

刊登於月旦法學雜誌第 357 期，2025 年 2 月，第 25-35 頁。

# 從環保案件談行政罰法第 27 條的時效制度

王韻茹

中正大學法律學系教授

## 摘要

行政機關對違反行政法義務之行為的行政處罰裁處權，因 3 年期間之經過而消滅，其目的係在節制行政機關行使裁罰權，使法律關係及早確定，以維持法律狀態之安定性。本文先探究裁處權時效制度目的，其次對於行政罰法第 27 條規定裁處權時效計算所產生之爭議問題，其涉及繼續性行為與狀態犯之起算時點，以及不作為犯之行為終了時之判斷，分別加以探討。最後，對於環境法領域若干涉及裁罰權時效之實務問題，提出本文見解。

## 目次

- 壹、問題意識
- 貳、行政裁罰權時效之意義與適用
- 參、裁罰權時效期間計算之爭議問題
- 肆、結論

## 壹、問題意識

時效是因時間經過而產生一定的法律效果的法律制度，其目的係在督促權利人儘早行使權利，以維護權益，並使法律關係及早確定，以維持法律狀態之安定性，同時因權利行使而可避免日後舉證上之困難<sup>1</sup>。從時效制度之規範目的、主張權利之現實困難、訴訟正確性之確保及行政效能之增進等為由，主張行政法律關係中，無論公行政對人民或人民對公行政關於財產性質之請求權，應皆有消滅時效之適用，始符合法律安定性【月旦法學雜誌第 357 期，2025 年 2 月，第 25 頁】之要求<sup>2</sup>。不同於民法之消滅時效，其係採取對於罹於時效之請求權為拒絕給付之抗辯，而公法上請求權所適用公法上消滅時

---

關鍵詞：裁處權時效、行為終了時、繼續犯、狀態犯、不作為犯

1 賴恆盈，行政法上「不作為犯」裁處權時效起算時之研究，月旦法學雜誌，242 期，2015 年 7 月，174 頁以下。

2 最高行政法院大法庭 109 年度大字第 4 號裁定。

效，係採取時效完成而當然消滅<sup>3</sup>。

行政法上裁罰權概念上雖非「公法上請求權」，但從法治國原則與基本權利保障角度而言，裁罰權行使仍應有消滅時效之制度<sup>4</sup>。行政罰法第 27 條第 1 項規定，「行政罰之裁處權，因三年期間之經過而消滅」，而第 2 項規定時效之起算，「前項期間，自違反行政法上義務之行為終了時起算。但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算」。然而，如何認定行為終了，在不同的構成要件規定，如何認定違法行為終了，不無疑問。在違法狀態持續之下，是否以及如何認定行為終了，不無爭議。行政罰裁處權時效適用於裁罰性不利處分，其涵蓋了罰鍰與其他種類行政罰之處罰。實務上時常產生裁罰性不利處分與非裁罰性不利處分之區隔認定爭議。

其次，一行為涉及違反刑事法律與行政罰時，依據行政罰法第 26 條第 1、2 項規定了兩者管轄競合的處理原則，「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，亦得裁處之（第 1 項）。前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之（第 2 項）」。<sup>5</sup>關於管轄移轉後時效起算，則規定於同法第 27 條第 3 項規定，「前條第二項之情形，第一項期間自不起訴處分、緩起訴處分確定或無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定日起算」。環境法領域中，時常可見行政刑罰與行政罰之交錯。因而，行政機關知有違規行為，應將涉及刑事部分移送到司法機關，但其他種類的行政罰不受刑事優先之影響。

關於時效計算，因特殊原因無法開始或進行行政罰裁罰時，則時效應停止，在停止原因消滅後繼續進行時效。行政罰法第 28 條規定，「裁處權時效，因天災、事變或依法規規定不能開始或進行裁處時，停止其進行（第 1 項）。前項時效停止，自停止原因消滅之翌日起，與停止前已經過之期間一併計算（第 2 項）。」<sup>6</sup>由於立法者在此並未採取民法之時效中斷，而是採取時效停止，因此依據刑事優先移轉管轄，應屬於依法律規定不能開始或進行裁處，時效應停止進行。然而，刑事程序不處罰確定後，行政裁罰權時效應重新計算或合併移轉前已經過之期間合併計算，不無疑問。

國內關於行政裁罰權時效之研究，實務與學理相關討論之文獻已十分豐富。在此基礎上，本文對於前述問題，從檢視學理與實務見解後，對於主辦單位從環境領域出發所為的提問，提出個人不成熟見解，敬供參考。**【月旦法學雜誌第 357 期，2025 年 2 月，第 26 頁】**

