

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭

114年度簡字第254號

原告 游寬祐

被告 新北市政府

代表人 侯友宜

訴訟代理人 黃羽岑律師

劉博文律師

上列當事人間菸害防制法事件，原告不服衛生福利部中華民國114年2月26日衛部法字第1140000631號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、訴願決定及原處分關於「罰鍰新臺幣20萬元」部分，均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

一、按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」，行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款分別定有明文，此依同法第236條之規定，於簡易訴訟程序仍適用之。查原告於行政訴訟起訴狀之「訴之聲明」欄第1項原載為：「原處分及訴願決定均予撤銷。」，嗣於本院民國115年3月13日言詞辯論期日，原告將上開「訴之聲明」減縮為：「訴願決定及原處分關於罰鍰新臺幣（下同）20萬元部分均撤銷。」，而因其請求之基礎不變，且被告就之亦表示同意（見本院卷第446頁），揆諸前

01 開規定，原告所為訴之變更，應予准許。

02 二、本件係因原告不服行政機關所為50萬元以下罰鍰處分（本件
03 罰鍰金額20萬元），依行政訴訟法第229條第2項第2款之規
04 定，應適用同法第2編第2章之簡易訴訟程序。

05 貳、實體方面：

06 一、爭訟概要：

07 緣賣場帳號「00000000」（下稱系爭帳號）、賣場名稱「簪
08 星曳月」（下稱系爭賣場），於露天拍賣網站刊登販售
09 「【好品質，放心購】GT芯0.21 0.4ohm GT4 0.15ohm GT6
10 0.2ohm GT8 0.15ohm」等商品（下稱系爭商品），經臺南市
11 政府衛生局於113年3月30日查知並調查後，以系爭帳號於第
12 三方支付公司（拍付國際資訊股份有限公司〈下稱拍付公
13 司〉）「支付連」帳號所綁定之中國信託商業銀行板橋分行
14 帳戶（下稱系爭帳戶）係原告所有，乃移由新北市政府衛生
15 局辦理，嗣經新北市政府衛生局於113年11月18日以新北衛
16 健字第1132285374號函請原告陳述意見未果，被告審認原告
17 販賣、展示類菸品或其組合元件，違反菸害防制法第15條第
18 1項第2款規定，爰依同法第32條第1款規定，以113年12月11
19 日新北府衛健字第1132444168號裁處書（下稱原處分），處
20 原告20萬元罰鍰，並命於文到次日內改善完竣。原告不服，
21 提起訴願，經衛生福利部以114年2月26日衛部法字第114000
22 0631號訴願決定書（下稱訴願決定）予以駁回，原告仍不
23 服，遂提起本件行政訴訟。

24 二、原告起訴主張及聲明：

25 （一）主張要旨：

26 1、按「行政機關本應依職權調查證據以證明違法事實之存
27 在，始能據以對人民作成負擔處分，亦即行政機關對於人
28 民違法事實之存在負有舉證責任，人民本無須證明自己無
29 違法事實。如調查所得證據不足以證明人民有違法事實，
30 即應為有利於人民之認定，更不必有何有利之證據。」
31 （參照最高行政法院98年度判字第494號判決）。第按

