

發文字號：臺北市政府法務局 113.07.09 北市法一字第 1133026022 號函

發文日期：民國 113 年 07 月 09 日

要 旨：臺北市政府法務局就「臺北市自助選物販賣事業管理自治條例」第 4 條第 1 項適用涉及與公司法第 19 條等規定是否存有特別法與普通法關係；違反前述自治條例規定與時商業登記法第 31 條等規定行為數認定；及與行政罰法第 24 條有關「一行為不二罰」等情況如何適用之說明

主 旨：有關貴局就「臺北市自助選物販賣事業管理自治條例」（下稱本自治條例）第 4 條第 1 項適用疑義一案，復如說明，請查照。

說 明：一、復貴局 113 年 6 月 14 日北市產業授商字第 1136018954 號函。
二、有關貴局來函說明二所載「……經營自助選物販賣事業，應依法辦妥公司或商業登記，如未違反貴處專法規定才會依都市計畫法處理。……。」及說明三、（二）所載「……商業登記法及都市計畫法二者間，是否存在特別法（專法）與普通法之關係」等節，因語意未盡明確，復未載明所詢之法條，經洽貴局表示，實係指公司法第 19 條、商業登記法第 31 條、本自治條例第 4 條第 1 項及第 6 條，與都市計畫法第 79 條第 1 項間是否存有特別法與普通法之關係，茲析述理由如下：

（一）按「法規對其他法規所規定之同一事項而為特別之規定者，應優先適用之。其他法規修正後，仍應優先適用。」中央法規標準法第 16 條定有明文，此即「特別法優於普通法原則」或「特別規定優先適用原則」，故適用上開原則時，係以二法規就同一事項均有規定為前提（法務部 103 年 3 月 14 日法律決字第 10303503010 號書函參照）。

（二）查都市計畫法之立法目的係為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展而設，故針對一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要措施，做有計畫之發展及合理規劃土地（都市計畫法第 1 條、第 3 條規定及最高行政法院 103 年度判字第 114 號判決參照）。而都市計畫法第 79 條第 1 項規定，乃在賦以都市計畫範圍內土地或建築物所有人、使用人或管理人維護合法使用土地或建築物之義務（最高行政法院 95 年度判字第 1309 號判決參照）。次查公司法第 19 條之立法目的旨在禁止未經公司法設立之公司，假借公司名義營業或為其他法律行為，以維護交易安全（經濟部 96 年 2 月 8 日經

商字第 09602015420 號函意旨參照)。再查商業登記法第 31 條之立法目的，係為加強商號管理，杜絕未經設立登記之違規業者，影響商業秩序(88 年 12 月 29 日及 97 年 1 月 16 日修法理由參照)。又查本自治條例之立法目的係本市為有效管理本市自助選物販賣事業，以維營業秩序，爰於第 4 條第 1 項明定經營自助選物販賣事業應依法辦妥公司或商業登記及營業場所與國民中小學之距離規定，並於第 6 條明定違反之法律效果。

- (三) 上開法條除立法目的洵屬不同外，復觀諸公司法第 19 條、商業登記法第 31 條、本自治條例第 4 條第 1 項及都市計畫法第 79 條第 1 項規定內容，所規範者尚非屬同一事項而不具有特別法與普通法之關係，並無法規競合關係，不生特別法優先於普通法適用之問題。準此，有關貴局來函說明二所述「……經營自助選物販賣事業，應依法辦妥公司或商業登記，如未違反貴處專法規定才會依都市計畫法處理。……」一節，容有誤解之處。

三、有關貴局來函說明三所詢，違反本自治條例第 4 條第 1 項、商業登記法第 31 條或都市計畫法第 79 條第 1 項規定之行為數認定及行政罰法第 24 條有關「一行為不二罰」適用部分，茲分述如下：

- (一) 有關行為數認定部分：

1. 按違法之事實是否為「一行為」，乃個案判斷之問題，並非僅就法規與法規間之關連，或抽象事實予以抽象之判斷，而係必須就具體個案之事實情節，依據行為人主觀之犯意、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(法務部 108 年 3 月 13 日法律字第 10803503320 號函參照)。
2. 準此，行為人同時違反本自治條例第 4 條第 1 項、商業登記法第 31 條或都市計畫法第 79 條第 1 項規定之行為，究應認為係一行為違反數個行政法上義務規定，或係數行為違反不同行政法上義務之規定，揆諸前開法務部函釋意旨，乃個案判斷之問題，管轄權機關應就具體個案之違規行為綜合判斷決定之。另最高法院 94 年 6 月 21 日庭長法官聯席會議決議：「……本件行為人並未改變建築物結構，僅有一未經許可擅將系爭建物變更營業而使用之行為(例如僅擺放電子遊戲機)，而同時符合

