

位而受罰，考量平等原則與行訴法§22機關具有當事人能力下，機關應可作為原告。

Q27★★★★★

某甲所有之坐落於台北縣深坑鄉土地，因遭人非法傾倒廢棄物，經台北縣政府環境保護局多次函請改善，甲卻始終未為清除。台北縣政府環保局以甲違反廢棄物清理法第11條第1款，爰依同法第50條第1款規定，以民國96年6月6日A函裁處書，裁處甲新臺幣1,200元罰鍰，並限期於96年7月15日前改善完成。未料，甲於96年7月1日死亡。該筆土地共同繼承人乙、丙、丁因突逢家喪，遂緊急申請延展改善期限至96年8月15日，並獲台北縣政府環保局同意。惟期限屆至後，廢棄物仍未完成清除。台北縣政府環保局遂於96年8月20日對乙、丙、丁各以B、C、D函裁處書，就8月16日至8月19日止按日連續處罰，共計4天，分別裁處乙、丙、丁各4,800元罰鍰。試問：

- (一)乙、丙、丁對於A函裁罰書所載之1,200元罰鍰，有無繳納之義務？（10%）
- (二)乙、丙、丁主張其繼承時，土地上業已堆置有廢棄物，其並非違章行為人，故台北縣環保局對其所為之罰鍰處分乃屬違法。該主張有無理由？（10%）
- (三)台北縣政府環保局對於乙、丙、丁分別裁處4,800元之罰鍰處分，是否合法？（10%）（98政大改編）

【參考規定】

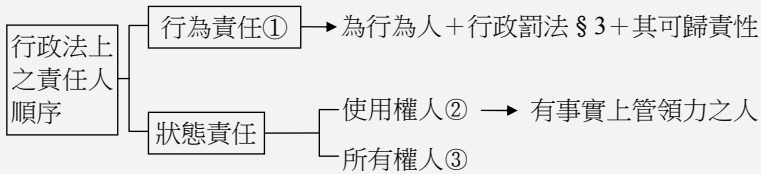
廢棄物清理法第11條：「一般廢棄物，除應依下列規定清除外，其餘在指定清除地區以內者，由執行機關清除之：一、土地或建築物與公共衛生有關者，由所有人、管理人或使用人清除。」同法第50條：「有下列情形之一者，處新臺幣一千二百元以上六千元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按自

連續處罰；一、不依第十一條第一款至第七款規定清除一般廢棄物。」

考 點

行執法 § 15 (J621) / 最高行95.1月 / 對共有人之裁罰

架 構



擬 答

【本題共711字】

(一)略。

(二)參最高行政法院95年1月份決議，乙、丙、丁均無理由：

1. 按行政法上之責任可分為行為責任與狀態責任，前者乃因行為人之行為具有可歸責性所生之責任，後者則是違反了對某些狀態維持之保持義務而延伸之責任，又可分為使用權人及所有權人責任。
2. 復按最高行政法院95年1月決議之意旨，主管機關究應對所有權人或使用權人處罰，應就其實際情況，於符合立法目的下為必要裁量，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

Tips 此為前題之爭點，若採肯定說請記得引出J621及學說上之理由。

以外之人則屬例外。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。由上可知，處罰順序上應以行為責任為先、使用權人次之、所有權人最末為原則。又就狀態責任之追究，學說上有主張仍須就責任之發生有故意或過失為前提，惟亦有反對見解，併予補充。

3. 本題中，乙丙丁均係該土地之繼承人，若對土地有事實上管領力則需負狀態責任。故其等雖非傾倒垃圾之直接行為人，惟卻未盡對該土地合法狀態保持之義務，再查無行為責任人之下，其等亦負有清除垃圾之狀態責任，環保局對其等處罰鍰合法，乙丙丁之抗辯無理由。