01 「依行政訴訟法第133條規定，行政法院固負有依職權調
02 查證據之義務。然行政機關為裁罰人民之處分時，本應具
03 體認定受處分人之違章行為，且就其認定之理由為說明並
04 負舉證責任。」（參照最高行政法院106年度判字第432號
05 判決）。再按「行政訴訟與民事訴訟關於舉證責任之分配
06 並非完全一致，舉證責任因訴訟性質而有相異之分配標
07 準。行政訴訟中之給付訴訟與確認訴訟，其舉證責任分配
08 之法則基本上固與民事訴訟無異，依舉證責任客觀配置之
09 通說，應由主張者就權利存在事實，負擔客觀之舉證責
10 任，此乃因該等訴訟之性質與民事訴訟性質相同，因此舉
11 證責任之分配雷同。但行政訴訟之舉證責任分配不能全盤
12 採用民事訴訟之理論，例如撤銷訴訟之舉證責任較為特
13 殊，提起撤銷訴訟請求行政法院撤銷之對象為行政處分，
14 舉證責任之分配應就不同性質之處分分別論斷。以負擔處
15 分而言，因人民之權益當受憲法及法律之保障，行政機關
16 就具體事件行使公權力對人民之權益有所限制、剝奪或增
17 加其負擔，通常以負擔處分之方式為之，作成行政處分不
18 僅應有法律之依據，且應符合法定要件，雖認行政處分應
19 受有效推定，但並不受合法之推定，一旦受處分人或利害
20 關係人指摘行政處分有無效或得撤銷事由而提起爭訟，行
21 政機關應對作成處分係符合法定要件之事實，負舉證之
22 責，若行政機關舉證成立，就原處分合法性之否定，即應
23 由主張法定例外要件事實之存在者承擔舉證責任。」（參
24 照本院110年度簡上字第10號判決）。

25 2、經查，露天市集國際資訊股份有限公司（下稱露天公司）
26 之系爭帳號斷非屬原告申請，衛生福利部及被告自得向露
27 天公司調閱系爭帳號申請時留存諸如行動電話、電子郵件
28 等相關資料，當可輕易以查明系爭帳號之申請人真實身分
29 為何，然衛生福利部及被告竟怠惰未予詳查，自難認已善
30 盡舉證責任。再查，遍觀原告自112年10月起至113年9月
31 止，系爭帳戶之存款交易明細，其中轉出入帳號未五碼

01 「00000」者，乃係原告使用之其他帳戶，另因原告兼職
02 從事機場接送工作，遂有多筆700元至1,200元之款項轉入
03 帳戶，斷與所謂販售類菸品組合元件無關。

04 3、再查，露天公司設立之購物網站設有私訊聊天功能，以方
05 便買受人與出賣人藉此溝通商品貨況及買賣交易條件，縱
06 系爭帳號之申請人於網站填載原告之系爭帳戶，其亦得利
07 用私訊聊天功能，要求買受人以面交或匯款至其他指定帳
08 戶進行交易，從而衛生福利部及被告未予詳查，逕以系爭
09 帳戶屬原告所有，即認定原告販售類菸品組合元件，實有
10 率斷之虞。

11 (二) 聲明：訴願決定及原處分關於「罰鍰20萬元」部分，均撤
12 銷。

13 三、被告答辯及聲明：

14 (一) 答辯要旨：

15 1、自86年起，為有效控制菸害問題，乃制訂並實施菸害防制
16 法；嗣於94年經政府與民間反菸團體的共同努力下，由總
17 統完成批准「菸草控制綱要公約（The Framework Conven-
18 tion on Tobacco Control，簡稱FCTC）」，依循該公約
19 精神，循序推動各項防制措施，並於96年通過菸害防制法
20 修正（於98年施行）；復又於112年時，政府為防範新型
21 態菸品對健康的危害、加強保護兒童和青少年的健康、並
22 與世界衛生組織（WHO）的菸草控制框架公約相關國際趨
23 勢接軌，遂於112年1月12日再次對菸害防制法進行重大修
24 正，經三讀通過後由總統公布施行。依該次修正通過並施
25 行之最新菸害防制法第15條第1項第2款規定：「任何人不
26 得製造、輸入、販賣、供應、展示或廣告下列物品……
27 （略）二、類菸品或其組合元件。」等語，其立法考量，
28 乃係「基於2016年第7次締約方會議（COP7）建議各締約
29 方以法令規定禁止或管制之尼古丁及非尼古丁電子傳送組
30 合（ENDSandENNDS，俗稱電子煙），在國際間已發現多起
31 肺傷害致死案例，至2020年2月18日止，美國累計通報2,8

