

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第359號

上 訴 人 廖婉茹即寶利金當舖

訴訟代理人 吳明益 律師

被 上 訴 人 花蓮縣政府

代 表 人 徐榛蔚

訴訟代理人 吳泓修

簡穎君

上列當事人間當舖業法事件，上訴人對於中華民國113年4月18日臺北高等行政法院112年度訴字第1137號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、緣上訴人前經被上訴人以民國110年1月14日府警刑字第1100008530號函核准於○○縣○○鄉○○路000號0樓經營寶利金當舖（下稱系爭場所）。花蓮縣警察局刑事警察大隊以系爭場所人員涉有重利恐嚇等案，於112年2月3日至系爭場所搜索及執行行政稽查，發現有以下違失情況：1.系爭場所未在營業處所明顯處揭示當舖許可證、負責人、營業人員姓名、牌告年利率及利息計算方式、公告營業時間等資訊，違反當舖業法第11條規定；2.當舖使用之當票未記載利率及所需費用等應記載事項，違反同法第14條規定；3.預扣利息計10次，均違反同法第19條；4.未依規定時間內陳報當票上登記持當人、收當物品等資訊送被上訴人備查計60次，違反同法第22條規定（下分別稱違失行為1至4，合稱違失行為）。被上訴人分別依同法第31條第2款、第4款、第32條、第28條及違反當舖業法案件裁罰基準表（下稱裁罰基準表）、行政罰法第25條規定，以112年4月12日府警刑字第1120071639號函暨裁處書（下稱前處分）裁處上訴人新臺幣（下同）192萬

01 元罰鍰（違失行為1、2、3、4分別處罰1萬元、1萬元、10萬  
02 元及180萬元）。嗣經被上訴人依職權清查，以前處分中關  
03 於違失行為4部分（違反當舖業法第22條規定）計60次違規行  
04 為中，有2筆係誤認，以112年8月8日府警刑字第1120154745  
05 B號函暨裁處書（下稱原處分）為部分更正而撤銷誤認部分  
06 罰鍰（即違失行為4中「行為60次，各處罰3萬元，合計處罰  
07 180萬元」，更正後為「行為58次，各處罰3萬元，合計處罰  
08 174萬元」），更正後裁處上訴人總計186萬元罰鍰。上訴人  
09 不服，循序提起本件行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分  
10 均撤銷。經臺北高等行政法院（下稱原審）以112年度訴字  
11 第1137號判決（下稱原判決）駁回。上訴人仍不服，遂提起  
12 本件上訴。

13 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  
14 載。

15 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）訴訟中上訴  
16 人對前開違規行為均是認，針對被上訴人以違失行為3計10  
17 次違規行為部分，上訴人自110年6月起至112年1月間長達近  
18 2年之期間內，先後對不同持當人為10件典當行為，違規預  
19 扣利息之金額均不相同，受害人之法益各自獨立，典當時間  
20 俱不相同，各次行為難謂密接不可分，且上訴人就持當人提  
21 供不同擔保借款之動產收當、開立當票及預扣利息等行為，  
22 係個別獨立為之，預扣金額必依質當金額而不同，難認出於  
23 單一行為決意，上訴人對不同持當人違規預扣利息行為，各  
24 自單獨構成違規預扣利息行為，應分別裁處。（二）針對違失行  
25 為4部分，被上訴人清查結果有58筆當票未於每2星期以影印  
26 本2份送主管機關備查，於長達近2年期間內，針對不同之持  
27 當人及收當物品，消極未依規定陳報備查，各次行為時間並  
28 非密接，各具獨立性及構成要件完整性，非同一行為。且針  
29 對違失行為3、4部分，若只論以一個違規行為或僅擇一裁  
30 罰，明顯評價不足，原處分就針對違失行為3、4以多次行為  
31 分別裁罰，係依行政罰法第25條規定辦理，並無違誤。（三）依