3 陳清秀，公法上消滅時效之問題探討—以稅法上消滅時效為中心，中正財經法學，13 期，2016 年 7 月，129-130 頁。

4 李建良，行政法上消滅時效之基礎理論初探—概念、客體與法效，東吳公法論叢，2 期，2008 年 11 月，422 頁。

## 貳、行政裁罰權時效之意義與適用

### 一、裁罰權時效之意義

承襲民法領域之時效制度，公法領域承認時效制度之理由主要在於，尊重長久以來建立之社會狀態，維持法秩序之安定<sup>5</sup>。行政罰法規定裁處權時效之立法目的在於，「行政罰裁處權之行使與否，不宜懸之過久，而使處罰關係處於不確定狀態，影響人民權益，惟亦不宜過短，以免對社會秩序之維護有所影響」，又言及「裁罰權若懸之過久不予行使，將失去其制裁之警惕作用，亦影響人民權益，俾藉此督促行政機關及早行使公權力」<sup>6</sup>。學理上有認為，裁處權應非請求權而較接近於形成權，故裁處權時效應較接近於除斥期間，不應以時效稱之<sup>7</sup>。從行政裁處權力行使而言，其與刑罰權較為接近，因而行政罰裁處權時效適用與刑法之追訴時效原理較為接近<sup>8</sup>。

行政罰是對人民違反行政法義務之行為所為之制裁，一方面藉由處罰警告行為人避免再犯，另一方面則是為了維持與回復合法行政秩序，行政罰採取了罰鍰與罰鍰以外之其他裁罰性不利處分之立法<sup>9</sup>。行政裁罰法既係規範行政機關對於人民違反行政法上義務所為之處罰權行使與程序要求，而行政罰法的消滅時效是國家行使公權力的界限<sup>10</sup>，該制度具有節制公權力行為之目的。

### 二、裁罰性行政處分適用裁罰權時效

釋憲實務上認為一行為不二罰原則為法治國原則之內涵，其內涵為同一行為禁止重複處罰（參照釋字第 384 號理由書、釋字第 503 號、第 604 號以及第 754 號）。釋字第 503 號解釋，指出一行為符合兩個處罰要件，除處罰之性質與種類不同，必須採用不同之處罰方法或手段，以達行政目的所必要者外，不得重複處罰。反面來說，為達行政目的，在處罰性質與種類不同時，得採用不同之處罰方法或手段，並不違反重複處罰。然而在此仍必須注意，容許再為處罰仍必須符合比例原則<sup>11</sup>。

由於行政處罰種類涵蓋罰鍰與其他種類行政罰，後者指裁罰性之不利處分，而行政罰法所舉之類型又與行政管制法規中的管制性不利處分多有重疊。對於區分管制性不利處分與裁罰性不利處分，學理上已逐漸形成穩定見解，一方面取向於立法者之意志，形式上規定於罰則章節者屬具有裁罰性之不利處分，但不包含預防性或管制性不利處分；

5 洪家殷，行政罰，收錄於：翁岳生主編，行政法（上），元照，三版，2006 年，680 頁。

6 參照，行政罰法第 27 條、第 28 條立法理由。

7 林家祺，公法上裁處權時效之探討—以政府採購借牌投標之停權處分為中心，收錄於：社團法人台灣行政法學會主編，行政罰法與相關行政法關係，元照，2021 年 1 月，36 頁。

8 蔡震榮、鄭善印、周佳宥，行政罰法逐條釋義，三版，2019 年 7 月，406 頁。

9 王韻茹，行政罰之行為數的認定疑義，收錄於：行政院 108 年學術研討會，行政罰之性質、處罰對象與行為數之認定，2019 年，117 頁。

10 李惠宗，行政罰法之理論與案例，元照，二版，2007 年 10 月，83 頁。

11 洪家殷，論「一事不二罰」原則在行政秩序罰上之適用，臺大法學論從，26 卷 4 期，1997 年 7 月，89 頁。



另一方面則以實質標準「裁罰性」，有無違【月旦法學雜誌第 357 期，2025 年 2 月，第 27 頁】反行政法上義務所為具有非難性之行為<sup>12</sup>。若為行政罰則有行政罰法之適用，亦即適用裁處權時效，至於預防性或管制性行政處分是否應類推適用行政程序法第 131 條第 1 項前段請求權時效或行政罰法第 27 條第 1 項規定，實務上仍有分歧見解。

