

裁判字號：最高行政法院 92 年度判字第 1793 號 行政

裁判日期：民國 92 年 12 月 18 日

案由摘要：違反電子遊戲場業管理條例

最 高 行 政 法 院 判 決

九十二年度判字第一七九三號

上 訴 人 桃園縣政府

代 表 人 朱立倫

被 上 訴 人 鄭國權

訴訟代理人 陳建昌律師

右當事人間因違反電子遊戲場業管理條例事件，上訴人對於中華民國九十一年八月二十日臺北高等行政法院九十年度訴字第五九六二號判決關於罰鍰部分，提起上訴，本院判決如左：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

壹、本件上訴人主張：（一）社會及經濟快速變化，營利行為亦隨之日新月異，勢難針對各項行為態樣一一規範，因此立法者即在法律中以不確定法律概念加以規定，而主管機關基於執行法律之職權，就此等概念於具體事實關係為判斷餘地時，自得訂定必要之解釋性行政規則，以為行使職權、認定事實、適用法律之依據。（二）上訴人為減輕相關單位進行裁罰之負擔與困擾，提高行政效能，保障人民對於行政決定預測之可能性，秉程序公開透明及遵守行政法一般原則，考量受裁罰事項之特殊性，並參考受裁罰行為人之可歸責程度、違章行為所得之利益及危害社會公益程度，秉積極行政作為。訂立桃園縣電子遊戲場業違規營業罰鍰金額標準表列明典型狀況與相應效果，提高行政效率，並減少相同情節事件卻有不同行政處分，形成處分之不穩定及不公平情形。司法院釋字第四二三號理由書中即闡示：法律既明定罰鍰之額度又授權行政機關於該範圍內訂定裁罰標準，其目的非僅於法適用功能，而係尊重行政機關專業判斷之正確與合理性，就交通工具排放空氣污染物不符標準者，視違規情節依客觀合理之認定，訂定合目的性的裁罰標準，並可避免於個案裁決時因恣意而產生不公平結果。（三）又按「經營電子遊戲場業者，不得有涉及賭博、妨害風化或其他犯罪行為。」電子遊戲場業管理條例第十七條第一項第六款定有明文，又「違反第十七條第一項第六款規定者，處負責人新台幣五十萬元以上二百五十萬元以下罰鍰，並令其停業。經法院判決有

罪確定者，撤銷其公司或營利事業之登記或部分登記事項。」同條例第三十一條亦定有明文，「大聖電子遊戲場」經桃園縣警察局中壢分局於九十年五月七日許查獲其違反電子遊戲場業管理條例第十七條第一項第六款規定情事，上訴人乃依上揭裁罰規定，參酌被上訴人違規事實、違反情節及考量立法目的等之裁量餘地後依桃園縣「電子遊戲場業違規營業罰鍰金額標準」裁處罰鍰新台幣貳佰肆拾萬元並令其停業，並非以「桃園縣電子遊戲場業違規營業罰鍰金額標準」為裁罰唯一依據，原審未究，即援引被上訴人所主張現仍眾說紛歧、爭議叢生之「裁量怠惰」，理論，就上訴人所為罰鍰部分之行政處分予以撤銷，實為判決不適用法規，違背法令，為此，請求將原判決關於罰鍰部分廢棄，駁回被上訴人在第一審之訴等語。

貳、被上訴人則以：（一）法律規範可分為完全性法律規範及不完全性法律規範，前者係由法律構成要件及法律效果兩者所組成，在法律構成要件中方有不確定法律概念與判斷餘地之問題，而本事件僅涉及法律效果即罰鍰金額多寡之裁量，是與上訴人所云不確定法律概念及判斷餘地無涉。（二）然上訴人所頒布之「電子遊戲場業違規營業罰鍰金額標準」係依行為人之犯行次數所制定，要非依犯行之具體個案內涵如犯罪所得利益多寡、機台數、從事犯行期間之久暫等因素所制定，從而上訴狀所載要與事實不符。甚者；上訴人於九十一年一月三日所提出之答辯狀中載有：「．．．桃園縣電玩有一百一十五家，為警局查獲賭博記錄者竟達九成八，甚有連續查獲六次者，可知本縣電子遊戲場業者以合法登記為掩護，非法經營賭博電玩為業，唯利是圖無視政府法令規定，為此本縣於研擬開放業者申請設立及變更登記之相關配套措施時即以保障合法，嚴懲非法為前提，邀集警局、法制等有關單位衡酌處分之適法性及其影響治安程度等因素，於九十年四月三日訂定修正電子遊戲場業違罰鍰金額標準，並據以重新核處違規罰鍰」等語，足稽；上訴人之所以頒布「電子遊戲場業違規營業罰鍰金額標準」係採嚴懲業者之原則，並未依具體個案為裁量。況電子遊戲場業管理條例僅授權行政機關就罰鍰之額度為裁量，並未另行授權行政機關訂定行政規則，上訴人引喻失當等語，資為抗辯。

