行政法判解

行政罰之行為數認定

最高行政法院98年度11月份第2次庭長法官聯席會議決議

【事實摘要】

A公司自民國（下同）92年6月起持續有違反郵政法第6條第1項規定之遞送信函、繳費通知單等營業行爲，經交通部於93年4月28日依郵政法第40條第1款處以罰鍰及通知其停止該行爲（即第1次處分），該第1次處分書所載違規行爲時間，爲92年6月至10月間。交通部得否再就A公司於接獲第1次處分書前所爲之其他遞送信函、繳費通知單之營業行爲予以處罰？又交通部於93年12月24日就A公司於93年5、6月間之違規行爲裁罰後，得否再對其於93年7月間之違規行爲再予處罰？

【決議要旨】

按「除中華郵政公司及受其委託者外，無論何人，不得以遞送信函、明信片或其他具有通信性質之文件爲營業。」「有下列情形之一者，處新臺幣10萬元以上50萬元以下罰鍰，並通知其停止該等行爲；未停止者，得按次連續處罰：一、違反第6條第1項規定，以遞送信函、明信片或其他具有通信性質文件爲營業者。」爲郵政法第6條第l項、第40條第1款所明定。

本件A公司自92年6月起所爲持續違反郵政法第6條第1項規定之遞送信函、繳費通知單之營業行爲，經交通部於93年4月28日依郵政法第40條第1款處以罰鍰及通知其停止該行爲（即第1次處分），該第1次處分書所載違規行爲時間，雖僅載爲92年6月至10月間，惟A公司自92年6月起所爲之遞送信函、繳費通知單之營業行爲，爲違規事實持續之情形，該持續之違規事實因行政機關介入而區隔為一次違規行為，交通部應不得再就A公司於接獲第1次處分書前所為之其他遞送信函、繳費通知單之營業行為予以處罰。嗣交通部於93年9月14日通知A公司就其另於93年5、6月間所為遞送信函、繳費通知單之營業行為陳述意見，並於93年12月24日處以罰鍰並通知其停止該行為（即前處分），此乃處罰A公司於接獲第1次處分書後之持續營業行為，該前處分亦有切斷A公司於

【高點法律專班】
版權所有，重製必究！

接獲前處分書前之違規行為單一性之效力。交通部既已對於A公司於接獲第1次處分書後至接獲前處分書前所為遞送信函、繳費通知單之營業行為予以處罰，自不得再就A公司於此期間之任何時段所為違規行為，予以處罰。乃交通部嗣又於94年2月21日對A公司93年7月所為營業行為予以處罰（即原處分），有違按次連續處罰之本旨，核與首開法律規定意旨不符，應認原處分係屬違法。

理由節錄：

一、行爲人如有違反郵政法第6條第1項之行爲，而依同法第40條第1款規定接獲多次罰鍰處分者，即有發生多次繳納罰鍰或可能受多次裁決罰鍰之結果。按以遞送信函、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，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處罰，並不生一行為二罰之問題，與法治國家一行為不二罰之原則，並無牴觸。惟以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為前提，而使行政機關每處罰一次即各別構成一次違規行為，顯以合理且必要之行政管制行為，作為區隔違規行為次數之標準，除法律將按次連續處罰之條件及前後處罰之間隔及期間為明確之特別規定，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為，即為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，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

【高點法律專班】
版權所有，重製必究！

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。

二、另依行政程序法第102條、第103條之規定，主管機關於對行爲人之違規行爲作成罰鍰處分前通知其陳述意見，其時，主管機關對行爲人是否有違規行爲，非必已產生確信並已爲明確之認定；況法律規定陳述意見程序之目的，係為使主管機關得知行為人之意見，而非提供主管機關以通知行為人停止違規行為之機會，自不得據通知行為人到場陳述意見之事實，切斷違規行為之單一性。

