

裁判字號：最高行政法院 97 年度判字第 903 號 行政判決

裁判日期：民國 97 年 10 月 02 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 903 號

上訴人 ○○郵通股份有限公司

代表人 宋○○

被上訴人 交通部

代表人 毛○○

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 9 月 14 日臺北高等行政法院 95 年度訴字第 414 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

理 由

- 一、被上訴人依據檢舉以上訴人遞送遠傳電信股份有限公司之電信費帳單（下稱系爭郵件），違反郵政法第 6 條第 1 項規定，乃依同法第 40 條第 1 款（誤載為第 1 項）規定，以民國 94 年 9 月 6 日交郵字第 094 0009997 號處分書（下稱原處分）處上訴人罰鍰新臺幣（下同）50 萬元，並命上訴人立即停止遞送信函、明信片或其他具通信性質文件等營業行為。上訴人不服，提起訴願經駁回後，遂提起行政訴訟。
- 二、上訴人起訴主張：系爭郵件非屬通信性質之文件，郵件處理規則第 4 條第 2 項逾越母法授權，本件不符合連續處罰要件，且係重複裁罰，被上訴人未提供充足資料供上訴人陳述意見，且未證明上訴人有故意或過失，郵政法第 6 條第 1 項顯屬違憲，不得做為裁罰依據等語，求為判決撤銷訴願決定及原處分。
- 三、被上訴人則以：系爭郵件係屬通信性質之文件，郵件處理規則第 4 條第 2 項並未逾越母法授權，本件已符合「命停止而不停止」之連續裁罰要件，並非重複裁罰，被上訴人已給予上訴人陳述意見之機會，上訴人繼續進行投遞，顯有故意，郵政法第 6 條第 1 項規定並未侵害人民之工作權等詞置辯，求為

判決駁回上訴人之訴。

四、原審駁回上訴人之訴，係以：（一）被上訴人於裁罰前已以94年7月28日以交郵字第0940008299號函記載相關事項並檢附系爭郵件影本，通知上訴人於文到7日內陳述意見，上訴人主張未給予陳述意見之機會云云，尚無足採。又上訴人從未否認系爭郵件係其所投遞，其爭執「被上訴人單純以其來源不明之檢舉文件影本為依據，未依法進行調查程序」，並無實益。（二）按「行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：一、行政決定前之擬稿或其他準備作業文件。．．．」、「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：．．．3、政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。．．．4、政府機關為實施取締等業務，而取得取締對象之相關資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者。」，行政程序法第46條第2項、政府資訊公開法第18條分別定有明文，本件「交通部取締違反郵政法事件處理報告表」係被上訴人行政處分決定前之準備作業文件，而「檢舉內容」因涉及證人保護，且為被上訴人實施取締之相關資料，依前揭法律，被上訴人並無公開之義務，被上訴人因而拒絕上訴人閱覽，並無不合。又本案係屬舉發案件，被上訴人依舉發之證物，已足資認定上訴人違規事實，因而未赴現場採證，自無填寫「交通部取締違反郵政法事件紀錄單」之必要，上訴人主張被上訴人調查程序不合法云云，不足採信。（三）郵政法第6條第1項所稱「信函、明信片」僅屬例示，凡具有「通信性質」之文件，均屬該條規範範圍。而所謂「通信性質」，只要是寄件者將心理狀態（訊息），藉由紙、絹等介體或以其他非電信通訊方式向特定之人傳遞者，均屬之，或為意思表示，或為意思通知（催告）、知的表示（承認權利存在）、情的表示（宥恕）。該表示行為係寄件人向特定人所為之「個別性訊息」，即屬具有通信性質之文件。被上訴人郵件處理規則第4條規定係依據郵政法第48條之授權訂定，其內容與前揭立法意旨相符，且其就「通信性質」之定義，合於一般法律解釋原則，具有合理性，自無逾越母法授權範圍與立法精神

