

裁判字號：高雄高等行政法院 97 年度訴字第 686 號 行政判決

裁判日期：民國 97 年 11 月 13 日

案由摘要：爆竹煙火管理條例

高雄高等行政法院判決

97 年度訴字第 686 號

民國 97 年 10 月 30 日辯論終結

原 告 林○財

訴訟代理人 蔡坤展 律師

邱基峻 律師

複 代 理 人 張碧華 律師

被 告 嘉義縣政府

代 表 人 陳○文 縣長

訴訟代理人 張○岳

楊○陵

上列當事人間爆竹煙火管理條例事件，原告不服內政部 97 年 6 月 6 日台內訴字第 0970090222 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

#### 主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

#### 事實及理由

##### 一、事實概要：

緣被告所屬消防局於民國 97 年 1 月 29 日接獲民眾檢舉，位於嘉義縣○○鄉○○村中山路 5 段 961 巷 29 弄 9 號前車庫違法儲存大量爆竹煙火情事，乃派員於 97 年 1 月 29 日前往查察，當場查獲爆竹煙火成品乙批，其中未附加認可標示之爆竹煙火 9 箱，全案以負責人呂柏毅違反爆竹煙火管理條例儲存相關規定逕行舉發，並以 97 年 2 月 22 日府消預字第 0970008604 號裁處書處新臺幣（下同）3 萬元罰鍰併沒入查獲之爆竹煙火在案。又前揭查獲之「未」附加認可標示之爆竹煙火，經被告調查結果，其係向訴外人李○河所購買，嗣又經李○河到案說明該批「未」附加認可標示之爆竹煙火係向桃園縣觀音鄉萬○煙火製造股份有限公司（下稱萬○公司）所購買。被

告乃於通知萬○公司陳述意見後，以原告販賣未附加爆竹煙火管理條例第 7 條第 1 項所定認可標示之一般爆竹煙火，依爆竹煙火管理條例第 25 條第 1 項第 3 款規定，於 97 年 3 月 11 日以府消預字第 0970008620 號裁處書裁處 30 萬元罰鍰。原告不服，提起訴願，經遭決定駁回；遂提起本件行政訴訟。

## 二、本件原告主張：

- (一)、按「人民違反法律之義務而應受行政罰之行為，法律無特別規定時，雖不以出於故意為必要，仍須以過失為其責任條件。但應受行政罰之行為，僅需違反禁止規定或作為義務，而不以發生損害或危險為其要件者，推定為有過失；於行為人不能舉證證明自己無過失時，即應受處罰。」司法院釋字第 275 號解釋在案。所謂「僅需違反禁止規定或作為義務，而不以發生損害或危險為其要件者」，指依法有作為義務或不作為義務，一經違反，則構成行政秩序罰之要件，不以發生損害或危險之結果而言。如系爭行為僅需違反禁止規定或作為義務，行為人需舉證自己不可歸責，換言之，其舉證責任即由國家轉到人民這一方而已，並非行為人需負無過失責任，其理甚明。
- (二)、查本件遭查獲之爆竹煙火為合法製造商萬○公司所製造出廠，並販售予有營業執照和有合法倉庫之李○成香鋪；而李○成香鋪於出售前應先行依煙火管理條例第 7 條第 1 項規定取得認可標示，始可銷售。惟李○成香鋪未為此途，即私自予以出售予呂柏毅，若其有違規之責任，自應由李○成香鋪負責，顯與原告無涉。從而可見本件李○成香鋪私自販賣未附加爆竹煙火認可標示之行為，原告應無任何故意或過失之可言，要無疑義。
- (三)、復按司法院釋字第 402 號解釋：「對人民違反行政法上義務之行為予以裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處分之構成要件與法律效果，應由法律定之。法律雖得授權以命令為補充規定，惟授權之目的、範圍及內容必須具體明確，然後據以發布命令，方符憲法第 23 條之意旨。」另查本件遭查獲之煙火主體僅有 7.3 公分，其種類介於高空煙火及一般爆竹煙火之間，並未超過主體直徑 7.5 公分，與現行爆竹

