

裁判字號：最高行政法院 97 年度判字第 704 號 行政判決

裁判日期：民國 97 年 07 月 17 日

案由摘要：有關郵政事務事件

最高行政法院判決

97 年度判字第 704 號

上訴人 交通部

代表人 甲○○

訴訟代理人 官朝永律師

被上訴人 強訊郵通股份有限公司

代表人 乙○○

訴訟代理人 林志忠律師

上列當事人間有關郵政事務事件，上訴人對於中華民國 95 年 8 月 30 日臺北高等行政法院 94 年度訴字第 2227 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、被上訴人前於民國 92 年 6 月至 92 年 10 月間因有遞送信函、明信片或其他具有通信性質之文件為營業情事，違反郵政法第 6 條第 1 項規定，經上訴人依郵政法第 40 條第 1 款規定，以 93 年 4 月 28 日交郵字第 0930004436 號函檢附 93 年 4 月 28 日郵字第 1 號處分書裁處被上訴人罰鍰新臺幣（下同）10 萬元，並命即停止遞送信函、明信片或具通信性質文件等營業行為。嗣被上訴人於 92 年 11 月至 93 年 6 月間遞送中國信託商業銀行股份有限公司調整卡友信用卡信用額度通知單、安信信用卡股份有限公司信用卡繳款通知書、遠傳電信股份有限公司逾期繳款通知書、富邦銀行股份有限公司各類所得扣繳暨免扣繳憑單、富邦證券股份有限公司有價證券買賣對帳單、亞太行動寬頻電信服務費帳單、和信超媒體股份有限公司繳款單、人間福報報費收據、大眾電信股份有限公司電信費服務帳單、美商康建人壽保險股份有限公司保險證明書等（下稱系爭郵件），經上訴人審認被上訴人有以遞送信函、明信片或其

他具有通信性質之文件為營業情事，續違反郵政法第 6 條第 1 項規定，依郵政法第 40 條第 1 款規定，以 93 年 11 月 17 日交郵字第 0930011949 號函檢附 93 年 11 月 17 日郵字第 3 號處分書（下稱原處分）處被上訴人罰鍰 20 萬元，並命停止遞送信函、明信片或其他具通信性質文件等營業行為。被上訴人不服，提起訴願遭決定駁回後，提起行政訴訟。

二、被上訴人起訴主張：系爭郵件既非信函、明信片，亦非屬通信性質之文件，自非郵政法第 6 條第 1 項規範之客體，且所謂信函、明信片應指一對一高度個性化之文書，郵政法第 6 條第 1 項規定以雙方互相傳達消息之書札為限。交通部據郵政法第 48 條訂定之郵件處理規則第 4 條第 2 項規定對通信性質郵件之定義，顯逾越母法即郵政法第 6 條第 1 項之授權目的。被上訴人自 84 年間起，即有遞送與系爭郵件相同或相似之商業文書之營業行為，均不曾受上訴人之裁罰，被上訴人對此營業行為，長期以來均係合法之認知，並無故意或過失。依上訴人所提出原處分認定違法事實時間、地點一覽表第 2 項所列安信信用卡股份有限公司寄送孫郁雅之繳費通知單，認定被上訴人違規之時間為 92 年 10 月，已逾原處分所示時間範圍。又郵政法第 40 條第 1 款規定係處罰行為人之營業行為，而非單一之投遞行為，上訴人稱其得就本件被上訴人之違規事實按次連續處罰，及原處分對於被上訴人已屬寬厚云云，殊嫌無據，爰請判決將訴願決定及原處分均撤銷。

三、上訴人則以：被上訴人受託遞送之系爭郵件包括信用卡信用額度通知單、信用卡繳款通知書、繳款通知書、各類所得扣繳暨免扣繳憑單、有價證券買賣對帳單、電信服務費帳單、報費收據、保險證明書等，具有對特定人傳達意思、觀念或事實之功能，上訴人以被上訴人有遞送信函、明信片或其他具有通信性質文件為營業之情事，違反郵政法第 6 條第 1 項規定，依郵政法第 40 條第 1 項規定處被上訴人罰鍰 20 萬元，並命立即停止遞送信函、明信片或其他具通信性質文件等營業行為，並無不合。又被上訴人經上訴人以 93 年 4 月 28 日郵字第 1 號處分書處 10 萬元罰鍰後，仍繼續從事上訴人命其停止之行為，於前開處分後之每一次遞送郵件行為均屬個別獨立