三、A公司自92年6月起所爲持續違反郵政法第6條第1項規定之遞送信函、繳費通知單之營業行爲，經交通部於93年4月28日依郵政法第40條第1款處以罰鍰及通知其停止該行爲（即第1次處分），該第1次處分書所載違規行爲時間，雖僅載爲92年6月至10月間，惟A公司自92年6月起所爲之遞送信函、繳費通知單之營業行爲，爲違規事實持續之情形，揆諸前開說明，該持續之違規事實因行政機關介入而區隔爲一次違規行爲，交通部應不得再就A公司於接獲第1次處分書前所爲之其他遞送信函、繳費通知單之營業行爲予以處罰。嗣交通部於93年9月14日通知A公司就其另於93年5、6月間所爲遞送信函、繳費通知單之營業行爲陳述意見，並於93年12月24日處以罰鍰並通知其停止該行爲（即前處分），此乃處罰A公司於接獲第1次處分書後之持續營業行爲，該前處分亦有切斷A公司於接獲前處分書前之違規行爲單一性之效力。交通部既已對於A公司於接獲第1次處分書後至接獲前處分書前所為遞送信函、繳費通知單之營業行為予以處罰，自不得再就A公司於此期間之任何時段所為違規行為，予以處罰。乃交通部嗣又於94年2月21日對A公司93年7月所爲營業行爲予以處罰（即原處分），有違按次連續處罰之本旨，核與首開法律規定意旨不符，應認原處分係屬違法。

【學說速覽】

◎基本概念

一、連續處罰之概念

有關「連續處罰」之性質，學說上向有爭議：

㈠秩序罰說

連續處罰帶有制裁性質，爲罰鍰之連續處罰。

【高點法律專班】
版權所有，重製必究！

㈡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，則連續罰至其改善爲止。其目的在於藉由一連串之不利益制裁，迫使行爲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。

㈢執行罰兼秩序罰說

連續處罰除爲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爲之制裁。故兼有執行罰與秩序罰之性質。

由於連續處罰具有「不斷累積」之特性，對相對人而言，具有極大之心理壓迫效力，向爲立法者所樂採。連續處罰，一般認爲其具有行政強制執行及行政秩序罰兩種性質。惟是否會偏離了行政秩序罰之目的，混淆了行政秩序罰與行政強制執行之界限，有加以檢討之必要。行政上之強制執行與行政秩序罰在性質上既有不同，兩者所適用之原理原則亦有差異(如前者須先經告戒程序)。目前在實務上之作法，似將連續處罰皆視爲行政秩序罰，以規避行政強制執行規定之適用，如此則將使兩制度有混淆之虞。此外，是否對於所有違反秩序行爲皆得加以連續處罰、是否與一事不二罰原則相牴觸，亦有究明之必要，例如，對於違反秩序之單一行爲，即有引用刑法上之連續犯、繼續犯理論，而限縮連續處罰規定之適用範圍之必要；另外，連續處罰之核課，亦須注意不得牴觸比例原則。

二、行政罰上行爲數之認定

原則上，一行為不得重複處罰，是為一行為不二罰原則，釋字第503號解釋即確立此一原則：「……除處罰之性質與種類不同，必須採用不同之處罰方法或手段，以達行政目的所必要者外，不得重複處罰，乃現代民主法治國家之基本原則……」，故除處罰之種類、性質有所不同、為達成行政目的所必要者為，原則上一行為不得二罰。

然而，行政罰上之「一行爲」究應如何認定？應依循刑法上對於一行爲之認定，亦或應提出不同之標準，學說與實務上有不同之見解。有認爲應完全依循刑法上對行爲數之認定者，此說認爲，刑法與行政罰之發展，在歷史上有密不可分之關係，無庸新創，可完全繼受刑法上行爲數之認定標準。至於實務上以「管制目的」、「處罰目的」、「保護法益」、「處罰之義務類型」等，作爲判別行政罰上行爲單複數之方法，乃混淆「一行爲、數行爲」與「法條競合、想像競合」之界限問題；另有認爲行政罰上行爲個數之認定，因考量「行政目的」，故得以除罰次數，認定行爲數，惟須符合比例原

【高點法律專班】
版權所有，重製必究！

則之要求。

釋字第604號解釋亦涉及一行爲不二罰之問題。該號解釋之個案爭議在於中華民國八十六年一月二十二日增訂公布第85條之1規定，係對於汽車駕駛人違反同條例第56條第1項各款而爲違規停車之行爲，得爲連續認定及通知其違規事件之規定，是否違反一行爲不二罰原則？大法官認爲「乃立法者對於違規事實一直存在之行爲，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，作爲認定其違規行爲之次數，從而對此多次違規行爲得予以多次處罰，並不生一行爲二罰之問題，故與法治國家一行爲不二罰之原則，並無牴觸。立法者固得以法律規定行政機關執法人員得以連續舉發及隨同多次處罰之遏阻作用以達成行政管制之目的，但仍須符合憲法第23條之比例原則及法律授權明確性原則。鑑於交通違規之動態與特性，則立法者欲藉連續舉發以警惕及遏阻違規行爲人任由違規事實 繼續存在者，得授權主管機關考量道路交通安全等相關因素，將連續舉發之條件及前後舉 發之間隔及期間以命令爲明確之規範」，換言之，關於違規停車連續舉發之規定，並未違反一行爲不二罰原則，惟須符合比例原則與明確性原則。