煙火管理條例第 2 條所稱之「高空煙火」範疇並不相符。惟因煙火火藥含量大，無法通過一般爆竹煙火之檢驗認可，亦無法比照一般爆竹可以申請型式認可及個別認可之程序，被告逕為處罰，於法殊有違誤。蓋該批煙火之型式認可，以現階段而言，內政部消防署等相關之檢驗單位尚無法檢驗，且亦無具體明確之管理規章或法令可資依循；益以該批型式煙火在台灣已製造及施放近 40 年，並無出現此類問題。然被告消防局卻以該方式加以裁罰，有如變相之戒嚴法，侵害原告在憲法第 15 規定人民之工作權及財產權，有違司法院釋字第 402 號解釋之意旨及刑事法上罪刑法定主義之法治國基本原則，自應將原處分撤銷。再者，依內政部 97 年 1 月 17 日研商「煙火主體直徑未達 7.5 公分之煙火輸入、販賣及施放安全管理機制」會議決議：「國內供節慶、娛樂及觀賞用之煙火，其主體直徑多有未達 7.5 公分者，不符現行管理條例第 2 條所稱之高空煙火範疇；惟業者基於上開煙火火藥量含量大，無法通過一般爆竹煙火之檢驗認可，且其施放效果及施放方式均與高空煙火相近，建議政府考量將其輸入、販賣、施放許可及儲存安全，比照高空煙火予以規範乙節，似管理條例適用之疑義，建議修正上開條例以為因應。」此有內政部 97 年 1 月 24 日內援消字第 0970820837 號函附會議紀錄影本可稽。惟政府迄今均未採取相關措施，卻就法律未○文規定之行為予以原告重罰，有違法治國家「依法行政」之基本法則，徒生爭議，並危及台灣地區 14 家製造爆竹煙火合法廠商之生存空間，殊欠允當。

- (四)、況爆竹煙火管理條例第 25 條第 1 項第 3 款之製造、輸入業者或零售商以外之供應者，販賣未附加第 7 條第 1 項所定認可標示之一般爆竹煙火科處罰鍰之規定，其所處罰之主體應為製造、輸入或零售商以外之供應者。本件查獲未附加認可標示之供應者為萬○公司，原告僅為其公司負責人，並非實際行為人，被告對原告科處罰鍰，於法亦有違誤，此另參諸最高法院 95 年度判字第 1059 號判決即明。
- (五)、未查，行政罰法第 15 條兩罰制之適用，需董事或其他有代表權之人有故意或重大過失為前提，本案並無此一事實，且原

處分既僅以原告為裁罰對象科處 30 萬元，足見被告亦認該裁罰效果即可達行政目的。從而，本案雖有處罰對錯誤之瑕疵，惟應無兩罰制適用之必要等情。並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被告則以：

(一)、按「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」行政罰法第 7 條第 1 項明定。準此，違反行政法上義務之行為如係出於故意或過失，除法律別有規定外，自得依法處罰行為人，不以行為人出於故意或重大過失為必要。查本案系爭 9 箱之爆竹煙火（正 2 花煙火（單筒煙火）6 箱）、（正 3 花煙火（單筒煙火）3 箱），因煙火主體直徑在 7.5 公分以下，非屬爆竹煙火管理條例第 2 條第 1 項第 1 款所定之高空煙火範疇，則該爆竹煙火是屬爆竹煙火管理條例第 2 條第 1 項第 2 款所定之一般爆竹煙火，既為一般爆竹煙火，原告自應「注意」依爆竹煙火管理條例第 7 條規定，取得系爭爆竹煙火之型式認可及附加個別認可標示後，方可販賣。然而，原告為萬○公司之負責人，經營該公司及販賣高空煙火已有 30 年歷史（詳訴願書），並身為台灣區煙火工業同業公會會員且擔任理事長一職，亦參與內政部 97 年 1 月 17 日研商「煙火主體直徑未達 7.5 公分之煙火輸入販賣及施放安全管理機制」會議及爆竹煙火管理條例及相關子法制定等會議，深知爆竹煙火管理機制及規定，明知系爭爆竹煙火無法取得型式認可及個別認可，乃竟由萬○公司職員（王副理○枝）販賣予李○河（李○成老香舖負責人），足見原告係「故意」違反上開爆竹煙火管理條例規定且未負善良管理人注意之義務甚明。則被告以原告係該公司之負責人，因故意違反爆竹煙火管理條例第 7 條第 1 項規定且未盡其防止義務，爰依爆竹煙火管理條例第 25 條第 1 項第 3 款規定裁處罰鍰，自無違誤。又李○成老香舖所有之爆竹儲存倉庫（設嘉義縣水上鄉南鄉村牛稠埔路 111 號之 2）為 69 年 1 月 20 日嘉警消字第 28434 號取得使用，且限制其儲存爆竹藥量不得超過 1 千公斤，因其未依爆竹煙火管理條例相關規定進行改善，自不能適用現有爆竹煙火管理條例相關規定，准許其在倉庫進行張貼認可標示作業，顯然

