

## 第八章 複數處罰對象之競合

所謂「複數處罰對象之競合」係指在同一事件中，違反行政法上義務規定者因形成的原因不同，致產生可以處罰對象同時存在多數時，由主管機關認定選擇行政罰之處罰對象。此一問題如法律有明文規定在一定條件下者，處罰特定之對象者，自可依其規定處罰，惟往往因法律規定未明，而率由主管機關自行裁量決定處罰對象，然而又因行政機關對於行政處罰目的不夠明瞭，以致實務上在處理這類問題，如將所有處罰對象均一律處罰者，恐對人民的權益造成莫大的傷害，且違反比例原則，惟如僅就其中一人或數人處罰者，其選定標準為何？亦有未明，現行實務上往往有賴於主管機關之裁量，而裁量的尺度不清，致造成爭議不斷。本文試從行政處罰複數對象競合之概念解析，然後將現行法規及學說上對此行政處罰複數對象競合予以類型化，最後再比較現行法規、學說及實務上行政機關、行政法院對此類行政處罰複數對象競合時，處罰方式的異同。

### 第一節 行政罰處罰對象競合之概念

同一案件中，違反行政法上義務者可能處罰的原因不同，導致同時發生多數人均為處罰對象之情形。例如：甲所有建築物出租予乙，嗣乙擅自變更使用該建築物之使用類組者，依建築法第 91 條第 1 項第 1 款規定，其處罰之對象為建築物所有權人、使用人，因乙為積極作為違反該規定者，而甲係因為該建築物之所有權人基於物之狀態違反該規定者，故二者違反義務之成因雖屬不同，惟因同一事件，而同時成為處罰對象。

### 第二節 複數處罰對象競合之類型

複數處罰對象同時存在的情形之下，其違反法定義務之受罰對象有何差異性，違反之方式有何不同，在現行的立法例、學說及實務上有何異同，有無類型化之可能，即為本節所要探討的內容。

## 第一項 立法例

我國現行行政法規範中，有關複數處罰對象之競合規定，如未明文規定處罰對象者，其是否會產生複數處罰對象之競合，須視具體個案判斷，故不在本文討論範圍，以下僅就個別法規範中已明文規定其複數處罰對象，再依其處罰對象不同之競合而大致區分。

### 一、處罰場所負責人與所有權人之競合：

依身心障礙者保護法第 65 條第 2 項規定，非本法所稱視覺障礙者於營業場所內從事按摩業者，處罰場所之負責人或所有權人新台幣二萬元以上六萬元以下罰鍰。

### 二、處罰土地或建築物所有權人、使用人與管理人之競合：

依都市計畫法第 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)(局)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。

### 三、處罰承造人與監造人之競合：

依建築法第 88 條規定，違反下列情形之一者，處其承造人或監造人三千元以上一萬五千元以下罰鍰：(1) 同法第 49 條規定在依法公布尚未闢築或拓寬之道路線兩旁建造建築物，應依照直轄市、縣(市)(局)主管建築機關指定之建築線退讓；(2) 同法第 50 條第 1 項規定對於道路交叉口及面臨河湖、廣場等地帶之申請建築，應依法退讓。(3) 同法第 51 條第 1 項規定建築物不得突出於建築線之外。

#### 四、處罰承造人、監造人、拆除人與起造人之競合：

依建築法第 89 條規定，違反下列情形之一者，各處承造人、監造人、拆除人與起造人六千元以上三萬元以下罰鍰：（1）同法第 63 條規定建築物施工場所，應有維護安全、防範危險及預防火災之適當設備或措施；（2）同法第 64 條規定建築物施工時，其建築材料及機具之堆放，不得妨礙交通及公共安全；（3）同法第 65 條規定凡在建築工地使用機械施工者，應遵守在列規定：一、不得作其使用目的以外之用途，並不得超過其性能範圍、二、應備有掣動裝置及操作上所必要之信號裝置、三、自身不能穩定者，應扶以撐柱或拉索；同法第 66 條規定二層以上建築物施工時，其施工部分距離道路境界線或基地境界線不足 2 公尺半者，或 5 層以上建築物施工時，應設置防止物體墜落之適當圍籬；同法第 67 條規定主管建築機關對於建築工程施工方法或施工設備，發生激烈震動或噪音及灰塵散播，有妨礙附近之安全或安寧者，得令其作必要之措施或限制其作業時間；同法第 68 條規定承造人在建築物施工中，不得損及道路，溝渠等公共設施；如必須損壞時，應先申報各該主管機關核准，並規定施工期間之維護標準與責任，及損壞原因消失後之修復責任與期限，始得進行該部分工程。前項損壞部分，應在損壞原因消失後即予修復；同法第 69 條規定建築物在施工中，鄰接其他建築物施行挖土工程時，對該鄰接建築物應視需要作防護其傾斜或倒壞之措施。挖土深度在一公尺半以上者，其防護措施之設計圖樣及說明書，應於申請建造執照或雜項執照時一併送審；同法第 84 條規定拆除建築物時，應有維護施工及行人安全之設施，並不得妨礙公眾交通。

