

高雄高等行政法院判決

107年度簡上字第50號

上訴人 高雄市政府消防局

代表人 黃江祥

訴訟代理人 黃錦先

洪文輝

洪啟元

被上訴人 林聖忠

訴訟代理人 吳孟桓 律師

上列當事人間消防法事件，上訴人對於中華民國107年7月3日臺灣高雄地方法院106年度簡字第20號行政訴訟判決，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、程序事項：上訴人代表人原為陳虹龍，於本件訴訟審理中變更為黃江祥，業經新任代表人具狀聲明承受訴訟（見本院卷第87頁、第88頁），核無不合，應予准許。

二、爭訟概要：

（一）被上訴人於民國101年7月1日至105年5月20日間為台灣中油股份有限公司（下稱中油公司）之負責人。上訴人於105年4月21日派員至中油公司「石化事業部林園石化廠」（廠址：高雄市○○區○○○路○號，下稱系爭場所）實施檢查時，發覺現場為製造、儲存多種第4類公共危險物品之製造場所、室外儲槽場所及室外儲存場所，然其儲槽編號T-6502、D-1001X之2處室外儲槽場所（分別儲存潤滑油

及二甲基乙硫醇等第4類公共危險物品）有保留空地距離不足、儲槽結構不符規定且未設置防液堤及標示板等缺失，遂予舉發。

（二）嗣上訴人認定被上訴人為系爭場所之管理權人，其違反消防法第15條、公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法（下稱安全管理辦法）第19條、第37條、第38條等規定，乃依同法第42條及各級消防主管機關辦理消防安全檢查違法案件處理注意事項第4點表9「違反消防法第15條有關公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法裁處基準表」，以105年6月17日高市消防危字第10532664800號裁處書（下稱原處分）裁處被上訴人新臺幣3萬元罰鍰。被上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回後，提起行政訴訟，經原審法院106年度簡字第20號行政訴訟判決（下稱原判決）撤銷訴願決定及原處分。上訴人不服，遂提起本件上訴。

三、被上訴人起訴主張要旨及聲明、上訴人於原審之答辯要旨及聲明均引用原判決所載。

四、原判決撤銷訴願決定及原處分之理由要旨：

（一）從文義解釋觀之，消防法第2條規定著重的是「對各該場所有實際支配管理權」，管理權人依同法第6條、第9條、第11條、第13條、第14條之1規定，負有設置並維護消防安全設備、委託專人定期檢修消防安全設備、使用防焰物品、遴用防火管理人、製定共同消防防護計畫、申請許可與火相關表演活動的義務，文義上沒有排除「法人」本身去履行上開義務。故條文所指，究竟是將負責人本身納入履行義務人（行為人）之一，還是排除法人承擔防火消防的責任？則要進一步運用其他解釋方法探明。

01 (二) 從歷史解釋，卷附立法院公報第84卷第39期至第42期委員
02 會紀錄顯示，84年審查的消防法，大幅翻修舊法規定，於
03 同年8月11日經總統公布，奠定現行消防法的基礎架構。
04 在該次立法過程中，於第2條引入「管理權人」的概念，
05 雖然該條及第45條（即現行法第42條）在審查時無異議通
06 過（見原審卷第150頁、第177頁背面）；但在討論草案第
07 38條規定：「依第7條第1項應設置消防安全設備之場所，
08 其管理權人未依規定設置或維護，於發生火災時致人於死
09 者，處1年以上7年以下有期徒刑……」時，如何認定管理
10 權人引起相當大的爭議（見原審卷第166頁至第168頁、第
11 176頁背面至第180頁）。雖然當時立法委員最後沒有調整
12 處罰的對象（管理權人），只是增加「供營業使用場所」
13 要件，以排除住居使用的公寓大廈及行政機關；但足以推
14 論立法委員已經意識到，將法人的管理權人認定為負責人
15 ，且「只能處罰負責人」時，可能發生處罰不妥適的情形
16 。主管機關設定管理權人為法人負責人，目的在提高業主
17 （即負責人）的責任，也沒有將「法人」排除在處罰範圍
18 之外的意思。

19 (三) 從目的解釋出發，消防法第2條規定將法人的管理權人定
20 為「負責人」，只具有「加重負責人責任」的目的。蓋行
21 政罰法上的行為人概念，是實施違反行政法上義務行為之
22 自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央
23 或地方機關或其他組織；法人違法時，法人就是行為人，
24 處罰對象也是法人；負責人在行政罰法第15條的情況下，
25 因有故意或重大過失始得依同一規定併罰。消防法加重之
26 處在於，透過管理權人的定位，將負責人增加為消防法上
27 的特殊行為人，負責人有「故意過失」違反消防法上義務

