

公法判解

按日連續處罰之裁處原則

最高行政法院108年度4月份第2次庭長法官聯席會議決議

作者：邱顯丞(葛台大)

【實務選擇題】

關於行政法中連續處罰相關規定之性質與應用，下列何者正確？

- (A) 主管機關依廢棄物清理法先命義務人限期改善，如不改善，則按日連續處罰，其命義務人限期改善之性質為裁罰性不利處分。
- (B) 限期改善處分，在義務人完成改善前，於處分機關處罰後始切斷其單一性，處罰之後如仍未完成改善者，方構成另一違反行政法上義務行為。
- (C) 法律上規定行政機關對於違反行政法上義務之人得按次連續處罰之性質，為行政執行措施之怠金。
- (D) 主管機關對於義務人按日連續處罰之情形，得一次按日數裁罰合併送達，始符合正當法律程序原則。

答案：B

【判決節錄】

法律問題：

廢棄物清理法第50條、第51條第2項關於「經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰」之規定，其所稱「按日連續處罰」，處分機關是否應查驗，未改善者，始得逐日處罰？又按日處罰是否應按日逐次送達處分書，或得一次按日數裁罰合併送達？

討論意見：

〈甲說：應經查驗，並須逐次送達〉

按日連續處罰規定，目的在警惕督促行為人履行義務，改善違規情事，維護附近居民健康，是處分機關對行為人予以按日連續處罰，除應逐日查驗以證明處罰之日確有違規事實存在外，應踐行告戒程序，依未完成改善之日逐日作成，按日送達處分書，以符合連續處罰促使行為人及早改善違規行為，維護環境及國民

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

健康之立法目的。

〈乙說：毋庸經查驗，毋須逐次送達〉

按日連續處罰目的在督促行為人履行其改善義務，而非對其過去違反義務行為之制裁，而廢棄物清理法關於按日連續處罰之規定，乃行政執行法第31條第2項所指特別規定，是處分機關無庸再逐日檢驗以確認行為人是否仍有原違章行為存在，且法無明文規定處分機關於按日連續處罰時，應按日逐次送達處分書，自難認處分機關按日連續處罰之處分，因非按日作成而違法。

〈丙說：毋庸查驗即得處罰，但必須處分書送達後始得再為處罰〉

- (一) 違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則第3條第2項：「本法所稱改善完成，指完成前項改善行為，並檢齊證明文件報請處分機關查驗，經處分機關查驗符合規定者。」據此規定，限期改善處分相對人如未檢齊證明文件報請處分機關查驗，處分機關未查驗，處分相對人是否已改善之事實未明，所得出之法律效果乃「未完成改善」，處分機關得按日處罰之。該規定即為處分相對人就是否完成改善負客觀舉證責任之規定。因此，於改善期限屆滿後，處分相對人未檢齊證明文件報請處分機關查驗，處分機關即得以其未完成改善予以處罰。
- (二) 因為此際處分相對人係違反限期改善之單一行政法上義務，在其完成改善前，此違反義務狀態持續中，於處分機關處罰後（處分書送達後）始切斷其單一性，而構成另一違反行政法上義務行為，處分機關始得再為處罰。再者，不遵期完成改善，得按日連續處罰之目的，係督促處分相對人依期改善，處分機關以處分相對人未完成改善而處罰，如果不即時送達處分書，使其知悉連續處罰之壓力而儘速改善，反而便宜行事，僅按日裁罰合併送達，即無法達到督促處分相對人改善之目的，與按日連續處罰之目的有違。

表決結果：

採丙說（毋庸查驗即得處罰，但必須處分書送達後始得再為處罰）之結論。

決議：

主管機關依廢棄物清理法第61條授權訂定之違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則第3條第2項：「本法所稱改善完成，指完成前項改善行為，並檢齊證明文件報請處分機關查驗，經處分機關查驗符合規定者。」據此規定，依同法第50條或第51條第2項受限期改善處分之相對人，如未檢齊證明文件報請處分機關查驗，處分機關未查驗，則處分相對人是否已完成改善之事實未明，然所得出之法律效果乃「未完成改善」，處分機關得按日連續處罰之。該規定即為處分相對人

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

就是否完成改善負客觀舉證責任之規定。因此，於改善期限屆滿後，處分相對人未檢齊證明文件報請處分機關查驗，處分機關毋庸經查驗其是否確實未完成改善，即得處罰。

處分相對人受同法第50條或第51條第2項限期改善處分發生依期完成改善之單一行政法上義務，在其完成改善前，此違反行政法上義務狀態持續中，於處分機關處罰後（處分書送達後）始切斷其單一性，之後如仍未完成改善者，方構成另一違反行政法上義務行為。再者，上開法律規定屆期仍未完成改善者，得按日連續處罰之目的，係督促處分相對人依期改善，處分機關以處分相對人未完成改善而處罰之，如果不即時送達處分書，使其知悉連續處罰之壓力而儘速改善，反而便宜行事，僅按日裁罰合併送達，即無法達到督促處分相對人完成改善之目的，與按日連續處罰之立法目的有違。因此，處分機關必須於處分書送達後始得再為處罰。