#### 五、處罰建築物所有權人、使用人與機械遊樂設施經營者之競合：

依建築法第 91 條規定，有下列情形之一者，處建築物所有權人、使用人、機械遊樂設施之經營者新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰：一、違反第 73 條第 2 項規定，未經核准變更使用擅自使用建築物者。二、未依第 77 條第 1 項規定維護建築物合法使用與其構造及設備安全者。三、規避、妨礙或拒絕依第 77 條第 2 項或第 4 項之檢查、複查或抽查者。四、

未依第 77 條第 3 項、第 4 項規定辦理建築物公共安全檢查簽證或申報者。五、違反第 77 條之 3 第 1 項規定，未經領得使用執照，擅自供人使用機械遊樂設施者。六、違反第 77 條之 3 第 2 項第 1 款規定，未依核准期限使用機械遊樂設施者。七、未依第 77 條之 3 第 2 項第 2 款規定常時投保意外責任保險者。八、未依第 77 條之 3 第 2 項第 3 款規定實施定期安全檢查者。九、未依第 77 條之 3 第 2 項第 4 款規定置專任人員管理操作機械遊樂設施者。十、未依第 77 條之 3 第 2 項第 5 款規定置經考試及格或檢定合格之機電技術人員負責經常性之保養、修護者。

#### 六、處罰建築物所有權人、使用人與室內裝修從業者之競合：

依建築法第 95 條之 1 規定違反第 77 條之 2 第 1 項或第 2 項規定建築物室內裝修應遵守左列規定：一、供公眾使用建築物之室內裝修應申請審查許可，非供公眾使用建築物，經內政部認有必要時，亦同。但中央主管機關得授權建築師公會或其他相關專業技術團體審查。二、裝修材料應合於建築技術規則之規定。三、不得妨害或破壞防火避難設施、消防設備、防火區劃及主要構造。四、不得妨害或破壞保護民眾隱私權設施。前項建築物室內裝修應由經內政部登記許可之室內裝修從業者辦理。處建築物所有權人、使用人或室內裝修從業者新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。

#### 七、處罰建築物所有權人、土地所有權人與使用人之競合：

依建築法第 95 條之 3 規定違反第 97 條之 3 第 2 項規定，未申請審查許可，擅自設置招牌廣告或樹立廣告者，處建築物所有權人、土地所有權人或使用人新臺幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰。

#### 八、處罰船舶所有人與船長之競合<sup>1</sup>：

依船舶法第 80 條規定有下列行為之一者，處船舶所有人或船長新臺

<sup>1</sup> 同法第 83 條規定及商港法第 44 條規定亦同。

幣六千元以上六萬元以下罰鍰：

- (一) 船舶未依規定，申請登記、檢查、檢驗、丈量及勘劃載重線者。
- (二) 客船違反第 54 條規定，在客船證書規定以外之港口搭載乘客者。

#### 九、處負責人或行為人：

依商港法第 46 條規定有下列行為之一者，處負責人或行為人新臺幣九萬元以上九十萬元以下罰鍰，並得按其情節責令拆除或勒令停工或停止營業：(一) 違反第 17 條、第 18 條、第 19 條或第 23 條之一規定者，處負責人或行為人新臺幣九萬元以上九十萬元以下罰鍰，並得按其情節責令拆除或勒令停工或停止營業；再違反者，並得沒入其打撈器材或採捕、放置之船、具、物料。

#### 十、處船舶所有人、船長或負責人：

依商港法第 46 條規定第 1 項，違反第 16 條之 1 第 2 項、第 16 條之 2 第 1 項、第 20 條第 1 項、第 2 項、第 23 條、第 24 條第 1 項、第 28 條、第 31 條第 1 項、第 32 條，或第 37 條至第 42 條規定者，處船舶所有人、船長或負責人新臺幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰。

#### 十一、處船長或管領人：

依海關緝私條例第 23 條規定，船舶、航空器、車輛或其他運輸工具，違反第八條規定而抗不遵照者，處船長或管領人二萬元以上四萬元以下罰鍰；經查明以載運私貨為主要目的者，並沒入該運輸工具。

#### 十二、處船長及行為人：

依海關緝私條例第 25 條規定，船舶在沿海 24 海里界內，或經追緝逃出界外，將貨物或貨物有關文件毀壞或拋棄水中，以避免緝獲者，處船長及行為人各一萬元以上五萬元以下罰鍰，並得沒入該船舶。

### 十三、處船長或管領人：

依海關緝私條例第 28 條第 1 項規定，船舶、航空器、車輛或其他運輸工具未到達通商口岸之正當卸貨地點，未經許可而擅行起卸貨物或自用物品者，處船長或管領人以貨價一倍至二倍之罰鍰，並得將該貨物及物品沒入之。

