

一行為不二罰原則中行為數之認定

—最高行政法院 105 年度判字第 290 號判決評析

編目：公法

出處	月旦裁判時報，第 62 期，頁 7-13	
作者	劉建宏教授	
關鍵詞	一行為不二罰、自然一行為、法律上一行為、多次實現構成要件之行為、繼續違法行為	
摘要	行為人實施違法行為後，其違規事實持續存在，或者行為人反覆實行特定之違法行為時，其行為數應如何計算，實務向來認為，得以行政機關舉發之次數認定行為數。惟此見解，固然得以防止行政機關任意切割違規事實持續存在或者反覆施行特定違法行為之行為，使人民遭受過當之處罰。惟亦可能導致各行為之違法內涵有所差異，卻均被評價為一行為而產生不公之情形。故應注意個別違法行為之「量」的差別，分別給予輕重不同之處罰，始能收嚇阻之效。	
重點整理	本案爭點	一、行政罰法上一行為之概念內涵。 二、違規事實持續存在或者反覆施行特定違法行為時行為數之計算。 三、以行政機關舉發之次數認定行為數之限制。
	解評	一、最高行政法院 105 年度判字第 290 號判決 (一)本案事實 行為人分別於 103 年 12 月 21 日及 104 年 2 月 6 日以未經核准之車輛搭載乘客收取費用，有未經核准擅自經營汽車運輸業之情事，違反公路法第 77 條第 2 項及汽車運輸業管理規則第 138 條規定，經交通部公路總局分別於 104 年 2 月 17 日以 A 處分及 104 年 3 月 23 日以 B 處分裁罰並吊扣牌照。 (二)判決理由 1. B 處分所認定之違章時間為 104 年 2 月 6 日，係在 A 處分 104 年 2 月 17 日之前，則行為人所涉未經申請核准經營汽車運輸業之違章情節，具反覆性及繼續性之特徵，為營業行為，本質上為法律概念上之一行為。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>2.行爲人之違規營業行爲，因交通部公路總局之介入而區隔（切斷）爲一次違規行爲，既已對行爲人A處分前所爲之行爲予以處罰，即不得再就接獲A處分前之違規營業再予處罰，否則即與一行爲不二罰之原則有違。</p> <p>二、簡評</p> <p>(一)行政罰法上一行爲之概念內涵</p> <p>1.行政罰法第 24 條第 1 項本文規定：「一行爲違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰最高之規定裁處。」及第 25 條規定：「數行爲違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」行爲人所爲之違法行爲如係「一行爲」，只受一次罰鍰處分；如係「數行爲」，無論其違反者係同一或不同行政法上義務，均分別處罰。</p> <p>2.所謂「一行爲」，其概念包含：</p> <p>(1)「自然一行爲」：係指行爲人只有一身體之動作，或雖有多數在行政罰法上具有重要性之行爲態樣，然依一般人以自然之方式客觀觀察，可認其整個行爲過程係單一之整合行爲者。</p> <p>(2)「法律上一行爲」：係指結合多數自然意義之動作而成之單一行爲。某些行爲雖不符合自然一行爲之要件，惟基於立法政策之考量，仍將其評價爲一行爲。依其型態又可分爲「多次實現構成要件之行爲」、「繼續違法行爲」等。</p> <p>(3)「多次實現構成要件之行爲」：係指單一法規以「多數同種類或不同種類之動作」爲其構成要件，行爲人縱有多次實現構成要件之行爲，如其行爲間具有「時間與空間上之密切關連性」，法律上仍視爲單一行爲。例如：營業之多數違反同一法規之違規行爲、多數之未經授權使用職業標章之行爲、持續相當期間之未經授權經營酒類販賣之行爲、持續相當期間之未經授權獨立經營手工業之行爲等。</p> <p>(4)「繼續違法行爲」：係行爲人單一構成要件實施行爲因時間之延伸所生之單一行爲之特殊型態，即行爲人因故意或過失，持續地維持實現單一構成要件之違法狀態。</p> <p>(5)「違法狀態持續行爲」：行爲人因故意或過失，</p>
-------------	-----------	--