原告之認事亦有違誤。

- (二)、爆竹煙火管理條例係經立法院三讀通過，並經總統公布後實施之法律。本案被告以原告違反管理條例第 7 條第 1 項規定，爰依管理條例第 25 條第 1 項第 3 款規定作成處分，於法有據，自無違誤。又上開內政部會議紀錄：「九、會議決議：(一)依現行管理條例第 2 條規定，爆竹煙火分為一般爆竹煙火及高空煙火 2 種，基於安全考量，非屬上開條例第 2 條第 1 項第 1 款所定之高空煙火範疇者，視為一般爆竹煙火，並應依管理條例第 7 條規定，申請型式認可及個別認可。」顯該決議亦明示是類爆竹煙火仍應申請型式認可及個別認可始可販賣。至上開煙火因火藥量含量大，無法通過一般爆竹煙火之檢驗，係原告所經營爆竹煙火製造公司所產製之是類煙火無法通過相關檢驗之問題。對此；是類煙火原告應尋改進使其能通過型式認可及個別認可，而能否通過檢驗，是為原告應克服問題。再者，原告對上開內政部會議紀錄：「九、會議決議：(二)國內供節慶、娛樂及觀賞用之煙火，其主體直徑多有未達 7.5 公分者，不符現行管理條例第 2 條所稱之高空煙火範疇；惟業者基於上開煙火火藥量含量大，無法通過一般爆竹煙火之檢驗認可，且其燃放效果及燃放方式均與高空煙火相近，建議政府考量將其輸入、販賣、燃放許可及儲存安全，比照高空煙火予以規範乙節，似有管理條例適用之疑義，建議修正上開條例以為因應。」之認事亦有違誤。因高空煙火之火藥量含量大，比一般爆竹煙火更具危險性，其限制及管理比一般爆竹煙火更嚴竣。基此，爆竹煙火管理條例對高空煙火輸入、販賣、燃放許可及儲存安全之規定，特於第 12 條及第 14 條加以規定，並訂定「高空煙火輸入及販賣許可辦法」「高空煙火燃放作業及人員資格管理辦法」等相關子法。上開會議，因考量主體直徑未達 7.5 公分者，不符現行管理條例第 2 條所稱之高空煙火範疇者，如比照高空煙火輸入、販賣、燃放許可及儲存安全之規定，似有逾母法授權之虞。對此，現行爆竹煙火管理條例未修正前，仍應循現有爆竹煙火管理條例第 2 條規定，非屬高空煙火範疇者，視為一般爆竹煙火，並應依管理條例第 7 條規定，申請型式認可及個別認可

。崙此，上開會議決議不將系爭煙火比照高空煙火，並無侵害人民之權利，亦無違憲法及法律基本原則。而原告所經營爆竹煙火製造公司所產製之是類煙火，依現有爆竹煙火管理條例雖無法「強制」其應比照高空煙火，惟原告仍可「自由」將是類產品比照高空煙火安全管理機制，向中央主管機關申請販賣許可及向直轄市、縣（市）主管機關申請施放許可，如此對其生存空間亦無影響。

