

主旨：有關 貴署函詢水污染防治法第52條規定之「通知限期改善」、「按日連續處罰」之性質及適用疑義乙案，本部意見如說明二至三。

發文機關：法務部

發文字號：法務部 95.06.20. 法律字第0950012743號函

發文日期：民國95年6月20日

主旨：有關 貴署函詢水污染防治法第52條規定之「通知限期改善」、「按日連續處罰」之性質及適用疑義乙案，本部意見如說明二至三。請 查照參考。

說明：

一、復 貴署95年 3月27日環署法字第0950024083號書函。

二、查「按日連續處罰」之性質何屬，容有下列不同見解：

（一）行政罰說：

按行政罰係對於過去違反行政法上義務所為之裁罰性不利處分，而「執行罰（或稱怠金）」係以督促義務人將來履行義務為目的之一種行政強制執行方法，義務人經告戒仍不履行義務，執行機關本得連續處以怠金（行政執行法第31條第1項規定參照），無待法律規定。若各行政法規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（吳庚，「行政法之理論與實用」，增訂9版，第508頁；林錫堯，「淺析『行政罰法』草案」，法學叢刊第192期，第5頁；蔡震榮、鄭善印合著，「行政罰法逐條釋義」，第14頁；最高行政法院92年度判字第381號判決）。

（二）行政上強制執行方法（執行罰）說：

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（最高行政法院94年判字第00847號判決、92年判字第1282號判決意旨參照；李建良，「水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題」，臺灣本土法學第7期，2002年，第24—25頁）。

（三）行政罰兼具執行罰說：

「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（陳新民，「行政法學總論」，增訂7版，89年，第404—405頁）。

綜上，學說實務各有所本，未臻一致，本部則傾向採行政罰說。蓋就來函所詢水污染防治法第52條所言，其規定「按日連續處罰」，並非係因行為人違反同法第30條第1項各款情形之一或第31條第1項規定，而係違反主管機關依法律所課予之限期改善義務，此亦屬一種行政法上義務，且其處罰法定額度與違反原來行政法義務（同法第30條第1項各款情形之一或第31條第1項規定）相同。每次主管機關依法律所課予之限期改善義務，均屬一項獨立義務，對違反義務者，均得單獨裁處行政罰；法律規定「按日連續處罰」，當係指主管機關得每日課予限期改善義務並就違反義務之行為處罰而言。是故，上開法律規定之「按日連續處罰」之性質，當係「行政罰」，而非行政執行之方法（執行罰）。至連續處罰有否過當而違反比例原則，自係另一問題（洪家殷，「行政制裁」，載於翁岳生編「行政法2000（下）」，第735頁）。惟針對個案事實之認事用法，本部尊重司法機

關之見解。

三、次查行政罰法（以下簡稱本法）所稱之「行政罰」，須具備「裁罰性」及「不利處分」之要件（本法第 2 條規定參照），而單純命違反義務人除去違法狀態或停止違法行為，因不具裁罰性，故非本法所稱之行政罰（吳庚，「行政法之理論與實用」，增訂 9 版，第 483 頁）。準此，「通知限期改善」雖課予相對人一定義務而屬不利處分，但其不具裁罰性，非本法所稱之行政罰（洪家殷，「行政罰法之概念與種類」，載於 2004 年法務部行政罰法草案研討會實錄，第 27 頁；林錫堯，「淺析『行政罰法』草案」，法學叢刊第 192 期，第 5 頁）。又依本法第 24 條第 1 項及第 32 條第 2 項規定由重罰機關處罰鍰後，罰鍰較輕之處罰規定，雖未明顯適用，但處罰效果應已涵蓋於較重之處罰之中，應視同亦已適用，故如其餘較輕之處罰規定之法規，繼罰鍰之後設有其他後續之效果規定，當可視同已處罰而繼續適用（林錫堯著「行政罰法」，初版第 1 刷，第 45 頁；本部 95 年 3 月 27 日法律字第 0950006236 號函參照）。準此，雖由重罰機關裁處罰鍰，但輕罰機關仍得通知限期改善，屆期仍未完成改善者，得按日連續處罰。