

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 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，經原處分機關人員於八十七年一月一日在本市〇〇路〇〇段〇〇號〇〇樓大〇〇超市查獲販售未標示尼古丁及焦油含量之訴願人進口輸入菸品「〇〇（lights）」，違反菸害防制法第八條之規定，爰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，訴願人不服，於八十七年三月二十四日向本府提起訴願，四月二十九日補充理由，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

- 一、本案系爭北市衛七字第八七二〇九一六〇〇〇號處分書受處分人欄部分填寫未臻明確，業經原處分機關以八十七年八月十四日北市衛七字第八七二四二九三五〇〇號函更正在案，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字說明書。」

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、有關菸品尼古丁、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) 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。準此，得依菸害防制法第二十一條之規定予以處罰之行為，乃係指未依同法第八條於菸品容器上，以中文標示尼古丁及焦油含量者，而就法文所要求之標示內容、方式、對象，甚或依菸品甚或一般商品標示製造之流程而論，自係指製造過程方得進行及完成之標示行為，洵屬灼然，此外，徵諸衛生署八十六年九月十九日衛署保字第八六〇五五二三五號公告之菸品警語標示事項及標示方法及八十六年十月三十日就本件涉及尼古丁及焦油含量之標示問題，對業者所發衛署保字第八六〇六三四二六號函之內容，其既已明確要求業者相關標示應以特定字體直接印於菸品容器上，無疑是指製造時方能履行之標示行為，凡此，均足證菸害防制法第二十一條處罰之對象，確係製造時應標示而未標示之行為。
- (二) 次查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。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於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。

(三) 徵諸菸害防制法主管機關衛生署就尼古丁焦油標示問題前後不一，出爾反爾的決策程序與內容，實令訴願人無所適從，況訴願人與其他菸品業者屢因信賴主管機關之決策，及為配合法令之施行，投注諸多金錢人力，重新安排菸品包裝之設計、印製時程；更為配合達成提供消費者必要資訊之立法目的，提前於新聞報紙公布所有香菸之焦油尼古丁含量表，同時分發全國零售點張貼，以利消費者辨識，作為市場存貨消化前之替代方案，顯見訴願人信賴行政機關決策之事實，及遵行新法之誠意。雖因主管機關決策之紊亂，造成訴願人無所適從，訴願人仍投入大量金錢物力，儘可能以黏貼紙方式就市面上存貨予以標示。然今行政機關竟遽然轉變決策內容，不惟剝奪原允諾之緩衝期間，更曲解法文針對製造階段之標示行為予以規範之旨意。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。

(四) 揆諸本案事實，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，仍應以黏貼方式標不之解釋，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。

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事實欄所載時、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，此有訴願人委託之許靜榮於八十七年二月十六日在原處分機關所做調查紀錄等影本附卷可稽，違章事證明確，洵堪認定。

六、至所稱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，而原處分機關取締查獲之菸品係訴願人於八十六年七月以前進口之菸品，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職權命令或行政指導，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、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)