### 十四、處船長、管領人或行為人：

依海關緝私條例第 29 條規定，船舶、航空器、車輛或其他運輸工具到達通商口岸，未經海關核准而裝卸貨物者，處船長、管領人或行為人二萬元以下罰鍰。

### 十五、處船長或管領人<sup>2</sup>：

依海關緝私條例第 30 條規定，船舶、航空器、車輛或其他運輸工具，不依規定向海關繳驗艙口單或載貨清單，處船長或管領人一千元以上一萬元以下罰鍰。

### 十六、處船長或管領人<sup>3</sup>：

依海關緝私條例第 32 條規定，船舶、航空器、車輛或其他運輸工具，所載貨物如較艙口單或載貨清單所列者有短少時，處船長或管領人一萬元以下罰鍰。

---

<sup>2</sup> 同法第 31 條規定亦同。

<sup>3</sup> 同法第 34 條規定亦同。

### 十七、處行為人或其雇用人：

依漁港法第 20 條規定，有第 18 條第 1 項第 1 款或第 2 款情形者，處行為人或其雇用人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰依漁港法第 21 條規定，有第 18 條第 1 項第 3 款至第 5 款情形或違反第 19 條第 1 項各款規定之一者，處行為人或其雇用人新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。

### 十八、處船舶所有人或船長：

依漁港法第 20 條規定，本籍漁船以外船舶，有第 16 條第 2 項未經核准任意進港，或進港船舶不於規定區域停泊情形者，處船舶所有人或船長新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。

### 十九、處交通工具使用人或所有人<sup>4</sup>：

依空氣污染防治法第 53 條規定，公私場所違反第 14 條第 1 項或依第 2 項所定之辦法者，處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰；情節重大者，並得命其停工或停業。交通工具使用人違反第 14 條第 1 項或依第 2 項所定之辦法者，處使用人或所有人新臺幣一千五百元以上三萬元以下罰鍰。

### 二十、處設施所有人或操作人：

依噪音管制法第 17 條規定，違反第 8 條規定者，處設施所有人或操作人新台幣四千五百元以上四萬五千元以下罰鍰，並限期辦理許可手續。

### 二十一、處車輛所有人、使用人或駕駛人：

---

<sup>4</sup> 同法第 63 條及 68 條規定亦同。

依噪音管制法第 18 條規定，違反第 9 條第 1 項規定者，除民用航空器依民用航空法有關規定處罰外，處車輛所有人、使用人或駕駛人新台幣一千八百元以上三千六百元以下罰鍰。

## 二十二、所有人、使用人或管理人：

依水污染防治法第 42 條規定，污水下水道系統或建築物污水處理設施違反第 7 條第 1 項或第 8 條規定者，處罰其所有人、使用人或管理人；污水下水道系統或建築物污水處理設施為共同所有或共同使用且無管理人者，應對共同所有人或共同使用人處罰。

### 第二項 學說上分類

#### 第一款 以違反法定義務之方式區分<sup>5</sup>

行政罰處罰之對象，可能是行為人或違反狀態者，而此多數違反行政法上義務者之競合，可能是（1）同時為多數行為人、（2）多數違反狀態者、（3）行為人與違反狀態者，（4）同時具備行為人與違反狀態者二種型態與行為人或違反狀態者之單一型態等四種類型。

#### 第一目 處罰複數行為人之競合

處罰複數行為人之競合係指同一案件中，違反行政法上義務者同時存在二個以上之行為人，又可區分為複數作為人、複數不作為人及複數作為人與複數不作為人之競合等。

##### 一、複數作為人

<sup>5</sup>本分類係參照黃啓禎，前揭註 106，頁 316 以下。

有學者認為在某公用道路上，有攤販聚集，形成夜市牟利，依據道路交通管理處罰條例第 82 條第 1 項第 9 款規定，未經許可在道路舉行賽會或擺設宴席、演戲、拍攝電影或其他類似行為者。設攤者因其設攤行為造成危害，即屬之<sup>6</sup>。惟此見解似有商榷餘地，即如一個攤販就能構成該要件者，則個別的攤販應各就其行為負責，如須二個以上攤販聚集始構成該要件者，則似應屬前述共犯概念下之必要共犯範疇，尚無多數作為競合之情形。

## 二、複數不作為人

依區域計畫法第 21 條之規定，課予非都市土地使用經管制之土地所有人、使用人及管理人一定之保管維護義務，以符合土地資源永續使用之立法目標。當其土地有採取土石、變更地形等情形，若係可歸責於所有人、使用人或保管人違反維護義務所致者，即使非積極行為而係消極不作為，依法即應受裁處行政罰並排除危害之法律效果<sup>7</sup>。即屬同時存在不作為之土地所有人、使用人及管理人之處罰競合。