時，行為人為法人、管理權人，行政機關可以選擇法人或管理權人（負責人）來處罰（法人有行政罰法第7條推定過失適用，舉證門檻較低；負責人則要證明故意過失，舉證門檻較高）。負責人作為管理權人，就是一種消防法上的行為人，與行政罰法第15條規定無涉。從這個角度來理解，如附表所示消防法第6章的行政罰中，第37條、第38條、第40條以管理權人為處罰對象；第41條之1、第42條雖以管理權人或行為人為處罰對象；究其實際，後者所列行為人只是行政罰法的重申，所以就算第37條、第38條、第40條沒有規定行為人，解釋上依照行政罰法仍然可以處罰包含法人在內的行為人。消防法並沒有排除行政罰法第3條行為人的責任體系。如果有第三人在法人管領的場所從事違法行為，此時自然以該第三人為行為人作為處罰對象（如果找不到第三人，法人可能會有狀態責任）；在沒有第三人從事違法行為的場合，原則上應以違規行為人即法人為處罰對象。但若有處罰法人不足以達到處罰目的，且有必要的情形，例如虛設行號、濫用法人格地位或其他情事，增加負責人作為行為人之一，消防法第2條及相關對管理權人之罰則便可成為揭穿公司面紗的利器，在負責人有故意過失時處罰之，這是消防法特殊之處，同時也是實益所在，並不會因為處罰法人就導致消防法處罰管理權人的目的落空，也不會產生制裁漏洞。簡言之，增加「管理權人為負責人」這個選項不代表要優先處罰，而是有必要的時候得以負責人為處罰對象。

（四）如果依照內政部107年4月2日內授消字第1070821654號函（下稱內政部函釋）的見解，「行為人不包括違法之法人本身，如經調查無管理權人者，始得對行為人予以裁罰」

云云，則原本享權利、也要負義務的法人，變成只有在調查無負責人時，才要被處罰（或甚至完全不用受罰，視行為人是否包含法人而定），無端減免法人的行政責任，看不出來有任何合理事由，顯不合行政罰責任體系，這才是如同「房間裡的大象」般巨大的制裁漏洞，上訴人此部分主張，應無可採。從而，在消防法的場合，法人之管理權人雖明定為「負責人」，但這只是為預防火災、搶救災害及緊急救護，以維護公共安全，確保人民生命財產的目的，提高負責人的責任，增加受罰行為人選項，換言之，沒有排除法人作為消防法上行為人的意思，依行政罰法第3條揭示的原則，應以法人為處罰對象，除非有上述必要情事，經適法裁量並證明負責人的故意過失後，才以負責人為處罰對象。就這部分而言，內政部函釋的見解容有錯誤；法務部107年3月21日法律字第10703503240號函（下稱法務部函釋）雖然尊重內政部，但法務部函釋已委婉指出「行政處罰之對象原則上應以『行為人』為重心，在例外情形方處罰非行為人。若法規所定之處罰對象為管理權人或行為人，主管機關究應對管理權人或行為人處罰，應就查獲違規之實際情況，於符合法規之立法目的為必要裁量」，其旨趣與原審前揭分析相同，應為可採。從而，本件違規行為人是中油公司，管理權人則是被上訴人，上訴人即應就二者作出必要裁量，否則即有裁量怠惰之違法。

（五）上訴人於言詞辯論時已表明「處罰負責人，不處罰法人，沒有裁量的理由」，且經原審提示是否要回去準備理由，上訴人亦表示不用等情（見原審卷第129頁），足見上訴人未正確適用消防法第42條規定，僵化以管理權人即負責人作為處罰對象，並沒有說明處罰負責人的裁量理由，也

沒有考慮以法人為處罰對象，顯然出於恣意，有裁量怠惰之瑕疵。故原處分認事用法確有違誤，訴願決定未予糾正，亦有未洽，應予撤銷，由上訴人另為適法處分。

五、上訴人上訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、消防法第2條係管理權人定義性之規定，且消防法所規定之一定作為或不作為義務之相對人，多以「管理權人」為對象，此為消防法十分特別與重要之立法例。蓋法人之負責人（即消防法所稱管理權人）對該團體之經營具有一定程度之成敗責任，而火災預防旨在於避免重大財產之損失與保障員工生命、身體之安全。因此，火災預防係法人內部重要之管理事項。又安全管理辦法主要是規範該場所之安全管理，從消防法第2條規定及整體立法體系觀之，皆是對該場所之「管理權人」科以一定之行政義務，故同法第42條規定所稱「其位置、構造及設備未符合設置標準，或儲存、處理及搬運未符合安全管理規定」等情形之行為主體，應是指該場所之「管理權人」。消防法科以管理權人應依法落實場所設置各項設備、安全管理之監督管理義務，避免因管理權人之不作為而肇致危險，是管理權人即本件違規情形之行為人，應負「行為責任」。

