最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第211號

115年6月9日辯論終結

上　訴　人　陳秀咩即金豪運運動彩券行

訴訟代理人　蘇慶良　律師

被 上訴 人　運動部

代　表　人　李　洋

訴訟代理人　謝天仁　律師

複 代理 人　戴宇欣　律師

上列當事人間有關彩券事務事件，上訴人對於中華民國113年2月1日臺北高等行政法院111年度訴字第1477號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、原判決關於駁回上訴人下列第二項之訴及該訴訟費用部分均廢棄。

二、原處分關於命上訴人繳納金額逾新臺幣5,159,890元歸入運動彩券盈餘部分，及該部分訴願決定均撤銷。

三、其餘上訴駁回。

四、廢棄改判部分第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔，駁回部分上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、上訴人為民國107年6月14日經核發第2屆運動彩券經銷證之經銷商，被上訴人以上訴人於108年3、4月間違法銷售運動彩券及支付獎金予未成年人，業經臺灣高等法院臺南分院109年度上字第98號民事判決確定在案，依行為時(下同)即105年11月16日修正公布運動彩券發行條例（下稱運彩條例）第13條第1項及第4項規定，應將與售得價金及已支付獎金同額之款項歸入運動彩券盈餘，經行政調查並參酌考量各項因素後，認定本件「售得價金」新臺幣（下同）7,851,050元及

「已支付獎金」4,669,200元之待歸入金額共計12,520,250元，以111年4月8日臺教授體部字第1110013359A號裁處書（下稱原處分）命上訴人繳納歸入運動彩券盈餘12,520,250元。上訴人不服，循序向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經原審111年度訴字第1477號判決（下稱原判決）駁回，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記載。

三、原判決駁回上訴人在原審之訴，係以：依運彩條例文義、架構及法規整體架構、立法說明及立法理由等觀之，運彩條例第13條第4項「歸入」之性質應屬管制性行政處分。因此如有違反運彩條例第13條第1項「不得銷售運動彩券或支付獎金予未成年人」之情況，立法者於同條第4項規定發行機構、受委託機構或經銷商「應」將與售得價金及已支付獎金同額之款項，歸入運動彩券盈餘，乃屬管制性行政處分。上訴人主張此或屬會計上計算概念，或屬裁罰性不利處分，被上訴人作成原處分時已罹於行政罰法第27條3年時效等情，應無可採等語，為其判斷之基礎。

四、本院按：

㈠原處分作成時運彩條例之主管機關原為教育部，惟運動部成立後，運彩條例所列屬教育部之權責事項，自114年9月9日起改由運動部管轄，從而運動部依上開規定承受業務後，已具本件被上訴人之當事人適格。

㈡「管制性」不利處分之目的在於管制、管理、監督、預防等，以除去違法狀態、停止違法行為或督促未來義務履行，而對人民作成限制或剝奪之不利處分。此與「裁罰性」不利處分係以制裁為目的，制裁人民「過去」違反行政法上義務之行為，予以法律上的譴責及非難，而以秩序罰作為代價，並不相同。行為人須因違反行政法上義務，而受裁罰性之不利行政處分，始屬於行政罰之範疇。而運彩條例第1條規

定：「為振興體育，並籌資以發掘、培訓及照顧運動人才，協助國際體育交流，健全運動彩券發行、管理及盈餘運用，並促進社會公益，特制定本條例。」其立法意旨，在籌措經費用以發掘、培訓及照顧運動人才，及健全運動彩券之發行與管理事宜。透過確保國家得取得專門用於振興我國體育之收入，進而實現體育活動於我國的社會價值，亦即促進國民身體健康、社會公益。運動彩券之發行目的係為充實體育基金及相關公益收入，為使運動彩券盈餘得以專用於運動發展，運彩盈餘能健全、妥善運用，運彩條例第6條（獎金支出之限制）、第7條（銷售費用、銷管費用之限制）、第8條（盈餘應專供發展體育之用，不得充抵政府預算編列之體育經費）、第9條（營業報告書、損益表、獎金支出、盈餘分配表及銷管費用明細表應報主管機關備查）等規定，明定彩券發行、管理及盈餘相關之事項。另為避免青少年、兒童購買運動彩券影響其身心發展之健全為重要之社會法益，基於降低博奕對未成年人之影響，運彩條例第13條第1項規定：「發行機構、受委託機構及經銷商，不得銷售運動彩券或支付獎金予未成年人。」明定發行機構、受委託機構及經銷商不得銷售實體或虛擬運動彩券，或支付獎金予未成年人。運彩條例既禁止發行機構、受委託機構及經銷商銷售運動彩券或支付獎金予未成年人，為確保健全運動彩券之發行與管理事宜，促進國民身體健康、社會公益，避免青少年、兒童購買運動彩券影響其身心發展之健全，乃有採取管制措施之必要，因而於同法第13條第4項規定：「發行機構、受委託機構或經銷商違反第1項規定者，應將與售得價金及已支付獎金同額之款項，歸入運動彩券盈餘。」亦即有此違規之情況，該等與售得價金及已支付獎金同額之款項「應歸入」盈餘，用以專供振興體育之各事項使用，此乃基於「健全運動彩券之管理及盈餘運用」之行政目的所為之措施，務求讓發行所得之盈餘得以符合立法目的全數供作主管機關發展體育之用，且相關銷售金額、費用支出、盈餘使用均處於健全管

