

## 行政法判解

## 按日連續處罰之法律性質

### 最高行政法院100年判字第2018號

## 【實務選擇題】

甲工廠於臺南市○○區○○路222號從事金屬表面處理業，前經改制前臺南縣環境保護局於98年11月5日派員前往被其一貫作業廠稽查，並於放流口採取水樣送驗，經檢驗結果鎳為2.83毫克/公升（mg/L），未符合放流水標準所定限值（1.0毫克/公升），違反水污染防治法第7條第1項規定，改制前臺南縣政府乃依同法第40條第1項及違反水污染防治法罰鍰額度裁罰準則之規定，裁處甲工廠新臺幣（下同）20萬元罰鍰，並限期於98年12月15日前完成改善。嗣甲工廠於98年12月11日以千管字第023號函送改善完成報告書，改制前臺南縣環保局乃分別於98年12月15日至21日及同年月24日派員前往甲工廠一貫作業廠複查，惟現場未作業且未排放廢（污）水，該局乃於99年1月4日再次派員前往複查，經於放流口採樣送驗結果鎳為3.15毫克/公升，仍未符合放流水標準，改制前臺南縣政府遂依水污染防治法第40條第1項及違反水污染防治法按日連續處罰執行準則規定，分別以X函、Y函、Z函，自99年1月11日起至同年月13日按日連續處罰，每日各處甲工廠20萬元罰鍰，合計60萬元。甲工廠不服，提起訴願，經行政院環境保護署（下稱環保署）認改制前臺南縣政府並未說明系爭違規事實涵攝構成要件之具體法條規定，有處分理由不備法令依據之瑕疵，亦有違背明確性原則，乃以99年7月19日環署訴字第0990019516號訴願決定將原處分撤銷。嗣改制前臺南縣政府重行認定甲工廠違反水污染防治法第7條第1項及放流水標準第2條規定，依水污染防治法第40條第1項及違反水污染防治法按日連續處罰執行準則規定，分別自99年1月11日起至同年月13日按日連續處罰，每日各處甲工廠20萬元罰鍰，合計60萬元。試問，依最高行政法院實務見解，本件裁處是否適法？

- (A)適法：此為法律明文規定得連續處罰之情形，不違反一行為不二罰原則。  
 (B)適法：此為行政執行罰，並無一行為不二罰原則之適用。  
 (C)不適法：已違反一行為不二罰原則。  
 (D)不適法：按日連續處罰規定違憲。

**答案**：B

### 【裁判要旨】

按日連續處罰之本質，性質上屬行政執行罰，而行政執行罰之目的乃在督促義務人「將來」義務之履行，並非對「過去」行為之處罰，故於義務人已申報完成改善，並經檢驗合格後，主管機關即已失去督促將來改善之意義，其再為處罰已失法令授權主管機關處執行罰以督促義務人履行義務之目的，自不得再就改善前義務人之違法行為予以處罰。又行政行為所採取之方法應有助於目的之達成，此即比例原則中之適當性原則。本件改制前臺南縣政府雖曾分別以99年1月11日府環水處字第002號等3份處分書裁處按日連續處罰，惟業經環保署99年7月19日環署訴字第0990019516號訴願決定予以撤銷而自始失其效力，是改制前臺南縣政府重行於99年9月9日以府環水處字第102至104號裁處書裁處按日連續處罰，顯然係於被上訴人於99年1月18日改善水質完成後所為，揆諸前揭說明，自屬違反適當性原則，而有裁量濫用之情形，除99年1月4日當日被上訴人工廠之放流水水質已經改制前臺南縣環保局查驗不合格，而得以102號裁處書依法予以處罰，非單純按日連續處罰之性質外，其餘第103號及第104號裁處書，自應予以撤銷等語，業已詳述其認定事實之依據及得心証之理由，並無上訴意旨所指違背法令之情事。

### 【學說速覽】

一、性質：學說上對於「按日連續處罰」之性質，有三種說法：

- (一) 秩序罰說：連續處罰帶有制裁性質，為罰鍰之連續科處。
- (二) 執行罰說：連續處罰之目的，在於課以受處分人於期限內改善違法情狀之義務；對未遵行期限改善者，則連續罰至其改善為止。其目的在於藉由一連串之不利益制裁，迫使行為人履行其公法上義務，故係針對將來義務履行之督促手段，而非過去義務違反之制裁；多數學說採此一見解。
- (三) 執行罰兼秩序罰說：連續處罰除為督促將來義務之履行外，另亦屬對於尚未改善之違法狀態所為之制裁。故兼有執行罰與秩序罰之性質。

而最高行政法院100年度判字第2018號判決，則明確採取「執行罰說」之學說多數見解。

二、「回溯性」連續處罰之容許性：

義務人於完成改善行為後，主管機關是否得就義務人「限期改善期間屆滿後，改善行為完成前」之違法狀態處罰？學說上認為，此時義務人受連續處罰之前提要件已不存在，連續處罰亦失其「促使相對人改善」之執行罰意義，應不得再予連續處罰。最高行政法院100年度判字第2018號判決亦本於此一理解，認為

「義務人已申報完成改善，並經檢驗合格後，主管機關即已失去督促將來改善之意義，其再為處罰已失法令授權主管機關處執行罰以督促義務人履行義務之目的，自不得再就改善前義務人之違法行為予以處罰。」。

**【關連性試題】**

主管機關於101年2月7日稽查A公司位於某縣之廠房時，發現其違反放流水之相關標準，故通知該公司限期改善。於A公司於2月12日改善完畢、所排放之污水符合放流水標準後，主管機關復依水污染防治法第7條第1項及放流水標準第2條、第40條第1項按日連續處罰執行準則規定，分別就A公司2月8日至2月11日間之放流水違反規定部分，為按日連續處罰，試問：該按日連續處罰是否適法？

(模擬試題)

◎答題關鍵：

本題按日連續處罰之適法性，首應先確認按日連續處罰之性質，在釐清違規事實已經補正後，再予按日連罰之必要性。

**【關鍵字】**

連續處罰、行政罰、行政秩序罰。

**【相關法條】**

水污染防治法第7條第1項、第40條第1項。

**【參考文獻】**

1. 蔡震榮，論按日連續處罰與怠金，法學講座，2004年7月，第28期，第27-38頁。
2. 李建良，三論水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題——評析最高行政法院90年度判字第125號及第186號判決，台灣本土法學雜誌，2003年3月，第44期，第55-70頁。
3. 李建良，二論水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題——最高行政法院89年度判字第2573號判決及89年度判字第3415號判決評釋，台灣本土法學雜誌，2001年6月，第23期，第17-32頁。
4. 李建良，水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題——以臺北畜產公司排放廢水之處罰事件為例，台灣本土法學雜誌，2000年2月，第7期，第11-35頁。