

環境法中 按日連續處罰之性質

► 董事長特別助理 顏秀慧

我國環境法之立法目的係為維護生態體系、改善生活環境、增進國民健康，其重點在於環境品質水準得以繼續維持或逐漸提高，是以各環境法規中所定之規範及附隨之處罰條款，除制裁違規者違反法律義務之行為外，亦著重在矯正與預防違規行為之持續或再犯。

以污染管制為例，環保機關對違規者處以行政罰鍰之處分時，多數會同時下達限期改善之要求，不遵行者後續則將受到按日連續處罰之處分。相關條文略舉數例如下：

1. 水污染防治法第43條：

事業或污水下水道系統違反依第九條第二項所定之總量管制方式者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰；情節重大者，得命其停工或停業，必要時，並得廢止其排放許可證、簡易排放許可文件或勒令歇業。

2. 空氣污染防治法第59條：

違反第三十條第二項所定管理辦法者，處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並通知限期補正或申報，屆期仍未遵行者，按日連續處罰；情節重大者，得令其停工或停業，必要時，並得廢止其販賣或使用許可證或勒令歇業。

3. 廢棄物清理法第52條：

貯存、清除、處理或再利用一般事業

廢棄物，違反第二十八條第一項、第三十一條第一項、第四項、第三十四條、第三十六條第一項、第三十九條第一項規定或依第二十九條第二項所定管理辦法者，處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。

依一般行政法學說⁽¹⁾及實務見解⁽²⁾，狹義的行政罰以行政秩序罰為主，係行政機關基於維持行政秩序之目的，對於已發生之違反行政義務行為人，所施以刑罰以外之制裁，其規定散見各行政法，並以行政罰法為總則規定；廣義的行政罰則包括行政刑罰、行政秩序罰、懲戒罰、執行罰等四種，其中除懲戒罰係專屬於特定身分之人(如公務員、律師、技師等)外，其餘三種均可見於我國之環境法條文中。

相對於行政秩序罰處罰過去之不當行為，執行罰係為督促行為人將來履行義務之手段，主要法律依據為行政執行法，如第27條第1項規定負有行為或不行為義務者，經書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，可由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之；第28條第1項則規定間接強制方式包括代履行及怠金。怠金之性質闡明於第30條，其第1項規定依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，且其行為不能由他人代為履行者，可依情節輕重處怠金。



同時亦將連續處罰之精神規定於第31條第1項，經處以怠金仍不履行其義務者，執行機關得連續處以怠金。

以前述水污染防治法第43條為例，事業因違反水污染防治法之規定受罰鍰及限期改善之行政處分，從而負有兩個行為義務，分別是因已發生之違反行政秩序行為而必須繳交罰款之義務，以及必須在未來一定期限內完成改善之義務。倘若於改善期限屆至之日，該事業仍未完成改善，則依同條規定環保機關可啟動按日連續處罰之機制進行處罰。在此個案中，所發生之兩次罰款分別對應到兩種義務的違反，分別是第一次罰款為制裁過去污染排放行為之罰鍰，第二次罰款則是按日連續督促改善義務儘速履行之怠金。⁽³⁾

針對按日連續處罰之性質，早期雖曾有行政秩序罰或行政執行罰之不同看法，但近年來已逐漸趨於一致，茲就司法界與行政界分述如下：

在司法實務見解方面，如高等行政法院90年度法律座談會⁽⁴⁾，即曾針對「事業經罰鍰處分並通知限期改善，但未如期完成」之法律問題進行研討，其討論結果指出：按日連續處罰性質上為行政執行罰，相當於行政執行法上「怠金」之制度。行政執行罰之目的乃在督促義務人「將來」義務之履行，並非對「過去」行為之處罰，故而如事業於改善期限內業已自行申報停工不再生產，則在復工前主管機關並無督促履行義務之必要，自不應予連續處罰；又如事業申報完成改善並經檢驗合格之日，雖已逾原處分給定之期限，但既已改善完成，主管機關即失去督促將來改善的意義，其再為處罰已無法令之授權目的(授權主管機關處執行罰以督促義務人履行義務)之情事存在，自不得再就改善完成前事業逾期之日數予以按日連續處罰。