01 07名電子煙肺傷害個案，其中68名死亡，近8成患者小於3
02 5歲。另依衛生福利部國民健康署『青少年吸菸行為調
03 查』顯示，高中職學生電子煙使用率由107年百分之3.4竄
04 升至110年之百分之8.8；國中學生電子煙使用率由107年
05 之百分之1.9上升至110年之百分之3.9，推估超過79,000
06 名青少年正在使用電子煙，顯示電子煙之興起已危害兒童
07 及青少年健康。考量電子煙及相關類菸品存在各種已知與
08 未知之健康危害，及未來可能以各種名稱、添加物、使用
09 方式上市，為保護國民健康，爰增訂第1項第2款規定，禁
10 止類菸品或其組合元件之製造、輸入、販賣、供應、展示
11 或廣告。」所致，其法律效果則依同法第32條規定，得由
12 主管機關「處新臺幣20萬元以上100萬元以下罰鍰，並令
13 其限期改善、回收、銷毀或退運；屆期未改善、回收、銷
14 毀或退運者，得按次處罰。」。

15 2、經查，系爭賣場中確實有販賣電子煙「GT系列」煙彈，用
16 以加熱煙油產生霧化蒸汽供使用者吸食電子煙，並展示該
17 電子煙組合元件之圖片，被告依菸害防制法第15條第1項
18 第2款及第32條裁處原告最低金額20萬，核屬有據。

19 3、原告雖辯稱疑似有他人冒用其銀行帳號創設露天賣場帳
20 號，且指摘被告未查明事實即逕行裁處，未盡舉證責任。
21 然查被告於調查過程中，已循序漸進採取多項查證措施，
22 足以確認原告與系爭賣場帳號之連結：

23 (1)首先，衛生福利部國民健康署向露天公司函請調取系爭帳
24 號資料，經回復該帳號登記人為訴外人「陳○蓉」。復請
25 陳○蓉陳述意見時，其主張身分遭盜用，並檢附臺南市政
26 府警察局第二分局南門派出所受理案件證明單為佐證。

27 (2)為進一步釐清系爭帳號及其金融帳戶綁定情形，臺南市政
28 府衛生局遂以南市衛國教健字第1130147353號函請露天公
29 司提供相關資料。惟露天公司回覆平台本身並無會員金融
30 帳戶資料，應向第三方支付公司拍付公司查詢。臺南市政
31 府衛生局遂即再以南市衛國教健字第1130165128號函向拍

01 付公司查調，並獲拍付公司回覆，確認系爭帳號所綁定之
02 金融帳戶皆為原告本人。被告於收受案件後進一步向該金
03 融帳戶公司中國信託商業銀行股份有限公司函請查證，亦
04 確認系爭帳戶為原告所有。拍付公司亦提供系爭帳號之代
05 收付明細，該帳務紀錄中多次出現露天中心帳務費用扣
06 款。

07 (3)綜上，承前揭拍付公司所提供之資料可見，原告之第三方
08 支付帳號及金融帳戶與系爭賣場有密切連結，難謂原告與
09 電子煙販售、展示行為全然無涉。且若原告對其帳戶有定
10 期檢視，理應早已發現多筆與其日常用途不符之款項，並
11 即時向銀行或主管機關反映。惟原告並未於第一時間提出
12 異議，亦未於被告通知陳述意見時積極主張帳戶遭盜用，
13 反而遲至訴願及訴訟程序中始提出相關說詞，難謂可信。
14 退步言之，縱系爭帳號之最初登記人非原告，亦不能排除
15 原告後續登入帳號並以其綁定之第三方支付帳戶與金融帳
16 戶，規避查緝並繼續販售電子煙組合元件之可能性。

