

· 最高行政法院 106 年 4 月份庭長法官聯席會議(106/04/11)

【相關法條】

1. 中華民國憲法第 15、23 條(36.01.01)
2. 公路法第 77 條(106.01.04)
3. 道路交通管理處罰條例第 85 條(105.11.16)
4. 行政罰法第 2、7、21、22 條(100.11.23)
5. 公路法第 77 條(73.01.23)

【決議】

1. 106 年 1 月 4 日修正公布前公路法第 77 條第 2 項後段「……其非法營業之車輛牌照並得吊扣 2 個月至 6 個月，或吊銷之」規定，依其 73 年 1 月 23 日增訂時「至於未經申請核准而經營公路經營業、汽車運輸業……除處以罰鍰並勒令停業外，並增訂吊扣非法營業之汽車牌照或吊銷汽車牌照之規定，以利執行」及 106 年 1 月 4 日修正時「……為達到遏止非法之效果，復提高吊扣非法營業車輛牌照之期限，……」之立法理由，參諸條文內容亦未以所吊扣或吊銷之車輛牌照為同條項前段之違規行為人所有者為限。
2. 考其意旨當係基於「使該車輛無法再繼續供作違規使用」並利於主管機關執行健全公路營運制度之目的，賦與主管機關得為吊扣或吊銷車輛牌照之處分，故其性質應認屬管制性行政處分。

【法律問題】

民國 106 年 1 月 4 日修正公布前公路法（下稱公路法）第 77 條第 2 項後段規定之吊扣或吊銷車輛牌照，係屬管制性抑或裁罰性行政處分？

【甲說（管制性）】

1. 公路法第 77 條第 2 項後段關於吊扣（銷）車輛牌照部分，係 73 年 1 月 23 日修正時增訂，其修正理由略以：「至於未經申請核准而經營公路經營業、汽車運輸業……除處以罰鍰並勒令停業外，並增訂吊扣非法營業之汽車牌照或吊銷汽車牌照之規定，以利執行」（立法院公報第 72 卷第 105 期院會紀錄參看）。
2. 觀其法條文義「……其非法營業之車輛牌照並得吊扣 2 個月至 6 個月，或吊銷之。」並未以所吊扣或吊銷之車輛牌照為同條項前段之違規行為人所有者為限。
3. 考其立法意旨，當係基於行政管制之目的，以法律賦與主管機關得為吊扣或吊銷車輛牌照之處分，使該車輛無法再繼續供做違規使用，是公路主管機關自得依上開規定對實際供非法營業之車輛車主作成吊扣或吊銷車輛牌照之處分，並不以所吊扣或吊銷之車輛牌照為違規行為人所有者為限。

【乙說（裁罰性）】

1. 吊扣汽車牌照之性質依司法院釋字第 418 號解釋意旨為裁罰性行政處分，公路法第 77 條第 2 項「未依公路法申請核准，而經營汽車運輸業者，其非法營業之車輛牌照並得吊扣 2 個月至 6 個月，或吊銷之」規定，吊扣或吊銷之車輛牌照不以行為人所有者為限，亦不以汽車所有人自己違規經營汽車運輸業始得吊扣或吊銷車輛牌照，只須該車輛確係供非法營業即得吊扣或吊銷車輛牌照。
2. 考其立法目的，在於汽車所有人對其所有車輛，具有支配管領之權限，其將所有車輛交付他人使用，對於他人借用車輛之用途、使用方式自負有監督義務，乃以上開規定督促車輛所有人善盡監督義務，遏止違規行為（未經申請核准即經營汽車運輸業）之發生。該併罰規定立法意旨在於擴大處罰對象，並未排除行政罰法第 7 條第 1 項「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」之適用，是汽車所有人仍應對他人違反行政法上義務行為之違反監督義務行為，具有故意或過失，始應受罰。

