

訴 願 人：○○股份有限公司

代 表 人：○○○

原 處 分 機 關：臺北市政府衛生局

訴願人因違反菸害防制法事件，不服原處分機關 95 年 7 月 13 日北市衛藥食字第 09535208500 號行政處分書，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣訴願人生產販售之「○○」罐裝淡菸，其外罐包裝為金屬材質，上蓋為塑膠材質，並印有「○○」文字及吸菸者圖片，案經民眾檢舉，復經原處分機關於 95 年 6 月 29 日於訴願人臺北營業處南昌營業站（臺北市中正區○○路○○段○○號之○○）購得系爭菸品，嗣於 95 年 7 月 12 日訪談訴願人之受託人○○○並製作調查紀錄表後，審認訴願人違反菸害防制法第 9 條第 1 項第 1 款規定，爰依同法第 22 條第 1 項規定，以 95 年 7 月 13 日北市衛藥食字第 09535208500 號行政處分書，處訴願人新臺幣（以下同）10 萬元罰鍰，並限系爭菸品即日起立即下架。訴願人不服，於 95 年 8 月 10 日向本府提起訴願，同年 9 月 22 日補充訴願理由，10 月 16 日補正訴願程式，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

一、按菸害防制法第 3 條第 1 項規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院衛生署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

第 9 條第 1 項第 1 款規定：「促銷菸品或為菸品廣告，不得以左列方式為之：一、以廣播、電視、電影片、錄影物、報紙、看板、海報、單張、通知、通告、說明書、樣品、招貼、展示或其他文字、圖畫或物品為宣傳。」第 22 條第 1 項規定：「違反第 9 條各款規定之一者，處新臺幣 10 萬元以上 30 萬元以下罰鍰。經 3 次處罰者，並停止其製造、輸入或販賣 6 個月至 1 年。」

行政院衛生署國民健康局（以下簡稱國民健康局）93 年 1 月 12 日國健教字第 0930700020 號函釋：「主旨：有關民眾檢舉.....以鋁鐵材質為促銷包裝，並於包裝盒及贈品上印有菸品商標乙案，.....說明：

.....二、查菸害防制法第 9 條第 1 項第 1 款規定.....使用鋁鐵金屬、木材、塑膠等，具重複使用性之材質作為促銷包裝盒，並印有菸品名稱或商標者，應視為『促銷菸品或為菸品廣告』之廣告物品.....

」

臺北市政府 94 年 2 月 24 日府衛企字第 09404404400 號公告：「主旨：公告修正本府 90 年 8 月 23 日府秘二字第 9010798100 號公告有關本府主管衛生業務委任事項，自即日起生效。.....公告事項：修正後本府 90 年 8 月 23 日府秘二字第 9010798100 號公告略以：『.....六、本府將下列業務委任本府衛生局，以該局名義執行之：.....（五）菸害防制法中有關本府權限事項。.....』」

二、本件訴願及補充理由略以：

- （一）依行政程序法第 96 條規定，本件原處分僅以訴願人違反菸害防制法第 9 條第 1 項第 1 款規定處罰，就訴願人究係該當何種違規事由，及違法態樣為何，原處分書中卻未加以說明，僅一筆帶過，原處分未依法載明即遽予處罰訴願人，其所為行政處分確有瑕疵而應予撤銷。菸害防制法第 9 條第 1 項係明文對於「促銷」菸品，以及菸品「廣告」所為之規範，而今本案原處分機關係就訴願人菸盒之材質認有意見，惟訴願人並無該當菸害防制法第 9 條第 1 項第 1 款之行為，原處分機關以訴願人違反上開規定而加以處罰，顯然完全違背該條款規範之意旨。
- （二）原處分機關以透過國民健康局「函釋」之方式為異於原條文之不當限制，自行解釋而將菸盒材質亦列為「促銷」及「廣告」行為態樣，顯已違法而逾越菸害防制法第 9 條之原規範內容及意旨，而與上開法條規範旨意完全悖離。縱認該函釋有效（訴願人否認之），惟該函釋係針對「促銷包裝」之態樣之禁止，本件原處分所處罰之產品則係為裝載菸品本身之菸盒，並非促銷包裝；故原處分機關自行將上開函釋由「促銷包之包裝」而擴張適用至「菸盒」，原處分機關所為確有違反法律保留及明確性原則之違誤，依法確有未合，應無可採。又行政機關函釋並無拘束行政機關以外當事人之效力。
- （三）訴願人對於本件之行為並無故意或過失，原處分機關所為之處分有違司法院釋字第 275 號解釋意旨。訴願人就系爭菸品在生產前已依法送主管機關申請產品登記並經核准在案可稽，在登記申請表上，訴願人已有詳圖及文字就產品提出解釋及說明，並申請登記產品為