17 4、綜上所述，原處分係因原告違規事實明確，並衡酌違規事
18 實情況後，依菸害防制法第32條規定處原告最低20萬元之
19 罰鍰並命其限期改善，認事用法，當無違誤，且被告業已
20 盡其調查義務，並無怠惰，訴願決定亦應予以維持，原告
21 訴請撤銷訴願決定及原處分，無足憑採：

22 (1)綜觀全案，被告係基於菸害防制法的立法精神及公共利益
23 考量，對原告作成裁罰處分，並非意圖過度管制或加深原
24 告負擔。原處分實乃落實政府對新型菸品進行有效管理之
25 必要手段。

26 (2)本件係因原告對「類菸品或其組合元件」為廣告行為，使
27 不特定人，特別是青少年族群，得以瀏覽，甚至可能因而
28 產生對電子煙等類菸品或其組合元件的興趣，進一步提高
29 使用風險等情況，被告因此才向原告課予裁罰。被告的裁
30 處不僅依法行政，更同時考量了防範菸害對國民健康所可
31 能造成的長遠傷害，亦顧及兒少與不特定大眾在不知情的

01 情況下受新型菸品所影響的風險。是故，原處分實乃權衡
02 法益與社會公益之後的依法行政行為，不僅符合法制規範
03 與程序正義，更展現了政府履行公共衛生保護的決心。

04 (3)本案於情而言，係在預防與宣導層面兼顧了對青少年與一
05 般消費者的健康照護；於理而言，係考量類菸品等新興菸
06 品的危害，而禁止其廣告，乃可免使國人健康利益無端受
07 損；另於法而言，此一處分根據菸害防制法及相關函釋、
08 事證均有明確依據，並處法定裁量範圍之最低額度，堪稱
09 合情、合理、合法。透過此次執法與判例，當亦能喚起相
10 關業者對新型菸品之警覺，共同維護國民健康。

11 (4)因此，請酌量上情，考量被告在維護公益與實踐世界衛生
12 組織菸草控制框架公約（FCTC）之努力，駁回原告之訴，
13 使法律與健康公益的價值在本案獲得彰顯。

14 (二)聲明：原告之訴駁回。

15 四、爭點：

16 原告以其並未使用系爭帳號，亦未以系爭帳戶綁定「支付
17 連」帳號，乃否認有原處分所指之違規事實，是否可採？

18 五、本院的判斷：

19 (一)前提事實：

20 「爭訟概要」欄所載之事實，除如「爭點」欄所載外，其
21 餘事實業為兩造所不爭執，且有網路監測案件影本1份、1
22 13年3月30日下載之網頁截圖影本1份、系爭帳號資料影本
23 1紙、臺南市政府警察局第二分局南門派出所受〈處理〉
24 案件證明單〈報案人：陳○蓉〉、露天公司113年8月19日
25 電子郵件列印1紙、拍付公司113年9月5日電子郵件列印1
26 份、系爭帳戶資料影本1紙（見本院卷第137頁至第145
27 頁、第149頁、第151頁、第153頁、第155頁、第157頁、
28 第162頁）、訴願決定影本1份、原處分影本1份（見本院
29 卷第21頁至第26頁、第127頁、第128頁）足資佐證，是除
30 如「爭點」欄所載外，其餘事實自堪認定。

