

## 行政法判解

## 以狀態責任人為處罰對象之裁量合法性審查

### 最高行政法院103年度判字第259號判決

## 【實務選擇題】

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6萬元以上30萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。……」，如A地為都市計畫農業區範圍內之土地，其土地所有權人為甲，甲將A地供乙為營業使用，經主管機關查核，乙將廢棄物堆放於A地，因而違反農業區土地使用之相關規定，依實務見解，下列敘述何者有誤？

- (A) 主管機關依上開規定為裁罰時，得恣意選擇甲或乙為裁罰對象，並無優先次序。
- (B) 如以乙有違反行政法上義務之形成原因行為時，主管機關依都市計畫法第79條第1項前段規定所為之裁處，為學理上所稱之「行為責任」。
- (C) 如以甲為裁罰對象，乃係基於甲對A地有事實上管領力，為排除土地違規使用之「危險」，而對之處罰，學理上稱之為「狀態責任」。
- (D) 主管機關以甲為裁罰對象時，其選擇應以合目的性及有效性為原則，斟酌裁罰時裁罰對象對該土地有無事實之支配管領力，能否有效為停止使用之給付（包括法律上權利及經濟上能力），在合比例原則下，選擇有利管制目的達成之對象，其裁處始與都市計畫法第79條第1項規定之立法意旨相符，而無裁量之違法。

**答案：**A

## 【裁判要旨】

都市計畫法第79條第1項前段規定，都市計畫範圍內之農業區土地，未依規定使用，主管機關得對所有權人、使用人或管理人加以處罰，並勒令停止使用或恢復原狀。究其性質，如係以土地所有權人、使用人或管理人為農業區土地未依規定使

高點法律專班  
版權所有，重製必究！

用之行為人，即以其有違反行政法上義務之形成原因行為時，主管機關依都市計畫法第79條第1項前段規定所為之裁處，為學理上所稱之「行為責任」；惟如土地未依規定使用，所生「危險」之發生，與受處罰之人並無因果關係，僅因其等對該土地有事實上管領力，為排除土地違規使用之「危險」，而對之處罰，則為學理上所稱之「狀態責任」。主管機關依上開規定為裁罰時，就行政責任人之選擇，該條並無優先次序之規定；又主管機關依該條項規定對違規使用之行為人為處罰後，如未能達成恢復作農業使用之目的，依該條規定之意旨，並無主管機關不得再對土地所有權人、使用人或管理人課以「狀態責任」之意思；惟僅於達成排除非法使用，確保農業區土地保持農用之管制目的，於必要時始得為之，尚不容許主管機關適用該條為處罰時，恣意選擇處罰之對象。是以，主管機關以狀態責任人為處分對象，選擇時應依違規使用之農業區土地實際情況，以合目的性及有效性為原則，斟酌裁罰時裁罰對象對該土地有無事實之支配管領力，能否有效為停止使用之給付（包括法律上權利及經濟上能力），在合比例原則下，選擇有利管制目的達成之對象，如此方能謂主管機關所為之裁處，與都市計畫法第79條第1項規定之立法意旨相符，而無裁量之違法。

### 【學說速覽】

#### 一、狀態責任與行政罰之區分

有關於狀態責任之「責任」，係指構成行政法上義務之原因及正當化基礎，其發生可能係出於行為或與物之關係，當違反基於此種責任所生之義務而欲加以處罰時，始須具備行政罰法所稱之責任要件。

對物有管領支配實力者→有維持物之安全狀態一般性義務→狀態責任

〈排除法定危險之義務〉

對物有管領支配實力者→違反維持物之安全狀態一般性義務→行政罰

〈違反排除法定危險之義務〉（故意或過失）

學說上對狀態責任與行政罰間之關係另有如下說明：認為凡對物有管領支配實力者，即負有維持該物之安全狀態的一般性義務。若該物形成或帶來了法律上必須予以排除的「危險」時，經具體行政作用（例如行政處分）判定為係個案中應負起危險排除義務或相關費用負擔義務者，即所謂之具體義務人。若該具體義務人不履行其義務者，即屬「違反源自狀態責任所生之行政法上義務」，即有可能處以行政罰。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