例如，關於行為人違反區域計畫法規定，未依非都市土地分區使用計畫利用土地，依據該法第 21 條罰則規定，主管機關得處罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀。實務見解<sup>13</sup>認為，罰鍰屬裁罰性處分，但限期令其變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀不具裁罰性，不適用時效。又因如經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，故此時處罰屬於違反主管機關依法律所課予改善義務，屬行政罰，其裁處權時效自限期屆滿時起算。

另一個例子則是政府採購法第 101 條對於廠商有違法或重大違約情形，通知廠商刊登政府採購公報，此一不良廠商之公告的性質係行政處分。最高行政法院 101 年度 6 月份第 1 次庭長會議庭長法官聯席會議決議：「機關因廠商有政府採購法第 101 條第 1 項各款情形，依同法第 102 條第 3 項規定刊登政府採購公報，即生同法第 103 條第 1 項所示於一定期間內不得參加投標或作為決標對象或分包廠商之停權效果，為不利之處分。其中第 3 款、第 7 款至第 12 款事由，縱屬違反契約義務之行為，既與公法上不利處分相連結，即被賦予公法上之意涵，如同其中第 1 款、第 2 款、第 4 款至第 6 款為參與政府採購程序施用不正當手段，及其中第 14 款為違反禁止歧視之原則一般，均係違反行政法上義務之行為，予以不利處分，具有裁罰性，自屬行政罰，應適用行政罰法第 27 條第 1 項所定 3 年裁處權時效。其餘第 13 款事由，乃因特定事實予以管制之考量，無違反義務之行為，其不利處分並無裁罰性，應類推適用行政罰裁處之 3 年時效期間」。對於此一擴張行政罰概念，學理上不無批判<sup>14</sup>。繼而，最高行政法院 103 年 6 月份第 1 次庭長法官聯席會議則對於廠商偽造投標文件的行為終了時點為決議，「廠商偽造投標文件，參與採購行為，使公平採購程序受到破壞，此破壞公平採購程序係於開標時發生。因此，廠商有政府採購法第 101 條第 1 項第 4 款情形，機關依同法第 102 條第 3 項規定刊登政府採購公報，即生同法第 103 條第 1 項所示一定期間內不得參加投標或作為決標對象或分包廠商之停權效果，為不利處分，具有裁罰性，其適用行政罰法第 27 條第 1 項所定之 3 年裁處權時效，除經機關於開標前發現不予開標之情形外，應自開標時起算。」

關於行政罰與懲戒罰之併罰問題，學理上有提出，針對於專門職業及技術人員之「懲戒罰」，按其身分類別於特別法中針對其違反行政法上義務訂有處罰特別規定應加以排除

12 蔡震榮、鄭善印、周佳宥，行政罰法逐條釋義，三版，2019 年 7 月，140 頁。

13 法務部 98 年 6 月 9 日法律字第 0980012616 號函。

14 洪家殷，從行政罰之本質探討通知違約廠商刊登政府採購公報之性質，法學叢刊，59 卷 4 期，2014 年 10 月，37 頁以下。

在行政罰<sup>15</sup>。亦有見解指出，法律存有懲戒罰與行政罰併行處罰，就兩者目的不【月旦法學雜誌第 357 期，2025 年 2 月，第 28 頁】同，原則上應容許併行處罰，惟立法者並未劃分不同制度目的，採取相應適當的制裁手段<sup>16</sup>。行政實務<sup>17</sup>或司法實務<sup>18</sup>對此所形成的穩定見解是，從處罰之組織、程序、要件及種類予以實質觀察劃分懲戒罰與行政罰，倘非違反行政法上義務之行為，純係因違反內部紀律所為之制裁者，應屬懲戒罰；如內容及目的係因違反行政法上義務之行為所為之制裁，則屬行政罰。因此，如果名為「懲戒處分」，惟實屬行政罰，而有該法之適用，亦即有時效之適用。

## 參、裁罰權時效期間計算之爭議問題

### 一、行為終了之認定—與構成要件行為之關聯

裁處權時效期間起算自違反行政法上義務之行為終了時，而行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算。個別行政法對於行政法義務規範不一而足，而是與管制目的與規範結構所形成之裁罰構成要件緊密相關。如立法者將發生一定實害結果（具體危險）為處罰構成要件時，因該結果可能發生於行為終了後，故應以結果發生實起算裁處權時效。若構成要件並不以特定結果或僅以抽象危險作為要件時，則通常係為行為犯，因而以行為終了時作為裁罰權時效之起算。