【表決結果】

採甲說（管制性）之結論。

【決議】

如決議文。

研究意見：

研究結論：擬採乙說結論。

理由：

- 一、106 年 1 月 4 日修正公布前公路法（下稱修正前公路法）第 77 條第 2 項：「未依本法申請核准，而經營汽車或電車運輸業者，處新臺幣 5 萬元以上 15 萬元以下罰鍰，並勒令其停業，其非法營業之車輛牌照並得吊扣 2 個月至 6 個月，或吊銷之。」主管機關依此規定所為之吊扣（銷）車輛牌照，係對車輛所有人之不利處分，如果該不利處分具有裁罰性，則屬於行政罰（行政罰法第 2 條第 2 款），有行政罰法第 7 條第 1 項之適用。反之，如果該不利處分不具裁罰性，則無行政罰法第 7 條第 1 項之適用。甲說所引判決認上開吊扣（銷）車輛牌照處分，係基於行政管制目的，就實際供非法營業之車輛，以法律賦與主管機關得為吊扣（銷）車輛牌照之處分，使該車輛無法再繼續供做違規使用，不以所吊扣（銷）之車輛牌照為違規行為人所有者為限。此見解即意謂於所吊扣（銷）之車輛牌照非違規行為人所有之情形時，不論車輛牌照所有人之責任條件，即得予以吊扣（銷）。甲說所引本院 105 年裁字第 1515 號裁定之原審判決，即未論車輛牌照所有人之責任條件，而認得予以吊扣。乙說所引本院判決，則是該吊扣（銷）處分為行政罰論述，兩者見解歧異。
- 二、行政罰法第 21 條：「沒入之物，除本法或其他法律另有規定者外，以屬於受處罰者所有為限。」第 22 條第 1 項：「不屬於受處罰者所有之物，因所有人之故意或重大過失，致使該物成為違反行政法上義務行為之工具者，仍得裁處沒入。」依上開規定可知，主管機關對違反行政法義務者，對供作違反行政法上義務之物為沒入處分，原則上限於該物為行為人所有，如果該物為第三人所有，基於憲法第 15 條保障人民財產權，除法律另有規定外，不能僅因物成為他人違反行政法義務之工具，即予以剝奪所有權（沒收），而必須因其故意或重大過失之可責行為，致使該物成為第三人違反行政法上義務之工具，始得加以沒入（擴大沒入）。法律

第三庭吳庭長東都

之另有規定，或對可責行為規定較輕之責任條件(例如一般過失即具備責任條件)，或甚至不以具備責任條件為要件，通常法律會明文規定「不問屬於行為人所有與否均予沒收」(註一)。在後者情形，本於憲法第 15 條保障人民財產權及第 23 條限制人民權利之比例原則規定，必須有特殊情形，例如該物具有對他人造成危險，或易於成為違反行政法上義務工具之性質，法律始得為如此之規定(註二)。

三、修正前公路法第 77 條第 2 項之吊扣(銷)車輛牌照(註三)，係源於違反行政法上義務，其內容限制行使汽車所有權之行為，並非命除去違法狀態或停止違法行為，亦非行政機關對違法授益行政處分之撤銷及合法授益行政處分之廢止，是具有裁罰性，該吊扣(銷)車輛牌照為行政罰(行政罰法第 2 條第 2 款及司法院釋字第 418 號解釋參照)。違反此項規定經營汽車運輸業之行為人，其違規所使用之汽車，如果非屬其所有，則是使用第三人之物(汽車)，從事違反行政法上不作為義務(不得未依公路法申請核准而經營汽車運輸業)之行為。修正前公路法第 77 條第 2 項並未規定供作違規使用之汽車，限於違規行為人所有，始得吊扣(銷)車輛牌照。再者此種情形，該汽車性質上如同上述行政罰法所稱之第三人之物成為他人違反行政法義務之工具。因此，違規行為人所使用違規經營客運業務之汽車，雖非其所有，仍得成為吊扣(銷)車輛牌照之對象。然而，因他人之違規行為而對汽車所有人吊扣(銷)車輛牌照，本於憲法第 15 條保障人民財產權及第 23 條限制人民權利之比例原則規定，因汽車性質上並非具有對他人造成危險，或易於成為違反行政法上義務工具之性質(註四)，且修正前公路法第 77 條第 2 項亦未規定無論是否屬於違規人所有，均應吊扣(銷)車輛牌照，自應解為汽車所有人對於汽車成為他人違反修正前公路法第 77 條第 2 項不作為義務，必須具有責任條件，始得加以吊扣(銷)車輛牌照。由於此吊扣車輛牌照僅是限制汽車所有人使用汽車 2 個月至 6 個月(註五)，吊銷車輛牌照時，汽車所有人則得隨時再請領車輛牌照，均非剝奪汽車所有權(沒入)，且對汽車所有人造成不利益遠輕於沒入，自不應如同行政罰法第 22 條第 1 項規定，以故意或重大過失為責任條件(註六)，而應適用行政罰法第 7 條第 1 項以故意或過失為責任條件(註七)。