：「1. 產品名稱：（中文）○○淡菸（50 支）」、「4. 包裝狀況（含包裝材料及包裝方法）：菸罐採用鐵皮易開罐包裝」，並已經主管機關核准，足證主管機關亦認訴願人所為之菸盒包裝之鐵皮易開罐材質並無認有違法之疑慮，並已核准訴願人使用鐵盒材質，訴願人並據此而進行生產，自屬信賴主管機關之核准許可而為，由此即可明證訴願人就本件原處分機關所認之違法事由要無故意或過失可言。

- （四）原處分機關認為違反的情節及處罰涉及者，係有關「促銷包裝之材質」，原處分機關答辯之理由竟稱是以國民健康局函釋內容佐以系爭菸品使用之材質為具重複使用性之鋁鐵金屬包裝，加上菸罐上面之圖文云云，顯與事實不符。
- （五）國民健康局 93 年函釋僅係機關意見，應不生拘束第三人的效力，一般人及訴願人自不得而知，原處分機關據以處分訴願人，確屬無據。大部分雪茄、菸絲更皆為鐵罐裝，長久以來未見主管機關有任何處分或宣傳之作為，而今在訴願人已申請核准登記並生產多年後，才以「材質等同廣告」處分訴願人，不僅違法，亦悖於情理。
- （六）系爭菸品材質已經主管機關核准登記，財政部查核內容包括包裝材料及包裝方法，且財政部並要求訴願人檢附菸盒以審核是否已依菸酒管理法為標示，確已就系爭菸品之包裝狀況作實質審查，原處分機關應受財政部認斷之拘束。
- （七）有關罐身之標示有涉及廣告及警語不符規定云云，原處分機關通知說明函及原處分並未論及，亦未予訴願人陳述意見，有違行政程序法之規定。又罐身經財政部查核後認為不違反規定，核准使用多年，且系爭菸盒已不生產多年，原處分機關加以處罰，違反比例原則。
- （八）警語之目的係為彰顯警示效果，原處分機關以訴願人未用黑色警語即認為未符規定，欠缺實質正當性。訴願人之菸盒為藍色，故用對比色白色，已達警語之效果。

三、按菸害防制法第 9 條第 1 項第 1 款規定，促銷菸品或為菸品廣告，不得以廣播、電視、電影片、錄影物、報紙、看板、海報、單張、通知、通告、說明書、樣品、招貼、展示或其他文字、圖畫或物品為宣傳；違者，依同法第 22 條第 1 項規定，即得處罰。卷查本件訴願人生產販售之「○○」罐裝淡菸，其外罐包裝為金屬材質，上蓋為塑膠材質，