31 (二)原告以其並未使用系爭帳號，亦未以系爭帳戶綁定「支付

01 連」帳號，乃否認有原處分所指之違規事實，核屬可採：

- 02 1、按民事訴訟法第277條（當事人主張有利於己之事實者，
03 就其事實有舉證之責任。但法律別有規定，或依其情形顯
04 失公平者，不在此限。），依行政訴訟法第136條之規
05 定，除本法有規定者外，於本節（第二編第一章第四節）
06 準用之。又「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事
07 人事實主張及證據聲明之拘束。」、「行政法院應依職權
08 調查證據。」，行政訴訟法第125條第1項、第133條亦分
09 別定有明文，是行政法院在審理案件時應盡闡明義務，使
10 當事人盡主張事實及聲明證據之能事，並盡職權調查義
11 務，以查明事實真相，避免真偽不明之情事發生，惟如已
12 盡闡明義務及職權調查義務後，事實仍真偽不明時，則作
13 舉證責任之分配，使應負舉證責任之人負擔該不利之結果
14 （參照最高行政法院94年度判字第58號判決意旨）。亦即
15 行政法院雖應依職權調查證據，但僅係免除行政訴訟當事
16 人之主張責任（即所謂主觀舉證責任），並非免除當事人
17 之舉證義務（即所謂客觀舉證責任），若待證事實陷於不
18 明時，當事人仍應負擔不利益之舉證責任分配，此依行政
19 訴訟法第236條之規定，於簡易訴訟程序亦準用之。次按
20 「又行政裁罰爭訟案件係國家行使處罰高權的結果，與刑
21 事罰類似，行政處分相對人並無責任自證無違規事實，且
22 有『無罪推定』、『疑罪從無』原則之適用，故行政機關
23 應就處罰之要件事實（包括主觀上故意或過失之責任要
24 件）負擔客觀舉證責任，且其證明程度至少應達到「幾近
25 於真實的蓋然性」（蓋然率99.8%以上，或稱真實的確信
26 蓋然性），始能認為真實，若僅使事實關係陷於真偽不明
27 之狀態，法院仍應認定該處罰要件事實為不存在，而將其
28 不利益歸於行政機關。本院39年度判字第2號判決要旨明
29 示：『行政官署對於人民有所處罰，必須確實證明其違法
30 之事實。倘不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能
31 認為合法。』即本乎斯旨。」（參照最高行政法院108年

01 度判字第533號判決)。

02 2、原處分認原告有違反菸害防制法第15條第1項第2款之違規
03 事實(販賣、展示類菸品或其組合元件)，無非係以系爭
04 帳號於系爭賣場刊登販售系爭商品，且以原告所有之系爭
05 帳戶收款為其論斷依據；惟原告業已否認系爭帳號為其所
06 使用，而於拍付公司「支付連」帳號綁定系爭帳戶一事亦
07 非其所為。

08 3、經查：

09 (1)依前揭系爭帳號資料所示，其所登記之基本資料(含姓
10 名、身分證統一編號、地址)，均與原告有異，又所登記
11 之電話號碼(0000000000)，係於111年3月24日啟用，嗣
12 於114年2月6日停機，又申請人係「富○○精密工業有限
13 公司」，且係「預付型」，則有遠傳電信股份有限公司函
14 復之資料1紙(見本院卷第395頁)附卷可稽，亦難認與原
15 告有關。

16 (2)至於系爭帳號於拍付公司「支付連」帳號所綁定之系爭帳
17 戶固係原告所有，然依前揭拍付公司113年9月5日電子郵
18 件所載，系爭帳號於112年3月22日至113年8月23日在PP
19 (拍付)未有提領紀錄，又依上開拍付公司113年9月5日
20 電子郵件所附之代收付紀錄(見本院卷第163頁)所示，
21 亦僅有3筆收款可供提領(金額分別僅84元、208元、402
22 元)，此外則另有其他費用編號共21筆因成交、結帳而支
23 付露天公司交易、金流、活動服務費者，是賣家就此部分
24 即非透過拍付公司提領交易金額，此有露天公司115年2月
25 3日115法字第004號函及所附之資料1份(見本院卷第397
26 頁至第405頁)附卷足憑；又依前揭網頁截圖所示，系爭
27 賣場之收款方式，除「支付連」外，尚包括現金(ATM、
28 餘額、銀行支付)、超商取貨付款及貨到付款，可見「支
29 付連」僅為收款管道之一，賣方亦得使用其他管道收款，
30 此由露天公司115年2月3日115法字第041號函所檢送之系
31 爭帳號之「露露通」聊天紀錄所載：「買家：怎是貨到付