【學說速覽】

一、「按日連續處罰」規定之性質

「按日連續處罰」規定之性質，學說實務上有其爭議。如空氣汙染防制法第54條規定：「違反第15條規定者，處開發單位新臺幣50萬元以上500萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。」廢棄物清理法第50條：「有下列情形之一者，處新臺幣一千二百元以上六千元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。」

而關於按日連續處罰之性質，學說上有三說：

(一)「行政執行罰」說⁹（李建良老師）

連續處罰之目的，在於促使行為人在限期內完成改善，以排除違規行為所造成之狀態，達到使其履行公法上義務之合法狀態，其重點係針對將來義務履行之督促手段，而非在制裁過去義務之違反，故具有執行罰之性質。亦即，連續處罰之目的在督促行為人排除因其違規行為所造成污染環境之現狀，以便將來實現履行義務之合法狀態，係促使行為人完成改善之手段，類似強制執行之一種手段，具有行政執行罰性質

故採此說之見解認為，按日連續處罰之性質，應為行政執行法中的「怠金」，其先前之「限期通知改善」，應屬行政執行法第27條在處以怠金前之「催告」。

⁹ 最高行政法院94年判字第00847號判決、92年判字第1282號判決。

(二) 行政罰說¹⁰（吳庚老師、林錫堯老師）

本說認為，行政機如未督促義務人履行將來之義務，本得依怠金等執行手段為之，不需要另外規定。是以，如個別法律規定「按日連續處罰」，其性質應屬連續處以罰鍰，而非執行罰。故各行政法規若有明定有此種連續處罰條文，其性質應屬行政罰而非執行罰；有關義務人違反「限期改善」之義務，對此種違反過去義務所為之連續處罰，性質上即屬行政罰。

故採此說之見解認為，按日連續處罰之性質，應為行政罰法中之「罰鍰」，其先前之「限期通知改善」，應僅屬一「預防性不利處分」。

(三) 行政罰兼具執行罰說（陳新民老師）

「連續處罰」性質上是併用行政罰及執行罰，尤其是在第二次處分以後都利用行政罰的外衣，達到執行罰之效果，其乃著眼於連續處罰具有濃厚的逼迫性，正屬於執行罰，而非行政罰的特色。

(四) 小結

最高行政法院108年4月份庭長法官聯席會議決議，其結論並未明確採擇廢棄物清理法中按日連續處罰之性質為行政罰抑或行政執行罰。但決議文中有表示按日連續處罰之立法目的，係「督促」處分相對人依期改善，其連續處罰係為了使義務人將來履行其清除廢棄物之行政法上義務，對於按日連續處罰似採「執行罰說」。然後段又謂「處分機關以處分相對人未完成改善而處罰之」，似又認為廢棄物清理法之按日連續處罰，具有對過去違反行政法上義務處罰，而具裁罰性。足認最高行政法院對於按日連續處罰之性質定位不明，或者說按日連續處罰，係具有如上述第三說之見解般，同時係行政罰兼具執行罰之性質。

總之，未改善之行政法上義務，因行政機關之裁處行為，始截斷為行為之違法性，而為一行為。之後若義務人再不改善，則行政機關方得再次處罰。此乃基於行政罰法中「一行為不二罰原則」之體現。而按日連續處罰，係為督促義務人履行行政法上義務，而義務人不履行，始可以按日連續處罰。故按日處罰應按日逐次送達處分書，不得一次按日數裁罰合併送達，以達真正督促義務人達成行政法上義務之效果。

¹⁰ 最高行政法院92年度判字第381號判決。

二、「按次連續處罰」之法律性質

至於按次連續處罰，學說與實務見解¹¹一致認為，其性質為行政罰，並無爭議。是以行政機關命義務人限期改善，如義務人不改善者即對其「按次連續處罰」，則前述命限期改善之性質為「管制性不利處分」，「按次連續處罰」則為行政罰。

【關鍵字】

按日連續處罰、按次連續處罰、怠金、行政執行罰、管制性不利處分

【相關法條】

行政罰法第24條、行政執行法第27條、行政執行法第31條

【參考文獻】：

1. 吳庚，《行政法之理論與實用》，三民書局，2012年9月，增訂12版，頁499。
2. 林錫堯，〈淺析「行政罰法」草案〉，《法學叢刊》，第192期，2003年10月，頁5。
3. 李建良，〈水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題〉，《臺灣本土法學雜誌》，第7期，2002年，頁24-25。
4. 陳新民，《行政法學總論》，2000年，增訂7版，頁404-405。

¹¹ 最高行政法院105年10月份對1次庭長法官聯席會議決議。