

公法判解

裁罰性與管制性不利處分之區辨

最高行政法院106年4月份庭長法官聯席會議

【實務選擇題】

甲為貼補家用維持生活，雖無申請汽車運輸業之營業許可，但仍計畫利用下班後空閒駕車載客賺取生活費用。為取得更多客源，甲乃加入一網路平台會員，為其平台會員提供載客服務，其酬勞由網路平台支付，並未與乘客收取費用。日後甲於105年遭查獲其非法營業，並經主管機關依公路法第77條規定，因甲未經申請核准而經營汽車運輸業，故吊銷汽車之牌照，並對甲處以罰鍰。甲不服提出行政爭訟，認為其僅為單純出借車輛，並未營業，且該裁罰也沒有衡量甲是否具有故意過失，應為違法之行政罰，應予以撤銷。依實務見解，下列敘述何者正確？

- (A) 吊扣或吊銷之車輛牌照之立法目的，在於督促車輛所有人善盡監督義務，遏止違規行為發生，故具備裁罰性行政處分，惟為加強管制效果，不必考量行為人之故意過失。
- (B) 其立法意旨係為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，故其性質應認屬管制性行政處分，不必考量行為人之故意過失，也不以自己所有為必要。
- (C) 該吊銷汽車使用執照之裁處時效，應適用行政程序法第131條規定而為5年。
- (D) 該吊銷汽車使用執照之裁處時效，應適用行政罰法第27條第1項規定而為3年。

答案：B

【裁判要旨】

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。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。

【學說速覽】

行政罰法第2條規定之「其他種類之行政罰」，態樣雖已列舉，然其概念仍屬模糊，究竟何謂裁罰性不利處分、應如何判斷，學說間也多有爭論，而本題中「吊扣或吊銷之車輛牌照」，亦屬同樣之爭論。

一、學說提出之裁罰性判準

- (一) 有從行政罰法第2條立法理由觀察，認為「命除去違法狀態」或「停止違法行為」者並不具裁罰性，故非屬裁罰性不利處分；又「撤銷或廢止行政處分」是否具裁罰性，因視廢止或撤銷「原因」及「適用法規」來判斷，不可一概論具有裁罰性；又保全措施因僅欲將來執行順利，故不具裁罰性。
- (二) 有學者提出「三層次思考」：第一層次為「判斷是否有行政法上義務之違反」；第二層次為「是否具裁罰性之認定」；第三層次則為「懲戒罰或秩序罰之界分」。亦有論者認為，受處分之行為須「違反行政法上之義務」；且該義務行為與不利處分間應有「義務違反之因果關係」；最後義務行為與不利處分關聯性在「時間上有緊密性」，始具有裁罰性，若時間過早會有「保全」或「預防」之功能，過晚則有「執行」之屬性，均不屬裁罰性之特徵。
- (三) 亦有論者認為，應先探詢法規範「客觀之立法意旨」中有無「裁罰之意義」存在；再來判斷是否具有「非難性」，倘若為不具裁罰性之不利處分，其目的為「積極」且「直接」排除或預防法秩序所面臨之侵擾，然行政罰則係對過去行為之「非難」，以制裁之方式所為的一種「消極」且「間接」的警惕手段，二者明顯不同；最後除非「基於歷史或文義解釋可明確判斷具有制裁、非難行為人之目的」，始為裁罰性不利處分，否則「應優先推定為非裁罰性不利處分」，以符合國家憲法上之國家保護義務，積極確保人民不受第三人之不法侵害之意旨，積極維護法秩序之完整性。

二、實務見解：最高行政法院106年4月份庭長法官聯席會議

- (一) 裁罰性說認為，(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；(2)公路法第77條第2項規定，吊扣或吊銷之車輛牌照不以行為人所有者或汽車所有人自己違規為限，只須該車輛確係供非法營業即可。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，對於他人借用車輛之用途、使用方式自負有監督義務，該規定乃督促車輛所有人善盡監督

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

義務，遏止違規行為發生；(3)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。

(二)管制性說認為，公路法第77條第2項後段關於吊扣（銷）車輛牌照部分，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。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。

三、小結

依最高行政法院106年4月份庭長法官聯席會議之結果，該行為為管制性行政處分，又管制性行政處分之裁罰時效，依最高行政法院101年度6月份第1次庭長法官聯席會議，應「類推適用」行政罰法第27條第1項而為3年，故答案為B。

【關鍵字】

裁罰性不利處分、管制性不利處分、裁罰性、行政罰法

【相關法條】

行政罰法第2條、第7條、第21條、第22條、第27條

最高行政法院101年度6月份第1次庭長法官聯席會議

最高行政法院106年4月份庭長法官聯席會議

司法院釋字第418號解釋

【參考文獻】

1. 詹鎮榮，〈裁罰性與非裁罰性不利處分之區分必要與標準〉，《行政訴訟論文彙編》，第6輯，頁335-343。
2. 李震山，〈行政罰法之適用範圍〉，收錄於廖義男主編：《行政罰法》，頁30。
3. 林明昕，〈裁罰性不利處分vs.非裁罰性不利處分－兼評台北高等行政法院九十九年度訴字第一五二九號判決〉，《興大法學》，第17期，2015年5月，頁16。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！