◎考點分析

立法者得考量行政管制之目的，得於符合比例原則之情形下，以法律或以法律授權行政機關訂定命令，以處罰之次數，作爲認定違規行爲之次數，而不違反「一行爲不二罰」原則，業已爲司法院大法官釋字第604號所肯認。換言之，現行法律中有關「連續處罰」之規定，實屬「秩序罰」之性質。而除立法者明文規定外，行政機關不得藉處罰之次數以認定行爲數，否則將有行政權濫用、而使人民行爲遭重複評價之疑慮。

而最高行政法院 98年11月份第2 次庭長法官聯席會議決議特指出：「行政機關如適用按次連續處罰之規定，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」，因此，其認爲「連續處罰既以違規事實持續存在為前提，而使行政機關每處罰一次即各別構成一次違規行為，顯以合理且必要之行政管制行

【高點法律專班】
版權所有，重製必究！

為，作為區隔違規行為次數之標準，除法律將按次連續處罰之條件及前後處罰之間隔及期間為明確之特別規定，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為，即為下次處罰之違規事實，始符所謂『按次連續處罰』之本旨。」其適度地補充連續處罰之適用原則，避免造成人民行爲遭過度評價之風險，相當具有參考價值，於考試上應特別予以注意。

【考題分析】

甲公司自民國（下同）92年6月起持續有違反郵政法第6 條第1項規定之遞送信函、繳費通知單等營業行爲，經交通部於93年4月28日依郵政法第40條第1 款處以罰鍰及通知其停止該行爲（A處分），該處分所載違規行爲時間，爲92年6月至10月間。又交通部於93年12月24日就A公司於93年5、6月間之違規行為裁罰（B處分），試問：

㈠郵政法第40條規定「連續處罰」之性質爲何？

㈡交通部嗣後認爲，甲公司於民國93年7月間亦有違反第6條第1項之行爲，故另做成C處分，處以罰鍰並通知其停止該行爲，則C處分是否適法？

（模擬試題）

◎答題關鍵

請參照前述內容分析。

【參考文獻】

1. 洪家殷（2008），〈行政罰一行爲與數行爲問題的探討-以行政罰施行後之實務見解爲中心〉，《月旦法學雜誌第155期》，頁5以下，台北：元照。
2. 劉建宏（2008），〈行政罰法上「單一行爲」概念之探討〉，《月旦法學雜誌第152期》，頁205以下，台北：元照。
3. 林錫堯（2005），〈行政罰法上「一行爲」概念初探〉，《法學叢刊第50卷第2期》，頁1以下，台北：法學叢刊雜誌社。
4. 洪家殷（2006），〈違規停車連續處罰相關問題之探討—以釋字第六〇四號解釋爲中心 〉，《月旦法學雜誌第129期》，頁179以下，台北：元照。
5. 蔡震榮（2004），〈論按日連續處罰與怠金 〉，《法學講座第28期》，頁27以下，台北：神州。
6. 李建良（2003），〈三論水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題—

【高點法律專班】
版權所有，重製必究！

評析最高行政法院九十年度判字第一二五號及第一八六號判決 〉，《台灣本土法學雜誌第44期》，頁55以下，台北：台灣本土法學。
7. 李建良（2001），〈二論水汙染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題--最高行政法院八十九年判字第二五七三號判決及八十九年判字第三四一五號判決評釋 〉，《台灣本土法學雜誌第23期》，頁17以下，台北：台灣本土法學。
8. 李建良（2001），〈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爲例 〉，《台灣本土法學雜誌第7期》，頁11以下，台北：台灣本土法學。
9. 洪家殷（1998），〈我國現行法上連續處罰規定性質之檢討 〉，《月旦法學雜誌第33期》，頁74以下，台北：元照。

【高點法律專班】
版權所有，重製必究！