計算裁處權時效多以行為終了時計算，如何判斷行為終了則與構成要件行為類型相關，亦即與判斷行為單一亦有相關。違反行政法上義務之行為是否為一行為，雖與個案具體情節、法條文義、立法意旨、制裁意義、期待可能性與社會通念等因素決定相關<sup>19</sup>，但具體判斷上，通常先取向於刑法領域的行為數判斷，將一行為分為自然之一行為與法律上一行為。法律上一行為之次類型約略有三種<sup>20</sup>：構成要件一行為、繼續性一行為以及有爭議的連續一行為。構成要件一行為，多次相同或不同行為態樣實現單一法律的構成要件，並具有時空緊密關聯性，而連續性一行為則是指以概括犯意。連續數行為實現同一構成要件，且行為間具有時空之關聯性。學理上對於連續性一行為加以批判，尤其是對連續處罰混淆執行罰與行政罰，且連續處罰之規定是以繼續性行為為中心<sup>21</sup>。以下

15 詹鎮榮，裁罰性與非裁罰性不利處分之區分必要與標準，收錄於：行政法總論變遷與續造，元照，2015 年 11 月，436 頁。

16 陳愛娥，行政罰與懲戒罰、紀律罰之關係與相關法律問題，收錄於：行政院 108 年學術研討會，行政罰之性質、處罰對象與行為數之認定，2019 年，78 頁。

17 法務部 96 年 8 月 9 日法律決字第 0960700579 號函。

18 參照，最高行政法院 100 年度判字第 557 號、101 年度判字第 1094 號判決。

19 林錫堯，行政罰法，元照，2006 年，51 頁。

20 以下整理自，王韻茹，行政罰之行為數的認定疑義，收錄於：行政院 108 年學術研討會，行政罰之性質、處罰對象與行為數之認定，2019 年，108 頁以下。

21 洪家殷，行政罰法論，二版，2006 年 11 月，247 頁；吳志光，行政罰連續處罰立法政策之檢討，收錄於：台灣行政法學會主編，行政執行／行政罰／行政程序／資料開放／風險社會與行政訴訟，元照，2017 年 1 月，146 頁以下。

僅對於實務上常見之行為類型所生時效計算爭議加以探討。

#### （一）繼續性行為與狀態犯

對於違反行政法義務（法律構成要件）之行為事後施以制裁，法律上所評價行為數【月旦法學雜誌第 357 期，2025 年 2 月，第 29 頁】與實際情形身體的行動或動作並非完全相同。如在法律上評價為數行為時，應分別加以處罰，因而討論裁處權時效也應該是各自判斷數行為的終了與計算期間。法律上一行為係指兩個以上自然意義的一行為，基於立法考量，在法律上將整體行為評價為單一行為。如評價為法律上一行為時，則可能產生判斷行為終了時計算的爭議。

繼續性一行為，又有稱為繼續犯或繼續違法行為，行為人持續地實現構成要件的違法狀態，以作為方式持續違反行政法義務，例如，持續超速、持續超載，或以不作為方式違反行政法義務，如持續違反登記義務。實務見解多引用學者林錫堯見解，將繼續犯理解為以持續之行為時間「一次」實現違反行政法上義務構成要件行為，而行為之時間持續且在持續之時間內並未有重大改變<sup>22</sup>，常見的例子，如超速行駛或無照營業，因此計算時效必須是繼續（違法）行為終了時。換言之，如以積極作為違反行政法義務的行為判斷應是以行為人不繼續為違反義務的行為時點為終了時。繼續性行為有可能因法律擬制切割行為數，或者行政機關介入而中斷而終了，此時應自行為終了時計算裁處時效。例如，醫師多次出具與事實不符之診斷書的行為，如出於相同動機，具有時間與空間的密切關連性，侵害同一法益，執行醫療業務行為具有接續性，故應評價為一行為，其裁處權時效計算應自最後一次違反義務之行為終了時起算裁處時效<sup>23</sup>。又，未依土石採取計畫採取土石且超採土石量之行為，係違法行為之接續進行，其裁處權時效應自該超採之違法行為終了時起算<sup>24</sup>。又例如，公平法所規範之聯合行為，應包括事業間之合意與事業間相互約束事業活動之行為在內，其裁罰基礎自非僅以事業之違法聯合行為合意本身為斷，是事業間於達成聯合行為之合意後，並基此合意繼續為「相互約束事業活動之行為」者，其性質核屬繼續性之聯合行為，而非單純違法狀態之繼續<sup>25</sup>。

