

發文字號：臺北市政府法規委員會 95.04.03 北市法二字第 09530654700 號函

發文日期：民國 95 年 04 月 03 日

要旨：探討一行為不二罰時，必須先確認是否有所謂「法規競合」之情形存在，當不存在「法規競合」時，應分別以行為人之行為個數、違反行政法上之義務個數，並斟酌處罰規定之目的以及處罰種類等因素，加以斟酌判斷

主旨：有關國家公園範圍內之開挖整地違規案件，所牽涉之國家公園法及水土保持法規定之處罰與管轄競合疑義，復如說明，請查照。

說明：

一、復 貴局 95 年 3 月 24 日北市建四字第 09531141100 號函。

二、按行政罰法第 24 條以下有關處罰（或管轄）競合之規定，乃在處理數個裁罰性行政法規間，其相互間應如何適用與處罰之問題。換言之，在探討一行為不二罰時，於審查是否有行為單一或行為多數之前，必須先確認是否有所謂「法規競合」之情形存在。倘若有法規競合時，則只適用一個法規（而非多數法規）為處罰之依據即可，不生「一行為（一事）不二罰」之適用問題。僅當不存在「法規競合」之情形，始應分別以行為人（行政罰法第 3 條：不僅自然人，亦包括法人、設有代表人或管理人之非法人團體或其他組織）之行為個數、違反行政法上之義務個數，並斟酌處罰規定之目的以及處罰種類等因素，加以斟酌、判斷，合先敘明。

三、系爭水土保持法與國家公園法是否存在法規競合之關係，應從其各別條文之規範目的、處罰對象，以及構成要件要素等分別判斷。依水土保持法第 12 條規定，水土保持義務人於山坡地為處理廢棄物或其他開挖整地之行為，而「未依規定擬具水土保持計畫（或必要時一併檢附環境影響評估審查結果）送請主管機關核定」者，得依同法第 33 條規定，處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰；「經繼續限期改正而不改正者或實施仍不合水土保持技術規範者，按次分別處罰，至改正為止，並令其停工，得沒入其設施及所使用之機具，強制拆除及清除其工作物，所需費用，由經營人、使用人或所有人負擔。」（同條第 2 項：不同種類之行政罰一得予併罰）。其乃以水土保持義務人為處罰對象、構成要件則係針對「未依規定擬具水土保持計畫送請主管機關核定」之開挖整地等行為；至於國家公園法第 14 條第 4 款（罰則：第 25 條）則係針對「未經國家公園管理處之許可，所為土地開墾或變更使用之行為」而設之處罰規定，兩者規範目的、處罰對象，以及構成要件要素均有差異，應無法規競合之關係存在。

四、次就行為個數而論，倘行為人依法應擬具水土保持計畫而未擬具，並於國家公園範圍內之本市山坡地為開挖整地之行為，應如何論斷？類似案例實務與學說上之見解尚非一致。司法實務上較具代表性之見解，除 89.4.20 大法官會議第 503 號解釋外，尚可參

酌 91.6.24 最高行法院 91 年度 6 月份及 94.6.21 最高行政法院 94 年 6 月份庭長法官

席會議之決議結論，茲扼要說明如下：

(一) 依 91.6.24 最高行法院 91 年度 6 月份庭長法官聯席會議之見解，行為個數之判斷，首應視其法規之構成要件要素、性質，尤其是各該法律（規）之「管制目的」而定（或稱同一法規之管制目的之想像競合說）。決議內容略為：稅捐稽徵法第 44 條所定為行為罰，以依法應給與他人憑證而未給與為構成要件，與營業稅法第 51 條第 1 款規定之漏稅罰，以未依規定申請營業登記而營業為構成要件，二者性質「構成要件各別，非屬同一行為」，不適用「一事」不再理之原則。其立論基礎乃在於：行政法上所謂一事（或一行為），應以一項法律（規）之一個管制目的為認定基礎。因此，一事實行為分別違反不同法律（規）之規定者，即非屬一事（或一行為），而應以數行為論斷之（類似見解：參照最高行政法院 92 年度判字第 1290 號、93 年度判字第 1309 號判決等）。惟以法規目的或所謂之管制目的為標準，限制單一行為之概念及一事不再理原則之適用範圍，是否妥當？有無違反比例原則？甚至架空行為數之前置審查階段？均為本說甚受非議之處，故在司法實務上，似有改變見解之趨勢。

