

臺北市政府 87.10.14. 府訴字第八七〇七九八一六〇一號訴願決定書

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 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，經高雄縣衛生局人員於八十七年六月五日在高雄縣旗山區○○路○○段○○號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「○○」，違反菸害防制法第八條之規定，爰依同法第二十一條規定，以八十七年七月六日北市衛七字第八七二三四八八二〇〇號處分書處以訴願人新臺幣十萬元罰鍰。訴願人不服，於八十七年八月六日向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

一、本件訴願人提起訴願日期距處分書發文日期雖已逾法定三十日之不變期間，惟原處分機關並未查明處分書送達日期，訴願期間無法起算，自無訴願逾期問題，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。（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、本件訴願理由略謂：

- （一）依照訴願法第十九條之規定，訴願程序如有必要時得進行言詞辯論，本案內含有行政機關罔顧違反法令不溯及既往原則及誠信原則及違反菸害防制法本旨，而恣意為對人民不利之行政處分，實有進行言詞辯論之必要。由於系爭產品係於菸害防制法施行前所製造進口者，故依法律不溯及既往原則，原處分機關不得以訴願人違反菸害防制法為由加以處分。
- （二）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，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。因此衛生署本欲給予業者六個月的緩衝期間，以便消化存貨。就此半年緩衝期間之承諾，除有書面會議記錄可證外，衛生署所擬菸害防制法施行細則草案第十三條亦有明文。因此，訴願人係因信任主管機關之承諾，而依此等決議之內容積極安排包裝機器之重新印製事宜，詎料八十六年四月二十四日之協商結論及草案遭刪除，而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標示，否則即屬違法。且今竟又於八十七年一月一日起無視於菸品之製造日期，逕對市售菸品進行查緝並進而作成處分，揆諸前情行政機關之決策程序及內容，不僅有違誠信原則，更嚴重損及訴願人之信賴利益。
- （三）由於訴願人係信賴衛生署之指示於該機關公告焦油及尼古丁標示方法後，始應進行菸品上焦油及尼古丁含量之印製標貼；且因衛生署之決議，信賴衛生署承諾逾八十六年底所產製之菸品始處罰等指示，而具有信賴利益。故可知原處分機關所為之處分，實違反誠信原則且損及訴願人之信賴利益，而屬不當之行為，應予撤銷。且自菸害防制法施行以來，訴願人為配合新法之施行，確已盡最大努力以求符合法律之要求，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，儘可能以黏貼貼紙方式就市面上之存貨予以標示，並以三次公告方式要求商家將存貨貼上焦油

尼古丁含量標貼。然如上開所言，緣於菸品販售之特性，市場上存貨量之多，零售點之眾，訴願人不可能一一得到商家配合到其倉庫要求檢查存貨是否都已貼標示，故因極少數之菸品，即罔顧訴願人之努力，實亦有失公正原則，有違菸害防制法之本旨，而屬不當之處分，應予撤銷。

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、卷查本件高雄縣衛生局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，此有高雄縣衛生局八十七年六月十一日高縣衛一字第一三三六八號函所附工作記錄單及訴願人委託之○○○於八十七年七月一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，而高雄縣衛生局取締查獲之菸品係訴願人於八十六年五月進口之菸品，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。本件高雄縣衛生局於八十七年六月初就所查獲

之訴願人進口菸品，既無標示焦油、尼古丁含量，自應處罰。

(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弛狸定，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弛狸定於施行細則中。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。從而原處分機關所為法定最低額之罰鍰處分，並無不合，應予維持。

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 楊松齡
委員 薛明玲
委員 黃昭元
委員 陳明進
委員 王惠光

中 華 民 國 八 十 七 年 十 月 十 四 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）