繼續性行為在判斷上衍生出兩個爭議問題，第一個問題是，繼續犯與狀態犯之區別以及與狀態責任之不同；第二個問題是，以消極不作為方式持續違反義務的行為，且因違法狀態之持續，應以作為義務是否消滅或者以違法狀態是否終止作為判斷終了時，不無疑問，此部分將於下述（二）詳細討論。

繼續性一行為在判斷上容易與狀態犯產生混淆，因為兩者均有違法狀態持續之特徵。狀態犯係指行為完成行政法上義務的構成要件後，繼續維持其事實上效果，其處罰

22 林錫堯，行政罰法，元照，2006 年，56-57 頁。

23 最高行政法院 101 年判字第 488 號判決。

24 最高行政法院 106 年判字第 63 號判決。

25 最高行政法院 107 年度判字第 229 號判決。



之構成要件係違反行為本身，常見的例子為違章建築（未取得建築執照而建築之行為）。司法實務上亦採取相同之見解，例如，臺南地方法院 108 年度簡字第 112 號判決：「行政秩序罰所科罰之違反行政法之樣態可分為狀態犯或繼續犯。其一、若法律係處罰產生違法狀態之行為，而對於違法狀態【月旦法學雜誌第 357 期，2025 年 2 月，第 30 頁】之繼續不再將其評價為違規行為構成要件之一部分，且違法狀態之終止有待行為人或主管機關為另一排除違法狀態之行為時，此為狀態犯。其二、若違法狀態之繼續是因為違規行為之繼續，只要行為人停止其違規行為，違法狀態即終止，而違法狀態之繼續為違規行為構成要件之一部分時，此為繼續犯。就行為之起迄而言，狀態犯係於造成違法狀態之構成要件完成時結束；繼續犯係於違法狀態終止，即違規行為終了時才結束」。

實務上所形成的穩定見解是，先區分個案行為人係屬於繼續犯與狀態犯，之後對於狀態犯之裁處時效的起算是自行為完成時起算，而繼續犯則是以最後的繼續性違規行為完成時起算<sup>26</sup>。由於繼續犯與狀態犯的區辨實益在於裁處權時效之起算時點不同，而兩者如何加以區別之重點應在於如何識出違反行政法義務之行為，這應與構成要件行為之規定有關。

在以作為方式違反禁止不作為義務之行為，造成違法狀態持續，因有可識別之行為，則被認定為狀態犯。例如，違反入出國及移民法第 58 條第 3 項連結第 78 條第 1 款規定，禁止散布、播送或刊登跨國（境）婚姻媒合廣告之行為，一旦行為人完成刊登廣告行為即行為終了，而廣告之存在係狀態之持續<sup>27</sup>。又例如，違反營造業法第 34 條規定不得兼任其他業務或職務，自兼任其他業務或職務時起算裁處權時效，持續兼任其他業務或職務違法狀態之存在不影響起算時點<sup>28</sup>。

繼續犯或狀態犯易與狀態責任相混淆。行政罰處罰對象係以違反行政法義務之行為人為主，例外情形時處罰狀態責任<sup>29</sup>。狀態責任係因法規之規定，對某種狀態之維持，基於與物之連結關係而具有排除該物因外力所生危險或使回復安全狀態之義務（如物之所有人或占有人），如所有人或占有人不是產生違法狀態之行為人時，原則上尚須以法律或行政處分設定其排除違法狀態之義務，限期履行，使其義務具體化始得裁處違反義務之行政罰<sup>30</sup>。以建築物管制為例，對建築實施行為之管制為行為責任，對於建築物本身之管制為狀態責任<sup>31</sup>。如處罰未取得建築許可之建築行為是對行為責任之裁罰，若規定建築物有支配管領能力之人對豎立於建築廣告負排除危險之義務，違反之裁罰是狀態責

26 法務部 99 年 1 月 21 日法律字第 0980041285 號函。

27 臺北地方法院 102 年度簡更一字第 3 號判決。

28 法務部 99 年 10 月 6 日法律字第 0999037422 號函。

29 蔡宗珍，建築法上義務人之類型與具體義務人之判定：行政法上行為責任與狀態責任問題系絡的一個切面分析，臺大法學論叢，40 卷 3 期，2011 年 9 月，925 頁。

30 陳敏，行政法總論，九版，2016 年 9 月，741 頁以下。

31 蔡宗珍，建築法上義務人之類型與具體義務人之判定：行政法上行為責任與狀態責任問題系絡的一個切面分析，臺大法學論叢，40 卷 3 期，2011 年 9 月，927 頁。