理之狀態，方能達到藉由籌資長久穩定振興體育之立法目的。核其性質，乃以公權力強制實現發行機構、受委託機構或經銷商不得銷售運動彩券或支付獎金予未成年人之確保，以健全運動彩券資金之完備、回復正常盈餘狀態、回復運動彩券管理之秩序、保障未成年人權益及社會秩序，應屬「管制性不利處分」，且為羈束處分，主管機關並無自為裁量是否不予將售得價金及已支付獎金同額之款項，歸入運動彩券盈餘，或僅部分歸入之權限，此與行政罰法所稱之「裁罰性不利處分」係以違反行政法上義務，而對於過去不法行為所為之制裁，尚有不同，故本件並無行政罰法相關規定之適用。上訴意旨主張原處分不分輕重情節，一律「應」歸入運動彩券盈餘，有違人民財產權保障之意旨等語，自無足採。

㈢原判決以運彩條例第13條第4項之條文意旨所列具法效之「歸入」，非屬行政罰法第1條、第2條所示之種類範圍內，且該條文文義並未明確以行為人具有故意或過失等有責事實作為啟動該不利處分之要件。運彩條例第13條第4項及第24條第1項第3款分別針對「販售未成年人運動彩券」之違規態樣而分別規範，本於一行為不二罰之概念，既然「違法銷售運動彩券或支付獎金予未成年人」已有同法第24條第1項第3款處罰之明確規定，透過法規整體架構、體系、外在觀察及解釋方法，同法第13條第4項即不可能解釋為裁罰性質，應屬於管制性行政處分，所持見解，核無違誤。上訴意旨主張原判決以運彩條例第13條第4項「歸入」之性質，為「管制性不利處分」，顯然未查法條並未記載歸入之處分對象係人民，或課予人民之不利處分，且該歸入一詞，只是「會計盈餘」之計算，並非要課予人民之不利處分，原判決有理由未備之違背法令等語，自無足採。又為保護未成年人身心發展健全，避免未成年人因購買運動彩券養成投機心理，此乃極為重要之法益，從而運彩條例嚴格約束發行機構、受委託機構及經銷商之負責人或員工，不得銷售運動彩券或支付獎金予未成年人，此亦可由運動彩券管理辦法第14條規定：「經

銷商應於商業所在地明顯處，揭示經銷證，並於出入口及銷售櫃臺，設置未成年人不得購買或兌領運動彩券之顯著警告標誌；必要時，得請購券者出示身分證明。」得見，經銷商果有此違法銷售行為，所採取之管制理應更為嚴格，故基於所保護之法益之重要性，其目的係為健全運動彩券資金之完備、回復正常盈餘狀態，並保障未成年人權益及社會秩序，運彩條例第13條第4項規定，對發行機構、受委託機構或經銷商違反不得銷售運動彩券或支付獎金予未成年人之行政法上義務，課予應將與售得價金及已支付獎金同額之款項，歸入運動彩券盈餘，洵屬正當，其所採之手段亦有助於上開目的之達成。上訴意旨主張運彩條例之立法造成行政機關之裁量萎縮至零，立法與行政均顯然違憲等語，並無足採。復按運彩條例第13條第4項之歸入運動彩券盈餘處分屬管制性不利處分，係行政主體為公法上財產請求權之行使，關於權利行使的時間上限制，運彩條例既無特別規定，自應適用行政程序法第131條第1項5年時效期間的規定。經查，上訴人於108年3、4月間違法銷售運動彩券及支付獎金予未成年人，被上訴人於111年4月8日以原處分命上訴人繳納歸入運動彩券盈餘等情，為原審依法確定之事實，從而被上訴人原處分的作成自尚未逾行政程序法第131條規定之5年時效，核屬有據。上訴意旨主張「歸入」之性質，縱為管制性不利處分，然不論名稱為何，國家機關予以人民不利之效果，若一律未有任何時效之效果，顯然違反憲法保障人民財產權與租稅法定原則，應類推適用運彩條例第18條第1項之2年時效，或類推適用行政罰法第27條第1項所定3年裁處權時效，原判決違反行政罰裁處權時效，有適用法規不當之違背法令等語，核屬主觀一己之見解，並不足採。

㈣憲法第15條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態，行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害（司法院釋字第709號、第770號及第771號解釋參照）。運彩條例第13條第4項規定，對發行