2、原判決舉立法院委員會紀錄據以為歷史解釋，既已查明雖有立法委員於立法過程時曾對處罰管理權人有所質疑，然經主管機關（即內政部）說明後，仍維持管理權人此一處罰對象，僅增加「供營業使用場所」之要件，以排除公寓大廈及行政機關管理權人之適用，至其他管理權人仍為處罰對象（見原判決第7頁至第9頁）。通篇討論均無將法人列入處罰範圍之意旨，然原審判決卻以此逕導出其未將法

人排除在處罰範圍之外，論證即有違誤；況內政部在立法審查業已明確表示，消防法之處罰以管理權人為主之考量，仍在於管理權人應遴選防火管理人並督導相關防火事宜，故消防法上係以管理權人作為責任之歸屬主體，則本件處罰管理權人尚難認有裁量怠惰之違法。

3、消防法第42條所規範行政上義務之相對人原則上為管理權人，至於行為人究所何指，消防法其他罰則中（如第37條第1項、第38條第2項、第40條等），皆僅以管理權人為裁罰對象，本條立法理由並未說明，實務上亦未有裁罰行為人之例。且依內政部函釋，其引用法務部95年4月7日法律字第0950008966號函，認為消防法第42條所定行為人尚未包括違規之法人本身，並認為「處罰對象應以管理權人為優先，如經調查無管理權人者，始得對行為人予以裁罰」。故不論其指涉為何，顯非行為人係指公司而應優先管理權人裁處之意，否則消防法第2條之管理權人在法人之情形為其負責人之規定，則形同具文，顯非立法者原意。

4、行政法上義務依照義務來源之不同，分為「行為責任」與「狀態責任」。所謂行為責任，係因行為導致公共安全或秩序產生危害而應負之責任；而所謂狀態責任，則係指物之所有人或對物有事實管領力之人，基於對物之支配力，就物之狀態所產生之危害，負有防止或排除危害之責任。消防法第42條之管理權人依法負有同法第15條所定公共危險物品及可燃性高壓氣體之製造儲存或處理場所，其位置、構造及設備符合標準，或儲存、處理及搬運符合安全管理規定之義務，此管理權人因係有不依該法規定設置符合標準之位置、構造及設備，或以符合安全管理規定之方法儲存、處理及搬運公共危險物品及可燃性高壓氣體之行為

，致違反行政法上之義務，故所應負者為行為責任。

5、至於被上訴人辯稱：內政部函釋就消防法第42條規範之管理權人屬自己責任或轉嫁代罰性質之釋示，所引用最高行政法院95年度判字第2181號判決，認管理權人依消防法第42條前段所生之罰鍰責任，乃因物即該「場所」有不合法規之性質或狀態而生之責任，即已說明消防法第42條規範之「管理權人」係負「場所之狀態負自己責任（狀態責任）」云云。惟上揭函係內政部函復原審法院有關消防法第2條及第42條相關疑問略以，在對於處罰負責人時，究竟是法人的責任轉嫁予負責人，負責人代替法人受處罰（轉嫁代罰）；還是負責人基於自己責任主義，仍要具備行政罰法第7條的責任要件（故意或過失）疑義乙節，司法實務見解有認為，管理權人依消防法第42條前段所生之罰鍰責任，乃因物即該「場所」有不合法規之性質或狀態而生之責任（最高行政法院95年度判字第2181號判決）。由以上函釋可知，內政部係為函釋負責人係基於自己責任之原則受罰，而引用上揭判決內容說明而已，其函釋並未及管理人之責任係屬行為責任或狀態責任，被上訴人對此恐有誤解。又上揭判決係對於依消防法第15條第2項定規定授權訂定之安全管理辦法於88年10月20日發布施行前，已設置之公共危險物品或可燃性高壓氣體之製造、儲存或處理場所，若其位置、構造及設備有未符合上述安全管理辦法規定，且未於該辦法第35條規定之期限改善完畢者，即生得對該場所之管理權人依消防法第42條前段規定為罰鍰處分之法律效果，故該等場所之管理權人依消防法第42條前段所生之罰鍰責任，及因物即該「場所」有不合安全管理辦法規定之性質或狀態而生之責任。由此可知，前揭判決

01 僅限於安全管理辦法88年10月20日發布施行後未於該辦法
02 第35條規定之期限改善完畢之情形，認為其管理權人之責
03 任為狀態責任。從而，本條其他情形之管理權人，其責任
04 仍屬行為責任。