01 當舖業法第28條規定，在須限期改善情形，才適用須處分書  
02 送達後始得再為處罰規定，上訴人違失行為4所示58次典  
03 當，涉及銷贓風險均獨立存在，並非同一行為，與限期改善  
04 義務之違反無關，且上訴人為取得經營許可之當舖業者，對  
05 當舖業法第22條規定知之甚明，卻長期多次違反，情節重  
06 大，惟被上訴人亦考量上訴人係首次違反該規定，僅依裁罰  
07 基準表各處罰3萬元，合計174萬元，未逾越法定裁罰限度且  
08 偏在法定罰鍰額度（2萬元以上10萬元以下罰鍰）中度以  
09 下，尚具必要性及合理性，未違反比例原則，原處分適法有  
10 據等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

11 四、本院經核原判決駁回上訴人在第一審之訴，其認事用法均無  
12 違誤。茲就上訴理由再予補充論述如下：

13 (一)當舖業法第3條第4款、第8款、第11款規定：「本法用詞定  
14 義如下：……四、質當：指持當人以動產為擔保，並交付於  
15 當舖業，向其借款、支付利息之行為。……八、質當物：指  
16 持當人提供當舖業擔保借款之動產。……十一、質當金額：  
17 指當舖業就質當物估價後，貸與持當人之金額。」第11條第  
18 1項規定：「當舖業應於營業場所之明顯處，將下列事項揭  
19 示：一、許可證。二、負責人或營業人員之姓名。三、以年  
20 率為準之利率。四、利息計算方式。五、營業時間。」第14  
21 條第1項規定：「當舖業應備當票，記載下列事項：一、質  
22 當物之名稱、件數及特徵。二、質當金額。三、利率及所需  
23 費用。四、滿當期日。五、持當人之姓名、國民身分證、駕  
24 駛執照、護照或居留證之編號。……。」如違反各該規定，  
25 第31條分別規定：「當舖業有下列情事之一者，處新臺幣1  
26 萬元以上5萬元以下罰鍰，並通知限期改善；屆期仍未完成  
27 改善者，按次連續處罰：……二、違反第11條規定未為揭示  
28 者。……四、違反第14條規定未備當票或其格式不符者。」  
29 第19條規定：「質當物於1個月內取贖者，概以1個月計算利  
30 息及費用……。但不得預扣利息及費用。」違反者依第32條  
31 規定，處新臺幣1萬元以上5萬元以下罰鍰。另第22條規定：

01 「當舖業應備登記簿，登記持當人及收當物品等資料，每2  
02 星期以影印本2份送主管機關備查……。」違反者依第28條  
03 規定：「當舖業違反第22條規定者，處新臺幣2萬元以上10  
04 萬元以下罰鍰，並通知限期改善；屆期仍未完成改善者，按  
05 次連續處罰，必要時，並得命其停業或廢止其許可。」上開  
06 規定除明定營業場所應明顯標示事項外，針對每件質當借款  
07 行為應製作當票，得約定之利息、費用利率期間計算及收取  
08 方式等，亦分別明定當票應記載內容、利息費用計算限制且  
09 不得預扣，藉由各該不同行政法上義務之明文及違反時分設  
10 不同處罰規定，對質當借款文件暨約定內容為適當管制，保  
11 護質當人權益及健全當舖業經營。另當舖業法第22條、第28  
12 條規定課以當舖業者收當後，尚須如實登記持當人、收當物  
13 品後，於相當期限內將登記資料送主管機關備查之行政法上  
14 義務，且違反時得予裁罰，立法目的則係出於「防制銷贓」  
15 之考量。當舖業者依前開規定所負各該行政法上之義務，係  
16 出於不同目的考量，違反時亦得分別制裁，以確保各該義務  
17 經履行。