參、原審斟酌全辯論意旨及調查證據結果，以：（一）按「經營電子遊戲場業者，不得有涉及賭博、妨害風化或其他犯罪行為。」電子遊戲場業管理條例第十七條第一項第六款定有明文；又「違反第十七第一項第六款規定者，處負責人新臺幣五十萬元以上二百五十萬元以下罰鍰，並令其停業。經法院判決有罪確定者，撤銷其公司或營利事業之登記或部分登記事項。」同條例第三十一條亦有明定。（二）經查，被上訴人為大聖電子遊戲場負責人，其僱請黃月應、陳奕里、潘亞男、

林麗英等人擔任遊戲場開分員，利用其營業場所擺設電子遊戲機八人座跑馬一台、雙魚座六十五台（均含 IC 板），供不特定人從事兌換現金之賭博行為，案經桃園縣警察局中壢分局員警於九十年五月七日十八時許至現場臨檢，當場查獲並扣得被上訴人所有當場賭博機具、客人連絡簿、開分鑰匙、賭資等證物，其中顧客凌其良坦承「以一比十方式對賭．．．今日於十七時左右，當時十一號雙魚座機台內留有二千分，我則要求洗分，由該店員工確認後現場負責人拿二千元給我」等語，被上訴人涉有賭博行為，事證明確，上訴人依同條例第三十一條第一項規定，科處罰鍰並令其停業，原無不合；被上訴人主張應於司法判決確定後，再據以處罰一節，經查，刑法第二百六十六條及二百六十七條所規定之賭博罪及常業賭博罪，與本件被上訴人所經營「大聖電子遊戲場」所涉及賭博行為，兩者之立法目的及構成要件尚屬有間；且依本條例第三十一條第二項規定，其經法院判決有罪確定者，尚應另為撤銷其公司或營利事業之登記或部分登記事項之處分，不影響於本件罰鍰及停業之處分，被上訴人之主張，顯有誤解。原處分所為被上訴人停業之處分，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，被上訴人就停業部分之起訴為無理由，應予駁回。（三）至就被上訴人所主張上訴人就罰鍰處分有違比例原則及裁量怠惰部分，按罰鍰金額之決定屬行政機關自由裁量之範圍，是以裁量妥適與否，不應由法院進行審查。然而行政訴訟法第四條第二項同時規定；「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。」同法第二百零一條復規定；「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷」。雖然上開二項條文僅就「裁量逾越」與「裁量濫用」之類型為規定，惟解釋上仍應包括「不為裁量」之瑕疵類型。因此個案中如當事人主張，裁量決定本身有「裁量逾越」、「裁量濫用」或「裁量怠惰」之情形時，該等事由乃屬「裁量是否違法」之問題，法院仍例外享有審查權限，而且得依審查結果，決定是否撤銷原裁量處分。經查，本件上訴人所訂定之「電子遊戲場業違規營業罰鍰金額標準」，原訂為一律處以二百五十萬元最高額罰鍰，繼之於九十年四月三日依其修正之電子遊戲場業違規營業罰鍰金額標準，第一次違反者處罰鍰二百四十萬元，第二次違反則處罰鍰二百五十萬元，而未就個案情節分別考量，與本條例第三十一條所訂最低罰鍰金額為五十萬元顯有相當差距，而有違法定裁量範圍，是上訴人所訂屬行政規則性質之上開裁量基準，將最低罰鍰金額定為二百四十萬元，即屬違背法律之無效行政規則，原處分僅依該標準所定，未予考量本案違規情節，逕處罰鍰二百四十萬元，被上訴人指摘其有裁量怠惰之違誤，即非無據，訴願決定予以維持，亦嫌疏略，應由本院予以撤銷，並由上訴人裁量其情節輕重後，另為適法之處分為由，乃判決撤銷訴願決定及原處分關於