05 (二) 上訴聲明：

06 1、原判決廢棄。

07 2、被上訴人在第一審之訴駁回。

08 六、被上訴人答辯主張及聲明：

09 (一) 答辯要旨：

10 1、依司法院釋字第137號、第216號解釋意旨，法官依據法律
11 獨立審判，憲法第80條載有明文，各機關依其職掌就有關
12 法規為釋示之行政命令，法官於審判案件時，固可予以引
13 用，但仍得依據法律，表示適當之不同見解，不受其拘束
14 。本案主管機關固就消防法之適用作出釋示，惟法院仍得
15 依據法律表示不同見解，不受該等釋示見解拘束。

16 2、行政罰法第3條規定：「本法所稱行為人，係指實施違反
17 行政法上義務行為之自然人、法人、設有代表人或管理人
18 之非法人團體、中央或地方機關或其他組織。」立法院第
19 8屆第1會期第13次會議議案關係文書，就行政罰法第1條
20 條文修正說明，明揭行政罰法為各種行政法律中有關行政
21 罰法之一般總則性規定，定位屬基本法，而非普通法。除
22 其他法律有特別規定，方從其他法律規定。

23 3、依最高行政法院95年1月份庭長法官聯席會議決議意旨，
24 若法規所定之處罰對象為管理權人或行為人，主管機關究
25 應對管理權人或行為人處罰，應就查獲違規之實際情況，
26 於符合法規之立法目的為必要裁量，並非容許主管機關恣
27 意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰。又行政

01 罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人則屬例外。
02 主管機關如對行為人處罰，已足達成行政目的時，即不得
03 對行為人以外之人處罰，此為「行為責任」優先於「狀態
04 責任」之法理。

05 4、內政部函釋固就消防法第42條及消防法所規範之行為人作
06 出釋示：「三、（一）有關本法第42條…；但該條之『行
07 為人』解釋上是否包括『違規之法人本身』疑義1節，按
08 行政罰法第3條規定…本條僅係行政罰法中所稱『行為人
09 』之定義性規定，僅適用於行政罰法本身，並非可適用於
10 各個法律或自治條例所規定之行為人解釋，…。準此，本
11 法第42條將『管理權人或行為人』並列，係為避免處罰對
12 象僅規定『管理權人』時，將導致部分違規行為之制裁漏
13 洞，譬如有民眾於住家或空地等處所私自灌裝液化石油氣
14 ，此時應處罰者為該私自灌裝之行為人，而非特定場所之
15 、管理權人。尚非指行為人可括『違法之法人本身』。」
16 惟行政罰法定位屬基本法，為各種行政法律中有關行政罰
17 法之一般總則性規定，除消防法有特別規定限縮行為人之
18 定義，排除法人於行為人定義範圍外，消防法亦當然適用
19 行政罰法就行為人之定義，內政部函釋示行政罰法僅適用
20 於行政罰法本身云云，就法律之適用顯有誤解。

21 5、內政部函釋雖舉民眾於自家或空地灌裝液化石油氣為例，
22 認消防法第42條之行為人並不包括違法之法人云云，惟該
23 例實與消防法就行為人之定義無涉，並無從推導出消防法
24 定義之行為人排除法人，且該例既肯認應處罰私自灌裝之
25 行為人而非特定場所之管理權人，法理與行為責任優先於
26 狀態責任相同，倘規範上排除法人行為人，試舉一例：法
27 人擅自於民眾（管理權人）住處或空地灌裝液化石油氣之

情形，依內政部前揭「消防法第42條之行為人並不包括法人本身」之見解，豈不無法處罰法人行為人，又因該法人之負責人並非消防法第2條所稱「依法令或契約對各該場所所有實際支配管理權者」，無從以其為管理權人而處罰之，導致更大之制裁漏洞？消防法既未就行為人之定義為特別規定，消防法第42條所謂「行為人」解釋自應適用行政罰法第3條規定，法人亦為違反消防法義務之行為主體。

6、內政部函釋就消防法第42條規範之管理權人屬自己責任或轉嫁代罰性質之釋示，所引用最高行政法院95年度判字第2181號判決，認管理權人依消防法第42條前段所生之罰鍰責任，乃因物即該「場所」有不合法規之性質或狀態而生之責任，即已說明消防法第42條規範之「管理權人」係負「場所之狀態負自己責任（狀態責任）」。可知消防法第42條並列示管理權人或行為人之罰鍰責任，係為規範「管理權人之狀態責任」、「行為人之行為責任」。又依最高行政法院95年1月份庭長法官聯席會議決議意旨、行為責任優先於狀態責任之法理，主管機關原則應優先就「行為人之行為責任」為處罰，而非「管理權人之狀態責任」。