## 二、多數責任人之選擇

(一)行為責任人v.s.狀態責任人：學說及實務皆認為此時應以行為責任人為優先處罰對象。

最高行政法院95年1月份庭長法官聯席會議之決議：「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。」

(二)狀態責任人間：

1. 多數共有人承擔單一義務：所謂多數共有人承擔單一義務之情形，最典型者乃係數人共有土地，如前所述，狀態責任係因物而生，排除物上危險之義務亦僅附於物上，故數人共有土地亦僅有單一排除該共有土地上危險之義務。於此種情形，學說上認為行政機關得共有人中選定其中之一或一部份承擔具體義務，即行政機關有裁量權，惟仍不得為恣意、違法之裁量，例如無合理之事由而於共有人間為差別對待。另外依比例原則之要求，行政機關選擇責任人時，須考量該責任人是否足以達成危險之防制，且無其他侵害較小之手段，其所欲達成之公益利益，不能與該責任人所受損害，顯失均衡，換言之，最快速、最有效排除危險者，應優先考量。
2. 所有權人、使用人、管理人間（假設皆非行為人）：當所有權人、使用人、管理人列為得裁罰對象時，在所有權人、使用人、管理人皆非行為人之情況下，學說上有認為行政機關對於應由誰具體承擔行政法上義務，係屬其得裁量決定之範圍，但前提是沒有裁量權減縮而排除所有權人、使用人或管理人為裁量選項之情形。原則上由行政機關考量能足以「有效回復物之安全狀態的義務」之人，因此裁量之結果有可能為所有權人、使用人或管理人，亦有可能均列為義務人，共同承擔回復物之安全狀態的義務。至於行政機關如何考量能足以「有效回復物之安全狀態的義務」之人，自然為行政機關裁量之範圍，惟不妨參考本判決（最高行政法院103年度判字第259

號判決) 所提出斟酌裁罰時裁罰對象對該土地有無事實之支配管領力, 能否有效為停止使用之給付 (包括法律上權利及經濟上能力) 為具體裁量之標準。

### 【關連性試題】

甲公司承租乙農夫所有的農舍, 作為處理塑膠類廢棄物之廠房, 民眾向廠房所在地縣政府檢舉甲公司堆放垃圾污染空氣, 縣政府派員前往稽查, 一方面依據建築法第91條規定, 以未經核准變更使用擅自使用建築物為由, 處使用人甲與所有權人乙各新臺幣 (下同) 6萬元罰鍰, 並限期補辦手續, 另一方面要求甲提出空氣污染改善計畫, 惟甲與乙尚未繳納罰鍰、補辦手續以及未及依計畫改善前, 廠房即發生大火, 持續燃燒兩個月, 火勢才被完全撲滅。事後縣政府又限期要求甲與乙清除廠房內遭大火焚燒產生之廢棄物, 但甲與乙均逾期仍不處理, 縣政府於是委託廠房所在地鄉公所清除該廢棄物, 並向高等行政法院起訴, 請求判決甲與乙繳納6萬元罰鍰、甲與乙連帶給付因撲滅火災所生之費用600萬元、縣政府補助鄉公所業已實際支出之清除廢棄物費用700萬元, 以及預估尚需之清除費用800萬元等, 試分析縣政府下列作為之合法性: 同時處甲、乙各6萬元罰鍰, 以及要求甲與乙連帶給付相關費用共2,100萬元。(12分)

(97年律師行政法與強制執行法第一題)

#### ◎解析：

首先應先釐清甲、乙各自應負之責任類型, 實際上堆放垃圾污染空氣者為甲, 即甲為行為人, 其所負之責任應為行為責任; 而乙僅為農舍之所有權人, 其對農舍有管領支配實力, 而負有維持該物之安全狀態的一般性義務, 今堆放垃圾污染空氣為法定之物上危險, 乙有排除之義務, 故乙所負之責任應為狀態責任。其次, 依實務見解與學說, 分別說明行政機關處罰行為責任人與狀態責任人間是否有其順序或裁量上是否有需注意之原則, 始得判斷本題縣政府處罰之合法性。