## 三、複數作為人與複數不作為人

如前述二之情形，土地所有人、使用人或保管人中，使用人積極採取土石、變更地形者，而土地所有人明知卻不予阻止之消極不作為，違反維護土地合法使用之法定義務者。

## 第二目 處罰多數違反狀態者之競合

處罰多數違反狀態者之競合係指同一案件中，違反行政法上義務者同時存在 2 個以上之違反狀態者。例如：土地上發生廢棄物污染水源時，依據廢棄物清理法規定，土地之所有人、使用人或管理人雖非造成污染之行

<sup>6</sup> 黃啓禎，前揭註 106，頁 318 以下。

<sup>7</sup> 高雄高等行政法院 91 年訴字第 509 號判決。

為人，惟因渠等均違反維持該土地之狀態，係屬多屬違反狀態者之競合。惟亦由反對見解表示，因物之狀態的特別維護關係而被課予義務，義務實現的目的在維護或回復法律所預設之「物的狀態」，因此，同一物而產生複數之物的狀態實殊難想像，且此種義務並不以「行為」為義務或義務違反之內涵，既非以行為要素為義務內涵，理論上也沒有所謂的故意或過失問題，自難直接進入行政罰的範疇<sup>8</sup>。

### 第三目 處罰行為人與違反狀態者之競合

處罰行為人與違反狀態者之競合係指同一案件中，違反行政法上義務者同時存在行為人與違反狀態者。例如：前例土地上發生廢棄物污染水源之行為人與該土地之所有人，即屬之。

### 第四目 處罰雙重型態與單一型態之競合

係指在同一案件中，同時存在具備行為人及違反狀態者之雙重型態，與僅具備行為人或違反狀態者之單一型態者。例如：依據建築法第 90 條規定怠於申請變更使用執照者，得處罰房屋所有人或使用人，如房屋為甲乙所共有，而甲又為使用人者，則甲同時為行為人與違反狀態者，而乙則僅為違反狀態者。

### 第二款 以共有關係區分

數人共有一物時，法律上所課予物之安全維護義務僅有一個，此時，物之複數所有權人如有違反該法定義務者，便因物之共有關係，成為處罰對象之競合。例如：有關都市計畫法第 79 條規定所處之罰鍰應對土地持分者共同處罰抑或個別處罰？法務部意見表示有關所有權人為複數共有人，有違反都市計畫法第 79 條規定時，對所有權人為處罰時自應視各該所有權人是否具備故意或過失之要件，且如有 2 人以上之所有權人故意共

<sup>8</sup> 蔡宗珍，前揭註 19。

同違反都市計畫法第 79 條規定者，自應依行政罰法第 14 條規定分別處罰<sup>9</sup>。惟法務部上開函釋意見僅就共犯部分予以說明，卻未論及該土地持分者如非共犯者，即違反行政法上義務構成要件之行為非由土地持分者故意共同完成者，僅因客觀狀態之共有，而形成複數處罰對象時，究該如何裁處？

### 第三項 實務上見解-處罰行為人與非行為人之競合

#### 第一款 行政法院見解<sup>10</sup>：

甲所有建築物，領有使用執照，其用途為餐飲業，91 年 1 月 1 日，甲將該建築物出租予乙，嗣乙在該建築物內經營資訊休閒服務業，91 年 2 月 1 日為建築主管機關查獲。依 84 年 8 月 2 日修正公布之建築法第 90 條第 1 項（相當於現行建築法第 91 條第 1 項第 1 款）之規定，對於違反同法第 73 條後段（相當於現行建築法第 73 條第 2 項）規定擅自變更使用者，其處罰之對象為建築物所有權人或使用人。又行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人則屬例外。於本題情形，擅自變更使用者為乙，如建築主管機關已對乙處罰，並已足達成行政目的時，即不得對甲處罰。最高行政法院顯係認定使用人為行為人，而建築物所有權人為非行為人。

#### 第二款 行政機關見解<sup>11</sup>：

區域計畫法第 21 條及第 22 條執行對象，宜以處罰行為人為原則，對非行為人（土地所有權人、地上物所有人、使用人或管理人）處罰為例外；而對行為人或非行為人處罰，皆應以其具有故意或過失為責任條件。

<sup>9</sup> 法務部 95 年 7 月 6 日法律字第 0950017001 號函釋。

<sup>10</sup> 最高行政法院 95 年 1 月份庭長法官聯席會議。

<sup>11</sup> 內政部 92 年 11 月 25 日臺內營字第 0920090059 號函。

### 第三節 複數處罰對象競合之處理原則

複數處罰對象競合時，有無必要討論如何處罰？即如將所有處罰對象均一律處罰者，雖對行政機關頗為便利，惟恐對人民的權益造成莫大的傷害，且違反比例原則，惟如僅就其中一人或數人處罰者，其選定標準為何？是否須法律明定，抑或由行政機關自由裁量，惟裁量的基準為何？皆有待探究。