近期案例如最高行政法院99年度判字第

1072號判決中指出：「…排放廢水未符合放流水標準而有礙附近環境衛生，固應處以罰鍰；且經限期改善，屆期仍未完成改善者，並得按日連續處罰。惟事實之認定，應憑證據，為訴訟事件所適用之共同原則。從而上開規定固謂可『按日』處罰，容許行政機關得以『日』為單位對行為人為處罰，然行為人究有無違規事實，似宜依證據逐一認定以證明處罰之日確有違規事實存在，以作為裁罰之基礎。…」判決中也提及行政機關(即判決中之被上訴人)實施按日連續處罰時，應掌握時效、按日開單處罰及送達執行之問題：「…被上訴人於上訴人已申報完成改善後，始行使其職權，開立按日連續處罰之裁處書送達上訴人，顯已失其督促將來改善之意義。…又連續處罰固屬行政執行罰之性質，惟按日連續處罰之規定，旨在警惕督促行為人履行義務，改善違規情事，維護附近居民健康。故主管機關對於行為人施予按日連續處罰，除應證明處罰之日確有違規事實存在外，其處分書應依未完成改善之日儘速作成，並即時送達相對人，用符連續處罰促使行為人及早改善違規行為，維護國民健康之立法目的。…」

在行政機關見解方面，環保署於100年9月5日環署綜字第1000076838號解釋函中，對以往按日連續處罰性質之見解差異作出以下說明：「…查按日連續處罰之性質，在實務與學說方面，分別有『行政罰說』及『行政上強制執行方法(執行罰)說』等不同見解。其中所謂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，義務人經告誡仍不履行義務，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)。」解釋函中也同時指出，目前在按日連續處罰性質認定上，見解已趨一致：「…惟按日連

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，具有行政執行法性質。最高行政法院(含改制前行政法院)近20年來之通說見解及本署歷年來對於按日連續處罰之性質均採執行罰說。…」

綜上所論，針對按日連續處罰之性質，早期雖曾有行政秩序罰或行政執行罰之不同立論，但近年來已逐漸統一形成通說，將按日連續處罰明確定位為行政執行罰，其處罰目的與行政秩序罰既有所差異，則作成方式及執法重點自與一般行政秩序罰亦有不同。

參考文獻

- 1.如洪家殷，行政罰，翁岳生編《行政法》(上)，三版，元照出版有限公司，民國95年，第617-618頁。
- 2.如最高行政法院83年度判字第2330號判決(83/10/29)。摘錄部分判決文字如下：「…惟行政罰有行政刑罰、行政秩序罰、懲戒罰及執行罰四種；所謂行政刑罰，指對於違反行政法上之義務者，科以刑法上所定刑名之制裁；所謂行政秩序罰，則指對於違反行政法上之義務者，科以刑法之刑名以外之制裁；所謂懲戒罰，指基於行政法上之特別權力關係所加之制裁；所謂執行罰，乃對於違反行政法上義務者，為督促其將來履行義務，所加予之處置。要之，行政秩序罰係對於行為人過去違反義務之行為之制裁，執行罰則係督促行為人將來履行義務之手段，兩者性質有所不同，非得混淆(本院四十五年判字第六十五號判例參照)。…」
- 3.可參閱學者李建良教授之相關論文：
李建良，「水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題」，台灣本土法學雜誌，第7期，民國89年2月，第11-35頁。
李建良，「二論水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題」，台灣本土法學雜誌，第23期，民國90年6月，第17-32頁。
李建良，「三論水污染防治法有關按日連續處罰規定之適用問題」，台灣本土法學雜誌，第44期，民國92年3月，第55-70頁。
高等行政法院90年度法律座談會提案第4號，座談機關：最高行政法院暨所屬高等行政法院，資料來源：各級行政法院法律座談會資料彙編(一)(90年12月版)第282-289頁。

活動報導



搶先取得能源國際證照— 102年度EVO IPMVP Level 3 & CMVP 量測驗證專業人才訓練班



◀ 現場授課情形。

為持續推動能源技術服務業發展，配合國內量測與驗證人才需求，自99年開始，本會已陸續辦理5場次EVO IPMVP Level 3 & CMVP(Certified Measurement and Verification Professional) 量測驗證專業人才訓練班。本(102)年度各界報名情形更勝以往，在台灣經此課程而獲得國際量測驗證師證書之人數已超過120位，儼然成為培育國際量測驗證師之搖籃。本會本年度亦有2位同仁參加培訓與考試，並順利取得美國能源工程師協會(Association of Energy Engineer, AEE) 及EVO頒發之CMVP證書。

本年度本會除了辦理CMVP訓練班外，並規劃辦理CMVP Level 4 種子講師培訓班，屆時將邀請國外節能績效驗證專家來台培訓國內節能績效驗證種子講師。透過國外專家深入淺出說明，讓學員能精準地掌握 M&V方法，取得國際量測驗證專業證照，成為未來國內M&V專業師資，使國內節能績效量測與驗證方法，與國際接軌。