7、消防法既未就行為人為排除法人行為人之特別規定，消防法第42條之行為人即涵蓋法人行為人；又依行為責任優先於狀態責任之法理及前揭實務見解，自應優先就「行為人之行為責任」而非「管理權人之狀態責任」為處罰。本件中油公司方為行為人。中油公司就違規行為負行為責任，被上訴人雖為中油公司前負責人，身分為管理權人，惟被上訴人所應負責者僅為管理權人自己之狀態責任，原處分機關應優先就中油公司之行為責任為處罰，原處分卻優先就被上訴人之狀態責任為處罰，並無理由，原審判決撤銷

01 原處分及訴願決定，應屬有據。

02 8、上訴人就消防法第42條處罰主體之法律解釋有誤，對於優
03 先處罰「管理權人」又無合理裁量理由，是原審認定上訴
04 人有裁量怠惰之瑕疵，應屬有據：

05 (1) 按行政機關行使裁量權，並非不受任何拘束，其裁量權
06 之行使應遵守一般法律原則，亦應符合法規授權之目的
07 ，並不得逾越法定之裁量範圍。

08 (2) 內政部就前揭內政部函釋雖稱「本部會同法務部就消防
09 法第2條及第42條相關疑問作成函釋」。然法務部函釋
10 指出：「二、……貴部審酌消防法相關規定之立法文義
11 及立法目的，認為消防法第42條所定『行為人』之解釋
12 ，尚未包括違規之法人本身，貴部上開見解本部予以尊
13 。另行政處罰之對象原則上應以『行為人』為重心，在
14 例外情形方處罰非行為人（廖義男主編，行政罰法，修
15 訂2版，第180頁參照）。若法規所定之處罰對象為管理
16 權人或行為人，主管機關究應對管理權人或行為人處罰
17 ，應就查獲違規之實際情況，於符合法規之立法目的為
18 必要裁量，並非容許主管機關恣意選擇處罰之對象，擇
19 一處罰，或兩者皆予處罰（最高行政法院95年1月份庭
20 長法官聯席會議決議意旨參照）。」衡諸上開法務部函
21 釋之前後文義，僅稱「尊重」前揭內政部見解，並未「
22 肯認」，且隨即又援引學者教科書重申「行為責任優先
23 狀態責任」之意旨，倘若法務部函釋肯定內政部函釋之
24 見解，既「消防法第42條之『行為人』不包含法人本身
25 」，則何須提及「行為責任優先狀態責任」之意旨？從
26 而原審認定法務部函釋係「委婉」指摘內政部函釋之違
27 誤，而做出「本件違規行為人是中油公司，管理權人則

是原告，被告即應就二者作出必要裁量，否則即有裁量怠惰之違法。」之結論。

(3) 上訴人援引前揭內政部函釋之見解，解釋消防法第42條之「行為人」定義且言詞辯論時已表明「處罰負責人，不處罰法人，沒有裁量的理由」，經原審法院提示是否要回去準備理由，上訴人亦表示不用等情（見原審卷第129頁），足見上訴人係因錯誤法律解釋而未正確適用消防法第42條規定，僵化以管理權人即負責人作為處罰對象，並未說明處罰負責人的裁量理由，亦未考慮以法人為處罰對象，顯然出恣意，有裁量怠惰之瑕疵，原處分自非適法。原審判決就此之認定並無違誤。

(4) 上訴人就消防法第42條處罰主體之法律解釋有誤，又於原審自認其作成原處分之時並未考量以法人為處罰對象並無優先處罰「管理權人」之合理裁量理由。是原審判決認定上訴人有裁量怠惰之瑕疵，自屬有據。

(二) 答辯聲明：上訴駁回。

七、本院之判斷：

(一) 應適用之法令：

1、消防法第1條第1項：「為預防火災、搶救災害及緊急救護，以維護公共安全，確保人民生命財產，特制定本法。」

2、消防法第2條：「本法所稱管理權人係指依法令或契約對各該場所有實際支配管理權者；其屬法人者，為其負責人。」

3、消防法第15條：「（第1項）公共危險物品及可燃性高壓氣體應依其容器、裝載及搬運方法進行安全搬運；達管制量時，應在製造、儲存或處理場所以安全方法進行儲存或處理。（第2項）前項公共危險物品及可燃性高壓氣體之

範圍及分類，製造、儲存或處理場所之位置、構造及設備之設置標準，儲存、處理及搬運之安全管理辦法，由中央主管機關會同中央目的事業主管機關定之。但公共危險物品及可燃性高壓氣體之製造、儲存、處理或搬運，中央目的事業主管機關另訂有安全管理規定者，依其規定辦理。」