#### 第一項 併罰說

有關處罰對象競合是否可採併罰方式？在行政罰法尚未公布施行前，係採當然併罰制<sup>12</sup>。惟行政罰法公布施行後，則依行政罰法第 7 條及第 14 條規定以資判斷，例如：違反建築法第 73 條第 2 項規定之行為人係建築物使用人，得否將建築物所有權人視為共犯併罰？依內政部營建署 95 年 08 月 30 日台內營字第 0950805271 號函釋意旨，為因應行政罰法施行並配合法務部 95 年 8 月 2 日法律決字第 950025119 號函釋<sup>13</sup>，對於擬併罰建築物所有權人之執行方式，應依下列原則辦理：（一）經查明建築物所有權人具有故意或過失及其他裁罰要件，符合行政罰法第 7 條及第 14 條規定，得列為課處罰鍰等行政罰之對象，依建築法第 91 條第 1 項規定處罰。（二）至該所有權人如不具有故意或過失及其他裁罰要件時，得依建築法第 91 條第 1 項規定課予「限期改善或補辦手續」之義務，如屆期仍未改善或補辦手續而繼續使用者，得採取其他改善或恢復原狀之措施並收取費用之義務。因有關恢復原狀、限期改善或補辦手續，依行政罰法第 1

<sup>12</sup> 法務部 89 年 9 月 13 日法律決字第 029248 號函釋。

<sup>13</sup> 法務部 95 年 8 月 2 日法律決字第 950025119 號函釋：「說明：二、按行政罰法第 7 條第 1 項規定：『違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。』故須行為人出於故意或過失之行為，始予處罰。次按同法第 14 條第 1 項規定：『故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。』本條係有關『共同違法』之規定，所謂『故意共同實施』乃指違反行政法上義務構成要件之行為係由二以上行為人故意共同完成者而言，亦以行為人出於故意為必要。三、另按行政罰係對違反行政法上義務行為所為不屬刑罰或懲戒罰之裁罰性不利處分，建築法第 91 條之處罰對象雖包括建築物所有權人、使用人等，惟如對非行為人之所有權人加以處罰，亦該所有權人具有故意或過失及其他裁罰要件。本件貴部函詢對建築法第 91 條所定之使用人連續處罰並限期停止使用後，如仍查獲違規使用之情事，得否併罰建築物所有權人之節，應就個案依上開說明調查審認之。」

條及第 2 條規定，並非行政罰，不以具有故意或過失為必要<sup>14</sup>。

## 第二項 選擇說

### 第一款 優先考量說

行政機關採取處罰措施時，享有一定的裁量權，包括是否處罰的決意裁量，與處罰內容為何之選擇裁量，複數處罰對象的選擇，即屬於選擇裁量的一種。因此，複數處罰對象同時存在時，行政機關應為合義務之裁量，不得恣意選取，否則構成違法，可考量有效性原則及比例原則暨過度禁止原則<sup>15</sup>。

基於有效原則之觀點，行政機關在選擇處罰對象時，應優先考慮能最快速、最有效達成行政制裁目的者。從比例原則觀點，處罰對象須足以達成危害之防制（適合性原則），且無其他侵害較小之手段（必要性原則），其所欲達成之公益利益，不能與處罰對象所受處罰之損害，顯失均衡（狹義比例原則）。基於上述二原則之考量，可歸納出以下幾點：

#### 一、複數行為人處罰之選擇：

當義務的違反，有複數行為人可供處罰之選擇時，原則上以時間上最後導致干擾者，為最優先考量，是以對危害較近者為對象，要求其排除危害為優先考量，才能滿足公共秩序及安全保護的急迫性之要求。例如：管理權人多數時，以管理時間在後者優先考量<sup>16</sup>。

<sup>14</sup> 法務部 94 年 8 月 31 日法律字第 0940031492 號函釋：「說明：二、參照行政罰法第 7 條第 1 項規定：『違反行政法上義務之行為為非出於故意或過失者，不予處罰』，透過法院拍賣取得不動產之拍定人，如對土地上原已違反區域計畫法之行為，既非行為人，亦不具故意或過失之主觀要件，似不應將其列為區域計畫法第 21 條規定課處罰鍰之對象，至於依該條例規定命「恢復原狀」並非行政罰，不以具有故意或過失為必要。」

<sup>15</sup> 李建良，「論行政法上責任與私法上契約責任之關係-兼評最高行政法院 93 年判字第 628 號、95 年判字第 1422 號判決及其相關判決」，收錄 2007 行政管制與行政爭訟學術研討會系列之一，會議手冊與論文，中央研究院法律學研究所籌備處，2007 年 5 月 19 日，頁 22 以下。