，行政機關予以適用，自無不法。本件上訴人所遞送之電信費帳單，係遠傳電信通知收件人應繳電信費金額及繳款期限，依前揭說明，顯具有個別性訊息之通信性質，不問是否大量印刷或其印製產生方式為何，均屬郵政法第6條第1項規定之郵件。至臺灣高等法院93年度上易字第1106號民事判決係訴外人劉文祥以和信電訊公司違反其等行動電話業務服務契約第39條約定之個案民事認定，並非針對「郵政專營權範圍」所為之判決，行政法院自不受該判決內容之拘束。（四）被上訴人於92年4月30日首次發現上訴人之違法行為，即發函籲請上訴人確實遵守郵政法相關規定；另自93年4月28日至本案94年9月6日止，上訴人經被上訴人依郵政法第40條連續處罰計有16次，截至95年3月16日止，被上訴人已開具21張行政處分書予上訴人，上訴人並已繳交合計500萬元之罰鍰，上訴人對投遞系爭郵件之後果知之甚詳，然上訴人並不理會前揭裁罰處分，繼續投遞系爭郵件，顯有違規故意，上訴人主張其無故意過失云云，不足採信。（五）郵政法第6條第1項之規定，既仍屬有效之法律，不論未來立法趨勢如何，於該法未經廢止前，原處分據以裁罰，並無不法。又人民之工作權應予保障，得自由選擇工作及職業，以維持生計，固為憲法第15條所明定，惟上開權利為增進公共利益所必要時，非不得以法律為適當之限制（憲法第23條參照），從而，郵政法之訂定，核與憲法第23條、第144條、第107條第5款之規定並無不合。又郵政法立法之旨在健全郵政發展，提供普遍、公平、合理之郵政服務，增進公共利益，業經郵政法第1條揭示明確。而郵政法第2條所稱之郵件，包含信函、明信片及其他具有通信性質之文件多生法律效果，影響人民權益甚深，為恐民營遞送業者為區域選擇性遞送，以不合理費率惡性競爭，致有損社會公共利益，是郵政法第6條第1項由中華郵政公司專營之規定，確為增進公共利益所必要；況民營遞送業者尚可選擇遞送不具有通信性質之文件、包裹等物品，人民亦可選擇中華郵政公司以外之人遞送該等文件、物品，是上訴人選擇以遞送不具有通信性質郵件為業之權利或人民選擇不具有通信性質之文件、物品之遞送者之權利，

並未被剝奪，該規定既無悖於比例原則，尚在立法權自由形成之範圍內，難認與憲法有牴觸。（六）按郵政法第 40 條所稱之「得按次連續處罰」，參照本院 86 年判字第 1477 號判決要旨「所稱『次』，係指違法行為而言；而『按次』係指經被上訴人依公平交易法第 41 條前段處分後之每一次違法行為，是事業如經被上訴人依前揭第 41 條前段處分後，仍繼續從事經被上訴人命其停止或改正之行為，於前開處分後之每一次違法行為均屬每一『次』獨立之違法行為，自可按次連續處以罰鍰。」，可知郵政法第 40 條係處罰行為人單一之「投遞行為」，而非僅處罰「營業行為」而已，且自被上訴人第一次裁罰處分後，已令上訴人停止，之後上訴人每次投遞行為，並非違規「狀態」之繼續，而係「第一次命停止」後不停止之「再一次違規行為」，自己符合連續裁罰之要件，且並非重複處罰等詞，為其判斷之基礎。

五、本院查：按「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。」郵政法第 6 條第 1 項、第 40 條第 1 款定有明文。可知，郵政法第 40 條第 1 款係以行為人有「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之文件為營業」之行為，對該違法且有責行為予以處罰。在此，行為人違反行政法上義務之行為係指遞送信函、明信片或其他有通信性質文件之「營業行為」，而所謂「營業行為」，解釋上應係行為人以營利為目的，持續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廣義。故而，對於行為人第一次違反上開行政法上義務之「營業行為」處以罰鍰，並通知其停止違法行為。倘若行為人受有第一次之罰鍰及受有停止違法行為之通知後，仍未停止違法行為，主管機關得「按次」連續處罰，所稱「次」，係指違法營業行為而言，而「按次」係指經主管機關依郵政法第 40 條第 1 款處分後之每一次違法營業行為，是事業如經主管機關依前