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>實現某一構成要件後，其實際上之違法結果持續存在之情形。與「繼續違法行為」區別在於，「繼續違法行為」之構成要件實現行為仍在繼續中，而「違法狀態持續行為」之構成要件實現行為已經結束，僅「實際上之違法結果」仍然存在。</p> <p>(二) 違規事實持續存在或者反覆施行特定違法行為時行為數之計算—以行政機關舉發之次數認定行為數</p> <p>1. 行為人實施違法行為後其違規事實持續存在，或者行為人反覆實行特定之違法行為時，其行為數應如何計算，實務向來認為得以行政機關舉發之次數認定行為數。</p> <p>(1) 釋字第 604 號解釋：「依中華民國八十六年一月二十二日增訂公布第八十五條之一規定，係對於汽車駕駛人違反同條例第五十六條第一項各款而為違規停車之行為，得為連續認定及通知其違規事件之規定，乃立法者對於違規事實一直存在之行為，考量該違規事實之存在對公益或公共秩序確有影響，除使主管機關得以強制執行之方法及時除去該違規事實外，並得藉舉發其違規事實之次數，作為認定其違規行為之次數，從而對此多次違規行為得予以多次處罰，並不生一行為二罰之問題，故與法治國家一行為不二罰之原則，並無抵觸。」</p> <p>(2) 最高行政法院 98 年 11 月份第 2 次庭長法官聯席會議：「按以遞送信函、明信片或其他具有通信性質之文件為營業者，以反復實施遞送行為為構成要件，在停止營業以前，其違規事實一直存在。立法者對於違規事實一直存在之行為，如考量該違規事實之存在對公益或公共秩序確有影響，除使主管機關得以強制執行之方法及時除去該違規事實外，並得藉裁處罰鍰之次數，作為認定其違規行為之次數，即每裁處罰鍰一次，即認定有一次違反行政法上義務之行為發生而有一次違規行為，因而對於違規事實持續之行為，為按次連續處罰者，即認定有多次違反行政法上義務之行為發生而有多次違規行為，從而對此多次違規行為得予以多次</p>
-------------	-----------	--

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>處罰，並不生一行爲二罰之問題，與法治國家一行爲不二罰之原則，並無抵觸。」</p> <p>2.上述實務見解理論未盡周延之處：</p> <p>(1)認定某行爲係屬單一行爲或數行爲，應就行爲本質判斷，惟實務見解卻以行政機關舉發違規事實之次數，將原本連貫之生活事實不自然分割。</p> <p>(2)未明確就法律上一行爲之概念予以區分，例如：最高行政法院 98 年 11 月份第 2 次庭長法官聯席會議，「以遞送信函、明信片或其他具有通信性質之文件爲營業者，以反復實施遞送行爲爲構成要件」應屬「多次實現構成要件之行爲」，而爲法律上一行爲。最高行政法院 105 年度判字第 290 號判決中「未經核准擅自經營汽車運輸業」之情事亦同。而釋字第 604 號解釋之違規停車行爲，應係「繼續違法行爲」，因其構成要件係「違規停車」，行爲人違反規定停放車輛時，違規停車行爲即告完成，但在車輛離開禁停區前，違規行爲仍持續存在。</p> <p>(三)以行政機關舉發之次數認定行爲數之限制—行政機關做成裁罰處分後，即生遮斷之效果，之前的行爲不得再爲後續處罰之對象</p> <p>1.最高行政法院 98 年 11 月份第 2 次庭長法官聯席會議：「按次連續處罰之方式，對違規事實持續之違規行爲，評價及計算其法律上之違規次數，並予以多次處罰，其每次處罰既然各別構成一次違規行爲，則按次連續處罰之間隔期間是否過密，以致多次處罰是否過當，仍須審酌是否符合憲法上之比例原則，司法院釋字第 604 號解釋足資參照。又按次連續處罰既以違規事實持續存在爲前提，而使行政機關每處罰一次即各別構成一次違規行爲，顯以合理且必要之行政管制行爲，作爲區隔違規行爲次數之標準，除法律將按次連續處罰之條件及前後處罰之間隔及期間爲明確之特別規定，或違規事實改變而非持續存在之情形者外，則前次處罰後之持續違規行爲，即爲下次處罰之違規事實，始符所謂『按次連續處罰』之本旨。行政機關如適用按次連續處罰之規定，</p>
-------------	-----------	---