之違法行為，自可按次連續處罰等語，資為抗辯。

四、原審斟酌全辯論意旨與調查證據之結果，以：（一）按郵政法第6條第1項已明確規範凡具有通信性質之文件均為中華郵政公司郵件專營範圍，依同法第48條授權訂定之郵件處理規則第4條第2項規定及其訂定之說明，所稱通信性質，係指收件人之文件具有對特定人傳達信息之功能，重點在於特定人，並輔以文字或符號表示之意思、觀念或事實作為認定之標準。至新聞紙、雜誌、印刷物、小包、包裹，均非秘密通信保障之標的，不屬郵政法第6條第1項通信郵件專營權之範疇。是郵件處理規則第4條第2項就通信性質之定義，相對於郵政法第6條第1項規定之文義，已屬限縮解釋。被上訴人主張上開定義解釋超越母法之範圍，逾越母法之授權範圍云云，殊無足採。關於大量印刷之商業文書，例如各類通知單、帳單或對帳單、證明單、罰單、稅單、扣繳憑單及附有持卡人資料之各種金融卡、信用卡等文件，因涉有商業機密、個人財務信用資料及隱私權，若係固封並具有對特定人通信功能之郵件，不問是否大量印製或印製產生方式為何，均屬郵政法第6條第1項之郵件。被上訴人受託遞送之系爭郵件包括信用卡信用額度通知單、信用卡繳款通知書、繳款通知書、各類所得扣繳暨免扣繳憑單、有價證券買賣對帳單、電信服務費帳單、報費收據、保險證明書等，具有對收件人（特定人）傳達意思、觀念或事實之功能，符合郵件處理規則規定具有通信性質之構成要件。且其傳達信息之功能更逾明信片，自不因信息內容經由電腦印製即謂非郵政法第6條第1項規範之客體。（二）本件原處分之違法事實欄記載「貴公司（被上訴人）有以遞送信函、明信片或其他具有通信性質文件為營業情事」，違法日期時間記載「92年11月至93年6月」，雖未詳細載明各該違規遞送之郵件，惟上訴人於訴願程序所附原處分卷中有其認定被上訴人違法事實之遞送郵件影本，上訴人於原審審理中復製作「認定違規事實時間一覽表」附卷，詳載各該違規遞送之郵件。觀諸上訴人認定被上訴人違法事實之遞送郵件影本，其中第2項之安信信用卡股份有限公司寄送孫郁雅之繳費通知單影本，其信封影本上印有92年

10月23日，即上訴人認定該違規遞送郵件之時間為92年10月（上訴人認定違規事實時間一覽表亦記載「違規事實時間點為92年10月間」），已逾原處分所示時間範圍，此部分上訴人之認定事實即屬有誤。（三）按郵政法第40條第1款係規定行為人有「違反第6條第1項規定，以遞送信函、明信片或其他具有通信性質文件為營業者」，即處罰行為人之「營業行為」，乃指經營有償之遞送行為，其概念自較單一之一次有償遞送行為為廣。同條規定得按次連續處罰，須受有第一次罰鍰處罰及經命令停止違規行為後，仍不停止，始該當按次連續處罰之要件。上訴人以93年4月28日交郵字第0930004436號函檢附93年4月28日郵字第1號處分書，依郵政法第40條第1項規定對被上訴人處10萬元罰鍰，並命即停止遞送信函、明信片或其他具有通信性質文件等營業行為，依該處分書所載違法日期時間記載「92年6月至92年10月」，惟該處分書作成日期為93年4月28日，被上訴人亦係於該處分書作成日期後始收受該處分書之送達，此為兩造所不爭，則原處分認定被上訴人於93年4月28日郵字第1號處分書尚未送達前有違規營業行為（如：92年11月至93年4月之違規營業行為）而加以按次連續處罰，自有可議。綜上所述，原處分於法尚有未合，被上訴人執以指摘，非無理由，因而將原處分及訴願決定均予撤銷，由上訴人另為適法之處分。

五、郵政法第6條第1項、第40條第1款分別規定：「除中華郵政公司及受其委託者外，無論何人，不得以遞送信函、明信片或其他具有通信性質之文件為營業。」、「有下列情形之一者，處新臺幣10萬元以上50萬元以下罰鍰，並通知其停止該等行為；未停止者，得按次連續處罰：一、違反第6條第1項規定，以遞送信函、明信片或其他具有通信性質文件為營業者。」上開規定，係以遞送具有通信性質之文件為營業者，為其處罰之要件。無論何人，若有以遞送具有通信性質之文件為營業之行為，即應受處罰。依該法定構成要件係處罰「營業行為」判斷，該違法營業行為可能為一次或長期持續反覆實施之多次遞送行為，應認同一次查獲之多次遞送具有通信性質之文件為營業之行為，均屬違反同一構成要件之一個