(三)對乙、丙、丁三人分別裁處罰鍰違法：

1. 按對共有人之裁罰究應如何為之，雖有採「分別裁罰說」者認為義務係存在於各義務人個人間而非針對土地者，惟實務上則採「合一裁罰說」，認為共有者參民法 § 818 及 § 821 對於共有物負共同管理義務，且亦不適用於行政罰法 § 14 義務主體與義務主體以外第三人共同實施之情形。再者，共有人對於共有土地回復原狀之義務性質上不可分，且若仍可分別裁罰，則法律規定最高罰鍰限度之規定將形同具文，本文從之。
2. 綜上，採合一裁罰說下，本案分別對乙丙丁裁處 4,800 元之罰鍰處分為違法。



作者的話

本題最高行95.1月決議、J621及法律座談會等實務見解的爭點依序出現，這種特重實務見解的考題非常容易出在司法官考試中，以下附的實務見解劃線部分還請同學們務必閱讀。

關鍵實務

△最高行政法院95年1月份決議：「

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？

【決議文】：

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。」

△93年各級行政法院法律座談會法律問題九：「

法律問題：

按都市計畫法第七十九條第一項規定：『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，違反本法或各級政府依本法所發布之命令者，處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。』經查，甲、乙、丙三人分別共有之A地號土地，屬都市計畫保護區之土地，未有分管之約定，因甲、乙、丙未盡管理義務，致該共有土地遭人擅自採取土石、變更地形，經A地號土地主管機關會勘後認上開違章事實明確。則該主管機關依前揭都市計畫法第七十九條第一項規定，就上開違章事實之裁處罰鍰及命回復原狀之行政處分，究應對甲、乙、丙各別處罰，或共同處罰？

討論意見：

甲說：應各別處罰。

有關行政法上違反管制規定之責任人，不限土地單獨所有，於分別共有之情形，如係同一事件，同時存在多數責任人，其發生原因復均相同者，土地共有人均應成為責任人，則各共有人對系爭土地均負有管理義務，甲、乙、丙均違反管理義務致系爭土地有採取土石、變更地形之違章事實明確，主管機關自應就甲、乙、丙三人分別裁處罰鍰；且甲、乙、丙三人之罰鍰數額亦應依前揭都市計畫法第七十九條第一項規定分別計算，並無罰鍰總額可能超過法定最高額之疑慮。

乙說：應共同處罰。

為民法第八百十八條所明定。甲、乙、丙三人分別共有土地，既未定有分管契約，對共有物之122全部，即有使用收益之權；依民法第八百二十一條第一項規定，亦共同負有管理義務。查，甲、乙、丙就共有土地，雖無法具體區分土地管理範圍，然係各別就土地全部依應有

部分負管理義務。是甲、乙、丙各自違反其管理義務致系爭土地有破壞情事，應予以共同處罰。另參酌行政罰法草案第十四條就共同違法處罰之說明，共同違法人究應分別處罰或共同分擔，須參考個別行政作用法之規範而定。基於分別共有人對共有土地之應有部分既係抽象存在而不能具體分割，是系爭遭受危害之共有土地恢復原狀義務，性質上即屬不可分，甲、乙、丙三人應負全部恢復原狀義務，無從各自為一部恢復。

丙說：罰鍰處分應對甲、乙、丙各別處罰，另命恢復原狀處分應命甲、乙、丙共同為之。

理由：略

大會研討結果：

採乙說。」

相關類題

類題一 97 律師

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：

(一)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%)

【參考法條】

1. 建築法第91條第1項第1款：「有左列情形之一者，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，並限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續而繼續使用者，得連續處罰，並限期停止其使用。必要時，並停止供水供電、封閉或命其於期限內自行拆除，恢復原狀或強制拆除：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。」
2. 建築法第73條第2項：「建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第九條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照。但建築物在一定規模以下之使用變更，不在此限。」
3. 廢棄物清理法第71條第1項：「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行；直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得免提供擔保向高等行政法院聲請假扣押、假處分。」第4項：「直轄市、縣（市）主管機關或執行機關代為清除、處理第1項廢棄物時，得委託適當公民營廢棄物清除處理機構清除、處理之。」