4、消防法第42條：「第15條所定公共危險物品及可燃性高壓氣體之製造、儲存或處理場所，其位置、構造及設備未符合設置標準，或儲存、處理及搬運未符合安全管理規定者，處其管理權人或行為人新臺幣2萬元以上10萬元以下罰鍰；經處罰鍰後仍不改善者，得連續處罰，並得予以30日以下停業或停止其使用之處分。」

（二）經核原判決撤銷訴願決定及原處分並無違誤，茲就上訴意旨再論述如下：

1、按行政罰法第4條規定：「違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。」蓋對於違反行政法上義務者，依法予以處罰，乃現代民主法治國家之基本原則。為使行為人對其違反義務之行為可能遭受之處罰有所認識，俾負法律上應有之責任，自應以其違反義務行為時之法律有處罰之明文為限，此即「處罰法定主義」。次按「對於人民違反行政法上義務之裁罰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件、法律效果，應以法律定之；以命令為之者，應有法律明確授權，始符合憲法第23條法律保留原則之意旨，本院釋字第394號、第402號、第619號解釋足資參照。行政罰之處罰，以違反行政法上義務為前提，而實施處罰構成要件行為之義務主體，自屬依法處罰之對象。立法者並非不得就他人違反行政法上義務

之行為，課特定人防止之義務，並因其違反此一防止義務而使其成為行政處罰之對象。是行政處罰之處罰對象規定，亦涉及人民權利之限制，為符合法治國家處罰法定與處罰明確性之要求，除有法律或法律具體明確授權之法規命令為依據外，不得逕以行政命令訂之。又如違反同一行政法上義務者有多數人時，其歸責方式，以按其行為情節之輕重分別處罰為原則（行政罰法第14條第1項規定參照），若就其是否應負各平均分擔責任等歸責方式，有為不同於上開原則規定之必要者，涉及人民權利限制之程度，亦應另以法律或法律具體明確授權之法規命令為特別規定，始符合憲法第23條之法律保留原則。至各該法律或法規命令之內容，均應符合比例原則，自不待言。」司法院釋字第638號解釋理由書闡釋甚詳。準此，違反行政法上義務之處罰，必須嚴格遵循行為時之法律或自治條例之明文規定，其符合處罰規定之構成要件且具有違法性（無阻卻違法事由）及可責性，始得加以處罰。

2、本件原處分係因上訴人認定被上訴人為系爭場所之管理權人，系爭場所有違反消防法第15條、安全管理辦法第19條、第37條、第38條等規定之情形，乃依同法第42條裁處被上訴人3萬元罰鍰，此為原審依其調查證據之結果所認定之事實，核與卷內證據相符，從而，依前揭說明，本件原處分適法性之審查，首須以原處分適用消防法第42條所定裁罰構成要件之正確與否為據。

3、上訴人雖主張：消防法第42條規定所稱「其位置、構造及設備未符合設置標準，或儲存、處理及搬運未符合安全管理規定」等情形之行為主體，應是指該場所之「管理權人」；消防法科以管理權人應依法落實場所設置各項設備、

安全管理之監督管理義務，避免因管理權人之不作為而肇致危險，是管理權人即本件違規情形之行為人，應負「行為責任」；消防法第42條所規範行政上義務之相對人原則上為管理權人，至於行為人究所指，消防法其他罰則中（如第37條第1項、第38條第2項、第40條等），皆僅以管理權人為裁罰對象，本條立法理由並未說明，實務上亦未有裁罰行為人之例；且依內政部函釋，其引用法務部95年4月7日法律字第0950008966號函，認為消防法第42條所定行為人尚未包括違規之法人本身，並認為「處罰對象應以管理權人為優先，如經調查無管理權人者，始得對行為人予以裁罰」；故不論其指涉為何，顯非行為人係指公司而應優先管理權人裁處之意，否則消防法第2條之管理權人在法人之情形為其負責人之規定，則形同具文，顯非立法者原意云云。然觀諸前揭消防法第42條之裁罰構成要件既明文規定裁罰之對象包含「管理權人或行為人」，在此法律已明文規定之情形下，消防主管機關在適用該罰則裁罰時自無由僅因該該條之立法理由並未說明，實務上亦未有裁罰行為人之例，而將消防法第42條關於「行為人」亦列為裁罰對象之明文規定恣置不顧，逕將消防法第42條之規範對象解釋為僅限「管理權人」，上訴人此種法律解釋之方法顯已違背法律就裁罰要件之明文，亦乏其據，自不可採。實際上消防法第42條所欲裁罰之違章行為態樣並不僅限於「公共危險物品及可燃性高壓氣體之製造、儲存或處理場所，其位置、構造及設備未符合設置標準」之違章行為態樣，另亦包含「儲存、處理及搬運未符合安全管理規定」之違章行為態樣，此種違章行為之態樣，在現今多元之工作場所環境及複雜之組織合作分工方式下，即未必為