任的處罰。學者賴恆盈即正確地指出，狀態責任與狀態犯並不相同，狀態責任之人是違反狀態責任之排除危險或回復安全義務，通常是不作為犯與結果犯，而狀態犯則是透過其積極作為造成持續存在之違法狀態事實<sup>32</sup>，後者應屬行為犯。

司法實務上，對於都市計畫法第 79 條第 1 項規定，「都市計畫範圍內土地或建築物【月旦法學雜誌第 357 期，2025 年 2 月，第 31 頁】之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣（市）政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔」，法院認為此一規定是對土地及建築物所有權人使用人或管理人等有事實上管領力的人，所課予的義務類型，屬於典型的「狀態責任」；若因故意或過失自己從事違法使用行為，或因故意或過失而違反基於狀態責任所生「物的狀態保持義務」，主管機關得依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，對此主觀有責的違反行政法上義務人（即建築物所有權人、使用人或管理人）裁處罰鍰，並作成計畫管制處分，限期令其停止為違法使用。然而，對於行為人持續將系爭建物違反都市計畫法所規定的狀態保持義務，法院以行為未終了，根本尚未起算行政罰的裁處權時效期間為由，論述上似非妥適。

又例如，在水污染防治法第 14 條第 1 項規定，事業排放廢（污）稅於地面水體者，事業負有申請核發排放許可證及依登記事項運作之責任，登記事項有變更者，事業亦有申請變更之責任，此為狀態責任。法院則以「對於物具有所有權或事實上管領力之人不履行此種義務，除可令其排除該未維持之狀態外，於具有可歸責性，即具有故意、過失情形，亦應處以行政罰。另狀態責任既屬結果責任，則只要未維持該物合法使用狀態之情形持續存在，其行政罰之裁處權時效，即無從起算」<sup>33</sup>。從水污染防治法第 14 條規定而言，立法者應係課與事業有作為義務，而事業以不作為方式繼續違規，評價上應與不作為犯相同，而非以狀態責任相連結論述裁處權時效無法計算，此一論述似非妥適。

從行政機關處理程序來看，個案情形行政機關若通知個案涉及違規使用，進而命其回復合法使用，此時應產生了具體的行政法義務，如仍持續違反義務應加以裁罰，而裁罰權時效之起算應從違反具體行政法義務之終了加以判斷。此時，若有限期命令時，則在計算裁罰權時效上則將有明確起算時點。實務上對於已罹於裁處權時效之違規行為因時效消滅後，得命行為人排除違法狀態，因而若行政機關依法作成限期改正處分，若行

32 賴恆盈，行政法上「不作為犯」裁處權時效起算時之研究，月旦法學雜誌，242 期，2015 年 7 月，198 頁。

33 臺中高等行政法院 105 年度訴字第 188 號判決。



為人不作為而違反限期改正義務時，裁處權時效應自其不作為限期之末日起算<sup>34</sup>。

## （二）不作為犯

對於以不作為方式違反行政法義務，其裁處權時效之起算點應如何加以認定，迭生爭議。依據個別法律規定之構成要件行為，可將不作為犯區分為：1. 以不作為作為處罰構成要件之純正不作為犯，例如不依規定為登記或通報等；2. 以作為作為處罰構成要件，連結行政罰法第 10 條，依法有防止之義務，且能防止而不防止的不純正不作為犯，通常因有防止發生一定之結果的保證人地位【**月旦法學雜誌第 357 期，2025 年 2 月，第 32 頁**】為要件，因此通常為結果犯，其裁處權時效應自構成要件所欲保護法益發生侵害或危險（結果）時起算。

實務上多所爭論的是如何判斷不作為犯「不作為終了時」。一說以裁罰時效制度為主，主張自應作為而不作為時起算；二說則著重於不作為方式違反行政法義務，主張自義務履行（消滅），違規行為始終了時起算。法務部行政罰法諮詢小組於 99 年 7 月 21 日第 12 次會議，討論土地法第 73 條權利變更登記，類似的討論，例如，戶籍變動未於法定期間登記或公司登記事項變更未於法定期間為登記，究竟應採哪一說，本次會議未達成結論。104 年度高等行政法院及地方法院行政訴訟庭法律座談會，討論毒性化學物質管理法規定運作毒性化學物質之機構負責人變更時，應於變更事實發生 60 日內為變更登記，最後討論結論採取自義務消滅時起算裁處權時效。學理上支持自義務消滅時見解，但在特殊個案中，行政機關若顯有怠於執行公權力者，主張以誠信原則或失權效理論而得以節制行政機關之裁罰權行使<sup>35</sup>。

