

有關執行取締盜採土石案件處置疑義

發文機關：法務部

發文字號：法務部 95.07.03. 法律字第0950023629號

發文日期：民國95年7月3日

主旨：貴府函詢行政罰法實施後有關執行取締盜採土石案件，滋生處置疑義一案，本部意見如說明二、三。請 查照參考。

說明：

一、復 貴府95年 6月13日屏府水政字第0950115214號函。

二、按行政罰法第26條第 1項規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。」查未經許可採取土石者，經主管機關依土石採取法第36條規定裁處罰鍰，並分別依區域計畫法第21條第 1項及土石採取法第36條規定，限期令其變更土地使用、辦理整復及清除其設施，於行為人未依限變更土地使用，亦未遵行辦理整復及清除其設施時，依上開行政罰法第26條第 1項規定，應移送司法機關適用區域計畫法第22條規定罰之。又依土石採取法第36條規定「得沒入之設施或機具」，處如未經法院宣告沒收者，主管機關得另為「沒入」之裁處。

三、至於行為人未依限辦理整復土地，主管機關依土石採取法第36條規定「按日連續處罰」，其處罰性質究為「秩序罰」或「執行罰」乙節，查「按日連續處罰」之性質何屬，學說及實務各有所據，本部傾向採行政罰（秩序罰）說（本部95年 6月20日法律字第 0950012743 號函參照），準此，如依區域計畫法第22條規定移送司法機關處罰，同時又依土石採取法第36條規定連續處罰鍰，自有違行政罰法第26條第 1項所定「一行為不二罰」原則。惟因本件係依土石採取法「按日連續處罰」，其性質為何，仍宜由該法主管機關本於權責予以釐清確認，建請函詢經濟部表示意見。

四、檢附本部95年 6月20日法律字第0950012743號函影本供參。

正本：屏東縣政府

副本：本部法律事務司（ 4份）（含附件）

附件：法務部函

中華民國95年 6月20日法律字第0950012743號

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。

正本：行政院環境保護署

副本：本部法律事務司(4份)