(二) 至依 94.6.21 最高行政法院 94 年 6 月份庭長法官聯席會議，已採較為寬鬆之標準以認定行為個數，除所謂自然的單一行為外，尚包括「法律的單一行為」在內。決議內容略為：當事人「未變更建築物之結構」，經營商業，如其業務內容非屬建築物使用執照所核定之使用類別，且係登記範圍以外之營業，雖同時違反建築法第 91 條第 1 項第 1 款及商業登記法第 33 條第 1 項規定，惟行為人既未改變

建築物結構，僅有「一未經許可擅將系爭建物變更營業而使用」之行為，仍應受「一事」不再理原則之拘束（不得併罰）。（類似見解：參照最高行政法院 92 年度判字第 376 號、94 年度判字第 1992 號判決等）

(三) 以上兩說，各有所偏，查目前實務（行政院所作成之裁判）與學說尚無統一之見解，本會認為應以第二說（94.6.21 最高行政法院 94 年 6 月份庭長法官聯席會議）較符司法院大法官會議第 503 號之解釋意旨，及比例原則之要求。（有關一行為不二罰之相關問題及詳細探討，可瀏覽本會網頁一檔案下載一行政罰法之研討講義，第八節）依此見解之判斷標準，本案評價之重點，應置於該「單一之違法（規）開墾行為」，僅因其「單一行為」同時該當於水土保持法第 12 條、國家公園法第 14 條之處罰規定（程序上未依法申辦、或送請主管機關核定或取得許可），故在「處罰種類相同」之行政處罰上，應擇一從重處斷，不得併罰（行政罰

法第 24 條），以符一事不二罰之行政原則。

(四) 附帶說明者，在一行為觸犯數個行政法規，而各該法規除罰鍰之外，尚有其他種類的處分時，則除罰鍰擇一從重處罰之外，仍應併處其他處分。故如本案違規事實中，對於違反水土保持法第 12 條之單一行為，依同法第 33 條第 1 項及第 2 項規定，應分別處以罰鍰或限制或禁止一定行為處分者（如令其停工，或沒入其設施及所使用之機具等處分），因其處罰種類不同，仍得依各該規定併為裁處，以達處罰目的。至於經繼續限期改正而不改正之「按次分別處罰」，實屬行政執行法上所稱之怠金（非罰鍰），因兩者性質有別，縱二者併處，亦不違反一事不二罰原則（參照最高行政法院 91 年度判字第 215 號判決）。

五、另有關管轄競合之程序問題，依行政罰法第 24 條第 1 項、第 31 條第 2 規定，一行為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，並應由該法定罰鍰最高之主管機關管轄（裁處）之。倘由「法定罰鍰額較低」之主管機關先予受理，即生管轄錯誤之問題。其未裁處者，即應將案件移送；其誤為裁處者，倘未提起行政訴訟，而未經行政法院判決維持確定，縱該科處罰鍰處分確定，亦不發生既判力，行政機關仍可改依據較重處罰之法規作成罰鍰處分，而原先從輕處罰之處分則因並非適法，應由權責機關撤銷。（參照最高行政法院 94 年度判字第 1992 號、94 年度判字第 01341 號、94 年度判字第 00901 號等判決）。反之，如經行政法院判決維持從輕處罰確定，則因有一事不再理之適用，行政機關應受確定判決之拘束，不得就同一事件另為改變處罰條文而為較重之處罰處分。查本案水土保持法第 33 條所定之罰鍰額度，既較國家公園法第 25 條所定者為高，則 貴局自應依水土保持法之規定，對違規行為人另予裁處，至於內政部營建署陽明山國家公園管理處所為之裁處，則屬屆時應否依申請或依職權撤銷之問題，併此敘明。