18 (二)行政罰法第25條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義  
19 務之規定者，分別處罰之。」行為人數個違反行政法上義務  
20 的行為，若違反數個不同規定，或數行為違反同一規定時，  
21 與行政罰法第24條針對單一行為之處罰不同，為貫徹個別行  
22 政法規之制裁目的，自應分別處罰。此與司法院釋字第503  
23 號解釋「一行為不二罰」之意旨並不相違。故違反行政法義  
24 務之行為，涉及處罰規定時，如係實質上數行為，原則上得  
25 分別處罰。至行為數之認定，並非僅由自然行為發生之時空  
26 是否獨立可分決定，須綜合考量審酌法規範構成要件、保護  
27 法益及處罰目的等因素加以判斷。準此，參照當舖業法第3  
28 條第4款、第8款、第11款關於質當暨質當金額等定義，係以  
29 每件擔保借款之質當物估價結果決定質當金額，同法第19條  
30 規定質當不得預扣利息及費用，自係針對每件質當物之計收  
31 而論，才能避免持當人遭收取過高的不法利息；故當舖業者

01 違反不得預扣利息義務之行為，與集合性概念無關，按照質  
02 當物件數判斷違規行為數，尚符合同法第19條規定要件及立  
03 法目的應有之考量。另同法第22條規定當舖業者須逐一登記  
04 每件收當物，期能透過當舖業者核實登記之資料，掌握、釐  
05 清收當物來源以利查察（當舖業法第23條規定：「當地警察  
06 機關對於當舖業，得視需要予以查察」參照）；而登記後尚  
07 須送主管機關備查，則有助主管機關能適時取得清楚明確的  
08 質當物資訊供查證，達到遏止銷贓之目的。前開規定針對後  
09 階段應送備查的履行時間，雖有別於登記義務，尚容許以每  
10 2星期為期，究非以固定期日統整送備查之方式，所指2星期  
11 仍須按件於收當後起算之期限內辦畢；則當舖業者收當後未  
12 每件核實登記送備查之違規，與有登記僅單純未遵期送備查  
13 之違規有別，此時未登記亦未送備查之違規行為數決定，按  
14 照其前未登記之質當物件數，依違反當舖業法第28條規定分  
15 別究罰，與該法第22條規定令當舖業者須逐件適時辦理，目  
16 的在防制銷贓之秩序維護考量相合，自亦無違反行政罰法第  
17 25條規定或一事不二罰原則等問題。

18 (三)經查，上訴人申經許可在系爭場所經營當舖業，卻有違失行  
19 為1關於：未在營業處所明顯處揭示當舖業法第11條第1項規  
20 定之當舖許可證、負責人、營業人員姓名、牌告年利率及利  
21 息計算方式、公告營業時間等資訊，違失行為2關於：所使  
22 用當票未記載同法第14條第1項第3款規定的利率及所需費用  
23 應記載事項，違失行為3關於：於近2年期間內，先後對不同  
24 持當人之10件不同質當物，均有質當時預扣利息且金額均不  
25 相同，及違失行為4關於：卷附58件當票所示質當行為，持  
26 當人、收當物有不同，上訴人於110年1月14日起至112年2月  
27 3日間製作當票後，均未於每2星期內陳報當票上登記資訊送  
28 被上訴人備查等情，為原審依證據調查及辯論結果依法認定  
29 之事實，經核與卷證相符，上訴人就此亦不爭執。則原判決  
30 本於認事、採證之職權行使，針對上訴人違失行為3所示10  
31 次預扣利息行為，論明係審酌：上訴人違失行為3之10次典

01 當時間均不同，收當、開立當票行為個別獨立為之，及各次  
02 預扣金額多寡、比例各自不同且無規則可循等，所為10次預  
03 扣利息之典當行為難認本於同一概括犯意之單一接續違規行  
04 為，應認有10個違反當舖業法第19條規定的行為數，應分別  
05 處罰。業已綜合考量當舖業法第19條規定構成要件、保護法  
06 益及處罰目的等因素，依前揭說明，就違失行為3之行為數  
07 認定暨應分別處罰之判斷，並不違反行政罰法第25條及一行  
08 為不二罰原則。上訴意旨仍指摘原判決針對違失行為3部分  
09 有不當適用前開規定之違法，為不可採。