各該場所之管理權人所能事前防免，從而，消防法第42條關於「行為人」屬於裁罰對象之明文規定，顯然並非贅文，且符合前揭司法院大法官所闡釋以處罰行為人為原則之行政罰體系。蓋法律之功能在抽象、概括地規範社會生活事實，立法技術與效能皆不容許法律對特定類型的生活事實從事過度詳盡的規制，加以生活事實之演變常非立法當時所能預見，故必須保留相當彈性俾以適用；從而，立法者透過此種保留彈性之構成要件設計方式賦予行政機關裁量權限，使行政機關於適用法律對具體個案作成決定時，得按照個案情節，在法律劃定之範圍內擁有相當之決定權限。然而，裁量權並非全無限制之自由或任意為之，行政機關行使裁量時，必須受法律授權目的之拘束，且必須與個案情節有正當合理之連結，否則即屬裁量瑕疵，行政行為亦將因此違法。在本件消防法第42條之情形，消防主管機關在個案中究應對管理權人或行為人處罰，實應就其查獲違規之實際情況及行為態樣，依消防法之立法目的為必要裁量，並非容許主管機關恣意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰。

4、行政訴訟法第4條第2項規定：「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。」以及同法第201條規定：「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷。」即為行政訴訟法上就「裁量逾越」與「裁量濫用」之裁量瑕疵態樣所為之明文規定；另基於舉重以明輕之法理，「不為裁量」解釋上當然亦屬於裁量瑕疵。因此，行政機關所為之行政處分，如有「不為裁量」、「裁量逾越」、「裁量濫用」等裁量瑕疵情形之一時，該行政處分即構成違法而行政法院

01 得予撤銷。

02 5、上訴人所主張：消防法第2條係管理權人定義性之規定，
03 且消防法所規定之一定作為或不作為義務之相對人，多以
04 「管理權人」為對象，此為消防法十分特別與重要之立法
05 例，蓋法人之負責人對該團體之經營具有一定程度之成敗
06 責任，而火災預防旨在於避免重大財產之損失與保障員工
07 生命、身體之安全，故火災預防係法人內部重要之管理事
08 項；安全管理辦法主要規範該場所之安全管理，從消防法
09 第2條規定及整體立法體系觀之，皆是對該場所之「管理
10 權人」科以一定之行政義務，故同法第42條規定所稱「其
11 位置、構造及設備未符合設置標準，或儲存、處理及搬運
12 未符合安全管理規定」等情形之行為主體，應是指該場所
13 之「管理權人」；消防法科以管理權人應依法落實場所設
14 置各項設備、安全管理之監督管理義務，避免因管理權人
15 之不作為而肇致危險，是管理權人即本件違規情形之行為
16 人，應負「行為責任」等詞，就火災預防涉及人民生命財
17 產之確保、公共安全之維護具有高度重要性，固屬的論，
18 且符合消防法第1條所揭示之立法目的，然而，原判決認
19 定本件原處分違法之關鍵點，並非立於否定場所之「管理
20 權人」在消防法上負有一定之作為義務的基礎，其關鍵點
21 在於：就本件欲適用消防法第42條加以裁罰時，上訴人是
22 否曾將該條所明文規定之「行為人」亦為該條裁罰對象之
23 一列為其法律適用之基礎，而在涵攝之過程中作成究應對
24 管理權人或行為人處罰之選擇時，有無依據其查獲違規之
25 實際情況及行為態樣，依消防法之立法目的為必要裁量。
26 因此，原審才會於107年6月7日言詞辯論期日就該法律上
27 爭點令兩造為充分之辯論，甚至在上訴人於言詞辯論時當

庭表明「處罰負責人，不處罰法人，沒有裁量的理由」等情後，再詢問上訴人是否需要就此爭點回去準備理由，惟上訴人就此表示「不用準備」等情（見原審卷第129頁），原審始認定上訴人對於消防法第42條裁罰對象範圍之法律見解違誤，致作成原處分時有裁量怠惰（不為裁量）之瑕疵。