並印有「○○」文字及吸菸者圖片，此有系爭菸品採證照片影本在卷可稽；是原處分機關依法處分，自屬有據。

四、至訴願人主張原處分違反行政程序法第 96 條規定乙節。按依原處分機關於處分書所載略以：「主旨：處罰鍰新臺幣 10 萬元整，即日起立即下架。.....說明：一、受處分人：○○股份有限公司。.....二、事實：受處分人○○股份有限公司所販售之『○○淡菸』菸品，其外罐屬金屬材質、上蓋為塑膠材質，且印有『○○.....』文字及圖片，依行政院衛生署 93 年 1 月 12 日署授國字（應係國健教字）第 0930700020 號解釋函，已違反菸害防制法第 9 條第 1 項第 1 款，案經民眾檢舉，復經本局於 95 年 6 月 29 日至○○股份有限公司臺北營業處○○營業站（臺北市中正區○○路○○段○○號之○○）價購所得該菸品，經查證屬實，並於 95 年 7 月 12 日製作調查紀錄在卷，核其違規情事應依後列法條規定處分。三、處分理由及法律依據：（一）違反菸害防制法第 9 條之規定，爰依同法第 22 條之規定處分如主旨。（二）菸害防制法第 9 條第 1 項第 1 款規定：.....（三）菸害防制法第 22 條第 1 項規定：.....」內容觀之，並無訴願人所指稱違反行政程序法第 96 條規定之情事，訴願人就此主張，尚難遽對其為有利之認定。

五、又訴願人主張原處分違反法律保留及明確性原則乙節。按依國民健康局 93 年 1 月 12 日國健教字第 0930700020 號函釋意旨，菸品外包裝使用金屬、塑膠等具重複使用性之材質作為促銷包裝盒，並印有菸品名稱或商標者，應視為促銷菸品或為菸品廣告之廣告物品，該函釋並副知中華民國菸業協會及各縣市衛生局等在案。衛生署為菸害防制法之主管機關，國民健康局以前揭函釋對於促銷菸品或為菸品廣告是否違反該法第 9 條第 1 項第 1 款規定，所為之解釋，原處分機關自得作為執行法律之依據。查系爭菸品除外包裝為金屬，上蓋為塑膠等具重複使用性之材質外，且外包裝印有「○○」文字，並有男子吸菸及駕駛滑翔翼遨翔天空之圖片等非屬菸品包裝之必要文字及圖片，顯有為系爭菸品宣傳與促銷，以達招徠銷售之目的。原處分機關依前揭函釋意旨處分訴願人，並無違誤。訴願主張，尚難採憑。

六、末查訴願人主張系爭菸品在生產前已依法送主管機關申請產品登記並經核准在案可稽，訴願人信賴主管機關之核准許可而為乙節。查依菸酒管理法第 29 條規定，菸酒製造業者於受託製造菸酒時，應報請中央主管機關備查後，始得產製。而此係菸酒管理法之主管機關就菸品之

生產，依規定予以備查登記，並非對於品外包裝材質、標示或圖案是否符合菸害防制法規定作認定。訴願人就此主張，顯有誤解。另訴願人為菸品生產及販賣業者，應熟悉相關法令並加以遵行，而訴願人既有上開違規事實，原處分機關據此處分，亦難認有違反比例原則之情事。至原處分機關於答辯書中雖另就系爭菸品外包裝警語標示是否違反菸害防制法規定有所論及，惟此部分並非原處分機關作成本件處分之依據，訴願人就此所辯，尚難採作對其有利之認定。從而，原處分機關處訴願人 10 萬元罰鍰，並限系爭菸品即日起立即下架，揆諸前揭規定，並無不合，原處分應予維持。

七、綜上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張明珠

副主任委員 王曼萍

委員 陳 敏

委員 陳淑芳

委員 陳石獅

委員 陳媛英

委員 紀聰吉

委員 程明修

委員 林明昕

委員 戴東麗

委員 蘇嘉瑞

委員 李元德

中 華 民 國 96 年 2 月 15 日

市長 郝龍斌

訴願審議委員會主任委員 張明珠決行

如對本決定不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟，並抄副本送本府。

（臺北高等行政法院地址：臺北市大安區和平東路 3 段 1 巷 1 號）