<sup>16</sup> 黃啓禎，前揭註 106，頁 319 以下。

## 二、複數狀態責任者處罰之選擇：

狀態責任人基本上有「物之所有權人」與「物之事實管理人」二者，故狀態責任人處罰的選擇，首先是此二類人之間是否存有優先順序之關係？例如：「物之所有權人」應先於「物之事實管理人」作為處罰對象？從有效性原則，自應取決於何人對系爭物掌有實際的支配力。惟實務上亦有主張該選擇裁量得逕由行政機關自行決定之，例如：依建築法第 90 條第 1 項規定，究應處罰所有權人或使用人，係措施對象之選擇，屬「選擇裁量」為行政裁量之一種，法律許可行政機關於法規之前提要件完備時，於法律授權範圍內，行使措施對象之選擇之職權時，得為自由判斷，擇其最適當者為之，以實現行政目的，行政機關以擇一處罰為由否准改罰使用人之申請，於法並無不合<sup>17</sup>。

## 三、複數行為人與狀態責任者之選擇：

行為責任人及狀態責任人同時存在時，原則上，行為人優先於違反狀態者，選擇處罰行為人。例如：某甲將猥褻圖片張貼於某乙房屋的外牆，甲是行為責任人，乙是狀態責任人，行政機關應先命甲除去該猥褻圖片，若不知行為責任人或查尋有困難者，始可以狀態責任人為處罰對象。另外，如為雙重型態者優先於單一型態者，選擇處罰雙重型態者。

### 第二款 裁量權減縮說

#### 一、因事實而限縮：

法律明文規定授予行政裁量權之時，即有裁量權減縮之可能。法定裁量權是否因個案事實而縮減，屬於法規範的認識問題，而非屬事實認定問題。因此法律明定多種處罰對象時，雖代表立法者授予行政機關於法文所列之各種處罰對象，有依據個案事實為選擇裁量的權限，即在法條內容明

<sup>17</sup> 最高行政法院 92 年判字第 1150 號及第 1088 號判決。

定的複數處罰對象範圍中，予以裁量減縮至確定的處罰對象。例如：建築法第 91 條第 1 項規定之處罰對象為建築物所有權人、使用人、機械遊樂設施之經營者，但如違反之法定義務係屬該條第 2 款之情形，即違反同法第 77 條第 1 項規定者，事實上已自然排除「機械遊樂設施之經營者」於裁量範圍之外<sup>18</sup>。

## 二、因法律而限縮

依集會遊行法第 29 條規定之處罰對象，應係指經主管機關命令解散而拒不解散，仍繼續舉行經制止而不遵從者及首謀者。明顯係對違反集會遊行秩序之行為人，但集會遊行法第 28 條規定，集會遊行經該管主管機關命令解散而不解散者，處集會遊行負責人或其代理人或主持人新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。此種對於事實上並非一定行為人的負責人及代理人為處罰對象，即係法律規定而使行政機關裁量限縮<sup>19</sup>。

### 第三項 先處罰行為人再併罰說

一、內政部 88 年 7 月 16 日臺 88 內營字第 8873869 號函附會議結論（一）決議 1 所釋：

第一次違規處罰對象為其使用人並副知所有權人，其後經勒令停止使用不停止使用之連續處罰，得認定所有權人為共犯，併罰之。

二、內政部營建署 91 年 12 月 3 日營建管字第 0912918707 號函：

對於違反建築法第 77 條第 3 項規定依同法第 91 條第 1 項規定之處罰時，第一次處罰應對建築物使用人，並限制改善或補辦手續及通知所有權人，逾期仍未改善或補辦手續者之連續處罰，應對建築物所有權人及使用人併罰處理。

<sup>18</sup> 蔡宗珍，前揭註 19。

<sup>19</sup> 黃啓禎，前揭註 106，頁 319-320。

## 第四項 處罰行為人原則說

### 一、最高行政法院 92 年度判字第 138 號判決：

建築法第 91 條第 1 項規定違反第 77 條第 1 項、第 3 項規定者，處建築物所有權人、使用人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。該條條文中規定處罰之對象既為建築物所有權人、使用人，參諸同法第 90 條第 1 項之規定，應係指「建築物所有權人或使用人」，意即行政機關究應處罰建築物所有權人或使用人，應就其查獲建築物違規使用之情形為適當、合理之裁量，並非容許行政機關得恣意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰。另基於行政罰係以行為人為其處罰對象之原則，對行為人以外之人科處行政罰，則為例外。是以，行政機關於法律對於處罰之對象得為適當裁量之情形，如須對行為人以外之人科處行政罰，自應具備充分、合理及適當之理由。

### 二、最高行政法院 95 年 1 月份庭長法官聯席會議：

法律問題：甲所有建築物，領有使用執照，其用途為餐飲業，91 年 1 月 1 日，甲將該建築物出租予乙，嗣乙在該建築物內經營資訊休閒服務業，91 年 2 月 1 日為建築主管機關查獲。該建築主管機關得否以承租人乙之行為違反行為時建築法（下同）第 73 條後段規定，依同法第 90 條第 1 項規定，對甲科處罰鍰，並勒令停止違規使用？