營業行為。所稱「按次連續處罰」，係以每一次查獲有違法營業行為時，予以連續處罰，自須經主管機關為第一次處分並通知停止該等行為後，再有以遞送具有通信性質之文件為營業者，始得不待通知其停止該等行為，逕按每一次查獲之違法營業行為連續予以處罰。換言之，第一次係就查獲前之一個違法營業行為處罰；第二次以後係以前次處罰經通知其停止該等行為而未停止其行為，按每一次查獲有以遞送具有通信性質之文件為營業之行為連續處罰。準此，主管機關依上開規定作成第一次裁罰處分後，已就該裁罰處分前符合同一構成要件之一個違法營業行為處罰，自不得再就該裁罰處分前，實質上仍有其他多次遞送具有通信性質文件之行為，予以重複處罰。本件上訴人前以被上訴人於92年6月至92年10月間有遞送臺灣大哥大股份有限公司繳費通知單等情事，違反郵政法第6條第1項規定，以93年4月28日交郵字第0930004436號函檢附93年4月28日郵字第1號處分書，依郵政法第40條第1項規定裁處被上訴人10萬元罰鍰，並命即停止遞送信函、明信片或其他具有通信性質文件等營業行為。該處分書作成日期為93年4月28日，被上訴人亦係於該處分書作成日期後始收受該處分書之送達，此為原審所確定之事實，則上訴人於93年4月28日作成第一次處分書前，已就被上訴人符合同一構成要件之一個違法營業行為為處罰，並通知停止該等行為，自須被上訴人收受該通知後，再有查獲該等違法營業行為者，始得按次連續處罰。若於93年4月28日以前上訴人再以被上訴人另有其他多次遞送具有通信性質文件之行為，予以連續處罰，即與一行為不二罰原則有違。上訴人指摘原判決僅以郵政法第40條第1款規定處罰行為人之「營業行為」，其概念自較單一之一次有償行為為廣義，逕否定上訴人對「營業行為」之計次標準，顯有違誤云云，尚無足採。從而，原處分以被上訴人於92年11月至93年6月間遞送系爭郵件續有違反郵政法第6條第1項規定之情事，依郵政法第40條第1款規定，裁處被上訴人20萬元罰鍰，其中於92年11月至93年4月間即上訴人作成第一次處分書前，再以被上訴人仍有以遞送具有通信性質之文件為營業之行為，予以處罰

，已與一行為不二罰原則有違，訴願決定予以維持，自有可議，原判決將原處分及訴願決定均予撤銷，責由上訴人另為適法之處分，於法洵無違誤。次查，上訴人係以 93 年 11 月 17 日交郵字第 0930011949 號函檢附 93 年 11 月 17 日郵字第 3 號處分書處被上訴人罰鍰 20 萬元，並命停止遞送信函、明信片或其他具通信性質文件等營業行為，該處分書記載違法日期時間為「92 年 11 月至 93 年 6 月」，顯係以查獲被上訴人於該期間內有違法之一個營業行為予以處罰。而原處分所載關於 92 年 11 月至 93 年 4 月間之違法日期時間，係在上訴人作成第一次處分之 93 年 4 月 28 日之前，此部分為重複處罰，已如前述，自應由上訴人另行查明本件違法營業行為之具體事實，另為適法之處分。上訴人主張原處分所認定之違法事實共有 15 件違法遞送郵件行為，其中 12 件違法行為在被上訴人收受 93 年 4 月 28 日郵字第 1 號處分書之前，致原處分形式上有些許瑕疵，惟此瑕疵不足以影響處分內容，應不足以影響原處分效力。另有 3 件違法遞送郵件之營業行為，在被上訴人收受 93 年 4 月 28 日郵字第 1 號處分書之後，實質上仍屬違法，原處分予以裁處 20 萬元罰鍰，於法仍屬有據云云，亦無可採。綜上所述，上訴論旨，指摘原判決違背法令，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 97 年 7 月 17 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 鍾 耀 光

法官 楊 惠 欽

法官 姜 仁 脩

法官 王 德 麟

法官 黃 清 光

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 97 年 7 月 17 日

書記官 王 史 民

資料來源：最高行政法院司法院公報第 51 卷 1 期 128-133 頁司法周刊第 1418 期 4 版最高行政
法院裁判書彙編（97 年版）第 391-398 頁行政罰法裁判要旨彙編（104 年 12 月版）
第 608-611 頁