷程，即足證以菸害防制法公告日起算緩衝期間，對訴願人而言，實甚不公。不問製造日期為何，以菸害防制法公布日起算緩衝期間，對訴願人而言，實難謂為合理，原處分不論在實質或程序方面所存有之諸多瑕疵，原處分機關竟單純以系爭處分係依照上級主管機關之命令指示作成等語，欲正當化其處分行為之違誤，不僅悖離依法行政原則之本旨，對訴願人之權益更已造成莫大之侵害。

三、本案前經行政院八十九年三月三十日八十九年度判字第九四六號判決：「再訴願決定、訴願決定均撤銷。」其撤銷理由略為：「……嗣中央主管機關行政院衛生署卻以八十六年四月二十四日主持『菸品之尼古丁、焦油最高含量討論會』時，決議『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』且菸害防制法施行細則草案亦有『……自本細則施行六個月後，開始適用』之規定……主管機關所主持之會議及決議之性質如何，是否有違法行政指導之疑義而有信賴保護原則之適用問題，已非無疑義。……然系爭產品係於菸害防制法施行前，即八十六年七月已進口，此有相關單據文件在卷可稽，而本案之查獲行為時係於八十七年一月一日，則主管機關所給予菸品業者就已散發各販售據點之產品追加標示之期間是否合理，對於原告而言是否有期待可能性，亦有探求之餘地。……。」

四、查本件原處分機關檢查人員於事實欄所述時、地，查獲訴願人進口輸入之未標示尼古丁

及焦油含量「○○」香菸，此有八十七年二月十六日原處分機關菸害防制調查紀錄影本附卷可稽，復為訴願人於訴願書自承系爭菸品確為其所輸入販售，訴願人之違章事實業經前次訴願決定、再訴願決定及行政法院判決認定應無疑義。行政法院八十九年三月三十日八十九年度判字第九四六號判決其撤銷理由所質疑各點，經本府訴願審議委員會以八十九年五月十八日北市訴戊字第八九二〇二六七六一〇號函請行政院衛生署釋疑，嗣經衛生署以八十九年六月三日衛署保字第八九〇二六七九二號函復以：「……說明：……二、本署對於涉及民眾或業者權益之規定，均邀集相關代表與會，廣徵意見，以為決策之參考或依據，所記錄之會議決議，僅係與會人員對於討論議題所獲致之結論或所形成之共識，並非本署最終之決策。三、本署於八十六年四月二十四日所召開之會議，其目的在討論菸品之尼古丁及焦油最高許可含量……該會議僅為諮商性質，屬法規研議之過程，尚需報請行政院核定發布方能生效，本署並未另予任何行政指導之行為，當然亦不存在是否有『違法行政指導』之問題，本署既未就會議討論事項作成行政處分或為行政指導，當不發生信賴保護原則之適用問題。四、『菸害防制法』既已規定自公布後六個月施行，該法於八十六年三月十九日公布後，業者對於菸品標示等各項規定自當妥為因應，不應逕以未形成決策、未經過立法之會議結論作為執行之依據，且本案之菸品進口時間為八十六年七月，以菸品之半年保存期限而言，業者應可預期八十六年九月十九日『菸害防制法』正式施行之後，該菸品仍會於市面流通，而於事先依法標示，應無所謂給予業者就各販售點之菸品追加標示期間是否合理之疑慮。」本件既經衛生署釋明系爭會議並無任何行政指導行為，不發生信賴保護原則適用之問題，其所給予業者之標示期間亦應屬合理；另類似案件行政法院八十九年三月十日八十九年度判字第六九一號判決亦與上開見解相同。原處分機關所為之處分，並無不合，應予維持。

五、綜上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第十九條前段（修正後第七十九條第一項）之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張明珠  
委員 黃茂榮  
委員 楊松齡  
委員 薛明玲  
委員 王惠光  
委員 陳敏  
委員 曾巨威  
委員 黃旭田  
委員 劉興源  
委員 曾忠己

中 華 民 國 八 十 九 年 七 月 三 日

市長 馬英九

訴願審議委員會主任委員 張明珠 公假

執行秘書 王曼萍 代行