建築法第 91 條第 1 項第 1 款及商業登記法第 33 條（按：已於 97 年 1 月 16 日刪除）第 1 項之處罰規定，應擇一從重處斷。」（法務部 96 年 10 月 4 日法律字第 0960034138 號函參照），併供參酌。

（二）行政罰法第 24 條有關「一行為不二罰」適用部分：

1. 按行政罰法第 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。」同條第 2 項復規定：「前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。但其處罰種類相同，如從一重處罰已足以達成行政目的者，不得重複裁處。」此為「一行為不二罰」原則之明文，其立法意旨乃為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，則應分別處罰之（行政罰法第 25 條參照），不生是否牴觸「一行為不二罰」原則之問題（法務部 99 年 10 月 14 日法律字第 0999024545 號函及 108 年 3 月 13 日法律字第 10803503320 號函參照）。

2. 有關罰鍰處分部分：

（1）按都市計畫法第 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。」商業登記法第 31 條規定：「未經設立登記而以商業名義經營業務或為其他法律行為者，商業所在地主管機關應命行為人限期辦妥登記；屆期未辦妥者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並得按次處罰。」本自治條例第 4 條第 1 項規定：「經營自助選物販賣事

業，應依法辦妥公司或商業登記，且其營業場所應距離國民中小學五十公尺以上。」第 6 條規定：「違反第四條第一項規定者，應限期命其停止營業。屆期仍未停止營業者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，並得按次處罰。」

- (2) 承上，如經管轄權機關審酌認定係以「一行為」同時違反本自治條例第 4 條第 1 項、商業登記法第 31 條或都市計畫法第 79 條第 1 項規定，因上開規定尚不具有特別法與普通法之關係，並無法規競合關係，已如前述，因都市計畫法第 79 條第 1 項針對都市計畫範圍內土地或建築物之違規使用等有較重之罰鍰，依行政罰法第 24 條第 1 項規定，應以法定罰鍰額最高之都市計畫法第 79 條第 1 項規定裁處。而不應再依商業登記法第 31 條或本自治條例第 6 條規定處以罰鍰。

3. 有關其他種類之不利處分部分：

- (1) 按行政罰係指違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰等之裁罰性不利處分。如其處分係命除去違法狀態或停止違法行為，或屬預防性不利處分、保全措施或行政執行方法者，與行政罰之裁罰性不同，非屬裁罰性之不利處分。查都市計畫法第 79 條規定之「勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀」非屬行政罰（內政部 98 年 4 月 21 日台內營字第 0980064342 號函參照）。再查 97 年 1 月 16 日修正公布之商業登記法第 31 條（按：現行條文為 105 年 5 月 4 日修正公布）規定之「命行為人限期辦妥登記」之規定，非屬行政罰法所稱之行政罰，僅係行政機關所為之行政處分（經濟部 98 年 1 月 16 日經商字第 09700677900 號函參照）。
- (2) 準此，商業登記法第 31 條規定之「命行為人限期辦妥登記」既非屬行政罰法所稱之行政罰，則姑不論本自治條例第 6 條規定「限期命其停止營業」之法律性質，究屬裁罰性不利處分，抑或命除去違法狀態或停止違法行為之處分，貴局分別依本自治條例第 6 條及商業登記法第 31 條規定，命行為人限期停止營業及限期辦妥登記，同時處分自不生違反行政罰法第 24 條第 2 項一行為不二罰之疑義。至都市計畫法第 79 條第 1 項之「命令停止使用」雖非屬裁罰性處分，而無行政罰法第 24 條一行為不二罰原則之適用，惟其與本自治條例第 6

條「限期命其停止營業」得否併為處分，則須視該等處分性質上是否相同，以及併為處分於具體個案有無違反比例原則而定（法務部 99 年 4 月 12 日法律字第 0999002036 號書函意旨參照），併予敘明。

四、未按臺北市政府所屬各機關法制作業應注意事項第 12 點第 1 項規定：「本府各一級機關適用法令有疑義，認須法務局提供法律意見或有統一解釋法令之必要時，應依下列規定辦理：（一）敘明有疑義之法條、疑點、擬採之見解及其理由。（二）檢附相關背景資料及歷來簽見函文。（三）設有法制單位或人員者，應簽會並檢附相關會簽意見。（四）由主任秘書或機關副首長以上人員之決行。」查貴局倘認本案有法令適用疑義而認須本局提供法律意見，應依上開規定辦理，然本件除未依上開規定敘明擬採之見解及理由外，亦未檢附法制人員法律意見，建請貴局確實踐行該等程序，俾符法制。

正 本：臺北市政府產業發展局
副 本：
抄 本：