10 (四)又違反當舖業法第22條所規定行政法上義務之數行為，依同  
11 法第28條前段及行政罰法第25條規定即得分別裁罰，與當舖  
12 業者受主管機關依當舖業法第28條後段之限期改善通知後，  
13 就單一行為違規狀態持續所發生須依期改善之行政法上義務  
14 之違反，二者並不相同，僅在對依期改善行政法上義務違反  
15 之處罰，方有須先經主管機關命限期改善，及未完成改善  
16 前，尚須經依該條後段規定裁罰之送達而切斷行為單一性  
17 後，始得按次連續處罰之問題。準此，關於被上訴人以上訴  
18 人有違失行為4共計裁罰174萬元部分，依前開原審確定之事  
19 實，上訴人區別不同持當人、收當物品而分別填載當票，被  
20 上訴人因認其有58次收當卻未依當舖業法第22條規定逐件登  
21 記送備查，所為裁罰亦不須以上訴人違反依期改善義務為前  
22 提甚明。原判決據以論明：上訴人就前開58件當票所示持當  
23 人、收當物等質當資訊，各有未登記送備查之違規行為，時  
24 間非密接且長達近2年期間，考量各次典當個案涉及銷贓風  
25 險各自獨立存在，本質上並非得統合評價之營業或反覆多數  
26 行為，當論以58個違規行為並分別裁罰，及上訴人各該違規  
27 行為長期且多次，不利防制銷贓目的達成，情節重大，各次  
28 違規裁罰金額亦在法定額度中度以下，分別處罰難認違反比  
29 例原則；前開58個違規行為各自獨立且均為第1次違規，原  
30 處分參酌裁罰基準表有關當舖業法第28條規定第1次裁處罰  
31 鍰3萬元之基準，對上訴人數行為分別處罰3萬元、合計處罰

01 174萬元，與當舖業法第28條後段規定所指須先經限期改善  
02 仍未改善後，才得裁罰之適用無關等語。依上述當舖業法第  
03 22條、第28條前段規定要件、立法目的及本院前開說明，即  
04 無不合。原判決進而肯認原處分針對違失行為1至4分別裁罰  
05 係適法有據，相關認事用法，核無違誤。上訴意旨指摘原判  
06 決有違反行政罰法第25條、一行為不二罰原則、比例原則，  
07 或未適用同法第28條有關命限期改善程序即裁罰，有違反正  
08 當程序規定等違法，均不足採。上訴意旨另指原判決僅憑前  
09 開58件當票即為各該質當契約成立之事實認定，有判決理由  
10 不備、矛盾及適用法規不當等違法云云，亦係就原審之證據  
11 取捨及事實認定之職權行使，指摘其為不當，原判決縱因兩  
12 造於原審曾一致陳稱對此無爭執之故，僅簡略為理由論述，  
13 依前述說明，仍足知其認定依據，且亦不影響判決結論，上  
14 訴人執此主張原判決違法而求予廢棄，仍不可採。

15 (五)綜上所述，上訴人之主張均無可採。原判決駁回上訴人在原  
16 審之訴，核無違誤。上訴論旨仍執前詞，指摘原判決違背法  
17 令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

18 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1  
19 項、第98條第1項前段，判決如主文。

20 中 華 民 國 114 年 3 月 6 日

21 最高行政法院第二庭

22 審判長法官 陳 國 成

23 法官 簡 慧 娟

24 法官 高 愈 杰

25 法官 蔡 如 琪

26 法官 林 麗 真

27 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

28 中 華 民 國 114 年 3 月 6 日

29 書記官 邱 鈺 萍