機構、受委託機構或經銷商違反不得銷售運動彩券或支付獎金予未成年人之行政法上義務，課予應將與售得價金及已支付獎金同額之款項，歸入運動彩券盈餘，其所採手段固有助於運彩條例立法目的之達成，惟仍屬對人民財產權之限制，該限制須合乎憲法第23條比例原則之要求。依運彩條例第3條第6款規定：「本條例用詞，定義如下：……六、盈餘：指售出運動彩券總金額，扣除應發獎金總額及發行彩券銷管費用後之餘額。」由此可知，運動彩券盈餘係指售出運動彩券總金額，扣除應發獎金總額及發行運動彩券銷管費用後之餘額。由於發行機構、受委託機構或經銷商於售出運動彩券時，即應將所售出運動彩券總金額繳交充作運動彩券盈餘，不會因是否銷售予未成年人而有不同。運彩條例第13條第4項規定未考量發行機構、受委託機構或經銷商於售出運動彩券時，即已將售得價金充入盈餘；且未慮及該價金總額尚須扣除應發獎金總額及發行彩券銷管費用後之餘額，始屬運動彩券盈餘等情形，而以劃一方式將售得價金全額歸入運動彩券盈餘，形同將原已納入盈餘計算基礎之售得價金，再度以全額方式計入盈餘之中，造成已歸入之售得價金金額重複計入盈餘，致發行機構、受委託機構或經銷商須以經銷所得報酬(即銷管費用）以外之其他財產，歸入(即繳納)顯不相當之售得價金總額，已逾越人民合理負擔之範圍，致有嚴重侵害人民財產權之不當後果，其對人民受憲法第15條保障之財產權所為限制，顯不符相當性，而有違憲法第23條比例原則。依運彩條例立法意旨在健全運動彩券之管理及盈餘運用，同法第13條規定則係回復正常盈餘狀態、回復運彩管理之秩序、保障未成年人權益及社會秩序。從而基於合憲性考量，對於運彩條例第13條第4項規定：「發行機構、受委託機構或經銷商違反第1項規定者，應將與售得價金及已支付獎金同額之款項，歸入運動彩券盈餘。」關於「應將與售得價金同額之款項」歸入運動彩券盈餘之解釋，在經銷商已將售得價金之全額繳交充入盈餘之情形下，應依其立法目的採

合憲的目的性限縮適用解釋，亦即「應將與售得價金之上訴人所收取銷管費用同額款項」歸入運動彩券盈餘，始與比例原則無違。

㈤被上訴人主張歸入權之行使具有嚇阻之功用，若僅以銷管費用同額之款項為歸入，無法達成管制目的云云。惟運彩條例第13條第4項「歸入」之「管制性不利處分」，乃課予上訴人一定作為義務，而使其權利受限制，屬干預行政之範疇，於基本權利之實質保障而言，自仍亦受比例原則所拘束。況「違法銷售運動彩券或支付獎金予未成年人」亦有運彩條例第24條第1項第3款處罰規定，除督促行為人注意其行政法上義務外，尚有警戒貪婪之作用，被上訴人尚且得依行政罰法第18條第1項、第2項規定，以行為人違反行政法上義務而獲有利益，且所得之利益超過法定罰鍰最高額者，為使行為人不能保有該不法利益，而裁處超過法定最高額之罰鍰，已足以對違反行政法上義務之人具有警戒之作用。被上訴人前開主張，自無足採。

㈥經查，上訴人於108年3、4月間違法銷售運動彩券及支付獎金予未成年人，其中「售得價金」7,851,050元及「已支付獎金」4,669,200元等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符，而本件之銷管費用(即銷售佣金)合計490,690元乙節，為兩造所不爭。又本件並未因運動彩券有無效投注之情形，而致購買者向發行機構、受委託機構或經銷商請求退款之情形，則上訴人於售出運動彩券後，即已將售得價金繳交充入盈餘，且該價金總額尚須扣除應發獎金總額及發行運動彩券銷管費用後之餘額，始屬運動彩券盈餘，是依上開㈣之說明，本件應歸入運動彩券盈餘之與售得價金同額款項，基於合憲的目的性限縮適用解釋，應為上訴人所收取之銷管費用(即銷售佣金)490,690元，並應歸入與已支付獎金同額之款項4,669,200元，合計應歸入之金額為5,159,890元，原處分所命上訴人繳納金額於5,159,890元範圍內歸入運動彩券盈餘，核屬有據，逾此範圍，則屬無據。原判決未

就運彩條例第13條第4項規定為合憲的目的性限縮適用解釋，遽認本件應歸入運動彩券盈餘所指與售得價金同額款項為售出價金之全額，致不符相當性，而有違憲法第23條比例原則，核有適用法規不當之違背法令。

㈦綜上所述，原判決駁回上訴人請求撤銷原處分關於命上訴人繳納逾5,159,890元歸入運動彩券盈餘部分之訴，既有如上所述與判決結論有影響之違法，上訴意旨指摘原判決此部分違背法令，求予廢棄，為有理由，並本於原判決確定之事實及依法得斟酌之事實，將原判決此部分廢棄，撤銷此部分之原處分及該部分之訴願決定。至原處分關於命上訴人繳納5,159,890元歸入運動彩券盈餘部分，上訴人請求撤銷此部分原處分及該部分訴願決定，並非有據，原判決駁回上訴人此部分之訴，核無違誤，上訴人求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為一部有理由、一部無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第79條，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　18　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　王　碧　芳

法官　鍾　啟　煒

法官　陳　文　燦

法官　羅　月　君

法官　王　俊　雄

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　18　　日

書記官　張　玉　純