揭第 40 條第 1 款處分後，仍繼續從事經命其停止之行為，於前開處分後之每一次違法行為均屬每一「次」獨立之違法行為，自可按次連續處以罰鍰。次按行政機關之行政處分，其效力之範圍（主觀範圍及客觀範圍），應及於一定之相對人與一定之事項；若屬於同一相對人及同一事項之事件，行政機關對該事件之處分權限，應為原處分之效力所遮斷，此種遮斷效力亦屬行政機關受自己處分拘束（拘束力）之一種表現。行政機關若對於已經行政處分予以處分（罰）之同一效力範圍之事件再為處分（罰），即有重複處罰之違法，自為法所不許。經查，被上訴人以上訴人「違法日期時間：94 年 6 月。違法事實：有以遞送遠傳電信股份有限公司寄交李君之電信費帳單為營業情事。」違反郵政法第 6 條第 1 項規定，依同法第 40 條第 1 款（誤載為第 1 項）以原處分處以上訴人罰鍰 50 萬元，並命立即停止遞送信函、明信片或其他具有通信性質文件等營業行為，有原處分在卷（原審卷第 26 頁）可稽。本件上訴人主張：原處分所處罰其違法行為發生於 94 年 6 月，然前一件違反郵政法事件處分書即被上訴人作成之 94 年 8 月 31 日交郵字第 0940009817 號處分書，所載上訴人違法時點 94 年 5 月至 94 年 6 月，兩案所處分之違法行為時間重疊，本件並非前一件處分後仍不停止之行為，原處分係重複裁罰等語，並提出被上訴人 94 年 8 月 31 日交郵字第 0940009817 號處分書（原審卷第 91 頁），所載上訴人「違法日期時間：94 年 5 月至 94 年 6 月。違法事實：有以遞送寶僑資產管理股份有限公司寄送張君之催款通知書．．．、大眾電信股份有限公司寄送張君之電信費帳單等為營業情事。」違反郵政法第 6 條第 1 項規定，依同法第 40 條第 1 款（誤載為第 1 項）處以上訴人罰鍰 50 萬元，並命立即停止遞送信函、明信片或其他具有通信性質文件等營業行為。原審就上訴人此一指摘是否屬實未予調查，亦未究明 94 年 8 月 31 日交郵字第 0940009817 號處分書何時送達於上訴人而對外發生效力，致未釐清該處分書遮斷效力之範圍是否已涵蓋原處分，況被上訴人陳稱自 93 年 4 月 28 日至本案 94 年 9 月 6 日止，依郵政法第 40 條對於上訴人連續處罰計有 16 次之多，是否前已有行政處分之遮斷效力及

於本件 94 年 6 月時點之違法行為，均屬未明，即逕以自被上訴人第一次裁罰處分後，已令上訴人停止，之後每次投遞行為係再一次違規行為，自己符合連續裁罰之要件等語，而認原處分並非重複處罰，顯屬速斷。而此等事實之認定，依上開所述，因關係原處分是否適法，然原審對此關係判決結論之事實，卻疏未依職權予以調查審認，故本院尚無從自為判決，而有發回原審法院再詳為調查審認之必要。爰將原判決廢棄，發回原審法院另為適法之裁判。

六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第 256 條第 1 項、第 260 條第 1 項，判決如主文。

中 華 民 國 97 年 10 月 2 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 鄭 淑 貞

法官 黃 淑 玲

法官 吳 慧 娟

法官 帥 嘉 寶

法官 胡 方 新

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 97 年 10 月 3 日

書記官 郭 育 玓

資料來源：最高行政法院最高行政法院裁判書彙編（97 年版）第 417-424 頁行政罰法裁判要旨彙編（104 年 12 月版）第 611-613 頁