學理上多數學者支持前述實務見解，從純正不作為犯，依法有作為義務，以不作為方式違反作為義務，在其作為義務消滅時起算裁罰時效<sup>36</sup>。例如，依據殯葬管理條例第 6 條第 3 項，殯葬設施之設置、擴充、增建、改建，應向主管機關申請建造執照以及報請核准，如以未申請建築執照、報請核准之作為義務，法院認為「違法行為」尚在持續進行中，即違反殯葬管理條例第 6 條第 3 項之「行為」尚未終了，無從起算裁處權時效<sup>37</sup>。

另一種折衷說則是著眼於法安定性與個案正義，區分故意或過失以不作為違犯行政法義務，於故意違犯時，以義務消滅時起算時效，而過失違犯時，若行為人對於作為義務無任何記憶時，作為義務應已消滅<sup>38</sup>。問題在於，對於作為義務無任何記憶之時點如何判斷。

34 新北地方法院 103 年度簡字第 168 號判決。

35 洪家殷，行政罰法：第六講—行政罰之裁處程序、管轄及時效，月旦法學教室，96 期，2010 年 9 月，45 頁。

36 陳敏，行政法總論，九版，2016 年，770 頁；吳志光，行政罰裁處權時效之起算與適用，收錄於：社團法人台灣行政法學會主編，行政罰法與相鄰行政法關係，元照，2021 年 1 月，27 頁以下；陳清秀，行政罰法，二版，2014 年 9 月，345 頁。

37 臺北高等行政法院 107 年度訴字第 105 號判決。

38 吳志光，行政罰之裁處權時效，收錄於：廖義男主編，行政罰法，元照，二版，2017 年 5 月，236 頁。

學理上另有主張裁罰權可行使時起算，以法律規定應作為而不作為之時起算<sup>39</sup>。類似見解則是以不作為犯之行為終了判準應較接近狀態犯之評價為由<sup>40</sup>，但在個案判斷時應先以各該規定行政罰規定之內容區分行政法義務，有強制履行可能性之行政法義務以及有制裁可能性之義務，後者才具有行政罰可罰性。其次從違反作為義務行為之可罰性發生時起算裁罰權時效。其建議具體判斷方式是從客觀法律條文加以區分：1. 作為義務期限屆滿時起算，若法律有規定作為期間，則從期間屆滿時開始起算；2. 具體化義務行為作成時：如未規定作為期間則從行政機關另以行政處分等方式具體化義務後，始成為具有可罰性之作為義務。本文認為此說具有【月旦法學雜誌第 357 期，2025 年 2 月，第 33 頁】重要啟發，對於立法者課與作為期間之意義是否連結到義務發生與消滅之認定，而得以明確認定裁處權時效之計算，亦能符合明確性原則要求。批判觀點則從課與作為義務之立法目的若是為保障第三人之權益，例如通報義務，若以此說計算裁處權時效未必能貫徹及時通報之立法目的。此外，有從立法論出發，學理上有建議對於純正不作為犯，應全面建立規定限期履行義務之制度<sup>41</sup>。

## 二、實務問題

### （一）行政機關知有違規事實已超過時效

行政罰係對於違反行政法義務之行為加以制裁，是對於過去行為所施加的制裁，一方面是對於違規行為人之警告，另一方面是回復合法秩序。立法者對於裁處權時效採取以違法行為終了時，而非以行政機關知悉時，可知其著重於客觀法秩序之維持。

行政機關基於公益所為之行政管制並非僅以制裁為中心，毋寧應以事前管制為主，而以事後制裁為輔。因而，即使違規事實已經逾越裁處權時效而無法對其違規行為加以處罰，倘若違規狀態仍持續時，行政機關仍應行使原先管制權限，回復合法秩序為宜。即使在廢棄物清理法中，未依法處理廢棄物之管制，行政機關仍有課與限期清除處理之義務的手段。在行為人仍不履行之情況下，可對於不履行限期清除之義務加以裁罰。

### （二）複數行為人以及行政罰與刑事之時效適用

實務上關於違法棄置廢棄物之行為，於適用廢棄物清理法時，常遇到複數行為人問題，以及刑事處罰之問題。若是複數行為人，依據行政罰法第 14 條，故意共同實施違反行政法義務之行為，依其行為情節之輕重，分別處罰。因而，行政罰裁處權計算原則上亦分別計算，無論是判斷個別之行為終了時或者在刑事原則優先下，其中一人之後受刑事不處罰確定後，其個人行政裁罰權時效自確定時起算。

