

行政法判解

一行為不二罰原則與行為數認定

最高行政法院97年度判字第903號判決

【事實摘要】

被上訴人依據檢舉以上訴人遞送遠傳電信股份有限公司之電信費帳單，違反郵政法第6條第1項規定，乃依同法第40條第1款規定，處上訴人罰鍰新台幣50萬元，並命上訴人立即停止遞送信函、明信片或其他具通信性質文件等營業行為。上訴人不服，提起訴願經駁回後，遂提起行政訴訟。

【裁判要旨】

一、台北高等行政法院見解

台北高等行政法院95年度訴字第414號判決認為：郵政法第40條所稱之「得按次連續處罰」，參照本院86年度判字第1477號判決要旨「所稱『次』，係指違法行為而言；而『按次』係指經被上訴人依公平交易法第41條前段處分後之每一次違法行為，是事業如經被上訴人依前揭第41條前段處分後，仍繼續從事經被上訴人命其停止或改正之行為，於前開處分後之每一次違法行為均屬每一『次』獨立之違法行為，自可按次連續處以罰鍰。」，可知郵政法第40條係處罰行為人單一之「投遞行為」，而非僅處罰「營業行為」而已，且自被上訴人第一次裁罰處分後，已令上訴人停止，之後上訴人每次投遞行為，並非違規「狀態」之繼續，而係「第一次命停止」後不停止之「再一次違規行為」，自己符合連續裁罰之要件，且並非重複處罰等詞，為其判斷之基礎。

二、最高行政法院見解

最高行政法院作成97年度判字第903號判決認為：郵政法第40條第1款係以行為人有「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之文件為營業」之行為，對該違法且有責行為予以處罰。倘若行為人受有第一次之罰鍰及受有停止違法行為之通知後，仍未停止違法行為，主管機關得「按次」連續處罰，所稱「次」，係指違法營業行為而言，而「按次」係指經主管機關依郵政法第40條第1款處分後之每一次違法營業行為，是事業如

經主管機關依前揭第40條第1款處分後，仍繼續從事經命其停止之行為，於前開處分後之每一次違法行為均屬每一「次」獨立之違法行為，自可按次連續處以罰鍰。次按行政機關之行政處分，其效力之範圍（主觀範圍及客觀範圍），應及於一定之相對人與一定之事項；若屬於同一相對人及同一事項之事件，行政機關對該事件之處分權限，應為原處分之效力所遮斷，此種遮斷效力亦屬行政機關受自己處分拘束（拘束力）之一種表現。行政機關若對於已經行政處分予以處分（罰）之同一效力範圍之事件再為處分（罰），即有重複處罰之違法，自為法所不許。

【學說速覽】

一、一行為不二罰原則

「一行為不二罰原則」又稱之為「禁止雙重處罰原則」，為法治國的重要原則之一，其內涵為對人民一個違法行為，不得為多次之處罰，其不僅指對同一行為為處罰後，禁止再為追訴或處罰，而且亦禁止對同一行為同時為多次之處罰。有關行政罰上一行為不二罰原則之適用，國內爭議由來已久，由於一行為不二罰原則於我國憲法上並無明文，其內涵多依大法官解釋及學說介紹外國法制，而行政罰法第24條與第26條雖給與一行為不二罰原則在法律上之明文依據，但畢竟施行未久，相關問題仍多有歧見。

二、考點分析

一行為不二罰原則在適用上最重要的就是行為數的判斷。所謂的一行為，在法理上除了「單純之一自然舉動」外，尚有由多數自然舉動所構成的「自然之一行為」及「法律之一行為」（如繼續犯及狀態犯等情形）。一般認為行為之同一性應揉合客觀狀態及行為人之主觀意思綜合判斷之，不過相關標準仍十分分歧，在司法及行政實務中，最經常被提及者即為「立法意旨或處罰目的」，其強調一法律具有一個立法目的、處罰目的或管制目的，若一事實行為分別違反不同法律之規定者，即非屬一行為，應分別處罰。惟有學者認為立法目的本身不是重點，而是究竟應採行何種處罰手段始能達成，因此，本於一行為不二罰原則避免重複或過度處罰之本旨，問題之重點即可回歸到處罰之種類，即不同的處罰種類，可以發揮不同的制裁功能⁶⁰。

大法官於釋字第604號解釋中認為，藉由舉發行為人違規事實之次

⁶⁰ 洪家殷，〈行政罰之狀態責任及一行為不二罰原則—台北高等行政法院96年度訴字第1288號判決簡評〉，《台灣本土法學雜誌》，2008年3月，頁331。

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。

基本上可認為立法者在切割法律上行為個數時，同時是在決定累積處分後之不利益是否合乎比例地與正當公益目的相當。學說上則有認為若行為人不在場，累積的處罰並無法生遏阻效果，且連續舉發無上限，相較於課予其他費用（如拖吊費），兩者顯失均衡。又連續舉發雖不一定違反比例原則，但其混淆行政罰與行政執行之界限，致人民承擔難以預見之不利益，恐非比例原則所得解決⁶¹。

【考題分析】

設有某藥房未依藥事法第27條第1項之規定申請核准登記並領得許可執照，即行開始營業販賣藥品。經主管機關查獲，乃依同法第92條第1項之規定，處以3萬元罰鍰，並要求其在未領得許可執照前應停止營業。惟該藥房置之不理，仍繼續營業。請問主管機關是否得再處以罰鍰？另依法得採取那些行政行為，達到使該藥房停業之目的？所得採取之各種行政行為，有無一定之順序？（95律◎）

◎答題關鍵

- 一、主管機關若再處以罰鍰會有一行為不二罰的問題。依大法官及實務目前看法，於前開處分後之每一次違法行為均屬每一「次」獨立之違法行為，自可按次連續處以罰鍰。
- 二、尚須注意行政罰與其他行政行為的關係，如不利益處分與行政執行行為等。

請依行政罰法有關規定，就「行政罰與行政罰競合」之情形，以及「行政罰與刑罰競合」之情形，分別說明「一行為不二罰原則」之具體內涵。

（95檢事官◎）

◎答題關鍵

「一行為不二罰原則」之具體內涵請參照上述內容分析。另須注意行政

⁶¹ 洪家般，〈行政罰一行為與數行為問題的探討--以行政罰法施行後之實務見解為中心〉，《月旦法學雜誌》，2008年4月。

罰與刑罰競合之情形，依行政罰法第26條規定，原則採吸收主義，以刑罰優先，例外情形才得併罰。

商業登記法第31條規定：「未經設立登記而以商業名義經營業務或為其他法律行為者，商業所在地主管機關應命行為人限期辦妥登記；屆期未辦妥者，處新台幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰。」試問：第一次處罰之「罰鍰」，與其後之「按次連續處罰」，其性質有無不同？（98律◎）

◎ 答題關鍵

須注意行政罰中罰鍰與行政執行中怠金兩者之區分。

【參考文獻】

1. 洪家殷，〈行政罰一行為與數行為問題的探討——以行政罰法施行後之實務見解為中心〉，《月旦法學雜誌》，2008年4月。
2. 洪家殷，〈行政罰之狀態責任及一行為不二罰原則——台北高等行政法院96年度訴字第1288號判決簡評〉，《台灣本土法學雜誌》，2008年3月。
3. 程明修，〈若世界實有者，即是一合相——大法官釋字第604號解釋簡析〉，《台灣本土法學雜誌》，2005年11月。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！