四、73 年 1 月 23 日增訂此修正前公路法第 77 條第 2 項規定時，「至於未經申請核准而經營公路經營業、汽車運輸業……除處以罰鍰並勒令停業外，並增訂吊扣非法營業之汽車牌照或吊銷汽車牌照之規定，以利執行」之立法說明，及 106 年 1 月 4 日修正時第 4 點所稱「另……為達到遏止非法之效果，復提高吊扣非法營業車輛牌照之期限，……」之立法說明，並未對汽車牌照之吊扣(吊銷)性質有所著墨，均不足以得出立法者有意對非從事違規行為第三人之汽車牌照之吊扣(吊銷)，不以第三人具備故意或過失為要件之結論。查修正前公路法第 77 條第 2 項係規定於第 5 章「獎勵與處罰」，如要推論立法者之意思，據此反而應認立法者之意係將該汽車牌照之吊扣(吊銷)當作行政處罰，而非管制性不利處分(註八)。

註一：例如道路交通管理處罰條例第 85 條第 3 項：「本條規定沒入之物，不問屬於受處罰人與否，沒入之。」

註二：德國違反秩序法第 22 條第 2 項：「僅於下列情形，始允許沒入：1.物於裁決時屬於行為人或行為人有權擁有。2.物，依其性質及情況會危及公眾或有將其用以實施會受刑罰或罰鍰制裁行為之危險。」第 3 項：「於具備第 2 項第 2 款之要件下，雖行為人之行為不可非難，亦允許沒入該物。」即明文規定，對不具責任條件之第三人之物沒入，限於「依物之性質及情況會危及公眾或有將其用以實施會受刑罰或罰鍰制裁行為之危險」之情形。

註三：修正前公路法第 77 條第 2 項「吊銷車輛牌照」之法律效果，並未限制汽車所有人重新請

領牌照之期間；106年1月4日修正公布之公路法第77條第2項限制「吊銷車輛牌照」後，汽車所有人滿2年後始得領車輛牌照，均非剝奪汽車所有權，或使用汽車永遠無法供上路使用。

註四：因此不應以為使該曾被他人違規使用之汽車，無法再繼續供做違規使用，而認為汽車所有人不必具備責任條件，均得吊扣（銷）車輛牌照。蓋依此種解釋，他人竊取汽車後違規經營汽車運輸業務，該汽車之車輛牌照，也得吊扣（銷），對汽車所有人，豈是合理？再者，如果為使該曾被他人違規使用之汽車，無法再繼續供做違規使用之行政管制目的，只是吊扣（銷）車輛牌照，也無法達到目的，因為吊扣期間經過，再請領車輛牌照後，汽車又可使用上路了！

註五：106年1月4日修正公布之公路法第77條第2項規定吊扣4個月至1年。

註六：陳清秀，行政罰法，2版，2014年9月，頁276，亦認為法律如未規定「沒入之物，不問屬於何人所有，均得為之」，因涉及第三人所有之物之財產權的剝奪，基於合憲性解釋之要求，原則上應回歸適用行政罰法第22條規定，以第三人因故意或重大過失，致使其所有物成為違反行政法上義務行為之工具者，始得裁處沒入，而不應廣擴大解釋為不問任何人所有，均得沒入之。

註七：非違反行政法上義務之第三人之物，如非具有對他人造成危險，或易於成為違反行政法上義務工具之性質，法律之所以規定得沒入，其正當性在於所有人（第三人）客觀上因「提供」其物予違反行政法義務之人，而「參與」違反行政法義務行為；主觀上具有責任條件。Vgl.KKOWiG-Mitsch§23RdNr.2.

註八：參閱，吳庚，行政法之理論與實用，第9版，94年8月，頁483：「在法規形式上規定於『罰則』章節者應視為裁罰性不利處分」。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！