39 李惠宗，行政法要義，元照，八版，2020 年 9 月，551 頁以下。

40 賴恆盈，行政法上「不作為犯」裁處權時效起算時之研究，月旦法學雜誌，242 期，2015 年 7 月，200 頁以下。

41 張永明，多數當事人在刑事不處罰確定後行政罰裁處權重新計算之案例分析，收錄於：社團法人台灣行政法學會主編，行政罰法與相鄰行政法關係，元照，2021 年 1 月，82-83 頁。

關於一行為同時觸犯刑事法律與違反行政法義務涉及行政罰與刑罰之競合，依據行政罰法第 26 條，在罰鍰與刑罰競合時，刑事優先，然而在其他種類之行政罰與刑罰競合時，得為併罰。換言之，行政機關對於違反行政法義務之案件，除罰鍰部分移轉刑事程序外，對於其他種類的裁罰仍得進行裁罰。

案件經刑事程序後，經檢察官不起訴處分、緩起訴處分確定或法院為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，行政機關仍得依違反行政法上義務規定裁處罰鍰或沒入。相應於此，行政罰法第 27 條第 3 項規定，基於刑事優先原則移轉於刑事程序之案件，於刑事不處罰時，其裁罰權時效自不起訴處分、緩起訴處分確定或無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定日起算，實務上多重新計算行政罰裁處權時效<sup>42</sup>。其理由在於「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務情形，依行政罰法第 32 條第 1 項規定，應將涉及刑事部分移送司【月旦法學雜誌第 357 期，2025 年 2 月，第 34 頁】法機關處理，秩序罰部分則自始不得裁處，自不生起算裁處權時效的問題，亦非屬同法第 28 條第 1 項裁處權時效，因天災、事變或依法律規定不能開始或進行裁處時，停止其進行之情形」<sup>43</sup>。惟實務上亦有認為應採合併計算，其理由為違反行政法義務之行為因其同時觸犯刑事法律，依據行政罰法第 32 條第 1 項規定，應先將案件移送司法機關處理，則原已進行之裁處期間，發生依法不得行使裁處之事由<sup>44</sup>。

誠然，從行政罰法第 28 條規定來看，裁處權時效若因天災、事變或依法律規定不能開始或進行裁處時，停止其進行，而由於行政罰第 26 條刑事優先規定將使得行政機關裁處罰鍰之權力事實上無從進行，何以不屬於同法第 28 條情形，故本文並不贊同重新計算之見解。本文認為因刑事優先而使得行政罰裁處權無法進行，應依行政罰法第 28 條規定，自停止原因消滅之翌日起，與停止前以經過之期間一併計算，依據刑事優先原則而移轉管轄之案件，應屬於依法律規定不能進行裁處停止進行，而應在刑事程序不處罰確定之翌日起與停止前以經過之期間一併計算裁處權時效，方屬合理<sup>45</sup>。

## 肆、結論

依處罰法定原則，違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限，一方面使行為人對其違法行為擔負法律上之責任，另一方面則是限制行政機關裁罰權行使。裁罰權時效之目的同樣是為了貫徹法治國家原則，一方面及早確立違法

42 高雄高等行政法院 107 年度第 306 號判決、最高行政法院 108 年度裁字第 530 號裁定。

43 最高行政法院 109 年度判字第 298 號判決。

44 最高行政法院 102 年度判字第 93 號判決。

45 同此見解，參照，張永明，多數當事人在刑事不處罰確定後行政罰裁處權重新計算之案例分析，收錄於：行政罰法與相鄰行政法關係，元照，2021 年 1 月，85 頁；實務上少數見解採取此種見解，臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1518 號判決，惟遭最高行政法院 109 年度判字第 298 號判決廢棄，仍採重新計算。



事實，對行為人施制裁罰，警告其避免再次違犯，另一方面督促行政機關行使職權，及早回復合法狀態。關於行政裁罰權時效之討論，無論實務或學界已逐漸形成穩定見解。關於違法狀態持續之違規行為必須先區別是繼續犯或狀態犯，繼而判斷時效起算時點，此處時常與狀態責任相混淆。對於不作為犯的裁處權時效之計算，實務界與學理多數說是以履行義務消滅時起算，係受到刑法理論之影響，惟仍與時效制度目的有違。**【月旦法學雜誌第 357 期，2025 年 2 月，第 35 頁】**