- (三)、爆竹煙火管理條例第 25 條第 1 項所規定者為：(一)製造業者；(二)輸入業者；(三)零售商以外之供應者，販賣未附加第 7 條第 1 項所定認可標示之一般爆竹煙火，為受處分之對象。本案原告為萬○公司之負責人，為該私法人之代表人，並身為台灣區煙火工業同業公會會員且擔任理事長一職，亦參與內政部 97 年 1 月 17 日研商「煙火主體直徑未達 7.5 公分之煙火輸入販賣及施放安全管理機制」會議及爆竹煙火管理條例及相關子法制定等會議，深知爆竹煙火管理機制及規定，明知系爭爆竹煙火無法取得型式認可及個別認可，乃竟由萬○公司職員（王副理○枝）販賣予李○河，足見原告係「故意」違反上開爆竹煙火管理條例規定且未負善良管理人注意之義務甚明。則被告認原告係該公司之負責人，為爆竹煙火管理條例規定之製造業者，因故意違反爆竹煙火管理條例第 7 條第 1 項規定且未負善良管理人注意之義務，爰依爆竹煙火管理條例第 25 條第 1 項第 3 款規定裁處，自無違誤。
- (四)、未按「私法人之董事或其他有代表權之人，因執行其職務或為私法人之利益為行為，致使私法人違反行政法上義務應受處罰者，該行為人如有故意或重大過失時，除法律或自治條例另有規定外，應並受同一規定罰鍰之處罰。私法人之職員、受僱人或從業人員，因執行其職務或為私法人之利益為行為，致使私法人違反行政法上義務應受處罰者，私法人之董事或其他有代表權之人，如對該行政法上義務之違反，因故意或重大過失，未盡其防止義務時，除法律或自治條例另有規定外，應並受同一規定罰鍰之處罰。」行政罰法第 15 條第 1 項及第 2 項定有○文。準此，倘原告執詞本案應受處分之主體為萬○公司而非該公司之負責人，則依上開行政罰法規定

，除法律或自治條例另有規定外，萬○公司因違反行政法上義務應受處罰外，原告身為該私法人之代表人，因故意違反上開爆竹煙火管理條例規定且未負善良管理人注意之義務，亦應並受同一規定罰鍰之處罰。從而，本案被告雖未對萬○公司以違反行政法上之義務而加以處罰，僅就原告係該私法人之負責人，因故意違反爆竹煙火管理條例規定且未盡其防止義務，爰依爆竹煙火管理條例第 25 條第 1 項第 3 款規定裁處罰鍰，對原告並非不利之處分等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、兩造之爭點厥為被告以原告違反爆竹煙火管理條例第 25 條第 1 項第 3 款規定裁處 30 萬元罰鍰，是否合法？經查：

(一)、按「本條例所定爆竹煙火，係供節慶、娛樂及觀賞之用，不包括信號彈、煙霧彈或其他類似物品，其分類如下：一、高空煙火指煙火主體直徑在七點五公分以上，其火藥作用時垂直方向射程在七十五公尺以上者。二、一般爆竹煙火：指前款以外，其火藥作用後會產生火花、旋轉、飛行、爆音或煙霧等現象者。」「販賣一般爆竹煙火，應向中央主管機關申請型式認可及個別認可，經發給型式認可證書及附加認可標示後，始得為之。」「輸入或販賣高空煙火，應向中央主管機關申請許可，經發給許可文件後，始得為之。前項所定許可之申請資格、程序、應備文件、許可要件、廢止或撤銷許可、審核方式、收費及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」「施放高空煙火，其負責人應於施放五日前檢具施放時間、地點、數量、來源及安全防護措施等文件資料，向直轄市、縣（市）主管機關申請許可，經發給許可文件後，始得為之。高空煙火於施放作業前，應儲放於合格之儲存場所。高空煙火之施放作業方式及施放人員資格之相關規定，由中央主管機關定之。」「有下列各款情事之一者，處新臺幣 30 萬元以上 150 萬元以下罰鍰：．．．三、製造、輸入業者或零售商以外之供應者，販賣未附加第 7 條第 1 項所定認可標示之一般爆竹煙火。」爆竹煙火管理條例第 2 條第 1 項、第 7 條第 1 項、第 12 條、第 14 條、第 25 條第 1 項第 3 款分別定有○文。次按「(一)依現行管理條例第 2 條規定，爆竹煙火分

為一般爆竹煙火及高空煙火 2 種，基於安全考量，非屬上開條例第 2 條第 1 項第 1 款所定之高空煙火範疇者，視為一般爆竹煙火，並應依管理條例第 7 條規定，申請型式認可及個別認可。(二)國內供節慶、娛樂及觀賞用之煙火，其主體直徑多有未達 7.5 公分者，不符現行管理條例第 2 條所稱之高空煙火範疇；惟業者基於上開煙火火藥量含量大，無法通過一般爆竹煙火之檢驗認可，且其燃放效果及燃放方式均與高空煙火相近，建議政府考量將其輸入、販賣、燃放許可及儲存安全，比照高空煙火予以規範乙節，似有管理條例適用之疑義，建議修正上開條例以為因應。」為內政部 97 年 1 月 17 日研商「煙火主體直徑未達 7.5 公分之煙火輸入販賣及燃放安全管理機制」會議決議事項。