#### 【關鍵字】

行為責任、狀態責任。

#### 【相關法條】

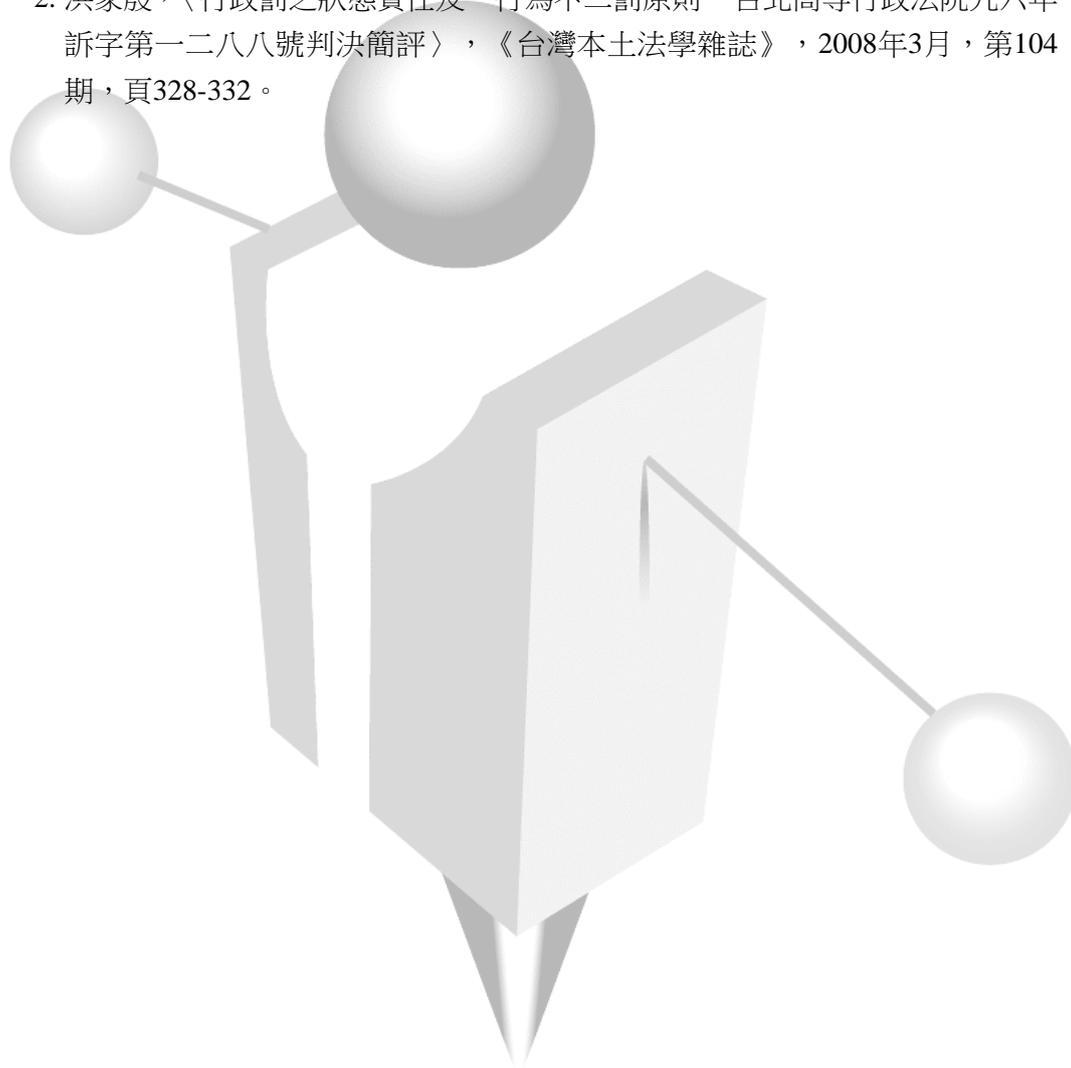
都市計畫法第79條第1項規定。

#### 【參考文獻】

1. 蔡宗珍, 〈建築法上義務人之類型與具體義務人之判定: 行政法上行為責任與

狀態責任問題系絡的一個切面分析》，《臺大法學論叢》，2011年9月，第40卷第3期，頁907-954。

2. 洪家殷，〈行政罰之狀態責任及一行為不二罰原則—台北高等行政法院九六年訴字第一二八八號判決簡評〉，《台灣本土法學雜誌》，2008年3月，第104期，頁328-332。



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！