罰鍰部分。

肆、本院查：（一）、電子遊戲場業管理條例第十七條第一項第六款規定：「經營電子遊戲場業者，應遵守下列事項：一、．．．六、不得有涉及賭博、妨害風化或其他犯罪行為。」；同條例第三十一條規定：「違反第十七條第一項第六款規定者，處負責人新台幣五十萬元以上二百五十萬元以下罰鍰，並令其停業。經法院判決有罪確定者，撤銷其公司或營利事業之登記或部分登記事項。」；行政程序法第一百五十九條規定：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規效力之一般、抽象之規定。行政規則包括下列各款之規定：一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」；又行政機關基於行使裁量權之需要得根據其行政目的之考量而訂定裁量基準，此種裁量基準可由行政機關本於職權自行決定無須立法者另行授權，惟其仍應遵循立法者授權裁量之意旨。故行政機關於訂定裁量基準時，其除作原則性，或一般性裁量基準之決定外，仍應作例外情形時裁量基準之決定，始符合立法者授權裁量之意旨，以達具體個案之正義。本件被上訴人於桃園縣中壢市○○路八號一樓開設「大聖電子遊藝場」，領有上訴人核發之桃商登字第○八九○五三三○號營利事業登記證，營業項目為J七○一○一○電子遊藝場業（限制級）。經桃園縣警察局中壢分局於民國九十年五月七日十八時許查獲被上訴人涉及賭博行為，現場扣得電子遊戲機具跑馬八人座一台、雙魚座六十五台（均含IC板）、賭資新臺幣三萬六千五百元、機台分數登記簿乙本、開分鑰匙二支等證物。案經該局移送臺灣桃園地方法院檢察署偵辦，並以九十年五月十日中警分行字第二○三五號函移請被告所屬建設局處理。經上訴人認被上訴人有違電子遊戲場業管理條例第十七條第一項第六款規定，爰依同條例第三十一條之規定，以九十年五月二十二日九十府建商字第九五五七○號處分書，裁處被上訴人罰鍰二百四十萬元，並命其立即停止營業。被上訴人不服，循序提起本件行政訴訟。原判決關於罰鍰部分以前揭理由，認上訴人所訂定之「電子遊戲場業違規營業罰鍰金額標準」違背法律之無效行政規則，原處分罰鍰部分僅依該標準所定，未予考量本案違規情節，逕處罰鍰新台幣二百四十萬元，於法未合，乃判決撤銷訴願決定及原處分關於罰鍰部分。（二）、上訴人八十九年六月三十日訂定之「電子遊戲場業違規營業罰鍰金額標準」，關於違反電子遊戲場業管理條例第十七條第一項第六款者，一律處以新台幣二百五十萬元最高額罰鍰，嗣於九十年四月三日修正之電子遊戲場業違規營業罰鍰金額標準，關於違反此部分者，亦僅分為第一次處罰

鍰新台幣二百四十萬元，與第二次以上（含第二次）處罰鍰新台幣二百五十萬元而已，雖較修正前略有改進，但與電子遊戲場業管理條例第三十一條關於罰鍰部分之法定範圍新台幣五十萬元以上二百五十萬元以下，相去甚鉅，且由附於原處分卷之該電子遊戲場業違規營業罰鍰金額標準觀之，其僅作原則性，或一般性裁量基準之決定，並無作例外情形時裁量基準之決定，自未能達成具體個案之正義，誠難認其符合立法者授權裁量之意旨，則此部分之電子遊戲場業違規營業罰鍰金額標準，於法自有未合。（三）、綜上所述，關於罰鍰部分，原判決所適用之法規與該案應適用之現行法規並無違背，與解釋判例，亦無牴觸，並無所謂原判決有違背法令之情形；上訴人對於業經原判決詳予論述不採之事由再予爭執，核屬法律上見解之歧異，要難謂為原判決有違背法令之情形。本件上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第二百五十五條第一項、第九十八條第三項前段，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 二 年 十 二 月 十 八 日

最 高 行 政 法 院 第 三 庭

審 判 長 法 官	葉 振 權
法 官	林 茂 權
法 官	吳 錦 龍
法 官	劉 鑫 楨
法 官	吳 明 鴻

右 正 本 證 明 與 原 本 無 異

法 院 書 記 官 陳 盛 信

中 華 民 國 九 十 二 年 十 二 月 十 八 日

資料來源：最高行政法院裁判書彙編（92年1至12月、第二冊）第326-335頁