01 款、我先不收貨了喔、3/11透過pi錢包付款的。賣家：這
02 邊平臺給您退款，您直接付款給司機即可。」、「買家：
03 請問你這單是不是不是用露天拍賣的物流出貨？這樣對我
04 沒有保障，請幫我取消，謝謝。」、「賣家：使用銀行或
05 郵局轉帳付款您看行嗎？您前面下的給您取消。買家：我
06 試一下線上付款。」（見本院卷第413頁、第415頁、第42
07 7頁）而益徵此情。

08 (3)系爭帳號登記之基本資料（含姓名、身分證統一編號、地
09 址）與所登記之電話號碼（0000000000）相異，則苟係均
10 遭冒用，則衡情該冒用者又豈會於「支付連」帳號綁定本
11 人真實之系爭帳戶而無視輕易即可遭查知之風險；況且，
12 除前揭3筆收款可供提領（金額分別僅84元、208元、402
13 元）而未以系爭帳戶申請提領外，亦查無於系爭賣場買賣
14 之款項匯（轉）入系爭帳戶之金流紀錄。

15 (4)原告接獲原處分後即於113年12月19日至臺北市政府警察
16 局大安分局瑞安街派出所報案而陳稱並無在露天拍賣網站
17 販賣相關類菸品，疑似遭人冒用銀行帳戶，此有臺北市政
18 府警察局大安分局瑞安街派出所受〈處〉理案件證明單1
19 紙（見訴願卷第44頁）附卷可稽；又經新北市政府警察局
20 樹林分局115年1月14日新北警樹刑字第1144372221號函說
21 明：「…（三）經向本帳號綁定之第三方支付拍付國際資
22 訊有限公司調閱帳號：00000000於112年1月1日至113年12
23 月31日期間之入金、出金紀錄，含出金之銀行帳戶資料及
24 是否曾有入、出金至中國信託商業銀行帳號：000-000000
25 000***（係被害人游寬祐所有）之紀錄顯示，該帳號於查
26 調期間並未有提領之紀錄，另檢視中國信託商業銀行帳號
27 000-000000000***未有入、出金之紀錄，顯該支付連帳
28 號：00000000、申登會員姓名：游*祐、身分證號：00000
29 00***、生日：00年0月0日、電話：00**-0*0-0*0遭冒用
30 身分申登可能性極高。二、本案已無其他連結資訊或資料
31 可稽追查，甚難查明犯罪嫌疑人真實身分，請諒查。

01 …。」（影本見本院卷第455頁、第457頁）。

02 (5)綜合上情，原告前揭所稱尚非無據；而被告所指原告於系
03 爭賣場販賣、展示類菸品或其組合元件，違反菸害防制法
04 第15條第1項第2款規定之要件（有利於被告之事實），並
05 未提出充足之事證及證據方法，且經本院依職權調查證據
06 後，該待證事實仍陷於不明，則被告應負擔不利益之舉證
07 責任分配，故自難認其主張為真實。

08 4、從而，被告漏未審酌上開情事，誤認原告有違反菸害防制
09 法第15條第1項第2款而應依同法第32條第1款處罰之違規
10 事實，乃以原處分裁處原告「罰鍰20萬元」部分，自非適
11 法。

12 (三)本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟
13 資料，經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論
14 述之必要，一併說明。

15 六、結論：原處分關於「罰鍰20萬元」部分，核屬違法，訴願決
16 定遞予維持，亦非適法。原告訴請撤銷，為有理由，應予准
17 許。

18 中 華 民 國 115 年 4 月 10 日
19 法 官 陳鴻清

20 一、上為正本係照原本作成。

21 二、如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理
22 由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原
23 判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違
24 背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴
25 後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起
26 上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他
27 造人數附繕本）。

28 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
29 逕以裁定駁回。

30 中 華 民 國 115 年 4 月 10 日
31 書記官 李芸宜