 提醒

一樣看到行為責任和狀態責任競合請聯想到最高行95.1月決議，忘記字號的話至少關鍵字句「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」要出來，然後涵攝本案案例事實，機關同時裁處使用人甲及所有人乙一定不符合比例原則，其應先處罰具事實上管領力之使用人甲，待甲仍不改善或補辦手續時，因無法達成行政目的，此時始能對所有權人乙為裁罰。

類題二 105 身障

臺北市建築管理處接獲檢舉，查得甲所有出租使用之建築物，未依建築技術規則規定材料裝修，違反建築法規定，乃各處以所有權人及承租人新臺幣（下同）三萬元罰鍰，是否合法？又如建築裝修之廢棄材料堆置騎樓，致滋生髒亂，得否由臺北市政府環境保護局裁處六千元罰鍰？（25分）

【參考條文】

建築法第95條之1：「違反第77條之2第1項或第2項規定者，處建築物所有權人、使用人或室內裝修從業者新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦，逾期仍未改善或補辦者得連續處罰；必要時強制拆除其室內裝修違規部分。」

建築法第77條之2：「建築物室內裝修應遵守左列規定：一、……。二、裝修材料應合於建築技術規則之規定。

三、……。」

廢棄物清理法第50條：「有下列情形之一者，處新臺幣一千二百元以上六千元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰：一、不依第11條第1款至第7款規定清除一般廢棄物。二、……。」

廢棄物清理法第11條：「一般廢棄物，除應依下列規定清除外，其餘在指定清除地區以內者，由執行機關清除之：

一、……。二、與土地或建築物相連接之騎樓或人行道，由該土地或建築物所有人、管理人或使用人清除。……。」

⚠ 提醒

一樣是環繞著最高行95.1月決議在出題，若處罰承租人已達目的則不可再對所有權人處罰，反之則可併罰。第二小題問的是一行為不二罰，題目主要行為是「未依規定裝修」及「堆置騎樓」，若將裝修及堆置解為具時空關聯性下的「一行為」，則依行政罰法§24只能擇一從重處罰。反之若從「建築法」與「廢棄物清理法」不同之立法及規範目的出發，則應評價為「數行為」可併罰。筆者認為解為數行為較為合理且較好作答，供讀者們參考。

類題三 110 調查局

依據行為時建築法第90條規定，未經核准變更使用擅自使用建築物者，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。倘若房屋承租人與房屋所有人商議，以多支付房屋租金之方式，由承租人在未申請變更使用執照下，直接將停車空間變更為營業倉庫使用，試問主管機關應如何處罰？裁處罰鍰總金額是否受限？（25分）

提醒

看到有房東又有租客，一般同學都會反應到老梗的最高行95.1月決議又出來了，趕快下筆。但這個看似行為責任及狀態責任區分的考點，出在110年的考試有沒有哪裡覺得怪怪的？出題者故意引建築法§90是在提醒我們什麼？來，我們再審一遍題。題目有寫到建築法的規定，一定是有意義的。建築法處建築物所有權人、使用人新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，注意這邊是兩個都要處罰喔。再看到房客與房東有商議的行為，此時就要聯想到行政罰法§14的故意共同違法，即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。所以解題上如果想要解到完整，可以先帶到實務上（95.1）有行為責任及狀態責任的概念，惟本案因房東與租客有商議之行為，應適用行政罰法§14的故意共同違法。應依兩人的情節輕重，參考建築法的立法意旨來分別處罰。此時可以發揮想像空間去涵攝，依題意，似乎是承租人主張以多付租金方式來變更使用，其惡性及情節應較房東為高……等等。

第二題考的其實也是行政罰法§14的理解，法條不是採刑法共同正犯的立法，而是分別處罰之，所以房東及房客分別依照6~30萬內去個別裁罰，其總金額當然不受30萬元之限制（OS：但兩個人最多就裁罰60萬元其實也是有限制的啦）。