

發文字號：法務部 107.08.27 法律字第 10703598600 號書函

發文日期：民國 107 年 08 月 27 日

要 旨：法務部就有關陽明山國家公園內未經申請許可擅自施工案件，同時違反國家公園法第 16 條及森林法第 9 條相關規定，涉及一行為不二罰等法律效果之說明

主 旨：有關陽明山國家公園內未經申請許可擅自施工案件，同時違反國家公園法第 16 條及森林法第 9 條相關規定之裁罰疑義乙案，復如說明二至五，請查照參考。

說 明：一、復貴局 106 年 12 月 12 日林政字第 1061723143 號函。

二、按行政罰法（下稱本法）第 24 條第 1 項規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」其立法意旨在於一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，因行為單一，且違反數個規定之效果均為罰鍰，處罰種類相同，從其一種處罰已足以達成行政目的，故僅得裁處一個罰鍰，並依法定罰鍰額最高之規定裁處。上開「一行為不二罰」原則，乃現代民主法治國家之基本原則，避免因法律規定之錯綜複雜，致人民之同一行為，遭受數個不同法律之處罰，而承受過度不利之後果。準此，倘行為人不同，或雖行為人相同但非屬同一行為，而係數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，則應分別處罰（本法第 25 條規定參照），不生是否抵觸「一行為不二罰」原則之問題（本部 100 年 1 月 11 日法律字第 0999054953 號函參照）。

三、又違反行政法上義務之行為是否為「一行為」，須就具體個案之事實情節，依據行為人主觀犯意、構成要件之實現、受侵害法益及所侵害之法律效果，斟酌被違反行政法上義務條文之文義、立法意旨、制裁之意義、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷決定之（本部 102 年 1 月 23 日法律字第 10100258120 號函及 102 年 4 月 25 日法律決字第 10203504080 號函參照）。如經判斷係一行為違反數個行政法上義務，則須進一步判斷有無法規競合之問題，包括特別關係、補充關係與吸收關係，如該二以上規定之間存有特別法與普通法關係者，於此情形，特別規定之構成要件必涵蓋普通規定之構成要件，從而除法律別有規定外，應依特別法優先於普通法適用之原則，優先適用該特別規定，而不適用一行為不二罰原則。

四、本件來函所述事實略以：「民眾未經申請許可於陽明山國家公園範圍

內（亦為貴局羅東林區管理處所轄管國有林地）未經申請核准擅自整修既有溫泉槽，該『一行為』經陽明山國家公園管理處及貴局羅東林區管理處審認同時違反國家公園法第 16 條及森林法第 9 條之規定」，查上開民眾之行為，依來函所述案情，可能係違反森林法第 9 條第 1 項第 3 款未經同意「興修其他工程者」之規定，然所稱違反國家公園法第 16 條之具體規定為何，係違反同法第 14 條第 1 項第 7 款未經許可而為「溫泉水源之利用」或第 10 款「其他須經主管機關許可事項」而未依規定申請許可？如係違反上開第 7 款規定擅為溫泉水源之利用，則「擅為溫泉水源之利用」（國家公園法）與「擅自興修其他工程（整修既有溫泉槽）」（森林法）是否為一行為，宜先請釐清，如非一行為而為數行為，則應依本法第 25 條規定分別處罰，而非同法第 24 條第 1 項規定之「從一重處罰」。

五、又如經判斷行為人未經申請許可即擅自整修既有溫泉槽之行為，係「一行為」違反數個行政法上義務者，則依貴局來函說明四既認為，國家公園法第 14 條及第 16 條與森林法第 9 條之構成要件不同，國家公園法並無在森林內興修工程應經主管機關同意及較森林法更嚴格之許可審查程序，復認為依森林法第 16 條第 2 項授權訂定之「國家公園或風景特定區內森林區域管理經營配合辦法」第 3 條附表之權責劃分，依森林法第 9 條規定核准在森林內施工，應由林業主管機關主辦，故森林法第 9 條應為國家公園法第 14 條及第 16 條之特別規定，則國家公園法第 14 條與第 16 條及森林法第 16 條之構成要件既不相同，該二法間是否存有特別法與普通法之關係，似有疑義。因事涉國家公園法及森林法之立法意旨，究該二法條有無存在普通法與特別法之關係，宜由貴局及國家公園法主管機關本於職權依法審認之。

正 本：行政院農業委員會林務局

副 本：本部資訊處（第 1 類、第 2 類）、本部法律事務司（4 份）