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

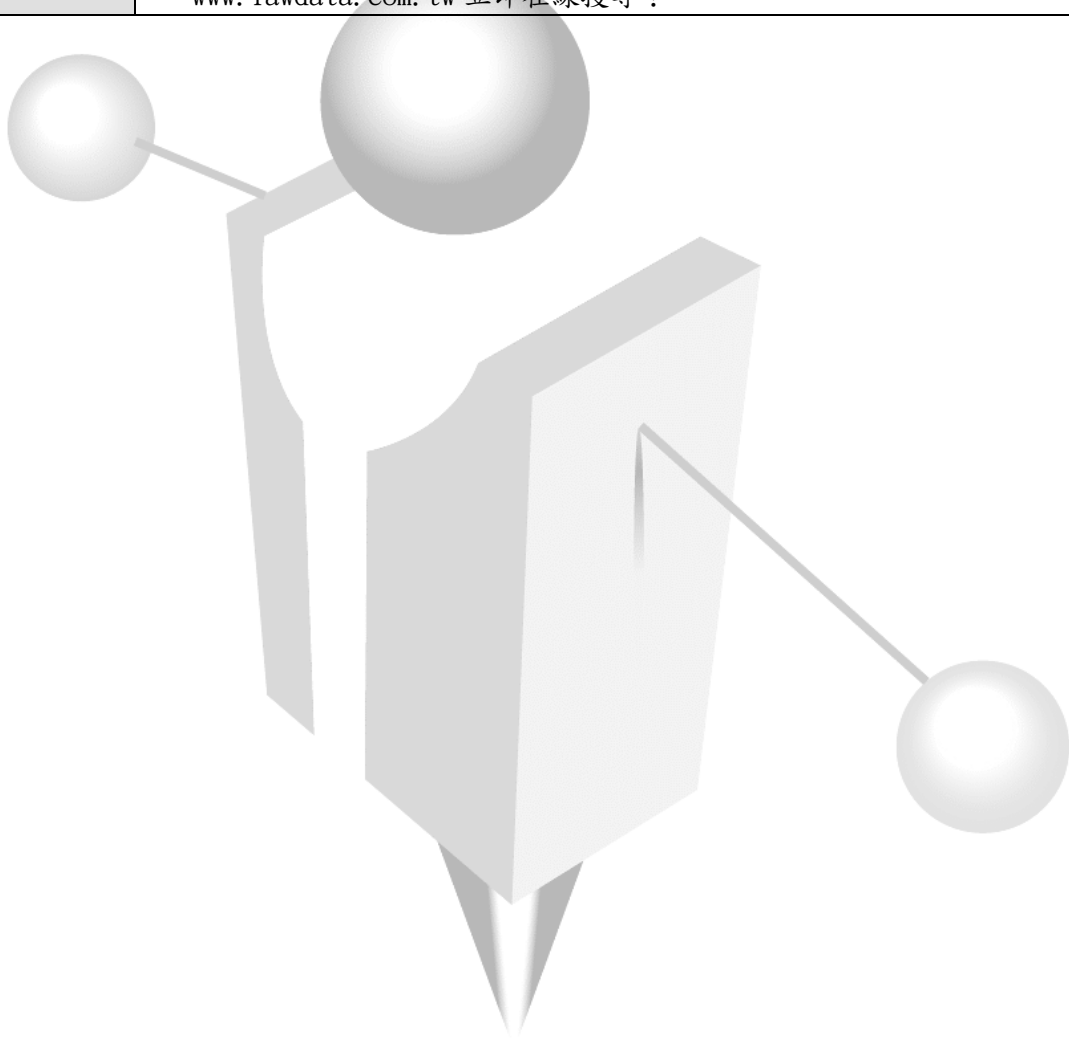
<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>而於罰鍰處分書僅記載裁處前任意部分時段之違規行為，使『時段』在行政機關具體實施之管制行為外，構成另一種任意區隔連續違規行為次數之標準，致行政機關『按次連續』裁處罰鍰之處分書未記載部分時段之裁處前違規行為，可能成為另一次罰鍰處分之違規事實，而行為人則在法律以行政機關之具體裁處行為所區隔之一次違規行為之範圍內，有受重複處罰之虞，此即與按次連續處罰之立法本旨不符而於法有違。」</p> <p>2.最高行政法院 105 年度判字第 290 號判決採相同見解，認為「行為人之違規營業行為，因交通部公路總局之介入而區隔（切斷）為一次違規行為，既已對行為人 A 處分前所為之行為予以處罰，即不得再就接獲 A 處分前之違規營業再予處罰」。</p> <p>3.此見解固然得以防止行政機關任意切割違規事實持續存在或者反覆施行特定違法行為之行為，使人民遭受過當之處罰。惟亦可能導致各行為之違法內涵有所差異，卻均被評價為一行為而產生不公之情形。故應注意個違法行為之「量」的差別，分別給予輕重不同之處罰，始能收嚇阻之效。</p> <p>4.例如：最高行政法院 105 年 10 月份第 1 次庭長法官聯席會議「倘該次處罰之違法廣告則數愈多，該違法行為之不法內涵升高，即所謂『違法行為之量的增加』，行政機關即得於法定罰鍰額度內予以斟酌加重處罰」。</p> <p>5.配套措施：應針對具有「違規事實持續存在或者反覆施行特定違法行為」特性之行為，修法大幅提高法定罰鍰之上限，並增訂倘經主管機關通知限期停止而仍繼續行為者，可按次連續處罰之規定，以調節因認定為一行為後可能產生處罰過輕之問題。</p>
<p>考題趨勢</p>	<p>違規事實持續存在或者反覆施行違法行為時，行為數之認定？</p>	
<p>延伸閱讀</p>	<p>一、洪家殷，〈行政罰上之行為數及接續行為之處罰—兼評最高行政法院 105 年 10 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議〉，《法令月刊》，第 68:11 期，頁 1-15。</p> <p>二、蔡震榮，〈從宇博(Uber)案與中華電信 499 專案 遭多次處罰論行政罰法實務的發展〉，《月旦法學雜誌》，第 281 期，頁 5-26。</p>	

版權所有，重製必究！

延伸閱讀

三、周佳宥，〈播放藥物廣告之處罰問題〉，《月旦法學教室》，第 174 期，頁 6-8。

※延伸知識推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】
www.lawdata.com.tw 立即在線搜尋！



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！