（一）甲說：建築法第 73 條後段規定之義務，乃指非經法定程序不得變更建築物之「使用」，而非指變更使用執照規定之使用之義務。其類型為行為或不行為之義務，而非維持合法狀態之義務。建築物所有權人若自行使用其建築物，固有違反此義務之可能；若建築物所有權人未自行使用，而係將建築物提供他人使用，則惟有使用人方可能違反此義務。建築物如未經變更使用執照，建築物所有權人即擅自變更使用，其違反義務者，為建築物所有權人；建築物所有權人以外之使用人擅自變更使用，其違反義務者，應係該使用人。故建築主管機關於查獲違反建築法第 73 條後段之

行為時，自應分別對違反義務之建築物所有權人或使用人依建築法第 90 條第 1 項規定予以處分，不得因建築法第 90 條第 1 項有「處建築物所有權人或使用人」之規定，即於建物所有權人、使用人間任意選擇處分之對象。另就建築物之使用關係言，建築物之使用人與所有權人間通常係存在私法上之契約關係，而無如父母與子女間之教養關係或公司與代表人間之代表關係，實無將使用人之違反法令行為歸由建築物所有權人代位負責之必要，且前開法條並未有建築物使用人違反前開規定，應由建築物所有權人代位負其責任之明文。則建築物之使用人非其所有權人者，有違反建築法第 73 條後段規定之行為時，建築主管機關僅得對該使用人處分，而不得對建築物所有權人為處分。本題中，甲既無違反建築法第 73 條後段規定之行為，建築主管機關自不得對甲為罰鍰及勒令停止使用之處分。

(二) 乙說：建築法第 90 條第 1 項有關處分對象為「建築物所有權人或使用人」之規定，係 84 年 8 月 2 日修正時所增列，比較修正前後之規定，可知該次修正有為達行政目的之必要，使主管機關得選擇處分建築物之所有權人、使用人之意，彼此既無先後關係，亦無排除關係。於具體事件適用建築法第 90 條第 1 項規定時，究應對所有權人或使用人為處分，係措施對象之選擇，屬選擇裁量，為行政裁量之一種，法律許可行政機關於法規之前提要件完備時，於法律授權範圍內，行使措施對象之選擇之職權時，得為自由判斷，擇其最適當者為之，以實現行政目的。又建築物所有權人及實際使用人均負有維護建築物合法使用之義務，建物所有權人縱將建物提供他人使用，仍應監督建築物為合法使用，要難以其並非實際使用人為由而免責。於本題情形，為擅自變更使用者雖為乙，建築主管機關如認以對甲處分為適當，仍得對甲為處分。

(三) 丙說：建築法第 90 條第 1 項規定處罰之對象既為建築物所有權人、使用人，則行政機關究應對建築物所有權人或使用人處罰，應就其查獲建築物違規使用之情形為適當、合理之裁量，並非容許行政機關得恣意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰。另基於行政罰係以行為人為其處罰對象之原則，對行為人以外之人科處行政罰，則為例外。是以，行政機關於法律對於處罰之對象得為適當裁量之情形，如須對行為人以外之人科處行政罰，自應具備充分、合理及適當之理由。於本題情形，為擅自變

更使用者雖為乙，建築主管機關除有充分、合理及適當之理由外，不得對甲為處分，僅得對乙為處分。

(四) 決議：

依 84 年 8 月 2 日修正公布之建築法第 90 條第 1 項（相當於現行建築法第 91 條第 1 項第 1 款）之規定，對於違反同法第 73 條後段（相當於現行建築法第 73 條第 2 項）規定擅自變更使用者，其處罰之對象為建築物所有權人或使用人。建築主管機關究應對建築物所有權人或使用人處罰，應就其查獲建築物違規使用之實際情況，於符合建築法之立法目的為必要裁量，並非容許建築主管機關恣意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰。又行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人則屬例外。建築主管機關如對行為人處罰，已足達成行政目的時，即不得對建築物所有權人處罰。於本題情形，擅自變更使用者為乙，如建築主管機關已對乙處罰，並已足達成行政目的時，即不得對甲處罰。

### 第五項 連帶處罰說

司法院院字第 76 號解釋，印花稅暫行條例所列應貼印花之文件，究竟應由何人貼用印花，當依各文件之性質認定之，不得僅以交付或使用為標準，因之應受同條例處罰之人，亦當視其文件之性質而為判斷，仍分別解釋如下：(一)該條例第 4 條所稱應於交付或使用前貼用云云，係貼用時間問題，非何人貼用及處罰何人問題。(二)婚書及析產字據，應由雙方各貼，交換收執。(三)請補請分執業田單，應由請求者貼用。(四)使用二字意義，應以乙說為是，惟不得與法所稱行使混同。(五)不問其人數若干，每件祇能處一個罰金。

