

發文字號：內政部 100.09.29 台內營字第 1000808089 號函

發文日期：民國 100 年 09 月 29 日

要 旨：行為時無處罰規定而於嗣後方增訂行政罰之行為，倘該行為於法規修正前已終了，屬違法狀態之繼續而無從適用罰則，惟主管機關仍得要求行為人限期改善；如該行為於法規修正公布後仍繼續，即應適用該行政罰規定予以處罰

全文內容：關於雲林縣鎮○宮申請非都市土地變更編定涉區域計畫法 89 年 1 月 26 日修正公布前後及行政罰法法令疑義案

一、本案申請變更編定土地於區域計畫法 89 年 1 月 26 日修正公布前即已違反土地使用管制規定至今，是否適用行政罰法第 5 條規定，依 89 年 1 月 26 日修正公布前之區域計畫法第 21 條規定免處罰鍰乙節，經本部函詢法務部以前開書函意見略以：「行政罰法第 5 條規定：『行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。』」揭示『從新從輕原則』之適用，必須符合：（一）違反行政法上義務之行為，依行為時之法律或自治條例應處行政罰；（二）行為後至最初裁處時，其違反之法律或自治條例有變更。如前所述，『區域計畫法』於 89 年 1 月 26 日修正施行前，違反該法第 15 條之行為，同法第 21 條並無處罰之規定，雖修正後第 21 條第 1 項增訂處以行政罰鍰之規定，因『行為時』無處罰規定，故與『從新從輕原則』所定情形不同，先予敘明。

二、又申請人違反土地使用管制之行為與其後狀態之存續，其裁處權時效是否以申請變更編定之日（即知其有違反土地使用管制行為之日）起算，或應從何時點起算及有無因罹於時效而失權乙節，亦經本部函詢法務部以前開書函意見略以：「按『行政罰法』第 27 條第 1 項及第 2 項規定：『行政罰之裁處權，因三年期間之經過而消滅。（第 1 項）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。（第 2 項）』」同法第 45 條規定：『本法施行前違反行政法上義務之行為應受處罰而未經裁處，於本法施行後裁處者，除第十五條、第十六條、第十八條第二項、第二十條及第二十二條規定外，均適用之。（第 1 項）前項行政罰之裁處權時效，自本法施行之日起算。（第 2 項）』是以，行政罰之裁罰權起算時點，依行為人違反行政法上義務之行為，究屬行為之繼續或狀態之繼續而定。行為之繼續，指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，行為之時間持續且在持續之時間內並未有重大改變，其時效於行為終了時起算；狀態之繼續，係指行為完成構成要件後，繼續維持其事實上效果，故於行為完成時起算時效。又行政罰法施行（95 年 2 月 5 日）前違反行政法上義務行為業已終了，其行為應受處罰而未受處罰者，其 3 年之裁處權時效自行政罰法施行之日起算，如法律另特別規定裁處時效者，則依規定計算時間，不適用行政罰法第 45 條第 2 項規定（本部 96 年 6 月 21 日法律字第 960015313 號函、98 年 4 月 30 日法律字第 0980014325 號函參照）。」

三、故本案參照前開法務部函示意旨，應視違反行政法上義務行為之態樣，據以認定其裁處權時效之起算時點，而分別有下列二種裁處方式：

（一）本件違反本法第 15 條之行為，如於 89 年 1 月 26 日區域計畫法修正施行前已終了，而僅屬違法狀態之繼續，因該法修正施行前第 21 條規定並無裁處行政罰之明文，依行政罰法第 4 條處罰法定原則，自無從依修正後之區域計畫法第 21 條第 1 項規定處以罰鍰。然對於該違法狀態，貴府仍得依 89 年 1 月 26 日修正公布後之區域計畫法第 21 條第 1 項及第 2 項規定，限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀，如義務人對於貴府限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀之處分不遵從者，因係違反貴府依法律所課予限期改善之義務，貴府可以其違反前述義務而按次處罰，此則屬行政罰性質，其裁處權時效自義務人逾期不履行上述命改善期限終了時起算。惟如上開期限終了時係於行政罰法施行前，且該行為於行政罰法施行後始為裁處者，其裁處權時效，自應自行政罰法施行之日起算。

（二）本件違反區域計畫法第 15 條之行為，如於 89 年 1 月 26 日區域計畫法修正公布後仍繼續，則自應適用其行為終了時之區域計畫法之規定予以處罰。換言之，貴府仍應依該法第 21 條第 1 項規定處罰鍰，並得依第 21 條第 1 項後段規定限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀；至有無逾越裁處權時效及其後續處理，仍請參照前開法務部函示意旨。

四、而本案經電洽貴府承辦人表示，貴縣鎮○宮違返土地使用管制行為，係 89 年 1 月 26 日修正區域計畫法第 21 條規定前之事實，法律修正後並未再有該違法行為，故本案應屬違法狀態之繼續，而應依前

開說明四（一）之裁處方式辦理。