- (二)、次按「違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。但其他法律有特別規定者，從其規定。」「本法所稱行為人，係指實施違反行政法上義務行為之自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織。」行政罰法第 1 條、第 3 條定有○文。又「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。」最高行政法院 91 年度判字第 23 號判決可資參照。
- (三)、本件事實概要欄所載之事實，固有扣留爆竹煙火清冊、呂柏毅、李○河談話筆錄附於原處分卷可稽。惟查，系爭爆竹煙火係由萬○煙火公司製造販賣等情，為兩造所不爭，且訴外人李○河於被告調查時亦稱：「我是向桃園縣觀音鄉萬○煙火公司所訂購；我都是用電話跟萬○煙火公司人員（王副理）連絡，說明我要訂購之爆竹種類、數量、金額等，萬○煙火公司就用貨車將我所訂購之爆竹煙火載送至我指定之地點……。」等語甚詳；又被告裁處書對違法事實之認定及嘉義縣消防局第三大隊陳報單，均為相同之記載，有談話筆錄、裁處書、陳報單附於原處分卷可稽，足見系爭爆竹煙火係由萬○煙火公司製造販賣無訛；按法人之行為與自然人之行

為不同，是法人之行為違法，除法律另有規定處罰其負責人外，自不得對法人之負責人處罰。從而，本件系爭爆竹煙火既係萬○公司所製造販賣，如前所述，則該公司縱有違章情事，被告自應對該公司處罰，而非處罰該公司負責人，且爆竹煙火管理條第 25 條並無處罰負責人之規定，是被告就萬○公司販賣未附加認可標示之爆竹煙火違章行為，對擔任該公司負責人之原告逕予裁罰，揆諸前揭法律規定及判決意旨，即有未合。

(四)、被告主張依行政罰法第 15 條第 1 項規定，原告為萬○公司負責人，則其處罰原告，並無不合乙節；查，依被告裁處書所載，其據以裁罰原告之法律依據為爆竹煙火管理條例第 25 條第 1 項第 3 款，並無行政罰法第 15 條第 1 項之記載，有該裁處書在卷可佐，且為被告訴訟代理人所不爭，是被告顯於行政訴訟中，因原告提出裁罰對象有誤之主張，而為此項抗辯，則其作成本件裁罰處分時，要非以行政罰法第 15 條第 1 項規定為據；況依行政罰法第 15 條第 1 項規定：「私法人之董事或其他有代表權之人，因執行其職務或為私法人之利益為行為，致使私法人違反行政法上義務應受處罰者，該行為人如有故意或重大過失時，除法律或自治條例另有規定外，應並受同一規定罰鍰之處罰。」係採兩罰制（即併罰制）。據此規定，私法人之代表權人之違法行為，在符合下述三個要件時，應併罰私法人及該人之代表人（自然人）：(1)代表權人乃執行職務或雖非執行職務但卻係為私法人之利益而為行為；(2)代表權人有行為故意或重大過失時；(3)私法人受罰鍰之處分時始足，基於處罰法定原則，被告並未對萬○公司裁罰，而直接對原告裁處罰鍰，其裁量權之行使，即有不合（廖義男主編，行政罰法，元照出版公司，第 144、145、164 頁參照）。

(五)、綜上所述，被告以原告違反爆竹煙火管理條例第 25 條第 1 項第 3 款規定，而裁處 30 萬元罰鍰，即有未合，業如前述；訴願決定未予糾正，亦有違誤；原告起訴意旨求為均予撤銷，為有理由，應予准許。本件事證已明，兩造其餘攻擊防禦方法核與判決之結果不生影響，併予敘明。

五、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 97 年 11 月 13 日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官 江 幸 垠

法官 簡 慧 娟

法官 戴 見 草

以上正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後 20 日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後 20 日內向本院提出上訴理由書（須按對造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後 20 日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

中 華 民 國 97 年 11 月 13 日

書記官 李 昱

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（97 年版）第二期 437-448 頁