上述司法院解釋係表明違章科罰不問人數多寡每件只能處一個罰金，即由數人對同一個罰金負連帶之責。

#### 第四節 小結

有關行政處罰複數對象之競合問題，其前提必須是有多數的處罰對象同時存在，而不論其類型係以處罰對象的個別名稱，或違反行政法上義務之方式，均無礙處罰對象競合之事實。惟實務上，最高行政法院創造出的行為人與非行為人分類，在概念上則頗有疑義？及其有關處罰對象競合處理是否妥適？亦有再檢討之必要。

##### 第一項 行為人與非行為人之分類並不合宜<sup>20</sup>

##### 第一款 「使用人」是否為「行為人」

依上述，不論是行政實務或司法實務上對於「使用人」概念，往往皆理所當然地認定為「行為人」，也就是透過使用行為致違反法定義務之人來理解。因此，產生兩個問題，即使用人不是行為人，及行為人不是使用人。

以行為人的概念理解使用人，無形中似將使用人歸於行為責任類型，但是使用人的範圍如何界定，可否經由行政機關的裁量來決定，即甲所有建築物，領有使用執照，其用途為餐飲業，91年1月1日，甲將該建築物出租予乙，嗣乙在該建築物內經營資訊休閒服務業，91年2月1日為建築主管機關查獲，依84年8月2日修正公布之建築法第90條第1項（相當於現行建築法第91條第1項第1款）之規定，對於違反同法第73條後段（相當於現行建築法第73條第2項）規定擅自變更使用者，其處罰之對象為建築物所有權人或使用人。使用人乙如為違反同法第73條後段（相當於現行建築法第73條第2項）規定擅自變更使用者，故為行為人，惟乙如非擅自變更使用者，此時的使用該建築物之使用人乙，似非屬行為人。

以行為人來界定使用人時，當違規行為人明確為所有權人或土地、建築物有權占有人以外之第三人，甚至根本是無權利用之人者，如何認定使

<sup>20</sup> 蔡宗珍，前揭註19。

用人，即有爭議。例如：承租人承租之非都市計畫區內之國有土地遭第三人傾倒廢土，因承租人並非行為人，此時可否以承租人為都市計畫法第 79 條第 1 項規定之「使用人」而予以處罰？又如果以實際違規行為之人為處罰對象，卻不問該行為人對於土地本身是否具有支配實力，不即意味著所有的人均負有對非在其實力支配下的物有安全維護義務，因該使用人之處罰前提必須是法定義務的違反，所以認定行為人為使用人，實有所矛盾。

綜上所述，使用人的概念，應建立在對物具有事實上的管領支配能力，才能有效維護物之安全狀態，法律規範其安全維護義務及危險排除義務，方有意義。所謂的事實上的管領支配能力，應係於一段時間內繼續有效地對物之支配，至於有無基於法律上的原因，並無影響，因此，縱使無權占有人，如其對該建築物具有事實上的管領支配能力，亦非不可成為建築法第 77 條第 1 項規定所稱之使用人。

## 第二款 所有權人是否為「非行為人」

有謂物之所有權人係承擔物所肇致之危害後果的法律上責任，與所有權人之行為並無當然之關聯性<sup>21</sup>。如採此見解，似可說明實務所採所有權人為非行為人之概念。惟此處發生一個問題，即狀態責任僅係說明義務發生的原因，並非義務之本身，即所有權人雖因物之關聯性，產生了一個義務，然而此義務為何？卻未被檢討，即維護物之合乎法規範之目的，而此種維護及排除危害之義務，不就是一種作為及不作為之義務。從而，就法條文義似難解讀出所有權人為非行為人之論證。例如：建築物所有權人雖非擅自變更使用者，惟因其依法負有維護建築物合法使用之義務，竟違反其作為義務，仍屬不作為之行為人。如同土地所有人如明知行為人違規濫採土石，仍不聞不問而放任之，則屬於行政罰之不作為犯，仍屬於行為人而為行政罰之對象<sup>22</sup>。

<sup>21</sup> 蔡宗珍，前揭註 19，頁 10。

<sup>22</sup> 陳明燦，土地違規使用及處罰對象，收錄月旦法學教室，第 44 期，頁 31。

## 第二項 複數處罰對象處罰之競合

併罰說在行政罰法公布施行前採當然併罰制，有違比例原則；在行政罰法公布施行後，依該法第 7 條及第 14 條第 1 項規定之有無故意共同實施為要件，顯然又跳脫處罰對象的認定，而逕行進入處罰對象責任要件的判斷，亦有所不妥。而擇一說之自由裁量，易致行政機關之恣意，且所謂的處罰行為人原則，或先處罰行為人，再併罰所有權人，皆欠缺明確的法律依據。故行政罰處罰對象之競合，應依個別行政法之目的與效能考量，依其不同處罰方式之規定，從而，以選擇說較為可採。