

最高行政法院一一二年度上字第三五六號判決

■ 焦點判決編輯部

【主旨】受限期改善處分的相對人，於改善「期限屆滿」後，處分機關經查驗其確實未完成改善，始得再次處罰。

【概念索引】行政罰法／一行為不二罰

【關鍵詞】裁處罰鍰、限期改善、補辦手續、按次處罰、期限屆滿、狀態持續中、切斷單一性、過去義務違反、制裁、將來義務履行、督促

【相關法條】行政罰法第 25 條；殯葬管理條例第 73 條

一、爭點與選錄原因

（一）爭點說明

一行為不二罰與可否按次連續處罰？

（二）選錄原因

本件涉及未經核准設置殯葬設施之人未限期改善或補辦手續，主管機關得否按次連續處罰。

二、相關實務學說

（一）相關實務

行為人本於數個意思決定，在外界現實上表現為數舉動，且自然意義觀察上無法評價為單一作為，而非自然一行為，另法律又未將此等自然數行為規範為單一行為評價者，則係數行為，自不受行政罰法第 24 條第 1 項之拘束，而應依同法第 25 條規定，分別處罰之（臺北高等行政法院 106 年度簡上字第 58 號判決）。

（二）相關學說

自然的一行為係指單純的一個決意一個動作，或雖由若干部分組成，但仍基於一個決意，且時間與空間緊密，旁觀者通常視之為一個行為之謂；法律上一行為，係指多次以相同或不同行為態樣來實現法律單一之構成要件，並以此緊密關聯性而透過法律形成一事實行為，或屬持續性或接續性行為，而法律上亦將其評價為單一行為。

三、本案見解說明

受限期改善處分的相對人，於改善「期限屆滿」後，處分機關經查驗其確實未完成改善，始得再次處罰。

【選錄】

依殯葬管理條例第 73 條規定，以未經核准設置殯葬設施之人未限期改善或補辦手續而按次連續處罰，須以其「屆期」仍未改善或補辦手續為前提：地方主管機關依前述殯葬管理條例第 73 條第 1 項規定，對於未經核准設置殯葬設施之人裁處罰鍰，並限期改善或補辦手續（下合稱「改善」）後，如屆期仍未改善，得按次處罰。因此，受限期改善處分的相對人，於改善「期限屆滿」後，處分機關經查驗其確實未完成改善，始得再次處罰。處分相對人受同條例第 73 條第 1 項或第 3 項限期改善處分，發生依期限完成改善的單一行政法上義務，在其完成改善前，此違反行政法上義務狀態持續中，於處分機關處罰後（處分書送達後）始切斷其單一性，之後如仍未完成改善者，方構成另一違反行政法上義務行為。再者，上開法律規定屆期仍未完成改善者，得按次連續處罰的目的，是督促處分相對人能「依期限」改善（本院 108 年 4 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議意旨參照）。因為限期改善的最主要目的，是要求違規的行為人能排除違法狀態，恢復或維持行政法所規範的合法狀態，或履行行政法上的義務，其規範目的既不在對行為人過去義務違反的制裁，而在於對將來義務履行所採取的督促方式，因此，如果行為人已限期改善，即得免於受到按次連續處罰，至於違規行為人是否確實有依期限改善，自然應以期限屆至時的事實及法律狀態為判斷基準。從而，處分機關如果違反其所為限期改善處分的存續力及構成要件效力（行政程序法第 110 條第 3 項規定參照），不待其自己所定的期限屆滿，使處分相對人能依限儘速改善，反而便宜行事，於改善期限屆滿前即以處分相對人未完成改善而予以處罰，即不符合上述殯葬管理條例第 73 條第 1 項所定須「屆期仍未改善」始得按次處罰的構成要件，也違反行政程序法第 8 條所定的誠信原則及信賴保護原則，更無法達到督促處分相對人完成改善的目的，而與按次連續處罰的立法目的有違。

【延伸閱讀】

洪家殷，行政罰上有關由於他人行為之併罰，月旦法學教室，255 期，2024 年 1 月，9-12 頁。