6、法律之解釋是以文義、體系、歷史、目的、合憲解釋等方法澄清法條文字之意涵。其中文義解釋及目的解釋之操作過程，係先透過理解法律條文之文法結構，形成對法律條文語句之初步邏輯認知，繼而在條文語句上下文之脈絡中，確認該法律條文語句之可能文義範圍，再藉由規範目的所指引之方向去理解條文之正確意義。本件關於消防法第42條裁罰對象範圍之法律見解爭執，或因上訴人本於先前處理相類似裁罰案件時，將消防法第2條關於管理權人之定義規定，適用於同法第42條之裁罰對象，在先前的個案中並未發生不合理的結果，以致在處理本案系爭場所之裁罰時，亦援例辦理；且上訴人亦有遵循上級主管機內政部函釋之義務，而不得不然。實則在中油公司此類大型企業，其所屬廠區眾多且分散各地，諸多涉及消防安全管理之事項，必須分層負責，由各廠區實際支配管理權者確實執行安全管理辦法之規定，方能真正落實消防法課予管理權人之安全維護義務，如僅因消防法第2條後段規定，其屬法人者，管理權人為其負責人，便將中油公司之代表人認定為消防法上之管理權人，反而造成裁罰對象與各該場所在大型企業分層負責下之真正實際支配管理權者有所出入的不合理結果。因此，上訴人對於消防法第42條裁罰對象之法律見解，不但易有前揭文義上解釋之遺漏，且在目的

解釋上及行政罰之體系解釋上亦有齟齬，自非無可議。而原處分既因上訴人對於消防法第42條裁罰對象範圍之法律見解違誤，以致上訴人在作成時並未意識到立法者透過前揭保留彈性之構成要件設計方式賦予上訴人裁量權限，而未在本件個案中就其查獲違規之實際情況及行為態樣，依消防法之立法目的為必要裁量，因而構成「不為裁量」之裁量瑕疵。依前揭說明，該行政處分即構成違法而得予撤銷。原判決已由消防法第2條及第42條之文義解釋、歷史解釋及目的解釋等層面，對於該條規定之裁罰對象範圍為適法之解釋，經核並無判決不適用法規或適用不當等違背法令之情形。故上訴意旨主張原判決有不適用法規之違背法令云云，自非可採。

（三）綜上所述，原審已斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及證據法則判斷事實而為判決，並論述其事實認定之依據及得心證之理由，對上訴人在原審之抗辯如何不足採，已為論斷，其所適用之法規與本件應適用之法規並無違背，核無判決不適用法規或適用不當等違背法令及判決理由不備之情形。上訴論旨仍執前詞指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

八、結論：本件上訴為無理由。

中華民國 108 年 7 月 31 日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官 蘇 秋 津

法官 林 韋 岑

法官 曾 宏 揚

以上正本係照原本作成。

不得上訴。

01 中 華 民 國 108 年 8 月 1 日

02 書記官 林 幸 怡

03 附表：

04	
05	消防法第6章 有關管理權人之行政罰規定
06	
07	第37條第1 項規定：「違反第6 條第1 項消防安全設備、第4
08	項住宅用火災警報器設置、維護之規定或第11條第1 項防焰物
09	品使用之規定，經通知限期改善，逾期不改善或複查不合規定
10	者，處其管理權人6 千元以上3 萬元以下罰鍰；經處罰鍰後仍
11	不改善者，得連續處罰，並得予以30日以下之停業或停止其使
12	用之處分。」
13	
14	第38條第2 項規定：「違反第9 條第1 項規定者，處其管理權
15	人1 萬元以上5 萬元以下罰鍰，並通知限期改善；屆期未改善
16	者，得按次處罰」；第40條規定：「違反第13條規定，經通知
17	限期改善逾期不改善者，處其管理權人1 萬元以上5 萬元以下
18	罰鍰；經處罰鍰後仍不改善者，得連續處罰。」
19	
20	第40條規定：「違反第13條規定，經通知限期改善逾期不改善
21	者，處其管理權人1 萬元以上5 萬元以下罰鍰；經處罰鍰後仍
22	不改善者，得連續處罰。」
23	
24	第41條之1 規定：「違反第14條之1 第1 項或第2 項所定辦法
25	，有關安全防護措施、審核方式、撤銷、廢止、禁止從事之區
26	域、時間、方式或應遵行事項之規定者，處3 萬元以上15萬元
27	以下罰鍰，並得按次處罰。

規避、妨礙或拒絕依第14條之1 第3 項之檢查者，處管理權人或行為人1 萬元以上5 萬元以下罰鍰，並得強制檢查或令其提供相關資料。」

第42條規定：「第15條所定公共危險物品及可燃性高壓氣體之製造、儲存或處理場所，其位置、構造及設備未符合設置標準，或儲存、處理及搬運未符合安全管理規定者，處其管理權人或行為人2 萬元以上10萬元以下罰鍰；經處罰鍰後仍不改善者，得連續處罰，並得予以30日以下停業或停止其使用之處分。」